



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of several blue spheres of varying sizes. Some are arranged in a semi-circle at the top, others in a vertical line on the left, and three are connected by a horizontal line at the bottom right.

Jahresbericht 2013

**ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2012**



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2013

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2012

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

Herausgeberin:	Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96- 0 Telefax: 0211 38 96- 3 67
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

INHALTSÜBERSICHT

Abkürzungsverzeichnis	V
Vorwort	XI

Allgemeine Bemerkungen

1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	2
2	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	2
3	Sonderberichte	4
4	Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	4
5	Prüfungsverfahren	5
6	Entscheidungszuständigkeit	5
7	Zusammensetzung der Abteilungen	6
8	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2013	7

A Feststellung zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Haushaltsplan 2011	18
2	Haushaltsrechnung 2011	18
3	Einnahmen und Ausgaben	26
4	Entwicklung des Landesvermögens	39
5	Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands	40

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen
sowie Querschnittsuntersuchungen

6	Einführung des Digitalfunks	56
7	IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen des Zensus 2011	61
8	IT-Einsatz beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen	67

Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)	
9	Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten 74
 Justizministerium (Epl. 04)	
10	Ärztlicher Dienst im Justizvollzug 82
11	Organisation und Personalbedarf des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit 87
 Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)	
12	Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten 94
13	Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hochschulen des Landes 98
14	Universitätsbibliotheken 106
15	Neubau eines Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen 112
16	Neubau des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn 120
 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (Epl. 07)	
17	Förderung der Jugendverbandsarbeit 130
18	Zuwendungen für die Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen 133
 Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (Epl. 09)	
19	Vergabe und Abrechnung von Beratungsleistungen beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen 142
20	Förderung von Eisenbahnstrecken 150

Finanzministerium (Epl. 12)

- 21 Schriftgutverwaltung/Dokumentenmanagement beim
Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen 158

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

- 22 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung 166
23 Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen
und Steuerfahndung 174

C Beratungsbeitrag

- 24 Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung
der Neuverschuldung 184



Abkürzungsverzeichnis *

Abs.	Absatz
AEAO	Anwendungserlass zur Abgabenordnung
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Art. 115-Gesetz	Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz
ASTBV (St)	Bundeseinheitliche Anweisungen für das Straf- und Bußgeldverfahren (Steuer)
BDBOS	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLB	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“
BLBG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“
BMZ	Biomedizinisches Zentrum
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BR	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drs.	Drucksache

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

Für die Zuordnung der einzelnen Beiträge des Jahresberichts zu den Ressorts wurde die Organisation der Landesregierung während der 16. Wahlperiode zugrunde gelegt.

EAA	Erste Abwicklungsanstalt
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
ESTG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FM	Finanzministerium
FPI.	Finanzplanung
GAN	Gruppe „Anforderungen an das Netz“
g. D.	Gehobener Dienst
GG	Grundgesetz
GLAZ	Gleitende Arbeitszeit
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GV.NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HCM	Harmonised Calculation Method
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JM	Justizministerium

JV	Jugendverband/Jugendverbände
JVA	Justizvollzugsanstalt/Justizvollzugsanstalten
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
kw	künftig wegfallend
LHO	Landeshaushaltsordnung
LJR	Landesjugendring Nordrhein-Westfalen e. V.
LRH	Landesrechnungshof
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
MFKJKS	Ministerium für Kinder, Familie, Jugend, Kultur und Sport
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MVL	Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik
MWEBWV	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVR	Zweckverband Nahverkehr – SPNV & Infrastruktur - Rheinland
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
OVG	Oberverwaltungsgericht

PM	Prüfungsmitteilung/Prüfungsmitteilungen
ProSID	Programm für den Innendienst der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung
RPA/RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/ Staatliche Rechnungsprüfungsämter
SGB	Sozialgesetzbuch
SKS-Vertrag	Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
StPO	Strafprozessordnung
Straßen.NRW	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen
STRAFA-FA	Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung
Tz.	Textziffer
UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinik
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden
VwV	Verwaltungsvereinbarung
ZE	Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger
ZensG 2011	Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011

ZTFoG

Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz



Vorwort

Sie halten den aktuellen Jahresbericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen in Händen. Zusammen mit den in den letzten Monaten veröffentlichten vier Sonderberichten zu einzelnen Schwerpunktthemen dient er der Information von Parlament, Landesregierung und Öffentlichkeit. Gleichzeitig kommt der Landesrechnungshof damit seiner Verpflichtung gemäß Artikel 86 der Landesverfassung nach, indem er im Jahresbericht 2013 das Ergebnis seiner Prüfung der vom Finanzminister vorgelegten Haushaltsrechnung 2011 sowie der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zusammenfasst. Er schafft damit die Grundlage für das anstehende parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung.

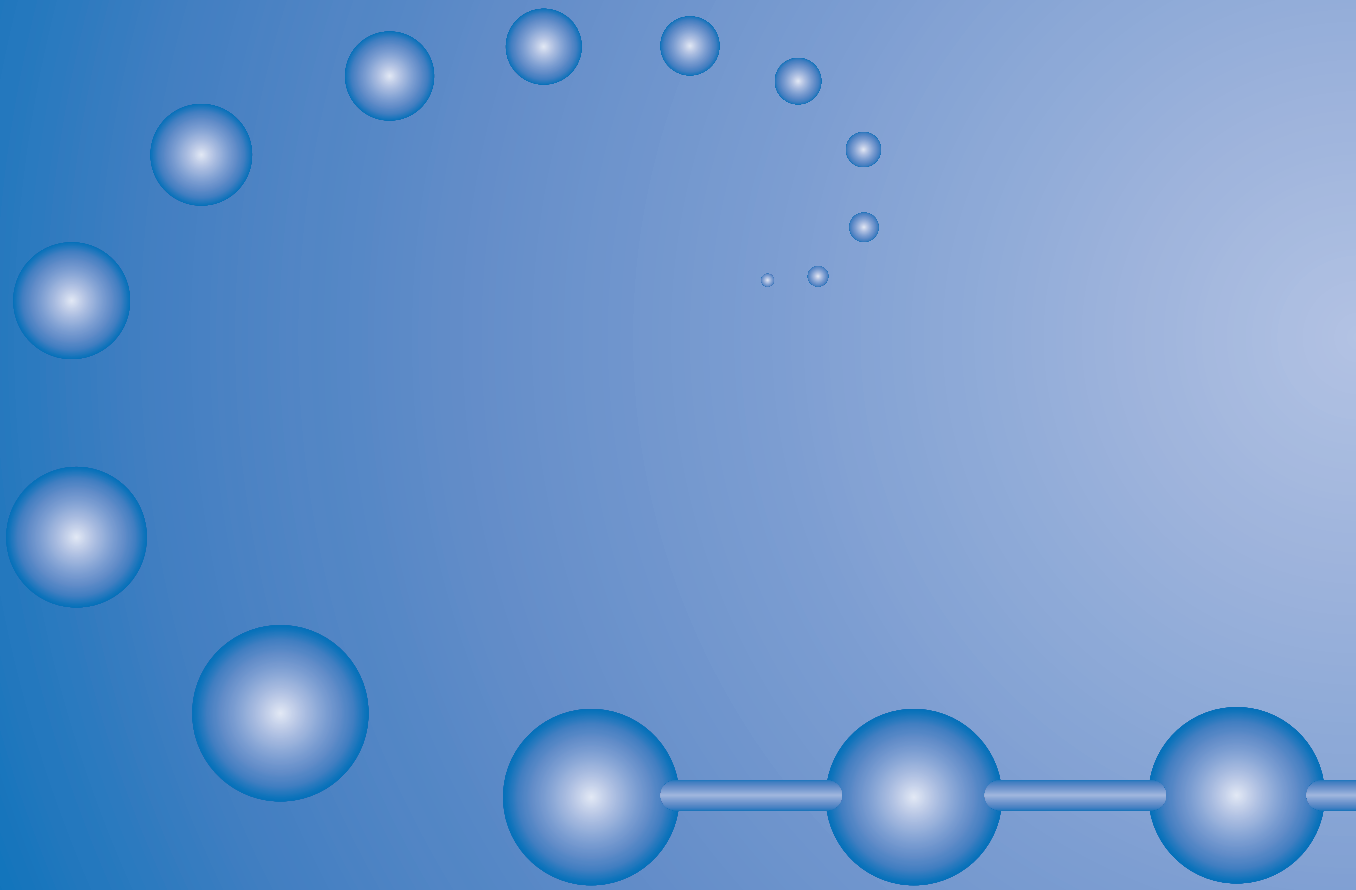
Hervorzuheben ist, dass die Prüferinnen und Prüfer des Landesrechnungshofs bei den geprüften Stellen grundsätzlich einen verantwortungsvollen Umgang mit den Staatsfinanzen feststellen konnten. Die mit diesem Bericht gebündelten kritischen Anmerkungen, die notwendigerweise den Hauptteil eines jeden Jahresberichts ausmachen, sollen dabei helfen, die als gemeinsames Ziel angestrebte Haushaltskonsolidierung schneller zu erreichen.

Den Mitgliedern sowie den Beschäftigten des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter gilt mein Dank für die im Berichtszeitraum mit hohem Engagement geleistete Arbeit. Außerdem danke ich den Mitgliedern des Parlaments und der Landesregierung für ihre kritisch-konstruktive Begleitung.

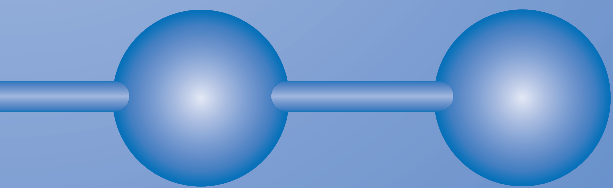
Düsseldorf, im Juni 2013

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Dr. Brigitte Mandt



Allgemeine Bemerkungen



1 Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) legt dem Landtag gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) den Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2012 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag sind darin

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2012 vorgelegten Haushaltsrechnung 2011 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2012 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

Der Bericht enthält eine Auswahl aus den vielfältigen Prüfungsergebnissen. Verallgemeinerungen in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen können weder aus den im Jahresbericht enthaltenen Beiträgen noch daraus hergeleitet werden, dass Prüfungsergebnisse nicht zu einer Darstellung in diesem Bericht geführt haben.

Der unterschiedliche Umfang der Beanstandungen in den einzelnen Bereichen erklärt sich sowohl daraus, dass der LRH nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen kann (§ 89 Abs. 2 LHO), als auch daraus, dass die Schwerpunkte, die der LRH für seine Prüfungen setzt, regelmäßig neu bestimmt werden.

2 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts

Teil A des Berichts befasst sich mit der finanzwirtschaftlichen Analyse der Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes. Demnach stellt sich die Situation des Landeshaushalts im Jahr der Haushaltsrechnung 2011 sowie im Haushaltsjahr 2012 insgesamt günstiger dar als im Vorjahr, bleibt jedoch angespannt. Trotz deutlich gestiegener Steuereinnahmen, die der stabilen wirtschaftlichen Lage geschuldet sind, kann NRW damit seine Ausgaben nach wie vor nicht ohne die Aufnahme von Krediten decken. Welche weitreichenden Folgen eine solche Haushaltslage für den Haushaltsgesetzgeber hat, zeigt die seit einem Jahrzehnt inzwischen vierte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW zur Nichtigkeit eines eingebrachten Haushalts. Mit Urteil vom 12.03.2013 erklärten die Verfassungsrichter das Haushaltsgesetz 2011 insoweit für verfassungswidrig, als die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Summe der Ausgaben für Investitionen überschreiten.

Anders als im Vorjahr sind die Betrachtungszeiträume, in denen die verschiedenen Bereiche des Landeshaushalts nachgezeichnet werden, größtenteils verringert worden. Dies sorgt für bessere Übersichtlichkeit und ermöglicht die Fokussierung

auf aktuelle Entwicklungen. Sofern größere Zeiträume in den Blick genommen werden müssen, um Entwicklungen besser verdeutlichen zu können, wurden die bisherigen Betrachtungsräume sogar noch ausgeweitet, wie etwa bei der Darstellung der Finanzierungssalden, der Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den Gesamtpersonalausgaben oder der Verschuldung Nordrhein-Westfalens. Erstmals nimmt der aktuelle Jahresbericht die Mittelfristige Finanzplanung des Landes bis ins Jahr 2016 in seine Darstellungen mit auf. Schließlich hat auch die Arbeit des Stabilitätsrats, soweit sie Nordrhein-Westfalen betrifft, Eingang in Teil A des Jahresberichts gefunden und damit ein weiterer, wichtiger Aspekt zur Haushaltsüberwachung und -konsolidierung.

Wie in anderen Bundesländern besteht in NRW ein breiter politischer wie auch gesellschaftlicher Konsens, die öffentlichen Haushalte zu sanieren und auf die Aufnahme neuer Schulden weitgehend zu verzichten. Für den LRH war und ist die Rückführung der Schulden des Landes ein wichtiges Anliegen. Es geht hierbei um eine der zentralen Herausforderungen, an denen sich die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft, Wirtschaft und unseres politischen Gemeinwesens entscheiden wird. Vor diesem Hintergrund enthält der Jahresbericht 2013 – wie bereits im vergangenen Jahr angekündigt – neben dem Teil A zur finanzwirtschaftlichen Situation des Haushalts auch einen Beratungsbeitrag in Teil C, der sich ausschließlich mit dem Themenkomplex Schuldenbremse befasst. Der LRH spricht sich hierin nachdrücklich für die baldige Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung und eine kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung bis auf null im Jahr 2020 aus (siehe Beitrag C 24). Er bestärkt die Landesregierung ausdrücklich, die in dieser Sache geäußerte Absicht einer Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung umzusetzen, um die zu ihrer Durchsetzung notwendigen Maßnahmen auf die Basis eines breiten parlamentarischen Konsenses zu stellen.

Doch nicht nur zum Gesamthaushalt trifft der LRH im Jahresbericht fundierte Aussagen. Er äußert sich auch zu vielen anderen Bereichen des Landeshaushalts und versucht durch seine Prüfungen und daraus hervorgehenden Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Er zeigt der Landesverwaltung Wege zu einer effizienteren Aufgabenerledigung, zum besseren Einsatz finanzieller Ressourcen und zur Aufgabenreduzierung auf.

Eine wiederkehrende Problematik ist die unzureichende Einhaltung von Vergabevorschriften. Hiervon zeugen die vier ausgewählten Prüfungen, die sich kritisch mit Vergaben durch Behörden des Landes und Zuwendungsempfänger befasst haben. Beanstandet wurden u. a. zwei Fälle im Rahmen der Förderung von Eisenbahnstrecken (siehe Beitrag B 20) und beim Landesbetrieb Straßenbau NRW (Straßen.NRW) (siehe Beitrag B 19). Darüber hinaus wurden schwere Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen im Rahmen größerer Baumaßnahmen wie dem Neubau des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn (siehe Beitrag B 16) oder eines Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen (siehe Beitrag B 15) festgestellt.

Im Bereich Personal bestehen nach Ansicht des LRH bei vielen geprüften Stellen weiterhin Optimierungsmöglichkeiten. Anregungen hierzu liefern die Beiträge zu Organisation und Personalbedarf des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (siehe Beitrag B 11) und zu den wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten (siehe Beitrag B 12).

Verbesserungsmöglichkeiten in der Verwaltungsorganisation sieht der LRH schließlich im Bereich Schriftgutverwaltung/Dokumentenmanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) (siehe Beitrag B 21), bei der Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (siehe Beitrag B 23) sowie bezüglich der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hochschulen des Landes (siehe Beitrag B 13).

Darüber hinaus hat er sich gezielt mit dem Einsatz von Informationstechnik (IT) in der Verwaltung auseinandergesetzt. Hiermit befassen sich die Beiträge zur IT-Unterstützung und den organisatorischen Rahmenbedingungen des Zensus 2011 (siehe Beitrag B 7), zur Einführung des Digitalfunks für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in NRW (siehe Beitrag B 6) sowie zum IT-Einsatz bei Straßen.NRW (siehe Beitrag B 8).

Die in Teil B des Jahresberichts aufgeführten Beiträge zeigen exemplarisch strukturelle und organisatorische Schwachstellen innerhalb der Landesverwaltung auf. Der LRH plädiert dafür, in der Zukunft ein noch stärkeres Augenmerk auf die genannten Problemfelder zu legen und zu ihrer Beseitigung auf die von ihm angeführten Vorschläge zurückzugreifen.

Die wesentlichen Aussagen der Beiträge zu den Prüfungs- und Beratungsergebnissen (vgl. Abschnitte B und C) sind in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 7 bis 14 des Jahresberichts.

3 **Sonderberichte**

Um eine zeitnahe Information des Landtags und der Landesregierung zu gewährleisten, hat der LRH im Zeitraum zwischen dem Abschluss seiner Beratungen über den Jahresbericht 2012 und heute insgesamt vier Berichte nach § 99 LHO veröffentlicht.¹

Einer davon hat Prüfungsergebnisse aus dem Bereich des BLB zum Gegenstand und wird zusammen mit den Sonderberichten des LRH zum BLB aus früheren Jahren eine wesentliche Erkenntnisgrundlage für den am 13.12.2012 eingesetzten Parlamentarischen Untersuchungsausschuss I der 16. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen bilden. Darüber hinaus informierte der LRH über die Prüfung von Zuwendungen für die Förderung der Errichtung einer Begegnungsstätte am Moscheeneubau in Duisburg-Marxloh, über die Abwicklung des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 sowie über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen.

4 **Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH sind nur in der geringeren Zahl der Fälle eindeutig zu bestimmen. Insbesondere Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten

¹ www.lrh.nrw.de/veroeffentlichungen/index.html

Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparungen lassen sich nicht oder noch nicht sofort beziffern. Nicht exakt quantifizierbar sind daneben die eher indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit. Durch den Austausch untereinander reagieren Behörden häufig auf die Prüfungsfeststellungen und Vorschläge des LRH, auch wenn sie gar nicht selbst geprüft wurden.

5 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird in der Regel mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in den Jahresbericht aufgenommen werden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Beiträgen zum Ausdruck. Soweit ein Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist dies ebenfalls im Beitrag vermerkt.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus sieht der LRH u. a. in der jährlichen Vorstellung des Jahresberichts nicht lediglich eine gesetzliche Pflicht, sondern auch eine Möglichkeit, seine Ergebnisse zu präsentieren. Zudem nutzt der LRH die Möglichkeit der zeitnahen Information des Landtags und der Landesregierung durch seine Sonderberichte (s. o. Ziffer 3).

Der LRH ist ein Organ der Finanzkontrolle mit einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfungsrecht. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.

6 Entscheidungszuständigkeit

Der LRH entscheidet in Kollegien.

Das Große Kollegium, bestehend aus den Abteilungsleitungen, entscheidet u. a. gemäß § 8 Abs. 1 Buchstaben a) bis d) Gesetz über den Landesrechnungshof NRW (LRHG) über den Bericht an den Landtag nach § 97 LHO (so genannter Jahresbericht), über die Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO, über die Beratung des Landtags oder der Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO sowie über sonstige Stellungnahmen gegenüber dem Landtag. In diesen Fällen treten die übrigen Mitglieder der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prüfungsabteilung mit Sitz und Stimme zu dem Großen Kollegium hinzu (§ 8 Abs. 2 LRHG).

Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums über das Ergebnis einer Prüfung zugrunde.

7 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Dr. Mandt	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Kisseler	
Ltd. Ministerialrat	Jahnz	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Kirsch	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Vogt	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Pfeifer	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

Vizepräsident	Clouth	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Zelljahn	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

Direktorin beim LRH	Keisers	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Dr. Hähnlein	
Ltd. Ministerialrat	Krantz	

8 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2013

Als Kurzinformation werden nachfolgend die Inhalte der Jahresberichtsbeiträge unter Angabe der Beitragsnummer unter Abschnitt B und C in Form von Leitsätzen wiedergegeben:

6 Einführung des Digitalfunks

Der Landesrechnungshof hat erneut die Einführung des Digitalfunks geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass mehrere bundesweit einheitlich festgelegte Mindestanforderungen an den Betrieb des Digitalfunks nach dem Ergebnis des erweiterten Probetriebs in den ersten Teilnetzabschnitten nicht erfüllt wurden. Die während der lokalen Tests ermittelte tatsächliche Funkversorgung war teilweise nicht ausreichend. Die zur Mängelbeseitigung notwendigen Prozesse sind von dem Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den Digitalfunk noch nicht genehmigt worden.

Zudem muss die in der Zuständigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen liegende Anbindung der Leitstellen der Kreispolizeibehörden an den Digitalfunk beschleunigt vorgenommen werden.

Auch hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass durch die Maßnahmen für die zum Netzaufbau zählende Mängelbeseitigung Mehrkosten in noch nicht bezifferbarer Höhe kurzfristig entstehen werden.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen hat die festgestellten Mängel im Wesentlichen bestätigt und die aus seiner Sicht erforderlichen Maßnahmen zur Behebung eingeleitet.

7 IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen des Zensus 2011

Der Landesrechnungshof hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen des Zensus 2011 geprüft. Die notwendigen IT-Verfahren wurden arbeitsteilig durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen und zwei weitere statistische Landesämter programmiert und gepflegt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass für den Zensus 2011 bei dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen keine klar strukturierte Projektorganisation eingerichtet wurde. Das mangelnde Kostencontrolling nahm den Verantwortlichen die Möglichkeit steuernd einzugreifen. Darüber hinaus wurde die Erhöhung der IT-Kosten um rund 16 Millionen € gegenüber den Ländern nicht zeitnah kommuniziert, sodass dem Verlangen zur Erhöhung der grundsätzlich vereinbarten Beteiligung aller Länder an den IT-Kosten nicht zugestimmt wurde. Für die untersuchten Maßnahmen wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet (§ 7 Landeshaushaltsordnung).

Der Landesrechnungshof hat verschiedene Empfehlungen zur Optimierung der Projektstrukturen und zur Schaffung von Kostentransparenz ausgesprochen. Er sieht das Ministerium für Inneres und Kommunales stärker in der Pflicht, künftig die Verantwortung für ein solches Projekt zu tragen, den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen bei der Abrechnung der IT-Kosten zu unterstützen und die Dienstaufsichtsbehörden der anderen Länder auf deren finanzielle Verantwortung für die Beauftragungen durch die länderübergreifenden Projektgruppen hinzuweisen.

8 IT-Einsatz beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes sowie die Ordnungsmäßigkeit von IT-Prozessen geprüft. Dabei hat er verschiedene unwirtschaftliche Prozesse sowie nicht notwendige Ausgaben festgestellt. So werden die Anwendungsserver in einer Art Mischverwaltung von drei Dienststellen betrieben. Bei der Neukonzeption des Kommunikationsnetzes des Landesbetriebs beliefen sich die nicht notwendigen Ausgaben auf rund 1 Million € für einen Zeitraum von 27 Monaten. Die Anwenderbetreuung bietet ein erhebliches Optimierungspotenzial, das zur Ausweisung von zwölf kw-Vermerken für Stellen des gehobenen Dienstes führen kann.

9 Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten

Der Landesrechnungshof hat sich mit der Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten befasst.

Anlass dafür war eine Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss vom März 2011. Das Ministerium für Inneres und Kommunales kommt darin aufgrund eines Kostenvergleichs mit privat geführten Werkstätten zu dem Ergebnis, dass die polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten wirtschaftlich arbeiten.

Der Landesrechnungshof hat das der Landtagsvorlage zugrundeliegende Zahlenwerk näher untersucht. Er sieht die Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten nicht als nachgewiesen an. Aufgrund vielfältiger Buchungsmöglichkeiten sowie fehlender Vorgaben und Kontrollen ist nämlich nicht hinreichend sichergestellt, dass die bei dem Vergleich maßgebenden Kosten für die Inanspruchnahme einer privat geführten Werkstatt realistisch angesetzt werden.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales räumt Buchungs- und Kontrolldefizite ein, geht allerdings weiterhin davon aus, dass sich der Betrieb der polizeieigenen Werkstätten wirtschaftlich darstellt.

10 Ärztlicher Dienst im Justizvollzug

Für die Bemessung des Personalbedarfs des ärztlichen Dienstes im Justizvollzug fehlen Kriterien. Das vorhandene ärztliche Personal wird bislang nach einem Kapazitätsschlüssel verteilt. Das Justizministerium hat die Prüfung des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, eine Arbeitsgruppe mit der Erstellung neuer Grundlagen der Personalverteilung im ärztlichen Dienst zu beauftragen.

Die hauptamtlichen Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte haben ihre Dienst- und Präsenzzeiten häufig nicht eingehalten. Auch deshalb war es ihnen möglich, bis zu acht Nebentätigkeiten auszuüben. Das Justizministerium hat mit einer umfassenden Überprüfung der Dienst- und Präsenzzeiten sowie der Nebentätigkeiten im ärztlichen Dienst begonnen.

11 Organisation und Personalbedarf des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Die dem Justizministerium obliegende Organisation des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit kann nach Auffassung des Landesrechnungshofs deutlich gestrafft werden. Im Vergleich zu den entsprechenden Vorgaben der Justizverwaltungen anderer Bundesländer ließe sich der Personalbedarf für den Bereitschaftsdienst von derzeit rund 26 Stellen für Richterinnen und Richter bestenfalls halbieren.

12 Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten

Der Landesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 2000/2001 die wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten des Landes geprüft und insbesondere die organisatorische Zusammenfassung von Werkstätten empfohlen. Eine Nachschau im Jahr 2012 hat ergeben, dass die Universitäten die Zahl ihrer wissenschaftlichen Werkstätten in den letzten Jahren deutlich reduziert und das Werkstattpersonal um mehr als 400 Beschäftigte verringert haben. Der Landesrechnungshof hat eine weitere Konzentration des Werkstattbereichs sowie Verbesserungen bei der Abwicklung und Abrechnung von Werkstattaufträgen angeregt.

13 Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hochschulen des Landes

Die Universitäten und Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes haben das kaufmännische Rechnungswesen jeweils selbstständig und unabhängig voneinander eingeführt. Dabei haben sie sich für unterschiedliche Softwarelösungen entschieden.

Der Landesrechnungshof hat die unkoordinierte Vorgehensweise der Hochschulen bei der Umstellung des Rechnungswesens kritisiert und für die Zukunft eine verstärkte Zusammenarbeit gefordert. Um die hohen Kosten der Umstellung von rund 43,3 Millionen € zu rechtfertigen, sollten die Hochschulen und das zuständige Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung die Daten des kaufmännischen Rechnungswesens zukünftig umfassend für Steuerungszwecke nutzen.

Die Hochschulen und das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung haben ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, sich bei betriebswirtschaftlichen und softwaretechnischen Fragen im Zusammenhang mit dem kaufmännischen Rechnungswesen zukünftig stärker zu koordinieren und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten besser auszuschöpfen.

14 Universitätsbibliotheken

Der Landesrechnungshof hat die Universitätsbibliotheken des Landes untersucht und vorgeschlagen, die Beschaffung von Büchern und sonstigen Medien durchgängig IT-gestützt abzuwickeln. Weiterhin hat er empfohlen, im Bereich der Ausleihe automatisierte Selbstverbuchungs- und Rückgabesysteme einzuführen. Schließlich hat er sich dafür ausgesprochen, die Buchbestände der dezentralen Institutsbibliotheken besser zu erschließen und Institutsbibliotheken zusammenzulegen oder aufzulösen.

Die Universitäten haben mitgeteilt, dass eine durchgängige IT-Unterstützung des Medienerwerbs sinnvoll sei. Selbstverbuchungs- und Buchrückgabesysteme seien zwischenzeitlich vielfach bereits eingeführt worden oder die Einführung sei geplant. Der Nachweis und die Verfügbarkeit der dezentralen Bestände werde verbessert und die Anzahl der Institutsbibliotheken mit dem Ziel der Verringerung überprüft.

15 Neubau eines Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Rahmen der Prüfung des Neubaus des Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen festgestellt, dass es bei der Vergabe der Generalplanungsleistungen schwerwiegende Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen gab. Im Hinblick darauf hat der Landesrechnungshof das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen um Prüfung gebeten, in welchem Umfang der gewährte Bau- und Investitionskostenzuschuss in Höhe von rund 9 Millionen € vom Universitätsklinikum zurückzufordern ist.

Das Universitätsklinikum wird die vom Ministerium bewilligten Kosten des Bauvorhabens um voraussichtlich mindestens 1,4 Millionen € überschreiten. Die Kostenüberschreitung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs vom Universitätsklinikum zu tragen.

16 Neubau des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Neubaumaßnahme zur Errichtung des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn geprüft, die der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen durchführte. Dabei wurden schwere Verstöße gegen Vergaberechtsvorschriften aufgrund der Wahl falscher Vergabearten festgestellt.

Die Prüfung zeigte erneut Regelungslücken und Unbestimmtheiten in den Vorgaben des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bewirtschaftung der den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüssen des Landes aus dem Jahr 2004 auf. Das Ministerium hat nunmehr zugesagt, diese Bewirtschaftungshinweise – wie vom Landesrechnungshof seit langem gefordert – umfassend zu überarbeiten.

17 Förderung der Jugendverbandsarbeit

Bei der Förderung der Jugendverbandsarbeit mittels fachbezogener Pauschalen hat das Land nicht hinreichend sichergestellt, dass die Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden und die Jugendverbände einen angemessenen Eigenanteil erbringen.

Die für die Mittelverteilung festgelegten Kriterien waren entgegen den Vorgaben des Haushaltsgesetzes teilweise nicht objektivierbar. Zudem waren bis zur Änderung des Haushaltsgesetzes im Jahr 2012 Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs unzulässig beschränkt worden.

18 Zuwendungen für die Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Zuwendungsverfahren in diesem Förderbereich aufgrund fehlender Vorgaben des Ministeriums mit erheblichen Mängeln behaftet waren.

Der Landesrechnungshof hat vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen die Aufstellung verbindlicher Fördergrundsätze gefordert. Zudem hat er die Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips angemahnt.

19 Vergabe und Abrechnung von Beratungsleistungen beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen die Vergabe und Abrechnung von Aufträgen an Beratungsunternehmen über nichttechnische Beratungsleistungen seit dessen Gründung im Jahre 2001 geprüft.

Bei der Prüfung stellte sich heraus, dass für zahlreiche Verträge wesentliche Unterlagen nicht vorlagen. Daher konnten die Gründe für Zahlungen nicht oder nicht substantiiert belegt werden. Nach einer eigenen Zusammenstellung zahlte der Landesbetrieb in der Zeit von 2001 bis 2011 hierfür rund 4,8 Millionen €. Aufgrund der spärlich vorhandenen Unterlagen und der mangelhaften Leistungsbeschreibungen kann der LRH nicht abschließend beurteilen, ob und in welchem Umfang die Beratungsergebnisse von Nutzen und die Honorare gerechtfertigt waren.

Zusätzlich erhielt ein Beratungsunternehmen ein Honorar für das Projekt „Umsetzung von Einsparpotenzialen aus einem optimierten Beschaffungsmanagement“. Dieses Honorar bestand entsprechend der vertraglichen Vereinbarung zu einem erheblichen Teil aus einer erfolgsabhängigen Komponente. Die zu deren Berechnung erforderlichen Nachweise waren weitgehend weder vertragsgerecht erstellt noch nachvollziehbar.

20 Förderung von Eisenbahnstrecken

Der Landesrechnungshof hat mit Landesmitteln geförderte Investitionen in das Schienennetz geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger, ein privates Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Aufträge an eine Gleisbaufirma erteilt hatte, obwohl ein mit dieser Firma verbundenes Ingenieurbüro an der Planung und Ausschreibungsvorbereitung der Baumaßnahme beteiligt war. Im Vorfeld hatte die damalige Bewilligungsbehörde aufgrund der ihr bekannten gesellschaftsrechtlichen und personellen Verflechtungen derartige Vergaben als förderschädlich bezeichnet.

Der Landesrechnungshof sieht bei diesen Vergaben mehrere schwere Vergabeverstöße und hat die Bewilligungsbehörde gebeten, die für diesen Auftrag abgerechneten Leistungen von der Förderung auszuschließen.

21 Schriftgutverwaltung/Dokumentenmanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb

Die Prüfung durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster der Schriftgutverwaltung beziehungsweise des Dokumentenmanagements des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW hat ergeben, dass erhebliche Mängel bei der Registratur, Ablage und Aufbewahrung von in Papierform vorhandenen und elektronisch gespeicherten Dokumenten bestehen.

Insbesondere wurde festgestellt, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW keine Aktenverzeichnisse über Vorgänge führt, die sich in der laufenden Bearbeitung befinden. Bei elektronisch gespeicherten Dokumenten ist aufgrund der Vielzahl der möglichen Ablageorte nicht

sichergestellt, dass zeitnah ein vollständiger Überblick über den in elektronischer Form vorhandenen Bestand an Dokumenten zu einem bestimmten Geschäftsvorfall erlangt werden kann. Darüber hinaus ist weder die Zusammenführung mit den vorhandenen Papierakten geregelt noch ist die Zuverlässigkeit und Integrität der gespeicherten Daten gewährleistet.

Die Prüfungsfeststellungen zeigen auf, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW gegen die von ihm selbst gesteckten Ziele verstößt, wonach Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein und ein organisationsübergreifendes, personenunabhängiges System zum Auffinden von Dokumenten vorgehalten werden müssen.

Aufgrund dieser Mängel werden unter anderem die Grundsätze der Korruptionsprävention nicht eingehalten sowie die Überprüfbarkeit öffentlicher Vergaben und die Sicherung von Rechtsansprüchen gegenüber Dritten beeinträchtigt.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW hat den Feststellungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und will bis Anfang des Jahres 2014 vollständig zur elektronischen Bearbeitung von Vorgängen übergehen.

22 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

Der Landesrechnungshof hat bei fünf Finanzämtern die Bearbeitungsqualität von erstmals erklärten Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bebauter Grundstücke geprüft.

Diese Einkünfte enthalten im Erstjahr ein erhebliches Fehlerpotenzial und erfordern von den Finanzämtern im Hinblick auf die auch in späteren Jahren gegebenen Auswirkungen in der Regel eine erhöhte Sachverhaltsaufklärung.

Die vom Landesrechnungshof festgestellte durchschnittliche Beanstandungsquote in diesem Bereich von rund 47 vom Hundert erfordert eine wesentliche Steigerung der Bearbeitungsqualität.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität unterbreitet, denen das Finanzministerium zugestimmt hat.

23 Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung

Der Landesrechnungshof hat die Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung geprüft. Die wesentlichen Feststellungen betrafen erhebliche Defizite bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen und die landesweit stark unterschiedliche Verfahrensweise bei der Zuweisung von Geldbeträgen nach § 153a Strafprozessordnung.

Der Landesrechnungshof hat Anregungen gegeben, um die Qualität der Festsetzung von Hinterziehungszinsen zu steigern. Er hat das Finanzministerium gebeten, die uneinheitliche Zuweisungspraxis bei den Geldbeträgen nach § 153a Strafprozessordnung zu beenden.

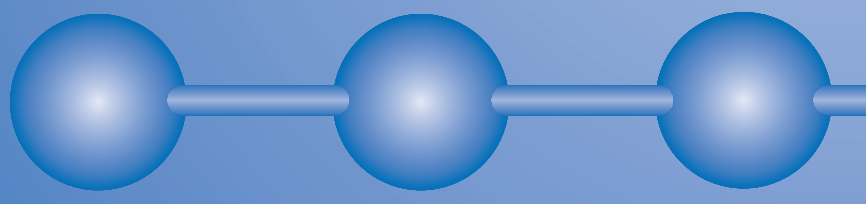
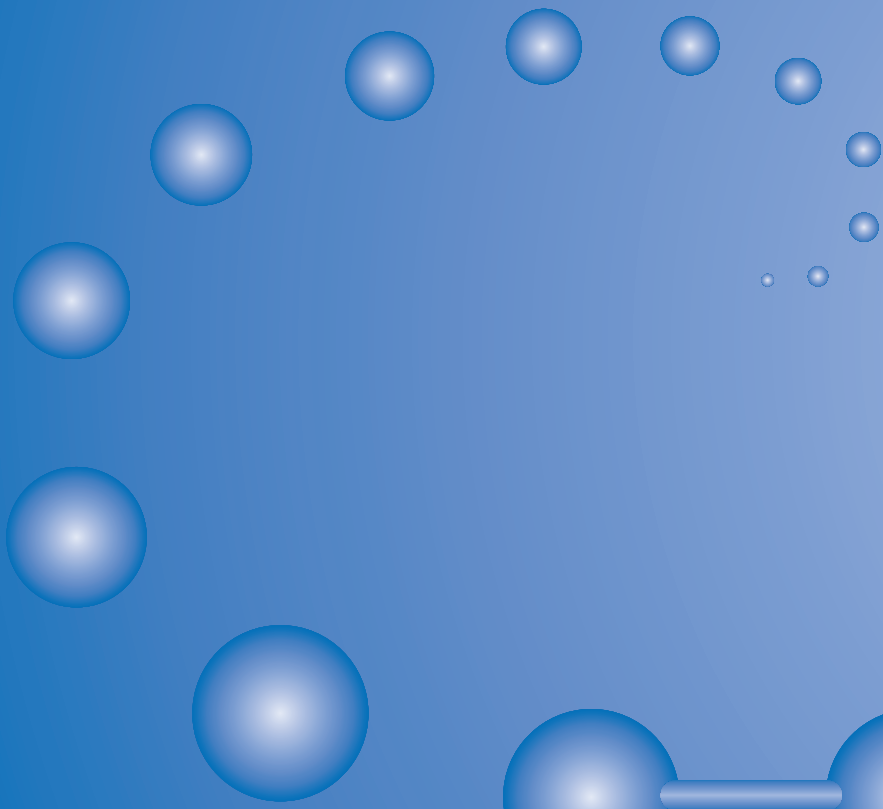
Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofs Stellung genommen und mit der Umsetzung begonnen.

24 Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung

Mit der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2009 ist eine Neuverschuldung für die Haushalte der Länder ab 2020 grundsätzlich verboten. Für bestimmte Sondersituationen eröffnet das Grundgesetz die Möglichkeit, Ausnahmen von diesem Verbot zuzulassen. Das Land ist gehalten, die neue Schuldenregel des Grundgesetzes im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenz näher auszugestalten. Während die meisten Länder bereits dahingehende (unterschiedliche) Regelungen getroffen haben, gilt für Nordrhein-Westfalen immer noch die (alte) Schuldenregel des Artikels 83 Satz 2 der Landesverfassung.

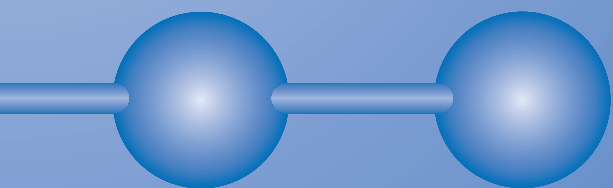
Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine neue Schuldenregel (Schuldenbremse) baldmöglichst in der Landesverfassung zu verankern und die nach dem Grundgesetz zugelassenen Ausnahmen in einem Ausführungsgesetz zu konkretisieren. Die Tatbestände sind so präzise zu fassen, dass Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse unterbunden werden.

Um eine Neuverschuldung im Jahr 2020 zu vermeiden, sollte das bestehende Defizit in einem verbindlichen linearen Abbaupfad kontinuierlich schrittweise bis auf null zurückgeführt werden.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsplan 2011

Der Haushalt 2011 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) vom 18.05.2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - GV.NRW. S. 248) festgestellt. Der Haushaltsplan 2011 schließt in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit 55.261.161.600 €.

Die Entwicklung der über einen längeren Zeitraum betrachteten Haushaltsvolumina stellt sich seit 2009² wie folgt dar:

Tabelle 1

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen	Veränderung des Haushaltsvolumens im Vergleich zum Vorjahr
	in Mio. €	in v. H.
2009	55.323,9	6,4
2010	53.111,4	-4,0
2011	55.261,2	4,0
2012	58.902,0	6,6
2013	59.919,0	1,7

2 Haushaltsrechnung 2011

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2011 nach Art. 86 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 20.12.2012 dem Landtag vorgelegt;³ die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 20.12.2012 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2011 geprüft.

2.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind im Abschlussbericht gemäß § 84 LHO erläutert.

2 Zur geänderten Darstellungsweise siehe Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts, S. 2f.
3 Drucksache (Drs.) 16/2060.

Die Haushaltsrechnung 2011 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1-5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere – in der Anlage III – die Übersicht über die Jahresabschlüsse der insgesamt sechs Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO⁴ und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLB).

Für die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des BLB wurden von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2011 sind die Begründungen der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt. Der Vermögensnachweis nach § 86 LHO ist in der Anlage VI dargestellt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

2.2 Haushaltsabschluss

Der Kassenabschluss des Haushaltsjahres 2011 gemäß § 82 Nr. 1 Buchst. c LHO weist mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben i. H. v. jeweils 56.013.214.920,77 € ein ausgeglichenes Ergebnis auf.⁵

Unter Einbeziehung der aus dem Vorjahr übertragenen sowie der in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2011 nach § 83 Nr. 2 d LHO

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2010 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2012 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2010 übertragene Einnahmereste	361.215.560,38 €	
aus dem Haushaltsjahr 2010 übertragene Ausgabereste	1.432.850.764,14 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2010 übertragenen Haushaltsreste		-1.071.635.203,76 €
in das Haushaltsjahr 2012 zu übertragende Einnahmereste	202.620.595,28 €	
in das Haushaltsjahr 2012 zu übertragende Ausgabereste	1.404.332.024,75 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2012 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.201.711.429,47 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		-130.076.225,71 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		-130.076.225,71 €

Die Differenz zwischen dem Saldo aus den im Vorjahr 2010 gebildeten und in das Haushaltsjahr 2011 gemäß § 83 Nr. 2 Buchst. a LHO übertragenen Einnahme- und Ausgaberesten sowie dem Saldo aus den im Haushaltsjahr 2011 zu bilden-

⁴ Finanzbericht 2013, Nr. 5.2 Landesbetriebe (Drs. 16/1401, S. A 49).

⁵ Haushaltsrechnung 2011, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO (S. 38).

den und in das folgende Haushaltsjahr 2012 gemäß § 83 Nr. 2 Buchst. b LHO zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten führt zu dem rechnungsmäßigen Jahresergebnis 2011 nach § 83 Nr. 2 Buchst. d LHO i. H. v. -130.076.225,71 €.⁶

Die Gesamtbeträge der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Haushalts 2011 mit 56.013.214.920,77 € übersteigen die entsprechenden Werte des Haushalts 2010 mit einem Gesamtvolumen von 53.905.344.119,55 € um jeweils 2.107.870.801,22 € bzw. rd. 3,9 v. H.

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2011 sowie die Abweichungen voneinander wie folgt dar:

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2011 * (in Mio. €)

Hauptgruppen		Haushalts-		Abweichungen
		Soll **	Ist	Ist - Soll
Einnahmen				
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	39.076,7	41.264,9	2.188,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.775,8	3.050,9	275,1
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.752,0	6.100,4	348,4
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.656,7	5.597,0	-2.059,7
insgesamt ***		55.261,2	56.013,2	752,0
Ausgaben				
4	Personalausgaben	21.641,1	21.117,9	-523,2
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.132,2	6.953,1	-179,1
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	21.432,5	21.527,8	95,3
7	Baumaßnahmen	222,5	207,8	-14,7
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.102,9	5.966,5	863,6
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-270,0	240,2	510,2
insgesamt ***		55.261,2	56.013,2	752,0

* Haushaltsrechnung 2011, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9 und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13. – ** Aufgrund erfolgter Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll der jeweiligen Ausgabehauptgruppen gegenüber dem Haushaltsplan 2011 verändert. Die Summe der Ausgabe-sollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert. – *** Differenzen durch Rundungen.

2.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe belaufen sich nach der Haushaltsrechnung auf insgesamt 7.550.627,84 €. Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt.⁷ Ihre Entwicklung stellt sich seit 2009 wie folgt dar:

Tabelle 4

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe	Anteil
			in v. H.
			in Mio. €
2009	55.323,9	27,8	0,05
2010	53.111,4	877,1	1,65
2011	55.261,2	7,6	0,01

Dem Landtag sind im Verlauf des Jahres 2011 Zusammenstellungen i. H. v. 8.246.939,09 € zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. Von den genehmigten Überschreitungen wurden 4.641.094,15 € (Ist-Betrag) tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung sind weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 2.909.533,69 € ermittelt worden, die vom Landtag am 20.03.2013 genehmigt wurden.⁸ Hiervon entfallen 2.755.646,24 € auf Vorgriffe.

Die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste sowie Vorgriffe stellt sich seit 2009 wie folgt dar:

Tabelle 5

Haushaltsjahr	Einnahmestereste	Bruttoausgabestereste	Vorgriffe	Nettoausgabestereste *	Volumen lt. Haushaltsplan	Anteile der Nettoausgabestereste am Volumen
						in v. H.
						in Mio. €
2009	408,6	1.258,8	18,6	1.240,2	55.323,9	2,2
2010	361,2	1.435,0	2,1	1.432,9	53.111,4	2,7
2011	202,6	1.407,3	3,0	1.404,3	55.261,2	2,5

* Bei den Nettoausgaberesten handelt es sich um Bruttoausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres (Ergebnisse gerundet).

⁷ Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage I, S. 119 bis 133.

⁸ Vorlage 16/728, Drs. 16/2298, Plenarbeschlussprotokoll 16/24.

2.4 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen bzw. der Globalen Minderausgaben

Im Einzelplan 20 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 und Titel 371 20 Globale Mehreinnahmen von insgesamt rd. 1.300,7 Mio. € veranschlagt. Bei einem Haushalts-Soll von 55.261,2 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen i. H. v. von 56.013,2 Mio. €. Die Gesamtrechnung 2011 weist somit insgesamt Mehreinnahmen i. H. v. rd. 752,0 Mio. € aus. Da die Ist-Einnahmen die veranschlagten Einnahmen nicht unterschreiten, sind die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen durch realisierte Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen worden.⁹

Die im Haushaltsplan 2011 veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen in den jeweiligen Einzelplänen rd. 18,0 Mio. € bei der HGr. 4 und rd. 142,5 Mio. € bei den HGr. 5 bis 9. Diese wurden im Haushaltsvollzug erwirtschaftet. Darüber hinaus verblieben bei den Personalausgaben des Jahres 2011 Minderausgaben i. H. v. rd. 390,3 Mio. € und bei den Ausgaben der HGr. 5 bis 9 Minderausgaben i. H. v. rd. 661,7 Mio. €, mithin insgesamt rd. 1.052,0 Mio. €, die zur Erwirtschaftung der zentral im Einzelplan 20 veranschlagten Globalen Minderausgaben i. H. v. 460,0 Mio. € herangezogen werden konnten. Die veranschlagten Minderausgaben wurden somit vollständig erwirtschaftet.¹⁰

2.5 Kreditermächtigungen für 2011 und Kreditaufnahmen

Grundsätzlich sind Kreditaufnahmen nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Kreditermächtigungen bestehen für den Kernhaushalt und für Sondervermögen.

2.5.1 Kernhaushalt

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2011 ergebenden Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme stellen sich wie folgt dar:

⁹ Haushaltsrechnung 2011, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 10.

¹⁰ Unterrichtung der Präsidentin des Landtags über die Schreiben des Finanzministers vom 20.12.2012 und 29.01.2013 zur Vorlage der Haushaltsrechnung 2011 (Drs. 16/2060) und Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2011, Band I, Abschnitt V, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 14 ff.

Tabelle 6

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2011 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011	3.353,0
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2011 (nach § 2 Abs. 1 HG 2011)	4.944,5
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2011 fällig werden- den Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2011 und Nr. 4.2 der Finanzie- rungsübersicht zum HG 2011)	19.322,6
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2011 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2010 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2011)	2.342,6
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 (Höchstbetrag)	29.962,7
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2011	24.832,8
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011	5.129,9
./.	in Abgang gestellt	0,0
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012	5.129,9

Eine Kürzung nach § 18 Abs. 3 Satz 3 LHO i. V. m. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO, § 4 und § 1 HG 2011 der für das Haushaltsjahr 2011 fortgeltenden Kreditermächtigung i. H. v. 3.353,0 Mio. € kam nicht in Betracht, da diese den maximal zulässigen Kassenverstärkungskreditrahmen (10 v. H. des Haushaltsvolumens) i. H. v. rd. 5.526,1 Mio. € unterschritt. Von der nach 2012 in der Gesamthöhe von 5.129,9 Mio. € fortgeltenden Kreditermächtigung wurde kein (Teil-)Betrag in Abgang gestellt.¹¹

Nach Auffassung des LRH kommt eine Übertragung der Restkreditermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2011 in das Haushaltsjahr 2012 in voller Höhe nicht in Betracht. Der LRH hat dem Finanzministerium des Landes NRW (FM) gegenüber unter Bezugnahme auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)¹² zu bedenken gegeben, dass eine (fortgeltende) Kreditermächtigung spätestens mit der Verkündung des HG für das zweitnächste Haushaltsjahr nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO entfallen und daher in Abgang gestellt werden sollte.

Das BVerfG ist der Ansicht, dass die Praxis der zeitlichen Verschiebung von Kreditermächtigungen nach der so genannten First-in-First-out-Methode „schwerlich mit dem Grundgedanken der Begrenzung der Verschuldung vereinbar“¹³ ist. Es entspreche dem legitimen Zweck der zweijährigen Wirksamkeit einmal erteilter Ermächtigungen zur Kreditaufnahme gemäß § 18 Abs. 3 der Bundeshaushaltsordnung, wenn jeweils zuerst die für das laufende Haushaltsjahr erteilten Kreditermächtigungen ausgeschöpft und erst im unvorhergesehenen Bedarfsfall von den vorjährigen Ermächtigungen Gebrauch gemacht werde.¹⁴ Dem ist das FM nicht gefolgt. Es verweist hierzu auf seine gegenüber dem LRH bereits mehrfach vorgetragene Auffassung, wonach die Fortgeltung der Kreditermächtigung i. S. d. § 18 Abs. 3 LHO lediglich durch die in § 18 Abs. 3 Satz 3 LHO geregelte

11 Haushaltsrechnung 2011, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2011 und der für 2012 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 10.

12 BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, Deutsches Verwaltungsblatt 2007, 1030 ff.

13 BVerfG, a. a. O., Tz. 138.

14 BVerfG, a. a. O., Tz. 159.

Anrechnung eingeschränkt werde. Weitere Einschränkungen fänden in Wortlaut und Entstehungsgeschichte von § 18 LHO keine Grundlage. Es bestünden daher keine Zweifel, dass die Berechnung der fortgeltenden Kreditermächtigung der aktuellen Rechtsprechung entspreche. Auch die vom LRH zitierte Entscheidung des BVerfG führe zu keiner anderen Bewertung der Rechtslage, da das Gericht – abgesehen von allgemeinen Erwägungen – die First-in-First-out-Methode rechtlich nicht bewertet habe.

Der LRH ist nach wie vor der Auffassung, dass die Praxis der zeitlichen Verschiebung der Kreditermächtigungen mit dem Grundgedanken der Begrenzung der Verschuldung (Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes) nicht vereinbar ist.

Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) zwischenzeitlich durch Urteil vom 12.03.2013 festgestellt, das HG 2011 „verstößt insoweit gegen Art. 83 Satz 2 LV und ist insoweit nichtig, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten“.¹⁵ Nachdem der VerfGH den Zweiten Nachtragshaushalt 2005 mit Entscheidung vom 24.04.2007 für verfassungswidrig erklärt hatte, verzichtete das FM im Einvernehmen mit dem LRH auf die Inanspruchnahme der für 2007 rechnerisch fortgeltenden Kreditermächtigung i. H. v. 1.891,9 Mio. €. ¹⁶ Der LRH hat dem FM zu bedenken gegeben, dass das Urteil des VerfGH vom 12.03.2013 Konsequenzen für die im Haushaltsjahr 2012 fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2011 haben müsste.

Das FM teilte hierzu mit, dass diesem Urteil des VerfGH im Kassenabschluss und in der Haushaltsrechnung 2012 Rechnung getragen werde. Dort werde der für nichtig erklärte Teil der Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 i. H. v. 897,8 Mio. € von der für das Haushaltsjahr 2012 errechneten fortgeltenden Kreditermächtigung abgezogen werden.

2.5.2 Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ sowie „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“

Die Kreditermächtigungen des BLB einschließlich ihrer Voraussetzungen sind in den jährlichen HG geregelt (siehe § 26 HG 2011). Die Kreditermächtigung des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ wurde einmalig in § 4 des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetzes (ZTFoG) ausgesprochen. Die sich für 2011 ergebenden Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen sind in der nachstehenden Übersicht dargestellt:

¹⁵ VerfGH 7/11, www.vgh.nrw.de/entscheidungen/130312_7-11.pdf.

¹⁶ Siehe hierzu Haushaltsrechnung 2006, Band I, Nr. 4.3 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung..., S. 10, unter Hinweis auf die zitierte Entscheidung des VerfGH (VerfGH 9/06).

Tabelle 7

Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen der Sondervermögen in 2011 (in Mio. €)

	Kreditermächtigung des BLB zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen (nach § 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2011)* bis zur Höhe von	630,0
+	zusätzliche Kreditermächtigung des BLB für weitere Investitionen (nach § 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2011)** bis zur Höhe von	270,0
+	verbleibende Kreditermächtigung des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW (nach § 4 ZTFoG besteht eine Kreditermächtigung von 712,0 Mio. €, von der bis Ende 2010 rd. 355,6 Mio. €*** in Anspruch genommen wurden, sodass eine Ermächtigung i. H. v. rd. 356,4 Mio. € verblieb)	356,4
=	Kreditermächtigung der Sondervermögen für 2011 (höchst zulässiger Betrag)	1.256,4
	Kreditaufnahme des BLB in 2011****	497,0
+	Kreditaufnahme des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW in 2011****	354,4
=	Kreditaufnahme der Sondervermögen in 2011	851,4

* Für das Haushaltsjahr 2012, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, wurde die Kreditermächtigung auf rd. 876,9 Mio. € erhöht (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2012). – ** Für das Haushaltsjahr 2012, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, wurde diese Kreditermächtigung auf 100,0 Mio. € reduziert (§ 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2012). – *** Nach der Haushaltsrechnung 2010, Band I, Anlage VI a, S. 151, betrug der Schuldenstand des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW 355.573.350 €. – **** Die Kreditaufnahmen stellen die Differenzen zwischen den in den Haushaltsrechnungen 2010 und 2011 in der Anlage VI a jeweils nachgewiesenen Schuldenständen der beiden Sondervermögen dar.

Der Schuldenstand des BLB belief sich zum Ende des Jahres 2011 auf rd. 3.647,3 Mio. €¹⁷, der des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW auf rd. 710,0 Mio. €¹⁸. Entgegen der Darstellung in der Haushaltsrechnung besteht für die Schuldverpflichtungen des BLB nicht nur ein Haftungsrisiko des Landes nach § 3 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes (BLBG) i. V. m. dem jährlichen HG. Vielmehr handelt es sich bei dem Sondervermögen zwar um einen vom Landshaushalt abgesonderten, doch rechtlich unselbstständigen Teil des Landesvermögens. In entsprechender Weise erhöhen auch die Schulden des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ die Verschuldung des Landes, auch wenn diese durch einen pauschalen Abzug bei den finanzkraftunabhängigen Zuweisungen von den Kommunen anteilig mitgetilgt werden.¹⁹

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

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2011 wurden durch das FM bereinigt.

17 Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage VI a, S. 145.

18 Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage II und Anlage VI a, S. 135 und 145. Der Anteil des Landes am Kapitaldienst beträgt 58,16 v. H.

19 Siehe hierzu Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 3.2.3.

3 Einnahmen und Ausgaben

Im Folgenden soll die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben über die letzten Jahre verdeutlicht werden.

Die Einnahmen und Ausgaben sind von rd. 52.977,9 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 58.418,9 Mio. € im Jahr 2012 angestiegen.

3.1 Gesamtdarstellung der Einnahmen und Ausgaben

Nach HGr. unterteilt stellen sie sich in den letzten vier Jahren wie folgt dar:

Table 8

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (in Mio. €)

Hauptgruppen		Haushaltsjahr			
		2009	2010	2011	2012
Einnahmen					
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	38.597,3	38.179,2	41.264,9	43.619,8
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.722,6	2.893,4	3.050,9	2.681,8
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.358,2	5.515,8	6.100,4	6.955,4
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.299,8	7.316,9	5.597,0	5.161,8
insgesamt *		52.977,9	53.905,3	56.013,2	58.418,9
Ausgaben					
4	Personalausgaben	20.229,9	20.466,0	21.117,9	21.771,0
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.073,4	7.112,2	6.953,1	6.801,6
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	20.385,1	20.363,8	21.527,8	23.669,7
7	Baumaßnahmen	256,6	219,4	207,8	186,8
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.891,6	5.541,6	5.966,5	5.724,5
9	Besondere Finanzierungsausgaben	141,2	202,5	240,2	265,4
insgesamt *		52.977,9	53.905,3	56.013,2	58.418,9

* Differenzen durch Rundungen.

Einnahmen

Allein die Steuereinnahmen einschließlich steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel (HGr. 0), die den Schwerpunkt der Gesamteinnahmen bilden, stiegen von 2009 bis 2012 um rd. 5.022,5 Mio. € und damit um rd. 13,0 v. H. Diese Steigerung berücksichtigt nicht die zum 01.07.2009 wirksam gewordene Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund und den damit verbundenen Wegfall dieser Landessteuer zugunsten von Kompensationszahlungen des Bundes in der HGr. 2.²⁰

Von Bedeutung ist die Entwicklung der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2), die von 2009 mit seinerzeit rd. 4.358,2 Mio. € auf rd. 6.955,4 Mio. € im Jahr 2012 anstiegen. Der Anstieg ist zu großen Teilen durch Mehreinnahmen beim Länderfinanzausgleich, die erhaltenen Bundesergänzungszuweisungen sowie durch die Kompensationszahlungen des Bundes wegen der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund zurückzuführen. Im Haushaltsvollzug 2012 wurden aus dem Länderfinanzausgleich rd. 563,4 Mio. € eingenommen. An Bundesergänzungszuweisungen erhielt das Land rd. 324,3 Mio. €.

In diesem Zusammenhang muss aber darauf hingewiesen werden, dass das Land im Jahr 2012 bei dem dem Länderfinanzausgleich vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich Mindereinnahmen i. H. v. rd. 2.436 Mio. € hinnehmen musste. In der saldierten Betrachtung – Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich – resultiert daraus für das Land eine Zahlungsverpflichtung.²¹

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3) sind von 2009 mit rd. 7.299,8 Mio. € bzw. 2010 mit rd. 7.316,9 Mio. € auf rd. 5.597,0 Mio. € im Jahr 2011 deutlich, von 2011 auf rd. 5.161,8 Mio. € im Jahr 2012 aber nur geringfügig zurückgegangen. Hauptgrund für diese Entwicklung ist die Reduzierung der Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt von rd. 5.037,2 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 3.167,6 Mio. € im Jahr 2011; 2012 stiegen diese Einnahmen auf rd. 3.836,4 Mio. € an. Trotz dieses Anstiegs gingen die Einnahmen der HGr. 3 insgesamt 2012 weiter zurück, weil die Investitionszuweisungen des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II wegfielen.

Ausgaben

Die Personalausgaben (HGr. 4) stiegen von rd. 20.229,9 Mio. € im Jahr 2009 um rd. 1.541,1 Mio. € bzw. um rd. 7,6 v. H. auf rd. 21.771,0 Mio. € im Jahr 2012; der Anstieg i. H. v. rd. 653,1 Mio. € gegenüber rd. 21.117,9 Mio. € im Jahr 2011 ist auf die lineare Erhöhung der Bezüge, die Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und gestiegene Beihilfekosten zurückzuführen.

Gegenüber den weiterhin rückläufigen sächlichen Verwaltungsausgaben und den Ausgaben für den Schuldendienst (von rd. 7.073,4 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 6.801,6 Mio. € im Jahr 2012) nahmen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) im Vergleichszeitraum von rd. 20.385,1 Mio. € auf rd. 23.669,7 Mio. € zu.

20 Siehe hierzu Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 2.5.

21 Zu den Einzelheiten der Einnahmen siehe Schreiben des FM vom 30.01.2013 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags zur Haushaltsentwicklung 2012 (Vorlage 16/598).

Bei weiter zurückgegangenen Bauausgaben (HGr. 7) sind die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) von einer wechselhaften Entwicklung gekennzeichnet. Die Ausgaben des Jahres 2009 i. H. v. rd. 4.891,6 Mio. € stiegen über rd. 5.541,6 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 5.966,5 Mio. € im Jahr 2011, fielen aber 2012 zurück auf rd. 5.724,5 Mio. €.

3.2 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

Die in den Haushaltsrechnungen dargestellten Einnahmen und Ausgaben beinhalten auch Kreditaufnahmen, Tilgungen, Rücklagenbewegungen, haushaltstechnische Verrechnungen und Überschüsse bzw. Fehlbeträge aus Vorjahren. Unter Herausrechnung dieser besonderen Finanzierungsvorgänge ergeben sich für die vergangenen vier Jahre die nachstehenden bereinigten Einnahmen und Ausgaben:

Tabelle 9

Entwicklung der bereinigten Ist-Einnahmen und der bereinigten Ist-Ausgaben (in Mio. €)

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Ist-Einnahmen	52.977,9	53.905,3	56.013,2	58.418,9
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe < OGr. > 32)	5.741,5	5.037,2	3.167,6	3.836,4
./. Entnahmen aus Rücklagen (OGr. 35)	0,0	0,0	0,0	0,0
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	12,8	10,5	8,6	8,7
= Bereinigte Ist-Einnahmen *	47.223,6	48.857,6	52.837,0	54.573,8
Veränderung der bereinigten Ist-Einnahmen zum Vorjahr in v. H.	-5,6	3,5	8,1	3,3
Ist-Ausgaben	52.977,9	53.905,3	56.013,2	58.418,9
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0
./. Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)	130,4	191,8	231,6	256,9
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	10,8	10,7	8,5	8,5
= Bereinigte Ist-Ausgaben *	52.836,7	53.702,9	55.773,0	58.153,5
Veränderung der bereinigten Ist-Ausgaben zum Vorjahr in v. H.	3,2	1,6	3,9	4,3

* Differenzen durch Rundungen.

3.3 Finanzierungssaldo

Aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ergibt sich der Finanzierungssaldo. Hieraus ist erkennbar, inwieweit der Haushalt ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen bzw. Entnahmen aus Rücklagen ausgeglichen wäre.

Tabelle 10

Entwicklung des Ist-Finanzierungssaldos (in Mio. €)

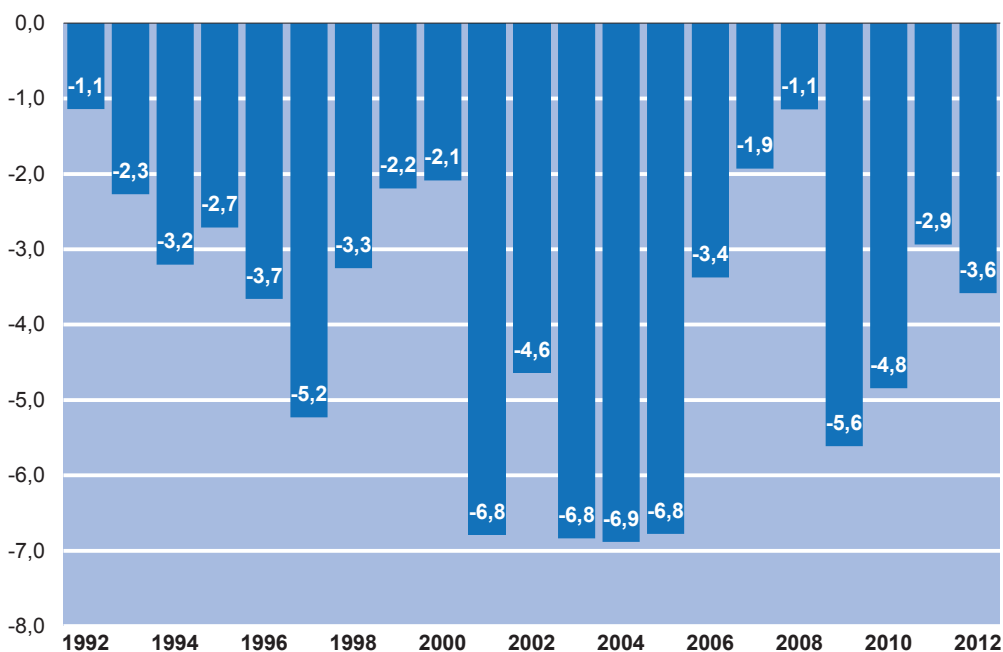
Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Bereinigte Einnahmen (Ist)	47.223,6	48.857,6	52.837,0	54.573,8
./. Bereinigte Ausgaben (Ist)	52.836,7	53.702,9	55.773,0	58.153,5
= Ist-Finanzierungssaldo *	-5.613,0	-4.845,3	-2.936,0	-3.579,7

* Differenzen durch Rundungen. Die Ist-Finanzierungssalden weichen von den in den Haushaltsrechnungen nach § 82 Nr. 2 LHO berechneten Werten ab, da die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben auch noch die haushaltstechnischen Verrechnungen der OGr. 38 und 98 berücksichtigen (siehe Tabelle 9).

Die Schwankungsbreite bei der Unterdeckung des Haushalts ist über einen längeren Zeitraum betrachtet noch größer, wie sich aus der nachfolgenden Abbildung über die Entwicklung des Ist-Finanzierungssaldos ergibt:

Abbildung 1

Ist-Finanzierungssaldo 1992 bis 2012 (in Mrd. €)



Obwohl die betrachtete Zeitspanne sowohl konjunkturell schwächere als auch konjunkturell stärkere Jahre umfasste, schloss kein Jahr mit einem positiven Finanzierungssaldo ab.

