



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2016

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2015



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2016

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2015

(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	III
	Vorwort	IX
Allgemeine Bemerkungen		
1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	2
2	Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts	2
3	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	3
4	Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	5
5	Entscheidungszuständigkeit	6
6	Zusammensetzung der Abteilungen	7
7	Leitsätze	8
A	Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen	
1	Haushaltsrechnung 2014	20
2	Einnahmen und Ausgaben	27
3	Vermögen	57
4	Kreditaufnahme und Schuldenstand	61
5	Tätigkeit des Stabilitätsrats	75
6	Zusammenfassende Betrachtung der Haushaltslage	79
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
7	IT-Einsatz in den Hochschulen	86
	Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)	
8	Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden	92
	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)	
9	Drittmittel der Hochschulen des Landes	102
10	Prüfung eines Technologiezentrums im Bereich der Nano-Energie	110
11	Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studierendenwerke	116
12	Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinik	125
13	Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinik	132

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (Epl. 09)	
14	Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen 142
15	PPP-Projekt zur Erhaltung von Landesstraßen 148
16	Beteiligung des Landes an einer Kapitalgesellschaft nach ausländischem Recht 158
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (Epl. 11)	
17	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer vom Land gegründeten und institutionell geförderten Stiftung 166
Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (Epl. 14)	
18	Aufsicht des Landes über die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern 176
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	
19	Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle 186
20	Steuerfälle mit Begünstigungen für nicht entnommene Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz 196

Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AKap	Ausländische Kapitalgesellschaft
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB NRW	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“
BR	Bezirksregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Doppik	Doppelte Buchführung
Drs.	Drucksache
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen

* 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.

ESTG	Einkommensteuergesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
FEI-Richtlinie	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Einzel-, Gemeinschafts- und Verbundvorhaben im Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbereich
FlüAG	Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge – Flüchtlingsaufnahmegesetz
FM	Finanzministerium
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
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HHR	Haushaltsrechnung
HWK	Handwerkskammern
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks – Handwerksordnung
IHK	Industrie- und Handelskammern
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern

IHKG NRW	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
KaAb	Kassenabschluss
KG	Kommanditgesellschaft
KIM.NRW-EFRE	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Kreativität, Innovation und Medienkultur im Rahmen des Operationellen Programms des Landes Nordrhein-Westfalen 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KInvFöG NRW	Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMK	Kultusministerkonferenz
KPB	Kreispolizeibehörde/Kreispolizeibehörden
LEG	LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen mbH, Düsseldorf
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
lt.	laut
LT	Landtag
Ltd.	Leitende(r)
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MWEIMH	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
OP	Operations
PFoG	Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen – Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen
PPP	Public-private-Partnership
PVB	Polizeivollzugsbedienstete
RPSIHK	Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern
SMBI. NRW	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz
StW	Studierendenwerk/Studierendenwerke
StWG	Gesetz über die Studierendenwerke im Land Nordrhein-Westfalen
UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinik

UStG	Umsatzsteuergesetz
UVST	Umsatzsteuervoranmeldungsstelle
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
WAVE	Webunterstützung Anmeldeverfahren
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung der Straßen

Vorwort

Mit uns muss man rechnen... als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle ist es Aufgabe des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes sowie die Haushaltsrechnung zu prüfen.

Mit dem Jahresbericht 2016 werden auszugsweise Prüfungserkenntnisse aus dem breiten Spektrum der Prüfungen des Landesrechnungshofs dem Parlament, der Landesregierung und der Öffentlichkeit vorgestellt. Da in zahlreichen Prüfungen Organisations- und Verfahrensfragen nachgegangen wird, können neben Hinweisen auf konkrete Fehler der Vergangenheit auch konstruktive Empfehlungen und Vorschläge für ein verbessertes Verwaltungshandeln in der Zukunft gemacht werden: Es werden konkrete Möglichkeiten aufgezeigt, wie effektives und effizientes Verwaltungshandeln erreicht und finanzielle Ressourcen eingespart bzw. wirtschaftlicher eingesetzt werden können. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind neben den geprüften Stellen alle anderen Behörden und Einrichtungen des Landes aufgefordert, die im vorliegenden Bericht festgehaltenen Prüfungserkenntnisse auszuwerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche zu ziehen.

An dieser Stelle mag es zwar wie ein Paradoxon klingen, aber der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen scheut nicht davor zurück, der Landesregierung Empfehlungen zu geben, für deren Umsetzung nicht weniger, sondern mehr Steuergelder aufgewandt werden müssen: So sollten nach seinen Feststellungen die laufenden Mittel für die Erhaltung der Landesstraßen auf Dauer deutlich erhöht werden, um der stetigen Zustandsverschlechterung der Straßen entgegenwirken zu können. Hier konkretisiert sich der bereits im letzten Jahresbericht gegebene Hinweis, dass sich mit jedem Aufschub notwendiger Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen der Nachholbedarf und die mit ihm verbundenen Haushaltsbelastungen potenzieren.

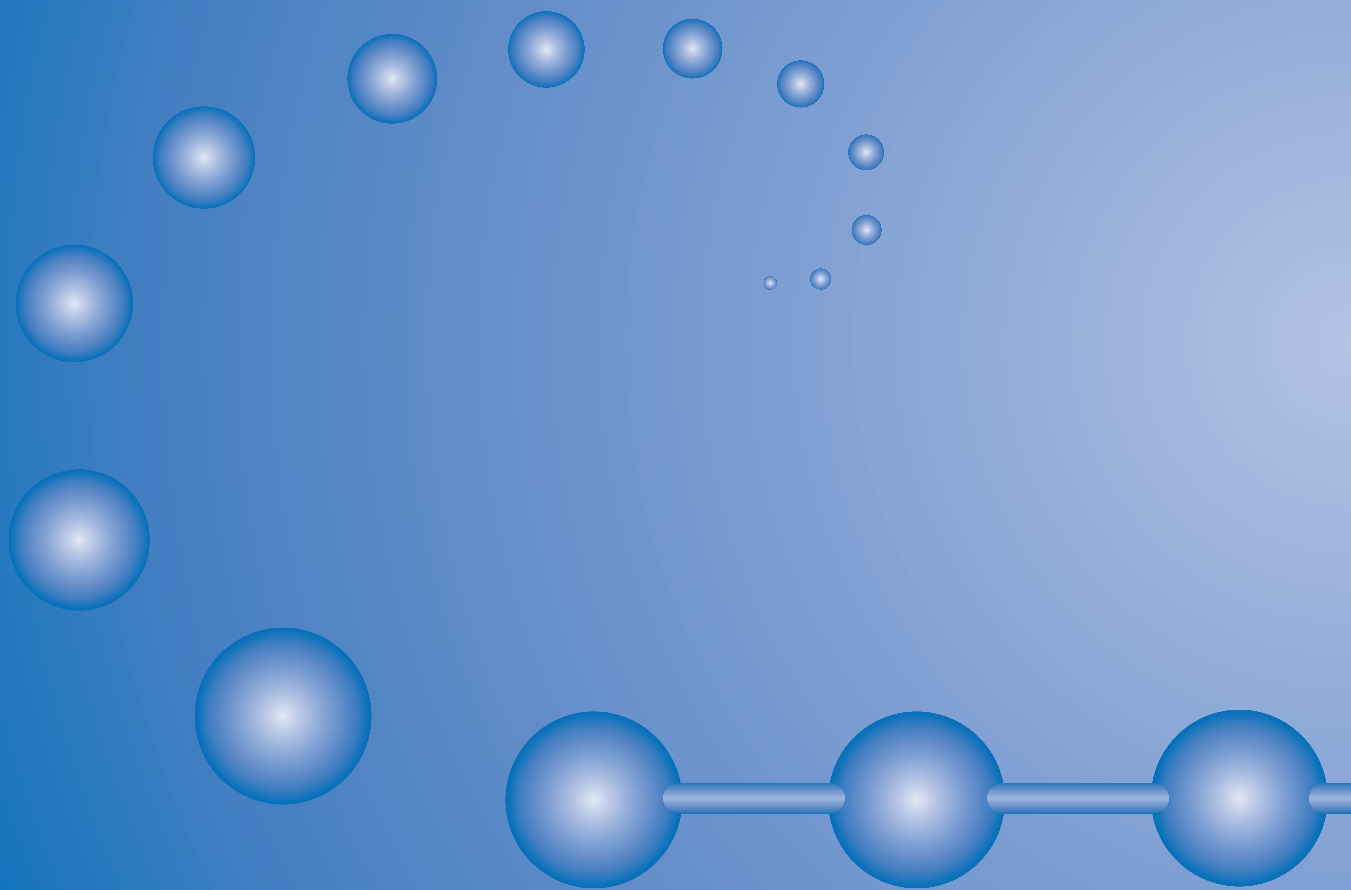
Wie in den vergangenen Jahren enthält der Jahresbericht 2016 neben den Prüfungserkenntnissen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einleitend eine umfassende Einordnung des Landeshaushalts in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Dimension. Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2014 durch den Landesrechnungshof ergab keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen. Die Einnahmen und Ausgaben waren – soweit geprüft – ordnungsgemäß belegt. Gleichwohl bilden die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit des Landeshaushalts weiterhin die zentrale Perspektive der Aussagen des Landesrechnungshofs: Die demografische Entwicklung, die aktuelle Flüchtlings- und Integrationslage sowie der allgemeine Zustand der Infrastruktur werden die haushaltspolitischen Spielräume des Landes auch in den kommenden Jahren in erheblicher Weise beeinflussen. Deshalb ist es umso wichtiger, mit dem Geld der Steuerzahler sorgsam umzugehen und die strukturelle Konsolidierung des Haushalts zu verfolgen, ohne dabei das Leitbild der Generationengerechtigkeit aus dem Blick zu verlieren. Dies ist eine Herausforderung, der sich die Politik unter Priorisierung von Schwerpunkten stellen muss.

Der Jahresbericht 2016 – den Sie in Händen halten – schafft die Grundlage für das anstehende parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung. Seine Erstellung wäre ohne die fachliche Kompetenz und das Engagement aller am Verfahren Beteiligten nicht möglich gewesen. Mein Dank gilt daher allen Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Zugleich danke ich den Mitgliedern der Landesregierung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den geprüften Stellen für die intensive und konstruktive Auseinandersetzung mit unseren Prüfungsfeststellungen. Ausdruck dieser direkten und vertrauensvollen Zusammenarbeit

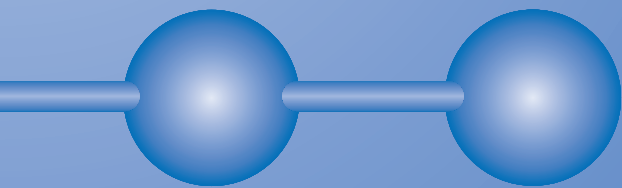
sind unter anderem die in den Beiträgen enthaltenen Hinweise, dass Anregungen des Landesrechnungshofs bereits aufgenommen und umgesetzt wurden. Schließlich gilt mein Dank den Abgeordneten im Landtag, wo insbesondere im Ausschuss für Haushaltskontrolle in den kommenden Monaten der Jahresbericht 2016 sachkundig und intensiv behandelt wird.

Düsseldorf, im September 2016

**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 2015 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 2015 vorgelegten Haushaltsrechnung 2014 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2015 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 2016 gliedert sich in zwei Komplexe:

Teil A – Feststellungen zum Landeshaushalt

Teil A bietet eine umfassende Einordnung des Landeshaushalts in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Dimension. Er befasst sich zunächst mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2014. 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. In diesem Teil des Jahresberichts finden sich textlich hervorgehobene Leitsätze, in denen zentrale Aussagen zusammengefasst und den einzelnen Kapiteln vorangestellt werden. Erstmals wird in Teil A des Jahresberichts eine zusammenfassende Betrachtung der Haushaltslage des Landes NRW in einem eigenen Kapitel (siehe Kapitel 6, S. 79 ff.) vorgelegt. Daher wird an dieser Stelle der Allgemeinen Bemerkungen zur Vermeidung von Wiederholungen darauf verzichtet.

Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Der Jahresbericht 2016 konzentriert sich in Teil B auf eine Auswahl wesentlicher Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts, die für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können. Die Prüfungsergebnisse geben Hinweise, wo und wie im Einzelfall gespart bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht sowie Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestaltet werden kann. Auch wird anhand verschiedener Beispiele erneut verdeutlicht, dass es sich lohnt, Themen aufzugreifen, die bereits Gegenstand früherer Prüfungen waren (Follow-up-Prüfungen).

Sparen und wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen

Die **Prüfung eines Technologiezentrums im Bereich der Nano-Energie** (siehe Beitrag Nr. 10) belegt, dass finanzielle Mittel hätten besser eingesetzt werden können: Unter anderem wurden Ziele des Projekts – wie der Ausbau von Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie angestrebte Ausgründungen von Unternehmen – nicht zufriedenstellend erreicht. Die hierzu gewonnenen Erfahrungen sollten deshalb ausgewertet und die hieraus abgeleiteten Erkenntnisse bei vergleichbaren künftigen Fördermaßnahmen berücksichtigt werden.

Ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen kann auch bedeuten, dass mehr Geld ausgegeben wird und nicht weniger. Dies verdeutlicht die Prüfung der **Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag Nr. 14). Das Land hat als Träger der Straßenbaulast nicht die notwendigen Mittel für die Erhaltung der Landesstraßen zur Verfügung gestellt, wodurch sich ihr Zustand zusehends verschlechtert hat. Bereits in einer früheren Prüfung (siehe Beitrag Nr. 27 im Jahresbericht 2008) war auf eine unzureichende Mittelausstattung hingewiesen worden. Um der stetigen Zustandsverschlechterung der Landesstraßen entgegenwirken zu können, müssten die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel deutlich erhöht werden.

Eine der zentralen Feststellungen der Prüfung eines **Public-private-Partnership (PPP)-Modellprojektes zur Erhaltung von Landesstraßen** (siehe Beitrag Nr. 15) ist, dass die Wirtschaftlichkeit des PPP-Projektes gegenüber einer Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen nicht nachgewiesen werden konnte.

Um die notwendige Konsolidierung des Haushaltes voranzubringen, ist immer auch zu fragen, wie künftige Ausgaben zu vermeiden sind. Die Prüfung der **Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studierendenwerke** (siehe Beitrag Nr. 11) ist hierfür ein Beispiel: Eine nachhaltige Minimierung der Defizite der Verpflegungsbetriebe dient dem Ziel, den Landeszuschuss für den laufenden Betrieb der Studierendenwerke in der Zukunft nicht anheben und damit den Landeshaushalt nicht stärker belasten zu müssen.

Ein zweites Beispiel ist die Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung einer vom Land gegründeten und institutionell geförderten Stiftung** (siehe Beitrag Nr. 17). Realistische Wirtschaftspläne sowie verschiedene Konzepte zum eingesetzten Personal, zur Entschuldung und zur Kapitalerhaltung sind zwingend erforderlich, um ein nachhaltiges Wirtschaften zu gewährleisten und um eine weitere finanzielle Unterstützung durch das Land in Grenzen zu halten.

Effektives und effizientes Verwaltungshandeln

Bei näherer Betrachtung der Arbeit der Finanzämter zeigen sich bei der Anwendung steuerrechtlicher Vorschriften immer wieder Optimierungspotenziale: So konnten durch die Prüfung der **Steuerfälle mit Begünstigungen für nicht entnommene Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz** (siehe Beitrag Nr. 20) dem Finanzministerium mehrere Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet werden, die in der Praxis schon weitgehend umgesetzt wurden.

