



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2015

**ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2014**



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2015

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2014

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

- Herausgeberin: Die Präsidentin
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
- Verantwortlich
für den Inhalt: Das Große Kollegium
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
(§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 des Gesetzes
über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)
- 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	Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts	2
3	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	2
4	Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	7
5	Entscheidungszuständigkeit	7
6	Zusammensetzung der Abteilungen	8
7	Leitsätze	9

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Haushaltsrechnung 2013	22
2	Einnahmen und Ausgaben	27
3	Vermögen	57
4	Kreditaufnahme und Schuldenstand	59
5	Tätigkeit des Stabilitätsrats	72

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen
sowie Querschnittsuntersuchungen

6	IT-Strukturen in der Landesverwaltung	80
7	Anwendung des Transparenzgesetzes	87
8	Bestellung von Abschlussprüfern	91

Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)

9	Landespolizeiorchester NRW	98
---	----------------------------------	----

Justizministerium (Epl. 04)

10	Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz	106
11	Beteiligung des Bundes an den Kosten eines Landesjustizgebäudes	109

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

12	Quantitative Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien	118
----	--	-----

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

13	Innovationsfonds des Landes NRW	130
14	Prüfung eines Landesclusters	137
15	Leistungsorientierte Bezahlung an Hochschulen des Landes	144
16	Zuschüsse an Hochschulen im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms	153
17	Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen	160

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

18	Eigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung	172
----	---	-----

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

19 Chemische und Veterinäruntersuchungsämter 178

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (Epl. 11)

20 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche
Beförderung schwerbehinderter Menschen 186

Finanzministerium (Epl. 12)

21 Erste Abwicklungsanstalt 198

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (Epl. 14)

22 Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH 206

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

23 Finanzaufsicht in den Spielbanken 216

24 Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkung-
steuerstellen 227



Abkürzungsverzeichnis *

Abs.	Absatz
ADVG NW	Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen
AG	Aktiengesellschaft
AGFVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der Europäischen Kommission
Art.	Artikel
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLB NRW	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BNBest-P	Besondere Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BR	Bezirksregierungen
CIO	Chief Information Officer
CVUA/CVUÄ	Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt/ Chemische und Veterinäruntersuchungsämter
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
Drs.	Drucksache
EAA	Erste Abwicklungsanstalt
EFoG	Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen – Versorgungsfondsgesetz

* 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.

EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
FDE	Fonds „Deutsche Einheit“
FH	Fachhochschule
Fin.Ausgl.	Finanzausgleich
FIT-Richtlinie	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Forschung, Innovation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
FKM	Forschungsgebäude für Klinische Medizin
FM	Finanzministerium
FMSA	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
FMStFG	Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds – Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz
FPI	Finanzplanung
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände – Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gr.	Gruppe/Gruppen
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz

GV.NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder - Haushaltsgrundsätzegesetz
HHR	Haushaltsrechnung
HIS	Hochschul-Informationen-System GmbH
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
IHK	Industrie- und Handelskammer
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JM	Justizministerium
KaAb	Kassenabschluss
KG	Kommanditgesellschaft
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMK	Kultusministerkonferenz
KONSENS	Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
LAFP	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
LCM	Landesclustermanagerin/Landesclustermanager

LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOB	Leistungsorientierte Bezahlung
LPO	Landespolizei Orchester
LPZVO	Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen – Leistungsprämien- und -zulagenverordnung
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
MEL	Münsterland-Emscher-Lippe
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MWEIMH	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
OLG	Oberlandesgericht

OWL	Ostwestfalen-Lippe
PALM	Photoactivated Localization Microscopy
Pvt. Ltd.	Private Limited
RPA/RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/ Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RRW	Rhein-Ruhr-Wupper
SBQ	Schwerbehindertenquotient
SGB	Sozialgesetzbuch
SpielbG NRW	Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen – Spielbankgesetz
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz
TIRF	Total Internal Reflection Fluorescence
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UK	Universitätsklinikum
UKVO	Universitätsklinikum-Verordnung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VoFi	Vollständiger Finanzplan
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
WFB	Wohnraumförderungsbestimmungen



Vorwort

„Eine Entschuldung der öffentlichen Haushalte gleicht dem Kampf gegen Windmühlen“ – so der emeritierte Professor für Public Management, Dietrich Budäus. Tatsächlich ist Nordrhein-Westfalen von einem Abbau der Landesschulden noch weit entfernt. Dennoch ist die Entschuldung des Landeshaushalts anzugehen, um die staatlichen Gestaltungsspielräume zu vergrößern und die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft sicherzustellen.

Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung ist, die Schuldenbremse spätestens ab 2020 einzuhalten und somit den Landeshaushalt grundsätzlich ohne neue Kredite zu finanzieren. Neben einer im Vordergrund stehenden Ausgabensenkung gilt es daher, die aktuelle Sondersituation mit historisch niedrigen Zinsen und hohen Steuereinnahmen zu nutzen, um die Haushaltskonsolidierung deutlich voranzubringen.

Das Leitbild der Generationengerechtigkeit erfordert aber auch, den Vermögensverzehr dauerhaft auszugleichen. Mit jedem weiteren Aufschub notwendiger Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen potenzieren sich der Nachholbedarf und die mit ihm verbundenen Haushaltsbelastungen. Bei allen Sparbemühungen ist daher eine niedrige Investitionsquote die zweite Hypothek für die Zukunftsfähigkeit des Landes, die es im Blick zu halten gilt.

Der Jahresbericht 2015 zeigt konkrete Möglichkeiten auf, wie effektives und effizientes Verwaltungshandeln erreicht und finanzielle Ressourcen eingespart bzw. wirtschaftlicher eingesetzt werden können. Zudem werden Vorschläge unterbreitet, wie das Land seine Einnahmen erhöhen könnte.

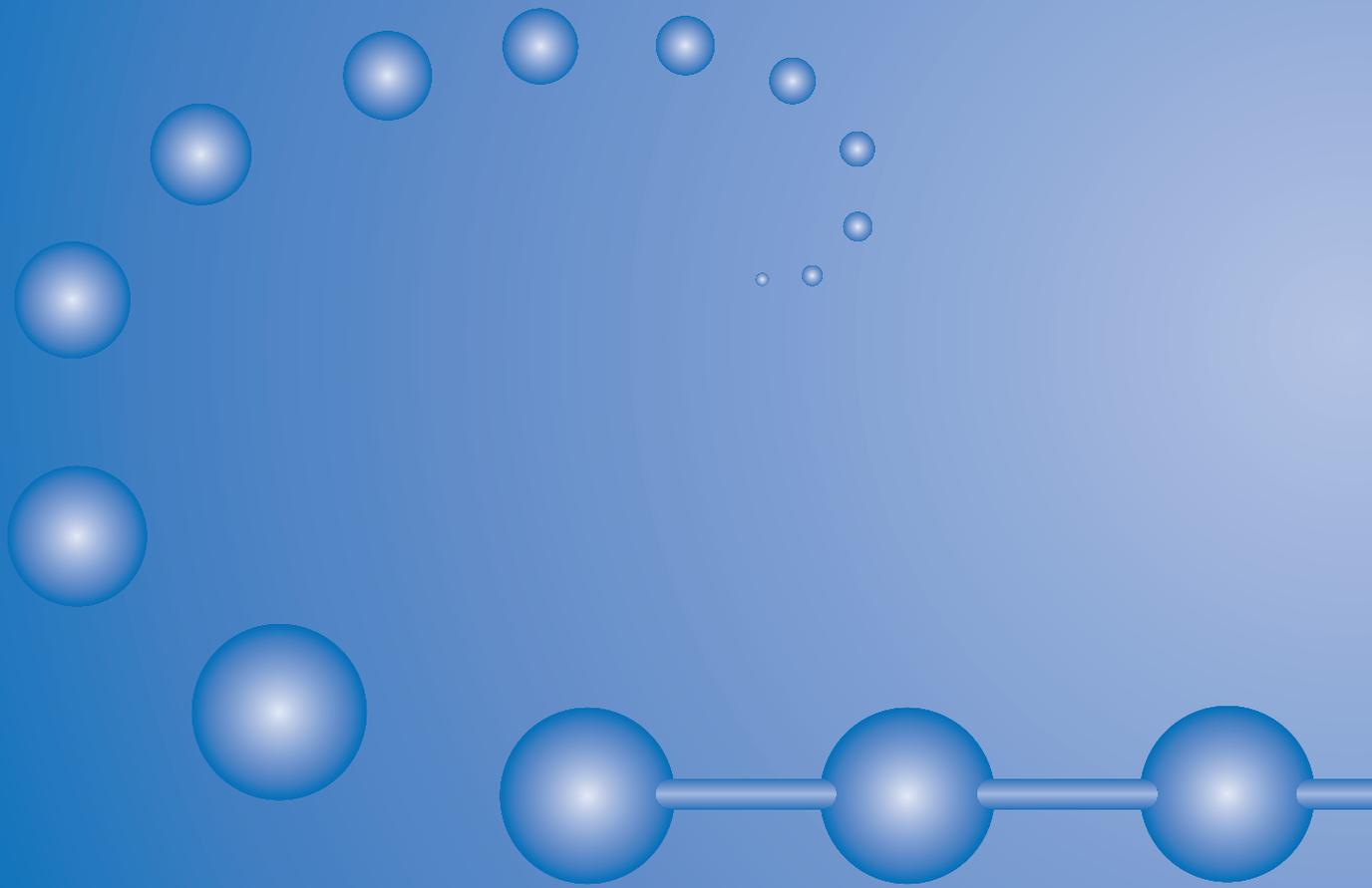
Vor diesem Hintergrund sind nicht nur die geprüften Stellen, sondern alle Behörden und Einrichtungen des Landes aufgerufen, die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs auszuwerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche zu ziehen.

Als Kostenwächter des Steuerzahlers fördert der Landesrechnungshof mit seinem Jahresbericht den notwendigen Dialog in der Öffentlichkeit über die nachhaltige Finanzierung und Organisation des Landes und dessen Leistungen. Zugleich bildet der Jahresbericht die Grundlage des parlamentarischen Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung.

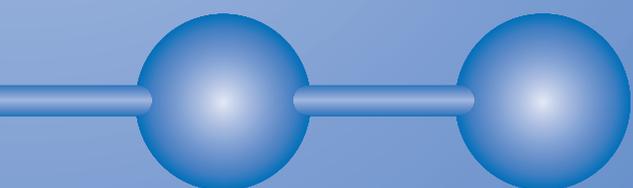
Mein Dank gilt allen Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für ihren engagierten und verantwortungsvollen Einsatz. Darüber hinaus danke ich den Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung für die intensive und konstruktive Auseinandersetzung mit unseren Beiträgen.

Düsseldorf, im August 2015

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Prof. 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) seinen Jahresbericht vor, den er auch der Landesregierung zuleitet. Darin fasst er das Ergebnis seiner Prüfungen aus dem Geschäftsjahr 2014 zusammen, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann.

Im Jahresbericht werden insbesondere

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2014 vorgelegten Haushaltsrechnung 2013 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2014 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie durch die sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die seine Prüfungstätigkeiten unterstützen und ergänzen,

zusammengefasst.

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 Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts

Der Jahresbericht des LRH bildet die wesentliche Grundlage für die Entscheidung des Landtags über die Entlastung der Landesregierung nach § 114 Abs. 2 LHO. Hierzu überweist der Landtag zunächst den Jahresbericht zur Beratung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse in grundsätzlich öffentlichen Sitzungen und fasst hierzu Beschlüsse. Aus diesen Einzelbeschlüssen erarbeitet der Ausschuss für Haushaltskontrolle eine Beschlussempfehlung an den Landtag. Auf der Basis dieser Empfehlung entscheidet der Landtag über die Entlastung der Landesregierung.

3 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts

Der Jahresbericht 2015 gliedert sich in zwei Komplexe:

Teil A bietet eine umfassende Einordnung des Landeshaushalts in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Dimension. Er befasst sich zunächst mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2013. Darüber hinaus enthält er zahlreiche Details und Analysen zu den Einnahmen und Ausgaben sowie Erläuterungen zur Entwicklung des nachgewiesenen Landesvermögens, der Kreditaufnahme und des Schuldenstands. Um Tendenzen besser darstellen zu können, wird die erwartete Entwicklung in kommenden Jahren in die Betrachtung miteinbezogen. Erstmals finden sich auch in diesem Teil des Jahresberichts textlich hervorgehobene Leitsätze, in denen zentrale Aussagen zusammengefasst und den einzelnen Kapiteln vorangestellt werden.

Teil B gewährt einen Überblick über wesentliche Prüfungsergebnisse des LRH. Sie geben Hinweise, wo und wie im Einzelfall gespart bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht sowie Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestaltet werden kann. Zudem werden Möglichkeiten für Einnahmesteigerungen aufgezeigt. Anhand des Beispiels von drei Jahresberichtsbeiträgen (siehe Beiträge Nr. 6, 9 und 20) wird verdeutlicht, dass es sich lohnt, Themen erneut aufzugreifen, die bereits Gegenstand früherer Prüfungen waren. Diese „Follow-up-Prüfungen“ zeigen, dass frühere Empfehlungen des LRH nicht oder nur unzureichend umgesetzt wurden.

Teil A – Feststellungen zum Landeshaushalt

Wie in den vergangenen Jahren steht die Haushaltskonsolidierung weiterhin im Fokus, da die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse näher rückt. Spätestens ab 2020 ist der Landeshaushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Die günstige wirtschaftliche Lage – mit einem erneuten Zuwachs bei den Steuereinnahmen – und die fortdauernde Niedrigzinsphase erleichterten erneut die notwendige Konsolidierung des Landeshaushalts. In 2014 konnte die Nettoneuverschuldung auf rd. 2,3 Mrd. € und damit um rd. 28 v. H. gegenüber 2013 zurückgeführt werden. Trotz dieser positiven Tendenz wurden neue Schulden aufgenommen, womit die Gesamtschulden des Landes mit rd. 142,1 Mrd. € am Ende des Haushaltsjahres 2014 einen neuen Höchststand erreicht haben. Deshalb gilt es, die von der Landesregierung eingeleitete Rückführung der Nettoneuverschuldung auch in den kommenden Jahren konsequent fortzusetzen. Angesichts der Unsicherheiten der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung sowie einer möglichen Erhöhung des Zinsniveaus ist dabei vor allem eine strikte Ausgabendisziplin erforderlich.

Den Gesamthaushalt dominieren zwei große Ausgabenblöcke, und zwar die Transfer- und die Personalausgaben.

Allein die Transferausgaben, also die Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte (andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen und Unternehmen), machen mit rd. 31,7 Mrd. € rd. 51 v. H. der bereinigten Ausgaben aus. Eine Reduzierung dieser Ausgaben kommt jedoch nur in einem sehr eingeschränkten Umfang in Frage, da es sich größtenteils um gebundene Finanzmittel handelt; unter anderem werden Mittel des Bundes und der EU durch das Land an die Kommunen weitergereicht. Die Transferausgaben umfassen aber als Folge der Ausgliederungen aus dem

Landeshaushalt zudem die Zuweisungen an Hochschulen, Universitätsklinika und Landesbetriebe. Konsolidierungen in diesen Bereichen könnten Spielräume für Sparmaßnahmen bezogen auf den Landeshaushalt eröffnen.

Größere Potenziale für eine Haushaltskonsolidierung könnte der zweite große Ausgabenblock bieten: Die Personalausgaben einschließlich der Versorgungsbezüge und Beihilfen lagen 2014 bei rd. 23,1 Mrd. € und beanspruchten damit mehr als ein Drittel des Landeshaushalts.

Ein signifikanter Stellenabbau in der Landesverwaltung könnte zu deutlich reduzierten Personalausgaben führen und damit einen spürbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Ein Stellenabbau betrifft jedoch nur die aktiv Beschäftigten. Davon unabhängig sind zunächst die Ausgaben für die Pensionsberechtigten zu sehen. Diese Problemstellung wird dadurch verstärkt, dass aufgrund der hohen Einstellungszahlen in den 1970er- und 1980er-Jahren die Zahl der Pensionsberechtigten in den kommenden Jahren deutlich ansteigen wird. Hinzu kommt, dass als Folge der demografischen Entwicklung, die Personalausgaben von einer abnehmenden Zahl an Steuern entrichtenden Bürgerinnen und Bürger getragen werden müssen. Ob und inwieweit ein Stellenabbau gewünscht ist, hängt letztlich entscheidend davon ab, welche Leistungsanforderungen an die Landesverwaltung gestellt werden.

Abschließend soll im Zusammenhang mit der Konsolidierung des Haushalts noch ein Aspekt angesprochen werden: Bestandteil einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist, dass das Infrastrukturvermögen für künftige Generationen bewahrt und bedarfsgerecht ausgebaut wird. Dauerhaft unzureichende Investitionen führen zu einem stetigen Abbau dieses Infrastrukturvermögens und stellen damit für die öffentlichen Haushalte ebenso ein Risiko dar wie die öffentliche Verschuldung. Deshalb ist auf die Investitionsquote des Landes hinzuweisen, die im Jahr 2014 mit rd. 8,4 v. H. den niedrigsten Wert seit über 20 Jahren aufwies. Ihre weitere Entwicklung ist kritisch zu beobachten.

Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Der Jahresbericht 2015 konzentriert sich in Teil B auf eine Auswahl wesentlicher Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können.

Sparen und wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen

Die Prüfung der **Finanzaufsicht in den Spielbanken** (siehe Beitrag Nr. 23) belegt, dass bestimmte Aufgaben und Ziele mit einem merklich geringeren Personalaufwand erfüllt werden können. Die Follow-up-Prüfung des **Landespolizeiorchesters NRW** (siehe Beitrag Nr. 9 und zur früheren Prüfung Beitrag Nr. 14 im Jahresbericht 2005) macht darüber hinaus die Vorteile einer Vollkostenrechnung transparent, weil Kostenklarheit und -bewusstsein gefördert werden und damit zu einem wirtschaftlichen Einsatz finanzieller Ressourcen beigetragen wird. Dies zeigt auch die Prüfung der **Chemischen und Veterinäruntersuchungsämter** (siehe Beitrag Nr. 19): Das Land beteiligt sich seit Jahren an der Finanzierung der Ämter, ohne dass der tatsächliche Finanzbedarf bekannt ist.

Die **Prüfung eines Landesclusters** (siehe Beitrag Nr. 14) ist ein Beispiel dafür, dass finanzielle Mittel hätten gespart werden können, wenn die Projektziele sowie deren Umsetzungsschritte fortlaufend kritisch hinterfragt worden wären: Obwohl bei dem Landescluster mit einer dreijährigen Anschubfinanzierung ab dem Jahr 2008 geplant wurde, wird es noch heute aus Landesmitteln finanziert.

Dass es durch Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen zu unnötigen Kosten kommen kann, belegt die **Prüfung der Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen** (siehe Beitrag Nr. 17).

Zudem lassen sich nicht erforderliche Ausgaben vermeiden, wenn Prozesse optimiert werden und die Wirtschaftlichkeit des Handelns fortlaufend betrachtet wird, wie die **Prüfung der Ersten Abwicklungsanstalt** (siehe Beitrag Nr. 21) aufzeigt.

Eine der zentralen Feststellungen der Prüfung der **Zuschüsse an Hochschulen im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms** (siehe Beitrag Nr. 16) ist, dass nach den zwischen den Beteiligten abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarungen 76 v. H. der Mittel für Ersatzneubauten vorgesehen waren, obwohl deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war.

In der Prüfung der **Eigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung** (siehe Beitrag Nr. 18) stellte sich heraus, dass einzelne Haushalte gefördert wurden, die bereits über Wohneigentum oder ein hohes Vermögen verfügten. Zudem hatten mehr als die Hälfte der geprüften Behörden keine Obergrenzen für die Angemessenheit der Kosten für Wohnraum festgelegt – unterschiedliche Regelungen im Einzelfall waren die Folge. Ähnlich verhält es sich bei der Vergabe der **leistungsorientierten Bezahlung an Hochschulen des Landes** (siehe Beitrag Nr. 15). Nur wenige Hochschulen haben Regelungen über die Vergabe von Leistungsprämien und -zulagen sowie die dafür maßgeblichen Kriterien erlassen. Dies ist eine Ursache dafür, dass zum Teil unwirtschaftlich hohe Zahlungen geleistet wurden. Hinweise auf Schwächen im Verwaltungsvollzug belegt auch die Prüfung des **Innovationsfonds des Landes NRW** (siehe Beitrag Nr. 13), weil Förderungen nicht nach einheitlichen Regeln erfolgten und in sehr unterschiedlicher Weise abgewickelt wurden.

Auch komplexe und fehleranfällige Verfahren führen zu finanziellen Nachteilen für das Land, wie die Follow-up-Prüfung der **Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen** (siehe Beitrag Nr. 20 und zur früheren Prüfung Beitrag Nr. 26 im Jahresbericht 2004) feststellt.

Effektives und effizientes Verwaltungshandeln

Zu einem effektiven und effizienten Verwaltungshandeln gehört, dass gesetzliche Vorgaben vollständig eingehalten werden. Die Prüfung der **Bestellung von Abschlussprüfern** (siehe Beitrag Nr. 8) verdeutlicht, dass dies bei der Wahl des Abschlussprüfers durch landesbeteiligte Unternehmen nicht immer der Fall war. Zudem wurden die Möglichkeiten einer Abschlussprüfung nicht voll ausgeschöpft.

Des Weiteren ist auch die Beachtung untergesetzlicher Vorgaben sicherzustellen. In dem Beitrag **Quantitative Vorgaben für die Unterrichtsverteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien** (siehe Beitrag Nr. 12) wird belegt, dass die Mehrzahl der Realschulen und Gymnasien in NRW in ihren Stundenplänen die Vorgaben des Ministeriums für Schule und Weiterbildung hinsichtlich des zu erteilenden Unterrichts nicht einhält.

Die Überprüfung, ob die Voraussetzungen für Beteiligungen des Landes weiterhin vorliegen, ist eine Daueraufgabe der Beteiligungsverwaltung, wie beispielsweise die Prüfung der **Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH** (siehe Beitrag Nr. 22) dokumentiert.

Genauso ist sicherzustellen, dass die mit Gesetzen intendierten Ziele umgesetzt werden. So wird in dem Jahresberichtsbeitrag zur **Anwendung des Transparenzgesetzes** (siehe Beitrag Nr. 7) durch landesbeteiligte Unternehmen festgestellt, dass die Information der Öffentlichkeit optimiert werden kann.

Auch ressortübergreifende Ansätze sind in Betracht zu ziehen, um ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln zu verwirklichen. Die Follow-up-Prüfung zu den **IT-Strukturen in der Landesverwaltung** (siehe Beitrag Nr. 6 und zur früheren Prüfung Beitrag Nr. 41 im Jahresbericht 2006) ist hierfür ein Beispiel.

Einnahmen des Landes erhöhen

Die Prüfung der **Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen** (siehe Beitrag Nr. 24) gibt substanzielle Schwächen im Verwaltungsvollzug wieder, die zu erheblichen Ausfällen auf der Einnahmenseite des Landes in Höhe von 14,7 Mio. € führten.

Die Prüfung der **Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz** (siehe Beitrag Nr. 10) gibt Hinweise auf ein nahezu kostenfreies Verfahren, bei dem so gar nennenswerte Erlöse erzielt werden können.

Ein weiterer Ansatz zur Steigerung der Einnahmen des Landes ist es, zu prüfen, an welchen Stellen Dritte an Kosten des Landes beteiligt werden können. Hierfür steht die Prüfung der **Beteiligung des Bundes an den Kosten eines Landesjustizgebäudes** (siehe Beitrag Nr. 11). Das Land hat die laufenden Kosten des Gebäudes bislang alleine getragen, obwohl es überwiegend für die Gerichtsbarkeit des Bundes genutzt wird.

Auch für diesen Teil B des Jahresberichts gilt, dass die wesentlichen Aussagen zu den Prüfungsergebnissen in Form von Leitsätzen den einzelnen Beiträgen vorangestellt sind.

Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 9 bis 18 des Jahresberichts.

4 Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Die Prüfungen des LRH gliedern sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Daran schließen sich örtliche Erhebungen bei den geprüften Stellen an. In der Regel werden die festgestellten Sachverhalte in einer Schlussbesprechung vorgestellt und mit der geprüften Stelle erörtert. Einen ersten Abschluss findet das Prüfungsverfahren mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Anschließend hat die geprüfte Stelle Gelegenheit, auf die Mitteilung zu erwidern.

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.

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 sieht in der jährlichen Vorstellung des Jahresberichts nicht lediglich eine gesetzliche Pflicht, sondern auch eine Möglichkeit, seine Ergebnisse zu präsentieren.

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 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 Entscheidungszuständigkeit

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

Der LRH entscheidet in Kollegien.

Das Große Kollegium, bestehend aus den Abteilungsleitungen, entscheidet gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe a) des Gesetzes über den Landesrechnungshof NRW (LRHG) über den Jahresbericht nach § 97 LHO. Gemäß § 8 Abs. 2 LRHG treten hierbei die übrigen Mitglieder der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prüfungsabteilung mit Sitz und Stimme zu dem Großen Kollegium hinzu.

Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils die Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums zugrunde, mit denen das Prüfungsergebnis der geprüften Stelle mitgeteilt wurde.

6 Zusammensetzung der Abteilungen

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

Abteilung I

Präsidentin	Prof. Dr. Mandt	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Kisseler	
Ltd. Ministerialrat	Jorasch	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Dr. Lascho	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Pfeifer	
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Jahnz	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrätin	Porrman	

Abteilung IV

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

Abteilung V

Direktor beim LRH	Dr. Hähnlein	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Welzel	
Ltd. Ministerialrat	Krantz	

7 Leitsätze

Als Kurzinformation werden nachfolgend die Inhalte des Jahresberichts in Form von Leitsätzen wiedergegeben:

1 Haushaltsrechnung 2013

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2013 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Die Einnahmen und Ausgaben waren – soweit geprüft – ordnungsgemäß belegt. Druck- und Darstellungsfehler wurden durch das Finanzministerium bereinigt.

Die im Haushalt 2013 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen wurden nicht erzielt. Dagegen wurden die etatisierten Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

2 Einnahmen und Ausgaben

Die Steuereinnahmen des Landes haben im Jahr 2014 mit rund 46,4 Milliarden € bei einem Zuwachs von rund 3,9 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr einen neuen Höchstwert erreicht. Gleichwohl ist nicht sicher, ob die in der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2018 prognostizierten Beträge tatsächlich realisiert werden. Dies hängt im Wesentlichen von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab.

Zum bisherigen Rückgang der Nettoneuverschuldung hat die Zinsentwicklung erheblich beigetragen. Die Zinsausgaben liegen in 2014 trotz weiter ansteigenden Schuldenstands um rund 1,2 Milliarden € unter denen des Haushaltsjahres 2008 mit der bisher höchsten Zinsbelastung. Die Transferausgaben sind inzwischen auf rund 31,7 Milliarden € angewachsen und haben damit die Personalausgaben von rund 23,1 Milliarden € deutlich überschritten. Der überwiegende Teil der Transferausgaben geht an die Kommunen. Die in der Finanzplanung 2014 bis 2018 dargestellten Personalausgaben berücksichtigen noch nicht die vollständige Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge für die Jahre 2013 und 2014. Wirksame Einsparungen bei den Personalausgaben sind nicht ohne eine Verringerung des Stellenbestands zu erreichen. Die Investitionsquote des Landeshaushalts weist mit rund 8,4 vom Hundert den geringsten Stand seit über 20 Jahren auf.

3 Vermögen

Der mit der Haushaltsrechnung vorgelegte kamerale Vermögensnachweis enthält keine über das Grundvermögen und die Darlehensforderungen hinausgehenden Vermögenspositionen. Das erfasste Vermögen ist nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt. Sondervermögen und Rücklagen weisen einen Vermögenszuwachs um rund 1,3 Milliarden € auf.

4 Kreditaufnahme und Schuldenstand

Die derzeitige Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung wird auch im Haushalt 2015 deutlich unterschritten. Nach der Planung liegt die Nettoneuverschuldung mit rund 1,9 Milliarden € unter den eigenfinanzierten Investitionen von rund 4,3 Milliarden €. Dennoch hat die Verschuldung mit rund 142,1 Milliarden € am Ende des Haushaltsjahres 2014 einen neuen Höchststand erreicht.

Bis 2018 soll die Nettoneuverschuldung bis auf rund 0,7 Milliarden € abgebaut werden. Zwar erscheint damit die Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 möglich. Jedoch beruht der Abbau zum Teil auf einem einmaligen Sondereffekt (Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage ab 2018); zudem enthalten die Planungen Risiken (z. B. Entwicklung der Steuereinnahmen, Ausgaben für die Abwicklung der ehemaligen WestLB AG und Personalausgaben). Eine strengere Haushaltskonsolidierung bleibt daher geboten.

5 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 15.12.2014 erneut festgestellt, dass dem Land Nordrhein-Westfalen keine Haushaltsnotlage droht. Die Beurteilung des Stabilitätsrats lässt jedoch nur bedingt Rückschlüsse auf die finanzielle Situation des Landes und dessen Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse zu. Der Landesrechnungshof hat beim Finanzministerium Maßnahmen zur Verbesserung der Aktualität der vom Stabilitätsrat herangezogenen Daten und Berichte angeregt.

6 IT-Strukturen in der Landesverwaltung

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 die IT-Strukturen in der Landesverwaltung untersucht und dazu die Landesregierung beraten. In den Jahren 2013 und 2014 führte er erneut Erhebungen zur Entwicklung der IT-Strukturen in der Landesverwaltung durch. Dabei hat er festgestellt, dass die seit dem Jahr 2006 beschlossenen Ziele der Landesregierung nur teilweise erreicht wurden.

Sowohl hinsichtlich der IT-Strukturen als auch im Hinblick auf den Einsatz des zentralen Dienstleisters IT.NRW sollten vermehrt ressortübergreifende Ansätze verfolgt werden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs ist es daher unter anderem erforderlich, den Chief Information Officer als den IT-Beauftragten der Landesregierung in seinen Aufgaben und Befugnissen zu stärken, eine verbindliche IT-Strategie zu verabschieden sowie das gesetzliche Regelwerk zu modernisieren.

7 Anwendung des Transparenzgesetzes

Ziel des Transparenzgesetzes ist es, dem besonderen Informationsanspruch der Öffentlichkeit bei öffentlichen Unternehmen Rechnung zu tragen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, welche Vergütungen Vorstände und Geschäftsführer sowie die Mitglieder von Aufsichtsgremien in öffentlichen Unternehmen für ihre Tätigkeit erhalten.

Die Querschnittsprüfung hat Möglichkeiten zur Optimierung der Information der Öffentlichkeit aufgezeigt. Das Finanzministerium und die weiteren betroffenen Ministerien sind bereit, den Feststellungen des Landesrechnungshofs Rechnung zu tragen.

8 Bestellung von Abschlussprüfern

Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass es bei den Verfahren zur Bestellung des Abschlussprüfers bei landesbeteiligten Unternehmen des privaten Rechts Optimierungsmöglichkeiten gibt. Die Abschlussprüfung bietet vielfältige Möglichkeiten zur Kontrolle des Unternehmens. Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung den Eindruck gewonnen, dass der Blick vor allem auf das Testat des Abschlussprüfers gerichtet ist. Diese Fokussierung führt jedoch dazu, dass die Möglichkeiten, die eine Abschlussprüfung bietet, nicht voll ausgeschöpft werden.

Der Landesrechnungshof hat Empfehlungen zum Verfahren zur Bestellung der Abschlussprüfer gegeben. Das Finanzministerium beabsichtigt, diese bei der künftigen Überarbeitung der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes zu berücksichtigen.

9 Landespolizeiorchester NRW

Der Landesrechnungshof hat das Landespolizeiorchester NRW geprüft. Anders als bei einer früheren Prüfung zugesagt und entgegen der geltenden Erlasslage war dort immer noch keine Vollkostenrechnung eingeführt. Dies trug dazu bei, dass die Kostenangaben in den Jahresberichten des Orchesters viel zu niedrig waren. Bei der Beantwortung einer Anfrage des Effizienzteams wurden die Kosten des Orchesters ungleich realistischer (2.825.000 € statt 49.000 € für das Jahr 2012) angegeben, lagen aber immer noch unter den vom Landesrechnungshof ermittelten Kosten in Höhe von 3.162.000 €. Ferner hat der Landesrechnungshof – auch gestützt auf eine Länderumfrage – angeregt, die Personalstärke des Orchesters zu überdenken.

In seiner Stellungnahme weist das Ministerium für Inneres und Kommunales darauf hin, dass für eine Vollkostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinn keine geeigneten Instrumente zur Verfügung gestanden hätten. Bis zur Einführung von EPOS.NRW würde ab sofort eine Kostenbetrachtung eingeführt, die sich an der des Landesrechnungshofs orientiere. An der Personalstärke des Landespolizeiorchesters will das Ministerium indes festhalten.

10 Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz

In der Landesjustizverwaltung wurden für die Vernichtung und Verwertung von Schriftgut sowohl justizeigene Kräfte eingesetzt als auch Fremdfirmen beauftragt. Der Landesrechnungshof hat in einer landesweiten Querschnittsprüfung die bei beiden Verfahrensweisen anfallenden Ausgaben ermittelt und dabei festgestellt, dass die Fremdvernichtung von Schriftgut erheblich günstiger war als dessen Eigenvernichtung.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof das Justizministerium gebeten, die Einführung eines landesweiten, zentralen Verfahrens der Vernichtung und Verwertung von Schriftgut zu prüfen. Er hat dabei auch auf ein in der Landesfinanzverwaltung bereits vor Jahren eingeführtes Modell einer zentralen, nahezu kostenfreien Fremdvernichtung hingewiesen, bei dem nennenswerte Erlöse erzielt werden.

Das Justizministerium hat hierzu mitgeteilt, es stehe einer Vergabe dieser Entsorgungsleistung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Derzeit würden diesbezüglich ressortübergreifende Möglichkeiten geprüft.

11 Beteiligung des Bundes an den Kosten eines Landesjustizgebäudes

Seit 2004 verfügt das Oberlandesgericht Düsseldorf über ein besonders gesichertes Prozessgebäude, in welchem weit überwiegend und in den letzten Jahren ausschließlich Staatsschutz-Strafsachen der Generalbundesanwaltschaft verhandelt wurden. Der Bund hatte sich an den Erstellungskosten dieses Gebäudes zu rund 44 vom Hundert beteiligt.

Der Landesrechnungshof hat laufende Kosten dieses Gebäudes in Höhe von jährlich mehr als vier Millionen € ermittelt, die bislang allein vom Land getragen wurden. Auf seine Anregung hin hat das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz um eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten für dieses Gerichtsgebäude gebeten. Das Bundesministerium hat eine derartige finanzielle Beteiligung des Bundes bislang abgelehnt.

12 Quantitative Vorgaben für die Unterrichtsverteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien

Der Landesrechnungshof ist bei seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob die öffentlichen Realschulen und Gymnasien die verbindlich vorgeschriebenen quantitativen Vorgaben für die Unterrichtsverteilung (Gesamtwochenstundenzahl und Wochenstundenrahmen) beachtet haben. Untersucht wurden die Sekundarstufen I von 508 Gymnasien mit jeweils zwei Altersjahrgängen über fünf Jahre und von 507 Realschulen mit einem Altersjahrgang über sechs Jahre. Betrachtungszeitraum waren die Schuljahre 2007/2008 bis 2012/2013.

Die weitaus überwiegende Zahl der Gymnasien (67 vom Hundert bezogen auf beide Altersjahrgänge) und der Realschulen (76 vom Hundert) hatte die für den jeweiligen Bildungsabschnitt festgeschriebene Gesamtwochenstundenzahl nicht erteilt.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt und erklärt, der aufgezeigten vielschichtigen Problematik werde nur durch ein Maßnahmenbündel und auch nicht kurzfristig beizukommen sein.

13 Innovationsfonds des Landes NRW

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei Kooperationsprojekten im Rahmen des NRW Ziel 2-Programms 2007 – 2013 (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE) die einschlägige Förderrichtlinie für Forschung, Innovation und Technik für Kooperationspartner aus dem Bereich der Hochschulen und Forschungseinrichtungen nicht angewendet wurde. Er sieht es als unabdingbar an, dass alle Zuwendungsbescheide für ein Kooperationsprojekt nach Maßgabe einer einheitlichen Förderrechtsgrundlage ergehen.

Die Bearbeitungszeiten sowohl im Antragsverfahren als auch bei den Mittelabrufen waren insgesamt nicht zufriedenstellend. Nur rund 1 vom Hundert der Mittelabrufe konnte antragsgemäß ausgezahlt werden. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, Lösungen zu entwickeln, mit denen die Bearbeitungszeiten insgesamt verkürzt und die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger besser in die Lage versetzt werden, sachlich richtige und vollständige Mittelabrufanträge zu stellen.

Soweit die Ausgaben für Stammpersonal von Hochschulen projektbezogen gefördert werden, müssen die Hochschulen die eingesparten Beträge anderweitig für Hochschulzwecke einsetzen. Der Nachweis hierzu war nur unzureichend erbracht.

14 Prüfung eines Landesclusters

Der Landesrechnungshof hat die Finanzierung eines Landesclusters im Rahmen der Forschungs- und Innovationsförderung durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung geprüft.

Hierbei stellte er fest, dass die zunächst für drei Jahre geplante Anschubfinanzierung des Landesclusters nach sieben Jahren immer noch fortgeführt wurde. Ein Konzept zur Reduzierung der Landesfinanzierung wurde zwar erarbeitet, jedoch war nicht erkennbar, dass durch dessen Umsetzung die Finanzierung durch das Land tatsächlich dauerhaft und nachhaltig zurückgeführt wurde.

Zudem waren die Organisation des Landesclusters und die Gestaltung der dortigen Rechtsbeziehungen nicht frei von möglichen Interessenkollisionen. Ferner fehlte es bei der Durchführung oftmals an der gebotenen Transparenz.

15 Leistungsorientierte Bezahlung an Hochschulen des Landes

Der Landesrechnungshof hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Düsseldorf und Münster die Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien sowie von einmaligen Zahlungen im Drittmittelbereich (leistungsorientierte Bezahlung) an Bedienstete der Hochschulen geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass nur wenige Hochschulen Regelungen über das Verfahren zur Vergabe der leistungsorientierten Bezahlung und die hierfür maßgeblichen Kriterien erlassen hatten. Nur durch solche Regelungen aber kann die leistungsorientierte Bezahlung zu der angestrebten Effizienzsteigerung beitragen und kann die Gefahr negativer Begleit Effekte begrenzt werden.

Weiter wurde festgestellt, dass die besondere Leistung als maßgebliche Voraussetzung für die Gewährung der leistungsorientierten Bezahlung häufig nicht hinreichend dokumentiert war. Die gesetzlich definierten betragsmäßigen Höchstgrenzen bei Leistungsprämien und -zulagen für Beamtinnen und Beamte wurden in verschiedenen Einzelfällen überschritten. Bei den Tarifbeschäftigten wurden Leistungsprämien und -zulagen aufgrund fehlender tarifvertraglicher Begrenzungen teilweise in unwirtschaftlicher Höhe gewährt. In einigen Fällen wurden Leistungszulagen aus sachfremden Gründen gezahlt.

Der Landesrechnungshof hat den Hochschulen empfohlen, zur Einführung und Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung hochschuleigene verbindliche Regelungen aufzustellen. Bis zur Einführung dieser Regelungen sollten die Hochschulen auf die Anwendung der leistungsorientierten Bezahlung verzichten.

16 Zuschüsse an Hochschulen im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms

Der Landesrechnungshof hat die Modernisierungsvereinbarungen mit den Hochschulen für den Teil des Hochschulmodernisierungsprogramms (2009 – 2015) in Höhe von zwei Milliarden € geprüft, mit dem Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen finanziert werden sollten. Dabei hat er festgestellt, dass nach den zwischen den Beteiligten abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarungen 76 vom Hundert der Mittel für Ersatzneubauten vorgesehen waren, obwohl deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war.

Durch die vom Land gezahlten Bestandsmieten refinanziert der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW seinen am Hochschulmodernisierungsprogramm zu tragenden Anteil nicht in der vorgesehenen Höhe von 40 vom Hundert, sondern von durchschnittlich 78 vom Hundert. Er belastet damit den Landeshaushalt zusätzlich.

Die von den Hochschulen nach der Modernisierung an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW zu zahlende Miete sollte nicht nach pauschalen Berechnungsgrundlagen, sondern für jeden Einzelfall mit Hilfe der beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW eingesetzten Methode für Investitionsrechnungen „Vollständiger Finanzplan“ berechnet werden.

Zu dem Gesamtkostenrahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms von zwei Milliarden € fallen zusätzlich Bauzeitzinsen von mindestens 159 Millionen € an, die das Land über entsprechend erhöhte Mieten finanzieren muss.

Über die konkrete Umsetzung des sogenannten Open-Book-Verfahrens, das als wesentliches Instrument für eine Kostentransparenz und Kostenkontrolle sorgen sollte, konnte zwischen Hochschulen und Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW seit 2009 kein Konsens erzielt werden.

In einer zweiten Stufe (2016 – 2020) ist geplant, nochmals bis zu drei Milliarden € für weitere Modernisierungsmaßnahmen an Hochschulen zur Verfügung zu stellen.

17 Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Rahmen der Prüfung der Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen eine Reihe von Verstößen gegen vergaberechtliche Bestimmungen festgestellt. Ferner wurden vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung für die Ersteinrichtung des Forschungsgebäudes zu hohe Kosten genehmigt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Rückforderung von Zuschussmitteln wegen der vergaberechtlichen Verstöße zu prüfen.

Das Ministerium hat erst zu einem Teil der vergaberechtlichen Feststellungen eine Stellungnahme abgegeben. Die Bemerkungen des Landesrechnungshofs zur Berechnung der genehmigungsfähigen Ersteinrichtungskosten will es zukünftig beachten.

18 Eigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung

Bei der Förderung selbst genutzten Wohnraums war nicht sichergestellt, dass ausschließlich die gesetzlich festgelegte Zielgruppe berücksichtigt wurde. Bewilligungsbehörden prüften aufgrund einer ministeriellen Vorgabe nicht, ob die Antragstellenden bereits angemessen mit Wohnraum versorgt waren. Weiterhin blieb überwiegend ungeprüft, ob eine Förderung aufgrund des vorhandenen Vermögens ungerechtfertigt wäre.

Die Gesamtkosten für das zu fördernde Objekt müssen angemessen sein. Dennoch hatte mehr als die Hälfte der geprüften Bewilligungsbehörden hierfür keine Obergrenzen festgelegt.

19 Chemische und Veterinäruntersuchungsämter

Das Land beteiligt sich seit Jahren an der Finanzierung der Chemischen und Veterinäruntersuchungsämter, ohne dass deren tatsächlicher Finanzbedarf bekannt ist. Seitens des Landes wird unter den derzeit bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen keine Möglichkeit gesehen, die Entgelte an den tatsächlichen finanziellen Bedarf der Untersuchungsämter anzupassen.

Ein einheitliches Leistungsspektrum bei den Untersuchungsämtern ist derzeit nicht gegeben. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gefragt, wie ohne eine solche Vereinheitlichung ein gleichmäßiger Aufgabenvollzug im Land sichergestellt wird bzw. werden soll.

Er hat ferner vorgeschlagen, durch die Erhebung von Gebühren für Leistungen der Untersuchungsämter im Rahmen der regelmäßigen amtlichen Lebensmittelüberwachung dem Prinzip einer verursachergerechten Lastentragung zu entsprechen. Das Ministerium ist derzeit mit entsprechenden konzeptionellen Überlegungen befasst.

20 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen

Für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr werden den Verkehrsunternehmen die daraus resultierenden Fahrgeldausfälle auf Antrag erstattet. Hierfür wurden für das Jahr 2011 rund 99,7 Millionen € ausgezahlt. Für das Jahr 2012 wurden bislang rund 84,2 Millionen € ausgezahlt.

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales hat stichprobenweise Überprüfungen der Erstattungsverfahren vorgenommen. Dadurch haben sich allein für das Jahr 2012 die Erstattungszahlungen des Landes an Verkehrsunternehmen um rund 15 Millionen € verringert.

Nachdem der Landesrechnungshof das Erstattungsverfahren bereits für die Jahre 1999 bis 2003 untersucht hatte, hat er es nunmehr ausgehend von den Überprüfungen des Ministeriums erneut geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass es nach wie vor komplex, fehleranfällig, manipulierbar und schwer nachprüfbar ist.

Der Landesrechnungshof hält Änderungen des Erstattungsverfahrens weiterhin für erforderlich und hat verschiedene Maßnahmen zu dessen Anpassung und Verbesserung angeregt.

21 Erste Abwicklungsanstalt

Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der „Erste Abwicklungsanstalt“ geprüft.

Er hat festgestellt, dass mit der aktuellen Struktur des Unternehmens erhebliche finanzielle Nachteile im Bereich der Umsatzsteuer einhergehen.

Das Vergütungssystem der Anstalt für ihre Beschäftigten weicht von der in der Finanzbranche üblichen Praxis ab. Es fehlen erfolgs- und leistungsorientierte Gehaltsbestandteile; sie werden zumindest teilweise durch höhere Grundvergütungen kompensiert.

Zur Optimierung des Abwicklungsprozesses hat der Landesrechnungshof insbesondere empfohlen, getroffene Verkaufsentscheidungen genauer zu evaluieren, um den weiteren Abbauprozess zu optimieren. Zudem sollte die Kreditkompetenzordnung der Anstalt mit Blick auf die Rechte des Verwaltungsrats angepasst werden.

22 Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH

Das Land ist seit 40 Jahren an der Koelnmesse GmbH zu 20 vom Hundert beteiligt. Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln die Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH geprüft und festgestellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes nicht (mehr) vorliegen. Er sieht vor diesem Hintergrund keinen Raum, die Beteiligung an der Koelnmesse GmbH weiterhin zu halten.

Der Landesrechnungshof hat das beteiligungsverwaltende Wirtschaftsministerium auch gebeten zu überprüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die gleich hohe Beteiligung des Landes an der Messe Düsseldorf GmbH noch gegeben sind.

23 Finanzaufsicht in den Spielbanken

Die Spielbanken unterliegen in Nordrhein-Westfalen der Finanzaufsicht durch die Finanzverwaltung. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe sind in den vier Spielbanken des Landes fast 100 Bedienstete der Finanzverwaltung betraut.

Der Landesrechnungshof hat die Organisation und Durchführung der Finanzaufsicht untersucht. Er ist der Ansicht, dass den gesetzlichen Vorgaben auch mit merklich weniger Personal nachgekommen werden kann.

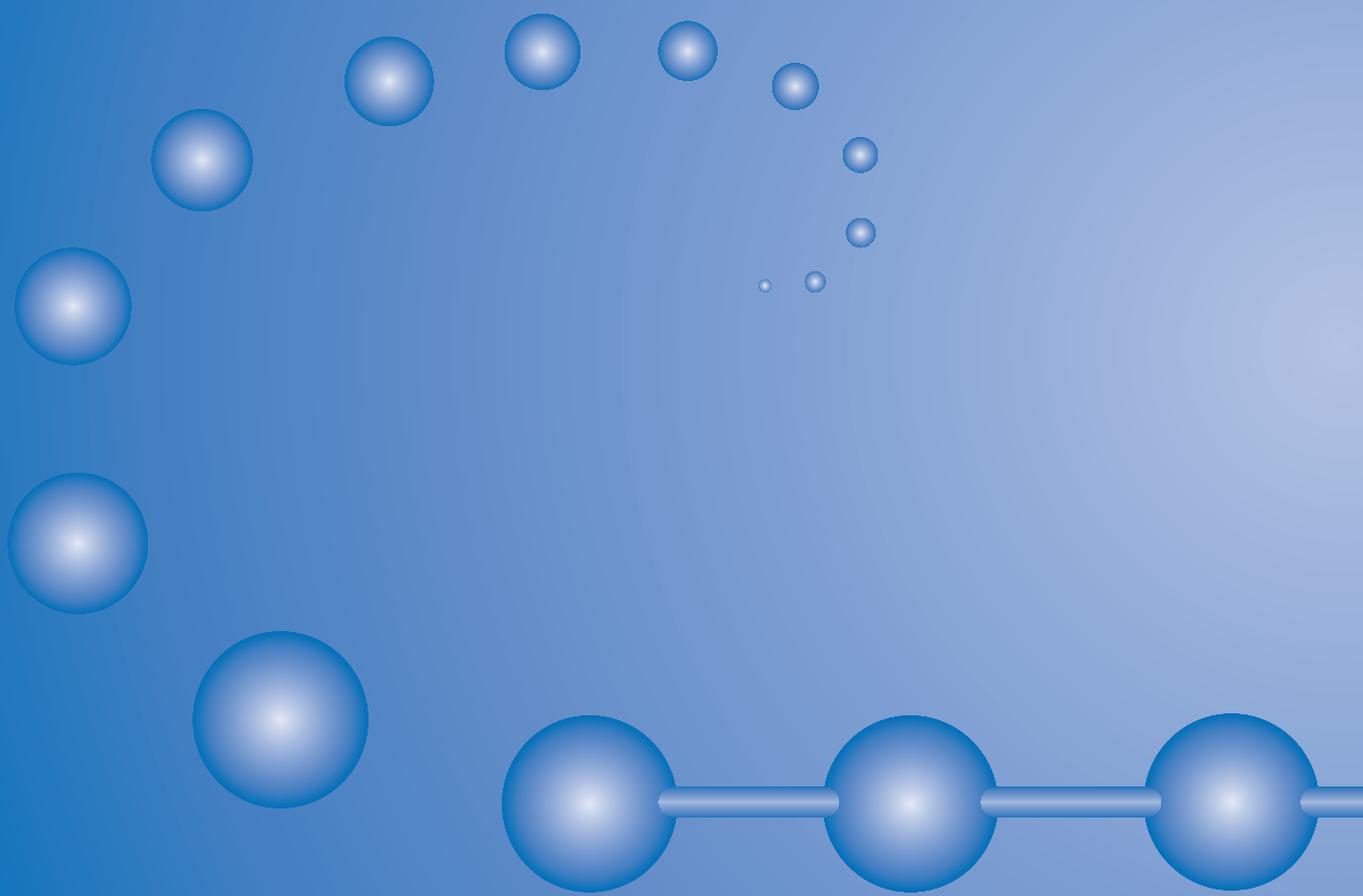
Das Finanzministerium hat zur Prüfung der Umsetzung der Vorschläge des Landesrechnungshofs eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der Bedienstete des Finanzministeriums, der Oberfinanzdirektion sowie der für die Spielbanken zuständigen Finanzämter vertreten sind.

24 Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen

Der Landesrechnungshof hat in sechs Finanzämtern die Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geprüft. Das finanzielle Ergebnis der Prüfung beträgt bislang rund 14,7 Millionen €. Davon entfallen rund 5,7 Millionen € auf nachträglich vereinnahmte Mehrsteuern.

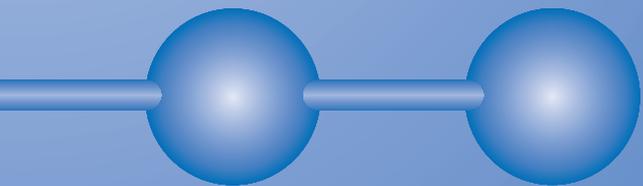
Insbesondere durch eine gesteigerte Nutzung der in elektronischer Form zur Verfügung stehenden Informationen kann die Bearbeitungsqualität noch weiter gesteigert werden.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung von Arbeitsabläufen und zur Steigerung der Bearbeitungsqualität unterbreitet, denen das Finanzministerium weitestgehend gefolgt ist.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsrechnung 2013

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2013 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Die Einnahmen und Ausgaben waren – soweit geprüft – ordnungsgemäß belegt. Druck- und Darstellungsfehler wurden durch das Finanzministerium bereinigt.

Die im Haushalt 2013 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen wurden nicht erzielt. Dagegen wurden die etatisierten Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2013 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 18.12.2014 dem Landtag vorgelegt;¹ die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) ebenfalls zugegangen.

Der Haushalt 2013 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) vom 21.03.2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. – S. 156) festgestellt und durch das Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) vom 03.12.2013 (GV. NRW. S. 690) geändert. Der Nachtragshaushaltsplan 2013 schließt in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit 60.439.530.800 €.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2013 geprüft.

1.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

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

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 erläutert.

Die Haushaltsrechnung 2013 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1-5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere – in der Anlage III – die Übersicht über die Jahresabschlüsse der sechs Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO² und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLB NRW).

¹ Drucksache (Drs.) 16/7671.

² Finanzbericht 2015, Nr. 5.2 Landesbetriebe (Drs. 16/6501, S. A 48 ff.).

Für die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des BLB NRW erteilten die Abschlussprüfer uneingeschränkte Testate.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2013 sind die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt und begründet. Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden nach Art. 86 Abs. 1 Satz 2 LV ist in der Anlage VI dargestellt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

1.2 Haushaltsabschluss

Das kassenmäßige Jahresergebnis 2013 gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO ist mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben i. H. v. jeweils 60.090.030.379,36 € ausgeglichen.³

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

Tabelle 1

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2013 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2014 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragene Einnahmereste	291.301.181,49 €	
aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragene Ausgabereste	1.490.233.912,28 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragenen Haushaltsreste		-1.198.932.730,79 €
in das Haushaltsjahr 2014 zu übertragende Einnahmereste	367.607.374,20 €	
in das Haushaltsjahr 2014 zu übertragende Ausgabereste	1.642.369.874,26 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2014 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.274.762.500,06 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		-75.829.769,27 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		-75.829.769,27 €

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2013 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO i. H. v. -75.829.769,27 € ist die Differenz zwischen den in das Haushaltsjahr 2014 zu übertragenden und den aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragenen Haushaltsresten.⁴

³ Haushaltsrechnung 2013, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO (S. 38).

⁴ Haushaltsrechnung 2013, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO (S. 38).

Die Gesamtbeträge der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Haushalts 2013 mit 60.090.030.379,36 € übersteigen die entsprechenden Werte des Haushalts 2012 mit 58.418.889.807,61 € um jeweils 1.671.140.571,75 € bzw. rd. 2,9 v. H.

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2013 sowie die Abweichungen voneinander wie folgt dar:

Tabelle 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Haushaltsjahres 2013 (in Mio. €) *

Hauptgruppen		Haushalts-		Abweichungen
		Soll **	Ist	Ist – Soll
Einnahmen				
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	45.049,6	44.865,2	-184,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.974,4	2.937,8	-36,6
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	7.387,3	7.568,1	180,8
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.028,3	4.718,9	-309,4
insgesamt		60.439,5	60.090,0	-349,5
Ausgaben				
4	Personalausgaben	22.726,7	22.207,1	-519,6
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.772,8	6.608,9	-163,9
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	25.167,6	25.206,7	39,1
7	Baumaßnahmen	206,4	175,1	-31,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.460,6	5.015,4	-445,2
9	Besondere Finanzierungsausgaben	105,3	876,9	771,6
insgesamt		60.439,5	60.090,0	-349,5

* Haushaltsrechnung 2013, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 10, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 14. Differenzen durch Rundungen. –

** Durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll der jeweiligen Ausgabehauptgruppen gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan 2013 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

1.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Nach der Haushaltsrechnung belaufen sich die Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 2013 auf insgesamt 5.503.947,18 €. Von dem Gesamtbetrag der Überschreitungen entfallen auf Haushaltsvorgriffe 2.897.257,78 €, auf überplanmäßige Ausgaben 2.605.664,40 € und auf außerplanmäßige Ausgaben 1.025,00 €. In der Anlage I zur Haushaltsrechnung sind die Haushaltsüberschreitungen im Einzelnen aufgeführt und begründet.⁵

Der Anteil der Überschreitungen an dem gesamten Soll-Haushaltsvolumen beträgt im Haushaltsjahr 2013 rd. 0,01 v. H. In den beiden Vorjahren bewegte sich der Anteil mit rd. 0,01 v. H. im Haushaltsjahr 2011 und rd. 0,02 v. H. im Haushaltsjahr 2012 auf einem ähnlich niedrigen Niveau.

Der Landtag hatte auf die Quartalsmeldungen des Finanzministers über- und außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. 3.379.525,00 € für das Haushaltsjahr 2013 genehmigt, von denen im Haushaltsvollzug 2.412.379,54 € tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt wurden. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2013 sind weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 3.091.567,64 € – darunter Vorgriffe i. H. v. 2.897.257,78 € – ermittelt worden, die dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt worden sind.⁶

Sofern bis zum Ende eines Haushaltsjahres für einen bestimmten Zweck veranschlagte Ausgaben nicht geleistet werden, können unter bestimmten Voraussetzungen Mittel auch über das Haushaltsjahr hinaus als Ausgabereste für diesen Zweck verfügbar gehalten werden. Ferner können bei Einnahmen, die bis zum Ende eines Haushaltsjahres nicht aufgekommen sind, mit deren Eingang im nächsten Haushaltsjahr aber fest gerechnet werden kann, Einnahmereste gebildet werden.

Diese aus Ansatzunterschreitungen hervorgehenden Haushaltsreste haben im Haushaltsjahr 2013 gegenüber dem Vorjahr sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite zugenommen. So stiegen die Einnahmereste von rd. 291,3 Mio. € auf rd. 367,6 Mio. € und die Ausgabereste brutto betrachtet, d. h. ohne Abzug der Haushaltsvorgriffe, von rd. 1.501,3 Mio. € auf rd. 1.645,3 Mio. €. Die Nettoausgabereste erhöhten sich von rd. 1.490,2 Mio. € im Haushaltsjahr 2012 auf rd. 1.642,4 Mio. € im Haushaltsjahr 2013.⁷ Ihr Anteil am Volumen des Haushaltssolls nahm von rd. 2,5 v. H. auf rd. 2,7 v. H. zu.

1.4 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen bzw. der Globalen Minder Ausgaben

Im Haushaltsplan 2013 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 Globale Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen i. H. v. 648.700 € veranschlagt, die mit dem Nachtragshaushaltsplan auf 499.700 € verringert wurden. Ferner wurden im gleichen Kapitel bei Titel 371 20 „Globale Mehreinnahmen in allen Einzelplänen“ i. H. v. 160.000.000 € etatisiert. Damit enthielt der Haushalt 2013 Globale Mehreinnahmen i. H. v. insgesamt 160.449.700 €. Der Gesamt-

⁵ Haushaltsrechnung 2013, Band I, Anlage I, S. 135 bis 145.

⁶ Vorlage 16/2903.

⁷ Die genauen Beträge der Einnahme- und Ausgabereste können der Tabelle 1 entnommen werden.

haushalt wies im Ergebnis unter Berücksichtigung der unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme Mindereinnahmen i. H. v. rd. 171.602.768 € auf. Demzufolge sind im Vollzug des Haushalts 2013 keine Mehreinnahmen aufgekommen, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zu decken. Den Mindereinnahmen stehen nach Aussage des Finanzministeriums (FM) jedoch entsprechende Minderausgaben gegenüber.⁸

Die im Haushaltsplan 2013 veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen in den jeweiligen Einzelplänen rd. 3,9 Mio. € bei der HGr. 4, rd. 24,6 Mio. € bei der HGr. 5 und rd. 241,6 Mio. € bei den Ausgaben aller Hauptgruppen. Diese veranschlagten Globalen Minderausgaben von zusammen rd. 270,1 Mio. € wurden im Haushaltsvollzug erwirtschaftet. Darüber hinaus verblieben bei den Personalausgaben des Jahres 2013 Minderausgaben i. H. v. rd. 280,4 Mio. € und bei den Ausgaben der HGr. 5 bis 9 Minderausgaben i. H. v. rd. 597,3 Mio. €, mithin insgesamt rd. 877,7 Mio. €, die zur Erwirtschaftung der zentral im Einzelplan 20 veranschlagten und auf alle Ausgaben bezogenen Globalen Minderausgaben i. H. v. rd. 547,5 Mio. € herangezogen werden konnten. Die veranschlagten Minderausgaben i. H. v. insgesamt rd. 817,6 Mio. € wurden somit vollständig erwirtschaftet.⁹

1.5 Kreditermächtigungen für 2013 und Kreditaufnahmen

Nach Art. 83 Satz 1 LV sind Kreditaufnahmen nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Kreditermächtigungen bestehen für den Landeshaushalt und für das Sondervermögen BLB NRW.

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2013 unter Berücksichtigung der Änderungen durch das NHG 2013 ergebenden Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme stellen sich nach der Haushaltsrechnung 2013 wie folgt dar:¹⁰

Tabelle 3

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2013 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013	4.801,7
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2013 (nach § 2 Abs. 1 HG 2013 i. V. m. Art. 1 NHG 2013)	3.491,5
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2013 fällig werden den Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2013 und Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht zum HG 2013 i. V. m. Art. 1 NHG 2013)	18.506,2
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2013 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2012 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2013)	1.301,3
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013 (Höchstbetrag)	28.100,7
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2013	23.121,1
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013	4.979,6
./.	in Abgang gestellt	0,0
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2014	4.979,6

8 Haushaltsrechnung 2013, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 11.

9 Drs. 16/7671 und Haushaltsrechnung 2013, Band I, Abschnitt V, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 15 ff.

10 Haushaltsrechnung 2013, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2013 und der für 2014 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 11.

Von den Sondervermögen des Landes verfügte der BLB NRW 2013 über eine gesetzlich verankerte Kreditermächtigung. Der BLB NRW war ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 768 Mio. € aufzunehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2013). Darüber hinaus war das FM ermächtigt, dem BLB NRW unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100 Mio. € für weitere Investitionen zu gestatten (§ 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2013). Im Jahr 2013 betrug die Nettokreditaufnahme des BLB NRW 505 Mio. €. ¹¹

1.6 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 2013 wurden durch das FM bereinigt.

2 Einnahmen und Ausgaben

Die Steuereinnahmen des Landes haben im Jahr 2014 mit rund 46,4 Milliarden € bei einem Zuwachs von rund 3,9 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr einen neuen Höchstwert erreicht. Gleichwohl ist nicht sicher, ob die in der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2018 prognostizierten Beträge tatsächlich realisiert werden. Dies hängt im Wesentlichen von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab.

Zum bisherigen Rückgang der Nettoneuverschuldung hat die Zinsentwicklung erheblich beigetragen. Die Zinsausgaben liegen in 2014 trotz weiter ansteigenden Schuldenstands um rund 1,2 Milliarden € unter denen des Haushaltsjahres 2008 mit der bisher höchsten Zinsbelastung. Die Transferausgaben sind inzwischen auf rund 31,7 Milliarden € angewachsen und haben damit die Personalausgaben von rund 23,1 Milliarden € deutlich überschritten. Der überwiegende Teil der Transferausgaben geht an die Kommunen. Die in der Finanzplanung 2014 bis 2018 dargestellten Personalausgaben berücksichtigen noch nicht die vollständige Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge für die Jahre 2013 und 2014. Wirksame Einsparungen bei den Personalausgaben sind nicht ohne eine Verringerung des Stellenbestands zu erreichen. Die Investitionsquote des Landeshaushalts weist mit rund 8,4 vom Hundert den geringsten Stand seit über 20 Jahren auf.

Im Folgenden soll die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Landeshaushalts über die letzten Jahre verdeutlicht werden. Dabei wird auch das zuletzt abgeschlossene Haushaltsjahr 2014, für das noch nicht Rechnung gelegt worden ist, einbezogen.

¹¹ Die Nettokreditaufnahme stellt die Differenz zwischen den in den Haushaltsrechnungen 2012 und 2013 in der Anlage VI a nachgewiesenen Schuldenständen dar.

Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind von rd. 56.013,2 Mio. € im Haushaltsjahr 2011 auf rd. 62.345,7 Mio. € im Haushaltsjahr 2014 angestiegen. Nach HGr. unterteilt, haben sie sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 4

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

Hauptgruppen		Haushaltsjahr			
		2011	2012	2013	2014
Einnahmen					
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	41.264,9	43.619,7	44.865,2	46.559,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.050,9	2.681,8	2.937,8	3.202,2
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	6.100,4	6.955,4	7.568,1	8.811,0
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.597,0	5.161,8	4.718,9	3.773,3
insgesamt *		56.013,2	58.418,9	60.090,0	62.345,7
Ausgaben					
4	Personalausgaben	21.117,9	21.771,0	22.207,1	23.108,5
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.953,1	6.801,6	6.608,9	6.301,5
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	21.527,8	23.669,7	25.206,7	27.223,2
7	Baumaßnahmen	207,8	186,8	175,1	197,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.966,5	5.724,5	5.015,4	4.993,3
9	Besondere Finanzierungsausgaben	240,2	265,4	876,9	522,0
insgesamt *		56.013,2	58.418,9	60.090,0	62.345,7

* Differenzen durch Rundungen.

Die meisten Einnahmen erhält das Land weiterhin aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmitteln (HGr. 0); sie nahmen von 2011 bis 2014 um rd. 5.294,4 Mio. € bzw. rd. 12,8 v. H. zu.¹² Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1) stiegen von 2011 bis 2014 nur leicht an. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) erhöhten sich dagegen im Vergleichszeitraum deutlich von rd. 6.100,4 Mio. € auf rd. 8.811,0 Mio. € und damit um rd. 44,4 v. H. Merkwürdig zurückgegangen sind hingegen die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

¹² Von 2010 bis 2013 lag die Steigerungsspanne noch bei rd. 6.686,0 Mio. € bzw. rd. 17,5 v. H. (siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.1, S. 28).

und aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie die besonderen Finanzierungseinnahmen (HGr. 3). Sie nahmen im Vergleich der Jahre 2011 mit rd. 5.597,0 Mio. € und 2014 mit rd. 3.773,3 Mio. € um rd. 32,6 v. H. ab.

Bei den Ausgaben nahmen die Personalausgaben (HGr. 4) im Zeitraum von 2011 bis 2014 um rd. 1.990,6 Mio. € und damit um rd. 9,4 v. H. zu. Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für Schuldendienst (HGr. 5) waren dagegen rückläufig. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) stiegen im Vergleichszeitraum von rd. 21.527,8 Mio. € um rd. 5.695,4 Mio. € auf rd. 27.223,2 Mio. € und damit um rd. 26,5 v. H. In den betrachteten Jahren waren die Bauausgaben (HGr. 7) weiter auf niedrigem Niveau und die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) durchgehend rückläufig. Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) nahmen im Vergleich der Jahre 2011 und 2014 zu.

Das FM hat erklärt, dass ein großer Teil der Ausgaben des Landes aufgrund bestehender gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen durch den Haushaltsgesetzgeber überhaupt nicht oder nur begrenzt gestaltbar ist.¹³

Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW (VerfGH) zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2013/2014¹⁴ hat das FM am 01.07.2014 eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO erlassen. Die haushaltswirtschaftliche Sperre galt bis zur Verkündung des NHG 2014 am 19.11.2014. Das FM erklärte in seiner Pressemitteilung zum Abschluss des Haushalts 2014, dass das veranschlagte Einsparziel der Haushaltssperre von 100 Mio. € deutlich übertroffen worden sei.¹⁵ Auch ohne die genaue Bezifferung der Auswirkungen der Haushaltssperre bleibt aber festzuhalten, dass der Einsparanteil gemessen am Ausgabevolumen des vollzogenen Haushalts i. H. v. rd. 62.345,7 Mio. € gering ausfällt.¹⁶

Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Einnahmen und Ausgaben umfassen auch Kredit- und Rücklagenbewegungen, haushaltstechnische Verrechnungen sowie Überschüsse und Fehlbeträge aus Vorjahren. Werden diese besonderen Finanzierungsvorgänge herausgerechnet, ergeben sich die „bereinigten Einnahmen“ und die „bereinigten Ausgaben“¹⁷, die nachfolgend für die vergangenen vier Jahre ermittelt wurden:

13 Vorlage 16/1780. In dieser Vorlage hat das FM einige der gestaltbaren und nicht gestaltbaren Ausgaben des Haushalts 2014 aufgeführt.

14 Siehe hierzu nachstehende Ausführungen zu Nr. 2.4.

15 Pressemitteilung des FM vom 16.01.2015 „Haushaltsabschluss 2014: NRW kommt mit 900 Millionen weniger an neuen Krediten aus“ (www.fm.nrw.de/presse/2015_01_16_haushaltsabschluss.php).

16 Stellungnahme (LRH) 16/2206, S. 11.

17 Zu den Gründen und dem Ermittlungsschema siehe auch Drs. 16/8012, S. 5.

Tabelle 5

Bereinigte Ist-Einnahmen und bereinigte Ist-Ausgaben (in Mio. €) *

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014
Ist-Einnahmen	56.013,2	58.418,9	60.090,0	62.345,7
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe < OGr. > 32)	3.167,6	3.836,4	3.313,6	2.425,2
./. Entnahmen aus Rücklagen (OGr. 35)	0,0	0,0	0,0	0,0
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	8,6	8,7	7,9	7,8
= Bereinigte Ist-Einnahmen *	52.837,0	54.573,8	56.768,5	59.912,8
Veränderung der bereinigten Ist-Einnahmen zum Vorjahr in v. H.	8,1	3,3	4,0	5,5
Ist-Ausgaben	56.013,2	58.418,9	60.090,0	62.345,7
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0
./. Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)	231,6	256,9	868,6	514,5
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	8,5	8,5	8,3	7,4
= Bereinigte Ist-Ausgaben *	55.773,0	58.153,5	59.213,1	61.823,8
Veränderung der bereinigten Ist-Ausgaben zum Vorjahr in v. H.	3,9	4,3	1,8	4,4

* Differenzen durch Rundungen.

Aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ergibt sich der Finanzierungssaldo. Er liefert Anhaltspunkte dafür, inwieweit der Haushalt im Ergebnis durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (bei einem Finanzierungsdefizit) oder durch ihn Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (bei einem Finanzierungsüberschuss).

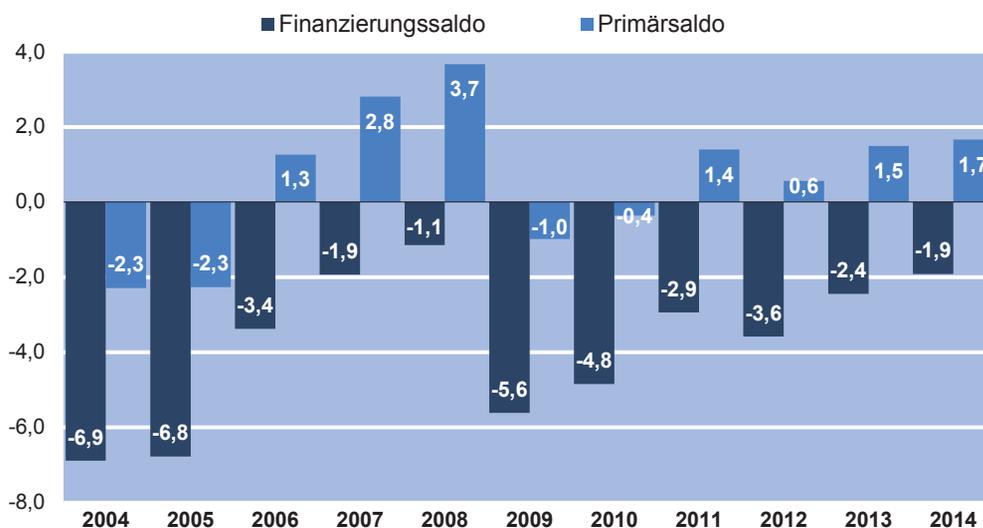
Rechnet man die in den bereinigten Ausgaben enthaltenen Zinsausgaben heraus und stellt die so ermittelten Primärausgaben den bereinigten Einnahmen gegenüber, ergibt sich der Primärsaldo.¹⁸ Er weist darauf hin, inwieweit der Landeshaushalt ohne Kredit- und Rücklagenbewegungen und ohne die Zinsbelastung ausgeglichen ist.

Der Finanzierungssaldo und der Primärsaldo haben sich seit 2004 wie folgt entwickelt:

18 Die hier angeführte Erläuterung des Primärsaldos entspricht im Ergebnis der des FM. In der Vorlage 16/2628 hat das FM erklärt, dass der Primärsaldo durch Addition der Zinsausgaben zum Finanzierungssaldo ermittelt wird.

Abbildung 1

Ist-Finanzierungs- und Ist-Primärsaldo 2004 bis 2014 (in Mrd. €)



Der fortwährende negative Finanzierungssaldo zeugt von der chronischen Unterdeckung des Landeshaushalts. Zwar ist er von 2009 bis 2014 von rd. 5,6 Mrd. € bis auf rd. 1,9 Mrd. € um rd. 3,7 Mrd. € zurückgegangen. Doch auch in wirtschaftlich guten Zeiten ist es bislang nicht gelungen, einen Finanzierungsüberschuss zu erzielen. Deutschland verzeichnet seit 2010 positive Wachstumsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP).¹⁹

Anders als der Finanzierungssaldo ist der Primärsaldo seit 2011 positiv. Die Primärüberschüsse deuten darauf hin, dass das Land ohne die anfallenden Zinsausgaben bzw. die Schuldenlast in der Lage wäre, seinen Haushalt ohne Kreditaufnahmen und Rücklagenverzehr auszugleichen. Dass sich der Primärsaldo von 2009 bis 2014 nur um insgesamt rd. 2,7 Mrd. € und nicht im gleichen Maße wie der Finanzierungssaldo verbessert hat, liegt am Rückgang der Zinsausgaben.

Im Folgenden werden die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts ggf. unter Einbeziehung der Mittelfristigen Finanzplanung näher betrachtet. Für das Haushaltsjahr 2015 wurden – soweit nicht anders ausgeführt – die Daten des am 20.03.2015 beschlossenen Nachtragshaushalts verwendet.²⁰

2.1 Einnahmen aus Steuern

Die Steuereinnahmen haben sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht in seiner bis 2019 reichenden Prognose vom Frühjahr dieses Jahres davon aus, dass Bund, Länder und Gemeinden mit wach-

19 Siehe zu den Daten des BIP: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 22.04.2015. Seiner auf den Stand von Juli 2014 abstellenden Mittelfristigen Finanzplanung bis 2018 hatte das FM noch andere Daten zur Entwicklung des BIP zugrunde gelegt (Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 1.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, Drs. 16/6501, S. 1 ff.).

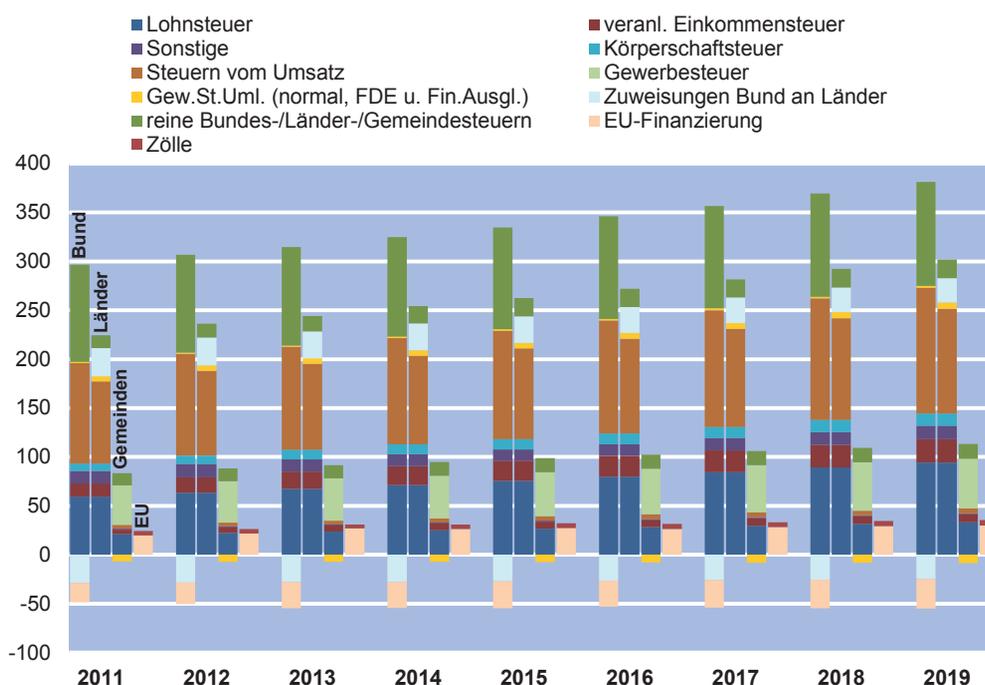
20 Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Abschnitts A dieses Jahresberichts hatte der Landtag noch nicht abschließend über den Entwurf des 2. NHG 2015 (Drs. 16/8650) entschieden, weshalb die Daten nicht in die haushaltsjahrvergleichenden Betrachtungen einbezogen wurden.

senden Steuereinnahmen rechnen können. In der Steuerschätzung spiegelte sich die erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wider. Die Steuereinnahmen sollen sich von rd. 666,5 Mrd. € im Jahr 2015 auf rd. 768,7 Mrd. € im Jahr 2019 erhöhen.²¹

Die Steuerentwicklung differenziert nach Bund, Ländern, Gemeinden und EU stellt sich seit 2011 wie folgt dar:

Abbildung 2

Steuereinnahmen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der EU (in Mrd. €) *



* Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“: 2011 und 2012 – Ist-Werte – nach 143. Sitzung vom 05. bis 07.11.2013. 2013 und 2014 – Ist-Werte – sowie 2015 bis 2019 – Schätz-Werte – nach 146. Sitzung vom 05. bis 07.05.2015. Abkürzungen der Legende: FDE = Fonds „Deutsche Einheit“ und Fin.Ausgl. = Finanzausgleich.

Die Steuereinnahmen des Bundes nach Abzug der EU-Finanzierung und Zuweisungen an die Länder (z. B. Energiesteuer, Kfz-Steuer-Kompensation und Ergänzungszuweisungen) haben von 2011 mit rd. 248,0 Mrd. € bis 2014 auf rd. 270,7 Mrd. € zugenommen. Bis 2019 wird ein Anstieg auf rd. 326,3 Mrd. € erwartet. Die Vorjahresveränderungsraten bewegen sich im Prognosezeitraum zwischen 3,2 v. H. und 4,6 v. H. Die Spanne liegt damit weitgehend über der aller Länder mit nur 3,3 v. H. und 3,8 v. H. Die Steuereinnahmen der Länder einschließlich der Bundeszuweisungen und Gewerbesteuerumlagen von den Gemeinden beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 224,3 Mrd. € und im Jahr 2014 auf rd. 254,3 Mrd. €; sie sollen nach der Schätzung in 2019 rd. 302,0 Mrd. € betragen. Auch bei den Gemeinden ist ein merklicher Anstieg der um die Gewerbesteuerumlagen bereinigten Steuereinnahmen zu verzeichnen, und zwar von rd. 76,6 Mrd. € im Jahr 2011 auf rd. 87,6 Mrd. € im Jahr 2014. Mit jährlichen Steigerungsraten zwischen 3,0 v. H.

21 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 07.05.2015 über die Ergebnisse der 146. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 05. bis 07.05.2015 in Saarbrücken nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/05/2015-05-07-PM19-Steuerschaetzung.html).

und 4,2 v. H. werden für 2019 rd. 104,8 Mrd. € prognostiziert. Die aus den Steuereinnahmen des Bundes finanzierten Einnahmen der EU (Eigenmittel aus Mehrwertsteuer und Bruttonationaleinkommen) einschließlich der Zölle stiegen von rd. 24,5 Mrd. € im Jahr 2011 auf rd. 31,0 Mrd. € im Jahr 2014. 2019 sollen diese rd. 35,5 Mrd. € betragen.

Von den Gemeinschaftsteuern sind wegen ihres hohen Aufkommens für den Bund und die Länder vor allem die Steuern vom Umsatz und zusätzlich auch für die Gemeinden die einkommensabhängigen Steuerarten Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer bedeutsam. Im Jahr 2014 vereinnahmten aus diesen Steuerarten der Bund rd. 199,4 Mrd. €, die Länder rd. 181,2 Mrd. € und die Gemeinden rd. 36,1 Mrd. €.

Die Bundessteuern, wie z. B. Energie-, Tabak- und Versicherungsteuer und der Solidaritätszuschlag, betragen im Jahr 2014 rd. 101,8 Mrd. €. Die allein den Ländern zustehenden Steuern (z. B. Grunderwerb- und Erbschaftsteuer) sind mit rd. 17,6 Mrd. € im Jahr 2014 vergleichsweise gering. Die Gemeindesteuern des Jahres 2014 i. H. v. rd. 57,7 Mrd. € setzten sich vornehmlich aus der Gewerbesteuer (rd. 43,8 Mrd. €) und der Grundsteuer B (rd. 12,3 Mrd. €) zusammen. Jedoch werden auf die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden Umlagen u. a. allgemein für den Bund und die Länder, aber auch zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ erhoben, weshalb den Gemeinden von den vereinnahmten Gewerbesteuern im Jahr 2014 nur rd. 36,6 Mrd. € netto verblieben.²²

Die im Haushalt des Landes NRW verbuchten Steuereinnahmen betragen 2013 rd. 44,7 Mrd. € und haben im Jahr 2014 mit rd. 46,4 Mrd. € einen neuen Höchstwert erreicht.²³ Ihre Entwicklung stellt sich gegliedert nach einzelnen Steuerarten wie folgt dar:

22 Die verwendeten Daten sind den Ergebnissen der 143. und der 146. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ entnommen.