3.4 Einzelbetrachtungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Einnahmen (Steuern) und Ausgaben (HGr. 4, 5, 6 und 8) näher betrachtet. Dabei ist auch der Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung einbezogen.²²

3.4.1 Einnahmen aus Steuern

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern (darunter NRW) und Gemeinden haben sich von 2009 bis 2011 wie folgt entwickelt:²³

Table 11

Jahr	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	insgesamt *
	in Mrd. €				
2009	248,3	186,8	38,5	62,4	497,5
2010	245,5	190,3	38,0	63,9	499,8
2011	267,1	205,2	41,1	69,7	542,0

* Differenzen durch Rundungen.

In NRW haben die Steuereinnahmen mit einer weiteren deutlichen Steigerung 2012 einen neuen Höchststand erreicht. Die Entwicklung der einzelnen Steuerarten für die letzten vier Jahre stellt sich wie folgt dar:

Table 12

Steuerart/Jahr	2009	2010	2011	2012
Gemeinschaftssteuern in Mrd. €				
Lohnsteuer	12,8	12,0	13,2	13,9
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	14,3	15,7	16,2	16,5
Veranlagte Einkommensteuer *	2,6	2,8	3,1	3,6
Körperschaftsteuer	1,1	0,9	1,6	1,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,9	1,8	2,0	2,7
Abgeltungsteuer	1,4	0,8	0,8	0,8
Gewerbsteuerumlage	0,3	0,4	0,5	0,5
Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage	0,6	0,7	0,8	0,8
Landessteuern in Mrd. €				
Kraftfahrzeugsteuer **	0,9	0,0	0,0	0,0
Grunderwerbsteuer	1,0	1,1	1,3	1,6
Erbschaftsteuer	1,0	1,1	1,1	1,1
Sonstige Landessteuern	0,6	0,6	0,6	0,6
Einnahmen aus Steuern ***	38,5	38,0	41,1	43,4

* Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Abgeltungsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnehmend aus. – ** Kfz-Steuereinnahmen stehen ab 01.07.2009 dem Bund zu, Kompensationszahlung vereinnahmt in der HGr. 2 – *** Differenzen durch Rundungen.

22 Bei quotierten Ergebnissen bestehen Rundungsdifferenzen. Wegen der Einbeziehung der Mittelfristigen Finanzplanung siehe auch die Ausführungen in den Inhaltlichen Schwerpunkten des Jahresberichts, S. 3.

23 Finanzbericht 2013 des FM, Nr. 7 Finanzstatistische Übersichten (Drs. 16/1401, S. A 103) und – bezüglich der Gemeinden für 2011 – Finanzbericht 2013 des Bundesministeriums der Finanzen, Nr. 5.3.3.2 Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände 2009 bis 2011, S. 161.

Die Gesamtentwicklung in NRW – bezogen auf die Ist-Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2012 einerseits und die prognostizierte Entwicklung bis zum Ende des laufenden Zeitraums der Finanzplanung im Jahr 2016 andererseits – stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 13

Haus- haltsjahr	Steuereinnahmen	Veränderung zum Vorjahr	Steuerfinanzierungs- quote *
	in Mio. €	in v. H.	
2009 **	38.461,4	-8,7	72,8
2010 **	38.002,0	-1,2	70,8
2011 **	41.070,5	8,1	73,6
2012 **	43.415,0	5,7	74,7
2013 ***	44.830,0	3,3	75,3
2014 ****	46.851,0	4,5	75,5
2015 ****	48.759,0	4,1	77,3
2016 ****	50.655,0	3,9	78,2

* Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben in v. H. – ** 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – *** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – **** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401).

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2016 geht das FM – gestützt auf die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ von Oktober 2012 – von anhaltenden Steigerungen aus. Die Steuerschätzung von Oktober 2012 nimmt ein reales Wirtschaftswachstum von jährlich 1,4 v. H. in den Jahren 2014 bis 2016 an.

3.4.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) sind in den vergangenen vier Jahren ständig angestiegen. Ihre Entwicklung weist nach dem Haushaltsplan 2013 und nach der Finanzplanung weitere Steigerungen aus:

Tabelle 14

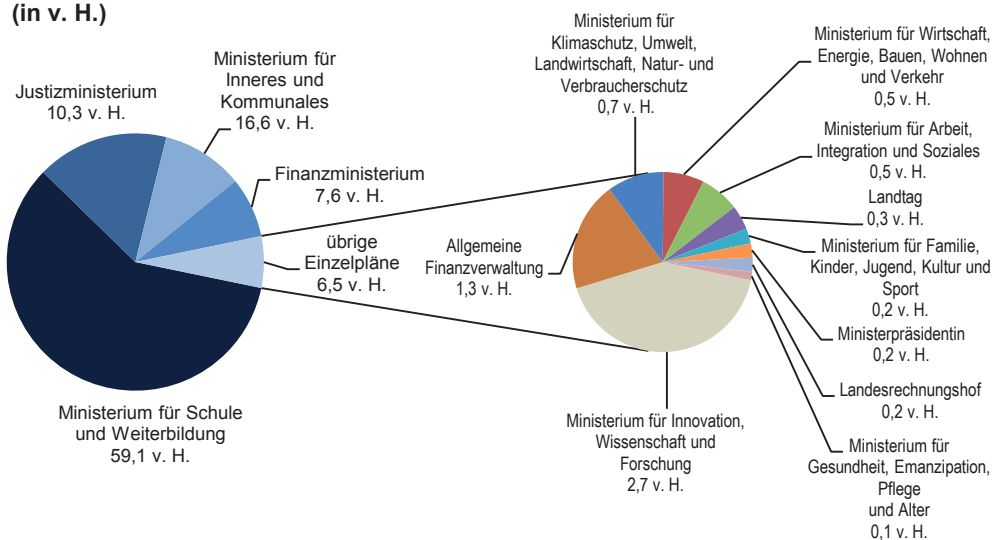
Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote *
	in Mio. €	in v. H.	
2009 **	20.229,9	6,3	38,3
2010 **	20.466,0	1,2	38,1
2011 **	21.117,9	3,2	37,9
2012 **	21.771,0	3,1	37,4
2013 ***	22.907,5	5,2	38,5
2014 ****	23.649,0	3,2	38,1
2015 ****	24.362,0	3,0	38,6
2016 ****	25.141,0	3,2	38,8

* Anteil Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H. – ** 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – *** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – **** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401).

Die Verteilung der Personalausgaben i. H. v. rd. 21.117,9 Mio. € im Jahr 2011 auf die Einzelpläne stellt sich unterschiedlich dar. Aus der nachstehenden Abbildung ergibt sich die prozentuale Aufteilung auf die Einzelpläne:

Abbildung 2

Anteile der Einzelpläne an den Personalausgaben des Haushaltsjahres 2011 (in v. H.)



Eine signifikante Reduzierung der Personalausgaben ist nur dann zu erreichen, wenn die Einzelpläne mit den großen Ausgabenblöcken nicht ausgenommen werden.

Für das Jahr 2011 hat das FM die Personalausgaben einschließlich der indirekten Personalausgaben, die in den Zuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe enthalten sind, aus Anlass einer Kleinen Anfrage exemplarisch ermittelt und mit 24.634 Mio. € beziffert. Der Anteil aller Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 2011 rd. 44,8 v. H.²⁴

3.4.3 Versorgungsbezüge/Versorgungsleistungen

Die Versorgungsbezüge beinhalten keine an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger gewährten Beihilfen, Fürsorgeleistungen und Unterstützungen und sind daher geringer als die insgesamt gewährten Versorgungsleistungen.

Die Entwicklung der Versorgungsbezüge, ihr Anteil an den Personalausgaben und an den Ausgaben insgesamt sowie an den Einnahmen aus Steuern seit 2009 ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Table 15

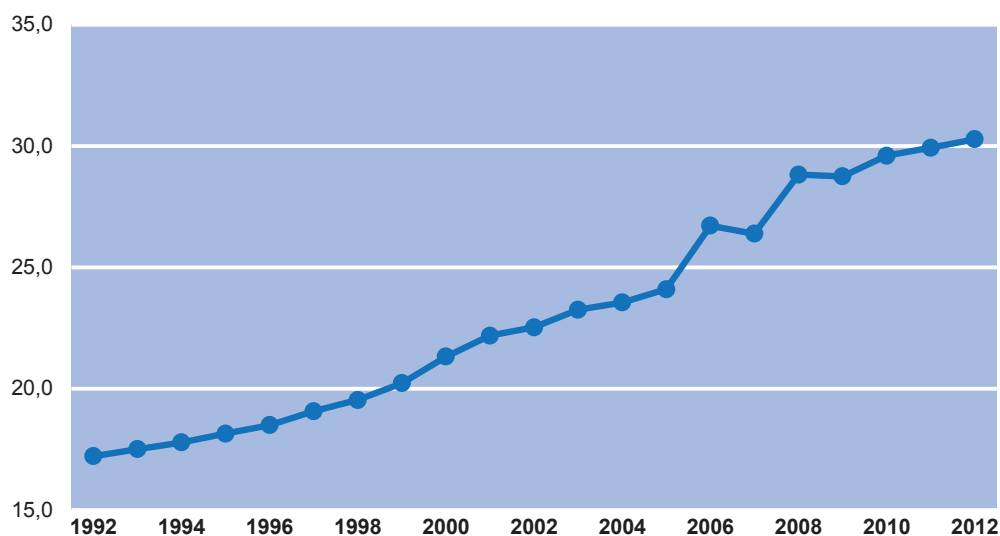
Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge	Anteil der Versorgungsbezüge an den ...		
		Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €	in v. H.		
2009 *	5.002,5	24,7	9,4	13,0
2010 *	5.204,2	25,4	9,7	13,7
2011 *	5.427,0	25,7	9,7	13,2
2012 *	5.668,0	26,0	9,7	13,1
2013 **	5.918,8	25,8	9,9	13,2
2014 ***	6.157,0	26,0	9,9	13,1
2015 ***	6.396,0	26,3	10,1	13,1
2016 ***	6.637,5	26,4	10,2	13,1

* 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – ** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – *** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401); im Übrigen ergänzende Angaben des FM.

Die Versorgungsleistungen nehmen einen immer größer werdenden Anteil an den Personalausgaben des Landes ein. Dies zeigt die seit 1992 dargestellte Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den Gesamtpersonalausgaben:

24 Siehe hierzu Drs. 15/4154.

Abbildung 3

Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den Gesamtpersonalausgaben (in v. H.)

In seiner Modellrechnung „Alterslast“ hat das FM die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bis in das Jahr 2040 prognostiziert. Die im Jahre 2010 noch bei rd. 165.500, im Jahr 2012 bereits bei knapp 180.000 Personen liegende Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger wird bis zu dem im Jahr 2027 erwarteten Höchststand von rd. 229.700 ansteigen und erst danach leicht zurückgehen; für das Jahr 2040 werden 226.700 Personen mit Versorgungsansprüchen erwartet, die den Landeshaushalt mit Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 6,7 Mrd. € belasten würden. Den Anstieg der Versorgungsbezüge führt das FM im Übrigen auch auf die sich ändernde Besoldungsstruktur der Anspruchsberechtigten (höhere Besoldungsgruppen) zurück.²⁵

Um die künftige Finanzierung der Versorgungsleistungen abzufedern, wurde neben dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zusätzlich das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ errichtet.²⁶

Das FM geht davon aus, dass der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ von rd. 3,6 Mrd. € Ende des Jahres 2011 bis auf rd. 7,9 Mrd. € im Jahr 2020 ansteigen wird. Zum frühestmöglichen ersten Auszahlungszeitpunkt im Jahr 2018 werde ein Betrag von rd. 7,3 Mrd. € erreicht sein. Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ hatte zum Ende des Jahres 2011 einen Bestand von rd. 717,7 Mio. €. Die Zuführungsbeträge sollen beginnend mit rd. 340 Mio. € im Jahr 2013 bis zum Ende des derzeitigen Finanzplanungszeitraums im Jahre 2016 auf bis zu rd. 630 Mio. € ansteigen.²⁷

25 Über Einzelheiten der prognostizierten Entwicklung und der Berechnungsgrundlagen siehe Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 2.10. Vgl. im Übrigen Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/1401, S. 33 ff.). Zu der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Jahr 2012 und zu der sich ändernden Struktur siehe Angaben des FM über die Haushaltsentwicklung 2012 zu Nr. 3.1.2 (Vorlage 16/598).

26 Siehe hierzu Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 2.10.

27 Siehe hierzu Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/1401, S. 33 ff.). Nach der Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage II, S. 135 ff., betrug der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ rd. 3,5 Mrd. € und der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsfonds“ rd. 768,0 Mio. € zum Ende des Kalenderjahres 2011.

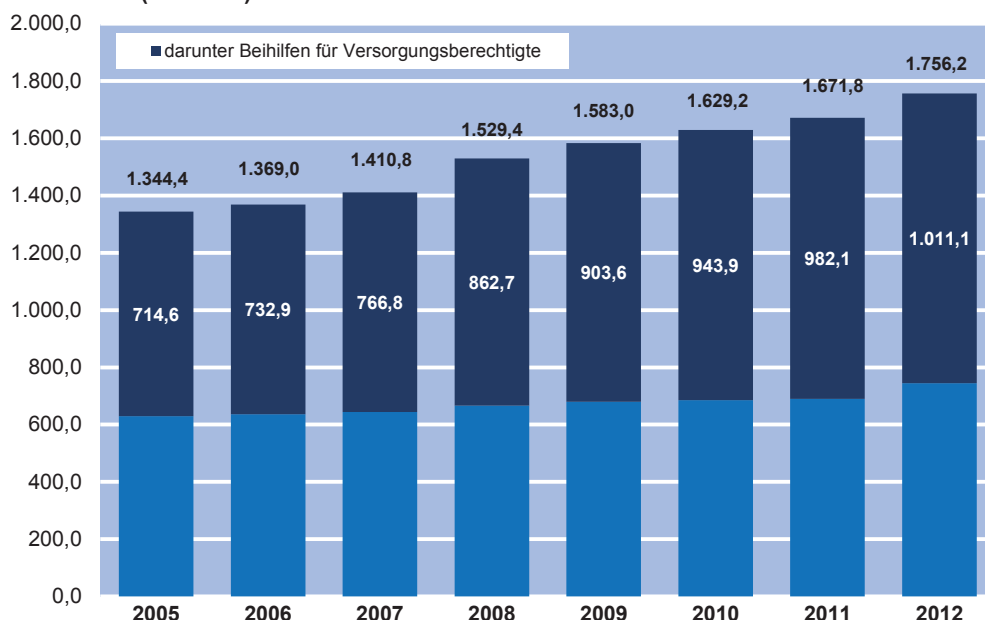
3.4.4 Beihilfen

Ein nicht unbeträchtlicher Anteil an den Personalausgaben entfällt auf die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen. Die Aufwendungen sind in dem von 2005 bis 2012 betrachteten Zeitraum jährlich gestiegen. Der Anstieg der Beihilfeleistungen für die Versorgungsberechtigten ist mit 296,5 Mio. € bzw. rd. 41,5 v. H. hierbei deutlich höher als der Anstieg der darüber hinaus verbleibenden Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen (u. a. für die aktiven Bediensteten) von 115,2 Mio. € bzw. rd. 18,3 v. H.

Die Entwicklung der Ausgaben der OGr. 44 und der darin enthaltenen Ausgaben der Gruppe 446 „Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dgl.“ ist dem nachstehenden Schaubild zu entnehmen:

Abbildung 4

Entwicklung der Ist-Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen – OGr. 44 – (in Mio. €)



3.4.5 Zinsausgaben

Ungeachtet der weiter angestiegenen Gesamtverschuldung des Landes in den letzten Jahren haben sich die Zinsausgaben für Kredite am Kreditmarkt rückläufig entwickelt. Der wesentliche Grund hierfür liegt in dem derzeit niedrigen Zinsniveau; hiervon profitiert das Land sowohl bei der Neuverschuldung als auch bei der Umschuldung. Die Entwicklung der Zinsausgaben stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 16

Haushalts- jahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinslastquote *
	in Mio. €	in v. H.
2009 **	4.631,4	9,8
2010 **	4.486,1	9,2
2011 **	4.332,9	8,2
2012 **	4.140,3	7,6
2013 ***	3.971,0	7,0
2014 ****	4.005,0	6,8
2015 ****	4.185,0	6,9
2016 ****	4.525,0	7,2

* Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Einnahmen in v. H. – ** 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – *** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – **** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach der Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401).

Neben den Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entrichtet das Land auch Zinsen für Kredite aufgrund bestehender Schuldverpflichtungen im öffentlichen Bereich. Diese Zinsausgaben liegen mit rd. 0,5 Mio. € für 2011 und rd. 0,4 Mio. € für 2012 deutlich unter den Zinsausgaben für Kreditmarktmittel.

Die sich auf der Grundlage der Zinsausgaben von rd. 4,1 Mrd. € für 2012 und der Kreditmarktverschuldung zum 31.12.2011 ergebende durchschnittliche Verzinsung beläuft sich nach Angaben des FM auf 3,22 v. H. Diese liegt damit deutlich unter dem für den Zeitraum von 1993 bis 2012 errechneten Mittelwert von 4,43 v. H. und noch deutlicher unter dem Höchstwert des Jahres 1995 von 7,77 v. H. Bezogen auf den Schuldenstand zum 31.12.2011 würde der zuletzt genannte Zinssatz – so die Landesregierung – einer jährlichen Zinsbelastung von 9,9 Mrd. € entsprechen.²⁸

In der Finanzplanung 2009 bis 2013 war ein Anstieg der Zinsausgaben bis auf 5,9 Mrd. € erwartet worden.²⁹ Im Haushaltsplan 2013 sind Zinsausgaben von knapp unter 4 Mrd. € angesetzt. Aus der deutlichen Unterschreitung der vor (nur) rd. dreieinhalb Jahren zur Höhe der Zinsausgaben aufgestellten Planung wird erkennbar, mit welchen Unsicherheiten jede Vorhersage zur künftigen Zinsentwicklung belastet ist.

28 Siehe hierzu Antwort der Landesregierung vom 18.02.2013 auf die Kleine Anfrage 846 (Drs. 16/2093). Der berechnete Durchschnittszins entspricht dem Mittelwert der Jahre 1993 bis 2012 (gewichtetes arithmetisches Mittel im Laufzeitspektrum von ein bis zehn Jahren).

29 Finanzplanung 2009 bis 2013, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drs. 14/9701, S. 40 f.).

3.4.6 Transferausgaben

Transferausgaben sind Leistungen des Staates an Dritte (andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen). Dazu zählen nicht nur freiwillige, sondern auch gesetzlich festgelegte Leistungen. Die Transferausgaben sind seit dem Jahr 2009 ständig angestiegen. Ihre Entwicklung zeigt auch für den Haushalt 2013 und den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung eine weiterhin steigende Tendenz:

Tabelle 17

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Ausgaben	Anteil an den bereinigten Einnahmen
	in Mio. €	in v. H.	
2009 *	24.722,8	46,8	52,4
2010 *	25.396,3	47,3	52,0
2011 *	26.363,2	47,3	49,9
2012 *	27.568,1	47,4	50,5
2013 **	29.613,7	49,7	52,5
2014 ***	30.727,0	49,5	52,1
2015 ***	31.144,0	49,4	51,2
2016 ***	31.511,0	48,7	50,2

* 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – ** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – *** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401).

Wie die Aufstellung zeigt, stellt das Land rd. die Hälfte seiner Einnahmen Stellen bzw. Einrichtungen außerhalb des Landeshaushalts über Zuweisungen und Zuschüsse zur Verfügung. Der Anstieg der Transferleistungen hat sich in den letzten Jahren weiter verfestigt.

Mit dem Stärkungspaktgesetz hat sich das Land verpflichtet, in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung zu stellen. Bereits im Jahr 2011 sind Konsolidierungshilfen i. H. v. 350 Mio. € aus dem Landeshaushalt abgeflossen. Ab dem Haushaltsjahr 2012 werden die im Stärkungspaktgesetz vorgesehenen Konsolidierungshilfen über das bis zum Jahresende 2021 befristete eingerichtete Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ abgewickelt. Im Jahr 2012 wurden an die Gemeinden, die an der Konsolidierungshilfe teilnehmen, insgesamt rd. 415,4 Mio. € gezahlt, davon 350,0 Mio. € an die pflichtig teilnehmenden Gemeinden. Das sind Gemeinden, die auf der Basis ihres Haushalts 2010 überschuldet sind oder in der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2011 bis 2013 überschuldet sein werden. Überschuldet bedeutet, dass diese Gemeinden ihr Eigenkapital aufgezehrt haben oder in den Jahren 2011 bis 2013 aufgebraucht haben werden. Rd. 65,4 Mio. € gehen an die auf Antrag freiwillig teilnehmenden Gemeinden. Bei ihnen handelt es sich um Gemeinden, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten lassen. Für das Jahr 2013 soll dieser Anteil auf rd. 115,8 Mio. € erhöht werden.³⁰

30 Die Mittel für die Konsolidierungshilfen an Gemeinden waren für 2011 veranschlagt bei Kapitel 20 030 Titel 623 00; sie sind ab 2012 ausgewiesen bei Kapitel 20 030 Titel 634 10 (Zuweisungen an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen an pflichtig teilnehmende Gemeinden) bzw. 634 20 (Zuweisungen an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen an auf Antrag teilnehmende Gemeinden). Zu dem das Jahr 2013 betreffenden Mittelbedarf siehe Einführungsbericht des FM zum Einzelplan 20 (Vorlage 16/451).

3.4.7 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen haben sich seit 2009 unterschiedlich entwickelt. Nach dem Anstieg der Investitionen bis zum Jahr 2011 auf rd. 6.174,3 Mio. € war im Jahr 2012 ein Rückgang auf rd. 5.911,3 Mio. € zu verzeichnen. Unter Einbeziehung der Planungsdaten bis 2016 stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Tabelle 18

Haus- haltsjahr	Bau- maß- nahmen	sonstige Investitio- nen (OGr. 81-87)	Investi- tions- zuweisun- gen öffentl. Bereich (OGr. 88)	Investi- tionszu- schüsse sonstige Bereiche (OGr. 89)	ins- gesamt *	Investi- tions- quote **
2009 ***	256,6	554,0	2.812,6	1.525,0	5.148,2	9,7
2010 ***	219,4	509,1	3.497,3	1.535,2	5.761,0	10,7
2011 ***	207,8	781,0	3.532,8	1.652,6	6.174,3	11,1
2012 ***	186,8	1.730,5	2.371,0	1.623,1	5.911,3	10,2
2013 ****	244,0	713,6	2.543,3	2.171,6	5.672,5	9,5
2014 *****	271,0	1.638,0	2.503,0	2.136,0	6.548,0	10,6
2015 *****	285,0	1.350,0	2.536,0	2.083,0	6.254,0	9,9
2016 *****	289,0	1.479,0	2.581,0	2.016,0	6.365,0	9,8

* Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H. – *** 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – **** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – ***** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401).

Die in den Jahren 2010 und 2011 im Verhältnis zu 2009 hohen Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) und höheren Investitionsquoten sind durch die Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ begründet.³¹ Die nach dem Ist-Ergebnis für 2012 und nach der Mittelfristigen Finanzplanung höheren Ausgaben für sonstige Investitionen (OGr. 81-87) beruhen auf verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der ehemaligen WestLB AG:

- 2012: Beteiligung an der Portigon AG i. H. v. 1.000 Mio. € zzgl. rd. 113,4 Mio. € für die Inanspruchnahmen aus den Garantien zur Absicherung der von der Finanzmarktkrise betroffenen Portfolien der WestLB AG.³²
- 2014 bis 2016: Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) i. H. v. 900 Mio. €, 705 Mio. € und 850 Mio. € in den Jahren 2014, 2015 und 2016.

Demnach wird ein nicht geringer Anteil der Investitionsausgaben für Beteiligungen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen aufgewandt und nicht für den Erwerb oder Erhalt von Sachanlagen verwendet.

31 Veranschlagt bei Kapitel 20 100 Titel 884 10 und 884 20.

32 Veranschlagt bei Kapitel 20 610 Titel 831 13 und 871 30.

4 Entwicklung des Landesvermögens

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2011 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 19

Vermögen *	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des BLB nachgewiesen	8.091,5	Werte nach dem testierten Jahresabschluss 2011
b) soweit nicht auf den BLB übergegangen	732,5	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie BLB	2.671,9	Anlage- und Umlaufvermögen nach testierten Jahresabschlüssen 2011
Sondervermögen und Rücklagen	5.868,2	Kapitalvermögen
Forderungen	981,4	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	17.384,5	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.2011
Summe **	35.729,9	

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen – aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zur Haushaltsrechnung 2011: Anlage II (Band I, S. 135 ff.), Anlage III (Band I, S. 151 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 146 ff.), Anlage VI c (Band I, S. 150). Das Vermögen zu den Beteiligungen ist erfasst in dem Finanzbericht 2013, Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/1401, S. A 57 ff.). Die Aufstellung enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO sowie der NRW.BANK. Über das aufgeführte Forderungsvermögen hinaus hat das Land weitere Forderungen gegenüber dem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB i. H. v. 3.936,0 Mio. € und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen i. H. v. 2.186,8 Mio. €, siehe Finanzbericht 2013, Nr. 5.4 Kapitalvermögen (Drs. 16/1401, S. A 53 ff.). Diese Forderungen sind in der Haushaltsrechnung weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. – ** Differenzen durch Rundungen.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das nachgewiesene Vermögen nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt ist. So können z. B. die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundbesitz und das Nennkapital bei den Beteiligungen über oder unter den aktuellen Marktwerten liegen; bei der Veräußerung von Forderungen vor Fälligkeit ist demgegenüber wegen der marktüblichen Abzinsung nur der unterhalb des Nennwerts liegende Gegenwarts- oder Barwert zu erzielen.

Der Vermögensnachweis³³ zur Haushaltsrechnung enthält im Übrigen keine Angaben zu dem über das Grundvermögen und die Forderungen des Landes hinausgehenden Vermögen. In einem kameralen Haushalt ist die Darstellung der aktuellen Vermögenswerte aufgrund der darin nicht vorgesehenen Angaben zum Werteverzehr nur mit Schwierigkeiten möglich. Die in NRW angelaufene Umstellung des kameralen Haushalts auf die Integrierte Verbundrechnung (Projekt „Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen – EPOS.NRW“) soll künftig die Voraussetzungen für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs schaffen.³⁴

33 Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage VI, S. 143 ff.

34 Siehe hierzu Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 3.1.

5 Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands

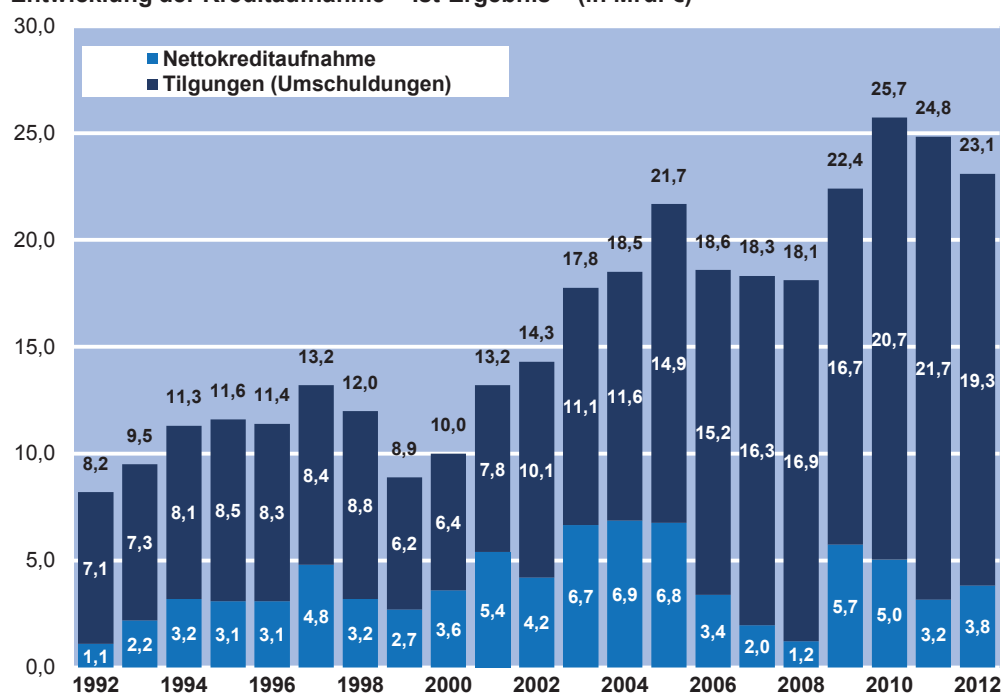
Im Folgenden soll die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands näher betrachtet werden.

5.1 Kreditaufnahme

Die Entwicklung der Kreditaufnahme seit 1992 zeigt folgendes Bild:

Abbildung 5

Entwicklung der Kreditaufnahme – Ist-Ergebnis – (in Mrd. €)



Zur Begründung für den neuerlichen Anstieg der Nettokreditaufnahme im Jahr 2012 verweist das FM auf die von ihm als gesonderte Belastung dargestellte Zahlung von 1 Mrd. € für den Umbau der früheren WestLB AG.³⁵

Ergänzend ist zu bemerken, dass auch die Sondervermögen „BLB“ und „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ von den ihnen erteilten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht haben. Bei einer Gesamtbetrachtung würden diese Kreditaufnahmen die Kreditaufnahme des Landes entsprechend erhöhen.³⁶

³⁵ Presseerklärung vom 10.01.2013, www.fm.nrw.de/presse/2012_01_10_Sparliste.php.

³⁶ Ausführungen zu Nr. 2.5.2.

5.2 Regelverschuldungsgrenze und Nettoneuverschuldung

Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 83 Satz 2 LV, § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO). Ausnahmen davon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 18 Abs. 1 Satz 2 LHO).

Bei der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2009 bis 2011 hatte der Gesetzgeber jeweils die über der Regelverschuldungsgrenze liegende Nettoneuverschuldung mit einer (fortdauernden) Störungslage begründet. Bezogen auf das Planungsjahr 2011 geschah dies, obgleich bereits höhere Steuereinnahmen als 2010 in den Planungen zur Haushaltsaufstellung berücksichtigt worden waren. „Gemessen daran“, so führte der VerfGH in der Begründung seiner zum HG 2011 ergangenen Entscheidung vom 12.03.2013 aus, „war es methodisch widersprüchlich, das Fortbestehen einer Störungslage mit“ (gesamtwirtschaftlichen) „Risiken zu begründen, die nach der eigenen Überzeugung die erwarteten höheren Einnahmen nicht in Frage stellen“.³⁷

Das gegenüber 2010 im Folgejahr tatsächlich deutlich höhere Ist-Ergebnis bei den Steuereinnahmen führte dazu, dass die Regelverschuldungsgrenze im Haushaltsvollzug 2011 – um rd. 19,3 v. H. – unterschritten wurde.

Die Gegenüberstellung der Soll-Werte aus der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2011 und 2012 mit den entsprechenden Ist-Werten im Haushaltsvollzug setzt den aus den Vorjahren bereits erkennbaren Trend fort, dass die Ist-Werte die Planungsdaten zur Nettoneuverschuldung deutlich unterschreiten. Besonders auffällig ist der Ist-Wert für das Jahr 2011, der um rd. 1.789,7 Mio. € unter dem Soll-Wert liegt.

Wie oben ausgeführt,³⁸ hat der VerfGH mit seiner Entscheidung vom 12.03.2013 festgestellt, dass das HG 2011 insoweit gegen Art. 83 Satz 2 LV verstößt und insoweit nichtig ist, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten. Für die vom Haushaltsgesetzgeber mit der fortdauernden Störungslage begründete Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze fehlt es an einer hinreichenden Begründung. Eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unter maßgeblicher Berücksichtigung der Entwicklungstendenz der einschlägigen Konjunkturdaten ist, so der VerfGH, nicht nachvollziehbar dargelegt worden.

Die Berechnungen zur Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2011 und 2012 im Haushaltsplan und im Haushaltsvollzug sowie für den Haushaltsplan 2013 sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

37 VerfGH 7/11, S. 39 ff, www.vgh.nrw.de/entscheidungen/130312_7-11.pdf.

38 Ausführungen zu Nr. 2.5.1.

Tabelle 20

Berechnungen zur im Regelfall maximal zulässigen Kreditermächtigung (Regelverschuldungsgrenze) nach Art. 83 Satz 2 LV *

Haushaltsjahr		2011		2012		2013
Haushaltsplan		Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
		in Mio. €				
	Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	5.330,3	6.174,3	6.538,9	5.911,3	5.672,5
./.	Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.408,2	2.420,9	1.409,6	1.316,7	1.373,7
=	anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	3.922,1	3.753,4	5.129,3	4.594,6	4.298,8
./.	Nettoneuverschuldung **	4.819,8	3.030,1	4.264,1	3.707,9	3.387,3
=	Unterschreitung (+)/Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze	-897,7	723,3	865,2	886,7	911,5
		in v. H.				
	Unterschreitung (+)/Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	-22,9	19,3	16,9	19,3	21,2

* Differenzen durch Rundungen. – ** Nettoneuverschuldung = Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen sowie am Kreditmarkt (OGr. 31 und 32) abzgl. Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 58 und 59).

Mit dem Haushalt 2012 wurde erstmals seit 2008 wieder ein Haushalt aufgestellt, in dem die Summe der anrechenbaren Ausgaben für Investitionen die Nettoverschuldung übersteigt.

5.3 Schuldenstand (Kernhaushalt und Sondervermögen)

Der Schuldenstand des Landes einschließlich der Sondervermögen in den Jahren 2011 und 2012 stellt sich entsprechend der vom FM in der Haushaltsrechnung vorgenommenen Gliederung³⁹ wie folgt dar:

Tabelle 21

Staatsschulden Nordrhein-Westfalens

A. Schulden	2011			2012		
	Ende Kalenderjahr	Ende Haushaltsjahr *	Veränderung zum Vorjahr **	Ende Kalenderjahr	Ende Haushaltsjahr *	Veränderung zum Vorjahr **
	in Mio. €	in Mio. €	in v.H.	in Mio. €	in Mio. €	in v.H.
Kreditmarktschulden	127.412,0	130.373,5	2,5	131.363,1	134.209,9	2,9
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.543,5	2.543,5	-5,1	2.415,0	2.415,0	-5,1
= Gesamtverschuldung des Landes NRW bezogen auf den Kernhaushalt	129.955,5	132.917,0	2,3	133.778,1	136.624,9	2,8
B. Eventualverbindlichkeiten	2011		Veränderung zum Vorjahr in v.H.	2012		
	in Mio. €			in Mio. €		
	Bürgschaften	1.791,5	-16,2	Für 2012 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	955,5	5,4				
+ Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	9.840,9	5,1				
= Summe der Eventualverbindlichkeiten	12.587,9	1,5				
weitere Schuldenstände/ Verbindlichkeiten ***	2011		Veränderung zum Vorjahr in v.H.	2012		
	in Mio. €			in Mio. €		
	Sondervermögen „BLB“ ****	3.647,3	15,8	Für 2012 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ *****	710,0	99,7				
EAA	48.845,1	6,4				

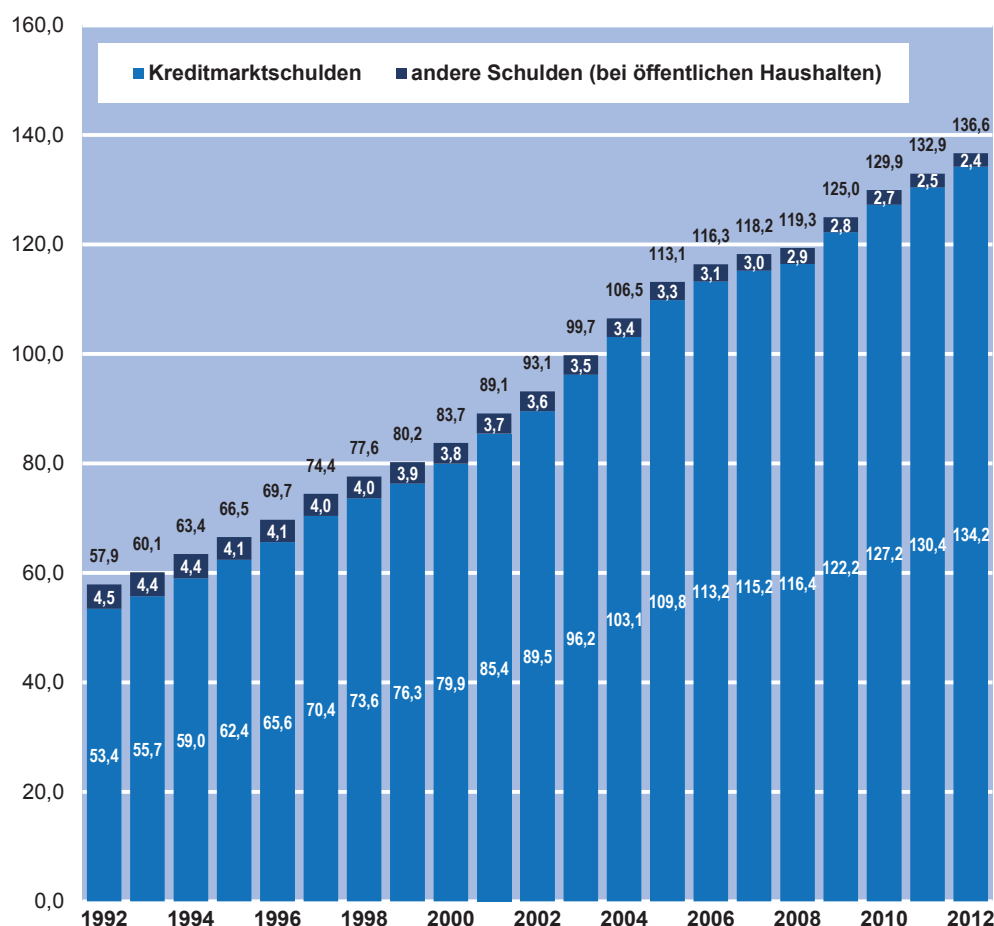
* Die Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr unter Einbeziehung des so genannten „Auslaufzeitraums“ nach Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO. – ** Bei Haushaltsjahr bezogener Betrachtung. – *** Zur vollständigen Wiedergabe der Staatsschulden gemäß Art. 86 Satz 2 LV erfolgt eine nachrichtliche Aufführung der Schuldenstände der Sondervermögen „BLB“ und „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ sowie der Verbindlichkeiten der EAA gegenüber Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt (siehe Haushaltsrechnung 2011, Anlage VI a, Band I, S. 144 f.). – ***** Haftungsrisiko des Landes gemäß § 3 BLBG in Verbindung mit den jährlichen HG. – ***** Anteil des Landes am Kapitaldienst beträgt 58,16 v. H.

39 Die Daten für 2011 sind der Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage VI a, S. 144 ff. sowie der Anlage 3 zur Vorlage über den Kassenabschluss 2011 (Vorlage 16/24) entnommen.

Die nachstehende Entwicklung der Verschuldung zeigt seit 1992 folgenden Verlauf:

Abbildung 6

Entwicklung der Verschuldung des Landes bezogen auf den Kernhaushalt zum Ende des Haushaltsjahres (in Mrd. €)



5.4 Verschuldungssituation des Landes

Trotz ihres gegenüber den Vorjahren deutlichen Anstiegs reichen die Steuereinnahmen als wesentlicher Bestandteil der eigenfinanzierten Einnahmen bei Weitem nicht aus, die Ausgaben des Landes zu decken. Die Rückführung der Nettoneuverschuldung entspricht nicht dem Umfang des Anstiegs der Steuereinnahmen. Den Steuermehreinnahmen des Jahres 2012 gegenüber 2011 i. H. v. rd. 2,35 Mrd. € stand sogar eine Erhöhung der Nettoneuverschuldung um rd. 0,68 Mrd. € gegenüber. Auch die Rückführungen der Nettoneuverschuldungen gegenüber den jeweiligen Vorjahren bleiben für das Haushaltsjahr 2013 und den gesamten weiteren Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2016 deutlich hinter der jeweils prognostizierten Steigerung der Steuereinnahmen zurück.

Tabelle 22

Haushaltsjahr	Nettoneuverschuldung	Veränderung zum Vorjahr *	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Veränderung zum Vorjahr *
2009 **	5,64	4,53	38,60	-3,69
2010 **	4,92	-0,72	38,18	-0,42
2011 **	3,03	-1,89	41,26	3,09
2012 **	3,71	0,68	43,62	2,35
2013 ***	3,39	-0,32	45,06	1,44
2014 ****	3,32	-0,06	47,08	2,02
2015 ****	2,62	-0,70	48,99	1,91
2016 ****	2,49	-0,13	50,88	1,90

* Differenzen durch Rundungen. – ** 2009 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2012 nach Kassenabschluss. – *** 2013: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2013. – **** 2014 bis 2016: Soll-Werte nach Finanzplanung 2012 bis 2016 (Drs. 16/1401).

Die haushaltsjährlich neuen Kreditaufnahmen haben den Schuldenstand des Landes in besorgniserregende Höhen steigen lassen. Zu einer bedeutenden Senkung des Finanzierungsdefizits ist es bisher noch nicht gekommen.

Die Lage der Länderhaushalte könnte sich einer Einschätzung der Deutschen Bundesbank zufolge 2013 angesichts einer sich voraussichtlich abschwächenden Steuerdynamik und steigender Ausgaben für Personal, Sachaufwand und Zuweisungen an Kommunen etwas verschlechtern.⁴⁰

Der LRH hat Zweifel, ob die von der Landesregierung bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der „Schuldenbremse“, auf null zu senken.⁴¹

40 Siehe Monatsbericht Februar 2013, „Öffentliche Finanzen“, Abschnitt „Länderhaushalte“, S. 73.

41 Siehe auch in diesem Bericht Beitrag C 24, S. 184 ff.

5.5 Bürgschaften und Garantien

Die in den Jahren 2002 bis 2011 vom Land NRW übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) stellen sich wie nachstehend aufzeigt dar:

Tabelle 23

Haus- haltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewähr- leistungspflichten	insgesamt *
	in Mio. €		
2002	3.976,4	1.739,6	5.716,0
2003	4.387,8	1.829,3	6.217,1
2004	4.596,5	2.071,0	6.667,5
2005	4.480,4	4.167,8	8.648,2
2006	3.492,6	4.178,9	7.671,5
2007	2.888,9	4.282,4	7.171,3
2008	2.646,1	9.360,4	12.006,5
2009	2.951,3	9.398,3	12.349,6
2010	3.045,5	9.359,5	12.405,0
2011	2.747,0	9.840,9	12.587,9

* Differenzen durch Rundungen. Die Daten sind der Anlage VI a der jährlichen Haushaltsrechnung entnommen.

Der Anstieg der Eventualverbindlichkeiten im dargestellten Zeitraum um rd. 6.871,9 Mio. € bzw. rd. 120,2 v. H. ist im Wesentlichen auf die gegenüber den Vorjahren starke Steigerung im Jahr 2008 zurückzuführen, die weitestgehend auf den vom Land übernommenen Risiken für die frühere WestLB AG beruht.⁴²

Dass die Eventualverbindlichkeiten des Landes auch zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die nachstehende Tabelle:

Tabelle 24

Haus- halts- jahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastungen des Landes- haushalts (Ausgaben abzgl. Ein- nahmen) *
	Gebühren	Einnahmen aus der Inan- spruchnahme von Gewähr- leistungen (OGr. 14)	Bearbei- tungs- entgelte	Anteilige Bürgschafts- entgelte des Bundes	Inanspruch- nahme aus Gewähr- leistungen (OGr. 87)	
	in Mio. €					
2009	10,8	4,1	4,9	0,1	56,2	46,3
2010	15,1	3,6	4,9	0,8	37,6	24,5
2011	15,5	3,2	4,5	3,4	283,2	272,5
2012	11,5	20,2	3,6	1,1	140,5	113,4

* Differenzen durch Rundungen.

Die deutliche Erhöhung der im Zusammenhang mit Gewährleistungen stehenden Belastungen des Landeshaushalts in den Jahren 2011 und 2012 ist auf die Inanspruchnahme aus den Garantien zur Absicherung der von der Finanzmarktkrise betroffenen Portfolien der früheren WestLB AG zurückzuführen. Der Landeshaushalt erhält insoweit Zuführungen aus dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“. ⁴³

5.6 Restrukturierung der früheren WestLB AG ⁴⁴

Im Jahr 2008 errichtete das Land das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“. Es soll die Garantien des Landes für die Schuldverpflichtungen der früheren WestLB AG – insbesondere aus dem so genannten Phoenix-Portfolio ⁴⁵ – absichern. Der Bestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ belief sich zum Ende des Rechnungsjahres 2011 auf rd. 950,1 Mio. €. ⁴⁶ Das Land wurde von 2008 bis 2012 aus den Garantien zur Absicherung der früheren WestLB AG i. H. v. insgesamt rd. 489,3 Mio. € in Anspruch genommen. ⁴⁷

Die frühere WestLB AG firmiert seit dem 01.07.2012 unter dem Namen Portigon AG, deren Gesellschafter das Land Nordrhein-Westfalen und die allein vom Land getragene NRW.BANK sind. Wesentlicher Geschäftszweck der Portigon AG ist die Erbringung von Serviceleistungen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Portfolien und sonstigen Vermögensgegenständen der Sparkassen-Finanzgruppe, der EAA und ggf. weiterer Vertragspartner. Nach den Vorgaben der EU-Kommission muss das Servicegeschäft der Portigon AG bis zum Jahresende 2016 veräußert werden. Sollte dies nicht gelingen, müsste es bis Ende 2017 eingestellt werden.

Die EAA geht nach Angaben des FM derzeit davon aus, dass mit einer Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der Verlustausgleichspflicht, die die Anteilseigner zugunsten der EAA eingegangen sind, nicht zu rechnen sei. In seiner Finanzplanung 2012 bis 2016 hat das FM insbesondere im Hinblick auf das Phoenix-Portfolio vorsorglich zur „Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die EAA“ 900 Mio. € für das Jahr 2014, 705 Mio. € für das Jahr 2015 und 850 Mio. € für das Jahr 2016 vorgesehen, die über die vorhandenen Mittel im Risikofonds hinausgehen. ⁴⁸

Die Risiken für den Landeshaushalt erhöhen sich noch dadurch, dass das Land aus einer Werthaltigkeitsgarantie für Anteile der NRW.BANK an der WestLB AG/Portigon AG (2,2 Mrd. € zuzüglich der Verzinsung des Differenzbetrages zwischen jährlich festgestelltem Beteiligungsbuchwert und dem garantierten Wert) von der Bank in Anspruch genommen werden könnte. Ob diese Garantie im Zuge zukünftiger beteiligungsstrategischer Maßnahmen des Landes als Anteilseigner der Portigon AG aus- oder abgelöst wird, ist nach wie vor nicht absehbar.

43 Siehe Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 3.5.

44 Siehe zum Ganzen schon Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nrn. 3.3.1 und 3.3.2.

45 Siehe § 2 des Risikofondsgesetzes vom 28.10.2008 (GV.NRW. S. 636), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 04.12.2009 (GV. NRW. S. 656).

46 Siehe Haushaltsrechnung 2011, Band I, Anlage II, S. 136.

47 Haushaltsrechnungen 2008 bis 2011 sowie Kassenabschluss 2012, Kapitel 20 610 Titel 871 30.

48 Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 2.5.2.5 Investitionen (Drs. 16/1401, S. 42).

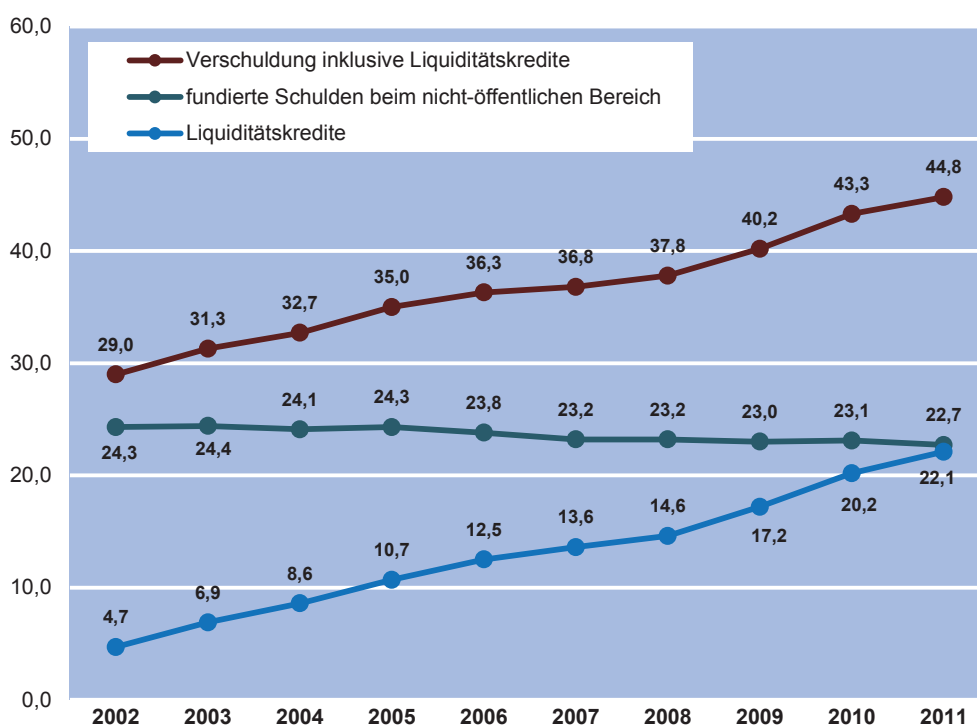
5.7 Verpflichtungen des Landes gegenüber den Kommunen

Der LRH hat bereits mehrfach, zuletzt im Jahr 2012, über die fortgeschrittene Verschuldung der Kommunen und das sich aus Art. 28 Grundgesetz (GG) und Art. 78 LV ergebende Risiko einer Einstandspflicht des Landes berichtet.⁴⁹

Die Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes NRW durch die im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft aufgenommenen eigenen Kredite besteht fort. Wie aus der nachstehenden Übersicht erkennbar, stellt – neben dem Stand der besorgniserregenden Gesamtverschuldung der Gemeinden – der in den vergangenen zehn Jahren zu beobachtende Anstieg der eigentlich nur zur Überbrückung von finanziellen Engpässen in Anspruch zu nehmenden kurzfristigen Liquiditätskredite („Kassenkredite“) ein besonderes Problem dar.

Abbildung 7 *

Entwicklung der Verschuldung der Kommunen in NRW (in Mrd. €)



* Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 4.1.2 Steuerverbund 2013 (Drs. 16/1401, S. 54 f.).

Die Zunahme der Liquiditätskredite verdeutlicht die angespannte Finanzsituation der Kommunen. Liquiditätskredite dürfen grundsätzlich nicht als Regulativ für den Ausgleich bestehender Finanzierungsdefizite erhalten.

Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation erhalten nunmehr aufgrund des zum Jahresende 2011 beschlossenen Stärkungspaktgesetzes zusätzliche Unterstützung. Die Gesamtkosten des über zehn Jahre laufenden Programms betragen 5.850 Mio. €. Hiervon trägt das Land in den Jahren 2011 bis 2020 insgesamt 3.500 Mio. €. Die weiteren Ausgaben i. H. v. 2.350 Mio. € werden von den Kommunen refinanziert. Die Refinanzierung erfolgt i. H. v.

49 Siehe Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 3.2.5.

rd. 65 Mio. € ab 2012 und weiteren rd. 50 Mio. € ab 2013 durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetze. Die Finanzierung der weiteren Komplementärmittel i. H. v. 195 Mio. € ab dem Jahr 2014 erfolgt nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze.⁵⁰

Zusätzliche Belastungen für das Land könnten sich in der Zukunft aus der Abrechnung der Einheitslasten ergeben.⁵¹ Die Landesregierung beabsichtigt, eine verfassungskonforme Neuregelung zur Abrechnung der Einheitslasten auf den parlamentarischen Weg zu bringen.

5.8 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Bund und Länder haben mit dem Stabilitätsrat einen neuen Weg zur Haushaltsüberwachung und Haushaltskonsolidierung beschritten. Dem Stabilitätsrat obliegen die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder und die Durchführung von Sanierungsverfahren.⁵² Die Einrichtung geht auf die Föderalismusreform II zurück und ist in Art. 109 a GG geregelt. Bund und Länder legen dem Stabilitätsrat jährlich Berichte vor. Die Berichte basieren auf festgelegten Kennziffern und Schwellenwerten zur aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung, deren Bestimmung einheitliche Annahmen zugrunde liegen.

In seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 hatte der Stabilitätsrat die folgenden vier Kennziffern beschlossen: den strukturellen Finanzierungssaldo je Einwohner, die Kreditfinanzierungsquote in v. H., die Zins-Steuer-Quote in v. H. und den Schuldenstand je Einwohner.⁵³ Betrachtungszeiträume sind die zwei

50 Ausführungen zu Nr. 3.4.6.

51 Siehe hierzu Jahresbericht 2012 zu Abschnitt A, Nr. 3.2.5 und Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 4.2 Einheitslasten (Drs. 16/1401, S. 58).

52 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG – vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702).

53 In seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 hat der Stabilitätsrat die Kennziffern wie folgt definiert (siehe www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20100428_1.Sitzung/Sitzung.html):

Struktureller Finanzierungssaldo: Finanzierungssaldo in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und bereinigt um konjunkturelle Einflüsse. Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert.

Kreditfinanzierungsquote: Verhältnis der Nettokreditaufnahme in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs zu den bereinigten Ausgaben. Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert. Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.

Schuldenstand: Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (fundierte Schulden am Kreditmarkt). Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt. Der Schuldenstand des betrachteten Jahres im Soll und im Finanzplanungszeitraum errechnet sich aus dem Schuldenstand des vorausgegangenen Jahres zzgl. der Nettokreditaufnahme des betrachteten Jahres.

Zins-Steuer-Quote: Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Zinsausgaben: In der Abgrenzung analog zum Schuldenstand. Steuereinnahmen: Abzgl. Länderfinanzausgleichs-Leistungen und zzgl. erhaltene Länderfinanzausgleichs-Zahlungen in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, allg. Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgabe und Kompensationszahlungen, soweit diese im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden (Kfz-Steuer-Kompensation).

vergangenen Jahre (Ist-Werte) und das laufende Jahr (Soll-Wert) sowie das folgende Jahr (Soll-/Entwurfs-Wert) und die weiteren Jahre der Finanzplanung (Ansätze).

Eine Kennziffer gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten. Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Der Stabilitätsrat leitet die Evaluation einer Gebietskörperschaft ein, wenn mindestens ein Zeitraum auffällig ist.

Zwischenzeitlich sind die Berichte des Bundes und der Länder für die Jahre 2010 bis 2012 behandelt worden. Die NRW betreffende Berichterstattung führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrates, dass dem Land eine Haushaltsnotlage nicht drohe. Die zuletzt für die Herbstsitzung 2012 vom FM NRW vorgelegte Übersicht zu den vier Kennziffern zeigt folgende Ergebnisse auf:

Tabelle 25 *

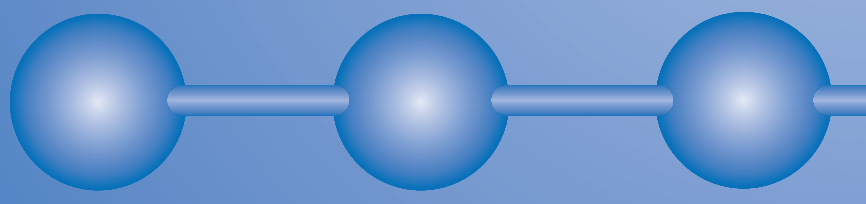
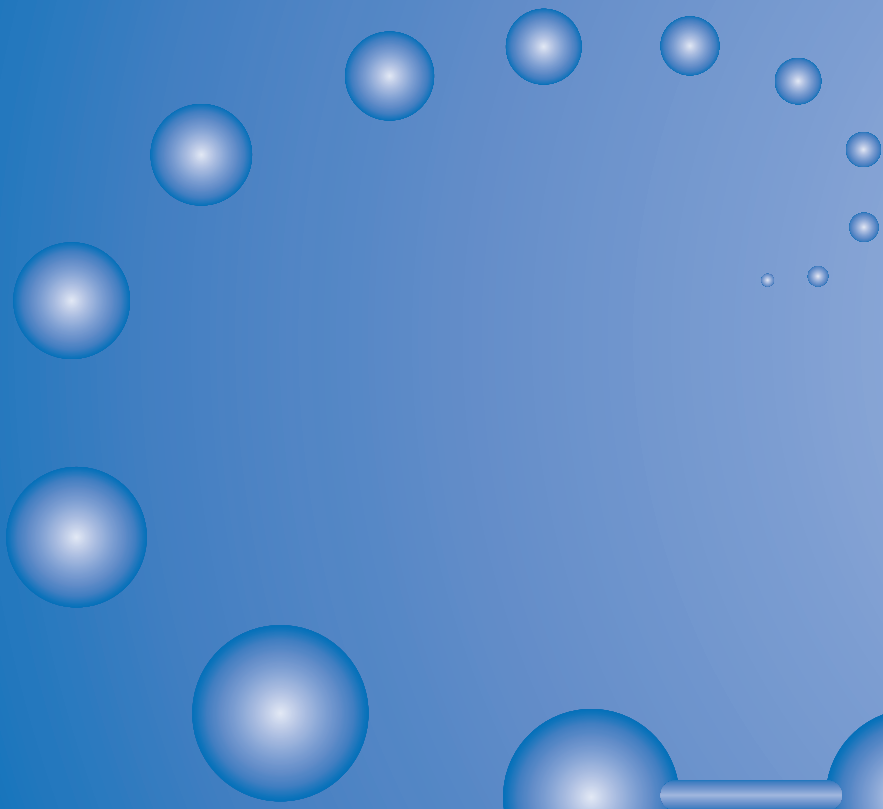
Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes NRW

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung (FPI.)			Überschreitung
	Ist	Ist	Entwurf		FPI.	FPI.	FPI.	
	2010	2011	2012		2013	2014	2015	
Strukt. Finanzierungssaldo **	-264	-162	-180		-164	-98	-64	
Schwellenwert	-424	-281	-347	nein	-447	-447	-447	nein
Länderdurchschnitt	-224	-81	-147					
Kreditfinanzierungsquote ***	8,6	5,3	5,4		4,7	4,2	2,5	
Schwellenwert	9,2	5,3	5,8	nein	9,8	9,8	9,8	nein
Länderdurchschnitt	6,2	2,3	2,8					
Zins-Steuer-Quote ***	11,2	10,1	9,3		8,8	8,7	8,8	
Schwellenwert	13,7	12,6	12,9	nein	13,9	13,9	13,9	nein
Länderdurchschnitt	9,8	9,0	9,2					
Schuldenstand **	6.903	7.053	7.319		7.524	7.725	7.881	
Schwellenwert	8.439	8.581	8.764	nein	8.964	9.164	9.364	nein
Länderdurchschnitt	6.491	6.601	6.742					
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein			
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.							

* Stabilitätsbericht 2012 des Landes NRW, Seite 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

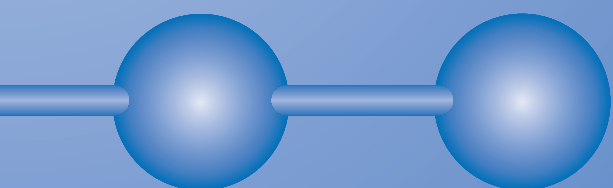
Auch die in der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen (Abschnitte „Standardprojektion“ und „Qualitative Bewertung“) aufgezeigten Werte zur Beurteilung der Haushaltslage führten in allen Jahren zu der Feststellung des Stabilitätsrates, dass eine Haushaltsnotlage nicht drohe.

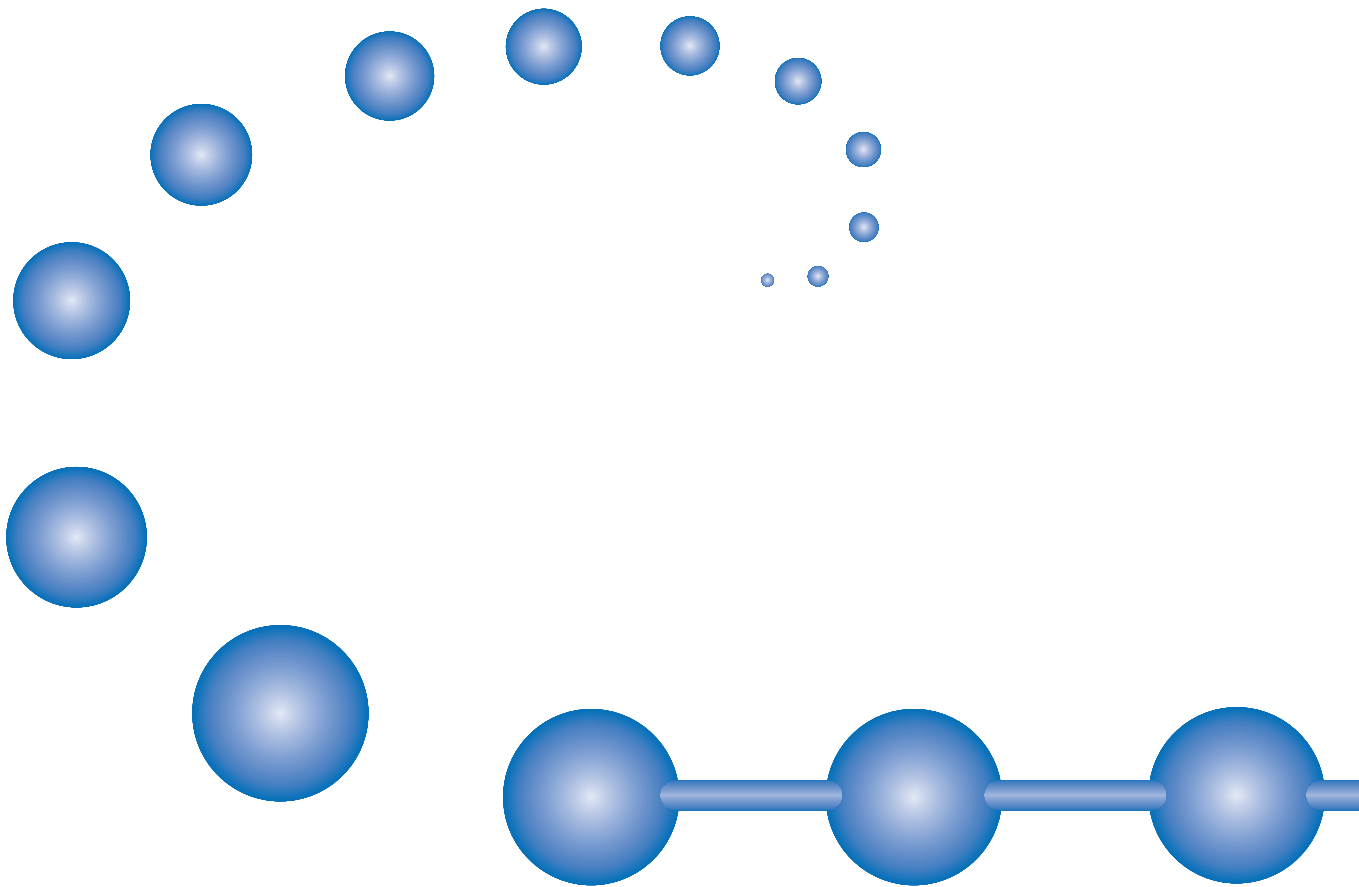
Allerdings bieten die vom Stabilitätsrat für den länderübergreifenden Vergleich aufgestellten Kennzahlen nur einen eingeschränkten Blick auf die Haushaltslage des Landes NRW. Die Stabilitätsberichte beinhalten keinen konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo, sondern einen Finanzierungssaldo in Abgrenzung des Stabilitätsrats. Der Finanzierungssaldo wird jedoch um andere Haushaltspositionen bereinigt. So werden neben finanziellen Transaktionen auch Einnahmen und Ausgaben des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage berücksichtigt. Darüber hinaus bleiben die Extrahaushalte von Sondervermögen wie BLB sowie Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW zurzeit ausgeklammert. Ihre Kreditaufnahmen und Zinsleistungen sind für die Beurteilung der Haushaltslage noch nicht relevant.



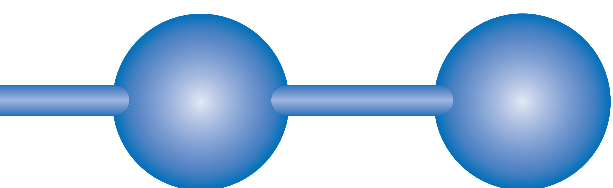
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



6 Einführung des Digitalfunks



Der Landesrechnungshof hat erneut die Einführung des Digitalfunks geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass mehrere bundesweit einheitlich festgelegte Mindestanforderungen an den Betrieb des Digitalfunks nach dem Ergebnis des erweiterten Probetriebs in den ersten Teilnetzabschnitten nicht erfüllt wurden. Die während der lokalen Tests ermittelte tatsächliche Funkversorgung war teilweise nicht ausreichend. Die zur Mängelbeseitigung notwendigen Prozesse sind von dem Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den Digitalfunk noch nicht genehmigt worden.

Zudem muss die in der Zuständigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen liegende Anbindung der Leitstellen der Kreispolizeibehörden an den Digitalfunk beschleunigt vorgenommen werden.