Die Prüfung **Drittmittel der Hochschulen des Landes** (siehe Beitrag Nr. 9) verdeutlicht in verschiedenen Punkten, dass die verwaltungsmäßige Abwicklung von Drittmitteln der vom Land getragenen Universitäten und Fachhochschulen optimiert werden kann. So erfolgte bereits die statistische Erfassung der Drittmittel in den Hochschulen nicht einheitlich. Auch wurden beispielsweise die Kosten für das Stammpersonal und dabei insbesondere die Kosten für Beihilfe- und künftige Versorgungsleistungen oftmals nicht in die Kalkulation von wirtschaftlichen Drittmittelprojekten mit einbezogen, so dass es an einer ordnungsgemäßen Projektkalkulation mangelte.

Ähnliche Defizite im Verwaltungsvollzug zeigt die Prüfung der **Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinika** (siehe Beitrag Nr. 12): In einigen Vergabefällen konnten Dokumentationsmängel sowie Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften festgestellt werden.

Die Prüfung der **Aufsicht des Landes über die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern** (siehe Beitrag Nr. 18) hat ergeben, dass das zuständige Ministerium bedeutsame Vorgänge und wesentliche Entwicklungen der Kammern nicht begleitete und damit seiner Kammeraufsicht nicht ausreichend nachgekommen ist.

Eine besondere Bedeutung ist der Rechtsverletzung beizumessen, die in der Prüfung **Beteiligung des Landes an einer Kapitalgesellschaft nach ausländischem Recht** (siehe Beitrag Nr. 16) thematisiert wird: Das Land bediente sich bei Finanzierungsmaßnahmen zugunsten einer ausländischen Kapitalgesellschaft wiederholt einer landeseigenen Gesellschaft, wodurch das Königsrecht des Parlaments, das Budgetrecht, verletzt wurde.

Dass bestimmte Aufgaben wirtschaftlicher wahrgenommen werden können, zeigt die Prüfung der **Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle** in den Finanzämtern (siehe Beitrag Nr. 19). Durch eine weitere Risikoorientierung und durch die Umsetzung verschiedener Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise kann nicht nur die Qualität der Bearbeitung gesteigert sondern auch der Personaleinsatz verbessert werden.

Mit Hilfe der Follow-up-Prüfung zum **IT-Einsatz in den Hochschulen** (siehe Beitrag Nr. 7 und zur früheren Prüfung Beitrag Nr. 13 im Jahresbericht 2006) wird aufgezeigt, dass durch weitere Standardisierung und Zentralisierung von IT-Dienstleistungen Ressourcen wirtschaftlicher eingesetzt werden können und damit die notwendige IT-Konsolidierung in den Hochschulen beschleunigt wird.

Dass auch an nicht alltäglichen Orten effektives und effizientes Handeln angezeigt ist, belegt die Prüfung der **Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinik** (siehe Beitrag Nr. 13). Insbesondere durch Kennzahlenvergleiche konnten bei den Universitätsklinik Optimisierungspotenziale identifiziert werden, die zum Teil bereits gehoben wurden.

Schließlich sollte selbst die Aussicht auf kleinere Summen nicht ungenutzt bleiben. Die Prüfung der **Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden** (siehe Beitrag Nr. 8) zeigt hierzu verschiedene Möglichkeiten auf: So sieht NRW im Gegensatz zu anderen Ländern für die gesetzlich vorgeschriebene Regelüberprüfung von Inhabern waffenrechtlicher Erlaubnisse keine Gebühr vor und auch bei Transportbegleitungen durch die Polizei sollten die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand stehen.

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

Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 8 bis 16 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 Nordrhein-Westfalen (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	Pormann	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Jahnz	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrat	Krantz	

Abteilung IV

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

Abteilung V

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

7 Leitsätze

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

1 Haushaltsrechnung 2014

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2014 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.

2 Einnahmen und Ausgaben

Aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen machten wiederholt eine Anpassung der geplanten Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Beispielsweise stiegen die etatisierten flüchtlingsbedingten Ausgaben für das Haushaltsjahr 2015 von ursprünglich rund 0,5 Milliarden € auf knapp 1,9 Milliarden € und für das Haushaltsjahr 2016 von ursprünglich rund 1,1 Milliarden € auf knapp 4,0 Milliarden €. Mit dem Entwurf des zweiten Nachtragshaushalts 2016 ist eine weitere Erhöhung um rund 0,5 Milliarden € beabsichtigt.

Die Steuereinnahmen des Landes erreichten im Jahr 2015 mit rund 49,8 Milliarden € bei einer Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um etwa 7,4 vom Hundert einen neuen Höchststand. Vor allem wegen höherer zweckgebundener Bundeszuweisungen nahmen auch die Transfereinnahmen weiter zu. Die für 2016 und 2017 geplanten Einnahmen aus Darlehensrückflüssen überschreiten aufgrund von Sondertilgungen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen die Marke von 1,0 Milliarde €.

Die Transferausgaben wuchsen in 2015 unter anderem wegen gestiegener Zuweisungen an die Kommunen noch weiter auf rund 33,4 Milliarden € an. Die Personalausgaben betragen etwa 23,6 Milliarden €. Die reduzierten Zuführungen an das für Anfang 2017 neu zu schaffende Sondervermögen „Pensionsfonds“ stellen keine generationengerechte Vorsorge für die Beamtenpensionen dar. Die Zinsausgaben waren in 2015 trotz weiter ansteigenden Schuldenstands rückläufig. Sie lagen mit rund 3,3 Milliarden € um knapp 1,5 Milliarden € unter denen des Haushaltsjahres 2008 mit der bisher höchsten Zinsbelastung.

3 Vermögen

Der mit der Haushaltsrechnung 2014 vorgelegte Vermögensnachweis vermittelt keinen vollständigen Überblick über das Vermögen des Landes.

Der Stand der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften fiel in den letzten zehn Jahren von rund 1,7 Milliarden € am Ende des Jahres 2005 auf knapp 0,8 Milliarden € am Ende des Jahres 2014.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen erhöhte sich vom Ende des Rechnungsjahres 2013 bis zum Ende des Rechnungsjahres 2014 von rund 7,9 Milliarden € auf rund 9,2 Milliarden €.

4 Kreditaufnahme und Schuldenstand

Das Land nahm im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2015 Kredite in Höhe von rund 22,0 Milliarden € auf, denen Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt und den öffentlichen Bereich von zusammen rund 20,2 Milliarden € gegenüberstanden.

Durch Nettokreditaufnahmen unterhalb der Nettokreditermächtigungen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2015 stieg die fortgeltende Kreditermächtigung von 0,00 € auf einen bedenklich hohen Stand von rund 6,0 Milliarden € an.

Die Nettoneuverschuldung betrug etwa 1,8 Milliarden €. Für das Haushaltsjahr 2016 ist eine Nettoneuverschuldung in nahezu gleicher Höhe geplant. Sie liegt damit deutlich unter den eigenfinanzierten Investitionen von knapp 4,7 Milliarden €. Dementsprechend wird die Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung eingehalten.

Die Schulden des Landes zum Ende des Haushaltsjahres erhöhten sich von rund 142,1 Milliarden € in 2014 auf rund 143,9 Milliarden € in 2015.

5 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung gelangte der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 09.12.2015 abermals zu der Einschätzung, dass dem Land Nordrhein-Westfalen eine Haushaltsnotlage nicht droht.

6 Zusammenfassende Betrachtung der Haushaltslage

Die Haushaltslage des Landes ist weiterhin, insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, angespannt. Zwar konnte die Nettoneuverschuldung von 2009 bis 2015 um rund 3,8 Milliarden € reduziert und in der Mittelfristigen Finanzplanung ein vollständiger Abbau bis 2019 aufgezeigt werden. Doch beruht der Abbau zum überwiegenden Teil auf günstigen Rahmenbedingungen und auf besonderen Faktoren, die sich nachteilig auf künftige Haushalte auswirken können. Eine strengere Haushaltskonsolidierung bleibt nach wie vor geboten.

7 IT-Einsatz in den Hochschulen

Der Landesrechnungshof hat erneut den IT-Einsatz in Hochschulen des Landes geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass weiterhin vielfältige Möglichkeiten bestehen, durch Standardisierung und Zentralisierung von IT-Dienstleistungen Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen. Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, diesen Konsolidierungsprozess zu beschleunigen und hochschulweit verbindlicher zu gestalten.

Hochschulübergreifende IT-Kooperationen sollten fortgeführt und – auch auf neuen Kooperationsfeldern – ausgebaut werden.

8 Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden

Eine Prüfung der Gebührenerhebung hat gezeigt, dass die Kreispolizeibehörden die Höhe ihrer Kosten für die Mehrzahl der gebührenpflichtigen Amtshandlungen nicht beziffern konnten. Grund dafür ist, dass eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung immer noch nicht durchgeführt wird, obwohl das Ministerium für Inneres und Kommunales deren Bedeutung für die Bemessung von Gebührensätzen bereits Ende der 1990er-Jahre erkannt hatte.

Für die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten berechnete die Polizei nur die reine Begleitung; Zeiten für das An- und Abrücken der Polizeikräfte sowie eventuelle Wartezeiten wurden nicht einbezogen.

Bei den Gebühren für Fehlalarmierungen lag die Quote der nicht abgerechneten Fälle zum Teil sehr hoch.

Für die gesetzlich vorgeschriebene Regelüberprüfung von Inhabern waffenrechtlicher Erlaubnisse ist in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Ländern keine Gebühr vorgesehen.

Eine Kreispolizeibehörde hatte erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen bei Kraftfahrzeugen.

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen an das Ministerium für Inneres und Kommunales herangetragen. Überwiegend ist das Ministerium den Anliegen des Landesrechnungshofs gefolgt.

9 Drittmittel der Hochschulen des Landes

Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die verwaltungsmäßige Abwicklung von Drittmitteln der vom Land Nordrhein-Westfalen getragenen Universitäten und Fachhochschulen geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die statistische Erfassung von Drittmitteln nicht einheitlich erfolgte. Darüber hinaus fanden sich in den Hochschulen in sehr unterschiedlichem Umfang und in sehr unterschiedlicher Regelungsdichte und Aktualität Regelungen für die verwaltungsseitige Bearbeitung von Drittmittelprojekten. Auch bei der Aktenführung gab es oftmals Schwächen im Hinblick auf Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit. Schließlich hat der Landesrechnungshof bei der Kalkulation von wirtschaftlichen Drittmittelprojekten Defizite festgestellt. Diese betrafen die Einbeziehung der Kosten für Stammpersonal der Hochschulen und dabei insbesondere die Berücksichtigung von Kosten für Beihilfe- und künftige Versorgungsleistungen.

Die Hochschulen sind den Bewertungen des Landesrechnungshofs weitestgehend gefolgt. Im Hinblick auf die Problematik der statistischen Erfassung von Drittmitteln und die Fragen der Personalkosten bei wirtschaftlichen Drittmittelprojekten haben sie sich überwiegend dafür ausgesprochen, dass insoweit landesweit einheitliche Lösungen gefunden werden sollten. Der Landesrechnungshof hat die entsprechenden Fragestellungen deshalb an das zuständige Ministerium herangetragen und dieses gebeten, einheitliche Regelungen herbeizuführen.

10 Prüfung eines Technologiezentrums im Bereich der Nano-Energie

Der Landesrechnungshof hat Zuwendungen zur Finanzierung einer interdisziplinären Technologieplattform als Basis für wirtschaftsorientierte Arbeiten im Bereich der Nano-Energie und die Nutzung des entsprechenden, anderweitig geförderten Forschungsbaus geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die Ziele in Bezug auf den Ausbau von Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie angestrebte Ausgründungen nicht zufriedenstellend erreicht wurden. Zu einer Zusammenarbeit von Wissenschaft und der Wirtschaft in nennenswertem Umfang kam es nicht. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die hierzu gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und die hieraus abgeleiteten Erkenntnisse bei vergleichbaren künftigen Fördermaßnahmen zu berücksichtigen.

Die Überprüfung der Förderhöhe für Investitionsgüter, deren Nutzungsdauer über die Zweckbindungsdauer hinausreichte, wurde von der Bewilligungsbehörde erst im Nachhinein als notwendig angesehen und bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises hinausgeschoben. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bereits im Bewilligungsverfahren zu regeln ist, wie bezüglich dieser Investitionsgüter verfahren wird.

Ein Teil des Forschungsbaus war zur temporären Aufnahme von Kooperationspartnern bestimmt, solange diese gemeinsam an einem aktuellen Projekt in den dortigen Laboren arbeiteten. Seit Ende Juli 2013 waren im Forschungsbau allerdings zusätzlich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines An-Instituts einer beteiligten Hochschule untergebracht, weil dessen Gebäude in dieser Zeit kernsaniert wurde. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die im Zusammenhang mit dieser teilweisen Fremdnutzung auftretenden Fragen zu klären und zu der Frage der Nutzung des Forschungsbaus insgesamt Stellung zu nehmen.

11 Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studierendenwerke

Der Landesrechnungshof hat bei sieben Studierendenwerken die Kosten- und Erlössituation der Verpflegungsbetriebe sowie die Preisgestaltung in den Mensen untersucht.

Der Kostendeckungsgrad über alle Standorte betrug im Wirtschaftsjahr 2013 rund 59 vom Hundert. Der nicht durch Verkaufserlöse gedeckte Kostenanteil wurde durch den Landeszuschuss für den laufenden Betrieb sowie durch Sozialbeiträge der Studierenden ausgeglichen. In Wahrnehmung ihres Sozialauftrags haben die Studierendenwerke die Mensapreise für Studierende nicht auskömmlich kalkuliert. Aber auch die für Nichtstudierende geltenden Preise waren nicht kostendeckend.

Der Landesrechnungshof hält eine nachhaltige Minimierung der Defizite in den Verpflegungseinrichtungen für unumgänglich. Er hat empfohlen, auf die Kostendeckungsgrade ein besonderes Augenmerk zu richten. Dabei sollte unter anderem der Betrieb von defizitären Einrichtungen ohne Bezug zu dem bestehenden Sozialauftrag kritisch hinterfragt werden.

12 Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinika

Der Landesrechnungshof hat die Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinika geprüft. Dabei hat er Verbesserungsmöglichkeiten beim Vertragsmanagement festgestellt. Ferner lagen in einer Reihe von Vergabefällen Dokumentationsmängel vor; diese betrafen unter anderem die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe, die Beschreibung des zu lösenden Problems und des angestrebten Ziels, die Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung sowie die Umsetzung der Beratungsergebnisse. Auch wurde die nach den vergaberechtlichen Vorschriften erforderliche Schätzung des Auftragswertes in einigen Fällen nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Schließlich wurde bei freihändigen Vergaben häufig nur ein Angebot eingeholt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, darauf hinzuwirken, dass die festgestellten Mängel behoben und die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten genutzt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Hinweise und Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofs aufgegriffen und in den Universitätsklinika umgesetzt würden.

13 Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinika

Der Landesrechnungshof hat die Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinika des Landes Nordrhein-Westfalen geprüft. Er hat Erhebungen zu den organisatorischen Rahmenbedingungen sowie zur Steuerung und Nutzung der in den Operationsbereichen verfügbaren Kapazitäten durchgeführt. Dabei hat er unter anderem Kennzahlenvergleiche zwischen den Universitätsklinika vorgenommen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den Operationsbereichen der Universitätsklinika Optimierungspotenziale bestehen. Die Kennzahlenvergleiche haben zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Universitätsklinika ergeben. Der Landesrechnungshof hat die Universitätsklinika gebeten, Maßnahmen zur Nutzung der festgestellten Potenziale zu ergreifen und aufgrund der Ergebnisse der Kennzahlenvergleiche weitergehende Analysen mit dem Ziel durchzuführen, Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Die Universitätsklinika haben eine Reihe von Maßnahmen zur Nutzung der vom Landesrechnungshof aufgezeigten Optimierungspotenziale getroffen. Sie haben die erbetenen Analysen vorgenommen und dabei erkannte Verbesserungsmöglichkeiten zum Teil bereits umgesetzt.