23 Die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen ab 1980 ist in der Stellungnahme des LRH an den Landtag NRW vom 16.10.2014 dargestellt (Stellungnahme 16/2205, S. 5).

Tabelle 6

Steuereinnahmen des Landes NRW *

Haushaltsjahr	Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)			Landessteuern			Steuereinnahmen		Steuerfinanzierungsquote **
	Lohnsteuer	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	sonstige Gemeinschaftsteuern	Grundwerbsteuer	Erb-schaftsteuer	sonstige Landessteuern	insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	
	in Mrd. €			in Mrd. €			in Mrd. €	in v. H.	
2011	13,2	16,2	8,8	1,3	1,1	0,6	41,1	8,1	73,6
2012	13,9	16,5	9,7	1,6	1,1	0,6	43,4	5,7	74,7
2013	14,6	16,6	10,0	1,7	1,1	0,6	44,7	2,9	75,4
2014	15,4	17,3	9,8	1,9	1,3	0,6	46,4	3,9	75,0
2015	16,0	17,9	9,9	2,3	1,4	0,7	48,2	3,8	75,5
2016	Die Steuereinnahmen sind in der Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs.16/6501) nicht nach Arten unterteilt.						50,6	5,0	77,6
2017							52,5	3,8	78,2
2018							54,7	4,1	80,1

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). Differenzen durch Rundungen. - ** Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben in v. H.

Die hohen Vorjahresveränderungsraten bei den insgesamt vereinnahmten Steuern des Landes der Jahre 2011 und 2012 mit rd. 8,1 v. H. und rd. 5,7 v. H. flachten im Jahr 2013 auf rd. 2,9 v. H. ab und stiegen 2014 wieder auf rd. 3,9 v. H. In der aktuellen Finanzplanung²⁴ wird für die Jahre 2015 bis 2018 mit Veränderungs-raten zwischen 3,5 v. H. und 4,1 v. H. pro Jahr gerechnet. Bis 2018 soll die Steuerfinanzierungsquote stetig bis auf rd. 80,1 v. H. bei einem Steueransatz von rd. 54,7 Mrd. € ansteigen. Zum Vergleich: In 2011 wurden rd. 73,6 v. H. der bereinigten Ausgaben durch die rd. 41,1 Mrd. € Steuereinnahmen finanziert. Zu berücksichtigen ist aber, dass die nach Redaktionsschluss der Mittelfristigen Finanzplanung am 11.07.2014 bekannt gewordenen Änderungen bei den Steuereinnahmeerwartungen nicht zu einer Fortschreibung der Planungsergebnisse bis 2018 geführt haben.²⁵ Nach Angaben des FM ist die Prognose für den mittelfristigen Zeitraum eher als eine Tendenzaussage anzusehen, die lediglich unter

24 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen (Drs. 16/6501, S. 31 f.). Die in der Tabelle 6 zu den Haushaltsjahren 2015 und 2016 aufgeführten Veränderungs-raten weichen von den in der Finanzplanung aufgeführten Veränderungs-raten ab, da die Jahre 2014 und 2015 auf anderen bzw. aktuelleren Datengrundlagen beruhen.

25 In der zum HG 2015 abgegebenen Stellungnahme vom 16.10.2014 an den Landtag NRW hat der LRH erklärt, dass es zur Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse wünschenswert wäre, wenn die Planungsergebnisse der Jahre 2016 bis 2018 fortgeschrieben werden würden. Erst dann könnte auch beurteilt werden, ob die zu hohen Steuererwartungen für die Jahre 2016 bis 2018 durch höhere Zuweisungen des Bundes und aus dem Länderfinanzausgleich oder geringere Ausgaben kompensiert werden könnten (Stellungnahme 16/2205, S. 6).

ganz bestimmten Voraussetzungen und Bedingungen gilt und deren absolute Höhe sich z. B. schon dann ändert, wenn das Aufkommen im Basisjahr zu hoch oder zu niedrig prognostiziert wurde.²⁶

Der Landesgesetzgeber hat den Grunderwerbsteuersatz zum 01.01.2015 von 5,0 v. H. auf 6,5 v. H. – also um 30,0 v. H. – erhöht.²⁷ Die Ankündigung dieser Steuersatzerhöhung dürfte – neben den weiterhin niedrigen Zinsen für Investitionskredite und für alternative Geldanlagen – mitursächlich für die in 2014 nochmals erhöhten Einnahmen bei der Grunderwerbsteuer sein.²⁸

Das FM legte den in der vorstehenden Tabelle aufgeführten Steueransätzen für die Jahre 2016 bis 2018 die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2014 zugrunde. Da das bundesweite Ergebnis dieser Schätzung geringfügig unter der davorliegenden Schätzung lag, wurden die Steueransätze für die Jahre 2016 und 2017 im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung leicht abgeschmolzen.²⁹ In dem Entwurf des 2. NHG 2015 wurden die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2015 berücksichtigt und damit die Erhöhung der Steueransätze um 360 Mio. € auf rd. 48,5 Mrd. € begründet.³⁰ Trotz der Ansatzverringerungen für die Finanzplanungsjahre 2016 bis 2017 und der Ansatzerhöhung für 2015 liegen die jährlichen Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes NRW in diesen Planungsjahren über den vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im Mai 2015 für die Länder prognostizierten Raten von 3,3 v. H. bis zu 3,8 v. H.³¹

2.2 Transfereinnahmen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (Transfereinnahmen) sind nach den Steuereinnahmen die zweitgrößte Einnahmequelle des Landes. Die aus dem öffentlichen Bereich stammenden Zuweisungen machen dabei den größeren Anteil aus.

Ihre Entwicklung in den letzten drei Jahren (Ist-Ergebnisse) und im Haushaltsjahr 2015 (Prognose) ist nachstehend dargestellt: ³²

26 Finanzbericht 2015, Nr. 3.5 Zuverlässigkeit der Schätzergebnisse in NRW (Drs. 16/6501, S. A 25).

27 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 18.12.2014 (GV. NRW. S. 954).

28 Zur Entwicklung des Grunderwerbsteueraufkommens siehe Drs. 16/8606 und Vorlage 16/2546.

29 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen (Drs. 16/6501, S. 32).

30 Drs. 16/8650, S. 2 und 23.

31 Zur Tragweite möglicher Abweichungen von unterschiedlichen Einschätzungen vgl. nachstehende Ausführungen zu Nr. 4.4.

32 Die Haushaltsstellen einschließlich der Zweckbestimmungen der Transfereinnahmen mit Beträgen über 100 Mio. € wurden im Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.2, S. 33 ff., einzeln aufgeführt.

Tabelle 7

Transfereinnahmen (in Mio. €) *

Obergruppen		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Soll 2015
21	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	2.791,3	2.645,2	3.324,8	3.503,5
22	Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
23	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	3.916,9	4.642,5	5.125,8	5.363,0
26	Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen	93,7	80,1	96,7	88,1
27	Zuschüsse von der EU	32,2	108,0	170,8	296,3
28	Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	121,4	92,3	92,8	72,9
29	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	0,0	0,0	0,0	0,0
33	Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	1.146,0	1.174,9	1.118,5	953,6
34	Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	170,7	222,5	221,8	458,4
Transfereinnahmen insgesamt		8.272,2	8.965,5	10.151,3	10.735,8

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2015 nach Nachtragshaushaltsplan. Differenzen durch Rundungen.

Die allgemeinen (nicht zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 21) enthalten u. a. die Bundesergänzungszuweisungen und die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Die Bundesergänzungszuweisungen erhöhten sich von rd. 225,0 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 auf rd. 516,7 Mio. € im Haushaltsjahr 2014. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich stiegen in diesen Jahren von rd. 516,7 Mio. € auf rd. 904,6 Mio. €. Im Haushaltsplan 2015 sind 560,0 Mio. € Bundesergänzungszuweisungen und 1.040,0 Mio. € Zuweisungen von anderen Ländern nach Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) veranschlagt. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Steuerschätzung vom Mai 2015 sollen mit dem 2. NHG 2015 die Einnahmeansätze bei den Bundesergänzungszuweisungen um 80,0 Mio. € auf 480,0 Mio. € und beim Länderfinanzausgleich um 120,0 Mio. € auf 920,0 Mio. € reduziert werden.³³

Der LRH hat in seiner Stellungnahme³⁴ an den Landtag NRW zum HG 2015 darauf hingewiesen, dass sowohl die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) als auch die Einnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen

33 Drs. 16/8650, S. 23 f.

34 Stellungnahme 16/2205, Antwort auf Frage 3, S. 8 f.

abhängig sind von der Finanzkraft des Landes NRW im Vergleich zum Länderdurchschnitt. Die Planung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus Bundesergänzungszuweisungen für den gesamten Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung lässt darauf schließen, dass bis 2018 von einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft Nordrhein-Westfalens ausgegangen wird.

In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass die horizontale Steuer- bzw. Finanzkraftangleichung zwischen den Ländern nicht nur durch den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erfolgt, sondern auch durch die vorgelegte Umsatzsteuerverteilung. In der Finanzplanung beziffert das FM die auf NRW entfallenden Belastungen beim Umsatzsteuerausgleich für die Jahre 2014 bis 2018 auf jährlich rd. 2,5 Mrd. € bis rd. 2,9 Mrd. €. ³⁵ Der Landeshaushalt würde sich ohne Länderfinanz- und Umsatzsteuerausgleich insgesamt verbessern. Bei der anstehenden Reform des Finanzausgleichs der Länder fordert das FM, die Umverteilungen durch Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich in einem horizontalen Ausgleichselement abzubilden und die strukturwandelbezogenen Lasten in den Ballungsräumen des Ruhrgebiets und der Rheinschiene im Länderfinanzausgleich besonders zu berücksichtigen. ³⁶

Neben den allgemeinen Zuweisungen sind die sonstigen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 23) wegen ihres Volumens von besonderer Bedeutung. Hierzu zählen u. a. die Zuweisungen der Regionalisierungsmittel des Bundes zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr (Kapitel 09 110 Titel 231 10: rd. 1.150,3 Mio. € im Haushaltsjahr 2014) sowie die Beteiligungen des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Kapitel 11 025 Titel 231 10: rd. 1.130,7 Mio. € im Haushaltsjahr 2014) und an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Kapitel 11 025 Titel 231 20: rd. 1.443,0 Mio. € im Haushaltsjahr 2014). Diese Einnahmen sind jedoch zweckgebunden. Sie können – genauso wie viele andere Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen – nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden. Aufgrund dieser „durchlaufenden Haushaltsposten“ steigt das Haushaltsvolumen des Landes; das Land kann aber über diese Mittel nicht frei verfügen. ³⁷

2.3 Einnahmen aus Kredit- und Darlehensgeschäften

Die im Haushalt des Landes veranschlagten Einnahmen aus Schuldenaufnahmen sind tendenziell rückläufig. Sie nahmen im Vergleich der Jahre 2011 mit rd. 3.167,6 Mio. € und 2014 mit rd. 2.425,2 Mio. € – trotz eines vorübergehenden Anstiegs im Jahr 2012, der u. a. durch die Beteiligung an der Portigon AG mit 1.000,0 Mio. € bedingt war – um rd. 23,4 v. H. ab. Schließlich erzielt das Land Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen sowie Zinseinnahmen. Die Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

³⁵ Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drs. 16/6501, S. 33 f.).

³⁶ Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.2, S. 36. Zur künftigen Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzw. des Länderfinanzausgleichs und des Solidaritätszuschlags haben die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Fraktion der CDU und die Fraktion der FDP Anträge in den Landtag eingebracht (Drs. 16/8103, 16/1911 und 16/8202). Ein gemeinsamer Änderungsantrag (Drs. 16/8822) fand in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 02.06.2015 die Zustimmung der Fraktionen der SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

³⁷ Siehe hierzu nachstehende Ausführungen zu Nr. 2.7.

Tabelle 8

Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, Darlehensrückflüssen und Gewährleistungsansprüchen sowie Zinsen *

Haushaltsjahr	Schuldenaufnahmen	Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	Zinseinnahmen
2011	3.167,6	595,5	178,8
2012	3.836,4	607,3	159,1
2013	3.313,6	604,7	141,6
2014	2.425,2	610,4	124,6
2015	2.083,0	628,5	111,5
2016	1.529,0	643,0	98,0
2017	1.443,0	659,0	85,0
2018	828,0	666,0	70,0

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). Differenzen durch Rundungen.

Die tendenzielle Zunahme bei den Darlehensrückflüssen und die Abnahme bei den Zinseinnahmen sind im Wesentlichen durch das Annuitätendarlehen für den BLB NRW begründet. Das Darlehen wurde als Wertersatz für die Überlassung des Grundvermögens des Landes vereinbart. Ursprünglich hat es zum 01.01.2001 nominal rd. 6.154,0 Mio. € betragen. Aufgrund dieses Darlehens zahlte der BLB NRW an das Land von 2001 bis 2013 insgesamt rd. 7.634,1 Mio. € für Zinsen, Finanzierungsanlastung und Tilgungen (pro Jahr zwischen rd. 517,3 Mio. € und rd. 750,7 Mio. €). Im Haushaltsjahr 2014 vereinnahmte das Land rd. 122,7 Mio. € Zinsen und rd. 414,6 Mio. € Tilgungen (Kapitel 12 700 Titel 161 00 und 182 10). Der derzeitige jährliche Kapitaldienst von rd. 537,3 Mio. € soll bis 2019 fortgeführt werden. Die Schlusszahlungen werden 2020 fällig. Aus dem Annuitätendarlehen wird der Landeshaushalt aller Voraussicht nach ab 2021 keine Einnahmen mehr erzielen. Deshalb dürften die Darlehensrückflüsse in den Jahren 2020 und 2021 deutlich zurückgehen.³⁸

Ferner erhält das Land Darlehensrückflüsse von der NRW.BANK aufgrund von Tilgungen aus Wohnraumförderdarlehen. Diese Mittel sind für den Schuldendienst an den Bund bestimmt. Sie betragen 100,3 Mio. € im Haushaltsjahr 2014; für das Haushaltsjahr 2015 werden 98,7 Mio. € erwartet.³⁹

38 Zur Entwicklung des Annuitätendarlehens für die Jahre 2001 bis zum 1. Halbjahr 2014 siehe nachstehende Ausführungen zu Nr. 4.3 und für die Jahre 2014 bis 2020 Vorlage 16/2229, S. 14.

39 Siehe Erläuterungen zu Kapitel 20 610 Titel 181 00 im Haushaltsplan 2014 und Vorlage 16/2202, S. 33 f.

2.4 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsbezüge und Beihilfen) weisen über den Zeitraum der vergangenen vier Jahre bis zum Ende der aktuellen Finanzplanung eine steigende Entwicklung auf:

Tabelle 9

Gesamtpersonalausgaben im Landeshaushalt *

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote **	Personal- steuer- quote ***
	in Mio. €	in v. H.		
2011	21.117,9	3,2	37,9	51,4
2012	21.771,0	3,1	37,4	50,1
2013	22.207,1	2,0	37,5	49,7
2014	23.108,5	4,1	37,4	49,8
2015	24.334,8	5,3	38,2	50,5
2016	24.871,0	2,2	38,2	49,2
2017	25.467,0	2,4	37,9	48,5
2018	25.939,0	1,9	38,0	47,4

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H. – *** Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.

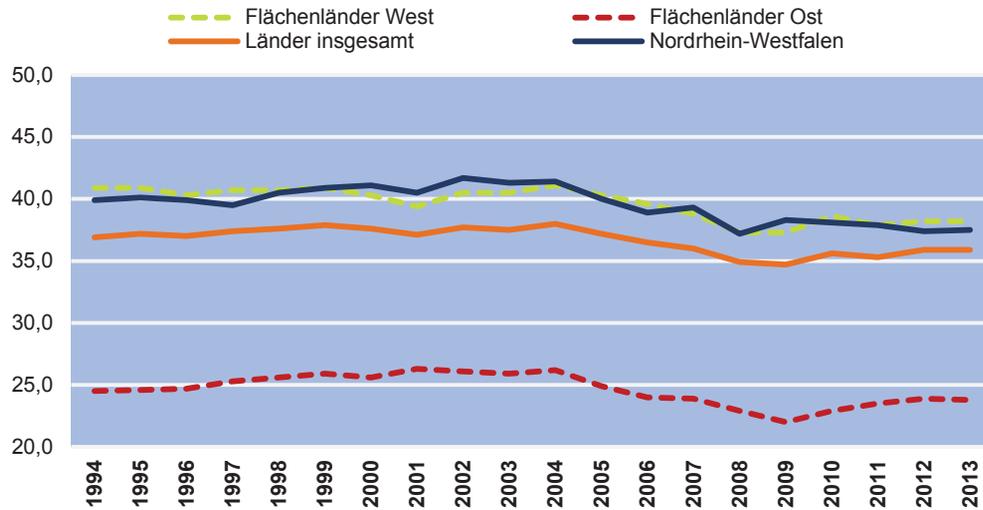
Die in der Tabelle aufgeführten Ausgaben für das Personal beziehen sich ausschließlich auf die im Landeshaushalt veranschlagten Mittel. Die Personalausgaben von aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Einheiten sind nicht erfasst.

Die Personalausgabenquote des Landes NRW hat in den vergangenen zwanzig Jahren einen ähnlichen Verlauf genommen wie die der Flächenländer West. Die Personalausgaben der Flächenländer West und Nordrhein-Westfalens nehmen im Vergleich zu der Ländergesamtheit und den Flächenländern Ost einen deutlich höheren Anteil an den bereinigten Ausgaben ein.

Abbildung 3

Personalausgabenquoten der Länder *

Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H.



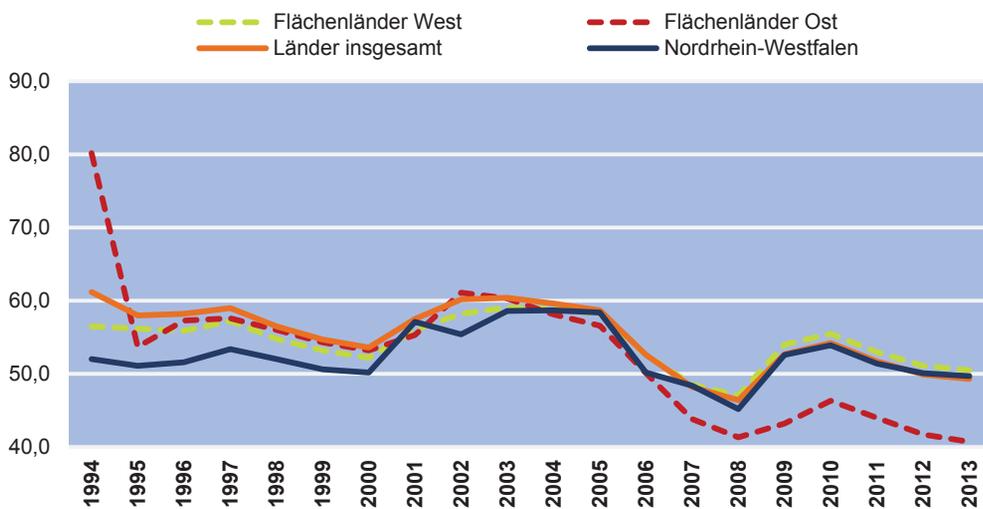
* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2015 (Drs. 16/6501) jeweils aus der Tabelle „Personalausgabenquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Personalsteuerquote des Landes NRW liegt seit 2006 knapp unter dem Durchschnitt der Flächenländer West; damit werden in NRW prozentual weniger Steuereinnahmen für die Personalausgaben im Landeshaushalt gebunden.

Abbildung 4

Personalsteuerquoten der Länder *

Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.



* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2015 (Drs. 16/6501) jeweils aus der Tabelle „Personalsteuerquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Bei der Bewertung der beiden Diagramme sind allerdings die Verlagerung von Aufgaben aus den Kernverwaltungen, die nicht einheitlichen Kommunalisierungsgrade sowie die in unterschiedlicher Höhe anfallenden Versorgungsausgaben zu berücksichtigen. Letztere sind in den neuen Ländern geringer.

Um die entsprechenden Belastungen für den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt zu verdeutlichen, werden zunächst die Bezüge, Nebenleistungen⁴⁰ und Beihilfen für aktive Bedienstete und im Weiteren die Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger thematisiert. Eine differenzierte Betrachtung der Personalausgaben hilft auch bei der Beurteilung personalwirtschaftlicher Maßnahmen wie z. B. Stellen(bestands)veränderungen durch Aufgabenveränderungen, Umstrukturierungen oder eine Änderung der regelmäßig zu leistenden Arbeitszeit, die unmittelbaren Einfluss auf die Ausgaben für aktive Bedienstete haben. Auf die Versorgungsausgaben wirken sich solche Maßnahmen i. d. R. erst langfristig aus.

Mit dem Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 vom 16.07.2013⁴¹ wurden nur die (Versorgungs-) Bezüge für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 entsprechend dem Ergebnis der Tarifverhandlungen um insgesamt rd. 5,6 v. H. und der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 um insgesamt rd. 2,0 v. H. erhöht. Der VerfGH hat entschieden, dass diese Regelungen mit Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sind, soweit die Bezüge der Besoldungs- und Versorgungsempfänger der Besoldungsgruppen A 11 bis A 16 sowie der Besoldungsordnungen B, C, H, R und W betroffen sind.⁴² Am 05.11.2014 beschloss der Landtag NRW das Gesetz⁴³, mit dem die bisher festgesetzten Grundgehaltssätze ab der Besoldungsgruppe A 11 und der anderen Besoldungsordnungen angehoben wurden. Aufgrund der z. T. rückwirkenden Erhöhung der Dienst- und Versorgungsbezüge für die Jahre 2013 und 2014 wurden im Nachtragshaushaltsplan 2014 zusätzliche Ausgaben i. H. v. 433 Mio. € etatisiert.⁴⁴

-
- 40 Zu den Nebenleistungen zählen z. B. Aufwandsentschädigungen und Dienstbekleidungszuschüsse.
- 41 Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16.07.2013 (GV. NRW. S. 486).
- 42 Urteil vom 01.07.2014 (VerfGH 21/13).
- 43 Gesetz zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 Nordrhein-Westfalen vom 11.11.2014 (GV. NRW. S. 734).
- 44 Bei Kapitel 20 020 Titel 461 11 erfolgte eine zentrale Veranschlagung der Personalmehrausgaben infolge des Änderungsgesetzes.

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete

Die Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete stellen sich für die Jahre 2011 bis 2014 und für den Zeitraum der aktuellen Finanzplanung wie folgt dar:

Tabelle 10

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete *

Haushaltsjahr	Bezüge und Nebenleistungen				Beihilfen	insgesamt (OGr. 42 und Gr. 441)
	insgesamt (OGr. 42)	der Beamtinnen und Beamten sowie Richter/-innen (Gr. 422)	als Zuführung an die Versorgungsrücklage (Gr. 424)	als Entgelte der Arbeitnehmer/-innen (Gr. 428)	an Beamtinnen und Beamte, Richter/-innen sowie Arbeitnehmer/-innen (Gr. 441) **	
in Mio. €						
2011	13.908,5	10.666,2	93,4	2.995,4	600,5	14.509,0
2012	14.226,8	10.881,5	95,6	3.096,9	653,5	14.880,3
2013	14.381,3	10.934,4	121,9	3.179,8	650,6	15.031,9
2014	14.730,5	11.191,3	147,1	3.229,1	612,9	15.343,4
2015	14.782,1	11.881,6	175,0	2.581,5	689,6	15.471,7
2016	14.743,9	Die Personalausgaben sind in der Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs.16/6501) nicht nach Gruppen unterteilt.			710,3	15.454,2
2017	14.777,1				731,6	15.508,7
2018	14.545,0				753,5	15.298,5

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Angaben des FM (Drs. 16/6925 und Vorlage 16/2229, Anlage 6). Differenzen durch Rundungen. – ** Hierunter sind die Beihilfen erfasst, die nicht an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dgl. geleistet werden.

Die für die Jahre 2016 bis 2018 aufgeführten Bezüge und Nebenleistungen berücksichtigen nicht die Folgewirkungen der nachträglichen Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge für 2013/2014, da eine Aktualisierung der Mittelfristigen Finanzplanung nicht vorgenommen wurde.⁴⁵ Die ab 2015 zu erwartenden Haushaltsmehrbelastungen wurden auf rd. 483 Mio. € pro Jahr beziffert.⁴⁶

45 Der LRH hat in seiner Stellungnahme vom 16.10.2014 an den Landtag NRW anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23.10.2014 zum HG 2015 darauf hingewiesen, dass die Mittelfristige Finanzplanung durch die mit Ergänzungsvorlagen vorgenommenen Änderungen in einigen Bereichen überholt ist (Stellungnahme 16/2205, erster Punkt der Zusammenfassung, S. 2).

46 Drs. 16/6688, S. 2.

Das FM hat in einer Ergänzungsvorlage zum Entwurf des HG 2015 erklärt, diese strukturellen Mehrausgaben in den Jahren 2015 bis 2017 durch Einsparungen von jeweils 160 Mio. € bei den Personalausgaben kompensieren zu wollen, um im Jahr 2018 die vorgesehene Nettoneuverschuldung von rd. 700 Mio. € zu erreichen. Aus diesem Grund wurden die Personalausgaben gegenüber dem Haushaltsplanentwurf 2015 im Ergebnis (nur) um 323 Mio. € anstatt um 483 Mio. € erhöht.⁴⁷ Die bislang in der Mittelfristigen Finanzplanung nicht berücksichtigten Personalmehrausgaben verteilen sich auf die Bezüge der aktiven und der im Ruhestand befindlichen Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter. Die am 20.05.2015 zwischen der Landesregierung und Vertretern von Gewerkschaften und Verbänden getroffene Vereinbarung zur Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge für die Jahre 2015 und 2016 konnte in der Finanzplanung 2014 bis 2018 nicht berücksichtigt werden.⁴⁸ Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge auf die Finanzplanung 2015 bis 2019 auswirken wird und ob die ursprünglich angekündigten Einsparungen bei den Personalausgaben realisiert werden, um die Mehrausgaben bis 2018 auszugleichen.

Die Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes NRW“ (nachstehend bezeichnet mit „Versorgungsrücklage“) berechnen sich nach den Ist-Ausgaben für Besoldung und Versorgung des jeweiligen Vorjahres und einem bestimmten Vomhundertsatz. Nach zwischenzeitlicher Aussetzung erhöht sich der Vomhundertsatz seit 2013 wieder, weshalb die Zuführungen an die „Versorgungsrücklage“ sowohl bei den unter den Bezügen verbuchten (Gr. 424) als auch bei den unter den Versorgungsbezügen verbuchten Ausgaben (Gr. 434, siehe Tabelle 11) stärker zunehmen.⁴⁹ Der Rückgang bei den Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen von 14.777,1 Mio. € im Jahr 2017 auf 14.545,0 Mio. € im Jahr 2018 ist durch die in 2017 vorgesehene letztmalige Zuführung an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ begründet.⁵⁰ Über Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens hat der Gesetzgeber im Jahr 2017 zu entscheiden. Die Ablieferungen dürfen frühestens ab dem 01.01.2018 erfolgen.⁵¹

Die Entwicklung der Bezüge für die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird nicht allein durch Besoldungsanpassungen und Tarifierhöhungen beeinflusst, sondern auch durch die Anzahl der (besetzten) Stellen und deren Wertigkeiten. Wie die Entwicklung seit 1995 zeigt, ist die Stellenanzahl des Landes insbesondere in den letzten acht Jahren nicht nennenswert gesunken.

47 Schreiben des FM vom 02.09.2014 an die Präsidentin des Landtags NRW (Drs. 16/6710).

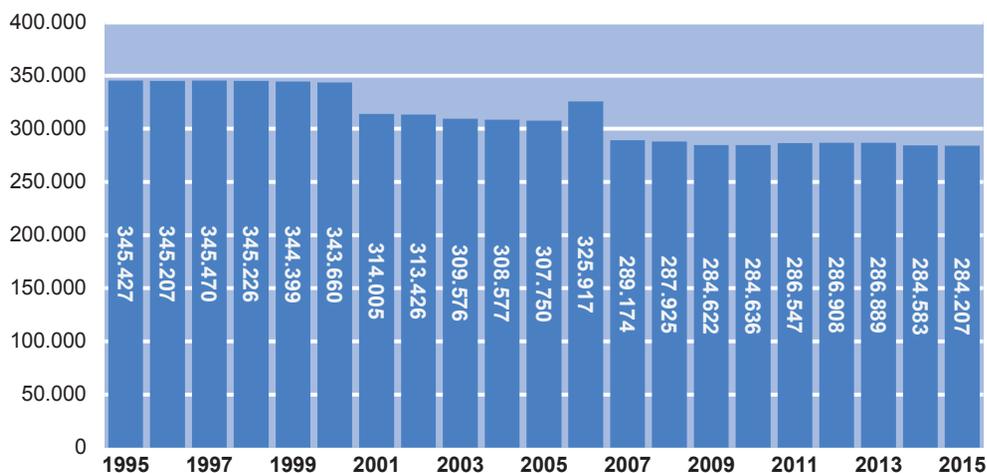
48 Das Gesprächsergebnis zwischen der Landesregierung und Vertretern von Gewerkschaften und Verbänden zur Besoldungserhöhung kann auf den Internetseiten des FM abgerufen werden (www.fm.nrw.de/presse/anlagen/20150520_vereinbarung.pdf).

49 Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.4.1, S. 40 f.

50 Vorlage 16/2229, Anlage 6, S. 6. Zur Gesamtauswirkung des Wegfalls der Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ siehe auch Stellungnahme des LRH vom 16.10.2014 an den Landtag NRW anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23.10.2014 zum NHG 2014 (Stellungnahme 16/2206, dritter Punkt der Zusammenfassung, S. 2).

51 § 7 Abs. 2 und 3 des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz – EFoG) vom 20.04.1999 (GV. NRW. S. 174), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20.12.2007 (GV. NRW. S. 750).

Abbildung 5

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

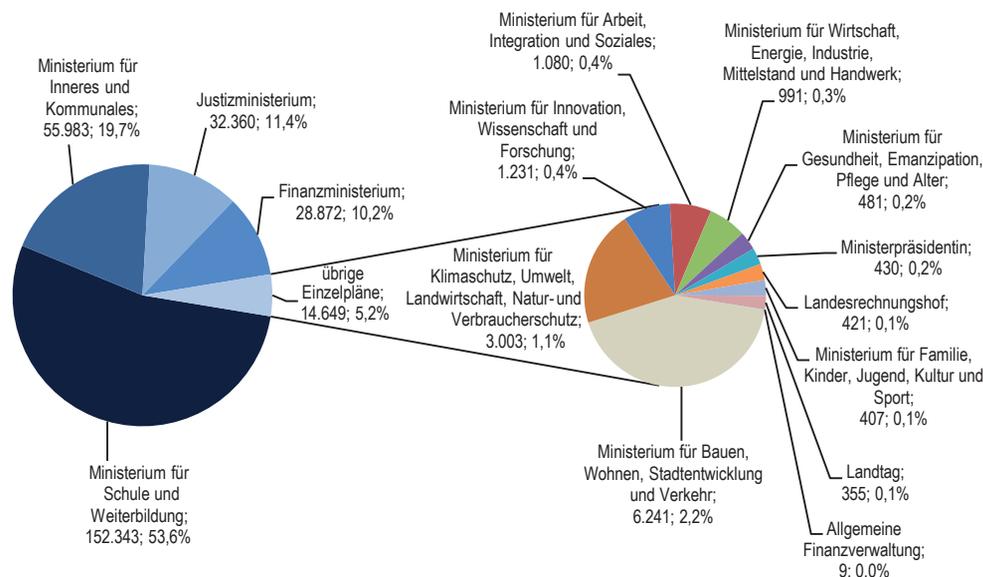
* 1995 bis 2001 nach Vorlagen 14/206 und 14/395; 2002 bis 2015 nach jeweiligem Haushaltsplan.

Die Stellenreduzierung von 2013 nach 2014 erfolgte überwiegend im Bereich Schule und war im Wesentlichen durch einen Sondereffekt begründet.⁵² Die Stellenübersicht zum beschlossenen Haushaltsplan 2015 sieht eine Reduzierung des Bestandes um 376 Stellen – d. h. um rd. 0,1 v. H. – auf 284.207 Stellen vor.⁵³ Diese Stellenanzahl wurde durch den am 20.03.2015 beschlossenen Nachtragshaushalt für 2015 wieder erhöht. Wegen der veränderten Sicherheitslage wurden 25 zusätzliche Planstellen für den Verfassungsschutz und 120 zusätzliche Einstellungsermächtigungen für Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter bereitgestellt.⁵⁴ Mit einem zweiten Nachtrag zum Haushaltsplan 2015 soll der Stellenbestand um 807 weitere Stellen auf insgesamt 285.039 Stellen erhöht werden. Diese Stellenbestandsausweitung wird im Wesentlichen mit der zunehmenden Zahl an Asylbewerberinnen und Asylbewerbern begründet, mit der ein Mehrbedarf an Planstellen für die Versorgung, Bildung und Betreuung der Flüchtlinge verbunden sei.⁵⁵

Die Verteilung des Stellenbestandes auf die Ressorts (Einzelpläne) stellt sich nach dem Haushaltsplan 2015 wie folgt dar:

- 52 Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.4.1, S. 41. Der Sondereffekt beruht auf einer Absetzung von Stellen, die ab dem Schuljahr 2014/2015 nicht mehr zum Ausgleich für die Rückgabe der Vorgriffsstunde benötigt werden.
- 53 Haushaltsplan 2015, Anlage 6.1, S. 90 f.
- 54 Pressemitteilungen des FM „Nachtragshaushalt 2015: Landesregierung stärkt Polizei und Verfassungsschutz“ vom 24.02.2015 (www.fm.nrw.de/presse/2015_02_24_NachtragHH_Polizei.php) und „Landtag beschließt Nachtragshaushalt 2015“ vom 20.03.2015 (www.fm.nrw.de/presse/2015_03_20_Nachtragshaushalt.php). NHG 2015 vom 25.03.2015 (GV. NRW. S. 298).
- 55 Pressemitteilung des FM vom 12.05.2015 „Land stellt 180 Millionen Euro und 792 Stellen für die Bildung und Betreuung von Flüchtlingen bereit“ (www.fm.nrw.de/presse/2015_05_12_Nachtragshaushalt.php) und Drs. 16/8650, S. 1 f., 17, 21 und 24.

Abbildung 6

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Einzelplänen, Haushaltsplan 2015


Das Personal wird vor allem in Schulen, Polizeidienststellen, Gerichten und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugseinrichtungen und Finanzämtern eingesetzt. Das FM hat mit Verweis auf die im Vergleich zu anderen Ländern sehr hohe Siedlungsdichte Nordrhein-Westfalens erklärt, dass die Zahl der notwendigen Stellen in diesen Bereichen nicht mit der Größe eines Landes sinkt, sondern mit der Dichte der Stadtbevölkerung und den damit einhergehenden soziodemografischen Strukturen ansteigt.⁵⁶ Jedoch kann – ungeachtet der besonderen Bedeutung der dort erledigten Aufgaben für das Gemeinwohl in den staatlichen Kernbereichen Bildungswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und Finanzverwaltung – eine signifikante Reduzierung der Personalausgaben nur gelingen, wenn der Stellenbestand auch in diesen personalintensiven Ressorts nennenswert zurückgeführt wird. Über die angekündigten zusätzlichen Einsparungen bei den Personalausgaben von jährlich 160 Mio. € bis 2017 zur Erreichung der 2018er-Planungswerte hinaus, sind jedoch weitere Sparanstrengungen notwendig, um in 2020 einen ohne Krediteinnahmen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können.

Der Landtag hat zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in NRW unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 eine Enquetekommission eingesetzt.⁵⁷

Als Folge der hohen Einstellungszahlen in den 1970er und 1980er Jahren verfügt das Land NRW heute über eine in großen Teilen ältere Belegschaft.⁵⁸ Am 30.06.2013 wies das aktive Personal des Landes folgende Altersstruktur auf:

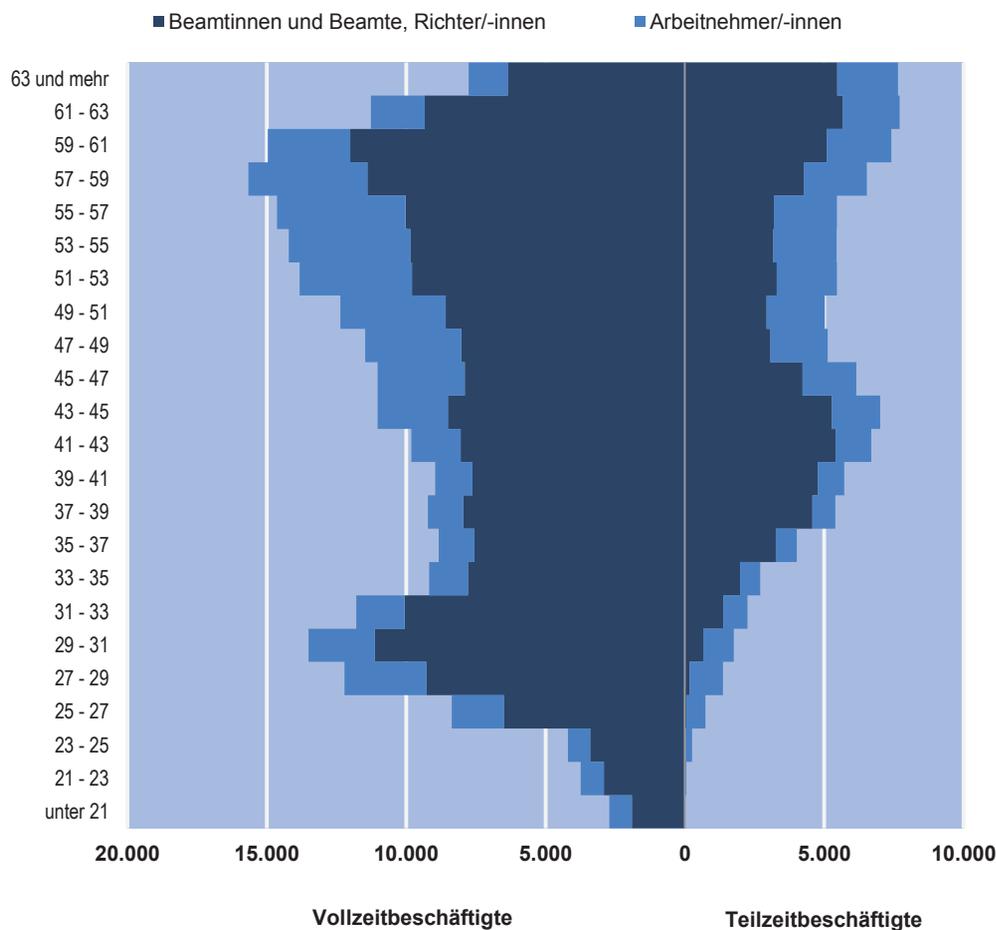
56 Drs. 16/8012, S. 5 f.

57 Drs. 16/2133 und Plenarbeschlussprotokoll 16/25.

58 Zur Entwicklung der Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.4.1, S. 42 f.

Abbildung 7

Aktives Personal des Landes am 30.06.2013 *
nach Altersgruppen in Jahren



* Anlage zu Drs. 16/8155: Personal der öffentlichen Verwaltung in NRW 2013 - IT.NRW.

Das durchschnittliche Pensionseintrittsalter im Jahr 2014 lag bei 62,81 Jahren. Dies dürfte die verhältnismäßig geringere Anzahl der über 62-jährigen Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter erklären, wobei zu beachten ist, dass u. a. für Polizei- und Justizvollzug besondere Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand gelten.⁵⁹

In den kommenden Jahren wird überdurchschnittlich viel Personal aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Hierin liegt eine Chance, durch Stellenabbau in relativ kurzer Zeit die Personalausgaben für die aktiven Bediensteten zu reduzieren.

59 Drs. 16/8155.

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

Die Entwicklung der Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger ist in der nachstehenden Übersicht dargestellt:

Table 11

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen *

Haus- halts- jahr	Versorgungsbezüge			Beihilfen	insgesamt (OGr. 43 und Gr. 446)	Bezüge und Beihilfen für Versor- gungs- empfänger/ -innen im Verhältnis zu denen für aktive Bedienstete
	insgesamt (OGr. 43)	der Beamtinnen und Beamten sowie Richter/ -innen und deren Hinter- bliebenen (Gr. 432)	als Zuführung an die Versor- gungs- rücklage (Gr. 434)	für Versorgungs- empfänger/ -innen (Gr. 446)		
in Mio. €						
2011	5.427,0	5.212,6	118,5	982,1	6.409,1	44/100
2012	5.668,0	5.436,1	137,5	1.011,1	6.679,1	45/100
2013	5.934,4	5.669,2	174,8	1.026,1	6.960,5	46/100
2014	6.380,9	6.096,9	193,7	1.159,9	7.540,8	49/100
2015	6.577,0	6.268,8	215,0	1.128,7	7.705,7	50/100
2016	6.667,7	6.332,8	244,0	1.185,1	7.852,8	51/100
2017	6.920,4	6.556,6	273,0	1.244,4	8.164,8	53/100
2018	6.850,0	6.759,1	–	1.306,6	8.156,6	53/100

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Angaben des FM (u. a. Drs. 16/6925 und Vorlage 16/2229, Anlage 6). Differenzen durch Rundungen.

Wie die Bezüge für die aktiven Bediensteten ist auch die Entwicklung der Versorgungsbezüge durch die nachträgliche Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2013/2014 und durch den Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage in 2018 gekennzeichnet. Die Versorgungsbezüge steigen jedoch stärker an. So betrug die Steigerungsrate von 2011 nach 2014 bei den Bezügen einschließlich der Nebenleistungen rd. 5,9 v. H. und bei den Versorgungsbezügen rd. 17,6 v. H. Dies liegt zum einen an der höherwertigeren Versorgungsstruktur und zum anderen an der zunehmenden Zahl der Versorgungsberechtigten.⁶⁰ Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger belief sich im Jahr 2013 auf rd. 179.600 Personen, für die Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 5,9 Mrd. € zu entrichten waren. Bis zum Jahr 2027 wird ein Anstieg auf rd. 229.700 Personen erwartet. Erst danach soll die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger leicht zurückgehen. Für das Jahr 2040 werden etwa 226.700 Personen mit Versorgungsansprüchen prognostiziert.⁶¹

⁶⁰ Vorlage 16/1649.

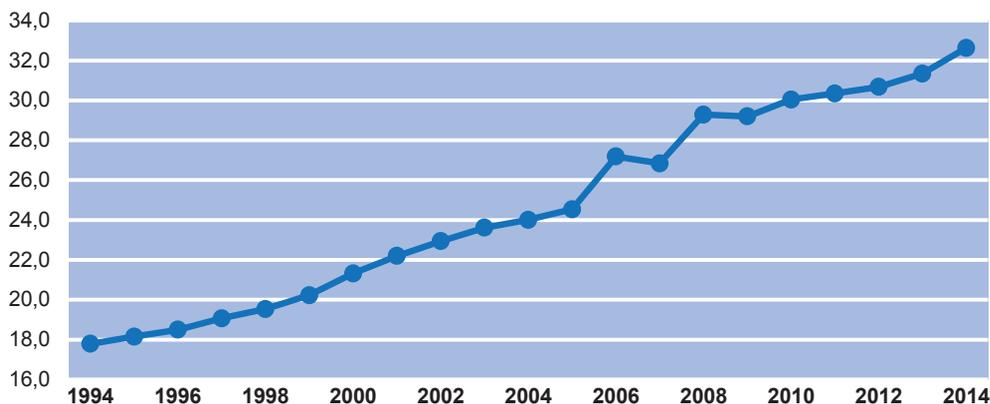
⁶¹ Siehe Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/6501, S. 39 f.) und Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.4.2, S. 45.

Ebenfalls von der Entwicklung der Anzahl der Versorgungsberechtigten geprägt, aber durch die steigende Lebenserwartung und den medizinischen Fortschritt besonders beeinflusst, sind deren Beihilfeausgaben. Sie liegen über denen für die aktiven Bediensteten und steigen dynamisch an. Ihre Steigerungsrate betrug von 2011 nach 2014 rd. 18,1 v. H. Das FM hat die durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen pro Beihilfeberechtigten für das Jahr 2013 ermittelt. Sie betrugen für aktive Bedienstete 2.341 € und für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger 5.659 €. Das Beihilferecht ist nach den Angaben des FM unter Berücksichtigung der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht u. a. an die Regelungen der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung angelehnt.⁶² Durch die Fürsorgepflicht dürfte der Gestaltungsspielraum des Landes in diesem Bereich eingeschränkt sein.

Als Folge der insgesamt stärker ansteigenden Ausgaben für die Versorgungsberechtigten nimmt auch das Verhältnis der Ausgaben für Bezüge und Beihilfen für diesen Personenkreis (sog. Versorgungsleistungen) zu denen für aktive Bedienstete deutlich zu. Lag dieses Verhältnis im Haushaltsjahr 2002 noch bei 30/100, befindet es sich aktuell bei etwa 50/100. Den vergleichsweise rasanten Anstieg verdeutlicht auch die langfristige Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den gesamten Personalausgaben:

Abbildung 8

Anteil der Versorgungsleistungen an den Gesamtpersonalausgaben (in v. H.) *



* 1994 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss.

Die vom Gesetzgeber zur Gegensteuerung getroffenen Maßnahmen, mit denen vor allem versucht wurde, kostendämpfende Reformen aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung zu übertragen, konnten die Entwicklung nicht aufhalten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand auf 67 Jahre und die Absenkung des Höchst-Versorgungsniveaus ähnlich der sogenannten „Riester-Treppe“ aus der Rentenanpassungsformel der gesetzlichen Rentenversicherung.⁶³

Die Vorsorgemaßnahmen der Mittelansparungen in den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ wirken sich erst mittel- bis langfristig aus. Die Bestände der Sondervermögen betragen Ende des Jahres 2013

62 Drs. 16/6559.

63 Stellungnahme 16/1754, S. 3.

rd. 4,4 Mrd. € (Versorgungsrücklage) und rd. 2,0 Mrd. € (Versorgungsfonds).⁶⁴ Nach einer Vorlage des FM wird – ausgehend von einem Ansparbetrag i. H. v. rd. 7,9 Mrd. € sowie einer schrittweisen Auflösung der Versorgungsrücklage ab dem Jahr 2021 auf der Grundlage einer entsprechenden Entscheidung des Gesetzgebers – von einer jährlichen Entlastung des Landeshaushalts i. H. v. rd. 600 Mio. € ausgegangen. Damit könnten lediglich die Spitzen der Versorgungslasten in den Jahren mit einer überaus hohen Anzahl an Versorgungsberechtigten abgemildert werden. Demgegenüber soll der „Versorgungsfonds“ dazu dienen, ab 2035 dauerhaft 70 v. H. der laufenden Versorgungsbezüge zu bedienen. Diese Deckung bezieht sich jedoch nur auf die Versorgungsausgaben derjenigen Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes, deren Dienstverhältnis zum Land nach dem 31.12.2005 begründet worden ist.⁶⁵ Die Zuführungsbeträge sollen nach der aktuellen Finanzplanung bis zum Jahr 2018 bis auf 900 Mio. € ansteigen.⁶⁶ Zum einen erhöht jede Neueinstellung eines Besoldungsberechtigten den Personenkreis, für den Zuführungen zu leisten sind.⁶⁷ Zum anderen muss der Zuführungsbetrag bei einer linearen Erhöhung der Besoldung entsprechend angepasst werden.⁶⁸ Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2014 betrug die Zuführungen noch rd. 510,4 Mio. €. ⁶⁹ Weil sie unter den besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) etatisiert sind, gehen sie nicht zu Lasten der Personalausgaben. Sie sind insbesondere keine investiven Ausgaben. Die Zuführungen bleiben bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos unberücksichtigt.⁷⁰

2.5 Ausgaben aus Kredit- und Darlehensgeschäften

Ungeachtet der fortdauernden Kreditaufnahme sind die Zinsausgaben (OGr. 56 und 57) weiter rückläufig. Sie fielen von rd. 4.333,4 Mio. € noch im Jahr 2011 auf rd. 3.575,8 Mio. € im Jahr 2014. Ursächlich für den deutlichen Rückgang um rd. 17,5 v. H. ist die Zinsentwicklung auf dem Kreditmarkt.

Als Konsequenz aus der fortwährenden Nettokreditaufnahme werden nur den öffentlichen Bereich betreffende Schulden effektiv getilgt; diese Tilgungen bewegen sich zwischen 100 und 200 Mio. € pro Jahr. Nettotilgungen an den Kreditmarkt erfolgen dagegen nicht. Bei den Ausgaben für Darlehensvergaben und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen machen sich die in 2011 und 2012 geleisteten Zahlungen i. H. v. rd. 255,4 Mio. € und rd. 113,4 Mio. € aus der Garantie bemerkbar, die die Risiken aus der Übertragung eines Portfolios strukturierter Wertpapiere der ehemaligen WestLB AG auf die Zweckgesellschaft „Phoenix“ (sog. Phoenix-Garantie) absichert.⁷¹

64 Siehe Jahresbericht 2012, Abschnitt A, Nr. 2.10, sowie Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/6501, S. 40 ff.).

65 Stellungnahme 16/1754, S. 26 f.

66 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/6501, S. 41).

67 § 15 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 14 EFG.

68 § 15 Abs. 1 Satz 2 EFG.

69 Kapitel 20 020 Titel 919 10.

70 Siehe vorstehende Ausführungen zur Ermittlung der bereinigten Ausgaben und des Finanzierungssaldos unter Nr. 2.

71 Siehe Kapitel 20 610 Titel 871 30 der Haushaltsrechnungen 2011 und 2012 und Jahresbericht 2014, Abschnitt B, Nr. 20.2.1.

Die Ausgaben für Zinsen, Tilgungen, Darlehensvergaben und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen sowie der Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 12

Ausgaben für Tilgungen, Darlehensvergaben und Gewährleistungsinanspruchnahmen sowie Zinsen *

Haushaltsjahr	Tilgungsausgaben	Darlehensvergaben und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen	Zinsausgaben	Anteil der Zinsausgaben an Kreditmarkt an den	
				bereinigten Einnahmen	bereinigten Ausgaben
				in v. H.	
in Mio. €			in v. H.		
2011	137,5	515,2	4.333,4	8,2	7,8
2012	128,5	389,6	4.140,7	7,6	7,1
2013	140,1	322,9	3.936,4	6,9	6,6
2014	128,1	281,5	3.575,8	6,0	5,8
2015	151,6	389,7	3.390,3	5,5	5,3
2016	146,0	410,0	3.645,0	5,7	5,6
2017	141,0	405,0	3.885,0	5,8	5,8
2018	136,0	405,0	4.230,0	6,2	6,2

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). Differenzen durch Rundungen.

In der Finanzplanung 2014 bis 2018 werden ab 2015 steigende Zinsausgaben zugrunde gelegt. Sie sollen im letzten Finanzplanungsjahr rd. 4.230 Mio. € betragen. Nach den Ausführungen des FM liegt den Ansätzen die Annahme zugrunde, dass die durchschnittliche Verzinsung neu aufgenommener festverzinslicher Haushaltskredite von rd. 1,5 v. H. im Jahr 2013 bis auf 3,5 v. H. im Jahr 2017 und 4,0 v. H. im Jahr 2018 ansteigt. Dass die Ansätze erneut unter denen der vorangegangenen Mittelfristigen Finanzplanung liegen, wird mit dem weiterhin extrem niedrigen Zinsniveau begründet, das dem Land bei seiner gesamten (Brutto-) Kreditaufnahme, d. h. bei der Nettokreditaufnahme und bei den nicht im Haushalt veranschlagten Kreditaufnahmen für Umschuldungen, zugutekommt. In den vergangenen Jahren konnten bei den Umschuldungen fällige Schuldscheine und Anleihen durch niedriger verzinsliche Papiere ersetzt werden, sodass seit 2008 trotz wachsendem Schuldenstand die Zinsausgaben Jahr für Jahr zurückgegangen sind. Erhöht sich das Zinsniveau, wird in Bezug auf die Umschuldungen dann der gegenteilige Effekt eintreten, weshalb trotz sinkender Nettoneuverschuldung die Zinsausgaben gegen Ende des Finanzplanungszeitraums sogar mit wachsender Dynamik steigen könnten.⁷²

72 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drs. 16/6501, S. 43).

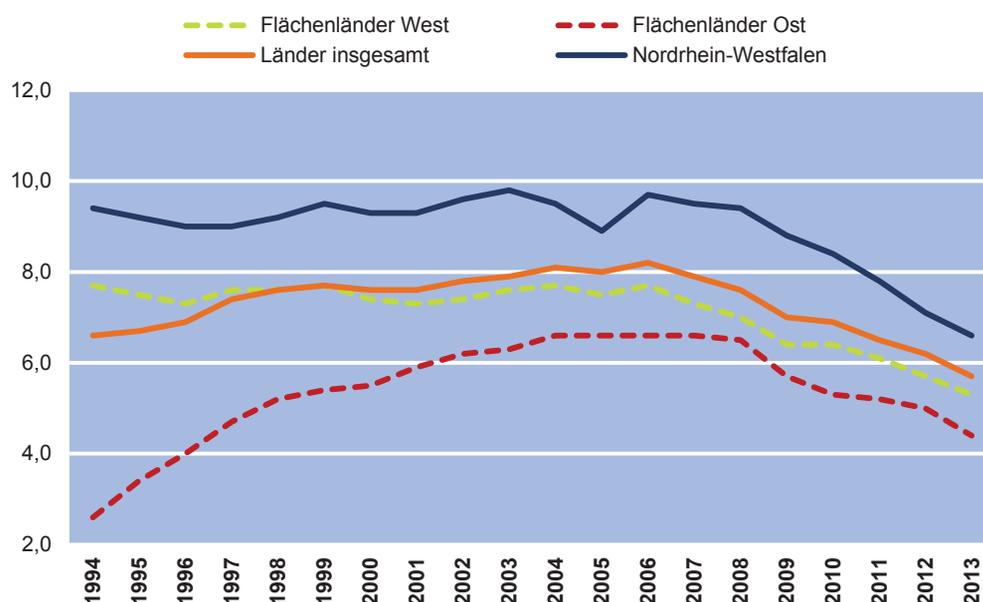
Im Hinblick auf möglicherweise steigende Zinssätze hat das FM seine vorsichtige Planung betont. Die mittelfristige Zinsentwicklung sei kein Haushaltsrisiko, sondern stelle einen erheblichen Risikopuffer dar, der in einer soliden Haushaltsplanung unerlässlich sei.⁷³ Verbleibt es weiterhin bei dem derzeitigen niedrigen Zinsniveau, dürfte sich der nach der Finanzplanung erwartete Anstieg der Zinsausgaben nicht realisieren. Insoweit sind hier Haushaltsverbesserungen zumindest kurzfristig möglich. Ein erheblicher Anteil des bisherigen Rückgangs der Nettoneuverschuldung ist auf die Zinsentwicklung seit 2008 zurückzuführen; er beruht nicht auf umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen. Allein der nominal zu verzeichnende Rückgang der Zinsausgaben von 2008 bis 2014 betrug rd. 1.240 Mio. €.

Der dennoch relativ hohe Anteil der allein auf die Zinsen entfallenden Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Zinslastquote) wird bei einem Vergleich des Landes NRW mit dem Durchschnitt der übrigen Länder ersichtlich.

Abbildung 9

Zinslastquoten der Länder *

Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Ausgaben in v. H.



* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2015 (Drs. 16/6501) jeweils aus der Tabelle „Zinslastquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Zinslastquote des Landes NRW ist – wegen der Entwicklung der Zinsausgaben – zwar weiterhin rückläufig. Sie liegt aber immer noch deutlich über den Durchschnittswerten der Flächenländer.

Im Hinblick auf die im Vergleich zu anderen Ländern hohe Zinsbelastung hat das FM für NRW bei der Verteilung der Solidarmittel gefordert, dass die Solidargemeinschaft auch strukturwandelbezogene Zinslasten aus Altschulden gemeinsam tragen solle.⁷⁴

73 Pressemitteilung des FM vom 16.01.2015 „Haushaltsabschluss 2014: NRW kommt mit 900 Millionen weniger an neuen Krediten aus“ (www.fm.nrw.de/presse/2015_01_16_haus.haltsabschluss.php).

74 Pressemitteilung des FM vom 24.03.2014 „NRW pocht auf gerechtere Verteilung und Transparenz im neuen Länderfinanzausgleich“ (www.fm.nrw.de/presse/2014_03_24_Symposium-LFA.php). Vgl. im Übrigen auch nachstehende Ausführungen zu Nr. 4.1.

2.6 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54) haben sich in den vergangenen drei Jahren trotz der Steigerungen bei den Mieten und Pachten sowie den Ausgaben zur Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude insgesamt nur geringfügig verändert. Sie stiegen von rd. 2.532,3 Mio. € im Haushaltsvollzug des Jahres 2012 auf rd. 2.597,6 Mio. € im Haushaltsvollzug des Jahres 2014 und damit um rd. 2,6 v. H.

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 13

Sächliche Verwaltungsausgaben (in Mio. €) *

Obergruppen/Gruppen		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Soll 2015
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben (insgesamt)	2.532,3	2.532,4	2.597,6	2.830,1
511	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	147,5	150,6	142,6	165,6
514	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	120,3	120,4	117,0	124,9
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	205,6	224,0	236,5	244,6
518	Mieten und Pachten	681,8	682,9	706,1	742,7
532	Auslagen in Rechtssachen	488,6	484,0	524,1	556,8
546	Sonstige Verwaltungsausgaben (soweit nicht Gruppen 531-545)	270,7	289,6	281,7	330,9
547	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	300,7	268,4	280,8	290,5

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2015 nach Nachtragshaushaltsplan. Gruppenausweisung, sofern Beträge über 100 Mio. €.

2.7 Transferausgaben

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

Tabelle 14

Transferausgaben *

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Anteil an den bereinigten Einnahmen	Anteil an den bereinigten Ausgaben
	in Mio. €	in v. H.		
2011	26.713,2	5,2	50,6	47,9
2012	27.663,7	3,6	50,7	47,6
2013	29.625,7	7,1	52,2	50,0
2014	31.719,3	7,1	52,9	51,3
2015	32.839,5	3,5	52,8	51,5
2016	33.338,0	1,5	51,8	51,2
2017	34.421,0	3,2	51,8	51,3
2018	34.758,0	1,0	50,9	50,9

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). Differenzen durch Rundungen.

Die Transferausgaben sind seit dem Jahr 2011 ständig – teils mit hohen Steigerungsraten von bis zu 7,1 v. H. – angestiegen. Ihre Entwicklung zeigt auch für den Haushalt 2015 und den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung eine weiterhin steigende Tendenz. Die Anteile der gesamten Transferausgaben an den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben haben auch im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2014 die 50-Prozent-Marke überschritten. Die Transferausgaben umfassen allerdings als Folge der Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt auch die Zuweisungen an Hochschulen, Universitätsklinika und Landesbetriebe. Etwaige Konsolidierungserfolge bei diesen ausgegliederten Einheiten, die weiterhin der Aufsicht des Landes unterliegen, könnten zu geringeren Transferausgaben führen.

Den weitaus größten Anteil der Transferausgaben erhalten jedoch die Gemeinden und Gemeindeverbände. Aus dem Steuerverbund wird den Kommunen im Landeshaushalt 2015 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 9.668,3 Mio. € zur Verfügung gestellt.⁷⁵ Zudem sind im Haushalt 2015 weitere Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände i. H. v. rd. 10.268,9 Mio. € nach Maßgabe des Landeshaushalts veranschlagt. Diese Ausgaben an die Kommunen trägt das Land jedoch nicht allein. Von den veran-

⁷⁵ Siehe hierzu Anlage 1 zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (GFG 2015) vom 18.12.2014 (GV. NRW. S. 933).

schlagten Mitteln entfallen knapp 5.600,1 Mio. € auf das Land, rd. 4.488,1 Mio. € auf den Bund und etwa 180,6 Mio. € auf die EU.⁷⁶ Das Land reicht im Hinblick auf die Zuweisungen des Bundes und der EU nur fremde Mittel weiter. Es kann über diese Gelder nicht frei verfügen.⁷⁷

Die Transferausgaben, nach den einzelnen OGr. unterteilt, stellen sich für die letzten drei Jahre (Ist-Ergebnisse) und für das Haushaltsjahr 2015 (Soll-Werte) wie folgt dar:⁷⁸

Tabelle 15

Transferausgaben nach Obergruppen (in Mio. €) *

Obergruppen		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Soll 2015
61	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	8.478,0	8.847,8	9.391,6	9.578,4
62	Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	95,6	89,6	86,5	86,1
63	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	5.881,2	6.542,7	7.547,4	8.190,6
66	Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	25,5	59,6	71,4	32,6
67	Erstattungen an sonstige Bereiche	141,6	135,5	182,1	158,9
68	Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	9.002,2	9.482,4	9.894,8	10.006,1
69	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	45,5	49,0	49,5	54,7
88	Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	2.371,0	2.527,1	2.518,5	2.628,8
89	Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.623,1	1.891,9	1.977,6	2.103,3
Transferausgaben insgesamt		27.663,7	29.625,7	31.719,3	32.839,5

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2015 nach Nachtragshaushaltsplan. Differenzen durch Rundungen.

Eine hohe Steigerung von 2012 nach 2014 haben die sonstigen zweckgebundenen Zuweisungen an den öffentlichen Bereich erfahren (OGr. 63). Hier macht sich vor allem die stärkere Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bemerkbar. Die Mittel werden an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet. Die Beteiligung des Bundes stieg von rd. 490,7 Mio. € in 2012 auf rd. 1.443,0 Mio. € in 2014. Der Bund hat die Kosten für diese Leistungen nunmehr vollständig übernommen.⁷⁹

76 Drs. 16/7890, Anlage 1.

77 Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nrn. 2 und 2.2.

78 Die Haushaltsstellen einschließlich der Zweckbestimmungen der Transferausgaben mit Beträgen über 300 Mio. € wurden im Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.7, S. 50 ff., einzeln aufgeführt.

79 Siehe Erläuterungen zu Kapitel 11 025 Titel 633 20 im Haushaltsplan 2014.

Die bereits angesprochenen Zuweisungen des Landes an die Kommunen haben bis in die jüngere Vergangenheit hinein – wegen gerichtlicher Entscheidungen (z. B. Einheitslasten) oder aufgrund politischer Entscheidungen (z. B. Stärkungspakt Stadtfinanzen) – zu höheren Haushaltsbelastungen des Landes geführt.⁸⁰

Hinzu kommt, dass sich 72 Städte und Gemeinden mit einer vor dem VerfGH erhobenen Verfassungsbeschwerde gegen ihren durch eine Solidaritätsumlage erhobenen Finanzierungsbeitrag wehren.⁸¹ Durch die Solidaritätsumlage sollen abundante⁸² Kommunen insgesamt rd. 775,5 Mio. € der Konsolidierungshilfen des Stärkungspakts finanzieren. Sollten die Regelungen zur Solidaritätsumlage nicht Bestand haben, könnten auf das Land weitere finanzielle Belastungen zukommen.

2.8 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen⁸³ haben sich im Haushaltsvollzug von 2011 bis 2013 rückläufig entwickelt. Von 2013 nach 2014 blieben sie mit rd. 5,2 Mrd. € nahezu unverändert. 2015 sollen die Investitionsausgaben auf etwa 5,7 Mrd. € steigen und danach bis 2018 auf einem Niveau zwischen 5,8 und 6,0 Mrd. € verbleiben.

Tabelle 16

Investitionsausgaben *

Haushaltsjahr	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 **
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	175,1	596,4	2.527,1	1.891,9	5.190,4	8,8
2014	197,3	497,2	2.518,5	1.977,6	5.190,6	8,4
2015	252,5	725,1	2.628,8	2.103,3	5.709,7	9,0
2016	279,0	743,0	2.632,0	2.178,0	5.832,0	8,9
2017	290,0	724,0	2.700,0	2.228,0	5.942,0	8,9
2018	279,0	679,0	2.752,0	2.162,0	5.872,0	8,6

* 2011 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H.

80 Hinsichtlich der Einzelheiten zu beiden Themenkomplexen siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.7, S. 55 f. Die aktuellen Erstattungsbeträge aus der Abrechnung der Einheitslasten können der Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 4.2 Einheitslasten (Drs. 16/6501, S. 61 f.), entnommen werden.

81 Pressemitteilung des VerfGH vom 08.12.2014 „Verfassungsbeschwerde gegen Solidaritätsumlage eingegangen“ (www.vgh.nrw.de/pressemitteilungen/2014/17_141208/index.php) und Vorlage 16/2542, dort S. 6 f. der als Anlage beigefügten Verfassungsbeschwerde vom 05.12.2014.

82 Eine Kommune gilt als abundant, wenn die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl übersteigt. Die Messzahlen werden nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze ermittelt.

83 Es findet der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff Anwendung. Dieser umfasst die in § 13 Abs. 3 Satz 2 LHO aufgeführten Ausgaben. Hierzu zählen insbesondere keine Ausgaben für Bildung, Kinderbetreuung und Sicherheit.

Die im Vergleich zu den anderen Jahren höheren Beträge für sonstige Investitionen (OGr. 81-87) beruhen in den abgeschlossenen Haushaltsjahren 2011 und 2012 auf der Übernahme der stillen Einlage des Finanzmarktstabilisierungsfonds in die frühere WestLB AG (jetzt Portigon AG) i. H. v. 1 Mrd. € durch das Land (nur 2012) und auf den Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie.⁸⁴ Wie die vorangegangene enthält auch die aktuelle Finanzplanung 2014 bis 2018⁸⁵ keine Ausgabenansätze mehr für diese Inanspruchnahmen, weil die finanziellen Auswirkungen nicht belastbar zu prognostizieren seien. Das am Jahresende 2013 noch bestehende Gesamtrisiko des Landes aus der Phoenix-Garantie belief sich nach der Finanzplanung auf 3,23 Mrd. €. Der Mittelbestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ valutierte zum 31.12.2013 bei rd. 869 Mio. €.⁸⁶

Die im Haushaltsjahr 2011 angefallenen höheren Ausgaben für Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) betreffen Maßnahmen des sog. Konjunkturpakets II.⁸⁷

Die Investitionen des Landes bewegen sich trotz der zu verzeichnenden Preissteigerungen seit 20 Jahren auf nominell etwa gleichem Niveau. So betragen sie im Jahr 1994 rd. 5.127,6 Mio. € und liegen im Jahr 2014 bei rd. 5.190,6 Mio. €. Die Investitionsquote sank in dieser Zeit von rd. 12,6 v. H. auf rd. 8,4 v. H. und hat damit den niedrigsten Wert seit über 20 Jahren erreicht. Die Investitionstätigkeit von zwischenzeitlich aus dem Landeshaushalt ausgelagerten Bereichen, wie Hochschulen, Universitätsklinika, Landesbetrieben und BLB NRW, bleibt bei der Ermittlung der Investitionsquote allerdings unberücksichtigt, soweit sie nicht durch (Investitions-) Ausgaben des Landes finanziert wird.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich im Herbst 2014 mit der Entwicklung der Investitionsausgaben von Bund und Ländern befasst und kritisch darauf hingewiesen, dass das derzeitige Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend sei und zu einem dauerhaften realen Vermögensverzehr zu führen drohe. Das Unterlassen von Investitionen sei für die öffentlichen Haushalte ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung.⁸⁸ Ähnliches teilte auch die Ministerpräsidentin des Landes NRW zum Investitionsprogramm des Bundes mit. Sie betonte, dass dringend mehr investiert werden müsse, um für die Zukunft vorzusorgen. Die Infrastruktur dürfe nicht weiter auf Verschleiß gefahren werden. Das Investitionsprogramm des Bundes sieht bis 2018 u. a. einen kommunalen Investitionsfonds von 3,5 Mrd. € für finanzschwache Kommunen, eine Erhöhung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und die digitale Infrastruktur um 4,5 Mrd. € und weitere Investitionen von bis zu 1,2 Mrd. € für Maßnahmen aus dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz vor.⁸⁹ Der Anteil für die NRW-Kommunen aus dem Investitionsfonds für finanzschwache Kommunen soll rd. 1.125,6 Mio. € betragen.⁹⁰

84 Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 3.4.8, S. 56 f., sowie hinsichtlich der Inanspruchnahmen vorstehende Nr. 2.5.

85 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.5 Investitionen und Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung (Drs. 16/6501, S. 27 und S. 45).

86 Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt B, Nr. 21.

87 Kapitel 20 100 Titel 884 10 und 884 20 (Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“). Siehe hierzu Jahresbericht 2013, Abschnitt A, Nr. 3.4.7.

88 Siehe Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30.09.2014 „Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend“ (www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Pressemitteilung%20Investitionsausgaben.pdf).

89 Siehe Pressemitteilungen der Ministerpräsidentin und des Innenministers zum neuen Investitionsprogramm des Bundes vom 03.03.2015 (https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/statement_ministerraesidentin_kraft_zum_neuen_investitionspaket_des_bundes.pdf und www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/innenminister-jaeger-be-gruesst-finanzpaket-des-bundes-ein-wichtiger-schritt-zur-dringend-gebotenen.html).

90 Drs. 16/8650, S. 2 und 17.

3 Vermögen

Der mit der Haushaltsrechnung vorgelegte kamerale Vermögensnachweis enthält keine über das Grundvermögen und die Darlehensforderungen hinausgehenden Vermögenspositionen. Das erfasste Vermögen ist nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt. Sondervermögen und Rücklagen weisen einen Vermögenszuwachs um rund 1,3 Milliarden € auf.

Das Vermögen des Landes NRW stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 17

Vermögen Nordrhein-Westfalens *

A. Vermögen	2012		2013		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	731,4	-0,1	728,3	-0,4	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	902,6	-8,0	854,4	-5,3	Nennwerte der Forderungen
Vermögen des Landes NRW = (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.634,0	-4,7	1.582,8	-3,1	
B. weiteres Vermögen	2012		2013		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW	10.879,8	1,0	11.041,8	1,5	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	6.667,3	13,6	7.948,5	19,2	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.559,3	1,0	17.571,9	0,1	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich - mit Ausnahme der Beteiligungen und des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ für 2013 - aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zu den Haushaltsrechnungen 2012 und 2013: Anlage II (Band I, S. 139 ff. bzw. S. 147 ff.), Anlage III (Band I, S. 155 ff. bzw. 163 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 150 ff. bzw. S. 158 ff.), Anlage VI c (Band I, S. 154 bzw. S. 162). Der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ am Ende des Rechnungsjahres 2013 basiert auf ergänzenden Angaben des FM (vgl. Finanzbericht 2015, Nr. 5.3 Kapitalvermögen, Drs. 16/6501, S. A 52). Beim Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ wurde der Geldvermögensbestand ohne Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist erfasst in den Finanzberichten 2014 und 2015, jeweils Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/3801 und Drs. 16/6501, S. A 57 ff. bzw. A 56 ff.). Die Aufstellung enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO. Über das aufgeführte Forderungsvermögen hinaus hat das Land weitere Forderungen gegenüber dem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB NRW (2012: 3.553,8 Mio. € und 2013: 3.146,3 Mio. €) und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen (2012: 2.082,9 Mio. € und 2013: 1.982,2 Mio. €), siehe Finanzberichte 2014 und 2015, jeweils Nr. 5.3 Kapitalvermögen (Drs. 16/3801 und 16/6501, S. A 54 bzw. S. A 53). Diese Forderungen sind in den Haushaltsrechnungen 2012 und 2013 weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. Differenzen durch Rundungen.

Die deutliche Erhöhung des Kapitalvermögens bei Sondervermögen und Rücklagen von Ende 2012 bis Ende 2013 um rd. 1.281,2 Mio. € bzw. rd. 19,2 v. H. beruht hauptsächlich auf den Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ i. H. v. insgesamt rd. 1.165,3 Mio. €. ⁹¹

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das nachgewiesene Vermögen nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt ist. So können z. B. die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundvermögen und der Nominalwert 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 Vermögensnachweis ⁹² zur Haushaltsrechnung enthält im Übrigen keine Angaben zu dem über das Grundvermögen und die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften des Landes hinausgehenden Vermögen. In einem kameralen Haushalt ist die Darstellung der aktuellen Vermögenswerte aufgrund der darin nicht vorgesehenen Angaben zum Werteverzehr nicht ohne Weiteres möglich. Die in NRW angelaufene Umstellung des kameralen Haushalts auf die Integrierte Verbundrechnung (EPOS.NRW) soll künftig die Voraussetzungen für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs schaffen. ⁹³

91 Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.4.
92 Haushaltsrechnung 2013, Band I, Anlage VI, S. 155 ff.
93 Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 4.

4 Kreditaufnahme und Schuldenstand

Die derzeitige Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung wird auch im Haushalt 2015 deutlich unterschritten. Nach der Planung liegt die Nettoneuverschuldung mit rund 1,9 Milliarden € unter den eigenfinanzierten Investitionen von rund 4,3 Milliarden €. Dennoch hat die Verschuldung mit rund 142,1 Milliarden € am Ende des Haushaltsjahres 2014 einen neuen Höchststand erreicht.

Bis 2018 soll die Nettoneuverschuldung bis auf rund 0,7 Milliarden € abgebaut werden. Zwar erscheint damit die Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 möglich. Jedoch beruht der Abbau zum Teil auf einem einmaligen Sondereffekt (Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage ab 2018); zudem enthalten die Planungen Risiken (z. B. Entwicklung der Steuereinnahmen, Ausgaben für die Abwicklung der ehemaligen WestLB AG und Personalausgaben). Eine strengere Haushaltskonsolidierung bleibt daher geboten.

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

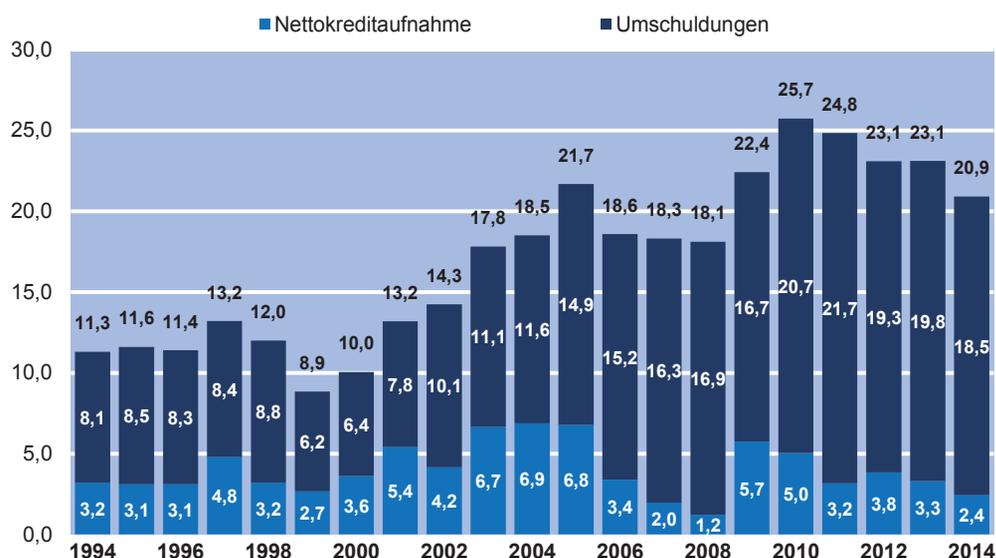
4.1 Kreditaufnahme

Die Schuldenaufnahme des Landes am Kreditmarkt (Bruttokreditaufnahme) lässt sich entsprechend ihrer Verwendung in Kreditaufnahmen zum Zwecke der Kredittilgung (Umschuldungen) und zur Finanzierung der Ausgaben des Landeshaushalts (Nettokreditaufnahme) gliedern. Die Nettokreditaufnahme entspricht der Summe aller Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt abzüglich der geleisteten Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt. Hierbei bleiben evtl. Schuldenaufnahmen und -tilgungen im öffentlichen Bereich unberücksichtigt.

Die Entwicklung der Kreditaufnahme seit 1994 zeigt folgendes Bild:

Abbildung 10

Kreditaufnahme – Ist-Ergebnis – (in Mrd. €) *



* Differenzen durch Rundungen.

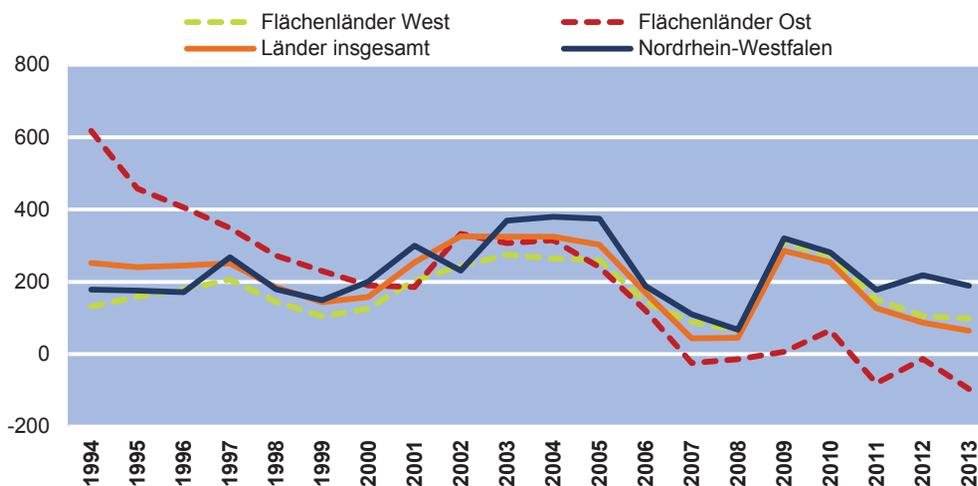
Über die Umschuldungen hinausgehende Kreditaufnahmen sind weiterhin Bestandteil der Haushalts- und Finanzplanung. Die Nettokreditaufnahme betrug im Jahr 2014 rd. 2.425,2 Mio. € und im Jahr davor rd. 3.313,6 Mio. €. Sie konnte damit um rd. 888,4 Mio. € abgebaut werden. Die Landesregierung beabsichtigt, die Kreditaufnahme in den Folgejahren weiter zu reduzieren. Im Nachtragshaushalt 2015 hat sie eine Nettokreditaufnahme von rd. 2.083,0 Mio. € eingeplant, die nach dem Entwurf des 2. NHG 2015 auf 2.078,0 Mio. €⁹⁴ verringert werden soll. Nach der aktuellen Finanzplanung soll die Nettokreditaufnahme weiter abgesenkt werden, und zwar auf rd. 1.528,8 Mio. € im Jahr 2016, auf rd. 1.443,4 Mio. € im Jahr 2017 und auf rd. 828,2 Mio. € im Jahr 2018. Bei der Einbringung des Haushaltsentwurfs für 2015 hat der Finanzminister das Spannungsfeld zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und notwendiger Haushaltskonsolidierung betont. Die Schuldenbremse mit ihrem Zwang zur Konsolidierung stehe im Grundgesetz und gelte. Demgegenüber stünden die Qualität der Infrastruktur und die Ausgaben für Bildung, Betreuung, öffentliche und soziale Sicherheit, die ebenfalls wichtige Größen für die Zukunftsfähigkeit des Landes seien.⁹⁵

Die fortdauernde Kreditaufnahme ist nach Auffassung des FM auch durch den aus Landesmitteln finanzierten Strukturwandel im Ruhrgebiet und anderen Regionen Nordrhein-Westfalens sowie die Verpflichtungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs begründet. Seit 1950 habe NRW rd. 62 Mrd. € in den horizontalen Finanzausgleich (Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich) eingezahlt. In 2014 habe NRW rd. 2,3 Mrd. € in den Umsatzsteuerausgleich geleistet und Zuweisungen i. H. v. rd. 0,9 Mrd. € aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erhalten. Damit sei NRW mit rd. 1,4 Mrd. € erneut Nettozahler gewesen.⁹⁶

Die Nettokreditaufnahme je Einwohner des Landes NRW stellt sich im Vergleich mit den Durchschnittswerten der Länder wie folgt dar:

Abbildung 11

Nettokreditaufnahme der Länder (in € je Einwohner) *



* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2015 (Drs. 16/6501) jeweils aus der Tabelle „Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

94 Drs. 16/8650, S. 5 und 15.

95 Siehe Kreditfinanzierungspläne zum NHG 2015 und zur Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501, S. 83) und Einbringungsrede des Finanzministers „Landeshaushalt 2015 – Im Spannungsfeld zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und notwendiger Haushaltskonsolidierung“ zur Sitzung des Landtags am 10.09.2014 (www.fm.nrw.de/presse/anlagen/Einbringungsrede_-_Kopie.pdf).

96 Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 5.1 und Drs. 16/8016, 16/8017, 16/8019 sowie Vorlagen 16/2897, 16/2898 und vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.2 zum Länderfinanz- und Umsatzsteuerausgleich.