Auch hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass durch die Maßnahmen für die zum Netzaufbau zählende Mängelbeseitigung Mehrkosten in noch nicht bezifferbarer Höhe kurzfristig entstehen werden.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen hat die festgestellten Mängel im Wesentlichen bestätigt und die aus seiner Sicht erforderlichen Maßnahmen zur Behebung eingeleitet.

6.1 Prüfungsgegenstand

Seit Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funksysteme durch Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) an. Die Umsetzung erfolgt auf der Grundlage eines von der Gruppe „Anforderungen an das Netz“ (GAN) im so genannten GAN-Arbeitspapier definierten Mindeststandards.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte in den Jahren 2004/2005 das Pilotprojekt Aachen untersucht und sein Ergebnis der Prüfung in Beitrag Nr. 14 des Jahresberichts 2006 zusammengefasst. 2009 prüfte er die Einführung des Digitalfunks in NRW auf der Grundlage des Phasenkonzepts und fasste das Ergebnis dieser Prüfung in Beitrag Nr. 8 des Jahresberichts 2010 zusammen. Mit der Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den Kreispolizeibehörden in NRW setzte der LRH seine Prüfung zur Digitalfunkeinführung im Jahr 2011 fort. Das Ergebnis dieser Prüfung stellte er in Beitrag Nr. 5 des Jahresberichts 2012 dar.

Schwerpunkt der jetzigen Prüfung war der auf das Jahr 2012 verschobene Beginn des erweiterten Probetriebs und seine Durchführung durch die BOS in drei Teilnetzabschnitten.

6.2 Ausgangslage

In dem zwischen der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) und der Systemtechniklieferantin

am 28.08.2006 abgeschlossenen Systemliefervertrag ist in der Anlage 12 die Durchführung eines erweiterten Probebetriebs als Teil des Abnahmeverfahrens von Netzabschnitten vereinbart worden.

In jedem Teilnetzabschnitt findet zunächst ein dreimonatiger Stabilitätstest durch die Systemtechniklieferantin statt. Daran schließt sich der erweiterte Probebetrieb mit insgesamt sechs Monate dauernden Übungen an. Ziel des erweiterten Probebetriebs ist es, unter realitäts- und betriebsnahen Bedingungen mit einer repräsentativen Anzahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern einen Testbetrieb zum Nachweis der Funktionsfähigkeit, der Stabilität, der Verfügbarkeit und der realisierten Ende-zu-Ende-Funktionalität, der geforderten Dienste sowie dem Nachweis der Erreichbarkeit der für die Phase Betrieb geforderten Service Level durchzuführen.

Die zur Durchführung des erweiterten Probebetriebs bundesweit gültigen Rahmenbedingungen wurden in einem unter Beteiligung der Länder erarbeiteten Konzept der BDBOS vom 12.01.2010 vereinbart. Aufbauend hierauf hat das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW (LZPD) am 18.05.2011 für die Kreispolizeibehörden ein eigenes Konzept zur Durchführung eines erweiterten Probebetriebs entwickelt. Danach ist in allen zehn Teilnetzabschnitten von NRW der sechsmonatige Zeitraum des erweiterten Probebetriebs in zwei Phasen aufzuteilen. Zunächst erfolgt ein zweimonatiger technischer Funktionstest und anschließend eine auf vier Monate verkürzte Übungsphase. Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK) stimmte dem Konzept am 11.07.2011 zu.

Nach Durchführung des erweiterten Probebetriebs fasst das MIK dessen Ergebnisse in einer Stellungnahme gegenüber der BDBOS zusammen. Sollten während des erweiterten Probebetriebs keine abnahmeverhindernden Mängel festgestellt worden sein, erfolgt die Abnahmeerklärung des Teilnetzabschnittes durch die BDBOS gegenüber der Systemtechniklieferantin. Nach den Regelungen des Systemliefervertrages gehen mit der Abnahmeerklärung das Eigentum und die Gefahr des zufälligen Untergangs auf die Eigentümerin über. Damit einhergehend werden für die abnahmepflichtigen Lieferungen und Leistungen, in Bezug auf den jeweiligen Teilnetzabschnitt, 50 v. H. der Vergütung für sämtliche nach dem Leistungsabruf geschuldeten Lieferungen und Leistungen fällig.

6.3 Prüfungsfeststellungen

6.3.1 Nichterfüllung von Mindestanforderungen

Das LZPD hat vom 09.01. bis 06.07.2012 im Teilnetzabschnitt 28.1 (Ausstattungsbereich Düsseldorf), vom 02.04. bis 28.09.2012 im Teilnetzabschnitt 27.1 (Ausstattungsbereich Swisttal-Heimerzheim) und vom 14.06. bis 12.12.2012 im Teilnetzabschnitt 27.2 (Ausstattungsbereich Jülich) den erweiterten Probebetrieb durchgeführt. Über die Durchführung und Feststellungen zum erweiterten Probebetrieb wurden Zwischen- bzw. Abschlussberichte durch das MIK/LZPD gefertigt. Diese kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass, abgesehen von Zeitverzögerungen bei der automatischen Gesprächsweiterleitung von einer Funkzelle zur nächsten (Handoverproblematik), abnahmeverhindernde Mängel i. S. d. Systemliefervertrages bisher nicht festgestellt wurden. Die BDBOS hat zum 12.07.2012

für den Teilnetzabschnitt 28.1 und zum 28.09.2012 für den Teilnetzabschnitt 27.1 gegenüber der Systemtechniklieferantin die Netzabschnittsabnahme erklärt.

Nach den Feststellungen des LRH lagen neben der Handoverproblematik weitere abnahmeverhindernde Mängel in den Teilnetzabschnitten vor. Zum einen fehlte es an einer ausreichenden Digitalfunkversorgung des Grenzverlaufs zu den Niederlanden bzw. zu Belgien. Diese Grenzversorgung stellt eine Mindestanforderung an das Digitalfunknetz nach dem GAN-Papier dar. Zum anderen führten nicht installierte und integrierte bzw. nicht in Betrieb genommene Luftverkehrsfunkzellen zu einer fehlenden Luftversorgung in den geprüften Teilnetzabschnitten. Nach dem GAN-Papier ist die Luftversorgung zwingend erforderlich.

Daneben haben Messungen eine Vielzahl weiterer unterversorgter Funkbereiche aufgezeigt, allen voran in Flughäfen, Bahnhöfen, Tunneln und Stadien.

Nach Auffassung des LRH müssen die beim erweiterten Probebetrieb festgestellten Mängel durch geeignete Maßnahmen in einem geordneten Prozess behoben werden. Erst danach ist die Aufnahme eines operativ-taktischen Wirkbetriebs in NRW möglich. Auf der am 30.06.2011 stattgefundenen 30. Abstimmungskonferenz der BDBOS mit den Projektleitungen des Bundes und der Länder wurden zur Mängelbehebung grundlegende Festlegungen getroffen. Danach erfolgen z. B. Feinjustierungsmaßnahmen, um die für den Netzabschnitt ursprünglich gemäß Einzelabruf zum Systemliefervertrag vereinbarte Funkversorgung zu erreichen.

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH beim LZPD im Juli 2012 lag die von der BDBOS gefertigte Beschreibung des Prozessablaufs einer Feinjustierung erst im Entwurf vor (41. Abstimmungskonferenz vom 28.11.2012). Eine Genehmigung der Prozesse durch den Verwaltungsrat der BDBOS lag bis zum Gesamtabschluss der Erhebungen nicht vor. Dies ist für den LRH nicht nachvollziehbar, da erweiterte Probebetriebe in anderen Bundesländern vor den Tests in NRW bereits durchgeführt waren. Regelungen zur Feinjustierung hätten damit längst vorliegen müssen. Da die für die Feinjustierung notwendigen Prozesse erst 2013 abschließend geregelt werden, wird der LRH zu der Umsetzung von Maßnahmen zur Feinjustierung sowie zu den hierfür entstehenden Kosten erst nach einer weiteren Prüfung Stellung nehmen können.

6.3.2 Leitstellenanbindung Kreispolizeibehörden

Für die Leitstellen der polizeilichen Gefahrenabwehr ist neben der Anbindung an den Digitalfunk die Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik (MVL) in ausschließlicher Verantwortung von NRW beauftragt worden. Da es bei dem hiermit beauftragten Unternehmen zu Verzögerungen kam, mussten Übergangslösungen geschaffen werden, damit NRW überhaupt am erweiterten Probebetrieb teilnehmen konnte.

Im Oktober 2011 schlug daher die Auftragnehmerin vor, für alle betroffenen Leitstellenarbeitsplätze in den Teilnetzabschnitten 28.1, 27.1 und 27.2 Tetra-Sonderarbeitsplätze auf ihre Kosten einzurichten. Allen Beteiligten war dabei bewusst, dass die Tetra-Sonderarbeitsplätze für einen operativ-taktischen Wirkbetrieb nicht alle notwendigen Funktionen boten.

Nach den Feststellungen des LRH waren diese Tetra-Sonderarbeitsplätze im Rahmen des erweiterten Probebetriebs aufgrund unsicherer Technik und mangelnder Betriebsstabilität nicht einsetzbar. Um dennoch den erweiterten Probebetrieb durchführen zu können, mussten die Kreispolizeibehörden ein weiteres Provisorium schaffen und ortsfeste digitale Funkanlagen in den Leitstellen einsetzen.

Auch der Testbetrieb eines Kommunikationssystems als Ziellösung für die Leitstellenanbindung (NORUMAT TIP) in zwei Leitstellen der Polizei musste nach kurzer Zeit abgebrochen werden, da die Testergebnisse unter keinem Gesichtspunkt akzeptabel waren.

In der Konsequenz sieht ein neuer Zeitplan der Auftragnehmerin nunmehr das Jahr 2015 für die Anbindung der Leitstellen an die Zentraleinheiten vor.

Bis zur Realisierung der Leitstellenanbindungen müssen flächendeckend in NRW Übergangslösungen in den Leitstellen realisiert werden. Neben der Beschaffung einer ausreichenden Anzahl entsprechender Endgeräte, erfordert dies auch eine – in den Gesamtkosten bisher nicht enthaltene – Kapazitätserhöhung des Digitalfunknetzes. Nach Ansicht des LRH muss es das Ziel sein, die Provisorien schnellstmöglich zu beenden. Der LRH hat daher gefordert, alle mit dem Anschluss der Leitstellen zusammenhängenden Fragen einer umfassenden Klärung zu unterziehen. Da die weitere Entwicklung derzeit abzuwarten bleibt, wird der LRH diese für einen operativ-taktischen Wirkbetrieb des Digitalfunks in NRW elementare Frage des Anschlusses der Leitstellen in 2013 besonders prüfen.

6.3.3 Mehrkosten

Die im bisherigen Verlauf der erweiterten Probebetriebe festgestellten Mängel müssen vor dem Beginn des operativ-taktischen Wirkbetriebs des Digitalfunks behoben werden. Wann konkret diese Maßnahmen umgesetzt und welche Kosten hierfür entstehen werden, konnte der LRH bis zum Ende der örtlichen Erhebungen nicht ermitteln.

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass derzeit keine belastbaren Kostenschätzungen für die vorgenannten Maßnahmen vorliegen. Es ist jedoch mit Mehrkosten auch für das Projekt BOS Digitalfunk NRW zu rechnen.

6.4 Stellungnahme

Das MIK hat zu den hier dargestellten Bemerkungen in seiner ausführlichen Stellungnahme vom 22.03.2013 im Wesentlichen folgendes ausgeführt:

Die Durchführung des erweiterten Probebetriebs und die Einstufung festgestellter Mängel anhand festgelegter Kriterien obliege der BDBOS. NRW werde lediglich eine Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt.

Zutreffend sei, dass die Grenzversorgung Bestandteil der Grundanforderung an das Netz ist. Bei der Umsetzung des GAN-Papiers seien jedoch zwingend international vereinbarte Grenzwerte zur Vermeidung von Störstrahlung im Ausland

einzuhalten. Insofern mussten bei der soweit realisierten Funkversorgung die Regelungen der international gültigen HCM-Vereinbarung (Harmonised Calculation Method) beachtet werden. Diesen Vorgaben folgend entspräche die derzeitige Funkversorgung ohne diese Einschränkungen grundsätzlich den beschriebenen Grundanforderungen an das Netz.

Unstrittig sei aber auch, dass die derzeitige Versorgung des Grenzverlaufs zu den beiden Nachbarländern den taktischen Anforderungen und damit dem GAN-Arbeitspapier noch nicht vollständig entspräche. Zur Optimierung der Versorgung des Grenzverlaufs sei eine Abstimmung mit den Funknetzbetreibern im benachbarten Ausland durch die BDBOS erforderlich. Diese habe mittlerweile die erforderlichen Gespräche aufgenommen.

Der Abruf der Systemtechnik für die Luftversorgung erfolge in Verantwortung der BDBOS. Eine Berücksichtigung bei der Netzabschnittsabnahme sei nicht vorgesehen. Zwischenzeitlich seien sechs der für NRW vorgesehenen elf Luftfahrtfunkzellen integriert worden und betriebsbereit.

Das MIK hat weiter mitgeteilt, dass von der Netzabschnittsabnahme gemäß Systemliefervertrag die Endabnahme zu unterscheiden sei. Vor diesem Hintergrund sei der Beschluss aus der 41. Abstimmungskonferenz vom 28.11.2012 dahingehend zu werten, dass noch ausstehende Feinjustierungsmaßnahmen keine aufschiebende Wirkung auf eine Erklärung der Netzabschnittsabnahme haben, sondern vielmehr bis zur Endabnahme umgesetzt sein müssen. Verzögerungen bei der Prozessbeschreibung zur Behebung der im erweiterten Probebetrieb erkannten Mängel ergäben sich insbesondere aus der damit im Zusammenhang stehenden Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern. Gleichwohl hätten Mängelbehebungen in Anlehnung an diese Prozesse in anderen Ländern bereits vorher stattgefunden. Um diese Prozesse zu prüfen und zu optimieren sei Anfang 2012 ein Pilot in Sachsen aufgesetzt worden.

Zutreffend seien die vom LRH dargestellten und durch die beauftragte Firma verursachten erheblichen Verzögerungen bei der Anschaltung der polizeilichen Leitstellen über das MVL-System. Auch das MIK schätze den zeitlichen Verzug bis 2015 als realistisch ein. Vor diesem Hintergrund sei die Entwicklung einer weiteren Übergangslösung, die nunmehr zeitlich begrenzt eine Anbindung der polizeilichen Leitstellen über Luftschnittstellen vorsieht, erforderlich geworden. Es sei ferner beabsichtigt, diese Übergangslösung nach dem Abschluss des MVL-Projekts als Rückfallebene weiter vorzuhalten.

Das MIK hat weiter ausgeführt, dass die voraussichtlich erforderliche Kapazitätserweiterung auf 130 v. H. im Bereich der Leitstellen parallel realisiert werde, um den mit diesem Konzept möglicherweise verbundenen höheren Anforderungen zeitgerecht begegnen zu können. Damit würde diese gegebenenfalls später erforderliche Maßnahme zeitlich vorgezogen.

Die hierfür prognostizierten Kosten beliefen sich auf etwa 600.000 € und seien in der fortgeschriebenen Haushaltsunterlage mit Stand Januar 2013 berücksichtigt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

7 IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen des Zensus 2011



Der Landesrechnungshof hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen des Zensus 2011 geprüft. Die notwendigen IT-Verfahren wurden arbeitsteilig durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen und zwei weitere statistische Landesämter programmiert und gepflegt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass für den Zensus 2011 bei dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen keine klar strukturierte Projektorganisation eingerichtet wurde. Das mangelnde Kostencontrolling nahm den Verantwortlichen die Möglichkeit steuernd einzugreifen. Darüber hinaus wurde die Erhöhung der IT-Kosten um rund 16 Millionen € gegenüber den Ländern nicht zeitnah kommuniziert, sodass dem Verlangen zur Erhöhung der grundsätzlich vereinbarten Beteiligung aller Länder an den IT-Kosten nicht zugestimmt wurde. Für die untersuchten Maßnahmen wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet (§ 7 Landeshaushaltsordnung).

Der Landesrechnungshof hat verschiedene Empfehlungen zur Optimierung der Projektstrukturen und zur Schaffung von Kostentransparenz ausgesprochen. Er sieht das Ministerium für Inneres und Kommunales stärker in der Pflicht, künftig die Verantwortung für ein solches Projekt zu tragen, den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen bei der Abrechnung der IT-Kosten zu unterstützen und die Dienstaufsichtsbehörden der anderen Länder auf deren finanzielle Verantwortung für die Beauftragungen durch die länderübergreifenden Projektgruppen hinzuweisen.

7.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen des Zensus 2011 geprüft. Auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen sollten Aussagen zur Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen getroffen und Optimierungspotenziale identifiziert und aufgezeigt werden.

Im Fokus der Prüfung des LRH standen neben der Projektorganisation insbesondere das Kostencontrolling innerhalb der Projektabwicklung und die Abrechnung der für den statistischen Verbund erbrachten IT-Leistungen.

7.2 Ausgangslage

Mit dem Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (ZensG 2011) vom 08.07.2009 wurde die Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.07.2008 über Volks- und Wohnungszählungen in nationales Recht umgesetzt.

Nach den Regelungen des ZensG 2011 haben die statistischen Ämter der Länder umfangreiche Aufgaben im Rahmen des Zensus 2011 wahrzunehmen, u. a. die Aufgabe der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis.

Die notwendigen IT-Verfahren wurden arbeitsteilig durch drei statistische Landesämter programmiert und gepflegt. Sie wurden jeweils allen anderen Ländern zur Verfügung gestellt. Verantwortlich für die Realisierung der IT-Verfahren im Zusammenhang mit den Haushaltsstichproben und den Erhebungen in Sondergebäuden war der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW).

Gemäß § 25 ZensG 2011 gewährte der Bund den Ländern zum Ausgleich der Kosten der Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus am 01.07.2011 eine Finanzausweisung i. H. v. 250 Mio. €. Die Verteilung der Finanzausweisung wurde mit Wirkung vom 24.03.2010 im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung (VwV) zwischen den Ländern beschlossen.

NRW erhielt gemäß § 1 VwV vorab insgesamt 21.056.000 € für die zu erbringenden zentralen IT-Leistungen. Grundlage für diese Summe bildete eine Kostenschätzung von IT.NRW vom 13.01.2009 in selber Höhe. Zum 31.12.2013 erfolgt gemäß § 3 VwV eine Schlussabrechnung der zentralen IT-Kosten, bei der die Summe der nach § 1 VwV erhaltenen Zahlungen für die Jahre 2007 bis 2013 mit der Summe der im gleichen Zeitraum für das Land ausgewiesenen Ist-Kosten verrechnet wird. Alle Länder übernehmen die Nachzahlung auf die Kosten der zentralen IT-Dienste jeweils anteilig.

Mit der VwV wurden IT.NRW verschiedene Berichtspflichten gegenüber den Ländern auferlegt, u. a. hat IT.NRW die Erhöhungen der IT-Kosten unverzüglich schriftlich anzuzeigen (§ 5 Abs. 1 VwV).

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum ZensG 2011 wurden für die Durchführung des Zensus 2011 in NRW voraussichtliche Gesamtkosten i. H. v. rd. 131 Mio. € erwartet.

Der Bund und die Länder erarbeiteten gemeinsam in einer Gremienstruktur die fachlichen und technischen Rahmenbedingungen des Zensus 2011. Die von diesen Projektgruppen definierten Anforderungen bildeten die Grundlage für die Softwareentwicklung bei IT.NRW.

7.3 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

7.3.1 Projektstruktur

Der Zensus 2011 ist nach Angaben von IT.NRW eine für ihn in seiner Umsetzung und Komplexität noch nie dagewesene Aufgabenstellung.

Nach den Feststellungen des LRH war die Schaffung der Organisationseinheit „Projekt: Zensus 2011“ bei IT.NRW im Geschäftsbereich Statistik nicht mit der Einrichtung eines Projektmanagements verbunden, wie es nach der Geschäftsordnung von IT.NRW möglich gewesen wäre. Infolge der fehlenden gesonderten Regelung wurde die „Aufgabe“ Zensus 2011 wie andere Statistikaufgaben auch innerhalb

der bestehenden Organisation umgesetzt. Letztendlich ist es dem Engagement der einzelnen Personen zu verdanken, dass das Projekt trotz diverser Schwierigkeiten nicht gescheitert ist. Nach Ansicht des LRH hätte der Abstimmungsaufwand deutlich reduziert werden können, wenn die Rollen und die Verantwortungen im Rahmen eines Projektmanagements klar definiert worden wären. Die erfolgreiche Durchführung eines solchen Projektes darf nicht nur von dem Engagement einzelner Personen abhängen, sondern es muss durch organisatorische Vorgaben eine funktionierende Zusammenarbeit sichergestellt werden.

Zusammenfassend hat der LRH festgestellt, dass dieses Vorhaben nur effektiv und effizient als Projekt mit einer festgelegten Entscheidungs- und Aufgabenstruktur durchgeführt werden kann. Der LRH hält es bei ähnlichen Aufgabenstellungen dieser Größenordnung für unverzichtbar, diese bei IT.NRW zu projektieren und ein entsprechendes Projektmanagement einzurichten. Bei einem Projekt dieses finanziellen Ausmaßes und der grundsätzlichen Bedeutung ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) die Gesamtverantwortung für das Projekt nicht wahrgenommen hat und die Projektsteuerung IT.NRW überließ. Der LRH sieht das MIK stärker in der Pflicht, künftig die Verantwortung für ein solches Projekt zu tragen und nicht nur eine begleitende Rolle einzunehmen.

7.3.2 Abrechnungsverfahren

Während der Realisierung der IT-Verfahren durch IT.NRW wurde in den von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder gebildeten Projektgruppen fortlaufend die Anpassung der entwickelten und der sich in der Entwicklung befindlichen Software sowie die Erstellung von zusätzlichen Anwendungen beschlossen.

Die infolge dieser Beschlüsse und aufgrund von technischen Problemen resultierenden Mehrkosten für die IT-Leistungen i. H. v. voraussichtlich rd. 16 Mio. € wurden durch IT.NRW entgegen der Regelungen in der VwV nicht zeitnah gegenüber den anderen Statistischen Ämtern der Länder angezeigt, da sie erst im Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2011 erstmalig beziffert werden konnten. Der Kostenerhöhung wurde von den Dienstaufsichtsbehörden der Statistischen Ämter bis Ende 2012 nicht zugestimmt. Der LRH sieht in der mangelhaften Kommunikation von IT.NRW die Ursache für die Probleme mit der Zustimmung der anderen Länder. Große IT-Projekte bergen immer die Gefahr einer Kostensteigerung in sich. Insofern unterscheidet sich der Zensus 2011 nicht von anderen Großprojekten. Der LRH ist daher nicht überrascht, dass die tatsächlichen IT-Kosten über den zu Beginn geschätzten Kosten liegen. Soweit Mehrkosten durch technische Probleme entstanden sind, ist dies ein Risiko, mit dem bei jedweder komplexen IT-Neuentwicklung gerechnet werden muss. Festzuhalten bleibt jedoch, dass die Kommunikation zum „Auftraggeber“ nicht optimal war. Auch vor dem Hintergrund, dass die ursprüngliche Kostenschätzung i. H. v. 21.056.000 € keine fundierte Basis haben konnte, hätte eine regelmäßige und frühzeitige Information über die Kostenerhöhungen erfolgen müssen.

Nach Ansicht des LRH ist es Aufgabe des MIK, IT.NRW bei der Abrechnung der IT-Kosten zu unterstützen und die Dienstaufsichtsbehörden der anderen Länder auf deren finanzielle Verantwortung für die Beauftragungen durch die Projekt-

gruppen hinzuweisen. Letztlich haben alle Länder durch die Formulierung der fachlichen Anforderungen in den Projektgruppen an der Entstehung der Kosten mitgewirkt. Die VwV sieht keine Ausschlusskriterien bei der Abrechnung der Kosten vor. Vielmehr wurde bewusst eine Regelung gewählt, die eine Verrechnung der Mehrkosten vorsieht.

Der LRH erwartet zukünftig auch über den Zensus hinaus, dass die das Land NRW vertretenden Personen im Rahmen ihrer Tätigkeit in länderübergreifenden Gremien verstärkt auf mehr Kostenbewusstsein und -transparenz hinarbeiten. Es ist erforderlich, dass Rückschlüsse zwischen den veränderten Anforderungen und den daraus resultierenden Mehrkosten möglich sind. In einem laufenden Projekt vorgenommene Änderungen können regelmäßig nicht kostenneutral erfolgen. Der LRH sieht die Verantwortung für die Durchführung von steuernden Maßnahmen zur wirtschaftlichen Realisierung von Projekten insbesondere bei den beauftragenden Gremien und nicht nur bei dem ausführenden Dienstleister.

7.3.3 Überleitungsrechnung

IT.NRW leitete seine Kosten aus verschiedenen Kosten- und Aufwandsbuchungssystemen über eine Überleitungsrechnung in das durch die VwV festgelegte Abrechnungsschema über. Im Rahmen einer auf Veranlassung des LRH durchgeführten Überprüfung stellte IT.NRW fest, dass in den Überleitungsrechnungen der einzelnen Jahre aus verschiedenen und teilweise nicht mehr nachvollziehbaren Gründen nicht die der jeweiligen Leistung entsprechenden Stundensätze der Personalkostenberechnung zugrunde lagen. Der auf dem Leistungs- und Entgeltverzeichnis für den Bereich IT basierende Stundensatz enthielt darüber hinaus noch einen Zuschlag für Forschung und Entwicklung i. H. v. 3 €. Der Satz für IT-Leistungen ist nach Auffassung des LRH um diesen Zuschlag zu reduzieren, um somit den Regelungen der VwV, in denen auf die reinen Ist-Kosten abgestellt wird, gerecht zu werden. Zudem stellte der LRH fest, dass in den Jahren 2008 und 2009 Personalkosten von mindestens 250.000 € bislang unberücksichtigt blieben. In Anbetracht der vielen festgestellten Abweichungen hat der LRH den Eindruck gewonnen, dass die Auswertungen für die Überleitungsrechnungen durch IT.NRW keiner Plausibilitätsprüfung unterzogen worden sind. Andernfalls wären die Fehler früher und nicht erst im Rahmen der Prüfung durch den LRH entdeckt worden. Der LRH hat daher dringend empfohlen, die Überleitungsrechnungen zur Vorbereitung der Schlussabrechnung mit den Ländern zu überarbeiten und im Zuge dessen die Personalkosten entsprechend zu korrigieren.

7.3.4 Kostencontrolling

Der Zensus 2011 ist nicht nur ein Projekt mit großer öffentlicher Wahrnehmung, sondern auch mit einem erheblichen finanziellen Volumen. Die Projektverantwortlichen hätten daher jederzeit einen aktuellen Gesamtüberblick über das Projekt haben müssen, um Risiken möglichst früh zu erkennen und rechtzeitig steuernd eingreifen zu können. Nach Ansicht des LRH war dies aufgrund der Gegebenheiten jedoch nur bedingt der Fall. Die tatsächlichen Kosten eines Jahres waren IT.NRW erst nach Erstellung des jeweiligen Jahresabschlusses bekannt. Somit konnte ein aktueller Soll-Ist-Abgleich auf Basis valider Daten nicht erfolgen.

Hierdurch war ein Kostencontrolling, das tatsächlich auch für Steuerungszwecke nutzbar war, nicht möglich. Die durch den Zentralbereich von IT.NRW manuell gepflegten Übersichten und Listen der Kostenentwicklung enthielten Summen von Prognosen zu bestimmten Stichtagen und wurden mit den bis dahin entstandenen Kosten, ergänzt um die geplanten Ausgaben, verglichen. Diese Übersichten und Listen waren nach Ansicht des LRH nicht geeignet, um die Kostenentwicklung einzelner Maßnahmen des Projekts zu analysieren. Er sieht daher IT.NRW in der Pflicht, anlässlich der im Zusammenhang mit dem Zensus aufgefallenen Schwachpunkte, das Kostencontrolling in seiner Gesamtheit einer Evaluation zu unterziehen. Er hat IT.NRW empfohlen, die Informationsgewinnung zu verbessern und auf dieser Grundlage ein aussagekräftiges, verlässliches und auf aktuellen Informationen beruhendes Kostencontrolling zu installieren.

7.3.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der LRH hat im Zuge seiner Erhebungen den Eindruck gewonnen, dass das Thema Wirtschaftlichkeit nicht den notwendigen Stellenwert genießt. Er verkennt dabei nicht, dass der Zensus 2011 unter einem enormen Zeitdruck umgesetzt werden musste und die Realisierung deshalb allen Beteiligten viel abverlangte. Die Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird dadurch jedoch nicht aufgehoben. Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurden bei den einzelnen Teilprojekten weder im Zuge der Planung und Beschaffung noch zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im gebotenen Maße durchgeführt. Insoweit wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet; es liegt ein Verstoß gegen § 7 Landshaushaltsordnung (LHO) vor. Der LRH erwartet, dass künftig die gesetzlichen Regelungen des § 7 LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften bei der Entwicklung bzw. Beschaffung von IT-Verfahren beachtet werden. Nur so lässt sich wirtschaftliches Handeln der Verwaltung sicherstellen und zudem nach außen hin belegen.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales

Das MIK hat in seiner Stellungnahme vom 06.02.2013 zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Feststellungen und Empfehlungen des LRH würden in die nach Bereitstellung der Zensusergebnisse durchzuführende Evaluierung des Zensus 2011 einbezogen werden. Sie werde Basis für die Konzeption und Planung des Zensus 2021 sein.

Das MIK gehe davon aus, dass der aufgrund der Komplexität des Projektes erforderlich gewordene Abstimmungsaufwand seitens IT.NRW zunächst unterschätzt worden sei, sodass aus diesem Grund keine geschäftsübergreifende Projektstruktur geschaffen wurde.

IT.NRW werde die Anregung des Prüfberichts aufgreifen und für künftige vergleichbare Aufgaben ein entsprechendes Projektmanagement einrichten. Das MIK halte eine eigene Projektsteuerung auch aus heutiger Sicht nicht für erforderlich.

Es sehe die organisatorische Verantwortung für dieses länderübergreifende Projekt gemeinsam beim Bund und den Ländern. Zur Wahrnehmung der Verantwortung seien daher länderübergreifende Gremien und Projektgruppen als Entscheidungsinstanzen eingerichtet worden.

Die fachliche Verantwortung sei aufgrund der fachlichen Unabhängigkeit der amtlichen Statistik gemäß dem Verhaltenskodex für europäische Statistiken durch IT.NRW als statistisches Landesamt wahrzunehmen.

In den verantwortlichen Projektgruppen seien auch die Projektkosten regelmäßig erörtert und in die Entscheidungsfindung einbezogen worden. Es sei den beteiligten Landesvertretern bewusst gewesen, dass steigende Anforderungen steigende Kosten nach sich zögen.

Nach derzeitigem Stand ergäben sich Mehrkosten für zentrale IT-Dienstleistungen durch IT.NRW i. H. v. rd. 16,7 Mio. €.

Das Erhöhungsverlangen werde derzeit in einer Arbeitsgruppe der Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter der Länder unter Beteiligung der Länder Niedersachsen, Bayern, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Sachsen geprüft.

Das MIK sagte in seiner Stellungnahme zu, dass der in den Personalkostensätzen von IT.NRW für IT-Dienstleistungen berechnete Zuschlag für Forschung und Entwicklung i. H. v. 3 € pro Stunde von den zentralen IT-Kosten in Abzug gebracht werde. Zudem werde IT.NRW künftig die Feststellungen hinsichtlich der regelmäßigen Kontrolle und Plausibilitätsprüfung der Kosten- und Leistungsrechnung und der hierfür eingesetzten Systeme berücksichtigen sowie die Regelungen des § 7 Abs. 2 LHO beachten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

8 IT-Einsatz beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes sowie die Ordnungsmäßigkeit von IT-Prozessen geprüft. Dabei hat er verschiedene unwirtschaftliche Prozesse sowie nicht notwendige Ausgaben festgestellt. So werden die Anwendungsserver in einer Art Mischverwaltung von drei Dienststellen betrieben. Bei der Neukonzeption des Kommunikationsnetzes des Landesbetriebs beliefen sich die nicht notwendigen Ausgaben auf rund 1 Million € für einen Zeitraum von 27 Monaten. Die Anwenderbetreuung bietet ein erhebliches Optimierungspotenzial, das zur Ausweitung von zwölf kw-Vermerken für Stellen des gehobenen Dienstes führen kann.

8.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den IT-Einsatz beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) geprüft. Ziel der Prüfung waren Feststellungen zur Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes sowie zur Ordnungsmäßigkeit von IT-Prozessen.

8.2 Prüfungsfeststellungen

8.2.1 Kommunikationsnetz von Straßen.NRW

Im Rahmen der Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur (siehe Jahresbericht 2012, Beitrag Nr. 6) hatte der LRH festgestellt, dass Straßen.NRW parallel zur Ausschreibung des Landesnetzes eine Netzoptimierung vorgenommen hatte. Die für die Anbindungen zu entrichtenden Preise lagen im Mittel über den Preisen des zentralen Landesvertrages für vergleichbare, explizit benannte Leitungen.

Bei den nunmehr durchgeführten Erhebungen wurde festgestellt, dass der Auftrag zur Netzoptimierung an den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) vor der Veröffentlichung der Neuausschreibung der Landesnetze erteilt wurde. Ebenso wurde festgestellt, dass für das Kommunikationsnetz von Straßen.NRW aufgrund der vertraglichen Rahmenbedingungen IT.NRW Vertragspartner des externen Netzdienstleisters ist. Zwar wurden die Beschaffungsvorgänge des Netzes von Straßen.NRW formal in den zentralen Landesvertrag überführt, eine Anpassung der Preise erfolgte jedoch nicht. Nach den Erkenntnissen des LRH nutzte Straßen.NRW die technischen Möglichkeiten, z. B. die Priorisierung von Sprache (Voice over IP) gegenüber Daten, des beauftragten Netzes nicht.

IT.NRW war im Rahmen der Neuausschreibung der Landesnetze für eine korrekte Erstellung der Ausschreibungsunterlagen für alle verwalteten Netze verantwortlich. Da die Netzoptimierung bei der Neuausschreibung des Landesnetzes nicht berücksichtigt wurde, ist Straßen.NRW für den Zeitraum vom 01.01.2011 bis 31.03.2013 (Mindestvertragslaufzeit) ein finanzieller Nachteil von annähernd 1 Mio. € entstanden.

Darüber hinaus haben es IT.NRW und Straßen.NRW nach Wirksamwerden des neuen zentralen Vertrages für die Landesnetze versäumt zu prüfen, inwieweit eine Nutzung dieses zentralen Landesvertrages für das Kommunikationsnetz von Straßen.NRW möglich gewesen wäre. Da die Leitungsverbindungen im Vergleich zum vorherigen zentralen Landesvertrag deutlich im Preis gesunken waren, hätte die Wirtschaftlichkeitsberechnung von Straßen.NRW auf der Basis der neuen Preise aktualisiert werden müssen, zumal die Netzkosten einer der bedeutsamsten Kostenverursacher im IT-Bereich von Straßen.NRW sind. Dies gilt umso mehr, als durch den Verzicht auf die technischen Möglichkeiten des Netzes Kosteneinsparungen möglich waren. Auf der Grundlage von Berechnungen von IT.NRW hätte ein weiterer finanzieller Nachteil von rd. 0,36 Mio. € für die Mindestvertragslaufzeit vermieden werden können, wenn die beteiligten Dienststellen die Sachlage nach der Vergabeentscheidung gemeinsam analysiert hätten. Der Impuls dazu hätte von Straßen.NRW ausgehen müssen, da nur dort die technischen Anforderungen an das Kommunikationsnetz bekannt waren.

Der LRH hat Straßen.NRW und dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW (MBWSV) als zuständiger Aufsichtsbehörde empfohlen, kostenträchtige Anbindungen kurzfristig auf kostengünstigere Verbindungen umzustellen.

8.2.2 Serverbetrieb

Der LRH hat festgestellt, dass die Server, die für die Aufgaben von Straßen.NRW zum Einsatz kommen, an einer Vielzahl von Standorten und mit unterschiedlichen Zuständigkeiten betrieben wurden, sodass dies die Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs negativ beeinflusste. Die Fachanwendungen wurden in einer Art Mischverwaltung zwischen Straßen.NRW, IT.NRW und dem IT-Dienstleister des Landschaftsverbands Rheinland betrieben. Auch hinsichtlich der sonstigen Server lag eine unwirtschaftliche Mischverwaltung vor. Durch die festgestellte Mischverwaltung für die IT-Systeme war letztendlich keine der beteiligten Stellen in der Lage, eine bedarfsgerechte IT-Infrastruktur aufzubauen. Da die dafür notwendigen Informationen nirgendwo vollständig vorlagen, konnte letztendlich nur der Status quo fortgeschrieben bzw. konnten Optimierungen nur in Einzelbereichen vorgenommen werden.

Als ursächlich für die praktizierte Mischverwaltung wurden insbesondere personelle Probleme bei IT.NRW angeführt.

Zur Behebung der Defizite sollte der IT-Betrieb kurzfristig neu ausgerichtet werden. So sollten bei IT.NRW die Voraussetzungen zur Betriebsübernahme der Anwendungsserver und SAP-Server geschaffen werden, um diese anschließend dorthin zu verlagern und in das dortige Betriebskonzept zu integrieren. Bezüglich der sonstigen Server hat der LRH empfohlen, ein einheitliches Konzept zur Datenablage in den Niederlassungen zu erarbeiten sowie festzustellen, inwieweit eine dezentrale Datenablage erforderlich ist. Unter Berücksichtigung dieser dezentralen Anforderungen und der technischen Möglichkeiten, verbunden mit den aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen für das Kommunikationsnetz, sollte ein bedarfsgerechtes und wirtschaftliches Infrastrukturkonzept erstellt werden.

Der LRH hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) als Aufsichtsbehörde für IT.NRW aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass der zentrale IT-Dienstleister die vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen kann und somit die Ziele der Neugestaltung der Organisation und Steuerung der Informationstechnik in der Landesverwaltung (Kabinettsbeschlüsse vom 27.06.2006 und 26.06.2009) erreicht werden können.

8.2.3 IT-Betreuung

Bereits bei der Prüfung der regionalen Anwenderbetreuung (siehe Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 4) hatte der LRH Defizite bei der IT-Betreuung von Straßen.NRW festgestellt. Die nunmehr vorgenommenen Erhebungen haben gezeigt, dass die Aufgaben der in den Niederlassungen und Fachcentern eingesetzten IT-Kräfte sich sowohl organisatorisch als auch räumlich überschneiden. Der LRH hat zudem Überkapazitäten, unwirtschaftliche Geschäftsprozesse zur Problemlösung, Defizite bei der Dokumentation sowie den Einsatz überqualifizierten Personals aufgezeigt. So wurden beim Personaleinsatz in den Niederlassungen sowohl von der Quantität als auch von der Qualifikation erhebliche Unterschiede trotz gleicher Aufgaben festgestellt. Aufgrund des Aufgabenprofils sieht der LRH den Einsatz von Tarifbeschäftigten vergleichbar dem gehobenen Dienst (g. D.) in den Niederlassungen als nicht zulässig an. Der Aufwand durch die Betreuung der Anwender an deren Arbeitsplatz ist nach Auffassung des LRH nicht gerechtfertigt, sodass insoweit deutliche Einsparpotenziale bestehen.

Der LRH hat zur Behebung der Defizite Straßen.NRW und dem MBWSV empfohlen, das gesamte IT-Personal organisatorisch der IT-Abteilung des Betriebssitzes zuzuordnen sowie eine zentrale Hotline mit Fehlerverwaltungssystem einzurichten. Aufgrund der Effizienzpotenziale und des nicht zulässigen Einsatzes von Personal sollten zwölf kw-Vermerke g. D. ausgewiesen werden. Das derzeitige regionale Personal des g. D. sollte für die konzeptionelle Vorbereitung der Vereinheitlichung des IT-Betriebs und die Neuorganisation der IT-Betreuung eingesetzt werden.

8.2.4 IT-Geräte- und Lizenzverwaltung

Wie bereits bei der Prüfung des IT-Einsatzes beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (siehe Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 9) wurde auch bei Straßen.NRW eine Überlizenzierung im Bereich der SAP-Nutzung festgestellt. Die Zahl der tatsächlich lizenzpflichtigen Nutzer in der preisgünstigsten Lizenzkategorie lag deutlich unter der der verfügbaren Lizenzen.

Nach den Feststellungen des LRH ist derzeit jede Landesdienststelle grundsätzlich für eine ordnungsgemäße Lizenzierung eigenverantwortlich, es sei denn, die Aufsichtsbehörde hat eine zentrale Regelung innerhalb des Geschäftsbereichs festgelegt. Da der Betrieb der SAP-Systeme auf wenige Standorte in der Landesverwaltung konzentriert ist, die SAP-Nutzung mit erheblichen Lizenzkosten verbunden ist und die SAP-Nutzung im Rahmen der Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW) deutlich ausgeweitet werden soll, sieht es der LRH als ausgesprochen problematisch an, wenn keine landesweit einheitliche Lizenzierung vorgenommen wird.

Der LRH hat das MIK als für die Koordination der Informationstechnik in der Landesverwaltung zuständiges Ministerium gebeten, die Grundlage für eine einheitliche SAP-Lizenzierung für alle IT-Anwender der Landesverwaltung bei IT.NRW zu schaffen.

Die Geräte- und Lizenzverwaltung bei Straßen.NRW wies erhebliche Schwächen auf. Zwar wurden verschiedene Verzeichnisse gepflegt bzw. Softwareverfahren genutzt, verlässliche Ergebnisse konnten daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Die nach den Verwaltungsvorschriften zu § 73 Landeshaushaltsordnung vorgesehenen Inventuren wurden nicht immer vorgenommen. Zudem wurde bei einer Niederlassung ein vom Betriebssitz von Straßen.NRW nicht vorgesehener Lagerbestand festgestellt. Die eingesetzten Verfahren boten zudem keine geeignete Grundlage für die Feststellung der verfügbaren Lizenzrechte einzelner Softwareprodukte. Ein qualifiziertes und wirtschaftliches Lizenzmanagement, mit dem sowohl ein wirtschaftlicher Einsatz der beschafften Software (keine Überlizenzierung) als auch eine rechtmäßige Nutzung der installierten Software (keine Unterlizenzierung) möglich ist, war bei Straßen.NRW nicht erkennbar. Ansätze waren lediglich bei der Integration in den Beschaffungsvorgang und bei Dauer-schuldverhältnissen erkennbar.

Der LRH hat Straßen.NRW die Installation bedarfsgerechter Prozesse empfohlen.

8.2.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Das zum Zeitpunkt der Erhebungen maßgebende Konzept der Umlage der IT-Kosten sah eine Verteilung der IT-Kosten nach dem Verhältnis der Kosten eines einzelnen Endproduktes zu der Summe der Kosten aller Endprodukte vor. Dieser pauschale Algorithmus ermöglichte dementsprechend keine outputorientierte Steuerung der IT-Kosten. Gerade daran mangelte es aber bei Straßen.NRW, da einerseits außerhalb der zentralen IT-Abteilung erhebliche IT-Kosten erzeugt wurden, die faktisch nicht der Steuerung und Kontrolle der IT-Abteilung unterlagen, andererseits aber von Fachabteilungen Defizite in der Bereitstellung von IT-Diensten gesehen wurden, die sie nicht mit Mitteln aus einem eigenen Budget beheben konnten. Steuerungselemente sind im derzeitigen Modell ausschließlich über die Kosten, nicht aber über Leistungen vorgesehen.

Der LRH hat Straßen.NRW empfohlen, die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) so zu gestalten, dass IT-Dienstleistungen auf der Basis kalkulierter Preise in Anspruch genommen werden können und auf der Basis der kalkulierten Preise so verrechnet werden, als wenn sie von einem externen Dienstleister erbracht würden.

8.3 Stellungnahmen

Das MBWSV hat sich in seinem Schreiben vom 06.02.2013 die Stellungnahme von Straßen.NRW vom Vortag zu eigen gemacht. Darin wird ausgeführt, dass Straßen.NRW die Meinung des LRH teile, dass eine IT-Versorgung aus einer Hand seitens IT.NRW ideal wäre. Sobald hier ein belastbares Angebot wirklich erwartbar sei, werde Straßen.NRW seinerseits alle Vorbereitungen treffen, den kompletten Serverbetrieb und die Anwendungsbetreuung an IT.NRW zu übergeben.

Die Empfehlungen zum Kommunikationsnetz würden kurzfristig aufgenommen und notwendige Schritte analysiert und geplant.

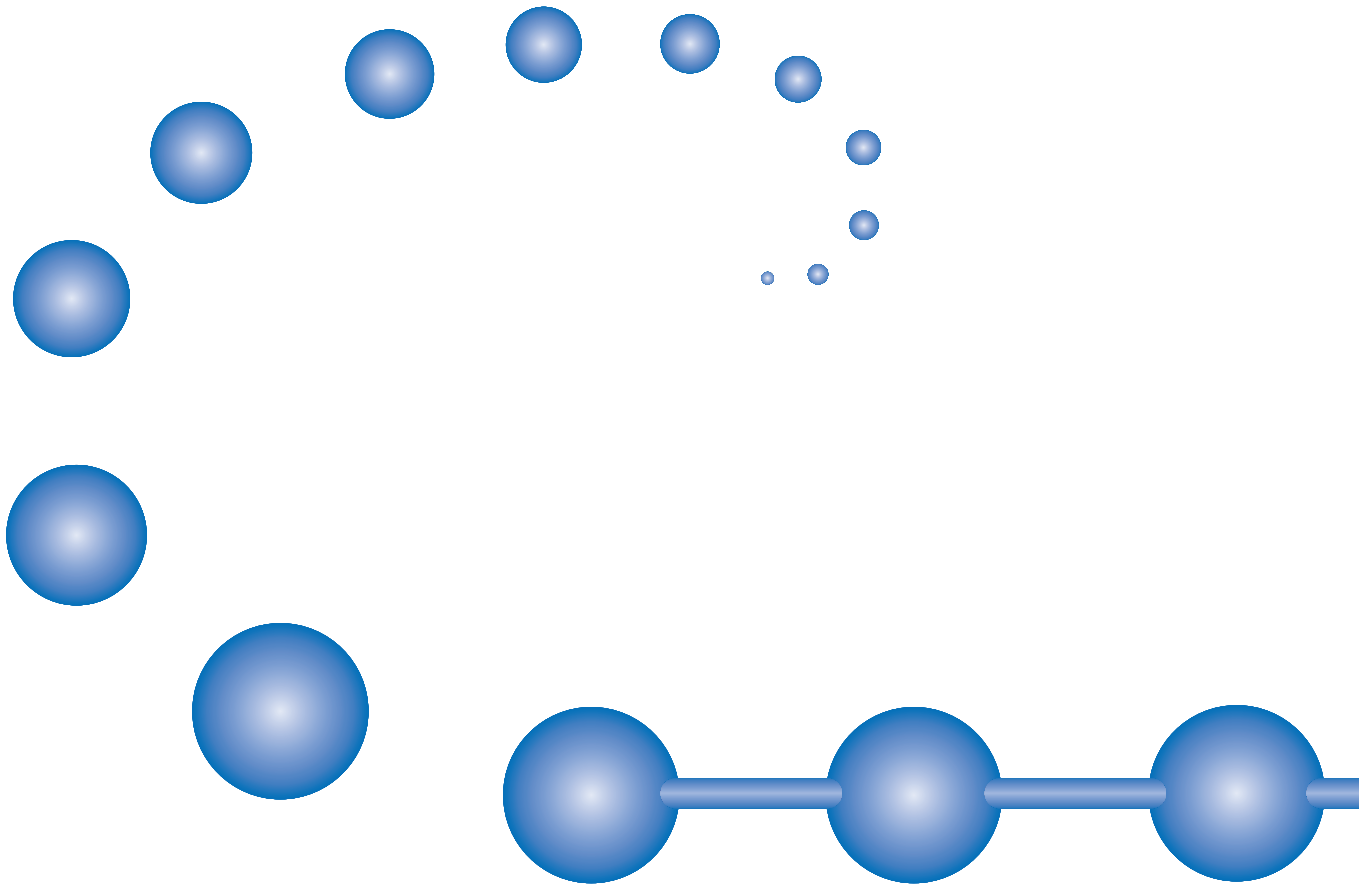
Die vom LRH festgestellten Defizite bei der Geräte- und Lizenzverwaltung habe Straßen.NRW bereits erkannt und Optimierungsmaßnahmen geplant und eingeleitet. Eine Überlizenzierung bei den SAP-Lizenzen sehe Straßen.NRW nicht, da jeder reguläre PC-Anwender SAP-Dienste nutzen solle.

Die Empfehlung des LRH zur Nutzung der KLR entspräche der mittelfristigen Zielplanung von Straßen.NRW, hätte aber in den Vorjahren aus Kapazitätsgründen nicht umgesetzt werden können.

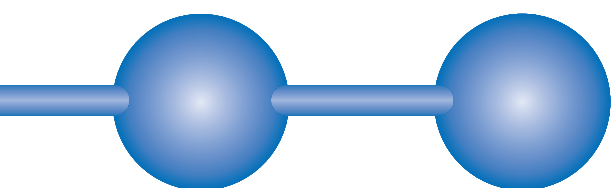
In seiner Stellungnahme vom 21.02.2013 verwies das MIK auf einen Bericht von IT.NRW, nach dem das Personal für den IT-Betrieb weiterhin knapp bemessen sei. Für größere Projekte und damit grundsätzlich anzugehende Themen stünde derzeit kaum Personal zur Verfügung.

Das MIK führte zudem aus, dass der Mittelzuweisungserlass an IT.NRW für das Jahr 2011 bezüglich der Einstellung von Aushilfskräften einen Genehmigungsvorbehalt enthalten hätte, der dazu gedient habe, den Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse zu verringern, eine faktische Ausweitung des Stellenplanes zu verhindern und IT.NRW in die Lage zu versetzen, künftige kw-Verpflichtungen zu erfüllen. Auch unter diesem Genehmigungsvorbehalt wäre jedoch die Beschäftigung von Aushilfen für bestimmte Projekte bei IT.NRW stets möglich gewesen. Durch den Mittelzuweisungserlass 2012 sowie einen weiteren Erlass vom 20.12.2012 sei der Genehmigungsvorbehalt aufgehoben und eine neue Regelung zur Einrichtung zusätzlicher Stellen in Abhängigkeit von der Steigerung des Auftragsvolumens getroffen worden. Das MIK sehe derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)



9 Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten



Der Landesrechnungshof hat sich mit der Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten befasst.

Anlass dafür war eine Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss vom März 2011. Das Ministerium für Inneres und Kommunales kommt darin aufgrund eines Kostenvergleichs mit privat geführten Werkstätten zu dem Ergebnis, dass die polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten wirtschaftlich arbeiten.

Der Landesrechnungshof hat das der Landtagsvorlage zugrundeliegende Zahlenwerk näher untersucht. Er sieht die Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten nicht als nachgewiesen an. Aufgrund vielfältiger Buchungsmöglichkeiten sowie fehlender Vorgaben und Kontrollen ist nämlich nicht hinreichend sichergestellt, dass die bei dem Vergleich maßgebenden Kosten für die Inanspruchnahme einer privat geführten Werkstatt realistisch angesetzt werden.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales räumt Buchungs- und Kontrolldefizite ein, geht allerdings weiterhin davon aus, dass sich der Betrieb der polizeieigenen Werkstätten wirtschaftlich darstellt.

9.1 Ausgangslage

Die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen unterhält für ihren Fuhrpark von rd. 10.000 Fahrzeugen eigene Kraftfahrzeugwerkstätten (im Folgenden polizeieigene Kfz-Werkstätten genannt), die bei 23 Kreispolizeibehörden angebunden sind. Für den Betrieb sind rd. 76 Stellen vorgesehen (Stand Juni 2011). Daneben nimmt die Polizei aber auch privat geführte Kraftfahrzeugwerkstätten in Anspruch.

Das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) betreibt an verschiedenen Standorten weitere Kfz-Werkstätten, die im Folgenden jedoch nicht betrachtet werden.

Die Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kfz-Werkstätten wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Zunächst hatte sich die Landesregierung im Jahre 1998 – einem externen Gutachten folgend – für die Schließung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten ausgesprochen. Im Jahre 2003 beschloss sie indes, diese unter dem Vorbehalt nachgewiesener Wirtschaftlichkeit beizubehalten. Hierzu sollten alle Werkstätten eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einführen. Dabei sollten die Leistungen der polizeieigenen Kfz-Werkstätten mit denen privat geführter Werkstätten verglichen werden. Der mehrjährige defizitäre Betrieb einer Werkstatt sollte nach spätestens fünf Jahren zu ihrer Schließung führen.

Zu Beginn des Jahres 2011 war die Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kfz-Werkstätten Thema parlamentarischer Erörterungen. Das Finanzministerium leitete im März 2011 in einer Landtagsvorlage⁵⁴ dem Haushalts- und Finanzausschuss

54 Vorlage 15/437.

des Landtags Nordrhein-Westfalen eine Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK)⁵⁵ zum wirtschaftlichen Betrieb der polizeieigenen Kfz-Werkstätten zu.

In dieser Vorlage wurde für die Jahre 2005 bis 2010 der Wert aller von den polizeieigenen Kfz-Werkstätten erbrachten Leistungen mit insgesamt rd. 48,8 Mio. € beziffert und Kosten von insgesamt rd. 38,0 Mio. € gegenübergestellt. Daraus errechnete das MIK einen „Gewinn“ i. H. v. 10,8 Mio. €. Nach seiner Auffassung arbeiteten die polizeieigenen Kfz-Werkstätten folglich wirtschaftlich und trugen zur Entlastung des Landeshaushalts bei. Demgegenüber hätte eine Leistungserbringung durch privat geführte Werkstätten, so das MIK, den Landeshaushalt in dem betrachteten Zeitraum mit Mehrkosten zwischen 1,2 und 2,4 Mio. € jährlich belastet. Das Ministerium plane daher weder die Privatisierung noch die Schließung aller polizeieigenen Kfz-Werkstätten.

Der LRH hatte sich auf eine Beratungsbitte des MIK hin bereits im Jahr 2002 dahingehend geäußert, dass er die vom Ministerium gewählte Methode, die Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kfz-Werkstätten anhand eines Kostenvergleichs mit Fremdwerkstätten zu bemessen, grundsätzlich für sachgerecht erachtete.

In der aktuellen Prüfung hat der LRH näher untersucht, ob man nunmehr tatsächlich davon ausgehen kann, dass die polizeieigenen Kfz-Werkstätten wirtschaftlich arbeiten, ob also der von der Landesregierung im Jahr 2003 geforderte Wirtschaftlichkeitsnachweis erbracht ist. Zu der Prüfungsmitteilung vom 11.09.2012 hat sich das MIK mit Schreiben vom 14.01.2013 geäußert.

9.2 Prüfungsfeststellungen

Im Rahmen der Prüfung wurde zunächst der Aufbau der KLR bei den polizeieigenen Kfz-Werkstätten betrachtet. Anschließend wurden die in die KLR eingegebenen Daten kritisch hinterfragt, um Aussagen über die Belastbarkeit des Zahlwerks treffen zu können.

9.2.1 Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung

Die in der Landtagsvorlage ausgewiesenen Gesamtkosten i. H. v. rd. 38 Mio. € sind der Kostenrechnung der Polizei entnommen, in der die Personal- und Sachkosten für den Betrieb der polizeieigenen Kfz-Werkstätten nach einem auf dem Erlasswege vorgegebenen Verfahren erfasst werden.

Der bei den Leistungen angeführte Wert i. H. v. rd. 48,8 Mio. € soll den Betrag ausweisen, der hätte gezahlt werden müssen, wenn anstelle polizeieigener Kfz-Werkstätten privat geführte Werkstätten die Reparaturen durchgeführt hätten. Diese fiktiven Beträge werden beim LZPD anhand eines eigens entwickelten Programms ermittelt. Um sicherzustellen, dass die Kosten einer Fremdvergabe nach marktgängigen Kriterien erfasst werden, nutzt das Programm u. a. die gleichen Softwaremodule, die von Kfz-Gutachtern genutzt werden und sowohl von der Versicherungswirtschaft als auch von der Kfz-Branche als auskömmlich an-

55 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird durchgehend auch für die Vergangenheit beibehalten.

gesehen werden. In dem Programm sind alle infrage kommenden Reparaturleistungen in Gestalt von Leistungsnummern aufgelistet. Für jede Leistungsnummer ist im System die Anzahl der Arbeitswerte (ein Arbeitswert entspricht herstellerabhängig fünf oder sechs Minuten) hinterlegt, anhand derer bemessen werden kann, wie viel bei Inanspruchnahme einer privat geführten Werkstatt zu zahlen gewesen wäre. Demzufolge haben die polizeieigenen Kfz-Werkstätten bei jedem einzelnen Werkstattauftrag die erledigten Reparaturleistungen anhand der Leistungsnummern zur Erfassung in das Programm anzugeben.

Der in der Landtagsvorlage ausgewiesene Betrag i. H. v. 10,8 Mio. € bildet nach dem dargestellten System die Differenz zwischen dem Betrag, den die von den polizeieigenen Kfz-Werkstätten durchgeführten Reparaturen ausweislich der Kostenrechnung der Polizei insgesamt an Kosten verursacht haben, und dem fiktiven Betrag, der hätte aufgebracht werden müssen, wenn privat geführte Werkstätten diese Reparaturen durchgeführt hätten. Weil vorliegend die (Eigen-) Kosten der Polizei geringer sind als die für eine Fremdreparatur aufzubringenden Beträge, ist demzufolge ein Gewinn ausgewiesen.

9.2.2 Belastbarkeit des Zahlenwerks

9.2.2.1

Auffallend war, wie sich das in der Landtagsvorlage dargestellte Gesamtergebnis auf die einzelnen polizeieigenen Kfz-Werkstätten verteilte. Das dazu vorgelegte Zahlenwerk für das Jahr 2010 ergab, dass bei jeder einzelnen polizeieigenen Kfz-Werkstatt ein Gewinn zu verzeichnen war, und zwar zwischen rd. 9 v. H. und rd. 90 v. H. Nur sechs Werkstätten wiesen einen Gewinn aus, der unter 25 v. H. lag. Insgesamt gesehen schienen die polizeieigenen Kfz-Werkstätten damit bemerkenswert wirtschaftlich zu sein.

9.2.2.2

Als aufschlussreich erwies sich auch die vertiefte Befassung mit den Arbeitszeiten. Arbeitszeiten waren in dem beschriebenen System an zwei Stellen ausgewiesen. Zum einen wurden auf dem Reparaturauftrag die tatsächlich angefallenen Arbeitszeiten aufgeführt (im Folgenden: tatsächliche Arbeitszeit). Zum anderen wies auch das genannte Programm Arbeitszeiten aus, in Gestalt von Arbeitswerten nämlich die Zeit, die marktgängig für die jeweilige Reparaturleistung veranschlagt wird und auf deren Basis Fremdwerkstätten die Höhe der Reparaturkosten kalkulieren (im Folgenden: kalkulierte Arbeitszeit). Auf Bitte des LRH wurden die Daten für einen Vergleich dieser beiden Zeiten bezogen auf das erste Halbjahr 2011 aufbereitet. Danach standen insgesamt rd. 34.400 Stunden an tatsächlichen Arbeitszeiten rd. 55.200 Stunden an kalkulierten Arbeitszeiten gegenüber. Das würde bedeuten, dass privat geführte Werkstätten für die von der Polizei im ersten Halbjahr 2011 durchgeführten Reparaturen rd. 20.800 Stunden (60 v. H.) mehr kalkulierten als die polizeieigenen Kfz-Werkstätten tatsächlich benötigten.

9.2.2.3

Der LRH nahm dieses für die polizeieigenen Kfz-Werkstätten günstige Ergebnis zum Anlass, in einer Stichprobe eine Reihe von Reparaturaufträgen näher zu sichten. Dabei wurde eine Vielzahl von Reparaturaufträgen vorgefunden, bei

denen die von dem Programm ausgewiesenen kalkulierten Zeiten die in den Reparaturaufträgen aufgeführten tatsächlichen Arbeitszeiten um ein Mehrfaches überschritten. Nach den erhaltenen Auskünften waren die in den Reparaturaufträgen ausgewiesenen tatsächlichen Arbeitszeiten durchaus realistisch, die im Programm kalkulierten Zeiten wurden hingegen als zu hoch angesehen.

Ursache für die deutlich höheren kalkulierten Arbeitszeiten war nach dem Ergebnis der Überprüfung durch den LRH, dass die Leistungsnummern in den Reparaturaufträgen, welche die Grundlage für die kalkulierten Arbeitszeiten bilden, offensichtlich aufgrund vielfältiger Buchungsmöglichkeiten nicht immer zutreffend angegeben wurden. Auch waren nicht genügend Vorkehrungen getroffen worden, um fehlerhafte Buchungen zu verhindern. So gab es für die Handhabung der möglichen Buchungsvarianten keine Standards, ebenso wenig ein Handbuch mit entsprechenden Anweisungen.

Die polizeieigenen Kfz-Werkstätten konnten nicht einmal erkennen, was aufgrund der angegebenen Leistungsnummern durch das Programm ausgelöst wurde. Denn das LZPD meldete an die einzelne polizeieigene Kfz-Werkstatt nur kumuliert das jeweilige Quartalsergebnis zurück, nicht jedoch die Daten des einzelnen Auftrags. Eine Kontrolle richtiger Auftragsbuchungen war somit vor Ort nicht möglich. Die Schaffung eines Fehlerbewusstseins und die Möglichkeit einer Korrektur des Handelns waren dadurch erheblich erschwert. Eine Kontrolle der Eingaben fand z. B. auch beim LZPD nicht statt; nach den erteilten Auskünften sind lediglich das eine oder das andere Mal bei besonders auffälligen Werten Werkstätten hinsichtlich ihres Buchungsverhaltens ermahnt worden.

Eine stärkere Kontrolle der Buchungen wäre nach Auffassung des LRH auch aus dem folgenden Gesichtspunkt geboten gewesen:

Die Wirtschaftlichkeit einer polizeieigenen Kfz-Werkstatt wird anhand dessen bewertet, was ausweislich des genannten Programms auf dem freien Markt für die von ihr geleistete Reparatur zu zahlen wäre. Tatsächlich fehlt in diesem System aber das Marktregulativ des Kunden, denn Arbeitswerte, die die tatsächlich benötigte Zeit um ein Mehrfaches überschreiten und die entsprechend die Reparaturkosten erhöhen, würde keine Polizeidienststelle hinnehmen, wenn sie tatsächlich budgetlastig betroffen wäre.

9.2.2.4

In der Gesamtschau ist das Zahlenwerk nicht belastbar. Denn aufgrund der vielfältigen Buchungsmöglichkeiten sowie fehlender Vorgaben und Kontrollen ist nach Einschätzung des LRH nicht hinreichend sichergestellt, dass die fiktiven Kosten für die Inanspruchnahme einer privat geführten Werkstatt in der KLR realistisch angesetzt werden. Der LRH kann daher die in der Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss vom März 2011 präsentierten, für die polizeieigenen Kfz-Werkstätten bemerkenswert günstigen Zahlen nicht bestätigen. Aus seiner Sicht ist nicht nachgewiesen, dass die polizeieigenen Kfz-Werkstätten wirtschaftlich arbeiten.

Aus seiner Prüfung des Fuhrparks der Polizei (siehe Jahresbericht 2012, Beitrag Nr. 11) war dem LRH bekannt, dass das MIK zur Optimierung des Gesamtprozesses Fuhrparkmanagement eine Projektgruppe eingerichtet hat, die auch die Nutzung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten aus organisatorischer, wirtschaft-

licher und taktischer Sicht untersuchen soll. Der LRH hat es für angezeigt gehalten, dass die Projektgruppe die Prüfungsfeststellungen in ihre Arbeit einbezieht.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales

In seiner Stellungnahme vom Januar 2013 ist das MIK teils anderer Auffassung als der LRH, teils stimmt es den Einschätzungen des LRH zu.

9.3.1

Die im Vergleich zu privat geführten Werkstätten günstigen Zahlen erklärt das MIK mit einer Reihe von Kostenvorteilen der polizeieigenen Kfz-Werkstätten (steuerliche Vorteile, kein Unternehmerlohn, keine Versicherungskosten etc.). Den vom LRH herangezogenen Vergleich der tatsächlichen mit den kalkulatorischen Arbeitszeiten sieht das MIK kritisch. Es gebe keine Vorgabe, dass auf den Reparaturaufträgen die gesamte tatsächlich benötigte Zeit zu erfassen sei. Die tatsächliche Arbeitszeit sei nicht von Relevanz, da die gesamten Personalkosten als Gemeinkosten in die KLR einfließen.

9.3.2

Den Einschätzungen des LRH zum fehlerhaften Buchungsverhalten stimmt das MIK weitgehend zu.

Als Erklärung für unzutreffende Buchungen führt das MIK an, es sei möglich, dass die im Rahmen einer Reparatur durchgeführten einzelnen Arbeitsschritte als Einzelleistung und nochmals als gebündelte Gesamtleistung gebucht würden. Beispielsweise sei bei der Leistung „Bremsbelag wechseln“ die Radmontage bei der Bemessung der Arbeitswerte systemseitig inbegriffen. Radmontage sei allerdings auch als eigene Arbeitsleistung im System vorhanden. Plausibilitäten zur Verhinderung derartiger Fehlerfassungen seien systemseitig nicht vorhanden. Hinzu komme, dass mit der Eingabe der Buchungen teilweise Personal befasst sei, das über keinerlei kraftfahrzeugtechnisches Wissen verfüge.