14 Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen

Nachdem der Landesrechnungshof bereits in einem Jahresberichtsbeitrag im Jahr 2008 auf die unzureichende Mittelausstattung für die Erhaltung der Landesstraßen hingewiesen hatte, hat er sich erneut mit dieser Thematik befasst.

Er hat festgestellt, dass das Land weiterhin nicht die für die Straßenerhaltung notwendigen Mittel zur Verfügung stellt, wodurch sich der Straßenzustand zusehends verschlechtert. Bei einer für die kommenden Jahre unveränderten Mittelausstattung ist eine weitere Verschlechterung unausweichlich.

Durch die nicht bedarfsgerechte Mittelausstattung haben sich die für die Aufrechterhaltung des aktuellen Straßenzustands notwendigen Mittel auf mehr als 2,894 Milliarden € erhöht und damit gegenüber der letzten Prüfung fast verdoppelt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Mittel für die Erhaltung der Landesstraßen deutlich zu erhöhen, um einer stetigen Zustandsverschlechterung entgegenzuwirken. Dadurch könnte auch einer weiteren deutlichen Erhöhung der für die Erhaltung insgesamt notwendigen Mittel vorgebeugt werden. Zudem sollte das Vermögen für die Verkehrsinfrastruktur beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen bilanziell berücksichtigt werden, um den Werteverzehr auszuweisen.

15 PPP-Projekt zur Erhaltung von Landesstraßen

Das Land hat im Siegerland ein PPP-Modellprojekt zur Erhaltung von rund 100 km Landesstraßen durchgeführt. Der 2010 abgeschlossene Vertrag hat eine Laufzeit von 16 Jahren. Das vereinbarte Entgelt beträgt rund 22,5 Millionen €.

Der Landesrechnungshof sieht erhebliche Mängel in der Planungs- und Umsetzungsphase des Projektes. Er hält die Wirtschaftlichkeit dieses PPP-Projektes gegenüber einer Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen für nicht nachgewiesen. Die Leistungsbeschreibung hat grundlegenden Anforderungen nicht entsprochen. Mangelhafte Untersuchungen des Baugrundes im Vorfeld haben bereits zu anerkannten Nachtragsforderungen des Auftragnehmers von über fünf Millionen € geführt.

Das Modellvorhaben sollte insbesondere für mittelständische Unternehmen geeignet sein. Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

Nach den Ausführungen des Verkehrsministeriums decken sich die Feststellungen des Landesrechnungshofs teilweise mit eigenen Erkenntnissen bei der Projektdurchführung. Vor dem Erfahrungshintergrund des Modellprojektes hält das Ministerium Landesstraßenbauprojekte nicht grundsätzlich für geeignet, um als PPP-Vorhaben umgesetzt zu werden. Es hat zugesagt, die Feststellungen des Landesrechnungshofs bei der Durchführung zukünftiger Modellprojekte zu berücksichtigen.

16 Beteiligung des Landes an einer Kapitalgesellschaft nach ausländischem Recht

Das Land ist zu 25 vom Hundert an einer ausländischen Kapitalgesellschaft unmittelbar beteiligt. Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter der Kapitalgesellschaft geprüft und festgestellt, dass das Land sich bei Finanzierungsmaßnahmen zugunsten der ausländischen Kapitalgesellschaft wiederholt einer landeseigenen Gesellschaft bedient hat. Durch die gewählten Gestaltungen wurden Vorgänge dem Budgetrecht des Landtags entzogen und erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigungen umgangen. Der Landesrechnungshof sieht keinen Grund, an der Kapitalgesellschaft weiter beteiligt zu bleiben.

Das beteiligungsverwaltende Ministerium hat den Feststellungen des Landesrechnungshofs nicht widersprochen. Durch Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Jahr 2016 würden die beanstandeten Konstruktionen in dem noch möglichen Umfang Ende 2016 rückabgewickelt sein. Das Land werde die Möglichkeiten eines Ausstiegs aus der Gesellschaft ausloten.

17 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer vom Land gegründeten und institutionell geförderten Stiftung

Die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Stiftung ist problematisch.

Die Wirtschaftspläne der Stiftung für die Jahre 2011 bis 2013 wiesen in erheblichem finanziellen Umfang Einnahmen aus, die tatsächlich nicht vereinnahmt werden konnten. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne realistische Schätzungen vorzunehmen.

Zu den Jahresenden 2013 und 2014 bestanden hohe Verbindlichkeiten der Stiftung gegenüber Kreditinstituten. Dabei erwirtschaftete die Stiftung im Jahr 2013 einen Jahresfehlbetrag, der zu einer deutlichen Verminderung des Stiftungsvermögens führte. Weder ein Entschuldungskonzept noch ein Kapitalerhaltungskonzept sind dem Landesrechnungshof bisher vorgelegt worden.

Die Einnahmen aus der institutionellen Förderung deckten die Ausgaben der Stiftung für das überwiegend unbefristet beschäftigte Personal nur zu einem Teil. Darüber hinaus musste die Stiftung zur Deckung der Personalausgaben ihren Kontokorrentkreditrahmen in Anspruch nehmen. Der Landesrechnungshof hat insoweit ein Personalkonzept für erforderlich angesehen. Auf die Notwendigkeit von Einsparungen im Personalbereich hat er hingewiesen.

18 Aufsicht des Landes über die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern

Mit seiner Prüfung ist der Landesrechnungshof der Frage nachgegangen, wie das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die Aufsicht über die sieben Handwerkskammern und die 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen wahrnimmt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das für die Kammeraufsicht zuständige Ministerium seine Aufgabenwahrnehmung auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte und auf die Überprüfung von außen herangetragenener vermuteter Rechtsverletzungen beschränkte. Infolgedessen hat das Ministerium bedeutsame Vorgänge rechtlich nicht überprüft. Der Landesrechnungshof hält die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht für nicht ausreichend.

Das Ministerium geht nicht davon aus, dass durch die Form der Aufsicht „Folgen“ nachteiliger Art bedingt sind. Es sieht keinen Anlass, die knappen Ressourcen des Landes für eine stärkere Überwachung von Wirtschaftskammern einzusetzen.

19 Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle

Unternehmer haben die Umsatzsteuer selbst zu berechnen und beim Finanzamt anzumelden. Die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle überwacht die Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen und soll auffällige Sachverhalte überprüfen.

Der Landesrechnungshof hat in fünf Finanzämtern die Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle geprüft. Er hält eine weitere Risikoorientierung für erforderlich und hat Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise gegeben. Zudem regt er eine Überprüfung des Personaleinsatzes an.

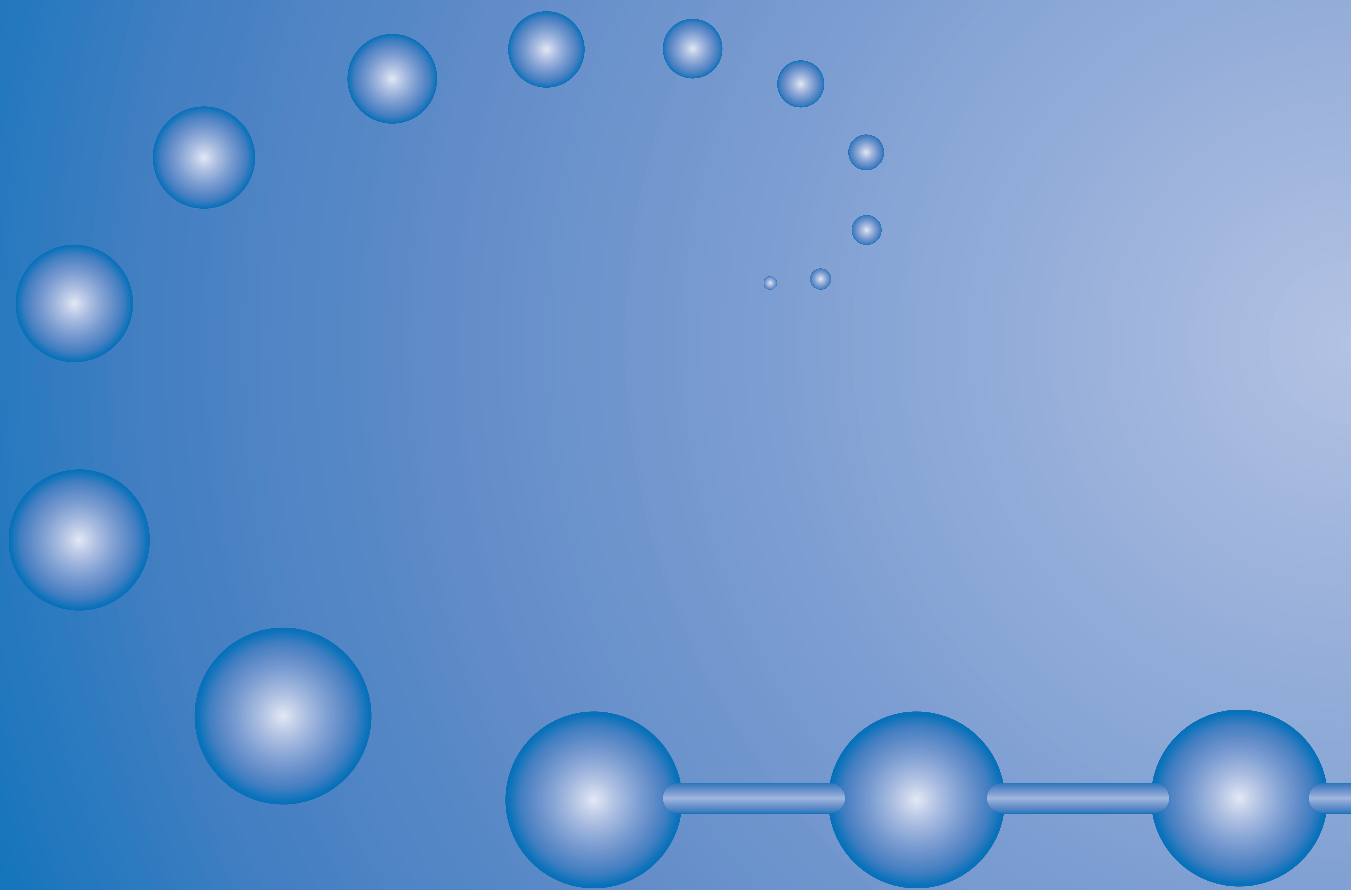
Das Finanzministerium hat zu einigen Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise bereits Stellung genommen und grundsätzlich zugestimmt. Es wird die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Personaleinsatz in seine Überlegungen zur Aktualisierung der Personalbemessung einbeziehen.

20 Steuerfälle mit Begünstigungen für nicht entnommene Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz

Auf Gewinne, die in Personenunternehmen verbleiben, wird auf Antrag nach § 34a Einkommensteuergesetz ein ermäßigter Steuersatz angewendet.

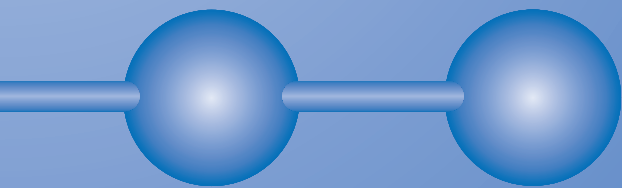
Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat die Anwendung dieser Tarifbegünstigung in elf Finanzämtern geprüft. Insgesamt wurden von 523 untersuchten Steuerfällen 123 beanstandet.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet. Die Vorschläge sind aufgegriffen und bereits weitgehend umgesetzt worden.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsrechnung 2014

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2014 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.

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2014 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 21.12.2015 dem Landtag vorgelegt;¹ die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) ebenfalls zugegangen.

Der Haushalt 2014 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz – HG – 2014) vom 18.12.2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. – S. 848) festgestellt und durch das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz – NHG – 2014) vom 11.11.2014 (GV. NRW. S. 735) geändert. Der Haushaltsplan 2014 enthielt Einnahmen und Ausgaben von jeweils 62.307.758.300 €. Sie wurden mit dem NHG 2014 auf 62.550.455.500 € erhöht. Die Vorgabe des Art. 81 Abs. 2 Satz 3 LV, nach der der Haushaltsplan und auch der Nachtragshaushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein sollen, wurde eingehalten.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2014 geprüft.

1.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

In der Haushaltsrechnung sind die aufgekomenen 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.

¹ Drucksache (Drs.) 16/10698, S. 1.

Ferner sind der Haushaltsrechnung die Übersichten nach § 85 Abs. 1 LHO beigelegt über

- die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung in der Anlage I,
- die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen in der Anlage II,
- den Jahresabschluss bei Landesbetrieben in der Anlage III,²
- die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen in der Anlage IV und
- die vom Finanzministerium (FM) im abgelaufenen Jahr erteilten Verpflichtungsermächtigungen in der Anlage V.

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

Der Haushalt 2014 war nicht nur in der Planung ausgeglichen, sondern auch nach Vollzug des Haushalts ergaben sich kumuliert übereinstimmende Einnahmen und Ausgaben von 62.345.748.295,61 €. Gegenüber dem Haushalt 2013, der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben i. H. v. jeweils 60.090.030.379,36 € aufwies, beträgt die Erhöhung 2.255.717.916,25 € bzw. rd. 3,8 v. H.

Die Differenz zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben ist gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO als kassenmäßiges Jahresergebnis definiert. Es beträgt im Haushaltsjahr 2014 – genauso wie im vorangegangenen Haushaltsjahr – 0,00 €.³

Damit wirken sich auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2014 nur die aus dem Vorjahr übertragenen sowie die in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste aus:⁴

2 In der Anlage III sind die Bilanzen zum 31.12.2014 und die Gewinn- und Verlustrechnungen für die Zeit vom 01.01. bis 31.12.2014 der sechs Landesbetriebe i. S. d. § 26 LHO (siehe Finanzbericht 2016, Nr. 5.2 Landesbetriebe, Drs. 16/9301, S. A 51 ff.) und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ aufgeführt. Für die Jahresabschlüsse erteilten die Abschlussprüfer uneingeschränkte Testate.

3 Haushaltsrechnung 2014, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 36.

4 Haushaltsrechnung 2014, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 36.

Tabelle 1

**Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2014
nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO**

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2013 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2015 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2013 übertragene Einnahmereste	367.607.374,20 €	
aus dem Haushaltsjahr 2013 übertragene Ausgabereste	1.642.369.874,26 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2013 übertragenen Haushaltsreste		-1.274.762.500,06 €
in das Haushaltsjahr 2015 zu übertragende Einnahmereste	306.522.801,81 €	
in das Haushaltsjahr 2015 zu übertragende Ausgabereste	1.566.530.622,22 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2015 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.260.007.820,41 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		14.754.679,65 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		14.754.679,65 €

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2014 sowie die Unterschiede voneinander wie folgt dar:

Table 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Haushaltsjahres 2014 (in Mio. €) *

Hauptgruppen		Haushalts-		Unterschiede
		Soll **	Ist	Ist - Soll
	Einnahmen			
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	46.012,3	46.559,3	547,0
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.838,1	3.202,2	364,1
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	8.733,6	8.811,0	77,4
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4.966,5	3.773,3	-1.193,2
	insgesamt	62.550,5	62.345,7	-204,8
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	23.582,5	23.108,5	-474,0
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.493,4	6.301,5	-191,9
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	27.203,2	27.223,2	20,0
7	Baumaßnahmen	207,5	197,3	-10,2
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.454,9	4.993,3	-461,6
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-391,0	522,0	913,0
	insgesamt	62.550,5	62.345,7	-204,8

* Haushaltsrechnung 2014, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9 und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13. Differenzen durch Rundungen. – ** Durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll einzelner Ausgabehauptgruppen gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan 2014 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

Im Ergebnis unterschritten die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze im Haushaltsjahr 2014 um jeweils rd. 204,8 Mio. €.