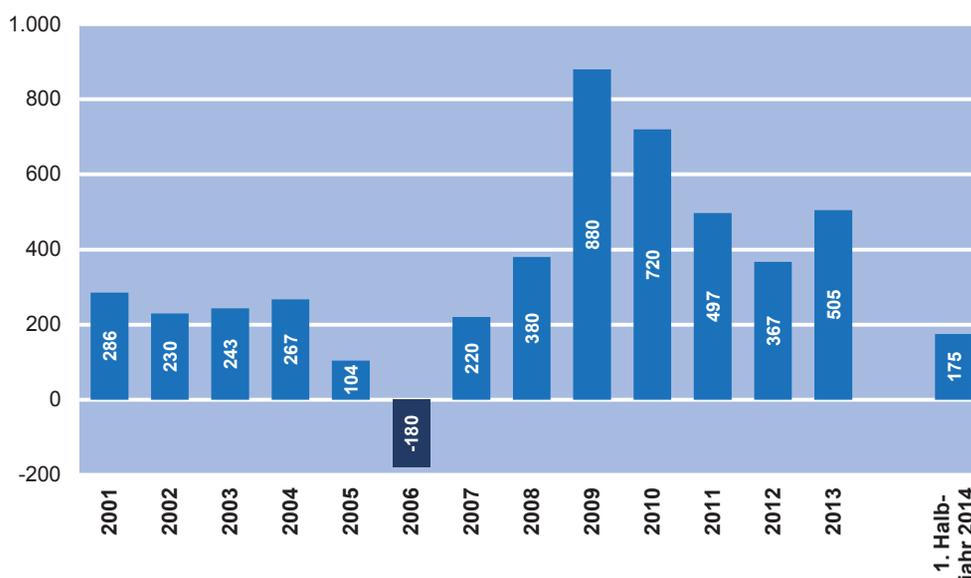
Bei der Nettokreditaufnahme je Einwohner liegt NRW seit dem Jahr 2003 stets – teilweise nur geringfügig, in den letzten beiden betrachteten Jahren jedoch merklich – über dem Durchschnitt der Flächenländer West und der Länder insgesamt. Die Flächenländer Ost weisen seitdem noch geringere Nettokreditaufnahmen je Einwohner auf; seit 2007 liegen diese sogar überwiegend im negativen Bereich. Eine negative Nettokreditaufnahme bedeutet, dass mehr Schulden getilgt als ggf. aufgenommen worden sind.

Die Vergleichsbetrachtung bezieht sich lediglich auf die Nettokreditaufnahme der Länderhaushalte und schließt Ausgliederungen aus den Haushalten nicht ein. So hat beispielsweise das Sondervermögen BLB NRW von den in den Haushaltsgesetzen seit 2001 erteilten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht.⁹⁷ Bei einer Gesamtbetrachtung würde diese die Kreditaufnahme des Landes NRW entsprechend erhöhen.

Nachstehend sind die jährlichen Nettokreditaufnahmen des BLB NRW bis 2013 und dessen Nettokreditaufnahme im 1. Halbjahr 2014 dargestellt. Diese berücksichtigen nur die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen des BLB NRW, nicht aber die Tilgungen des Landesdarlehens.⁹⁸

Abbildung 12

Nettokreditaufnahme des BLB NRW (in Mio. €) *



* Nettokreditaufnahme = Kreditaufnahmen ./. Kredittilgungen (ohne Tilgung des Landesdarlehens). Gerundete Werte.

97 Hinsichtlich der Kreditermächtigung des BLB NRW siehe Ausführungen zu Nr. 1.5.

98 Hinsichtlich des Landesdarlehens siehe Ausführungen zu Nr. 2.3.

4.2 Regelverschuldungsgrenze und Nettoneuverschuldung

Nach den derzeitigen Landesregelungen dürfen Einnahmen aus Krediten 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). Von dieser Ausnahmemöglichkeit hatte der Gesetzgeber zuletzt bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 Gebrauch gemacht. Seit 2012 unterschreitet die Nettoneuverschuldung in den Haushaltsplanungen die Ausgaben für die anrechenbaren Investitionen.

Der bereits in den Vorjahren zu beobachtende Trend, wonach die Ist-Werte der Nettoneuverschuldung die Planungsdaten (zum Teil erheblich) unterschreiten, setzt sich ebenfalls in den Haushalten 2013 und 2014 fort. So unterschritten die Ist-Werte der Nettoneuverschuldung die Planungswerte in den Haushaltsjahren 2011 mit rd. 1.789,7 Mio. €, 2012 mit rd. 556,2 Mio. € und 2013 mit rd. 176,3 Mio. € sowie 2014 mit rd. 896,3 Mio. €. Im Hinblick auf die Nettoneuverschuldung konnten die Haushalte besser vollzogen werden, als es die (Nachtrags-) Haushaltspläne vorgesehen hatten.

Nachstehend ist die Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2013 und 2014 nach den Planungen und im Haushaltsvollzug sowie für den Nachtragshaushaltsplan 2015 und für die Finanzplanungsjahre 2016 bis 2018 berechnet:

Tabelle 18

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

Haushaltsjahr	2013		2014		2015	2016	2017	2018
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Finanzplanung	Finanzplanung	Finanzplanung
	in Mio. €							
Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	5.672,5	5.190,4	5.664,8	5.190,6	5.709,7	5.832,0	5.942,0	5.872,0
./. Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.373,7	1.397,4	1.318,6	1.340,3	1.412,0	1.339,0	1.330,0	1.332,0
= anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	4.298,8	3.793,0	4.346,2	3.850,3	4.297,7	4.493,0	4.612,0	4.540,0
./. Nettoneuverschuldung **	3.349,8	3.173,5	3.193,4	2.297,1	1.931,4	1.382,4	1.302,1	691,9
= Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze	949,0	619,6	1.152,8	1.553,2	2.366,3	3.110,6	3.309,9	3.848,1
	in v. H.							
Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	22,1	16,3	26,5	40,3	55,1	69,2	71,8	84,8

* Differenzen durch Rundungen. 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501). – ** 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).

Nach den bis 2018 bestehenden Planungen ist – im Hinblick auf die im Jahr 2020 in Kraft tretenden Bestimmungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse – eine schrittweise Reduzierung der Nettoneuverschuldung beabsichtigt. Dies kann nach Ansicht des FM nur durch das Zusammenspiel von gezieltem Sparen, Zukunftsinvestitionen und angemessenen Einnahmen vorangetrieben werden.

Zur Erschließung vorhandener Effizienzpotenziale hatte die Landesregierung ein Effizienzteam eingesetzt, das von März 2011 bis Ende Juli 2014 tätig war. Aufgrund dessen Empfehlungen sollten die Ausgaben dauerhaft um 214 Mio. € – aufwachsend bis zum Jahr 2018 – verringert werden. Die höchsten Einsparungen würden mit 145 Mio. € auf Förderprogramme und mit 53 Mio. € auf die landeseigenen Betriebe entfallen.⁹⁹

Über das Jahr 2018 hinausgehende weitere Zieldaten zur Rückführung der Nettoneuverschuldung bis auf „null“ im Jahr 2020 sind nicht bekannt. Eine in 2014 erfolgte Gesetzesinitiative zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020, die der LRH u. a. im Hinblick auf bestehende Regelungen in anderen Bundesländern begrüßt hatte, blieb ohne Erfolg.¹⁰⁰ Eine spezielle Planung des Übergangszeitraums verliert zunehmend an Bedeutung. Die nächste Finanzplanung wird bereits bis 2019 reichen – also dem letzten Jahr, in dem die Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG vom regelmäßigen Krediteinnahmeverbot zur Haushaltsfinanzierung (Art. 109 Abs. 3 GG) nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen dürfen –; sie ist nach § 31 LHO spätestens mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016 vorzulegen.

99 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nrn. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung und 3.5 Effizienzteam (Drs. 16/6501, S. 26 ff. und 55 f.), Pressemitteilung des FM vom 04.03.2015 „Einsparungen von 214 Millionen Euro jährlich durch das Effizienzteam“ (www.fm.nrw.de/presse/2015_03_04_Effizienzteam.php) und Vorlage 16/2730.

100 Drs. 16/4824, Stellungnahme 16/1757, Drs. 16/7363 sowie Plenarbeschlussprotokoll 16/73.

4.3 Schuldenstand

Die Schulden des Landes NRW in den Jahren 2013 und 2014 stellen sich entsprechend der vom FM in der Haushaltsrechnung vorgenommenen Gliederung¹⁰¹ wie folgt dar:

Tabelle 19

Staatsschulden Nordrhein-Westfalens

A. Schulden	2013			2014		
	Ende Kalen- derjahr	Ende Haushalts- jahr *	Veränderung zum Vorjahr **	Ende Kalen- derjahr	Ende Haushalts- jahr *	Veränderung zum Vorjahr **
	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.
Kreditmarktschulden	135.189,3	137.523,5	2,5	137.930,0	139.948,7	1,8
+ Schulden bei öffentlichen Haus- halten	2.274,9	2.274,9	-5,8	2.146,8	2.146,8	-5,6
Schulden des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	137.464,1	139.798,4	2,3	140.076,8	142.095,5	1,6
B. Eventualverbindlich- keiten	2013		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	2014		
	in Mio. €	in v. H.		in Mio. €	in v. H.	
	Bürgschaften	2.008,9	-14,6	Für 2014 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	989,1	-16,8				
+ Garantien und sonstige Gewähr- leistungsverpflichtungen	9.769,4	-1,2				
Eventualverbindlichkeiten des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	12.767,4	-4,9				
weitere Schulden	2013		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	2014		
	in Mio. €	in v. H.		in Mio. €	in v. H.	
	Schulden der Landesbetriebe ein- schließlich BLB NRW ****	8.970,7	1,6	Für 2014 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungs- fonds NRW“ *****	567,8	-11,1	496,7			-12,5
nachrichtlich	2013		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	2014		
	in Mio. €	in v. H.		in Mio. €	in v. H.	
Verbindlichkeiten der EAA gegen- über Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt	50.772,7	-30,2	45.268,9	-10,8		

* Die Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr unter Einbeziehung des sogenannten „Auslaufzeitraums“ bis zum Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO. – ** Bei haushaltsjahrbezogener Betrachtung. – *** Differenzen durch Rundungen. – **** Abweichend zur Darstellung in der Haushaltsrechnung wird hier nicht allein der Kreditschuldenstand des BLB NRW nachgewiesen, sondern analog zur Vermögensaufstellung das Fremdkapital sämtlicher Landesbetriebe nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse. Ermittelt aus den Bilanzsummen abzgl. Eigenkapital und – soweit vorhanden – Sonderposten. Eine Herausrechnung der Verbindlichkeiten der Landesbetriebe gegenüber dem Land NRW erfolgte nicht. – ***** Anteil des Landes am Kapitaldienst beträgt 58,16 v. H.

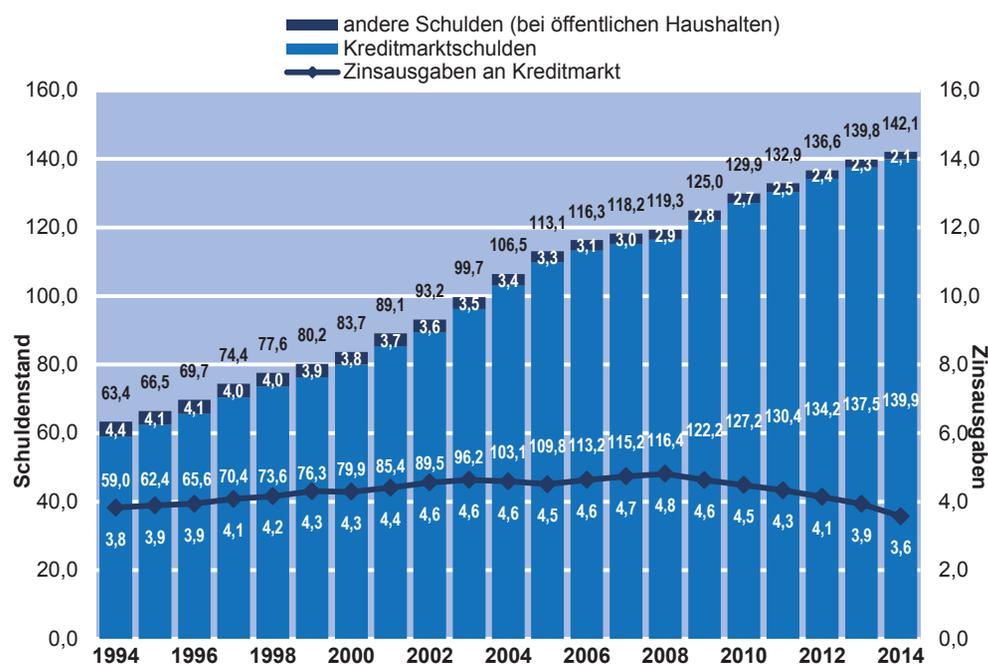
101 Die Daten sind der Haushaltsrechnung 2013, Band I, Anlagen VI a und III, S. 156 f. und S. 163 ff. sowie der Anlage 3 zur Vorlage über den Kassenabschluss 2014 (Vorlage 16/3055) entnommen.

Im Weiteren werden die unter A. und B. aufgeführten Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes sowie die in den Schulden der Landesbetriebe enthaltenen Kredit- und Darlehensschulden des BLB NRW über einen längeren Zeitraum näher betrachtet.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Landeshaushalts über den Zeitraum der letzten 20 Jahre:

Abbildung 13

Schuldenstand und Zinsausgaben (in Mrd. €) *



* Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres. Differenzen durch Rundungen.

Der weit überwiegende Teil der Schulden wurde am Kreditmarkt aufgenommen. Die Schulden bei den öffentlichen Haushalten sind weiterhin rückläufig. Aus dem Vergleich der Jahre 1994 und 2014 ist ersichtlich, dass die Kreditmarktschulden des Landes erheblich angestiegen sind; sie haben sich von rd. 59,0 Mrd. € auf rd. 139,9 Mrd. € mehr als verdoppelt. Die an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben blieben in dem Vergleichszeitraum hingegen relativ konstant. Sie sind im Zuge der Finanzmarktkrise mit der Folge des inzwischen sehr günstigen Kreditmarktzinssatzes – auch für Anleihen des Landes – seit 2008 sogar gesunken¹⁰², obwohl die Kreditmarktschulden angestiegen sind. Die im vergangenen Haushaltsjahr angefallenen Zinsausgaben liegen mit rd. 3,6 Mrd. € sogar um rd. 0,2 Mrd. € unter denen des Haushaltsjahres 1994.

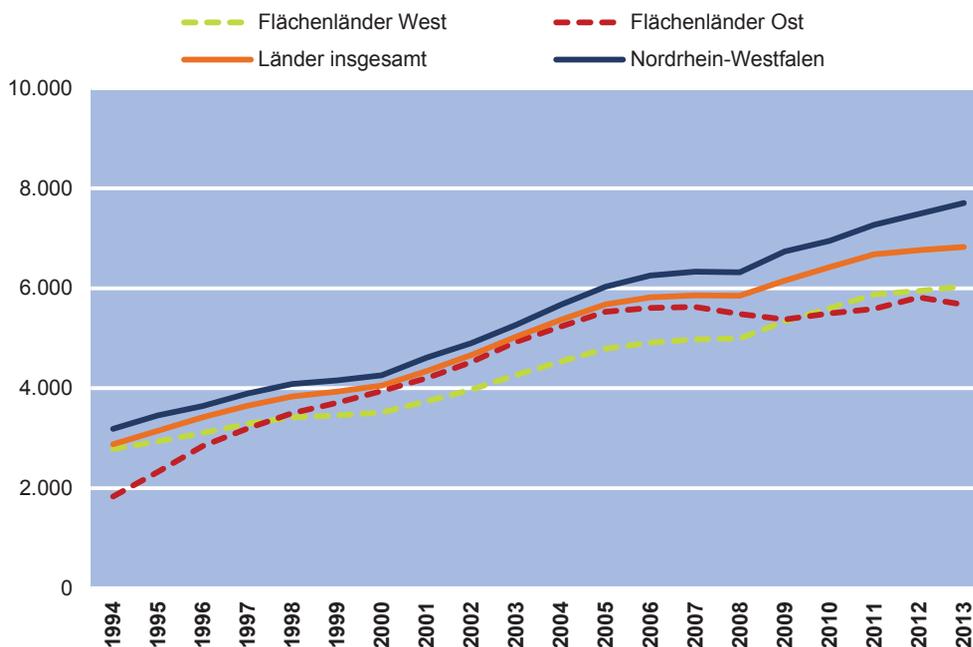
Erhöht sich das Zinsniveau, zu dem sich das Land refinanziert, dauerhaft um nur 1,0 v. H. würde dies langfristig bei dem bisher erreichten Schuldenstand Mehrausgaben von über 1,4 Mrd. € pro Jahr nach sich ziehen. Auf lange Sicht reduziert nur ein erheblicher Abbau der Gesamtverschuldung die Zinsbelastung. Geringere Zinsausgaben schaffen finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten.

102 Ausführungen zu Nr. 2.5.

Die nachstehende Übersicht veranschaulicht die ländergruppenvergleichende Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner:

Abbildung 14

Schuldenstand der Länder (in € je Einwohner) *



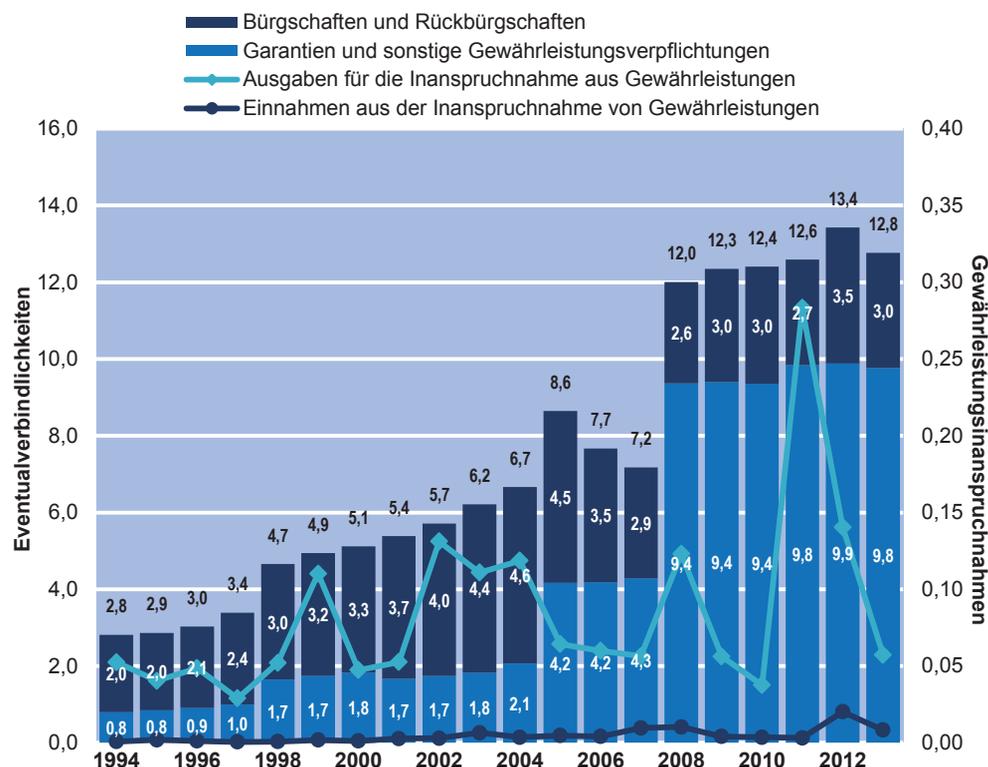
* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2015 (Drs. 16/6501) jeweils aus der Tabelle „Schuldenstand des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

Bei der Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner liegt NRW seit dem Jahr 1994 stets über den Durchschnitts sowohl der Flächenländer als auch der Länder insgesamt.

Die in der Haushaltsrechnung des Landes nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten umfassen Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen.¹⁰³ Die Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten sowie der Einnahmen und Ausgaben aus bzw. für Gewährleistungsinanspruchnahmen, jeweils bezogen auf den Landeshaushalt, zeigt seit 1994 folgenden Verlauf:

¹⁰³ Haushaltsrechnung 2013, Band I, Anlage VI a, S. 157.

Abbildung 15

Eventualverbindlichkeiten sowie Einnahmen aus und Ausgaben für Gewährleistungsansprüchen (in Mrd. €) *

* Differenzen durch Rundungen.

Die dargestellten Einnahmen und Ausgaben umfassen Rückflüsse und andere Einnahmen aus der Inanspruchnahme sowie Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen oder anderen ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen. Darüber hinaus im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten aufkommende Gebühren und sonstige Einnahmen sind in der Abbildung ebenso wenig erfasst wie anfallende Bearbeitungsentgelte oder anteilige Bürgschafts-entgelte des Bundes. Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben zeigt deutlich, dass der Landshaushalt durch Eventualverbindlichkeiten belastet wird. Die in den Jahren 2011 und 2012 zu verzeichnenden höheren Ausgaben beruhen auf den Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie, deren ursprüngliche Haftungssumme 5 Mrd. € betrug.¹⁰⁴ Der Landshaushalt erhält insoweit Zuführungen aus dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“. ¹⁰⁵ Die Eventualverbindlichkeiten werden trotz der Inanspruchnahmen nicht geringer, weil die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen im Kapitalbuch des Landes mit ihren ursprünglichen Haftungssummen erfasst sind. Sie werden erst nach Beendigung des Vertrags aus dem Kapitalbuch ausgetragen.¹⁰⁶

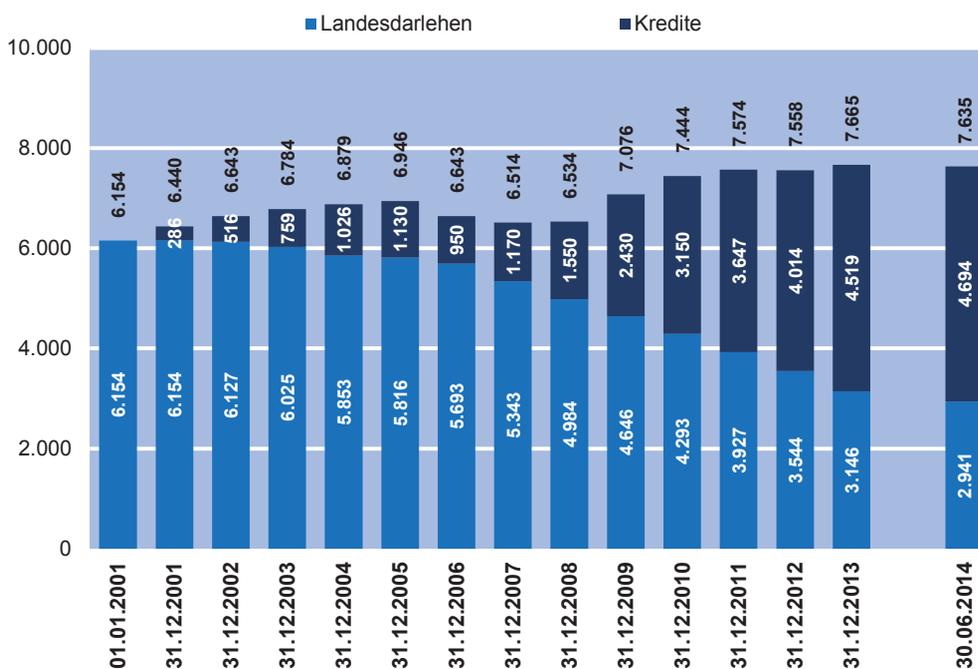
¹⁰⁴ Siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt B, Nr. 20.2.1, und Jahresbericht 2010, Abschnitt A, Nrn. 6.3 und 6.4.

¹⁰⁵ Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nrn. 2.5 und 2.8.

¹⁰⁶ § 6 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.11.2008 (GV. NRW. S. 721) und Nr. 8 i. V. m. Nr. 5.3 des Runderlasses des FM vom 31.08.2009 (SV 1.000 – 22 – ID 2) „Landesschuldbuch und Kapitalbuch für Nordrhein-Westfalen“ (Ministerialblatt NRW 2009 S. 427).

Die aufgeführten Eventualverbindlichkeiten beinhalten nicht das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW, das sich aus § 3 Abs. 3 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes¹⁰⁷ i. V. m. mit den jährlichen Haushaltsgesetzen ergibt. Wie bereits ausgeführt, hat der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite aufgenommen, für die das Land haftet. Er tilgt seitdem aber auch das aus der einstigen Grundvermögensübertragung resultierende Landesdarlehen.¹⁰⁸ Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Gesamtschuldenstand des BLB NRW hat sich wie folgt entwickelt:

Abbildung 16

Schuldenstand des BLB NRW (in Mio. €) *

* Differenzen durch Rundungen.

Der Gesamtschuldenstand hat seit der Gründung bis zum 30.06.2014 von rd. 6.154 Mio. € auf rd. 7.635 Mio. € – also um rd. 1.481 Mio. € – zugenommen. Der Zunahme bei den Kreditschulden i. H. v. rd. 4.694 Mio. € stand eine Abnahme bei der Landesschuld i. H. v. rd. 3.213 Mio. € gegenüber. An die Stelle der Landesschuld treten insoweit die Kreditschulden. Seit 2010 bewegt sich der Schuldenstand relativ konstant zwischen 7,4 und 7,7 Mrd. €. In einem vom FM erstellten Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW wurde ausgeführt, dass der BLB NRW nach Tilgung des Landesdarlehens voraussichtlich jährliche Bauinvestitionen i. H. v. rd. 650 Mio. € ohne Nettokreditaufnahme finanzieren könne. Eine höhere Bautätigkeit sei ab 2020 nicht ohne Weiteres möglich, da die Schuldenbremse auch für den BLB NRW gelte. Die Struktur des BLB NRW sei insbesondere im Hinblick auf die in der Landesverfassung zu verankernde Schuldenbremse erneut zu prüfen.¹⁰⁹

107 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12.12.2000 (GV. NRW. S. 754), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 184).

108 Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nrn. 1.5, 2.3 und 4.1.

109 Siehe S. 16 und 29 des der Vorlage 16/2453 anliegenden Eckpunktepapiers und Vorlage 16/2875.

4.4 Verschuldungssituation

Die stetigen neuen Kreditaufnahmen haben den Schuldenstand des Landes in besorgniserregende Höhen steigen lassen. Zu einem Abbau des Schuldenstandes ist es bisher noch nicht gekommen. Andere Teile des Gesamtstaates erwirtschaften dagegen schon heute Finanzierungsüberschüsse. Nach aktualisierten Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes betrug der Finanzierungsüberschuss des Staates in der Gesamtheit im Jahr 2014 rd. 18,0 Mrd. €. Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammen haben damit im dritten Jahr in Folge einen Finanzierungsüberschuss erzielt.¹¹⁰

Das Land hat bis heute keine Regelung getroffen, mit der die Schuldenbremse für NRW ausgestaltet wird. Jedoch wurde am 11.07.2013 eine „Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)“ eingesetzt. Diese hat zur konkreten Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Landesverfassung sowie zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräumen bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung Rechtsgutachten eingeholt und am 20.04.2015 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt.¹¹¹ Nahezu alle Sachverständige empfehlen, die Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern und in Ausführungsgesetzen zu konkretisieren. Jedoch verdeutlichen die Ausführungen der Sachverständigen die unterschiedlichen Möglichkeiten, die Art. 109 Abs. 3 GG und 143d Abs. 1 GG auszulegen und die Schuldenbremse landesspezifisch eng oder weit zu gestalten. Auch haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bereits auf ihrer Herbstkonferenz 2014 davor gewarnt, die Schuldenbremse zu lockern und Auswege für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben außerhalb der öffentlichen Haushalte zu eröffnen.¹¹² Das Zinsrisiko, die Abhängigkeit vom Kreditmarkt und die Bewahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit kommender Generationen gebieten es, die Verschuldung des Landes nicht ständig weiter zu erhöhen.

Zur Beurteilung, ob sich das Land auf einem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse befindet, kann zurzeit nur auf die Entwicklung der Nettoneuverschuldung abgestellt werden. Aus der nachstehenden Abbildung lässt sich die Entwicklung der Nettoneuverschuldung und der Umschuldungen entnehmen:¹¹³

¹¹⁰ Siehe Pressemitteilung Nr. 062 vom 24.02.2015 des Statistischen Bundesamtes. Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Auf deren Grundlage wird die Entwicklung der Haushaltslage in den EU-Mitgliedstaaten überwacht (vgl. www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/02/PD15_062_813.html).

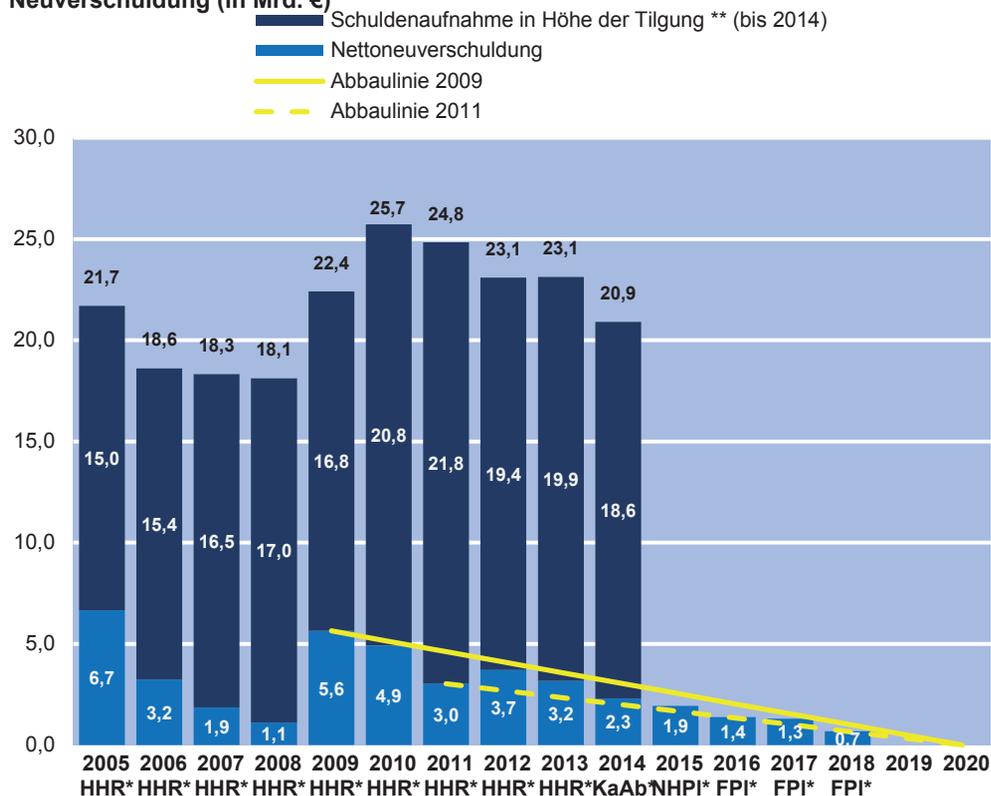
¹¹¹ Informationen 16/249 und 16/250 sowie Gremiumprotokoll 16/12.

¹¹² Siehe Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30.09.2014 „Einhaltung der Schuldenbremse“ (www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Pressemitteilung%20Schuldenbremse.pdf).

¹¹³ Zu den Gründen für die Darstellung der beiden Abbaulinien siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 5.4.

Abbildung 17

Neuverschuldung (in Mrd. €)



* HHR = Haushaltsrechnung, KaAb = Kassenabschluss, NHPI = Nachtragshaushaltsplan 2015, FPI = Finanzplanung 2014 bis 2018. Differenzen durch Rundungen. – ** Schuldenaufnahme in Höhe der Tilgung = nicht veranschlagte Tilgungen + (veranschlagte) Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59) + (veranschlagte) Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (OGr. 58).

Von dem Jahr 2009¹¹⁴, in dem die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Landeshaushalt besonders spürbar waren, bis zum Jahr 2014 konnte die Netto-neuverschuldung von rd. 5,6 Mrd. € auf rd. 2,3 Mrd. € um rd. 3,3 Mrd. € abgebaut werden. Begünstigt wurde dieser Rückgang durch erhebliche Zuwächse bei den Steuereinnahmen – sie sind von rd. 38,5 Mrd. € auf rd. 46,4 Mrd. € um rd. 7,9 Mrd. € angestiegen – und die Abnahme bei den Zinsausgaben um rd. 1,0 Mrd. € von rd. 4,6 Mrd. € auf rd. 3,6 Mrd. €. Ferner ist das nominelle Investitionsvolumen im Landeshaushalt im Vergleich der beiden Jahre mit rd. 5,1 Mrd. € in 2009 und rd. 5,2 Mrd. € in 2014 nahezu unverändert geblieben, wodurch der Landeshaushalt (zumindest kurzfristig) real entlastet wurde. Vor allem die günstige Steuer- und Zinsentwicklung haben es dem Land bisher ermöglicht, die Netto-neuverschuldung zu reduzieren. Es ist keineswegs sicher, dass sich diese Entwicklungen bis 2020 und darüber hinaus fortsetzen werden und die Einhaltung einer restriktiven Schuldenbremse ein „Selbstläufer“ werden wird.

¹¹⁴ In der aktuellen Finanzplanung stellt das FM die Entwicklung der Netto-neuverschuldung von 2009 an dar, vgl. Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung, Abbildung 15 (Drs. 16/6501, S. 27).

Nach den derzeitigen Planungen soll die Nettoneuverschuldung auf rd. 0,7 Mrd. € in 2018, d. h. ausgehend von dem in 2014 erzielten Ergebnis um rd. 1,6 Mrd. €, reduziert werden. Damit erscheint die Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 möglich zu sein, zumal dem Land noch ein „Übergangsjahr“ verbleibt. Es ist jedoch bei der Beurteilung der Konsolidierungsleistung zu beachten, dass die beabsichtigte Rückführung der Nettoneuverschuldung von 2017 nach 2018 i. H. v. rd. 0,5 Mrd. € auf dem Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage, also einem einmaligen Sondereffekt, beruht. Stiegen die Steuereinnahmen ab 2014 nur um ein Prozent weniger, würde dies eine Lücke im Etat von rd. 0,5 Mrd. € pro Jahr, d. h. bis 2018 eine Lücke von rd. 2 Mrd. €, aufreißen, die über den Steuerverbund auch die Kommunen träfe. Zudem müssen die zusätzlichen Einsparungen von rd. 160 Mio. € pro Jahr bei den Personalausgaben noch umgesetzt werden, um die geplante Nettoneuverschuldung in 2018 zu erreichen. Im Übrigen sind auch künftig angemessene Tarif-/Besoldungs-/Versorgungsanpassungen und überproportional steigende Versorgungsleistungen zu finanzieren. Zwar könnten – je nach Entscheidung des Gesetzgebers im Jahr 2017 – zusätzliche Mittel aus der Versorgungsrücklage bereitgestellt werden, die die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 erleichtern würden. Jedoch sollten diese Mittel erst bzw. vermehrt dann eingesetzt werden, wenn auf den Landeshaushalt die höchsten Versorgungsausgaben zukommen, d. h. Mitte der 2020er Jahre. Des Weiteren müssen die dynamisch steigenden Zuführungen an den Versorgungsfonds aus dem Haushalt finanziert und die ab 2020/2021 wegfallenden Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse vom BLB NRW i. H. v. insgesamt rd. 0,5 Mrd. € pro Jahr kompensiert werden. Überdies berücksichtigt die geplante Nettoneuverschuldung keine über die Mittel im Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ hinausgehenden Ausgaben für Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie und evtl. weitere Zahlungen aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG.

Der LRH ist deshalb der Auffassung, dass trotz des bisher erreichten und für die Zukunft dargestellten Abbaus der Nettoneuverschuldung die Haushalte der kommenden Jahre weiterhin streng konsolidiert werden müssen, bis tatsächlich die „schwarze Null“ erreicht ist. Bei strikter Ausgabendisziplin wäre natürlich eine Stärkung der Einnahmeseite aufgrund einer verbesserten Finanzausstattung durch die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu begrüßen. Jedoch warnt der LRH davor, auf Haushaltsverbesserungen zu setzen, deren Eintritte ungewiss sind. Dies gilt insbesondere für solche Verbesserungen, für die die Entscheidungskompetenz nicht allein beim Land liegt.

5 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 15.12.2014 erneut festgestellt, dass dem Land Nordrhein-Westfalen keine Haushaltsnotlage droht. Die Beurteilung des Stabilitätsrats lässt jedoch nur bedingt Rückschlüsse auf die finanzielle Situation des Landes und dessen Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse zu. Der Landesrechnungshof hat beim Finanzministerium Maßnahmen zur Verbesserung der Aktualität der vom Stabilitätsrat herangezogenen Daten und Berichte angeregt.

Seit seiner Konstituierung im Jahr 2010 obliegen dem Stabilitätsrat die ihm nach Art. 109a GG i. V. m. dem Stabilitätsratsgesetz¹¹⁵ zugewiesenen Aufgaben. Hierzu zählt u. a. die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder. Die Überwachung erfolgt insbesondere anhand festgelegter Kennzahlen, deren Bestimmung auf einheitlichen Annahmen beruht. Zu diesem Zweck haben die Länder jährlich Berichte an den Stabilitätsrat zu übersenden.¹¹⁶

Die NRW betreffende Berichterstattung für die Jahre seit 2010 führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass dem Land keine Haushaltsnotlage droht. Die zuletzt für die Sitzung am 15.12.2014 vom FM vorgelegte Übersicht zu den die Jahre 2012 bis 2018 betreffenden Kennziffern zeigt folgende Ergebnisse auf:

Tabelle 20

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes NRW *

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung (FPI.)				Überschreitung
	Ist	Ist	Soll		Entwurf	FPI	FPI	FPI	
	2012	2013	2014		2015	2016	2017	2018	
Struktureller Finanzierungssaldo **	-151	-96	-93		-55	-17	-3	11	
Schwellenwert	-231	-192	-286	nein	-386	-386	-386	-386	nein
Länderdurchschnitt	-31	8	-86						
Kreditfinanzierungsquote ***	4,5	2,6	2,5		1,4	0,3	-0,1	-0,5	
Schwellenwert	4,7	4,0	4,4	nein	8,4	8,4	8,4	8,4	nein
Länderdurchschnitt	1,7	1,0	1,4						
Zins-Steuer-Quote ***	9,0	8,2	7,4		6,9	6,8	7,0	7,3	
Schwellenwert	11,4	10,4	10,6	nein	11,6	11,6	11,6	11,6	nein
Länderdurchschnitt	8,2	7,4	7,5						
Schuldenstand **	7.407	7.633	7.778		7.895	7.983	8.065	8.112	
Schwellenwert	8.875	8.929	9.051	nein	9.251	9.451	9.651	9.851	nein
Länderdurchschnitt	6.827	6.869	6.962						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

* Stabilitätsbericht 2014 des Landes NRW, Seite 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

115 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG – vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702, geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2398).

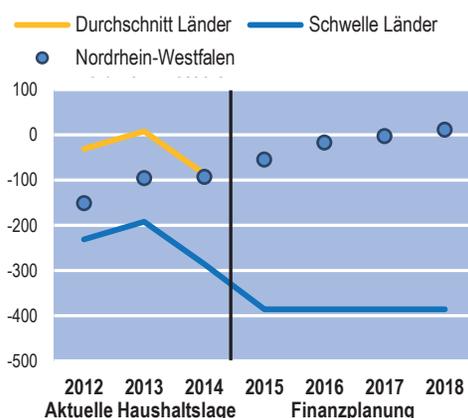
116 Zum Inhalt der Kennziffern siehe Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 5.6, Fußnote 74.

Auch die in der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen aufgezeigten Werte zur Beurteilung der Haushaltslage führten in allen Jahren zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass eine Haushaltsnotlage nicht droht.

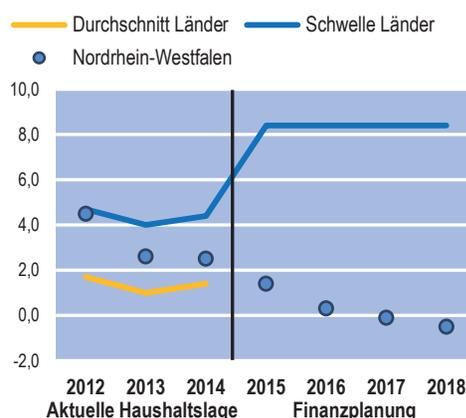
Die nachfolgenden Grafiken vermitteln einen Überblick über die auf Kennzahlen bezogene Stellung Nordrhein-Westfalens:

Abbildungen 18 bis 21

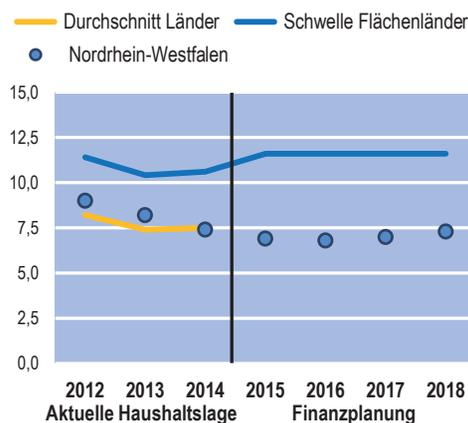
Struktureller Finanzierungssaldo (in € je Einw.) *



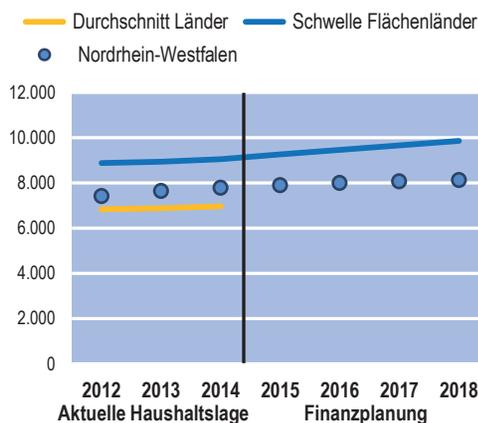
Kreditfinanzierungsquote (in v. H.) *



Zins-Steuer-Quote (in v. H.) *



Schuldenstand (in € je Einw.) *



* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2014), 10. Sitzung des Stabilitätsrats am 15.12.2014.

Bereits im letztjährigen Jahresbericht hat der LRH Anmerkungen zu den einzelnen Kennzahlen gemacht. In der Gesamtbetrachtung lässt sich feststellen, dass NRW bei jeder Kennzahl und in jedem Jahr des Zeitraums „aktuelle Haushaltslage“ – mit Ausnahme der Zins-Steuer-Quote im Jahr 2014 – schlechter ist als der Durchschnitt der Länder. Dennoch gilt das Land in diesem Zeitraum als unauffällig, da die Schwellenwerte einen Aufschlag (Puffer) enthalten. Weil die Bewertung nicht anhand fester Bezugsgrößen, sondern durch eine großzügige ländervergleichende Betrachtung erfolgt, sollte aus der Feststellung des Stabilitätsrats, dass einem Land keine Haushaltsnotlage droht, nicht geschlossen werden, dass es

keine finanziellen Probleme hätte und seinen Haushalt nicht konsolidieren müsste. Auf die künftige Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse lassen die Kennziffern ohnehin nur bedingt Rückschlüsse zu.¹¹⁷

Im Hinblick auf die Vorgaben der Schuldenbremse für die Länder hat nunmehr auch der Beirat des Stabilitätsrats die Empfehlung geäußert, nachvollziehbare und transparente Vorausplanungen bis 2020 zu erstellen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass etwaige Überschüsse der Gemeinden oder bei den Vorsorgerücklagen keine fortbestehenden Defizite in den Kernhaushalten der Länder kompensieren sollten, da diese isoliert auszugleichen seien. Standardisierte Szenario-Berechnungen für alle Länder mit einem einheitlichen Datenstand und einheitlichen Annahmen können dabei nach Auffassung des Beirats hilfreich sein.¹¹⁸

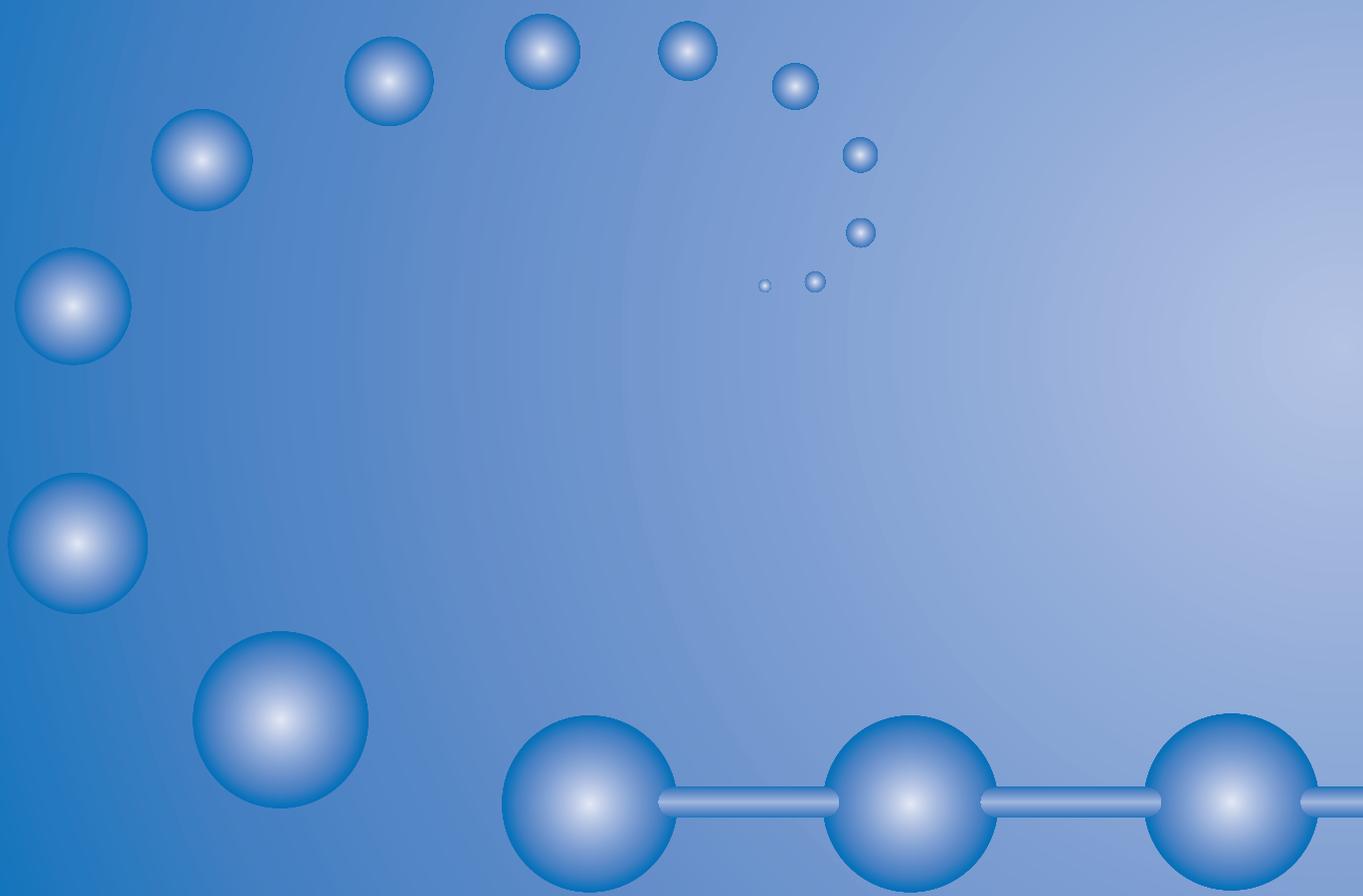
Nicht nur die Beurteilung der Haushaltslage – vor allem im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse – ließe sich aus Sicht des LRH verbessern, sondern auch die Aktualität der vom Stabilitätsrat verwendeten Daten und Berichte. Beispielsweise basierte die Bewertung des Stabilitätsrats im Dezember 2014 auf partiell überholten und günstigeren Daten. Deshalb hat der LRH beim FM eine verbesserte Datenaktualität angeregt.

Das FM verwies darauf, dass nach der Geschäftsordnung des Stabilitätsrats die Stabilitätsberichte von Bund und Ländern bis „spätestens Mitte Oktober“ des laufenden Jahres vorzulegen seien und NRW abweichend zu einigen anderen Ländern nur Daten verwenden würde, die bei Redaktionsschluss Gegenstand eines Kabinettsbeschlusses gewesen seien. Daher hätten die neuen Daten nicht mehr in den Stabilitätsbericht eingearbeitet werden können. Zudem hätten Alternativberechnungen ergeben, dass auch bei Berücksichtigung der aktuelleren Haushaltsdaten die Schwellenwerte für die Feststellung einer Haushaltsnotlage in den Jahren 2014 und 2015 nicht überschritten worden wären. Des Weiteren basiere die Schwellenwertberechnung auf einer Länderabfrage zum 30.04. eines Jahres. Neuere Haushaltsdaten dürften die Länder bei ihrer Kennziffernberechnung zwar verwenden. Da diese jedoch nicht mehr in die Schwellenwertberechnung einfließen würden, könnten sich deshalb Verzerrungen im Ländervergleich ergeben. Eine vom LRH vorgeschlagene Regelung, nach der die verwendeten Daten am Beratungstag z. B. nicht älter als sechs Wochen sein sollten, würde aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. Die Geschäftsordnung des Stabilitätsrats sehe einen fixen Termin für die späteste Vorlage der Stabilitätsberichte vor, der eine angemessene Beratung der Berichte und eine Erarbeitung von Beschlussempfehlungen für die Sitzung des Stabilitätsrats gewährleiste.

Nach Auffassung des LRH können die dargestellten Regelungen und Verfahrensabläufe nicht sicherstellen, dass die aktuellsten verwendbaren Haushaltsdaten auch Grundlage der Entscheidung des Stabilitätsrats für die Beurteilung der Haushaltslage von Bund und Ländern sind.

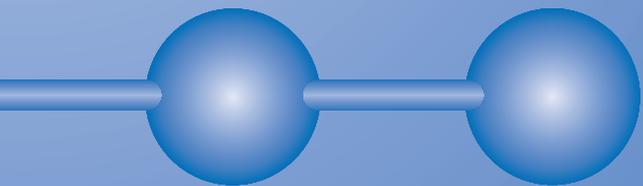
¹¹⁷ Siehe hierzu Jahresbericht 2014, Abschnitt A, Nr. 5.6.

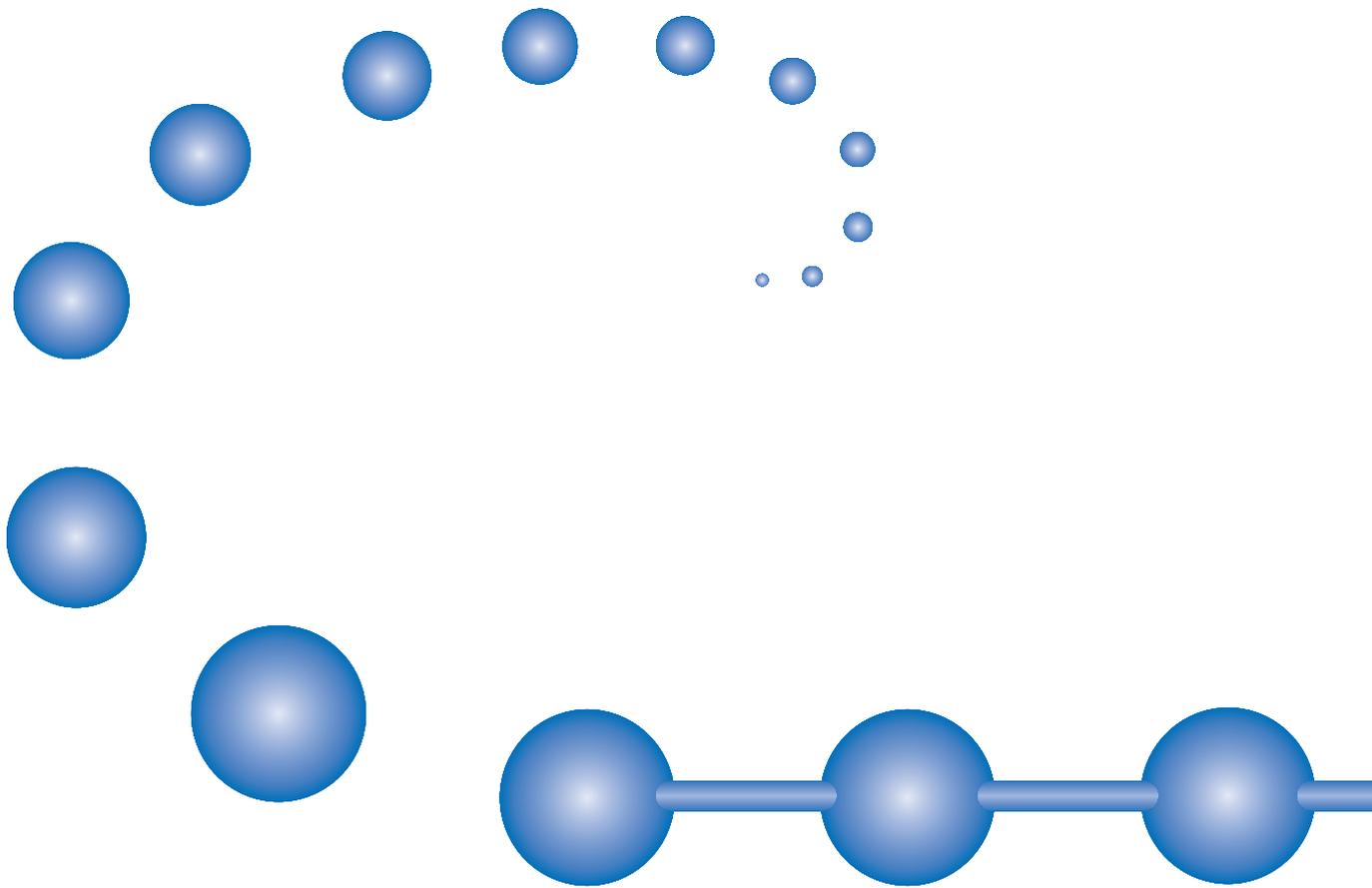
¹¹⁸ Zweite Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrats vom 08.12.2014 zur „Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG“, S. 22 f. Die Stellungnahme kann auf den Internetseiten des Stabilitätsrats abgerufen werden (www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20141215_10.Sitzung/Sitzung20141215_node.html).



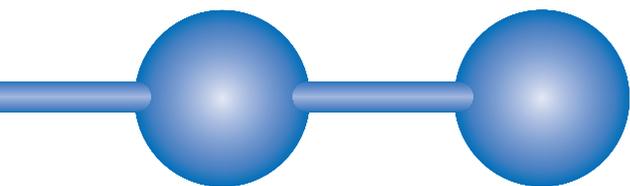
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



6 IT-Strukturen in der Landesverwaltung



Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 die IT-Strukturen in der Landesverwaltung untersucht und dazu die Landesregierung beraten. In den Jahren 2013 und 2014 führte er erneut Erhebungen zur Entwicklung der IT-Strukturen in der Landesverwaltung durch. Dabei hat er festgestellt, dass die seit dem Jahr 2006 beschlossenen Ziele der Landesregierung nur teilweise erreicht wurden.

Sowohl hinsichtlich der IT-Strukturen als auch im Hinblick auf den Einsatz des zentralen Dienstleisters IT.NRW sollten vermehrt ressortübergreifende Ansätze verfolgt werden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs ist es daher unter anderem erforderlich, den Chief Information Officer als den IT-Beauftragten der Landesregierung in seinen Aufgaben und Befugnissen zu stärken, eine verbindliche IT-Strategie zu verabschieden sowie das gesetzliche Regelwerk zu modernisieren.

6.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2013 und 2014 die Entwicklungen der IT-Strukturen in der Landesverwaltung seit dem Jahr 2006 untersucht. Gegenstand der Prüfung war die Umsetzung der Entscheidungen der Landesregierung zur Neustrukturierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung. Dabei bezog der LRH alle Ministerien und die Staatskanzlei sowie Information und Technik NRW (IT.NRW) als zentralen IT-Dienstleister in die Sachverhaltsermittlung ein.

6.2 Ausgangslage

6.2.1 Beratung der Landesregierung im Jahr 2005

Der LRH hatte bereits im Jahr 2005 die IT-Strukturen in der Landesverwaltung untersucht und dazu eine Beratung der Landesregierung vorgenommen, die auch dem Landtag bekannt gemacht worden war¹¹⁹. Dabei empfahl der LRH im Wesentlichen

- die Novellierung des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung (ADVG NW),
- die Zusammenlegung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) mit den Gemeinsamen Gebietsrechenzentren zu einem gemeinsamen Rechenzentrum,
- die Reduzierung der Anzahl der Fachrechenzentren und
- die Eingliederung aller IT-Betriebszentren in das gemeinsame Rechenzentrum,

¹¹⁹ Jahresbericht 2006, Beratungsbeitrag Nr. 41.

- die Erstellung und Umsetzung einer ressortübergreifenden IT-Strategie sowie
- die Einrichtung eines Gremiums für IT-Fragen unterhalb des Kabinetts, das Entscheidungen für die Landesverwaltung treffen kann.

Die Landesregierung stimmte im Grundsatz den Empfehlungen des LRH zu und hat zur Umsetzung dieser Zielvorstellungen mehrere Entscheidungen für eine Neustrukturierung der IT in der Landesverwaltung getroffen.

6.2.2 Entscheidungen der Landesregierung zur IT-Neustrukturierung

Mit Entscheidungen aus den Jahren 2006, 2009 und 2013 beschloss die Landesregierung eine Neustrukturierung der IT in der Landesverwaltung und verabschiedete konkrete Umsetzungsmaßnahmen.

Hiermit verfolgte die Landesregierung das Ziel, durch eine Zentralisierung und Vereinheitlichung der IT die Effizienz zu erhöhen, die Kosten der Aufgabenerfüllung zu reduzieren sowie die Qualität der Dienstleistungen zu steigern. Die IT-Strukturen in der Landesverwaltung sollten vereinheitlicht, Doppelentwicklungen für vergleichbare Fachaufgaben vermieden und der Verbund der eingesetzten IT-Verfahren gewährleistet werden.

Im Wesentlichen beschloss die Landesregierung folgende Maßnahmen:

- Überarbeitung der entsprechenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes, um die Koordinierung und Steuerung effizienter zu gestalten,
- Erstellung einer IT-Strategie des Landes,
- Zusammenführung des LDS mit den Gemeinsamen Gebietsrechenzentren Hagen, Köln und Münster sowie den Fachrechenzentren und zahlreichen IT-Betriebszentren bei den Fachbehörden (§ 7 ADVG NW) in ein zentrales gemeinsames Rechenzentrum,
- Einrichtung eines IT-Beauftragten der Landesregierung als Chief Information Officer (CIO),
- Überleitung der Fachverfahren, die in den Rechenzentren oder IT-Betriebszentren betrieben wurden, ab dem 01.01.2011 auf IT.NRW und
- Feststellung weiterer Optimierungspotenziale hinsichtlich der Systemumgebungen (z. B. IT-Plattformen¹²⁰) bei IT.NRW.

Von der Eingliederung in IT.NRW waren ausgenommen

- die IT-Verfahren der Steuerverwaltung, die weiterhin in einem Rechenzentrum der Finanzverwaltung betrieben werden,
- die IT-Verfahren der Gerichte und Staatsanwaltschaften einschließlich Büroanwendungen, die in einer zentralen Betriebsstelle der Justiz gebündelt werden können, sowie

¹²⁰ Der Begriff umfasst die technische Basis, auf der Anwendungsprogramme ausgeführt und entwickelt werden können (z. B. Betriebssysteme, Datenbanksysteme und Hardwarekomponenten).

- der Betrieb und die Betreuung der lokalen Arbeitsplatzinfrastruktur (z. B. Geräte und Netzwerk) einschließlich der Office-Anwendungen.

6.3 Prüfungsfeststellungen

6.3.1 Einsetzung eines Chief Information Officers

Der im Jahr 2006 getroffenen Entscheidung, ein Konzept zur Einrichtung eines CIO zu erstellen, schlossen sich mehrjährige Diskussionen zwischen den Ressorts an. Zum 01.11.2013 ernannte die Landesregierung einen CIO. Die Funktion ist als Stabsstelle im Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) eingerichtet und mit der Besoldungsgruppe B 8 im Rang unterhalb der Staatssekretärebene eingestuft.

Der CIO soll nach der Entscheidung der Landesregierung aus dem Jahr 2013 auf der Grundlage einer mit den Ressorts abzustimmenden IT-Strategie deren Umsetzung koordinieren, Open- und E-Government weiterentwickeln sowie das Land auf Bundesebene im IT-Planungsrat vertreten. Eine weitere Konkretisierung seiner Rechte und Zuständigkeiten sollte nach den damaligen Überlegungen u. a. auf dem Wege bilateraler Gespräche zwischen Ressorts und CIO herbeigeführt werden.

6.3.2 Erstellung einer IT-Strategie des Landes

Seit 2011 liegen detaillierte und auf Arbeitsebene abgestimmte Vorarbeiten zu einer landesweiten IT-Strategie vor. Die Verabschiedung einer IT-Strategie als verbindliches Rahmenkonzept für die Umsetzung von IT-Vorhaben ist bislang jedoch nicht erfolgt.

6.3.3 Novellierung des ADVG NW

Die zur effizienteren Koordinierung und Steuerung angestrebte Überarbeitung der zur IT ergangenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes war bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen des LRH nicht erfolgt. Insbesondere das ADVG NW befand sich unverändert auf dem Stand des Jahres 2005. Weder eine Anpassung an die IT-Neustrukturierung noch eine Verankerung gesetzlicher Handlungsaufträge zu deren Umsetzung wurden bislang vorgenommen.

6.3.4 Zusammenlegung der Rechenzentren, Fachrechenzentren und dezentralen Betriebszentren

In der Folge der Entscheidungen der Landesregierung wurde zum 01.01.2009 der zentrale Dienstleister IT.NRW durch die Zusammenlegung des LDS und der drei Gemeinsamen Gebietsrechenzentren gegründet. Die Fachrechenzentren der Ressorts sowie die dezentralen Betriebszentren blieben weitgehend bestehen. Im Bereich der Justiz war ein neues Fachrechenzentrum („zentrale Betriebsstelle“) geplant.

6.3.5 Überleitung des Betriebs der Fachverfahren

Im Jahr 2010 wurden durch einen externen Gutachter insgesamt 777 Fachverfahren identifiziert, die in ihrem technischen Betrieb – bei fortbestehender fachlicher Verantwortung der Ressorts – grundsätzlich für eine Überleitung auf IT.NRW geeignet waren. 224 Fachverfahren, die für eine Zentralisierung das größte Wirtschaftlichkeitspotenzial besaßen, sollten bis Ende 2014 verlagert werden. Nach einer Validierung der Abstimmungsprozesse im Jahr 2012 verständigten sich die Ressorts auf einen neuen Vorschlagsprozess. Eine verbindliche jahresübergreifende Anmeldung und Planung der überzuleitenden Verfahren war nicht mehr vorgesehen. Nunmehr konnten die Ressorts selbst die für eine Überleitung vorzusehenden Fachverfahren vorschlagen. Von den grundsätzlich für eine Überleitung geeigneten 777 Fachverfahren wurden bis Ende 2013 insgesamt 44 Verfahren (rd. 6 v. H.) zu IT.NRW überführt.

6.3.6 Konsolidierung der IT-Plattformen

Um die angestrebte Konsolidierung der IT-Plattformen zu erreichen, erstellte IT.NRW eine Liste mit den bei IT.NRW betriebenen Systemumgebungen (Betriebssysteme, Datenbanksysteme, Hardwarekomponenten etc.). IT.NRW unterteilte diese nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten in zukünftig weiter zu nutzende, zukünftig abzulösende sowie neutrale Plattformen. Ziel dabei war, die Zahl der verschiedenen Plattformen deutlich zu reduzieren und damit Entwicklungs-, Wartungs- und Betreuungsaufwand zu verringern. Der Interministerielle Arbeitskreis für Automation stimmte der Liste zu. Diese war für die Ressorts nicht verbindlich.

6.3.7 Infrastrukturdienstleistungen

Der Betrieb von dezentralen IT-Verfahren und dezentraler Infrastruktur verblieb nach den Entscheidungen der Landesregierung aus den Jahren 2006 und 2009 in der Zuständigkeit der Ressorts. Hierzu zählten das jeweilige lokale Netz, die Endgeräte am Arbeitsplatz, Büroanwendungen sowie Einzelplatzanwendungen. Es stand den Ressorts frei, hierfür auf Dienstleistungen von IT.NRW zurückzugreifen oder diese in Eigenleistung zu erbringen. Soweit die Ressorts von einer Beauftragung von IT.NRW absahen, nannten diese gegenüber dem LRH als Grund hierfür u. a. die Höhe der Kosten. Der LRH hat hierzu i. d. R. keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgefunden. Zudem hat der LRH festgestellt, dass in den Ressorts vielfach keine genauen Aufzeichnungen zu den entstandenen Personal- und Sachkosten im Bereich der IT vorlagen.

6.3.8 Dienstleister IT.NRW

Bei IT.NRW ist es in der Vergangenheit aufgrund von Kapazitätsengpässen vereinzelt zur Ablehnung von Aufträgen der Ressorts gekommen. Ursache hierfür war u. a. der hohe Personalaufwand, der durch die Vielfalt verschiedener und parallel betriebener IT-Systeme bei IT.NRW entstand.

Im Jahr 2013 hat sich die Landesregierung gleichwohl darauf verständigt, dass IT.NRW einen allgemeinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung in Höhe von rd. 10 Mio. € erbringen soll. Vergleichbare Kosteneinsparziele bei den IT-Stellen der Ressorts sind dem LRH nicht bekannt geworden.

6.4 Bewertungen

Der LRH begrüßt die in den Entscheidungen der Landesregierung aus den Jahren 2006, 2009 und 2013 konkret benannten Maßnahmen und die darin zum Ausdruck kommende Grundentscheidung der Landesregierung, die vom LRH im Jahr 2005 empfohlene IT-Neustrukturierung umzusetzen. Er hält die im Beratungsbericht 2005 geäußerte und von der Landesregierung in ihren Entscheidungen geteilte Ansicht, einen wirtschaftlichen IT-Einsatz durch eine weitergehende Zentralisierung, Konsolidierung und Vereinheitlichung der IT-Strukturen, IT-Systeme und IT-Standards erreichen zu können, weiterhin für richtig. Angesichts zunehmend komplexer werdender IT-Verfahren und Anwendungen hat die Bedeutung einer dahingehend optimierten IT-Struktur seit 2005 aus Sicht des LRH sogar weiter zugenommen.

Hinsichtlich einer Zusammenführung der zahlreichen dezentralen IT-Betriebszentren und der Fachrechenzentren über die Gründung von IT.NRW hinaus (siehe Nr. 6.3.4), der weiteren Überführung des IT-Betriebs der Fachverfahren aus den Ressorts (siehe Nr. 6.3.5) und der IT-Plattformkonsolidierung (siehe Nr. 6.3.6) verzögerten Ressortinteressen eine effiziente und zeitnahe Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen.

Weitere Beispiele für die insoweit hemmenden Wirkungen des Ressortprinzips sind die noch immer ausstehende Verabschiedung der IT-Strategie (siehe Nr. 6.3.2), die zeitlich erheblich verzögerte Ernennung des CIO sowie der noch nicht hinreichend geklärte Zuschnitt seiner Kompetenzen (siehe Nr. 6.3.1).

Auch die aktuelle Haushaltslage macht es erforderlich, die Konsolidierung der IT-Strukturen und -Systeme ressortübergreifend voranzutreiben. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind im Verhältnis zum Ressortprinzip nicht subsidiär.

Bezogen auf die Infrastrukturdienstleistungen (siehe Nr. 6.3.7) erscheint es nach Auffassung des LRH nicht wirtschaftlich, dass IT-Dienste, die mehrere Häuser in vergleichbarer Weise nutzen, von jeder dieser Stellen separat vorgehalten und betrieben werden. Soweit die Ressorts sich gegen eine Beauftragung von IT.NRW wegen der damit verbundenen Kosten entschieden haben, war diese Begründung wegen einer vielfach fehlenden bzw. unvollständigen Kostenerfassung für den LRH letztlich nicht nachprüfbar. Zudem fand der LRH i. d. R. keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor, die die Argumente hätten belegen können.

Im Hinblick auf die durch IT.NRW zu erbringenden Einsparbeiträge weist der LRH darauf hin, dass eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung durch IT.NRW – gerade auch im Hinblick auf die Modernisierung der IT-Strukturen – nur gesichert werden kann, wenn IT.NRW über die notwendigen Mittel und personellen Kapazitäten verfügt (siehe Nr. 6.3.8).

Das ADVG NW und viele der darauf beruhenden Verwaltungsvorschriften sind veraltet und geben häufig den Stand der 1970er-Jahre wieder. Auch die Hand-

lungsaufträge, die sich aus den Entscheidungen der Landesregierung ergeben, wurden bislang nicht in verbindlichen Regelwerken niedergelegt (siehe Nr. 6.3.3).

6.5 Empfehlungen

Der LRH sieht im Einzelnen folgenden Handlungsbedarf, um wirtschaftliche IT-Strukturen in der Landesverwaltung zu gewährleisten und zukunftsorientiert auszurichten:

- Stärkung des CIO sowie die konkrete Ausgestaltung seiner Rechte und Aufgaben in Abgrenzung zu den Ressorts in verbindlichen Regelwerken,
- Verabschiedung einer verbindlichen IT-Strategie für die Landesverwaltung,
- Modernisierung sowie verstärkte Nutzung gesetzlicher, verordnungsrechtlicher bzw. sonstiger verbindlicher Regelwerke als Umsetzungsinstrumente sowohl für die IT-Neustrukturierung als auch für sonstige ressortübergreifende IT-Vorhaben,
- Wiederaufnahme des Konsolidierungsprozesses der Rechenzentren,
- Intensivierung der Überleitung des IT-Betriebs von Fachverfahren mit verbindlicher Verfahrensanmeldung und jahresübergreifender Planung,
- landesweite Konsolidierung der IT-Plattformen,
- Überleitung von hierfür geeigneten dezentralen Infrastrukturdienstleistungen auf IT.NRW,
- Sicherstellung hinreichender Kapazitäten bei IT.NRW.

6.6 Stellungnahmen

Der CIO hat über das MIK Stellung genommen. Danach findet die vom LRH empfohlene weitere Bündelung und Harmonisierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung unverändert dessen Zustimmung. Die vorgeschlagenen Maßnahmen seien bereits Gegenstand intensiver Erörterungen innerhalb der Landesregierung gewesen. Dabei hätten unterschiedliche Bewertungen hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten dieser Vorschläge zu Kompromissen geführt, die den derzeitigen Beschlüssen der Landesregierung zur IT-Neustrukturierung zugrunde lägen.

Wesentliche Teile dieser Beschlüsse seien inzwischen umgesetzt. Andere Bereiche wie die Überleitung von IT-Verfahren auf den zentralen IT-Dienstleister, Konsolidierungsmaßnahmen hinsichtlich technischer Plattformen und Anwendungen sowie die Ablösung des ADVG NW durch ein E-Governmentgesetz des Landes befänden sich noch in der Umsetzung.

Vor diesem Hintergrund werde derzeit kein Handlungsbedarf für die Neufestlegung weitergehender Struktur- und Konsolidierungsmaßnahmen gesehen. Sollten sich auf dem eingeschlagenen Weg der IT-Konsolidierung in der Landesverwaltung jedoch keine weiteren durchgreifenden Erfolge einstellen, könnte sich

allerdings auch aus Sicht des CIO der Bedarf für eine grundsätzliche Überprüfung der bisherigen Beschlüsse der Landesregierung ergeben.

Das Finanzministerium steht der Zentralisierung von IT-Dienstleistungen positiv gegenüber. Die IT des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW sowie EPOS.NRW¹²¹ seien erfolgreich zu IT.NRW überführt worden. Die Überleitung nicht-steuerlicher IT-Verfahren werde weiter fortgesetzt. An der rechtlichen Position zum Betrieb eines eigenen Fachrechenzentrums für steuerliche Aufgaben werde festgehalten.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung stellt die Wirtschaftlichkeit einer generellen Standardisierung wegen eines unterschiedlichen Nutzens für die Ressorts in Frage. Zumindest müsse bei einer dahingehenden Entwicklung ein Finanzausgleich zwischen den Ressorts oder eine Gesamtfinanzierung durch den CIO erfolgen. Im Hinblick auf ressortübergreifende Befugnisse des CIO und eine weitere Aufgabenverlagerung hin zum zentralen Dienstleister wird auf die Gefahr hingewiesen, dass Entscheidungen zur IT-Technik entgegen den fachlichen Anforderungen der Ressorts getroffen werden könnten. Eine Steuerungs- und Koordinierungsrolle des CIO könne daher nur in enger Zusammenarbeit mit den Ressorts erfolgreich wahrgenommen werden. Eine weitere Aufgabenverlagerung zu IT.NRW werde zudem aufgrund der dortigen begrenzten Personal- und Sachressourcen nicht für sinnvoll gehalten.

Soweit von anderen Ressorts eine Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des LRH eingegangen ist, wurde in vier Fällen auf eine inhaltliche Äußerung verzichtet, ein Ressort sah keinen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹²¹ Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen.

7 Anwendung des Transparenzgesetzes



Ziel des Transparenzgesetzes ist es, dem besonderen Informationsanspruch der Öffentlichkeit bei öffentlichen Unternehmen Rechnung zu tragen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, welche Vergütungen Vorstände und Geschäftsführer sowie die Mitglieder von Aufsichtsgremien in öffentlichen Unternehmen für ihre Tätigkeit erhalten.

Die Querschnittsprüfung hat Möglichkeiten zur Optimierung der Information der Öffentlichkeit aufgezeigt. Das Finanzministerium und die weiteren betroffenen Ministerien sind bereit, den Feststellungen des Landesrechnungshofs Rechnung zu tragen.

7.1 Vorbemerkungen

Ziel des Transparenzgesetzes ist es, dem besonderen Informationsanspruch der Öffentlichkeit bei öffentlichen Unternehmen Rechnung zu tragen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, welche Vergütungen Vorstände und Geschäftsführer sowie die Mitglieder von Aufsichtsgremien in öffentlichen Unternehmen für ihre Tätigkeit erhalten.¹²² Durch das Transparenzgesetz wurden u. a. § 65 Landeshaushaltsordnung (LHO) geändert und §§ 65 a bis 65 c neu in die LHO eingefügt.

§ 65 a LHO bestimmt, dass das Land bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an denen es unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, darauf hinwirkt, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung, des Aufsichtsrats, des Beirats oder einer ähnlichen Einrichtung unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, im Anhang des Jahresabschlusses oder an anderer geeigneter Stelle gesondert veröffentlicht werden. Zu veröffentlichen sind auch

- Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall einer vorzeitigen Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind,
- Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall der regulären Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, mit ihrem Barwert sowie der von der Gesellschaft während des Geschäftsjahres hierfür aufgewandte oder zurückgestellte Betrag,
- während des Geschäftsjahres vereinbarte Änderungen dieser Zusagen und
- Leistungen, die einem früheren Mitglied, das seine Tätigkeit im Laufe des Geschäftsjahres beendet hat, in diesem Zusammenhang zugesagt und im Laufe des Geschäftsjahres gewährt worden sind.

Der unmittelbaren oder mittelbaren mehrheitlichen Beteiligung des Landes steht es gleich, wenn das Land nur zusammen mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden, einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an dem das

¹²² Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 14/10027, S. 1 und 23.

Land unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, einem Sparkassen- und Giroverband oder einem Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Ist das Land nicht mehrheitlich, jedoch in Höhe von mindestens 25 v. H. an dem Unternehmen unmittelbar oder mittelbar im vorgenannten Sinne beteiligt, soll es auf eine entsprechende Veröffentlichung hinwirken.

Die Gesellschafterrechte werden von dem jeweils für die Verwaltung der Beteiligung fachlich zuständigen Ministerium wahrgenommen.

Nach § 65 b LHO haben auch Landesbetriebe und Sondervermögen, die unternehmerisch tätig sind, die Angaben nach § 65 a LHO zu veröffentlichen. Sie unterliegen der Aufsicht des jeweils zuständigen Ministeriums.

Die Angaben nach § 65 a LHO waren erstmals mit dem Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2010 zu veröffentlichen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit seiner Querschnittsprüfung für die Geschäftsjahre 2010 bis 2012 im Rahmen einer Stichprobe untersucht, wie die genannten Änderungen der LHO umgesetzt wurden. In die Prüfung wurden insgesamt 64 landesbeteiligte Gesellschaften, drei Landesbetriebe und ein Sondervermögen (nachfolgend Unternehmen genannt) einbezogen. Zuständig für die Verwaltung bzw. Aufsicht dieser Unternehmen waren:

- Finanzministerium (FM),
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales,
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr,
- Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter,
- Ministerium für Inneres und Kommunales,
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz,
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH).

Die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Beträge war nicht Gegenstand der Prüfung.

7.2 Prüfungsfeststellungen

Um dem Informationsanspruch der Allgemeinheit nachzukommen und zur Vermeidung von Missverständnissen hält der LRH eine vollumfängliche Veröffentlichung für erforderlich. Werden einzelne, in § 65 a LHO genannte Komponenten oder Leistungen nicht gewährt, ist zur Klarstellung und zur vollständigen Information der Allgemeinheit auch dies zu veröffentlichen.

Die Querschnittsprüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

7.2.1 Keine Angaben nach dem Transparenzgesetz

Bei mehreren Unternehmen wurden keine Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführung veröffentlicht. Soweit dies begründet wurde, wurde auf Schutzvorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) verwiesen. Ist eine ausschließlich beherrschende Stellung von Land und nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbänden gegeben, verdichtet sich die im Transparenzgesetz verankerte Hinwirkungspflicht faktisch zu einer Anpassungspflicht.¹²³ Die Pflicht erstreckt sich einzelfallabhängig auch auf die Anpassung des Gesellschaftsvertrags, der Satzung oder eines Anstellungsvertrags. Dieser Pflicht wurde bislang nicht nachgekommen. Dem stehen auch Schutzvorschriften des HGB nicht entgegen. Bei einem laufenden Vertrag ist zwar von einer Veröffentlichung abzusehen, wenn eine (schriftliche) Einverständniserklärung nicht vorliegt. Bei Verlängerung, Anpassung oder Neuabschluss eines Anstellungsvertrags ist jedoch eine entsprechende Regelung in den neuen Vertrag aufzunehmen. Auch bei Minderheitsbeteiligungen besteht eine Hinwirkungspflicht. Dieser sind die entsandten Mitglieder des Landes in den Leitungs- und Kontrollgremien nicht nachgekommen.

Bei mehreren Unternehmen sind keine Angaben zu den Bezügen der Mitglieder eines Aufsichtsrats, Beirats oder einer ähnlichen Einrichtung veröffentlicht. Bei einer mehrheitlichen Beteiligung des Landes verdichtet sich die im Transparenzgesetz verankerte Hinwirkungspflicht faktisch zu einer Anpassungspflicht. Dieser wurde bislang nicht nachgekommen.

Soweit kein Kontrollgremium besteht und deshalb entsprechende Bezüge nicht gezahlt werden, hält der LRH es zur Klarstellung für erforderlich, hierauf im Anhang hinzuweisen.

7.2.2 Teilweise Anwendung des Transparenzgesetzes

7.2.2.1 Nach § 65 a LHO sind Leistungen an jedes einzelne Mitglied der Geschäftsführung oder eines Kontrollgremiums zu veröffentlichen, die für den Fall einer vorzeitigen oder regulären Beendigung der Tätigkeit zugesagt oder gewährt worden sind.

Angaben hierzu wurden nur bei zwei Unternehmen veröffentlicht.

7.2.2.2 Bei mehreren Unternehmen wurden die Bezüge an die Geschäftsführung und/oder ein Kontrollgremium entweder ohne Aufteilung auf Personen und/oder ohne Aufteilung in Komponenten in einer Summe angegeben. Diese Angaben erfüllen nicht die gesetzlichen Vorgaben.

Bei mehreren Unternehmen wurden die Bezüge an die Geschäftsführung nicht in erfolgsunabhängige und erfolgsbezogene Komponenten sowie Komponenten mit

¹²³ Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 14/10027, S. 27.

langfristiger Anreizwirkung unterteilt. Teilweise wurden andere Bezeichnungen wie „fix“, „variabel“ oder „sonstige Bezüge“ verwandt. Es wurde von der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgliederung abgewichen. Da diese verwandten Bezeichnungen mit den gesetzlichen Begriffen keineswegs deckungsgleich sind, ist nicht nachvollziehbar, ob die Angaben nach § 65 a LHO veröffentlicht wurden.

Bei mehreren Unternehmen sind Angaben für die Geschäftsführung zu den erfolgsbezogenen Komponenten und/oder den Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung nicht veröffentlicht worden. Auch fehlt die Angabe, dass diese Komponenten nicht gewährt wurden. Damit bleibt offen, ob solche Komponenten gewährt wurden.