Das MIK sähe es im Einklang mit dem LRH als hilfreich an, wenn der einzelnen polizeieigenen Kfz-Werkstatt nicht nur kumuliert das Quartalsergebnis zurückgemeldet würde, sondern sie für jeden durchgeführten Auftrag die Anzahl der kalkulierten Arbeitswerte ersehen könnte. Eine derartige systemseitige Rückgabe der Buchungen sei allerdings angesichts der Vielzahl der Reparaturaufträge zu aufwändig.

Auch sieht das MIK übereinstimmend mit dem LRH durchaus, dass durch die Vereinheitlichung der Buchungspraxis sowie durch eine stärkere Kontrolle Fehlbuchungen reduziert werden könnten. Die Ausführungen des LRH zum fehlenden Marktregulativ auf Kundenseite unterstützt das MIK sogar in vollem Umfang.

Insgesamt geht das MIK allerdings trotz aller vom LRH „nachvollziehbar vorgebrachten Bedenken“ weiterhin davon aus, dass sich Reparatur und Wartung der Dienstkraftfahrzeuge in polizeieigenen Kfz-Werkstätten wirtschaftlich darstellten. Das MIK erwartete noch im ersten Quartal 2013 einen Abschlussbericht der von ihm eingesetzten Projektgruppe, in den die Feststellungen des LRH in die Analyse und Optimierungsvorschläge eingeflossen seien.

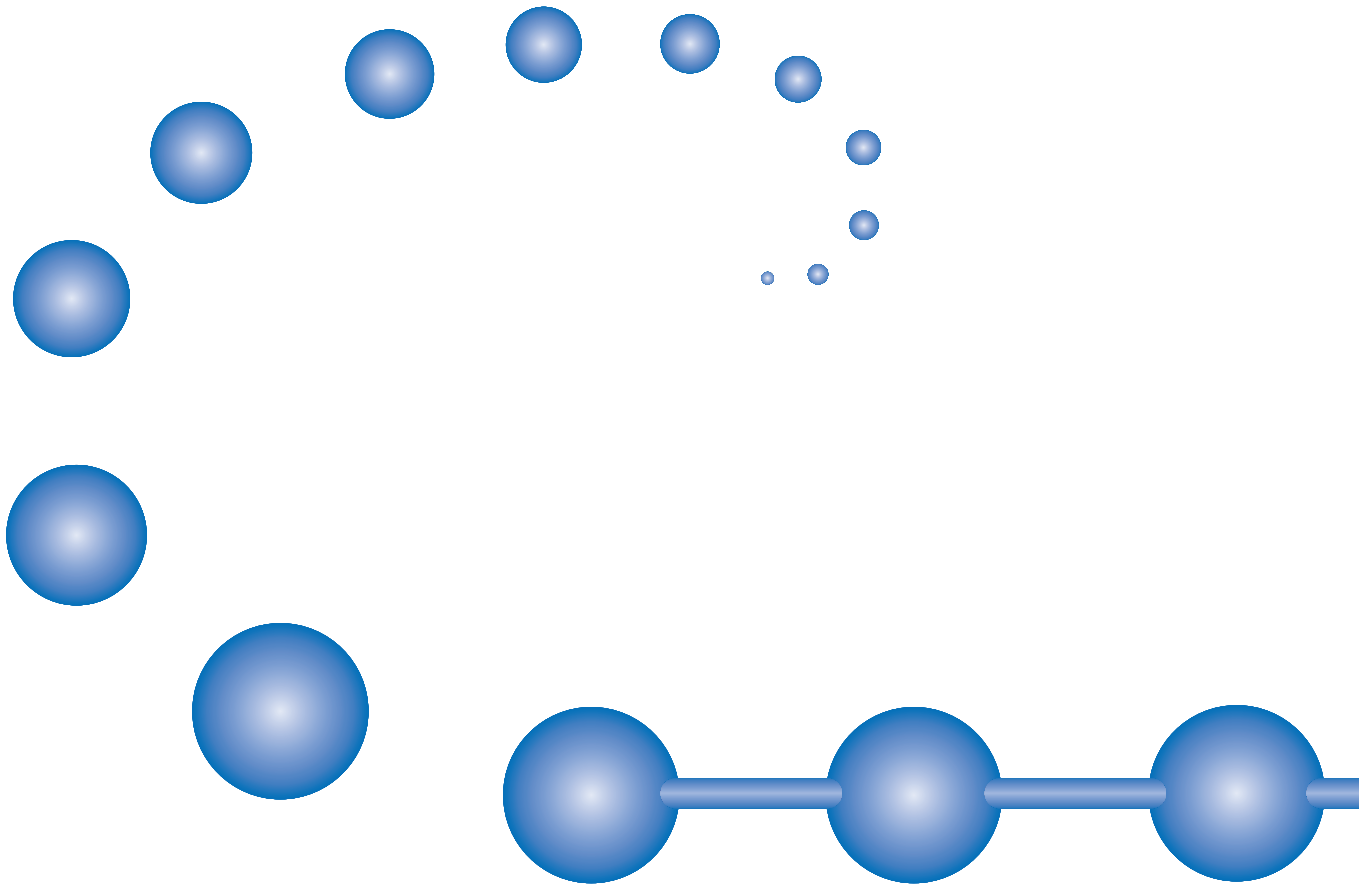
9.4 Abschließende Bewertung

Grundlage der Bewertung des LRH bleibt, dass die polizeieigenen Kfz-Werkstätten nur beibehalten werden sollen, wenn ihre Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist.

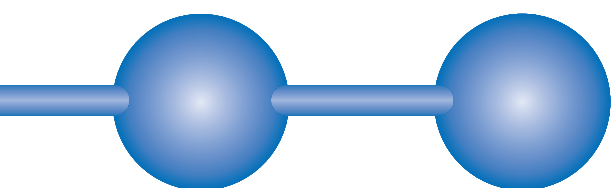
Das MIK geht im Fazit seiner Stellungnahme zwar weiterhin davon aus, dass sich die Reparatur und Wartung der Dienstkraftfahrzeuge in polizeieigenen Kfz-Werkstätten wirtschaftlich darstellten. Angesichts der auch vom MIK eingeräumten ungenügenden Qualität des Buchungsverhaltens und seiner Kontrolle bleibt der LRH jedoch bei seiner Einschätzung, dass das in der Landtagsvorlage präsentierte Zahlenwerk nicht den Anforderungen eines Wirtschaftlichkeitsnachweises genügt. Der LRH hält es für geboten, dass auf der Basis eines belastbaren Zahlenwerks der Nachweis nachgeholt wird.

Positiv sieht der LRH, dass nach den Ausführungen des MIK die Prüfungsfeststellungen in den zu erwartenden Abschlussbericht der Projektgruppe einfließen werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Justizministerium (Epl. 04)



10 Ärztlicher Dienst im Justizvollzug



Für die Bemessung des Personalbedarfs des ärztlichen Dienstes im Justizvollzug fehlen Kriterien. Das vorhandene ärztliche Personal wird bislang nach einem Kapazitätsschlüssel verteilt. Das Justizministerium hat die Prüfung des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, eine Arbeitsgruppe mit der Erstellung neuer Grundlagen der Personalverteilung im ärztlichen Dienst zu beauftragen.

Die hauptamtlichen Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte haben ihre Dienst- und Präsenzzeiten häufig nicht eingehalten. Auch deshalb war es ihnen möglich, bis zu acht Nebentätigkeiten auszuüben. Das Justizministerium hat mit einer umfassenden Überprüfung der Dienst- und Präsenzzeiten sowie der Nebentätigkeiten im ärztlichen Dienst begonnen.

10.1 Ausgangslage

Die ärztliche Versorgung der Gefangenen im Justizvollzug Nordrhein-Westfalens kann in den 36 Justizvollzugsanstalten (JVA) und deren Zweiganstalten sowie in den sechs Jugendarrestanstalten von hauptamtlichen, nebenamtlichen oder vertraglich verpflichteten Ärztinnen und Ärzten (ärztlicher Dienst) wahrgenommen werden.⁵⁶ Verfügt eine JVA über keinen hauptamtlichen ärztlichen Dienst, so sollen die Aufgaben dem ärztlichen Dienst einer anderen JVA als Nebenamt übertragen werden. Ansonsten sind die Aufgaben des ärztlichen Dienstes vertraglich einer anderen Ärztin (Vertragsärztin) oder einem anderen Arzt (Vertragsarzt) zu übertragen.

Im Jahr 2012 war der ärztliche Dienst in 32 JVA hauptamtlich besetzt. In vier weiteren JVA nahmen Vertragsärztinnen und -ärzte den ärztlichen Dienst wahr. Die beamteten Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte wurden im höheren Dienst eingestellt und nach den Besoldungsgruppen A13 bis A16 besoldet. Für angestellte Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte galten vergleichbare Vergütungsgruppen.

10.2 Wesentliche Feststellungen

10.2.1 Personalbedarfsbemessung im ärztlichen Dienst

Der Landesrechnungshof (LRH) ist der Frage nachgegangen, welche Kriterien das Justizministerium (JM) der Bemessung des Personalbedarfs des ärztlichen Dienstes zugrunde gelegt hat.

Der Personalbedarf des ärztlichen Dienstes wurde nicht bemessen. Vielmehr wurden die vorhandenen rd. 31 Stellen des ärztlichen Dienstes nach einem im Jahr 2006 entwickelten System auf die JVA verteilt. Damals wurden von einer Arbeitsgruppe „Mitarbeiterkapazität anstaltsärztlicher Dienst“ Grundsätze für die Stellenverteilung im ärztlichen Dienst entwickelt. Dabei wurde die im Landeshaushalt ausgebrachte Zahl der Stellen für den ärztlichen Dienst mit der Zahl

56 Das Justizvollzugskrankenhaus Fröndenberg war nicht Prüfungsgegenstand.

der Gefangenen in Bezug gesetzt. Der so im Jahr 2006 errechnete Quotient von 540 Gefangenen je Stelle im ärztlichen Dienst war die Grundlage der weiteren Berechnung, in die anstaltsspezifische Faktoren einfließen.

Im Ergebnis bestanden 2006 bei einigen JVA Stellenüberhänge im ärztlichen Dienst, die auch zzt. der Erhebungen des LRH teilweise noch festgestellt wurden.

10.2.2 Dienst- und Präsenzzeiten des ärztlichen Dienstes

Im ärztlichen Dienst sind Beamte und Tarifbeschäftigte tätig. Sie haben unterschiedliche wöchentliche Arbeitszeiten zwischen 39 und 41 Stunden zu erbringen.

In einigen JVA wurden Dienstvereinbarungen über die Einführung der gleitenden Arbeitszeit (GLAZ) geschlossen. Der ärztliche Dienst nahm nur zum Teil an der GLAZ teil. Soweit dies nicht der Fall war, hatte der ärztliche Dienst einen festen Arbeitszeitrahmen einzuhalten. Der LRH hat festgestellt, dass die Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte ihre Dienst- und Präsenzzeiten häufig nicht eingehalten hatten.

10.2.2.1

Einem Anstaltsarzt, der an der GLAZ teilnahm, wurden für das erste Halbjahr 2012 wöchentlich pauschal vier so genannte „Bereitschaftsstunden“ gutgeschrieben. Daneben wurden seinem Arbeitszeitkonto wöchentlich so genannte „Korrekturstunden“ gutgeschrieben. Dem Anstaltsarzt wurden im 1. Halbjahr 2012 insgesamt 80 Bereitschaftsstunden und rd. 48 Korrekturstunden gutgeschrieben. Nach Angaben der Anstaltsleitung dienten die „Bereitschaftsstunden“ dem Arzt als Ausgleich für seine Rufbereitschaft außerhalb seiner täglichen Arbeitszeit sowie am Wochenende und an Feiertagen. Ferner würden ihm während seines Bereitschaftsdienstes Fahrzeiten als „Korrekturstunden“ vergütet, sofern er im Rahmen seiner Bereitschaft die JVA aufsuche. Das JM hatte bereits 2006 auf dem Erlasswege erklärt, dass eine Anordnung von Rufbereitschaftsdienst für den ärztlichen Dienst nicht geboten sei. Soweit pauschale Zeitgutschriften für „Erreichbarkeit“ gewährt würden, erfolge dies ohne Rechtsgrund. Entsprechende Regelungen seien somit als rechtswidrig anzusehen und aufzuheben.

10.2.2.2

Ein anderer Anstaltsarzt erfasste seine geleistete Dienstzeit eigenständig. Soweit er zu Hause angerufen wurde, notierte er sich dabei für jeden Anruf pauschal 15 Minuten Dienstzeit. Nachdem er Mitte 2012 zur Teilnahme an der GLAZ verpflichtet wurde, beantragte er, 4.900 geleistete Mehrarbeitsstunden für den Zeitraum vom 01.01.2009 bis zum 30.06.2012 auf seinem Arbeitszeitkonto gutzuschreiben, die er sich in der Vergangenheit notiert hatte. Diese resultierten zum Teil aus pauschalen Gutschriften von 15 Minuten je Telefonat. 4.900 Stunden entsprechen einer Vollzeitarbeitsleistung von etwa drei Arbeitsjahren und damit nahezu der in dem in Rede stehenden Zeitraum geschuldeten Gesamtarbeitsleistung.

Nach Auskunft der Leitung der JVA seien dem Arzt vorläufig rd. 300 Stunden für geleistete Mehrarbeit gutgeschrieben worden. Zusätzlich würden ihm ohne Anerkennung eines Rechtsgrundes weitere 500 Stunden für die sich selbst auferlegte

Erreichbarkeit außerhalb des Dienstes gutgeschrieben, sofern der Bescheid über die Mehrarbeitsstunden Rechtskraft erlange. Es sei jedoch damit zu rechnen, dass der Anstaltsarzt gegen die Entscheidung verwaltungsgerichtlich vorgehen werde.

10.2.2.3

Ein weiterer Anstaltsarzt verrichtete seinen Dienst in der JVA grundsätzlich in der Zeit von 08:30 Uhr bis 13:30 Uhr, wobei er eine werktägliche Sprechstunde von 08:30 Uhr bis 12:00 Uhr anbot. In der restlichen Zeit bis zum planmäßigen Dienstende war er regelmäßig nicht in der JVA und leistete Rufbereitschaft. Während seiner Anwesenheitszeit hat er zudem Drogengutachten gefertigt. Für diese Nebentätigkeit hat er eine gesonderte Vergütung erhalten. Neben dem Anstaltsarzt war eine Vertragsärztin mit 20 Stunden pro Woche in der JVA tätig, die vormittags parallel zu den Anwesenheitszeiten des Anstaltsarztes Sprechstunden in einer anderen Abteilung der JVA anbot. Nachmittags fanden keine Sprechstunden statt. Nach 13:30 Uhr war in der Regel kein Arzt mehr in der JVA verfügbar.

10.2.2.4

In einem anderen Fall bestand zwischen der Leitung einer JVA und dem dortigen Anstaltsarzt eine 1994 geschlossene und seither unverändert praktizierte Vereinbarung, nach welcher der vollzeitbeschäftigte Arzt wöchentlich lediglich 25 Stunden Präsenzzeit in der JVA zu erbringen hatte. Die übrige Arbeitszeit wurde ihm bei voller Bezahlung pauschal als Ausgleich für einen „Dauerrufbereitschaftsdienst“ erlassen. Von den 25 Stunden wöchentlicher Präsenzzeit durfte der Arzt zudem noch vier Stunden für besonders vergütete Nebentätigkeiten nutzen. Der LRH hat in diesem Fall auch um eine dienstrechtliche Überprüfung der Angelegenheit gebeten.

10.2.3 Nebentätigkeiten

Der LRH hat anhand einer Übersicht des JM die im Jahr 2011 ausgeübten Nebentätigkeiten von 25 hauptamtlichen Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzten untersucht. Danach übten sie durchschnittlich mehr als drei Nebentätigkeiten aus. Zwei Ärzte übten jeweils sieben, zwei weitere sogar jeweils acht Nebentätigkeiten aus. Hinsichtlich des zeitlichen und finanziellen Umfangs der jeweiligen Nebentätigkeit ergaben sich u. a. folgende Auffälligkeiten:

10.2.3.1

Ein Anstaltsarzt übte 2011 insgesamt sieben Nebentätigkeiten aus, u. a. als Flugarzt. Als Nebentätigkeitsvergütung zeigte der Arzt für 2011 insgesamt über 62.000 € an. Nach den Angaben des Arztes variierte der zeitliche Umfang der Nebentätigkeiten von wöchentlich 5 Minuten für die flugärztliche Tätigkeit bis hin zu 4,5 Stunden für die betriebsärztliche Versorgung in seiner JVA. Der Anstaltsarzt erklärte für 2011 Nebentätigkeitseinnahmen als Flugarzt i. H. v. rd. 16.000 €. Diesen Angaben zufolge wäre jede Stunde seiner flugärztlichen Tätigkeit mit rd. 4.000 € vergütet worden.

10.2.3.2

Ein anderer Anstaltsarzt, der 2011 Nebentätigkeitsvergütungen von insgesamt mehr als 32.000 € erzielte, war u. a. im Rahmen eines „Ärztlichen Notdienstes“

tätig, den ein Krankenhaus mittwochs und freitags nachmittags ab 13:00 Uhr, an den übrigen Werktagen ab 18:00 Uhr sowie am Wochenende anbot. Die zuständige Ärztekammer hatte sich diesbezüglich bereits 2004 an die Dienstaufsicht des Anstaltsarztes gewandt und um Mitteilung gebeten, ob die vom Arzt übernommenen zahlreichen Dienste nach seinem Dienstvertrag möglich seien. Der damalige Präsident des Landesjustizvollzugamtes Nordrhein-Westfalen hatte daraufhin den zeitlichen Umfang des Notdienstes auf maximal sechs Stunden pro Woche beschränkt. Ausweislich seiner Vergütungsanzeigen für die Jahre 2008 bis 2011 hatte der Arzt die Nebentätigkeit gleichwohl weiterhin unverändert bzw. in einem nochmals gesteigerten Umfang ausgeübt. Im Jahr 2011 betrug der zeitliche Umfang rd. zwölf Stunden pro Woche.

Der LRH hat dem JM die Ergebnisse seiner Prüfung am 14.01.2013 zugeleitet.

10.3 Weiterer Schriftwechsel

10.3.1

Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 20.03.2013 u. a. mitgeteilt, die Verteilung der Stellen des ärztlichen Dienstes des Justizvollzugs werde derzeit überprüft. Hierzu sei eine Arbeitsgruppe berufen worden, deren erste Sitzung am 14.02.2013 stattgefunden habe. Über den Fortgang werde das JM ergänzend berichten.

Die Prüfung des LRH habe eine umfassende Überprüfung der Dienst- und Präsenzzeiten sowie der Nebentätigkeiten der hauptamtlichen Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte zur Folge gehabt, die in Einzelfällen allerdings noch nicht abgeschlossen sei. Die für die Zukunft zu treffenden Regelungen seien derart auszugestalten, dass arbeits- und dienstrechtliche Bestimmungen uneingeschränkt beachtet werden. Die Prüfung des LRH habe gezeigt, dass insbesondere im Hinblick auf eine entsprechende Dokumentation und Nachprüfbarkeit dieses Sachverhaltes erheblicher Verbesserungsbedarf bestehe.

Bezogen auf ausgeübte Nebentätigkeiten sei den Leitungen der JVA der rechtliche Rahmen mit Erlass vom 07.09.2012 nochmals verdeutlicht worden. Flankierend seien Einzelerlasse ergangen. Die im Zuge der Prüfung des LRH im Einzelfall deutlich gewordenen Unsicherheiten bei der Anwendung der maßgeblichen rechtlichen Bestimmungen gäben Anlass zu einer ergänzenden Erörterung mit dem Geschäftsbereich. Diese werde an verschiedenen Terminen im April 2013 erfolgen. Dabei solle ein Austausch mit den Anstalts- und Verwaltungsleitungen sowie den hauptamtlichen Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzten namentlich unter den Gesichtspunkten „gute Übung“, „einheitliche Entscheidungspraxis“ und „Dokumentation“ erfolgen.

10.3.2

Zu den dargestellten Einzelfällen im Bereich der Dienst- und Präsenzzeiten des ärztlichen Dienstes wurde folgendes mitgeteilt:

10.3.2.1

Für die pauschalen Zeitgutschriften für Rufbereitschaften habe keine Rechtsgrundlage bestanden. Nach der Beanstandung der Zeitgutschriften im Zuge der Prüfung durch den LRH sei die Verfahrensweise unverzüglich eingestellt worden.

10.3.2.2

Hinsichtlich der in einem Falle geltend gemachten 4.900 Mehrarbeitsstunden habe der Anstaltsleiter seinen Bescheid an den Anstaltsarzt auf Bitten des JM hin aufgehoben. Er habe dem Anstaltsarzt im Anschluss an die Prüfungsmitteilung des LRH 305,30 Stunden im Zeiterfassungssystem gutgeschrieben.

10.3.2.3

Der Anstaltsarzt, der nach den Feststellungen des LRH überwiegend vormittags seinen Dienst absolvierte, nehme seit dem 01.09.2012 an der Zeiterfassung teil. Die Prüfung dieses Sachverhalts sei noch nicht abgeschlossen.

10.3.2.4

Der Anstaltsarzt, mit dem eine lediglich 25-stündige Präsenzzeit vereinbart war, nehme seit dem 01.10.2012 an der durch elektronische Zeiterfassung unterstützten flexiblen Arbeitszeit teil. Auch diese Prüfung sei noch nicht abgeschlossen.

10.3.3

Zu den Nebentätigkeiten des ärztlichen Dienstes hat das JM folgendes mitgeteilt:

10.3.3.1

Die Überprüfung der Nebentätigkeiten des Anstaltsarztes, der u. a. als Flugarzt tätig geworden sei, sei noch nicht abgeschlossen.

10.3.3.2

Die Nebentätigkeit des Anstaltsarztes im Rahmen der notärztlichen Versorgung habe sich zwischen 2004 und heute inhaltlich verändert. Im Jahr 2004 und in den Folgejahren habe die Notarztstätigkeit aus zwölfstündigen Bereitschaftsdiensten bestanden, bei denen sich der Arzt bei Bedarf mit dem entsprechenden Notarztwagen an den Einsatzort habe begeben müssen. Seit 2011 verseehe der Anstaltsarzt gelegentlich kassenärztlichen Notdienst. Derzeit errechne sich durch diese Nebentätigkeit eine durchschnittliche wöchentliche zeitliche Inanspruchnahme von rd. 5 Stunden und 10 Minuten, die nach Ansicht der Anstaltsleitung in dem beantragten und früher auch genehmigten zeitlichen Rahmen liege. Die Überprüfung sei auch in diesem Fall noch nicht abgeschlossen.

Der Schriftwechsel dauert an.

11 Organisation und Personalbedarf des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit



Die dem Justizministerium obliegende Organisation des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit kann nach Auffassung des Landesrechnungshofs deutlich gestrafft werden. Im Vergleich zu den entsprechenden Vorgaben der Justizverwaltungen anderer Bundesländer ließe sich der Personalbedarf für den Bereitschaftsdienst von derzeit rund 26 Stellen für Richterinnen und Richter bestenfalls halbieren.

11.1 Ausgangslage

Amtsgerichte sind verpflichtet, außerhalb ihrer üblichen Dienstzeiten einen richterlichen Bereitschaftsdienst einzurichten. Über die Ausgestaltung und die Besetzung des richterlichen Bereitschaftsdienstes entscheiden die Präsidien der Gerichte. Das Justizministerium (JM) ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass für mehrere Amtsgerichte im Bezirk eines Landgerichts ein gemeinsamer Bereitschaftsdienstplan aufgestellt wird oder ein Amtsgericht Geschäfte des Bereitschaftsdienstes ganz oder teilweise wahrnimmt, wenn dies zur Sicherstellung einer gleichmäßigeren Belastung der Richterinnen und Richter mit Bereitschaftsdiensten angezeigt ist. Von dieser Ermächtigung hat das JM durch eine Bereitschaftsdienstverordnung Gebrauch gemacht. Danach sind für 30 der insgesamt 130 Amtsgerichte in NRW gemeinsame Bereitschaftsdienstpläne aufzustellen (so genannte Pool-Lösung). Für weitere 16 Amtsgerichte sind die Geschäfte des Bereitschaftsdienstes vier Amtsgerichten zugewiesen (so genannte Konzentrationslösung). Die übrigen 84 Amtsgerichte haben den Bereitschaftsdienst im Rahmen ihrer Zuständigkeiten separat sicherzustellen.

Der Umfang des Bereitschaftsdienstes ist für die Ermittlung des Personalbedarfs im richterlichen Dienst von Relevanz. Im justizspezifischen Personalbedarfsrechnungssystem PEBBSY ist länderübergreifend für den richterlichen „Ruf-/Bereitschaftsdienst“ ein pauschaler „Zuschlag pro Amtsgericht mit täglicher Rufbereitschaft/täglichem Bereitschaftsdienst zwischen 6.00 Uhr und 21.00 Uhr“ von jährlich 25.600 Minuten pro Amtsgericht abzugelten. Dies entspricht einem Personalbedarf von einer Viertel-Richterstelle je Amtsgericht. Demgegenüber ist der Personalbedarf bei den in Pool- und Konzentrationslösungen zusammengefassten Amtsgerichten geringer, weil sie den zuschlagsbe gründenden Bereitschaftsdienst gemeinsam und nicht separat erbringen.

Im Gegensatz zu NRW sind in sieben Bundesländern, u. a. in Bayern, alle dortigen Amtsgerichte in Pool- oder Konzentrationslösungen einbezogen. In Baden-Württemberg ist dies bei 105 der dortigen 108 Amtsgerichte der Fall.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof (LRH) die Organisation und den Personalbedarf des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Geschäftsjahr 2012 näher untersucht.

11.2 Wesentliche Feststellungen

11.2.1 Zeitlicher Umfang des Bereitschaftsdienstes

Im Jahr 2012 waren pro Amtsgericht an Wochenenden, Feiertagen und außerhalb seiner regulären Dienstzeiten insgesamt 3.482 Stunden Bereitschaftsdienst zu leisten. Für die 130 nordrhein-westfälischen Amtsgerichte ergab sich hieraus 2012 ein rechnerischer Zeitaufwand von rd. 453.000 Bereitschaftsdienststunden. Demgegenüber konnte der LRH für alle Amtsgerichte lediglich rd. 360.000 Stunden tatsächlich geleisteten Bereitschaftsdienstes feststellen. Die Differenz von mehr als 90.000 Stunden beruhte nahezu ausschließlich auf den durch das JM angeordneten Pool- und Konzentrationslösungen. Denn die Jahrestundenzahl von 3.482 blieb auch bei gemeinsamen Bereitschaftsdienstplänen konstant. Während also zwei separat Bereitschaftsdienst leistende Amtsgerichte zweimal 3.482 Stunden sicherzustellen hatten, mussten zwei Amtsgerichte mit einem gemeinsamen Bereitschaftsdienstplan insgesamt nur einmal 3.482 Stunden leisten. Jeder gemeinsame Bereitschaftsdienstplan führte im Ergebnis dazu, dass sich die Summe der Bereitschaftsdienststunden für jedes hinzutretende Amtsgericht um 3.482 Stunden verminderte (Pool-Lösung). Auch bei den Amtsgerichten, deren Bereitschaftsdienst von einem anderen Amtsgericht ganz oder teilweise mit wahrgenommen wurde (Konzentrationslösung), reduzierte sich die Stundenzahl im Umfang des übernommenen Bereitschaftsdienstes.

11.2.2 Zeitliche Belastung der Richterinnen und Richter im Bereitschaftsdienst

Bei den Amtsgerichten nahmen 2012 rd. 96 v. H. der insgesamt rd. 2.000 Richterinnen und Richter am Bereitschaftsdienst teil. Ausnahmeregelungen, etwa für Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Lebensältere, Richterinnen während der Schwangerschaft oder Schwerbehinderte, wurden, wenn überhaupt, nur zurückhaltend in Anspruch genommen.

Der LRH hat anhand der von den Amtsgerichten übermittelten Angaben zu den Bereitschaftsdienstzeiten und zu dem hierfür eingesetzten richterlichen Personal errechnet, wie sich die Belastung der Richterinnen und Richter mit Bereitschaftsdienststunden im Jahr 2012 nach der Kopfzahl rechnerisch darstellt. Die Auswertung ergab erhebliche Belastungsunterschiede in einer Bandbreite von rd. sieben Stunden bis hin zu rd. 1.160 Stunden.

Der zeitliche Umfang der individuellen Belastung hing im Wesentlichen von der Größe des Amtsgerichts ab, d. h. von der Anzahl der Richterinnen und Richter, auf die sich die anfallenden Bereitschaftsdienste verteilten. Insbesondere bei den kleineren Amtsgerichten ergab sich erwartungsgemäß die größte Einzelbelastung. Diese war nur bei den kleineren Amtsgerichten deutlich geringer, die zu Pool- oder Konzentrationslösungen zusammengefasst waren. So mussten etwa die drei Richterinnen und Richter des Amtsgerichts Bad Berleburg 2012 jeweils rd. 1.160 Stunden Bereitschaftsdienst leisten, während die beiden Richter im unmittelbar benachbarten Amtsgericht Medebach nur mit jeweils 264 Bereitschaftsdienststunden belastet waren. Wäre das Amtsgericht Medebach nicht im Pool mit Brilon und Marsberg in einem gemeinsamen Bereitschaftsdienstplan verbunden gewesen, hätten die beiden Medebacher Richter jeweils 1.741 Stunden Bereitschaftsdienst leisten müssen.

11.2.3 Auswirkungen auf den Personalbedarf

Wie eingangs bereits dargestellt, wird der Personalbedarf für den richterlichen Bereitschaftsdienst grundsätzlich mit einer Viertel-Richterstelle je Amtsgericht bemessen. Rechnerisch ergibt sich hieraus bei 130 Amtsgerichten ein Bedarf von 32,5 Richterstellen. Unter Berücksichtigung der angeordneten Pool- und Konzentrationslösungen hat das JM den Personalbedarf für den richterlichen Bereitschaftsdienst in den letzten Jahren mit rd. 26 Richterstellen berechnet, was einem Anteil von etwas mehr als 1 v. H. des gesamten Personalbedarfs an Richterinnen und Richtern bei den Amtsgerichten entspricht.

Der LRH hat zur Frage des Personalbedarfs für den richterlichen Bereitschaftsdienst nachfolgende Überlegungen angestellt: wenn ein maximaler Jahresbereitschaftsdienst von rd. 453.000 Stunden (130 Amtsgerichte x 3.482 Stunden) zu einem Personalbedarf von 32,5 Richterstellen führt, dann ergeben die 2012 anfallenden 360.000 Bereitschaftsdienststunden rechnerisch einen Bedarf von rd. 26 Richterstellen.

Die Differenzen zwischen den Stunden- und Stellenwerten ist – wie oben dargelegt – im Wesentlichen auf die angeordneten Pool- und Konzentrationsmöglichkeiten zurückzuführen, die derzeit von lediglich etwa einem Drittel der Amtsgerichte genutzt werden. Rechnet man die so eingesparten 6,5 Richterstellen auf die Amtsgerichte hoch, die von diesen Möglichkeiten noch keinerlei Gebrauch machen, so ergibt sich ein weiteres Einsparpotenzial von rd. 13 Richterstellen.

Im Ergebnis würde demnach eine Ausschöpfung der Anordnungsbefugnisse des JM im Idealfall zu einer Halbierung des derzeitigen Personalbedarfs von rd. 26 Richterstellen für den Bereitschaftsdienst auf rd. 13 Richterstellen führen.

11.3 Würdigung

Der LRH hat dem JM die Ergebnisse seiner Prüfung am 28.09.2012 zugeleitet. Er hat dem JM mitgeteilt, mit den bestehenden Regelungen der Bereitschaftsdienstverordnung sei das Ziel einer möglichst gleichmäßigen Belastung der Richterinnen und Richter mit Bereitschaftsdienst in Anbetracht der vom LRH festgestellten Belastungsbandbreiten von jährlich sieben bis 1.160 Stunden derzeit nicht erreicht. Eine weitergehende Anordnung unter möglichst umfassender Einbeziehung aller Amtsgerichte des Landes würde nicht nur zu einer Angleichung der individuellen Belastung der betroffenen Richterinnen und Richter führen. Vielmehr ließe sich der derzeitige Personalbedarf von rd. 26 Richterstellen durch weitere Pool- und Konzentrationslösungen deutlich verringern, bestenfalls halbieren.

11.4 Stellungnahme des Justizministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 14.12.2012 u. a. mitgeteilt, eine generelle bzw. flächendeckende Konzentration des Bereitschaftsdienstes sei nicht wünschenswert und werde nicht zu seiner weiteren Optimierung führen.

Für die Frage der Belastung der Richterinnen und Richter durch den Bereitschaftsdienst sei danach zu unterscheiden, ob dieser „nur als Rufbereitschaft ausgeübt“ werden könne oder aber, ob regelmäßig „ein tatsächlicher Einsatz des richterlichen Personals“ erforderlich sei. Eine Konzentration des Bereitschaftsdienstes bedeute im Ergebnis für die betroffenen Richterinnen und Richter, „dass sie künftig zwar an weniger Tagen durch den Bereitschaftsdienst belastet werden. Demgegenüber müssten sie am Wochenende aber ganze Tage an auswärtigen Gerichten und gegebenenfalls in den dort gelegenen psychiatrischen Krankenhäusern tatsächlich ihren Dienst versehen. Dieser tatsächliche Einsatz wird von den betroffenen Richterinnen und Richtern in der Regel als deutlich beeinträchtigender empfunden als die bloße Rufbereitschaft“. Hinzu kämen erhebliche Mehraufwendungen für Reisekosten und Wegzeiten sowie ein erheblicher Mehraufwand auf Seiten der Polizei.

Schließlich führten weitere Konzentrationen nicht zu einer tatsächlichen, sondern allenfalls zu einer rechnerischen Entlastung der eingesetzten Richterinnen und Richter; „der tatsächliche Aufwand an realer Arbeit“ werde nicht vermindert, sondern allenfalls unter den beteiligten Gerichten umverteilt.

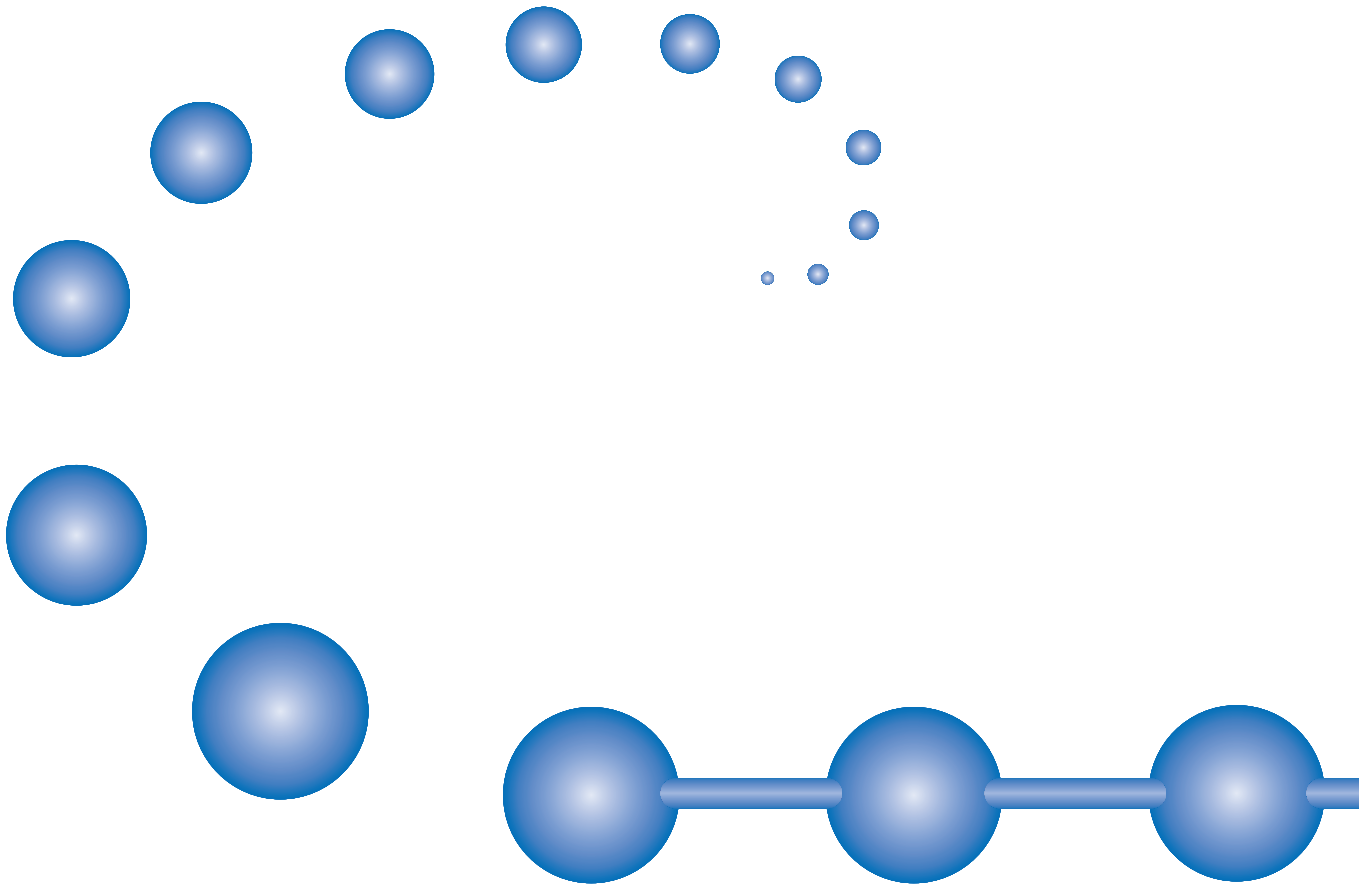
Aus diesen Gründen erachte der Präsident des Oberlandesgerichts Köln eine weitere Konzentration des richterlichen Bereitschaftsdienstes in seinem Geschäftsbereich derzeit nicht als zielführend. Der Präsident des Oberlandesgerichts Hamm halte eine Erweiterung der bestehenden Konzentrationslösungen allenfalls für vier Amtsgerichte für denkbar, die bislang in zwei gemeinsamen Bereitschaftsdienstplänen zusammengefasst sind. Darüber hinaus sei denkbar, „wenn auch nicht erforderlich“, ein weiteres Amtsgericht in einen bestehenden gemeinsamen Bereitschaftsdienstplan einzugliedern. Die Ergebnisse des Düsseldorf-Berichts lägen noch nicht vor.

11.5 Weiterer Schriftwechsel

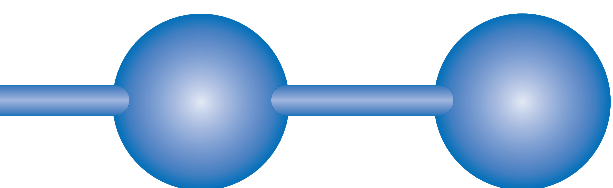
Der LRH hat dem JM am 28.02.2013 erwidert, er sei bei seinen Feststellungen zur Belastung der Richterinnen und Richter durch Bereitschaftsdienste von den zu leistenden Bereitschaftsdienststunden ausgegangen. Ob Richterinnen und Richter an Wochenenden „tatsächlich ihren Dienst versehen“ und sie diesen „tatsächlichen Einsatz“ in der Regel als „deutlich beeinträchtigender“ empfänden „als die bloße Rufbereitschaft“, sei für den damit zusammenhängenden Personalbedarf irrelevant. Denn auch die mit „bloßer Rufbereitschaft“ betrauten Richterinnen und Richter wären nicht weniger an einer möglichen Halbierung ihrer Bereitschaftsdienstzeiten interessiert als ihre „tatsächlich ihren Dienst“ versehenen Kolleginnen und Kollegen. Genau darauf zielt das Anliegen des LRH. Jede Zusammenlegung zweier Bereitschaftsdienstpläne führe im Ergebnis zu einer Halbierung der Zahl der bei getrennten Bereitschaftsdiensten zu leistenden Stunden. Insoweit sei die Auffassung des JM, „der tatsächliche Aufwand an realer Arbeit“ werde nicht vermindert, sondern allenfalls unter den beteiligten Gerichten umverteilt, nur im Hinblick auf die Menge der im Bereitschaftsdienst zu treffenden richterlichen Entscheidungen nachvollziehbar. Bezüglich der Dienstzeiten verringere sich der zeitliche Umfang der Arbeit bei einer flächendeckenden Konzentration des Bereitschaftsdienstes in den bislang isoliert dienstleistenden Gerichten zumindest um die Hälfte und damit deutlich.

Der LRH sei überzeugt davon, dass eine unbeschwerliche Tätigkeit keinen Personalbedarf rechtfertige, der dem eines „tatsächlichen Einsatzes“ entspricht. Deshalb erwarte der LRH, dass künftig nicht mehr als 13 Richterstellen für die Sicherstellung des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltend gemacht werden.

Der LRH hat hierzu auch das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen um Stellungnahme gebeten. Der Schriftwechsel dauert an.



**Ministerium für
Innovation, Wissenschaft
und Forschung
(Epl. 06)**



12 Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten



Der Landesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 2000/2001 die wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten des Landes geprüft und insbesondere die organisatorische Zusammenfassung von Werkstätten empfohlen. Eine Nachschau im Jahr 2012 hat ergeben, dass die Universitäten die Zahl ihrer wissenschaftlichen Werkstätten in den letzten Jahren deutlich reduziert und das Werkstattpersonal um mehr als 400 Beschäftigte verringert haben. Der Landesrechnungshof hat eine weitere Konzentration des Werkstattbereichs sowie Verbesserungen bei der Abwicklung und Abrechnung von Werkstattaufträgen angeregt.

12.1 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Alle vom Land getragenen Universitäten verfügen in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fachbereichen über wissenschaftliche Werkstätten. Diesen Werkstätten obliegt es, die Arbeit in Forschung, Lehre und Studium durch technische Dienstleistungen zu unterstützen. Es handelt sich ganz überwiegend um mechanische Werkstätten, daneben gibt es Elektro-/Elektronikwerkstätten sowie Glasbläsereien.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte bereits in den Jahren 2000/2001 die wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten des Landes geprüft. Als Ergebnis der Prüfung hat der LRH insbesondere die organisatorische Zusammenführung von Werkstätten sowie Verbesserungen bei der Abwicklung und Abrechnung von Werkstattaufträgen empfohlen (siehe Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 13). Die Universitäten haben seinerzeit die Vorschläge des LRH überwiegend zustimmend aufgenommen. Das damalige Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat sich den Grundüberlegungen und Empfehlungen des LRH angeschlossen. Es hat die Universitäten gebeten, ihren Werkstattbereich zu überprüfen und ihm über gegebenenfalls eingeleitete Reorganisationsmaßnahmen zu berichten.

Mit seiner im Jahr 2012 durchgeführten Prüfung beabsichtigte der LRH, die derzeitige Situation der wissenschaftlichen Werkstätten bei den vom Land getragenen Universitäten festzustellen und damit auch Nachschau zu halten, inwieweit seine früheren Empfehlungen nach einem zeitlichen Abstand von rd. zwölf Jahren umgesetzt worden sind. Der LRH hat die Ergebnisse seiner Prüfung im Januar 2013 an die Universitäten herangetragen. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung wurde mit Entscheidung vom 19.03.2013 in zusammengefasster Form über die Ergebnisse der Prüfung unterrichtet, eine Stellungnahme wurde anheimgestellt.

12.2 Umfang des Werkstattbereichs

In den Jahren 2000/2001 waren bei den Universitäten des Landes insgesamt 362 wissenschaftliche Werkstätten mit rd. 1.383 Vollzeitbeschäftigten vorhanden. Nach dem Ergebnis der Erhebungen des LRH im Jahr 2012 verfügten die vom Land getragenen Universitäten über 212 Werkstätten mit rd. 965 Vollzeit-

beschäftigten. Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht. Auszubildende wurden weder in die frühere noch in die aktuelle Untersuchung einbezogen.

Übersicht über die Werkstätten

Universitäten	2000/2001		2012			
	Zahl der Werkstätten	Zahl der Beschäftigten	Zahl der Werkstätten	Zahl der Beschäftigten	Veränderung bei den Beschäftigten	Veränderung in v. H.
Technische Hochschule Aachen	135	498,50	81	390,78	- 107,72	- 21,61
Bielefeld	9	33,00	7	33,00	0,00	0,00
Bochum	40	209,00	16	119,00	- 90,00	- 43,06
Bonn	40	123,50	15	73,00	- 50,50	- 40,89
Technische Hochschule Dortmund	23	106,00	20	66,00	- 40,00	- 37,74
Düsseldorf	8	30,00	4	18,50	- 11,50	- 38,33
Duisburg-Essen *	16	96,00	3	51,00	- 45,00	- 46,88
Fernuniversität in Hagen	2	4,60	2	2,50	- 2,10	- 45,65
Köln	30	86,50	20	75,50	- 11,00	- 12,72
Deutsche Sporthochschule Köln	2	3,00	2	3,50	+ 0,50	+ 16,67
Münster	34	98,75	25	67,00	- 31,75	- 32,15
Paderborn	6	31,00	4	14,50	- 16,50	- 53,23
Siegen	10	38,00	5	29,00	- 9,00	- 23,68
Wuppertal	7	26,00	8	22,00	- 4,00	- 15,38
Summe	362	1.383,85	212	965,28	- 418,57	- 30,25

* Die Universitäten Duisburg und Essen waren in den Jahren 2000/2001 noch eigenständige Hochschulen, erst zum 01.01.2003 wurde die Universität Duisburg-Essen errichtet.

Die Übersicht zeigt, dass fast alle Universitäten in den letzten zwölf Jahren die Zahl ihrer Werkstätten reduziert und Werkstattpersonal abgebaut haben. Insgesamt wurde das Werkstattpersonal um rd. 418 Beschäftigte (rd. 30 v. H.) verringert.

Der LRH hat gegenüber den Universitäten anerkannt, dass sie ihre wissenschaftlichen Werkstätten überprüft und Veränderungen vorgenommen haben. Durch die Reduzierung der Zahl der Werkstätten und die Verringerung der Anzahl der Werkstattbeschäftigten hat sich die Wirtschaftlichkeit des Werkstattbereichs bei den meisten Universitäten deutlich verbessert.

12.3 Reorganisation der wissenschaftlichen Werkstätten

Die Reduzierung des Werkstattbereichs in den letzten Jahren vollzog sich in der Weise, dass Werkstätten aufgelöst oder zu größeren Einheiten zusammengefasst wurden (so genannte Gemeinschafts- oder Verbundwerkstätten). Im Zuge der Auflösung bzw. Zusammenfassung von Werkstätten haben die Hochschulen den vorstehend unter 12.2. dargestellten Personalabbau durchgeführt. Freiwerdende Stellen wurden in großer Zahl nicht wieder besetzt. Neben den Gemeinschafts- oder Verbundwerkstätten, die für mehrere Institute eines Fachbereichs tätig sind, gibt es aber weiterhin eine Reihe von kleineren Werkstätten, die nur einem Institut oder einem Lehrstuhl zuarbeiten. Nur zwei Universitäten haben alle wissenschaftlichen Werkstätten unter Beibehaltung der verschiedenen Standorte einer zentralen Leitung unterstellt.

Der LRH hat den Universitäten mitgeteilt, dass er die bislang durchgeführten Auflösungen bzw. Zusammenfassungen von Werkstätten positiv sieht. Er hat die Universitäten aufgefordert, ihren Werkstattbereich erneut zu überprüfen mit dem Ziel, kleinere Werkstätten zu größeren Einheiten zusammenzuführen. Unter Hinweis auf die bei zwei Universitäten vorgefundene Lösung hat der LRH empfohlen, alle Werkstätten der jeweiligen Hochschule unter Beibehaltung der bisherigen Standorte unter zentraler Leitung zu einer Universitätswerkstatt zusammenzufassen. Durch die zentrale Leitung könnte für eine gleichmäßigere Auslastung der einzelnen Werkstattstandorte gesorgt sowie die Maschinenbeschaffung nach übergeordneten Gesichtspunkten vorgenommen werden. Soweit diese Lösung wegen des Umfangs des Werkstattbereichs nicht möglich sei, hat der LRH die Zusammenfassung von Werkstätten der einzelnen Fachbereiche oder von räumlich benachbarten Werkstätten vorgeschlagen, um wirtschaftlichere Betriebsgrößen zu erreichen.

Darüber hinaus hat der LRH darauf hingewiesen, dass bauliche Maßnahmen, wie sie derzeit an fast allen Hochschulen stattfinden, dazu genutzt werden sollten, Werkstätten auch räumlich zu konzentrieren.

12.4 Abwicklung und Abrechnung der Werkstattaufträge

Einheitliche Vorgaben für die Abwicklung und Abrechnung der Werkstattaufträge gibt es nur an wenigen Universitäten. Aufträge an die Werkstätten werden größtenteils schriftlich über ein Formular erteilt, das je nach Fachbereich oder

Institut unterschiedlich gestaltet ist. Nur bei einigen Gemeinschafts- oder Verbundwerkstätten erfolgt die Auftragserteilung und -ausführung IT-gestützt. Die meisten Werkstätten haben ein Finanzierungs- und Abrechnungsmodell entwickelt, wonach den Auftrag gebenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern lediglich die Materialkosten sowie die Kosten für Betriebsmittel, Werkzeug und kleinere Reparaturen berechnet werden. Die Personalkosten der Werkstattbeschäftigten werden den Auftraggeberinnen oder Auftraggebern nicht in Rechnung gestellt.

Der LRH hat sich gegenüber den Hochschulen für eine Vereinheitlichung und Professionalisierung der Auftragsabwicklung und -abrechnung ausgesprochen. Er hat insbesondere vorgeschlagen, ein einheitliches IT-gestütztes Auftragsformular einzuführen. Auf diesem Formular aufbauend könnte dann eine elektronische Auftragsdokumentation und -abrechnung eingerichtet werden. Durch eine solche Auftragsdokumentation würde eine Erfassung und Auswertung aller auftragsbezogenen Daten und damit des Ressourceneinsatzes möglich. Darüber hinaus hat der LRH die Universitäten gebeten, im Zuge der Weiterentwicklung des Werkstattmanagements mittelfristig die Abrechnung der Werkstattaufträge an das kaufmännische Rechnungswesen der Hochschulen anzubinden.

12.5 Stellungnahmen der Universitäten

Die meisten Universitäten haben im Schriftwechsel ausgeführt, dass sie eine Reorganisation ihres Werkstattbereichs beabsichtigten. Die Schaffung größerer Werkstatteinheiten werde als sinnvoll und geboten angesehen, der Personalbestand werde weiter reduziert. Die Zusammenfassung aller Werkstätten zu einer Universitätswerkstatt mit verschiedenen Standorten unter einer zentralen Leitung wurde wegen des zusätzlichen Koordinierungsaufwands durchgängig abgelehnt. Bereits jetzt kooperierten die Werkstätten bei der Auftragsabwicklung und nutzten Maschinen gemeinsam. Mehrere Universitäten, die über einen großen Werkstattbereich verfügen, haben mitgeteilt, dass sie unter fachlichen oder räumlichen Gesichtspunkten die Zusammenfassung von Einzelwerkstätten zu Gemeinschafts- oder Verbundwerkstätten planten. Auch bei anstehenden Baumaßnahmen werde die Zusammenlegung von Werkstätten geprüft.

Die Universitäten haben die Vorschläge des LRH zur Verbesserung der Auftragsabwicklung überwiegend positiv aufgenommen. Bereits im Einsatz befindliche Softwarelösungen sollen von weiteren Werkstätten übernommen werden. Die vom LRH empfohlene Anbindung der Werkstattabrechnungen an das kaufmännische Rechnungswesen wird von einigen Hochschulen geprüft bzw. soll mittelfristig umgesetzt werden.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

13 Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hochschulen des Landes



Die Universitäten und Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes haben das kaufmännische Rechnungswesen jeweils selbstständig und unabhängig voneinander eingeführt. Dabei haben sie sich für unterschiedliche Softwarelösungen entschieden.

Der Landesrechnungshof hat die unkoordinierte Vorgehensweise der Hochschulen bei der Umstellung des Rechnungswesens kritisiert und für die Zukunft eine verstärkte Zusammenarbeit gefordert. Um die hohen Kosten der Umstellung von rund 43,3 Millionen € zu rechtfertigen, sollten die Hochschulen und das zuständige Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung die Daten des kaufmännischen Rechnungswesens zukünftig umfassend für Steuerungszwecke nutzen.

Die Hochschulen und das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung haben ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, sich bei betriebswirtschaftlichen und softwaretechnischen Fragen im Zusammenhang mit dem kaufmännischen Rechnungswesen zukünftig stärker zu koordinieren und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten besser auszuschöpfen.

13.1 Ausgangslage

Seit dem 01.01.2007 sind die vom Land Nordrhein-Westfalen getragenen Universitäten und Fachhochschulen nicht mehr Teil der Landesverwaltung, sondern rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Aus § 5 Abs. 5 Satz 1 des geltenden Hochschulgesetzes⁵⁷ ergibt sich, dass die Hochschulen ihre Wirtschaftsführung und ihr Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen einrichten können. Von dieser Möglichkeit haben in den letzten Jahren mehr und mehr Universitäten und Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht. Dies hat den Landesrechnungshof (LRH) bewogen, die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den vom Land getragenen Hochschulen zu prüfen. Ziel der Prüfung war es festzustellen, wie die Umstellung vollzogen wurde und in welchem Umfang die Daten des kaufmännischen Rechnungswesens für Steuerungszwecke genutzt werden.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH durch Prüfungsmitteilungen (PM) vom 28.12.2012 an die Universitäten und Fachhochschulen des Landes mit der Bitte um Stellungnahme herangetragen. Auch das zuständige Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWF) wurde um Stellungnahme gebeten.

⁵⁷ Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, neugefasst durch Art. 1 des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2006, GV.NRW. S. 474.

13.2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

13.2.1 Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen

Im Vorgriff auf die Änderung des Hochschulgesetzes haben einige nordrhein-westfälische Hochschulen ab dem Jahr 2006 damit begonnen, ihr kamerales Rechnungswesen auf das kaufmännische Rechnungswesen umzustellen. Dem Umstellungsprozess schlossen sich in den folgenden Jahren fast alle vom Land getragenen Universitäten und Fachhochschulen nach und nach an. Die Einzelheiten des Standes der Umstellung ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Hochschulen *	Eröffnungsbilanz zum 01.01. und erster kaufmännischer Jahresabschluss zum 31.12. des betreffenden Jahres							
	07	08	09	10	11	12	13	14
Technische Hochschule Aachen								
Universität Bielefeld								
Universität Bochum								
Universität Bonn								
Technische Hochschule Dortmund								
Universität Düsseldorf								
Universität Duisburg-Essen								
Fernuniversität in Hagen								
Universität Köln								
Deutsche Sporthochschule Köln	Umstellung auf kaufmännisches Rechnungswesen derzeit nicht geplant							
Universität Münster								
Universität Paderborn								
Universität Siegen								
Universität Wuppertal								
Fachhochschule Aachen								
Fachhochschule Bielefeld								
Fachhochschule Bochum								
Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg								
Fachhochschule Dortmund								
Fachhochschule Düsseldorf								
Fachhochschule Gelsenkirchen								
Fachhochschule Hamm-Lippstadt								
Fachhochschule Köln								
Fachhochschule Münster								
Fachhochschule Niederrhein								
Fachhochschule Ostwestfalen-Lippe								
Fachhochschule Rhein-Waal								
Fachhochschule Südwestfalen								
Fachhochschule Westliches Ruhrgebiet								

* ohne Fachhochschule für Gesundheitsberufe in Bochum

Als Grund für die Umstellung nannten die Hochschulen die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten durch das kaufmännische Rechnungswesen. Der Ressourceneinsatz und der Werteverzehr würden transparenter werden, die Informationen aus dem Rechnungswesen könnten als Grundlage für strategische und haushaltswirtschaftliche Entscheidungen dienen. Weiterhin könnten bestimmte steuerrechtliche Rechnungslegungs- und Dokumentationspflichten bzw. Vorgaben der Europäischen Union durch das kaufmännische Rechnungswesen besser erfüllt werden. Vielfach wurde auch ein entsprechender Wunsch des jeweiligen Hochschulrats als Grund für die Umstellung des Rechnungswesens angeführt.

Das MIWF hat in den Jahren 2006 und 2007 zusammen mit einigen Hochschulen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens erarbeitet (insbesondere Bewertungs-, Buchungs- und Inventurrichtlinien sowie den Kontenrahmen für die Hochschulen). Vorgaben des MIWF für den Umstellungsprozess oder hinsichtlich der einzusetzenden Software gab es nicht. Das Ministerium hat auch nicht versucht, die Hochschulen zu einem abgestimmten Vorgehen bei der Umstellung zu veranlassen. Die Hochschulen führten das kaufmännische Rechnungswesen jeweils selbstständig und weitgehend unabhängig voneinander ein. Kooperationen zwischen den Hochschulen bei der Umstellung des Rechnungswesens gab es nur in geringem Umfang, z. B. durch den Austausch von Pflichtenheften bei Ausschreibungen.

Im Hinblick auf den Umfang des Projekts und die zu lösenden fachlichen und methodischen Fragen haben sich einige Hochschulen von Beratungsunternehmen bei der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens unterstützen lassen. Teilweise wurden dieselben Beratungsunternehmen von mehreren Hochschulen beauftragt; eine Abstimmung unter diesen Hochschulen gab es dabei nicht.

Durch die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen entstanden hohe Einführungskosten, die die Hochschulen aus eigenen Mitteln tragen mussten. Nach den Feststellungen des LRH belaufen sich die Kosten der Umstellung auf rd. 43,3 Mio. €, und zwar insbesondere für die konzeptionelle und laufende Beratung, für Hilfestellung bei der Implementierung der Software sowie für die Softwarelizenzen.

Im Zusammenhang mit der Umstellung des Rechnungswesens haben die meisten Hochschulen neue Stellen, z. B. für Buchhaltungskräfte, ausgeschrieben und auch besetzt. Insgesamt gab es bei den Universitäten und Fachhochschulen rd. 95 Neueinstellungen.

Neben den einmaligen Kosten für die Umstellung entstehen den Hochschulen durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens dauerhaft weitere Kosten, u. a. für das zusätzlich eingestellte Personal sowie für die Prüfung der Jahresabschlüsse. Diese Kosten belaufen sich auf insgesamt rd. 7,6 Mio. € jährlich.

13.2.2 Softwareauswahl und -implementierung

In den Reihen der Hochschulen gab es zunächst Überlegungen, bei der Softwareunterstützung für das kaufmännische Rechnungswesen eine gemeinsame Lösung anzustreben. Fünf Universitäten vereinbarten, eine in den Hochschulen

bereits im Einsatz befindliche kamerale Buchhaltungssoftware für Zwecke des kaufmännischen Rechnungswesens weiterentwickeln zu lassen. Das Vorhaben wurde jedoch nach einiger Zeit wegen technischer Probleme nicht weiterverfolgt. Im Ergebnis haben die Hochschulen unabhängig voneinander die einzusetzende Software ausgeschrieben und beschafft.

Die Universitäten haben sich zur Unterstützung des kaufmännischen Rechnungswesens – annähernd je zur Hälfte – für Softwarelösungen von zwei Herstellern entschieden. Die Fachhochschulen setzen im Wesentlichen die Software eines Herstellers ein. Einige wenige Hochschulen nutzen andere Softwareprodukte.

Die eingesetzten Softwaresysteme unterscheiden sich auch dadurch, dass sie entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen der jeweiligen Hochschulen implementiert und angepasst wurden. Insbesondere einige Universitäten haben vielfältige hochschulspezifische Anpassungen in Auftrag gegeben.

Aufgrund der Komplexität der Softwaresysteme ist für die Zukunft davon auszugehen, dass der Aufwand für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Software erheblich sein wird und dass die Hochschulen auf Dauer in größerem Umfang auf Unterstützung durch externe Beratungsunternehmen angewiesen sein werden.

Zwischenzeitlich haben die Universitäten und Fachhochschulen damit begonnen, ihre Kompetenzen im Hinblick auf die eingesetzte Softwareunterstützung zu bündeln und einen Wissensaustausch zu organisieren.

13.2.3 Nutzung des kaufmännischen Rechnungswesens

Nach den Feststellungen des LRH nutzen die Hochschulen die kaufmännischen Jahresabschlüsse bislang kaum als Informationsinstrument. Die im Jahresabschluss enthaltenen Daten werden nur selten zur Analyse und Bewertung der wirtschaftlichen Lage einer Hochschule herangezogen. Bisher hat keine Hochschule ein internes Berichtswesen in Form eines Kennzahlensystems entwickelt, auf dessen Grundlage eine Steuerung erfolgen könnte. Mit der Entwicklung entsprechender Instrumentarien haben einige Hochschulen jedoch zwischenzeitlich begonnen. Vereinzelt gibt es Bestrebungen zur Einführung von mehrjährigen Wirtschaftsplänen, von Liquiditäts- und Investitionsplanungen sowie eines Risikomanagements. Mit einer Umsetzung ist jedoch erst mittelfristig zu rechnen.

Auch das MIWF nutzt die Daten des kaufmännischen Rechnungswesens bislang nur unzureichend zur finanziellen Steuerung und Kontrolle der nordrhein-westfälischen Universitäten und Fachhochschulen. Da einige Hochschulen dem MIWF die kaufmännischen Jahresabschlüsse mit erheblichen Verzögerungen - im Einzelfall bis zu zwei Jahren - vorgelegt haben, konnten die Daten in der Vergangenheit auch nur begrenzt zu Steuerungszwecken genutzt werden. Überdies waren bisher nicht alle Hochschulen in der Lage, dem MIWF einen testierten Jahresabschluss vorzulegen. Nach den zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Bestimmungen hatten die Hochschulen ihre Jahresabschlüsse bis zum 30. Juni des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres dem MIWF vorzulegen.

13.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hat unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten kritisiert, dass die vom Land getragenen Universitäten und Fachhochschulen das kaufmännische Rechnungswesen jeweils für sich allein nach eigenem Ermessen und nach nur geringer Abstimmung untereinander eingeführt haben. Eine koordinierte Vorgehensweise unter Bündelung der Kräfte wäre aus der Sicht des LRH zweckmäßiger gewesen und hätte die Aufwände für die Umstellung verringert. Insbesondere hätte das MIWF es den Hochschulen nicht selbst überlassen dürfen, wann und wie sie die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen vornehmen. Vielmehr hätte das MIWF - auch vor dem Hintergrund des Hochschulfreiheitsgesetzes - aus seiner Verantwortung für den Hochschulbereich eine steuernde oder zumindest koordinierende Rolle in dem Umstellungsprozess einnehmen müssen, um ein unabgestimmtes Vorgehen der Hochschulen zu verhindern.

Der LRH hat weiterhin die unkoordinierte Vorgehensweise bei der Softwareauswahl und -implementierung bemängelt. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten wäre eine einheitliche Softwarelösung für alle Hochschulen vorzuziehen gewesen. Da die Probleme, die sich aus der zersplitterten Softwarelandschaft ergeben, auch in der Zukunft fortbestehen werden, hat der LRH empfohlen, die Zusammenarbeit der Hochschulen im Hinblick auf den Betrieb und die Weiterentwicklung der Softwaresysteme zu verstärken.

Ferner hat der LRH gegenüber den Hochschulen kritisch angemerkt, dass sie die Steuerungsmöglichkeiten des neuen Rechnungswesens derzeit nur in geringem Maße ausschöpfen. Auch um die hohen Kosten der Umstellung des Rechnungswesens zu rechtfertigen, ist es nach Ansicht des LRH erforderlich, das kaufmännische Rechnungswesen weiterzuentwickeln und die darin enthaltenen Steuerungsmöglichkeiten umfassend zu nutzen. Der LRH hat angeregt, Kennzahlen zu entwickeln, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Informationsadressaten, wie z. B. Hochschulleitungen und Landesregierung, Rechnung tragen. Weiterhin hat sich der LRH für die Einführung mehrjähriger Wirtschaftspläne samt Liquiditäts- und Investitionsplanungen sowie eines Risikomanagements ausgesprochen, wobei die Grundanforderungen hochschulübergreifend festgelegt werden sollten.

Der LRH hat auch das MIWF aufgefordert, die Daten des kaufmännischen Rechnungswesens zukünftig intensiver für Steuerungs Zwecke zu nutzen und zu diesem Zweck die kaufmännischen Jahresabschlüsse der Hochschulen systematisch auszuwerten. Die kaufmännischen Jahresabschlüsse lieferten eine Vielzahl von Informationen für die Steuerung und Kontrolle durch das Land. Der LRH hat ferner darauf hingewiesen, dass die derzeitigen Regelungen für das kaufmännische Rechnungswesen der Hochschulen eine Vielzahl von bilanziellen Wahlrechten vorsähen, die von den Hochschulen unterschiedlich ausgeübt würden. Der LRH hat dem MIWF empfohlen, die vorhandenen Wahlrechte zu verringern, um die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse zu verbessern.

13.4 Weiterer Schriftwechsel

13.4.1 Stellungnahmen der Universitäten und Fachhochschulen

Die Hochschulen haben im Februar/März 2013 zu den PM des LRH Stellung genommen. Übereinstimmend haben sie ausgeführt, dass es vielfältige Zwänge zur Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen gegeben habe. Dieser Reformschritt sei nicht losgelöst von einem Wandel des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens insgesamt zu sehen.