1.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

In der Anlage I zur Haushaltsrechnung sind überplanmäßige Ausgaben i. H. v. rd. 20,9 Mio. €, außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. rd. 1,1 Mio. € und Haushaltsvorgriffe i. H. v. rd. 11,5 Mio. €, die bei einzelnen Haushaltsstellen angefallen sind, aufge-

führt und begründet.⁵ Damit ergeben sich im Haushaltsjahr 2014 Überschreitungen von insgesamt rd. 33,4 Mio. €, die einen Anteil von rd. 0,05 v. H. am Soll-Haushaltsvolumen ausmachen. In den Haushaltsjahren 2012 und 2013 fiel dieser Anteil mit rd. 0,02 v. H. und rd. 0,01 v. H. noch geringer aus.

Der Landtag hatte auf die Quartalsmeldungen des Finanzministers über- und außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. rd. 21,9 Mio. € für das Haushaltsjahr 2014 genehmigt, von denen im Haushaltsvollzug rd. 21,8 Mio. € tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt wurden. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2014 sind weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. rd. 11,6 Mio. € – darunter Vorgriffe i. H. v. rd. 11,5 Mio. € – ermittelt worden, die der Landtag am 11.05.2016 genehmigte.⁶

Unter bestimmten Voraussetzungen können im Falle von Ansatzunterschreitungen im Haushaltsvollzug bei einzelnen Titeln Einnahme- und Ausgabereste gebildet werden. Im Vergleich zum Vorjahr haben im Haushaltsjahr 2014 die Gesamtbeträge dieser Reste abgenommen. So verringerten sich die Einnahmereste von rd. 367,6 Mio. € auf rd. 306,5 Mio. €, die Bruttoausgabereste – bei denen im Gegensatz zu den Nettoausgaberesten die Haushaltsvorgriffe nicht in Abzug gebracht werden – von rd. 1.645,3 Mio. € auf rd. 1.578,0 Mio. € und die Nettoausgabereste von rd. 1.642,4 Mio. € auf rd. 1.566,5 Mio. €.⁷ Der Anteil der Nettoausgabereste am Volumen des Haushaltssolls reduzierte sich von rd. 2,7 v. H. im Haushaltsjahr 2013 auf rd. 2,5 v. H. im Haushaltsjahr 2014.

Auch durch die Umsetzung von Mitteln im Haushaltsvollzug ist es zu Abweichungen bei einzelnen Haushaltsstellen zwischen den Ansätzen im (Nachtrags-)Haushaltsplan und den Haushaltsbeträgen in der Haushaltsrechnung gekommen. Insgesamt wurden Einnahmemittel i. H. v. rd. 3,4 Mio. € und Ausgabemittel i. H. v. rd. 49,1 Mio. € umgesetzt. Bei den Haushaltsresten erfolgten Umsetzungen nur bei den Ausgaberesten i. H. v. insgesamt rd. 1,8 Mio. €.⁸ Das Volumen der Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben hat sich durch die Mittelumsetzungen jedoch nicht verändert.

1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen

Nach Art. 83 Satz 1 LV sind Kreditaufnahmen nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen bestehen für den Landeshaushalt und für das Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW).

5 Haushaltsrechnung 2014, Band I, Anlage I, S. 131 ff.

6 Vorlage 16/3807, S. 1 f. und Anlage; Drs. 16/11717, S. 1 ff.; Plenarbeschlussprotokoll 16/112, S. 6.

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

8 Haushaltsrechnung 2014, Band I, Veränderungen im Haushaltsvollzug, S. 28.

Landeshaushalt

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2014 unter Berücksichtigung der Änderungen durch das NHG 2014 ergebenden Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme stellen sich nach der Haushaltsrechnung 2014 wie folgt dar:⁹

Tabelle 3

Herleitung und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2014 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2014	4.979,6
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2014 (nach § 2 Abs. 1 HG 2014 i. V. m. Art. 1 NHG 2014)	3.345,0
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2014 fällig werden den Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2014 und Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht zum HG 2014 i. V. m. Art. 1 NHG 2014)	18.380,7
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2014 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2013 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2014)	101,7
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2014 (Höchstbetrag)	26.807,0
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2014	20.907,6
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2014	5.899,4
./.	in Abgang gestellt	0,0
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2015	5.899,4

Der im Haushaltsjahr 2013 nicht in Anspruch genommene Teil der Gesamtkreditermächtigung i. H. v. rd. 4.979,6 Mio. € wurde in das Haushaltsjahr 2014 übertragen. Im Vollzug des Haushalts 2014 sind Kredite i. H. v. insgesamt 20.907,6 Mio. € aufgenommen worden, von denen rd. 18.482,4 Mio. €¹⁰ zur Kredittilgung eingesetzt wurden. Damit ergibt sich eine Nettokreditaufnahme von rd. 2.425,2 Mio. €, der eine Nettokreditermächtigung i. H. v. 3.345,0 Mio. € gegenübersteht. Die im Haushaltsjahr 2014 nicht in Anspruch genommene Nettokreditermächtigung i. H. v. rd. 919,8 Mio. € erhöht die fortgeltende Kreditermächtigung für 2015. Dass es zu diesem Effekt kommen konnte, beruhte u. a. auch auf der Erhöhung der Nettokreditermächtigung im NHG 2014 um 797,0 Mio. € von 2.548,0 Mio. € auf 3.345,0 Mio. €.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen

Der BLB NRW war ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 626,4 Mio. € aufzunehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2014). 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 2014). Im Jahr 2014 betrug die Nettokreditaufnahme des BLB NRW 363,0 Mio. € und blieb damit im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung.

9 Haushaltsrechnung 2014, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2014 und der für 2015 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 10.

10 Nach ergänzenden Angaben des FM.

1.5 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und der Globalen Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2014 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 Globale Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans i. H. v. 299.500,00 € veranschlagt, die mit dem Nachtragshaushaltsplan auf 191.800,00 € verringert wurden. Ferner wurden im gleichen Kapitel bei Titel 371 20 „Globale Mehreinnahmen in allen Einzelplänen“ i. H. v. 300.000.000,00 € etatisiert.

Der Gesamthaushalt wies nach Vollzug unter Berücksichtigung der unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme Mehreinnahmen i. H. v. 715.122.562,63 € auf. Diese Mehreinnahmen reichten aus, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen i. H. v. insgesamt 300.191.800,00 € zu decken.¹¹

Die im Haushaltsplan 2014 veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen in den jeweiligen Einzelplänen 2.826.900,00 € bei der HGr. 4, 24.023.200,00 € bei der HGr. 5 und 218.629.100,00 € bei den Ausgaben für alle Hauptgruppen. Diese veranschlagten Globalen Minderausgaben von zusammen 245.479.200,00 € wurden durch den Nachtrag zum Haushalt 2014 nicht verändert.

Darüber hinaus wurden im Haushaltsplan 2014 Globale Minderausgaben i. H. v. 619.573.000,00 € zentral im Einzelplan 20 etatisiert, die mit dem Nachtragshaushalt auf 719.573.000,00 € erhöht wurden und die in allen Einzelplänen und bei allen Hauptgruppen erwirtschaftet werden konnten.

Die insgesamt veranschlagten Minderausgaben i. H. v. 965.052.200,00 € wurden vollständig erwirtschaftet.¹²

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 2014 wurden durch das FM bereinigt.

¹¹ Haushaltsrechnung 2014, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 10.

¹² Drs. 16/10698, S. 1, und Haushaltsrechnung 2014, Band I, Abschnitt V, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 14 ff.

2 Einnahmen und Ausgaben

Aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen machten wiederholt eine Anpassung der geplanten Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Beispielsweise stiegen die etatisierten flüchtlingsbedingten Ausgaben für das Haushaltsjahr 2015 von ursprünglich rund 0,5 Milliarden € auf knapp 1,9 Milliarden € und für das Haushaltsjahr 2016 von ursprünglich rund 1,1 Milliarden € auf knapp 4,0 Milliarden €. Mit dem Entwurf des zweiten Nachtragshaushalts 2016 ist eine weitere Erhöhung um rund 0,5 Milliarden € beabsichtigt.

Die Steuereinnahmen des Landes erreichten im Jahr 2015 mit rund 49,8 Milliarden € bei einer Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um etwa 7,4 vom Hundert einen neuen Höchststand. Vor allem wegen höherer zweckgebundener Bundeszuweisungen nahmen auch die Transfereinnahmen weiter zu. Die für 2016 und 2017 geplanten Einnahmen aus Darlehensrückflüssen überschreiten aufgrund von Sondertilgungen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen die Marke von 1,0 Milliarde €.

Die Transferausgaben wuchsen in 2015 unter anderem wegen gestiegener Zuweisungen an die Kommunen noch weiter auf rund 33,4 Milliarden € an. Die Personalausgaben betragen etwa 23,6 Milliarden €. Die reduzierten Zuführungen an das für Anfang 2017 neu zu schaffende Sondervermögen „Pensionsfonds“ stellen keine generationengerechte Vorsorge für die Beamtenpensionen dar. Die Zinsausgaben waren in 2015 trotz weiter ansteigenden Schuldenstands rückläufig. Sie lagen mit rund 3,3 Milliarden € um knapp 1,5 Milliarden € unter denen des Haushaltsjahres 2008 mit der bisher höchsten Zinsbelastung.

Bevor die Einnahmen und Ausgaben im Verlauf der Jahre betrachtet werden, wird zu Beginn dieses Abschnitts kurz auf die zahlreichen Anpassungen der Haushaltsplanung für das Haushaltsjahr 2015 eingegangen, für das noch nicht Rechnung gelegt worden ist. Zudem werden die durch die Flüchtlingssituation begründeten finanziellen Auswirkungen in der Planung für das Haushaltsjahr 2016 skizziert.

Die für das Haushaltsjahr 2015 geplanten Einnahmen und Ausgaben wurden mit Hinweis auf aktuelle Entwicklungen immer wieder verändert. Der Landtag beschloss auf Grundlage der von der Landesregierung vorgelegten Entwürfe insgesamt vier Nachträge zum Haushalt 2015.¹³ Zuvor wurde der ursprüngliche Haushaltsentwurf durch zwei Vorlagen ergänzt.¹⁴

Durch diese Änderungen erhöhte sich das Haushaltsvolumen von ursprünglich rd. 63.693,7 Mio. €¹⁵ auf rd. 66.267,3 Mio. €¹⁶, also um insgesamt rd. 2.573,6 Mio. € bzw. rd. 4,0 v. H. Die Erhöhungen auf der Ausgabenseite wurden vor allem mit der geänderten Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014, weiteren Bundesmitteln für zweckgebundene Ausgaben, zusätzlichen (Ko-)Finanzierungsleis-

13 NHG 2015: Entwurf vom 25.02.2015 (Drs. 16/7990). 2. NHG 2015: Entwurf vom 12.05.2015 (Drs. 16/8650). 3. NHG 2015: Entwurf vom 23.09.2015 (Drs. 16/9800). 4. NHG 2015: Entwurf vom 28.10.2015 (Drs. 16/10082).

14 HG 2015: Entwurf vom 01.09.2014 (Drs. 16/6500), geändert durch Ergänzung vom 03.09.2014 (Drs. 16/6710) und 2. Ergänzung vom 07.10.2014 (Drs. 16/6990).

15 Nach dem Entwurf des HG 2015.

16 Nach dem 4. NHG 2015.

tungen des Landes, der verschärften Sicherheitslage und der enorm gestiegenen Zahl von Flüchtlingen sowie der Vorziehung von Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ zur Entlastung des Haushalts 2016 begründet.

Als Folge der gestiegenen Flüchtlingszahlen¹⁷ wurden im Landeshaushalt durch den 2. und 3. Nachtrag zum Haushalt 2015 und durch die Ergänzung zum Haushaltsentwurf 2016¹⁸ zusätzliche Mittel und Stellen für die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung, Bildung, Betreuung, Integration und den Transport von Flüchtlingen, aber auch für die in diesem Zusammenhang stehenden Zuweisungen und Kostenerstattungen an Kommunen (z. B. für die Flüchtlingspauschale oder aufgrund geleisteter Amtshilfe) bereitgestellt. Diese Mittel wurden nicht allein im Kapitel 03 030¹⁹ etatisiert, sondern in mehreren Kapiteln z. T. unterschiedlicher Einzelpläne, was eine exakte Ermittlung der gesamten Flüchtlingskosten erschwert. Durch eine Addition der Ausgaben im Kapitel 03 030 und der weiteren flüchtlingsbedingten (Mehr-)Ausgaben bei Haushaltsstellen, auf die die beiden Nachträge und die Ergänzung Hinweis geben, lassen sich jedoch Näherungswerte für die Flüchtlingsausgaben ermitteln. Danach sind die im Landeshaushalt 2015 etatisierten flüchtlingsbedingten Ausgaben von rd. 515,9 Mio. €²⁰ auf rd. 804,3 Mio. €²¹ und weiter auf rd. 1.885,4 Mio. €²² angestiegen. Der Haushaltsentwurf 2016 enthielt flüchtlingsbedingte Ausgaben von rd. 1.094,1 Mio. €, die mit der Ergänzungsvorlage auf rd. 3.980,4 Mio. € erhöht wurden.²³ Mit dem am 31.05.2016 in den Landtag eingebrachten Entwurf des 2. NHG 2016 ist eine Steigerung der flüchtlingsbedingten Ausgaben um weitere rd. 505 Mio. € beabsichtigt.²⁴

Die wirklichen Sollausgaben des Haushalts dürften sogar noch höher liegen, da einige Titel, deren Mittel nicht ausschließlich für Flüchtlingszwecke bestimmt sind, auch schon vor 2015 einen flüchtlingsbedingten „Grundbedarf“ enthielten.

Die ermittelten Ausgaben spiegeln nicht die Nettobelastung im Haushalt wider, da das Land auch flüchtlingsbedingte Einnahmen, wie die finanzielle Unterstützung des Bundes, zu verzeichnen hat. Diese betragen nach dem Haushaltsplan 2015 zunächst rd. 108,6 Mio. €, erhöhten sich durch den 2. Nachtrag auf rd. 216,6 Mio. €

17 Zur Entwicklung der prognostizierten Asylbewerberzahlen wird auf die aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Teil A des Jahresberichts 2015 verwiesen (Vorlage 16/3193, S. 1 f.). Weitere Daten zur Flüchtlingsentwicklung können der Vorlage 16/3598, S. 1 ff., und Drs. 16/11233, S. 2 f., entnommen werden.

18 Ergänzung vom 12.11.2015 (Drs. 16/10150).

19 Das Kapitel 03 030 trägt die Bezeichnung „Landesmaßnahmen für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge“.

20 Nach dem Haushaltsplan 2015.

21 Nach dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2015.

22 Nach dem 3. Nachtragshaushaltsplan 2015. Das FM hat die Flüchtlingsaufwendungen des Landes NRW für 2015 mit rd. 1.957,8 Mio. € etwas höher beziffert (Anlage „Beteiligungen des Bundes an den Kosten zur Flüchtlings-Integration“ zur Pressemitteilung „Neuverschuldung sinkt 2016 wegen Kosten für Flüchtlings-Integration geringer als geplant“ vom 10.11.2015, www.fm.nrw.de/presse/anlagen/Beteiligung_des_Bundes_an_den_Fluechtlingskosten.pdf).

23 Das FM hat die flüchtlingsbedingten Ausgaben im Haushaltsplan 2016 mit rd. 4.058,5 Mio. € angegeben (Vorlage 16/3865, Anlage 1).