7.3 Zusammenfassende Würdigung

Die Prüfung der Veröffentlichungen im Rahmen der Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 hat ergeben, dass keine der 64 landesbeteiligten Gesellschaften, keiner der drei Landesbetriebe oder das Sondervermögen das Transparenzgesetz vollständig im oben genannten Sinne umgesetzt haben. Für 18 Gesellschaften konnten von der Beteiligungsverwaltung keine Jahresabschlüsse oder sonstige Unterlagen vorgelegt werden.

Auch zwei Jahre nach Beginn der Veröffentlichungspflicht ist dem Informationsanspruch der Allgemeinheit, welche Vergütungen Vorstände und Geschäftsführer sowie die Mitglieder von Aufsichtsgremien in öffentlichen Unternehmen für ihre Tätigkeit erhalten, nicht im gebotenen Maß nachgekommen worden. Zudem fehlt zur Klarstellung die Angabe, welche Komponenten oder Leistungen nicht gewährt wurden.

Der LRH hat die Ministerien zu den sie betreffenden Feststellungen um Stellungnahme gebeten und sein zusammengefasstes Ergebnis an das FM herangetragen.

7.4 Beantwortungsverfahren

Das FM hält es von Gesetzes wegen nicht für erforderlich, zu veröffentlichen, wenn einzelne, in § 65 a LHO genannte Komponenten nicht gewährt wurden. Das MWEIMH verweist inhaltlich auf die Stellungnahme des FM und hat mitgeteilt, es werde überprüfen, ob die Anwendung des Transparenzgesetzes auf die Beteiligungen und Landesbetriebe im Sinne der Zielsetzung des Gesetzes verbessert werden könne. Auch die weiteren in die Prüfung einbezogenen Ministerien haben dem LRH ganz überwiegend mitgeteilt, dass sie davon ausgegangen sind, dass die bisherigen Angaben weitgehend dem Transparenzgesetz Genüge getan hätten. Unabhängig davon sind diese Ministerien und das FM bereit, zur weiteren Optimierung der Transparenz den Feststellungen des LRH Rechnung zu tragen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

8 Bestellung von Abschlussprüfern



Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass es bei den Verfahren zur Bestellung des Abschlussprüfers bei landesbeteiligten Unternehmen des privaten Rechts Optimierungsmöglichkeiten gibt. Die Abschlussprüfung bietet vielfältige Möglichkeiten zur Kontrolle des Unternehmens. Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung den Eindruck gewonnen, dass der Blick vor allem auf das Testat des Abschlussprüfers gerichtet ist. Diese Fokussierung führt jedoch dazu, dass die Möglichkeiten, die eine Abschlussprüfung bietet, nicht voll ausgeschöpft werden.

Der Landesrechnungshof hat Empfehlungen zum Verfahren zur Bestellung der Abschlussprüfer gegeben. Das Finanzministerium beabsichtigt, diese bei der künftigen Überarbeitung der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes zu berücksichtigen.

8.1 Allgemeines

Privatrechtliche Unternehmen, an denen sich das Land beteiligt hat, haben ihren Jahresabschluss und den Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs (HGB) für große Kapitalgesellschaften aufzustellen, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Der Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang sowie der Lagebericht sind von einem Abschlussprüfer zu prüfen. Die grundlegenden Anforderungen sind in §§ 316 ff. HGB niedergelegt. Nach § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) kann die Abschlussprüfung bei Unternehmen mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und einen Bericht über die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft erweitert werden.

Der Abschlussprüfer wird nach § 318 Abs. 1 HGB von den Gesellschaftern gewählt und vom Aufsichtsrat¹²⁴ beauftragt. Das Vergabeverfahren hat das Gesellschaftsorgan durchzuführen, das dem Abschlussprüfer den Auftrag erteilt. Die Gesellschafterrechte nimmt jeweils das für die Beteiligung zuständige Ressort wahr (Beteiligungsverwaltung).

Der Landesrechnungshof (LRH) ist mit seiner Querschnittsprüfung im Rahmen einer Stichprobe der Frage nachgegangen, wie in den Jahren 2007 bis 2013 die vom Abschlussprüfer zu erbringenden Leistungen beschrieben und die Angebote bewertet wurden. Des Weiteren hat der LRH untersucht, wie die jeweils zuständige Beteiligungsverwaltung in diese Vorgänge eingebunden war. Die Vergaben im Einzelnen und das Verfahren nach Beauftragung der Abschlussprüfer waren nicht Gegenstand der Prüfung. Örtliche Erhebungen haben bei folgenden Ressorts stattgefunden:

- Finanzministerium (FM),
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales,

¹²⁴ Soweit ein solcher nicht vorhanden ist, von den gesetzlichen Vertretern des Unternehmens.

- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr,
- Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter,
- Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK),
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk.

Die Stichprobe umfasste 35 landesbeteiligte Unternehmen des privaten Rechts. Für Konzerne und verbundene Unternehmen wurden teilweise zusammengefasste Angebote für die Abschlussprüfung eingeholt, sodass der LRH insgesamt 19 Verfahren untersucht hat.

Die Querschnittsprüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

8.2 **Transparenz des Verfahrens**

Die Beauftragung der Abschlussprüfer unterliegt den Regelungen des Vergaberechts. Die Abschlussprüfung ist eine Aufgabe, deren Lösung eindeutig, erschöpfend und umfassend beschrieben werden kann. Sofern, insbesondere im Hinblick auf die Wertgrenzen, eine Ausschreibung erforderlich ist, richtet sich diese nach den Regeln der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL).

Die ordnungsgemäße Anwendung der Vergabevorschriften gewährleistet freien Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung. Damit wird auch sichergestellt, dass der im Sinne der Ausschreibung wirtschaftlichste Anbieter den Zuschlag erhält. Das wirtschaftlichste Angebot ist das Angebot, bei dem das günstigste Verhältnis zwischen der gewünschten Leistung und dem angebotenen Preis erzielt wird. Das Transparenzgebot zielt auf eine möglichst umfangreiche Information der Bieter sowie eine durchschaubare und nachvollziehbare Gestaltung des Vergabeverfahrens. Durch eine Gleichbehandlung aller Bewerber wird nachhaltig der Wettbewerb gefördert. Gleichzeitig wird verhindert, dass persönliche, sachliche oder lokale Präferenzen in das Vergabeverfahren mit einfließen. Wichtiger Bestandteil des Verfahrens ist die Leistungsbeschreibung. Es liegt im Interesse von Auftragnehmer und Auftraggeber, dass die Leistung eindeutig und erschöpfend beschrieben wird. Nur unter dieser Voraussetzung können die Bewerber die Beschreibung in gleichem Sinne verstehen; der Auftraggeber kann die Angebote besser vergleichen.

Für landesbeteiligte Unternehmen bestimmt sich die Anwendung des Vergaberechts danach, ob der Auftragswert einen bestimmten Schwellenwert erreicht. Unterhalb dieses Schwellenwerts kann die Anwendung der nationalen Vergabevorschriften im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung vorgegeben werden.

Die Prüfung hat ergeben, dass in allen geprüften Verfahren der Schwellenwert nicht erreicht wurde. Wegen fehlender Verankerung im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung war weniger als ein Drittel der geprüften Unternehmen im Bereich unterhalb des Schwellenwerts zur Anwendung der Vergabevorschriften verpflichtet.

8.2.1 Leistungsbeschreibung

In mehr als der Hälfte der geprüften 19 Verfahren war in der Leistungsbeschreibung lediglich „die Abschlussprüfung nach § 316 HGB“ und „die Prüfung nach § 53 HGrG“ gefordert. Weitere Spezifizierungen enthielten die Leistungsbeschreibungen nicht. Mit dem bloßen Verweis auf die gesetzlichen Bestimmungen wird die Leistung aber nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben. Bei vier dieser Verfahren waren nicht einmal die gesetzlichen Bestimmungen angegeben.

Offen blieben insbesondere Prüfungsschwerpunkte, die Abstimmung mit dem Aufsichtsrat, die Zusammensetzung des Prüfungsteams, der Umfang der Berichtspflicht sowie die Präsentation in den Gremien. Einzelne Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hielten aus berufsrechtlichen Gründen weitere Informationen zur Erstellung eines Angebots für notwendig, die ihnen von den Unternehmen jedoch verweigert wurden.

Bei den übrigen Verfahren wurden zwar einzelne Spezifizierungen vorgenommen. Die Gründe für diese Spezifizierungen waren aus den vorgelegten Unterlagen jedoch nicht erkennbar.

Es besteht in allen Verfahren die Gefahr, dass eingehende Angebote nicht miteinander vergleichbar sind und wesentliche Teile des Auftrags in das Belieben des Abschlussprüfers gestellt werden.

Der LRH hat in diesem Zusammenhang ergänzend auch auf die Regelungen in 6.2.3 bis 6.2.5 des am 19.03.2013 in Kraft getretenen Public Corporate Governance Kodex des Landes Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Danach sollen mit dem Abschlussprüfer verschiedene Berichtspflichten vereinbart werden. Auch soll die Teilnahme des Abschlussprüfers an Beratungen oder Verhandlungen der einzelnen Gremien vorgesehen werden.

8.2.2 Bewertungs- und Zuschlagskriterien

Bei rd. 75 v. H. der geprüften Verfahren fehlte bei den Angebotseinholungen die Angabe von Bewertungs- oder Zuschlagskriterien einschließlich ihrer Gewichtung. Für die Auswahl des Abschlussprüfers wurden gleichwohl Bewertungs- und Zuschlagskriterien herangezogen. Dies waren beispielsweise der Preis, die Erfahrung, die Referenzen oder ein kompetenter Eindruck.

Eine Bewertung der Angebote nach zuvor nicht genannten Bewertungs- oder Zuschlagskriterien widerspricht einem geordneten Verfahren. Eine Benachteiligung einzelner Bieter kann nicht ausgeschlossen werden.

8.3 Einbindung der Beteiligungsverwaltung

Damit das Land seine Entscheidung zur Wahl des Abschlussprüfers sachgerecht treffen kann, ist es erforderlich, dass die Beteiligungsverwaltung, die die Gesellschafterrechte ausübt, über das gesamte Auswahlverfahren umfassend informiert ist.

In mehr als 70 v. H. der Fälle war nicht dokumentiert, wie sich die Beteiligungsverwaltung mit der Wahl des Abschlussprüfers befasst hat. Es war nicht erkennbar, ob sie sich ein Bild von den Auswahlverfahren verschafft hat. Im Zusammenhang mit dem dargestellten nicht transparenten Verfahren stellt sich insbesondere die Frage, ob die Entscheidung zur Wahl des Abschlussprüfers sachgerecht war.

8.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat die beteiligungsverwaltenden Ressorts zu den einzelnen sie betreffenden Feststellungen um Stellungnahme gebeten.

Alle betroffenen Ressorts mit Ausnahme des MIK haben für die Zukunft Verbesserungen bei der Leistungsbeschreibung, den Bewertungs- und Zuschlagskriterien sowie bei der Einbindung der Beteiligungsverwaltung bzw. deren Dokumentation zugesagt. Das MIK erkennt die Feststellungen nicht an. Es hat ausgeführt, dass für die Beauftragung von Abschlussprüfern nicht die VOL, sondern die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) anzuwenden sei. Die Leistung des Abschlussprüfers sei eine freiberufliche Leistung i. S. d. Einkommensteuergesetzes, die – und insbesondere deren Lösung – jedoch nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar sei. Das MIK hat abschließend mitgeteilt, es werde weiterhin nach der VOF verfahren, wobei es die entsprechenden Schwellenwerte (15.000 € bei jährlicher freihändiger Vergabe) bzw. 50.000 € im Falle einer mehrjährigen Option beachten werde.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei der Abschlussprüfung um eine eindeutig und erschöpfend beschreibbare Leistung handelt, für die die VOL anzuwenden ist. Losgelöst von der unterschiedlichen Rechtsauffassung ist für den LRH maßgeblich, dass die geforderte Leistung hinreichend spezifiziert und eine Vergleichbarkeit der zu bewertenden Angebote gewährleistet ist.

8.5 Zusammengefasstes Ergebnis

Der LRH hat seine zusammengefassten Feststellungen an das FM herangetragen. Die Querschnittsprüfung hat im Ergebnis gezeigt, dass es bei den Verfahren zur Bestellung des Abschlussprüfers Optimierungsmöglichkeiten gibt. Die Abschlussprüfung bietet vielfältige Möglichkeiten zur Kontrolle des Unternehmens. Der LRH hat bei seiner Prüfung den Eindruck gewonnen, dass der Blick vor allem auf das Testat des Abschlussprüfers gerichtet ist. Diese Fokussierung führt jedoch dazu, dass die Möglichkeiten, die eine Abschlussprüfung bietet, nicht voll ausgeschöpft werden.

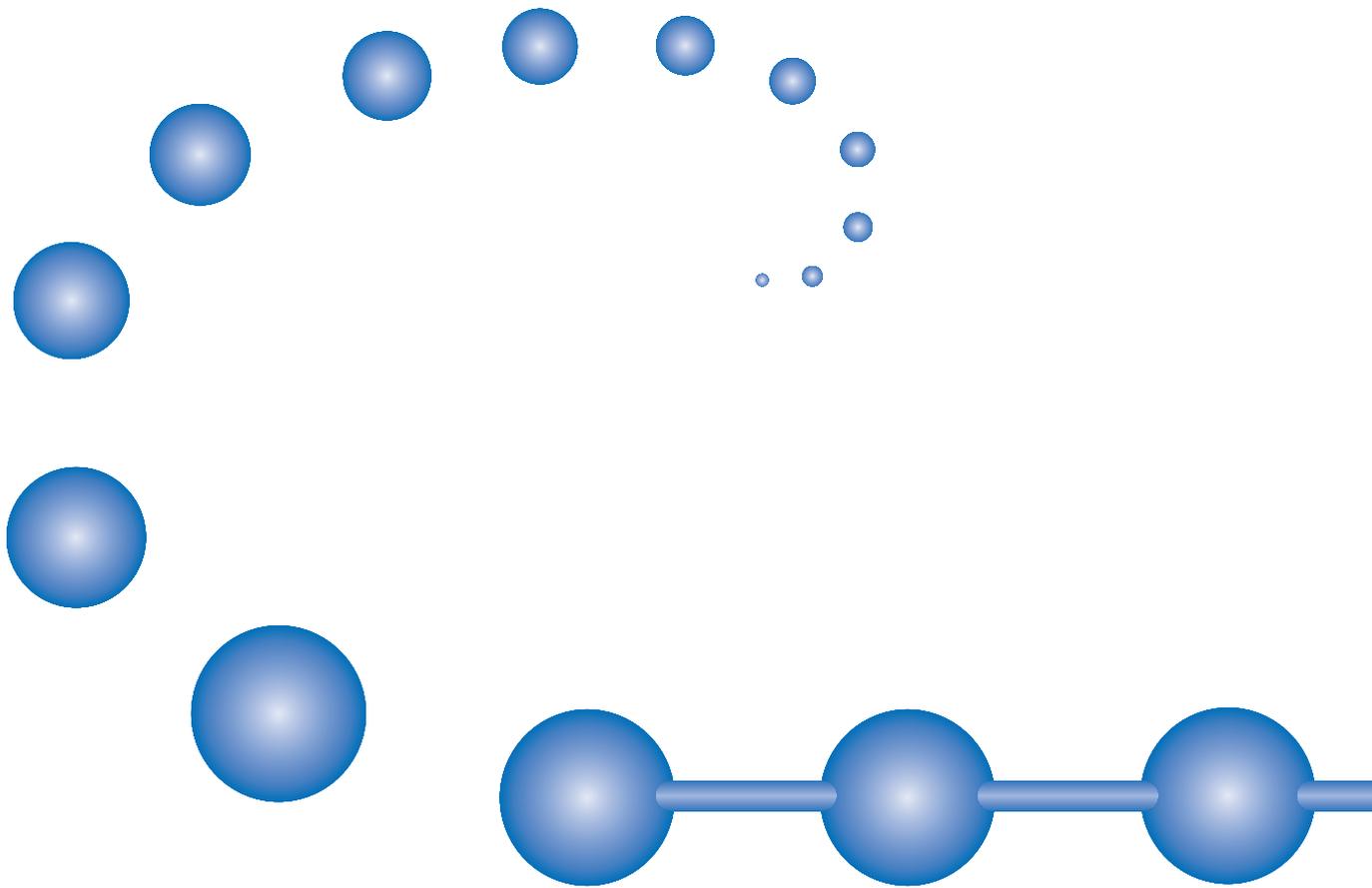
Der LRH hält einen Hinweis des FM an geeigneter Stelle für erforderlich, dass die Beteiligungsverwaltung sich im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Gesellschafterrechte auch vertieft mit der Wahl des Abschlussprüfers befasst.

Um ein transparentes Verfahren zu gewährleisten, empfiehlt der LRH, dass das FM an geeigneter Stelle die Anwendung der Vergabevorschriften bei allen landesbeteiligten Gesellschaften vorgibt. Hierbei sind ggf. die Beteiligungsverhältnisse zu berücksichtigen.

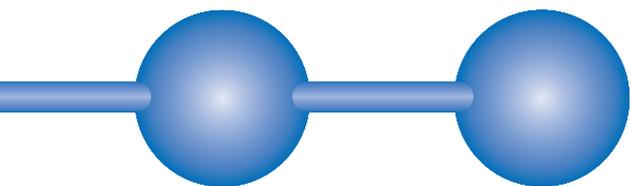
8.6 **Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat ausgeführt, dass bei der künftigen Überarbeitung der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes eine Empfehlung an die beteiligungs-verwaltenden Ressorts vorgesehen sei, im Rahmen der Gesellschafterrechte bei der Wahl des Abschlussprüfers die genannten Gesichtspunkte zu der Leistungsbeschreibung und den Bewertungs- und Zuschlagskriterien zu berücksichtigen. Ferner werde gegenüber den Ressorts in den Hinweisen angeregt werden, im Rahmen der Möglichkeiten, die sich aufgrund der Beteiligungsverhältnisse ergeben, an geeigneter Stelle die Anwendung der Vergabevorschriften bei landesbeteiligten Gesellschaften vorzugeben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



**Ministerium für
Inneres und Kommunales
(Epl. 03)**



9 Landespolizei-Orchester NRW



Der Landesrechnungshof hat das Landespolizei-Orchester NRW geprüft. Anders als bei einer früheren Prüfung zugesagt und entgegen der geltenden Erlasslage war dort immer noch keine Vollkostenrechnung eingeführt. Dies trug dazu bei, dass die Kostangaben in den Jahresberichten des Orchesters viel zu niedrig waren. Bei der Beantwortung einer Anfrage des Effizienzteams wurden die Kosten des Orchesters ungleich realistischer (2.825.000 € statt 49.000 € für das Jahr 2012) angegeben, lagen aber immer noch unter den vom Landesrechnungshof ermittelten Kosten in Höhe von 3.162.000 €. Ferner hat der Landesrechnungshof – auch gestützt auf eine Länderumfrage – angeregt, die Personalstärke des Orchesters zu überdenken.

In seiner Stellungnahme weist das Ministerium für Inneres und Kommunales darauf hin, dass für eine Vollkostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinn keine geeigneten Instrumente zur Verfügung gestanden hätten. Bis zur Einführung von EPOS.NRW würde ab sofort eine Kostenbetrachtung eingeführt, die sich an der des Landesrechnungshofs orientiere. An der Personalstärke des Landespolizei-Orchesters will das Ministerium indes festhalten.

9.1 Ausgangslage

Die Landesregierung beschloss 1997 – der Empfehlung einer Beratungsfirma folgend – die Auflösung der damals bestehenden fünf Polizeimusikkorps mit 77 beamteten und 70 angestellten Musikern bis zum Jahr 2005. Im Jahr darauf wurde übergangsweise ein Landespolizei-Orchester (LPO) mit Sitz in Wuppertal gegründet, in dem die noch vorhandenen Musiker aus den Polizeimusikkorps zusammengefasst wurden. 2001 beschloss das Kabinett wiederum, das LPO doch über das Jahr 2005 hinaus mit einer Endstärke von 45 angestellten Musikern aus Gründen der Repräsentation der Polizei und des gesamten Landes NRW zu erhalten.

Nach einer Prüfung des LPO im Jahr 2003 hatte der Landesrechnungshof (LRH) angeregt, aus Kostengesichtspunkten den Ressourceneinsatz für die Polizeimusik auslaufen zu lassen. Er hatte dies mit der finanziellen Lage des Landes begründet; zudem sei das LPO nicht genügend auf seine Aufgabe ausgerichtet, die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei zu unterstützen.

Für den Fall, dass an dem Bestand des LPO festgehalten werde, hatte der LRH insbesondere die Herstellung von Kostentransparenz mit Hilfe der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung gefordert.

Die Prüfungsfeststellungen, insbesondere die Frage des Erhalts des LPO, waren Gegenstand des Jahresberichts 2005 (Beitrag Nr. 14). Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hatte am 29.11.2005 beschlossen, dass er die Auffassung des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK)¹²⁵ teile, ein Polizei-Orchester dauerhaft im Dienst des Landes zu belassen. Mit der Auflösung von vier der ursprünglich fünf Orchester sei ein ausreichendes Signal im Zuge eines haushaltswirtschaftlichen Konsolidierungsbeitrags gegeben. Das LPO sei zudem der

¹²⁵ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

einziges Musikzug im protokollarischen Dienst des Landes, der bei feierlichen Anlässen staatlich-repräsentative Aufgaben wahrnehmen könne.

Zu allen weiteren Feststellungen hatte das MIK die vom LRH aufgeworfene Kritik geteilt. Die im Rahmen des Beantwortungsverfahrens angekündigten Bestrebungen – wie z. B. zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung – fanden überwiegend Niederschlag in einem Erlass des MIK aus dem Jahr 2006, der im Jahr 2007 aktualisiert wurde (im Folgenden: LPO-Erlass).

Aktuell hat das LPO nach wie vor seinen Sitz in Wuppertal und ist organisatorisch dem Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen (LAFP) in Selm angegliedert. Seine 45 angestellten Berufsmusikerinnen und Berufsmusiker bilden zusammen das sinfonische Blasorchester. Sie treten allerdings auch in unterschiedlichen kleineren Ensembles auf (z. B. Big Band, Jazz-Rock-Pop-Band, Harmonie-Ensemble).

Der LRH hat das LPO erneut im Jahre 2014 geprüft (Untersuchungszeitraum 2009 bis 2013). Zu den Prüfungsmitteilungen vom 15.01.2015 hat das MIK am 12.03.2015 Stellung genommen.

9.2 Prüfungsfeststellungen

9.2.1 Kosten des Landespolizeiorchesters

Die Prüfung ergab, dass entgegen den Zusagen und den Regelungen im LPO-Erlass für das LPO keine Vollkostenrechnung eingeführt worden war. Anders als im LPO-Erlass vorgesehen enthielten die Jahresberichte bis zum Jahr 2010 keine Angaben zu den Kosten des Orchesters. Erst auf Nachfrage des MIK übersandte das LAFP in 2011 Daten zu den Kosten des LPO rückwirkend ab dem Jahr 2008 und sodann fortlaufend in den folgenden Jahresberichten. Die Daten waren allerdings unvollständig: So fehlten z. B. die Liegenschaftskosten oder die Kosten des Fuhrparks; beim Personal wurden nur die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre Eingruppierung wiedergegeben, nicht aber Kostenbeträge.

Für den Untersuchungszeitraum 2009 bis 2013 stellte das LAFP die Kosten wie folgt dar (Angaben gerundet):

2009	2010	2011	2012	2013
155.000 €	91.000 €	78.000 €	49.000 €	57.000 €

Wegen der unterlassenen Einführung einer Vollkostenrechnung berief sich das LAFP auf einen Erlass des MIK aus dem Jahr 2005. Danach sei die produktbezogene Arbeitszeiterfassung in der Polizei NRW einzustellen gewesen. Dies habe die Erstellung einer Vollkostenrechnung unmöglich gemacht.

Im August 2013 hatte das LAFP eine Anfrage des Effizienzteams der Landesregierung NRW¹²⁶ zu den Kosten des LPO zu beantworten. Hierzu errechnete

¹²⁶ Das Effizienzteam war von der Landesregierung ab 2011 eingesetzt worden, um insbesondere konkrete Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung zu machen und Effizienzgewinne in allen Bereichen der Landesverwaltung zu generieren.

das LAFP für das Jahr 2012 Kosten (erstmalig unter Einschluss von Personalkosten) in einer Gesamthöhe von rd. 2.754.000 €, die das MIK noch um kalkulatorische Kosten für die Liegenschaft in Höhe von 70.000 € auf letztlich rd. 2.825.000 € anhob.

In diesem Zusammenhang sprach sich das MIK dafür aus, am LPO als wichtigem Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und zur Imagepflege der Polizei festzuhalten.

Im Rahmen seiner Prüfung führte der LRH selbst eine Kostenaufstellung für die geprüften Haushaltsjahre 2009 bis 2013 durch und stellte dabei neben der unterbliebenen Ermittlung wesentlicher Kostenpositionen auch Fehler in den Datengrundlagen fest, z. B. bei der Anzahl der Beschäftigten und ihrer Eingruppierung. Der LRH ermittelte anhand der zur Verfügung gestellten und ausgewerteten Unterlagen die jährlichen Gesamtkosten des Orchesters. Sie stellen sich insgesamt wie folgt dar (Angaben gerundet):

2009	2010	2011	2012	2013
2.861.000 €	3.040.000 €	3.145.000 €	3.162.000 €	3.329.000 €

Dass die festgestellten Kosten des LPO im Jahre 2012 mit 3.162.000 € die für das Effizienzteam zusammengestellten Kosten i. H. v. rd. 2.825.000 € deutlich übertrafen, liegt z. B. an den Liegenschaftskosten, die nicht nur mit 70.000 €, sondern mit rd. 216.000 € zu Buche schlugen.

9.2.2 Auftritte des Orchesters und Einnahmesituation

Nach dem LPO-Erlass des MIK können das sinfonische Blasorchester oder seine Ensembles im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Polizeibehörden und -einrichtungen sowie zu Anlässen eingesetzt werden, bei denen die Teilnahme im dienstlichen oder öffentlichen Interesse liegt. Sie können darüber hinaus auch bei sonstigen Veranstaltungen auftreten, sofern deren Art und Bedeutung der Mitwirkung des LPO nicht entgegenstehen. Letztgenannte Auftritte sind kostenpflichtig. Dabei ist laut LPO-Erlass ein möglichst hoher Kostendeckungsbeitrag zu erzielen. Für einen Auftritt des sinfonischen Blasorchesters sind 2.500 €, für die Big-Band 2.000 € und für die kleineren Ensembles 750 € als Gage vorgesehen. Für einen Auftritt bei sozialen, karitativen und gemeinnützigen Organisationen kann das Entgelt auf die Hälfte reduziert werden oder ganz entfallen.

Im geprüften Zeitraum 2009 bis 2013 konnten die Ensembles des LPO im Durchschnitt jährlich 146 Auftritte (zwischen 118 und 172) verzeichnen.

Das LAFP meldete dazu in den Jahresberichten folgende Einnahmen (Angaben gerundet):

2009	2010	2011	2012	2013
10.100 €	14.600 €	9.800 €	3.900 €	7.700 €

In den Einnahmen sind sonstige Einnahmen (z. B. aus CD-Verkäufen) in geringfügigem Umfang (56 bis 790 € pro Jahr) enthalten.

Im Vergleich zur im Jahr 2003 durchgeführten Prüfung war auffällig, dass sich die Einnahmen des Orchesters drastisch verringert hatten. Seinerzeit lagen die Einnahmen zwischen rd. 22.500 € (im Jahr 2000) und rd. 61.300 € (im Jahr 2002). Nach den erteilten Auskünften spiegelt der Rückgang der Einnahmen die Schwierigkeit wider, am Markt auskömmliche Gagen für große Musikformationen wie z. B. sinfonische Blasorchester zu erzielen. Der Einnahmerückgang sei auch darin begründet, dass in den letzten Jahren zunehmend mehr Einsätze des LPO im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Polizeibehörden sowie bei Anlässen, die im dienstlichen oder öffentlichen Interesse liegen, zu verzeichnen seien. Entsprechende Aufzeichnungen wurden dem LRH vorgelegt. Auffällig dabei war, dass nur wenige Auftritte im protokollarischen Dienst des Landes NRW und damit zu den Anlässen stattfanden, die ein wesentlicher Beweggrund für den Erhalt des Orchesters waren. Nach den Jahresberichten des LAFP waren in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt 17 dieser Auftritte zu verzeichnen und somit durchschnittlich nur 3,4 Auftritte pro Jahr.

9.2.3 Bewertung des Landesrechnungshofs

Aus Sicht des LRH ist es an der Zeit, die Vorgaben des LPO-Erlasses nunmehr tatsächlich umzusetzen und eine Vollkostenrechnung für das LPO einzuführen. Dem Argument des LAFP, dass wegen der Einstellung der produktbezogenen Arbeitszeiterfassung – angeordnet durch einen Erlass des MIK aus dem Jahr 2005 – eine Vollkostenrechnung beim LPO obsolet geworden sei, kann schon angesichts der Chronologie nicht gefolgt werden. Denn die eindeutige Anweisung an das LAFP, eine Vollkostenrechnung für das LPO durchzuführen, erging zeitlich später, nämlich in dem zuletzt in 2007 aktualisierten LPO-Erlass.

Die fehlende Vollkostenrechnung brachte es nicht nur mit sich, dass im Jahresbericht des Orchesters für das Jahr 2012 Kosten i. H. v. nur rd. 49.000 € aufgezeigt waren; sie machte es für das LAFP auch schwierig, die Anfrage des Effizienzteams zu den Kosten des LPO zu beantworten. Die dem Effizienzteam übermittelten Kosten für das Jahr 2012 waren zwar ungleich realistischer, lagen aber immer noch unter den vom LRH festgestellten Gesamtkosten.

Darüber hinaus sollte aber auch über die Personalstärke des LPO nachgedacht werden. Hierzu gibt zum einen der Hinweis des LPO Anlass, dass es schwierig sei, größere Musikformationen wie ein sinfonisches Blasorchester am Markt zu platzieren – es sei denn, man lasse sie unentgeltlich auftreten. Statt mit 45 Musikerinnen und Musikern in der Ausrichtung eines sinfonischen Blasorchesters könnte das LPO als Big-Band oder als Jazz-Rock-Pop-Band mit einer Stärke von 20 bis 25 bzw. 13 Personen betrieben werden. Allein diese beiden Ensembles deckten im Erhebungszeitraum 47 v. H. der Gesamtauftritte ab (die Ensembles exklusive des sinfonischen Blasorchesters absolvierten 77 v. H. der Auftritte).

Anlass für derartige Überlegungen gibt auch eine Länderumfrage¹²⁷ aus dem Jahr 2013. Danach hatten zwei Bundesländer kein Polizeiorchester, ein Bundesland teilte mit, dass die Polizei-Big-Band voraussichtlich 2015 aufgelöst werde. Die personelle Ausstattung der Polizeiorchester gestaltete sich mit Orchesterstärken zwischen 22 und 49 Musikerinnen und Musikern als sehr unterschiedlich. Acht Polizeiorchester beschäftigten weniger als 38. In den Bundesländern, die ein Orchester unterhielten, belief sich der Personalbestand auf durchschnittlich 35 Musikerinnen und Musiker.

¹²⁷ An der Umfrage des saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport hatte sich ein Bundesland nicht beteiligt.

Aus Sicht des LRH stellt der Vergleich heraus, dass zum einen die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei in anderen Bundesländern durchaus auch ohne ein Polizeiorchester auskommen kann, zum anderen für die musikalische Präsenz in der Öffentlichkeit überwiegend weniger Musikerinnen und Musiker als in NRW benötigt werden.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIK will laut seiner Stellungnahme vom 12.03.2015 zu den Prüfungsmitteilungen an der Ausrichtung und der Personalstärke des LPO festhalten. Unabhängig hiervon ist es indes der Ansicht, dass das LPO seine Aufgaben möglichst kosteneffizient wahrnehmen solle.

Wie der LRH zu Recht angemerkt habe, seien - auch aus mangelndem gemeinsamen Verständnis über den Umfang der aufzuführenden Ausgaben - diese in den Jahresberichten des LPO an das MIK bzw. im Bericht an das Effizienzteam bedauerlicherweise teilweise nicht richtig dargelegt oder beziffert worden. Abweichungen gegenüber den Feststellungen des LRH seien u. a. auch auf unterschiedliche Erhebungszeiträume und -stichtage zurückzuführen.

Für eine Vollkostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinn stünden dem LAPP keine geeigneten Instrumente zur Verfügung. Bis zur Einführung von EPOS.NRW werde ab sofort eine Übersicht über die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben geführt, die sich an der durch den LRH vorgenommenen Kostenbetrachtung orientiere.

Zu der vom LRH angesprochenen Einnahmesituation merkt das MIK an, dass Einnahmen zu erzielen ausdrücklich nicht Ziel der strategischen Ausrichtung des LPO sei. Es laufe der Ausrichtung des Orchesters sogar zuwider, weil für gewollte Auftritte der Öffentlichkeitsarbeit kein Entgelt erhoben werden könne. Für das LPO stehe eine kommerzielle Gewinnausrichtung nicht im Fokus.

Das LPO habe sich von einem ehemals über 140 Mann starken Polizeimusikkorps zu einem professionellen und musikalisch breit aufgestellten und von Berufsmusikern getragenen Orchester - inklusive seiner speziellen Ensembles - gewandelt. Die Personalstärke orientiert sich nach den Ausführungen des MIK nicht ausschließlich an der für ein sinfonisches Blasorchester notwendigen Besetzung, sondern in erster Linie an der der strategischen Ausrichtung geschuldeten Vielseitigkeit der Auftrittsmöglichkeiten. Mit der gegebenen Personalstärke könnten Auftritte in neun unterschiedlichen Besetzungen erfolgen.

Zu dem vom LRH herangezogenen Ländervergleich äußert das MIK, dass lediglich zwei Länder keine vergleichbaren Organisationseinheiten aufwiesen. In vierzehn Bundesländern würden demnach mit den dortigen Orchestern vergleichbare Ziele verfolgt.

Das MIK sieht Quantität und Qualität der Auftritte des LPO und die öffentliche Resonanz als hervorragend an. Das Orchester absolviere an rd. 200 Arbeitstagen im Jahr über 120 Auftritte, was auf eine ausgesprochen positive Auslastung hinweise. Es sei das einzige Repräsentationsorchester des Landes und stelle im Instrumentarium der Öffentlichkeitsarbeit mit seinem musikalischen Varianten-

reichtum eine außergewöhnliche und einzigartige Größe dar, die sich bewährt habe. Als Repräsentationsorchester der Landesregierung habe es im Jahr 2014 zu 16 Anlässen gespielt und somit doppelt so häufig wie im Jahr 2013. Gegenüber dem vom LRH festgestellten Durchschnittswert von 3,4 für die Jahre 2009 bis 2013 ergäbe sich eine deutliche Steigerung der Auftritte im protokollarischen Dienst.

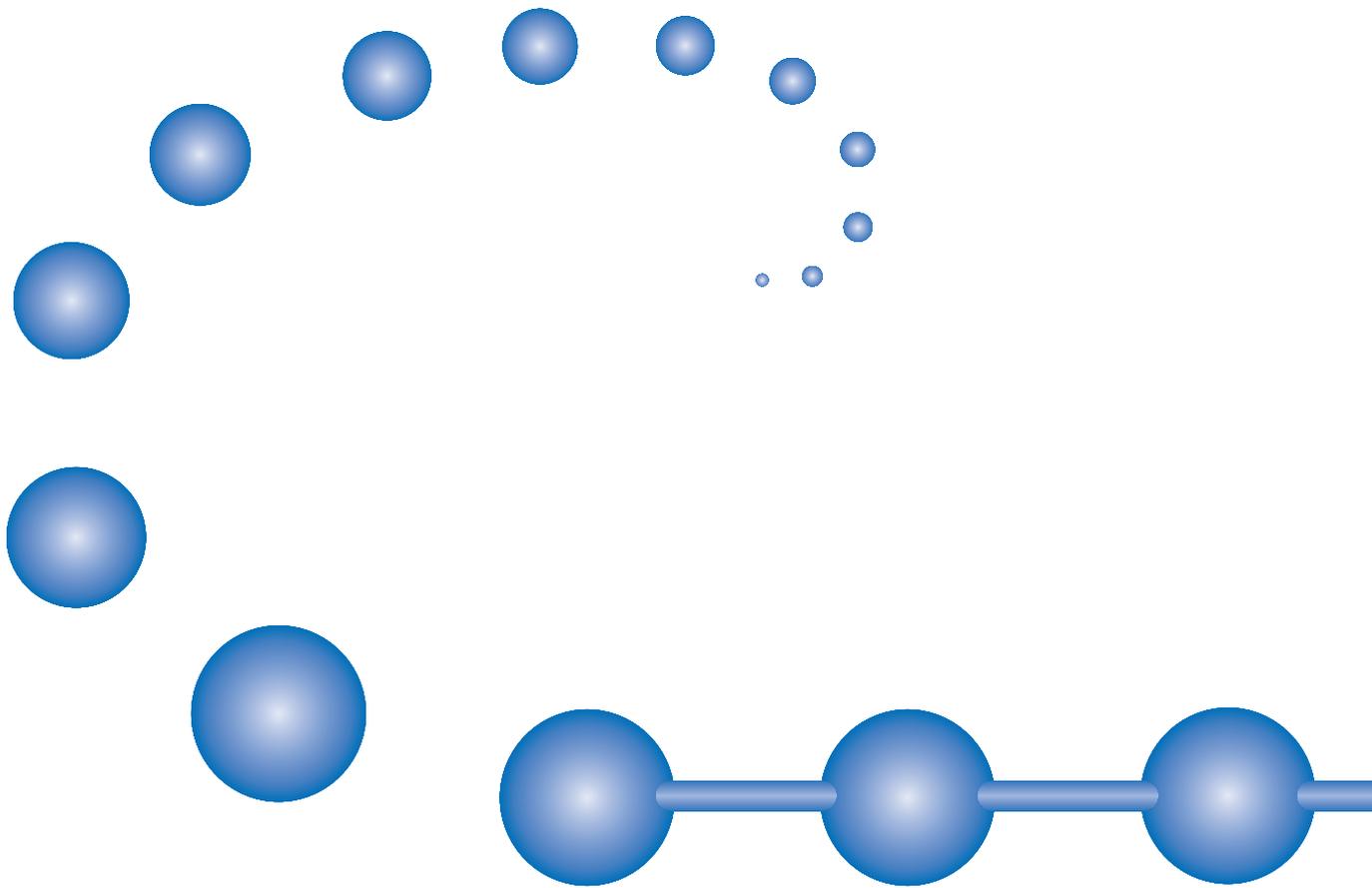
9.4 Abschließende Bewertung

Der LRH betont, dass er sich im Rahmen seiner Prüfung in keiner Weise gegen die musikalische Qualität des LPO gewandt hat. Er ist allerdings der Auffassung, dass über die Kosten dieses Orchesters Klarheit bestehen muss. Dies entspricht den Zusagen des MIK und des LAFP im Rahmen der vorangegangenen Prüfung und der Erlasslage. Diesen Anforderungen genügte es nicht, wenn die Einführung einer Vollkostenrechnung unterlassen wurde und in den Jahresberichten Kostenangaben gemacht wurden, die allenfalls einen Bruchteil der tatsächlichen Kosten beinhalteten. Als bemerkenswert erachtet der LRH, dass selbst die ungleich realistischeren Kostenangaben für das Effizienzteam immer noch nicht die tatsächlichen Kosten des LPO erreichten. Den Einwand des MIK, seine niedrigeren Kostenangaben könnten auch auf unterschiedliche Erhebungszeiträume und -stichtage zurückzuführen sein, konnte der LRH nicht nachvollziehen. Insoweit hat er um nähere Darlegung gebeten.

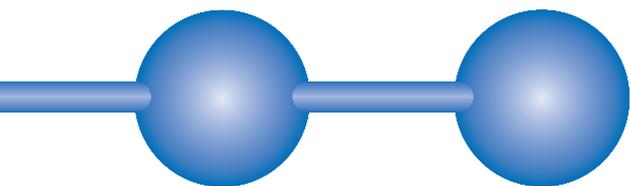
Der LRH begrüßt die Zusage des MIK, künftig die Vollkosten des LPO für eine Kosten- und Leistungsrechnung erheben zu wollen und die tatsächlich durch den Betrieb des Orchesters entstehenden Kosten bis zur Einführung von EPOS.NRW zumindest kameral nachzuhalten.

Bei dem vom LRH herangezogenen Ländervergleich geht das MIK nur auf den Aspekt ein, dass die ganz überwiegende Anzahl der Bundesländer ein Polizeiorchester unterhält. Es fehlen allerdings Ausführungen zu dem hier interessierenden Ergebnis der Umfrage, dass die meisten anderen Länder geringere Orchestergrößen haben.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.



Justizministerium (Epl. 04)



10 Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz



In der Landesjustizverwaltung wurden für die Vernichtung und Verwertung von Schriftgut sowohl justizeigene Kräfte eingesetzt als auch Fremdfirmen beauftragt. Der Landesrechnungshof hat in einer landesweiten Querschnittsprüfung die bei beiden Verfahrensweisen anfallenden Ausgaben ermittelt und dabei festgestellt, dass die Fremdvernichtung von Schriftgut erheblich günstiger war als dessen Eigenvernichtung.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof das Justizministerium gebeten, die Einführung eines landesweiten, zentralen Verfahrens der Vernichtung und Verwertung von Schriftgut zu prüfen. Er hat dabei auch auf ein in der Landesfinanzverwaltung bereits vor Jahren eingeführtes Modell einer zentralen, nahezu kostenfreien Fremdvernichtung hingewiesen, bei dem nennenswerte Erlöse erzielt werden.

Das Justizministerium hat hierzu mitgeteilt, es stehe einer Vergabe dieser Entsorgungsleistung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Derzeit würden diesbezüglich ressortübergreifende Möglichkeiten geprüft.

10.1 Ausgangslage

Mit jährlich fast 49.000 laufenden Metern an Schriftgut ist die Justiz nach eigenen Angaben die größte Schriftgutproduzentin der Landesverwaltung. Begrifflich umfasst Schriftgut dabei nicht nur Akten und Druckstücke aller Art, sondern auch Bild-, Ton- und Datenträger sowie sonstige Gegenstände, die Bestandteile der Akten geworden sind. Der bei Weitem überwiegende Anteil an Schriftgut liegt aber in Papierform vor.

Die Verwaltung des Schriftguts stellt für die Landesjustizverwaltung einen erheblichen Kostenfaktor dar, sowohl was den Raumbedarf an Archivflächen als auch die erforderlichen Personalkapazitäten und Sachausgaben für die Aussonderung und Vernichtung des Schriftguts anbelangt.

Entsprechend den Vorgaben des Justizministeriums (JM) soll das Schriftgut nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist grundsätzlich in behördeneigenen Aktenvernichtungsanlagen vernichtet werden. Zunehmend werden jedoch auch Fremdfirmen mit der Vernichtung des Schriftguts beauftragt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2013 gemeinsam mit Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in einer landesweiten Querschnittsuntersuchung bei dem JM, den Gerichten und den Justizbehörden die Verwaltungspraxis bei der Aufbewahrung und Aussonderung von Schriftgut in Stichproben geprüft. Schwerpunktmäßig hat er sich mit der Vernichtung und Verwertung des Schriftguts befasst, um die Wirtschaftlichkeit der von der Justiz praktizierten Verfahrensweisen zu prüfen und ggf. wirtschaftlichere Alternativen aufzuzeigen.

10.2 Wesentliche Feststellungen

Das JM hat die Vernichtung des Altpapiers mit behördeneigenen Aktenvernichtungsanlagen durch Justizbedienstete als Regelfall vorgegeben. Nach den Feststellungen des LRH hat die Praxis landesweit höchst unterschiedliche dezentrale Lösungen für die Vernichtung und Verwertung des Altpapiers entwickelt. Von den insgesamt 210 untersuchten Dienststellen haben 132 Dienststellen nur mit Eigenvernichtung und 53 nur mit Fremdvernichtung durch externe Dienstleister gearbeitet. Bei 25 Dienststellen wurden beide Arten praktiziert. Ursächlich für die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern war eine Vielzahl von Gründen, wie z. B. der Mangel an Lagerfläche oder an Personal.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der beiden Papiervernichtungsarten hat der LRH die Gesamtausgaben für die beiden Arten für die Jahre 2010 bis 2012 ermittelt. Dabei wurden die durch die Altpapierverwertung erzielten Einnahmen in die Betrachtung einbezogen. Im geprüften Zeitraum wurden in den untersuchten Dienststellen – soweit Daten zur Papiermenge vorhanden waren – jährlich durchschnittlich rd. 2.000 Tonnen Altpapier vernichtet; hiervon rd. 70 v. H. durch Eigenvernichtung und rd. 30 v. H. durch Fremdvernichtung. Im Ergebnis errechneten sich in diesen Dienststellen pro Jahr Ausgaben von insgesamt rd. 1,1 Mio. € für die Eigenvernichtung von Justizschriftgut, ohne die Berücksichtigung von Haushaltsmitteln für Ersatzbeschaffungen der benötigten Einrichtungen und Geräte, und von rd. 120.000 € für die Fremdvernichtung.

Der LRH hat dem JM dargelegt, dass die Finanzverwaltung des Landes bereits vor Jahren landesweit eine einheitliche Verfahrensweise eingeführt und die Vernichtung und Verwertung ihres Altpapiers nach einer europaweiten Ausschreibung an einen externen Anbieter vergeben hat. Dabei wurden die in der Finanzverwaltung jährlich landesweit anfallenden 4.800 Tonnen Altpapier bei rd. 150 Dienststellen in abschließbaren Sicherheitsbehältern gesammelt und in bedarfsgerechten Abholfrequenzen abgeholt. Den datenschutzrechtlichen Belangen wurde durch entsprechende Vorgaben im Entsorgungsvertrag Rechnung getragen.

Im Jahr 2012 erzielte die Finanzverwaltung durch die Verwertung des Altpapiers Einnahmen von rd. 218.000 € (rd. 45 € je Tonne Altpapier) nach Abzug aller Verwertungskosten. Dem stand kein nennenswerter Personalaufwand gegenüber, da lediglich die bereitgestellten Container des Entsorgers befüllt werden mussten.

10.3 Würdigung

Nach Auffassung des LRH wäre auch für den Bereich der Justizverwaltung landesweit ein wirtschaftlicheres Verfahren der Vernichtung und Verwertung von Altpapier denkbar. Die Anforderungen der Justiz an eine ausschließliche externe Altpapiervernichtung sind mit denen der Finanzverwaltung vergleichbar.

Durch Umstellung auf eine ausschließliche Fremdvernichtung entstünden darüber hinaus freie Personalkapazitäten insbesondere im einfachen Justizdienst, welche vorrangig für andere Aufgaben, wie z. B. die Eingangssicherung, genutzt werden könnten. Im Bereich der Sachausgaben hätten sich durch Wegfall

von Ersatzbeschaffungen landesweit allein im Jahr 2014 Einsparungen i. H. v. rd. 190.000 € realisieren lassen.

Der LRH hat das Ergebnis seiner Prüfung und seine Schlussfolgerungen am 22.04.2014 an das JM herangetragen und gebeten, die Einführung eines landesweiten, zentralen Verfahrens zur Vernichtung und Verwertung des Altpapiers nach dem Modell der Finanzverwaltung zu prüfen.

10.4 Stellungnahmen des Justizministeriums

Das JM hat in drei Stellungnahmen vom 11.07.2014, vom 25.11.2014 und vom 09.03.2015 den angeregten Systemwechsel hin zu einer externen Vernichtung und Verwertung des Altpapiers grundsätzlich befürwortet. Nach Beteiligung des Geschäftsbereichs habe sich ein Votum für die Zentralisierung der Entsorgungsleistung auf Ebene der Oberlandesgerichtsbezirke bei federführender Verfahrensleitung durch jedes der drei Oberlandesgerichte für alle jeweils nachgeordneten Behörden zuzüglich der in den Bereichen gelegenen Fachgerichte und Staatsanwaltschaften ergeben. Eine Einbeziehung der Justizvollzugseinrichtungen solle in einem späteren Verfahrensstadium geprüft werden. Das weitere Vorgehen werde in gemeinsamen Besprechungen mit Vertretern der Oberlandesgerichte abgestimmt. Ziel der nächsten Schritte sei auch die Vorbereitung einer gemeinsamen Leistungsbeschreibung für die Ausschreibungsverfahren.

10.5 Weiterer Schriftverkehr

Der LRH hat dem JM am 31.03.2015 mitgeteilt, er nehme zur Kenntnis, dass es in der Landesjustizverwaltung zu keiner landesweiten, zentralen Lösung der Vernichtung und Verwertung von Schriftgut kommen werde. Er gehe gleichwohl davon aus, dass es durch die vom JM favorisierte Lösung zukünftig zu erheblich konzentrierteren, vereinheitlichten und damit wirtschaftlicheren Entsorgungsleistungen kommen werde.

In einer weiteren Stellungnahme vom 20.05.2015 hat das JM den LRH über die weitere Entwicklung unterrichtet. Danach hätten die drei Oberlandesgerichte inzwischen Detailerhebungen zur Ermittlung leistungs- und preisrelevanter Kriterien für eine Musterleistungsbeschreibung durchgeführt. Die Angaben zu den entsprechenden Abfragen bei den nachgeordneten Dienststellen würden derzeit ausgewertet. Parallel dazu habe das JM das Finanzministerium und das Ministerium für Inneres und Kommunales kontaktiert, um Möglichkeiten einer etwaig ressortübergreifenden Vergabe zu prüfen. Für den Bereich der Finanzverwaltung seien die Entsorgungsleistungen zu Beginn des Jahres 2016 von der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen neu auszuschreiben. Seitens der beteiligten Ministerien beständen keine Bedenken dagegen, dass sich die Justizverwaltung diesem Ausschreibungsverfahren ggf. anschließe. Näheres dazu werde zu gegebener Zeit unmittelbar zwischen der Oberfinanzdirektion und den Oberlandesgerichten abzustimmen sein.

Der Schriftwechsel dauert an.

11 Beteiligung des Bundes an den Kosten eines Landesjustizgebäudes



Seit 2004 verfügt das Oberlandesgericht Düsseldorf über ein besonders gesichertes Prozessgebäude, in welchem weit überwiegend und in den letzten Jahren ausschließlich Staatsschutz-Strafsachen der Generalbundesanwaltschaft verhandelt wurden. Der Bund hatte sich an den Erstellungskosten dieses Gebäudes zu rund 44 vom Hundert beteiligt.

Der Landesrechnungshof hat laufende Kosten dieses Gebäudes in Höhe von jährlich mehr als vier Millionen € ermittelt, die bislang allein vom Land getragen wurden. Auf seine Anregung hin hat das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz um eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten für dieses Gerichtsgebäude gebeten. Das Bundesministerium hat eine derartige finanzielle Beteiligung des Bundes bislang abgelehnt.

11.1 Ausgangslage

Die Gerichte der Länder üben in Staatsschutz-Strafsachen, wie z. B. bei Verfahren zur Verfolgung terroristischer Straftaten, erstinstanzlich die Gerichtsbarkeit des Bundes aus. Zuständig für das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes ist das Oberlandesgericht (OLG), in dessen Bezirk die Landesregierung ihren Sitz hat, in NRW somit das OLG Düsseldorf.

11.1.1 Prozessgebäude

Staatsschutz-Strafsachen des OLG Düsseldorf wurden ursprünglich in einem Prozessgebäude in der Tannenstraße in Düsseldorf verhandelt. Ende April 2002 kündigte der das Amt der Staatsanwaltschaft in Staatsschutz-Strafsachen ausübende Generalbundesanwalt mehrere Anklageerhebungen gegen mutmaßliche Mitglieder einer islamistischen Terrorgruppe vor dem OLG Düsseldorf an. Im Hinblick auf das besondere Sicherheitsbedürfnis für die Durchführung der in Aussicht gestellten Prozesse wurde das bisherige Prozessgebäude Tannenstraße wegen der dort festgestellten Bau- und Sicherheitsmängel für ungeeignet gehalten. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW errichtete daraufhin für das OLG Düsseldorf am Behördenstandort Völklinger Straße in Düsseldorf (Kapellweg) ein besonders gesichertes Prozessgebäude, welches das OLG Düsseldorf zum 01.01.2004 anmietete.

Abbildung 1:

Außenansicht des Prozessgebäudes



Quelle: OLG Düsseldorf

In dem rd. 5.000 qm großen Gebäudekomplex, welcher als einer der modernsten Prozessbauten Europas¹²⁸ gilt, befinden sich zwei Gerichtssäle mit einer Grundfläche von rd. 590 qm bzw. rd. 250 qm. In dem großen Saal kann gegen 15 Angeklagte, in dem kleinen Saal gegen bis zu sechs Angeklagte verhandelt werden. Der große Saal bietet Platz für 145 Zuschauer, 60 Rechtsanwälte und 30 Sicherheitskräfte. Der kleinere Saal hat Platz für 61 Zuschauer, 16 Rechtsanwälte und 20 Sicherheitskräfte. Platz für Simultandolmetscher ist ebenfalls vorhanden.

Abbildung 2:

Großer Sitzungssaal



Quelle: OLG Düsseldorf

In beiden Verhandlungssälen sind Angeklagte und übrige Prozessbeteiligte durch drei Meter hohe Glaswände voneinander getrennt. Im Gegensatz zu dem alten Saal in der Tannenstraße verfügen die Säle über Tageslicht. Die Zugänge zu den schalldichten Sälen sind durch Eingangsschleusen und Gepäckdurchleuchtungsanlagen gesichert.

Das Prozessgebäude umfasst neben den Sitzungssälen Zellen für die Angeklagten, Arbeits- und Beratungszimmer für die Richter- und Anwaltschaft, Wartebereiche für Zeugen und für das Publikum, einen Aufenthaltsbereich für die Sicherheitskräfte, WC-Anlagen und Räume für die haustechnischen Installationen. Allein der Bundesanwaltschaft stehen vier Besprechungsräume zur Verfügung. Für die Überführung der Angeklagten ins Gerichtsgebäude sind Fahrzeugschleusen vorhanden. Zudem wurde auf dem Dach des Gebäudekomplexes ein Hubschrauberlandeplatz für den sicheren Transport besonders gefährlicher oder gefährdeter Angeklagter angelegt.

Das Gebäude verfügt über eine umfangreiche technische Ausstattung. Wesentliche technische Anlagen (z. B. Heizung, Lüftung, Kühlung, besondere Brandschutzvorkehrungen) sind aus Sicherheitsgründen doppelt vorhanden.

Die im Gebäude vorhandene Medientechnik setzte neue Maßstäbe für die Gestaltung von Gerichtssälen. Die Realisierung der sehr speziellen Anforderungen beruhte auf einer ganzen Reihe von nicht alltäglichen technischen Lösungen, die bis ins Detail auf die spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten wurden. Hierzu zählt beispielsweise die Steuerung einer abhörsicheren Konferenzanlage mit über 100 Sprechstellen¹²⁹.

11.1.2 Kostentragung

Soweit das OLG Düsseldorf in Ausübung von Gerichtsbarkeit des Bundes entscheidet, hat das Land NRW nach dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) einen Kostenerstattungsanspruch gegen den Bund hinsichtlich der Auslagen von Verfahrensbeteiligten und der Entschädigungsleistungen sowie der Haftkosten. Eine Pflicht zur Erstattung von Gebäudekosten durch den Bund besteht zwar nach dem GVG nicht. Jedoch können besondere Erstattungsvereinbarungen nach der zum GVG getroffenen Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über den Kostenausgleich in Staatsschutz-Strafsachen getroffen werden, wenn besondere Umstände vorliegen, denen mit den allgemein geltenden Kostenregelungen nicht angemessen entsprochen werden kann. Auf diese Weise hatte der Bund bereits 1990 einen Teil der Kosten für Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen des Gebäudes Tannenstraße übernommen. Der Bundesanteil hatte seinerzeit 3,75 Mio. DM und damit 50 v. H. an den ursprünglich geschätzten Baukosten von 7,5 Mio. DM und rd. 45 v. H. der tatsächlichen Baukosten von 8,4 Mio. DM betragen.

Ferner schlossen die Justizministerien des Bundes und des Landes NRW 2005 eine Verwaltungsvereinbarung, wonach der Bund zu den Baukosten des neuen Prozessgebäudes Kapellweg einen Zuschuss in Höhe von 16,5 Mio. € zu leisten hatte. Der Zuschuss entsprach einem Anteil von rd. 44 v. H. an den Baukosten von rd. 37 Mio. €. Im Zusammenhang mit der Errichtung des neuen Prozessgebäu-

¹²⁹ Medientechnik im Gerichtssaal, Professional System; Fachzeitschrift für medientechnische Installationen, Vernetzung und Security; Sonderdruck 2/2005.

des war das Justizministerium des Landes NRW (JM) seinerzeit davon ausgegangen, dass das Gebäude in etwa zu gleichen Teilen für Staatsschutz-Strafsachen einerseits und für Verfahren der Gerichtsbarkeit des Landes NRW andererseits genutzt würde.

Vor diesem Hintergrund hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die tatsächliche Nutzung des Prozessgebäudes Kapellweg und die damit verbundenen laufenden Kosten untersucht.

11.2 Wesentliche Feststellungen

11.2.1 Nutzung des Gebäudes

Die beiden Säle im Prozessgebäude Kapellweg wurden von Januar 2010 bis Juli 2013 in ganz überwiegendem Umfang für die Gerichtsbarkeit des Bundes genutzt:

Jahr	Anzahl der Sitzungstage			Verhältnismäßige Aufteilung	
	Gesamt	Gerichtsbarkeit		Gerichtsbarkeit	
		Bund	Land NRW	Bund	Land NRW
2010	158	116	42	73,4 v.H.	26,6 v.H.
2011	145	138	7	95,2 v.H.	4,8 v.H.
2012	116	115	1	99,1 v.H.	0,9 v.H.
2013 *	151	151	0	100,0 v.H.	0,0 v.H.

*) Januar bis Juli

11.2.2 Laufende Kosten

Das RPA hat bei der Ermittlung der laufenden Kosten des Prozessgebäudes für den Zeitraum von 2010 bis 2012 Gesamtbeträge i. H. v. mehr als 4 Mio. € pro Jahr festgestellt. Für die ersten sieben Monate des Jahres 2013 ergab sich ein Betrag von rd. 2,4 Mio. €.

11.3 Würdigung

Der LRH hat dem JM die Ergebnisse der Prüfung des RPA am 25.06.2014 zugeleitet. Er ist hinsichtlich der bisher vom Land NRW allein getragenen laufenden Gebäudekosten der Auffassung, dass besondere Umstände vorliegen, die eine Beteiligung des Bundes an diesen Aufwendungen über die bereits geleisteten Baukostenzuschüsse sowie die Kostenerstattungen nach dem GVG hinaus rechtfertigen. Das Prozessgebäude Kapellweg dient mittlerweile ausschließlich dem Zweck, den Sitzungsbetrieb für Staatsschutz-Strafsachen zu gewährleisten. Die

ursprüngliche Erwartung einer jeweils hälftigen Nutzung des Prozessgebäudes für Bundes- und Landesgerichtsbarkeit hat sich somit nicht erfüllt.

Als Grundlage einer möglichen Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten für das Prozessgebäude Kapellweg ist nach der Auffassung des LRH ihre Verteilung auf die Bereiche der Bundes- und Landesgerichtsbarkeit heranzuziehen. Der LRH hat dem JM daher vorgeschlagen, die Kostenaufteilung an den für die jeweilige Gerichtsbarkeit abgehaltenen Sitzungstagen auszurichten.

11.4 Stellungnahmen des Justizministeriums

Das JM hat in seiner ersten Stellungnahme vom 28.07.2014 erklärt, dass es an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) mit der Bitte um den Abschluss einer Sondervereinbarung über eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten des Prozessgebäudes herangetreten sei. Das Prozessgebäude in Düsseldorf habe eine erhebliche Bedeutung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit des Bundes. Es diene nahezu ausschließlich dem Zweck, den Sitzungsbetrieb für Staatsschutz-Strafsachen zu gewährleisten. Der Umfang der Ausübung der Gerichtsbarkeit des Bundes in NRW durch das OLG Düsseldorf sei im Vergleich zu den anderen Bundesländern auffallend groß. Fast die Hälfte der bundesweiten Hauptverhandlungstage aller im Zeitraum von 2010 bis 2012 erledigter Strafverfahren vor dem OLG in erster Instanz habe vor dem OLG Düsseldorf stattgefunden. Das Prozessgebäude sei auf die vorrangige Ausübung der Bundesgerichtsbarkeit und deren Bedürfnisse zugeschnitten. Die laufenden Kosten für das Prozessgebäude seien – verglichen mit denen für andere Gerichtsliegenschaften in NRW – außerordentlich hoch. Die besondere technische Ausstattung des Prozessgebäudes führe zu fortlaufenden außergewöhnlichen Ausgaben.

Mit Schreiben vom 06.05.2015 hat das JM mitgeteilt, das BMJV lehne die angelegte Kostenbeteiligung ab. Aus dortiger Sicht seien keine außergewöhnlichen Gründe für eine finanzielle Beteiligung des Bundes ersichtlich, zumal sich der Bund bereits an den Baukosten für das Prozessgebäude in nicht unerheblicher Höhe beteiligt habe.

11.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat hierauf am 26.05.2015 dem JM erwidert, er teile die Auffassung des BMJV nicht. Das JM habe gegenüber dem BMJV zutreffend das Vorliegen besonderer Umstände begründet, die eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten für das Prozessgebäude des OLG Düsseldorf rechtfertigen.

Dem Argument des BMJV, der Bund habe sich bereits an dem Neubau des Gebäudes beteiligt, könne sich der LRH ebenfalls nicht anschließen. Dem allein auf die Baukosten beschränkten Zuschuss des Bundes von 16,5 Mio. € stünden laufende Ausgaben des Landes für den Betrieb des Prozessgebäudes von mehr als 4 Mio. € im Jahr gegenüber. Aufgrund der mittlerweile ausschließlichen Nutzung des Gebäudes für bundesgerichtliche Verfahren erachte der LRH den damaligen Baukostenzuschuss des Bundes als nicht ausreichend, um den Betrieb des Gerichtsgebäudes künftig ohne außergewöhnliche Belastungen des Landes

aufrecht erhalten zu können. Darüber hinaus sei hinsichtlich der baulichen und technischen Ausstattung im Hinblick auf das Alter des Gebäudes von mehr als zehn Jahren mit weiteren hohen Erhaltungsinvestitionen des Landes zu rechnen.

Der LRH hat das JM gebeten, nochmals an das BMJV mit dem Ziel einer Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten des Prozessgebäudes des OLG Düsseldorf heranzutreten.

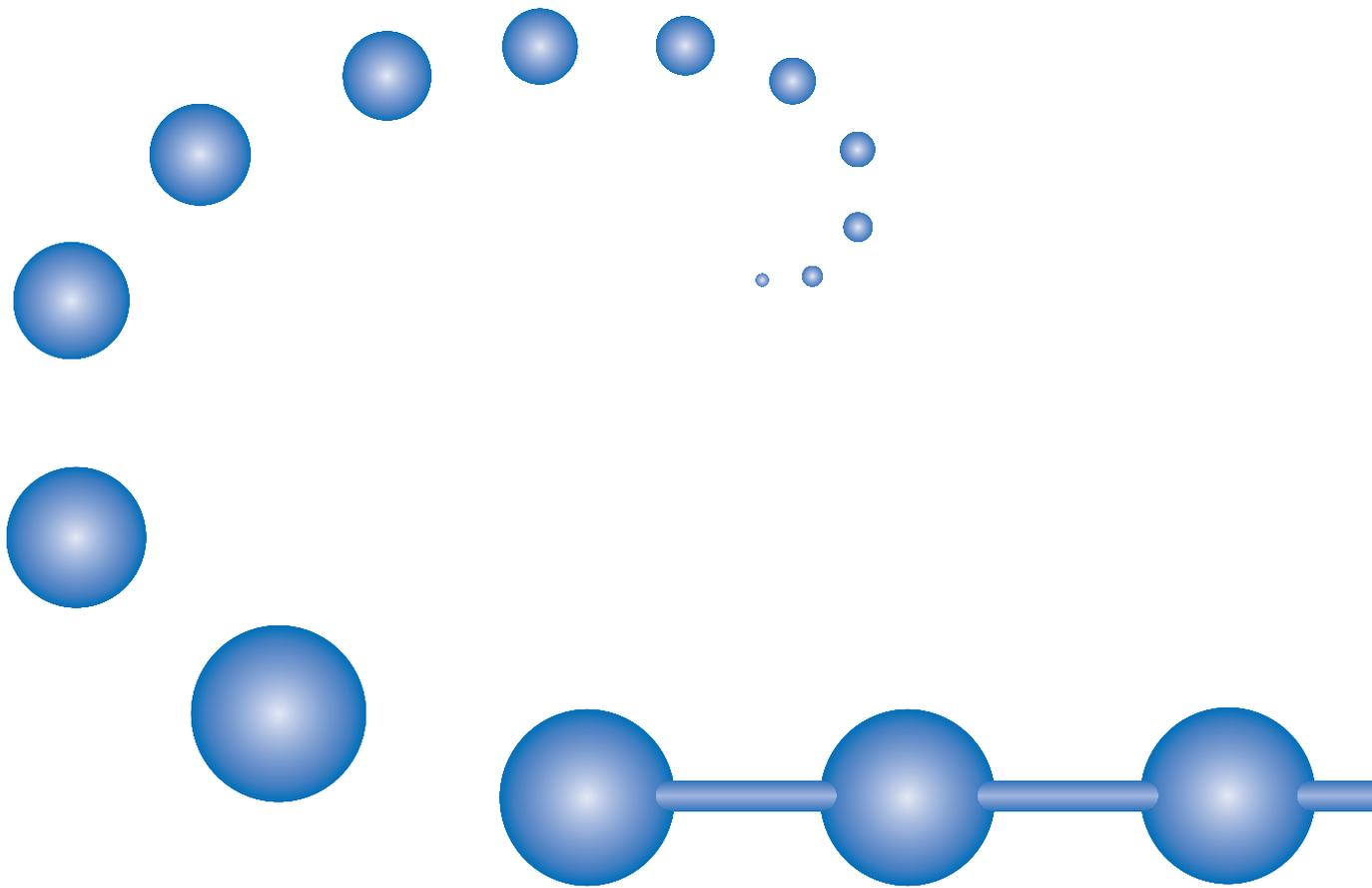
Mit Schreiben vom 27.05.2015 hat das JM das BMJV erneut gebeten, eine Kostenbeteiligung des Bundes zu überprüfen.

Die hohe Zunahme der in dem betroffenen Gebäude nunmehr verhandelten Staatsschutz-Strafsachen des Bundes sei bei dessen Errichtung nicht absehbar gewesen. Dadurch seien die Kosten der Bewirtschaftung sowie im Übrigen auch die weiteren Sach- und Personalkosten für das Sicherheitsprozessgebäude in erheblichem Umfang gestiegen. So sei in der Auseinandersetzung mit dem islamistischen Terrorismus die Zahl der bei dem Generalbundesanwalt eingesetzten Staatsanwälte erst kürzlich um fast 20 v. H. erhöht worden, um der Flut der insbesondere gegen Mitglieder und Unterstützer von islamistischen Terrororganisationen wie dem Islamischen Staat zu führenden Ermittlungsverfahren Herr zu werden. Die Zahl dieser Verfahren habe sich bis Ende 2014 – binnen nur eines Jahres – nahezu verzehnfacht. Insbesondere angesichts zahlreicher Rückkehrer aus Syrien und dem Irak sei die Tendenz nach Auskunft des Generalbundesanwalts weiter stark ansteigend.

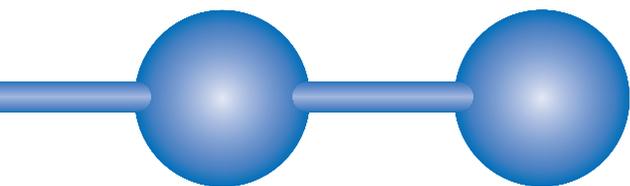
Bekanntlich kämen von dem Generalbundesanwalt betriebene Verfahren wie etwa solche aufgrund des Tatvorwurfs der Mitgliedschaft in einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung in NRW ausschließlich vor dem OLG Düsseldorf zur Anklage. Dieses sähe sich indes bereits seit Jahren einer Flut von Anklagen gegenüber, die es mittlerweile ohne eine weitere personelle Verstärkung seiner jeweils mit fünf Berufsrichtern zu besetzenden Staatsschutzsenate nicht bewältigen könne. Bereits 2013 habe ein weiterer Staatsschutzsenat und 2014 sogar ein Hilfs-Senat eingerichtet werden müssen. Für die Jahre 2015 und 2016 seien angesichts der Eingänge voraussichtlich zwei weitere Staatsschutzsenate einzurichten.

Neben personellen Verstärkungen und weiteren baulichen Sicherungsmaßnahmen entstünden durch die intensive Nutzung des Prozessgebäudes hohe Nebenkosten. Angesichts gestiegener Energiekosten sei noch mit einem weiteren Anstieg dieser Kosten zu rechnen. Die Mehrausgaben zur Gebäudebewirtschaftung könnten nicht länger alleine von der Justiz in NRW getragen werden.

Der Schriftwechsel dauert an.



**Ministerium für
Schule und Weiterbildung
(Epl. 05)**



12 Quantitative Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien



Der Landesrechnungshof ist bei seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob die öffentlichen Realschulen und Gymnasien die verbindlich vorgeschriebenen quantitativen Vorgaben für die Unterrichtserteilung (Gesamtwochenstundenzahl und Wochenstundenrahmen) beachtet haben. Untersucht wurden die Sekundarstufen I von 508 Gymnasien mit jeweils zwei Altersjahrgängen über fünf Jahre und von 507 Realschulen mit einem Altersjahrgang über sechs Jahre. Betrachtungszeitraum waren die Schuljahre 2007/2008 bis 2012/2013.

Die weitaus überwiegende Zahl der Gymnasien (67 vom Hundert bezogen auf beide Altersjahrgänge) und der Realschulen (76 vom Hundert) hatte die für den jeweiligen Bildungsabschnitt festgeschriebene Gesamtwochenstundenzahl nicht erteilt.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt und erklärt, der aufgezeigten vielschichtigen Problematik werde nur durch ein Maßnahmenbündel und auch nicht kurzfristig beizukommen sein.

12.1 Prüfungsgegenstand

Die nordrhein-westfälischen Schulen haben bei der Aufstellung von Stundenplänen quantitative Vorgaben des Landes zu beachten. Diese geben zum einen den Schulen einen Rahmen von wöchentlichen Unterrichtsstunden vor, die in den verschiedenen Jahrgängen zu erteilen sind. Zum anderen legen sie – bezogen auf die Sekundarstufe I – fest, welche Gesamtwochenstundenzahl in diesem Bildungsabschnitt zu erreichen ist.

Der Landesrechnungshof (LRH) ist bei seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob die Schulen bei der Aufstellung ihrer Stundenpläne eine auskömmliche Zahl von Unterrichtsstunden eingeplant und damit die rechtlichen Vorgaben beachtet haben. Die Untersuchung erstreckte sich auf die Schulformen Gymnasium (begrenzt auf die Sekundarstufe I) und Realschule. Neben einer Auswertung der Amtlichen Schuldaten führte der LRH stichprobenweise örtliche Erhebungen an 32 ausgewählten Gymnasien und Realschulen durch.

Der LRH teilte dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) die Ergebnisse seiner Prüfung mit Entscheidung vom 02.10.2014 mit. Das MSW hat mit Schreiben vom 27.01.2015 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH datiert vom 03.03.2015.

12.2 Rechtliche Vorgaben und Vorgehensweise

Die Sekundarstufe I umfasst in den Realschulen die Klassen 5 bis 10 und in den Gymnasien die Klassen 5 bis 9.¹³⁰

¹³⁰ Siehe § 10 Abs. 3 Schulgesetz vom 15.02.2005 (GV. NRW. S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17.06.2014 (GV. NRW. S. 336); abweichend: Gymnasien in der Aufbauform bis Klasse 10.

Die Vorgaben über die wöchentlichen Unterrichtsstunden in der Sekundarstufe I enthielten keine feste Stundenzahl je Jahrgang, sondern Wochenstundenrahmen.¹³¹ Dabei waren in den oberen Jahrgängen tendenziell mehr Stunden zu unterrichten als in den unteren. Außerdem war an Gymnasien grundsätzlich eine höhere Wochenstundenzahl vorgesehen als an Realschulen.

Zusätzlich war eine Gesamtzahl an wöchentlichen Unterrichtsstunden vorgegeben, die über alle Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I im Ergebnis zu erteilen war. Diese belief sich in den Klassen 5 bis 10 der Realschulen auf 188. Für die Klassen 5 bis 9 der Gymnasien waren 163 Gesamtstunden festgelegt. Dieses Stundenvolumen durfte je nach individuellem Förderbedarf geringfügig über- oder unterschritten werden.¹³²

Die einzelnen Vorgabewerte sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle

Wochenstundenrahmen und Gesamtstunden bezogen auf die überprüften Jahrgänge der Gymnasien und Realschulen

	Sekundarstufe I	Gymnasium		Realschule	
		unterer Wert	oberer Wert	unterer Wert	oberer Wert
Wochenstundenrahmen	Jahrgang 5	30	33	28	31
	Jahrgang 6	30	33	29	32
	Jahrgang 7	31	34	30	33
	Jahrgang 8	31	34	30	33
	Jahrgang 9	32	35	31	34
	Jahrgang 10			31	34
	Summe	154	169	179	197
vorgegebene Gesamtstunden		163		188	

Den Ausgangspunkt der Prüfung bildete – in Anbetracht des Gestaltungsspielraums der Schulen durch Wochenstundenrahmen – die fest vorgegebene Gesamtstundenanzahl. Die Prüfung der Einhaltung dieser Vorgabe setzte zwingend eine Untersuchung des vollständigen Bildungsabschnitts voraus.

Der LRH hat daher innerhalb des Untersuchungszeitraums (Schuljahre 2007/2008 bis 2012/2013) zwei komplette Schullaufbahnen an den Gymnasien mit jeweils fünf Schuljahren analysiert: den Jahrgang 1 (J 1, Beginn 2007/2008, Abschluss 2011/2012) und den Jahrgang 2 (J 2, Beginn 2008/2009, Abschluss 2012/2013). Daneben wurde mit den Realschulen eine weitere Schulform der Sekundarstufe I mit sechs Schuljahren (Beginn 2007/2008, Abschluss 2012/2013) einbezogen.

¹³¹ Siehe § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz vom 18.03.2005 (GV. NRW. S. 218), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.03.2014 (GV. NRW. S. 224).

¹³² § 3 Abs. 1 Verordnung über die Ausbildung und die Abschlussprüfungen in der Sekundarstufe I vom 2.11.2012, geändert durch Verordnung vom 26.03.2014 (GV. NRW. S. 226).

In einem ersten Schritt hat der LRH die Amtlichen Schuldaten von 508 Gymnasien und von 507 Realschulen¹³³ ausgewertet und für jeden untersuchten Jahrgang an einer Schule die in den entsprechenden Jahren erteilten Unterrichtsstunden ermittelt. Stunden, die additiv zur Stundentafel erteilt wurden (insbesondere gebundener Ganztags), wurden dabei herausgerechnet. Die Auswertungsmethode war mit dem MSW abgestimmt.

Die für jedes Schuljahr ermittelten Stunden hat der LRH addiert und der erforderlichen Gesamtwochenstundenzahl des Bildungsabschnitts gegenübergestellt.

12.3 Ergebnis der Prüfung

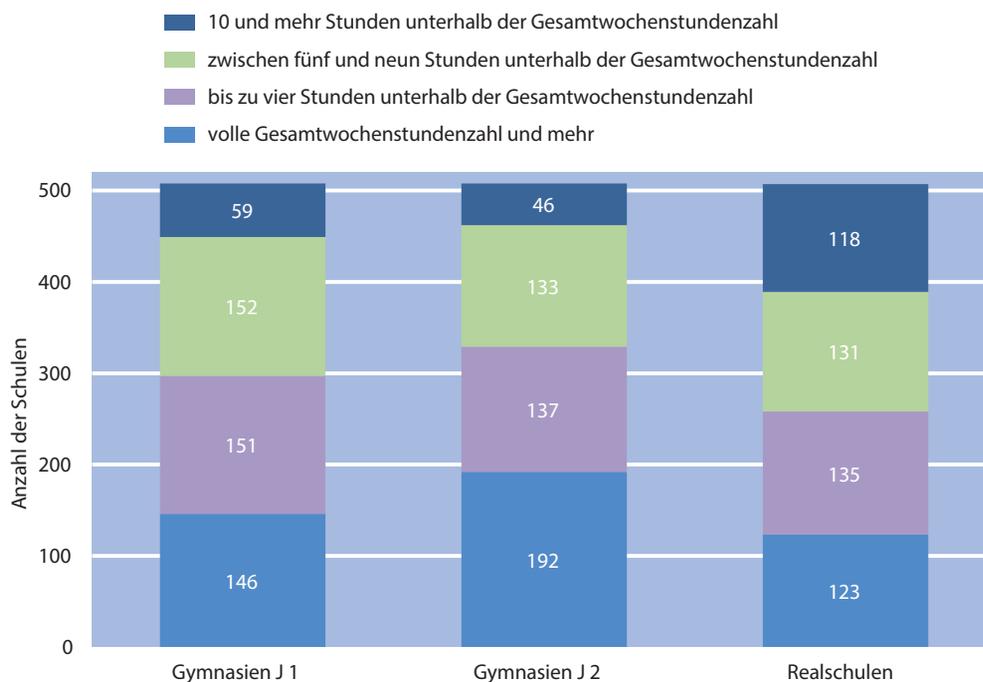
12.3.1 Erreichung der Gesamtwochenstunden

Die Überprüfung durch den LRH hat ergeben, dass 67 v. H. der Jahrgänge in den Gymnasien und 76 v. H. der Realschulen, also die ganz überwiegende Anzahl der Schulen, hinter den Vorgaben zurückblieben.

Bei der weiteren Auswertung der Daten hat der LRH verschiedene Kategorien nach den erteilten Gesamtwochenstunden gebildet. Die Untersuchung führte zu folgendem Ergebnis:

Abbildung

Gymnasien und Realschulen gruppiert nach erteilten Gesamtwochenstunden



Im Altersjahrgang J 1 der Gymnasien (Beginn 2007/2008, Abschluss 2011/2012) erteilten 146 Schulen (29 v. H.) die erforderliche Stundenzahl. 362 und damit mehr als zwei Drittel der untersuchten Schulen (71 v. H.) lagen

¹³³ Alle Gymnasien und Realschulen, die im Untersuchungszeitraum in den maßgeblichen Jahrgangsstufen durchgängig Unterricht erteilt hatten, wurden in die Untersuchung einbezogen.

unterhalb der Vorgabe. 59 Schulen (11 v. H.) unterschritten die erforderliche Anzahl um 10 und mehr Gesamtwochenstunden. Sie lagen damit unterhalb der sich aus den unteren Grenzen der Wochenstundenrahmen ergebenden Gesamtwochenstundenzahl von 154 Unterrichtsstunden.

Im Altersjahrgang J 2 (Beginn 2008/2009, Abschluss 2012/2013) hatten immerhin 192 Schulen (38 v. H.) das notwendige Stundenvolumen eingehalten. Obwohl sich die Werte gegenüber dem Vorjahrgang verbessert hatten, unterschritten allerdings noch 316 Schulen (62 v. H.) die Vorgabe und damit noch deutlich mehr als die Hälfte. 46 Schulen (9 v. H.) lagen unterhalb der Summe, die sich aus den unteren Grenzen der Wochenstundenrahmen ergab.

Im Gymnasialbereich erreichten somit – über beide Jahrgänge hinweg – insgesamt 678 der 1.016 geprüften Jahrgänge (508 Schulen x 2 Jahrgänge) nicht die vorgeschriebenen 163 Gesamtwochenstunden, was einer Quote von 67 v. H. entsprach.

Bei den Realschulen (Beginn 2007/2008, Abschluss 2012/2013) erzielten mit 123 von 507 gerade einmal 24 v. H. der Schulen die vorgesehenen 188 Gesamtwochenstunden. Rd. drei Viertel der untersuchten Schulen (384 bzw. 76 v. H.) lagen unterhalb der Vorgabe. 118 Schulen (23 v. H.) – und damit deutlich mehr als bei den Gymnasien – erteilten im Ergebnis weniger Unterricht, als nach den unteren Grenzen der Wochenstundenrahmen vorgesehen war (d. h. weniger als 179 wöchentliche Unterrichtsstunden).

12.3.2 Einhaltung der Wochenstundenrahmen

Der LRH hat sich im Weiteren mit dem Zusammenhang zwischen der Erreichung der Gesamtwochenstunden (163 bzw. 188) und der Einhaltung der Wochenstundenrahmen befasst.