Die Universitäten haben auf die sehr unterschiedlichen Anforderungen an ihr Rechnungssystem hingewiesen. Dementsprechend hätte das jeweilige System unterschiedlich ausgestaltet werden müssen. Sie hätten sich aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort für einen individuellen Einführungstermin entschieden, der sich in die internen Planungen einfügte. Zusammen mit dem sehr unterschiedlichen Implementierungsumfang habe dies gegen eine gemeinsame Ausschreibung mit einem einheitlichen Einführungstermin gesprochen. Allerdings wäre nach Auffassung der Universitäten für die eigenverantwortliche Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen eine klare Vorgabe des MIWF bezüglich eines zu erreichenden Umstellungszeitpunktes bzw. eines entsprechenden Zeitfensters hilfreich gewesen. Auch die Fachhochschulen haben betont, dass die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen stark hochschulspezifisch erfolgen musste.

Weiterhin haben Universitäten und Fachhochschulen übereinstimmend darauf hingewiesen, dass im Sommer 2009 mit Unterstützung des MIWF das Hochschulkompetenzzentrum Rechnungswesen NRW an der Universität Duisburg-Essen gegründet worden sei. Diese Service- und Beratungseinrichtung werte Aspekte der Rechnungslegungspraxis aus und erarbeite darauf bezogene konzeptionelle Gestaltungsvorschläge. Ziel der Gründung sei es gewesen, eine Bündelung der Kräfte zu erreichen, da alle von der Kameralistik geprägten Hochschulen vor dem Problem eines Kompetenzaufbaus auf dem Gebiet des kaufmännischen Rechnungswesens gestanden hätten. Insofern bestehe für den Ausbau der vom LRH angemahnten stärkeren Koordinierung zwischen den Hochschulen bereits eine tragfähige Basis.

In Bezug auf die Softwareauswahl haben die Universitäten und Fachhochschulen die unterschiedlichen Anforderungen an die softwaretechnische Unterstützung betont. Hinsichtlich des zukünftigen Softwareeinsatzes haben sie ausgeführt, dass sie bereits im Interesse der Schonung eigener Ressourcen bestrebt seien, Parallelentwicklungen zu vermeiden und vergleichbare Anforderungen möglichst einheitlich umzusetzen. Die vom LRH angemahnte Kooperation im Interesse einer Kosteneinsparung werde nicht nur aufgegriffen, sondern zum Teil bereits gelebt. Grundsätzlich sei für die weitere Intensivierung der Zusammenarbeit der Hochschulen wie auch für die Stärkung der Position gegenüber den Softwareanbietern perspektivisch eine schrittweise Angleichung der Softwareimplementierungsstände anzustreben. Dabei sei jedoch die heterogene Ausgangslage zu berücksichtigen, sodass es sich hierbei um ein mittelfristig angelegtes Projekt handle. Die Fachhochschulen haben in diesem Zusammenhang auf die hohen Umstellungskosten einer Harmonisierung der Softwareausstattung hingewiesen.

Hinsichtlich der Nutzung des kaufmännischen Rechnungswesens führen Universitäten wie Fachhochschulen aus, dass kaufmännische Kennzahlen für Hochschulen nur einen begrenzten Aussagewert hätten. Ein Rechnungslegungssystem könne bei den Hochschulen niemals die gleiche Steuerungswirkung entfalten wie bei einem privatwirtschaftlichen Unternehmen. Dennoch würden die neuen Instrumente wirksam genutzt. Angesichts der kurzen Erfahrung mit der kaufmännischen Rechnungslegung seien sicherlich noch nicht alle Steuerungspotenziale erschöpft.

Die Universitäten wollen die Anregungen des LRH aufgreifen, Kennzahlen für die unterschiedlichen Informationsadressaten zu entwickeln. Auch sollen mehrjährige Wirtschaftspläne samt Liquiditäts- und Investitionsplanungen sowie ein Risikomanagement eingeführt werden. Die Themen Bilanzanalyse, Kennzahlen und Berichtswesen sollen in Zusammenarbeit mit dem MIWF weiter entwickelt werden, um die Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Entsprechende Arbeitsgruppen seien bereits eingerichtet worden. Für die Umsetzung der Anregungen des LRH sei ein mittelfristiger Zeitraum einzuplanen. Auch die Fachhochschulen haben sich bereit erklärt, die Anforderungen für eine Liquiditäts- und Investitionsplanung sowie für ein Risikomanagement zu diskutieren. Eventuelle landesseitige Vorgaben müssten jedoch hinreichenden Raum für eine hochschulspezifische Ausgestaltung lassen.

13.4.2 Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Mit Schreiben vom 11.03.2013 hat das MIWF zu den PM des LRH Stellung genommen. Dem MIWF obliege aufgrund des Hochschulfreiheitsgesetzes die Rechtsaufsicht über die Hochschulen in der Trägerschaft des Landes. Dies umfasse die Prüfung der Rechtmäßigkeit, nicht jedoch der Zweckmäßigkeit des in Frage stehenden Handelns der Hochschulen. Bei der Ausgestaltung des Rechnungswesens entschieden die Hochschulen eigenverantwortlich über das Buchführungssystem, über den Umstellungszeitpunkt sowie über die Softwareunterstützung unter Berücksichtigung ihrer hochschulspezifischen Bedürfnisse. Im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten habe das MIWF seine Steuerungsaufgabe bei der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens vollständig erfüllt.

In Kooperation mit den Hochschulen und im Einvernehmen mit dem Finanzministerium habe das MIWF einheitliche und verbindliche Regeln für die Buchführung und Hochschulrechnungslegung festgelegt. Das Regelwerk „Hochschulrechnungslegung NRW“ sei in enger Anlehnung an die Regeln der Landesverwaltung zur Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW) erarbeitet worden. Im Rahmen der beabsichtigten Novellierung des Hochschulgesetzes könnten über das neue Instrument der Rahmenvorgaben Wege gefunden werden, der Heterogenität im Hochschulrechnungswesen entgegenzuwirken.

Es obliege den Hochschulen, sich in Abhängigkeit von den jeweiligen spezifischen Bedürfnissen vor Ort für eine Softwarelösung zu entscheiden. Daher habe das MIWF keine rechtliche Handhabe, den Hochschulen Vorgaben bei der Softwareauswahl und -implementierung zu machen oder eine Koordinierung zu verlangen. Sollten die Hochschulen einen softwaretechnischen Koordinierungsbedarf

für die Zukunft sehen, werde das MIWF diesen Wunsch unterstützen. Das MIWF gehe davon aus, dass die Hochschulen nach Bewältigung der Anlaufschwierigkeiten und mit zunehmendem Routinebetrieb künftig uneingeschränkt testierte Jahresabschlüsse innerhalb des hochschulrechtlich vorgeschriebenen Zeitrahmens vorlegen würden. Dies sei eine wichtige Voraussetzung, um die Daten der doppischen Hochschulabschlüsse für Zwecke der Steuerung und Kontrolle intensiver nutzen zu können. Das MIWF werde bilanzielle Wahlrechte einschränken, sofern diese die Vergleichbarkeit der kaufmännischen Jahresabschlüsse erschweren. Es erweitere derzeit sein Hochschulfinanzcontrolling um Grunddaten aus den kaufmännischen Jahresabschlüssen der Hochschulen. Auch werde ein Konzept für hochschulspezifische Kennzahlen zur Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Lage nach einheitlichen Kriterien erarbeitet.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

14 Universitätsbibliotheken



Der Landesrechnungshof hat die Universitätsbibliotheken des Landes untersucht und vorgeschlagen, die Beschaffung von Büchern und sonstigen Medien durchgängig IT-gestützt abzuwickeln. Weiterhin hat er empfohlen, im Bereich der Ausleihe automatisierte Selbstverbuchungs- und Rückgabesysteme einzuführen. Schließlich hat er sich dafür ausgesprochen, die Buchbestände der dezentralen Institutsbibliotheken besser zu erschließen und Institutsbibliotheken zusammenzulegen oder aufzulösen.

Die Universitäten haben mitgeteilt, dass eine durchgängige IT-Unterstützung des Medienerwerbs sinnvoll sei. Selbstverbuchungs- und Buchrückgabesysteme seien zwischenzeitlich vielfach bereits eingeführt worden oder die Einführung sei geplant. Der Nachweis und die Verfügbarkeit der dezentralen Bestände werde verbessert und die Anzahl der Institutsbibliotheken mit dem Ziel der Verringerung überprüft.

14.1 Ausgangslage

Die Universitätsbibliotheken sind Dienstleistungseinrichtungen der Universitäten. Sie versorgen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Studierende mit der für Forschung, Lehre und Studium benötigten Literatur und Information und bilden damit einen wesentlichen Teil der wissenschaftlichen Informationsinfrastruktur. Neben der zentralen Universitätsbibliothek (Zentralbibliothek) gibt es bei fünf Hochschulen noch eine Vielzahl von eigenständigen, dezentralen Bibliotheken, die einzelnen Fachbereichen, Instituten oder Seminaren der jeweiligen Hochschule zugeordnet sind (Institutsbibliotheken).

Der Landesrechnungshof (LRH) hat, unterstützt von zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern, in einer Querschnittsuntersuchung die Universitätsbibliotheken von zwölf der vierzehn Universitäten des Landes geprüft.⁵⁸

Die untersuchten Universitäten hatten in ihren Zentralbibliotheken im Jahr 2011 einen Gesamtbestand an gedruckten Medien (Bücher, Zeitschriftenbände usw.) von rd. 23,1 Mio. Exemplaren, bezogen rd. 40.000 gedruckte Zeitschriften und hatten Zugriff auf rd. 373.000 digitale Zeitschriften. Die Ausgaben für den Erwerb gedruckter sowie digitaler Medien betragen im Jahr 2011 rd. 36,9 Mio. €, wobei mehr als die Hälfte dieses Betrages auf digitale Medien entfiel.

Die Bestände an gedruckten Medien der Institutsbibliotheken umfassten im Jahr 2011 rd. 15,2 Mio. Exemplare. Die Zahl der bezogenen gedruckten Zeitschriften betrug rd. 22.000. Die Ausgaben für den Erwerb von Medien betragen in den Institutsbibliotheken im Jahr 2011 rd. 17 Mio. €.

Die Zentralbibliotheken verfügten zum Zeitpunkt der Prüfung über rd. 1.315 Beschäftigte. Zahlen über den Umfang des Personaleinsatzes in den Institutsbibliotheken waren bei den Universitäten nicht vorhanden.

⁵⁸ Die Deutsche Sporthochschule Köln und die Fernuniversität in Hagen wurden wegen ihrer Besonderheiten nicht in die Prüfung einbezogen.

Mit seiner Prüfung verfolgte der LRH das Ziel, Optimierungspotenzial bei den Universitätsbibliotheken festzustellen. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Abläufen bei der Beschaffung und Ausleihe gedruckter Medien. Auch wenn digitale Medien für die Informationsversorgung der Hochschulen immer wichtiger werden, nehmen mehr als zwei Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentralbibliotheken und nahezu alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Institutsbibliotheken immer noch Aufgaben im Printbereich wahr.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH in den Jahren 2011 und 2012 durch entsprechende Prüfungsmitteilungen (PM) an die Universitäten herangetragen. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWF) hat jeweils Abdrucke der PM erhalten.

14.2 Feststellungen und Empfehlungen

14.2.1 Medienbeschaffung

Bei der Auswahl und Bestellung von gedruckten Medien verfahren die Universitäten sehr unterschiedlich und nur zum Teil IT-gestützt. Beschaffungen von Medien wurden häufig über eine Vielzahl von Lieferanten abgewickelt. Während einige Zentralbibliotheken die Zahl ihrer Lieferanten bereits erheblich reduziert hatten, unterhielten andere Zentralbibliotheken Geschäftsbeziehungen zu einigen hundert Lieferanten. Bei den fünf Universitäten, in denen neben der Zentralbibliothek auch die Institutsbibliotheken Medien beschaffen, belief sich die Zahl der Lieferanten teilweise sogar auf über tausend.

Die Rechnungen für Medienlieferungen gingen den Universitäten ganz überwiegend noch in Papierform zu und wurden mehrheitlich sowohl in den Bibliotheken als auch in der Hochschulverwaltung manuell weiterverarbeitet. Bei mehreren Universitäten wurde nicht mit Sammelrechnungen gearbeitet, die Zahl der Einzelrechnungen belief sich dort jährlich auf mehrere zehntausend. Mit der Bearbeitung dieser Rechnungen waren mehrere Kräfte in der jeweiligen Universität beschäftigt.

Der LRH hat den Universitäten empfohlen, ein medienbruchfreies IT-gestütztes Auswahl- und Bestellsystem einzusetzen, welches die Auswahl der zu bestellenden Literatur und Generierung des jeweiligen Bestellauftrags optimal unterstützt. Der LRH hat weiterhin vorgeschlagen, die Zahl der Lieferanten deutlich zu verringern. Durch Ausschreibungen sollten einige wenige „Kernlieferanten“ ermittelt werden, über die zukünftig die weit überwiegende Zahl der Medienerwerbe abgewickelt werden soll. Im Rahmen der Ausschreibungen sollten die Anforderungen und Standards definiert werden, die von den Lieferanten einzuhalten sind. Zukünftig sollten die Medienbestellungen der Universitäten und die Rechnungsstellung der Lieferanten durchgängig in elektronischer Form erfolgen. Weiterhin hat der LRH angeregt, mit den Lieferanten die Erbringung so genannter Mehrwertdienste zu vereinbaren, d. h. dass die Lieferanten die Bücher z. B. mit Diebstahlsicherungen und Besitzstempeln versehen.

Ferner hat der LRH den Universitäten empfohlen, die gesamte Rechnungsbearbeitung umfassend zu automatisieren. Die vom LRH empfohlenen Abläufe ma-

chen eine manuelle Verbuchung der Rechnungen sowohl in den Bibliotheken als auch in der Zentralverwaltung überflüssig.

In Bezug auf die Institutsbibliotheken, die zurzeit noch einen Großteil ihres Medienerwerbs und damit auch die Katalogisierung selbst vornehmen, hat der LRH eine Verlagerung von Aufgaben zur Zentralbibliothek vorgeschlagen. Der Erwerb aller Medien sowie deren Katalogisierung und die Verwaltung aller Zeitschriftenabonnements sollten zukünftig durch die Zentralbibliothek durchgeführt werden. Vielfach werde in den Verträgen zwischen Universitäten und Verlagen der Bezug und die Preisgestaltung für elektronische Zeitschriften mit dem Bezug gedruckter Zeitschriften verknüpft. Das Management solch komplexer Vertragsbeziehungen könne effizient nur durch die Zentralbibliothek erfolgen.

14.2.2 Ausleihe

In den meisten Universitätsbibliotheken werden Medien noch in herkömmlicher Weise ausgeliehen bzw. zurückgenommen, indem die Medien an der Ausleihtheke durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der Bibliothek verbucht bzw. bei der Rückgabe zurückgebucht werden.

Nur wenige Zentralbibliotheken setzten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Selbstverbuchungssysteme für die Ausleihe und automatisierte Systeme für die Rückgabe ein. Diese Systeme ermöglichen eine quitierte Ausleihe bzw. Rückgabe von Medien ohne Zutun einer Bibliothekskraft und auch außerhalb der Schalter-servicezeiten.

Der LRH hat gefordert, dass alle Zentralbibliotheken Selbstverbuchungssysteme für die Ausleihe und dort, wo es die räumlichen Verhältnisse erlauben und es wirtschaftlich vertretbar ist, zusätzlich auch automatisierte Buchrückgabesysteme einsetzen. Für den Fall, dass die räumlichen Gegebenheiten die Aufstellung eines automatisierten Rückgabesystems nicht zulassen, hat der LRH eine Alternativlösung mit geringerem Platzbedarf aufgezeigt. Nach den Erfahrungen derjenigen Universitäten, die bereits entsprechende Systeme einsetzen, werden dadurch erhebliche Personalressourcen frei und der Service für die Benutzerinnen und Benutzer der Bibliothek wird erhöht.

Der Studierendenausweis war nur bei wenigen Universitäten gleichzeitig als Bibliotheksausweis nutzbar. Überwiegend wurden eigene Bibliotheksausweise durch die Zentralbibliothek ausgestellt, teilweise zusätzlich eigene Ausweise durch einzelne Institutsbibliotheken. Notwendige Benutzerdaten wurden vielfach manuell erfasst, obwohl die Daten in digitaler Form in anderen Systemen der Universitäten bereits vorhanden waren.

Der LRH hat den Universitäten empfohlen, die Studierendenausweise idealerweise gleichzeitig als Benutzerausweis aller Bibliotheken der jeweiligen Hochschule einzusetzen. Darüber hinaus sollten alle relevanten Studierendendaten und die Daten der Mitarbeiterinnen und der Mitarbeiter kontinuierlich aus anderen Systemen der Universitäten programmgesteuert übernommen werden. Hierdurch werde sichergestellt, dass eine redundante Datenhaltung vermieden werde.

Darüber hinaus sollten die Universitätsbibliotheken verstärkt Kassenautomaten einsetzen, an welchen die Bibliotheksgebühren beglichen werden können. Hierdurch könnten nahezu alle Barkassen im Bibliotheksbereich wegfallen.

14.2.3 Institutsbibliotheken

An fünf Universitäten (Technische Hochschule Aachen, Universitäten Bochum, Bonn, Münster und Köln) wird die Informationsversorgung nicht nur durch die Zentralbibliothek, sondern auch durch insgesamt über 700 eigenständige Institutsbibliotheken gewährleistet. Sie werden selbstständig verwaltet und verfügen über eigenes Personal sowie über eigene Sachmittel.

Die Institutsbibliotheken sind sowohl hinsichtlich ihrer Größe als auch hinsichtlich ihres Beschaffungsvolumens sehr unterschiedlich. Mehr als die Hälfte aller Institutsbibliotheken hat einen Bestand von weniger als 10.000 Exemplaren. Einige größere Institutsbibliotheken verfügen dagegen über Bestände von 300.000 bis 500.000 Exemplaren. Sofern die Bestände der Institutsbibliotheken digital nachgewiesen sind, sind sie nur zum Teil im Verbundkatalog⁵⁹ verzeichnet, ansonsten sind sie in eigenen lokalen Katalogsystemen dokumentiert. Die nicht digital nachgewiesenen Bestände sind vielfach nur über Zettelkataloge erschließbar.

Bei den Beständen der Institutsbibliotheken handelt es sich zumeist um Präsenzbestände. Gleichwohl werden Ausleihen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie an Studierende des jeweiligen Fachbereichs zugelassen. Die Öffnungszeiten vieler Institutsbibliotheken sind nur gering, auch verfügen sie vielfach über zu wenige und nur unzureichend ausgestattete Nutzerarbeitsplätze.

Der LRH hat dazu ausgeführt, dass die Bestände der Institutsbibliotheken möglichst vollständig im Verbundkatalog nachgewiesen werden müssten, damit die Nutzerinnen und Nutzer landesweit online recherchieren können und die Bestände damit auch für Zwecke der Fernleihe nutzbar sind. Der LRH hat die Universitäten aufgefordert, ihre Anstrengungen zur digitalen Erschließung dieser Bestände im Verbundkatalog zu verstärken. Nach Übernahme der Katalogdaten in den Verbundkatalog sollten alle eigenständigen lokalen Nachweissysteme und die Zettelkataloge eingestellt werden.

Weiterhin sollten Mindestöffnungszeiten für die Institutsbibliotheken festgelegt werden, um die Verfügbarkeit der dezentralen Bestände sicherzustellen. Durch die Beschränkung der Ausleihen auf Angehörige des jeweiligen Fachbereichs würden die übrigen Studierenden der Universität benachteiligt. Alle Medien sollten aber allen Studierenden der jeweiligen Hochschule zugänglich sein.

Zur großen Zahl der Institutsbibliotheken hat der LRH ausgeführt, dass bei kleineren Institutsbibliotheken zu prüfen sei, ob sie selbstständig weitergeführt werden sollten. Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, Institutsbibliotheken aufzulösen oder zusammenzulegen, soweit deren Bestände veraltet oder nicht mehr nachgefragt seien, es kaum Neubeschaffungen gebe oder überwiegend auf elektronische Medien zurückgegriffen werde. Auf Dauer könne den weiter steigenden Anforderungen an ein effizientes und nutzergerechtes Bibliothekssystem nur

59 Bei dem vom Hochschulbibliothekszentrum des Landes Nordrhein-Westfalen geführten Verbundkatalog handelt es sich um einen elektronischen Gesamtnachweis der Bestände aller Hochschulbibliotheken des Landes Nordrhein-Westfalen.

dadurch Rechnung getragen werden, dass die Dualität von Zentralbibliothek und Institutsbibliotheken aufgegeben werde.

14.3 Weiterer Schriftwechsel

14.3.1 Medienbeschaffung

Die Universitäten haben mitgeteilt, dass sie in der grundsätzlichen Zielrichtung mit dem LRH übereinstimmen, durch Optimierung der Abläufe und verstärkte IT-Unterstützung die bibliothekarischen Dienstleistungen wirtschaftlicher zu organisieren. Die Universitäten mit Institutsbibliotheken haben jedoch darauf hingewiesen, dass zur Umsetzung der Vorschläge des LRH Personal zur Zentralbibliothek verlagert werden müsse.

Alle geprüften Universitäten haben sich grundsätzlich bereit erklärt, ein elektronisches Auswahl- und Bestellsystem einzusetzen. Auf Initiative des LRH haben die Universitätsbibliotheken zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Anforderungen an ein IT-gestütztes Beschaffungssystem bis Mitte 2013 zu definieren. Das Hochschulbibliothekszentrum des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich bereit erklärt, die Programmierung zu übernehmen.

Die Universitäten haben überwiegend auch die Anregung des LRH aufgegriffen, die Anzahl ihrer Lieferanten zu reduzieren. Zu den Auswahlkriterien für Lieferanten zähle auch ihre Fähigkeit, Mehrwertdienste für die Universitätsbibliothek ausführen zu können und eine elektronische Übertragung der Bestell- und Rechnungsdaten in maschinell lesbarer Form gewährleisten zu können.

Alle Universitäten haben den Vorschlag des LRH begrüßt, die Rechnungsbearbeitung durch eine bessere Kooperation zwischen Zentralbibliothek, Lieferanten und Hochschulverwaltung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die Einführung eines medienbruchfreien Rechnungsdatenaustausches könne in einigen Universitäten jedoch erst mittelfristig erfolgen.

Einer Verlagerung des Medienerwerbs und der Katalogisierung von den Institutsbibliotheken zur jeweiligen Zentralbibliothek haben die betroffenen Universitäten überwiegend zugestimmt. Durch eine Zentralisierung sei eine Verbesserung der Bezugskonditionen zu erwarten, auch würden unbeabsichtigte Mehrfachbeschaffungen vermieden und digitale Medien könnten campusweit genutzt werden.

14.3.2 Ausleihe

Alle Universitäten haben ausgeführt, dass der Einsatz von Selbstverbuchungs- und Rückgabeautomaten grundsätzlich befürwortet werde. Zwischenzeitlich seien bei einigen Hochschulen bereits Selbstverbuchungs- und Rückgabesysteme eingeführt worden bzw. der Einsatz entsprechender Systeme sei geplant. Einige Universitäten haben allerdings darauf hingewiesen, dass die hohen Kosten solcher Systeme oder erforderliche Umbaumaßnahmen einer baldigen Einführung entgegenstünden.

Die meisten Universitäten wollen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Studierendenausweis auch als Bibliotheksausweis genutzt werden könne. Die Studierendendaten und die Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen programmgesteuert aus anderen Systemen der jeweiligen Hochschulen übernommen werden.

Überwiegend verfügten die Universitätsbibliotheken inzwischen über einen oder mehrere Kassenautomaten. Zugleich seien die Barkassen an fast allen Bibliotheken deutlich reduziert worden.

14.3.3 Institutsbibliotheken

Die betroffenen Universitäten haben anerkannt, dass eine Übernahme der Katalogdaten der Institutsbibliotheken in den Verbundkatalog geboten ist. Auch müsse die hochschulweite Zugänglichkeit aller Bestände gewährleistet sein.

Zur großen Zahl der Institutsbibliotheken haben mehrere Universitäten ausgeführt, dass sie seit Jahren bestrebt seien, die Anzahl der Institutsbibliotheken zu reduzieren. Die Zusammenfassung von Institutsbibliotheken zu leistungsfähigen größeren Einheiten sei das erklärte Ziel der jeweiligen Universität. Es werde dementsprechend geprüft, ob die Bestände kleinerer Institutsbibliotheken in größere integriert oder an die Zentralbibliothek abgegeben werden könnten. Dort, wo neue Räumlichkeiten geplant und bezogen würden, werde die Zusammenlegung von Institutsbibliotheken vollzogen. Neubau- oder größere Umbaumaßnahmen würden konsequent genutzt, um die Bibliothekssituation zu verbessern. Die Personalkapazitäten der Zentralbibliothek erlaubten allerdings nur eine schrittweise Vorgehensweise bei der Übernahme der Bestände von aufzulösenden Institutsbibliotheken.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

15 **Neubau eines Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen**



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Rahmen der Prüfung des Neubaus des Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen festgestellt, dass es bei der Vergabe der Generalplanungsleistungen schwerwiegende Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen gab. Im Hinblick darauf hat der Landesrechnungshof das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen um Prüfung gebeten, in welchem Umfang der gewährte Bau- und Investitionskostenzuschuss in Höhe von rund 9 Millionen € vom Universitätsklinikum zurückzufordern ist.

Das Universitätsklinikum wird die vom Ministerium bewilligten Kosten des Bauvorhabens um voraussichtlich mindestens 1,4 Millionen € überschreiten. Die Kostenüberschreitung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs vom Universitätsklinikum zu tragen.

15.1 **Vorbemerkungen**

Der Neubau des Hubschrauberlandeplatzes des Universitätsklinikums (UK) Aachen ist im August 2011 in Betrieb genommen worden. Die Landeplattform befindet sich auf einem Sockel, der rd. 15 Meter über dem Niveau des Vorplatzes des UK Aachen liegt. Die Einlieferung der Notfallpatienten in das Klinikum erfolgt über einen Schrägaufzug.



Hubschrauberlandeplatz neben dem Haupteingang des UK Aachen, Quelle: BLB

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen⁶⁰ (MIWF) hatte dem UK Aachen für die Baumaßnahme im Januar 2007 die Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) mit Gesamtkosten i. H. v. 6.225.000 € genehmigt. Während der Umsetzung der Baumaßnahme erwies sich dieser Betrag als nicht auskömmlich. Daraufhin bewilligte das Ministerium im Oktober 2010 einen weiteren Zuschuss i. H. v. 2.767.000 €. Insgesamt wurden somit Mittel i. H. v. rd. 9 Mio. € bereitgestellt.

60 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit beibehalten.

Das UK Aachen war aufgrund der damals geltenden rechtlichen Bestimmungen⁶¹ verpflichtet, den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB) mit der Planung und Durchführung der Baumaßnahme zu beauftragen. Dieser beauftragte wiederum das Architekturbüro A mit der Generalplanung der Maßnahme.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Köln im Juli 2012 zeichnete sich ab, dass sich die tatsächlichen Gesamtkosten der Baumaßnahme auf mindestens rd. 10,4 Mio. € belaufen werden. Den sich daraus ergebenden Mehrbedarf i. H. v. rd. 1,4 Mio. € hat das UK Aachen im Verfahren zur Haushaltsaufstellung 2013 angemeldet. Darüber hinaus hat das MIWF mitgeteilt, dass inzwischen ein weiterer Nachtrag vom UK Aachen angekündigt worden sei.

Zu den Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofs (LRH) vom 03.12.2012 – die auf den Feststellungen des RPA Köln beruhen – hatte das MIWF mit Schreiben vom 13.02.2013 Stellung genommen. Der daraufhin ergangenen Folgeentscheidung des LRH vom 13.03.2013 begegnet das Ministerium mit Schreiben vom 28.05.2013 überwiegend damit, dass das UK Aachen entgegen seiner ersten Darstellung nunmehr den für die Bewertung der Vergabe maßgeblichen Sachverhalt grundsätzlich anders darstelle. Dazu hat sich der LRH in seiner zweiten Folgeentscheidung vom 11.06.2013 geäußert.

Der Schriftwechsel dauert an.

15.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

15.2.1 Vergabe der Generalplanungsleistungen

Die BLB-Niederlassung Aachen beauftragte im Dezember 2007 das Architekturbüro A als Generalplaner mit der Planung der Architektur, des Tragwerks und der technischen Gebäudeausstattung des Hubschrauberlandeplatzes.

Der Beauftragung war ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)⁶² vorausgegangen, das die Ausarbeitung von architektonischen, technischen, funktionalen und wirtschaftlichen Lösungsvorschlägen für den Hubschrauberlandeplatz beinhaltete.

Der Bekanntmachung lag u. a. folgende Aufgabenbeschreibung zugrunde:

„Der neue Hubschrauberlandeplatz soll in unmittelbarer Nähe mit direkter Anbindung an das Universitätsklinikum errichtet werden. Bei der Betrachtung und Gewichtung der verschiedenen Varianten wurde unter Beteiligung des Gutachters [...] die Anbindung an den Treppen- und Aufzugskern A5 ausgewählt (siehe Lageplan). Die zukünftige Landeplattform mit einem Durchmesser von ca. 30 m wird mit der Brückenanbindung etwa ein Niveau von 13,5 m oberhalb des angrenzenden Geländes haben.“

61 Für das UK Aachen galt bis zum 31.12.2012 Kontrahierungszwang (§ 2 Abs. 6 Universitätsklinikum-Verordnung).

62 Im vorliegenden Fall war die VOF in der Fassung vom 26.08.2002 (BANz. Nr. 203a vom 30.10.2002), in Kraft getreten am 15.02.2003, anwendbar.

In der Bekanntmachung waren die potenziellen Bewerber aufgefordert worden, Angaben zu ihrer wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Leistungsfähigkeit zu machen.

Auf die Ausschreibung hatten sich 18 Interessenten beworben, wovon 12 Anbieter als weniger geeignet beurteilt und vom weiteren Verfahren ausgeschlossen wurden. Am Nachvollzug der getroffenen Auswahl war das RPA Köln gehindert, weil die Unterlagen der nicht berücksichtigten Bewerber nach Auskunft des BLB vernichtet worden seien.

Von den sechs Architekturbüros, die zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen aufgefordert worden waren, präsentierte ein Bieter einen Entwurf für die Errichtung des Hubschrauberlandeplatzes auf dem Dach des UK Aachen. Vier weitere Bieter schlugen zwischen der Plattform des Hubschrauberlandeplatzes und dem Treppen- und Aufzugskern A5 des Klinikums eine horizontale Brückenanbindung vor. Der Entwurf des Architekturbüros A sah eine diagonale Verbindung zwischen der Plattform des Landeplatzes und der Halle für die Zufahrt der Rettungswagen im Klinikum vor.

Am 17.11.2006 fand die Präsentation der sechs Entwürfe vor einem Bewertungsgremium, bestehend aus drei Teilnehmern des BLB und vier Teilnehmern des UK Aachen, statt. Das Gremium entschied, das Architekturbüro A mit den Generalplanungsleistungen zu beauftragen. Zur Begründung der Entscheidung ist dem RPA Köln eine Bewertungsmatrix vorgelegt worden, die von keinem Teilnehmer des Bewertungsgremiums unterschrieben worden war und die nach letzter Einlassung des UK Aachen erst nach der Sitzung der Auswahlkommission vom BLB angefertigt wurde.

15.2.1.1 Durchführung des Vergabeverfahrens

Da nach den Angaben der BLB-Niederlassung Aachen während des Vergabeverfahrens und des Wertungsvorgangs bis auf die nicht unterschriebene Bewertungsmatrix nichts weiter dokumentiert worden war, bat das RPA Köln während seiner Prüfung um Sachverhaltsaufklärung, wer und mit welcher Begründung seinerzeit über die Beauftragung des Generalplaners A entschieden habe.

Das UK Aachen begründete mit Schreiben vom 19.04.2012 die Vergabeentscheidung zugunsten des Architektenbüros A gegenüber dem RPA Köln u. a. damit, dass eine horizontale Brückenanbindung an den Treppen- und Aufzugskern A5 deshalb nicht infrage gekommen wäre, weil der Aufzug für den Weitertransport der Patienten zu klein gewesen sei und daher hätte komplett umgebaut werden müssen. Zudem hätte der 30 bis 40 m lange Weg über eine offene Brücke bei Patienten und medizinischem Begleitpersonal zu unzumutbaren Irritationen geführt, weil die Brücke aus luftfahrttechnischen Gründen nur mit Fangnetzen hätte gesichert werden können.

Zur Entscheidung des Gremiums zugunsten des Architekturbüros A teilte das UK Aachen unter dem 08.05.2012 mit: „Über eine Punkteverteilung zur Bewertung der vorgestellten Entwürfe wurde bei diesem Termin nicht kommuniziert. Den Befragten ist auch kein Protokoll über diesen Termin bekannt.“

Der LRH hatte dazu in seiner Prüfungsmitteilung bemerkt, dass gemäß § 8 Abs. 1 und 3 VOF die Aufgabenstellung so beschrieben sein muss, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen können und alle die Erfüllung der Aufgabenstellung beeinflussenden Umstände darin angegeben sind. Zum einen solle damit eine sorgfältige und erschöpfende Aufgabenbeschreibung sichergestellt werden, zum anderen sollten die Bewerber die geforderte Leistung klar erkennen können. Eine Zuschlagserteilung auf eine andere als in der Aufgabenbeschreibung dargelegte Leistung widerspräche dem Grundsatz der Gleichbehandlung des § 4 Abs. 2 VOF und sei weder transparent noch willkürfrei.

Nach Auffassung des LRH ist aus der Formulierung und dem Gesamtzusammenhang des Ausschreibungstextes eine horizontale Brückenanbindung von der Landeplattform zum Treppen- und Aufzugskern A5 des Klinikums zu folgern. Die Aufgabenbeschreibung sei zumindest so formuliert worden, dass sie diese Alternative mit umfasste.

Die vier Wettbewerbsentwürfe, die diese horizontale Brückenanbindung vorsahen, hätten demnach grundsätzlich nicht von vornherein von der Vergabe ausgeschlossen werden dürfen, da sie die Anforderungen der Aufgabenbeschreibung erfüllten.

Erst nach Bekanntmachung der Ausschreibung sei offensichtlich aufgefallen, dass die geforderte Brückenanbindung an den Treppen- und Aufzugskern A5 nicht ohne Weiteres umsetzbar war. Daraus könne geschlossen werden, dass im Vorfeld der Ausschreibung durch das UK Aachen und den BLB keine ausreichende Grundlagenermittlung der wesentlichen Umstände der durchzuführenden Baumaßnahme stattgefunden habe.

Infolgedessen hätte das UK Aachen entweder im laufenden Verfahren den Bewerbern die ergänzenden Informationen zur Aufgabenbeschreibung mit einer Fristverlängerung mitteilen oder die Ausschreibung rechtzeitig, d. h. vor dem Präsentationstermin, aufheben und neu ausschreiben müssen.

Der Entwurf des Architekturbüros A, der den Zuschlag erhielt, entspräche zudem nicht der in der Aufgabenbeschreibung geforderten Leistung, da die Diagonalverbindung von der Landeplattform nicht am Treppen- und Aufzugskern A5 endet, sondern in der Halle für die Anfahrt der Rettungswagen. Damit sei die Vergabeentscheidung rechtswidrig gewesen.

Das MIWF teilte dazu zunächst ohne weitere Begründung mit, dass das UK Aachen an seiner Meinung festhalte, dass die Lösung des Architekturbüros A sehr wohl der vorgegebenen Aufgabenbeschreibung entspricht und somit kein neues Verfahren mit einer geänderten Aufgabenbeschreibung hätte initiiert werden müssen.

Auf die erste Folgeentscheidung des LRH hat das MIWF mit Schreiben vom 28.05.2013 eine in wesentlichen Punkten andere Begründung für die Vergabeentscheidung mitgeteilt. Das UK Aachen trage entgegen seinen ursprünglichen schriftlichen Aussagen vom April/Mai 2012 nunmehr vor, dass auch die vier Entwürfe mit der horizontalen Brückenanbindung doch baurechtlich zulässig gewesen sein sollen. Auch hätten der Entscheidung der Auswahlkommission alle

sechs Entwürfe zugrunde gelegen. Dies spiegele sich auch in der Bewertungsmatrix wider, die der BLB unmittelbar nach der Sitzung der Auswahlkommission entsprechend der vorangegangenen Diskussion erstellt habe. Die Bewertungskriterien und die Bewertungsmatrix mit der entsprechenden Gewichtung seien allen Beteiligten der Bewertungskommission zuvor bekannt gewesen.

15.2.1.2 Bekanntmachung und Wertung der Auftragskriterien

Bis auf den Hinweis, dass für die Beurteilung die Architektur, die Funktionalität und die zukünftigen Betriebs- bzw. Unterhaltskosten relevant seien, enthielt die bekannt gegebene Aufgabenbeschreibung keine exakt formulierten Auftragskriterien, an denen die Bieter ihre Entwürfe hätten ausrichten können. Demgegenüber basierte die Vergabeentscheidung nach Einlassung des UK Aachen auf einer erst nach der Sitzung des Auswahlgremiums erstellten Bewertungsmatrix, die verschiedene, unterschiedlich zu gewichtende Bewertungskriterien enthielt und den Entwurf des Architekturbüros A mit der höchsten Punktzahl bewertete.

Nach § 16 Abs. 3 VOF ist der Auftraggeber verpflichtet, in der Aufgabenbeschreibung alle Kriterien, die er bei der Entscheidung über die Auftragsvergabe heranziehen will, möglichst in der Reihenfolge der ihnen zuerkannten Bedeutung vorab bekanntzugeben.

Der LRH hat beanstandet, dass die Kriterien der Bewertungsmatrix den Bewerbern in der Aufgabenbeschreibung nicht bekannt gemacht worden waren. Den Bewerbern war es deshalb auch nicht möglich, ihre Bewerbung auf die für den Auftraggeber maßgeblichen Kriterien zu konzentrieren. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass sämtliche später in der Auswahlentscheidung bzw. in der Matrix zugrunde gelegten Kriterien nicht zur Bewertung der Entwürfe hätten herangezogen werden dürfen. Dass die Bewertung gleichwohl auf dieser Grundlage vorgenommen wurde, stellt einen schweren Verstoß gegen das Transparenzgebot und den Gleichbehandlungsgrundsatz dar und ist als schwerer Vergabeverstoß zu werten.

Unabhängig davon, dass eine Bewertung anhand der Bewertungsmatrix nicht statthaft war, hat der LRH zudem beanstandet, dass die Auftragskriterien widersprüchlich zu den vom UK Aachen getätigten Aussagen gewichtet wurden. Beispielsweise sind die Entwürfe mit einer horizontalen Brückenanbindung hinsichtlich des Kriteriums Funktionalität genauso wie der Entwurf des Architekturbüros A mit dreiviertel der Höchstpunktzahl und in einem Fall sogar mit der vollen Höchstpunktzahl bewertet worden, obwohl sie aus Sicht des UK Aachen weniger geeignet waren als der Entwurf, der eine Diagonalanbindung vorsah.

Seine erste Auskunft, am Präsentationstag sei im Bewertungsgremium über eine Punkteverteilung zur Bewertung der Entwürfe nicht gesprochen worden, hat das UK Aachen zuletzt zurückgenommen. Es behauptet nunmehr, Bewertungskriterien, Matrix und Gewichtung seien allen Beteiligten bekannt gewesen. Weiterhin hat das UK Aachen eingeräumt, dass die Bewertungsmatrix erst nach der Entscheidung des Bewertungsgremiums gefertigt worden sei. Damit steht für den LRH fest, dass die Matrix, die wegen ihres komplexen Kriterien- und Zahlengebildes nur mit Hilfe einer Dokumentationsvorlage nachvollziehbar ist, der Entscheidung des

Gremiums nicht zugrunde gelegen haben kann. Dies lässt nach Auffassung des LRH nur den Schluss zu, dass die Matrix nachträglich zur Rechtfertigung der Beauftragung des Architekturbüros A gefertigt wurde.

15.2.1.3 Dokumentation

Der LRH hat beanstandet, dass das Vergabeverfahren bzw. wesentliche Elemente des Wertungsvorganges nicht bzw. allenfalls lückenhaft dokumentiert worden waren.

Das UK Aachen hat dadurch die Dokumentationspflichten des Auftraggebers gemäß § 18 VOF verletzt und gegen das Wettbewerbs-, Gleichbehandlungs- und Transparenzgebot nach § 97 Abs. 1 und 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen als prägende Wesensmerkmale des Vergaberechts in schwerwiegender Weise verstoßen. Zweck des Vergabeverkehrs ist es, alle wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens in den Vergabeakten festzuhalten, um somit jederzeit einen nachvollziehbaren Überblick über den aktuellen Stand des Verfahrens zu ermöglichen. Dem Vergabeverkehrs kommt daher eine wesentliche Transparenz- und Beweisfunktion zu⁶³ und dient letztlich einem fairen Wettbewerbsverfahren. Dies trifft insbesondere auf die Angebotswertung zu, die zu einer der wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens gehört und daher stets ordnungsgemäß und transparent zu begründen ist.⁶⁴

Das Vergabeverfahren weist vorliegend in vielfacher Hinsicht durch die weitgehend fehlende Dokumentation gravierende Mängel auf. Dadurch ist letztlich die Auswahlentscheidung des UK Aachen nicht nachvollziehbar. Die unterbliebene und lückenhafte Dokumentation hat zur Folge, dass sich die Ordnungsgemäßheit der von der Vergabestelle vorgenommenen Wertung nicht mehr feststellen lässt.⁶⁵

Das MIWF hat zur fehlenden Dokumentation ausgeführt, der BLB habe eingeräumt, dass die Unterlagen bedauerlicherweise unvollständig seien. Rückblickend käme der BLB auch vor dem Hintergrund der fehlenden Dokumentation dennoch zu dem Ergebnis, dass der Entwurf des Büros A die gestellte Bauaufgabe am besten gelöst hätte.

Der LRH hat die wiederholt beim BLB aufgetretene fehlende Dokumentation des Vergabeverfahrens gerügt, die einen schweren Vergabeverstoß darstellt. Derartig gravierende Verfahrensmängel sind nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Literatur im Nachhinein nicht mehr heilbar. Mutmaßungen des BLB bzw. des UK Aachen können die fehlende Dokumentation nicht ersetzen. Der vorliegende Fall, in dem im Nachhinein die Begründung der Vergabeentscheidung vom UK Aachen nach Belieben ausgetauscht wurde, zeigt allzu deutlich auf, dass eine ordnungsgemäße Dokumentation der Vergabe kein überflüssiges Formerfordernis ist, sondern dass nur dadurch ein transparentes und manipulationsfreies Wettbewerbsverfahren sichergestellt werden kann.

63 S. Voppel/Osenbrück/Bubert, VOF, 1. Aufl. 2001, § 18 Rn. 3.

64 S. Oberlandesgericht Bremen, Beschluss v. 14.04.2005 - Verg 1/2005.

65 S. auch Vergabekammer Arnsberg v. 29.11.2002 - VK 1-25/2002.

15.2.1.4 Rückzahlung der Zuschüsse

Gemäß Nr. 9.4 der Hinweise zu den den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüssen des Landes NRW vom 25.11.2004⁶⁶ (Bewirtschaftungshinweise) sind bei groben Verstößen der UK gegen diese Richtlinien die entsprechenden Zuschüsse auf Anforderung des MIWF zurückzuzahlen.

Der LRH hat das MIWF wegen der groben Verstöße gegen das Vergaberecht um Prüfung gebeten, in welchem Umfang die Zuschüsse zurückzufordern sind.

Aus Sicht des MIWF kommt eine Rückforderung der Zuschüsse nicht in Betracht. Dem UK Aachen könnten keine groben Verstöße gegen die Bewirtschaftungshinweise angelastet werden. Die vom LRH monierte Vergabe der Generalplanungsleistungen sei aufgrund des Kontrahierungszwangs in eigener Zuständigkeit und Verantwortlichkeit des BLB erfolgt. Das UK Aachen dürfe auf die sach- und rechtskundige Vorgehensweise sowie die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung des BLB vertrauen.

Hierzu hat der LRH dem MIWF mitgeteilt, dass er an seiner Forderung festhält. Das UK Aachen hat für die o. g. Baumaßnahme vom MIWF einen Bau- und Investitionskostenzuschuss erhalten. Dementsprechend ist das UK Aachen für die Verwendung des Zuschusses nach den einschlägigen Vorschriften und Bestimmungen verantwortlich.

Aufgrund des seinerzeit bestehenden Kontrahierungszwangs beauftragte das UK Aachen den BLB mit der Planung und dem Bau des Hubschrauberlandeplatzes. Mit dem Kontrahierungszwang war aber nur geregelt, mit wem das UK Aachen seine Bauaufträge abzuwickeln hatte. Die Verantwortung für die Baumaßnahmen wurde mit dieser Regelung gerade nicht auf den BLB übertragen, sondern verblieb beim UK Aachen.

Das UK Aachen muss sich als Bauherr die Entscheidungen und Handlungen des BLB hinsichtlich des durchgeführten VOF-Verfahrens zurechnen lassen, wie es auch bei jedem anderen beauftragten Dritten der Fall gewesen wäre.

Auch tatsächlich führte der BLB die Vergabe der Generalplanungsleistungen nicht in eigener Zuständigkeit und Verantwortung durch. So nahmen z. B. an der Präsentation, in dessen Folge die Auswahl fiel, drei Teilnehmer von der BLB-Niederlassung Aachen und vier Teilnehmer vom UK Aachen teil. Der LRH bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das MIWF die Zuschüsse grundsätzlich zurückfordern muss.

15.2.2 Finanzierung der Maßnahme

Der LRH hat beanstandet, dass es nach den Nrn. 5 und 5.1 der Bewirtschaftungshinweise durch die Überschreitung von rd. 1,4 Mio. € der genehmigten Baukosten i. H. v. insgesamt rd. 9 Mio. € zu einer erheblichen Abweichung von der HU-Bau gekommen ist. Werden die zwischen dem UK und dem MIWF abge-

66 Anlage zum Schreiben des MIWF an die Universitätskliniken vom 25.11.2004, Az.:121/122-4.03.01.07-3.

stimmten Kosten eines Vorhabens überschritten, trägt nach Nr. 9.3 der Bewirtschaftungshinweise das UK die entstehenden Mehrkosten. Demnach hat das UK Aachen die Mehrkosten selbst zu tragen, da die mit dem MIWF abgestimmten Kosten erheblich überschritten worden sind.

Nach Auskunft des MIWF können von den Universitätsklinika unvermeidliche Mehrkosten bei der Realisierung einer Baumaßnahme im Rahmen eines Nachtrags zur HU-Bau geltend gemacht werden. Sollten die Mehrkosten dem Grunde und der Höhe nach berechtigt sein, sei eine Genehmigung des Nachtrags nicht zu versagen. Die Universitätsklinika hätten Mehrkosten nur dann selbst zu tragen, wenn im Rahmen der Prüfung eines Nachtrags zur HU-Bau die Kosten nicht vollständig anerkannt würden. Über den angemeldeten Mehrbedarf habe das MIWF noch nicht entschieden.

Für den LRH stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie das MIWF unvermeidliche Mehrkosten bei der Realisierung einer Baumaßnahme definiert.

Mit einer genehmigten HU-Bau werden die Gesamtkosten einer Baumaßnahme als Kostenobergrenze festgelegt. Um einen Kostendruck auf Seiten der Universitätsklinika entstehen zu lassen, ist es erforderlich, die Nr. 9.3 der Bewirtschaftungshinweise wörtlich auszulegen. Nur so kann von dieser Bestimmung ein Sanktionscharakter ausgehen und die Universitätsklinika zu einer sparsamen Mittelverwendung angehalten werden.

Vor Bewilligung des Mehrbedarfes hat der LRH das MIWF um erneute Stellungnahme gebeten.

16 **Neubau des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn**



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Neubaumaßnahme zur Errichtung des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn geprüft, die der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen durchführte. Dabei wurden schwere Verstöße gegen Vergaberechtsvorschriften aufgrund der Wahl falscher Vergabearten festgestellt.

Die Prüfung zeigte erneut Regelungslücken und Unbestimmtheiten in den Vorgaben des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bewirtschaftung der den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüssen des Landes aus dem Jahr 2004 auf. Das Ministerium hat nunmehr zugesagt, diese Bewirtschaftungshinweise – wie vom Landesrechnungshof seit langem gefordert – umfassend zu überarbeiten.

16.1 **Vorbemerkungen**

Gegenstand der Prüfung war der Neubau des Biomedizinischen Zentrums (BMZ) am Universitätsklinikum (UK) Bonn, zu dem das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen⁶⁷ (MIWF) dem UK Bonn als Bauherren im Jahr 2004 einen Zuschuss i. H. v. 34,9 Mio. € gewährt hatte.

Das UK Bonn war aufgrund der damals geltenden rechtlichen Bestimmungen verpflichtet, den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB) mit der Planung und Durchführung der Baumaßnahme zu beauftragen.⁶⁸ Der BLB bediente sich dabei u. a. eines Generalplaners und eines Generalunternehmers und führte die Maßnahme bis zum 30.06.2007 aus. Danach wurden die ihm bis dahin obliegenden Aufgaben auf eine neue, eigene Bauabteilung des UK Bonn übertragen. Im März 2009 wurde das BMZ zur Nutzung freigegeben.

Zu den Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofs (LRH) vom 08.10.2012, die auf den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) Köln beruhen, hat das MIWF mit Schreiben vom 31.01. und 29.05.2013 Stellung genommen, auf die der LRH mit Folgeentscheidungen vom 20.03. und 11.06.2013 geantwortet hat.

Der Schriftwechsel dauert an.

67 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit beibehalten.

68 Der Kontrahierungszwang war in § 2 Abs. 5 der Verordnung über die Errichtung des Klinikums Bonn der Universität Bonn (Universitätsklinikum Bonn) als Anstalt des öffentlichen Rechts vom 01.12.2000 grundsätzlich normiert.

16.2 Wesentliche Feststellungen

16.2.1 Vergaben

16.2.1.1 Architektenleistung

Im Jahr 1992 fand ein Architektenwettbewerb für die Errichtung einer Mehrfachklinik auf dem Gelände des UK Bonn statt. Dieser Wettbewerb, aus dem das Architekturbüro A als Sieger hervorging, sah den Bau eines einzelnen Gebäudes vor, das neben dem BMZ eine Reihe weiterer Einrichtungen (mehrere Kliniken, Forschungs- und Lehräumlichkeiten, Verwaltungstrakte) beherbergen sollte. Die später verwirklichte Planung aus dem Jahr 2003 verfolgte hingegen die Unterbringung der verschiedenen Einrichtungen der Mehrfachklinik und somit auch des BMZ in jeweils separaten, nicht zusammenhängenden Gebäuden.

Mit der Planung des nunmehr als eigenes Gebäude zu erstellenden BMZ beauftragte der BLB ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens das vormals obsiegende Architekturbüro A. Die direkte Beauftragung sei gerechtfertigt gewesen, weil der Standort und große Teile der Planungsaufgabe des BMZ gegenüber dem Wettbewerb für die Mehrfachklinik unverändert geblieben seien.

Nach Auffassung des LRH wäre gemäß § 5 Abs. 1 der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)⁶⁹ ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung erforderlich gewesen. Darauf konnte trotz des durchgeführten Wettbewerbsverfahrens für die Mehrfachklinik nicht verzichtet werden. Die Entscheidung, die verschiedenen Einrichtungen in separaten Gebäuden unterzubringen, verursachte eine grundsätzlich andere Planungs- und Bauaufgabe, die von dem ursprünglichen Planungswettbewerb nicht erfasst wurde. Die direkte Vergabe durch den BLB an das Architekturbüro A war daher rechtswidrig.

16.2.1.2 Generalunternehmerleistung

Der BLB vergab den Auftrag für die Ausführungsplanung und schlüsselfertige Erstellung des BMZ mit einer Auftragssumme von knapp 30 Mio. € an einen Generalunternehmer nach Durchführung eines Nichtoffenen Verfahrens. Die zu erbringenden Arbeiten waren in der Leistungsbeschreibung teilfunktional dargestellt. Sie enthielt einerseits Bauzeichnungen, bautechnische Daten sowie mehr als 180 Pläne mit Leitdetails und technischen Details, wobei die Positionen der Leistungsbeschreibung und die Pläne einen außergewöhnlich hohen Grad der Detaillierung aufwiesen. Andererseits fehlten jedwede Massen- und Mengenangaben.

Die gewählte Vergabeart begründet der BLB gemäß § 3a Nr. 3 i. V. m. § 3 Nr. 3 Abs. 2 Buchst. b) der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A)⁷⁰ damit, dass im Offenen Verfahren die Bearbeitung der Angebote wegen der Teilfunktionalität der Leistungsbeschreibung für die Bieter einen außergewöhnlich hohen Aufwand erfordert hätte.

Nach Auffassung des LRH hätten die Bauleistungen gemäß § 3a Nr. 1 Buchst. a) VOB/A im Offenen Verfahren – das einer europaweiten Öffentlichen Ausschreibung

69 VOF in der Fassung vom 16.03.2006 (BAnz. Nr. 91 a vom 13.05.2006).

70 VOB/A in der Fassung vom 20.03.2006 (BAnz. Nr. 94 a vom 18.05.2006).

entspricht – vergeben werden müssen. Die dargelegte Teilfunktionalität rechtfertigt nicht die abweichende Vergabe an einen Generalunternehmer im Nichtoffenen Verfahren. Insbesondere war ein außergewöhnlich hoher Aufwand zur Bearbeitung des Angebotes nicht gegeben, da die Bauaufgabe durch die Leistungsbeschreibung und die zahlreichen und umfassenden Pläne sehr genau definiert war.

Daher wäre es dem BLB ohne Weiteres aufgrund der bereits vorhandenen ausführlichen Beschreibung der Bauaufgabe möglich gewesen, die teilfunktionale Leistungsbeschreibung ohne erheblichen Aufwand zu vervollständigen und alle Bauleistungen in Offenen Verfahren auszuschreiben. Nur dann wäre der BLB den vorrangigen Grundsätzen der Ausschreibung nach Fachgebieten oder Gewerbezweigen (Fachlosen) gemäß § 4 Nr. 3 und der Leistungsbeschreibung gemäß § 9 Nr. 11 VOB/A nachgekommen.

Der LRH sieht generell die Gefahr, dass sich öffentliche Auftraggeber durch funktional geprägte Ausschreibungen für Gebäude, auf die sich in der Regel nur Generalunternehmen bewerben können, stets der Verpflichtung zum Offenen Verfahren entziehen.

16.2.1.3 Rückzahlung der Zuschüsse

Das MIWF hat im Jahre 2004 für die Zweckbestimmung und Behandlung der Landesmittel „Hinweise zu den den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüssen des Landes NRW“⁷¹ erlassen. Diese so genannten Bewirtschaftungshinweise sind seitdem von den UK als Mittelempfänger verbindlich zu beachten.

Gemäß Nr. 9.4 der Bewirtschaftungshinweise sind bei groben Verstößen der UK gegen diese Richtlinien die entsprechenden Zuschüsse auf Anforderung des MIWF zurückzuzahlen.

Der LRH hat das MIWF wegen der groben Verstöße gegen das Vergaberecht um Prüfung einer Rückforderung gebeten.

Nach Auffassung des MIWF kommt im vorliegenden Fall eine Rückforderung des Zuschusses nicht in Betracht. Dem UK Bonn könnten keine groben Verstöße gegen die Bewirtschaftungshinweise angelastet werden, da die Vergaben der Architekten- und Generalunternehmerleistung vom BLB in eigener Zuständigkeit und Verantwortung durchgeführt worden seien. Zu den beanstandeten Vergaben wurden keine stichhaltigen Rechtfertigungsgründe vorgetragen.

Der LRH ist der Auffassung, dass das UK Bonn als Empfänger des Zuschusses für die Verwendung der Mittel nach den einschlägigen Vorschriften und Bestimmungen verantwortlich ist.

Aufgrund des seinerzeit bestehenden Kontrahierungszwangs beauftragte das UK Bonn zwar den BLB mit der Planung und dem Bau des BMZ. Mit dem Kontrahierungszwang war aber nur geregelt, mit wem das UK Bonn seine Bauaufträge abzuwickeln hatte. Die Verantwortung für die Baumaßnahmen wurde mit dieser Regelung gerade nicht auf den BLB übertragen, sondern verbleibt beim UK Bonn.

⁷¹ Anlage zum Schreiben des MIWF an die UK vom 25.11.2004, Az.: 121/122-4.03.01.07-3.

Als Bauherr muss sich das UK Bonn die Entscheidungen und Handlungen des BLB hinsichtlich der durchgeführten Vergabeverfahren zurechnen lassen, wie es auch bei jedem anderen beauftragten Dritten der Fall gewesen wäre. Daher wird die Forderung des LRH gegenüber dem MIWF, die Rückforderung des Zuschusses zu prüfen, weiterverfolgt.

16.2.2 Ausgestaltung der Bewirtschaftungshinweise

Gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 Universitätsklinikum-Verordnung⁷² finden die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO), die grundsätzliche Vorgaben zur Handhabung von Bauvorhaben beinhalten (z. B. §§ 24, 54, 55 LHO), keine Anwendung. Daher sind die Bewirtschaftungshinweise für die UK das zurzeit einzig geltende Regelwerk für deren vom Land bezuschusste Bauvorhaben.

Sie treffen jedoch zu der Handhabung der Bau- und Investitionskostenzuschüsse und zum Nachfinanzierungsbedarf keine oder nur sehr allgemein gehaltene, auslegungsbedürftige Regelungen, wie am Beispiel des BMZ und einer früher geprüften anderen Baumaßnahme deutlich wird.

Im vorliegenden Verfahren sind bei der Verwendung der Landesmittel folgende Unzulänglichkeiten festgestellt worden, die einer grundsätzlichen Regelung in den Bewirtschaftungshinweisen bedürfen:

- Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen in rd. 60 Umzugskartons mit etwa 500 Aktenordnern befanden sich in einem ungeordneten Zustand. Die Reihenfolge der Ordner war nicht chronologisch, ihre Inhalte stimmten teilweise nicht mit den Beschriftungen überein bzw. waren unvollständig. Buchungslisten waren ungeordnet, diverse Buchungen ließen sich nicht eindeutig zuordnen. Teilweise fehlten die Buchungsbelege. Zurzeit bestehen keine Vorgaben, wie bezuschusste Baumaßnahmen zu dokumentieren, insbesondere wie Baurechnungen abzulegen und aufzubewahren sind.

Der LRH hält konkrete Regelungen hinsichtlich der Nachweisführung zur Mittelverwendung und der dafür erforderlichen Baudokumentation für notwendig.

- Die Werkplanung des Generalunternehmers war mangelbehaftet. Ausweislich der Bauablaufprotokolle rügte der Generalplaner Planungsfehler, unvollständige Angaben, verspätete bzw. nicht prüffähige Werkpläne sowie von den Normen abweichende Planungen. Die bei einem derart komplexen Bauvorhaben marktüblichen Vertragsstrafen bei nicht ordnungsgemäßer Erfüllung der Pflichten sah der Werkvertrag des Generalunternehmers nicht vor.

Nach Auffassung des LRH hätten Sanktionsregelungen dem UK Bonn ermöglicht, den Generalunternehmer zu einer besseren Planungsleistung anzuhalten oder Vertragsstrafen zu realisieren.

72 Vor dem 01.01.2008 galt insoweit die Verordnung über die Errichtung des Klinikums Bonn der Universität Bonn (Universitätsklinikum Bonn) als Anstalt des öffentlichen Rechts vom 01.12.2000, die in § 8 Abs. 1 S. 2 eine gleichlautende Regelung vorsah.

Der LRH hat vom MIWF gefordert, die UK generell zu einer marktüblichen Gestaltung der abzuschließenden Werkverträge – einschließlich Sanktionsregelungen – zu verpflichten.

- Das RPA Köln hat mehrfach eine mangelhafte Bauorganisation des Generalunternehmers festgestellt, die durch eine unzureichende Baustellenüberwachung seitens der externen Bauleitung und des BLB begünstigt wurde. Zahlreiche Mehrkosten wären vermieden worden, wenn eine Baustellenüberwachung mit exakt definierten Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen stattgefunden hätte.

Der LRH sieht das Erfordernis, verbindliche Regelungen bezüglich eines stringenten Projektmanagements und einer ordnungsgemäßen Baustellenüberwachung zu treffen.

- Das RPA Köln hat weiter festgestellt, dass Ausgaben i. H. v. rd. 286.000 € für die Unterbringung eines externen Forschungszentrums im BMZ nicht Gegenstand der genehmigten Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) waren. In seiner aktuellen Stellungnahme stimmt das MIWF dem zu und bemerkt, dass nach den Bewirtschaftungshinweisen von einer Bauunterlage insoweit abgewichen werden dürfe, als die Abweichung nicht erheblich ist. Diese sei hier unerheblich, da die Unterbringung des Forschungszentrums nur interimistisch vorgesehen sei und die in Rede stehenden Kosten lediglich rd. 0,8 v. H. der Gesamtbaukosten betragen würden.

Nach Auffassung des LRH handelt es sich bei der vorübergehenden Unterbringung des externen Instituts nicht um eine Abweichung von der Bauunterlage, sondern vielmehr um einen von der genehmigten Baumaßnahme nicht erfassten Vorgang, der vom Projekt unabhängig ist und einen neuen Nutzungszweck verfolgt.

Unabhängig von der Frage, ob die Ausgaben zulässig waren, zeigen die gegensätzlichen Bewertungen des MIWF und des LRH weitere Regelungslücken in den Bewirtschaftungshinweisen auf. Zum einen ist der Begriff der Abweichung zu definieren. Zum anderen ist fraglich, ab welcher Summe oder welchem Anteil die Erheblichkeit einer Abweichung gegeben ist.

Darüber hinaus existieren keine Regelungen zu etwaigen Anzeigepflichten der Zuschussempfänger.

Über diesen Fall hinaus hat der LRH dem MIWF weitere Regelungslücken und Unbestimmtheiten in den Bewirtschaftungshinweisen aufgezeigt, die ebenso eine Novellierung der Bewirtschaftungshinweise erforderlich machen:

- Um Zuschüsse für Bauvorhaben zu erhalten, müssen die UK nach den Bewirtschaftungshinweisen dem MIWF Kostenermittlungen bzw. HU-Bau zur Genehmigung vorlegen.

Dabei ist im Gegensatz zur früheren Rechtslage (s. § 24 LHO mit Verwaltungsvorschriften (VV), Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben der Staatlichen Bauverwaltung Nordrhein-Westfalen) nicht geregelt, in welchen

konkreten Fällen Kostenermittlungen und insbesondere HU-Bau erforderlich sind, sowie mit welcher Qualität und von wem die Unterlagen aufzustellen, zu prüfen und zu genehmigen sind.

Der LRH sieht hier einen dringenden Handlungsbedarf, da eine Regelung dieser Prozesse für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung stehenden Landesmittel unabdingbar ist.

- Die Bewirtschaftungshinweise sehen lediglich vor, dass die „vergaberechtlichen Bestimmungen eingehalten sein müssen“. Weitere Regelungen zum Vergabewesen, insbesondere welche konkreten Bestimmungen gemeint sind, werden nicht getroffen. So ist es den UK z. B. möglich, mit Landeszuschüssen finanzierte Bauaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte ausnahmslos freihändig zu vergeben. Dies steht im Gegensatz zu den Vorgaben, die andere öffentliche Stellen zu beachten haben.

Der LRH hält diesen Zustand für inakzeptabel und sieht es als erforderlich an, dass bei zuschussfinanzierten Bauvorhaben der UK die gleichen vergaberechtlichen Regeln wie beim Land gemäß § 55 LHO einschließlich dessen VV zur Anwendung kommen. Dadurch soll auch sichergestellt werden, dass unterhalb der EU-Schwellenwerte die einschlägigen Vergabeordnungen (VOB und VOL⁷³) verbindlich anzuwenden sind.

- Die Rückforderung von Zuschüssen ist lediglich bei „groben Verstößen“ gegen die Bewirtschaftungshinweise möglich.

Aufgrund der Unbestimmtheit dieser Formulierung ist es zwischen dem MIWF und dem LRH wiederholt zu widerstreitenden Auslegungen gekommen, wobei das Ministerium bisher in keinem Fall grobe Verstöße zugestanden hat.

Nach Auffassung des LRH sollen die Bewirtschaftungshinweise dahingehend geändert werden, dass ein grober Verstoß dann vorliegt, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht eingehalten werden, wesentliche vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet werden oder wenn ohne eine rechtzeitige sachliche Begründung vom genehmigten Bau- und Raumprogramm erheblich abgewichen wird.

- Das MIWF ermöglicht den UK über den Standard hinausgehende bauliche Ausgaben, die der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit im Wettbewerb mit anderen Krankenhäusern dienen, aus den Landeszuschüssen zu finanzieren. Vorgaben hierzu finden sich in den Bewirtschaftungshinweisen nicht.

Der LRH hält es für erforderlich, solche Ausgaben und die Bedingungen für ihre Zuschussfähigkeit unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit näher zu definieren.

- Zwischen dem MIWF und dem LRH besteht nunmehr Einvernehmen, dass Kosten für Umplanungen⁷⁴ dann aus den Landeszuschüssen finanziert werden können, wenn sie objektiv begründet werden und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügen.