24 Nach der Gesetzesbegründung fallen flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bei den Landeszuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz i. H. v. rd. 172 Mio. €, bei der Kostenerstattung für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge i. H. v. rd. 213 Mio. € und im Kapitel 03 030 im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern i. H. v. rd. 120 Mio. € an (Drs. 16/12117, S. 21 f.).

und durch den 3. Nachtrag auf rd. 432,6 Mio. €. Im Haushaltsentwurf 2016 waren flüchtlingsbedingte Einnahmen von rd. 108,6 Mio. € etatisiert, die mit der Ergänzung auf rd. 796,3 Mio. € aufgestockt wurden.²⁵ Nach dem Entwurf des 2. Nachtragshaushalts 2016 soll die finanzielle Unterstützung des Bundes bei den Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern um 150 Mio. € steigen.²⁶

Bei einem Vergleich der vorgenannten flüchtlingsbedingten Ausgaben und Einnahmen wird deutlich, dass das Land trotz der Unterstützung durch den Bund den weit aus größeren Anteil der mit der steigenden Zahl von Flüchtlingen verbundenen Ausgaben trägt.

2.1 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

Im Folgenden soll die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben innerhalb des Landeshaushalts über die letzten Jahre verdeutlicht werden.

Wie die nachstehende Tabelle 4 zeigt, stiegen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von rd. 58.418,9 Mio. € im Haushaltsjahr 2012 auf rd. 65.646,3 Mio. € im Haushaltsjahr 2015 an. Sie umfassten 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“, die nachfolgend für die vergangenen vier Jahre ermittelt wurden:²⁷

25 Analog zu den Ausgaben wurden die flüchtlingsbedingten Einnahmen durch Auswertung des 2. und 3. Nachtragshaushaltsplans 2015 und der Ergänzungsvorlage für 2016 näherungsweise ermittelt. Berücksichtigt wurden die etatisierten Einnahmen im Kapitel 03 030 und bei den Titeln 015 30 und 015 40 im Kapitel 20 010. Hinzugerechnet wurden die in der Ergänzung des Haushaltsentwurfs 2016 veranschlagten Mehreinnahmen bei Kapitel 09 050 Titel 331 70.

26 Drs. 16/12117, S. 2 f.

27 Gegenüber dem Berechnungsschema zur Ermittlung des Finanzierungssaldos nach § 13 Abs. 4 Satz 2 LHO und § 82 Nr. 2 LHO sind bei Ermittlung der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben auch haushaltstechnische Verrechnungen herausgerechnet worden, um vergleichbare Ergebnisse zu anderen Veröffentlichungen mit finanzwirtschaftlichen Daten, wie Finanzberichte des Landes (z. B. Drs. 16/9301, S. A 104) oder Antworten der Landesregierung (z. B. Drs. 16/8012, S. 5), zu erhalten.

Tabelle 4

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

Haushaltsjahr		2012	2013	2014	2015
	Ist-Einnahmen	58.418,9	60.090,0	62.345,7	65.646,3
/.	Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe < OGr. > 32)	3.836,4	3.313,6	2.425,2	1.952,1
/.	Entnahmen aus Rücklagen (OGr. 35)	0,0	0,0	0,0	0,0
/.	haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	8,7	7,9	7,8	6,2
=	Bereinigte Ist-Einnahmen	54.573,8	56.768,5	59.912,8	63.688,0
Veränderung der bereinigten Ist-Einnahmen zum Vorjahr in v. H.		3,3	4,0	5,5	6,3
	Ist-Ausgaben	58.418,9	60.090,0	62.345,7	65.646,3
/.	Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0
/.	Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)	256,9	868,6	514,5	1.252,9
/.	haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	8,5	8,3	7,4	7,7
=	Bereinigte Ist-Ausgaben	58.153,5	59.213,1	61.823,8	64.385,7
Veränderung der bereinigten Ist-Ausgaben zum Vorjahr in v. H.		4,3	1,8	4,4	4,1

* Ist-Werte für 2012 bis 2014 nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 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).

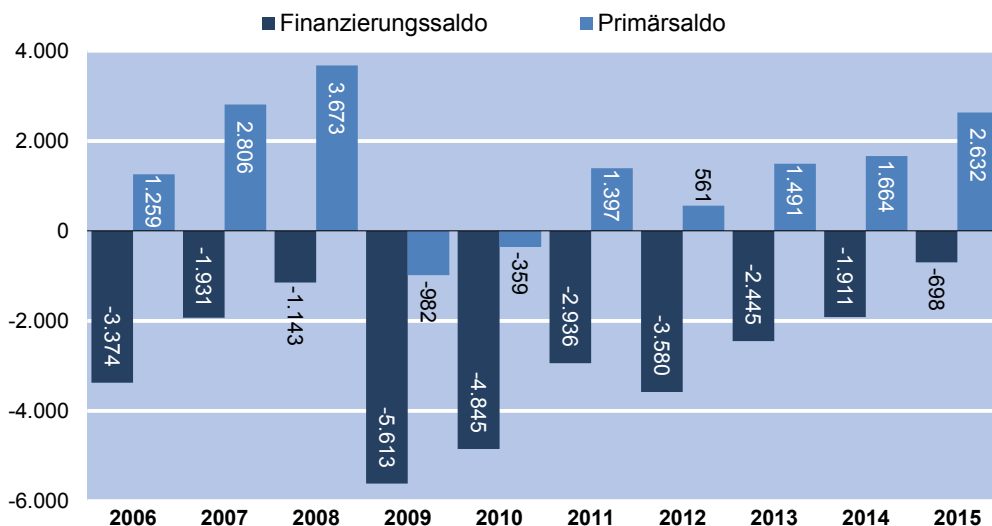
Rechnet man die in den bereinigten Ausgaben enthaltenen Zinsausgaben heraus und stellt die so ermittelten Primärausgaben den bereinigten Einnahmen gegenüber, ergibt sich der Primärsaldo.²⁸ Er weist darauf hin, inwieweit der Landeshaushalt ohne Kredit- und Rücklagenbewegungen und ohne die Zinsbelastung ausgeglichen ist.

28 Die hier angeführte Erläuterung des Primärsaldos entspricht im Ergebnis der des FM. In der Vorlage 16/3641, S. 3, hat das FM erklärt, dass der Primärsaldo durch Addition der Zinsausgaben zum Finanzierungssaldo ermittelt wird.

Der Finanzierungssaldo und der Primärsaldo – berechnet nach Ist-Werten – haben sich seit 2006 wie folgt entwickelt:

Abbildung 1

Ist-Finanzierungs- und Ist-Primärsaldo (in Mio. €)



In den vergangenen zehn Jahren war der Finanzierungssaldo im Landeshaushalt durchweg negativ. Das Finanzierungsdefizit ist jedoch von 2009 bis 2015 von rd. 5.613 Mio. € um rd. 4.915 Mio. € auf rd. 698 Mio. € zurückgegangen. Nach Angaben des FM ist dies das niedrigste Finanzierungsdefizit seit der Wiedervereinigung.²⁹ Der Primärsaldo ist dagegen seit 2011 positiv. Die Verbesserungen des Primärsaldos von 2009 bis 2015 betragen rd. 3.614 Mio. €; sie fallen im Vergleich zu den Verbesserungen des Finanzierungssaldos um rd. 1.301 Mio. € geringer aus. Hier macht sich der Rückgang bei den Zinsausgaben bemerkbar.

29 „Dossier: Haushalt NRW“ des FM vom 08.04.2016
(www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/Dossier_Haushalt__NRW.php).

Nach HGr. unterteilt, entwickelten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von 2012 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 5
Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (in Mio. €)

Hauptgruppen		Haushaltsjahr			
		2012	2013	2014	2015
Einnahmen					
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	43.619,7	44.865,2	46.559,3	50.087,0
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.681,8	2.937,8	3.202,2	2.908,0
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	6.955,4	7.568,1	8.811,0	9.273,7
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.161,8	4.718,9	3.773,3	3.377,6
insgesamt *		58.418,9	60.090,0	62.345,7	65.646,3
Ausgaben					
4	Personalausgaben	21.771,0	22.207,1	23.108,5	23.607,9
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.801,6	6.608,9	6.301,5	6.610,4
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	23.669,7	25.206,7	27.223,2	28.802,6
7	Baumaßnahmen	186,8	175,1	197,3	193,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.724,5	5.015,4	4.993,3	5.171,6
9	Besondere Finanzierungsausgaben	265,4	876,9	522,0	1.260,6
insgesamt *		58.418,9	60.090,0	62.345,7	65.646,3

* Differenzen durch Rundungen.

Von 2012 bis 2015 erhöhten sich die Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmitteln (HGr. 0) um rd. 6.467,3 Mio. € bzw. rd. 14,8 v. H.³⁰ In dieser Zeit nahmen die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1) von rd. 2.681,8 Mio. € auf rd. 2.908,0 Mio. € zu; das entspricht einem Anstieg um rd. 8,4 v. H. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) wiesen in dem Vergleichszeitraum mit rd. 33,3 v. H. die höchste Steigerungsrate auf. Rückläufig waren hingegen die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen und aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie die besonderen Finanzierungseinnahmen (HGr. 3). Sie nahmen im Vergleich der Jahre 2012 mit rd. 5.161,8 Mio. € und 2015 mit rd. 3.377,6 Mio. € um rd. 34,6 v. H. ab.

30 Von 2011 bis 2014 lag die Steigerungsspanne bei rd. 5.294,4 Mio. € bzw. rd. 12,8 v. H. (Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2 Einnahmen und Ausgaben, S. 28).

Die Personalausgaben (HGr. 4) stiegen von 2012 bis 2015 um rd. 1.836,9 Mio. € bzw. rd. 8,4 v. H. Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für Schuldendienst (HGr. 5) gingen dagegen um rd. 191,2 Mio. € bzw. rd. 2,8 v. H. zurück. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) erhöhten sich im Vergleichszeitraum deutlich um rd. 5.132,9 Mio. € bzw. rd. 21,7 v. H. In den betrachteten Jahren waren die Bauausgaben (HGr. 7) weiter auf niedrigem Niveau. Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) nahmen im Vergleich der Jahre 2012 und 2015 um rd. 552,9 Mio. € bzw. rd. 9,7 v. H. ab. Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) steigerten sich in dieser Zeit um rd. 995,2 Mio. € bzw. rd. 375,0 v. H.

Nachfolgend werden einzelne Einnahmen und Ausgaben unter Einbeziehung der Finanzplanung 2015 bis 2019 näher betrachtet. Für das Haushaltsjahr 2016 wurden – soweit nicht anders ausgeführt – die Daten des am 20.04.2016 beschlossenen Nachtragshaushalts verwendet.³¹

2.2 Einnahmen aus Steuern

Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2015 konnten Steuern i. H. v. insgesamt rd. 49.823 Mio. € im Landeshaushalt vereinnahmt werden. Dies ist mit einer Steigerung von rd. 7,4 v. H. gegenüber dem Vorjahreswert ein neues nominelles Rekordergebnis. Bei der Verabschiedung des ursprünglichen Haushalts für 2015 am 17.12.2014 rechnete man noch mit Steuereinnahmen von 48.158 Mio. €. Insoweit lagen die Steuereinnahmen deutlich über den Erwartungen. Sie blieben aber hinter den Erwartungen des am 16.12.2015 verabschiedeten vierten Nachtragshaushalts – mit diesem wurden die Ansätze für die Steuereinnahmen auf 50.292 Mio. € erhöht – zurück. Mit den im Haushaltsjahr 2015 erzielten Steuereinnahmen konnten rd. 77,4 v. H. der bereinigten Ausgaben finanziert werden. Bis 2019 soll die Steuerfinanzierungsquote nach der mittelfristigen Finanzplanung bis auf 80,1 v. H. ansteigen.

31 Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Teils A dieses Jahresberichts hatte der Landtag noch nicht abschließend über den Entwurf des 2. NHG 2016 (Drs. 16/12117) entschieden, weshalb die Daten nicht in die haushaltsjahrvergleichenden Betrachtungen einbezogen wurden. Auf beabsichtigte Änderungen wird an den jeweiligen Stellen – soweit erforderlich – hingewiesen.

Die Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und der Steuerfinanzierungsquote stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 6

Steuereinnahmen des Landes NRW *

Haushalts-jahr	Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)			Landessteuern			Steuereinnahmen		Steuer-finanzierungs-quote **
	Lohnsteuer	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	sonstige Gemeinschaftsteuern	Grunderwerbsteuer	Erbschaftsteuer	sonstige Landessteuern	insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	
	in Mio. €			in Mio. €			in Mio. €	in v. H.	
2012	13.933	16.512	9.724	1.568	1.121	557	43.415	5,7	74,7
2013	14.573	16.635	10.002	1.713	1.113	629	44.665	2,9	75,4
2014	15.414	17.330	9.834	1.918	1.283	610	46.389	3,9	75,0
2015	16.295	18.850	10.217	2.534	1.312	615	49.823	7,4	77,4
2016	17.338	19.950	10.725	2.600	1.300	625	52.538	5,4	75,5
2017	Die Steuereinnahmen sind in der Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs.16/9301) nicht nach Arten unterteilt.						52.425	-0,2	76,3
2018							54.732	4,4	79,0
2019							56.861	3,9	80,1

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben in v. H.

Durchweg positiv entwickelten sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer. Sie stiegen von 2012 bis 2015 von rd. 13.933 Mio. € auf rd. 16.295 Mio. €, also um rd. 2.362 Mio. € bzw. rd. 17,0 v. H. Die Einnahmen aus der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer erhöhten sich in dieser Zeit von rd. 16.512 Mio. € auf rd. 18.850 Mio. €. In dem Betrag für 2015 sind die zusätzlichen Einnahmen vom Bund i. H. v. rd. 434 Mio. € aus dem Festbetrag an der Umsatzsteuer zur Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern bereits einbezogen.³² Nach dem Nachtragshaushalt 2016 soll das Land über die Umsatzsteuer Einnahmen i. H. v. rd. 776 Mio. € aus der Verständigung mit dem Bund erhalten, die nicht allein für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, sondern auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und für eine Verbesserung der Kinderbetreuung bestimmt sind.³³ Ferner stiegen die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer von rd. 1.568 Mio. € im Haushaltsjahr 2012 auf rd. 1.918 Mio. € im Haushaltsjahr 2014. Der Sprung auf rd. 2.534 Mio. € im Haushaltsjahr 2015 lässt sich vor allem durch die 30-prozentige Erhöhung des Grunder-

32 Vereinnahmt bei Kapitel 20 010 Titel 015 30.

33 Haushaltsplan 2016, Kapitel 20 010 Titel 015 30, 015 40 und 015 50. Der Entwurf des 2. NHG 2016 sieht eine weitere Ansatzserhöhung beim Titel 015 30 um 150 Mio. € vor (Drs. 16/12117, Anlage 3, S. 102). Hierdurch können sich die für 2016 geplanten Einnahmen aus der Verständigung mit dem Bund von rd. 776 Mio. € auf rd. 926 Mio. € erhöhen.

werbsteuersatzes zum 01.01.2015 erklären.³⁴

Seit 2011 schlossen die vollzogenen Haushalte jeweils mit höheren Steuereinnahmen als im Vorjahr ab.³⁵ Auch die für 2016 geplanten Steuereinnahmeansätze von insgesamt 52.538 Mio. €³⁶ übersteigen das erzielte Vorjahresergebnis deutlich mit rd. 2.715 Mio. € bzw. rd. 5,4 v. H. Zwar zeigt die Tabelle 6 für das Jahr 2017 einen Rückgang. Jedoch muss dabei beachtet werden, dass die zugrunde liegende (derzeit aktuelle) Mittelfristige Finanzplanung noch Steuereinnahmen i. H. v. 48.626 Mio. € für 2015 und 50.520 Mio. € für 2016 beinhaltet. Diese Werte – die sich noch an den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2015 orientierten – wurden wesentlich niedriger angesetzt, als sie sich im Nachhinein tatsächlich dargestellt haben.³⁷ Die neueren Ansätze für das Haushaltsjahr 2016 fußen dagegen auf den Ergebnissen der 147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November 2015, wobei für einzelne Steuerarten die voraussehbare wirtschaftliche Entwicklung des Landes berücksichtigt wurde, wie sie sich aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Datenmaterials im Zeitpunkt der Schätzung darstellte.³⁸

Der Arbeitskreis kam in der 147. Sitzung zu der Einschätzung, dass Bund, Länder und Gemeinden auch in den nächsten Jahren mit höheren Steuereinnahmen rechnen können. Die Gesamtsteuereinnahmen sollen vor allem wegen der guten allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland³⁹ von 671,7 Mrd. € im Jahr 2015 auf rd. 795,6 Mrd. € im Jahr 2020 steigen.⁴⁰ Für die Länder wurde für die Jahre 2016 bis 2020 ein jeweils über den vorhergehenden Schätzergebnissen liegendes Steueraufkommen prognostiziert.⁴¹

34 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 35.