Weit über die Hälfte der untersuchten Schulen hatte die untere Grenze des Wochenstundenrahmens innerhalb des Bildungsabschnitts mindestens einmal unterschritten. So hatten im Gymnasialbereich 363 Schulen (rd. 71 v. H., J 1) bzw. 315 Schulen (rd. 62 v. H., J 2) wenigstens einmal im Verlaufe der Sekundarstufe I den unteren Wert verfehlt, von den Realschulen waren es sogar 427 (rd. 84 v. H.). Diejenigen Schulen, die den unteren Wert mehrfach nicht eingehalten hatten, erreichten regelmäßig auch nicht die erforderliche Gesamtwochenstundenzahl. Auffällig war weiterhin eine hohe Anzahl von Unterschreitungen bei denjenigen Schulen, die weniger als 154 (Gymnasien) bzw. 179 (Realschulen) Gesamtwochenstunden erteilt hatten. Im Ergebnis wurden in diesen Fällen in mehr als der Hälfte der Schuljahre nicht einmal Unterrichtswochenstunden im Umfang der unteren Grenze der Wochenstundenrahmen erteilt.

12.3.3 Weitere Feststellungen

Der LRH hat zusätzlich an 32 ausgewählten Schulen (19 Gymnasien und 13 Realschulen) örtliche Erhebungen durchgeführt und dabei schwerpunktmäßig die nachfolgenden Feststellungen getroffen.

Keine einzige der vom LRH aufgesuchten Schulen hatte die Anzahl der in der Sekundarstufe I insgesamt erteilten Stunden nachgehalten.

Der LRH hat die Eintragungen der Schulen in die Amtlichen Schuldaten mit dem tatsächlichen Unterrichtsgeschehen abgeglichen. Insgesamt war – bezogen auf alle 32 Schulen – eine geringfügig höhere Stundenzahl zu verzeichnen, die sich allerdings von den zuvor durch die Auswertung der Amtlichen Schuldaten erhaltenen Ergebnissen nicht wesentlich unterschied. Somit lieferten die in den Amtlichen Schuldaten enthaltenen Daten eine valide Grundlage für die untersuchte Fragestellung.

Für Unterschreitungen der Gesamtwochenstundenzahl und der Wochenstundenrahmen gab es in der Praxis eine Reihe von Ursachen.

Als problematisch stellte sich vor allem die Tatsache dar, dass die Einhaltung des quantitativen Bildungsziels von den Schulen nicht nachgehalten worden war. Deshalb wurden im Regelfall keine Maßnahmen ergriffen, Ausfälle in bestimmten Jahrgangsstufen in anderen Schuljahren zu kompensieren. Zudem war den Schulleitungen vielfach nicht bewusst, dass die Einhaltung der unteren Grenzen des Wochenstundenrahmens bzw. eines rechnerischen Mittelwerts nicht zur Erreichung der Gesamtwochenstundenzahl führt.

Zumindest bei den Gymnasien dürften die festgestellten Unterschreitungen mit der sog. „Kienbaumlücke“ in Zusammenhang stehen, die im Schuljahr 2012/2013 einer rechnerischen Größenordnung von 1.070 Stellen entsprach.¹³⁴ Jedem Gymnasium fehlten danach durchschnittlich zwei Lehrerstellen und überschlägig damit rd. 50 wöchentliche Unterrichtsstunden. In dieser Größenordnung wurden im Haushaltsplan Lehrerstellen nicht ausgebracht, die aufgrund des rechnerischen Bedarfs „eigentlich“ zur Sicherstellung des Unterrichts benötigt wurden.

Trotz der vielfältigen Probleme bei der Einhaltung der quantitativen Vorgaben hatten Schulen Möglichkeiten gefunden, den aufgezeigten Problemlagen zu begegnen und dadurch die Einhaltung des Stundenvolumens zu gewährleisten, z. B. durch vermehrten jahrgangsübergreifenden Unterricht.

12.3.4 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Nach den Feststellungen des LRH ist die vorgeschriebene Gesamtwochenstundenzahl von weit mehr als der Hälfte der Gymnasien und rd. drei Viertel der Realschulen unterschritten worden. Die Abweichungen sind keineswegs als geringfügige Unterschreitungen aufgrund von individuellem Förderbedarf anzusehen. Zum einen können die Unterschreitungen vielfach nicht mehr als gering eingestuft werden. Zum anderen handelt es sich um durchschnittliche Werte der jeweiligen Jahrgänge, bei denen Abweichungen aufgrund des individuellen Förderbedarfs der einzelnen Schülerinnen und Schüler bereits bei der Berechnung des Durchschnitts des jeweiligen Jahrgangs über alle Klassen ausgeglichen worden sind. Der LRH hat daher die Einhaltung der Vorgaben angemahnt.

Bei Unterschreitungen der ebenfalls verbindlichen Wochenstundenrahmen besteht ein erhebliches Risiko, das vorgeschriebene Gesamtwochenstundenvolu-

¹³⁴ Siehe zur Problematik auch Jahresbericht 2011, S. 72.

men nicht mehr zu erreichen. Unterschreitungen des Wochenstundenrahmens lassen sich durch eine Auswertung der jährlichen Amtlichen Schuldaten erkennen. Die hohe Anzahl der Unterschreitungen erfordert aus Sicht des LRH Steuerungsmaßnahmen seitens der Schulaufsicht.

Dem LRH ist bewusst, dass es sich bei der Frage der Stundenplangestaltung um ein komplexes System handelt und viele Faktoren den Umfang des letztlich möglichen Unterrichtsangebots beeinflussen. Zu den Einflussfaktoren gehört vor allem die den Schulen zur Verfügung gestellte Personalkapazität. Zudem kann u. a. eine „ungünstige“ Schülerzahl in einem Jahrgang den Ressourcenverbrauch negativ beeinflussen. Gleichwohl zeigen die im Rahmen der örtlichen Erhebungen vorgefundenen Beispiele, dass den Schulen neben unabänderlichen Rahmenbedingungen Gestaltungsspielräume zur Verfügung stehen. Voraussetzung für die Nutzung derartiger Möglichkeiten ist jedoch zunächst, dass das Bewusstsein für einen entsprechenden Handlungsbedarf besteht.

Aus Sicht des LRH wird die Notwendigkeit deutlich, die Einhaltung von Gesamtstundenzahl und Wochenstundenrahmen durch entsprechende Maßnahmen sicherzustellen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MSW hat zu den Prüfungsmitteilungen des LRH erklärt, die Unterschreitung verbindlicher Vorgaben werde zu Recht kritisiert. Die Problematik sei jedoch grundsätzlich nicht neu, sondern sie beschäftige die Bildungspolitik in NRW bereits seit über 30 Jahren. Bereits Anfang der neunziger Jahre seien strukturelle Defizite festgestellt worden, die bis auf die bekannte „Kienbaumlücke“ im Wesentlichen durch Standardabsenkungen bereinigt worden seien.

Seitdem hätten sich insbesondere aufgrund des demografischen Wandels neue strukturelle Problemlagen ergeben, die das Schulsystem weiter herausforderten. Außerdem habe der Schulbereich auch zusätzliche Ressourcen erhalten, die von allen Landesregierungen im Wesentlichen in neue bildungspolitische Maßnahmen investiert worden seien und damit nicht in erster Linie, sondern eher mittelbar der Verbesserung der strukturellen Unterrichtsversorgung gedient hätten.

Die vom LRH festgestellten Abweichungen von den quantitativen Vorgaben führten in der Praxis dazu, dass von den zu erteilenden Wochenstunden im Schnitt weniger als eine Wochenstunde je Schuljahr und Klasse nicht in den Stundenplänen der Schulen umgesetzt worden seien. Vor dem Hintergrund eingeschränkter Ressourcen habe bislang jede Landesregierung vor dem Dilemma gestanden, diese Ressourcen entweder für die Beseitigung struktureller Defizite oder für gesellschaftspolitisch bzw. demografisch bedingte schulpolitische Veränderungsprozesse zu verwenden.

Die Landesregierung gehe davon aus, dass mit der bereits begonnenen Absenkung der Klassenfrequenzrichtwerte in den Eingangsklassen der Realschulen und der Sekundarstufe I der Gymnasien und Gesamtschulen und den damit verbundenen erheblichen zusätzlichen Ressourcen für diese Schulen (im Endaus-

bau rd. 1.300 Stellen) auch bestehende strukturelle Defizite abgebaut werden könnten.

Zudem machten die vom LRH angeführten positiven Beispiele deutlich, dass es Schulen auch gelungen sei, mit den vorhandenen Ressourcen die quantitativen Vorgaben einzuhalten. Mit einer entsprechenden Sensibilisierung für die Problematik und einer intensiven Beratung der Schulen durch die Schulaufsicht könnten künftig noch Optimierungen erreicht werden.

Die Vorgaben über die zu erteilenden Gesamtwochenstunden ließen einen gewissen Interpretationsspielraum offen, ob die fünf für individuelle Förderung einzusetzenden Ergänzungsstunden für alle Schülerinnen und Schüler verbindlich seien. Im Zusammenhang mit der Diskussion um das achtjährige Gymnasium seien Empfehlungen erarbeitet worden, die dem Landtag zur politischen Entscheidung vorgelegt würden und die voraussichtlich auch Änderungen der einschlägigen Vorgaben zur Folge hätten. Insbesondere der Umgang mit Ergänzungsstunden und die Bandbreiten bei den Wochenstundenrahmen in den Stundentafeln an den Gymnasien seien dabei in den Blick zu nehmen.

Das MSW werde die Feststellungen des LRH mit der oberen Schulaufsicht eingehend erörtern und dabei explizit auf die Verbindlichkeit des Wochenstundenrahmens hinweisen. Zudem werde geprüft, ob ein klarstellender Hinweis in den Verwaltungsvorschriften zu den Wochenstundenrahmen aufgenommen werden könne. Gleichzeitig werde das MSW deutlich machen, dass die Schulen bei der Planung zum einen die Vorgaben zum Wochenstundenrahmen und zum anderen die Zielvorgabe je Jahrgang (Gesamtwochenstundenzahl) noch stärker und verbindlicher als bislang in den Blick nehmen müssten. Ziel sei es, sowohl die Schulen als auch die Schulaufsicht dafür zu sensibilisieren, welche Konsequenzen bereits eine einzige Unterschreitung der unteren Grenze des Wochenstundenrahmens in einer Jahrgangsstufe für das Erreichen der quantitativen Vorgaben für die gesamte Sekundarstufe I habe.

Die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben sei Aufgabe der oberen Schulaufsicht. Daher sei zusätzlich zu prüfen, wie diese mittelfristig die Einhaltung der Wochenstundenrahmen auf Einzelschulebene effektiv sicherstellen könne, z. B. durch eine Nutzung entsprechender Kontrollmöglichkeiten auf Basis der Amtlichen Schuldaten. Die wertvollen Ansätze und Hinweise des LRH hierzu müssten nunmehr geprüft und fortentwickelt werden.

Soweit der LRH das fehlende Problembewusstsein der Schulleitungen bemängelt hatte, führt das Ministerium aus, dass die Feststellungen ein zentraler Ansatzpunkt seien, um künftig eine Einhaltung der quantitativen Vorgaben in stärkerem Maße als bisher zu gewährleisten.

Die Ausführungen des LRH zu den Schulen, denen es gelungen sei, den aufgezeigten Problemlagen konstruktiv zu begegnen, machten deutlich, dass Schulen, die sich der Thematik aktiv annähmen, Wege gefunden hätten, das Stundenvolumen trotz der aufgezeigten Herausforderungen einzuhalten. Zu Recht weise der LRH darauf hin, dass es vor allem erforderlich sei, das Bewusstsein an den Schulen für die Notwendigkeit zur Einhaltung der quantitativen Vorgaben zu schärfen.

Die seitens des LRH dargestellten Überlegungen verdeutlichten anschaulich zum einen die bereits bekannten Probleme auf der Ressourcenseite wie z. B. die „Kienbaumlücke“, aber auch bei der Ressourcensteuerung auf Ebene der Einzelschulen. Zum anderen führten die Feststellungen die möglichen Auswirkungen vor Augen, wenn hinsichtlich des Bewusstseins für die Notwendigkeit der Einhaltung der Vorgaben zu der im Bildungsabschnitt zu erteilenden Gesamtwochenstundenzahl noch Verbesserungspotential bestehe. Der aufgezeigten vielschichtigen Problematik werde nur durch ein Maßnahmenbündel und auch nicht kurzfristig beizukommen sein.

In Zusammenarbeit mit der oberen Schulaufsicht werde das MSW prüfen, wie

- die Schulaufsicht ihrer Aufsichtsfunktion in Zukunft besser gerecht werden könne,
- entsprechende fachaufsichtliche Instrumente entwickelt werden könnten,
- an den Schulen das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Einhaltung der quantitativen Vorgaben geschärft werden könne sowie
- bestehende Gestaltungsspielräume an den Schulen genutzt werden könnten.

12.5 Erwidernng des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH die Hinweise auf die politischen Rahmenbedingungen und Schwerpunktsetzungen der vergangenen Jahrzehnte zur Kenntnis genommen. Wie in den Prüfungsmitteilungen ausgeführt, ist es nachvollziehbar, dass die darauf basierende „Kienbaumlücke“ Auswirkungen auf die Lehrerressourcen der Gymnasien hat. Für den Bereich der Realschulen ist nach Kenntnis des LRH zuletzt im Schuljahr 2001/2002, also lange vor dem Untersuchungszeitraum, eine Deckungslücke ausgewiesen worden. Obwohl die vom Haushaltsgesetzgeber für die Realschulen bewilligten Lehrerstellen damit zumindest rechnerisch hätten auskömmlich sein müssen, waren Anzahl und Umfang der Unterschreitungen in dieser Schulform deutlich höher als im Gymnasialbereich.

Zu der Darstellung des MSW, dass von den zu erteilenden Wochenstunden im Schnitt weniger als eine Wochenstunde je Schuljahr und Klasse nicht in den Stundenplänen umgesetzt worden seien, hat der LRH angemerkt, eine solche Betrachtungsweise verliert aus dem Blick, dass eine erhebliche Anzahl von Schulen die Gesamtwochenstundenzahl, aber auch die Wochenstundenrahmen massiv unterschritten. Rd. 10 v. H. der Gymnasien und rd. 23 v. H. der Realschulen sind sogar ganz erheblich von den Vorgaben abgewichen. Eine Fokussierung auf den Durchschnittswert führt in diesem Fall zu einer Nivellierung der problematischen Ergebnisse. Insbesondere vor diesem Hintergrund muss aus Sicht des LRH sichergestellt werden, dass durch entsprechende Kontrollmöglichkeiten die Einhaltung der Vorgaben gewährleistet werden kann.

Die seitens des MSW aufgeworfene Frage, ob die fünf für individuelle Förderung einzusetzenden Ergänzungsstunden für alle Schülerinnen und Schüler verbindlich seien, bedarf zunächst keiner abschließenden Klärung. Nach der aktuellen Rechtslage sind je nach individuellem Förderbedarf geringfügige Unterschrei-

tungen, aber auch geringfügige Überschreitungen des Stundenvolumens möglich. Der LRH bleibt jedoch dabei, dass sich Unterschreitungen bei geringerem individuellen Förderbedarf und Überschreitungen bei höherem Förderbedarf im Hinblick auf die vorgenommene durchschnittliche Berechnung im Ergebnis zumindest annähernd hätten ausgleichen müssen. Im Übrigen ist den weiteren Ausführungen nicht zu entnehmen, dass die einschlägige Vorschrift die Möglichkeit einer generellen Herabsetzung der Gesamtwochenstundenzahl eröffnen sollte.

Der LRH hat ferner die seitens des MSW in Aussicht gestellten Änderungen der Vorgaben über die zu erteilenden Gesamtwochenstunden für den Gymnasialbereich zur Kenntnis genommen. Zwischenzeitlich ist eine entsprechende Änderungsverordnung – nach erfolgter Zustimmung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags – in Kraft getreten.¹³⁵ Danach wird in der Stundentafel für die Sekundarstufe I des Gymnasiums die feste Vorgabe von 163 Gesamtwochenstunden durch einen variablen Wert von 158 bis 163 Stunden ersetzt, wobei in einer Fußnote ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass von den vorgesehenen zehn bis zwölf Ergänzungsstunden insgesamt fünf nicht für alle Schülerinnen und Schüler verbindlich sind.

Der LRH hat im Vorfeld zum Entwurf der Änderungsverordnung¹³⁶ bemerkt, dass aus der Untergrenze von 158 Wochenstunden und der Vorgabe für die gymnasiale Oberstufe von insgesamt 102 Wochenstunden eine Gesamtzahl von 260 Wochenstunden resultiert, die künftig für den Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife ausreichend sein könnte. Die „Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II“ der Kultusministerkonferenz (KMK)¹³⁷ sieht dagegen ein „Gesamtstundenvolumen von mindestens 265 Jahreswochenstunden ab der Jahrgangsstufe 5 bis zum Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife“ vor. Für den LRH ergibt sich die Frage, ob und inwieweit die Neuregelung noch mit der KMK-Vereinbarung in Einklang steht.

Im Übrigen hat der LRH der Auffassung, dass der aufgezeigten Problematik nur durch ein Maßnahmenbündel und auch nicht kurzfristig beizukommen sein werde, grundsätzlich zugestimmt. Er hat begrüßt, dass das MSW seine Hinweise aufgreifen, mit der Schulaufsicht erörtern sowie Schulen und Schulaufsicht für die Einhaltung der quantitativen Vorgaben für die Unterrichtserteilung sensibilisieren will.

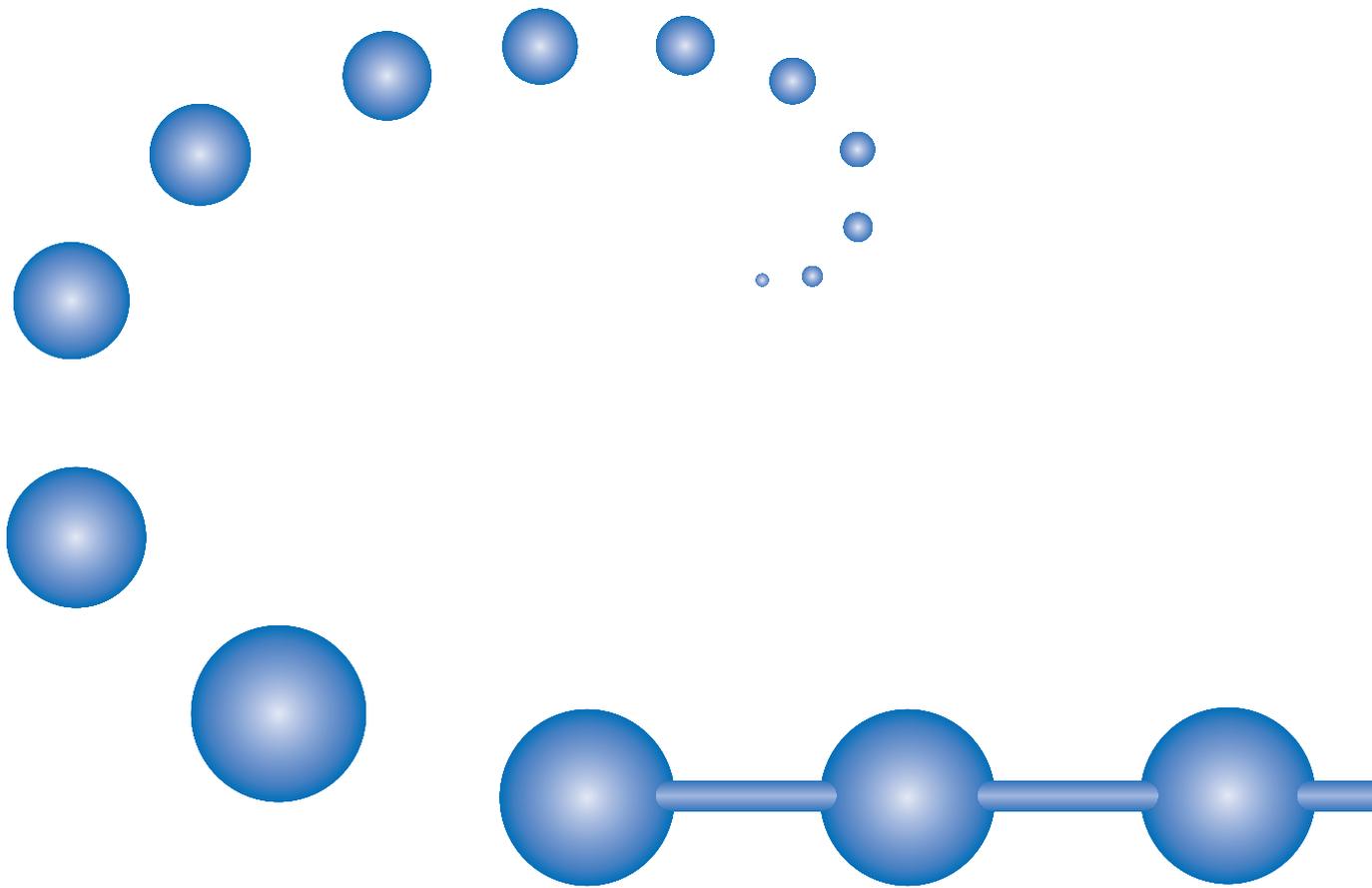
Bezüglich der einzelnen durch das MSW angekündigten Maßnahmen hat der LRH gebeten, ihn über den Fortgang der Angelegenheit bzw. das weiterhin Veranlassete zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

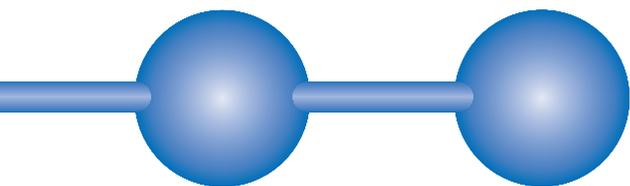
¹³⁵ GV. NRW. 2015 S. 472.

¹³⁶ Landtagsvorlagen 16/2657 und 16/2888.

¹³⁷ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.07.1972 i. d. F. vom 06.06.2013 http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1972/1972_07_07-Vereinbarung-Gestaltung-Sek2.pdf Recherchedatum: 12.03.2015.



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



13 Innovationsfonds des Landes NRW



Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei Kooperationsprojekten im Rahmen des NRW Ziel 2-Programms 2007 – 2013 (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE) die einschlägige Förderrichtlinie für Forschung, Innovation und Technik für Kooperationspartner aus dem Bereich der Hochschulen und Forschungseinrichtungen nicht angewendet wurde. Er sieht es als unabdingbar an, dass alle Zuwendungsbescheide für ein Kooperationsprojekt nach Maßgabe einer einheitlichen Förderrechtsgrundlage ergehen.

Die Bearbeitungszeiten sowohl im Antragsverfahren als auch bei den Mittelabrufen waren insgesamt nicht zufriedenstellend. Nur rund 1 vom Hundert der Mittelabrufe konnte antragsgemäß ausgezahlt werden. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, Lösungen zu entwickeln, mit denen die Bearbeitungszeiten insgesamt verkürzt und die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger besser in die Lage versetzt werden, sachlich richtige und vollständige Mittelabrufanträge zu stellen.

Soweit die Ausgaben für Stammpersonal von Hochschulen projektbezogen gefördert werden, müssen die Hochschulen die eingesparten Beträge anderweitig für Hochschulzwecke einsetzen. Der Nachweis hierzu war nur unzureichend erbracht.

13.1 Ausgangslage

Das Land fördert auf der Grundlage des Operationellen Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007 – 2013 (EFRE)“ Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Regionen in NRW. Für den Förderschwerpunkt „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“, die sog. Prioritätsachse 2, hat das Land 50 v. H. der Programmmittel vorgesehen (Innovationsfonds), also rd. 1,27 Mrd. €, davon rd. 635 Mio. € aus EU-Mitteln. Die Fördermittel wurden überwiegend nach der Durchführung von wettbewerblichen Auswahlverfahren für Projekte mit mindestens zwei Kooperationspartnern (Kooperationsprojekte) vergeben. Mit dem Programm wurde erstmals auch Hochschulen und Forschungseinrichtungen der Zugang zu EFRE-Mitteln ermöglicht. Vergleichbare Fördermöglichkeiten finden sich auch im Folgeprogramm, dem Operationellen Programm 2014 – 2020 für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“.

Die für die Förderung der untersuchten Kooperationsprojekte maßgeblichen Rechtsgrundlagen ergaben sich aus den einschlägigen EU-Verordnungen, der Landeshaushaltsordnung nebst Verwaltungsvorschriften, der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Forschung, Innovation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (FIT-Richtlinie) sowie dem EU-Gemeinschaftsrahmen für Staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation. Die FIT-Richtlinie wurde im Jahr 2008 neu gefasst und bestimmte hinsichtlich der Fördersätze bei Kooperationsprojekten für die beteiligten Hochschulen Fördersätze von bis zu 50 v. H. „wenn sie unternehmerisch tätig werden“. Die Fallge-

staltung, dass Hochschulen nichtwirtschaftlich tätig werden, war bei der Festlegung der Förderhöchstsätze nicht berücksichtigt worden.

Den Verfahren zur Beantragung der entsprechenden Zuwendungen waren Wettbewerbe vorgeschaltet, die in der Zuständigkeit verschiedener Ministerien lagen. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) führte – z. T. in mehreren Aufrufen („calls“) – folgende Wettbewerbe durch: Bio.NRW, EnergieForschung.NRW, Gründung.NRW, Hightech.NRW, InnoMeT.NRW, NanoMikro+Werkstoffe.NRW, PerMed.NRW, Transfer.NRW FH-EXTRA und Transfer.NRW Science-to-Business PreSeed. Die hieraus ermittelten Wettbewerbs-siegerinnen und -sieger hatten die Möglichkeit, Anträge auf Zuwendungen zu stellen. In den Jahren 2009 bis 2012 wurden für 218 Projekte an 566 Projektpartner jeweils separate Zuwendungen in Höhe von insgesamt 303 Mio. € vergeben. Die Aufgaben der Bewilligungsbehörde wurden zunächst einer Stelle außerhalb der Verwaltung übertragen; ab dem Jahr 2010 wurde eine weitere Stelle außerhalb der Verwaltung damit befasst.

13.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die Förderung von neun ein- oder mehrjährigen Kooperationsprojekten aus den vier Wettbewerben Bio.NRW, Gründung.NRW, HighTech.NRW und NanoMikro+Werkstoffe.NRW. Die Untersuchung umfasste den Zeitraum 2009 bis 2013. Die Zuwendungen wurden Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen gewährt. In den untersuchten 33 Zuwendungsverfahren wurden insgesamt 264 Mittelabrufe getätigt. Für die geprüften Kooperationsprojekte wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 15,3 Mio. € bewilligt.

13.3 Wesentliche Feststellungen

13.3.1 Anwendbarkeit der Förderrichtlinie

Zuwendungen an Unternehmen im Rahmen von Kooperationsprojekten aus dem Ziel 2-Programm (2007 – 2013) wurden grundsätzlich nach der FIT-Richtlinie bewilligt. Hingegen nahmen die Zuwendungsbescheide an die Hochschulen und Forschungseinrichtungen diese Richtlinie nicht ausdrücklich in Bezug. In der Sache waren diese Zuwendungsbescheide mit solchen, die nach der FIT-Richtlinie erlassen wurden, aber im Wesentlichen identisch. Sie enthielten insbesondere die Besonderen Nebenbestimmungen für Projektförderung der FIT-Richtlinie (BNBest-P) und die EU-spezifischen Nebenbestimmungen 2007 – 2013.

Hinsichtlich der Zuwendungsfähigkeit einzelner Ausgaben wurde innerhalb der jeweiligen Projekte nicht einheitlich verfahren. Gemeinkostenpauschalen, nach EU-Recht möglich und in der FIT-Richtlinie festgeschrieben, wurden für Hochschulen und Forschungseinrichtungen – im Gegensatz zu Unternehmen – nicht gewährt. Hochschulen konnten stattdessen beantragte und nachgewiesene Ausgaben aus diesem Bereich in voller Höhe als förderfähige Ausgaben ansetzen. Die Berechnung der Personalausgaben erfolgte dagegen für alle Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger nach den Modalitäten der BNBest-P.

13.3.2 Bearbeitungszeiten

Antrags- und Bewilligungsverfahren

Die bewilligenden Stellen prüften die Zuwendungsanträge und übersandten dem MIWF die vorbereiteten Zuwendungsbescheide für jedes Kooperationsprojekt vorab zur Kenntnisnahme und Billigung. Die Bearbeitungsdauer von der Antragstellung bis zur Zuwendungsentscheidung reichte von 147 Tagen bis zu 451 Tagen. Im Durchschnitt dauerte das Antragsverfahren 346 Tage bei der bewilligenden Stelle 1 und 197 Tage bei der bewilligenden Stelle 2.

Auffallend ist, dass die kürzeste Bearbeitungszeit in dem nach der Anzahl der Projektpartner und dem Fördervolumen umfangreichsten Projekt erreicht wurde. Nur in diesem Kooperationsprojekt hatte die Bewilligungsbehörde unmittelbar nach Eingang der ersten Anträge ein gemeinsames Treffen mit allen Projektpartnern durchgeführt, bei dem projektspezifische Antragserfordernisse diskutiert wurden. Im Antragsstadium fand zudem ein wiederholter Austausch zwischen der bewilligenden Stelle und der Projektkoordinatorin statt.

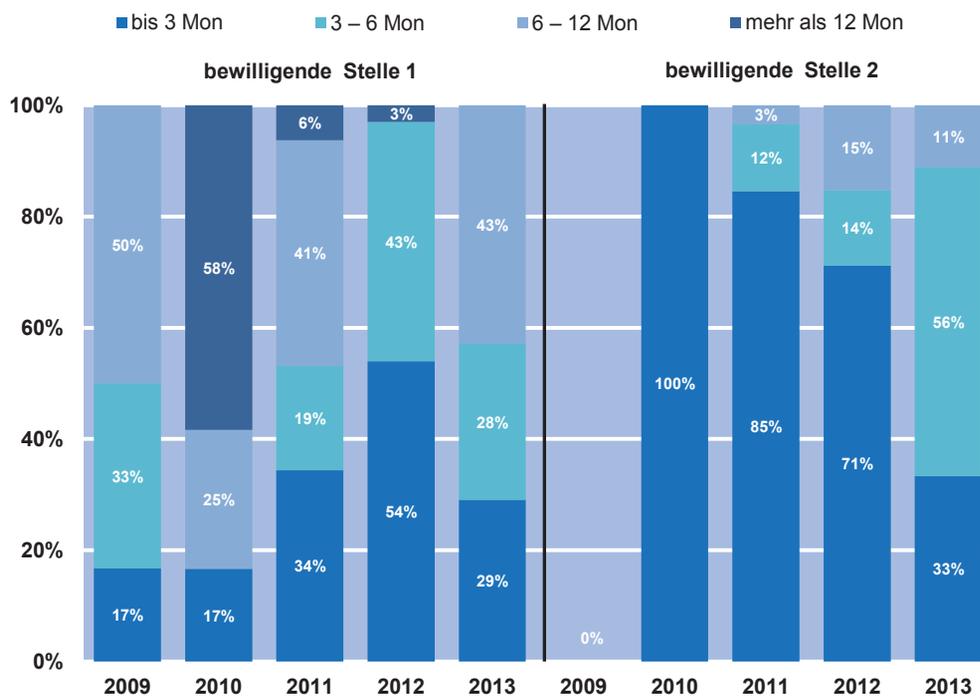
Mittelabrufe

Nach den EU-spezifischen Nebenbestimmungen 2007 – 2013 hat die Mittelauszahlung im Erstattungsverfahren zu erfolgen. Das bedeutet, dass die Zuwendungsempfängerin/der Zuwendungsempfänger vor Auszahlung der Fördermittel mit den Zahlungen in Vorlage treten muss. Die bewilligenden Stellen überprüfen die Mittelabrufe insbesondere im Hinblick auf die Zuwendungsfähigkeit und den Nachweis der Ausgaben. Für die Auszahlung der Fördermittel ist eine weitere Stelle, die Bescheinigungsbehörde, zuständig.

Die zeitliche Entwicklung der Bearbeitungszeiten für Mittelabrufe erwies sich bei den beiden bewilligenden Stellen als sehr unterschiedlich:

Abbildung

Bearbeitungszeiten bei Mittelabrufen nach Jahren



Während sich bei der bewilligenden Stelle 1 die Bearbeitungszeiten von 2010 bis 2012 verkürzten, weist das Jahr 2013 eine signifikante Verschlechterung der Werte auf. Bei der bewilligenden Stelle 2 verlängerten sich die Bearbeitungszeiten von Jahr zu Jahr; die mittlere Bearbeitungszeit blieb allerdings in jedem Jahr unter dem entsprechenden Wert der bewilligenden Stelle 1.

Der Landesrechnungshof (LRH) ermittelte aus den Vorgängen der Jahre 2012 und 2013 Gründe für lange Erledigungszeiten, von denen in einzelnen Fällen mehrere zusammentrafen. Gründe im Aufgabenbereich der bewilligenden Stellen waren etwa eine verzögerte Sachbearbeitung und/oder besonders umfangreiche Belegprüfungen, insbesondere die besonders umfangreiche Personalausgabenprüfung bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die nur teilweise im Projekt beschäftigt waren. Hinzu trat der Abstimmungsbedarf der bewilligenden Stelle mit dem MIWF bei zuwendungsrechtlichen Problemen. Zum Teil trug auch die Vorgehensweise der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger zu einer Erhöhung der Bearbeitungszeiten bei: Im Gegensatz zu den Jahren vor 2012 wurden weniger Mittelabrufe pro Jahr übersandt, die dann einen entsprechend längeren Abrechnungszeitraum umfassten. Entsprechend erhöhte sich der Prüfaufwand pro Mittelabruf. Zudem übersandten verschiedene Hochschulen Mittelabrufe, um die Vorlagefristen einzuhalten, obwohl die erforderlichen Belege – wissentlich – nicht vollständig beigefügt waren.

13.3.3 Ergebnisse der Mittelabrufprüfungen

Die bewilligenden Stellen hatten den Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern mehrfach Informationen hinsichtlich der Anforderungen an die Mittelabrufe zur Verfügung gestellt. Gleichwohl kam es nur in rd. 1 v. H. der Fälle zu antragsgemäßen Auszahlungen. In den übrigen Fällen führte die Prüfung der Mittelabrufe überwiegend zu Kürzungen (87 v. H.), allerdings in einigen Fällen auch zur Auszahlung eines höheren Betrags (12 v. H.). Zu Letzterem kam es etwa dann, wenn Unterlagen zu vorherigen Kürzungen nachgereicht worden waren oder in der Gesamtbetrachtung eines Kalenderjahres Personalausgaben aus zunächst gekürzten Überstunden nachträglich anerkannt wurden. Hauptursache für die vorgenommenen Kürzungen waren Beanstandungen im Hinblick auf die Personalausgabenabrechnungen; zweithäufigste Ursache für Rückfragen und Kürzungen waren unvollständig eingereichte Belege zu Beschaffungsvorgängen.

13.3.4 Förderung von Ausgaben für Stammpersonal an Hochschulen

Die Projektförderung schloss für die Hochschulen auch die Förderung von Ausgaben für Stammpersonal ein, soweit die Beschäftigten in den Kooperationsprojekten eingesetzt worden waren. Um eine Doppelfinanzierung dieser Personalausgabenanteile durch die Projektförderung einerseits und die laufende Landesfinanzierung für den Betrieb der Hochschulen andererseits auszuschließen, sollten die Hochschulen die insoweit eingesparten Mittel ihres Globalhaushalts anderweitig für Forschung und Lehre einsetzen. Nachdem die Prüfbehörde für den Bereich EFRE eine Konkretisierung dieses anderweitigen Mitteleinsatzes gefordert hatte, informierte das MIWF die Hochschulen im Januar 2012 über das Erfordernis, die Verwendung der Mittel bereits bei Antragstellung plausibel zu

belegen und zu dokumentieren. Für laufende Verfahren sollten spätestens im zeitlichen Zusammenhang mit der Vorlage der Verwendungsnachweise entsprechende Erklärungen abgegeben werden.

Die Bedeutung dieser Nachweispflicht wurde nach Einschätzung des LRH sowohl von den bewilligenden Stellen als auch von den Hochschulen unterschätzt. Die in den untersuchten Förderverfahren eingereichten Erklärungen der Hochschulen zur anderweitigen Verwendung der eingesparten Personalausgaben entsprachen nach Auffassung des LRH regelmäßig nicht den Anforderungen der Prüfbehörde für den Bereich EFRE. Die bewilligenden Stellen waren ihrer Prüfungspflicht in Bezug auf die anderweitige Mittelverwendung zu diesem Zeitpunkt nicht ausreichend nachgekommen.

13.4 Wesentliche Empfehlungen an das Ministerium

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 28.04.2014 insbesondere folgende Empfehlungen an das MIWF herangetragen.

13.4.1 Anwendbarkeit der Förderrichtlinie

Der LRH sah es als unabdingbar an, dass alle Zuwendungsbescheide für ein Kooperationsprojekt nach Maßgabe einer einheitlichen Förderrechtsgrundlage ergehen, um eine Einheitlichkeit in den Abrechnungsmodalitäten der Gesamtausgaben sowie eine sachgerechte Aufgabenverteilung unter den Projektpartnern zu gewährleisten. Für die Förderperiode 2014 – 2020 wurde im Jahr 2014 eine ressortübergreifende EFRE-Rahmenrichtlinie erarbeitet. Der LRH sprach sich beratend dafür aus, die Forschungsförderungsrichtlinie mit der EFRE-Rahmenrichtlinie abzustimmen und die erhöhten Förderquoten für Hochschulen und sonstige Forschungseinrichtungen im nichtwirtschaftlichen Bereich in die Neufassung der Forschungsförderrichtlinie aufzunehmen.

13.4.2 Bearbeitungszeiten

Die Innovationsförderung dient der Umsetzung von neuem Wissen und neuen Technologien in marktfähige Produkte und Dienstleistungen. Lange Bearbeitungszeiten im Antragsverfahren stehen hierzu im Widerspruch und sollten bei künftigen Förderungen vermieden werden. Der LRH hat das MIWF gebeten, für die anstehende Förderperiode 2014 – 2020 geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine zügige Antragsabwicklung bei den bewilligenden Stellen zu gewährleisten.

Verzögerte Abrechnungen bedeuten häufig, dass die für das jeweilige Haushaltsjahr vorgesehenen Auszahlungsmittel nicht in voller Höhe abgerufen werden mit der Folge, dass Anträge auf Mittelübertragung gestellt und bearbeitet werden müssen. Die Mittelübertragung und die in diesem Zusammenhang erforderlichen Änderungsbescheide verursachen einen vermeidbaren Arbeitsaufwand bei dem Ministerium, den bewilligenden Stellen und den Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern. Der LRH hat das MIWF gebeten, mit den

bewilligenden Stellen Maßnahmen zur Verkürzung der Bearbeitungszeiten bei Mittelabrufen zu entwickeln.

13.4.3 Ergebnisse der Mittelabrufprüfungen

Die geringe Quote antragsgemäß ausgezahlter Mittelabrufe belegt, dass die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger offensichtlich nicht in der Lage waren, sachlich richtige und ausreichend belegte Mittelanforderungen einzureichen. Im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung und Aufwandsminderung auf Seiten der bewilligenden Stellen und der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger empfahl der LRH, Lösungen zu entwickeln, mit denen Letztere in die Lage versetzt werden, sachlich richtige und vollständige Mittelabrufanträge zu stellen.

13.4.4 Förderung von Ausgaben für Stammpersonal an Hochschulen

Soweit Hochschulen nicht in der Lage sind, die anderweitige Verwendung der Landesmittel für Stammpersonal, das in den geförderten Projekten eingesetzt wird, plausibel zu belegen und zu dokumentieren, liegt eine Doppelförderung vor mit der Folge, dass die ausgezahlten Projektfördermittel zurückzufordern sind. Der LRH hat das MIWF gebeten, die bewilligenden Stellen entsprechend zu sensibilisieren und nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfungen in den vom LRH geprüften Fällen die Ergebnisse bzgl. der anderweitigen Mittelverwendung mitzuteilen.

13.5 Weiterer Schriftwechsel

Das Ministerium hat in seinem Schreiben vom 28.07.2014 mitgeteilt, dass die Vorschläge des LRH bezüglich der Neugestaltung der Forschungsförderungsrichtlinie in die Überlegungen für die Förderperiode 2014 – 2020 einbezogen würden. Nach der im Jahr 2014 erlassenen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung der Europäischen Kommission (AGFVO) könnten die Mitgliedstaaten mehr Beihilfemaßnahmen und höhere Beihilfebeträge gewähren, ohne diese vorher bei der Kommission anmelden zu müssen. Seitens des MIWF sei daher beabsichtigt, für den Bereich von Forschung, Entwicklung und Innovation eine neue Förderrichtlinie auf der Grundlage der neuen AGFVO zu erarbeiten. Parallel zur EFRE-Rahmenrichtlinie, die die technischen Rahmenbedingungen für die Verwendung der EFRE-Mittel regelt, würde die neue Forschungsförderungsrichtlinie den beihilfrechtlichen Anforderungen sowohl für EU- als auch für Landesmittel genügen.

Um eine Verfahrensbeschleunigung im Antrags- und Bewilligungsverfahren zu erreichen, hat das MIWF dargelegt, dass das Erfordernis verkürzter Bearbeitungszeiten in den entsprechenden Beleihungsvertrag für die bewilligende Stelle für die Förderperiode 2014 – 2020 aufgenommen werde. Durch die künftige Betreuung der wettbewerblichen Auswahl und in der Antragsbearbeitung durch nur eine Stelle entfalle die Schnittstelle zwischen beiden Phasen. Die in der neuen Förderperiode zuständige bewilligende Stelle werde bereits im Auswahlverfahren auf die Förderfähigkeit der Projekte achten, so dass eine Verringerung des Aufwands in der Antragsphase erwartet werden könnte. Weiter werde die

EFRE-Verwaltungsbehörde nach Einschätzung des Ministeriums Ende 2015 das elektronische System e-cohesion einführen, damit die Zuwendungsempfänger auch elektronisch mit den zuständigen Stellen kommunizieren könnten. Durch die Einrichtung dieser gemeinsamen IT- Plattform für die an der Programmumsetzung beteiligten Stellen solle eine weitere Beschleunigung bei der Bearbeitung erreicht werden. Der LRH hat die Prüfungsmitteilung aufgrund der Umsetzung seiner Anregungen insoweit für erledigt erklärt.

Das MIWF hat ferner Vorkehrungen für die Verbesserung der Mittelabrufverfahren getroffen. Die Mittelabrufformulare für die noch verbleibende Abwicklung der Zuwendungen aus der Förderphase 2007 – 2013 sind nach Auskunft des MIWF vereinfacht worden. Alle für die Mittelabrufe relevanten Unterlagen wie die Belegliste, die Antragsübersicht oder das Formular zu den Stundenaufschreibungen würden inzwischen online auf der Ziel 2-Internetseite zur Verfügung gestellt. Für die neue Förderperiode werde im Operationellen Programm EFRE 2014 – 2020 sichergestellt, dass die Betreuung der Zuwendungsempfänger bei den bewilligenden Stellen grundsätzlich nur durch einen Ansprechpartner erfolgt, um insgesamt eine umfassendere Beratung der Zuwendungsempfänger zu erreichen. Des Weiteren erwartet das MIWF eine Verbesserung der Bearbeitungszeiten durch die landesweit einheitliche Einführung von Pauschalen für Personal- und Gemeinausgaben in der neuen Förderperiode. Die Pauschalen würden mit der EFRE-Rahmenrichtlinie – zwischenzeitlich am 28.11.2014 erlassen – eingeführt. Eine Umsetzung der Pauschalregelungen für den gesamten Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger ist nach Angaben des MIWF in der neuen Forschungsförderungsrichtlinie beabsichtigt. Nach Auffassung des LRH sind die eingeleiteten Maßnahmen geeignet, eine zügige Antragsabwicklung zu gewährleisten und die Bearbeitungszeiten bei Mittelabrufen zu verkürzen.

Im Hinblick auf die Problematik der Förderung von Ausgaben für Stammpersonal der Hochschulen ist das MIWF ebenfalls der Anregung des LRH gefolgt. Es hat die bewilligenden Stellen gebeten, die geforderte Erklärung der Hochschulen zur Verwendung der eingesparten Personalmittel einzufordern und zudem ihre Prüfungspflicht in diesen und allen weiteren Fällen ernst zu nehmen, um spätere Rückforderungen von den Zuwendungsempfängern zu vermeiden. Die bewilligenden Stellen wurden auch gebeten, das MIWF über die Ergebnisse zum Nachweis der anderweitigen Mittelverwendung in sechs konkret benannten Fällen zu informieren. Abschließenden Stellungnahmen zu diesen Fällen sieht der LRH noch entgegen.

Der Schriftwechsel dauert an.

14 Prüfung eines Landesclusters



Der Landesrechnungshof hat die Finanzierung eines Landesclusters im Rahmen der Forschungs- und Innovationsförderung durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung geprüft.

Hierbei stellte er fest, dass die zunächst für drei Jahre geplante Anschubfinanzierung des Landesclusters nach sieben Jahren immer noch fortgeführt wurde. Ein Konzept zur Reduzierung der Landesfinanzierung wurde zwar erarbeitet, jedoch war nicht erkennbar, dass durch dessen Umsetzung die Finanzierung durch das Land tatsächlich dauerhaft und nachhaltig zurückgeführt wurde.

Zudem waren die Organisation des Landesclusters und die Gestaltung der dortigen Rechtsbeziehungen nicht frei von möglichen Interessenkollisionen. Ferner fehlte es bei der Durchführung oftmals an der gebotenen Transparenz.

14.1 Ausgangslage

Ziel der Landesregierung ist es, in NRW ein günstiges Umfeld für Innovationen in definierten Leitmärkten zu schaffen. Dazu fördert sie die Kooperation von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Öffentlicher Hand entlang der Wertschöpfungsketten in insgesamt 16 Branchen- und Technologiefeldern¹³⁸. Hierdurch sollen acht Leitmärkte¹³⁹ gestärkt werden. Diese Förderung soll durch die Bereitstellung von Strukturen bewirkt werden, die die beteiligten Akteure vernetzen und als Katalysator für ihre Kommunikation und Zusammenarbeit dienen (sog. Landescluster).

14.2 Einrichtung des geprüften Landesclusters

Das vom Landesrechnungshof (LRH) geprüfte Landescluster (im Folgenden: Cluster) sollte nach den Vorstellungen des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW (MIWF) durch die Bestellung einer Landesclustermanagerin/eines Landesclustermanagers (LCM) und durch die Einrichtung einer Geschäftsstelle zu deren/dessen Unterstützung gebildet werden. Gesteuert werden sollte die Clusterarbeit von einem „Strategischen Arbeitskreis“. Die Einrichtung des Clusters sollte mittels einer auf zunächst drei Jahre befristeten Anschubfinanzierung erfolgen.

Zur Umsetzung dieses Konzepts schloss das MIWF mit einer Gesellschaft einen Vertrag über die Errichtung und den Betrieb der Geschäftsstelle für den Zeitraum 2008 bis 2010. Im Jahr 2009 wurde der Vertrag zunächst um ein Jahr bis Ende

¹³⁸ Automotive, Biotechnologie, Chemie, Kultur- und Kreativwirtschaft, Energieregion, Energieforschung, Umwelttechnologien, Ernährung, Gesundheitswirtschaft, Informations- und Kommunikationstechnologie, Logistik, Maschinen- und Anlagenbau, Medien, Medizintechnik, NanoMikro+Neue Materialien, Kunststoff.

¹³⁹ Maschinen- und Anlagenbau/Produktionstechnik, Neue Werkstoffe, Mobilität und Logistik, Informations- und Kommunikationswirtschaft, Energie- und Umweltwirtschaft, Medien und Kreativwirtschaft, Gesundheit, Life Sciences.

2011 verlängert. Die Vertragssumme für die vierjährige Laufzeit betrug letztlich rd. 6,5 Mio. €.¹⁴⁰

Das MIWF erteilte darüber hinaus nach öffentlicher Ausschreibung einer Bietergemeinschaft den Auftrag zur Konzeption, Umsetzung und Koordination des Clustermanagements sowie zur Bereitstellung des LCM. Diese Bietergemeinschaft schloss ihrerseits einen Vertrag mit dem LCM und stellte seine Leistung dem MIWF für die Zeit vom 2009 bis zum 2011 zur Verfügung. Das MIWF übertrug dem LCM das fachliche Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsstelle.

Nach einer positiven Evaluation des Clusters im Sommer 2011 schloss das MIWF mit den bisherigen Vertragspartnern sowohl hinsichtlich der Geschäftsstelle als auch bezüglich des Clustermanagements Ende 2011 neue Verträge über die Laufzeit 2012 bis 2014. Für den weiteren Betrieb der Geschäftsstelle wurde ein Entgelt von 3,15 Mio. € vereinbart; die Vergütung für die Gestellung des LCM blieb unverändert. Daneben wurde ein Geschäftsmodell zu einer Teilfinanzierung des Clusters aus Nicht-Landesmitteln entwickelt. Danach sollten die Unternehmen aus der vom Cluster geförderten Branche zur Finanzierung der Clustertätigkeit beitragen. Dazu wurden im Jahr 2011 eine Kapitalgesellschaft und ein Förderverein gegründet¹⁴¹; beide sollten bei den in der Branche tätigen Unternehmen ergänzende Mittel für das Cluster generieren.

14.3 Fortführung der Clusterfinanzierung

Im Zuge der Fortführung der Finanzierung blieb die Förderung der Kosten für den Betrieb der Geschäftsstelle (Personal-, Gemein- und Reisekosten). Gekürzt wurden dagegen die unmittelbaren Vorhabenkosten des Clusters, die beispielsweise für die Organisation von gemeinsamen Messeauftritten mit Industriepartnern oder für Kommunikations-, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen waren. Das ursprüngliche Ziel des Landes, die Anschubfinanzierung nur für drei Jahre ab Arbeitsaufnahme des Clusters zu gewähren, wurde damit aufgegeben.

Im Hinblick auf die finanzielle Lage des Landes hielt es der LRH für geboten, an dem Ziel einer nur befristeten Finanzierung grundsätzlich festzuhalten. Der LRH bat das Ministerium, ein Konzept zu entwickeln, mit dem das Auslaufen der Landesfinanzierung für das Cluster in einem absehbaren Zeitrahmen erreicht werden kann.

14.4 Clustermanagement

14.4.1 Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle bestand neben dem Geschäftsstellenleiter aus bis zu neun Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Ihre vertraglich festgelegten Aufgaben waren der Aufbau eines Informationsmanagements (Sammeln, Validieren, Bewerten

140 Soweit nicht besonders vermerkt, handelt es sich im Folgenden bei Betragsangaben um Bruttobeträge.

141 Direkte Geschäftsbeziehungen zwischen dem Verein und der Geschäftsstelle waren nicht ersichtlich.

und Bereitstellen von Informationen) zur Situation und Perspektive im betroffenen Bereich sowie die Entwicklung und Umsetzung einer Kommunikationsstrategie für ein effizientes Marketing und für den Ausbau des Netzwerks. Zusätzlich waren der Ausbau thematischer Schwerpunkte, Kommunikations-, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Datenerfassung und -pflege sowie eine umfassende Unterstützung des LCM vorgesehen.

14.4.2 Landesclustermanager

Der LCM sollte vor allem unter Einbindung der relevanten Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft die Vernetzung der Branche in NRW vorantreiben, durch inhaltliche Strukturen des Clusters zu einer klaren Profilbildung beitragen sowie das Cluster im Interesse aller Beteiligten national und international öffentlichkeitswirksam nach außen präsentieren und positionieren. Das Anforderungsprofil des LCM wurde unter Berücksichtigung der Anregungen von Brancheninsidern durch das MIWF erstellt.

14.4.3 Strategischer Arbeitskreis

Die Mitglieder des Strategischen Arbeitskreises, der zur Steuerung der Clustertätigkeit eingerichtet worden war, sollten die Interessen sämtlicher Beteiligten vertreten, insbesondere den mit dem Cluster angesprochenen Wirtschafts- und Forschungsbereich. Die Aufgaben und Rechte des Strategischen Arbeitskreises waren in einer Geschäftsordnung geregelt. Der LCM war Vorsitzender des Strategischen Arbeitskreises. Stimmberechtigte Mitglieder waren neben ihm je eine Vertreterin bzw. ein Vertreter des MIWF, des von den nordrhein-westfälischen regionalen Netzwerken der Branche legitimierten Gremiums und eines weiteren in der Branche aktiven Vereins. Dieser Verein war zugleich Mitglied der Bietergemeinschaft, die den LCM gestellt hatte. Der Vertreter der Netzwerke war zugleich Mitglied des Vorstands eines Gesellschafters der Kapitalgesellschaft, die zur Unterstützung der Finanzierung der Clusterarbeit gegründet worden war.

Beschlüsse im Strategischen Arbeitskreis wurden mit einfacher Mehrheit gefasst, bei Stimmgleichheit entschied der LCM. Beschlüsse des Arbeitskreises bedurften zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch das MIWF, soweit sie direkte Auswirkungen auf die Tätigkeiten und die Politik des Landes NRW oder des MIWF hatten oder finanzielle Auswirkungen entfalteten.

14.4.4 Gründung der Kapitalgesellschaft

Im Hinblick auf die beabsichtigte Reduzierung der Anschubfinanzierung nach Ablauf der ersten Vertragslaufzeit sah bereits der erste Vertrag mit der Bietergemeinschaft die Entwicklung eines Konzepts „zum Aufbau einer wirtschaftlichen Tragfähigkeit für das Clustermanagement nach Abschluss der Vertragslaufzeit“ vor.

14.4.4.1 Konzeption

Daraufhin erstellte der LCM den Entwurf eines künftigen Geschäftsmodells zur Finanzierung des Clusters. Hierin schlug er u. a. die Gründung einer Kapitalgesellschaft vor, um aus wirtschaftlicher Tätigkeit (z. B. Einwerbung von Fördermitteln, Einnahmen aus Sponsoring oder aus Dienstleistungen) Gewinne erzielen und für das Cluster nutzbar machen zu können. Der LCM sollte nach diesem Geschäftsmodell gleichzeitig ehrenamtlicher Geschäftsführer der Kapitalgesellschaft werden, um den einheitlichen Auftritt des Clusters nach außen sicherzustellen („one face to the customer“). Zudem sollte der LCM Mehrheitsgesellschafter der Kapitalgesellschaft werden. Weitere Gesellschafter sollten zwei Vereine werden; deren Beteiligung sollte stellvertretend für die Branchenregionen/Netzwerke des Landes sein. Einer dieser Vereine war zugleich Mitglied der Bietergemeinschaft; ein Vorstandsmitglied des anderen Vereins war im Prüfungszeitraum, wie bereits erwähnt, Mitglied des Strategischen Arbeitskreises.

Im Hinblick auf das Verhältnis der Kapitalgesellschaft zur Geschäftsstelle war eine enge und arbeitsteilige Zusammenarbeit vorgesehen. Es sollten verbindliche Regelungen zur Schaffung von Synergien und zur Vermeidung von Doppelungen geschaffen werden. Die Einhaltung der Vergaberichtlinien und der einschlägigen Vorschriften sollte weiterhin über die Geschäftsstelle gewährleistet werden. Etwaige Gewinne der Kapitalgesellschaft sollten nach Diskussion im Strategischen Arbeitskreis für die Zwecke des Clusters eingesetzt werden.

Nachdem der Strategische Arbeitskreis sich diesen Entwurf zu eigen gemacht hatte, wurde die Kapitalgesellschaft im Mai 2011 in das Handelsregister eingetragen.

14.4.4.2 Zusammenarbeit des Clusters mit der Kapitalgesellschaft

Der LRH hat die Geschäftsbeziehungen zwischen der Geschäftsstelle und der Kapitalgesellschaft untersucht, insbesondere die an die Kapitalgesellschaft vergebenen Aufträge im Volumen von rd. 270.000 € sowie eine Kooperationsvereinbarung.

Die Einbeziehung einer Kapitalgesellschaft in die Tätigkeit des Clusters mit den oben beschriebenen Aufgaben ist aus Sicht des LRH im Grundsatz nicht zu beanstanden. Das dahinter stehende Konzept, aus wirtschaftlicher Tätigkeit Gewinne zu erzielen und für das Cluster nutzbar zu machen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Seine Realisierung kann zur Reduzierung der Landesfinanzierung des Clusters beitragen und würde in diesem Fall einen wesentlichen Schritt auf dem Weg zu einem Abbau der (Anschub-)Finanzierung durch das Land darstellen.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Struktur im geprüften Zeitraum, namentlich der Beziehungen zwischen dem LCM, der Geschäftsstelle und der Kapitalgesellschaft, erweist sich aus Sicht des LRH jedoch als problematisch:

Bedenken ergeben sich schon im Hinblick auf die Ausgestaltung der Vertretungsmacht des LCM: Dieser handelte im Rahmen des Clusters sowohl als Ent-

scheidungsverantwortlicher in der Geschäftsstelle als auch als Geschäftsführer der Kapitalgesellschaft, deren Mehrheitsgesellschafter er zugleich war. Für die Kapitalgesellschaft durfte er nach den gesellschaftsvertraglichen Regelungen Rechtsgeschäfte mit sich selbst oder als Vertreter eines Dritten vornehmen. Für seine Tätigkeit als Entscheidungsverantwortlicher gegenüber der Geschäftsstelle war eine entsprechende Regelung nicht ersichtlich. Entsprechend wurden Lieferungs- und Leistungsverträge zwischen der Geschäftsstelle und der Kapitalgesellschaft für die Geschäftsstelle von dem Geschäftsstellenleiter unterzeichnet. Dieser unterlag allerdings den fachlichen Weisungen des LCM.

Bedenken bestehen weiter im Hinblick auf die verschiedenen Interessen, die der LCM wahrzunehmen hatte: Zum einen hatte der LCM auf Grund des Vertrags zwischen seinen Auftraggebern (Bietergemeinschaft) und dem Land NRW die Interessen des Landes wahrzunehmen. Zugleich hatte der LCM aber als Geschäftsführer und Mehrheitsgesellschafter der Kapitalgesellschaft auch die Interessen der Gesellschaft zu vertreten. Hinzu kommt, dass ein Mitgesellschafter der Kapitalgesellschaft zugleich als Mitglied der Bietergemeinschaft Auftraggeber des LCM war, so dass der LCM auch aus diesem Vertragsverhältnis Verpflichtungen gegenüber dem Betreffenden hatte. Angesichts dieser Interessenverflechtungen in mehrere Richtungen erscheint es fraglich, ob die vom MIWF angeführten Vorteile einer starken Stellung des LCM („one face to the customer“) die damit verbundenen Risiken rechtfertigen. Diese Risiken bestehen im Übrigen angesichts der in der Person des LCM zusammenfallenden divergierenden Interessen aus Sicht des LRH auch für den LCM selbst.

Die beschriebene Ausgestaltung der verschiedenen Rechtsbeziehungen hat nach Auffassung des LRH auch verschiedene Defizite im Hinblick auf die Tätigkeit des Clusters zumindest mitverursacht: So hatte die Geschäftsstelle bei keiner Auftragsvergabe an die Kapitalgesellschaft eine Ausschreibung der Leistung durchgeführt oder auch nur eine Markterkundung vorgenommen, obwohl sie hierzu gegenüber dem Land nach den vertraglichen Vereinbarungen verpflichtet gewesen wäre. Die schriftlich niedergelegten Vergabebegründungen (wie z. B. „einzigster möglicher Anbieter“ oder „an den durch das Land NRW gewünschten Auftragnehmer vergeben“) waren inhaltlich nicht überzeugend und zudem teilweise erst nachträglich gefertigt worden. Die Auftragserteilungen deuten insoweit auf ein selbst geschaffenes und vom MIWF geduldetes faktisches Monopol der Kapitalgesellschaft für derartige Verträge hin.

Den vertraglichen Beziehungen zwischen der Geschäftsstelle und der Kapitalgesellschaft fehlte es oftmals an der gebotenen Eindeutigkeit. Mangels Aufzeichnung oder konkreter Beschreibung der erbrachten Leistung und/oder des Leistungsdatums war oft nicht ersichtlich, welche tatsächlichen Dienste die Kapitalgesellschaft erbracht und in Rechnung gestellt hatte. Die vorgefundene pauschale Abrechnung ohne Nachweis der konkret entstandenen (Fremd-)Kosten, die überwiegende Ausführung der Leistung vor der schriftlichen Auftragserteilung und die Zahlung von Vorschüssen ohne Sicherheiten an eine gerade gegründete Kapitalgesellschaft deuten auf eine eher unübliche Geschäftsbeziehung hin. Zudem wurden Vereinbarungen zwischen der Geschäftsstelle und der Kapitalgesellschaft nicht durchgängig eingehalten.

Die bei der Kapitalgesellschaft eingekauften Leistungen, soweit sie nachvollziehbar waren, entsprachen nach Auffassung des LRH in nicht unerheblichem Um-

fang denjenigen, die der LCM und die Geschäftsstelle vor Gründung der Kapitalgesellschaft selbst erbracht hatten.

Neben dem LCM als ehrenamtlich tätigem Geschäftsführer waren für die Kapitalgesellschaft mehrere ehemalige und derzeitige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle als geringfügig Beschäftigte tätig. Die Abgrenzung der von dem LCM und der Geschäftsstelle geschuldeten Leistungen von den gesondert vergüteten Leistungen der Kapitalgesellschaft erscheint auch unter diesem Gesichtspunkt problematisch. Es war weder hinreichend sichergestellt noch für die Geschäftsstelle und/oder für das MIWF erkennbar, dass durch die Zwischenschaltung der Kapitalgesellschaft tatsächlich in nennenswertem Umfang ein Mehrwert für das Cluster generiert wurde.

Insgesamt ist für den LRH nicht erkennbar, welche Vorteile dieses Finanzierungsmodell gegenüber dem Einsatz der entsprechenden Mittel für Clusterzwecke unmittelbar durch die Geschäftsstelle gehabt hätte. Faktisch führte die umfangreiche Beauftragung der Kapitalgesellschaft durch die Geschäftsstelle dazu, dass das Budget der Geschäftsstelle entsprechend gemindert wurde. In diesem Zusammenhang ist schließlich zu beachten, dass die Kapitalgesellschaft bis Ende 2012 einen Gewinn von annähernd 100.000 € erwirtschaften konnte und ein Bankguthaben von rd. 70.000 € hatte. Im Hinblick auf das Ziel, Gewinne der Kapitalgesellschaft für die Zwecke des Clusters einzusetzen, besteht aus Sicht des LRH für diese Vorgehensweise keine Rechtfertigung.

14.4.5 Einflussmöglichkeit des Ministeriums

Auch wenn das MIWF sich ausweislich der Geschäftsordnung des Strategischen Arbeitskreises in diesem Rahmen weitgehende Entscheidungsbefugnisse vorbehalten hatte, wurde dieser Einfluss nicht durch entsprechende Mitsprache- oder zumindest Kontrollrechte auf der operativen Ebene des Clusters (Geschäftsstelle sowie LCM) flankiert. Das MIWF hatte seine Weisungsbefugnisse gegenüber der Geschäftsstelle – wenn auch widerruflich – auf den LCM übertragen. Berichtspflichten oder/und Genehmigungspflichten etwa für Geschäfte mit der Kapitalgesellschaft waren damit nicht einhergegangen. Dementsprechend hatte das MIWF über die generelle Steuerung der Clustertätigkeit im Strategischen Arbeitskreis hinaus keinen vertieften Einblick in die Tätigkeit des Clustermanagements (Geschäftsstelle sowie LCM) und entsprechend keine Möglichkeit, etwaigen Risiken oder gar Fehlentwicklungen zeitnah entgegenzuwirken.

14.5 Anregungen des Landesrechnungshofs

Der LRH bat das MIWF, die aktuelle Ausgestaltung des Clusters unter Beachtung der vorstehenden Ausführungen zu überdenken und insbesondere die Beziehungen zwischen dem LCM und der Geschäftsstelle einerseits und der Kapitalgesellschaft andererseits transparent und frei von möglichen Interessenkollisionen neu auszugestalten.

14.6 Weiterer Schriftverkehr

Das MIWF hat in seiner Stellungnahme vom 17.02.2015 mitgeteilt, dass es die Prüfungsmittelungen zur Kenntnis genommen habe, die Anregungen und Hinweise aufnehme und sie möglichst zeitnah umsetzen werde. Darunter fielen sowohl die Frage der weiteren Finanzierung des Clusters als auch die der Beziehungen zwischen dem Cluster und der Kapitalgesellschaft.

Der LRH hat dem Ministerium mit Entscheidung vom 13.03.2015 mitgeteilt, dass er dieser Umsetzung und dem entsprechenden Bericht des Ministeriums entgegensteht. Der Schriftverkehr dauert an.

15 Leistungsorientierte Bezahlung an Hochschulen des Landes



Der Landesrechnungshof hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Düsseldorf und Münster die Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien sowie von einmaligen Zahlungen im Drittmittelbereich (leistungsorientierte Bezahlung) an Bedienstete der Hochschulen geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass nur wenige Hochschulen Regelungen über das Verfahren zur Vergabe der leistungsorientierten Bezahlung und die hierfür maßgeblichen Kriterien erlassen hatten. Nur durch solche Regelungen aber kann die leistungsorientierte Bezahlung zu der angestrebten Effizienzsteigerung beitragen und kann die Gefahr negativer Begleitfekte begrenzt werden.

Weiter wurde festgestellt, dass die besondere Leistung als maßgebliche Voraussetzung für die Gewährung der leistungsorientierten Bezahlung häufig nicht hinreichend dokumentiert war. Die gesetzlich definierten betragsmäßigen Höchstgrenzen bei Leistungsprämien und -zulagen für Beamtinnen und Beamte wurden in verschiedenen Einzelfällen überschritten. Bei den Tarifbeschäftigten wurden Leistungsprämien und -zulagen aufgrund fehlender tarifvertraglicher Begrenzungen teilweise in unwirtschaftlicher Höhe gewährt. In einigen Fällen wurden Leistungszulagen aus sachfremden Gründen gezahlt.

Der Landesrechnungshof hat den Hochschulen empfohlen, zur Einführung und Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung hochschul-eigene verbindliche Regelungen aufzustellen. Bis zur Einführung dieser Regelungen sollten die Hochschulen auf die Anwendung der leistungsorientierten Bezahlung verzichten.

15.1 Ausgangslage

Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte der Hochschulen können unter bestimmten Voraussetzungen neben ihren Bezügen bzw. ihrem Entgelt eine leistungsorientierte Bezahlung (LOB) erhalten.

Für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsordnung A bietet die Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (Leistungsprämien- und -zulagenverordnung – LPZVO) die Möglichkeit, Leistungsbezüge in Form von Leistungsprämien und -zulagen zu gewähren. Diese Regelung gilt auch für die Hochschulen des Landes. Danach kann eine Leistungsprämie oder -zulage gezahlt werden, wenn die Beamtin/der Beamte eine herausragende besondere Leistung erbringt oder erbracht hat.

Für die Tarifbeschäftigten der Hochschulen ergibt sich die Rechtsgrundlage für die LOB aus § 18 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), der als Sonderregelung gemäß § 40 Nr. 6 TV-L für diesen Personenkreis fortgilt. Hiernach können an Hochschulen Sonderzahlungen im Drittmittelbereich sowie Leistungsprämien und -zulagen gewährt werden. Grundsätzliche Voraussetzung ist das Vorliegen besonderer Leistungen.

Im Jahr 2012 haben die Hochschulen des Landes Leistungsbezüge und -entgelte in Höhe von insgesamt rd. 2,09 Mio. € gezahlt: An 29 Hochschulen erhielten Tarifbeschäftigte Sonderzahlungen im Drittmittelbereich, Leistungsprämien und -zulagen im Umfang von insgesamt rd. 2,02 Mio. €. Leistungsbezüge für Beamtinnen und Beamte haben lediglich fünf Universitäten und Fachhochschulen im Jahr 2012 gewährt; diese Zahlungen beliefen sich insgesamt auf rd. 0,07 Mio. €. Die für die LOB aufgewendeten Beträge waren von Hochschule zu Hochschule höchst unterschiedlich, sie reichten von 2.160 € bis rd. 448.000 €.

Im Jahr 2013 haben 31 Hochschulen insgesamt rd. 2,24 Mio. € an LOB verausgabt (+ rd. 7,14 v. H. gegenüber dem Vorjahr). Davon entfielen auf die Tarifbeschäftigten rd. 2,17 Mio. € und auf die Beamtinnen und Beamten (an sechs Hochschulen) rd. 0,07 Mio. €. Die Bandbreite der von den Hochschulen eingesetzten Mittel reichte dabei von 500 € bis rd. 452.000 €.

Die unterschiedliche Höhe der für Beamtinnen und Beamte sowie für Tarifbeschäftigte aufgewendeten Mittel erklärt sich hauptsächlich dadurch, dass an den Hochschulen ganz überwiegend Tarifbeschäftigte tätig sind.

15.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung der LOB an die Beamtinnen und Beamten sowie an die Tarifbeschäftigten der Hochschulen. Hierzu wurden die Rahmenbedingungen und eine Vielzahl von Einzelfällen an den verschiedenen Hochschulen untersucht. Leistungsbezüge, die nach der Verordnung über die Gewährung und Bemessung von Leistungsbezügen sowie über die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete an Professorinnen und Professoren sowie an Mitglieder der Hochschulleitung gezahlt werden können, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Düsseldorf und Münster örtliche Erhebungen bei mehreren Hochschulen durchgeführt. Daneben hat der LRH die anderen Hochschulen des Landes schriftlich zu verschiedenen allgemeinen Aspekten der Gewährung von LOB befragt.

15.3 Wesentliche Feststellungen

Insgesamt gewährte die Mehrzahl der Universitäten, Fachhochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen ihren Beschäftigten in den Jahren 2012 und 2013 LOB. Nach den Angaben der Hochschulen stand dabei das Ziel der Anerkennung und Honorierung der Leistungsbereitschaft im Vordergrund. Als weitere Ziele wurden die Steigerung der Motivation und die Schaffung von Leistungsanreizen genannt.

Soweit Hochschulen beim Einsatz der LOB eher zurückhaltend waren bzw. diese nicht anwendeten, wurden dafür hauptsächlich folgende Gründe genannt:

- Es stünden nur eingeschränkte Finanzmittel zur Verfügung.

- Die LOB werde durch die Beschäftigten oder Personalvertretungen abgelehnt.
- Für eine von den Beschäftigten als „gerecht“ empfundene LOB lägen die Rahmenbedingungen wegen der Unterschiede der einzelnen Bereiche der Hochschule nicht flächendeckend vor.
- Es gäbe Befürchtungen, dass mit der Gewährung von LOB negative Begleitfekte (Beeinträchtigung des Betriebsklimas, Steigerung von Konkurrenzdenken, Misstrauen oder Neid, Demotivation bei den Nicht-Begünstigten) einhergehen würden.

Aufgrund der örtlichen Erhebungen und nach den schriftlichen Äußerungen der Hochschulen hat sich hinsichtlich der Hochschulen, die LOB zahlten, ein differenziertes Bild ergeben. Im Einzelnen wurde festgestellt, dass

- die Hochschulen nur in wenigen Fällen verbindliche Regelungen zur LOB erlassen hatten,
- die LOB oftmals auf der Basis unstrukturierter und intransparenter Verfahrensabläufe gewährt wurde,
- hinsichtlich der Ausgestaltung und Anwendung der tarifrechtlichen Vorschriften seitens der Hochschulen vielfach Unsicherheiten bestanden,
- die für die Gewährung der LOB maßgebliche besondere „Leistung“ überwiegend mit allgemeinen und unbestimmten Begriffen umschrieben wurde,
- die Gewährung teilweise scheinbar nach dem „Gießkannenprinzip“ erfolgte,
- aufgrund fehlender tarifvertraglicher Bemessungsgrenzen Leistungsprämien und -zulagen vielfach in unwirtschaftlicher Höhe gewährt wurden und
- der im Tarifvertrag nicht näher definierte Begriff des Jahrestabellenentgelts als Bezugsgröße zu unterschiedlichen Berechnungen der LOB an den einzelnen Hochschulen führte.

Der LRH sieht im Hinblick auf einen sinnvollen Einsatz der LOB und zur Schaffung von Rechtssicherheit weiteren und konkretisierenden Regelungsbedarf. In Teilbereichen sollte dabei auch erwogen werden, die erforderlichen Konkretisierungen hochschulübergreifend zu erarbeiten. Im Einzelnen:

15.3.1 Hochschulinterne Regelungen

Nur eine Minderheit der Hochschulen hatte Regelungen erlassen, die das Verfahren zur Gewährung der LOB, die für die Gewährung maßgeblichen Voraussetzungen und/oder die Bemessung der LOB konkretisierten. Ganz überwiegend fehlten derartige Regelwerke.

Ohne solche Regelungen wurden die Entscheidungen über die Gewährung der LOB nach jeweils im Einzelfall festgelegten Kriterien getroffen. Dies betraf sowohl

die Feststellung der besonderen Leistung als auch die Art der Zahlungen und ihre Höhe sowie bei Leistungszulagen die Bezugsdauer. Ansätze einer Systematisierung gab es in Einzelfällen durch die Verwendung von Vordrucken für den Vorschlag der Leistungshonorierung.

Aus Sicht des LRH ist die Gewährung von LOB ohne eine übergreifende Regelung des Verfahrens und der maßgeblichen Kriterien bedenklich. Zwar enthalten weder die für die Beamtinnen und Beamten geltende LPZVO noch die tarifvertraglichen Regelungen Vorgaben zu dem Verfahren bei der Gewährung der LOB. Bedenken gegen die einzelfallbezogene Festlegung von Kriterien ergeben sich aber in Ansehung der Zielsetzung der LOB:

Durch die Gewährung von LOB sollen die Effektivität und Effizienz der Arbeit gesichert und verbessert werden. Eigenverantwortung, Motivation und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten sollen gestärkt und honoriert werden. Die LOB gehört damit zu dem System von Personalsteuerungs- und Personalentwicklungsinstrumenten für beide an den Hochschulen vorhandenen Beschäftigtengruppen.

An den vorgenannten Zielen müssen sich die Entscheidungen der Hochschulen über den Einsatz der LOB und deren Ausgestaltung ausrichten. Ihr Einsatz kann nur dann personalpolitisch, aber auch wirtschaftlich als sinnvoll angesehen werden, wenn sie in der konkreten Ausgestaltung geeignet ist, die durch das Beamten- bzw. Tarifrecht vorgegebenen Ziele zu erreichen. Diese Ziele müssen sich in einem bestimmten, aus Sicht der Hochschule erwünschten Verhalten konkretisieren. Soll aber die LOB eine verhaltenssteuernde Wirkung haben, müssen die angesprochenen Beschäftigten – Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte – sowohl von den konkret angestrebten Zielen als auch von den für die Bemessung der Zielerreichung relevanten Maßstäben rechtzeitig Kenntnis erlangen. Ohne eine solche Kenntnis kann die (Aussicht auf eine) LOB keine verhaltenssteuernde Wirkung entfalten.

Um diese Wirkung zu erzielen, ist es folglich unerlässlich, die mit der LOB verbundenen Ziele und die Maßstäbe zur Bemessung der Zielerreichung hochschulintern festzuschreiben. Nur eine solche Festschreibung kann sicherstellen, dass die Vergabe der LOB nach objektiven Maßstäben diskriminierungsfrei erfolgt, die entsprechenden Festlegungen für alle Beschäftigten erkennbar sind und sich die Beschäftigten auf deren Bestand und deren Fortgeltung hinreichend verlassen können. Eine verhaltenssteuernde Wirkung kann die LOB nur dann entfalten, wenn grundsätzlich alle betroffenen Beschäftigten dieselbe Chance haben, sie zu erlangen. Nur so kann vermieden werden, dass durch eine enttäuschte Erwartung zugleich das System der LOB insgesamt in Frage gestellt wird. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Entscheidung über die Verteilung der LOB in einem klar strukturierten, nachvollziehbaren und hinreichend transparenten Verfahren erfolgt.

Gewährt eine Hochschule die LOB ohne ein entsprechendes Regelwerk, ist aber nicht nur die Erreichung der o. g. Ziele gefährdet. Angesichts der großen Spielräume, die die Formulierungen in den einschlägigen Regelungen eröffnen, besteht die Gefahr, dass die Entscheidung über die Gewährung der LOB nach subjektiven Erwägungen oder jedenfalls nach von den Betroffenen als subjektiv empfundenen Kriterien erfolgt. In diesen Fällen aber könnte die Gewährung der LOB in

Bezug auf die Motivation der nicht begünstigten Beschäftigten sogar negative Folgen haben, sich also kontraproduktiv auswirken. Abgesehen von den damit für die Personalführung verbundenen Schwierigkeiten wäre der Einsatz der entsprechenden finanziellen Mittel dann unwirtschaftlich.

Der LRH hat daher empfohlen, zur Einführung und Ausgestaltung der LOB hochschuleigene verbindliche Regelungen aufzustellen. Solange eine Festschreibung derartiger Regelungen, aus welchen Gründen auch immer, in einer Hochschule nicht möglich ist, sollte die Hochschule zur Vermeidung der o. g. Nachteile auf die Anwendung der LOB verzichten.

15.3.2 Besondere Leistungen

Die örtlichen Erhebungen haben weiter gezeigt, dass die LOB an den geprüften Hochschulen in der Regel aufgrund individueller Vorschläge der unmittelbaren Vorgesetzten gewährt wurde. Eine systematische Leistungsfeststellung und -bewertung erfolgte nicht. Zudem wurden die Empfehlungen häufig nicht hinreichend dokumentiert, sondern nur mit kurzen allgemeinen Formulierungen begründet, wie z. B. „besonderes Engagement“, „arbeitet maßgeblich ...“, „weit über (...) hinausgehender Arbeitseinsatz“ oder „besondere Leistungen erbracht, die nicht zu dem im Rahmen ihrer/seiner Eingruppierung zu berücksichtigenden Aufgabengebiet gehören“. Vereinzelt wurde die Erbringung besonderer Leistungen behauptet, ohne diese zu erläutern. In einigen wenigen Fällen fehlten Aussagen zu den Leistungen der/des Betroffenen vollständig.

Die Feststellung besonderer Leistungen – und damit die Gewährung einer LOB – setzt voraus, dass die maßgeblichen Leistungen und die Kriterien für deren Bewertung vorab definiert werden. Dabei sind verschiedene Ansatzpunkte für die Leistungsbewertung denkbar. Entscheidend ist aber, dass diese klar, eindeutig und nachvollziehbar erfolgt. Die Bestimmung der Leistung muss auf den jeweiligen Arbeitsplatz zugeschnitten sein und die Art und Weise ihrer Erfüllung muss von den Beschäftigten beeinflusst werden können. Zudem müssen eindeutige und nachvollziehbare Kriterien für die Beurteilung der Leistung festgelegt werden. Beispielsweise kann die Leistung nach Maßstäben wie Arbeits-/Servicequalität, Arbeitsquantität, Innovationsverhalten, Wirtschaftlichkeit und/oder Zusammenarbeit beurteilt werden.

Der LRH hat empfohlen, bei dem Erlass der o. g. allgemeinen Regelungen über die Vergabe der LOB auch verbindliche Kriterien aufzustellen, anhand derer die besonderen Leistungen eindeutig, nachvollziehbar, transparent und zeitnah beschrieben und bewertet werden können. Inhaltlich ist dabei zu beachten, dass die LOB der Anerkennung (herausragender) besonderer Leistungen dient. Die Leistungen müssen also erkennbar über denen liegen, die den mit der jeweiligen Tätigkeit verbundenen Regelanforderungen entsprechen.

15.3.3 Bemessung der leistungsorientierten Bezahlung

Für Beamtinnen und Beamte kann nach den Bestimmungen der LPZVO eine Leistungsprämie in einem Einmalbetrag bis zur Höhe des Anfangsgrundgehalts der

Besoldungsgruppe, der die Beamtin/der Beamte im Zeitpunkt der Entscheidung angehört, gewährt werden. Eine Leistungszulage kann bis zur Höhe von maximal 7 v. H. des Anfangsgrundgehalts der Besoldungsgruppe der Beamtin/des Beamten im Zeitpunkt der Zuerkennung rückwirkend bis zu drei Monate und längstens für einen Zeitraum von einem Jahr gewährt werden. Für Tarifbeschäftigte definiert § 18 TV-L lediglich im Hinblick auf die Gewährung von Sonderzahlungen im Drittmittelbereich betragsmäßige Höchstgrenzen. Nach § 18 Abs. 1 Satz 4 TV-L kann die Leistung bis zu 10 v. H. des Jahrestabellenentgelts der/des Beschäftigten betragen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei den Hochschulen wurden in verschiedenen Einzelfällen Fehler bei der Anwendung der genannten Normen festgestellt. Darüber hinaus wurden folgende übergreifende Feststellungen getroffen:

Jahrestabellenentgelt

Im Hinblick auf die Gewährung von Sonderzahlungen im Drittmittelbereich nach § 18 Abs. 1 TV-L wurde festgestellt, dass der insoweit maßgebliche Begriff des Jahrestabellenentgelts von den Hochschulen uneinheitlich interpretiert wurde. Unterschiede bestanden im Hinblick auf die Einbeziehung der Jahressonderzahlung und/oder die Berücksichtigung regelmäßiger Entgeltbestandteile wie z. B. Entgeltgruppenzulagen oder Funktionszulagen.