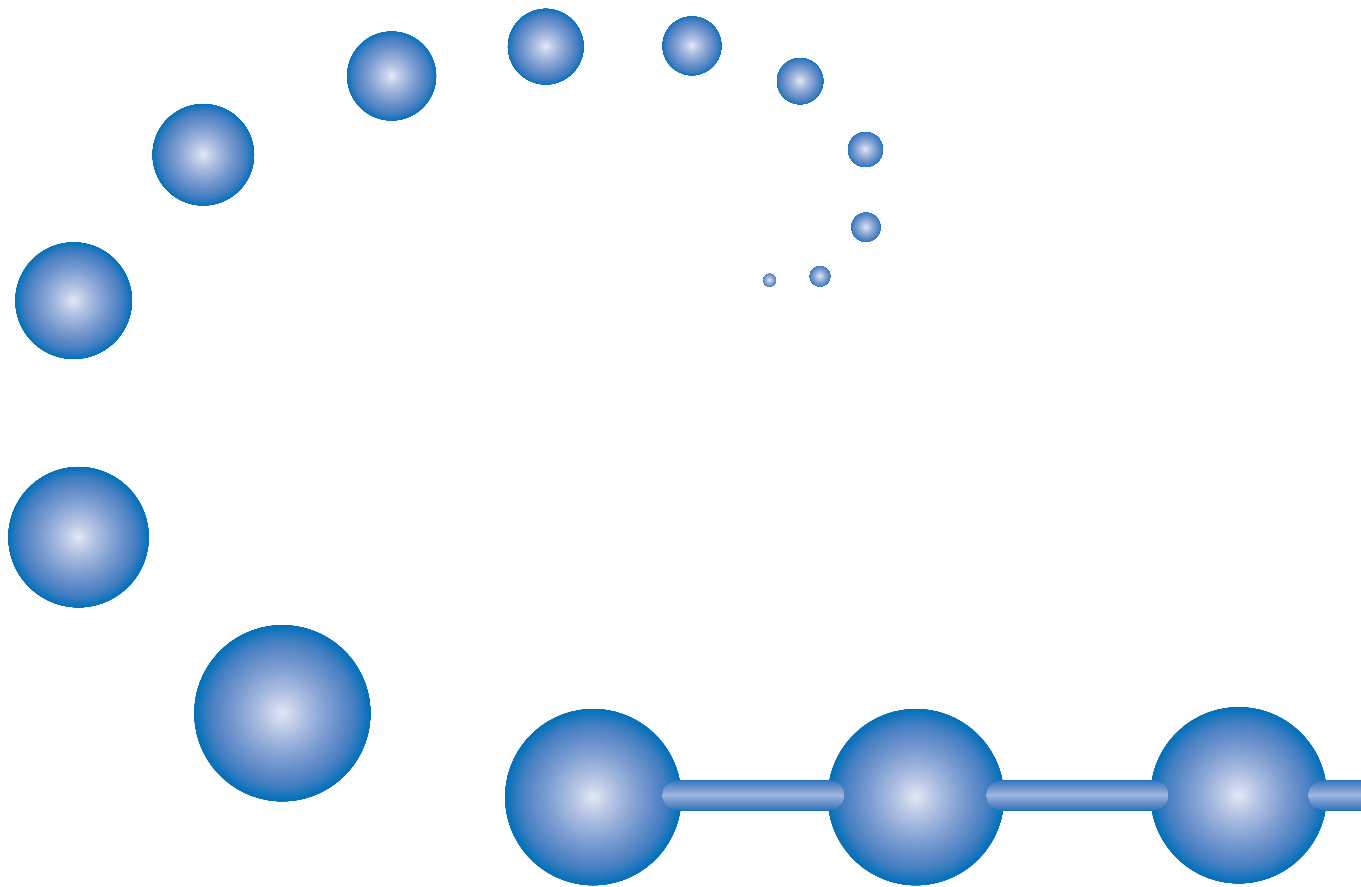
73 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen.

74 Planungsleistungen der Kostengruppe 700 der DIN 276.

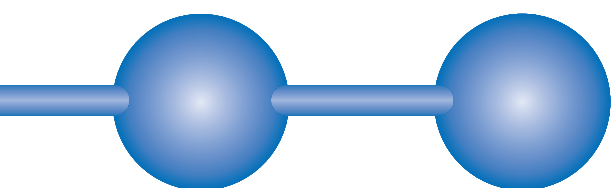
Zur Klarstellung und Verbindlichkeit bedürfen diese Kriterien der Aufnahme in die Bewirtschaftungshinweise.

Vor diesem Hintergrund sieht der LRH die dringende Notwendigkeit für eine umfassende Überarbeitung der Bewirtschaftungshinweise. Im Rahmen seiner Prüfungen hat er dem MIWF bereits eine Reihe von Änderungsvorschlägen unterbreitet.

Das MIWF hat im Prüfungsverfahren des BMZ eine Neufassung der Bewirtschaftungshinweise zugesagt, bei der die vom LRH getroffenen Feststellungen Berücksichtigung finden sollen.



**Ministerium für
Familie, Kinder, Jugend
Kultur und Sport
(Epl. 07)**



17 Förderung der Jugendverbandsarbeit



Bei der Förderung der Jugendverbandsarbeit mittels fachbezogener Pauschalen hat das Land nicht hinreichend sichergestellt, dass die Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden und die Jugendverbände einen angemessenen Eigenanteil erbringen.

Die für die Mittelverteilung festgelegten Kriterien waren entgegen den Vorgaben des Haushaltsgesetzes teilweise nicht objektivierbar. Zudem waren bis zur Änderung des Haushaltsgesetzes im Jahr 2012 Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs unzulässig beschränkt worden.

17.1 Einleitung

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert seit Jahren die im Landesjugendring Nordrhein-Westfalen e. V. (LJR) zusammengeschlossenen und als Träger der freien Jugendhilfe anerkannten Jugendverbände (JV). Die Förderung betrug in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils 17,27 Mio. €.

Bis 2007 wurden die Finanzhilfen noch in Form von Zuwendungen gemäß den Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie den zugehörigen Förderrichtlinien gewährt. Seit dem Haushaltsjahr 2008 werden die für die Jugendverbandsarbeit bestimmten Landesmittel in Form von so genannten fachbezogenen Pauschalen im Haushalt veranschlagt und ausgezahlt. Die Mittel werden den Empfängern nach § 29 des jährlichen Haushaltsgesetzes (HG) für die Durchführung bestimmter Aufgaben zum eigenverantwortlichen Mitteleinsatz in pauschalierter Form zur Verfügung gestellt. Vergleichbare Regelungen haben weder der Bund noch ein anderes Land.

In seinen Prüfungsmitteilungen an das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) und das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) hat der Landesrechnungshof (LRH) insbesondere nachstehende gravierende Mängel der Förderung der Jugendverbandsarbeit durch fachbezogene Pauschalen aufgezeigt.

17.2 Wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung

Das Land fördert die im LJR zusammengeschlossenen JV in Ausführung von § 12 Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Nach dieser Vorschrift ist die eigenverantwortliche Tätigkeit der JV unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach Maßgabe des § 74 SGB VIII zu fördern. § 74 Abs. 1 SGB VIII regelt insbesondere die Fördervoraussetzungen. Zu diesen zählen u. a., dass der jeweilige Träger die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bietet und eine angemessene Eigenleistung erbringt. Eine auf Dauer angelegte Förderung setzt zudem die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII voraus.

Der LRH hat keine Prüfung der Fördervoraussetzungen des § 74 Abs. 1 SGB VIII festgestellt. Außerdem fehlen Bestimmungen, die die JV zu einer wirtschaftlichen

und sparsamen Verwendung der fachbezogenen Pauschalen und zu einer Eigenleistung verpflichten. Damit ist nach Ansicht des LRH nicht ausreichend sichergestellt, dass die Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden und die JV einen angemessenen Eigenanteil erbringen.

LRH, MFKJKS und FM sind sich darin einig, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie das haushaltsrechtliche Subsidiaritätsprinzip auch bei fachbezogenen Pauschalen gelten. Jedoch vertreten MFKJKS und FM die Auffassung, die Beachtung dieser Grundsätze werde bereits durch die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII sichergestellt. In der Anerkennung sehen sie ein ausreichendes, widerlegbares Indiz dafür, dass die JV die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der fachbezogenen Pauschalen bieten. Die Träger der freien Jugendhilfe würden regelmäßig eigene Mittel einsetzen und in einem pauschalierten Verfahren, wie es in § 29 HG normiert sei, gelte der Eigenanteil als erbracht.

Der LRH teilt diese Auffassung nicht. Das Anerkennungsverfahren nach § 75 SGB VIII und das Förderverfahren nach § 74 SGB VIII sind zwei verschiedene Verwaltungsverfahren mit unterschiedlichen zu prüfenden Voraussetzungen. Auch in Rechtsprechung und Literatur wird einhellig die Auffassung vertreten, dass die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nicht ohne Weiteres heißt, dass damit zugleich die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Förderung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe erfüllt sind. Unabhängig von der Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe ist in jedem Einzelfall selbstständig zu prüfen, ob die gesetzlichen Fördervoraussetzungen vorliegen (Oberverwaltungsgericht Weimar mit weiteren Nachweisen, Urteil vom 30.09.2004, Az.: 2 KO 385/03; Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 16.09.1992, Az. 24 B 1859/92; Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, SGB VIII Kommentar, § 75 Rdnr. 2 mit weiteren Nachweisen). Dabei darf sich die Prüfung, ob der Empfänger die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bietet und eine angemessene Eigenleistung erbringt, im Hinblick auf das verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeitsgebot nicht darauf beschränken, ob zufällig Tatsachen bekannt geworden sind, die Zweifel an dem Vorliegen der Fördervoraussetzungen begründen.

Eine grundsätzliche Prüfpflicht wird von MFKJKS und FM nicht bestritten. Wie eine Prüfung der Fördervoraussetzungen sichergestellt und was im Einzelfall künftig geprüft werden soll, wurde bisher nicht dargelegt.

17.3 Verteilung nach festgelegten objektivierbaren Kriterien

Nach § 29 Abs. 2 der jährlichen HG müssen fachbezogene Pauschalen nach objektivierbaren Kriterien, die im Haushaltsplan verbindlich festgelegt sind, verteilt werden. Gemäß den verbindlichen Erläuterungen in den Haushaltsplänen richtete sich die Höhe der fachbezogenen Pauschalen für die im LJR zusammengeschlossenen JV „nach dem relativen Anteil der landeszentralen Träger an der Gesamtfördersumme des Vorjahres ... unter Berücksichtigung möglicher neuer Träger“.

Nachdem 2009 ein neuer JV in den LJR aufgenommen worden war, schlug der LJR dem Ministerium einen Betrag vor, mit dem der neue JV ab 2010 gefördert

werden sollte. Den vorgeschlagenen Betrag änderte das Ministerium leicht ab und kürzte gleichzeitig die fachbezogenen Pauschalen nicht bei allen, sondern nur bei einem Teil der bisher geförderten JV.

Der LRH hat beanstandet, dass die in den Haushaltsplänen für die Förderung der Jugendverbandsarbeit durch fachbezogene Pauschalen festgelegten Kriterien den Fall, dass neue Mitglieder in den LJR aufgenommen werden, entgegen § 29 HG nicht hinreichend regelten.

Beide Ministerien halten die festgelegten Verteilungskriterien für hinreichend objektivierbar. Das Ministerium verweist bezogen auf den Beispielsfall auf den der Entscheidung des Ministeriums zugrunde liegenden Vorschlag des LJR.

Der LRH ist – wie das FM – der Auffassung, dass § 29 HG abstrakt-generelle Regelungen vorschreibt. Der Beispielsfall zeigt jedoch anschaulich, dass sich mit den im Haushaltsplan formulierten verbindlichen Regelungen auch nicht durch Auslegung die Höhe der auf ein neues Mitglied entfallenden fachbezogenen Pauschale durch Berechnungen, also objektivierbar, ermitteln ließ. Vielmehr erfolgte die Festlegung des Verteilschlüssels aufgrund konkret-individueller Entscheidungen des LJR und des MFKJKS.

Sollte die fachbezogene Pauschale für die Jugendverbandsarbeit beibehalten werden, müssen die Verteilungskriterien bezüglich neuer Mitglieder im LJR textlich so gefasst werden, dass sie objektivierbar sind.

17.4 Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs

Nach dem Wortlaut der jährlichen HG (bis 2011) war der LRH berechtigt, bei den Empfängern lediglich zu prüfen, ob die fachbezogenen Pauschalen bestimmungsgemäß verwendet wurden.

Diese Regelung hatte der LRH gegenüber den Ministerien beanstandet, weil das in Landesrecht umzusetzende Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder sowie die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen dem LRH umfassende Prüfungsrechte einräumen. Der LRH ist nach höherrangigem Recht berechtigt, auch bei den Empfängern der fachbezogenen Pauschalen nicht nur die bestimmungsgemäße, sondern auch die wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der fachbezogenen Pauschalen zu prüfen. Dies schließt bei Bedarf die Prüfung der sonstigen Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers ein.

Seit dem HG 2012 wurde die beanstandete Regelung des § 29 Abs. 7 HG der Vorjahre „vor dem Hintergrund des weiten Verständnisses des Verfassungsgerichtshofs von Art. 86 Abs. 2 S. 1 Landesverfassung“ (Landtags-Drucksache 16/300, S. 40) gestrichen. Das FM hat mit Runderlass „Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013“ darauf hingewiesen, dass sich das Prüfungsrecht des LRH bezüglich der fachbezogenen Pauschalen nun nach den allgemeinen Regelungen des § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO richtet.

Der Schriftwechsel dauert an.

18 Zuwendungen für die Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen



Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Zuwendungsverfahren in diesem Förderbereich aufgrund fehlender Vorgaben des Ministeriums mit erheblichen Mängeln behaftet waren.

Der Landesrechnungshof hat vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen die Aufstellung verbindlicher Fördergrundsätze gefordert. Zudem hat er die Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips angemahnt.

18.1 Einführung

Von 2008 bis 2010 wurden Zuwendungen von insgesamt rd. 3,6 Mio. € für Projektförderungen zur Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen sowie sonstiger Maßnahmen, die der Entwicklung und Darstellung des Sportlandes Nordrhein-Westfalen (NRW) förderlich sein sollten, bewilligt.

In seinen Prüfungsmitteilungen (PM) vom 02.02.2012 an das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) hat der Landesrechnungshof (LRH) erhebliche Mängel aufgezeigt.

18.2 Fehlende Vorgaben

Das MFKJKS hatte für die Gewährung der Zuwendungen zur Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen weder Förderrichtlinien noch Fördergrundsätze erlassen.

Der LRH hat festgestellt, dass dies zu zahlreichen Mängeln im Bewilligungsverfahren führte.

18.2.1 Antragsprüfung

Das Ministerium hatte nicht geregelt, welche Stelle für die nach Zuwendungsrecht erforderliche Prüfung in welchem Umfang zuständig war. Es selbst legte die Höhe des Zuwendungsbetrages fest, ohne zuvor eine Antragsprüfung vorzunehmen. Die mit dem weiteren Förderverfahren beauftragten Bezirksregierungen (BR) gingen davon aus, dass dieser Festlegung eine Prüfung des Ministeriums zugrunde lag und verzichteten daher auf eine eigene Prüfung.

Das MFKJKS hat dem LRH einen Entwurf der „Durchführungshinweise zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von nationalen und internationalen Sportgroßveranstaltungen“ (Durchführungshinweise) übersandt. Hiernach sollen u. a. die Zuständigkeit und Dokumentationspflicht für die Antragsprüfung geregelt werden.

18.2.2 Fördergegenstand

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan werden Welt- und Europameisterschaften und weitere Veranstaltungen von zentraler Bedeutung unter dem Begriff der „sportlichen Großveranstaltung“ zusammengefasst. Damit ist der Begriff jedoch nicht im erforderlichen Umfang eindeutig definiert. Infolgedessen wurde teilweise über Förderanträge für gleichartige Sportveranstaltungen unterschiedlich entschieden. Zudem hat das Ministerium Veranstaltungen mit einem kleinen Teilnehmerfeld sowie geringen Zuschauerzahlen gefördert. Bei über 50 v. H. der geförderten Maßnahmen wurden lediglich Zuwendungen zwischen 400 € und 2.000 € bewilligt. Der LRH hat grundsätzliche Zweifel geäußert, ob es sich dabei um förderwürdige „sportliche Großveranstaltungen“ handelte, und gebeten, von unökonomischen Förderungen Abstand zu nehmen.

Das MFKJKS hat zugesichert, dass die Bagatellgrenzen der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) von 2.000 € bzw. der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (VVG) zu § 44 LHO von 12.500 € künftig beachtet werden.

Die vom LRH erbetene eindeutige Definition des Fördergegenstandes anhand von Kriterien hält das MFKJKS sportfachlich für nicht gerechtfertigt, ohne dies zu begründen.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die bisherige Beschreibung der sportlichen Großveranstaltungen nicht geeignet ist, einen einheitlichen Verwaltungsvollzug und die gebotene Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) zu gewährleisten. Er hat gebeten, zukünftig die Gründe der Einstufung einer Maßnahme als sportliche Großveranstaltung nachvollziehbar zu dokumentieren und die Durchführungshinweise entsprechend zu ergänzen.

18.2.3 Geförderte Maßnahme

Die Aufgaben, Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Durchführung einer sportlichen Großveranstaltung wurden wiederholt auf mehrere Beteiligte aufgeteilt. Antragsgegenstand war in diesen Fällen nur eine von mehreren Teilmaßnahmen zur Durchführung der jeweiligen Veranstaltung. Die Finanzierungspläne bildeten durchgängig die allein auf den antragstellenden Beteiligten entfallenden Einnahmen und Ausgaben ab. Die für diese Aufteilung maßgeblichen Verträge lagen den Bewilligungsbehörden vielfach nicht vor.

Aufgrund der Vertragsgestaltung wurden mit der Gesamtmaßnahme zusammenhängende Einnahmen regelmäßig nicht der beantragten Teilmaßnahme zugerechnet und blieben bei der Bemessung der Zuwendung außer Betracht. Beispielsweise wurden Ausgaben für eine TV-Produktion gefördert, ohne die damit im unmittelbaren Zusammenhang stehenden Einnahmen zu berücksichtigen.

Der LRH hat beanstandet, dass in vielen Fällen Teilmaßnahmen gefördert wurden, die alleine nicht hinreichend geeignet waren, die Durchführung der sportlichen Großveranstaltung sicherzustellen. Das Erreichen des im Landesinteresse liegenden Zuwendungszwecks hing vielmehr häufig von Teilmaßnahmen weiterer

Beteiligter ab, die nicht in die zuwendungsrechtliche Betrachtung einbezogen wurden. Grundsätzlich sind bei der Bewilligung einer Zuwendung alle Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen, die mit der Maßnahme zusammenhängen, zu berücksichtigen.

Das MFKJKS hat zugesichert, dass Zuwendungen für abgrenzbare Teilmaßnahmen zukünftig nur bewilligt werden, wenn sie unter Berücksichtigung aller Ausgaben und Einnahmen der im Landesinteresse liegenden Maßnahme sowie der maßgeblichen Verträge sinnvoll gestaltet sind. Zudem müsse die oder der jeweilige ZE die Erfüllung des Zuwendungszwecks gewährleisten.

18.2.4 Repräsentationsausgaben

Die den Förderanträgen beigefügten Finanzierungspläne enthielten Ausgaben für Catering, Empfänge oder Ähnliches. Diese machten in vielen Fällen einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben der jeweiligen sportlichen Großveranstaltung aus und überstiegen teilweise sogar die Höhe der Landeszuwendung. In einem Fall standen einer Zuwendung von 125.000 € Ausgaben für Catering von rd. 156.000 € gegenüber.

Der LRH hat beanstandet, dass diese Repräsentationsausgaben als zuwendungsfähig anerkannt wurden, obwohl sie für die Durchführung der sportlichen Großveranstaltung selbst nicht erforderlich waren. Der Bund schließt derartige Ausgaben nach seinen „Allgemeinen Hinweisen zum Kosten- und Finanzierungsplan für Sportgroßveranstaltungen“ grundsätzlich von der Förderung aus.

Nach dem Entwurf der Durchführungshinweise sollen Repräsentationsausgaben grundsätzlich nicht zuwendungsfähig sein. Dies soll nicht für Aufwendungen gelten, die im engen Zusammenhang mit der Veranstaltung stehen (z. B. Eröffnungs- und Schlussfeiern) und für die Darstellung der Gesamtveranstaltung – auch für das Sportland NRW – von Bedeutung sind.

Das MFKJKS hat mitgeteilt, dass Repräsentationsausgaben der Kommunikation zwischen Vertretern des Sports und des Landes und so auch der Akquise weiterer Sportgroßereignisse dienen. Nach Auffassung des MFKJKS greife der Verweis auf die Regelungen des Bundes nicht, da sich NRW in Konkurrenz zu anderen Bundesländern bei der Durchführung von Sportgroßveranstaltungen befinde. Vor diesem Hintergrund sei die Anerkennung von Aufwendungen für Repräsentationsaufgaben ggf. ein bedeutender Aspekt, um das Sportland NRW wirkungsvoll präsentieren zu können.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass Repräsentationsausgaben vollständig von der Förderung auszuschließen sind, da diese nicht dem Zuwendungszweck entsprechen und darüber hinaus unwirtschaftlich sind. Soweit Bedienstete und Mitglieder des Sportlandkomitees aus Repräsentationsgründen an sportlichen Großveranstaltungen teilnehmen sollen, sind die erforderlichen Sachausgaben aus den dafür vorgesehenen Titeln der Hauptgruppe 5 zu leisten. Die Regelungen des Bundes können auf das Land übertragen werden. Denn der Bund befindet sich wie das Land bei der Bewerbung um sportliche Großveranstaltungen in einer starken Konkurrenzsituation mit anderen.

18.2.5 Lizenzgebühren

Bei der Bemessung der Zuwendungen wurden Ausgaben für Lizenzgebühren oder ähnliche Zahlungen an internationale sowie nationale Verbände berücksichtigt. Diese betragen bis zu 150.000 €. Einzelne ZE hatten mit den Verbänden bereits vor Beantragung der Zuwendung Verträge über die zum Teil wiederkehrende Durchführung von Veranstaltungen geschlossen und darin die Zahlung von Lizenzgebühren vereinbart. Das Land hatte auf diese Vertragsverhandlungen keinen Einfluss.

Die ZE erwarben mit den Zahlungen an die Verbände das Recht zur Durchführung der Veranstaltung. Weitere Gegenleistungen erbrachten die Verbände regelmäßig nicht. Sie beteiligten sich grundsätzlich nicht an den Ausgaben.

Der LRH hat dies beanstandet, weil auch die Verbände ein wesentliches Interesse an der Durchführung der Veranstaltungen hatten. Er hat bemängelt, dass die derzeitige Förderpraxis sogar zu einer mittelbaren Förderung der Verbände führt. Grundsätzlich können Lizenzgebühren nur dann als förderungsfähig anerkannt werden, wenn sie im jeweiligen Einzelfall unabdingbare Voraussetzung für die Vergabe einer sportlichen Großveranstaltung sind, an der das Land ein erhebliches Interesse hat. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Lizenzgebühren und übrigen Vertragsgestaltungen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

Das MFKJKS hat im Entwurf der Durchführungshinweise vorgesehen, dass Zahlungen wie Lizenzgebühren an Verbände förderfähig sein sollen. Hierzu sollen frühzeitig Abstimmungsgespräche mit den Antragstellern geführt werden.

Nach Auffassung des LRH sollte das Land entsprechend der Bundesregelung bereits vor Abgabe der Bewerbung um eine sportliche Großveranstaltung eingebunden werden. Es fehlen bisher Vorgaben zur Beteiligung der Verbände an den Ausgaben. Weiterhin hat das Ministerium bisher nicht geregelt, wie ein angemessener Nutzen für das Land zu ermitteln ist.

Nach Ansicht des MFKJKS ist die Übertragung der für den Bund geltenden Förderrichtlinien auf das Land NRW nicht praktikabel. Die nationalen Verbände würden sich bei den internationalen Verbänden um die Ausrichtung der Wettbewerbe bewerben. Erst nach der Vergabeentscheidung würden die konkreten Gespräche mit möglichen nationalen Partnern geführt. Das MFKJKS sieht die Einbindung des Landes zu diesem Zeitpunkt als frühzeitig und ausreichend an, da noch keine Förderentscheidung getroffen worden sei. Vorgaben zur Beteiligung der Verbände an den Ausgaben hat es bisher nicht getroffen.

Der LRH hält die Übertragung der für den Bund geltenden Förderrichtlinien zumindest dann für angezeigt, wenn der nationale Verband seinen Sitz in NRW hat und die Veranstaltung voraussichtlich in NRW durchgeführt wird. In diesen Fällen ist die Einbindung des Landes vor Abgabe der Bewerbung um eine sportliche Großveranstaltung notwendig, da Zuwendungen nur für Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen wurden. Als Beginn ist jeder Vertragsabschluss zu werten, sodass in den Fällen, in denen ZE bereits vor Antragstellung vertragliche Verpflichtungen eingegangen sind, eine Förderung ausgeschlossen ist.

18.2.6 Stundensätze

Teilweise lagen die von den BR in den Verwendungsnachweisen (VN) anerkannten Stundensätze deutlich über den für die Leistungen üblichen Entgelten. Beispielsweise wurde ein Stundensatz von 45 € für die Reinigung der Tribüne oder der Toiletten als zuwendungsfähig anerkannt.

Der LRH hat gebeten, künftig die abgerechneten Leistungen auf wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz hin zu überprüfen.

Das MFKJKS beabsichtigt, den Forderungen des LRH zu entsprechen.

18.3 Feststellungen zu einzelnen Maßnahmen

Die nachfolgenden Ausführungen sollen anhand von ausgewählten Musterfällen die festgestellten Mängel im bisherigen Förderverfahren verdeutlichen.

18.3.1 Nicht berücksichtigte Einnahmen

Eine BR bewilligte einem Verband zur Durchführung einer internationalen Sportveranstaltung in den Jahren 2008 bis 2010 Zuwendungen von insgesamt 68.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung. Dieser hatte in seinen Förderanträgen darauf hingewiesen, dass er von einem Mitorganisator der Veranstaltung für die Durchführung der Maßnahme jeweils 70.000 € erhalte, dieser Betrag sei jedoch laut Vertrag für andere Zwecke zu verwenden.

Der LRH hat beanstandet, dass diese Einnahmen bei der Bemessung der Zuwendungen nicht berücksichtigt worden sind. Die privatrechtliche Zweckbindung dieser Beträge war zuwendungsrechtlich unbeachtlich. Grundsätzlich erfolgt die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben nach Nr. 2.4 VV zu § 44 LHO auf Grundlage der voraussichtlichen Ist-Einnahmen und der voraussichtlichen Ist-Ausgaben des ZE, die der Maßnahme zuzurechnen sind. Somit hätten die Zuwendungen für die Jahre 2008 bis 2010 mangels Fehlbedarfs nicht bewilligt werden dürfen.

Das MFKJKS hat sich der Auffassung des LRH angeschlossen und zugesichert, dass künftig sämtliche mit der geförderten Maßnahme zusammenhängenden Einnahmen in die Bemessung der Zuwendung einfließen werden.

18.3.2 Fiktive Ausgaben

Eine BR bewilligte einer GmbH zur Ausrichtung einer Veranstaltung in deren Räumlichkeiten im Jahr 2009 eine Zuwendung von 50.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung.

Der LRH hat beanstandet, dass die von der ZE abgerechneten Ausgaben von rd. 139.000 € in so erheblichem Umfang kalkulatorische Kosten enthielten, dass ohne deren Berücksichtigung kein Fehlbedarf vorlag. Die ZE hatte sich Beträge,

die ein fremder Dritter für die Nutzung der Räumlichkeiten und weitere damit zusammenhängende Leistungen (z. B. Bereitstellung Technischer Dienst, Veranstaltungstechnik) üblicherweise an sie hätte zahlen müssen, selbst fiktiv in Rechnung gestellt. Zuwendungsfähig sind jedoch ausschließlich Ist-Ausgaben.

Das MFKJKS hat mitgeteilt, dass für die Veranstaltung nur die Räumlichkeiten der ZE in Betracht kamen, die deshalb nicht für andere Veranstaltungen zur Verfügung gestanden hätten. Insofern sei ein unter dem üblichen Marktpreis liegender fiktiver Mietpreis zuwendungsfähig. Die übrigen Ausgaben seien zuwendungsfähig, da eine Beauftragung von Fremdfirmen aufgrund von besonderen Anforderungen ausgeschlossen war. Eine Rückforderung der Zuwendung komme deshalb nicht in Betracht.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass die von der ZE abgerechneten fiktiven Ausgaben nach Nr. 2.4 VV zu § 44 LHO nicht zuwendungsfähig sind. Daher ist die Rückforderung der Zuwendung zu prüfen.

18.3.3 Berücksichtigung projektfremder Ausgaben

Eine BR bewilligte einem Verein zur Durchführung einer dreitägigen internationalen Wassersportveranstaltung im Jahr 2010 eine Zuwendung von 30.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung.

Die vom ZE im VN abgerechneten Ausgaben enthielten rd. 22.000 € allgemeine Vereinsausgaben. Der LRH hat beanstandet, dass auch unter Berücksichtigung einer ausreichenden Vor- und Nachbereitungszeit der geförderten Veranstaltung diese Ausgaben nicht zuwendungsfähig sind, und gebeten, die Zuwendung neu zu berechnen und überzahlte Beträge zurückzufordern.

Das MFKJKS hat mitgeteilt, der Förderzeitraum sei auf die Zeit vom 01.01. bis 31.12.2010 festgesetzt worden. Ausgaben, die vor diesem Zeitraum entstanden seien, seien als nicht förderfähig zurückgefordert worden.

Der LRH hat das MFKJKS darauf hingewiesen, dass der Bewilligungszeitraum mit Zuwendungsbescheid vom 02.06.2010 auf die Zeit vom 02.06.2010 bis 31.12.2010 festgesetzt wurde. Im Übrigen sind Ausgaben unabhängig vom Bewilligungszeitraum nur dann zuwendungsfähig, wenn sie der geförderten Maßnahme zuzurechnen sind. Er hält daher an seiner Auffassung fest, dass ein großer Teil der Ausgaben des ZE nicht zuwendungsfähig ist.

18.3.4 Vergabeverstöße

Eine BR hat in den Jahren 2008 und 2010 zwei internationale Mannschaftsturniere desselben Verbandes mit jeweils 125.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Die Gesamtausgaben der Maßnahmen beliefen sich jeweils auf rd. 900.000 €. Der Verband war verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen die vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten. Durch diese Auflage sollte die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Landesmittel sichergestellt werden.

Der Verband hatte Aufträge für das Catering, die Anmietung einer Aluminiumhalle und von Zelten sowie der TV-Produktion von insgesamt rd. 434.000 € bzw. von rd. 234.000 € erteilt, ohne das jeweils geltende Vergaberecht zu beachten. Der ZE hatte die Aufträge freihändig vergeben, anstatt wie vorgeschrieben eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung durchzuführen. Auch war er seinen Dokumentationspflichten nicht nachgekommen. Diese schweren Vergabeverstöße haben nach Auffassung des LRH zur Folge, dass die Zuwendungen für beide Maßnahmen vollständig zurückzufordern sind.

Für alle beanstandeten Vergaben hat der LRH die Auffassung des MFKJKS widerlegt, dass in den vorliegenden Fällen Ausnahmetatbestände für die Zulässigkeit von Freihändigen Vergaben vorgelegen hätten:

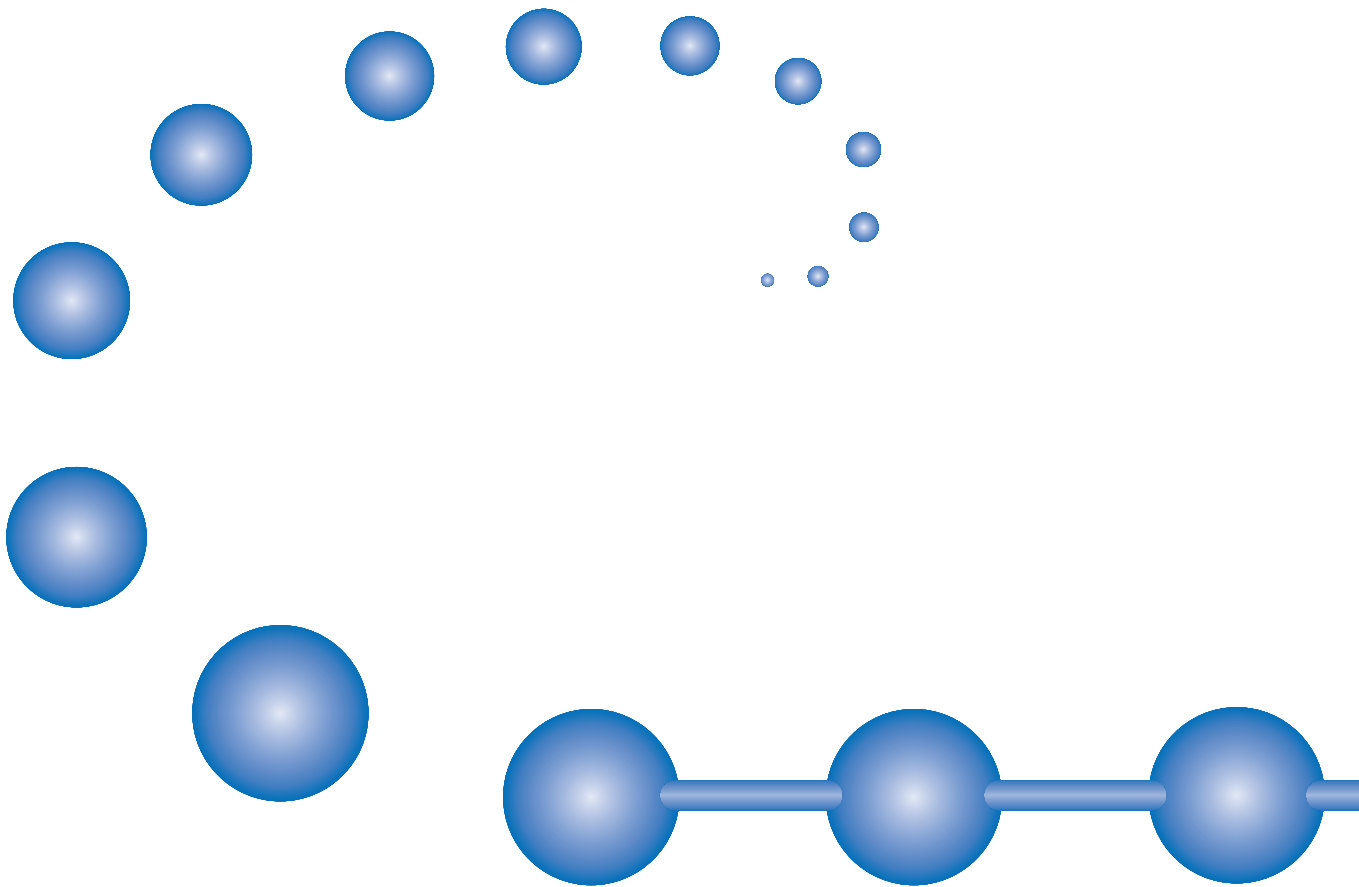
Das Catering war aufgrund eines festgelegten Gastronomierechts am Veranstaltungsort vergeben worden. Der LRH hat anhand verschiedener Vertragsbestimmungen aufgezeigt, dass eine Ausschreibung der Cateringleistung zulässig war. Das MFKJKS hat sich bisher hiermit rechtlich nicht auseinandergesetzt.

Zur Begründung der Freihändigen Vergabe der Anmietung einer Aluminiumhalle und von Zelten sind erstmals in der letzten Stellungnahme des MFKJKS schwierige Bodenverhältnisse des Veranstaltungsgeländes angeführt worden, nachdem diese weder aktenkundig noch im Rahmen der örtlichen Erhebungen vom ZE vorgetragen worden waren. Bisher fehlt ein Nachweis der schwierigen Bodenverhältnisse, der im Übrigen allenfalls eine Beschränkte Ausschreibung und nicht die Freihändige Vergabe rechtfertigen würde.

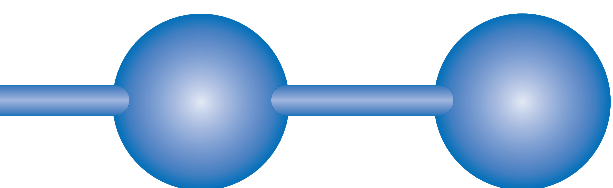
Zu der TV-Produktion teilt das MFKJKS mit, dass es im besonderen Maße erforderlich gewesen sei, einen Anbieter zu finden, der Erfahrungen bei der Übertragung dieser Sportart habe. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass in diesem Fall eine Beschränkte Ausschreibung durchzuführen gewesen wäre. Die formlose Einholung mehrerer Angebote genügt den Anforderungen an eine Beschränkte Ausschreibung nicht.

Zusammenfassend hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass der ZE schwere Vergabeverstöße begangen hat und die Zuwendungen für beide Maßnahmen vollständig zurückzufordern sind.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



**Ministerium für
Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung
und Verkehr
(Epl. 09)**



19 Vergabe und Abrechnung von Beratungsleistungen beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen die Vergabe und Abrechnung von Aufträgen an Beratungsunternehmen über nichttechnische Beratungsleistungen seit dessen Gründung im Jahre 2001 geprüft.

Bei der Prüfung stellte sich heraus, dass für zahlreiche Verträge wesentliche Unterlagen nicht vorlagen. Daher konnten die Gründe für Zahlungen nicht oder nicht substantiiert belegt werden. Nach einer eigenen Zusammenstellung zahlte der Landesbetrieb in der Zeit von 2001 bis 2011 hierfür rund 4,8 Millionen €. Aufgrund der spärlich vorhandenen Unterlagen und der mangelhaften Leistungsbeschreibungen kann der LRH nicht abschließend beurteilen, ob und in welchem Umfang die Beratungsergebnisse von Nutzen und die Honorare gerechtfertigt waren.

Zusätzlich erhielt ein Beratungsunternehmen ein Honorar für das Projekt „Umsetzung von Einsparpotenzialen aus einem optimierten Beschaffungsmanagement“. Dieses Honorar bestand entsprechend der vertraglichen Vereinbarung zu einem erheblichen Teil aus einer erfolgsabhängigen Komponente. Die zu deren Berechnung erforderlichen Nachweise waren weitgehend weder vertragsgerecht erstellt noch nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahre 2011 beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) die Vergabe und Abrechnung der Verträge über nichttechnische Beratungsleistungen geprüft, die in erster Linie betriebswirtschaftliche Fragestellungen betrafen. Er hat die vorhandenen Unterlagen zu allen diesbezüglichen Verträgen seit der Gründung des Landesbetriebs im Jahre 2001 gesichtet. Seine Feststellungen hat er unter dem 11.07.2012 Straßen.NRW übermittelt sowie dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV) zur Kenntnisnahme übersandt.

19.1 Vorlage von Beraterverträgen und Abrechnungsunterlagen

Grundlage für die Anforderung der Verträge war für den LRH eine Zusammenstellung, die Straßen.NRW zur Vorbereitung der Beantwortung der Großen Anfragen 29 (Drucksache <Drs.> 14/8595 vom 12.02.2009) und 30 (Drs. 14/8885 vom 24.03.2009)⁷⁵ an den Landtag Nordrhein-Westfalen für das damalige Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt hatte.

Der LRH erbat die Vorlage der in der Zusammenstellung aufgeführten 37 Beraterverträge über nichttechnische Leistungen mit allen erforderlichen Ausschreibungsunterlagen, Dokumentationen, Rechnungen und rechnungsbegründenden Unterlagen. Nach der Zusammenstellung des Landesbetriebs zahlte Straßen.NRW in der Zeit von 2001 bis 2011 hierfür insgesamt 4.760.532,60 €.

⁷⁵ Die jeweiligen Antworten haben die Drs.-Nummern 14/9479 (Große Anfrage 29) und 14/9480 (Große Anfrage 30). Beide Antworten datieren vom 24.06.2009.

Von den in Rede stehenden 37 Verträgen konnte Straßen.NRW 13 nicht vorlegen. Zwei der 24 vorhandenen Vertragstexte waren nicht, sieben lediglich von Straßen.NRW unterzeichnet.

Die von den Unternehmen zu erbringenden Leistungen waren regelmäßig nicht ausreichend beschrieben. 18 der 24 Verträge waren standardisiert auf der Grundlage eines von Straßen.NRW vorgesehenen Musters nach dem Prinzip des „Multiple Choice-Verfahrens“ aufgebaut. So wurde etwa die „Art der Dienstleistungen“ aus acht vorgegebenen Möglichkeiten durch Ankreuzen ausgewählt. Die zu erbringenden Leistungen waren damit jeweils nur grob umrissen und konnten schon durch diese Art der Vertragsgestaltung nicht hinreichend dargestellt werden.

Komplette Vergabeunterlagen existierten bei Straßen.NRW nur in einem Fall, bei 18 Verträgen fehlten alle Vergabeunterlagen.

Zu acht Verträgen legte Straßen.NRW die Abrechnungsunterlagen vor. Die Abrechnungen mit zwölf Auftragnehmern fehlten. Bei 17 Verträgen waren wegen nicht eindeutiger Bezeichnungen auf den Zahlungsanweisungen die geleisteten Zahlungen nicht zuzuordnen.

Betragsmäßig waren von den Zahlungen, die in der Zeit von 2001 – 2011 an Beratungsunternehmen geleistet wurden, lediglich 521.724,56 € eindeutig belegt und zuzuordnen, 1.922.195,04 € waren nicht belegt und 2.316.613,00 € waren nicht eindeutig mit den entsprechenden Verträgen in Verbindung zu bringen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Notwendigkeit externer Beratung waren nicht gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) dokumentiert und Feststellungen darüber, inwieweit eigene Fachleute zur Erledigung der beauftragten Arbeiten hätten eingesetzt werden können, waren nicht aktenkundig. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen gemäß Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO konnte Straßen.NRW zu keinem der Verträge vorweisen. Straßen.NRW hat sich daher mit den erbrachten Leistungen nicht hinreichend auseinandergesetzt.

Aufgrund der spärlich vorhandenen Unterlagen und der mangelhaften Leistungsbeschreibungen kann der LRH nicht abschließend beurteilen, ob und in welchem Umfang die Beratungsergebnisse von Nutzen und die Honorare gerechtfertigt waren.

Der LRH hat Straßen.NRW aufgefordert, zukünftig sicherzustellen, dass die vorgesehenen Leistungen von Beratungsunternehmen und die damit angestrebten Ziele ausreichend beschrieben werden, die erforderlichen Erfolgskontrollen durchgeführt und Zahlungen nachvollziehbar belegt werden.

19.2 Beratungsvertrag zur Umsetzung von Einsparpotenzialen im Beschaffungsmanagement

19.2.1 Vertragliche Vereinbarungen

Neben den 37 dargestellten Verträgen hat der LRH einen Beratungsvertrag zur Umsetzung von Einsparpotenzialen im Beschaffungsmanagement geprüft, der

nicht in der Zusammenstellung aufgeführt war, weil er erst nach deren Erstellung abgeschlossen worden war.

Auf der Basis einer im Vorfeld durchgeführten Potenzialanalyse zur Bezifferung von Einsparmöglichkeiten im Bereich der Beschaffung schrieb der Landesbetrieb Ende 2007 den Teilnahmewettbewerb für das Projekt Beschaffungsoptimierung europaweit aus. Im April 2009 wurde mit dem Beratungsunternehmen A als erfolgreichem Bieter die „Vereinbarung zur Unterstützung des Landesbetriebes Straßen.NRW bei der Umsetzung des Projekts ‘Umsetzung von Einsparpotenzialen aus einem optimierten Beschaffungsmanagement‘“ abgeschlossen. Darin war vorgesehen, das in der Potenzialanalyse ermittelte Einsparpotenzial i. H. v. mindestens 4,65 Mio. €⁷⁶ innerhalb einer 18-monatigen Projektlaufzeit zu realisieren.

Der Beratungsvertrag gliederte sich in die Hauptleistungsbereiche „Optimierung der Beschaffungsorganisation“ und „Erzielung von Einsparungen“.

Der Bereich „Optimierung der Beschaffungsorganisation“ beinhaltete unter anderem den Aufbau einer Vertragsdatenbank und die Optimierung der Warengruppenstruktur. Im Weiteren sollten von Seiten der Fa. A „Vorschläge zur Optimierung der IT-Systeme im Bereich Beschaffung, die Entwicklung von IT-Zielarchitekturen und Systemanforderungen einschließlich der Erstellung von Lastenheften, Systemevaluierungen, IT-Lieferantenauswahl und -steuerung“ ausgearbeitet werden. Ebenso gehörte die „Entwicklung eines organisationsweiten Controllingkonzepts einschließlich Steuerindikatoren und -prozessen, dessen Vorstellung vor den Leitungsgremien, Einweisung von Mitarbeitern des Landesbetriebs in die vorgeschlagene Steuerlogik und die Begleitung des ersten Berichtslaufs“ zum Leistungsumfang.

Der zweite Hauptleistungsbereich „Erzielung von Einsparungen“ umfasste

- die Durchführung einer erweiterten Bestandsaufnahme zur Validierung des zugrunde gelegten Einsparpotenzials und zur Identifizierung konkreter Einsparhebel,
- die Durchführung von Maßnahmen zur konkreten Hebung von Einsparpotenzialen,
- die operative Unterstützung von Vergabeprozessen bei sämtlichen Warengruppen,
- die Intensivierung der Wettbewerbssituation innerhalb von Lieferantenportfolios auf der Grundlage vergaberechtlicher Vorgaben aus den Vergabe- und Vertragsordnungen für Leistungen und Bauleistungen und der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen sowie
- die Entwicklung von lieferantenspezifischen Verhandlungsstrategien und -konzeptionen, die erzielte Preis- und Konditionsoptimierungen über das Projektende hinaus gewährleisten.

76 Dieser Betrag sowie alle Folgenden beinhalten – soweit nicht anders bezeichnet – nicht die gesetzliche Umsatzsteuer.

Das in der Potenzialanalyse ermittelte Einsparpotenzial i. H. v. mindestens 4,65 Mio. € war die Grundlage für das aus drei Komponenten bestehende Honorar. Die einzelnen Komponenten waren:

1. ein Basishonorar i. H. v. 200.000 €,
2. ein erfolgsabhängiges Festhonorar i. H. v. 650.000 €, das insoweit entstand, als ihm in gleicher Höhe Einsparungen entsprachen,
3. ein prozentuales Erfolgshonorar (bei Einsparungen bis zu 4,65 Mio. € i. H. v. 21,6 v. H. unter Anrechnung der Komponenten 1 und 2, oberhalb dieses Betrages von 30 v. H.).

Für Nebenkosten erhielt die Fa. A zusätzlich zu den Honorarbestandteilen eine Aufwandspauschale von 11 v. H. des geschuldeten Honorars.

Ab einer Einsparung von 850.000 € bis zu einer Summe von 3.935.185 € blieb aufgrund dieser Regelung die Höhe des Gesamthonorars bei konstant 850.000 €⁷⁷, im Fall einer Einsparung von 4,65 Mio. € hätte sich das entsprechende Honorar auf max. 1.004.400 € erhöht.

Die Vereinbarung zwischen Straßen.NRW und der Fa. A regelte auch die Ermittlung der honorarrelevanten realisierten Einsparungen. Diese berechneten sich aus der Differenz der Beschaffungskosten auf Basis der neuen Preise nach Realisierung der Einsparvorschläge und den fiktiven Beschaffungskosten, die sich beim Bezug der gleichen Mengen auf der Grundlage der Preise aus den Vorgängerverträgen ergeben hätten.

Die Fa. A sollte zunächst für einzelne Maßnahmen Einsparnachweise bezogen auf einen Jahreszeitraum erstellen, die von Straßen.NRW zu genehmigen waren. Spätestens 15 Tage vor Ende der Projektlaufzeit sollte die Fa. A eine Gesamteinsparrechnung, gegliedert nach Beschaffungsbereichen, auf Basis aller in den Einsparnachweisen festgestellten Einsparungen fertigen.

Nach Beendigung der 18-monatigen Projektlaufzeit im Oktober 2010 lagen Straßen.NRW Einsparnachweise i. H. v. mehr als 980.000 € sowie Grundlagendaten zur Erstellung weiterer Einsparnachweise i. H. v. rd. 220.000 € vor.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im dritten Quartal 2011 war weder die vertraglich vereinbarte Datenbank aufgebaut noch waren die Vorschläge zur Optimierung der IT-Systeme ausgearbeitet. Lediglich der Aufbau eines Controllingsystems hatte nach Aussage von Straßen.NRW begonnen.

Gleichwohl hatte Straßen.NRW, ohne dass eine Auseinandersetzung mit diesen Abweichungen in den Akten dokumentiert worden wäre, im November 2010 mit der Fa. A einen Ergänzungsvertrag geschlossen, in dem nicht nur eine Verlängerung der Projektlaufzeit bis zum 15.06.2011 vereinbart wurde, sondern auch eine höhere Vergütung. Aufgrund der „längeren Bereitstellung der Beratungskapazitäten“ erhöhte sich das „erfolgsabhängige Festhonorar“ (Komponente 2) um 300.000 € auf 950.000 €. Das Gesamthonorar lag nach dem Ergänzungsvertrag bei 1.150.000 €, war also höher als die nach dem Ursprungsvertrag bei Einsparungen von 4,65 Mio. € maximal erreichbare Summe von 1.004.400 €.

77 $3.935.185 \text{ €} \times 21,6 \text{ v. H.} = \text{rd. } 850.000 \text{ €}$.

Den Honorarbetrag zzgl. der Aufwandspauschale stellte die Fa. A. unter Abzug eines „Einbehalts wegen noch ausstehender IT-Leistungsgegenstände“ i. H. v. 20.000 € Straßen.NRW in Rechnung. Unter Anrechnung bereits geleisteter Anzahlungen hatte Straßen.NRW noch 202.000 € zzgl. Umsatzsteuer an die Fa. A. zu zahlen. Ob und wann die Summe angewiesen wurde, war den vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

Die vertraglich festgelegte Gesamteinsparrechnung konnte Straßen.NRW bei den örtlichen Erhebungen nicht vorlegen. Vorgelegt wurden dem LRH – allerdings nur in Kopie – Einsparnachweise, die in der Summe einen Betrag von 1.855.635 € erreichten. Nicht eindeutig feststellbar war, wer sie aufgestellt hatte. Von zehn Einsparnachweisen war nur einer von beiden Vertragsparteien unterzeichnet. Die Herleitung der Einsparschätzung fehlte in einem Fall; die Basisdaten zur Herleitung waren häufig nicht nachvollziehbar. Die Einsparschätzungen wurden auf der Basis fiktiver Vertragsverläufe erstellt; die tatsächliche Vertragsentwicklung blieb unberücksichtigt. Für den LRH war auch nicht erkennbar, welche konkreten Einsparvorschläge die Fa. A gemacht hatte. Die aus den Begründungen zu den Einsparnachweisen zu entnehmenden allgemeinen Vorschläge – wie z. B. die Absenkung von Standards oder eine Freihändige Vergabe im Rahmen des Konjunkturpakets – waren weder Straßen.NRW unbekannt noch innovativ.

Die Art der Honorargestaltung ermöglichte es der Fa. A, mit einem geringen Ressourceneinsatz sehr schnell ein hohes Honorar zu erreichen, welches sich nach dem Ursprungsvertrag bis zu Einsparungen i. H. v. 3.935.185 € nicht änderte und bis zur angestrebten Einsparung von 4,65 Mio. € nur noch um maximal 154.400 € zzgl. Aufwandspauschale hätte steigen können. Schon bei Abschluss des Ergänzungsvertrages musste beiden Vertragsparteien klar sein, dass das dort vereinbarte zusätzliche Honorar von der Fa. A bereits verdient war. Durch eine solche Vertragsgestaltung wird ein Beratungsunternehmen sicherlich nicht motiviert, die Einsparmöglichkeiten in Gänze auszuloten.

Der LRH hat gebeten, die Gründe für den Abschluss des Ergänzungsvertrags darzulegen, das Beratungsunternehmen aufzufordern, als Grundlage der Abrechnung die Einsparnachweise nachvollziehbar und prüffähig vorzulegen sowie zu berichten, ob die ausstehenden IT-Leistungen zwischenzeitlich erbracht wurden und der Einbehalt ausgezahlt wurde.

19.2.2 Beispiel für die Vertragsoptimierung: Beschaffung von Auftausalz

Der Beschaffungsvertrag für die Lieferung von Auftausalz für den Zeitraum 01.11.2007 bis 31.10.2009 lief während des Zeitraums der Beratung durch die Fa. A aus. Auf der Grundlage dieser Beratung wurde der Nachfolgevertrag in einem Offenen Verfahren nach VOL/A europaweit ausgeschrieben. Die Ausschreibung umfasste den Salzbedarf von Straßen.NRW sowie den der diesem Vertrag angeschlossenen Städte und Kreise aus NRW für den Abrufzeitraum vom 01.11.2009 bis zum 31.10.2011. Der Gesamtbedarf von Straßen.NRW war darin mit 185.000 t, der der angeschlossenen Gebietskörperschaften mit 100.000 t, zusammen also 285.000 t angegeben.

Der Bezugsvertrag wurde mit dem erfolgreichen Bieter zum Tonnenpreis von 49,20 € abgeschlossen. Vereinbart war dieser Preis für die Gesamtlaufzeit für eine maximale Liefermenge von 150 v. H. der ausgeschriebenen Menge (= 427.500 t). Nach den Regelungen des Vertrags konnte die durchschnittliche jährliche Liefermenge für Straßen.NRW und die Gebietskörperschaften in einem Jahr um 60 v. H. überschritten werden. Dieser Wert ergab 228.000 t (285.000 t / 2 x 160 v. H.).

19.2.2.1 Berechnete Einsparung

Der Einsparnachweis für Auftausalz weist eine Einsparung i. H. v. 644.735 € aus. Zu deren Errechnung bildete die Fa. A einen Differenzpreis je Tonne zwischen altem und neuem Vertrag und multiplizierte diesen mit 124.425 t, der durchschnittlichen tatsächlichen jährlichen Liefermenge der Winter 1992/1993 bis 2008/2009. Nach den Bestimmungen des Beratungsvertrages war Grundlage für die Berechnung der Einsparnachweise aber die vereinbarte jährliche Liefermenge des neuen Bezugsvertrages, also 185.000 t / 2 = 92.500 t.

Außerdem ist der angesetzte Differenzpreis nicht nachvollziehbar. Zu dessen Berechnung ermittelte die Fa. A den durchschnittlichen tatsächlichen Bezugspreis aus dem alten Vertrag i. H. v. brutto 61,73 €. Darin enthalten war ein vertragsgemäßer Nettozuschlag von 2,00 € je Tonne, der fällig geworden war, weil die tatsächlich abgerufene Menge von der ausgeschriebenen Bedarfsmenge um mehr als 20 v. H. abgewichen war. Diesem Bezugspreis stellte die Fa. A den Bruttopreis aus dem neuen Vertrag i. H. v. 58,55 € gegenüber. Zu der Differenz i. H. v. 3,18 € wurde eine „vermiedene Preissteigerung“ von 2,00 € hinzugefügt. Insgesamt ergab sich eine Einspardifferenz i. H. v. 5,18 € je Tonne. Straßen.NRW konnte auf Nachfrage des LRH die so genannte „vermiedene Preissteigerung“ nicht erläutern.

Nach Beurteilung des LRH kam Straßen.NRW seiner Verpflichtung nicht nach, den Einsparnachweis hinreichend auf Richtigkeit und Plausibilität zu prüfen. Zum einen ist nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die Fa. A die „vermiedene Preissteigerung“ veranschlagte. Sollte es sich um den im Altvertrag vereinbarten Zuschlag von 2,00 € handeln, war dieser bereits in der Berechnung des durchschnittlichen Tonnenpreises und somit in der ermittelten Einsparung von 3,18 € enthalten. Zum anderen hätte nach dem Vertrag der in der neuen Ausschreibung verwandte Wert von 92.500 t als Basis des Einsparnachweises dienen müssen.

Der LRH hat gebeten, den Einsparnachweis entsprechend seiner Feststellungen zu korrigieren und die Auswirkungen auf das Gesamthonorar der Fa. A zu prüfen.

19.2.2.2 Vereinbarung über zusätzliche Salzlieferungen

Bedingt durch die aufeinanderfolgenden strengen Winter 2009/2010 und 2010/2011 entstand ein insgesamt erhöhter Salzbedarf. In der Zeit vom 01.11.2009 bis 31.10.2010 hatte der Salzlieferant bereits 271.500 t geliefert.

Regelungen über Mehrmengen über die für die Gesamtlaufzeit vereinbarte maximale Liefermenge von 150 v. H. hinaus fehlten in dem Vertrag. Das beauftragte Unternehmen hatte insoweit kein Angebot abgegeben. Daher schloss

Straßen.NRW mit diesem am 20.01.2011 eine Zusatzvereinbarung ab, durch die die Liefermenge für Straßen.NRW sowie die Gebietskörperschaften um 100.000 t aufgestockt wurden. Der Salzlieferant durfte diese Menge im Zeitraum bis zum 31.03.2011 nach seiner Wahl in unterschiedlicher, gegenüber den Festlegungen des Hauptvertrags schlechterer Qualität liefern. Straßen.NRW verpflichtete sich, die 100.000 t bis zum 31.03.2011 abzunehmen und mit 79,20 €/t zu vergüten. Dies entsprach im Vergleich zum bisher vereinbarten Tonnenpreis einer Nettopreissteigerung von 30,00 €/t.

Nach den Berechnungen des LRH ergibt sich ein neuer höherer durchschnittlicher Gesamtpreis i. H. v. 54,89 €/t. Dieser neue Preis bezieht sich auf die abgenommenen und vereinbarten Mengen (427.500 t) und die in der Zusatzvereinbarung aufgeführte zusätzliche Abnahmemenge von 100.000 t. Damit ergab sich im Gegensatz zu der anfänglich errechneten Einsparung i. H. v. 5,18 €/t eine Verteuerung um 3,59 €/t. Ein Einsparnachweis mit diesem Wert hätte schon auf Basis der ausgeschriebenen Jahreslieferung von 92.500 t keine Einsparung, sondern eine Verteuerung um 332.075 € ausgewiesen.

Die zunächst ausgewiesene Einsparung ist auch das Ergebnis eines von Straßen.NRW eingegangenen höheren Risikos. Im Altvertrag war ein fester Zuschlag von 2,00 €/t für das Vertragsvolumen übersteigende Mehrmengen vereinbart. Nach dem neuen Vertrag musste Straßen.NRW nach Ausschöpfung der vereinbarten Mengen in einer ungünstigen Situation aufgrund zweier aufeinanderfolgender strenger Winter frei verhandeln und schlechtere Qualität zum Höchstpreis einkaufen. Betriebswirtschaftlich betrachtet hätte dieses Risiko bei Aufstellung des Einsparnachweises monetär bewertet und berücksichtigt werden müssen.

19.3 Antwort des Ministeriums

Das MBWSV übernahm die Beantwortung der Prüfungsmitteilungen des LRH. Es teilte unter dem 30.11.2012 mit, dass der Landesbetrieb bereits im Jahr 2011 Maßnahmen zur Qualitätssicherung und -steigerung ergriffen habe. Ein im April 2011 veröffentlichtes Beschaffungshandbuch lege Prozessabläufe, Kontrollen und Dokumentationen im Vergabeverfahren fest und sei verpflichtend von allen Stellen des Landesbetriebs einzuhalten. Darüber hinaus werde Straßen.NRW angewiesen, bei der Rechnungslegung der Eigenmittel eine Überprüfung durch den Stab Revision vornehmen zu lassen. Ergebnisabhängig sollen weitere Maßnahmen veranlasst werden, zu denen das Ministerium berichten will.

Das ausdrückliche Ziel des Projektes Beschaffungsoptimierung sei ein langfristiger Nutzen. Straßen.NRW habe mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens die in einer Potenzialanalyse festgestellten möglichen Einsparungen bei den direkten Beschaffungsmaßnahmen in Millionenhöhe realisiert und darüber hinaus die Beschaffungsorganisation so entwickelt, dass die Einsparungen auch langfristig gewährleistet würden. Die Erstellung der Datenbank habe sich während des Projektverlaufs als nicht erforderlich herausgestellt; deshalb habe die Fa. A bereits die Rechnung um 20.000 € gekürzt.

Der Ergänzungsvertrag mit dem Beratungsunternehmen sei geschlossen worden, um die ordentliche und wirkungsvolle Umsetzung der Organisationsoptimie-

zung abzuschließen. Da der Umsetzungsprozess sich langwieriger gestaltete als ursprünglich angenommen, hätte es der Verlängerung des Vertrages bedurft.

Des Weiteren sei nach Stellungnahme von Straßen.NRW gegenüber dem Ministerium für die Berechnung des Einsparpotenzials nicht maßgeblich gewesen, ob eventuell ein konkreter Vorschlag der Fa. A zur Einsparung führte, sondern dass das gemeinsame Ergebnis unter „Steuerung von A diese erreichte“.

Zu den Einsparnachweisen bezüglich der Beschaffung von Auftausalz teilte das Ministerium lediglich mit, dass Straßen.NRW die Einsparrechnung unter Berücksichtigung der Basisdaten aktualisiert habe und sich eine neue jährliche Einsparung i. H. v. 622.554 € ergebe. Auf die Bemerkungen des LRH ging das Ministerium im Weiteren nicht näher ein; der aktualisierte Betrag ist nicht nachvollziehbar. Der LRH hat daher die Übersendung der aktualisierten Einsparrechnung erbeten.

Hinsichtlich der Frage einer möglichen Kürzung des Beratungshonorars trägt das Ministerium lediglich die Einschätzung von Straßen.NRW vor, vertraglich sei keine Kürzung vorzunehmen. Der LRH hat das Ministerium insoweit um eine detaillierte Begründung mit einer eigenen rechtlichen Wertung gebeten.

Der Schriftverkehr dauert an.

20 Förderung von Eisenbahnstrecken



Der Landesrechnungshof hat mit Landesmitteln geförderte Investitionen in das Schienennetz geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger, ein privates Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Aufträge an eine Gleisbaufirma erteilt hatte, obwohl ein mit dieser Firma verbundenes Ingenieurbüro an der Planung und Ausschreibungsvorbereitung der Baumaßnahme beteiligt war. Im Vorfeld hatte die damalige Bewilligungsbehörde aufgrund der ihr bekannten gesellschaftsrechtlichen und personellen Verflechtungen derartige Vergaben als förderschädlich bezeichnet.

Der Landesrechnungshof sieht bei diesen Vergaben mehrere schwere Vergabeverstöße und hat die Bewilligungsbehörde gebeten, die für diesen Auftrag abgerechneten Leistungen von der Förderung auszuschließen.

20.1 Geförderte Vorhaben

Das Land förderte Investitionen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens (im Folgenden Zuwendungsempfänger) zur Reaktivierung von vorhandenen, zum Teil bereits stillgelegten Eisenbahnstrecken sowie den Neubau einer Verbindungsstrecke. Für die beiden vom Landesrechnungshof (LRH) geprüften Fördermaßnahmen waren bei einem Fördersatz von 90 v. H. im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Zuwendungen i. H. v. zusammen rd. 88,7 Mio. € bewilligt. Die Inbetriebnahme des ersten geförderten Streckenabschnittes fand im Jahre 2001 statt, die Verbindungsstrecke wurde 2009 eröffnet.

Nachfolgend werden beispielhaft Feststellungen des LRH zu zwei vom Zuwendungsempfänger (ZE) vergebenen Bauaufträgen sowie die vom LRH geforderten Konsequenzen für die bewilligte Zuwendung dargestellt.

20.2 Verflechtungen

Die Gleisbaufirma A erbrachte zwischen 2004 und 2008 auf der Grundlage von zwei vom ZE erteilten Aufträgen Bauleistungen in einem Umfang von insgesamt rd. 3,745 Mio. €.

Bis zum Jahre 2007 hatte der ZE für den Ausbau seiner Schienenstrecken ein Ingenieurbüro mit der Projektsteuerung, Planung, Ausschreibung, Vergabe und Überwachung der Bauvorhaben betraut. Alleiniger Gesellschafter des Ingenieurbüros wie auch der Gleisbaufirma A ist eine Holding. Der Geschäftsführer des Ingenieurbüros war in dem Zeitraum der beschriebenen Auftragsvergaben gleichzeitig einer der Geschäftsführer der A. Auch andere Mitarbeiter aus der A-Gruppe waren wechselweise für das bauüberwachende Ingenieurbüro und die bauausführende Firma A tätig.