35 Vorlage 16/3710, Anlage 1.

36 Infolge der mit dem Entwurf des 2. NHG 2016 beabsichtigten Ansatzserhöhung bei Kapitel 20 010 Titel 015 30 (siehe Ausführungen in der vorstehenden Fußnote 33) können die für 2016 geplanten Steuereinnahmen auf 52.688 Mio. € steigen.

37 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen und Nr. 5.8 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 16/9301, S. 30 f. und S. 80). Zu den Auswirkungen auf prognostizierte Steuereinnahmen bei einem im Basisjahr zu hoch oder zu niedrig angenommenen Steueraufkommen siehe Ausführungen des FM im Finanzbericht 2016, Nr. 3.5 Zuverlässigkeit der Schätzergebnisse in Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/9301, S. A 26).

38 Haushaltsplan 2016, Vorbemerkung in den Erläuterungen zu Kapitel 20 010, S. 11.

39 Der Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 14.10.2015 zugrunde gelegt mit positiven Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts um nominal 4,0 v. H. für das Jahr 2015, 3,4 v. H. für das Jahr 2016, 3,3 v. H. für das Jahr 2017 und 3,1 v. H. für die restlichen Schätzjahre 2018 bis 2020.

40 Zur Entwicklung und Bedeutung einzelner Steuerarten differenziert nach Bund, Ländern, Gemeinden und EU siehe Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 32 f.

41 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 05.11.2015 über die Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 03. bis 05.11.2015 in Nürnberg nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/11/2015-11-05-pm-42.html).

In der zuletzt stattgefundenen 148. Sitzung vom 02. bis 04.05.2016 hat der Arbeitskreis die positiven Ergebnisse der vorangegangenen Schätzung für die Jahre 2016 bis 2020 in Anbetracht einer verbesserten Wirtschaftsprojektion⁴² noch einmal leicht nach oben korrigiert. Der Gesamtstaat soll in diesen Jahren von 5,0 Mrd. € bis auf 12,5 Mrd. € steigende Mehreinnahmen verzeichnen, wobei Länder und Gemeinden wegen stärker zunehmender Länder- und Gemeindesteuern überproportional profitieren sollen.⁴³

Die neuen Schätzergebnisse nahm das FM nicht zum Anlass, die Steuereinnahmenseinsätze für das Haushaltsjahr 2016 zu ändern. Sowohl die günstigeren Steuererwartungen als auch die zeitliche Verschiebung von Mindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen, die der Arbeitskreis erst in der 148. Sitzung erfassen konnte, seien in den Ansätzen bereits berücksichtigt.⁴⁴ Zur Regionalisierung der Ergebnisse der Steuerschätzung auf die einzelnen Länder, die vom Land Baden-Württemberg durchgeführt wird, teilte das FM dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags mit, dass diese nach groben Kriterien erfolge. Die Daten dieser schematischen Regionalisierung dienten den Ländern lediglich als Orientierungshilfe für die Haushaltsplanung und würden von allen Ländern grundsätzlich als interne Arbeitsunterlage angesehen. Auf Nachfrage teilte das FM dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags dennoch das Gesamtergebnis für NRW nach der aktuellen Mai-Steuerschätzung mit. Danach würden für das Jahr 2016 Steuereinnahmen von lediglich rd. 51.897 Mio. € erwartet. Jedoch stütze die bisherige Ist-Entwicklung mit einer Zuwachsrate von rd. 8,6 v. H. bis Ende Mai 2016 die Erwartung, dass die höheren Steuereinnahmenseinsätze für 2016 im Vollzug des Haushalts tatsächlich erreicht werden.⁴⁵

2.3 Transfereinnahmen

Unter den Transfereinnahmen sind die Einnahmen zusammengefasst, die das Land vor allem aus Zuweisungen und Zuschüssen erhält. Dabei nehmen die Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich den größten Anteil ein. Die Transfereinnahmen sind nach den Steuereinnahmen die zweitgrößte Einnahmeposition im Landeshaushalt. Der überwiegende Teil wird zweckgebunden zur Verfügung gestellt, d. h. die Einnahmen sind für vorgegebene Ausgaben zu verwenden, sodass sie nicht für andere Zwecke, beispielsweise zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden können.

Die Entwicklung der Transfereinnahmen auf Ebene der OGr. ist nachstehend seit 2012 dargestellt:⁴⁶

42 Der Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 20.04.2016 zugrunde gelegt mit positiven Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts um nominal 3,6 v. H. für das Jahr 2016, 3,3 v. H. für das Jahr 2017 und 3,2 v. H. für die restlichen Schätzjahre 2018 bis 2020.

43 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 04.05.2016 über die Ergebnisse der 148. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 02. bis 04.05.2016 in Essen nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/05/2016-05-07-PM12-Steuerschaetzung.html).

44 Vorlage 16/3932, S. 3.

45 Vorlage 16/3932, S. 3; Vorlage 16/4010, S. 1 f.

46 Die Haushaltsstellen einschließlich der Zweckbestimmungen der Transfereinnahmen mit Beträgen über 100 Mio. € wurden im Jahresbericht 2014, Teil A, Nr. 3.4.2 Transfereinnahmen, S. 34 f., einzeln aufgeführt.

Tabelle 7

Transfereinnahmen (in Mio. €) *

Obergruppen		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
21	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	2.791,3	2.645,2	3.324,8	3.299,2	3.417,5
23	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	3.916,9	4.642,5	5.125,8	5.610,6	5.957,5
26	Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen	93,7	80,1	96,7	98,0	90,6
27	Zuschüsse von der EU	32,2	108,0	170,8	173,6	303,8
28	Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	121,4	92,3	92,8	92,3	61,4
33	Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	1.146,0	1.174,9	1.118,5	987,4	1.124,6
34	Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	170,7	222,5	221,8	431,8	344,5
	Transfereinnahmen insgesamt	8.272,2	8.965,5	10.151,3	10.693,0	11.299,9

* Im betrachteten Zeitraum wiesen die OGr. 22 „Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich“ und die OGr. 29 „Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen“ keine Einnahmen auf; auf eine Auflistung dieser OGr. wurde daher verzichtet. Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2016 nach Nachtragshaushaltsplan. Differenzen durch Rundungen.

Die allgemeinen (nicht zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 21) setzen sich in dem betrachteten Zeitraum aus den Kompensationszahlungen des Bundes aufgrund der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer i. H. v. rd. 1.903,5 Mio. € pro Jahr, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen zusammen.⁴⁷ Die Höhe der beiden letztgenannten Positionen ist von der Finanzkraft des Landes NRW im Vergleich zum Länderdurchschnitt abhängig, wodurch die wechselhafte Entwicklung begründet ist.⁴⁸ Zuletzt wurden in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich von rd. 904,6 Mio. € und rd. 914,2 Mio. € sowie Bundesergänzungszuweisungen von rd. 516,7 Mio. € und rd. 481,5 Mio. € realisiert. Im Haushalt für 2016 sind Zuweisungen aus dem Finanzausgleich der Länder i. H. v. 990,0 Mio. € und Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. 524,0 Mio. € veranschlagt.

Demzufolge ist NRW weiterhin Empfängerland beim Finanzausgleich im engeren Sinne. Horizontal wird die Steuer- bzw. Finanzkraft zwischen den Ländern aber auch durch den vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich angeglichen. Im Rahmen dieser Angleichung muss NRW erhebliche Mindereinnahmen hinnehmen. In der Finanzplanung 2015 bis 2019 beziffert das FM die zunehmenden Belastungen für den Haushalt des Landes auf jährlich rd. 1,9 Mrd. € bis rd. 2,5 Mrd. €.⁴⁹

47 Vereinnahmt bei Kapitel 20 020 Titel 211 10, 211 60 und 212 60.

48 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.2 Transfereinnahmen, S. 36 f.

49 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drs. 16/9301, S. 32 f.).

Bei den Verhandlungen um die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat sich NRW für die Integration des Umsatzsteuerausgleichs in den horizontalen Finanzausgleich eingesetzt.⁵⁰ In der Konferenz am 03.12.2015 haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf Eckpunkte geeinigt. Nach ihren Vorstellungen soll es ab 2020 nur noch einen einstufigen Ausgleich über die Umsatzsteuerverteilung geben, bei dem kein Land schlechter gestellt werden darf. Der Bund solle einen Beitrag von knapp 9,7 Mrd. € leisten, von dem auf NRW 1,5 Mrd. € entfielen.⁵¹

Nach Presseberichten⁵² will der Bundesfinanzminister jedoch an dem Finanzausgleich unter den Ländern festhalten. Er sei zwar bereit, den Ländern 9,7 Mrd. € zu geben, fordere aber an anderer Stelle einen Verzicht auf 1,2 Mrd. €, sodass netto nur 8,5 Mrd. € bereitgestellt würden.

Die Deutsche Bundesbank sieht die Einigung der Länder u. a. wegen Fehlanreizen kritisch. Die angeregte Abschaffung des bisherigen eigentlichen Länderfinanzausgleichs und die Durchführung des Finanzkraftausgleichs primär im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung würden zwar eine gewisse Vereinfachung bedeuten. Gleichzeitig werde jedoch faktisch am hohen Angleichungsgrad festgehalten und es seien neue, z. T. ökonomisch nicht unmittelbar nachvollziehbare Bundesergänzungszuweisungen vorgesehen.⁵³

Die Steigerung bei den sonstigen (zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 23) von rd. 3.916,9 Mio. € im Haushaltsjahr 2012 auf rd. 5.610,6 Mio. € im Haushaltsjahr 2015 war vor allem durch höhere Zahlungen des Bundes für folgende Zwecke begründet:

- Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Kapitel 11 025 Titel 231 20: Mehreinnahmen von rd. 1.043,3 Mio. €),⁵⁴
- Ausgaben im Rahmen des Hochschulpakts 2020 (Kapitel 06 100 Titel 231 50: Mehreinnahmen von rd. 283,9 Mio. €),
- Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Kapitel 11 025 Titel 231 10: Mehreinnahmen von rd. 189,5 Mio. €).

Zusätzlich wirkte sich die stärkere Beteiligung des Bundes bei der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kapitel 06 027) auf die Beiträge und sonstigen Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34) aus. Im Vergleich der Jahre 2012 und 2015 ergaben sich Mehreinnahmen von rd. 94,4 Mio. € bei Titel 231 62 und rd. 88,0 Mio. € bei Titel 342 62 (bis 2014 Titel 331 62). Seit dem 01.01.2015 wird der Gesamtbetrag der Förderungsleistungen vom Bund alleine finanziert.

50 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drs. 16/9301, S. 34).

51 Einzelheiten können dem Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 03.12.2015 (Vorlage 16/3568, S. 7 ff.) und dem Sachstandsbericht der Landesregierung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Vorlage 16/3632, S. 2 f.) entnommen werden.

52 Z. B. Zeitungsberichte vom 22.04.2016 in der Rheinischen Post „Schäuble will Ländern mehr für Flüchtlinge zahlen“ und im Handelsblatt „Zäher Kampf um die Milliarden für Flüchtlinge“.

53 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2016, 68. Jahrgang Nr. 2, Abschnitt Öffentliche Finanzen, Länderhaushalte, S. 72.

54 Seit 2014 trägt der Bund die Kosten für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu 100 v. H.

2.4 Einnahmen aus Kredit- und Darlehensgeschäften

Die im Haushalt des Landes veranschlagten Einnahmen aus Schuldenaufnahmen sind rückläufig. Sie nahmen im Vergleich der Jahre 2012 mit rd. 3.836,4 Mio. €⁵⁵ und 2015 mit rd. 1.952,1 Mio. € um rd. 49,1 v. H. ab.⁵⁶ Schließlich erzielt das Land Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen sowie Zinseinnahmen. Die Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 8

Einnahmen aus Kredit- und Darlehensgeschäften *

Haus- haltsjahr	Schuldenaufnahmen	Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewähr- leistungen	Zinseinnahmen
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	1.952,1	627,0	107,6
2016	1.986,0	1.044,4	82,3
2017	1.410,0	1.019,0	3,0
2018	347,0	707,0	8,0
2019	107,0	280,0	13,0

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301). Differenzen durch Rundungen.

Der Verlauf bei den Darlehensrückflüssen und den Zinseinnahmen ist im Wesentlichen durch ein Annuitätendarlehen für den BLB NRW begründet. Das Darlehen wurde als Wertersatz für die Überlassung des Grundvermögens des Landes vereinbart und wird verzinst. Im Haushaltsjahr 2015 vereinnahmte das Land rd. 105,4 Mio. € Zinsen und rd. 431,9 Mio. € Tilgungen (Kapitel 12 020 Titel 161 82 und 182 82). Der vereinbarte Kapitaldienst von rd. 537,3 Mio. € pro Jahr soll nach den bisherigen Planungen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 durch Sondertilgungen i. H. v. 400 Mio. € und 300 Mio. € erhöht werden.⁵⁷ Hierdurch wird es zu einer früheren Ablösung des Darlehens bereits im Haushaltsjahr 2019 kommen.⁵⁸ Mit dem Entwurf des 2. NHG 2016 ist eine Erhöhung des Einnahmeansatzes für die Darlehensrückflüsse infolge eines geänderten Tilgungsplans um 185 Mio. € auf rd. 1.043,1 Mio. €

55 Im Haushaltsjahr 2012 erfolgte die Beteiligung an der Portigon AG mit 1.000,0 Mio. € (Kapitel 20 610 Titel 831 13).

56 Auf die Kreditaufnahme und den Schuldenstand des Landes wird nachfolgend unter Nr. 4 näher eingegangen.

57 Vorlage 16/3412, S. 3.

58 Zur Entwicklung des Annuitätendarlehens für die Jahre 2001 bis 2015 siehe nachstehende Ausführungen zu Nr. 4.4 Schuldenstand.

beabsichtigt.⁵⁹ Hierdurch würden die für das Haushaltsjahr 2016 geplanten Sonder-tilgungen auf insgesamt 585 Mio. € ansteigen.

Auf die mit den Sondertilgungen verbundenen finanziellen Nachteile für den Landeshaushalt zugunsten des BLB NRW hat der LRH in seiner Stellungnahme vom 17.09.2015 zum Entwurf des HG 2016 hingewiesen.⁶⁰

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 98,7 Mio. € im Haushaltsjahr 2015; für das Haushaltsjahr 2016 werden 96,7 Mio. € erwartet.⁶¹

2.5 Personalausgaben

Die Personalausgaben, in denen nicht nur Bezüge, sondern auch Beihilfe- und Versorgungszahlungen enthalten sind, weisen über den Zeitraum der vergangenen vier Jahre bis zum Ende der aktuellen Finanzplanung eine steigende Entwicklung auf:

Tabelle 9

Personalausgaben im Landeshaushalt *

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote **	Personal- steuer- quote ***
	in Mio. €	in v. H.		
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	23.607,9	2,2	36,7	47,4
2016	25.424,3	7,7	36,6	48,4
2017	26.217,4	3,1	38,2	50,0
2018	26.620,6	1,5	38,4	48,6
2019	27.436,2	3,1	38,7	48,3

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. Durch die Ausbringung von Globalen Minderausgaben für Personalausgaben in allen Einzelplänen im Entwurf des 2. NHG 2016 i. H. v. 148 Mio. € können sich die für 2016 geplanten Personalausgaben verringern (Drs. 16/12117, Anlage 3, S. 103, Kapitel 20 020 Titel 462 20). 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301) und Vorlage 16/3237, Anlage 6. Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H. – *** Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.