Im Interesse einer für alle Beteiligten transparenten Vorgehensweise hält der LRH eine einheitliche Auslegung des Begriffs des Jahrestabellenentgelts für geboten. Ausgehend von dem Grundsatz des wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel und der insoweit grundsätzlich gleichen Interessenlage von Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten hat der LRH empfohlen, die Berechnung auf der Grundlage des im Monat vor der Antragstellung gezahlten (Monats)-Tabellenentgelts – multipliziert mit dem Faktor 12 – vorzunehmen.

Bemessungsgrundlage für Leistungsprämien und -zulagen

Bei den an Tarifbeschäftigte gezahlten Leistungsprämien und -zulagen nach § 18 Abs. 2 und 3 TV-L war oftmals nicht nachzuvollziehen, anhand welcher Parameter die Höhe der LOB bestimmt wurde.

Für Leistungsprämien und -zulagen enthält § 18 TV-L keine Vorgaben zu etwaigen betragsmäßigen Grenzen. Aus der mangelnden tarifrechtlichen Begrenzung der Leistungsprämien und -zulagen kann aber nicht geschlossen werden, dass die Hochschulen bei der Vergabe dieser Leistungen hinsichtlich des betragsmäßigen Umfangs völlig frei wären. Auch wenn tarifrechtliche Beschränkungen nicht bestehen, sind die Hochschulen doch von Gesetzes wegen verpflichtet, die ihnen anvertrauten Mittel wirtschaftlich und effektiv zu verwenden (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 5 Hochschulgesetz). Bei Leistungsprämien und -zulagen gemäß § 18 Abs. 2 und 3 TV-L handelt es sich um Mittel des Arbeitgebers, die im Fall der Hochschulen mithin aus den vom Land finanzierten Zuschüssen für den laufenden Betrieb und für Investitionen aufzubringen sind.

Im Fall der Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen nach § 18 Abs. 2 und 3 TV L gehört deshalb zur wirtschaftlichen Verwendung der entsprechenden Mit-

tel auch die Einhaltung von Obergrenzen, jenseits derer eine solche Gewährung auch bei Würdigung der von dem Beschäftigten erbrachten besonderen Leistung nicht mehr als angemessen und zweckmäßig angesehen werden kann.

Der mit der Gewährung der LOB verfolgte Zweck (Unterstützung bei der Personalsteuerung) und ihre Ziele (Eigenverantwortung, Motivation und Leistungsbereitschaft zu stärken und zu honorieren) sind bei Beamtinnen/Beamten und Tarifbeschäftigten in gleicher Weise zu berücksichtigen. Mit Blick auf die insofern vergleichbare Interessenlage des Arbeitgebers/Dienstherrn hinsichtlich beider Beschäftigtengruppen schließen es die fehlenden konkretisierenden Vorschriften zur Höhe und zur Dauer der LOB im TV-L nach Auffassung des LRH nicht aus, sich zur Bestimmung der Angemessenheit und damit der Wirtschaftlichkeit der entsprechenden Entgeltzahlungen an den Vorgaben der LPZVO und des § 18 Abs. 1 TV-L zu orientieren. Der LRH hält danach Leistungszulagen von mehr als 10 v. H. des Anfangstabellenentgelts und Leistungsprämien von mehr als 10 v. H. des Jahrestabellenentgelts für die Erreichung der mit der LOB verbundenen Ziele nicht für erforderlich und daher für unwirtschaftlich. Der LRH hält die Einhaltung dieser Grenzen zudem aus Gründen der Gleichbehandlung aller Tarifbeschäftigten, aber auch von Beamtinnen und Beamten einerseits und Tarifbeschäftigten andererseits, für geboten. Durch die im Vergleich zu den beamtenrechtlichen Regelungen leicht erhöhten Prozentsätze würde gleichzeitig den höheren Abzügen von Tarifbeschäftigten gegenüber Beamtinnen und Beamten Rechnung getragen.

Der LRH hat gefordert, dass die rechtlich vorgegebenen Höchstgrenzen eingehalten werden. Außerdem hat er angeregt, den Begriff des Jahrestabellenentgelts in dem oben beschriebenen Sinne sowie die dargestellten Höchstgrenzen für Zahlungen von Leistungsprämien und -zulagen an Tarifbeschäftigte hochschulintern verbindlich festzulegen und einheitlich anzuwenden.

15.3.4 Befristung von Leistungszulagen

Nach den Feststellungen bei den örtlichen Erhebungen wurden Leistungszulagen oftmals unbefristet gewährt. Eine Evaluation der besonderen Leistung in der Folgezeit blieb jedoch in der Regel aus.

§ 18 Abs. 2 Satz 2 TV-L bestimmt, dass die Leistungszulage auch befristet werden kann, und lässt damit die Gewährung von Leistungszulagen sowohl befristet als auch unbefristet zu. Die Regelung stellt die Befristung somit in das pflichtgemäße Ermessen der Hochschule.

Die Gewährung von Leistungszulagen für Zeiträume von mehr als einem Jahr, in Einzelfällen bis zum Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis, oder ohne jede Befristung widerspricht der Intention der LOB. Diese verliert dann ihren Belohnungscharakter, wird zu einem festen Bestandteil der Bezahlung und führt zu Gewöhnungseffekten. Eine langfristige Gewährung von Leistungszulagen ist daher weder sachgerecht noch wirtschaftlich. Entscheidet sich eine Hochschule gleichwohl für die unbefristete Zahlung einer Zulage, verlangt der Grundsatz der wirtschaftlichen Verwendung der eingesetzten Mittel zumindest eine regelmäßige Überprüfung der für die Gewährung erforderlichen besonderen Leistungen.

Der LRH hat den Hochschulen empfohlen, die Gewährung von Leistungszulagen künftig auf ein Jahr zu befristen. Zumindest sollte in Fällen unbefristeter Zahlungen turnusmäßig im Abstand von zwölf Monaten eine Evaluation hinsichtlich der Zahlungsvoraussetzungen erfolgen.

15.3.5 Leistungszulagen aus sachfremden Gründen

An mehreren Hochschulen wurde festgestellt, dass Leistungszulagen an Tarifbeschäftigte zuweilen aus anderen als den in § 18 Abs. 2 TV-L aufgeführten Gründen vergeben wurden. Bei der Gewährung der Leistungszulagen standen in diesen Fällen nicht die geforderten besonderen Leistungen im Vordergrund, sondern es sollte einer Verminderung des Entgelts, z. B. durch den Wegfall von Zulagen, oder nicht möglichen höheren Eingruppierungen entgegengewirkt werden.

Die Gewährung von Leistungszulagen an Tarifbeschäftigte ist an die in § 18 Abs. 2 TV-L genannten Voraussetzungen – insbesondere an das Erbringen besonderer Leistungen – geknüpft. Diese Voraussetzung war in den beispielhaft oben aufgeführten Fällen nicht erfüllt. Die dort gewährten Leistungszulagen dienten vielmehr als Kompensation für weggefallene Entgeltbestandteile oder als Aufstockung des Entgelts. Die Anwendung des § 18 Abs. 2 TV-L auf diese Sachverhalte ist aber ausgeschlossen.

Der LRH hat die Hochschulen aufgefordert, Leistungszulagen nach § 18 Abs. 2 TV-L nur zu gewähren, wenn die dort normierten Voraussetzungen erfüllt sind.

15.4 Weiterer Schriftverkehr

Der LRH hat seine über konkrete Einzelfälle hinausgehenden Prüfungserkenntnisse und die hieraus abgeleiteten allgemeinen Empfehlungen allen Hochschulen übermittelt. Daneben hat er seine Feststellungen aus den örtlichen Erhebungen zu konkreten Einzelfällen der jeweils betroffenen Hochschule mitgeteilt.

Den allgemeinen Empfehlungen des LRH sind die Hochschulen weit überwiegend nicht entgegengetreten. Zwei Hochschulen haben ausdrücklich bekundet, entsprechende Regelungen erlassen zu wollen. Eine andere Hochschule hat ergänzend darauf hingewiesen, dass es sich bei der Frage der Berechnung des Jahrestabellenentgelts um eine tarifrechtliche Frage handle; insoweit sei nach ihrer Auffassung die Zuständigkeit des Arbeitgeberverbands Nordrhein-Westfalen gegeben. Dessen Entscheidung werde sie beachten und umsetzen.

Eine Hochschule ist den Empfehlungen des LRH insoweit entgegengetreten, als sie darauf verwiesen hat, dass im Zusammenhang mit dem Tarifwechsel vom Bundesangestellten-Tarifvertrag zum TV-L von den Tarifvertragsparteien kommuniziert worden sei, dass eine Abkoppelung des Tarifrechts vom Beamtenrecht ausdrücklich gewünscht sei. Es erscheine daher systemwidrig, im Bereich der LOB mangels anderweitiger Vorgaben Regelungen des Beamtenrechts inhaltsgleich anzuwenden. Zudem sei im Hinblick auf die Frage der Vergleichbarkeit der Interessenlage in Bezug auf Tarifbeschäftigte und Beamte zu beachten, dass gerade Hochschulen mit ihren z. T. hochspezialisierten Arbeitsplätzen in deutlich

stärkerer Konkurrenz zum allgemeinen Arbeitsmarkt stünden, als dies für den Beamtenbereich zutreffe. Dieser Sonderstellung trage die nur im Hochschulbereich fortbestehende Möglichkeit der Gewährung von LOB Rechnung.

Eine weitere Hochschule hat zur Höhe der LOB angemerkt, dass im Falle von Drittmittelprojekten, die zunächst abgerechnet werden müssten, die Notwendigkeit bestehen könne, Leistungen in mehreren Drittmittelprojekten in einem Jahr zu honorieren. Insofern sei eine Begrenzung pro besondere Leistung sinnvoller als eine jährliche Betrachtungsweise. Verbindliche Kriterien für die Gewährung der LOB seien nicht aufgestellt worden, weil abzusehen gewesen sei, dass eine Einigung mit den Personalräten nicht möglich sein würde. Zudem schätzten die Drittmittel einwerbenden Forscherinnen und Forscher ein Instrument, das ohne ein bürokratisiertes Verfahren eine Honorierung von besonderen Leistungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermögliche. Deshalb sollten keine Verfahren mit Antrags- und Begründungszwängen etabliert werden, wo es nicht zwingend notwendig sei.

Der Schriftverkehr dauert noch an.

16 Zuschüsse an Hochschulen im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms



Der Landesrechnungshof hat die Modernisierungsvereinbarungen mit den Hochschulen für den Teil des Hochschulmodernisierungsprogramms (2009 – 2015) in Höhe von zwei Milliarden € geprüft, mit dem Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen finanziert werden sollten. Dabei hat er festgestellt, dass nach den zwischen den Beteiligten abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarungen 76 vom Hundert der Mittel für Ersatzneubauten vorgesehen waren, obwohl deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war.

Durch die vom Land gezahlten Bestandsmieten refinanziert der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW seinen am Hochschulmodernisierungsprogramm zu tragenden Anteil nicht in der vorgesehenen Höhe von 40 vom Hundert, sondern von durchschnittlich 78 vom Hundert. Er belastet damit den Landeshaushalt zusätzlich.

Die von den Hochschulen nach der Modernisierung an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW zu zahlende Miete sollte nicht nach pauschalen Berechnungsgrundlagen, sondern für jeden Einzelfall mit Hilfe der beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW eingesetzten Methode für Investitionsrechnungen „Vollständiger Finanzplan“ berechnet werden.

Zu dem Gesamtkostenrahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms von zwei Milliarden € fallen zusätzlich Bauzeitinsen von mindestens 159 Millionen € an, die das Land über entsprechend erhöhte Mieten finanzieren muss.

Über die konkrete Umsetzung des sogenannten Open-Book-Verfahrens, das als wesentliches Instrument für eine Kostentransparenz und Kostenkontrolle sorgen sollte, konnte zwischen Hochschulen und Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW seit 2009 kein Konsens erzielt werden.

In einer zweiten Stufe (2016 – 2020) ist geplant, nochmals bis zu drei Milliarden € für weitere Modernisierungsmaßnahmen an Hochschulen zur Verfügung zu stellen.

16.1 Ausgangslage

Mit dem Hochschulmodernisierungsprogramm hat die Landesregierung in einer ersten Stufe von 2009 bis 2015 für die Sanierung und Modernisierung der nordrhein-westfälischen Hochschulen 5 Mrd. € vorgesehen. In einer zweiten Stufe von 2016 bis 2020 sollen nochmals bis zu 3 Mrd. € für weitere Modernisierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Von den 5 Mrd. € der ersten Stufe entfallen 3 Mrd. € auf Neubauten an Hochschulen und Baumaßnahmen an Universitätsklinika. 2 Mrd. € wurden für Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen an Hochschulen bereitgestellt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat aus der ersten Stufe das 2 Mrd.-€-Paket für Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen geprüft. Dazu hatten bereits im Jahr 2009 die betroffenen Hochschulen, das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF), das Finanzministerium (FM) und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) Modernisierungsvereinbarungen mit einem finanziellen Volumen in Höhe von 1,72 Mrd. € abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung im August 2011 stand nur noch eine Modernisierungsvereinbarung mit der Fachhochschule (FH) Köln mit einem Volumen von 0,28 Mrd. € aus.

Mit Entscheidung vom 02.02.2012 hat der LRH dem MIWF und dem FM die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. In dem darauffolgenden Schriftwechsel haben LRH und beide Ministerien ihre unterschiedlichen Standpunkte ausgetauscht, ohne dass eine Annäherung in der Sache erzielt werden konnte. Angesichts dessen, dass ab 2016 weitere 3 Mrd. € für Hochschulmodernisierungen zur Verfügung gestellt werden sollen, weist der LRH auf seine wesentlichen Feststellungen aus der Prüfung der ersten Programmstufe hin.

16.2 Wesentliche Feststellungen

16.2.1 Anteil der Sanierungs-/Modernisierungsmaßnahmen

Aus den zwischen den Beteiligten abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarungen i. H. v. 1,72 Mrd. € werden nur Mittel von rd. 0,412 Mrd. € bzw. 24 v. H. für Modernisierungsvorhaben an Bestandsbauten verwendet.

Mit rd. 1,308 Mrd. € bzw. 76 v. H. entfällt der überwiegende Teil des Investitionsvolumens auf Ersatzneubauten. Zwar sieht die Gemeinsame Kabinetttvorlage vom 27.11.2008 vor, dass aus den Mitteln für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen auch Ersatz(neu)bauten bzw. bei Bedarf Verfügungsbauten¹⁴² errichtet werden können. Nach Auffassung des LRH kommt die Errichtung eines Ersatzneubaus anstelle der Sanierung und Modernisierung bestehender Gebäude jedoch nur dann in Betracht, wenn diese Entscheidung dem allgemeinen Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung von Haushaltsmitteln entspricht. Die Einbeziehung von Ersatzneubauten in den für die Modernisierung und Sanierung bestimmten Programmteil bedeutet nicht, dass die Entscheidung für einen Ersatzneubau in das Belieben der Verantwortlichen gestellt ist. Dies gilt umso mehr, als das Hochschulmodernisierungsprogramm die Errichtung von Neubauten in einem anderen Programmteil mit einem Volumen von 3 Mrd. € regelt.

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung für einen Ersatzneubau anstelle einer Modernisierung eines Bestandsbaus besonders zu begründen und zu dokumentieren. Nur dadurch wird nachvollziehbar und transparent, ob die wirtschaftlichste Variante gewählt wurde. Aus den dem LRH dazu vorgelegten Unterlagen ist eine solche Entscheidungsgrundlage für die jeweils abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarungen mit den Hochschulen nicht zu entnehmen. Die von MIWF und FM im Schriftwechsel behaupteten „intensiven bzw. substantiierten Wirtschaftlichkeits- und Plausibilitätsprüfungen“ wurden dem LRH weder zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch im nachfolgenden Schriftwechsel vorgelegt.

¹⁴² **Ersatzneubauten:** Bauten, in die einzelne Hochschulbereiche endgültig verlagert werden.

Verfügungsbauten: Bauten, in die die von der Sanierung betroffenen Hochschulbereiche vorübergehend ausgelagert werden können, um einen störungsfreien Hochschulbetrieb zu gewährleisten.

Die Ministerien bzw. der BLB NRW haben den Ausschluss der Sanierung/Modernisierung in aller Regel damit begründet, dass für eine erforderliche Zwischenunterbringung ein vorübergehend nutzbares Gebäude in der Nähe nicht auffindbar und sogenannte „weiche Faktoren“, wie die Nähe zu Sponsoren oder eine besondere Bauausführung, zu berücksichtigen gewesen seien. Dies ist jedoch keine tragfähige Entscheidungsgrundlage für einen substantiierten Kostenvergleich zwischen einer Sanierung/Modernisierung und einem Ersatzneubau.

Das MIWF hat dem LRH für die Zukunft zugesagt, verstärkt auf die Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen zu achten.

Nach Auffassung des LRH ist die mangelhafte Dokumentation der maßgeblichen Entscheidungsgründe für die Ersatzneubauten ein Indiz dafür, dass die gebotenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen tatsächlich nicht oder nur unzureichend durchgeführt worden sind. Angesichts des hohen Anteils an Ersatzneubauten ist zu befürchten, dass die entsprechenden Programmmittel in erheblichen Teilen nicht wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

16.2.2 Mietzahlungen

Nach den Regularien der Modernisierungsvereinbarungen und den dazu ergänzend erteilten Auskünften des BLB NRW wird die Bestandsmiete, d. h. die Miete, die bisher für die genutzten Räumlichkeiten gezahlt wird, bei Sanierungsmaßnahmen unverändert weiter gezahlt und geht bei Ersatzneubauten in voller Höhe auf die neue Liegenschaft über. Darüber hinaus erhält der BLB NRW in beiden Fällen eine zusätzliche Miete, die sich an den tatsächlichen Kosten der jeweiligen Baumaßnahme orientiert. Die nach Fertigstellung der Baumaßnahme zu zahlende „neue“ Miete setzt sich somit aus der Bestandsmiete und einer zusätzlichen Miete zusammen.

16.2.2.1 Zusätzliche Miete

Die zusätzliche Miete, die der BLB NRW als Vermieter erhält, errechnet sich aus einem hauptsächlich vom Land NRW zu tragenden 60-prozentigen Anteil der in § 3 Modernisierungsvereinbarung definierten Gesamtkosten. Die verbleibenden 40 v. H. der Gesamtkosten soll der BLB NRW aus eigenen Mitteln finanzieren. Sie stellen den Instandsetzungsanteil der Baumaßnahmen dar, der zu keinen Mietsteigerungen führen soll und durch den BLB NRW als Vermieter und Eigentümer zu leisten ist (sog. 60/40-Regelung). An dem 60prozentigen Landesanteil müssen sich die Hochschulen mit einem Baukostenzuschuss bis zu 6 v. H. der Gesamtkosten beteiligen. Der Baukostenzuschuss mindert ihre mietrelevanten Gesamtkosten. Der sich daraus ergebende verbleibende Anteil wird mit dem Faktor 1/13 multipliziert und ergibt die jährlich zu zahlende zusätzliche Miete (sog. 1/13-Regelung). Dem Faktor von 1/13 liegt die Annahme zugrunde, dass sich eine bauliche Investition – einschließlich der Berücksichtigung der Baunutzungskosten (u. a. Kapital-, Instandsetzungs- und Verwaltungskosten) – innerhalb der üblichen Nutzungsdauer von 25 Jahren bei einer Jahresmiete von 1/13 der Gesamtkosten amortisiert.

Mit der zusätzlichen Miete und der Beteiligung der Hochschulen soll der BLB NRW in die Lage versetzt werden, die veranschlagten Ausgaben des Hochschulmodernisierungsprogramms in Höhe von 60 v. H. zu refinanzieren. Die zusätzliche Miete und die Baukostenzuschüsse der Hochschulen sollen dabei den Mehrwert widerspiegeln, der sich für die Nutzer aus den Modernisierungsmaßnahmen ergibt.

16.2.2.2 Bestandsmiete

Die Bestandsmiete wird bei Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen während der Bauzeit und nach Inbetriebnahme der modernisierten bzw. sanierten Liegenschaft unverändert weiter gezahlt. Dies gilt auch für Ersatzneubauten, wobei bei Inbetriebnahme der „neuen“ Liegenschaft die Bestandsmiete von der „alten“ Liegenschaft auf die „neue“ Liegenschaft übertragen wird.

Diese Mietmittel verwendet der BLB NRW u. a. dazu, den o. g. Instandsetzungsanteil der Ausgaben in Höhe von 40 v. H. gemäß den Modernisierungsvereinbarungen zu refinanzieren.

Der BLB NRW hat auf Anfrage des LRH eine Tabelle erstellt, die für 40 Maßnahmen aus den Modernisierungsvereinbarungen eine Berechnung der jährlichen Bestandsmieten enthält. Eine Auswertung dieser Tabelle durch den LRH hat ergeben, dass diese Bestandsmieten statt 40 v. H. einen Anteil von durchschnittlich rd. 78 v. H.¹⁴³ der vom BLB NRW zu refinanzierenden Kosten abdecken.

16.2.2.3 Auffassung des Landesrechnungshofs und der Ministerien

In den vom BLB NRW aufgezeigten 40 Maßnahmen refinanzieren allein die Bestandsmieten bereits den in den Modernisierungsvereinbarungen festgelegten Kostenrahmen zu durchschnittlich 78 v. H. Hinzu kommt die zusätzliche Miete nebst Baukostenzuschüssen, die einen Anteil von 60 v. H. des Kostenrahmens refinanzieren. Damit erhält der BLB NRW Einnahmen, die mit durchschnittlich 138 v. H. die zur Refinanzierung des Kostenrahmens erforderliche Miete weit übersteigen. Dies bedeutet, dass das Land NRW überproportional zur Finanzierung der vereinbarten Modernisierungsmaßnahmen beiträgt. Unter der Prämisse, dass sich eine bauliche Investition, wie mit den Modernisierungsvereinbarungen angenommen, bei einer Jahresmiete von 1/13 der Gesamtkosten für den BLB NRW amortisiert, hält der LRH die Finanzierungsregelungen der Modernisierungsvereinbarungen zur Berechnung der neuen Gesamtmiete für unausgewogen.

Der LRH befürwortet grundsätzlich die mit den Modernisierungsvereinbarungen eingeführte Mietberechnung auf Basis der tatsächlich entstandenen Gesamtkosten einer Baumaßnahme. Allerdings sollte sich der Mietzins aus den oben genannten Gründen nicht nach pauschalen Berechnungsgrundlagen – Aufteilung des Modernisierungs- und Instandhaltungsanteils im Verhältnis 60/40 bzw. dem Faktor von 1/13 zur Ermittlung der Jahresmiete – berechnen. Die zu zahlende Jahresmiete, bei der sich für den BLB NRW ein ausgeglichenes Geschäftsergebnis ergeben würde, kann vielmehr unter Einbeziehung aller wesentlicher

¹⁴³ Anteil der Bestandsmieten, bezogen auf den Gesamtkostenrahmen der zugrunde liegenden Modernisierungsvorhaben bei einem Multiplikator von 1/13.

Berechnungsgrundlagen (Kapital-, Instandsetzungs- und Verwaltungskosten, Abschreibung etc.) mit Hilfe der beim BLB NRW eingesetzten Methode für Investitionsentscheidungen „Vollständiger Finanzplan“ (VoFi) für jeden Einzelfall berechnet werden.

Das vom FM dagegen vorgebrachte Argument eines unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwands greift nach Auffassung des LRH nicht, da der BLB NRW mit Hilfe des VoFi seit Jahren durchgängig seine Mieten außerhalb des Hochschulmodernisierungsprogramms kalkuliert.

Soweit das FM und MIWF dem entgegenhalten, die 60/40- bzw. 1/13-Regelung beruhen auf Erfahrungswerten der Vergangenheit, seien sachgerecht und hätten sich bewährt, kann der LRH dem nicht folgen. Beide Ministerien sind trotz entsprechender mehrfacher Aufforderung den konkreten Nachweis schuldig geblieben, auf welcher Grundlage die Pauschalierungen festgesetzt wurden und warum sich gewisse Unschärfen der pauschalen Mietberechnungen über alle Fälle gesehen ausgleichen würden.

Das FM hat zudem der Refinanzierung von 138 v. H. entgegengehalten, dass von diesem Prozentsatz Zins- und Tilgungsbelastungen aus dem inneren Darlehen bzw. Abschreibungsbelastungen (aus planmäßiger oder außerplanmäßiger Abschreibung) mindernd zu berücksichtigen seien.

Dazu hat der LRH erwidert, dass die mindernden Belastungen aus dem inneren Darlehen¹⁴⁴ und den Abschreibungsbelastungen nur bei der Sanierung von Bestandsimmobilien – also lediglich bei 24 v. H. des Kostenrahmens des Hochschulmodernisierungsprogramms – zu berücksichtigen sind. Außerdem enden die anteiligen Belastungen aus dem inneren Darlehen im Jahr 2020, während der der pauschalierten Mietberechnung zugrunde liegende Refinanzierungszeitraum mit 25 Jahren, mithin bis ca. 2040, weit darüber hinausgeht.

16.2.3 Berücksichtigung der Bauzeitzinsen

Nach § 3 Abs. 3 der jeweiligen Modernisierungsvereinbarung steht der jeweiligen Hochschule ein konkret bezifferter Kostenrahmen zur Durchführung der vereinbarten Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung. Nach den Feststellungen des LRH ergeben die addierten Kostenrahmen aller vereinbarten Maßnahmen ein Gesamtvolumen von 2 Mrd. € (1,72 Mrd. € abgeschlossene Modernisierungsvereinbarungen zzgl. 0,28 Mrd. € ausstehende Modernisierungsvereinbarung mit der FH Köln).

In § 3 Abs. 4 der jeweiligen Modernisierungsvereinbarung ist festgelegt, welche Kosten als Gesamtkosten berücksichtigt werden können. Dazu gehören nach dem eindeutigen Wortlaut u. a. die Bauzeitzinsen. Bauzeitzinsen stellen die Zinsen dar, die bis zur Erzielung von Mieteinnahmen auf die Finanzierung der Baukosten der jeweiligen Maßnahme entfallen.

¹⁴⁴ Mit der Übertragung des Immobilienbestands auf den BLB NRW und der Errichtung des Mieter-Vermieter-Verhältnisses wurde im Wege der haushaltsneutralen Gründung des BLB NRW ein inneres Darlehen ohne planmäßige Tilgung zwischen Land NRW und BLB NRW zu einem Zinssatz von 9,8 v. H. abgeschlossen. Im Jahre 2007 wurde das innere Darlehen auf ein Annuitätendarlehen mit einem marktüblichen Zinssatz umgestellt.

Der BLB NRW sieht hingegen in Absprache mit dem FM die Bauzeitinsen nicht als Bestandteil des Gesamtkostenrahmens des Hochschulmodernisierungsprogramms 2009 – 2015 von 2 Mrd. € an. Vielmehr seien die Bauzeitinsen nur Gegenstand des zur Berechnung der Miete vereinbarten Finanzierungsrahmens. Nach einer vom BLB NRW erstellten Übersicht (Stand 26.05.2010) lag die vom Verwaltungsrat für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms genehmigte Summe durch die hinzugerechneten Bauzeitinsen bereits bei rd. 2,159 Mrd. € und damit um rd. 159 Mio. € höher als das zulässige Gesamtvolumen von 2 Mrd. €. Die 159 Mio. € berechneten sich auf der Grundlage der seinerzeit prognostizierten Baubeginn- und Fertigstellungstermine in den jeweiligen Modernisierungsvereinbarungen mit einem Gesamtvolumen von 1,72 Mrd. €.

Nach Auffassung des LRH lässt sich aus den Modernisierungsvereinbarungen eine Differenzierung zwischen Gesamtkosten- und Finanzierungsrahmen nicht entnehmen. Vielmehr bilden – wie die Zusammenrechnung zeigt – die Gesamtkosten aller vereinbarten Maßnahmen auch den Kostenrahmen, der der jeweiligen Hochschule aus dem Gesamtvolumen von 2 Mrd. € zur Verfügung steht. Anderenfalls würde auch der Sinn und Zweck, das Gesamtvolumen des Hochschulmodernisierungsprogramms auf insoweit 2 Mrd. € zu begrenzen, verfehlt. Das Programmvolumen wäre durch die Tatbestände des § 3 Abs. 4 Hochschulmodernisierungsprogramm beliebig erweiterbar.

Durch die vom BLB NRW geübte Praxis wird sich das für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen festgelegte Gesamtvolumen des Hochschulmodernisierungsprogramms bis zum Abschluss der 1. Stufe Ende 2015 auf mindestens 2,159 Mrd. € erhöhen. Abweichungen von den seinerzeit prognostizierten Bauzeitinsen, zum Beispiel durch Bauzeitverzögerungen sowie durch die zum Zeitpunkt der Prüfung noch ausstehende Modernisierungsvereinbarung mit der FH Köln, könnten das Gesamtvolumen weiter ansteigen lassen.

Für das Land NRW bedeutet diese Vorgehensweise, dass sich die über den Haushalt zu finanzierenden Mietmittel der betroffenen Hochschulen erhöhen und somit zusätzliche finanzielle Belastungen zu tragen sind.

16.2.4 Unzureichende Kostentransparenz

Nach § 2 Abs. 6 der jeweiligen Modernisierungsvereinbarung hat der BLB NRW den Hochschulen auf deren Wunsch Einsicht in sämtliche projektbezogene Unterlagen zu gewähren (sog. Open-Book-Verfahren). Dadurch sollen die vom BLB NRW erfassten mietrelevanten Kosten den Hochschulen transparent gemacht werden, u. a. auch, weil sie sich finanziell in Form eines Baukostenzuschusses beteiligen.

Nach den Feststellungen des LRH sind die mit der praktischen Umsetzung dieses Open-Book-Verfahrens befassten Hochschulen höchst unzufrieden. Die Hochschulen beklagen, dass der BLB NRW dabei sehr darauf achtet, dass keine Daten, die er als betriebsintern betrachtet, der Mieterseite bekannt werden. Der BLB NRW hingegen befürchtet, dass die Hochschulen Informationen erhalten, die sie in die Lage versetzen, entsprechende Vergleichsangebote bei Dritten einzuholen.

Das FM hat dazu erklärt, dass in der Anfangsphase der Maßnahmenumsetzung (2009) der BLB NRW und die Hochschulen den Begriff der projektbezogenen Unterlagen unterschiedlich definiert haben und vor allem die Abgrenzung zwischen betriebsinternen und projektbezogenen Unterlagen juristisch abgeklärt werden musste. Wettbewerbs- und Geheimhaltungspflichten setzten der Weitergabe von Projektinformationen bestimmte Grenzen. Um für alle Beteiligten eine tragbare Lösung zu finden, wurde 2011 ein weitreichender Abstimmungsprozess angestoßen und eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die den Entwicklungsprozess des Open-Book-Verfahrens begleiten sollte. Obwohl Hochschulen und BLB NRW in einem gemeinsamen Protokoll vom 30.06.2011 die Vereinbarungen zum Open-Book-Verfahren festgehalten hatten, war der Dialog in der Folgezeit von erheblichen Diskrepanzen hinsichtlich der Auslegung und Umsetzung von Open-Book begleitet und dauert nach wie vor an. So wurde auf einer gemeinsamen Open-Book-Tagung im Mai 2014 u. a. beschlossen, eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Hochschulen und des BLB NRW zu identifizierten Konfliktthemen zu installieren.

Der LRH hält es vor dem Hintergrund, dass das im Jahre 2009 begonnene Hochschulmodernisierungsprogramm der ersten Stufe im Jahre 2015 ausläuft, für nicht akzeptabel, dass offensichtlich immer noch kein Konsens über die Umsetzung des Open-Book-Verfahrens als wesentliches Instrument der Kostentransparenz zwischen Hochschulen und BLB NRW herbeigeführt werden konnte.

17 Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Rahmen der Prüfung der Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen eine Reihe von Verstößen gegen vergaberechtliche Bestimmungen festgestellt. Ferner wurden vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung für die Ersteinrichtung des Forschungsgebäudes zu hohe Kosten genehmigt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Rückforderung von Zuschussmitteln wegen der vergaberechtlichen Verstöße zu prüfen.

Das Ministerium hat erst zu einem Teil der vergaberechtlichen Feststellungen eine Stellungnahme abgegeben. Die Bemerkungen des Landesrechnungshofs zur Berechnung der genehmigungsfähigen Ersteinrichtungskosten will es zukünftig beachten.

17.1 Ausgangslage

Ziel der Errichtung des Forschungsgebäudes für Klinische Medizin (FKM) am Universitätsklinikum (UK) Essen war es, dem Mangel an Forschungsflächen im Bereich der Klinischen Medizin entgegenzuwirken und durch Zentralisierung der bis dahin in unterschiedlichen Gebäuden angesiedelten Forschungsflächen ein interdisziplinär nutzbares Forschungsgebäude zu schaffen.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF)¹⁴⁵ genehmigte dem UK Essen im Jahr 2005 die Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) sowie in den Folgejahren mehrere Nachträge zur HU-Bau mit Gesamtkosten des Bauvorhabens in Höhe von rd. 25,7 Mio. €; es stellte dem UK Essen Mittel in dieser Höhe als Zuschuss zur Verfügung. Im Jahr 2011 erfolgte die Eröffnung des FKM und begann der Einzug der Nutzer.

Ferner gewährte das MIWF dem UK Essen einen Zuschuss für die Ersteinrichtung des FKM (einschließlich Forschungsgroßgeräte) in Höhe von rd. 5,4 Mio. €.



Forschungsgebäude für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen, Quelle: Staatliches Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Gewährung und Verwendung der Zuschüsse des Landes an das UK Essen für den Bau und die Ersteinrichtung des FKM geprüft. Mit Entscheidung vom 23.01.2015 hat der LRH dem MIWF die Ergebnisse der Prüfung mitgeteilt. Das MIWF hat mit Schreiben vom 15.04.2015 Stellung genommen. Hierauf hat der LRH mit Entscheidung vom 22.05.2015 erwidert.

17.2 Wesentliche Feststellungen

17.2.1 Dokumentation der Vergabeverfahren beim Bauvorhaben

In den Akten des UK Essen befanden sich zwei Vergabevermerke, die sich auf das gesamte Bauvorhaben bezogen. Der eine, mit „Arten der Vergabe“ überschriebene Vermerk enthielt Ausführungen zu den bei den Vergaben zu berücksichtigenden Regelungen. In dem anderen, mit „Vorgehensweise bei der Ausschreibung“ überschriebenen Vermerk waren vom Generalplaner vorgeschlagene Ausschreibungs- bzw. Leistungspakte dargestellt, in denen im Einzelnen benannte Leistungen zusammengefasst werden sollten. Beide Vermerke waren weder datiert noch unterzeichnet.

Des Weiteren befanden sich in den Akten sogenannte „Ausschreibungsvermerke“, die das UK Essen zu den einzelnen Ausschreibungsverfahren gefertigt hatte. Die Vermerke enthielten jeweils Ausführungen zur gewählten Vergabeart und zur Höhe des Kostenansatzes, kurze Angaben zum Ergebnis des durchgeführten Vergabeverfahrens und die Feststellung der Teilung in Lose bzw. – in der überwiegenden Zahl der Fälle – des Ausschlusses der Teilung in Lose; Begründungen zu den Entscheidungen hinsichtlich der Teilung in Lose waren nicht vermerkt. Dokumentiert war ferner die Zuschlagsentscheidung, die regelmäßig unter Bezugnahme auf das Prüfergebnis der Fachplaner begründet war. Alle „Ausschreibungsvermerke“ waren undatiert.

Da der in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) festgelegte Schwellenwert für Bauaufträge überschritten wurde, waren die Bauleistungen nach § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen sowie die Bestimmungen des 2. Abschnitts des Teils A der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen in der hier maßgeblichen Fassung des Jahres 2006 (VOB/A 2006) anzuwenden. Nach §§ 30, 30a VOB/A 2006 war über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen – d. h. nicht allein der Zuschlagsentscheidung – enthalten musste. Neben den inhaltlichen Anforderungen bedurfte es ferner stets der Angabe des Datums sowie der Unterschrift des Ausstellers.

Nach Auffassung des LRH genügten die vorgenannten Vermerke in den Akten des UK Essen diesen Voraussetzungen nicht. In inhaltlicher Hinsicht waren sie insbesondere nicht hinreichend detailliert und substantiiert.

Indem das UK Essen der vorgenannten Dokumentationspflicht nicht ausreichend nachkam, verstieß es zugleich gegen die vom MIWF im Jahr 2004 erlassenen und von den UK als Zuschussempfängern verbindlich zu beachtenden „Hinweise zu den den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüs-

sen des Landes NRW“ (sogenannte Bewirtschaftungshinweise).¹⁴⁶ Denn nach Nr. 5.2 der Bewirtschaftungshinweise mussten vergaberechtliche Bestimmungen von den UK eingehalten werden.

Nach Nr. 9.4 der Bewirtschaftungshinweise waren bei groben Verstößen der UK gegen diese Richtlinien die entsprechenden Zuschüsse auf Anforderung des MIWF zurückzuzahlen.¹⁴⁷ Der LRH hat das MIWF um Prüfung gebeten, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Zuschussmitteln gegeben sind.

17.2.2 Kennzeichnung der Angebote beim Bauvorhaben

Die Angebotsunterlagen zu den Ausschreibungsverfahren des Bauvorhabens wurden nicht im Eröffnungstermin gekennzeichnet. Lediglich in einem Verfahren wurde eine Kennzeichnung vorgenommen, die jedoch nicht in allen wesentlichen Teilen erfolgte und zudem nicht alle vorliegenden Angebote erfasste.

Das UK Essen verstieß damit gegen die Pflicht nach § 22 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A 2006, Angebote im Eröffnungstermin in allen wesentlichen Teilen zu kennzeichnen. Sinn der Kennzeichnung ist es, später Unstimmigkeiten über die Identität der Angebotsangaben, insbesondere einen unerlaubten Austausch mit günstigeren Angeboten oder Verwechslungen, zu vermeiden. Mit ihr soll auch der ordnungsgemäße, faire Wettbewerb sichergestellt werden.

Unter Hinweis auf Nrn. 5.2 und 9.4 der Bewirtschaftungshinweise hat der LRH das MIWF um Prüfung gebeten, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Zuschussmitteln gegeben sind.

17.2.3 Leistungspakete Massivbau und Technische Gebäudeausrüstung

Das UK Essen bildete ein Leistungspaket Massivbau mit den Leistungen Baustelleneinrichtung, Erdarbeiten, Grundleitungen, Rohbau, Stahlbau, Fassadenarbeiten, Dachabdichtungsarbeiten, Innen-Putzarbeiten und Aufzugsanlagen und vergab dieses Leistungspaket im offenen Verfahren zu einem Auftragswert von rd. 5,2 Mio. €. Eine Aufteilung in Lose erfolgte nicht; eine Begründung hierfür war im „Ausschreibungsvermerk“ nicht enthalten.

In gleicher Weise fasste das UK Essen die Leistungen Abwasser-, Wasser-, Gas- und Medienversorgungsanlagen, Heizung, Kälte, Elektro, raumluftechnische Anlagen und Gebäudeautomation zu einem Leistungspaket Technische Gebäudeausrüstung zusammen, das es im offenen Verfahren zu einem Auftragswert von rd. 6,2 Mio. € vergab. Auch hierbei wurde eine Begründung für die unterbliebene Aufteilung in Lose nicht dokumentiert.

Im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen des RPA Düsseldorf hat das UK Essen

¹⁴⁶ Die Bewirtschaftungshinweise sind inzwischen durch die Verwaltungsvorschriften zur Universitätsklinikum-Verordnung (VV zur UKVO) betreffend die Gewährung und Behandlung der den UK vom Land zur Verfügung zu stellenden Zuschüsse nach § 31b Abs. 1 Satz 2 des Hochschulgesetzes, § 9 Abs. 1 Satz 3 UKVO vom 23.09.2014 abgelöst worden.

¹⁴⁷ In diesem Sinne ist jetzt in Nr. 8.5 VV zur UKVO geregelt, dass bei groben Verstößen des UK gegen diese VV die entsprechenden Zuschüsse ganz oder teilweise vom MIWF zurückzufordern sind. Dies gelte z. B. für schwere Vergabefehler im Sinne der Nr. 3 des Runderlasses des Finanzministeriums (FM) vom 18.12.2003 betreffend die Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A).

zur Begründung für die Vergabe von Leistungen in Leistungspaketen grundsätzlich ausgeführt, die Einhaltung des sehr engen Zeitplans sei von wirtschaftlich überragender Bedeutung. Hierfür müsse das Ausschreibungsverfahren sowie die Bauleitung und -realisierung zeitlich optimiert werden. Dies sei nur dann möglich, wenn Teile der komplexen Schnittstellenprobleme auf den Generalunternehmer übertragen würden.

Nach § 4 Nr. 3 VOB/A 2006 waren Bauleistungen verschiedener Handwerks- oder Gewerbebranche in der Regel getrennt zu vergeben (Fachlose); lediglich aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen durften mehrere Fachlose zusammen vergeben werden.

Nach Auffassung des LRH hat das UK Essen keine hinreichend substantiierten und auf den konkreten Einzelfall bezogenen Gründe dokumentiert oder vorgebracht, die ein Abweichen vom Grundsatz der losweisen Vergabe rechtfertigten. Der pauschale Hinweis auf die wirtschaftliche Bedeutung des Zeitfaktors und auf Schnittstellenprobleme ist aus Sicht des LRH nicht ausreichend.

Unter Hinweis auf Nrn. 5.2 und 9.4 der Bewirtschaftungshinweise hat der LRH das MIWF um Prüfung gebeten, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Zuschussmitteln gegeben sind.

17.2.4 Genehmigungsfähige Gesamtkosten beim Ersteinrichtungsvorhaben

Im Januar 2011 beantragte das UK Essen beim MIWF die Genehmigung des Ersteinrichtungsprogramms für das FKM mit Gesamtkosten in Höhe von 4,5 Mio. €. Im März genehmigte das MIWF das vorgelegte Ersteinrichtungsprogramm, jedoch nur mit Gesamtkosten bis zur Höhe von 4.280.800 €.

Bei der Berechnung der genehmigungsfähigen Kosten ging das MIWF davon aus, dass die von der (damaligen) Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) erarbeiteten Kostenrichtwerte aus der Studie „Ersteinrichtungskosten medizinischer Forschungsbauten“ heranzuziehen seien. Als problematisch sah es jedoch an, dass die HIS bei der Ermittlung der Kostenrichtwerte Daten von Forschungsgebäuden mit relativ geringer Tierhaltung zugrunde gelegt habe; der Flächenanteil für Tierhaltung habe bei diesen medizinischen Forschungsbauten nur 3,4 v. H. betragen. Beim FKM entfalle dagegen auf der Basis des genehmigten Raumprogramms ein Anteil von rd. 15,5 v. H. (rd. 496 qm) der Hauptnutzfläche (rd. 3.191 qm) auf die Tierhaltung. Für das FKM müsse daher der von der HIS erarbeitete Kostenrichtwert von 1.149 €/qm Hauptnutzfläche in einen Teilwert für Tierhaltungsflächen und einen Teilwert für „übrige“ Laborflächen gespalten werden. Eine entsprechende Berechnung des MIWF ergab Kostenkennwerte für die Tierhaltungsflächen in Höhe von rd. 2.683 €/qm Hauptnutzfläche und die übrigen Flächen in Höhe von rd. 1.095 €/qm Hauptnutzfläche. In Anwendung dieser beiden Kostenkennwerte gelangte das MIWF zu genehmigungsfähigen Kosten des Ersteinrichtungsprogramms für das FKM in Höhe von 4.280.800 €.

Nach Auffassung des LRH belief sich die Tierraumfläche – auf der Grundlage von Definitionen bzw. Erläuterungen der HIS zu solchen Flächen – beim FKM lediglich auf rd. 257 qm Hauptnutzfläche, d. h. auf rd. 8,1 v. H. der Hauptnutzfläche des FKM. Bei einem Flächenanteil der Tierräume in dieser Größenordnung hätte

aus Sicht des LRH der von der HIS erarbeitete Kostenrichtwert von 1.149 €/qm Hauptnutzfläche für die gesamte Hauptnutzfläche des FKM angewandt werden müssen; denn die – vom MIWF vorgenommene – (anteilige) Anwendung eines höheren Kostenrichtwerts hatte die HIS nur für den Fall einer von einem typischen medizinischen Forschungsbau deutlich abweichenden Raumnutzungsstruktur, z. B. bei einem Flächenanteil der Tierräume von 20 v. H., empfohlen. Unter Zugrundelegung des Kostenrichtwerts von 1.149 €/qm Hauptnutzfläche hätte das MIWF somit das Ersteinrichtungsprogramm nur mit Gesamtkosten bis zur Höhe von rd. 3.666.000 € genehmigen dürfen.

Der LRH hat das MIWF hierzu um Stellungnahme gebeten.

17.2.5 Beschaffung von Käfigsystemen für die Tierräume

Das genehmigte Ersteinrichtungsprogramm beinhaltete u. a. einen Kostenansatz für die Ausstattung der Tierräume des FKM von rd. 930.000 €. Das UK Essen beauftragte einen Anbieter zum Gesamtauftragswert von rd. 1,1 Mio. € mit der Lieferung der Ausstattung, die hauptsächlich aus Komponenten eines Käfigsystems bestand. Die Vergabe erfolgte im freihändigen Verfahren in sechs Teilaufträgen, von denen fünf Aufträge im Zeitraum von Juli bis November 2011 sowie ein Auftrag als Nachbestellung im September 2012 erteilt wurden; die jeweiligen Auftragswerte bewegten sich zwischen rd. 181.000 € und rd. 192.000 €. In den Vergabevermerken wurde ausgeführt, dass es sich um eine Erweiterung der Käfiganlage handle und die Kompatibilität mit allen vorhandenen Käfigen im zentralen Tierlabor am UK Essen gegeben sei.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen des RPA Düsseldorf hat das UK Essen erklärt, dass man sich am UK Essen für Käfigsysteme des beauftragten Anbieters entschieden habe. Es gebe lediglich einen weiteren Anbieter vergleichbarer Produkte. Da die Käfige in der gesamten Tierhaltung verwendbar sein müssten, sei für die Ausstattung der Tierhaltung im FKM nur der beauftragte Anbieter in Frage gekommen.

In den Jahren 2011 und 2012 betrug nach der VgV der Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsverträge 193.000 € bzw. 200.000 €. Das nach Auffassung des LRH maßgebliche Gesamtauftragsvolumen für die Ausstattung der Tierräume überschritt diesen Schwellenwert, so dass die Bestimmungen des 2. Abschnitts des Teiles A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen in der hier maßgeblichen Fassung des Jahres 2009 (VOL/A 2009) anzuwenden waren.

Die vom UK Essen gewählte freihändige Vergabe kam als Vergabeart nur für Vergaben unterhalb des Schwellenwerts in Betracht. Die möglichen Vergabearten bei Vergaben oberhalb des Schwellenwerts waren im 2. Abschnitt der VOL/A 2009 in § 3 EG VOL/A 2009 geregelt; an die Stelle der freihändigen Vergabe trat bei diesen Vergaben das Verhandlungsverfahren. Nach Auffassung des LRH war im vorliegenden Fall zumindest bezüglich der Aufträge des Jahres 2011 keiner der eine Vergabe im Verhandlungsverfahren – als gegenüber dem offenen Verfahren und dem nicht offenen Verfahren nachrangiger Vergabeart – rechtfertigenden Ausnahmetatbestände gegeben. Auf die in anderen Gebäuden des UK Essen vorhandenen Käfigsysteme kam es u. a. deshalb nicht an, weil die Beschaffung ausschließlich der Ausstattung der Tierhaltung im FKM diene; im Übrigen waren

wesentliche Komponenten des beschafften Käfigsystems nicht mit dem ansonsten im UK Essen vorhandenen Käfigsystem kompatibel.

Unter Hinweis auf Nrn. 5.2 und 9.4 der Bewirtschaftungshinweise hat der LRH das MIWF um Prüfung gebeten, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Zuschussmitteln gegeben sind. Er hat darauf hingewiesen, dass nach Nr. 3 des Runderlasses des FM vom 18.12.2003 betreffend die Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der VOB/A und der VOL/A als schwerer Vergabeverstoß insbesondere ein Verstoß gegen die Vergabeart in Betracht kommt.

17.2.6 Beschaffung eines Mikroskops

Nach Genehmigung des Ersteinrichtungsprogramms mit Gesamtkosten bis zur Höhe von 4.280.800 € beantragte das UK Essen beim MIWF, das Programm um die Beschaffung mehrerer Forschungs Großgeräte für das FKM zu erweitern. Dabei handelte es sich u. a. um die Beschaffung eines hochauflösenden TIRF¹⁴⁸-Mikroskops. Im Hinblick auf die Mitfinanzierung von Forschungs Großgeräten durch den Bund über die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) legte das MIWF der DFG den Antrag für das Mikroskop zur fachlichen Begutachtung vor. Dem Antrag waren die Angebote von zwei Herstellern beigelegt, die sich auf rd. 785.000 € (Hersteller A) und rd. 1,1 Mio. € (Hersteller B) beliefen. Im Beiblatt zum Antrag hatte der vorgesehene Gerätenutzer hinsichtlich der Geräte- und Firmenwahl ausgeführt, dass bei einem Angebot dieser Größenordnung und dem Vorhandensein mehrerer prinzipieller Anbieter auf jeden Fall eine „internationale Ausschreibung“ stattfinden werde, durch die auch weitere Angebote erwartet würden; als bevorzugtes Gerät war das Gerät des Herstellers A benannt. Nach positiver Begutachtung des Antrags sagte die DFG anteilige Bundesmittel zur Finanzierung der Beschaffung des Mikroskops zu. Das MIWF genehmigte die Erweiterung des Ersteinrichtungsprogramms um die Beschaffung des Mikroskops mit voraussichtlichen Kosten von 785.000 €.

Auf der Grundlage eines vom Hersteller B im April 2013 aktualisierten Angebots beauftragte das UK Essen diesen im Wege einer freihändigen Vergabe mit der Lieferung eines Mikroskops zum Preis von rd. 780.000 €. Zur Begründung für die freihändige Vergabe enthielten die Akten des UK Essen den Hinweis auf „Sonderkonditionen“ sowie eine Erklärung des vorgesehenen Gerätenutzers, dass allein das Gerät des Herstellers B aus patentrechtlichen Aspekten die geforderte Spezifikation erfülle.

Im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen des RPA Düsseldorf hat das UK Essen eine ergänzende Stellungnahme des Gerätenutzers vorgelegt, nach welcher der Hersteller B seit Februar 2013 als einziger Anbieter in der Lage sei, Mikroskope mit PALM¹⁴⁹-Technik anzubieten; nur das PALM-fähige System sei in der Lage, alle Bedingungen an die Hochauflösung zu erfüllen. Erst nach Antragstellung bei der DFG sei die PALM-Technik patentiert worden.

Da der Auftragswert deutlich über dem Schwellenwert lag, waren die Bestimmungen des 2. Abschnitts der VOL/A 2009 anzuwenden. Die vom UK Essen gewählte freihändige Vergabe kam somit als Vergabeart nicht in Betracht. Die

148 Total Internal Reflection Fluorescence.

149 Photoactivated Localization Microscopy.

Voraussetzungen für ein Verhandlungsverfahren waren nach Auffassung des LRH nicht gegeben. Der ein Verhandlungsverfahren (ohne Teilnahmewettbewerb) rechtfertigende Tatbestand, dass der Auftrag wegen seiner technischen Besonderheiten oder aufgrund des Schutzes eines Patentrechts nur von einem bestimmten Unternehmen durchgeführt werden konnte (§ 3 Abs. 4 Buchstabe c EG VOL/A 2009), lag nicht vor. Die DFG begutachtet Großgeräteanträge unter Berücksichtigung des fachlichen Bedarfs und des im Antrag erklärten Ziels. Sie orientierte sich im vorliegenden Fall bei der Mittelzusage am Angebot des Herstellers A, der ausweislich des Antrags auch das vom vorgesehenen Nutzer bevorzugte Gerät angeboten hatte. Dies lässt den Schluss zu, dass das im Rahmen der Antragstellung formulierte Ziel mit diesem Gerät, d. h. auch ohne PALM-Technik, erreichbar war.

Unter Hinweis auf Nrn. 5.2 und 9.4 der Bewirtschaftungshinweise sowie Nr. 3 des oben genannten Runderlasses des FM vom 18.12.2003 hat der LRH das MIWF um Prüfung gebeten, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Zuschussmitteln wegen eines Verstoßes gegen die Vergabeart gegeben sind.

17.2.7 Beschaffung eines Zellsortiersystems

Der Antrag des UK Essen auf Einbeziehung mehrerer Forschungs Großgeräte in das Ersteinrichtungsprogramm betraf u. a. auch die Beschaffung eines Hochgeschwindigkeits-Zellsortiersystems. Der Antrag für das Zellsortiersystem wurde der DFG zur Begutachtung vorgelegt. Ihm waren die Angebote von zwei Herstellern beigelegt, die sich auf rd. 490.000 € (Hersteller C) und rd. 526.000 € (Hersteller D) beliefen. Im Beiblatt zum Antrag hatte der vorgesehene Gerätenutzer hinsichtlich der Geräte- und Firmenwahl das Gerät des Herstellers C als bevorzugtes Gerät benannt und ausgeführt, dass es hierzu keine „echte Alternative“ gebe, insbesondere da der vorhandene Gerätepool für experimentelle Studien in der medizinischen Klinik vornehmlich von diesem Hersteller komme; außerdem seien die Geräte des Alternativenanbieters deutlich teurer. Nach positiver Begutachtung des Antrags sagte die DFG anteilige Bundesmittel zur Finanzierung der Beschaffung des Zellsortiersystems zu. Das MIWF genehmigte die Erweiterung des Ersteinrichtungsprogramms um die Beschaffung des Zellsortiersystems mit voraussichtlichen Kosten von 490.000 €.

Das UK Essen beauftragte den Hersteller C im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb mit der Lieferung eines Hochgeschwindigkeits-Zellsortiersystems zum Preis von rd. 490.000 €. Zur Begründung für die gewählte Vergabeart enthielten die Akten des UK Essen unter Bezugnahme auf § 3 Abs. 4 Buchstabe e EG VOL/A 2009 den Hinweis auf eine „Erweiterung bestehender Einrichtungen“ sowie eine Erklärung des vorgesehenen Gerätenutzers, dass sich am UK Essen derzeit zwölf Analysegeräte und vier Zellsortierer des Herstellers C befänden; ein Anbieterwechsel würde u. a. dazu führen, dass Geräte mit unterschiedlichen technischen Merkmalen erworben würden, deren Messergebnisse nur noch mit sehr hohem technischem Aufwand untereinander vergleichbar seien.

Da der Auftragswert deutlich über dem Schwellenwert lag, waren die Bestimmungen des 2. Abschnitts der VOL/A 2009 anzuwenden. Nach Auffassung des LRH waren die Voraussetzungen für die vom UK Essen gewählte Vergabeart des

Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb nicht gegeben. Der vom UK Essen angeführte Tatbestand des § 3 Abs. 4 Buchstabe e EG VOL/A 2009 lag aus Sicht des LRH nicht vor. Die Beschaffung im Rahmen der Ersteinrichtung des FKM war keine Erweiterung einer bestehenden Einrichtung. Dass die Beschaffung eines Geräts eines anderen Anbieters zu – wie vom vorgenannten Ausnahmetatbestand vorausgesetzt – einer technischen Unvereinbarkeit mit am UK Essen vorhandenen Geräten oder unverhältnismäßigen technischen Schwierigkeiten bei Gebrauch, Betrieb oder Wartung geführt hätte, ist aus Sicht des LRH nicht belegt.

Unter Hinweis auf Nrn. 5.2 und 9.4 der Bewirtschaftungshinweise sowie Nr. 3 des oben genannten Runderlasses des FM vom 18.12.2003 hat der LRH das MIWF um Prüfung gebeten, ob die Voraussetzungen für eine Rückforderung von Zuschussmitteln wegen eines Verstoßes gegen die Vergabeart gegeben sind.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIWF hat in seinem Schreiben vom 15.04.2015 mitgeteilt, dass zur Dokumentation der Vergabeverfahren beim Bauvorhaben, zu den Leistungspaketen Massivbau und Technische Gebäudeausrüstung sowie zu den Beschaffungen der Käfigsysteme, des Mikroskops und des Zellsortiersystems zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der engen Fristsetzung des LRH noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden könne. Diese werde das MIWF dem LRH nach Abschluss der noch erforderlichen Prüfungen und Würdigungen umgehend zukommen lassen.

Zur Kennzeichnung der Angebote beim Bauvorhaben hat das MIWF ausgeführt, offenkundig sei die Regelung des § 22 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A 2006 bei den in Rede stehenden Vergabeverfahren nicht durchgängig beachtet worden. Hinweise auf mögliche Manipulationen würden aber nicht gesehen. Auch habe das UK Essen zwischenzeitlich bereits Vorkehrungen getroffen, um eine Wiederholung dieses Verstoßes auszuschließen. So sei ein Lochstempel für die Angebotskennzeichnung beschafft und in Betrieb genommen worden. Ferner würden seit dem Jahr 2012 alle Ausschreibungen in elektronischer Form auf der Vergabepattform NRW durchgeführt.

Bei der Bewertung, ob ein grober Verstoß im Sinne der Nr. 9.4 der Bewirtschaftungshinweise vorliege, werde hilfsweise der oben genannte Runderlass des FM vom 18.12.2003 herangezogen. Unter den schweren Verstößen gegen die VOB/VOL gemäß Nr. 3 dieses Runderlasses würden weder Verstöße gegen die Kennzeichnungspflicht noch vergleichbare oder ähnliche Verstöße aufgeführt. Ein Verstoß gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit könne nur aus der mangelhaften oder fehlenden Angebotskennzeichnung nicht abgeleitet werden.

Zu den genehmigungsfähigen Kosten beim Ersteinrichtungsvorhaben hat das MIWF erklärt, die Anwendung von Kostenrichtwerten, die im vorliegenden Fall immer noch zu einer Reduktion der genehmigten Kosten im Vergleich zu den beantragten Kosten geführt habe, sei regelmäßig mit Unsicherheiten behaftet. Diese resultierten daraus, dass die tatsächlichen Maßnahmen in der Regel nicht den Mustervorhaben entsprächen, die den Richtwerten zugrunde lägen. Insofern

müssten gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden, um der Realität Rechnung zu tragen. Die Veröffentlichungen der HIS und ggf. anderer würden dabei auch zukünftig herangezogen werden. Grundlage der Genehmigung bleibe das beantragte Ersteinrichtungsprogramm. Die Anmerkungen des LRH zur Berücksichtigung von Tierversuchsflächen würden zukünftig beachtet.

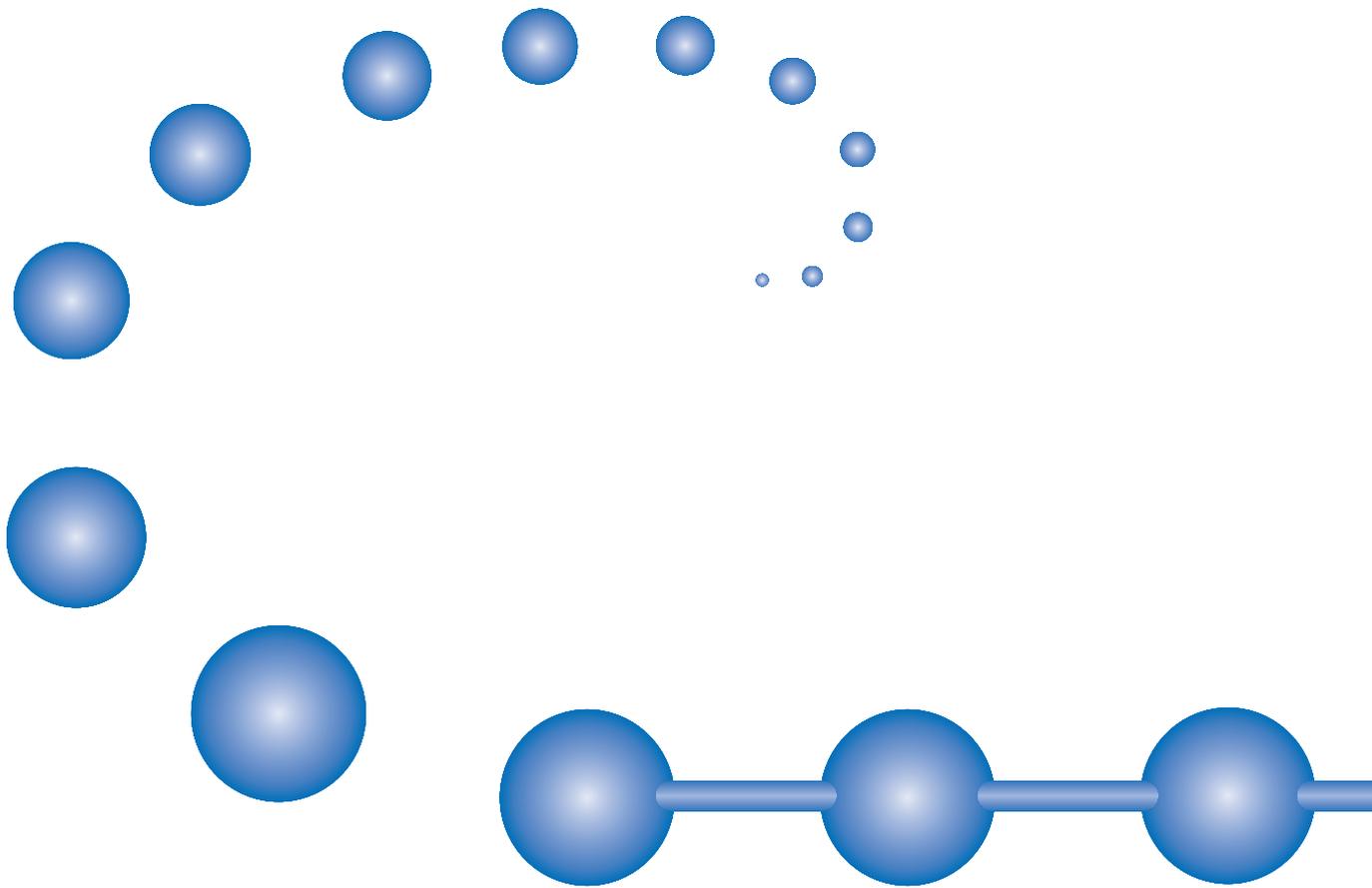
17.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat begrüßt, dass das UK Essen inzwischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine Wiederholung des Verstoßes gegen die Pflicht zur Kennzeichnung von Angeboten auszuschließen.

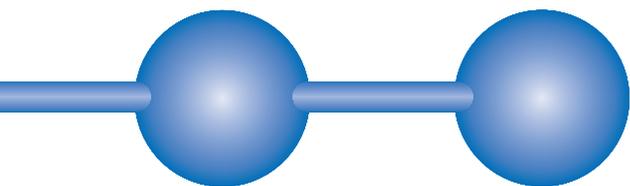
Er hat positiv zur Kenntnis genommen, dass das MIWF bei der Bewertung des festgestellten Verstoßes den oben genannten Runderlass des FM vom 18.12.2003 heranzieht. Er hat das MIWF darauf hingewiesen, dass es sich bei den in diesem Runderlass aufgeführten Tatbeständen, die als schwere Verstöße gegen die VOB/VOL in Betracht kommen, lediglich um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Hinsichtlich des vom MIWF verneinten Verstoßes gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hat der LRH erwidert, dass jedenfalls bei Vergabeverfahren, bei denen – wie vorliegend – die Auftragswerte oberhalb des jeweils geltenden Schwellenwerts liegen und die daher dem Anwendungsbereich der §§ 97 ff. GWB unterfallen, nicht nur Verstöße, die sich auf die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung auswirken, sondern auch Verstöße gegen Vorschriften, die nur der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Wettbewerbs dienen, zu Rückforderungen führen können.

Der LRH hat ferner begrüßt, dass das MIWF auch künftig die Veröffentlichungen der HIS und ggf. anderer bei der Bemessung der genehmigungsfähigen Kosten von Ersteinrichtungsvorhaben heranziehen und die Bemerkungen des LRH zur Berücksichtigung von Tierversuchsflächen beachten will. Bezüglich der vom MIWF angeführten Unsicherheiten bei der Anwendung von Kostenrichtwerten hat er darauf hingewiesen, dass zwar die Berechnungen der HIS auf der Auswertung von Beispielvorhaben basierten, die HIS jedoch bei der Kostenrichtwertermittlung im Wege eines einkalkulierten Zuschlags berücksichtigt habe, dass der Finanzierungsbedarf für die Ersteinrichtung eines medizinischen Forschungsbaus möglicherweise nicht vollumfänglich anhand der Kostendaten der Beispielvorhaben abgebildet werden könne.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.



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



18 Eigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung



Bei der Förderung selbst genutzten Wohnraums war nicht sichergestellt, dass ausschließlich die gesetzlich festgelegte Zielgruppe berücksichtigt wurde. Bewilligungsbehörden prüften aufgrund einer ministeriellen Vorgabe nicht, ob die Antragstellenden bereits angemessen mit Wohnraum versorgt waren. Weiterhin blieb überwiegend ungeprüft, ob eine Förderung aufgrund des vorhandenen Vermögens ungerechtfertigt wäre.

Die Gesamtkosten für das zu fördernde Objekt müssen angemessen sein. Dennoch hatte mehr als die Hälfte der geprüften Bewilligungsbehörden hierfür keine Obergrenzen festgelegt.

18.1 Einführung

Die soziale Wohnraumförderung umfasst unter anderem die Förderung selbst genutzten Wohnraums. Gefördert werden insbesondere der Neubau und der Erwerb bestehenden Wohnraums. Die Förderung erfolgt in Form von Darlehen aus Mitteln der NRW.BANK.

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr legt in den Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) die Fördervoraussetzungen sowie die Regeln für die Durchführung des Förderverfahrens fest. Die 22 kreisfreien Städte, 30 Kreise und die Städteregion Aachen prüfen als Bewilligungsbehörden die Anträge auf Wohneigentumsförderung und erteilen nach positiver Bewertung eine Förderzusage. Diese Förderzusage berechtigt die Antragstellenden zur Inanspruchnahme eines Förderdarlehens der NRW.BANK.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderverfahren für den Zeitraum 2010 bis 2012 durch Erhebungen bei 22 der 53 Bewilligungsbehörden geprüft. In diesem Zeitraum wurde rd. 1 Mrd. € bewilligt.

18.2 Zielgruppe

Gesetzliches Ziel der Wohneigentumsförderung ist es, Wohnraum für Haushalte zu schaffen, die sich am freien Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und deshalb auf Unterstützung angewiesen sind.

Nach den Feststellungen des LRH erhielten auch Antragstellende, die zum Zeitpunkt des Antrags bereits über Wohneigentum verfügten, eine Förderzusage für ein neues Objekt. Die Bewilligungsbehörden prüften in solchen Fällen generell nicht, ob das vorhandene Objekt bereits eine angemessene Wohnraumversorgung sicherstellte und die Personen deshalb nicht der gesetzlich bestimmten Zielgruppe angehörten. Sie stützten sich dabei auf einen Erlass des damaligen Ministeriums für Bauen und Verkehr aus dem Jahr 2010, wonach die Bewilligungsbehörden keine eigenen diesbezüglichen Prüfungen anstellen müssen.

Darüber hinaus verfügten Antragstellende zum Teil über hohes Geldvermögen oder andere Vermögenswerte, und zwar in Einzelfällen bis zu 215.000 € bzw. bis zu 82,9 v. H. der Gesamtkosten des geförderten Objekts. In diesen Fällen mussten die Antragstellenden zum Erwerb des Wohneigentums neben dem Förderdarlehen häufig keine weiteren Darlehen aufnehmen. Dies war den jeweiligen Bewilligungsbehörden bekannt. Dennoch prüfte der überwiegende Teil der Bewilligungsbehörden nicht, ob ein derartiger Antrag wegen des in den WFB festgelegten Verbots der ungerechtfertigten Förderung abzulehnen war. Sie teilten insoweit mit, für eine Anwendung des Verbots fehlten konkrete Kriterien. Einzelne Bewilligungsbehörden behelfen sich durch die Festlegung eigener Kriterien.

Der LRH hat gebeten sicherzustellen, dass die Prüfung vorhandenen Wohnraums auf Angemessenheit künftig durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert wird. Weiterhin sollten die WFB um Rahmenvorgaben zum Umgang mit vorhandenem Vermögen ergänzt werden. Denn nur so kann eine Gleichbehandlung der Antragstellenden im Hinblick auf das Verbot der ungerechtfertigten Förderung gewährleistet werden.

Hierzu hat das Ministerium mitgeteilt, durch die drastische Reduzierung des Budgets im Bereich der Eigentumsförderung ab 2013 und die regionale Schwerpunktsetzung könne nur noch dringend benötigter selbst genutzter Wohnraum gefördert werden. Inhaltlich habe sich die Feststellung des LRH somit erledigt. Der beanstandete Erlass sei durch die förderpolitische Neuausrichtung insofern überholt und werde durch einen neuen Erlass abgelöst.

Der LRH teilt die Auffassung des Ministeriums nicht. Die Reduzierung des Budgets und die regionale Schwerpunktsetzung schließen eine ungerechtfertigte Förderung im Einzelfall nicht aus. Vielmehr ist für eine zielgerichtete Förderung die Prüfung jedes Einzelfalls im Hinblick auf die Angemessenheit vorhandenen Wohnraums und den Ausschluss einer ungerechtfertigten Förderung gerade wegen der Absenkung des Gesamtbudgets von erhöhter Bedeutung.

18.3 Angemessenheit der Gesamtkosten

Nach den WFB ist Wohnraum nicht förderfähig, wenn der Kaufpreis einschließlich der Nebenkosten die Gesamtkosten überschreitet, die für ein vergleichbares Objekt regional als angemessen anzusehen sind.

Von den 22 geprüften Bewilligungsbehörden hatten zwölf keine maximale Höhe der angemessenen Gesamtkosten bestimmt. Die Übrigen hatten Obergrenzen auf verschiedene Art und Weise festgelegt. Beispielsweise wurden Obergrenzen als fester Betrag unabhängig von der Objektart (z. B. freistehendes Einfamilienhaus, Reihenhaus) oder je Objektart festgelegt. Dies kann dazu führen, dass trotz vergleichbarer regionaler Bedingungen vergleichbare Wohnobjekte je nach Bewilligungsbehörde als förderfähig oder nicht förderfähig eingestuft werden.

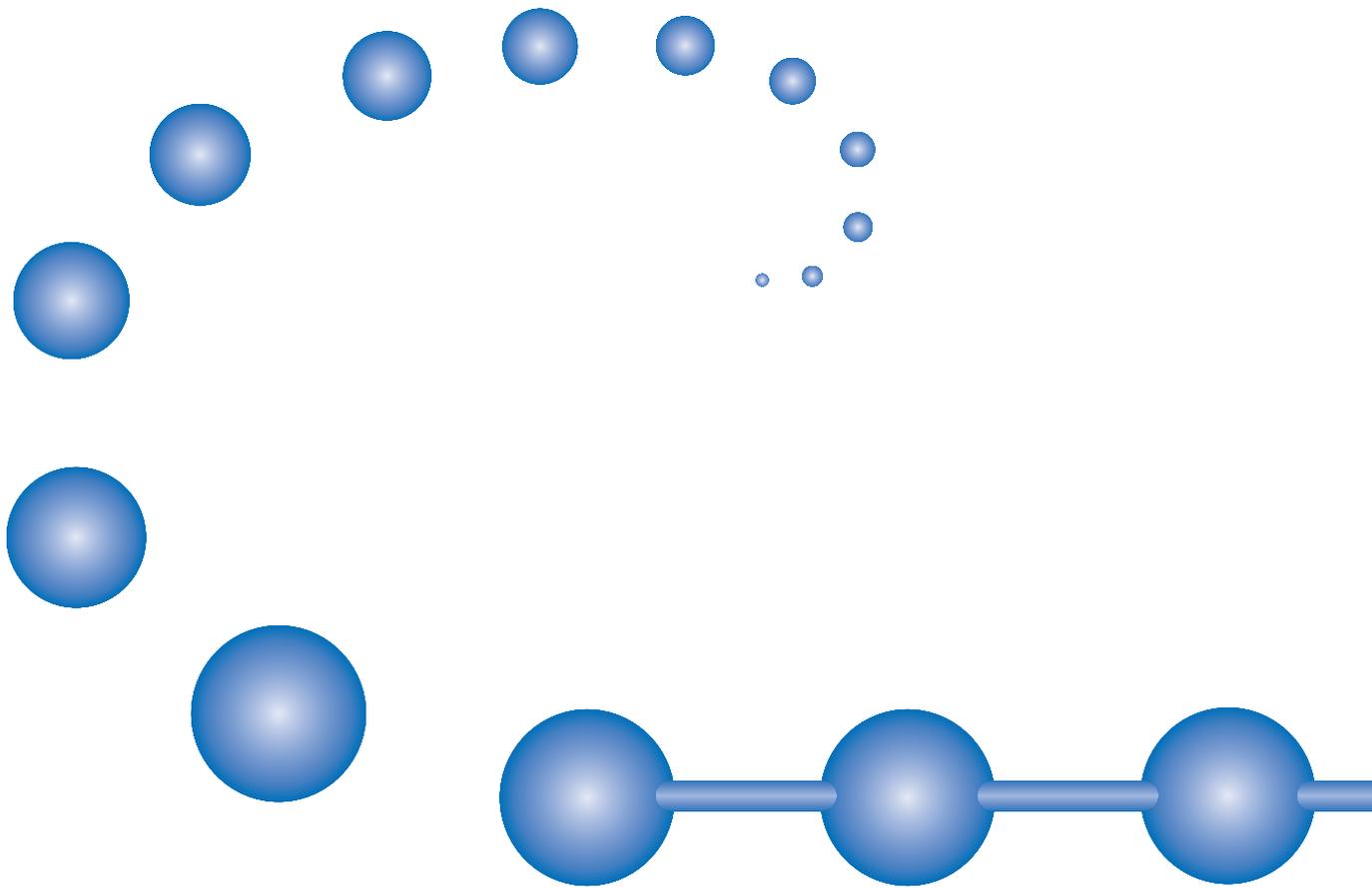
Um dies zu vermeiden, hat der LRH das Ministerium gebeten, in Form von Rahmenvorgaben zu regeln, wie bei der Festlegung von Obergrenzen zu verfahren ist. Die Vorgaben sollen die Bewilligungsbehörden in die Lage versetzen, nach einer einheitlichen Methode Obergrenzen für die Angemessenheit der Gesamtkosten

unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu bilden und die Einhaltung der Obergrenzen im Einzelfall nachvollziehbar zu prüfen.

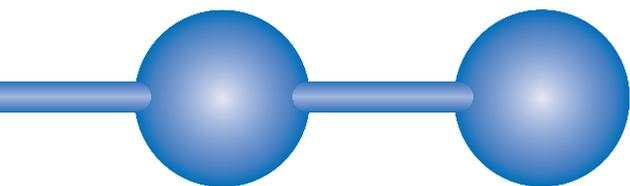
Das Ministerium hat mitgeteilt, der heterogene Wohnungsmarkt und die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten erlaubten die Festlegung von Gesamtkostenobergrenzen nicht. Um den Ansatz des LRH weitestgehend umzusetzen, werde es die Bewilligungsbehörden durch Erlass auffordern, ihre jeweils anerkannten Gesamtkostenobergrenzen nach einheitlichem Muster einzuteilen. Dieses Muster werde eine Unterteilung nach Objektarten in Verbindung mit den ortsüblichen Objektpreisen enthalten.

Der LRH hat um Übersendung des Erlasses gebeten.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



19 Chemische und Veterinäruntersuchungsämter



Das Land beteiligt sich seit Jahren an der Finanzierung der Chemischen und Veterinäruntersuchungsämter, ohne dass deren tatsächlicher Finanzbedarf bekannt ist. Seitens des Landes wird unter den derzeit bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen keine Möglichkeit gesehen, die Entgelte an den tatsächlichen finanziellen Bedarf der Untersuchungsämter anzupassen.

Ein einheitliches Leistungsspektrum bei den Untersuchungsämtern ist derzeit nicht gegeben. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gefragt, wie ohne eine solche Vereinheitlichung ein gleichmäßiger Aufgabenvollzug im Land sichergestellt wird bzw. werden soll.

Er hat ferner vorgeschlagen, durch die Erhebung von Gebühren für Leistungen der Untersuchungsämter im Rahmen der regelmäßigen amtlichen Lebensmittelüberwachung dem Prinzip einer verursachergerechten Lastentragung zu entsprechen. Das Ministerium ist derzeit mit entsprechenden konzeptionellen Überlegungen befasst.

19.1 Ausgangslage

Die Chemischen und Veterinäruntersuchungsämter (CVUÄ) führen im Auftrag des Landes und der Kommunen sowie nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Untersuchungen auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Tierseuchenbekämpfung, der Tiergesundheit und des Tierschutzes durch. Hierzu zählen auch Untersuchungen von kosmetischen Mitteln, Bedarfsgegenständen, Erzeugnissen der Weinwirtschaft sowie von Tabakerzeugnissen.

Die fünf CVUÄ Münsterland-Emscher-Lippe (MEL), Ostwestfalen-Lippe (OWL), Rheinland, Rhein-Ruhr-Wupper (RRW) und Westfalen sind zwischen dem 01.01.2008 und dem 01.01.2014 aus den bisherigen Staatlichen Veterinäruntersuchungsämtern, dem Chemischen Landes- und Staatlichen Veterinäruntersuchungsamt und den kommunalen Untersuchungsämtern (mit Ausnahme der Kooperation Düsseldorf/Mettmann) hervorgegangen. Träger der CVUÄ sind das Land sowie diejenigen Kreise und kreisfreien Städte, die bereits Träger der im jeweiligen CVUA zusammengeführten Untersuchungseinrichtungen waren und/oder aktuell Leistungen des CVUA regelmäßig in Anspruch nehmen.

Die CVUÄ sind als Anstalten des öffentlichen Rechts selbstständige juristische Personen. Die laufenden Geschäfte führt der Vorstand in eigener Verantwortung. Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung des Vorstandes; außerdem fasst er die grundlegenden Beschlüsse, z.B. zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Ergebnisverwendung. Das Land und die kommunalen Träger sind im Verwaltungsrat vertreten. Daneben unterliegen die CVUÄ der Aufsicht des Landes im Hinblick auf die gesetzmäßige und gleichmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben. Aufsichtsbehörde ist das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV), obere Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV).

Die Finanzierung der CVUÄ erfolgt zum Teil über Gebühren, soweit für die jeweilige Untersuchung die Erhebung von Gebühren gesetzlich vorgesehen ist. Soweit die Kosten für Untersuchungen nicht durch Gebühren gedeckt sind, erheben die CVUÄ zur Finanzierung ihrer laufenden Betriebskosten vom Land und den kommunalen Trägern Entgelte. Faktisch bilden diese Entgelte die wesentliche Finanzierungsgrundlage der CVUÄ.

Bei Gründung der CVUÄ wurde deren Anfangsbudget auf Basis der Haushaltspläne der Träger der im jeweiligen CVUA zusammengeführten Untersuchungsämter bezogen auf das Jahr vor der Gründung gebildet. Die Aufteilung des durch Entgelte zu finanzierenden Gesamtbetrags auf die einzelnen Träger soll sich ausweislich der Gesetzesbegründung nach dem Verursacherprinzip richten, also nach dem Finanzbedarf der durch den jeweiligen Träger in das CVUA eingebrachten Untersuchungen. Bei der Fortschreibung der Entgelte in den Folgejahren haben die CVUÄ nach ihren Finanzsätzen wesentliche Änderungen des Aufgabenspektrums oder sonstiger Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen und dem Träger zuzuordnen, dessen originärer Aufgabenbereich betroffen ist.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat festgestellt, dass das Land jährlich vier CVUÄ (ohne CVUA Westfalen¹⁵⁰) finanzielle Mittel in Höhe von ca. 26 Mio. € zugewiesen hat. Die Einzelbeträge variierten dabei erheblich:

Tabelle 1

Entgelte der Träger der CVUÄ im Jahr 2012

	Entgelte des Landes	Entgelte der kommunalen Träger	Summe
CVUA-MEL	10.779.511 €	5.038.025 €	15.817.536 €
CVUA-OWL	5.346.000 €	3.318.000 €	8.664.000 €
CVUA Rheinland	1.150.000 €	8.262.361 €	9.412.361 €
CVUA-RRW	8.805.900 €	6.471.329 €	15.277.229 €
Summe	26.081.411 €	23.089.715 €	49.171.126 €

Gleichzeitig hat der LRH festgestellt, dass sich die Entgelte des Landes seit der Gründung der CVUÄ nur minimal verändert haben. Dagegen wurden die kommunalen Entgelte zum Teil angepasst.