Die organisatorischen, wirtschaftlichen und personellen Verflechtungen zwischen dem Ingenieurbüro und der A waren der Bewilligungsbehörde, zum damaligen Zeitpunkt war dies die Bezirksregierung (BR) Köln, bekannt. Daher hatte sie dem

ZE mit Schreiben vom 19.09.2003 als Verpflichtung aufgegeben, fördertechnisch zwischen Planung und Ausführung zu trennen: „Da die Firma ... [das Ingenieurbüro] bereits die Planung, die Betreuung des Vergabeverfahrens und die Auswahl der Bieter betrieben hat bzw. betreibt, könnten mit der Firma ... verbundene Gesellschaften zwar die Baumaßnahmen ausführen; allerdings entfällt damit für diese Teile eine wesentliche Voraussetzung für eine Förderung nach GVFG⁷⁸ und LHO⁷⁹ gemäß meinem Schreiben vom 19.03.2003.“ In diesem Schreiben hatte die BR Ausführungen zu Vergabefragen gemacht und dem ZE weiter mitgeteilt: „Selbstverständlich gilt auch bei Ihrem Vorhaben, dass eine Identität zwischen planender und ausführender Firma unzulässig ist. Dies ist entsprechend auch auf Beteiligungsgesellschaften anzuwenden.“

20.3 Vergaben

20.3.1 Erster Bauauftrag

Den Hauptauftrag für die Befahrbarmachung eines Streckenabschnitts hatte ursprünglich das Unternehmen B erhalten. Nachdem dieses insolvent geworden war, kündigte der ZE den Vertrag und erteilte der Gleisbaufirma A den Auftrag über die dort noch zu erledigenden abschließenden Tiefbauarbeiten im Wege der Freihändigen Vergabe allerdings erst, nachdem er von der BR mit Schreiben vom 01.07.2004 hierzu die Zustimmung als „einmalige Ausnahme“ erhalten hatte. Als Begründung für die Freihändige Vergabe hatte der ZE die BR über das Insolvenzverfahren informiert und mitgeteilt, „Anfragen an größere regionale Firmen“ habe er „wegen der anstehenden Betriebsferien ausschließen“ müssen. A könne die Restarbeiten, die zügig vergeben werden müssten, zeitnah durchführen. Der Umfang der Restarbeiten war bei der Ausnahmegenehmigung zwar nicht festgelegt, die BR hatte die Ausnahme jedoch auf die „Tiefbaurestarbeiten“ beschränkt.

In einem Vermerk, den der ZE am 17.03.2005 zur Schlussrechnung von A i. H. v. 982.572,30 € verfasste, bezifferte er die Gesamthöhe der Rechnungspositionen für aus dem Ursprungsauftrag der B noch offene Leistungen mit 611.270,83 €. Bei den restlichen Positionen i. H. v. 371.301,47 € bis zu dem Rechnungsbetrag von A habe „es sich um ‚neue‘ Leistungen zur Befahrbarmachung der Strecke“ gehandelt.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Überschreitung des Umfangs der Tiefbaurestarbeiten, deren finanzieller Umfang nach den abschließenden Angaben des ZE 371.301,47 € betrug, einer nicht genehmigten Freihändigen Vergabe entspricht. Dies ist als schwerer Vergabeverstoß zu werten.

Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) gibt seit 1987 mit bis heute weitgehend gleichlautenden Runderlassen Regelungen für die Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A)⁸⁰ und Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A)⁸¹ bekannt. Verstößt ein ZE gegen die ihm auferlegten Vergabegrundsätze, indem er bei der Auftragsvergabe die sich aus der VOB/VOL

78 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

79 Landeshaushaltsordnung.

80 Bis 2002 Verdingungsordnung für Bauleistungen.

81 Bis 2009 Verdingungsordnung für Leistungen.

ergebenden besonderen Anforderungen nicht beachtet, kann die Bewilligungsbehörde die Zuwendungen ganz oder teilweise zurückfordern. Der LRH hat aufgrund des schweren Vergabeverstößes um die Anwendung des FM-Erlasses gebeten.

20.3.2 Zweiter Bauauftrag

Durch bauliche Maßnahmen sollte ein vorhandener Streckenabschnitt für die Einbindung einer anschließend neu zu bauenden Verbindungsstrecke vorbereitet werden. Das Bauvorhaben der Neubaustrecke war mit einem Auftragswert von rd. 10,8 Mio. € geschätzt. In diesem Zusammenhang stellte der LRH bei der Ausschreibung und Vergabe dieses Auftrages mehrere schwere Vergabeverstöße fest.

20.3.2.1

Die Leistungen für „vorbereitende Maßnahmen zum Bau der Neubaustrecke, Lose 1 - 5“ wurden im März 2006 bundesweit öffentlich ausgeschrieben. Laut Vergabevermerk des ZE diente das Bauvorhaben dazu, einen vorhandenen Streckenabschnitt für die Einbindung der Neubaustrecke vorzubereiten. Auch in der Leistungsbeschreibung erläuterte der ZE, dass die durchzuführenden Baumaßnahmen in Vorbereitung des Baus der Neubaustrecke erfolgen müssten. Er führte im Vergabevermerk aus, dass die Maßnahme mit dem in der Kostenschätzung festgestellten Volumen von rd. 2,75 Mio. € den EU-Schwellenwert von 5 Mio. € nicht überschreitet.

Der die Vorbereitung der Ausschreibung beratend begleitende Rechtsanwalt wies in einer E-Mail darauf hin, dass in der Vergabebekanntmachung die Formulierung „Ausbaustufe zur Reaktivierung des SPNV⁸²“ geändert und durch „Bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Streckenkapazität“ ersetzt werden solle, um die Interpretation zu vermeiden, es könne sich um eine Teilmaßnahme innerhalb eines deutlich größeren Bauvorhabens oberhalb des Schwellenwertes handeln.

Nach den Feststellungen des LRH diente der Auftrag „vorbereitende Maßnahmen zum Bau der Neubaustrecke“ überwiegend der Einbindung der Neubaustrecke in die bereits unter Verkehr stehende Strecke; als Teil einer Gesamtbaumaßnahme war der Auftrag daher zusammen mit der Neubaustrecke in die Ermittlung des Schwellenwertes einzubeziehen. Der Auftrag war somit nach § 1b VOB/A (in der zum Zeitpunkt der Vergabe gültigen Fassung) europaweit auszuschreiben, da diese Vergabebestimmungen auch für alle einzelnen Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert von 1 Mio. € und mehr anzuwenden waren, sobald der Gesamtauftragswert der Baumaßnahme den Schwellenwert überschritt. Der LRH ist der Auffassung, dass der ZE mit der gewählten bundesweiten Öffentlichen Ausschreibung gegen das Gebot der EU-weiten Ausschreibung verstieß und wertet dies gemäß Nr. 3.1 des FM-Erlasses als schweren Vergabeverstoß.

20.3.2.2

Weiter hat der LRH beanstandet, dass die drei nach der Ausschreibung eingegangenen Angebote der Unternehmen A, Y und Z nicht gekennzeichnet waren. Nach § 22 VOB/A ist eine Kennzeichnung der Angebote in allen wesentlichen Teilen vorgeschrieben. Hierbei handelt es sich in der Regel um eine Lochung, um

82 Schienenpersonennahverkehr.

den nachträglichen Austausch von Teilen des Angebotes auszuschließen. Eine fehlende Kennzeichnung ermöglicht die Manipulation von Angeboten, um einen bestimmten Bieter zu bevorzugen. Dies war bei dem vorliegenden Angebot der A, das Auffälligkeiten enthielt, nicht auszuschließen.

A hatte bei mehreren Positionen in zwei Losen die Mengen durch Verschieben der Kommastellen verringert, was laut Vergabevermerk auf eine fehlerhafte Übernahme zurückzuführen war. Da den Bewerbern im vorliegenden Fall das Leistungsverzeichnis auch als kompletter Datensatz in elektronischer Form zur Verfügung gestellt worden war und von ihnen, versehen mit Preisen, in elektronischer Form zurückgegeben wurde, ist für den LRH nicht nachvollziehbar, wie das Angebot von A in zwei Losen falsche Mengenangaben aufweisen konnte.

Der in der Submissionsniederschrift festgehaltene Preis von A betrug insgesamt 2.712.791,73 €. Die Nachrechnung des ZE unter Berücksichtigung der ausgeschriebenen Mengen ergab eine korrigierte Summe von 3.105.760,78 €. Das Angebot von Z betrug 2.887.348,83 €. Nach der Einbeziehung von mehreren Nebenangeboten mit günstigeren Realisierungsmöglichkeiten erhielt A den Zuschlag mit einer Auftragssumme von 2.590.536,06 €.

Die Ermöglichung von Manipulationen durch fehlende Kennzeichnung der Angebote stellt aus der Sicht des LRH für sich schon einen schweren Vergabeverstoß dar, der die Anwendung des FM-Erlasses bedingt. Hinzu kommt, dass das Angebot von A wegen der in der Mengenreduzierung liegenden Abweichung vom Leistungsverzeichnis von der Wertung auszuschließen war.

20.3.2.3

Wie oben bereits dargestellt, bestand für den ZE die Verpflichtung, bei den geförderten Maßnahmen zwischen Planung und Ausführung zu trennen. Im Vergabevermerk, den die BR zur Kenntnis erhielt, erklärte der ZE, er habe als Investor das Vergabeverfahren eigenständig durchgeführt. Tatsächlich war nach den Feststellungen des LRH jedoch auch das Ingenieurbüro in die Planung und Ausschreibung einbezogen. Die erste E-Mail, mit der der beratende Rechtsanwalt am 15.03.2006 den Bekanntmachungstext für die Veröffentlichung der Ausschreibung übersandte, war an den Niederlassungsleiter des Ingenieurbüros gerichtet. Dessen Namenskürzel fand sich auch auf den der Ausschreibung beiliegenden Planunterlagen als Bearbeiter- bzw. Prüferkennzeichnung. Die E-Mail vom 24.03.2006, mit der der Rechtsanwalt noch Änderungen am Veröffentlichungstext vorschlug, war an ein Mitglied der Betriebsleitung des ZE gerichtet, eine Kopie der E-Mail ging jedoch auch an den Inhaber der Adresse „xxx.@A-group.com“, der zu der Zeit sowohl Geschäftsführer von A als auch des Ingenieurbüros war. Am 31.03.2006, dem Tag der Veröffentlichung der Ausschreibung im Bundesausschreibungsblatt, informierte der stellvertretende Betriebsleiter des ZE u. a. auch verschiedene Mitarbeiter des Ingenieurbüros in einer E-Mail über die Veröffentlichung. Er wies dabei darauf hin: „Bitte nicht mit ‚Ingenieurbüro‘ am Telefon melden, sondern ausschließlich ZE! Bei Versprechern existiert ein Gemeinschaftssekretariat Ingenieurbüro/ZE“.⁸³

83 Das Ingenieurbüro hatte in zwei Städten Niederlassungen unter den gleichen Adressen eingerichtet, unter denen der ZE seinen Sitz bzw. seine Betriebsführung hat.

Der ZE beteiligte Mitarbeiter des Ingenieurbüros, das mit A über die gemeinsame Holding verbunden war, bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens. Die Berücksichtigung der auf der entsprechenden Vergabe an A beruhenden Ausgaben als zuwendungsfähig verstieß gegen die ausdrückliche Auflage der Bewilligungsbehörde. Zudem sieht der LRH in der Bevorzugung der A, die in der Information des Geschäftsführers vor der Veröffentlichung zu sehen ist, einen weiteren schweren Vergabeverstöß, der die Anwendung des FM-Erlasses bedingt.

20.4 Fortgang des Verfahrens

Der LRH hat die PM vom 04.11.2010 der heute zuständigen Bewilligungsbehörde, dem Zweckverband Nahverkehr – SPNV & Infrastruktur – Rheinland (NVR) zur Stellungnahme und zur weiteren Veranlassung sowie dem damaligen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWEBWV) zur Kenntnis übersandt.

20.4.1

Das MWEBWV leitete dem LRH einen Erlass an den NVR als zuständige Bewilligungsbehörde vom 08.02.2011 zu. Darin hat das Ministerium dem NVR mitgeteilt, es werde aufgrund der gravierenden Prüfungsfeststellungen das Verfahren als fachvorgesetzte Stelle fachlich begleiten. Der NVR wurde u. a. nachdrücklich gebeten, zu den PM des LRH schnellstmöglich eine umfassende Stellungnahme an das Ministerium abzugeben, Schriftverkehre mit dem LRH und dem ZE sowie ggf. weiteren Beteiligten zur Kenntnisnahme vorzulegen, von künftigen Bewilligungen für neue Maßnahmen an den ZE bis zur Klärung der im Raum stehenden Vorwürfe Abstand zu nehmen und ergänzend zu prüfen, ob weitere Akten vorgehalten würden, die noch nicht Gegenstand der LRH-Prüfung waren, deren Auswertung jedoch angezeigt sein könnte.

20.4.2

Der NVR übersandte unter dem 21.07.2011 den ersten Teil einer Erwiderung des ZE, in der u. a. zu den beschriebenen Vergaben Stellung genommen wurde. Der NVR trat dabei bezüglich der Vergaben der Stellungnahme des ZE, der die Vergaben für rechtmäßig hält, vollinhaltlich bei. Der ZE hatte dabei die Wirksamkeit der Allgemeinen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids angegriffen, die Existenz eines schweren Vergabeverstößes in Frage gestellt sowie die Auffassung vertreten, dass kein Schaden vorliege. Der NVR ergänzte die Stellungnahme des ZE lediglich dahingehend, dass die korrekte Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften lange Zeit umstritten gewesen sei. Außerdem seien die Unternehmensverflechtungen der damaligen Bewilligungsbehörde bekannt gewesen.

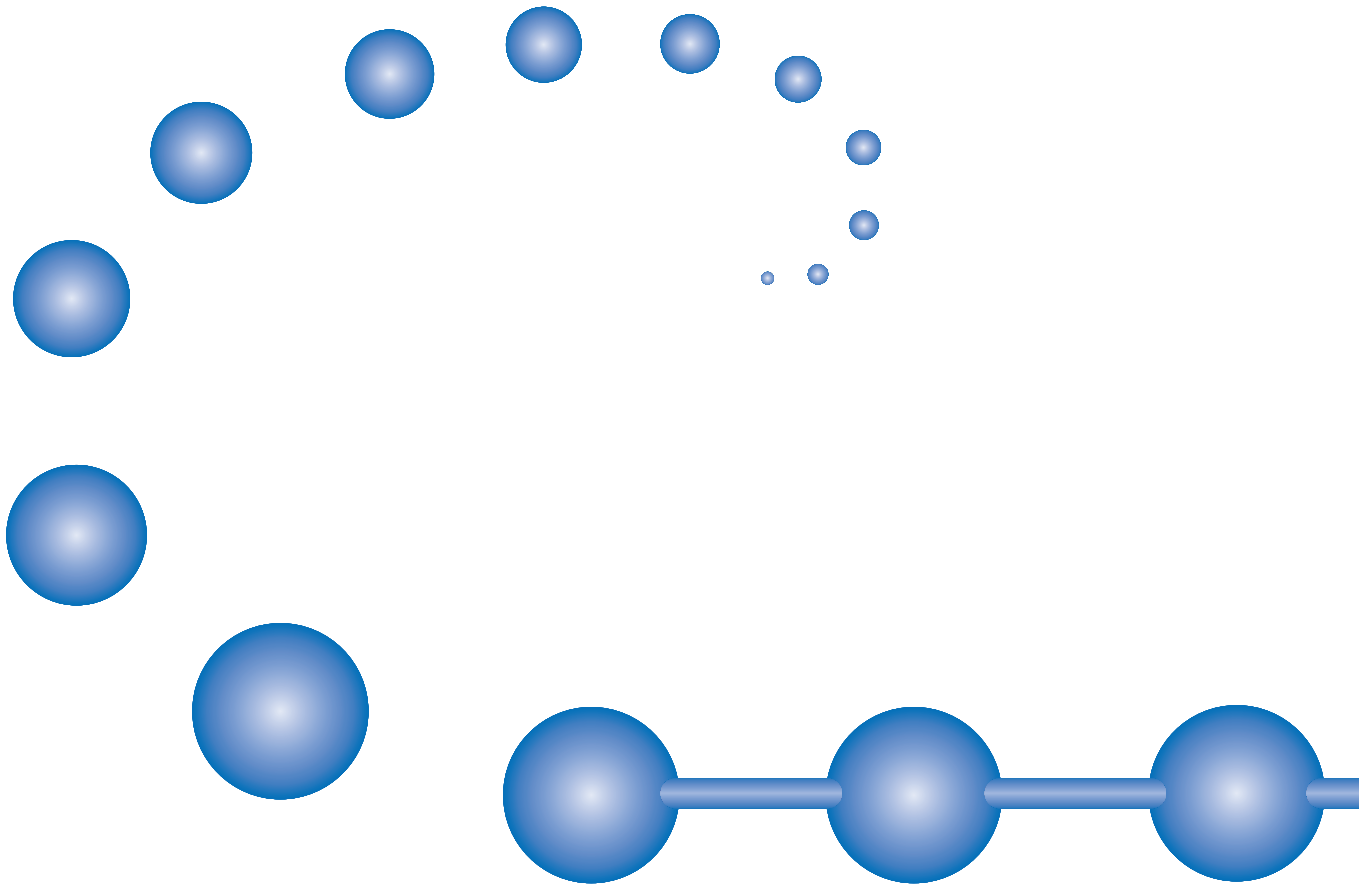
Der LRH hat sich hierzu am 30.01.2012 geäußert. Er ist dabei den vorgebrachten Argumenten bezüglich der beschriebenen Vergabeverstöße umfassend entgegengetreten und sieht sich nicht veranlasst, von seinem Petitum abzurücken. Der LRH sieht sich in seiner Einschätzung auch durch die Stellungnahme des MWEBWV vom 16.10.2012 bestätigt. Das Ministerium hat weder Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit der Allgemeinen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids noch teilt es die Auffassung des ZE, dass die Rückforderung

von Zuwendungen wegen schwerer Vergabeverstöße den Eintritt eines Schadens voraussetzt. Diese Stellungnahme hat das MWEBWV auch dem NVR mit der Bitte um Berücksichtigung mitgeteilt.

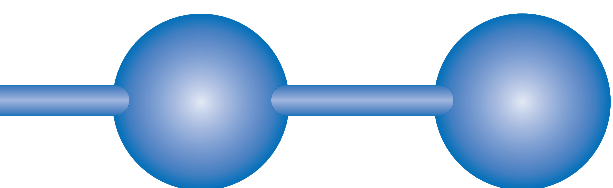
Am 12.04.2013 erhielt der LRH einen Bericht des NVR, datiert vom 25.02.2013, mit dem dieser eine Stellungnahme des ZE vorlegt, die nunmehr Äußerungen zu allen PM enthält. Der ZE wiederholt dabei wortgleich seine bereits vom LRH beantworteten Ausführungen bezüglich der Vergaben. Der neue Sachvortrag bezieht sich nicht auf die hier dargestellten Sachverhalte.

Der NVR selbst führt aus, bei den angesprochenen Sachverhalten seien Problemstellungen beim Ineinandewirken von Landeshaushaltsvorschriften und europäischem Vergaberecht thematisiert. Hierzu könne er keine eigene Bewertung durchführen, da er weder über eigenes fachkundiges Personal noch über Finanzmittel zur Einschaltung entsprechend erfahrener Anwaltskanzleien verfüge.

Der Schriftwechsel dauert an.



Finanzministerium (Epl. 12)



21 Schriftgutverwaltung/Dokumentenmanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb



Die Prüfung durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster der Schriftgutverwaltung beziehungsweise des Dokumentenmanagements des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW hat ergeben, dass erhebliche Mängel bei der Registratur, Ablage und Aufbewahrung von in Papierform vorhandenen und elektronisch gespeicherten Dokumenten bestehen.

Insbesondere wurde festgestellt, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW keine Aktenverzeichnisse über Vorgänge führt, die sich in der laufenden Bearbeitung befinden. Bei elektronisch gespeicherten Dokumenten ist aufgrund der Vielzahl der möglichen Ablageorte nicht sichergestellt, dass zeitnah ein vollständiger Überblick über den in elektronischer Form vorhandenen Bestand an Dokumenten zu einem bestimmten Geschäftsvorfall erlangt werden kann. Darüber hinaus ist weder die Zusammenführung mit den vorhandenen Papierakten geregelt noch ist die Zuverlässigkeit und Integrität der gespeicherten Daten gewährleistet.

Die Prüfungsfeststellungen zeigen auf, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW gegen die von ihm selbst gesteckten Ziele verstößt, wonach Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein und ein organisationsübergreifendes, personenunabhängiges System zum Auffinden von Dokumenten vorgehalten werden müssen.

Aufgrund dieser Mängel werden unter anderem die Grundsätze der Korruptionsprävention nicht eingehalten sowie die Überprüfbarkeit öffentlicher Vergaben und die Sicherung von Rechtsansprüchen gegenüber Dritten beeinträchtigt.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW hat den Feststellungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und will bis Anfang des Jahres 2014 vollständig zur elektronischen Bearbeitung von Vorgängen übergehen.

21.1 Ausgangslage

Bei Einzelprüfungen von Baumaßnahmen hatte der Landesrechnungshof (LRH) in der Vergangenheit im Bereich des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW (BLB) wiederholt schwerwiegende Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Schriftgutverwaltung festgestellt (z. B. Unterrichtung des Landtags nach § 99 der Landeshaushaltsordnung über die Prüfung der Unterbringung des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen⁸⁴). Die vorgefundenen Mängel stellen nicht nur einen Verstoß gegen die aus dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung herzuleitende Verpflichtung dar, dass der BLB sein Handeln bei der Verwaltung und Bewirtschaftung des Liegenschaftsvermögens sowie bei den Bauinvestitionen des Landes u. a. wahrheitsgetreu und vollständig zu dokumentieren hat. Sie erschweren auch die Prüfungen der externen Finanzkontrolle.

84 Landtagsvorlage Nr. 15/1015.

Dies nahm der LRH zum Anlass, das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster 2012 mit der Prüfung der Schriftgutverwaltung bzw. des Dokumentenmanagements im Geschäftsbereich des BLB zu beauftragen.

21.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Der BLB hat diverse eigene Regelungen für die Behandlung von elektronischen und in Papierform gehaltenen Dokumenten erlassen.⁸⁵ Er sieht diese Regelungen als „Voraussetzung, um den gesetzlichen und administrativen Anforderungen gerecht zu werden“. Als Ziele hat er dabei u. a. allgemein formuliert, dass „der Stand und die Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein müssen“ und er über ein „organisationsübergreifendes, personenunabhängiges System zum Auffinden von Dokumenten“ verfügen muss.

Damit hat der BLB – neben bestehenden spezialgesetzlichen Regelungen⁸⁶ – eigene, sich schon aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende allgemeine Grundsätze an eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung aufgestellt. Danach sind Verwaltungsvorgänge transparent, nachvollziehbar, wahrheitsgetreu und vollständig zu dokumentieren. Zu jedem Zeitpunkt müssen aus den Akten unabhängig davon, ob sie papiergebunden oder elektronisch geführt werden, Stand und Hergang der bisherigen Bearbeitung eines Vorgangs vollständig und bearbeiterunabhängig ersichtlich sein. Einzelne Dokumente müssen zweifelsfrei identifizierbar und jederzeit auffindbar sein sowie mit übrigen Dokumenten desselben Vorgangs eindeutig in Beziehung gesetzt werden können.⁸⁷

Die Prüfung des RPA Münster hat verschiedene Verstöße gegen diese Grundsätze aufgezeigt.

21.2.1 Registratur/Archivierung von Papierakten

Der BLB führt keine Aktenverzeichnisse über Papierakten und Vorgänge, die sich in der Bearbeitung befinden. Existenz, Umfang, Inhalt und Standort dieser Aktenbestände sind meist nur der Sachbearbeitung bekannt, bei der die Akten in der Regel aufbewahrt werden. Wichtige sachlogische, beschreibende und technische Informationen für das Auffinden von Akten (z. B.: Standort, Inhaltsbeschreibung, Geschäfts- und Aktenzeichen) werden erst dokumentiert, wenn die Akten zum Abschluss einem der Zentralarchive übergeben werden.

Die in den Niederlassungen des BLB eingerichteten Zentralarchive für die Langzeitarchivierung werden von den einzelnen Organisationseinheiten des BLB nicht oder nur unzureichend in Anspruch genommen. Zudem bestehen bei nahezu allen Niederlassungen erhebliche Rückstände bei der geordneten Überführung abgeschlossener Akten in die Langzeitarchivierung.

85 Geschäftsordnung der BLB-Zentrale und der Niederlassungen, Abschnitt V.; BLB-Weisung (Nr. 94) v. 26.09.2005 – Anweisung zur Behandlung von Dokumenten –; BLB-Weisung (Nr. 143) v. 27.04.2011 – Aktenplan/Aktenzeichen im BLB –.

86 Handelsgesetzbuch, Verwaltungsverfahrensgesetz, Abgabenordnung, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

87 Siehe auch Antwort der Landesregierung vom 27.02.2012 auf die Kleine Anfrage 1455, Landtagsdrucksache 15/4153.

Die Geschäfts- und Aktenzeichen der archivierten Akten sind häufig unvollständig und nicht plausibel. In den Nachweisen über die Archivakten fehlen teilweise Angaben zum Akteninhalt oder zur Aufbewahrungsdauer.

Durch diese Praxis wird die Auffindbarkeit von aktuellen und archivierten Akten und Dokumenten und deren Benutzbarkeit erheblich beeinträchtigt.

21.2.2 Nachweis von elektronischen Dokumenten und E-Mails

Der BLB praktiziert die so genannte Hybridaktenführung, bei der parallel zur klassischen Papierakte auch eine elektronische Akte geführt wird. Dabei können sich geschäftsrelevante Informationen entweder in der Papierakte und/oder im Dateisystem (File-System) befinden. Es gibt im BLB keine Weisungen, ob und in welchen Fällen elektronische Dokumente auszudrucken und zur Papierakte zu nehmen sind bzw. umgekehrt, ob und in welchen Fällen Papiervorgänge zu digitalisieren sind. Damit ist nicht sichergestellt, dass eine der beiden Ablageformen sämtliche Dokumente eines Vorgangs beinhaltet. Häufig ist nur der Sachbearbeitung, entsprechendes Erinnerungsvermögen vorausgesetzt, bekannt, welche elektronischen Informationen zur Vollständigkeit zusätzlich zur Papierakte herangezogen werden müssen (und umgekehrt) und wo diese Dokumente gespeichert sind.

Im BLB fehlen ferner Weisungen dazu, welche Akte die „verbindliche Akte“ sein soll, d. h. welches System (Papierakte oder elektronische Akte) für den Nachweis der geschäftsrelevanten Vorgänge führend sein soll.

Die Speicherung von Daten in den bis zu 300 verschiedenen virtuellen Laufwerken des eingerichteten Dateisystems erfolgt – entgegen den bestehenden Weisungen des BLB – überwiegend nicht nach dem Aktenplan, sondern auf der Grundlage individueller, abteilungsintern oder niederlassungsintern festgelegter Laufwerks- und Ordnerstrukturen. Aufgrund einer Vielzahl möglicher Ablageorte (z. B. in Outlook oder im Home-Laufwerk der Bediensteten, im Gruppenlaufwerk der Abteilung, in SAP oder in fachspezifischen Anwendungen) und mangels eines einheitlichen Ablagesystems ist selbst für die zuständige Sachbearbeitung nicht sichergestellt, dass alle zu einem Vorgang gehörenden Informationen zeitnah aufgefunden und für die Erkennbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs zusammengeführt werden können. Zudem können sich befugte Dritte nicht zeitnah und ohne vorherige Einweisung einen vollständigen Überblick über den in elektronischer Form vorliegenden Bestand an Dokumenten zu einem bestimmten Geschäftsvorgang verschaffen.

Aufgrund der bestehenden Rechtestruktur in dem gemeinsam von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BLB genutzten Dateisystem ist die Integrität im Sinne einer dauerhaft nachvollziehbaren Bearbeitung und Authentizität des gespeicherten Schriftgutes nicht gewährleistet, da die Dateien ohne Erkennbarkeit durch die Sachbearbeitung oder durch Dritte nachträglich geändert werden können. Die Speicherung in den Laufwerken ist aus diesem Grund in der bisher geübten Praxis nicht revisionssicher.

21.2.3 Archivierung von elektronischen Dokumenten

Für die Archivierung elektronischer Dokumente führte der BLB im Jahr 2010 ein elektronisches Dokumentenmanagementsystem ein. Eine Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität der Angaben, die im System zur Zuordnung und Beschreibung der Dokumente zwecks Sicherstellung der Wiederauffindbarkeit hinterlegt werden müssen (Klassifizierungsdaten), hat zu dem Ergebnis geführt, dass bei etwa einem Drittel der Datensätze, welche seit der Einführung des Systems gespeichert wurden, die zur Identifizierung nach dem Aktenplan erforderlichen Angaben ganz oder teilweise fehlen.

Die Möglichkeit, elektronisch im Dokumentenmanagementsystem archivierte E-Mails mit bestimmten Objekten (z. B. einem Gebäude oder Grundstück) zu verknüpfen, wird in der Praxis nicht hinreichend genutzt. Bei einzeln abgelegten E-Mails erschwert das Fehlen dieser Verknüpfung für befugte Dritte ein Erkennen des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs, in welchem die E-Mails verfasst wurden.

21.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Die Prüfungsfeststellungen des RPA Münster zeigen auf, dass der BLB nicht nur gegen den in seiner Geschäftsordnung festgelegten Grundsatz verstößt, dass der Stand und die Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein müssen. Er handelt auch seinem selbst gesteckten Ziel eines organisationsübergreifenden, personenunabhängigen Systems zum Auffinden von Dokumenten zuwider.

Im Rahmen seiner Tätigkeit als Bauherr und Vermieter von Landesliegenschaften trifft der BLB zum Teil bedeutende und mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für das Land verbundene Entscheidungen. Die Dokumentation der diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Vorgänge dient im Bereich des Bauens und der Liegenschaftsverwaltung in hohem Maße der Vermeidung von Korruption. Zudem unterliegt der BLB als Sondervermögen des Landes NRW uneingeschränkt dem öffentlichen Vergaberecht und damit der gerichtlichen Überprüfung seiner Vergaben. Weiterhin werden bei Baumaßnahmen durch eine geordnete Dokumentation die Rechtsansprüche des BLB gegen Dritte gesichert.

Letztlich besteht für die Entscheidungsträger des Landes NRW ein besonderes Interesse an einer nachvollziehbaren Dokumentation des Handelns des BLB, da die Landesregierung, vertreten durch das Finanzministerium, gemäß § 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“ dem Landtag gegenüber jederzeit und umfassend rechenschaftspflichtig ist.

Aus diesen Gründen hat der LRH mit Prüfungsmittelungen vom 11.12.2012 den BLB um Stellungnahme gebeten, wie und mit welchen Maßnahmen dieser die festgestellten Defizite zu beheben gedenkt.

21.4 Stellungnahme des Bau- und Liegenschaftsbetriebes

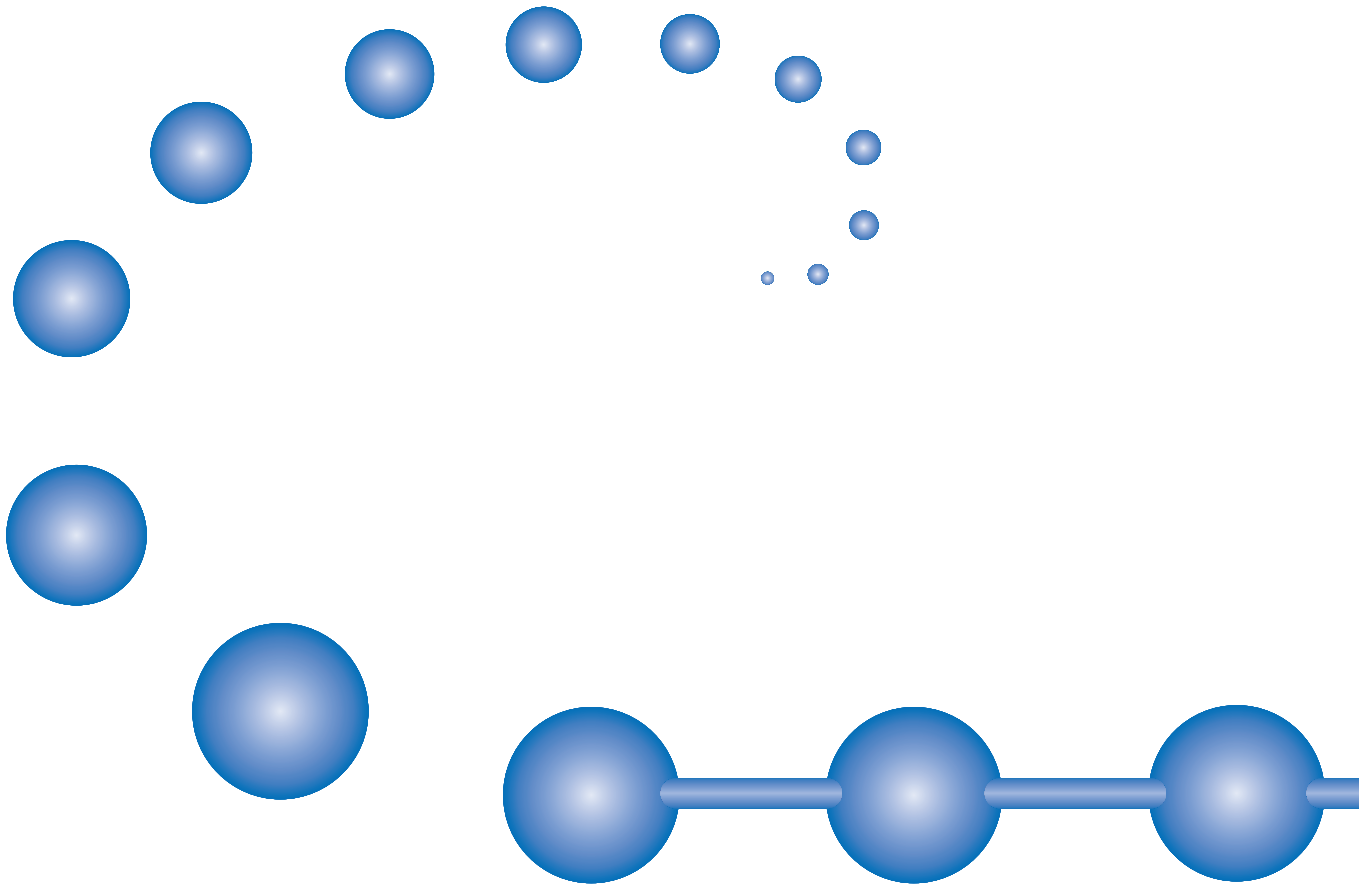
Der BLB hat in seiner Stellungnahme vom 07.03.2013 den Feststellungen des LRH grundsätzlich zugestimmt. Er verfolge das Ziel, bis Anfang 2014 vollständig zur elektronischen Bearbeitung von Vorgängen überzugehen. Für die Übergangszeit lehne er aber die Einrichtung zentraler Registraturen zur Nachweisung der laufenden Akten ab, da die dafür benötigten Personalkapazitäten nicht zur Verfügung stünden. Er gehe davon aus, dass zukünftig mit der Nutzung des elektronischen Dokumentenmanagementsystems die festgestellten Mängel behoben werden können. Entsprechende Weisungen würden erarbeitet.

Zudem hat der BLB zugesagt, die bestehenden Archivierungsrückstände, die er selbst mit etwa 75.400 Akten beziffert, ab September dieses Jahres aufzuarbeiten. Die dazu verwendete Datenbank soll bis dahin optimiert und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen bedarfsgerecht geschult bzw. eingewiesen werden. Weiter sollen künftig vor einer Überführung von Akten in die Langzeitarchivierung durch die Archivkräfte Plausibilitätskontrollen dahingehend vorgenommen werden, ob durch die Sachbearbeitung schlüssige Aktenzeichen vergeben und Aufbewahrungsfristen vermerkt wurden.

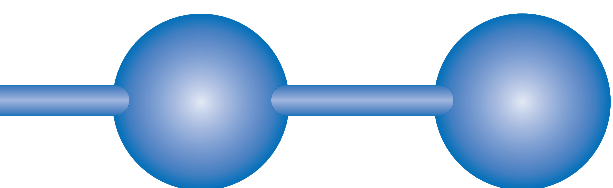
21.5 Antwort des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung vom 22.04.2013 hat der LRH darauf hingewiesen, dass er nicht die Einrichtung zentraler Registraturen, sondern eine – ggf. zentral abrufbare – Erfassung des Bestandes an laufenden Vorgängen gefordert hat, die er für eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung als zwingend notwendig erachtet. Er hat dazu den Vorschlag des BLB aufgegriffen und um Prüfung gebeten, ob künftig ein Nachweis der dezentral verwalteten laufenden Akten nebst Angabe des Standorts im elektronischen Dokumentenmanagementsystem realisiert werden kann. Im Übrigen hat der LRH die vom BLB für die Zukunft zugesagten Maßnahmen begrüßt.

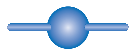
Der Schriftwechsel dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



22 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung



Der Landesrechnungshof hat bei fünf Finanzämtern die Bearbeitungsqualität von erstmals erklärten Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bebauter Grundstücke geprüft.

Diese Einkünfte enthalten im Erstjahr ein erhebliches Fehlerpotenzial und erfordern von den Finanzämtern im Hinblick auf die auch in späteren Jahren gegebenen Auswirkungen in der Regel eine erhöhte Sachverhaltsaufklärung.

Die vom Landesrechnungshof festgestellte durchschnittliche Beanstandungsquote in diesem Bereich von rund 47 vom Hundert erfordert eine wesentliche Steigerung der Bearbeitungsqualität.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität unterbreitet, denen das Finanzministerium zugestimmt hat.

22.1 Ausgangslage

Der Einkommensteuer unterliegen nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 Einkommensteuergesetz (EStG) die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG). Diese Einkünfte ergeben sich aus dem Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten.

Der Steuererklärung ist für jedes vermietete Objekt eine Anlage V beizufügen. Auf dieser Anlage sind die für die Besteuerung maßgebenden Angaben detailliert zu vorgegebenen Kennzahlen einzutragen.

Zum Überblick über die Vermietungsobjekte eines Steuerfalles führen die Festsetzungsfinanzämter eine elektronische Grundstücksübersicht, den so genannten Dauertatbestand 1. In dieser Übersicht können umfassende Detailinformationen zum jeweiligen Objekt gespeichert werden.

Das maschinelle Risikomanagement für die Einkommensteuer greift auf die Daten des Dauertatbestands 1 und der Anlage V zu. Das Risikomanagementsystem stellt u. a. Vergleiche mit dem Vorjahr an und führt Abgleiche mit dem Dauertatbestand 1 durch, damit prüfungsbedürftige Sachverhalte mit Hilfe von Hinweisen aufgegriffen werden können.

Im Bereich der Oberfinanzdirektion Rheinland wurde für alle Finanzämter ein Prüffeld zur Besteuerung erstmals erklärter Vermietungseinkünfte für mindestens anderthalb Jahre bis zur zweiten Jahreshälfte 2008 geschaffen. Für die erforderliche intensive Prüfung dieser Thematik waren die notwendigen Unterlagen anzufordern.

Zur Unterstützung der Prüffeldbearbeitung wurden den Finanzämtern Arbeitsunterlagen über das Intranet der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellt. Zudem wurde als weitere Bearbeitungshilfe eine Checkliste eingeführt, die konkret zu prüfende Sachverhalte einschließlich der dazugehörigen Prüfungsschritte aufführt.

Die Oberfinanzdirektion Münster legte in ihrem Zuständigkeitsbereich für Vermietungs- und Verpachtungseinkünfte des Erstjahres kein zentrales Prüffeld fest. Einige Finanzämter bestimmten das Thema jedoch dezentral als Prüffeld.

22.2 Prüfungsansatz

Bei Einkünften aus erstmals erklärten Vermietungs- und Verpachtungsobjekten können die Bearbeitungshilfen des maschinellen Risikomanagements der Finanzverwaltung nicht greifen. Bei diesen Objekten, die von den Steuerpflichtigen erworben bzw. hergestellt wurden oder bei denen eine erstmalige Vermietung nach einer Nutzungsänderung erfolgte, liegen keine Vorjahreswerte vor. Im Daueratbestand 1 sind zudem regelmäßig keine Angaben gespeichert. Aus diesem Grund und wegen der Bedeutung der angesetzten Besteuerungsgrundlagen auch für die künftigen Jahre wird bei der Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen programmgesteuert ein Hinweis ausgegeben, der auf eine erforderliche vollumfängliche Prüfung der Angaben in der Anlage V hinweist.

Die Qualität der Bearbeitung hat der Landesrechnungshof (LRH) zum Gegenstand seiner Prüfung gemacht.

22.3 Prüfungsdurchführung

Der LRH hat bei fünf Finanzämtern erstmalige Vermietungseinkünfte von 1.105 bebauten Grundstücken geprüft. Dabei handelte es sich um Fälle aus den Veranlagungszeiträumen 2007 bis 2010, in denen die Bemessungsgrundlage für die Gebäudeabschreibung in der Regel mehr als 100.000 € betrug.

Bei den drei geprüften Finanzämtern aus der Oberfinanzdirektion Rheinland unterlagen erstmalige Vermietungseinkünfte zumindest bis zur zweiten Jahreshälfte 2008 der Prüffeldbearbeitung. Bei den beiden im Bereich der Oberfinanzdirektion Münster geprüften Finanzämtern waren die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht Gegenstand eines Prüffeldes.

22.4 Ergebnis der Prüfung

Der LRH hat bei 521 der 1.105 überprüften Vermietungsobjekte Bearbeitungsmängel festgestellt. Die durchschnittliche Beanstandungsquote beträgt somit rd. 47 v. H.

Konnte anhand der vorliegenden Unterlagen zweifelsfrei eine fehlerhafte Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung festgestellt werden, wurde die Höhe der unzutreffend angesetzten Einkünfte festgehalten. Bei den Gebäudeabschreibungen erfolgte eine gesonderte Erfassung der nicht korrekt ermittelten Bemessungsgrundlage. Steuerbeträge wurden nicht berechnet, da in den überwiegend bestandskräftig veranlagten Fällen regelmäßig keine Änderungsmöglichkeit gegeben war.

In vielen Fällen war eine abschließende Beurteilung des zu prüfenden Sachverhalts aufgrund fehlender Unterlagen oder Bearbeitungsvermerke nicht möglich.

Soweit nach der Aktenlage bzw. durch eingeholte Informationen Grund zur Annahme bestand, dass die Besteuerungsgrundlagen fehlerhaft angesetzt worden waren, wurden die Auswirkungen auf die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vorsichtig geschätzt und als Risikobeträge dargestellt. War eine seriöse Schätzung eines Risikobetragtes nicht möglich, wurde kein Ergebnis erfasst. Dies galt beispielsweise für die Folgen einer nicht aufgeklärten Finanzierung eines Grundstückserwerbs.

Zu den als Werbungskosten berücksichtigten Gebäudeabschreibungen ergaben die Beanstandungen des LRH zu hoch angesetzte Bemessungsgrundlagen von rd. 6,1 Mio. €. Darüber hinaus wurden Abschreibungs-bemessungsgrundlagen von rd. 9 Mio. € als Risikobeträge festgehalten.

Die zu niedrig angesetzten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung beliefen sich auf rd. 2,3 Mio. €. Weiter wurden Risikobeträge von rd. 3 Mio. € festgestellt.

22.5 Prüfungsfeststellungen zu erstmaligen Vermietungseinkünften

Die 521 vom LRH beanstandeten Vermietungsobjekte wiesen insgesamt 821 Bearbeitungsmängel auf. Da bei einigen Objekten mehrere Mängel gleichzeitig vorlagen, ist die Anzahl der Mängel höher als die Zahl der beanstandeten Vermietungsobjekte.

Die wesentlichen Beanstandungen betrafen den Komplex der Anschaffung einer Immobilie, wobei die Kaufpreisaufteilung, die anschaffungsnahen Herstellungskosten und die Finanzierung im Mittelpunkt standen. Zudem wurden Feststellungen im Bereich der Einnahmen und zur Nutzung von im Finanzamt vorhandenen Daten getroffen.

22.5.1 Mängel bei Gebäudeabschreibungen

Der LRH hat festgestellt, dass die Finanzämter bei 267 angeschafften Immobilien die Aufteilung des Kaufpreises auf das Gebäude und den nicht als Werbungskosten abschreibbaren Grund- und Bodenanteil nicht ausreichend überprüft haben.

Schwerpunkt der Bearbeitungsmängel war der von den Steuerpflichtigen erklärte Bodenwertanteil. Vielfach wurden für die Kaufpreisaufteilung nur pauschale Bodenwertanteile erklärt. Diese Werte von oftmals lediglich bis zu 20 v. H. des Kaufpreises lagen häufig deutlich unter dem tatsächlichen Wert des Grund und Bodens und wurden von den Finanzämtern in der Regel unkritisch übernommen. Darüber hinaus gab es Fälle, in denen gar kein Grund- und Bodenwertanteil erklärt und dies vom Finanzamt ebenfalls nicht korrigiert wurde.

Die für die Kaufpreisaufteilung entscheidende Ausgangsgröße ist der Bodenwert. Die Finanzämter haben für in NRW belegene Objekte die Möglichkeit, über das landesweite Auskunftssystem für Bodenrichtwerte die Werte der letzten fünf Jahre einzusehen. Diese Richtwerte und die Grundstücksgröße stellen geeignete Anhaltspunkte für die Überprüfung der erklärten Bodenwerte dar. Für Objekte

außerhalb NRWs können Bodenrichtwerte beim jeweiligen Lagefinanzamt erfragt oder über das Internet ermittelt werden.

Der LRH hat in den geprüften Steuerfällen festgestellt, dass im Bereich der Kaufpreisaufteilung die Bemessungsgrundlagen für die Gebäudeabschreibungen um rd. 5,1 Mio. € zu hoch angesetzt wurden. Zusätzlich wurden Risikobeträge von rd. 6,7 Mio. € ermittelt.

Zwischen den Finanzämtern, die Vermietungs- und Verpachtungsobjekte zumindest zeitweise als Prüffeld bearbeitet hatten, und den Finanzämtern ohne Prüffeldbearbeitung waren bei den vorgenommenen Kaufpreisaufteilungen deutliche Bearbeitungsunterschiede festzustellen. So wurden durch die Prüffeldarbeit bei bis zu 45 v. H. der erstmaligen Vermietungsobjekte die Kaufpreisaufteilungen mit einem durchschnittlichen Ergebnis von rd. 71.000 € korrigiert. Die Finanzämter ohne Prüffeldbearbeitung nahmen hingegen lediglich bei rd. 13 v. H. der Immobilien Richtigstellungen mit einer verminderten Bemessungsgrundlage für die Gebäudeabschreibungen von durchschnittlich 34.000 € vor.

22.5.2 Anschaffungsnahe Herstellungskosten

Zu den Herstellungskosten eines Gebäudes gehören nach § 6 Abs. 1 Nr. 1a EStG Aufwendungen für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die innerhalb von drei Jahren nach der Anschaffung des Gebäudes durchgeführt werden, wenn die Aufwendungen ohne Umsatzsteuer 15 v. H. der Anschaffungskosten des Gebäudes übersteigen. Jährlich anfallende Erhaltungsarbeiten und Schönheitsreparaturen gehören nicht zu diesen Maßnahmen.

Solange die Instandsetzungs- und Modernisierungsaufwendungen die Grenze von 15 v. H. noch nicht überschritten haben, sind die Finanzämter gehalten, innerhalb des Zeitraums von drei Jahren das Vorliegen von anschaffungsnahe Herstellungskosten zu überwachen.

Die örtlichen Erhebungen des LRH zeigten, dass die Steuerpflichtigen in den ersten drei Jahren nach der Anschaffung des Vermietungsobjekts die angefallenen Aufwendungen für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen regelmäßig als sofort abzugsfähige Werbungskosten geltend machten. Die Finanzämter haben jedoch nur in wenigen Fällen überwacht, ob die erklärten Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen die Grenze von 15 v. H. überstiegen. Bei 55 Objekten war der maßgebliche Zeitraum von drei Jahren bereits abgelaufen. So konnte der LRH zweifelsfrei feststellen, dass die Grenze von 15 v. H. der Anschaffungskosten überschritten war und die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung um mehr als 1,3 Mio. € zu niedrig angesetzt waren. Zudem wurden wegen nicht erfolgter Sachverhaltsermittlungen der Finanzämter Risikobeträge bei weiteren 31 Objekten von rd. 800.000 € erfasst.

22.5.3 Objektfinanzierung

Zu insgesamt 54 erstmaligen Vermietungsobjekten hat der LRH die unterbliebene Überprüfung der Finanzierung des Erwerbs einer Immobilie beanstandet,

weil nach der vorgefundenen Aktenlage die Mittelherkunft für den Erwerb nicht ersichtlich war. Die Finanzämter ließen in diesen Fällen auch bei offensichtlichen Unklarheiten die Finanzierung im Hinblick auf mögliche steuerlich bislang nicht erfasste Sachverhalte wie beispielsweise erhaltene Schenkungen ungeprüft.

Neben der Klärung der Mittelherkunft haben die Finanzämter wiederholt die Höhe der als Werbungskosten abzugsfähigen Schuldzinsen ungeprüft gelassen. Betroffen war insbesondere die Fallgestaltung, dass der für den Erwerb der Immobilie aufgenommene Darlehensbetrag die Anschaffungskosten überstieg. Für den Werbungskostenabzug ist ausschließlich der wirtschaftliche und nicht der rechtliche Zusammenhang mit dem Vermietungsobjekt maßgebend, sodass ein Finanzierungsüberhang und damit die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen als Werbungskosten der Klärung bedurft hätte.

22.5.4 Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die Finanzämter insbesondere im Rahmen der Prüffeldarbeit zur Überprüfung der Einnahmen auch bei größeren Mietshäusern in der Regel sämtliche Mietverträge angefordert haben. Den Finanzämtern wurden dann umfangreiche Unterlagen mit vielfach jedoch veralteten Mietverträgen eingereicht, aus denen die aktuellen Einnahmen nicht entnommen werden konnten. Weitere erforderliche Sachverhaltsermittlungen der Finanzämter erfolgten nach den Prüfungserkenntnissen des LRH zumeist nicht mehr. Außerhalb der Prüffeldbearbeitung war hingegen festzustellen, dass oftmals weder Mietverträge noch detaillierte Aufstellungen über die Mietverhältnisse von den Finanzämtern zur Prüfung der erklärten Einnahmen angefordert wurden.

Die Beanstandungen des LRH betrafen oftmals auch die als Einnahmen anzusetzenden Umlagen. Die Umlagen decken die Betriebs- und Nebenkosten des Vermieters wie Grundsteuer, Müllabfuhr, Heizung etc. und stellen Nebenleistungen des Mieters dar, die zu den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gehören. Die Finanzämter ließen in den durch den LRH aufgegriffenen Fällen ungeklärt, ob die Umlagen bereits in den erklärten Mieteinnahmen enthalten waren. Sofern die Einnahmen lediglich die Kaltmieten beinhalten, jedoch die umlagfähigen Aufwendungen als Werbungskosten angesetzt werden, erfolgt ein zu niedriger Ansatz der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

22.5.5 Nutzung verfügbarer Daten

Ab dem Veranlagungszeitraum 2006 wird die bei den Einkommensteuerveranlagungen anzuweisende Einheitswertnummer der Immobilie mit der im Dauertatbestand 1 erfolgten Speicherung abgeglichen. Falls eine Übereinstimmung vorliegt, können im Rahmen des Risikomanagements zielgerichtete Hinweise zum Zugriff prüfungsbedürftiger Sachverhalte ausgegeben werden. Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass für den Veranlagungszeitraum 2010 in rd. 30 v. H. der erstmaligen Vermietungsobjekte die zutreffende Einheitswertnummer entweder im Dauertatbestand 1 oder in der Anlage V fehlte und damit keine Nutzung der Programmleistung möglich war.

22.6 Bewertung der Prüfungsergebnisse

Nach Ansicht des LRH enthalten die erstmals erklärten Einkünfte aus bebauten Grundstücken ein erhebliches Fehlerpotenzial und erfordern von den Finanzämtern bei der Bearbeitung der Steuererklärungen in der Regel eine erhöhte Sachverhaltsaufklärung. Die dabei zu ermittelnden Besteuerungsgrundlagen haben zum überwiegenden Teil nicht nur Bedeutung für das Erstjahr, sondern auch für eine Vielzahl von Folgejahren.

Eine vollumfängliche Prüfung des Erstjahres mit der zutreffenden Speicherung von Angaben im Dauertatbestand 1 führt nach Auffassung des LRH zu Arbeits erleichterungen der Finanzämter bei den Veranlagungen künftiger Jahre und zur Vermeidung von Steuerausfällen. Zudem können im Rahmen des Risikomanagements der Finanzverwaltung nur bei einer vollumfänglichen Bearbeitung erstmals erklärter Vermietungsobjekte zielgerichtete Hinweise bei künftigen Veranlagungen des Steuerfalls ausgegeben werden.

Nach den Prüfungserfahrungen des LRH hat eine langfristige Prüffeldbearbeitung zu einer deutlichen Verbesserung der Bearbeitungsqualität geführt.

22.7 Anregungen und Empfehlungen

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis seiner Prüfung mit der Entscheidung vom 23.10.2012 mitgeteilt. Aus Sicht des LRH erfordert die festgestellte Beanstandungsquote von rd. 47 v. H. bei erstmaligen Vermietungseinkünften eine wesentliche Steigerung der Bearbeitungsqualität. Hierzu hat der LRH Anregungen und Empfehlungen gegeben.

22.7.1 Vollumfängliche Prüfung erstmals erklärter Vermietungseinkünfte

Nach Ansicht des LRH erfordern erstmals erklärte Vermietungseinkünfte eine vollumfängliche personelle Prüfung durch die Finanzämter. Die Verwendung der im Intranet der Finanzverwaltung zum Aufgriff prüfungsrelevanter Sachverhalte als Bearbeitungshilfe eingestellten Checkliste stellt nach den Erfahrungen des LRH ein geeignetes Mittel dar, eine gebotene Qualitätssteigerung zu bewirken. Bei der Fallbearbeitung sollte aufgrund der erfolgten Beanstandungen besondere Sorgfalt auf die Bereiche Kaufpreisaufteilung, Finanzierung der Immobilie und Mieteinnahmen gelegt werden. Der LRH hält es für sachdienlich, bei angeschafften, vorher langfristig vermieteten Mehrfamilienhäusern statt umfangreicher, oftmals in Teilen veralteter Mietverträge eine konkrete Aufstellung über die Mieteinnahmen anzufordern.

Bereits während der örtlichen Erhebungen hat die Finanzverwaltung auf Anregung des LRH eine Liste von Fundstellen für die Ermittlung von Bodenrichtwerten für Grundstücke außerhalb NRWs in ihr Intranet eingestellt.

22.7.2 Anschaffungsnahe Herstellungskosten

Die Finanzämter haben innerhalb von drei Jahren nach der Anschaffung einer Immobilie zu überwachen, ob die geltend gemachten Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen die Grenze von 15 v. H. der Anschaffungskosten überschreiten. Falls dies der Fall ist, liegen anschaffungsnahe Herstellungskosten vor und die entsprechenden Steuerfestsetzungen der Vorjahre sind rückwirkend zu ändern. Eine Änderungsmöglichkeit der Steuerbescheide ist nach der Abgabenordnung (AO) bei vorbehaltlosen Bescheiden jedoch nur in engen Grenzen gegeben. Der LRH hat daher vorgeschlagen, die Veranlagungen innerhalb des Überwachungszeitraums vorläufig gemäß § 165 AO durchzuführen, um eine spätere Änderung der Steuerbescheide zu gewährleisten.

22.7.3 Datenspeicherung

Voraussetzung für eine umfassende Anwendung des maschinellen Risikomanagements bei den Einkommensteuerveranlagungen ist eine Übereinstimmung der für die Immobilie angewiesenen und der im Dauertatbestand 1 gespeicherten Einheitswertnummer. Die festgestellte Abgleichquote von lediglich 70 v. H. bei erstmaligen Vermietungsobjekten sieht der LRH als zu niedrig an. Sie muss nach seiner Auffassung erhöht werden, damit das maschinelle Risikomanagement mit Beginn der Vermietung genutzt werden kann.

22.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Mit Schreiben vom 09.01.2013 hat das FM zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen.

Das FM teile in Anbetracht der ermittelten Prüfungsergebnisse des LRH – insbesondere der Beanstandungsquote von 47 v. H. bei der Prüfung erstmaliger Vermietungsobjekte – die Auffassung, dass eine Steigerung der Bearbeitungsqualität erforderlich sei. Dem LRH werde zugestimmt, dass der vollumfänglichen Prüfung erstmals erklärter Vermietungseinkünfte für die Folgejahre eine hohe Bedeutung zukommt („Dauersachverhalt“).

Da in der Praxis nach den Prüfungsfeststellungen zum Teil die Anwendung bereits vorhandener, der Qualitätssteigerung dienender Arbeitshilfen unterbleibe, würden die Oberfinanzdirektionen Münster und Rheinland prüfen, wie eine verstärkte Nutzung dieser Hilfen herbeigeführt und ggf. weitergehende Hilfestellungen beispielsweise im Rahmen der Kaufpreisaufteilung geleistet werden könnten.

Die Oberfinanzdirektionen würden beabsichtigen, die Anregung des LRH aufzugreifen, bei angeschafften, vorher langfristig vermieteten Mehrfamilienhäusern statt umfangreicher, oftmals veralteter Mietverträge eine Aufstellung über die Mieteinnahmen anzufordern. Ein entsprechender Hinweis werde kurzfristig in das Veranlagungshandbuch aufgenommen.

Hinsichtlich der anschaffungsnahe Herstellungskosten schließe sich das FM im Ergebnis der Empfehlung des LRH an, die Veranlagungen im Erst- und Zweitjahr

nach Anschaffung des Gebäudes nach § 165 AO vorläufig durchzuführen, wenn hohe Erhaltungsaufwendungen geltend gemacht würden und die 15 v. H.-Grenze noch nicht überschritten sei.

Das FM stimme mit dem LRH darin überein, dass die Abgleichquote (70 v. H.) bei erstmaligen Vermietungsobjekten erhöht werden solle. Die Finanzämter seien daher auf eine entsprechende Pflege des Dauertatbestands 1 und die Eintragung der Einheitswertnummern im Sachbereich 25 hinzuweisen. Im Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion Münster würden in diesem Zusammenhang Auswertungen zum Abgleich der Eintragungen im Sachbereich 25 und dem Dauertatbestand 1 vorgenommen und den Finanzämtern unter Benennung der „nachzubearbeitenden“ Fälle zur Verfügung gestellt.

Neben diesen Einzelmaßnahmen würden die Oberfinanzdirektionen auf eine verbesserte Bearbeitungsqualität der Veranlagungen mit erstmaliger Vermietung hinwirken. Die Oberfinanzdirektion Rheinland beabsichtige, die Thematik „Vermietungs- und Verpachtungsobjekte im Erstjahr“ als zentrales Prüffeld für das Jahr 2013 einzuführen. Die Oberfinanzdirektion Münster werde die zusammenfassenden Feststellungen und entsprechenden Handlungsempfehlungen des LRH im Rahmen von Regional-Besprechungen Einkommensteuer kommunizieren.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

23 Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung



Der Landesrechnungshof hat die Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung geprüft. Die wesentlichen Feststellungen betrafen erhebliche Defizite bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen und die landesweit stark unterschiedliche Verfahrensweise bei der Zuweisung von Geldbeträgen nach § 153a Strafprozessordnung.

Der Landesrechnungshof hat Anregungen gegeben, um die Qualität der Festsetzung von Hinterziehungszinsen zu steigern. Er hat das Finanzministerium gebeten, die uneinheitliche Zuweisungspraxis bei den Geldbeträgen nach § 153a Strafprozessordnung zu beenden.

Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofs Stellung genommen und mit der Umsetzung begonnen.

23.1. Allgemeines

In Nordrhein-Westfalen ist die Verfolgung von Steuerstrafsachen und Steuerordnungswidrigkeiten in zehn Finanzämtern für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (STRAFA-FÄ) konzentriert. Innerhalb des jeweiligen STRAFA-FA werden die Aufgaben durch zwei Stellen wahrgenommen.

23.1.1 Straf- und Bußgeldsachenstelle

Die Straf- und Bußgeldsachenstelle ist für die Durchführung der Steuerstraf- und Bußgeldverfahren zuständig. Sie arbeitet eng mit den zuständigen Gerichten und Staatsanwaltschaften zusammen. Führt die Straf- und Bußgeldsachenstelle das einzuleitende Steuerstrafverfahren in eigener Zuständigkeit durch, so nimmt sie die Rechte und Pflichten wahr, die der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zustehen. Sie leitet die Ermittlungen, vernimmt Beschuldigte, stellt Anträge auf Durchsuchungen und Beschlagnahmen, entscheidet über den Abschluss der Verfahren und beantragt in der Folge die Bestrafung bzw. setzt Bußgelder fest. Daneben bildet sie die Schnittstelle zu anderen Stellen innerhalb der Finanzverwaltung.

23.1.2 Steuerfahndungsstelle

Die Steuerfahndungsstelle hat nach § 208 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) die Aufgabe, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu erforschen, die Besteuerungsgrundlagen in den zuvor genannten Fällen zu ermitteln sowie unbekannte Steuerfälle aufzudecken. Sie führt dabei auch die von der Straf- und Bußgeldsachenstelle erwirkten Ermittlungsmaßnahmen durch und stellt ihre Ermittlungsergebnisse in abschließenden strafrechtlichen Berichten zusammen. Daneben werden regelmäßig auch Berichte über die steuerlichen Feststellungen erstellt.

23.2 Prüfungsdurchführung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Arbeitsweise der STRAFA-FÄ geprüft und örtliche Erhebungen in drei STRAFA-FÄ vorgenommen. In den mehr als 300 eingesehenen abgeschlossenen Fällen der Jahre 2007 bis 2010 wurde die Entwicklung vom Aufgriff bis zum Abschluss des jeweiligen Falles durch die STRAFA-FÄ sowie die Umsetzung der getroffenen Prüfungsfeststellungen in den Festsetzungsfinanzämtern und die sich ergebenden Folgewirkungen nachvollzogen. Die strafrechtliche Würdigung der Fälle war dabei nicht Prüfungsgegenstand.

23.3 Prüfungsfeststellungen

23.3.1 Hinterziehungszinsen

Hinterzogene Steuern sind gemäß § 235 AO zu verzinsen, um dem Nutznießer einer Steuerhinterziehung den steuerlichen Vorteil insbesondere der verspäteten Zahlung zu nehmen (Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 235 Nr. 1.1). Die Zinspflicht gemäß § 235 AO besteht unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgbarkeit.

Zuständig für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen sind die Festsetzungsfinanzämter. Über den Abschluss des Strafverfahrens werden diese von den Straf- und Bußgeldsachenstellen mit der „Mitteilung über den Verfahrensabschluss an Finanzbehörde“ (Vordruck 615/114) unterrichtet und gleichzeitig gebeten, die Festsetzung von Hinterziehungszinsen zu prüfen. In einer Anlage (Vordruck 615/115) sind zusätzlich die für die Festsetzung und Erhebung erforderlichen Angaben zu übermitteln.

Die Festsetzung der Hinterziehungszinsen wurde in 100 Steuerfällen beanstandet. Der festgestellte finanzielle Schaden aufgrund nicht festgesetzter Hinterziehungszinsen betrug rd. 2,2 Mio. €. Landesweit dürfte bei den zehn STRAFA-FÄ insoweit von einem Umfang von mehr als 7,3 Mio. € auszugehen sein. Insgesamt sieht der LRH im Bereich der Hinterziehungszinsfestsetzung erhebliche Defizite.

23.3.1.1 Mitteilung an die Festsetzungsfinanzämter

Die Beanstandungen stehen in Zusammenhang mit der von den Straf- und Bußgeldsachenstellen im Zuge des Verfahrensabschlusses übersandten Mitteilung an die Festsetzungsfinanzämter (Vordruck 615/114) und der beigefügten Anlage (Vordruck 615/115).

Der LRH stellte fest, dass diese Vordrucke vielfach unzutreffende bzw. unvollständige Angaben zur Verzinsung enthielten, die von den für die Zinsfestsetzung zuständigen Festsetzungsfinanzämtern ohne eigene rechtliche Prüfung übernommen wurden.

So wurde in Fällen der Verfahrenseinstellung, z. B. gegen Auflage nach § 153a Strafprozessordnung (StPO), von den Straf- und Bußgeldsachenstellen mitgeteilt, im Hinblick auf den strafrechtlichen Verfahrensabschluss könne eine Verzinsung

unterbleiben. Entgegen dieser Mitteilung sieht der AEAO zu § 235 Nr. 1.3 in diesen Fällen eine Verzinsung ausdrücklich vor.

In einigen Fällen fehlten in den Anlagen die Angaben zum Solidaritätszuschlag.

Beanstandet wurden daneben vielfach auch Umsatzsteuer- und Einkommensteuerfälle, in denen die Verkürzungen die Voranmeldungen bzw. die Vorauszahlungen betrafen. In diesen Fällen wurde nicht beachtet, dass anders als bei der strafrechtlichen Beurteilung die Verkürzung der Voranmeldungen bzw. der Vorauszahlungen nicht in der Verkürzung der jeweiligen Jahressteuer aufgehen. Der Zinslauf beginnt bei der Jahressteuer erst mit der Bekanntgabe des Steuerbescheides und damit unter Umständen erst im Zweitfolgejahr. Die Verzinsung der Umsatzsteuervoranmeldungen bzw. der Einkommensteuervorauszahlungen beginnt dagegen bereits zu den unterjährigen Abgabezeitpunkten im Hinterziehungsjahr. Wegen dieses früheren Beginns des Zinslaufes ergeben sich bei den Voranmeldungen bzw. Vorauszahlungen damit deutlich längere Zinsläufe und höhere Hinterziehungszinsen. Aufgrund der Höhe der hinterzogenen Beträge hat dies gerade in Einkommensteuerfällen, in denen sich die Verkürzung über Jahre hinziehen kann, beträchtliche Auswirkungen. Diese können sich im Einzelfall durchaus im sechsstelligen Bereich bewegen.