59 Drs. 16/12117, S. 3 und Anlage 3, S. 85.

60 Stellungnahme 16/3028, S. 3 f.

61 Erläuterungen zu Kapitel 20 610 Titel 181 00 im Haushaltsplan 2015 und Vorlage 16/3190, S. 35.

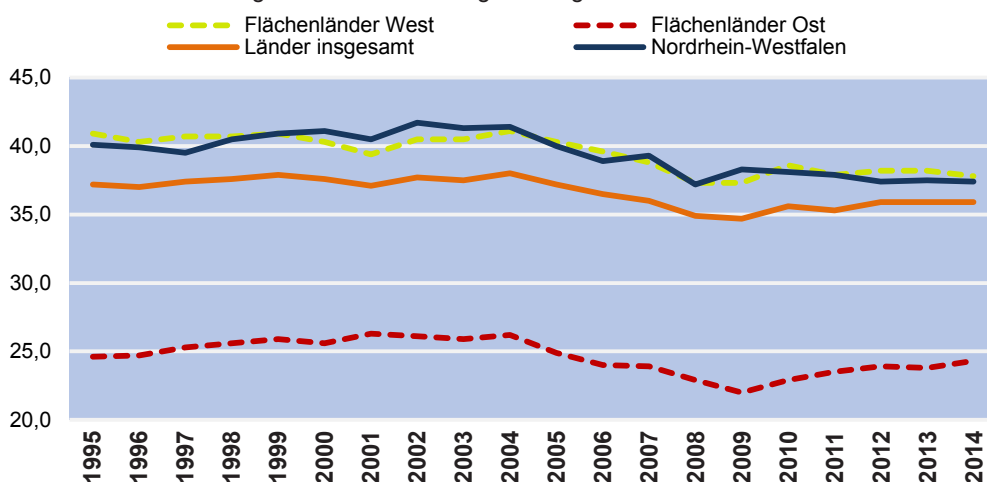
Ausgaben für das Personal, die nicht unmittelbar aus dem Landeshaushalt, sondern von ausgelagerten Einheiten geleistet werden, sind in der Tabelle nicht enthalten. Die Personalausgabenquote veränderte sich von 2008 bis 2014 nur geringfügig und schwankte zwischen rd. 37,2 v. H. und rd. 38,3 v. H. Da die bereinigten Ausgaben stärker gestiegen waren als die Personalausgaben, sank die Personalausgabenquote im Vollzug des Haushalts 2015 erstmals seit 20 Jahren unter 37 v. H. Als Folge der positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen weist die Personalsteuerquote seit 2010 mit rd. 53,9 v. H. eine rückläufige Tendenz auf. Sie erreichte 2015 mit rd. 47,4 v. H. aber noch nicht das Niveau des Jahres 2008 mit rd. 45,2 v. H.

Werden die Quoten im Ländervergleich betrachtet, relativieren sich die Ergebnisse für NRW. So befindet sich das Land bei der Personalausgabenquote seit über 20 Jahren – auch nach dem aktuellen Finanzbericht, dessen finanzstatistische Länderdaten bis 2014 reichen – in etwa auf dem Niveau der Flächenländer West. Bei den Flächenländern Ost ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben nach wie vor deutlich kleiner.

Abbildung 2

Personalausgabenquoten der Länder *

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



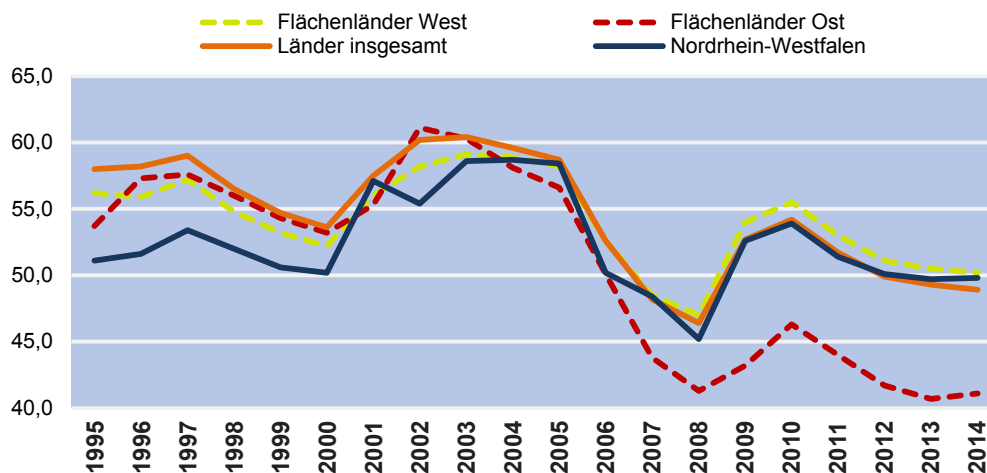
* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2016 (Drs. 16/9301) jeweils aus der Tabelle „Personalausgabenquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Personalsteuerquote weist bei allen Ländern wegen ihrer Bezugnahme auf die Steuereinnahmen und damit auch auf die wirtschaftliche Entwicklung größere Schwankungen auf. Im Vergleich der Jahre 2010 und 2014 ging die Quote bei allen Ländern zurück. In den Jahren 2009 bis 2012 lag NRW nahezu gleichauf mit dem Durchschnitt der Länder und knapp unter dem Durchschnitt der Flächenländer West. 2014 rückte NRW fast auf das Niveau der Flächenländer West.

Abbildung 3

Personalsteuerquoten der Länder *

Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.



* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2016 (Drs. 16/9301) 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.

Nachfolgend werden die vom Volumen her bedeutendsten Bestandteile der Personalausgaben im Landeshaushalt näher betrachtet.

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete

Die Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete stellen sich nach dem Vollzug der Haushalte 2012 bis 2015 und für den Zeitraum der aktuellen Finanzplanung wie folgt dar:

Tabelle 10

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete *

Haus- halts- jahr	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 Versor- gungs- rücklage (Gr. 424)	als Entgelte der Arbeit- nehmer/ -innen (Gr. 428)	an Beam- tinnen und Beamte, Richter/ -innen sowie Arbeit- nehmer/ -innen (Gr. 441) **	
	in Mio. €					
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	14.839,3	11.218,7	173,0	3.278,0	613,0	15.452,3
2016	15.860,0	12.755,5	202,0	2.750,1	673,5	16.533,5
2017	15.769,5	12.657,0	230,0	2.733,2	690,3	16.459,8
2018	15.512,5	12.632,0	-	2.731,2	707,5	16.220,0
2019	15.488,0	12.609,3	-	2.729,4	725,2	16.213,2

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Angaben des FM (siehe auch Vorlage 16/3237, Anlage 6). Differenzen durch Rundungen. – ** Hierunter sind die Beihilfen erfasst, die nicht an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dgl. geleistet werden.

Die Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter sind der größte Posten bei den Leistungen für aktive Bedienstete. Sie stiegen im Jahr 2014 wegen der nachträglichen Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge für 2013/2014 mit rd. 256,9 Mio. € stärker an als im Jahr davor und im Jahr danach.⁶²

Die Höhe der Bezüge für die Besoldungsberechtigten sowie der Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird jedoch nicht allein durch Besoldungs- und Tarifierpassungen beeinflusst, sondern auch durch die Anzahl der (besetzten)⁶³ Stellen und deren Wertigkeiten. Nachstehend ist die Entwicklung der Stellenanzahl seit 2012 dargestellt. Zur Verdeutlichung der Auswirkungen der seit dem letzten Jahr vorgenommenen Änderungen wurden auch die Nachträge für die Haushalte 2015 und 2016 einbezogen.⁶⁴

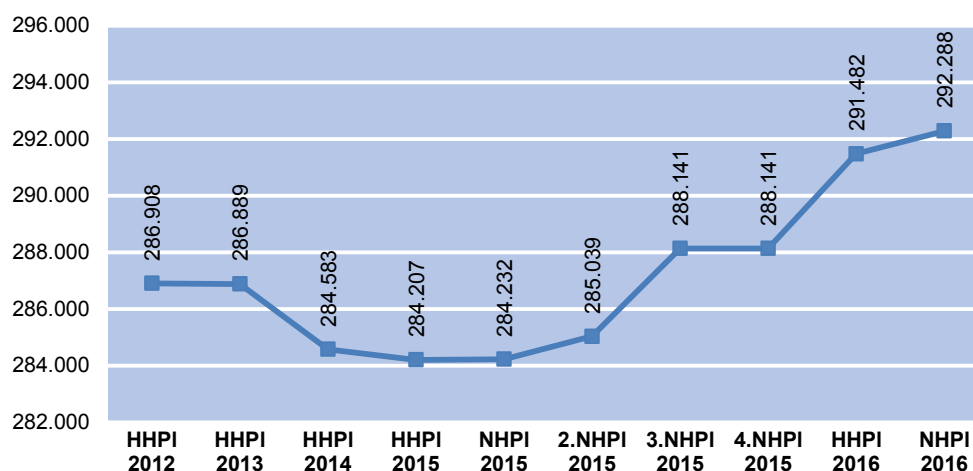
62 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.4 Personalausgaben, S. 41 ff.

63 Eine zeitliche Verschiebung der Besetzung von neu eingerichteten Stellen wirkt sich grundsätzlich auf die Kassenwirksamkeit der mit den Stellen veranschlagten Mittel aus (Vorlage 16/3710, S. 4).

64 Die Stellenentwicklung ab dem Jahr 1995 kann dem Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.4 Personalausgaben, S. 44, entnommen werden.

Abbildung 4

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



* Verwendete Abkürzungen: HHPI = Haushaltsplan, NHPI = Nachtragshaushaltsplan.

Die Verringerung des Stellenbestands vom Haushaltsplan 2013 zum Haushaltsplan 2014 erfolgte überwiegend im Bereich Schule und war im Wesentlichen durch einen Sondereffekt begründet.⁶⁵ Danach blieb die Stellenanzahl bis zur Beschlussfassung des NHG 2015 relativ konstant. Die Erhöhungen zum 2. und 3. Nachtragshaushalt für 2015 und zum Haushalt für 2016 wurden überwiegend mit der zunehmenden Zahl der Flüchtlinge begründet.⁶⁶ Das FM gab die aufgrund gestiegener Flüchtlingszahlen im Landeshaushalt neu eingerichteten Stellen für 2015 mit 4.292 Stellen und für 2016 mit 2.454 Stellen an. Von den insgesamt 6.746 eingerichteten Stellen entfallen 5.806 Stellen auf das Kapitel 05 300 „Schule gemeinsam“.⁶⁷

Die Ausweitung des Stellenbestands zum Nachtrag für 2016 um insgesamt 806 Stellen beruht mit 796 Stellen auf der Umsetzung eines 15 Punkte-Maßnahmenpakets für mehr innere Sicherheit und bessere Integration von Flüchtlingen, das die Landesregierung vor dem Hintergrund der Ereignisse in der Silvesternacht in Köln und anderen Orten beschlossen hat. Mit der Errichtung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Silvesternacht 2015“ wurden weitere zehn neue Stellen ausgebracht.⁶⁸

Mit dem Entwurf des 2. NHG 2016 soll der bisherige Bestand von 292.288 auf 292.983 Stellen, also um 695 Stellen erhöht werden. Hiervon entfallen 529 Stellen auf den Schulbereich, darunter 300 Stellen für Sonderpädagogen zur Stärkung der Inklusion.⁶⁹

Die Verteilung des Stellenbestandes auf die Ressorts (Einzelpläne) stellt sich nach dem Haushaltsplan 2016 wie folgt dar:

65 Jahresbericht 2014, Teil A, Nr. 3.4.4.1 Bezüge und Nebenleistungen, 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.

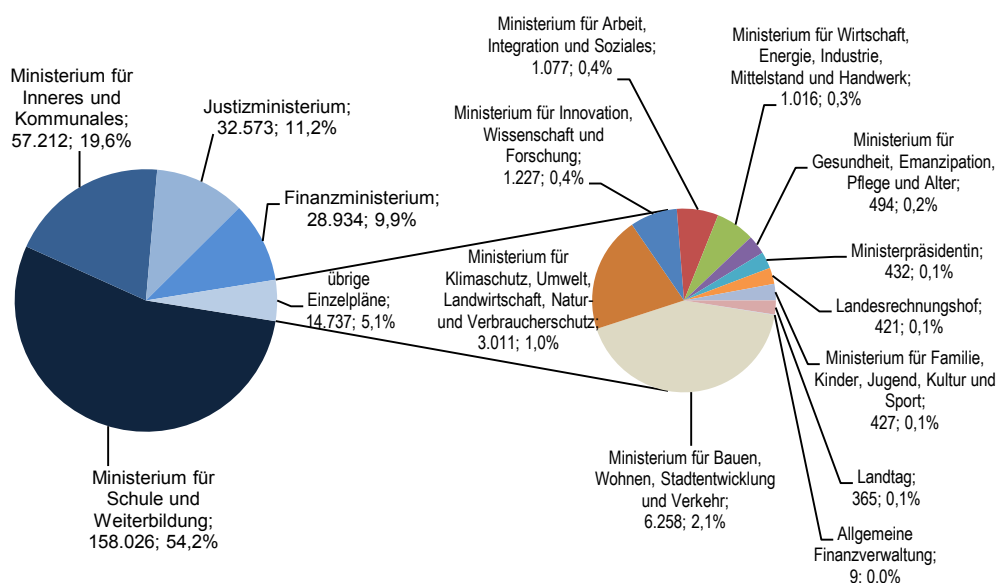
66 Drs. 16/8650, S. 2 und 21 sowie Anlage 1; Drs. 16/9800, S. 2, 13 und 15 sowie Anlage 1; Drs. 16/10150, S. 8 ff. sowie Anlagen 2 und 3.

67 Drs. 16/11260, Anlage.

68 Drs. 16/11250, S. 1 ff., Anlage „Zu Drucksache: 16/11250“ und Anlage 2.

69 Drs. 16/12117, S. 1 und Anlage „Zu Drucksache 16/12117“, S. 2 f., sowie Anlage 2.

Abbildung 5

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Einzelplänen, Haushaltsplan 2016 *


* Im neu eingerichteten Einzelplan 16 „Verfassungsgerichtshof“ sind keine Stellen ausgewiesen.

Die Abbildung verdeutlicht die personalintensiven Aufgabenfelder des Landes, die in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, des Ministeriums für Inneres und Kommunales, des Justizministeriums und des Finanzministeriums verortet sind (linker Kreis der Abbildung 5).

Vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)⁷⁰ dürfte es allenfalls nur begrenzt möglich sein, finanzielle Einsparungen bei den Bezügen durch Einschnitte in die Alimentation zu erzielen. Um den Landeshaushalt im Bereich der Personalausgaben zu konsolidieren, ist vielmehr eine umfassende Aufgabenkritik auch in personalintensiven Ressorts erforderlich, bei der eine Personalreduzierung nicht von vornherein ausgeschlossen werden darf.

Darüber hinaus sollte das Land die Digitalisierung für Einsparungen nutzen. Das im Entwurf des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen⁷¹ genannte Entlastungspotenzial muss tatsächlich gehoben werden. Allein im Bereich der Personalausgaben soll dieses nach einer groben Schätzung langfristig rd. 140 Mio. € pro Jahr betragen.⁷² Auch wenn anfangs ein zusätzlicher finanzieller Aufwand, der u. a. durch die beabsichtigte verbindliche Einführung der elektronischen Akte und der elektronischen Vorgangsbearbeitung entstehen dürfte, kaum zu vermeiden sein wird, darf die Digitalisierung in der Landesverwaltung nicht zu einer dauerhaften Mehrbelastung für den Landeshaushalt führen.