Der LRH hat sowohl die Finanzausstattung als auch das Leistungsspektrum der CVUÄ MEL, OWL, Rheinland und RRW untersucht und in diesem Zusammenhang geprüft, ob die von den CVUÄ erhobenen Entgelte deren tatsächlichem Finanzbedarf entsprechen.

Zu den Prüfungsmitteln des LRH vom 21.08.2014 hat sich das MKULNV mit Schreiben vom 17.12.2014 geäußert. Daraufhin ist am 28.05.2015 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

¹⁵⁰ Die Prüfungsfeststellungen des LRH beziehen sich weitgehend auf den Zeitraum bis zum 31.12.2012, so dass eine Aussage zu dem zum 01.01.2014 errichteten CVUA-Westfalen nur bedingt möglich war.

19.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

19.2.1 Finanzbedarf

Bei seiner Untersuchung des aktuellen tatsächlichen Finanzbedarfs der CVUÄ konnte der LRH lediglich beim CVUA-OWL auf Daten zurückgreifen, die auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ermittelt wurden; die übrigen CVUÄ hatten noch keine KLR aufgebaut. Die Feststellung oder der Vergleich der bei den CVUÄ in einzelnen Produktbereichen oder insgesamt angefallenen Kosten war daher nicht möglich.

Der LRH hat aber eine Reihe von Anhaltspunkten dafür gefunden, dass die entrichteten Entgelte nicht dem tatsächlichen Finanzbedarf der CVUÄ entsprachen. Nach seinen Erkenntnissen wurde ein fiktiver Bedarf zugrunde gelegt, der zu überhöhten Entgeltzahlungen des Landes geführt hat.

Die vier CVUÄ hatten in ihren Bilanzen zum Stichtag 31.12.2012 zum Teil hohe Rücklagen (ohne Kapitalrücklagen) ausgewiesen:

Tabelle 2

Rücklagen (ohne Kapitalrücklagen) der CVUÄ zum 31.12.2012

	31.12.2012
CVUA-MEL	617.660 €
CVUA-OWL	5.053.559 €
CVUA Rheinland	606.614 €
CVUA-RRW	6.695.006 €
Summe ohne Kapitalrücklagen	12.972.839 €

Diese Rücklagen beliefen sich zum 31.12.2012 auf knapp 13 Mio. €.

Die Höhe der von einigen CVUÄ gebildeten Rücklagen legt den Rückschluss auf eine Überfinanzierung nahe. Für den LRH ist daher die Praxis des MKULNV, über Jahre hinweg Entgelte in gleicher Höhe zu leisten, ohne deren Bedarf zu hinterfragen, nicht nachvollziehbar.

Im Gegensatz zu den Entgelten des Landes wurden die Entgelte der kommunalen Träger – teilweise – angepasst: So wurden die Entgelte der Trägerkommunen des CVUA-RRW ab dem Jahr 2009 reduziert und die kommunalen Träger in der Zeit von 2009 bis 2012 um insgesamt rd. 1,5 Mio. € entlastet.

Der LRH hat das MKULNV gebeten, im Rahmen der Aufsicht darauf hinzuwirken, dass der tatsächliche Finanzbedarf der CVUÄ zeitnah ermittelt wird. Er hat hierzu den Aufbau eines für alle CVUÄ geltenden Controllings mit einer einheitlichen KLR sowie einem standardisierten Berichtswesen angeraten. Eine weitere Fortschreibung der Entgelte für die nächsten Jahre hält er für nicht vertretbar.

19.2.2 Leistungsspektrum

Hinsichtlich der von den CVUÄ erbrachten Leistungen hat der LRH eine Überprüfung angeregt, ob die durchgeführten Untersuchungen landesweit dem gleichen Leistungsstandard entsprechen. Ggf. sollten die zu erbringenden Leistungen in einem verbindlichen Leistungskatalog definiert werden, um einen gleichmäßigen Aufgabenvollzug im Land sicherzustellen.

In einer unter Federführung des MKULNV tagenden Arbeitsgruppe wird zurzeit die Bildung von anstaltsübergreifenden Schwerpunkten diskutiert. Die Übernahme von neuen Aufgaben soll durch die Abgabe von bestehenden Aufgaben ausgeglichen werden. Nach Ansicht des LRH muss hierfür zunächst festgestellt werden, ob es sich nach Art und Umfang um gleichwertige Aufgaben handelt. Voraussetzung ist daher, dass die in Frage stehenden Untersuchungen von den zu erbringenden Leistungen her klar definiert und der Kostenaufwand sowie die ggfs. zu erzielenden Erträge bezifferbar sind.

19.2.3 Vorrang der Finanzierung durch Gebühren

Der LRH hatte bereits im Rahmen seiner Überprüfung der Aufsicht des Landes über die kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter angeregt, in stärkerem Umfang als bisher eine verursachergerechte Lastentragung der amtlichen Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung durch die Erhebung von Gebühren und Kostenbeiträgen zu verfolgen (vgl. Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 18). Diese Einschätzung wurde seitens des MKULNV geteilt. Der LRH hat deshalb angeregt, auch für die von den CVUÄ erbrachten Leistungen in der regelmäßigen amtlichen Lebensmittelüberwachung Gebühren zu erheben.

19.3 Stellungnahme des Ministeriums und Erwidern des Landesrechnungshofs

19.3.1 Finanzbedarf

Das MKULNV hat gegenüber dem LRH ausgeführt, der Gründungsprozess der CVUÄ habe von Seiten des Landes unter der politisch gewollten und so kommunizierten Aussage „Das Land steht zu seinen Leistungen“ gestanden. Daraus erkläre sich, dass Aufgaben und Finanzausstattung auf die neuen Anstalten „überrollt“ worden seien. Eine Veränderung unter den bisherigen Rahmenbedingungen hin zu einer produktscharfen Kostenermittlung würde gegenüber den Kommunen einen Vertrauensbruch darstellen. Dies schließe nicht aus, für die Zukunft über andere Kostenverteilungsmodelle zu beraten. Insbesondere im Zusammenhang mit der aktuell diskutierten Gebührenfinanzierung in der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie für eine etwaige Schwerpunktbildung zwischen den Untersuchungseinrichtungen werde eine KLR benötigt.

Der LRH hat erwidert, er sehe die Regelungen in den Finanzsätzen der CVUÄ als ausreichend an, um den tatsächlichen Finanzbedarf festzustellen. Nur so könne beurteilt werden, ob die Zahlungen des Landes in der konkreten Höhe notwendig bzw. wirtschaftlich und sparsam seien. Einzig auf der Grundlage des tatsächlichen Bedarfs seien die Entgeltzahlungen des Landes mit dem Haushaltsrecht vereinbar.

Der Verzicht des Landes auf die Reduzierung seiner Entgeltzahlungen an das CVUA-RRW war nach Aussage des MKULNV zeitlich auf die Dauer von längstens fünf Jahren befristet und stellte eine im politischen Raum getroffene Entscheidung zur Beseitigung von Hemmnissen für den Zusammenschluss dar.

Diese fünf Jahre waren nach Feststellung des LRH spätestens zum 31.12.2013 beendet. In den Erläuterungen zu den Haushaltsplänen 2014 und 2015 sind jedoch keine dementsprechenden Änderungen bei den Zuweisungen des Landes an das CVUA-RRW ausgewiesen. Ein Ende des Verzichts ist nicht erkennbar.

19.3.2 Leistungsspektrum

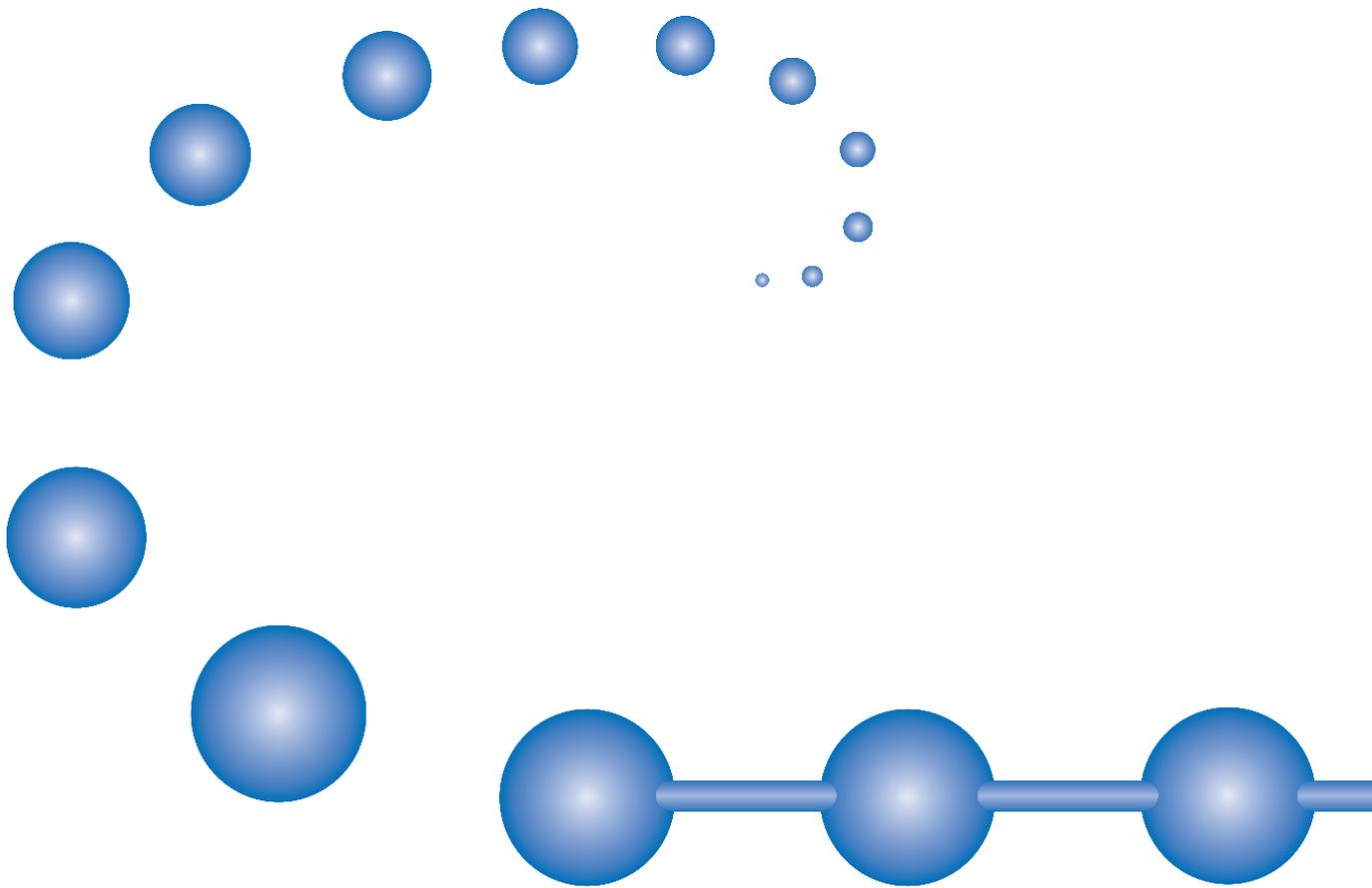
Nach Auffassung des MKULNV führt eine Vereinheitlichung des Leistungsspektrums der Untersuchungsanstalten über Leistungskataloge zu keinem sachgerechten Ergebnis. Der LRH hat das MKULNV um Stellungnahme gebeten, wie ohne eine solche Vereinheitlichung ein gleichmäßiger Aufgabenvollzug im Land sichergestellt wird bzw. werden soll.

Unter Federführung des MKULNV finden derzeit Beratungen zur Schwerpunktbildung statt. Die Ergebnisse der Beratungen sowie die daraus resultierenden Umsetzungen bzw. Projekte bleiben abzuwarten.

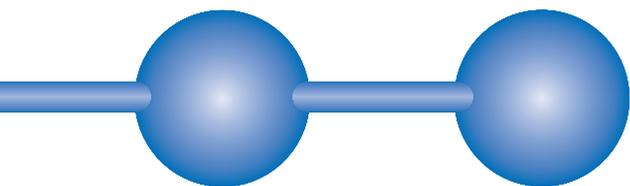
19.3.3 Vorrang der Finanzierung durch Gebühren

Das MKULNV hält die Einführung möglichst kostendeckender und zweckgebundener Gebühren für die Durchführung regelmäßiger amtlicher Überwachungsaktivitäten für erforderlich, damit eine angemessene Dichte und Qualität amtlicher Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen und amtlicher Untersuchungen nachhaltig gewährleistet ist, die amtliche Lebensmittelüberwachung an veränderte Produktions- und Handelsverhältnisse angepasst und die Effektivität der amtlichen Lebensmittelüberwachung erhalten und erhöht werden können. Das Ministerium ist nach eigenen Angaben derzeit mit konzeptionellen Überlegungen befasst, welche diesen Vorgaben Rechnung tragen werden.

Das Prüfungsverfahren dauert noch an.



**Ministerium für
Arbeit, Integration und Soziales
(Epl. 11)**



20 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen



Für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr werden den Verkehrsunternehmen die daraus resultierenden Fahrgeldausfälle auf Antrag erstattet. Hierfür wurden für das Jahr 2011 rund 99,7 Millionen € ausgezahlt. Für das Jahr 2012 wurden bislang rund 84,2 Millionen € ausgezahlt.

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales hat stichprobenweise Überprüfungen der Erstattungsverfahren vorgenommen. Dadurch haben sich allein für das Jahr 2012 die Erstattungszahlungen des Landes an Verkehrsunternehmen um rund 15 Millionen € verringert.

Nachdem der Landesrechnungshof das Erstattungsverfahren bereits für die Jahre 1999 bis 2003 untersucht hatte, hat er es nunmehr ausgehend von den Überprüfungen des Ministeriums erneut geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass es nach wie vor komplex, fehleranfällig, manipulierbar und schwer nachprüfbar ist.

Der Landesrechnungshof hält Änderungen des Erstattungsverfahrens weiterhin für erforderlich und hat verschiedene Maßnahmen zu dessen Anpassung und Verbesserung angeregt.

20.1 Einleitung

Schwerbehinderte Menschen werden unter bestimmten, im Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – normierten Voraussetzungen unentgeltlich im öffentlichen Personennahverkehr befördert. Gleiches gilt für sie begleitende Personen und mitgeführte Gegenstände.

Die durch die unentgeltliche Beförderung entstehenden Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsunternehmen auf Antrag erstattet. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen tragen der Bund und die Länder. Das Land NRW hat für das Jahr 2011 Erstattungszahlungen in Höhe von rd. 99,7 Mio. € festgesetzt und ausgezahlt.¹⁵¹ Für das Jahr 2012 wurden Erstattungszahlungen in Höhe von rd. 84,2 Mio. € festgesetzt und ausgezahlt.

20.2 Rechtliche Grundlagen

Die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr findet ihre gesetzliche Grundlage in den §§ 145 bis 154 SGB IX.

Danach werden die Fahrgeldausfälle nach einem Prozentsatz der von den Verkehrsunternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen erstattet.

Den auf die Fahrgeldeinnahmen anzuwendenden Prozentsatz legt das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (MAIS) jährlich als lan-

¹⁵¹ Voraus- und Schlusszahlungen.

deseinheitlichen Prozentsatz fest. Dieser landeseinheitliche Prozentwert spiegelt auf der Grundlage statistischer Daten den Anteil freifahrtberechtigter schwerbehinderter Menschen an der Gesamtbevölkerung in NRW wider. Die Erstattung der Fahrgeldausfälle kann auch nach einem betriebsindividuellen Prozentsatz erfolgen, der vom jeweiligen Verkehrsunternehmen durch Verkehrszählung nachgewiesen werden muss. Dieser betriebsindividuelle Prozentsatz stellt das Verhältnis zwischen den unentgeltlich beförderten schwerbehinderten Fahrgästen und den übrigen Fahrgästen dar.¹⁵²

Das damalige Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW regelte Einzelheiten des Erstattungsverfahrens in Richtlinien mit Wirkung vom 01.01.1988. Das MAIS hob diese Richtlinien am 20.01.2012 auf und erließ eine neue Richtlinie als Durchführungsbestimmung (Erstattungsrichtlinie 2012). Diese Erstattungsrichtlinie 2012 wurde bereits im Jahr 2012 und zuletzt 2015 geändert. Um den betriebsindividuellen Prozentsatz zu ermitteln, müssen Verkehrsunternehmen seit dem Jahr 2013 jährlich Verkehrszählungen durchführen. Bis dahin galt ein ermittelter Prozentsatz auch für das Folgejahr. Im Jahr 2015 schloss das MAIS die bisher mögliche Durchführung der Verkehrszählungen durch das Fahrpersonal weitestgehend aus.

20.3 Prüfungen des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich wiederholt mit der Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen befasst.

20.3.1 Prüfungsergebnisse 2003

Zunächst hatte der LRH dies in den Jahren 1999 bis 2003 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) untersucht. In seiner Prüfungsmitteilung vom 03.02.2003 stellte er unter anderem zusammenfassend fest, dass das Erstattungsverfahren sehr aufwendig, langwierig, äußerst fehleranfällig, leicht zu manipulieren und nur in Teilen prüfbar war.

Über die hierbei getroffenen Feststellungen berichtete der LRH in seinem Jahresbericht 2004.¹⁵³ Hierin verwies er vor allem darauf, dass nach seiner Überzeugung Veränderungen des bestehenden Systems allein nicht genügten, um dessen Schwachstellen nachhaltig zu beseitigen. Der LRH empfahl einen neuen Ansatz zur Sicherstellung der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen und regte die hierzu erforderlichen Gesetzesänderungen des SGB IX an.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle setzte sich im Jahr 2005 mit der Thematik auseinander. Er forderte das zuständige Ministerium auf, die durch die Prüfung des LRH gewonnenen Erkenntnisse bei nächster Gelegenheit in ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des SGB IX einzubringen. Damit sah er das Verfahren als erledigt an.

¹⁵² § 148 SGB IX.

¹⁵³ Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 26, S. 212 ff.

20.3.2 Prüfung 2014

Im Geschäftsjahr 2014 hat der LRH gemeinsam mit zwei RPÄ die Erstattung der Fahrgeldausfälle erneut geprüft. Im Wege einer Nachschau sollte die Prüfung auch Feststellungen dazu ermöglichen, ob und inwieweit sich das Erstattungsverfahren seit der letzten Prüfung des LRH geändert hat.

Die Prüfung erstreckte sich auf das gesamte Verfahren der Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr. Sie umfasste das Verwaltungshandeln des MAIS und der Bezirksregierungen (BR) sowie der Kreise und kreisfreien Städte, ferner die Vorgehensweise der Verkehrsunternehmen. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere die Erstattungszahlungen der BR an die Verkehrsunternehmen. Sie beschränkte sich im Wesentlichen auf die Ausgaben, die im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen in den Jahren 2011 und 2012 standen.

Der LRH und die zwei RPÄ führten zu diesem Zweck örtliche Erhebungen im MAIS, bei allen fünf BR sowie – als Stichprobe – bei einzelnen Kreisen, kreisfreien Städten und Verkehrsunternehmen durch.

20.4 Komplexität des Erstattungsverfahrens

Am Erstattungsverfahren sind verschiedene Institutionen und Einrichtungen beteiligt.

Die Kreise und kreisfreien Städte stellen die Schwerbehinderten-Ausweise sowie für die Freifahrten Beiblätter und Wertmarken aus.¹⁵⁴

Die Verkehrsunternehmen sind verpflichtet, schwerbehinderte Menschen gegen Vorzeigen eines entsprechend gekennzeichneten Ausweises unentgeltlich zu befördern. Hierfür steht ihnen ein Erstattungsanspruch in Höhe der Fahrgeldausfälle zu.¹⁵⁵ Eine Abschlussprüferin oder ein Abschlussprüfer¹⁵⁶ muss die Höhe der für die Berechnung maßgeblichen Fahrgeldeinnahmen eines Verkehrsunternehmens bestätigen.¹⁵⁷ Eine Wirtschaftsprüferin, ein Wirtschaftsprüfer, ein Ingenieurbüro oder ein vergleichbares Institut muss bei der Geltendmachung eines betriebsindividuellen Prozentsatzes testieren, dass sowohl bei der Planung der erforderlichen Verkehrszählung als auch bei der Berechnung des betriebsindividuellen Prozentsatzes die Erstattungsrichtlinie beachtet wurde.¹⁵⁸

Der Erstattungsanspruch richtet sich – unter bestimmten Voraussetzungen – gegen das Land NRW.¹⁵⁹ Erstattungsbehörden sind die fünf BR.¹⁶⁰

Gerade das Verfahren zur betriebsindividuellen Erstattung als Alternative zur pauschalen Erstattung der Fahrgeldausfälle stellt sich als sehr komplex dar. Sofern Verkehrsunternehmen erwarteten, dass das Verhältnis zwischen den unentgeltlich beförderten schwerbehinderten Menschen und den sonstigen Fahr-

154 § 145 Abs. 1 in Verbindung mit § 69 Abs. 5 SGB IX, § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30.10.2007.

155 §§ 145 Abs. 1, 148 Abs. 1 SGB IX.

156 Siehe § 319 Handelsgesetzbuch.

157 Nr. 3.1.2 der Erstattungsrichtlinie 2012.

158 Nr. 3.2.3 der Erstattungsrichtlinie 2012.

159 § 151 SGB IX.

160 Nr. 2.1 der Erstattungsrichtlinie 2012.

gästen den landeseinheitlichen Prozentsatz um mindestens ein Drittel überstieg, führten sie in einem Jahr in vier Erhebungsperioden Verkehrszählungen durch, um einen betriebsindividuellen Schwerbehindertenquotienten (SBQ) zu ermitteln. Die Erhebungen wurden im Regelfall durch die Verkehrsunternehmen selbst durchgeführt. Die Ergebnisse wurden in Zählprotokollen dokumentiert. Diese Zählprotokolle bildeten eine der wichtigsten Grundlagen für die Ermittlung des SBQ und damit des betriebsindividuellen Erstattungssatzes.

Für das Jahr 2011 wurden von den fünf BR insgesamt 178 Erstattungszahlungen mit einem Gesamtbetrag in Höhe von rd. 99,7 Mio. € festgesetzt.¹⁶¹ In 113 Fällen (rd. 63,5 v. H.) wurden die Festsetzungen auf der Grundlage eines betriebsindividuellen Prozentsatzes vorgenommen. Auf diese Festsetzungen entfielen Erstattungszahlungen in Höhe von rd. 87 Mio. € (rd. 87,2 v. H.).

Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich für das Jahr 2012 mit einem Gesamtbetrag der Erstattungszahlungen in Höhe von rd. 84,2 Mio. € sowohl der Anteil der Festsetzungen auf der Grundlage eines betriebsindividuellen Prozentsatzes (nunmehr 100 von insgesamt 177 Fällen, also rd. 56,5 v. H.) als auch der Anteil der hierauf entfallenden Erstattungszahlungen (nunmehr rd. 51,2 Mio. €, also rd. 60,8 v. H.).¹⁶²

Diese Veränderungen stehen in Zusammenhang mit in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführten Überprüfungen einer beim MAIS eingerichteten Projektgruppe.¹⁶³ Dabei wurden zahlreiche Erhebungsfehler festgestellt. Diese qualitativ und quantitativ erheblichen Fehler würden nach der seinerzeitigen Einschätzung des MAIS bei insgesamt elf Verkehrsunternehmen zu einer Ablehnung der von diesen geltend gemachten Ansprüche auf eine betriebsindividuelle Erstattung führen.¹⁶⁴ Nach einer internen Schätzung und Berechnung des MAIS hatte dies einen um rd. 15 Mio. € gesunkenen Mittelbedarf im Haushaltsjahr 2014 zur Folge. Zudem befand das MAIS, dass die Verkehrszählungen durch die Verkehrsunternehmen aufwendig, kostenintensiv und für die Erstattungsbehörden weitgehend nicht nachvollziehbar seien.

Nach Auffassung des LRH verdeutlichen die Ergebnisse der Projektgruppe die Bedeutung einer ordnungsgemäßen und zutreffenden Erhebung der Fahrgastzahlen. Vor diesem Hintergrund ist der LRH nach wie vor der Ansicht, dass das Erstattungsverfahren – insbesondere auf der Grundlage eines betriebsindividuellen Prozentsatzes – komplex, fehleranfällig, manipulierbar und schwer nachprüfbar ist. Eine Änderung des Erstattungsverfahrens hält der LRH nach wie vor für erforderlich. Er wird in seiner Auffassung durch die Feststellungen anderer Landesrechnungshöfe bestärkt.¹⁶⁵

Dabei hat er begrüßt, dass sich das MAIS bereits im Laufe der Prüfung dieser Einschätzung angeschlossen und Handlungsbedarf gesehen hat. Dieser Hand-

¹⁶¹ Die Höhe der Erstattungszahlungen für das Jahr 2011 wurde von den BR im Jahr 2013 festgesetzt.

¹⁶² Die Höhe der Erstattungszahlungen für das Jahr 2012 wurde von den BR im Jahr 2014 festgesetzt.

¹⁶³ Hierzu wird auf die näheren Ausführungen unter Nr. 20.5 verwiesen.

¹⁶⁴ Drei Verkehrsunternehmen zogen in Folge der Überprüfung durch das MAIS ihre Erstattungsanträge für eine betriebsindividuelle Erstattung zurück und stellten stattdessen einen Antrag auf die niedrigere pauschale Erstattung auf der Basis des landeseinheitlichen Prozentsatzes. Zwischenzeitlich haben sieben Verkehrsunternehmen bei verschiedenen Verwaltungsgerichten Klage gegen die von ihren Anträgen abweichenden Festsetzungen der BR eingelegt.

¹⁶⁵ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2006, S. 255 ff., und Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2009, S. 200 ff.

lungsbedarf wurde auch durch die geringere Anzahl der betriebsindividuellen Erstattungen und die Senkung der insgesamt ausgezahlten Erstattungsbeträge um rd. 15 Mio. € für ein Jahr infolge der Überprüfungen des MAIS bestätigt. Allerdings hätten durch eine frühere Überprüfung der Erstattungsverfahren nach Auffassung des LRH schon zu einem früheren Zeitpunkt erhebliche Einsparungen realisiert werden können.

Zudem ist der LRH nach wie vor der Auffassung, dass die grundsätzlichen Schwierigkeiten systemimmanent sind, da die Erstattungszahlungen maßgeblich durch die Verkehrszählungen und den hierbei festgestellten SBQ beeinflusst werden. Er teilt die Einschätzung des MAIS, dass somit Fehler unvermeidbar sind, die erhebliche Auswirkungen nach sich ziehen können.

Angesichts dessen und mit Blick auf die finanzielle Bedeutung der Erstattungszahlungen für den Landeshaushalt sowie die bisher erzielten Einsparungen hält der LRH unverändert Überlegungen zu einer Änderung des Erstattungsverfahrens für erforderlich, damit dieses weniger stark von der stichprobenweisen Verkehrszählung der Verkehrsunternehmen abhängig ist. Dabei sollte nicht von vornherein die Möglichkeit ausgeschlossen werden, ggf. über eine Bundesratsinitiative des Landes NRW auf eine Änderung des SGB IX hinzuwirken.

20.5 Tätigkeiten und Feststellungen der Projektgruppe des Ministeriums

Das MAIS hatte 2008 ein „Konzept zur Verbesserung der Validität der Ergebnisse von Verkehrszählungen im Rahmen der Umsetzung des § 148 SGB IX“ entwickelt. Damit sollte geprüft werden, ob sich Ansätze zur Senkung der Kostenlast des Landes NRW realisieren ließen. Das Projekt verfolgte drei Ziele. So sollten bei der Verkehrszählung der Verkehrsunternehmen mehr Transparenz und Validität geschaffen werden. Zudem sollte der Erlass einer Rechtsverordnung zur Durchführung der Verkehrszählung durch unabhängige Dritte geprüft werden. Schließlich sollte eine Veränderung des geltenden Erstattungsverfahrens angestrebt werden.

Die Projektdauer war zunächst auf mindestens drei Jahre und vier Monate geplant. Die ab dem Jahr 2010 tätige Projektgruppe sollte mindestens sechs Personalstellen benötigen. Unter anderem sollte sie alle Antragsunterlagen der Verkehrsunternehmen der letzten fünf Jahre im Bereich aller BR einsehen und auswerten.

Die Projektgruppe sichtete zunächst die Unterlagen von 16 Verkehrsunternehmen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden. Die anschließende Auswertung erfolgte nach einem eigens entwickelten Prüfraster.

Durch die erheblichen Fehlerfeststellungen der Projektgruppe ergaben sich die oben unter Nr. 20.4 beschriebenen veränderten Erstattungsfestsetzungen der BR.

Zum Abschluss der örtlichen Erhebungen lag kein aktualisierter Projektfahrplan oder -statusbericht vor. Im Geschäftsverteilungsplan des MAIS waren für die Projektgruppe vier Stellen ausgewiesen, von denen eine nicht besetzt war. Das MAIS sagte eine interne Prüfung zu, wie mit der Projektgruppe weiter verfahren werde und wo diese ggf. anzusiedeln wäre.

Der LRH hat die Durchführung und die Ergebnisse der Arbeiten der Projektgruppe zustimmend zur Kenntnis genommen, denn durch ihre Feststellungen und die eingeleiteten Konsequenzen konnten erhebliche Landesmittel eingespart werden. Die Ergebnisse der Kontrollen durch die Projektgruppe des MAIS verdeutlichen die Bedeutung, die einer ordnungsgemäßen und zutreffenden Verkehrszählung zukommt.

Deshalb hält es der LRH für erforderlich, die Verkehrszählungen bei Verkehrsunternehmen weiterhin zu prüfen. Festgestellte gravierende Mängel sollten entsprechende Konsequenzen nach sich ziehen. Zahlungen auf Grund unzureichender Nachweise sind gemäß § 34 Abs. 2 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) zu vermeiden.

Der LRH hat ebenfalls zustimmend zur Kenntnis genommen, dass das MAIS die künftige Verfahrensweise und Ansiedlung der Projektgruppe prüfen will. Bei dieser Prüfung sollten die Anforderungen gemäß Nr. 1.1 Satz 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO berücksichtigt werden. Zunächst sind die BR für alle Aufgaben der Landesverwaltung zuständig, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind, § 8 Abs. 3 Landesorganisationsgesetz. Dementsprechend sind sie in Nr. 2.1 der Erstattungsrichtlinie 2012 auch als Erstattungsbehörden bestimmt. Zwar könnte durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich nachgewiesen werden, dass eine Prüfung sämtlicher Erstattungsanträge durch die (seinerzeitige) Projektgruppe die wirtschaftlichste Art der Aufgabenerledigung darstellt. Ansonsten jedoch sollte das MAIS vorbehaltlich einer möglichen Personalausweitung in den BR Möglichkeiten zur Vereinfachung des Erstattungsverfahrens prüfen, damit die Erstattungsbehörden ihren Pflichten nachkommen können. Alternativ dazu könnte das Erstattungsverfahren auch auf eine oder wenige Erstattungsbehörden konzentriert werden, um die Fachkompetenzen nur an wenigen Stellen vorhalten zu müssen.

20.6 Verkehrszählungen durch Dritte

Im Jahr 2005 wurden die Länder durch eine Änderung des § 148 Abs. 5 SGB IX ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Verkehrszählungen, die zum Nachweis des betriebsindividuellen Erstattungssatzes erforderlich sind, durch Dritte auf Kosten des Verkehrsunternehmens zu erfolgen haben. Das seinerzeit zuständige Ministerium entschied im Jahr 2006 nach einer Prüfung, von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch zu machen. Zur Begründung verwies es u. a. darauf, dass es für eine Vermutung, die Verkehrsunternehmen verhielten sich nicht rechtstreu, keinen konkreten Anlass gebe. Außerdem habe ein Vergleich mit anderen Ländern ergeben, dass kein anderes Land eine solche Zählung durch Dritte für sinnvoll halte.

Das im Jahr 2008 vom Ministerium entwickelte „Konzept zur Verbesserung der Validität der Ergebnisse von Verkehrszählungen im Rahmen der Umsetzung des § 148 SGB IX“ sah eine erneute Prüfung des Erlasses einer Rechtsverordnung vor, um Fehlerquellen bei der Verkehrszählung zu minimieren.¹⁶⁶ Diese Prüfung wurde bisher noch nicht zu einem Abschluss gebracht.

Inzwischen haben mehrere Bundesländer Regelungen getroffen, die eine Verkehrszählung durch unabhängige Dritte grundsätzlich vorgeben. Während dies

¹⁶⁶ Siehe hierzu oben Nr. 20.5.

in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein durch Richtlinien bzw. Grundsatzregelungen erfolgte, hat das Land Hessen am 11.08.2014 eine Rechtsverordnung im Sinne von § 148 Abs. 5 SGB IX mit diesem Inhalt erlassen.

Aus Sicht des LRH erfordern die gegenüber den Voraussetzungen für die Entscheidung aus dem Jahr 2006 eingetretenen Entwicklungen eine erneute Entscheidung des MAIS. Diese Notwendigkeit hat das MAIS schon in dem Konzept aus dem Jahr 2008 eingeräumt. Insbesondere hat es durch seine eigenen Prüfungen festgestellt, dass in der Mehrzahl der stichprobenweise geprüften Fälle die Ergebnisse der Verkehrszählungen durch die Verkehrsunternehmen wegen der Vielzahl und Schwere der festgestellten Erhebungsfehler nicht als Nachweise anerkannt werden konnten. Diese Einschätzung wird durch die genannten Regelungen in anderen Bundesländern gestützt.

Der LRH hat das MAIS daher gebeten, den Erlass einer Rechtsverordnung unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse erneut zu prüfen.

20.7 Vorläufigkeit der Festsetzungen von Erstattungszahlungen

Verkehrsunternehmen müssen Erstattungsanträge für ein Kalenderjahr bis zum 31.12. des Folgejahres stellen, § 150 Abs. 1 Satz 3 SGB IX. Für das jeweils laufende Kalenderjahr erhalten sie auf Antrag Vorauszahlungen in Höhe von 80 v. H. des zuletzt für ein Jahr festgelegten Erstattungsbetrags, wobei der Antrag auf Vorauszahlungen zugleich als Antrag auf Erstattung der Fahrgeldausfälle gilt, § 150 Abs. 2 Sätze 1 und 3 SGB IX. Diese Vorauszahlungen sind zurückzuzahlen, wenn Unterlagen, die für die Berechnung der Erstattung erforderlich sind, nicht bis zum 31.12. des auf die Vorauszahlung folgenden Kalenderjahres vorgelegt sind, § 150 Abs. 2 Satz 4 SGB IX.

Bereits in der Prüfungsmitteilung vom 02.03.2003 hatte der LRH kritisiert, dass die BR vorläufige Festsetzungsentscheidungen nach § 150 SGB IX trafen. Durch die seinerzeitige Praxis würden gesetzliche Rückforderungskonsequenzen vermieden, Vorauszahlungen hingegen beibehalten.

Das Ministerium war der Auffassung des LRH zunächst nicht gefolgt. Es hatte aber sein Ziel betont, in naher Zukunft auf vorläufige Schlussfestsetzungen zu verzichten. Die Übergangszeit werde nach seiner Einschätzung bis Ende 2008 dauern. In dieser Zeit müssten Veränderungen im Verfahren zur endgültigen Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen in den Verkehrsverbänden gesprächsweise herbeigeführt werden.

Im Rahmen der jetzigen Prüfung hat der LRH festgestellt, dass einige BR gleichwohl auch für die Jahre 2011 und 2012 angesichts nicht endgültiger Aufteilungen der Fahrgeldeinnahmen in den Verkehrsverbänden die Schlusszahlungen an die Verkehrsunternehmen vorläufig festsetzten.

Das MAIS hat gegenüber dem LRH bereits im Laufe der Prüfung zugesagt, die derzeitige Festsetzungspraxis der BR zu überprüfen. Zudem hielt es Gespräche mit den Verkehrsverbänden für denkbar. Dabei sei die jüngere Verwaltungsrechtsprechung in NRW zu beachten. Das Verwaltungsgericht Minden hat mit Urteil vom 15.08.2014 erstinstanzlich entschieden, dass die Antragsfrist gemäß § 150

Abs. 2 Satz 4 SGB IX eine materiell-rechtliche Ausschlussfrist darstellt. Nach Ablauf dieser Frist könnten daher Anträge nicht mehr gestellt und grundsätzlich auch nicht mehr geändert oder ergänzt werden. Auch ggf. noch erforderliche Unterlagen könnten nach Fristablauf nicht mehr nachgereicht werden.

Diese Auffassung wird auch in der Fachliteratur zum Sozialrecht vertreten. Das bedingt, dass innerhalb der Antragsfrist alle Nachweise den Erstattungsanträgen beigelegt werden müssen, also auch die endgültigen Einnahmeaufteilungen innerhalb der Verkehrsverbünde. Erst durch diese stehen die Einnahmen der Verkehrsunternehmen, die nach § 148 Abs. 3 SGB IX die Grundlage für die Ermittlung der Erstattungsansprüche darstellen, endgültig fest. Insoweit hält der LRH die bisherige Praxis der BR, vorläufige Erstattungsbescheide zu erlassen, für nicht ordnungsgemäß. Nach § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO dürfen Ausgaben nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Erstattung trotz verspäteter Vorlage der endgültigen Einnahmeaufteilungen widerspricht diesem Grundsatz.

Stattdessen hat der LRH auf die nach § 150 Abs. 1a SGB IX ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit hingewiesen, dass die Verkehrsverbünde anstelle der antrags- und erstattungsberechtigten Verkehrsunternehmen den Erstattungsantrag stellen, sofern die Verkehrsunternehmen hierzu ihr Einverständnis erteilt haben.¹⁶⁷ Diesen Erstattungsantrag könnten die Verkehrsverbünde innerhalb der Antragsfrist stellen, da die endgültige Einnahmeaufteilung der Fahrgeldeinnahmen auf das jeweilige Verkehrsunternehmen dabei ohne Bedeutung ist. Die Verkehrsverbünde könnten die Erstattungen anschließend in einem internen Verfahren auf die beteiligten Verkehrsunternehmen verteilen.

Dies würde auf Seiten der Erstattungsbehörden zudem eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands bewirken.

Der LRH hat deshalb angeregt, mit den Verkehrsverbänden und den beteiligten Verkehrsunternehmen Gespräche über eine Antragstellung gemäß § 150 Abs. 1a SGB IX zu führen.

20.8 Stellungnahme des Ministeriums

Das MAIS hat in seiner Stellungnahme auf die Vielschichtigkeit und Komplexität des Sachverhalts hingewiesen. Es habe seit mehreren Jahren vielfältige Aktivitäten unternommen, um das Erstattungsverfahren zu optimieren.

Eine abschließende Stellungnahme zu den Prüfungsmittelungen sei noch nicht möglich.

Die Einschätzungen des LRH zur Komplexität des Verfahrens und zur Notwendigkeit eines rechtskonformen und landeseinheitlichen Verfahrens zur Festsetzung der Schlusszahlungen würden vom MAIS grundsätzlich geteilt.

¹⁶⁷ § 148 Abs. 6 SGB IX schließt insoweit eine Erstattung auf der Grundlage eines betriebsindividuellen Prozentsatzes gemäß § 148 Abs. 5 SGB IX aus.

Die Beobachtungen der Verkehrszählungen sollten fortgesetzt werden. Diese würden die Voraussetzungen dafür schaffen, in tatsächlicher Hinsicht korrekte Erstattungsbescheide zu erlassen sowie ungerechtfertigte Erstattungsanträge der Verkehrsunternehmen zurückzudrängen. Die Beobachtungen und Prüfungen stellen eine dauerhafte Aufgabe des Landes dar. Die Anbindung dieser Aufgabe an die BR werde unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geprüft.

Die Praxis der Vergangenheit, Schlusszahlungen ohne zumindest stichprobenartige Prüfungen der Verkehrszählungen festzusetzen, sei nicht aufrechtzuerhalten.

Um darüber hinaus weitere Optimierungen zu erreichen, seien Gespräche sowohl mit anderen Bundesländern als auch mit Verkehrsunternehmen erforderlich. Die Ergebnisse dieser Gespräche sollten zunächst abgewartet und ausgewertet werden.

Das MAIS sei allerdings skeptisch, dass der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 148 Abs. 5 SGB IX Vorteile für das Land brächte. In eine erneute fachliche und politische Bewertung sollten auch die Erfahrungen anderer Bundesländer einfließen.

20.9 Zusammenfassung und Empfehlung

Der LRH hat die noch nicht abschließende Stellungnahme des MAIS zur Kenntnis genommen.

Das Verfahren zur Erstattung der Fahrgeldausfälle hat sich seit der letzten Prüfung des LRH nicht wesentlich geändert. Gerade das Verfahren zur betriebsindividuellen Erstattung der Fahrgeldausfälle ist nach wie vor komplex, fehleranfällig, manipulierbar und schwer nachprüfbar.

Dazu hat der LRH angeregt, Überlegungen zu einer Änderung des Erstattungsverfahrens anzustellen und dabei ggf. auch über eine Bundesratsinitiative des Landes NRW auf eine Änderung des SGB IX hinzuwirken.

Die hohe Fehleranfälligkeit hat sich bei den Überprüfungen der Verkehrszählungen der Verkehrsunternehmen durch die Projektgruppe des MAIS bestätigt. Die Berücksichtigung dieser Feststellungen bei den Erstattungsfestsetzungen durch die BR hat bereits für ein Jahr zu einer Einsparung in Höhe von rd. 15 Mio. € für das Land geführt.

Daher sieht der LRH es weiterhin als notwendig und zweckmäßig an, die Verkehrszählungen der Verkehrsunternehmen von Seiten des Landes zu überprüfen und bei festgestellten gravierenden Mängeln entsprechende Konsequenzen zu ziehen.

Zudem sollte das MAIS die künftige Verfahrensweise und Ansiedlung der Projektgruppe prüfen. Neben einer möglichen Personalausweitung in den BR oder der Vereinfachung des Erstattungsverfahrens könnte alternativ dazu das Erstattungsverfahren auch auf eine oder wenige Erstattungsbehörden konzentriert werden.

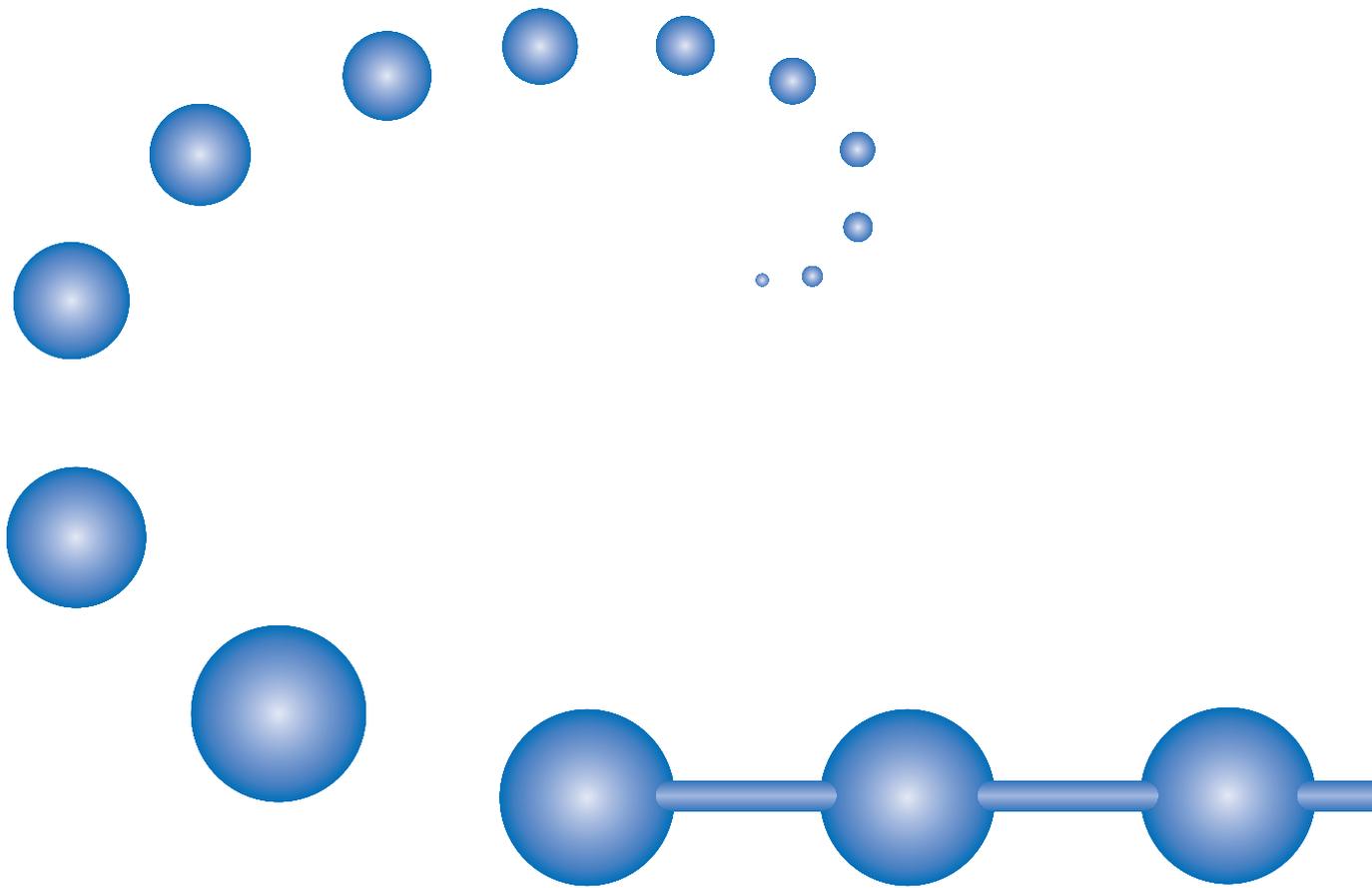
Es sollte erwogen werden, grundsätzlich auf Verkehrszählungen durch unabhängige Dritte umzustellen.

Der LRH hat das MAIS gebeten, den Erlass einer Rechtsverordnung gemäß § 148 Abs. 5 SGB IX unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse erneut zu prüfen.

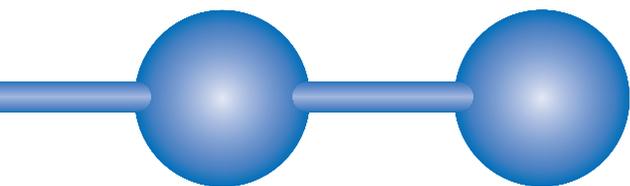
Hinsichtlich der Erstattungsfestsetzungen durch die BR ist der LRH der Auffassung, dass alle Nachweise innerhalb der Antragsfrist gemäß § 150 Abs. 2 Satz 4 SGB IX zu erbringen sind. Daher sollte von vorläufigen Erstattungsfestsetzungen durch die BR abgesehen werden.

Der LRH hat zudem angeregt, mit den Verkehrsverbänden und den beteiligten Verkehrsunternehmen Gespräche über eine Antragstellung gemäß § 150 Abs. 1a SGB IX zu führen.

Der Schriftwechsel dauert an.



Finanzministerium (Epl. 12)



21 Erste Abwicklungsanstalt



Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der „Erste Abwicklungsanstalt“ geprüft.

Er hat festgestellt, dass mit der aktuellen Struktur des Unternehmens erhebliche finanzielle Nachteile im Bereich der Umsatzsteuer einhergehen.

Das Vergütungssystem der Anstalt für ihre Beschäftigten weicht von der in der Finanzbranche üblichen Praxis ab. Es fehlen erfolgs- und leistungsorientierte Gehaltsbestandteile; sie werden zumindest teilweise durch höhere Grundvergütungen kompensiert.

Zur Optimierung des Abwicklungsprozesses hat der Landesrechnungshof insbesondere empfohlen, getroffene Verkaufsentscheidungen genauer zu evaluieren, um den weiteren Abbauprozess zu optimieren. Zudem sollte die Kreditkompetenzordnung der Anstalt mit Blick auf die Rechte des Verwaltungsrats angepasst werden.

21.1 Ausgangslage

Die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) ist eine organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige, teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts innerhalb der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA). Sie wurde auf Grundlage des § 8a des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes¹⁶⁸ im Dezember 2009 mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Der EAA obliegt die Aufgabe, die von der WestLB AG (WestLB) – die seit dem 02.07.2012 unter dem Namen Portigon AG (Portigon) firmiert – übernommenen Vermögensgegenstände und Risikopositionen zur Finanzmarktstabilisierung verlustminimierend abzuwickeln. Das Nominalvolumen der in den Jahren 2009, 2010 und 2012 übertragenen Portfolios betrug in der Summe mehr als 200 Mrd. €. Die EAA gilt nicht als Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitut im Sinne des Kreditwesengesetzes, so dass wesentliche bankaufsichtsrechtliche Anforderungen (z. B. zur Eigenkapitalunterlegung) insoweit keine Anwendung finden. Organe der EAA sind der Vorstand, der Verwaltungsrat und die Trägerversammlung. Die Trägerschaft der EAA entspricht der bis zum 30.06.2012 maßgeblichen WestLB-Eigentümerstruktur:

Tabelle Beteiligungsverhältnisse

Beteiligte der EAA	Anteil in v. H.
Sparkassenverband Westfalen-Lippe	25,03234
Rheinischer Sparkassen- und Giroverband	25,03234
Land Nordrhein-Westfalen	48,20146
Landschaftsverband Rheinland	0,86693
Landschaftsverband Westfalen-Lippe	0,86693
Summe	100,00000

¹⁶⁸ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG) vom 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10.12.2014 (BGBl. I S. 2091).

21.2 Nicht abziehbare Vorsteuer als Aufwand

Die Struktur der EAA ist zurzeit darauf ausgerichtet, lediglich die wesentlichen Steuerungs- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen. Für alle anderen operativen Aufgaben bedient sich die EAA überwiegend externer Dienstleister und hier insbesondere der Portigon, welche in einem erheblichen Umfang Serviceleistungen im Zusammenhang mit der Verwaltung der von der WestLB übertragenen Portfolios erbringt. Da im Zuge der Errichtung der EAA keine Möglichkeit bestanden hatte, entsprechende Arbeitseinheiten aus der WestLB herauszulösen, war die EAA zunächst darauf angewiesen, für die Verwaltung ihrer Portfolios Serviceleistungen der WestLB in Anspruch zu nehmen. Die Serviceleistungen der Portigon führten bei der EAA zu Aufwendungen in Höhe von 328,4 Mio. € für das Jahr 2012 und 318,8 Mio. € für das Jahr 2013. Diese Leistungen unterliegen regelmäßig der Umsatzsteuer in Höhe von 19 v. H. Die EAA ist aufgrund ihrer bankähnlichen Geschäftstätigkeit lediglich eingeschränkt zum Vorsteuerabzug nach den §§ 4 Nr. 8, 15 Abs. 2 des Umsatzsteuergesetzes berechtigt. Insoweit ist die zu entrichtende Umsatzsteuer für die EAA zusätzlicher Aufwand, der die Abwicklungskosten erhöht. Hierdurch entstanden für 2012 Aufwendungen in Höhe von 38,2 Mio. € und für 2013 in Höhe von 44,1 Mio. €.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die EAA auf die hohen Aufwendungen im Zusammenhang mit den nicht abziehbaren Vorsteuerbeträgen hingewiesen und als wesentliche Ursache hierfür die umfangreichen Serviceleistungen der Portigon benannt. Zur Reduzierung dieser Aufwendungen hat der LRH empfohlen, fremdbezogene Leistungen generell dahingehend zu überprüfen, ob eine unternehmensinterne Aufgabenerfüllung in Erwägung gezogen werden könnte.

Die EAA erläuterte in ihrer Stellungnahme, dass bereits im Juli 2014 ca. 70 Beschäftigte der Portigon zur EAA-Gruppe gewechselt seien, so dass für deren Leistungen seitdem keine Umsatzsteuer mehr zu entrichten sei und sich infolgedessen insoweit auch die Vorsteuer-Aufwendungen der EAA reduziert hätten. Durch eine grundsätzliche Verständigung mit der Portigon werde zudem voraussichtlich ab Mitte 2015 eine zusätzliche Minderung der umsatzsteuerbelasteten Aufwendungen erwartet, da weitere Arbeitseinheiten mit ca. 70 bis 100 Beschäftigten in die EAA-Gruppe übernommen werden könnten.

Der LRH hat die mit den eingeleiteten Maßnahmen einhergehenden Einsparungen begrüßt. Er ist der Auffassung, dass die EAA die Bemühungen zur Reduzierung der Vorsteuer-Aufwendungen konsequent weiterverfolgen sollte.

21.3 Personalvergütung

Weit überwiegend erhalten Beschäftigte der Finanzbranche variable Gehaltsbestandteile, sogenannte erfolgsabhängige Bonuszahlungen. Sie dienen neben der Grundvergütung als Motivationsanreiz, der den Erfolg der Beschäftigten individuell honoriert. Die branchenüblichen Bonuszahlungen wurden als Mitverursacher der Finanzmarktkrise zwar allgemein kritisiert, weil zur Bemessung ihrer Höhe oftmals nur kurzfristige und keine nachhaltigen Erfolge herangezogen wurden und somit die Gefahr von Fehlanreizen bestand. Doch ein genereller Verzicht auf variable Gehaltsbestandteile hat sich am Ende nicht durchsetzen können.

Nach den Feststellungen des LRH verzichtet die EAA zwar auf erfolgsabhängige Bonuszahlungen, kompensiert diesen „Nachteil“ aber teilweise durch Zahlung höherer Grundgehälter. Aufgrund der erhöhten Grundgehälter erzielen die Beschäftigten der EAA in ertragsschwachen oder gar verlustbringenden Geschäftsjahren tendenziell eine höhere Vergütung als vergleichbare Beschäftigte anderer Finanzinstitute. Die EAA rechtfertigt die höheren Grundgehälter damit, dass es sich bei ihren Arbeitsplätzen nicht um Dauerarbeitsplätze handele (Abbau bis 2027) und keine allgemeinen, tariflichen, sondern ausschließlich individuelle, leistungsbezogene Gehaltserhöhungen gewährt würden.

Der LRH vermag keine überzeugenden Gründe dafür zu erkennen, erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile nicht zu berücksichtigen. Insbesondere ist der durch § 10 Abs. 2a Satz 2 FMStFG geregelte Ausschluss von variablen Vergütungen nicht einschlägig, da der Finanzmarktstabilisierungsfonds nicht zu mindestens 75 v. H. an der EAA beteiligt ist. Daher hat der LRH gegenüber der EAA zum Ausdruck gebracht, dass seiner Auffassung nach der Verzicht auf erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile nicht zweckdienlich ist. In Anlehnung an die in der Finanzbranche übliche Vergütungspolitik und den damit einhergehenden Zielsetzungen hat der LRH angeregt, das Vergütungssystem der EAA um variable Gehaltsbestandteile zu erweitern. Als Bemessungsgrundlage hält der LRH hierbei zur Vermeidung von Fehlanreizen Parameter für geeignet, die sich an der Entwicklung des Abwicklungserfolgs orientieren.

Die EAA hat im Rahmen ihrer Stellungnahme eine Überprüfung und Anpassung ihres Vergütungsmodells unter Berücksichtigung der vom LRH gegebenen Anregungen in Aussicht gestellt. Entsprechende Maßnahmen würden im Zuge der Abwicklungsplanung 2015 berücksichtigt und könnten im Laufe dieses Geschäftsjahres konkretisiert werden.

Der LRH hat die Ankündigung der EAA, ihre Vergütungspolitik überprüfen und anpassen zu wollen, begrüßt.

21.4 Offenlegung der Organbezüge

Mit dem Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen (Transparenzgesetz)¹⁶⁹ sind unter anderem für Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren Anstalt, Körperschaft und Stiftung des öffentlichen Rechts Vorgaben für eine individualisierte Vergütungsoffenlegung geschaffen worden. Ziel des Gesetzes ist es, dem besonderen Informationsanspruch der Allgemeinheit bei öffentlichen Unternehmen Rechnung zu tragen. Insbesondere bei Unternehmen, bei denen letztlich die Öffentlichkeit das Risiko des unternehmerischen Handelns trägt, kommt den Informationsrechten der Öffentlichkeit ein hoher Stellenwert zu.¹⁷⁰

Der LRH hat festgestellt, dass die EAA in ihren Jahresabschlüssen die Bezüge für ihre Vorstandsmitglieder sowie die Bezüge für ihre Verwaltungsratsmitglieder lediglich als Gesamtbezüge ausgewiesen hat. Auf eine personenbezogene Veröffentlichung der jeweiligen Bezüge wurde insoweit verzichtet. Auch wenn sich

¹⁶⁹ Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande NRW (Transparenzgesetz) vom 17.12.2009 (GV. NRW. 2009 S. 950).

¹⁷⁰ Zur Zielsetzung des Gesetzes siehe Landtag NRW, Drs. 14/10027 vom 27.10.2009, S. 23.

aus dem Transparenzgesetz für die EAA als bundesrechtliche Anstalt des öffentlichen Rechts keine unmittelbare Verpflichtung ergibt, unterstützt der LRH die mit dem Transparenzgesetz grundsätzlich verfolgte Zielsetzung. Er hat daher der EAA empfohlen, zukünftig eine individualisierte Veröffentlichung der Organbezüge vorzunehmen.

Die EAA hat dem LRH mitgeteilt, dass sowohl der Vorstand als auch der Verwaltungsrat der Empfehlung folgten und beide Gremien beschlossen hätten, die Organbezüge ab dem Geschäftsjahr 2014 individuell im Jahresabschluss auszuweisen.

21.5 Kündigungsrechte in der Abwicklungsplanung

Der Abbau der vorhandenen Portfolios erfolgt nach Maßgabe eines Abwicklungsplans, der jährlich fortgeschrieben wird. Er enthält einerseits eine Planung für die vollständige Abwicklung des Vermögens und legt andererseits konkrete Schwerpunkte der Abwicklung für das folgende Geschäftsjahr fest. Zur Abwicklungsplanung bei ausgegebenen Krediten wird unterstellt, dass die Kreditnehmer keine vorzeitigen Rückführungen vornehmen und ihre Kredite durchweg bis zum Ende der ursprünglich vereinbarten Laufzeit halten. Auch bei den von der EAA gehaltenen Schuldverschreibungen wird, unabhängig von etwaigen Kündigungsoptionen der Emittenten, ein Amortisationsprofil bis zur Endfälligkeit angenommen.

Die Prüfung des LRH ergab, dass es im Prüfungszeitraum vorzeitige Kreditrückführungen gab, die im Rahmen der ursprünglichen Kreditvereinbarungen ohne eine Zustimmung seitens der EAA erfolgen konnten. Im Vergleich zur Abwicklungsplanung führten derartige Rückführungen auch zu ungeplanten zusätzlichen Verlusten. Der LRH hat die in der Abwicklungsplanung zugrunde gelegten Annahmen, dass vorzeitige Rückführungen nicht erfolgen, als nicht zweckmäßig angesehen. Zur Verbesserung der Abwicklungsplanung hat er unter anderem empfohlen, das Kündigungsverhalten der Schuldner realitätsnah einzuschätzen. Insbesondere in Fällen, in denen ernsthaft damit zu rechnen ist, dass ein Kreditnehmer ein für ihn ungünstiges Arrangement nicht bis zur ursprünglich vereinbarten Fälligkeit halten wird, erschien es dem LRH nicht angebracht, im Rahmen der Abwicklungsplanung eine Fortführung bis zur Fälligkeit zu unterstellen.

Die EAA erläuterte in ihrer Stellungnahme, dass sie seit dem Abwicklungsplan 2014 zur Modellierung der kundenseitigen vorzeitigen Ablösungen einen sogenannten Prepayment-Vector nutze, der auf den bisher beobachteten außerplanmäßigen Ablösungen basiere. Ferner würden vorhandene Kündigungsrechte in jedem Einzelfall mindestens jährlich in den Entscheidungs- und Überwachungsvorlagen dokumentiert.

Aus Sicht des LRH blieb auch nach der Stellungnahme der EAA unklar, welcher Zusammenhang zwischen den Annahmen im Abwicklungsplan, dass keine vorzeitigen Rückführungen erfolgen, und der Modellierung durch den Prepayment-Vector besteht. Auch erscheint seiner Auffassung nach die diesem Modell zugrunde liegende vergangenheitsbezogene Betrachtung für eine Prognose, ob im Einzelfall künftig mit einer vorzeitigen Rückführung zu rechnen ist, nicht zweckmäßig. Im Hinblick auf die Erläuterungen der EAA zur Dokumentation der Kündigungsrechte hat der LRH klarstellend darauf hingewiesen, dass er diese insoweit nicht in Frage gestellt hatte.

21.6 Entscheidungskompetenz des Verwaltungsrats

Zu den Organen der EAA gehört der Verwaltungsrat, der als Aufsichtsgremium den Vorstand zu beraten und seine Geschäftsführung zu überwachen hat. Die Einbindung des Verwaltungsrats bei Kreditentscheidungen erfolgt auf der Grundlage einer Kompetenzordnung, die die Einbindung weiterer Gremien oder Ebenen innerhalb der EAA definiert. Für den Verwaltungsrat sieht die Kompetenzordnung für den Fall eines abschließenden Verzichts oder Verkaufs eines Kreditarrangements einen Entscheidungsvorbehalt vor, wenn sich eine negative Auswirkung auf die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) von mehr als 10 Mio. € ergibt.

Der LRH hat für die Jahre 2010 bis 2013 die jeweils 25 größten Verkäufe und Rückführungen – bezogen auf ihren GuV-Effekt – geprüft. Nur für einen Verkauf in diesem Zeitraum war die Zustimmung des Verwaltungsrats erforderlich. Vor diesem Hintergrund hat der LRH daher angeregt, den Verwaltungsrat oder zumindest dessen Risikoausschuss häufiger in die Verkaufsprozesse einzubeziehen. Dies könnte z. B. durch eine Herabsetzung der Wertgrenze, ab der dem Verwaltungsrat ein Entscheidungsvorbehalt eingeräumt wird, bewirkt werden.

Die EAA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sowohl der Verwaltungsrat als auch sein Risikoausschuss über die durch den Vorstand getroffenen Entscheidungen umfassend informiert würden und damit in der Lage seien, ihren Aufsichtspflichten nachzukommen. Im Übrigen sei die Kompetenzordnung im Einklang mit dem Verwaltungsrat verabschiedet worden und demzufolge eine Entscheidungskompetenz des Verwaltungsrats erst ab einem negativen GuV-Effekt von mehr als 10 Mio. € vorgesehen. Aus Sicht der EAA gäbe es diesbezüglich keinen weiteren Handlungsbedarf.

Nach Auffassung des LRH ist allerdings auch bei einer regelmäßigen Information des Verwaltungsrats weiter zu besorgen, dass er seiner Beratungs- und Kontrollfunktion im Hinblick auf die Abwicklungstätigkeit der EAA nicht in ausreichendem Umfang nachkommen kann. Der LRH hat die Prüfung jedoch insoweit gegenüber der EAA für erledigt erklärt und seine Empfehlung, die Kompetenzordnung entsprechend anzupassen, gegenüber dem für die Beteiligung an der EAA zuständigen Finanzministerium des Landes NRW (FM) weiterverfolgt.

Das FM hat hierzu mitgeteilt, dass der Vorsitzende des Verwaltungsrats beabsichtige, den Umfang der Beratungs- und Überwachungskompetenzen des Verwaltungsrats in einer der nächsten Sitzungen zu erörtern.

21.7 Evaluierung von Verkaufsentscheidungen

Neben der grundsätzlichen Abwicklungsstrategie, Vermögenspositionen planmäßig entsprechend ihrer ursprünglich vereinbarten Fälligkeit auslaufen zu lassen, verkauft die EAA auch Positionen vor ihrer Fälligkeit. Ein vorzeitiger Verkauf kommt für die EAA regelmäßig in Betracht, wenn der erzielbare Veräußerungserlös einer Position die Summe aus ihrem Buchwert und dem Kapitalwert der künftigen Zahlungsströme (d. h. der bis zur Fälligkeit erwarteten und auf den Verkaufszeitpunkt abgezinsten Erträge und Kosten) übersteigt oder aber zumindest erreicht. Unabhängig hiervon werden von der EAA auch solche Positionen vorzeitig verkauft,

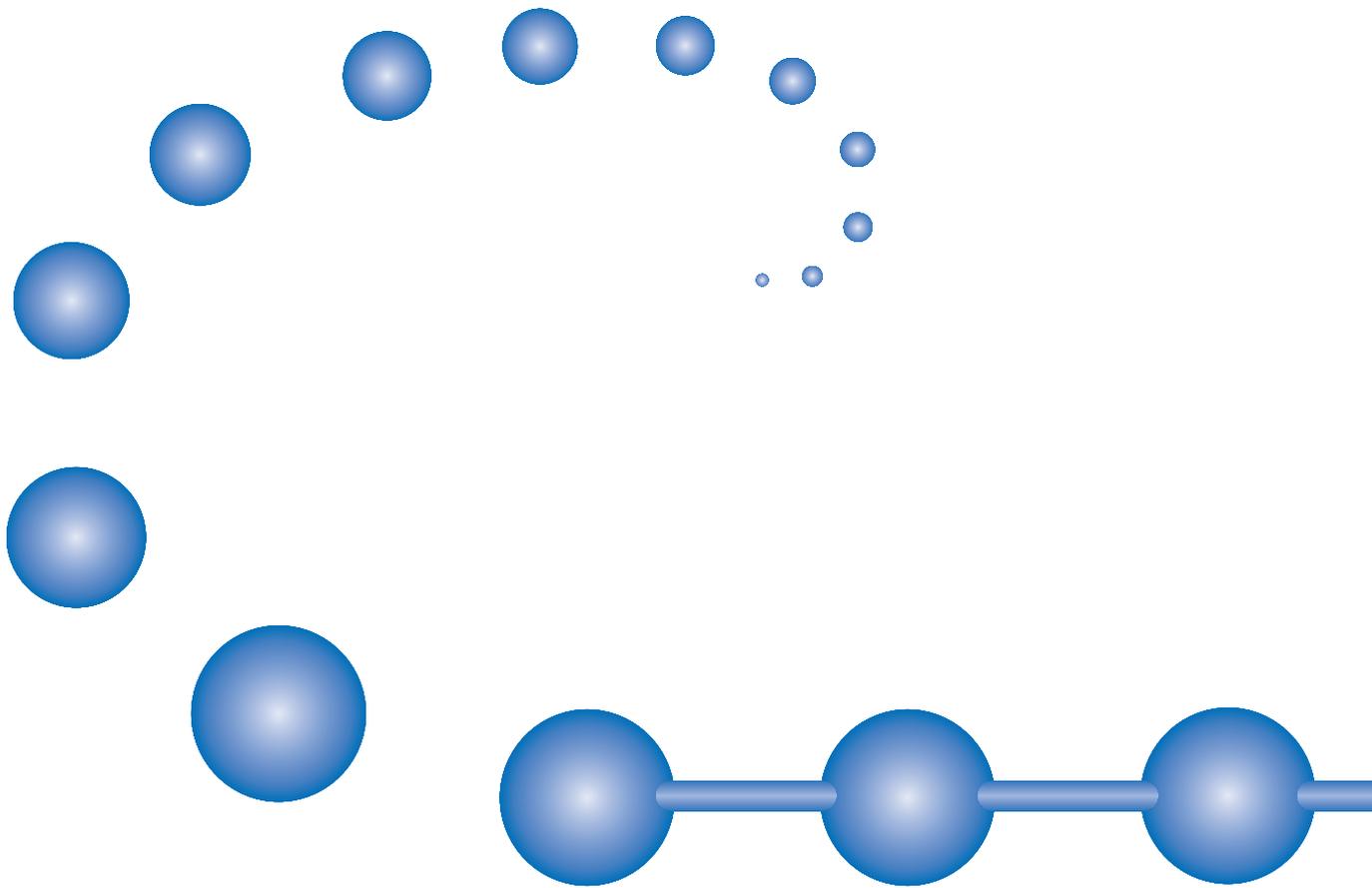
bei denen der Veräußerungserlös die Summe aus dem Buchwert und dem Kapitalwert der künftigen Zahlungsströme nicht erreicht, aber die EAA die künftige Wertentwicklung der Position so einschätzt, dass das weitere Halten vermutlich zu einem höheren Verlust führen würde. Um das Risiko eines künftigen höheren Verlustes auszuschließen, realisiert die EAA bei solchen Veräußerungen unmittelbar einen mutmaßlich geringeren Veräußerungsverlust. Für die Veräußerungsentscheidung ist die Einschätzung der Wertentwicklung der in Rede stehenden Position von ausschlaggebender Bedeutung. Bei der Entscheidung fällt der Abwicklungszeitraum günstig ins Gewicht. Er sieht einen Planungshorizont bis 2027 vor und bietet damit die Option, auf ein verbessertes Marktumfeld zu warten.

Der LRH hat im Zuge seiner örtlichen Erhebungen verschiedene Verkäufe der EAA daraufhin untersucht, ob die EAA seinerzeit die künftige Wertentwicklung zutreffend eingeschätzt und auf dieser Grundlage einen günstigen Verkaufszeitpunkt gewählt hat. Hierbei zeigte sich, dass rückblickend in einzelnen Fällen der Verkaufszeitpunkt nicht optimal gewählt wurde und somit ein weiteres Halten der betroffenen Position wirtschaftlich vorteilhafter gewesen wäre. Da der Frage, ob und ggf. zu welchem Zeitpunkt ein vorzeitiger Verkauf einer Position angestrebt werden sollte, eine wesentliche Bedeutung zukommt, hat der LRH der EAA empfohlen, ihre Verkaufsentscheidungen umfassend und fortlaufend im Wege einer nachträglichen Evaluierung zu analysieren. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse über die Qualität der bisherigen Entscheidungen könnten sodann bei künftigen Entscheidungsfindungen einbezogen werden und somit zu einer Optimierung des Abwicklungsprozesses beitragen.

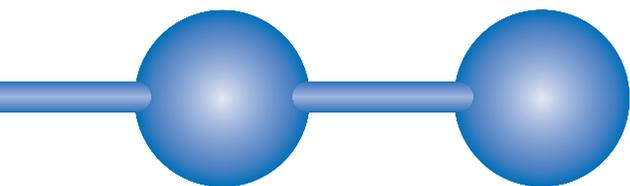
Die EAA entgegnete in ihrer Stellungnahme zunächst, dass eine umfassende Evaluierung der Verkaufsentscheidungen, wie sie vom LRH empfohlen wird, im Bankensektor unüblich sei. Dies vorausgeschickt, seien bereits von der EAA durchgeführte sogenannte Post-Mortem-Analysen als Besonderheit anzusehen. Sie führten zu Erkenntnissen aus der Marktpreisentwicklung zwischen dem Verkaufszeitpunkt und dem Beginn des Folgejahres und würden für die Optimierung künftiger Verkaufsprozesse nutzbar gemacht. Abschließend wies die EAA jedoch darauf hin, dass sie die Überlegungen des LRH aufgreifen und ihre Post-Mortem-Analysen insoweit überprüfen werde.

Der LRH hat die in Aussicht gestellte Überprüfung der Post-Mortem-Analysen zustimmend zur Kenntnis genommen. Seiner Auffassung nach sollte eine Evaluierung der Verkaufsentscheidungen nicht nur die kurzfristige, sondern auch die mittel- bis langfristige Marktpreisentwicklung nach einem Verkauf einbeziehen. Der gegenwärtig im Rahmen der Post-Mortem-Analysen berücksichtigte kurze Beobachtungszeitraum bis zum Beginn des Folgejahres ist als nicht optimal anzusehen. Er berücksichtigt nicht in ausreichendem Maße den langfristigen Abwicklungszeitraum bis zum Jahr 2027 und die sich hieraus ergebende Möglichkeit, auf ein günstigeres Marktumfeld warten zu können. Dem seitens der EAA vorgebrachten Argument, dass eine solche Evaluierung im Bankensektor unüblich sei, hat der LRH mit Hinweis auf das abweichende Geschäftsmodell der EAA widersprochen. Im Unterschied zu einer Bank, deren Geschäftsmodell primär auf dem Neugeschäft gründet, obliegt der EAA nämlich ausschließlich die Aufgabe, die übernommenen Vermögenspositionen wertschonend abzuwickeln.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



**Ministerium für
Wirtschaft, Energie, Industrie,
Mittelstand und Handwerk
(Epl. 14)**



22 Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH



Das Land ist seit 40 Jahren an der Koelnmesse GmbH zu 20 vom Hundert beteiligt. Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln die Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH geprüft und festgestellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes nicht (mehr) vorliegen. Er sieht vor diesem Hintergrund keinen Raum, die Beteiligung an der Koelnmesse GmbH weiterhin zu halten.

Der Landesrechnungshof hat das beteiligungsverwaltende Wirtschaftsministerium auch gebeten zu überprüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die gleich hohe Beteiligung des Landes an der Messe Düsseldorf GmbH noch gegeben sind.

22.1 Ausgangslage

Das Land ist seit 1975 sowohl an der Koelnmesse GmbH¹⁷¹ als auch an der Messe Düsseldorf GmbH¹⁷² zu je 20 v. H. beteiligt¹⁷³. Die Beteiligungsverwaltung obliegt dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH).

Hauptgesellschafter der Koelnmesse GmbH mit einem Stammkapital von 51,2 Mio. € ist mit einem Anteil von 79,075 v. H. die Stadt Köln. Die Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Köln hält 0,725 v. H., die restlichen Anteile von zusammen 0,2 v. H. halten die Handwerkskammer zu Köln sowie zwei Wirtschaftsverbände aus Köln.

In der gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln durchgeführten Prüfung ist der Landesrechnungshof (LRH) den Fragen nachgegangen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH (weiterhin) gegeben sind und wie das MWEIMH seine Aufgaben als Beteiligungsverwaltung wahrnimmt. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Koelnmesse GmbH war nicht Gegenstand der Prüfung.

22.2 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

22.2.1 Beteiligungsvoraussetzungen

Nach § 65 Landeshaushaltsordnung (LHO) soll sich das Land an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht

171 Damals Messe- und Ausstellungsgesellschaft mbH Köln, Köln.

172 Damals Düsseldorfer Messegesellschaft mbH NOWEA, Düsseldorf.

173 Seit dem Jahr 1998 werden die Anteile des Landes an den Messen über die landeseigene Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH, Düsseldorf, gehalten.

besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Die Überprüfung, ob die Voraussetzungen des § 65 LHO (noch) vorliegen, gehört zu den Daueraufgaben der Beteiligungsverwaltung.

Ausschlaggebende Gründe für das Eingehen der Beteiligungen an den eingangs genannten Messegesellschaften waren, die Bedeutung der Messen in Köln und Düsseldorf zu erhalten und die internationale Attraktivität beider Messeplätze sicherzustellen, den Veranstaltungsrahmen dieser beiden Messen aufeinander abzustimmen und Einfluss auf die Ausstellungskapazität zu nehmen. Das Land beabsichtigte, mit seiner Beteiligung auf die Geschäftspolitik der Messegesellschaften in Köln und Düsseldorf nachhaltig einzuwirken.¹⁷⁴

22.2.1.1 Kooperation

Aus den vorgelegten Unterlagen der Beteiligungsverwaltung geht hervor, dass das Land sich stets um eine stärkere Kooperation und Koordination der beiden Messegesellschaften Köln und Düsseldorf bemüht hat. Die angestrebte „Scharnierfunktion“ des Landes zwischen den Messegesellschaften Köln und Düsseldorf konnte auch nach über 35 Jahren nicht erreicht werden. Obwohl über viele Jahre hinweg das Wirtschaftsministerium selbst zu der Erkenntnis gelangt ist, dass die kapitalmäßige Beteiligung hierfür nicht ausreicht, hat es daraus keine Konsequenzen gezogen. Auch die öffentlichen Appelle des Wirtschaftsministers zu den Messen Köln und Düsseldorf im Juni 2013: „Bitte kooperiert, damit ihr gemeinsam an der Spitze bleibt. Da muss viel mehr an Zusammenarbeit passieren“¹⁷⁵, zeigen, dass die gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten mit einer kapitalmäßigen Beteiligung von 20 v. H. offenkundig nicht ausreichen, die mit der Beteiligung verfolgten Ziele des Landes umzusetzen.

Die fehlende Kooperation zeigt sich auch im Auslandsgeschäft. Sowohl die Koelnmesse GmbH als auch die Messe Düsseldorf GmbH haben eigene Tochtergesellschaften an den Standorten Tokio, Chicago, Singapur und Hongkong. Beide Messegesellschaften sehen sich offenkundig in einem unmittelbaren internationalen Wettbewerb. Eine Bündelung der Interessen beider Messegesellschaften im Ausland ist nicht feststellbar und nach Angaben der Beteiligungsverwaltung von den Messegesellschaften auch nicht gewollt. So habe die Messe Köln einen Zugang zum russischen Markt gesucht, über den die Messe Düsseldorf bereits verfügt habe. Zu einer Kooperation sei es jedoch nicht gekommen. Anstelle einer Zusammenarbeit mit der Messe Düsseldorf versuche die Koelnmesse GmbH daher Kooperationen mit anderen Messegesellschaften außerhalb von NRW.

Als einzige Kooperation waren die beiden Messegesellschaften Köln und Düsseldorf gemeinsam an der CIDEX Trade Fairs Pvt. Ltd., Neu-Delhi/Indien beteiligt. Diese Kooperation wurde im Jahre 2007 beendet. Der Anteil der Koelnmesse GmbH wurde an die Messe Düsseldorf GmbH veräußert. Das Land hat dem Verkauf zugestimmt; die Koelnmesse GmbH hat in Indien ein eigenes Engagement begründet.

Trotz seiner Gesellschafterstellung in beiden Messen vermochte das Land bislang eine Kooperation beider Messen nicht zu erreichen.

¹⁷⁴ Anlage 36 und 37 der Vorlage des Finanzministeriums vom 15.10.1976 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW – Landtags-Vorlage 8/515.

¹⁷⁵ Interview des Kölner Stadt-Anzeigers mit Wirtschaftsminister Garrelt Duin, abgedruckt am 27.06.2013.

22.2.1.2 Wirtschafts- und strukturpolitischer Nutzen der Messegesellschaft

Das MWEIMH hat im Rahmen seiner gesetzlich vorgeschriebenen Unterrichtungen zum Landesinteresse an der Beteiligung an der Koelnmesse GmbH gegenüber dem LRH wiederholt ausgeführt:

„Der leistungsfähige und exportorientierte Wirtschaftsstandort braucht anerkannte Messeplätze. Messen sind ein wichtiges Marketing-Instrument und Informationsforum für die Wirtschaft. Sie stärken die Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, binden Kaufkraft und sind selbst wichtige Arbeitgeber. Mit der Beteiligung des Landes an der Koelnmesse kommt das Interesse der Landesregierung zum Ausdruck, Nordrhein-Westfalen als Messeland und weltoffenen Wirtschaftsstandort mit einem guten Investitionsklima bekannt zu machen. Die Koelnmesse hat mit ihren internationalen Messen und Veranstaltungen einen hohen strukturpolitischen Nutzen. An der Sicherung ihrer Existenz und Wettbewerbsfähigkeit besteht folglich ein herausragendes öffentliches Interesse.“

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung wiederholt betont, dass er die Bedeutung der Messen Köln und Düsseldorf für den Wirtschaftsstandort NRW und die Bedeutung der Messewirtschaft für das Land nicht bezweifelt. Das Ministerium hat die Bedeutung der Messen an sich mit ihrem Nutzen für NRW und für alle Marktteilnehmer und ihren sozioökonomischen Effekten herausgestellt. Es konnte dem LRH jedoch nicht darlegen, wie die Minderheitsbeteiligung des Landes i. H. v. 20 v. H. zu den vom Ministerium genannten Zielen beigetragen hat. Das Ministerium hat keine Kriterien festgelegt, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden soll. Das Ministerium hat offen gelassen, mit welchen gesellschaftsrechtlichen Mitteln diese Ziele verfolgt und mit der Minderheitsbeteiligung des Landes erreicht werden können. Da ein Soll-Ist-Abgleich nicht vorgenommen werden kann, fehlt es an einer Voraussetzung, die Beteiligung zu steuern und zu kontrollieren.

22.2.1.3 Alternativen zur kapitalmäßigen Beteiligung

Der LRH hat nicht festgestellt, dass eine Alternativbetrachtung zur kapitalmäßigen Beteiligung angestellt wurde. Nach § 65 LHO soll sich das Land an einem privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Dies verlangt eine Prüfung, ob ein Tätigwerden des Landes in weniger bindender Form als einer kapitalmäßigen Beteiligung ausreichen würde.