23.3.1.2 Zurückstellung der Hinterziehungszinsfestsetzung

Zudem stehen die Beanstandungen aber auch in Zusammenhang mit der von etlichen Festsetzungsfinanzämtern praktizierten Arbeitsweise, die Festsetzung der Hinterziehungszinsen bis zum Abschluss des Strafverfahrens zurückzustellen. Hierbei wurde von den Finanzämtern nicht beachtet, dass in den beanstandeten Fällen die einjährige Festsetzungsfrist für Hinterziehungszinsen für strafrechtlich verfolgte und strafrechtlich nicht verfolgbare Jahre zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen hat.

Nach § 239 Abs. 1 Nr. 3 AO beginnt die einjährige Festsetzungsfrist mit dem Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Festsetzung der hinterzogenen Steuern unanfechtbar geworden ist. Bei einem eingeleiteten Strafverfahren wird der Anlauf der Festsetzungsfrist gehemmt und beginnt nicht vor Ablauf des Kalenderjahres, in dem das eingeleitete Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden ist.

In den vorgefundenen Fällen wurden regelmäßig die hinterzogenen Steuern entsprechend der 10-jährigen steuerlichen Festsetzungsfrist nach § 169 Abs. 2 S. 2 AO festgesetzt. Die strafrechtliche Verfolgung umfasste aufgrund der 5-jährigen Verjährungsfrist gemäß § 370 Abs. 1 AO i. V. m. § 78 Abs. 3 Strafgesetzbuch einen entsprechend kürzeren Zeitraum. Nur für diese Jahre wurde wegen der laufenden Strafverfahren der Beginn der Festsetzungsfrist für die Hinterziehungszinsen gehemmt. Die praktizierte Zurückstellung der Hinterziehungszinsfestsetzung für alle Jahre hatte zur Folge, dass für die nicht strafverfolgbaren Jahre wegen Verjährung keine Hinterziehungszinsen festgesetzt werden konnten.

Ferner war festzustellen, dass die Anlaufhemmung für die strafrechtlich verfolgten Jahre nicht in allen Fällen verhinderte, dass die Hinterziehungszinsen rechtzeitig festgesetzt wurden. Insbesondere bergen langandauernde Strafverfahren nach den Feststellungen des LRH die Gefahr, dass die Verzinsung nach dem Verfahrensabschluss nicht durchgeführt wird. Zudem führten die zurückgestell-

te Verzinsung und die verspätete Festsetzung von Hinterziehungszinsen in Erbschaft- und Schenkungssteuerfällen wegen der fehlenden Sollverzinsung nach § 233a AO zu weiteren Zinsschäden.

23.3.2 Auflagen nach § 153a Strafprozessordnung

Nach § 153a StPO kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichts und des Beschuldigten bei einem Vergehen vorläufig von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen und zugleich dem Beschuldigten Auflagen und Weisungen erteilen, wenn diese geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen, und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht. Als Auflage kommt u. a. die Zahlung eines Geldbetrages an eine gemeinnützige Einrichtung oder an die Staatskasse in Betracht.

Für das Steuerstrafverfahren ist in den bundeseinheitlichen Anweisungen für das Straf- und Bußgeldverfahren (Steuer) [AStBV (St)], die u. a. eine einheitliche Handhabung des Gesetzes gewährleisten sollen, in Nr. 83 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 AStBV (St) festgelegt worden, dass die Zahlung eines Geldbetrages regelmäßig zugunsten der Staatskasse erfolgen soll. Diese Konkretisierung wird damit begründet, dass sich die Steuerstraftat gegen die Allgemeinheit richtet.

In den Kalenderjahren 2006 bis 2010 wurden von den STRAFA-FÄ landesweit insgesamt 17.522 Fälle nach § 153a StPO gegen Zahlung von Geldbeträgen i. H. v. insgesamt rd. 76,2 Mio. € eingestellt. Dabei wurden der Landeskasse rd. 64,1 Mio. € zugewiesen, dies entspricht einem Anteil von rd. 84 v. H. Aus den Steuerstraf- und Bußgeldsachenstatistiken ist zu entnehmen, dass die einzelnen STRAFA-FÄ der Landeskasse allerdings in einem erheblich unterschiedlichen Umfang die Geldbeträge zugewiesen haben. In den Jahren 2006 bis 2010 wiesen die STRAFA-FÄ zwischen 54 v. H. und 99 v. H. der Geldbeträge der Landeskasse zu, wobei sechs der STRAFA-FÄ einen Zuweisungsanteil an die Landeskasse von mehr als 90 v. H. erreichten.

Im Einzelnen stellt sich die Verteilung der durchschnittlichen Jahresbeträge der Jahre 2006 bis 2010 wie folgt dar:

Finanzamt	Ø Jahreswert der Geldbeträge insgesamt	davon an die Landeskasse	Anteil Landeskasse in v. H.
A	1.868.587 €	1.001.944 €	54 v. H.
B	2.351.347 €	1.619.076 €	69 v. H.
C	621.715 €	438.680 €	71 v. H.
D	575.081 €	419.331 €	73 v. H.
E	1.934.307 €	1.751.797 €	91 v. H.
F	1.346.668 €	1.266.810 €	94 v. H.
G	1.295.447 €	1.235.344 €	95 v. H.
H	2.524.012 €	2.393.412 €	95 v. H.
I	558.138 €	552.513 €	99 v. H.
J	2.183.603 €	2.155.143 €	99 v. H.

23.3.3 Haftung

Nach §§ 69 ff. AO können andere Personen als die Steuerpflichtigen für deren Steuerschulden in Haftung genommen werden. Bei Steuerstrafverfahren sind dies in der Regel die Steuerhinterzieherinnen und Steuerhinterzieher bzw. die Personen, die an einer Steuerhinterziehung teilnehmen (Haftung des Steuerhinterziehers nach § 71 AO). Eine Haftung besteht hinsichtlich der verkürzten Steuern, der zu Unrecht gewährten Steuervorteile sowie für die Zinsen nach § 235 AO.

Die Prüfung der Haftungsinanspruchnahme hat durch die zuständigen Stellen der Festsetzungsfinanzämter zu erfolgen.

In einigen Fällen, in denen die nach einer Steuerfahndungsprüfung festgestellten Mehrsteuern nicht entrichtet worden sind, hat der LRH aufgrund der eingesehenen Fahndungsakten die Möglichkeit einer Haftungsinanspruchnahme als prüfungsbedürftig angesehen. Die Festsetzungsfinanzämter hatten insbesondere die Haftung nach § 71 AO, z. B. in Fällen von Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern als Steuerhinterzieherinnen und Steuerhinterzieher für die Gesellschaft, nicht geprüft. Dies beruht nach Auffassung des LRH darauf, dass den Festsetzungsfinanzämtern der maßgebliche Inhalt der Fahndungsakten nicht bekannt war.

23.3.4 ProSID

Das Programm für den STRAFA-Innendienst „ProSID“ wurde in Nordrhein-Westfalen entwickelt und nach einer Erprobungsphase im Jahr 2000 landesweit als Übergangslösung eingeführt. Abgelöst werden sollte dieses Programm von einem bundeseinheitlichen Programm, das schon 2005 zur Verfügung stehen sollte. Die Fertigstellung des Nachfolgeprogramms im Rahmen von KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) verzögert sich aus unterschiedlichen Gründen seit Jahren und wird nach einer Neuprogrammierung voraussichtlich nicht vor 2015 zur Verfügung stehen. Die Entwicklung des Programmes „ProSID“ ist anzuerkennen, da es nach dem Eindruck des LRH die Verwaltung der Steuerfälle durch die STRAFA-FÄ erleichtert.

Bei dem Programm „ProSID“ handelt es sich allerdings um eine „Insellösung“, d. h. dass jedes STRAFA-FA das Programm und den Datenbestand dezentral vorhält. Ein Zugriff auf den Datenbestand der anderen STRAFA-FÄ ist nicht möglich. Insoweit wird die Verfolgung von Steuerstraftaten durch dieses Informationshindernis erschwert. Hiervon profitieren insbesondere die Täter, die bewusst oder unbewusst über die Zuständigkeitsgrenzen hinweg agieren.

23.4 Forderung und Anregungen

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) mit seiner Entscheidung vom 24.08.2012 das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt.

23.4.1 Hinterziehungszinsen

Angesichts der festgestellten Defizite und der damit verbundenen finanziellen Ausfälle ist der LRH der Auffassung, dass die Festsetzung der Hinterziehungszinsen zeitlich enger an die Festsetzung der aufgrund der Fahndungsprüfungsfeststellungen zu erlassenden Änderungsbescheide anzubinden ist. Zudem sollte die alleinige Verantwortung der Festsetzungsfinanzämter für diese Aufgabe deutlich gemacht werden.

Auf diese Weise können einerseits nach Abschluss des Strafverfahrens auftretende Verjährungsprobleme vermieden werden. Andererseits können die festgestellten Schnittstellenprobleme durch den ersatzlosen Verzicht auf die Verzinsungshinweise bei Verfahrensabschluss (Vordrucke 615/114 und 615/115) reduziert werden.

Die wegfallende Unterstützung der Festsetzungsfinanzämter durch die STRAFA-FÄ wäre dadurch zu kompensieren, dass eine Zentralisierung der Zinsfestsetzung in den Festsetzungsfinanzämtern, wie sie teilweise bereits praktiziert wird, erfolgt. Dies würde aufgrund der höheren Fallzahlen in diesen Stellen für ein vertieftes Fachwissen in einem Steuerrechtsgebiet sorgen, das für einen Veranlagungsbezirk in einem Festsetzungsfinanzamt sonst eher eine seltene Ausnahme darstellt.

23.4.2 Auflagen nach § 153a Strafprozessordnung

Die festgestellten Zuweisungsquoten der Geldbeträge nach § 153a StPO an die Landeskasse weichen erheblich voneinander ab.

Gemäß Nr. 83 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 AStBV (St) ist die Zahlung eines Geldbetrages in Erfüllung einer Auflage nach § 153a StPO an die Staatskasse oder an eine gemeinnützige Einrichtung möglich. Wegen der Gemeenschädlichkeit der Steuerstraftaten soll gemäß Nr. 83 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 AStBV (St) die Zahlung eines Geldbetrages regelmäßig zugunsten der Staatskasse erfolgen. Diese bundeseinheitliche Anweisung legt somit hinsichtlich der Zuweisungen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Staatskasse und gemeinnütziger Einrichtung fest.

Der LRH sieht die geforderte Regelmäßigkeit der Zuweisung der Geldbeträge an die Landeskasse zumindest bei den STRAFA-FÄ nicht mehr als erfüllt an, deren Durchschnittswerte für die Jahre 2006 bis 2010 im Bereich von 73 v. H. und weniger liegen. Nach Ansicht des LRH ist es die Aufgabe des FM, stärker auf die Einhaltung dieser bundeseinheitlichen Anweisungen zu achten und damit gleichzeitig eine einheitlichere Verfahrensweise aller STRAFA-FÄ in NRW herbeizuführen.

23.4.3 Haftung

Im Hinblick auf die Realisierung von Steueransprüchen hält der LRH die Informationsweitergabe über haftungsrelevante Umstände aus den Fahndungsakten an die Erhebungsstellen der Festsetzungsfinanzämter für entscheidend. Die Zusammenarbeit zwischen den STRAFA-FÄ und den Erhebungsstellen in den Festsetzungsfinanzämtern ist daher verbesserungswürdig.

23.4.4 ProSID

Der LRH befürwortet, bis zur Einführung einer KONSENS-Lösung den einzelnen STRAFA-FÄ den Zugriff auf den gesamten Datenbestand aller STRAFA-FÄ zu ermöglichen. Mögliche Lücken in der Strafverfolgung aufgrund von Informationsdefiziten, die auf örtliche Zuständigkeitsgrenzen zurückzuführen sind, könnten dadurch geschlossen werden.

23.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 10.12.2012 und 14.02.2013 zu den Entscheidungen des LRH ausführlich Stellung genommen.

23.5.1 Hinterziehungszinsen

Die vom LRH dargestellten Bedenken hinsichtlich der unterschiedlichen Festsetzungszeitpunkte bei den Hinterziehungszinsen werden vom FM geteilt. Die festgestellten Versäumnisse beruhen u. a. auf den in der AO-Kartei NRW befindlichen Anweisungen zum Zeitpunkt der Zinsfestsetzung. Es bedürfe insbesondere für die strafrechtlich nicht verfolgbaren Jahre einer eindeutigen Klarstellung. Insofern würden die Oberfinanzdirektionen um eine Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung der derzeitigen Anweisungen gebeten.

Hinsichtlich der Zentralisierung für die Festsetzung der Hinterziehungszinsen solle es weiterhin bei der Entscheidungsfreiheit der Vorsteher der Festsetzungsfinanzämter verbleiben. Es werde aber bei den Oberfinanzdirektionen angeregt, die Vorsteher für diese Thematik zu sensibilisieren und auf die Möglichkeit einer Zentralbearbeitung hinzuweisen.

Das FM sehe weiterhin die Notwendigkeit der Vordrucke 615/114 und 615/115. Deren Ausgestaltung in der derzeitigen Form berge jedoch tatsächlich Risiken für die zutreffende Festsetzung der Hinterziehungszinsen, soweit die dortigen Angaben ungenau seien und unkritisch durch die festsetzende Stelle übernommen würden. Insofern werde der Bedarf einer umfassenden Modifizierung erkannt. Es sei daher beabsichtigt, die Vordrucke durch eine fachlich ausgerichtete Arbeitsgruppe prüfen und überarbeiten zu lassen.

23.5.2 Auflagen nach § 153a Strafprozessordnung

Die Bedenken und Anmerkungen des LRH würden zur Kenntnis genommen. Es sei beabsichtigt, die Vorsteher der STRAFA-FÄ in geeigneter Form zu einer landes einheitlichen Vorgehensweise zu bewegen.

23.5.3 Haftung

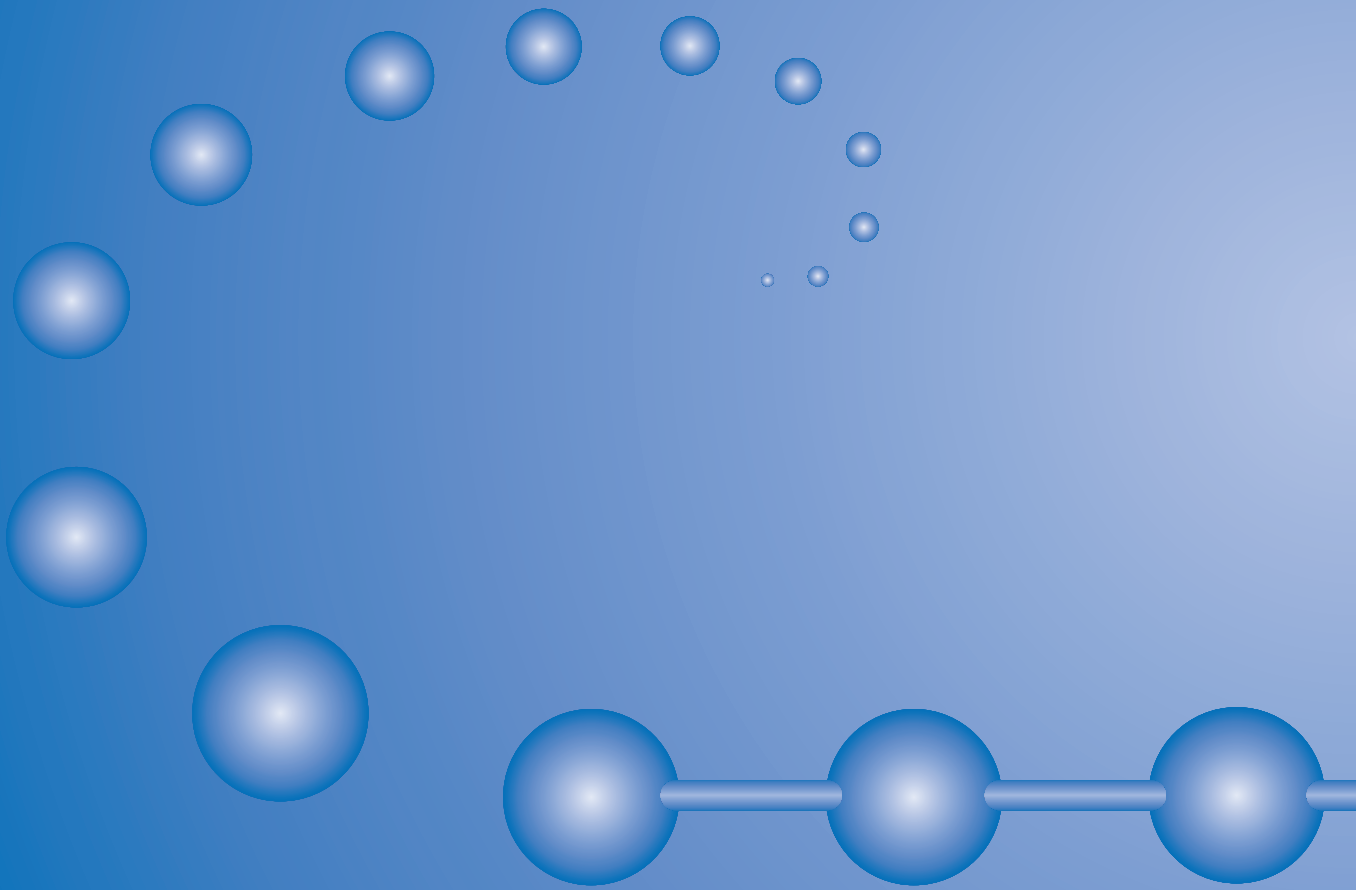
Der Anregung des LRH, die Informationsweitergabe über haftungsrelevante Sachverhalte aus den Fahndungsakten zu verbessern, werde zugestimmt. Künf-

tig sollten die STRAFA-FÄ frühzeitig prüfen, ob eine Haftungsinanspruchnahme in Betracht komme und die Erhebungsstellen noch vor Fertigstellung des strafrechtlichen Schlussberichtes hierüber informieren.

23.5.4 ProSID

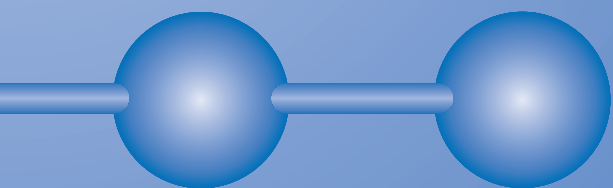
Derzeit befindet sich das ProSID-Nachfolgeprojekt „Redesign ProSID-Prometheus“ in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium. Es sei damit zu rechnen, dass die erste Testversion Ende des Jahres zur Verfügung stehe. Das Endprodukt solle letztlich sämtliche vom LRH gestellten Anforderungen (Zugriff auf den landesweiten Datenbestand und Löschroutine) erfüllen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



C

Beratungsbeitrag



24 Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung



Mit der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2009 ist eine Neuverschuldung für die Haushalte der Länder ab 2020 grundsätzlich verboten. Für bestimmte Sondersituationen eröffnet das Grundgesetz die Möglichkeit, Ausnahmen von diesem Verbot zuzulassen. Das Land ist gehalten, die neue Schuldenregel des Grundgesetzes im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenz näher auszugestalten. Während die meisten Länder bereits dahingehende (unterschiedliche) Regelungen getroffen haben, gilt für Nordrhein-Westfalen immer noch die (alte) Schuldenregel des Artikels 83 Satz 2 der Landesverfassung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine neue Schuldenregel (Schuldenbremse) baldmöglichst in der Landesverfassung zu verankern und die nach dem Grundgesetz zugelassenen Ausnahmen in einem Ausführungsgesetz zu konkretisieren. Die Tatbestände sind so präzise zu fassen, dass Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse unterbunden werden.

Um eine Neuverschuldung im Jahr 2020 zu vermeiden, sollte das bestehende Defizit in einem verbindlichen linearen Abbaupfad kontinuierlich schrittweise bis auf null zurückgeführt werden.

24.1 Landesbezogene Schuldenbremse

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte sich bereits mehrfach für eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts durch die Einführung einer Schuldenbremse gegenüber dem Landtag Nordrhein-Westfalen ausgesprochen.⁸⁸ In einem Prüfungsverfahren hat er gegenüber dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) seine Modellrechnung aus dem Jahresbericht 2011⁸⁹ unter Zugrundelegung der Daten des Haushalts 2012 (Entwurf) und der Finanzplanung 2011 bis 2015 aktualisiert und hierbei in verschiedenen Rechnungsalternativen für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung und den darüber hinaus gehenden Zeitraum bis 2020 unterschiedliche Szenarien zur Rückführung der Neuverschuldung aufgezeigt. Im Folgenden hat der LRH seine Empfehlungen zusammengefasst und im Hinblick auf die Stellungnahmen des FM ergänzt und verdeutlicht. Die Modellrechnung ist auf der Grundlage der aktuellen Finanzplanung 2012 bis 2016⁹⁰ fortgeschrieben worden.

24.1.1 Notwendigkeit einer neuen Landesschuldenregel

Die bisherige und derzeit noch geltende Schuldenregel des Art. 83 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) begrenzt die Kreditermächtigung entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts regelmäßig der Höhe nach auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlag-

88 Stellungnahme 14/2813; Drucksache (Drs.) 15/14; Stellungnahme 15/236; Drs. 15/2341; Stellungnahme 15/1122; Stellungnahme 15/1250; Drs. 16/860.

89 Drs. 15/2341.

90 Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012, Drs. 16/1401.

ten Ausgaben für Investitionen. Sie hat nicht dazu geführt, die Verschuldung des Landes zu verhindern. Von 1970 bis zum Ende des Haushaltsjahres 2012 stieg die Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen von rd. 4,3 Mrd. € um mehr als das 30-fache auf rd. 136,6 Mrd. € an. Der laufende Kapitaldienst schränkt die Handlungsfreiheit des Landes erheblich ein. Die Zinsbelastung machte im Haushaltsjahr 2011 mit rd. 4,3 Mrd. € allein rd. 10 v. H. der Steuereinnahmen aus.

Schon aus diesem Grund ist eine neue Schuldenregel erforderlich, um der weiteren Zunahme der Landesverschuldung wirksam zu begegnen und den Landeshaushalt zu konsolidieren.

24.1.2 Neue Schuldenregel des Grundgesetzes

Mit der Änderung des Grundgesetzes (GG) im Jahr 2009 haben der Bund und die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Sowohl der Bund als auch die Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Die Ausnahmeregelung ist durch eine entsprechende Tilgungsregelung zu ergänzen (Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG).

Nunmehr erlaubt Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG dem Bund für seinen Haushalt die nähere Ausgestaltung in Art. 115 GG mit der Maßgabe, dass dem Gebot eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 v. H. im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht überschreiten (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG). Der Bund ist an diese Vorgabe ab dem Jahr 2016 gebunden (Art. 143 d Abs. 1 Satz 5 GG).

Im Gegensatz zum Haushalt des Bundes gilt für die Haushalte der Länder ab 2020 ein striktes Verbot der Neuverschuldung. Die Länder regeln die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). Vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2019 dürfen sie nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen noch von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen (Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG). Ihre Haushalte sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird (Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG).

Über die Bestimmungen im GG hinaus hat der Bund in dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10.08.2009⁹¹ weitere Einzelheiten der Schuldenbremse für sich geregelt. So enthält das Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG (Art. 115-Gesetz) u. a. Regelungen zu den Grundsätzen für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben, zu der Bereinigung um finanzielle Transaktionen, zur Konjunkturkomponente, zu den Ausnahmesituationen, zum Kontrollkonto und zu den Abweichungsrechten bei Nachträgen

91 BGBl. I S. 2702, Art. 2: Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG.

zum Haushaltsgesetz (HG) und zum Haushaltsplan. Des Weiteren hat der Bund in der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Art. 115-Gesetzes vom 09.06.2010⁹² (Art. 115-Verordnung) nähere Bestimmungen zur Ermittlung der Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung, bei Nachträgen zum HG und nach Abschluss des Haushaltsjahres getroffen.

Für Nordrhein-Westfalen fehlen bisher entsprechende Regelungen. Nach wie vor gilt die (alte) Schuldenregel des Art. 83 Satz 2 LV. Mit Ablauf des Jahres 2019 wird diese Regelung gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG verstoßen, der den Ländern Einnahmen aus Krediten zum Haushaltsausgleich generell untersagt. Da es sich hierbei um eine Durchgriffsbestimmung handelt, die die Länder unmittelbar bindet, wird Art. 83 Satz 2 LV dann durch die Schuldenregel des GG außer Kraft gesetzt (Art. 31 GG). Die Ausnahmetatbestände des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gelten nicht unmittelbar in den Ländern, vielmehr bedürfen sie der Umsetzung in das Landesrecht durch einen Akt der Legislative. Nur so besäße das Land beispielsweise die Möglichkeit, im konjunkturellen Abschwung kreditfinanzierte Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Dem Landtag ist daher dringend zu empfehlen, eine neue Schuldenregel (Schuldenbremse) in der Landesverfassung zu verankern und insbesondere Ausnahmetatbestände in einem Ausführungsgesetz zur neuen Schuldenregel zu konkretisieren.

24.1.3 Europäischer Fiskalpakt

In dem „Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (SKS-Vertrag) vom 02.03.2012 haben sich die Unterzeichnerstaaten – 25 EU-Staaten, ausgenommen Großbritannien und Tschechien – verpflichtet, eine Schuldenbremse verbindlich und dauerhaft in ihrem nationalen Recht – vorzugsweise mit Verfassungsrang – zu verankern (Titel III – fiskalpolitischer Pakt⁹³).⁹⁴ Der Vertrag trat am 01.01.2013 in Kraft.⁹⁵ Die Schuldenbremse muss nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 des SKS-Vertrags bis zum 01.01.2014 in nationales Recht umgesetzt worden sein.

Der Fiskalpakt soll die Haushaltsdisziplin in den Unterzeichnerstaaten verstärken. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, ein jährliches strukturelles Defizit von maximal 0,5 v. H. des BIP zu Marktpreisen einzuhalten, es sei denn der öffentliche Schuldenstand liegt „erheblich“ unter 60 v. H. des BIP. Dann ist ein strukturelles Defizit von maximal 1 v. H. des BIP erlaubt. Im Unterschied zur nationalen Schuldenbremse des GG umfasst der Fiskalpakt neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und Kommunen. Aus ihm lassen sich aber keine konkreten Rechtsfolgen für einen einzelnen Haushalt im gegliederten Staatswesen ableiten. Auch enthält er keine strengere Schuldenregel als das GG; seine Vorgaben wirken jedoch früher.

Der Bund und die Länder haben sich in einer Eckpunktevereinbarung im Juni 2012⁹⁶ denn auch darauf verständigt, dass die Länder zur Erfüllung der Vorga-

92 BGBl. I S. 790.

93 Im laufenden Text Fiskalpakt genannt.

94 BGBl. II S. 1006.

95 www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/121228-Fiskalpakt [recherchiert am 01.03.2013].

96 Bundesrat Drs. 400/12 (B).

ben des Fiskalpaktes ausschließlich im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie durch die Einhaltung ihrer bestehenden Verpflichtungen aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG beitragen. Die Länder haben sich dabei nochmals dazu bekannt, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts⁹⁷ sollen Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes, des Stabilitätsgesetzes, des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes, des Art. 115-Gesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes geändert werden. U. a. ist vorgesehen, dass der Bund etwaige Sanktionszahlungen bei einem Verstoß gegen die Vorgaben des Fiskalpaktes bis einschließlich 2019 alleine trägt. Der Gesetzentwurf befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren.⁹⁸

Durch den Fiskalpakt wird sich der bereits von der neuen Schuldenregel des GG ausgehende normative Appell zu einer dauerhaften, also verfassungsrechtlichen Verankerung einer Schuldenbremse auf Länderebene noch verstärken.

24.1.4 Neue Schuldenregel des Grundgesetzes in den Ländern

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags (Mai 2013) hatten bereits elf Länder Regelungen zur Schuldenbremse in Landesrecht umgesetzt. Fünf dieser Länder haben Schuldenbremsen in ihren Landesverfassungen verankert.⁹⁹ Sechs Länder haben Schuldenbremsen dem Grundsatz nach in ihre Landeshaushaltsordnungen aufgenommen.¹⁰⁰ Zudem findet sich in einem weiteren Land jedenfalls der Grundgedanke der Schuldenbremse, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, in der geltenden Haushaltsordnung wieder.¹⁰¹ Vier Länder, darunter Nordrhein-Westfalen, haben die neue Schuldenregel noch nicht in ihr Landesrecht umgesetzt.¹⁰² Allerdings erhalten zwei dieser vier Länder, nämlich Berlin und das Saarland, Konsolidierungshilfen nach Art. 143 d Abs. 2 GG. Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen ist nach § 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 des Konsolidierungshilfengesetzes vom 10.08.2009¹⁰³ die Einhaltung jährlicher Obergrenzen des Finanzierungssaldos zum Abbau des Defizits. Dieser Vorgabe des Gesetzes haben sich die beiden Länder unterworfen. Auch wenn sie die neue Schuldenregel des GG noch nicht in ihr Landesrecht umgesetzt haben, sind sie damit auf dem Weg einen ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 zu verwirklichen. Berücksichtigt man ferner, dass das dritte Land, nämlich Brandenburg, sein Defizit wesentlich schneller abbaut, als dies zur Einhaltung der Schuldenregel des GG erforderlich wäre¹⁰⁴, so ist der größte Handlungsbedarf in Sachen Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen zu konstatieren.

97 Siehe Bundestag Drs. 17/12058.

98 Bei Redaktionsschluss wurde er noch im Vermittlungsausschuss beraten, Bundesrat Drs. 71/13 (B).

99 Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

100 Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

101 Bayern.

102 Ferner Berlin, Brandenburg und Saarland.

103 BGBl. I S. 2705.

104 Brandenburg wird bereits 2014 aller Voraussicht nach einen Haushaltsüberschuss erzielen, vgl. Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg für das Jahr 2012 [www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Dokumentensuche „Brandenburg“](http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Dokumentensuche_„Brandenburg“) [recherchiert am 05.03.2013].

24.1.5 Verankerung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung

Die Schuldenbremse sollte nach Auffassung des LRH – wie die alte Schuldenregel – in der Landesverfassung verankert werden. Dies entspräche ihrer Bedeutung und würde die Regelung gesetzesfest machen, da sie nicht einfachgesetzlich geändert werden könnte. Der LRH hat sich bereits mehrfach für eine solche Lösung ausgesprochen.¹⁰⁵ Zudem spräche einiges dafür, sich bei der Ausgestaltung der landesverfassungsrechtlichen Regelung am Grundgesetz zu orientieren. Dies würde die Grundlage für eine einheitliche Auslegung der Regelungen bei Bund und Land schaffen und einen ersten Schritt auf dem Weg zu vergleichbaren Ergebnissen bedeuten.

Das FM hat dem LRH im Oktober 2012 mitgeteilt, dass die Regierungskoalition sich darauf verständigt habe, „einen eigenen Vorschlag zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung einzubringen und den bestehenden Zielvorgaben und der eingeleiteten Konsolidierung des Landeshaushalts noch einmal besonderen Ausdruck zu verleihen.“

Der LRH begrüßt diese Erklärung des FM. Der Umstand, dass die Umsetzung der neuen Schuldenregel des Grundgesetzes in Landesrecht bislang noch nicht in Angriff genommen worden ist, gibt dem LRH ebenso wie die weitere Entwicklung der Neuverschuldung des Landes¹⁰⁶ gleichwohl Anlass, sich zu einigen von ihm für wesentlich erkannten Aspekten einer Schuldenbremse zu äußern.

24.1.6 Ausnahmen vom Verbot einer Neuverschuldung

Für bestimmte Sondersituationen sieht die grundgesetzliche Schuldenregel die Möglichkeit vor, Ausnahmen von dem Verbot zuzulassen, den Haushalt mit Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Um von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, müssen die Ausnahmen landesrechtlich geregelt werden. Hierbei sollten aus Sicht des LRH die Grundsätze in die Landesverfassung aufgenommen werden und die nähere Konkretisierung der Tatbestandsmerkmale und die Ausgestaltung des Verfahrens einem Ausführungsgesetz überlassen bleiben.

105 **Stellungnahme vom 09.09.2009** (Stellungnahme 14/2813) zum Antrag „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen“ für die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.09.2009; **Stellungnahme vom 02.02.2011** (Stellungnahme 15/236) zum Antrag „Empfehlungen des Landesrechnungshofs zügig umsetzen - Umgehung der Schuldenregel des Bundes verhindern“ für die Sachverständigenanhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 10.02.2011; **Stellungnahme vom 01.12.2011** (Stellungnahme 15/1122) zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Art. 83) anlässlich der Sachverständigenanhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses am 15.12.2011; **Stellungnahme vom 16.01.2012** (Stellungnahme 15/1250) zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 19.01.2012.

106 Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012, Drs. 16/1401, S. 80. Für das Jahr 2016 ist immer noch eine Neuverschuldung von 2,5 Mrd. € vorgesehen.

24.1.6.1 Konjunkturkomponente

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erlaubt eine Regelung zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung. D. h. der (zusätzlichen) Kreditaufnahme im konjunkturellen Abschwung muss eine gleich hohe Rückführung der Kredite im konjunkturellen Aufschwung folgen. Kreditaufnahme und Kredittilgung müssen sich so ergänzen, dass sie sich über den gesamten Konjunkturzyklus betrachtet zu null saldieren. Das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente müsste durch ein Gesetz ausgestaltet werden. Nach Auffassung des LRH sollte es sich durch einfache Faktoren und Pauschalierungen auszeichnen. So wäre es transparenter und leichter zu überprüfen, was Manipulationsmöglichkeiten minimieren würde.

Ferner sollte Wert darauf gelegt werden, eine Regelung zu finden, deren Anwendung möglichst zu vergleichbaren Ergebnissen bei Bund und Ländern führt. Diese Anregung folgt zwingend aus den Vorgaben des Fiskalpakts, die den Gesamtstaat betreffen. Bund, Sozialversicherungen, Länder und Kommunen haben das Defizitkriterium des Fiskalpakts in Summe zu erfüllen. Hierfür müssen die jeweiligen Anteile auf vergleichbare Weise ermittelt werden. Der LRH ist sich durchaus bewusst, dass eine Regelung des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente aufgrund von deren Prognosecharakter und der damit zusammenhängenden komplizierten wirtschaftswissenschaftlichen Fragestellungen ein sehr ambitioniertes legislatorisches Projekt darstellt.

Die im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung bedeutet ferner, dass sich die Kreditaufnahme im Abschwung durch die Tilgung des Kredits im Aufschwung letztlich nicht auf den Schuldenstand auswirken darf. Die Realisierung dieses Junktims müsste dadurch sichergestellt werden, dass Tilgungsregelungen für die Aufschwungphase getroffen werden, die verbindlich vorschreiben, inwieweit konjunkturbedingte Überschüsse zur Tilgung der Kredite einzusetzen sind.

Wenn das Land die Konjunkturkomponente bis 2020 nicht regelt, dürfte es dann in konjunkturellen Schwächephasen, in denen die Staatseinnahmen stagnieren oder sinken, keine Kredite aufnehmen. Da das Land seine Einnahmen nur in schmalen Grenzen selbst steuern kann, hätte dies zur Folge, dass in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs ausbleibende Einnahmen nahezu ausschließlich durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden müssten. Diese Ausgabenkürzungen könnten jedoch den konjunkturellen Einbruch noch verstärken oder gar die Handlungsfähigkeit des Landes weiter schwächen.

24.1.6.2 Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen

Durch Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG werden zwei Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung ermöglicht: Die Neuverschuldung wird zugelassen bei Naturkatastrophen oder im Falle außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Nach Auffassung des LRH sollten die Merkmale „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ restriktiv gefasst werden. Inhaltlich müssten sie so präzise beschrieben werden, dass ein Unterlaufen des grundsätzlichen Ver-

bots einer Kreditaufnahme vermieden werden kann. Die Ausnahmeregelungen müssen um entsprechende Tilgungsregelungen ergänzt werden (Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG). Eine ausnahmsweise zugelassene Kreditaufnahme sollte daher einen verbindlichen Tilgungsplan umfassen. Die Tilgungsleistungen müssen aus den Steuer- und Verwaltungseinnahmen des laufenden Haushaltsjahres erbracht werden, damit die „Notkredite“ auch wieder abgebaut werden.

24.1.7 Risikopuffer

Insbesondere die Entwicklungen der Zins- und Versorgungsausgaben des Landes könnten zu zusätzlichen Belastungen für den Landeshaushalt führen, die – wenn überhaupt – jedenfalls nicht in dem eintretenden Umfang von der Konjunkturkomponente (siehe Nr. 24.1.6.1) kompensiert würden.

Nach der Mittelfristigen Finanzplanung¹⁰⁷ bewegen sich die Zinsausgaben am Kreditmarkt von 2012 bis 2016 zwischen 4,0 Mrd. € und 4,5 Mrd. €. Das FM führt hierzu aus, dass diese Zinsausgaben unter den Werten der letzten Mittelfristigen Finanzplanung lägen. Das liege u. a. an dem extrem niedrigen Zinsniveau, welches dem Land nicht nur bei der Neuverschuldung, sondern auch bei den Umschuldungen zugutekomme. In den letzten Jahren habe man bei diesen Umschuldungen auslaufende Schuldscheine und Anleihen durch niedriger verzinsliche Papiere ersetzen können, sodass von 2008 bis 2011 trotz wachsenden Schuldenstandes die Zinsausgaben Jahr für Jahr gesunken seien. Bei einer Normalisierung des Zinsniveaus werde in Bezug auf Umschuldungen dann allmählich der gegenteilige Effekt eintreten. Trotz sinkender Nettoneuverschuldung könnten daher die Zinsausgaben gegen Ende des Finanzplanungszeitraums sogar mit wachsender Dynamik steigen. Nach den Ergebnissen der aktuellen Modellrechnung „Alterslast“ 2011 des FM wird die im Jahr 2010 noch bei rd. 165.500 liegende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, für die rd. 5,2 Mrd. € an Versorgungsausgaben aufzubringen waren, im Jahr 2027 den erwarteten Höchststand von rd. 229.700 erreichen und dann den Landeshaushalt mit Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 6,8 Mrd. € belasten.¹⁰⁸

Steigende Zins- und Versorgungsausgaben dürfen grundsätzlich nicht durch die Aufnahme von Krediten finanziert, sondern müssen konsequent durch zusätzliche Einnahmen oder Ausgabenkürzungen gedeckt werden. Für solche Risiken sollte durch einen Risikopuffer zusätzlich Vorsorge getroffen werden.

24.1.8 Finanzielle Transaktionen

Der Bund hat in dem Art. 115-Gesetz u. a. geregelt, dass die Einnahmen und Ausgaben um bestimmte finanzielle Transaktionen zu bereinigen sind. So werden aus den (Gesamt-)Ausgaben die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herausgerechnet (§ 3 Halbsatz 1 Art. 115-Gesetz). Aus den (Gesamt-)Einnahmen werden

107 Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012, Drs. 16/1401, S. 40.

108 Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012, Drs. 16/1401, S. 37.

die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen ausgeschlossen.

Diese Vorgehensweise wird u. a. vom Bund und von Rheinland-Pfalz in Annäherung an die Grundsätze der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als vertretbar angesehen. Finanzielle Transaktionen werden in der VGR auch als nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet. Daher sei die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um solche Transaktionen vor der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme oder der (Mindest-)Kreditrückführung unschädlich. Entweder stünden den Abgängen bei den Finanzmittelbeständen entsprechende Zugänge bei den Vermögensbeständen oder den Zugängen bei den Finanzmittelbeständen entsprechende Abgänge bei den Vermögensbeständen gegenüber. Die Saldierung der entsprechenden Positionen ergebe, dass sich das Nettovermögen durch die finanziellen Transaktionen nicht ändere.

Der Zuordnung bestimmter Einnahmen und Ausgaben zu den finanziellen Transaktionen kommt im Hinblick auf das grundsätzliche Verbot einer Kreditaufnahme nach Auffassung des LRH eine herausragende Bedeutung zu. Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen hätte materiell zur Folge, dass beispielsweise der Erwerb von Beteiligungen, die Vergabe von Darlehen oder die Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich künftig kreditfinanziert werden dürften. Umgekehrt müssten die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes, aus Darlehensrückflüssen und aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich nicht zur Erreichung des Haushaltsausgleichs eingesetzt werden. Es muss bei Beantwortung der Frage, ob überhaupt die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen gesetzlich zugelassen bzw. wie die Regelung im Einzelnen ausgestaltet werden sollte, strikt darauf geachtet werden, dass die Saldierung der entsprechenden Beträge nicht dauerhaft zu einer Verschlechterung der Nettovermögensposition des Landes führt. Denn dann würde entgegen der mit dem Verbot der Neuverschuldung bezweckten Wirkung entweder eine weitere strukturelle Neuverschuldung entstehen oder der erforderliche zusätzliche Konsolidierungsbeitrag entfallen.

24.1.9 Neue Schuldenregel und Haushaltsvollzug

Nach der grundgesetzlichen Neuregelung sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Vorgabe erstreckt sich sowohl auf die Haushaltsaufstellung als auch auf den Haushaltsvollzug. Kommt es im Haushaltsvollzug zu Abweichungen zwischen der zugelassenen und der tatsächlichen Kreditaufnahme, so ist der Differenzbetrag nach Auffassung des LRH auf einem Verrechnungskonto zu erfassen.

24.1.10 Umgehung der Schuldenbremse

Der LRH hat in seinen bisherigen Stellungnahmen an den Landtag strikte und klare Regelungen zur Schuldenbremse angemahnt.¹⁰⁹ Er hat hierbei insbesondere herausgestellt, dass Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse wie die Veräußerung von Vermögen, das zur Aufgabenerledigung benötigt wird, die

¹⁰⁹ Siehe Fußnote 105.

Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder landeseigene Gesellschaften oder die Durchführung von nicht wirtschaftlichen öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten unterbunden werden sollten. Hierzu sollte in die LV eine Bestimmung aufgenommen werden, die Gestaltungen zur Umgehung der Schuldenbremse grundsätzlich untersagt. Der LRH bekräftigt seine Empfehlungen erneut und regt an, diese Gesichtspunkte bei der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse zu berücksichtigen.

24.1.11 Gesetzliche Festlegung einer Schuldenstandsobergrenze

Nach den Vorgaben des GG dürfen sich die Länder spätestens ab 2020 grundsätzlich nicht weiter verschulden. Sollten ab diesem Zeitpunkt ausnahmsweise neue Kreditaufnahmen erforderlich sein, müssten diese Kredite alsbald wieder zurückgeführt werden. Der Schuldenstand des Landes sollte sich demnach spätestens ab 2020 auf Dauer nicht weiter erhöhen. Um diesem Grundgedanken der neuen Schuldenregel gerecht zu werden, sollte spätestens der sich Ende 2019 ergebende Schuldenstand in einem Begleitgesetz zur Regelung der Schuldenbremse in der Landesverfassung als absolute nominelle Schuldenobergrenze definiert werden.

24.2 Kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung

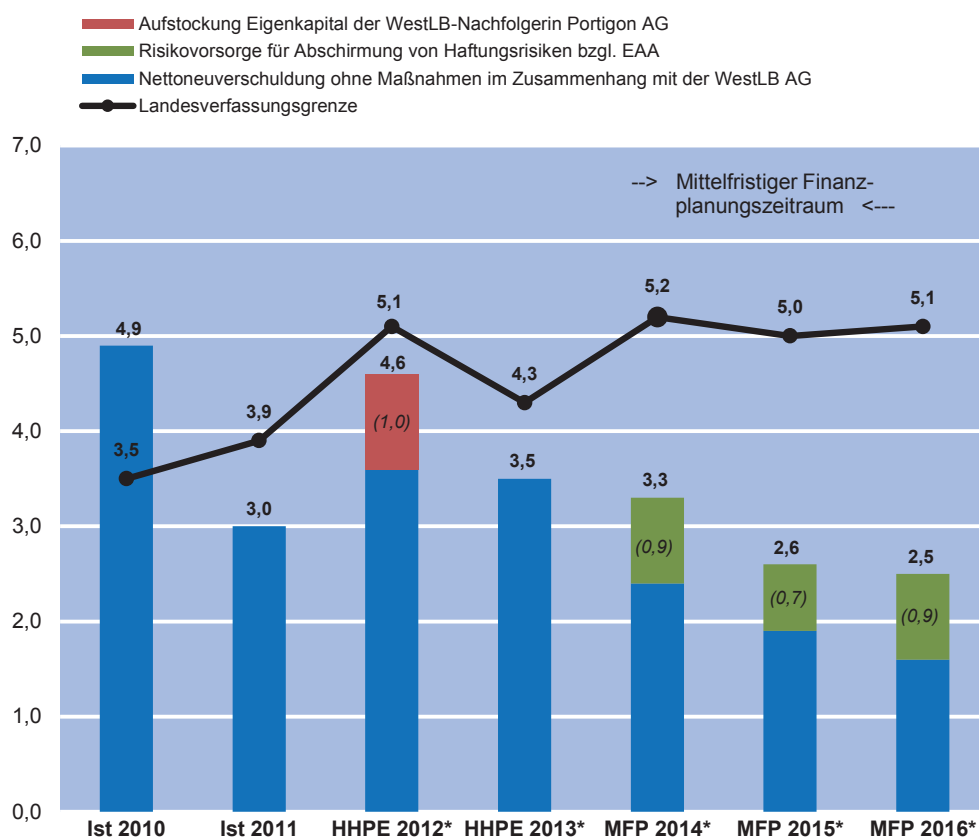
Zur Erreichung der Nullverschuldung kommt die Stärkung der Einnahmeseite ebenso in Betracht wie die Rückführung der Ausgaben. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Land auf den größten Posten der Einnahmeseite, die Steuereinnahmen, nur geringe Einflussmöglichkeiten hat. Denn die Gesetzgebungskompetenz für die wichtigsten Steuerarten liegt beim Bund. Daher kommt der Rückführung der Ausgaben für das Land eine besondere Bedeutung zu.

24.2.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung der Landesregierung

Die Landesregierung will die strukturelle Nettoneuverschuldung bis 2016 auf 1,6 Mrd. € senken. Strukturelle Nettoneuverschuldung bedeutet, dass bei der Berechnung über die bereits in dem Risikofonds, den das Land unter dem Namen „Risikoabschirmung WestLB AG“ als Sondervermögen errichtet hat, vorhandenen Mittel zur Vorsorge im Zusammenhang mit der Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) hinaus weitere Mittel außer Ansatz bleiben. In der Finanzplanung 2012 bis 2016 werden diese Mittel mit 900 Mio. € auf das Jahr 2014, mit 705 Mio. € auf das Jahr 2015 und mit 850 Mio. € auf das Jahr 2016 verteilt. Die (strukturelle) Nettoneuverschuldung saldiert sich ohne die Berücksichtigung dieser Mittel auf rd. 2,4 Mrd. € im Jahr 2014, rd. 1,9 Mrd. € im Jahr 2015 und rd. 1,6 Mrd. € im Jahr 2016. Zur Entwicklung der Nettoneuverschuldung sei auf die nachstehende Abbildung aus der Finanzplanung 2012 bis 2016 verwiesen.

Abbildung 1 110

Entwicklung der Nettoneuverschuldung und der Verfassungsgrenze in Mrd. €



* HHPE = Haushaltsplanentwurf, MFP = Mittelfristige Finanzplanung

Die Landesregierung beginnt die jahresbezogene Darstellung zur Entwicklung der Nettoneuverschuldung mit dem deutlich höheren Ist-Ergebnis des Jahres 2010. Sie führt ihre Darstellung – ohne eine konjunkturelle Bereinigung – über das Ist-Ergebnis für das Jahr 2011 und über das Soll des Haushaltsplanentwurfs 2012 bis in das Jahr 2016 der derzeit gültigen Mittelfristigen Finanzplanung fort.

Dem von der Landesregierung aufgezeigten Verlauf der Nettoneuverschuldung im Finanzplanungszeitraum ist eine zielorientierte Rückführung der Nettoneuverschuldung bis auf null im Jahr 2020 nicht zu entnehmen. In ihrer Darstellung zur Entwicklung der Nettoneuverschuldung bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums im Jahr 2016 unterscheidet sie zwischen der Nettoneuverschuldung ohne Maßnahmen im Zusammenhang mit der WestLB AG sowie den – jeweils als Sonderbewegungen aufgezeigten – Positionen der Aufstockung des Eigenkapitals der WestLB-Nachfolgerin Portigon AG im Jahr 2012 und der Risikovorsorge für die Abschirmung von Haftungsrisiken bezüglich der EAA in den Jahren 2014 bis 2016. Zusätzlich werden nach dem bis längstens 2019 noch geltenden Verfassungsrecht (Art. 83 Satz 2 LV) die Daten der Landesverfassungsgrenze aufgezeigt.

110 Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012, Drs. 16/1401, zu Nr. 2.4.1 „Finanzwirtschaftliche Zielsetzung“, Abbildung 15, S. 24.

Zudem betont die Landesregierung in ihren „Finanzwirtschaftlichen Zielsetzungen“, dass die Rückführung des Defizits bis zum Jahr 2020 sich nicht nur durch Einsparungen auf der Ausgabenseite erreichen lasse. Für eine Haushaltskonsolidierung, die ohne Lastenverschiebung auf Dritte auskommen solle, sei es notwendig, auch die Einnahmebasis des Landes zu stabilisieren und strukturell zu stärken.

24.2.2 Verbindlicher Defizitabbaupfad und Ausgleichskonto

Der LRH hat schon in seinen bisherigen Stellungnahmen zur Haushaltsentwicklung gegenüber dem Landtag wie auch gegenüber dem FM darauf gedrängt, unverzüglich mit einer nachhaltigen Reduzierung des bestehenden Defizits zu beginnen. Zur Zielerreichung sollte mindestens ein gleichmäßiger, linearer und vollständiger Abbau des für 2011/2012 festgestellten Ist-Defizits¹¹¹ für den Übergangszeitraum bis 2020 als Vorgabe festgeschrieben werden (linearer Defizitabbaupfad). Eine gleichmäßig auf die noch verbleibende Zeit verteilte Verpflichtung zum Defizitabbau würde eine Konsolidierung aufgrund konkreter Zielvorgaben unterstützen. Das Ziel des Nulldefizits 2020 könnte dagegen immer schwieriger zu erreichen sein, wenn die Konsolidierungsbeiträge nicht gleichmäßig auf die noch verbleibenden Haushaltsjahre verteilt würden und stattdessen im Laufe der Haushaltsjahre anstiegen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Erhöhung des Zinsniveaus und der Versorgungslasten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich der zuletzt beobachtete Anstieg der Steuereinnahmen nicht im gleichen Maße bis 2020 fortsetzen muss.

Sich im Übergangszeitraum bis 2020 am Ende eines jeden Haushaltsjahres ergebende Ist-Abweichungen von dem festgelegten Defizitabbaupfad sollten einem hierfür eingerichteten Ausgleichskonto zugeschrieben werden. Für dieses Ausgleichskonto sollte verbindlich vorgeschrieben werden, dass es spätestens im Zieljahr 2020 ausgeglichen ist. Über den aktuellen Kontostand könnte dem Landtag in der Mittelfristigen Finanzplanung berichtet werden.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass der beschriebene Defizitabbaupfad nur zu dem vom GG vorgegebenen Mindestziel führt, eine weitere Verschuldung ab 2020 zu verhindern. Damit ist nichts zum Abbau der bis dahin erreichten Gesamtverschuldung ausgesagt.

24.2.3 Aktuelle Finanzplanung und Nullverschuldung

Auch unter Einbeziehung einer Konjunkturkomponente (siehe oben Nr. 6.1.6.1) sind – ausgehend von den Nettoneuverschuldungen 2011 und 2012 (Ist-Ergebnisse) – die in die Haushalts- und Finanzplanung bis 2016 eingeflossenen Konsolidierungsbeiträge nach den Berechnungen des LRH nicht ausreichend, um auf einem kontinuierlichen Weg das Ziel des Nulldefizits im Jahr 2020 zu erreichen.

¹¹¹ Gegenüber den sich für 2010 und 2012 ergebenden Defiziten ist das Defizit 2011 durch Sondereffekte („Sonderlast WestLB AG“, Auswirkungen der Finanzmarktkrise) in geringerem Maße beeinflusst.

Der LRH hatte bereits im Rahmen seines Prüfungsverfahrens in Anlehnung an die Darlegungen des FM bei seinen Berechnungen eine Konjunkturkomponente berücksichtigt. Obwohl die zugrunde gelegte Konjunkturkomponente von 2012 bis 2016 durchgehend einen negativen Wert aufweist und dadurch die konjunkturbereinigte Nettoneuverschuldung für diese Jahre geringer ausfällt, sind dennoch zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen in fast allen Jahren notwendig. Die Ausgaben für die Sonderbewegungen „Aufstockung Eigenkapital der WestLB Nachfolgerin Portigon AG“ im Jahr 2012 und „Risikovorsorge für Abschirmung von Haftungsrisiken bezüglich EAA“ in den Jahren 2014, 2015 und 2016 i. H. v. 1 Mrd. €, 900 Mio. €, 705 Mio. € und 850 Mio. € sind vom LRH nicht herausgerechnet worden,¹¹² weil der Landesgesetzgeber darüber zu entscheiden haben wird, ob er diese Positionen tatsächlich als besondere finanzielle Transaktionen (siehe Nr. 6.1.8) gelten lassen kann.

Zu den Berechnungen des LRH sei im Einzelnen auf die nachstehenden Tabellen verwiesen:

Tabelle 1

Ermittlung der Konjunkturkomponente für NRW¹¹³

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produktionspotenzial nominal *	2.578.400	2.648.800	2.745.900	2.822.800	2.900.300	2.980.100	3.064.500
BIP nominal *	2.592.600	2.643.900	2.729.700	2.809.800	2.892.200	2.977.100	3.064.500
Produktionslücke *	14.200	-4.900	-16.200	-13.000	-8.000	-3.000	0
Konjunkturkomponente der Länder (Budgetsensitivität: 0,126303)	1.794	-619	-2.046	-1.642	-1.010	-379	0
Konjunkturkomponente NRW (Steueranteil: 21%)	377	-130	-430	-345	-212	-80	0

* 2011 und 2012: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25.04.2013, 2013 bis 2017: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 17.10.2012; in Mio. €; gerundete Beträge.

¹¹² Vgl. im Übrigen Ausführungen in der Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012, Drs. 16/1401, S. 24.

¹¹³ Die Ermittlung der Konjunkturkomponente erfolgte in Anlehnung an die vom FM innerhalb des laufenden Prüfungsverfahrens vorgestellte Berechnung; insbesondere wurden die gleiche Budgetsensitivität und der gleiche Steueranteil zugrunde gelegt. Lediglich die Daten des Produktionspotenzials, des BIP und der Produktionslücke wurden aus „Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung“ entnommen.

Das Produktionspotenzial¹¹⁴ nominal und das BIP nominal wurden den Projektionen der Bundesregierung entnommen. Dabei wurde für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2011 und 2012 die aktuelle Frühjahrsprojektion vom 25.04.2013 zugrunde gelegt. Für die Jahre 2013 bis 2017 kam hingegen die Herbstprojektion vom 17.10.2012 zur Anwendung, um bzgl. der Planungsjahre von der Wirtschaftslage auszugehen, die auch bei Verabschiedung der Haushalts- und Finanzplanung vorgelegen hat. Die Produktionslücke ist die Differenz aus Produktionspotenzial und BIP. Der Wert ist positiv, wenn das BIP das Produktionspotenzial überstieg, und negativ, wenn es hinter dem Produktionspotenzial zurückblieb. Der Wert für die Produktionslücke wird mit dem Faktor, der die Budgetsensitivität kennzeichnet, multipliziert. Den Faktor hat der LRH aus dem Verfahren der Länder entnommen, die Konsolidierungshilfe erhalten. Die Budgetsensitivität gibt an, wie sich konjunkturelle Schwankungen auf die öffentlichen Haushalte der Länder auswirken. Die so ermittelte Konjunkturkomponente der Länder wird mit der Quote vervielfacht, die dem Anteil der Steuereinnahmen Nordrhein-Westfalens an den Steuereinnahmen der Länder entspricht. Das Ergebnis ist die Konjunkturkomponente für Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2011 bis 2016. Auf der Grundlage der – wie vorstehend dargestellt – ermittelten Konjunkturkomponente lassen sich die konjunkturbereinigte Nettoneuverschuldung, der lineare Abbaupfad bis 2020 und der Konsolidierungsbedarf aufzeigen. Hierbei hat der LRH alternativ einen Abbaupfad mit dem Ausgangsjahr 2011 und einen mit dem Ausgangsjahr 2012 berechnet.

114 Maß für die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, die mittel- und langfristig die Wachstumsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft bestimmen.

Tabelle 2

Ermittlung der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung, der linearen Abbaupfade und der weiteren Konsolidierungsbedarfe

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Obergruppe (OGr.) 32 (Ist 2011 und 2012, Soll 2013-2016)*	3.168	3.836	3.529	3.461	2.760	2.629				
+ Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen, OGr. 31 (Ist 2011 und 2012, Soll 2013-2016)*	0	0	0	0	0	0				
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt, OGr. 59 (Ist 2011 und 2012, Soll 2013-2016)*	0	0	0	0	0	0				
./. Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen, OGr. 58 (Ist 2011 und 2012, Soll 2013-2016)*	137	129	142	137	137	136				
Nettoneuverschuldung (Ist 2011 und 2012, Soll 2013-2016)*	3.031	3.707	3.387	3.324	2.623	2.493				
+ Konjunkturkomponente NRW*	377	-130	-430	-345	-212	-80				
= konjunkturbereinigte Nettoneuverschuldung*	3.408	3.577	2.957	2.979	2.411	2.413				

Linearer Abbaupfad mit Ausgangsjahr 2011

(gleichbleibender Abbau der nach Rechnungs-Ist-Ergebnissen berechneten konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung von rd. 3.408 Mio. €)

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
gleichbleibender Abbauwert der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung 2011 (bis zum Zieljahr 2020)*		379	379	379	379	379	379	379	379	379
linearer Abbaupfad der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung (von 2011 bis 2020)*	3.408	3.029	2.650	2.272	1.893	1.515	1.136	757	379	0
Differenz zwischen konjunkturbereinigter Nettoneuverschuldung und linearem Abbaupfad (Konsolidierungsbedarf)*		548	307	707	518	899				

Linearer Abbaupfad mit Ausgangsjahr 2012

(gleichbleibender Abbau der nach Kassen-Ist-Ergebnissen berechneten konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung von rd. 3.577 Mio. €)

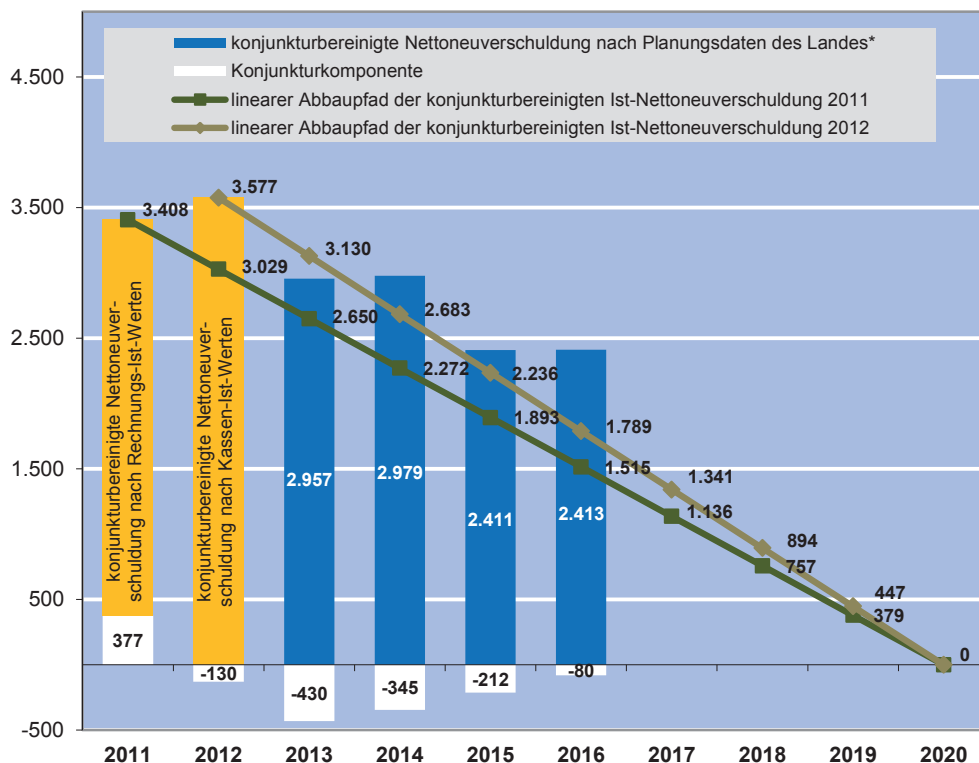
Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
gleichbleibender Abbauwert der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung 2012 (bis zum Zieljahr 2020)*			447	447	447	447	447	447	447	447
linearer Abbaupfad der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung (von 2012 bis 2020)*		3.577	3.130	2.683	2.236	1.789	1.341	894	447	0
Differenz zwischen konjunkturbereinigter Nettoneuverschuldung und linearem Abbaupfad (Konsolidierungsbedarf)*			-173	296	175	625				

* Werte gerundet auf volle Mio. €, Rundungsdifferenzen.

Bei beiden vorgestellten linearen Abbaupfaden hat der LRH in seinen Alternativberechnungen für die Ausgangsjahre 2011 und 2012 die Ist-Ergebnisse der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung zugrunde gelegt. Die nachfolgende Abbildung macht deutlich, dass in dem Fall des Ausgangsjahres 2011 ab 2012 und im Fall des Ausgangsjahres 2012 ab 2014 die berechneten Jahresmarken mehr oder weniger verfehlt werden bzw. würden. Durch die im Jahr 2012 angefallenen Ausgaben i. H. v. 1 Mrd. € für die Aufstockung des Eigenkapitals der Portigon AG übersteigt die konjunkturbereinigte Nettoneuverschuldung des Jahres 2012 die des Jahres 2011. Durch den höheren Ausgangswert ergeben sich bei dem im Jahr 2012 beginnenden Abbaupfad für den gesamten Übergangszeitraum bis einschließlich 2019 höhere zulässige Verschuldungsobergrenzen als bei dem im Jahr 2011 beginnenden Abbaupfad. Die Festlegung des Ausgangspunkts für einen linearen Defizitabbaupfad ist dafür mitentscheidend, inwieweit eine Neuverschuldung im Übergangszeitraum zu tolerieren ist. So begrenzt ein im Jahr 2011 beginnender Abbaupfad durch seinen niedrigeren Ausgangswert die Neuverschuldung für die verbleibende Übergangszeit stärker als ein im Jahr 2012 beginnender Abbaupfad.

Abbildung 2:

Lineare Abbaupfade der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung 2011 und 2012 im Vergleich zu der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung nach Planungsdaten des Landes* (in Mio €)



* 2013 nach dem Haushaltsplan 2013 und 2014 bis 2016 nach der Finanzplanung 2012-2016 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.12.2012 (Drs. 16/1401).

Nach Auffassung des LRH sollte es das erklärte Mindestziel des Landes sein, einen Defizitabbaupfad, wie er in der vorstehenden Abbildung (siehe beide Diagonalen) beispielhaft aufgezeichnet wurde, auch zu beschreiten. Eine auf mehrere

Jahre gleichmäßig verteilte Verpflichtung zum Defizitabbau würde eine Konsolidierung des Haushalts erleichtern.

Zugleich verdeutlicht die Abbildung die große Bedeutung, die der Festlegung des Ausgangswerts für den Verlauf des Defizitabbaupfads zukommt.

Das FM hat gegenüber dem LRH angekündigt, die Regierungskoalition habe sich darauf verständigt, einen eigenen Vorschlag zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung einzubringen und den bestehenden Zielvorgaben und der eingeleiteten Konsolidierung des Landeshaushalts noch einmal besonderen Ausdruck zu verleihen. Gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden sowie allen Landtagsfraktionen werde eine Verfassungsänderung erarbeitet und damit auf ein breites Fundament gestellt werden. In diesem Zusammenhang stehe auch die Entscheidung für ein Verfahren der Konjunkturbereinigung an, wovon u. a. die Notwendigkeit und die konkrete Ausgestaltung eines möglichen Ausgleichskontos abhingen.

Aus dem an die Ressorts gerichteten Erlass des FM zur Aufstellung des Haushalts für das Haushaltsjahr 2014 und der Finanzplanung bis 2017 vom 01.03.2013 geht hervor, dass über das Jahr 2017 hinaus eine regierungsinterne Projektion für die Jahre 2018, 2019 und 2020 aufgestellt werden soll. Die Vorgaben hierzu will das FM noch mitteilen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts waren weitere Einzelheiten hierzu noch nicht bekannt.

Der LRH gibt zu bedenken, dass die allgemein gehaltenen Hinweise des FM bislang noch keinen Weg zur Rückführung der Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 aufzeigen. Hierzu bedarf es vielmehr klarer Vorgaben zur kontinuierlichen Reduzierung des Defizits für den Übergangszeitraum bis 2020. Diese Vorgaben sollten auf einer verfassungsrechtlich begründeten und einfachgesetzlich ausgestalteten Schuldenbremse aufbauen, die Regelungen zu den in diesem Beitrag angesprochenen Gesichtspunkten umfasst.