An den Messegesellschaften Essen und Dortmund ist das Land kapitalmäßig nicht beteiligt. Einfluss auf die Messen nimmt das Land durch laufende Kontakte sowie durch wiederkehrende Messegespräche auf Ministeriebene mit den Geschäftsführungen aller Messegesellschaften.

Das Wirtschaftsministerium ist Anfang des Jahres 2011 im Zusammenhang mit der Diskussion um die Messe Essen zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Kapitalzufuhr an die Messe allenfalls durch eine Beteiligung des Landes darstellbar wäre. Eine Beteiligung unterhalb der Sperrminorität¹⁷⁶ habe sich bei den anderen

¹⁷⁶ Mit Sperrminorität bezeichnet man die Möglichkeit einer Minderheit, bei Abstimmungen einen bestimmten Beschluss zu verhindern.

beiden Messen allerdings als unbefriedigend herausgestellt. Die Beteiligungen des Landes bei den Messen in Düsseldorf und Köln mit 20 v. H. seien zu gering, um strategische und konzeptionelle Inhalte durchzusetzen. Eine kapitalmäßige Beteiligung des Landes an der Messegesellschaft Essen wurde nicht weiterverfolgt.

Das Land hat als Engagement bei der Messe Essen angeboten, sich personell und strukturell einzubringen und damit an der Ertüchtigung und Weiterentwicklung der Messe mitzuwirken. Auch hierdurch wird deutlich, dass die Interessen des Landes ohne eine kapitalmäßige Beteiligung an Messegesellschaften umgesetzt werden können.

22.2.1.4 Aufsichtsrat

Bei der Koelnmesse GmbH ist seit dem Jahr 2008 ein Aufsichtsrat nach den Bestimmungen des Drittelbeteiligungsgesetzes¹⁷⁷ eingerichtet. Von den 21 Mitgliedern des Aufsichtsrats werden sieben Mitglieder von den Arbeitnehmern gewählt. Von den restlichen 14 Mitgliedern werden elf von der Stadt Köln, zwei vom Land und ein Mitglied von der IHK zu Köln entsandt.

Entsprechend der kapitalmäßigen Beteiligung stehen dem Land drei Sitze im Aufsichtsrat zu. Da die Stadt Köln auf einer Mehrheit im Aufsichtsrat bestand, verzichtete das Land auf einen seiner Sitze zugunsten der IHK zu Köln, damit diese ab 2008 weiterhin – trotz ihres nur geringen Gesellschaftsanteils von 0,725 v. H. – im Aufsichtsrat vertreten bleiben konnte.

Für den LRH ist der Verzicht des Landes auf eines der ihm zustehenden drei Aufsichtsratsmandate ein wichtiges Indiz, dass das Land die Durchsetzung seiner Interessen bei Abstimmungen ohnehin als begrenzt ansieht.

22.2.1.5 Wirtschaftsbeirat

Die Koelnmesse GmbH hat einen Wirtschaftsbeirat gebildet, der die Aufgabe hat, den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung zu beraten. Eine operative oder überwachende Tätigkeit steht ihm nicht zu. Das Land hat sich dazu entschlossen, keinen Vertreter in den Wirtschaftsbeirat zu entsenden. Das Land hat keine Niederschriften über die Ergebnisse der Sitzungen des Wirtschaftsbeirats und hält dies auch nicht für erforderlich.

Der LRH hat bei der Koelnmesse GmbH die Niederschriften eingesehen und festgestellt, dass die Sitzungen des Wirtschaftsbeirats insbesondere von den städtischen Vertretern und der Geschäftsführung der Koelnmesse GmbH dazu genutzt wurden, die Attraktivität des Standorts Köln und die Entwicklungspotenziale den Vertretern der an den Messe- und Ausstellungsveranstaltungen beteiligten Wirtschaftskreise darzustellen. Thematisiert wurden u. a. die Entwicklung des Messestandorts Köln und mögliche Abwanderungen von Veranstaltern zu anderen Messestandorten.

Die Chancen und Möglichkeiten, den Wirtschaftsbeirat als Kommunikationsplattform zu nutzen, hat das Land nicht wahrgenommen.

¹⁷⁷ Nach dem Drittelbeteiligungsgesetz muss der Aufsichtsrat in Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern zu einem Drittel aus Arbeitnehmervertretern bestehen.

22.2.2 Tochtergesellschaften der Koelnmesse GmbH

Die Koelnmesse GmbH war zum Zeitpunkt der Erhebungen an den beiden inländischen Gesellschaften Koelnmesse Ausstellungen GmbH (zu 100 v. H.) und KölnKongress GmbH (zu 49 v. H.) sowie an ausländischen Tochtergesellschaften in Mailand, Peking, Tokio, Chicago, Singapur, Hongkong und Bangkok (zu jeweils 100 v. H.) und an der ausländischen Tochtergesellschaft in Mumbai wesentlich (zu 75 v. H.) beteiligt. Im Aufsichtsrat der Koelnmesse Ausstellungen GmbH hat das Land einen Sitz, bei den übrigen Tochtergesellschaften ist es in keinem Überwachungsorgan vertreten.

22.2.2.1 KölnKongress GmbH

Gesellschafterinnen der KölnKongress GmbH sind mit einem Anteil von 51 v. H. die Stadt Köln und mit einem Anteil von 49 v. H. die Koelnmesse GmbH. Unternehmensgegenstand der im Jahr 1994 gegründeten KölnKongress GmbH ist u. a. der Betrieb, die Vermarktung und die Nutzung im Besitz der Gesellschafter befindlicher Veranstaltungsobjekte.

Seit dem Jahr 1994 besteht zwischen der Gesellschafterin Stadt Köln und der KölnKongress GmbH eine Organschaft. Die KölnKongress GmbH hat als Organ-gesellschaft ihren Jahresüberschuss vollständig an die Stadt Köln abzuführen. Im Gegenzug hat die Stadt Köln als Organträgerin den entstehenden Jahresfehlbetrag auszugleichen, soweit dieser nicht durch freie Rücklagen ausgeglichen werden kann.

Der Aufsichtsrat der KölnKongress GmbH besteht aus neun Mitgliedern. Der Gesellschaftsvertrag sieht für die Stadt Köln fünf und für die Koelnmesse GmbH vier Aufsichtsratsmitglieder vor. Tatsächlich entsendet die Stadt Köln jedoch sieben und die Koelnmesse GmbH zwei Aufsichtsratsmitglieder. Stichhaltige Gründe für diese Verfahrensweise konnte die Geschäftsführung der Koelnmesse GmbH gegenüber dem LRH nicht angeben. Die vom Gesellschaftsvertrag abweichende Besetzung des Aufsichtsrats sei historisch gewachsen.

Der LRH hat die Jahresabschlüsse der KölnKongress GmbH für die Jahre 2010 und 2012 bei der Koelnmesse GmbH eingesehen und dabei festgestellt, dass die KölnKongress GmbH sowohl messeaffine als auch nicht messeaffine Veranstaltungsobjekte betreibt. Dabei tragen die positiven Ergebnisse der messeaffinen Sparten erheblich zu einer Verringerung der Jahresfehlbeträge der KölnKongress GmbH bei, welche durch die Bewirtschaftung der übrigen, im überwiegenden Interesse der Stadt Köln betriebenen – nicht messeaffinen – Veranstaltungsobjekte entstehen. Ein Gremienvertreter des Landes hat diesen Sachverhalt problematisiert, konnte jedoch nichts verändern.

Die Beteiligungsverwaltung hat sich über Jahre hinweg nicht mit der KölnKongress GmbH befasst. Der LRH hat im Hinblick auf die mittelbare Beteiligung die Frage aufgeworfen, ob die Beteiligung an der KölnKongress GmbH dem Gesellschaftszweck der Koelnmesse GmbH dient.

22.2.2.2 Ausländische Tochtergesellschaften

Für die Geschäftsführung der Koelnmesse GmbH hat die Internationalisierung des Geschäfts eine hohe Priorität. Sie sieht hierin ein erhebliches Wachstumspotenzial. Der LRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Beteiligungsverwaltung über keine Gesellschaftsverträge und Jahresabschlüsse zu den einzelnen ausländischen Tochtergesellschaften verfügt. Auch die Koelnmesse GmbH konnte dem LRH bei den örtlichen Erhebungen Gesellschaftsverträge nicht vollständig vorlegen.

22.2.3 Ergebnis

Das Ministerium konnte nicht nachvollziehbar darlegen, warum es einer kapitalmäßigen Beteiligung des Landes von 20 v. H. bedarf. Der LRH sieht vor diesem Hintergrund keinen Raum, die Beteiligung an der Koelnmesse GmbH weiterhin zu halten. Er hält es auch für erforderlich, dass die Beteiligungsverwaltung überprüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes an der Messe Düsseldorf GmbH noch gegeben sind.

22.3 Beantwortungsverfahren

Das MWEIMH hat in seinen Stellungnahmen wiederholt die herausragende Bedeutung der Messegesellschaften für den Wirtschaftsstandort NRW angeführt. Der LRH hat diese nie in Abrede gestellt.

Nach Angaben des MWEIMH gelten die Argumente für das wichtige Landesinteresse an der Messebeteiligung seit 1974 unverändert fort. Es gehöre nach wie vor zur Messepolitik des Landes, die Wettbewerbsfähigkeit seiner Messeplätze gegenüber den Messeplätzen außerhalb des Landes NRW zu stärken und eine potenziell ruinöse Konkurrenz zwischen Köln und Düsseldorf zu verhindern. Nach Ansicht des MWEIMH „lässt sich die Rechtfertigung der Landesbeteiligung über den Erfolg der Messe und seiner Effekte auf die nordrhein-westfälische Wirtschaft ableiten, die zudem auch Grundlage der Steuerung der Beteiligung ist“. Angesichts der positiven Effekte der beiden Messegesellschaften auf die Wirtschaft und den Standort des gesamten Landes sei es unbillig, die Messegesellschaften allein von den Städten tragen zu lassen.

Das MWEIMH hat weiter vorgetragen, das Land habe die Geschäftspolitik über die Gesellschaftertätigkeit und die Vertreter des Landes in den Entscheidungsgremien seit Jahrzehnten auch als Minderheitsgesellschafter maßgeblich mitgestaltet und dauerhaft Einfluss auf die Entscheidungsprozesse im Landesinteresse nehmen können. Das Land setze innerhalb und außerhalb der Beratungs- und Entscheidungsgremien seine gesellschaftsrechtliche Position und fachliche Expertise zum Wohle der Koelnmesse GmbH ein und nehme damit Einfluss auf die Willensbildung. Damit nehme das Land bereits, wie in der Praxis allgemein üblich, im Vorfeld von formalen Abstimmungen Einfluss auf Entscheidungen des Unternehmens.

Schließlich hat das Ministerium vorgetragen, dass sich das Land durch den Verkauf seiner Messebeteiligungen seiner wirtschafts- und messepolitischen Verant-

wortung entledigen und zur Verschärfung der Städtekonkurrenz beitragen würde. In einem harten internationalen Wettbewerb um die Ausrichtung von Messeveranstaltungen sei die damit verbundene Wirkung für die hiesigen Messestandorte verheerend und mit Blick auf die messepolitischen Grundsätze und Ziele des Landes das völlig falsche Signal.

Der LRH hat diesen Einschätzungen aufgrund seiner Feststellungen widersprochen. Er hat darauf hingewiesen, dass sich das nach § 65 LHO erforderliche wichtige Interesse auf die Zielerreichung durch die in Rede stehende Beteiligung beziehen müsse. Hier aber hat das Ministerium nicht dargelegt, wie die Minderheitsbeteiligung des Landes zur Erreichung der von ihm genannten allgemeinen wirtschafts- und messepolitischen Ziele beigetragen hat. Den vom MWEIMH vorgetragenen kausalen Zusammenhang zwischen der kapitalmäßigen Landesbeteiligung und den wirtschaftsfördernden Effekten hat das Ministerium nicht durch Fakten belegt. Ebenso wenig hat es sich dazu geäußert, ob sich die angeführten Ziele nicht durch andere Maßnahmen besser und wirtschaftlicher erreichen ließen.

Im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten des Landes aufgrund der Beteiligung hat der LRH darauf hingewiesen, dass, wann immer die Interessen des Landes von denen des kommunalen Gesellschafters divergierten, das Land aufgrund der Mehrheitsverhältnisse seine Interessen nicht durchsetzen konnte. Der LRH hat das MWEIMH an seine eigenen Ausführungen von Anfang 2011 erinnert, nach denen die Beteiligungen des Landes bei den Messen in Düsseldorf und Köln mit 20 v. H. zu gering sind, um strategische und konzeptionelle Inhalte durchzusetzen. Die geltend gemachten Einflussmöglichkeiten im Vorfeld formaler Abstimmungen hat das Land nicht konkretisiert und/oder durch Beispiele belegt.

Im Hinblick auf die Auswirkungen einer möglichen Veräußerung der Beteiligung hat der LRH dem MWEIMH erwidert, dass der Fortbestand der Messegesellschaft und ihre weitere Entwicklung nach seinen Feststellungen nicht von der Minderheitsbeteiligung des Landes abhängen. Es sei auch nicht erkennbar, dass sich die Geschäftspolitik der Messegesellschaft zum Nachteil des Landes verändern werde, wenn das Land aus dem Gesellschafterkreis ausscheide.

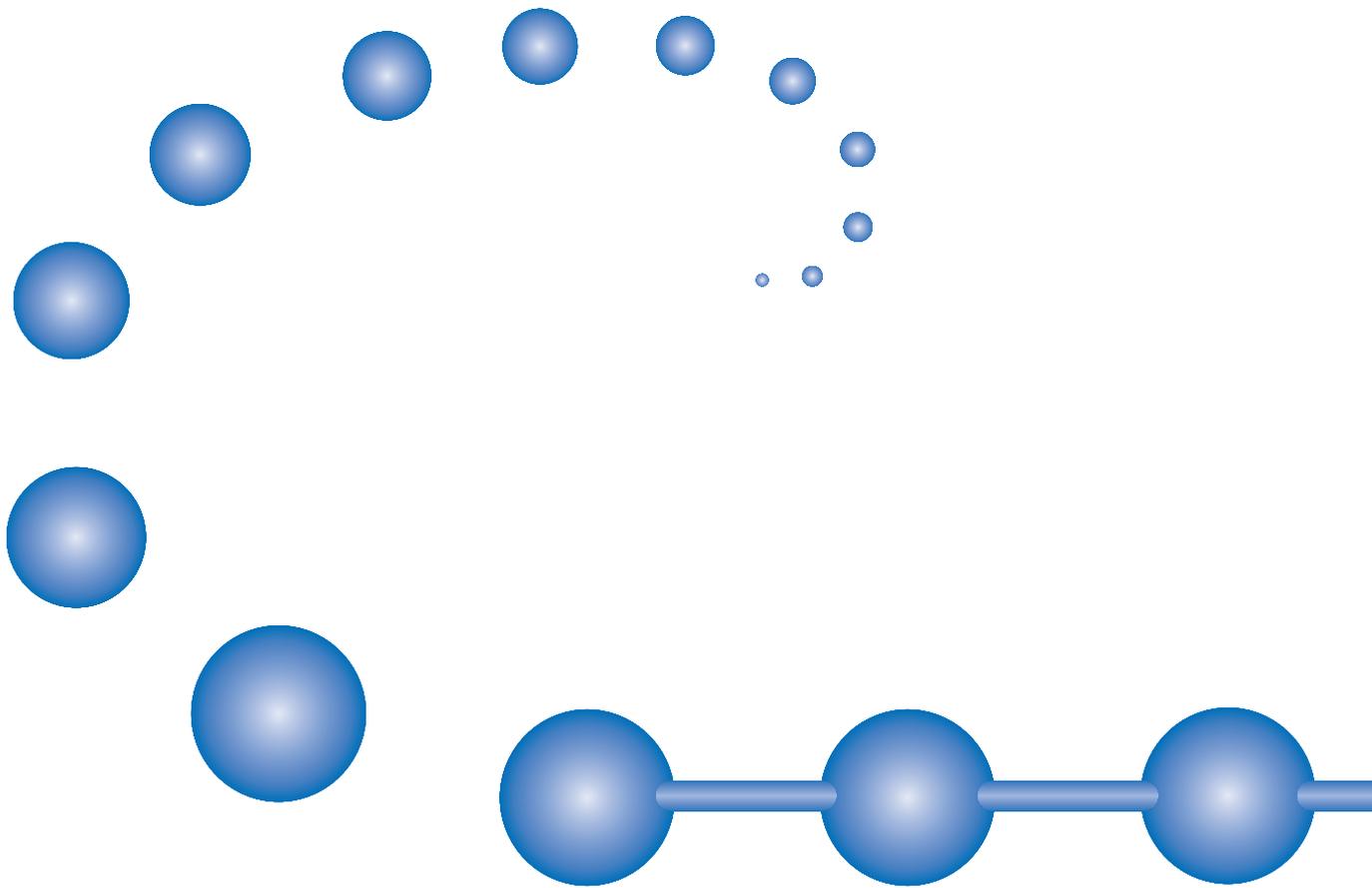
Das Ministerium hält an dem Verzicht auf eines der drei Aufsichtsratsmandate des Landes zugunsten der IHK zu Köln im Hinblick auf deren Bedeutung fest. Sie vertrete rd. 145.000 Unternehmen aus Köln und den angrenzenden Kreisen und Städten. Im Ergebnis solle die Wirtschaft aus der Region an der Ausrichtung der Messegesellschaft aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Region beteiligt werden und die besondere wirtschaftliche Expertise in den Aufsichtsrat einbringen. Nach Auffassung des LRH muss auch die Stadt Köln als Hauptgesellschafterin ein Interesse am Aufsichtsratsmandat der IHK zu Köln haben. Eine stichhaltige Begründung, warum dies zu Lasten des Gesellschafters Land erfolgen musste, hat das MWEIMH nicht dargelegt.

Zur KölnKongress GmbH hat das Ministerium angegeben, das Land strebe an, zukünftig einen eigenen Vertreter in den Aufsichtsrat der KölnKongress GmbH zu entsenden, um stärkeren Einfluss auf die strategische Ausrichtung dieser Gesellschaft zu nehmen. Diese Vorgehensweise wird dem Anliegen des LRH nicht gerecht. Es bleibt festzuhalten, dass die KölnKongress GmbH die Verluste kommunaler Veranstaltungsstätten auffängt.

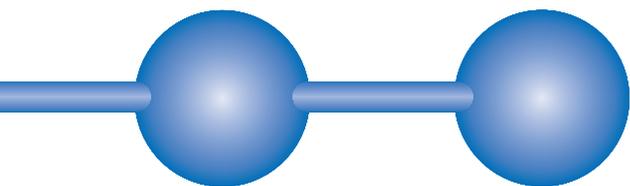
Zur Kooperation und Abstimmung beider Messegesellschaften vor allem im Auslandsgeschäft hat das MWEIMH in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass Optimierungsbedarf gesehen werde. Im Jahr 2014 sei daher vom Aufsichtsrat der Koelnmesse GmbH ein Ausschuss „Internationalisierung“ eingerichtet und ein Landesvertreter in dieses Gremium entsandt worden. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass auch hier gegen die Interessen der kommunalen Hauptgesellschafterin Stadt Köln Landesinteressen nicht durchgesetzt werden können.

Im Ergebnis hält der LRH daran fest, dass vor dem Hintergrund seiner Feststellungen kein Raum besteht, die Beteiligung an der Koelnmesse GmbH weiterhin zu halten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



23 Finanzaufsicht in den Spielbanken



Die Spielbanken unterliegen in Nordrhein-Westfalen der Finanzaufsicht durch die Finanzverwaltung. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe sind in den vier Spielbanken des Landes fast 100 Bedienstete der Finanzverwaltung betraut.

Der Landesrechnungshof hat die Organisation und Durchführung der Finanzaufsicht untersucht. Er ist der Ansicht, dass den gesetzlichen Vorgaben auch mit merklich weniger Personal nachgekommen werden kann.

Das Finanzministerium hat zur Prüfung der Umsetzung der Vorschläge des Landesrechnungshofs eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der Bedienstete des Finanzministeriums, der Oberfinanzdirektion sowie der für die Spielbanken zuständigen Finanzämter vertreten sind.

23.1 Allgemeines

In NRW werden zurzeit vier Spielbanken betrieben. Die Spielbank Aachen wurde im Jahr 1976, die Spielbank Bad Oeynhausen im Jahr 1980, die Spielbank Hohensyburg im Jahr 1985 und die Spielbank Duisburg im Jahr 2002 eröffnet. Die Landesregierung hat im Jahr 2013 entschieden, dass eine fünfte Spielbank in Köln errichtet und betrieben werden darf.

Alle vier Spielbanken bieten mit dem Kleinen Spiel das Automatenspiel sowie das Große Spiel an. Das Große Spiel umfasst American Roulette, Black Jack und Poker. In einer Spielbank werden darüber hinaus noch Französisches Roulette und Baccara angeboten.

23.2 Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Spielbanken

Für das Glücksspiel in NRW bildet der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland die Rechtsgrundlage. Seit dem 01.07.2012 gelten die Regelungen des Gesetzes zum „Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland“. Die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen sind gesetzlich geregelt.¹⁷⁸ Im Spielbankgesetz NRW (SpielbG NRW) sind Einzelheiten zu Zulassung und Betrieb der Spielbanken festgelegt.¹⁷⁹

Mit der aktuellen Rahmenerlaubnis aus Dezember 2012 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW der Westdeutschen Spielbanken GmbH u. Co. KG (Spielbankbetreiberin) gestattet, in NRW bis zu fünf Spielbanken zu betreiben. Gleichzeitig wurde der Spielbankbetreiberin für jede der vier bestehenden Spielbanken eine Betriebserlaubnis erteilt.

¹⁷⁸ Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 13.11.2012 (GV. NRW. 2012 S. 524).

¹⁷⁹ Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. 2012 S. 524).

23.3 Finanzaufsicht in den Spielbanken

Die Aufgaben der Finanzverwaltung im Rahmen der Finanzaufsicht regelt § 9 Abs. 5 SpielbG NRW. Danach sind die folgenden drei Aufgabenbereiche zu überwachen:

- Spielbetrieb,
- Ermittlung des Bruttospielertrags,
- Ermittlung der Tronceinnahmen.

Das Finanzministerium (FM) hat mit Erlassen die Aufgaben der Finanzaufsicht detailliert geregelt.¹⁸⁰

Die Finanzaufsicht wird durch die für die Spielbanken örtlich zuständigen Finanzämter wahrgenommen.

23.4 Entwicklung der Einnahmen aus den Spielbanken

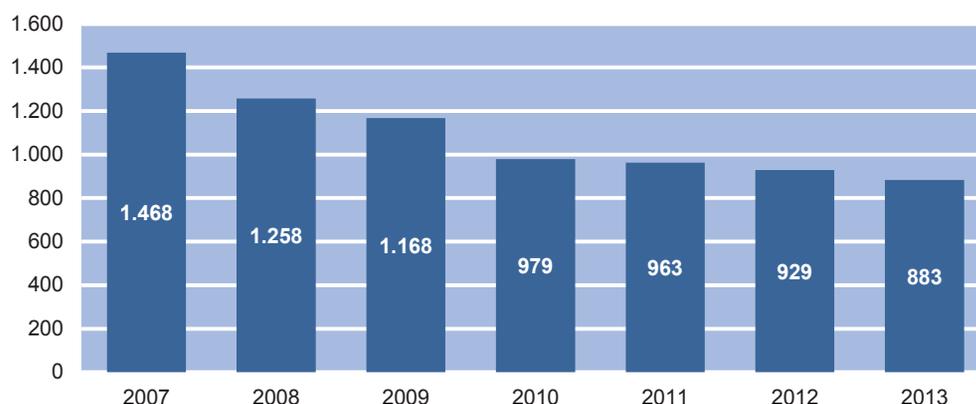
Die Spielbankbetreiberin ist nach § 12 Abs. 1 SpielbG NRW verpflichtet, an das Land eine Spielbankabgabe abzuführen. Daneben sind seit dem Jahr 2008 gemäß § 13 SpielbG NRW von den Bruttospielerträgen zusätzliche Leistungen von zurzeit 15 v. H. zu entrichten. Diese Abgaben stehen als Steuer nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 5 Grundgesetz dem Land zu.

Bemessungsgrundlage für beide Abgaben sind die Bruttospielerträge. Der Bruttospielertrag eines Spieltages ist bei Glücksspielen, bei denen die Spielbank ein Spielrisiko trägt (z. B. Roulette, Black Jack), der Betrag, um den die täglichen Spieleinsätze die Gewinne der Spielenden übersteigen. Bei Spielen ohne Risiko für die Spielbank ist der Bruttospielertrag der Betrag, der der Spielbank zufließt (z. B. Startgelder für Pokerturniere).

In den Jahren von 2004 bis 2013 sind die Bruttospielerträge von rd. 156 Mio. € auf rd. 77 Mio. € gesunken. Diese Entwicklung ist vergleichbar mit der Entwicklung der Besucherzahlen, die in den Jahren von 2007 bis 2013 von rd. 1,46 Mio. auf rd. 0,88 Mio. zurückgegangen sind.

Abbildung 1

Besucherzahlen in Tsd.



Quelle: FM

180 Erlasse vom 18.11.2004, S 6900 - 1 - V A 6, und vom 22.01.2008, S 6900 - 26 - V A 2/S 6900 - 32 - V A 2.

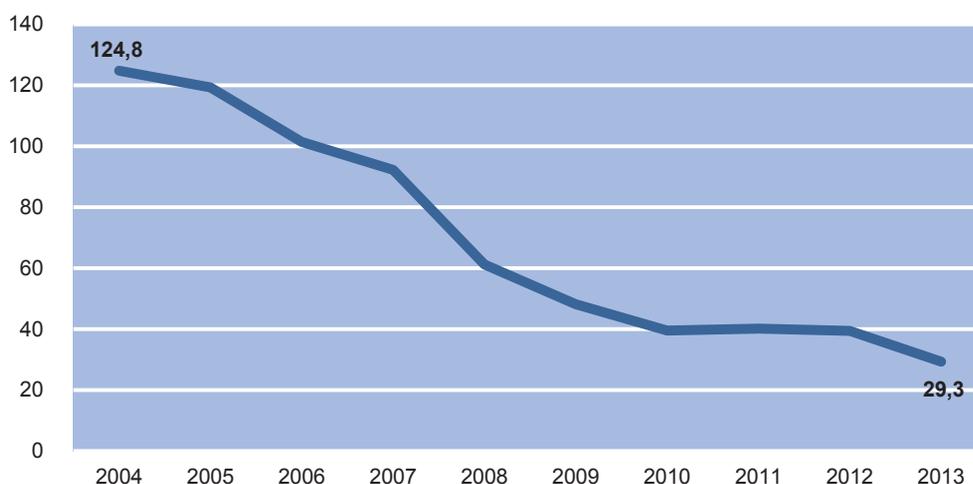
Der Abgabesatz für die Spielbankabgabe wurde in der Vergangenheit mehrfach reduziert. Während er über viele Jahre bis zum Jahr 2007 bei 80 v. H. lag, beträgt er seit dem 01.12.2012 grundsätzlich nur noch 30 v. H. der Bruttospielerträge. Er erhöht sich um weitere 10 v. H., wenn die Bruttospielerträge je Spielbank 15 Mio. € übersteigen.

Nach § 12 Abs. 3 SpielbG NRW ist die seit Mai 2009 auf den Betrieb der Spielbank zu entrichtende Umsatzsteuer auf die Spielbankabgabe anzurechnen.

Die Einnahmen aus der Spielbankabgabe sowie den zusätzlichen Leistungen stellen sich für die Jahre 2004 bis 2013 wie folgt dar:

Abbildung 2

Einnahmen aus Spielbanken in Mio. €



Quelle: FM

Aufgrund der gesunkenen Bruttospielerträge, der Absenkung der Abgabensätze sowie der Anrechnung der Umsatzsteuer sind die Einnahmen aus den Spielbanken im Zeitraum 2004 bis 2013 um rd. 77 v. H. gefallen.

Aus diesen Einnahmen des Spielbankbetriebs erhielten die Spielbankgemeinden nach § 19 SpielbG NRW bis zum 30.06.2006 einen Gemeindeanteil von 15 v. H. der Bruttospielerträge. Ab dem 01.07.2006 wurde der Anteil auf 12 v. H. reduziert.

23.5 Ablauf der Prüfung

Im Rahmen der Erhebungen hat der Landesrechnungshof (LRH) in allen vier Spielbanken den laufenden Spielbetrieb und die täglichen Abrechnungen zur Ermittlung des Bruttospielertrags betrachtet sowie umfassende Informationsgespräche mit den Bediensteten der Finanzaufsicht geführt.

Um zu beurteilen, ob die Tätigkeiten im Einzelnen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Finanzaufsicht im vorgefundenen Umfang erforderlich sind, hat der LRH die wesentlichen Überwachungsaufgaben im Hinblick auf den Spielbetrieb, die Ermittlung der Bruttospielerträge und die Ermittlung der Tronceinnahmen näher untersucht.

23.6 Prüfungsfeststellungen

23.6.1 Überwachung des Spielbetriebs durch die Finanzaufsicht

Nach § 1 SpielbG NRW ist u. a. sicherzustellen, dass Glücksspiele in Spielbanken ordnungsgemäß durchgeführt werden. Zudem ist ein sicherer und transparenter Spielbetrieb zu gewährleisten. Gemäß § 9 Abs. 5 SpielbG NRW ist die laufende Überwachung des Spielbetriebs Aufgabe der Finanzverwaltung. Detaillierte Handlungsanweisungen hierzu enthalten die beiden Erlasse des FM.¹⁸¹ Danach darf die Spielbank den Spielbetrieb erst eröffnen, wenn eine Überwachung durch die Finanzaufsicht sichergestellt ist. Hierzu hat die Finanzaufsicht „...den gesamten Spielbetrieb unter Beachtung der für die jeweilige Spielbank vom Innenminister erlassenen Spielordnung ständig zu beaufsichtigen...“ Der Spielbetrieb darf nicht fortgesetzt werden, wenn eine Beaufsichtigung durch die Finanzaufsicht nicht mehr gewährleistet ist.

Umgesetzt werden diese Vorgaben, indem immer mehrere Bedienstete der Finanzaufsicht in den Spielsälen des Kleinen und Großen Spiels anwesend sind und den laufenden Spielbetrieb beobachten.

Nach Einschätzung des LRH nimmt die Überwachung des Spielbetriebs einen Großteil der Arbeitszeit der Bediensteten der Finanzaufsicht in Anspruch.

23.6.1.1 Kleines Spiel

Während der gesamten Öffnungszeiten der Spielsäle des Kleinen Spiels (Automatenspiel) waren in den Spielbanken regelmäßig mindestens zwei Bedienstete der Finanzaufsicht anwesend, um den Spielbetrieb zu überwachen.

Nach den Feststellungen des LRH beschränkte sich die Überwachungstätigkeit im Wesentlichen auf die Überprüfung der zutreffenden Auszahlung der an den Spielgeräten erzielten Gewinne. Gemeinsam mit Bediensteten der Spielbank begleitete die Finanzaufsicht hierzu die Gäste zur Kasse und bestätigte die Auszahlung der zuvor elektronisch vom Spielgerät an die Kasse übermittelten Gewinne. Der Gewinnbetrag, ab dem die Finanzaufsicht zur Auszahlung hinzugezogen wurde, lag je nach Spielbank zwischen 300 € und 5.000 €. Nach den dem LRH erteilten Auskünften kommt es bei der Übermittlung der Gewinnbeträge von den Spielgeräten an die Kasse nur in seltenen Ausnahmefällen, z. B. bei einem Serverausfall, zu Abweichungen. Diese seien aber immer durch die Bediensteten der Spielbank mit dem Gast aufgeklärt worden. Von Fällen, in denen die Finanzaufsicht die Entscheidungen der Spielbankmitarbeiter korrigieren musste, wurde dem LRH nicht berichtet.

In drei Spielbanken konnten die Spielgeräte nur gemeinsam von Bediensteten der Spielbank und der Finanzaufsicht geöffnet werden (sogenannter Doppelverschluss). Als Grund hierfür wurde die Verhinderung technischer Manipulationen an dem Spielgerät genannt. Das in den Automaten vorhandene Bargeld befindet sich in einem gesondert verschlossenen Geldbehälter und ist so vor einem unberechtigten Zugriff geschützt.

¹⁸¹ Erlasse vom 18.11.2004 und 22.01.2008, s. Fußnote 180.

Wartungs- und Reparaturarbeiten wurden an den Spielgeräten in der Regel vor Öffnung des Kleinen Spiels um 11:00 Uhr durchgeführt. Der Doppelverschluss hatte somit zur Folge, dass Bedienstete der Finanzaufsicht schon in den frühen Morgenstunden in der Spielbank anwesend sein mussten. Der tägliche Dienstbeginn lag in den drei Spielbanken zwischen 6:30 Uhr und 8:15 Uhr.

Lediglich in einer Spielbank konnten die Spielgeräte allein durch die Bediensteten der Spielbank geöffnet werden. Begründet wurde dies mit der technischen Ausstattung, die elektronisch festhalte, welche Person welchen Automaten zu welcher Zeit geöffnet hat.

23.6.1.2 Großes Spiel

Für die Überwachung des Spielbetriebs im Großen Spiel sind ständig mehrere Bedienstete der Finanzaufsicht im Spielsaal anwesend. Nach den Feststellungen des LRH überwachte die Finanzaufsicht nicht alle Spieltische lückenlos, die Bediensteten wechselten vielmehr zwischen den einzelnen Tischen und beobachteten dort das jeweilige Spielgeschehen.

Nach den Vorgaben des FM sollen im Großen Spiel u. a. die folgenden Abläufe überwacht werden:

- das korrekte Wechseln und Aussetzen von Spielmarken oder Geldbeträgen,
- die Behandlung der Spielansagen entsprechend den Spielregeln und der Dienstanweisung für das Spielbankpersonal,
- die rechtzeitige Bekanntgabe der Beendigung von Einsatzmöglichkeiten (Spielabsagen) sowie die Überwachung des damit verbundenen Verbots weiterer Einsätze,
- die zutreffende Gewinnauszahlung.

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen in den Spielbanken lediglich in einem Fall festgestellt, dass ein Bediensteter der Finanzaufsicht in das Spielgeschehen eingegriffen hat. In diesem Fall wurde ein Spieleinsatz beim American Roulette zurückgewiesen, da dieser erst nach der Spielabsage erfolgte. Zeitgleich mit der Finanzaufsicht hatte allerdings auch ein Bediensteter der Spielbank den Gast gebeten, den Einsatz zurückzunehmen.

Darüber hinaus ist die Finanzaufsicht bei Richtigstellungen zu beteiligen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Fälle, in denen ein Gast eine zu niedrige Gewinnauszahlung beanstandet. Diese Fälle sind zusammen mit den Bediensteten der Spielbank aufzuklären. Den vom LRH befragten Bediensteten der Finanzaufsicht waren keine Fälle bekannt, in denen Entscheidungen der Spielbankbediensteten korrigiert worden waren.

23.6.2 Überwachung des Spielbetriebs durch die Spielbankbetreiberin

Die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs ist der Spielbankbetreiberin mit der Rahmenerlaubnis zum Betrieb der Spielbanken vom Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW aufgegeben worden. Sie liegt aber auch im eigenen Interesse der Spielbankbetreiberin, da Manipulationen und Unregelmäßigkeiten auch sie schädigen.

Die Spielbankbetreiberin hat daher von sich aus umfangreiche Maßnahmen zur Verhinderung von Manipulationen ergriffen. So überwacht ständig ein Tischchef zwei bis drei Dealer bzw. Croupiers (Bedienstete der Spielbank, die das Spiel leiten). Zudem ist immer mindestens ein Saalchef anwesend, der den gesamten Spielsaal überwacht.

Alle Spielbanken waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit einem Videoüberwachungssystem ausgestattet. Die einzelnen Spielsäle verfügten über eine allgemeine Raumüberwachung. Zusätzlich wurde jeder einzelne Spieltisch durch eine eigene Kamera überwacht. Bei Roulettetischen zeichneten jeweils zwei Kameras den Spielbetrieb auf, wobei eine Kamera auf die Einsatzfelder (das sogenannte Tableau) und die andere auf den Roulettekessel gerichtet war.

In drei Spielbanken wurden die Aufnahmen der Videokameras lediglich aufgezeichnet. Eine Überwachung des Spielgeschehens anhand von Livebildern erfolgte nicht.

In einer Spielbank ist ein modernes Videoüberwachungssystem installiert worden. Hier besteht neben der nachträglichen Auswertung von Aufzeichnungen auch die Möglichkeit, das Spielgeschehen der einzelnen Spieltische in Echtzeit zu überwachen. Die Spielbankbetreiberin hat zu diesem Zweck einen Videoleitstand eingerichtet, der ständig mit zwei eigenen Mitarbeitern besetzt ist. Weiterhin werden die Aufzeichnungen systematisch auf der Basis unterschiedlicher Prüfroutinen und nach konkreten Vorgaben der Spielbankleitung ausgewertet.

In dieser Spielbank steht der Finanzaufsicht ein eigener Videoleitstand zur Verfügung. Die Finanzaufsicht hat dadurch einen uneingeschränkten und von der Spielbankbetreiberin unabhängigen Zugriff auf die im Großen Spiel vorhandenen Überwachungskameras.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass schon die Spielbankbetreiberin umfangreiche Maßnahmen ergriffen hat, um einen ordnungsgemäßen Spielbetrieb in den Spielbanken sicherzustellen. Der LRH geht in diesem Bereich von gleichgerichteten Interessen der Spielbankbetreiberin und der Finanzaufsicht aus.

23.6.3 Überwachung der Ermittlung des Bruttospielertrags

Die Überwachung der Ermittlung des Bruttospielertrags ist nach § 9 Abs. 5 SpielbG NRW ebenfalls Aufgabe der Finanzverwaltung.

23.6.3.1 Zählung der Einnahmen

Grundlage für die Ermittlung des Bruttospielertrags sind die Einnahmen der Spielbanken aus dem Spielbetrieb. In allen vier Spielbanken wurden täglich zunächst die Einnahmen aus dem Kleinen Spiel und später die Einnahmen aus dem Großen Spiel gezählt. Nach den Feststellungen des LRH nimmt jede Zählung durchschnittlich eine Stunde in Anspruch.

Bei den Zählungen der Einnahmen waren jeweils ein bis zwei Bedienstete der Finanzaufsicht sowie zwei bis drei Angestellte der Spielbankbetreiberin anwesend. Jede Zählung wurde durch ein Videoüberwachungssystem im Zählraum umfassend aufgezeichnet.

Der Inhalt der einzelnen Geldbehälter der Spielgeräte und der Spieltische wurde durch eine Zählmaschine gezählt und in das IT-System der Spielbankbetreiberin eingegeben. Für das Große Spiel ist es zudem erforderlich, die Differenz des Wertes der Spielmarken vor Spielbeginn und nach Spielschluss zu ermitteln. Eine positive Differenz erhöht den Bruttospielertrag, eine negative mindert ihn.

Bei der Zählung im Kleinen Spiel lagen den Bediensteten der Spielbankbetreiberin sowie der Finanzaufsicht aufgrund der elektronischen Aufzeichnungen der Umsätze der Spielgeräte die Einnahmebeträge vor, die in den jeweiligen Geldbehältern vorhanden sein sollten. Nach den erteilten Auskünften seien Abweichungen zwischen dem vom IT-System ermittelten und dem gezählten Wert sehr selten. Betragsmäßig seien diese Abweichungen zudem gering.

Die Ergebnisse der Zählungen wurden von der Finanzaufsicht bestätigt.

Nach Auskünften von Bediensteten der Spielbanken als auch von Bediensteten der Finanzaufsicht habe es in der Vergangenheit Vorfälle gegeben, in denen Personen versucht hätten, Geld zu unterschlagen. Diese Vorfälle seien aber durch die Spielbankbetreiberin aufgedeckt worden. Zudem habe die Spielbankbetreiberin jeden Vorfall zum Anlass genommen, die bisherigen Sicherheitsvorkehrungen weiter zu optimieren. Durch die Finanzaufsicht seien bisher keine Manipulationen in diesem Bereich aufgedeckt worden.

23.6.3.2 Besondere Überwachungsmaßnahmen im Großen Spiel

Im Großen Spiel überwacht die Finanzaufsicht alle Vorgänge, die den Bruttospielertrag beeinflussen können, lückenlos. Die damit verbundenen konkreten Tätigkeiten der Finanzaufsicht stellen sich im Wesentlichen wie folgt dar.

Die Finanzaufsicht überprüft bei jeder Tischeröffnung, ob an den jeweiligen Tischen die Geldbehälter ordnungsgemäß verschlossen und die zutreffenden Anfangsbestände der Spielmarken vorhanden sind. Zu diesem Zweck legt der Dealer die Spielmarken nach einem einheitlichen Muster auf den Tisch und zählt der Finanzaufsicht sowie einem Bediensteten der Spielbank den Lagenbestand laut vor. Auffällig war für den LRH, dass diese Überprüfung erfolgte, obwohl der Lagenbestand bereits bei der Zählung wenige Stunden zuvor bzw. bei der Tischschließung festgestellt worden war und die Spielmarkenbestände der einzelnen

Tische gemeinsam von Bediensteten der Spielbank und der Finanzaufsicht in einem gesicherten Raum verschlossen worden waren. Da dieser Raum auch nur gemeinsam wieder geöffnet werden konnte, ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, wie es hier zu Differenzen kommen soll.

Während des Spielbetriebs kann es vorkommen, dass an einem Tisch bestimmte Spielmarken nicht mehr in ausreichendem Umfang vorhanden sind. Sämtliche in diesem Fall erforderlichen Wechselungen von Spielmarken zwischen Spieltisch und Kasse werden vom Saalchef vorgenommen und von der Finanzaufsicht überwacht. Zu diesem Zweck bleibt ein Bediensteter der Finanzaufsicht während des gesamten Wechselvorgangs am Spieltisch.

Reicht der Bestand eines Tisches an Spielmarken z. B. aufgrund hoher Gewinne der Gäste nicht aus, müssen dem Tisch zusätzliche Spielmarken von der Kasse zugeführt werden (Nachlagen). Ebenso kann es erforderlich werden, dass Spielmarken oder Geld während des Spielbetriebs an die Kasse abgeführt werden (Abführungen). Diese Vorgänge werden vom Saalchef, dem Kassierer und dem Tischchef überprüft und quittiert. Bei jeder Nachlage oder Abführung hat die Finanzaufsicht die Richtigkeit zu überprüfen und zu bestätigen.

23.6.3.3 Besonderheiten einer Spielbank

In einer Spielbank ergaben sich für die Finanzaufsicht aufgrund einer anderen Organisation des Spielbetriebs im Großen Spiel und einer höherwertigen technischen Ausstattung Unterschiede bei der Aufgabenerledigung, die eine Beteiligung z. B. an Wechselungen, Nachlagen und Abführungen deutlich seltener erforderlich machten.

Dort wurde insbesondere ein neues Überwachungssystem installiert, das sog. Floorman-Informationssystem. Dabei werden alle Vorgänge (z. B. Geldeingänge, Wechselungen, Nachlagen, Abführungen) über ein Touchpad am jeweiligen Tisch in ein Computersystem eingegeben. Über diese Vorgänge erhalten Bedienstete der Spielbank sowie die Finanzaufsicht über ein Mobiltelefon unmittelbar eine Nachricht. Diese Mitteilungen enthalten Angaben, welcher Vorgang an welchem Tisch zu überwachen ist.

23.6.4 Überwachung der Tronceinnahmen

Freiwillige Zuwendungen der Besucher einer Spielbank an deren Angestellte (Trinkgelder) werden als Tronc bezeichnet. Die Tronceinnahmen sind nach § 15 Abs. 2 SpielbG NRW für die bei der Spielbank beschäftigten Personen zu verwenden.

Von der nach § 15 Abs. 3 SpielbG NRW bestehenden Möglichkeit, eine Troncabgabe zu erheben, macht das Land NRW keinen Gebrauch. Trotzdem hat die Finanzverwaltung gemäß § 9 Abs. 5 SpielbG NRW die Tronceinnahmen zu überwachen. Der LRH hat festgestellt, dass in drei Spielbanken die Zahlung der Tronceinnahmen von den Bediensteten der Finanzaufsicht überwacht wurde. Lediglich in einer Spielbank wurden die Tronceinnahmen allein von Bediensteten der Spielbank ermittelt.

23.6.5 Personalausstattung und Kosten der Finanzaufsicht

Grundlage für die Personalausstattung der Finanzverwaltung ist die jährlich zu erstellende Personalbedarfsberechnung. Nach den dem LRH vorgelegten Unterlagen ist in den Jahren von 2003 bis 2013 keine nennenswerte Veränderung beim Personalbestand der Finanzaufsicht eingetreten.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den LRH waren nach den Geschäftsverteilungsplänen der Finanzämter fast 100 Bedienstete in der Finanzaufsicht eingesetzt.

Zur Ermittlung der jährlich anfallenden Personalkosten hat der LRH die jeweiligen Personalkostensätze für das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Zudem ist zu beachten, dass die Bediensteten der Finanzaufsicht u. a. Zuschläge für Nacht-, Feiertags- und Wochenendarbeit erhalten, deren Höhe nicht im Einzelnen ermittelt wurde.

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen schätzt der LRH die jährlichen Personalkosten für die Finanzaufsicht in den Spielbanken in NRW auf rd. 6 Mio. €.

23.6.6 Personalentwicklung bei der Spielbankbetreiberin

Im Gegensatz zur Finanzverwaltung hat die Spielbankbetreiberin den eigenen Personalbestand erheblich reduziert. So wurde das Personal in drei Spielbanken im Zeitraum 2001 bis 2012 von 775 auf 451 Beschäftigte und somit um rd. 42 v. H. reduziert. Die vierte Spielbank hat im Zeitraum 2007 bis 2012 die Zahl ihrer Beschäftigten um rd. 20 v. H. von 239 auf 193 gemindert.

Beschäftigte der Unternehmenszentrale sind in der Statistik nicht enthalten, da sich deren Anzahl dort seit 2001 nicht wesentlich verändert hat.

23.7 Ergebnis der Prüfung und Empfehlungen

Nach Auffassung des LRH ist die Personalausstattung der Finanzaufsicht in den Spielbanken in NRW zu hoch. Die Finanzaufsicht nimmt derzeit in einem Umfang Aufgaben zur Überwachung des Spielbetriebs und der Ermittlung des Bruttospielertrags wahr, der nicht erforderlich ist. Die Finanzaufsicht kann nach Ansicht des LRH auch mit merklich weniger Personal ihrem gesetzlichen Auftrag in ausreichender Weise nachkommen. Eine Überwachung der Ermittlung der Tronceneinnahmen hält der LRH nicht für erforderlich.

23.7.1 Empfehlungen zur Überwachung des Spielbetriebs

Eine ausreichende Überwachung des Spielbetriebs, die den gesetzlichen Anforderungen gerecht wird, kann mit merklich weniger Personal gewährleistet werden. § 9 Abs. 5 SpielbG NRW fordert eine laufende, aber keine lückenlose Überwachung durch die Finanzaufsicht. Der LRH sieht es in erster Linie als Aufgabe der Spielbankbetreiberin an, einen ordnungsgemäßen, sicheren und transparenten Spielbetrieb sicherzustellen.

Im Ergebnis hält es der LRH für ausreichend, wenn der Spielbetrieb im Kleinen Spiel durch eine stichprobenartige Überprüfung der Gewinnauszahlungen überwacht wird. Eine permanente Anwesenheit von Bediensteten der Finanzaufsicht ist hierfür nicht notwendig. Weiterhin hält der LRH eine ständige Anwesenheit der Finanzaufsicht bei Wartungs- und Reparaturarbeiten an den Spielgeräten für nicht erforderlich. Aufgrund der komplexen technischen Ausstattung der Geräte können Manipulationen an den Automaten nur sehr schwer erkannt werden.

Bei der Überwachung des Spielbetriebs im Großen Spiel, die derzeit den Großteil der Arbeitszeit ausmacht, sieht der LRH keine Notwendigkeit, die Finanzaufsicht in der bisherigen Personenstärke beizubehalten. Es dürfte ausreichen, wenn während der Öffnungszeiten im Großen Spiel zwei Bedienstete der Finanzaufsicht anwesend sind, um dem gesetzlichen Auftrag der laufenden Überwachung des Spielbetriebs in ausreichendem Umfang nachzukommen.

Die Überwachung mit einem eigenen Videoleitstand hält der LRH für die derzeit effektivste Form der Finanzaufsicht. Die umfassende Videoüberwachung hat zudem den Vorteil, dass jeder Bedienstete der Spielbank und die Gäste im Spielbereich jederzeit mit einer Kontrolle des Spielablaufs rechnen müssen (Präventivwirkung).

Die Finanzverwaltung sollte daher nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Finanzaufsicht in allen Spielbanken einen eigenen Videoleitstand für die Überwachung des Großen Spiels erhält.

23.7.2 Empfehlungen zur Überwachung der Ermittlung des Bruttospielertrags

Nach den Feststellungen des LRH wird die Ermittlung des Bruttospielertrags in allen Spielbanken nicht nur laufend, sondern lückenlos überwacht. Gründe für diese Intensität der Überwachung sind nicht erkennbar. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Bemessungsgrundlagen für andere Steuerfestsetzungen nur risikoorientiert geprüft werden, sieht der LRH diese umfassende Überwachung durch die Finanzaufsicht als nicht erforderlich an.

Die bereits vom Betreiber getroffenen Kontrollmaßnahmen reichen nach Ansicht des LRH aus, um das Betrugspotenzial hinreichend einzuschränken.

Erforderlich ist für den LRH jedoch, dass die Zählungen stichprobenartig und unangekündigt kontrolliert werden. Dabei sollte auch überprüft werden, ob die Sicherheitsvorkehrungen der Spielbankbetreiberin geeignet sind, Manipulationen zu verhindern und die Vorgaben durch die Bediensteten tatsächlich auch eingehalten werden.

Die lückenlose Überwachung aller Vorgänge zur Sicherung des Bruttospielertrags im Großen Spiel ist nach Ansicht des LRH ebenfalls nicht erforderlich. Vorgänge wie Tischeröffnungen oder Wechselungen sollten nicht zwingend täglich und bei allen Tischen kontrolliert werden. Die Kontrolle sollte, wie es derzeit auch bereits geschieht, grundsätzlich der Spielbankbetreiberin überlassen werden. Auch bei diesen Vorgängen sollten Überprüfungen im Rahmen von Stichproben ausreichen.

23.7.3 Empfehlung zur Überwachung der Ermittlung der Tronceinnahmen

Gründe für eine Überwachung der Ermittlung der Tronceinnahmen sieht der LRH aufgrund der fehlenden Erhebung einer Troncabgabe nicht. Da § 9 Abs. 5 SpielbG NRW diese Überwachung aber vorschreibt, sollte nach Ansicht des LRH die gesetzliche Regelung geändert werden.

23.7.4 Allgemeine Empfehlung

Der LRH hält es für zweckmäßig, den Abbau des Personalbestands und damit auch die Umstellung auf eine veränderte Arbeitsweise schrittweise durchzuführen. Nach Ansicht des LRH ist personalwirtschaftlich jetzt der geeignete Zeitpunkt, mit der Neuorganisation der Finanzaufsicht zu beginnen. Aufgrund des hohen Durchschnittsalters der Bediensteten in diesem Bereich stehen in den nächsten Jahren regelmäßig altersbedingte Abgänge an. Zudem bietet die geplante Eröffnung einer weiteren Spielbank Möglichkeiten, den empfohlenen Personalabbau flexibel zu gestalten.

23.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Mit Schreiben vom 27.11.2014 und 06.03.2015 hat das FM zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Es hat mitgeteilt, dass zur Prüfung der Umsetzung der Vorschläge des LRH in der Praxis, der Erarbeitung einer mehr risikoorientierten Konzeption der Aufgabenwahrnehmung der Finanzaufsicht in den Spielbanken und der personalwirtschaftlichen Folgen eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. In dieser Arbeitsgruppe seien Bedienstete des FM, der Oberfinanzdirektion sowie der für die Spielbanken zuständigen Finanzämter vertreten. Ergebnisse der Arbeitsgruppe würden Ende 2015 erwartet.

Zudem sei aufgrund der aktuellen Umbaumaßnahmen an einem Standort hinsichtlich der Ausstattung mit einem eigenen Videoleitstand für die Finanzaufsicht Kontakt zur Spielbankbetreiberin aufgenommen worden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

24 Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen



Der Landesrechnungshof hat in sechs Finanzämtern die Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geprüft. Das finanzielle Ergebnis der Prüfung beträgt bislang rund 14,7 Millionen €. Davon entfallen rund 5,7 Millionen € auf nachträglich vereinnahmte Mehrsteuern.

Insbesondere durch eine gesteigerte Nutzung der in elektronischer Form zur Verfügung stehenden Informationen kann die Bearbeitungsqualität noch weiter gesteigert werden.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung von Arbeitsabläufen und zur Steigerung der Bearbeitungsqualität unterbreitet, denen das Finanzministerium weitestgehend gefolgt ist.

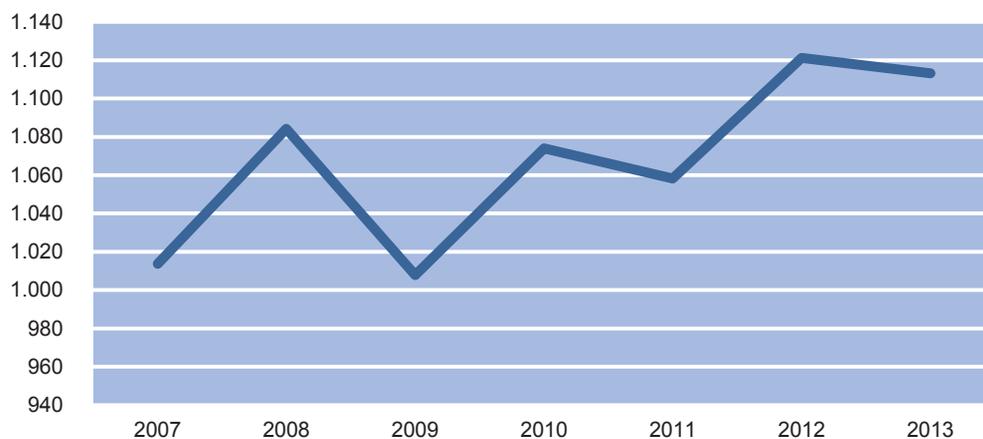
24.1 Allgemeines

Unentgeltliche Vermögensübertragungen, z. B. durch Erwerb von Todes wegen oder im Rahmen einer Schenkung unter Lebenden, unterliegen der Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer.

Das Steueraufkommen steht allein den Ländern zu und betrug im Jahr 2014 für das Land NRW rd. 1,3 Mrd. €. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer hat somit eine nicht unerhebliche wirtschaftliche Bedeutung.

Abbildung 1

Erbschaftsteueraufkommen in NRW in Mio. €



Quelle: Finanzministerium NRW

In NRW ist die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer in neun der 105 Festsetzungsfinanzämter zentralisiert. Für die Bearbeitung bestehen neben den gesetzlichen Bestimmungen, den amtlichen Richtlinien und Hinweisen verschiedene Verwaltungsanweisungen und Bearbeitungsregeln. Generell richtet sich die Intensität der Bearbeitung nach der steuerlichen Bedeutung des Falles. Dabei wird unterschieden, ob es sich um sogenannte B-Fälle, Fälle mit einem Prüffeld

oder um die übrigen Fälle handelt. B-Fälle sind bedeutende Steuerfälle mit einem voraussichtlichen Rohvermögen über 1,5 Mio. € oder einer voraussichtlichen Steuerforderung über 75.000 €. Fälle mit einem Prüffeld enthalten bestimmte Themengebiete, die besonders aufzuarbeiten sind. In B-Fällen sind an die Glaubhaftmachung des Sachvortrags erhöhte Anforderungen zu stellen, während außerhalb der Prüffelder und bei den übrigen Fällen die Sachverhaltsaufklärung reduziert werden darf.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat zuletzt in den Jahren 2000 bis 2002 die Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer geprüft (Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 2003). Auf seine Anregung hin wurde zur Steigerung der Bearbeitungsqualität eine Qualitätssicherung eingeführt. Diese unterstützt insbesondere in B-Fällen die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Seit der vorangegangenen Prüfung sind Rechtsänderungen eingetreten, die zu einer Entlastung in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geführt haben. So wurden diese Stellen beispielsweise von der teilweise schwierigen und zeitaufwendigen Ermittlung von Werten für Betriebsvermögen entbunden. Diese Aufgabe wurde den Betriebsstättenfinanzämtern zugewiesen. Zudem hat sich die IT-Unterstützung bei der Bearbeitung von Erbfällen gegenüber der letzten Prüfung durch den LRH deutlich verbessert.

24.2 Prüfungsdurchführung

Der LRH hat in sechs Finanzämtern insbesondere B-Fälle geprüft. Zudem hat er die Schwerpunkte auf die Themen „Versorgungsfreibetrag“, „Ausländisches Grundvermögen“ und „Steuerfreier Zugewinnausgleich“ gelegt. Viele Fälle mit diesen Schwerpunktthemen waren zugleich auch B-Fälle.

Entscheidend für die Auswahl der geprüften B-Fälle war die Höhe der Steuerfestsetzung. Diese betrug in aller Regel mindestens 100.000 €. Fälle zu den Prüfungsthemen wurden überwiegend ebenfalls nach der steuerlichen Bedeutung ausgewählt. Die eingesehenen Fälle wurden grundsätzlich vollumfänglich geprüft.

24.3 Ergebnis der Prüfung

24.3.1 Allgemeines

Insgesamt wurden 1.209 Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle geprüft. Die Überprüfung führte in 555 Fällen zu Beanstandungen. Das vom LRH bisher festgestellte finanzielle Ergebnis beträgt rd. 14,7 Mio. €. Davon entfallen rd. 5,7 Mio. € auf nachträglich vereinnahmte Mehrsteuern, während rd. 9 Mio. € nicht mehr erhoben werden konnten.

Von den geprüften Fällen waren 1.043 B-Fälle. Obwohl diese Fälle intensiv zu bearbeiten waren und der Qualitätssicherung unterlagen, wurden hierzu 454 Beanstandungen getroffen.

Im Folgenden werden die wesentlichen Beanstandungsschwerpunkte aufgeführt. Diese beziehen sich ausschließlich auf Erbfälle, so dass nur noch der Begriff Erbschaftsteuer verwendet wird.

24.3.2 Personeller Aufwand bei Freibelegfällen

Die Standesämter übermitteln dem für die Verwaltung der Erbschaftsteuer zuständigen Finanzamt die Sterbefälle des Vormonats in Form von Sterbefallanzeigen weitestgehend im Datenträgeraustausch. Die so übermittelten Daten stehen zur weiteren Bearbeitung im Erbschaftsteuerprogramm zur Verfügung.

Alle übrigen Unterlagen zum Erbfall (z. B. Testamente, Erbscheine, Anzeigen der Banken und Versicherungen) gehen in Papierform ein. Sie werden handschriftlich mit der dem Sterbefall zugeordneten Ermittlungsnummer versehen und über einen Zeitraum von drei Monaten gesammelt. Danach erfolgt die Erstausswertung der Sterbefallanzeigen. Entweder ist ein Fall ohne weitergehende Ermittlungen aufgrund fehlender steuerlicher Auswirkung freizustellen (sogenannter Freibelegfall) oder es sind weitere Ermittlungen hinsichtlich einer möglichen Steuerpflicht einschließlich der Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung erforderlich.

Im Ergebnis sind nach der Erstausswertung der Sterbefallanzeigen acht von zehn Fällen freizustellen. Obwohl es zu keiner Steuerfestsetzung kommt, bindet dieses Fallsegment nach Einschätzung des LRH einen nicht unerheblichen Teil der Bearbeitungskapazitäten.

24.3.3 Kürzung des besonderen Versorgungsfreibetrags

Dem überlebenden Ehegatten bzw. Lebenspartner wird bei der Erbschaftsteuerfestsetzung ein Versorgungsfreibetrag von 256.000 € gewährt (§ 17 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz – ErbStG). Dieser Freibetrag ist zu kürzen, wenn die Hinterbliebenen Ansprüche auf gesetzliche oder vertraglich vereinbarte Versorgungsbezüge haben und diese Versorgungsbezüge nicht der Erbschaftsteuer unterliegen.

Zu den nicht der Erbschaftsteuer unterliegenden Versorgungsansprüchen gehören insbesondere solche, die kraft Gesetzes entstehen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Hinterbliebenenbezüge aufgrund der Beamten-Gesetze, aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus einer berufsständischen Pflichtversicherung.

In der „Anlage Erwerber zur Erbschaftsteuererklärung“ wird nach Ansprüchen als Hinterbliebener des Erblassers auf gesetzliche oder vertraglich vereinbarte Versorgungsbezüge ausdrücklich gefragt.

Abbildung 2

Ausschnitt aus der Anlage Erwerber zur Erbschaftsteuererklärung

13	Nur bei Ehegatten, eingetragenen Lebenspartnern bzw. Kindern bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres:		
14	Bestehen Ansprüche als Hinterbliebener des Erblassers auf gesetzliche/vertraglich vereinbarte Versorgungsbezüge (z.B. Witwen-/Witwerrente, Waisenrente, Pension)? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein		
15	Name des Zahlungsverpflichteten	Jahresbetrag	Einmalbetrag
16		der Bruttobezüge	
17			

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die Hinterbliebenen diese Frage sehr häufig verneint haben. Die Erbschaftsteuerstellen haben sich weitestgehend auf diese Angaben verlassen.

Der LRH hat durch Einsichtnahme der zu den Einkommensteuerfällen des Erblassers und der Hinterbliebenen gespeicherten Daten festgestellt, dass die Angaben zu den Ansprüchen auf Versorgungsbezüge häufig unzutreffend waren und der Versorgungsfreibetrag daher nicht ungekürzt hätte gewährt werden dürfen.

Von dem – auch den Erbschaftsteuerstellen möglichen – lesenden Zugriff auf das Einkommensteuerkonto des Erblassers wurde kaum Gebrauch gemacht, obwohl die gespeicherten Daten oftmals Rückschlüsse auf das Vorliegen von Hinterbliebenenbezügen zuließen.

Zu den gespeicherten Daten gehören auch die elektronisch von den gesetzlichen Rentenversicherungsträgern, den berufsständischen Versorgungswerken, Pensionskassen und Versicherungen übermittelten Rentenbezugsmitteilungen. Nach dem Eindruck des LRH war vielen Bediensteten nicht bekannt, dass sie auch auf die Rentenbezugsmitteilungen zugreifen können.

Allerdings können die Rentenbezugsmitteilungen, insbesondere für das Todesjahr, erst eingesehen werden, wenn die Einkommensteuer für dieses Jahr bereits veranlagt worden ist. Die Erbschaftsteuerfestsetzung wird jedoch in den meisten Fällen bereits früher durchgeführt. Darüber hinaus können die Erbschaftsteuerstellen nicht auf die Rentenbezugsmitteilungen zugreifen, die auf das für die hinterbliebene Ehefrau neu zu eröffnende Einkommensteuerkonto übermittelt werden.

24.3.4 Ausländischer Grundbesitz

In Fällen der unbeschränkten Steuerpflicht unterliegt auch der im Ausland belegene Grundbesitz der Erbschaftsteuer. Grundstücksübertragungen im Ausland werden häufig von ausländischen Notaren beurkundet. Diese unterliegen allerdings nicht den Anzeigepflichten deutscher Notare, so dass die Finanzverwaltung ohne die Mithilfe der Steuerpflichtigen keine Kenntnis vom Erwerb ausländischen Grundbesitzes erlangt.

Zudem müssen die Erbschaftsteuerstellen die Werte von Auslandsimmobilien selber ermitteln. Die Bewertung erfolgt in der Regel mit dem gemeinen Wert.

Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs sind für Grundstücke, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums liegen, die Werte anzusetzen, die sich nach den Bewertungsvorschriften für Inlandsvermögen ergeben. Die Anwendung der inländischen Bewertungsvorschriften scheidet in der Praxis jedoch regelmäßig dann, wenn Bodenrichtwerte, ortsübliche Mieten oder Liegenschaftszinssätze nicht verfügbar bzw. nicht ermittelbar sind. Der Steuerwert muss dann im Wege der Schätzung ermittelt werden. Dabei sind die individuellen Verhältnisse des jeweiligen Einzelfalls einzubeziehen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die Erbschaftsteuerstellen den Angaben in den Steuererklärungen meist ohne eigene Prüfung gefolgt sind, obwohl es sich häufig um B-Fälle handelte. Dabei wurden Wertangaben oft auch dann übernommen, wenn der Erwerber nur den Belegenheitsort und den von ihm geschätzten Wert angegeben hatte, aber Angaben wie die Grundstücksgröße, die genaue Lage, das Baujahr, die Größe der Wohnfläche usw. des Objekts fehlten. Eine Überprüfung, nach welcher Methode die Werte ermittelt worden und ob die Ermittlungen zutreffend waren, konnte somit nicht erfolgen. Hätten die Erbschaftsteuerstellen Ermittlungen vorgenommen, führte dies fast immer zu einer Erhöhung der anzusetzenden Werte.

Teilweise setzten die Erbschaftsteuerstellen für den Grundbesitz die Werte an, die sich aus den eingereichten Steuerbescheiden anderer Staaten ergaben, obwohl diese häufig nur auszugsweise vorgelegt wurden. In anderen Erbfällen wurden „Bescheinigungen“ von ausländischen Behörden, Notaren oder Rechtsanwälten eingereicht.

Letztlich muss in jedem Einzelfall geprüft und entschieden werden, ob die Werte, die sich aus den eingereichten Unterlagen entnehmen lassen, zu akzeptieren sind. Als Beispiel für die Schwierigkeiten der Erbschaftsteuerstellen bei der Wertermittlung kann auf den Katasterwert verwiesen werden. Diesen Begriff gibt es bei der Immobilienbesteuerung z. B. im italienischen, schweizerischen und spanischen Steuerrecht. Obwohl es sich dabei lediglich um einen Ausgangswert zur Ermittlung des Verkehrswerts in diesen Ländern handelt, wurde der Katasterwert in einigen Fällen als Besteuerungsgrundlage verwendet.

24.3.5 Steuerfreie Zugewinnausgleichsforderung

Lebten Eheleute im gesetzlichen Güterstand der Zugewinnsgemeinschaft und wird im Erbfall der Zugewinn nicht nach § 1371 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ausgeglichen, ist für Zwecke der Erbschaftsteuer vom Erwerb des überlebenden Ehegatten eine fiktive steuerfreie Zugewinnausgleichsforderung abzuziehen (§ 5 ErbStG). Gleiches gilt seit dem 01.01.2009 auch für eingetragene Lebenspartner.

Die Berechnung der fiktiven Zugewinnausgleichsforderung erfolgt nach den zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 1373 bis 1383 und 1390 BGB. Für die Ermittlung des Zugewinns der Ehegatten ist das Anfangs- und Endvermögen nach Verkehrswerten gegenüberzustellen.

Der Wert der Ausgleichsforderung ist in der „Anlage Erwerber zur Erbschaftsteuererklärung“ anzugeben und die Berechnung beizufügen.

Abbildung 3

Ausschnitt aus der Anlage Erwerber zur Erbschaftsteuererklärung

18	Nur bei Ehegatten bzw. eingetragenen Lebenspartnern im Güterstand der Zugewinnsgemeinschaft:	
19	Wert der Ausgleichsforderung nach § 5 Abs. 1 ErbStG Bitte Berechnung beifügen.	Wert: <input type="text"/>
20	Wurde die Zugewinnsgemeinschaft vertraglich vereinbart? <input type="checkbox"/> ja (Bitte Vertrag beifügen.) <input type="checkbox"/> nein	

Die Erbschaftsteuerstellen können einen Vordruck zur Zugewinnausgleichsberechnung an die Erwerber versenden. In diesem Vordruck wird ausführlich auf die Ermittlung des Anfangs- und Endvermögens eingegangen und die Erwerber werden z. B. auf die Hinzurechnung bestimmter nachträglicher Erwerbe zum Anfangsvermögen hingewiesen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass zwar nur in wenigen Fällen eine steuerfreie Zugewinnausgleichsforderung geltend gemacht wurde, diesen Fällen jedoch eine erhebliche steuerliche Bedeutung zukam.

24.3.5.1 Ermittlung des Anfangsvermögens

Die Ermittlung des Anfangsvermögens bereitet insbesondere dann praktische Schwierigkeiten, wenn der Beginn der Zugewinnsgemeinschaft bereits viele Jahre zurückliegt. Oftmals lassen sich die Werte des anzusetzenden Anfangsvermögens nur im Schätzungswege ermitteln.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass dem Anfangsvermögen Vermögenswerte hinzuzurechnen sind, die nach Eintritt in den Güterstand z. B. durch Schenkung – außer vom Ehegatten – oder von Todes wegen erworben wurden (§ 1374 Abs. 2 BGB). Diese Erwerbe werden somit von der Ausgleichspflicht des ehelichen Zugewinns ausgenommen. Nach den Feststellungen des LRH sind im Endvermögen oftmals Vermögenswerte enthalten, die aus Vermögensübertragungen der Eltern stammen und dem Anfangsvermögen hinzuzurechnen sind.

Hierzu folgender Beispielsfall:

Das Anfangsvermögen der Ehegatten wurde mit 0 € erklärt. Zum Endvermögen des Erblassers gehörte ein Grundstück mit einem Wert von rd. 1,1 Mio. €, das zuvor seinen Eltern zugerechnet worden war. Die Erbschaftsteuerstelle ließ ungeprüft, ob das Grundstück nach § 1374 Abs. 2 BGB dem Anfangsvermögen des Erblassers hinzuzurechnen war. Die auf Veranlassung des LRH nachgeholte Sachverhaltsermittlung hat zu einer Erhöhung des Anfangsvermögens geführt.

Im Ergebnis stellte der LRH fest, dass die Erbschaftsteuerstellen der Ermittlung des Anfangsvermögens nur unzureichende Beachtung geschenkt haben. Der Vordruck zur Zugewinnausgleichsberechnung wurde nur selten versandt.

Darüber hinaus haben die Erbschaftsteuerstellen auch die vorhandenen Informationsquellen innerhalb der Finanzverwaltung nicht hinreichend genutzt. Eine Vielzahl dieser Informationen ist elektronisch verfügbar. Die Erbschaftsteuerstellen können beispielsweise auf die zu dem Einkommensteuerekonto des Erblassers gespeicherten Daten zugreifen (z. B. Vermögensteuerdaten, Grundstücksübersichten und Zurechnungsfortschreibungen bei Grundstücken). Auch das Handelsregister und das Internet bieten weitere Recherchemöglichkeiten, die zumindest Anhaltspunkte für das Vorliegen von Anfangsvermögen oder Erwerbe während des Bestehens der Zugewinnsgemeinschaft liefern können.

24.3.5.2 Ermittlung des Endvermögens

Die Ermittlung des Endvermögens des Erblassers führt in der Praxis kaum zu Schwierigkeiten, da das Endvermögen regelmäßig dem Nachlass entspricht. Zum Umfang und dem Wert des Endvermögens des überlebenden Ehegatten ergeben sich jedoch keine überprüfbaren Angaben aus den Akten der Erbschaftsteuerstelle.

Neben der Vollständigkeit des Endvermögens des überlebenden Ehegatten sind auch die Wertansätze zu prüfen. Auch hier ist eine umfassende Nutzung der bereits zuvor genannten Recherchemöglichkeiten erforderlich.

24.4 Fazit und Verbesserungsvorschläge

Erfreulicherweise erfolgte die Bearbeitung der B-Fälle überwiegend zeitnah. Die Bearbeitungsqualität kann jedoch noch weiter gesteigert werden. Dabei ist die Beachtung der maßgeblichen Bearbeitungsregeln unerlässlich. Des Weiteren ist eine gesteigerte Nutzung der in elektronischer Form zur Verfügung stehenden Informationen erforderlich.

24.4.1 Personeller Aufwand bei Freibelegfällen

Während die Sterbefallanzeigen der Standesämter bereits im Datenträgeraustausch übermittelt werden, gehen die weiteren Unterlagen zu den Sterbefällen in Papierform bei den Erbschaftsteuerstellen ein. Der personelle Aufwand durch das Sammeln und Sortieren dieser Belege ist sehr groß. Würden diese Unterlagen in elektronischer Form übermittelt und den Sterbefällen programmgesteuert zugeordnet, ergäbe sich eine erhebliche zeitliche Arbeitserleichterung. Gerade bei Banken und Versicherungen kann davon ausgegangen werden, dass diese Daten in elektronischer Form vorliegen. Zielführend wäre eine allgemeine Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der Anzeigen, insbesondere der Anzeigen der Banken und Versicherungen.

24.4.2 Kürzung des besonderen Versorgungsfreibetrags

Oftmals haben die Hinterbliebenen nach dem Tod des Erblassers Ansprüche auf gesetzliche oder vertraglich vereinbarte Versorgungsbezüge, so dass der besondere Versorgungsfreibetrag nur in wenigen Fällen ungekürzt zu gewähren ist.

Die Erbschaftsteuerstellen sollten dazu angehalten werden, die Angaben der Hinterbliebenen zu hinterfragen. Die Zugriffsmöglichkeit auf das Einkommensteuerekonto des Erblassers liefert dabei nach Auffassung des LRH wesentliche Anhaltspunkte. Dazu ist es erforderlich, die Bediensteten auf die bereits bestehende Leseberechtigung für das Einkommensteuerekonto des Erblassers einschließlich der Rentenbezugsmitteilungen der bereits veranlagten Jahre hinzuweisen.

Darüber hinaus sollten die Erbschaftsteuerstellen bereits zeitnah und nicht erst nach erfolgter Einkommensteuerveranlagung Zugriff auf die Rentenbezugsmit-

teilungen des Erblassers haben. Der LRH hält es zudem für sinnvoll, dass die Erbschaftsteuerstellen zeitnah auch auf die Rentenbezugsmitteilung der hinterbliebenen Ehefrau zugreifen können.

24.4.3 Ausländischer Grundbesitz

Die zutreffende Ermittlung der für ausländisches Grundvermögen anzusetzenden Werte gestaltet sich für die Erbschaftsteuerstellen schwierig. Nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass ausländisches Grundvermögen fast ausschließlich in B-Fällen erklärt wurde und mit einer oftmals hohen steuerlichen Auswirkung verbunden war, ist nach Auffassung des LRH eine sorgfältige Bearbeitung dieser Fälle notwendig.

Unabhängig von der Frage der Wertermittlung sind zunächst die genaue Lage, die Grundstücksgröße, die Größe der Wohn- und Nutzfläche, das Baujahr usw. aufzuklären. Ist die genaue Lage des Grundstücks bekannt, können die Recherchemöglichkeiten des Internets stärker genutzt werden. So können größere Abweichungen zwischen erklärtem und tatsächlichem Wert teilweise schon dadurch ausgemacht werden, dass die Lage des Objekts über eine Suche z. B. bei Google Maps verifiziert wird. Eine weitere Möglichkeit, Vergleichswerte zu recherchieren, ist die Suche in einschlägigen Immobilienportalen. Auch hier können ggf. erhebliche Differenzen zu den von den Steuerpflichtigen erklärten Werten aufgedeckt werden.

Nach Auffassung des LRH sollten den Erbschaftsteuerstellen Bearbeitungshilfen zur Verfügung gestellt werden. So wäre z. B. eine Aufstellung hilfreich, aus der sich ergibt, welche Werte in anderen Ländern bei der unentgeltlichen Übertragung von Grundvermögen angesetzt werden und inwieweit diese bei der Besteuerung in Deutschland übernommen werden können.

24.4.4 Steuerfreie Zugewinnausgleichsforderung

Die Ermittlung der steuerfreien Zugewinnausgleichsforderung führt in der Praxis häufig zu Schwierigkeiten. Ursächlich dafür ist oftmals, dass sich nach langjährigem Bestehen der Zugewinnsgemeinschaft insbesondere die Werte zum Anfangsvermögen sowie zu Erwerben der Ehegatten während des Güterstands nur im Wege von Schätzungen ermitteln lassen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die von den Steuerpflichtigen eingereichten individuellen Anlagen und Berechnungen zur steuerfreien Zugewinnausgleichsforderung teilweise sehr verkürzt dargestellt und nicht selten unvollständig sind, so dass häufig besteuierungserhebliche Sachverhalte unerwähnt bleiben. Der LRH hält es daher für sinnvoll, mindestens in B-Fällen von dem Vordruck zur Zugewinnausgleichsberechnung konsequent Gebrauch zu machen, damit der überlebende Ehegatte angehalten wird, alle erforderlichen Fragen zur Ermittlung der Ausgleichsforderung zu beantworten. Die Erläuterungen zu diesem Vordruck, insbesondere auch zur Ermittlung des Anfangsvermögens, hält der LRH für ausführlich und gut verständlich.

Die Angaben zum Anfangs- und zum Endvermögen, insbesondere des überlebenden Ehegatten, sind zu überprüfen. Dabei sollten die vorhandenen Informations-

quellen (z. B. gespeicherte Daten zum Einkommensteuerkonto, Handelsregisterauszüge und Internetauftritte) umfangreich genutzt werden.

24.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium (FM) hat mit Schreiben vom 16.12.2014 umfassend Stellung genommen. Es beabsichtige, die Vorschläge des LRH soweit wie möglich umzusetzen. Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen sei bereits realisiert. Die übrigen Vorschläge seien überwiegend angestoßen. Die Umsetzung werde einige Zeit beanspruchen. Im Wesentlichen führt das FM aus:

- Die für die Fragen der Erbschaftsteuer zuständigen Vertreter des Bundes und der Länder hätten sich in ihrer Dezembersitzung mit dem Vorschlag, insbesondere Banken und Versicherungen die Möglichkeit zur elektronischen Übermittlung von Anzeigen einzuräumen, beschäftigt und diesen einstimmig befürwortet. Für eine Realisierung seien u. a. Änderungen der gesetzlichen Grundlagen sowie die Einarbeitung in die entsprechenden Fachprogramme erforderlich. Dies würde einige Zeit in Anspruch nehmen.
- Bereits während der noch laufenden Prüfung durch den LRH hätten mehrere Erbschaftsteuer-Finanzämter die Thematik „Versorgungsfreibetrag“ zum Gegenstand von Prüffeldbearbeitungen gemacht. Mit einer Kurzinformation vom 17.11.2014 seien die maßgeblichen rechtlichen Grundsätze nochmals kurz zusammengefasst und auch den übrigen Erbschaftsteuer-Finanzämtern die praxisorientiert entwickelten Prüffeld- und Schulungsunterlagen zur Verfügung gestellt worden. Die AG Prüffeldarbeit werde entscheiden, ob das Thema als Prüffeld auch für die übrigen Erbschaftsteuer-Finanzämter in Betracht komme.
- Der Vorschlag zur Erweiterung der bereits vorhandenen technischen Zugriffsmöglichkeiten um einen zeitnahen Zugriff auf die noch nicht im Rahmen einer Veranlagung berücksichtigten Rentenbezugsmitteilungen werde aus fachlicher Sicht ausdrücklich befürwortet. Es werde derzeit geprüft, ob im Vorgriff auf eine künftige Realisierung im Vorhaben KONSENS¹⁸² eine solche Ergänzung bereits im bestehenden Automationsverfahren umgesetzt werden könne.
- Die Anregungen, den Erbschaftsteuerstellen eine Bearbeitungshilfe zu Fragestellungen im Zusammenhang mit der zutreffenden, vollständigen Erfassung unentgeltlicher Übertragungen ausländischen Grundbesitzes und der Wertmittlung in diesen Fällen zur Verfügung zu stellen, habe die Oberfinanzdirektion bereits mit der Arbeitshilfe „Ausländischer Grundbesitz“ umgesetzt. Eine Ergänzung dieses Arbeitspapiers um künftige weitere Erfahrungen in der Praxis werde angestrebt.
- Im Grundlehrgang für die Beschäftigten der Erbschaftsteuerstellen werde im Vortrag zum Thema Zugewinnausgleich insbesondere auch der bundeseinheitlich überarbeitete Vordruck zur Zugewinnausgleichsberechnung vorgestellt und erläutert. Zudem sei das Thema verstärkt Gegenstand der Prüffeldbearbeitung in einzelnen Erbschaftsteuer-Finanzämtern. Der Vorschlag

182 Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

zur Verwendung des Vordrucks mindestens in B-Fällen sei durch die entsprechende Neufassung der Bearbeitungsregeln bereits umgesetzt. In die zeitnah vorgesehene erneute Überarbeitung der Bearbeitungsregeln sollten auch Ausführungen und Hinweise zur Überprüfung u. a. der Angaben zum Anfangs- und Endvermögen, insbesondere des überlebenden Ehegatten, auch unter Nutzung weiterer vorhandener Informationsquellen aufgenommen werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