⁷⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 – (www.bverfg.de/e/ls20150505_2bvl001709.html) und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – (www.bverfg.de/e/ls20151117_2bvl001909.html).

⁷¹ Drs. 16/10379, S. 1 ff.

⁷² Drs. 16/10379, S. 5 und 27 ff.

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

Die Entwicklung der Bezüge und Beihilfen für Versorgungsberechtigte ist in der nachstehenden Übersicht dargestellt:

Tabella 11

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen *

Haushalts-jahr	Versorgungsbezüge			Beihilfen	insgesamt (OGr. 43 und Gr. 446)	Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-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 Versorgungsrücklage (Gr. 434)	für Versorgungsempfänger/-innen (Gr. 446)		
	in Mio. €					
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	6.732,0	6.425,2	219,8	1.200,0	7.931,9	51/100
2016	7.153,8	6.811,4	252,0	1.322,3	8.476,1	51/100
2017	7.513,3	7.147,8	274,0	1.414,9	8.928,2	54/100
2018	7.467,8	7.376,3	-	1.513,9	8.981,7	55/100
2019	7.685,0	7.593,4	-	1.619,9	9.304,9	57/100

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Angaben des FM (siehe auch Vorlage 16/3237, Anlage 6). Differenzen durch Rundungen.

Die Steigerungsrate der Versorgungsbezüge von 2012 bis 2015 betrug rd. 18,8 v. H. Ihre Höhe ist zu einem Teil auf die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, aber vor allem auf die zunehmende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger zurückzuführen, die sich im Jahr 2012 auf knapp 180.000 Personen und im Jahr 2014 bereits auf rd. 186.700 Personen belief. Bis zum Jahr 2027 wird ein Anstieg auf rd. 229.700 Personen erwartet. Für das Jahr 2040 werden etwa 226.700 Personen mit Versorgungsansprüchen prognostiziert.⁷³

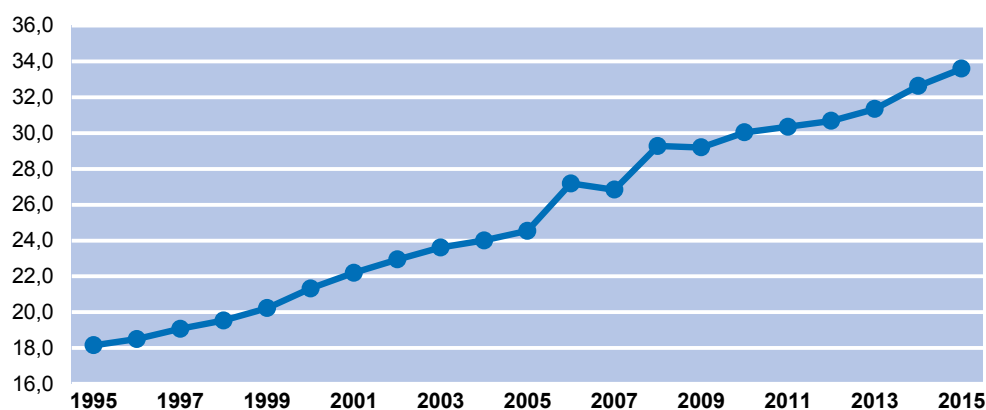
73 Jahresbericht 2013, Teil A, Nr. 3.4.3 Versorgungsbezüge/Versorgungsleistungen, S. 34, und Finanzplan 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/9301, S. 38 f.). Die Personaldaten stammen aus einer Modellrechnung des FM in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2011. Ein neuer Versorgungsbericht soll in Kürze dem Landtag vorgelegt werden (Vorlage 16/3964, S. 1).

Ebenfalls von der Entwicklung der Anzahl der Versorgungsberechtigten geprägt, aber durch die steigende Lebenserwartung und den medizinischen Fortschritt besonders beeinflusst, sind deren Beihilfeausgaben. Ihre Steigerungsrate betrug von 2012 bis 2015 rd. 18,7 v. H. Für die Finanzplanungsjahre 2017 bis 2019 wird eine jährliche Steigerungsrate von 7,0 v. H. zugrunde gelegt.⁷⁴

Als Folge der insgesamt stark zunehmenden Ausgaben für die Versorgungsberechtigten steigt auch das Verhältnis der Ausgaben für Bezüge und Beihilfen für diesen Personenkreis (sog. Versorgungsleistungen) zu denen für aktive Bedienstete deutlich an. Lag dieses Verhältnis im Haushaltsjahr 2002 noch bei 30/100, soll es bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 57/100 steigen. Der sich seit Langem abzeichnende Anstieg wird auch durch die langfristige Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den gesamten Personalausgaben deutlich:

Abbildung 6

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



* 1995 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss.

Zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben wurden die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ errichtet.⁷⁵ Ihre Bestände betragen Ende des Jahres 2014 rd. 5.076,7 Mio. € und rd. 2.713,9 Mio. €.⁷⁶

Die Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ – sowohl bei den unter den Bezügen verbuchten (Gr. 424, siehe Tabelle 10) als auch bei den unter den Versorgungsbezügen verbuchten Ausgaben (Gr. 434, siehe Tabelle 11) – nehmen seit 2013 aufgrund der Steigerung des bei der Berechnung der Zuführungshöhe verwendeten Vomhundertsatzes stärker zu.⁷⁷ Die letztmalige, für 2017 vorgesehene Zuführung soll an das zum 01.01.2017 zu errichtende Sondervermögen „Pensionsfonds“ geleistet werden, das die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ ablösen und deren Bestände übernehmen wird.⁷⁸

⁷⁴ Vorlage 16/3237, S. 9.

⁷⁵ Siehe Stellungnahme 16/3258, S. 3 f., zur Errichtung und zum Zweck der beiden Sondervermögen.

⁷⁶ Haushaltsrechnung 2014, Band I, Anlage II, S. 144 f.

⁷⁷ Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.4 Personalausgaben, S. 43.

⁷⁸ § 2, § 5 Abs. 5 und 6 sowie §§ 13 und 14 des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen – PFG) vom 02.02.2016 (GV. NRW. S. 92).

Ab 2018 sollen dem „Pensionsfonds“ jährlich 200 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt werden.⁷⁹ Die vorherige Mittelfristige Finanzplanung sah dagegen noch steigende Zuführungen an den „Versorgungsfonds“ vor, die im Jahr 2018 einen Betrag von 900 Mio. € erreichen sollten.⁸⁰ Insoweit bleiben die neu beschlossenen Zuführungen deutlich hinter der früheren Planung zurück.⁸¹ Die angedachte Deckung von 70 v. H. der laufenden Versorgungsbezüge für die ab 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten durch Ablieferungen des „Versorgungsfonds“ wird nicht mehr erreicht.⁸² An dieser Situation ändert auch die mit dem 4. Nachtrag zum Haushalt 2015 beschlossene Erhöhung der Zuführungen um 635 Mio. € nichts, da diese Ausgaben lediglich zur Entlastung des Haushalts 2016 vorgezogen wurden und keine zusätzlichen Vorsorgemaßnahmen darstellen.⁸³

Die vom Landtag zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in NRW unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 eingesetzte Enquetekommission gelangte in ihrem Abschlussbericht u. a. zu der Einschätzung, die wohl größte Herausforderung für den öffentlichen Dienst liege in seiner „Verteuerung“ als Folge der Stellenexpansion ohne ausreichende Vorsorge.⁸⁴ Die verminderten Zuführungen an den „Pensionsfonds“ gewährleisten jedenfalls keine auch nur annähernd ausreichende Vorsorge für die Beamtenpensionen.⁸⁵

2.6 Ausgaben für Kredit- und Darlehensgeschäfte

Ungeachtet der fortdauernden Kreditaufnahme waren die Zinsausgaben (OGr. 56 und 57) in den vergangenen Jahren weiter rückläufig. Sie fielen von rd. 4.140,7 Mio. € noch im Jahr 2012 auf rd. 3.329,9 Mio. € im Jahr 2015. Ursächlich für den deutlichen Rückgang um rd. 19,6 v. H. war das anhaltend niedrige Zinsniveau.⁸⁶

Nach wie vor wurden nur Schulden aus dem öffentlichen Bereich effektiv getilgt; diese Tilgungen bewegten sich zwischen 100 und 200 Mio. € pro Jahr. Nettotilgungen an den Kreditmarkt erfolgten dagegen nicht.

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:

79 § 5 Abs. 1 PFG.

80 Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/6501, S. 41). Die Zuführungen an den „Versorgungsfonds“ sind etatisiert bei Kapitel 20 020 Titel 919 10. Sie fallen damit – im Gegensatz zu den Zuführungen an die „Versorgungsrücklage“ – nicht unter die Personalausgaben (HGr. 4), sondern unter die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9), die bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos unberücksichtigt bleiben. Die Zuführungen sind keine investiven Ausgaben.

81 Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Teil A des Jahresberichts 2015 (Vorlage 16/3193, S. 12 f.); Stellungnahme 16/3028, S. 2 f. und S. 5 ff.

82 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.4 Personalausgaben, S. 49; Stellungnahme 16/3258, S. 6.

83 Stellungnahme 16/3256, S. 3 f.

84 Drs. 16/9500, S. 116.

85 Stellungnahme 16/3028, S. 7 f., Stellungnahme 16/3258, S. 6 ff.

86 Vorlage 16/3641, S. 11.

Tabelle 12

Ausgaben für Kredit- und Darlehensgeschäfte *

Haushaltsjahr	Tilgungs- ausgaben	Darlehensver- gaben und Inanspruch- nahmen aus Gewähr- leistungen	Zins- ausgaben	Anteil der Zinsausgaben an Kreditmarkt an den	
				bereinigten Einnahmen	bereinigten Ausgaben
				in v. H.	
				in Mio. €	
				in v. H.	
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	140,7	333,6	3.329,9	5,2	5,2
2016	156,4	389,7	2.937,6	4,3	4,2
2017	141,0	395,0	2.885,0	4,3	4,2
2018	136,0	395,0	3.105,0	4,5	4,5
2019	136,0	395,0	3.125,0	4,4	4,4

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301). Differenzen durch Rundungen.

Die Finanzplanung 2015 bis 2019 legt ab 2017 steigende Zinsausgaben zugrunde. Sie sollen im letzten Finanzplanungsjahr rd. 3.125 Mio. € betragen. Im Vergleich zu der vorherigen Mittelfristigen Finanzplanung wurden die Zinsausgabenansätze deutlich reduziert. Für 2018 betragen die Ansatzreduzierungen rd. 1.125 Mio. €. ⁸⁷

Nach den Ausführungen des FM liegt den Ansätzen in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung die Annahme zugrunde, dass die durchschnittliche Verzinsung neu aufgenommenen festverzinslicher Haushaltskredite von rd. 1,3 v. H. im Jahr 2014 bis auf 3,5 v. H. im Jahr 2019 ansteigen wird. ⁸⁸ Die vorherige Mittelfristige Finanzplanung sah noch steigende Zinssätze bis auf 4,0 v. H. vor. ⁸⁹

Das extrem niedrige Zinsniveau kommt dem Land bei seiner gesamten (Brutto-)Kreditaufnahme zugute. In den vergangenen Jahren konnten bei den Umschuldungen fällige Schuldscheine und Anleihen durch niedriger verzinsliche Papiere ersetzt werden, sodass von 2009 bis 2014 trotz wachsendem Schuldenstand die Zinsausgaben Jahr für Jahr zurückgingen. Diese Entwicklung wird sich nach Einschätzung des FM zunächst fortsetzen. Erhöht sich das Zinsniveau aber, wird der gegenteilige Effekt eintreten. Trotz sinkender Nettoneuverschuldung würden die Zinsausgaben dann sogar mit wachsender Dynamik steigen. Ob hierfür tatsächlich ein angemessener Risikopuffer bei der Veranschlagung der Zinsausgabenansätze berücksichtigt wurde, hängt vor allem von der Marktentwicklung ab. ⁹⁰

87 Stellungnahme 16/3028, S. 2 und 18.

88 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drs. 16/9301, S. 43).

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

90 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drs. 16/9301, S. 43); Stellungnahme 16/3028, S. 19.

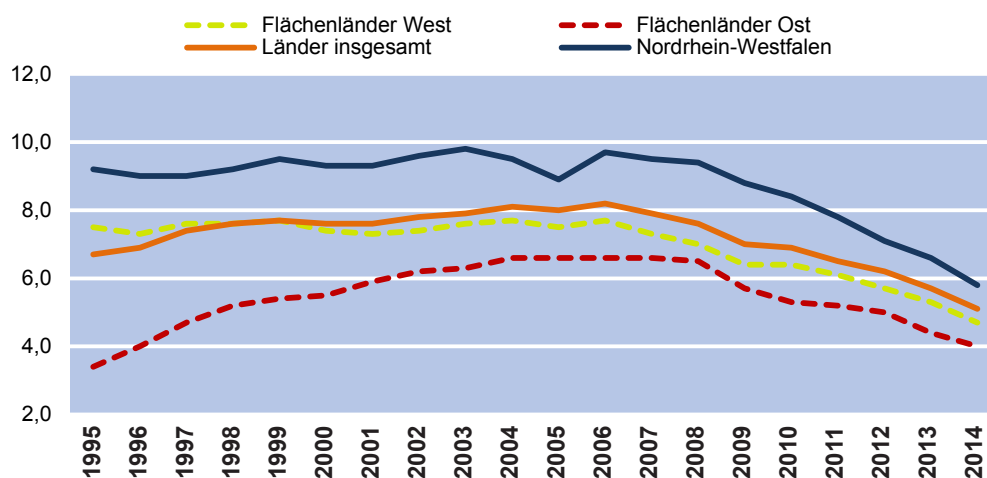
Ein erheblicher Anteil des bisherigen Rückgangs der Nettoneuverschuldung ist auf die Zinsentwicklung seit 2008 zurückzuführen. Allein der nominell zu verzeichnende Rückgang der Zinsausgaben von 2008 bis 2015 betrug rd. 1.486 Mio. €.

Durch die Zinsentwicklung ist auch der geringe Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Zinslastquote) zu erklären. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2015 betrug dieser rd. 5,2 v. H. Letztmals wurde im Jahr 1981 eine bessere Zinslastquote erzielt.⁹¹ Bei einem Vergleich mit dem Durchschnitt der Länder, der Flächenländer Ost und der Flächenländer West steht NRW dennoch ungünstig dar:

Abbildung 7

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 2016 (Drs. 16/9301) jeweils aus der Tabelle „Zinslastquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

2.7 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54) haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 13

Sächliche Verwaltungsausgaben (in Mio. €) *

Obergruppen/Gruppen		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben (insgesamt)	2.532,3	2.532,4	2.597,6	3.139,8	3.789,1
511	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	147,5	150,6	142,6	147,2	169,5
514	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	120,3	120,4	117,0	129,8	144,1
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	205,6	224,0	236,5	240,7	297,8
518	Mieten und Pachten	681,8	682,9	706,1	753,8	902,1
532	Auslagen in Rechtssachen	488,6	484,0	524,1	524,6	556,1
546	Sonstige Verwaltungsausgaben (soweit nicht Gruppen 531-545)	270,7	289,6	281,7	364,6	387,7
547	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	300,7	268,4	280,8	599,9	870,7

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2016 nach Nachtragshaushaltsplan. Gruppenausweisung, sofern Beträge über 100 Mio. €.

Von 2012 bis 2014 veränderten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben trotz der Steigerungen bei den Mieten und Pachten sowie den Ausgaben zur Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude insgesamt nur geringfügig. Dagegen nahmen sie von 2014 mit rd. 2.597,6 Mio. € nach 2015 mit rd. 3.139,8 Mio. € merklich um rd. 20,9 v. H. zu. Für das Haushaltsjahr 2016 werden auf rd. 3.789,1 Mio. € erhöhte sächliche Verwaltungsausgaben erwartet. Hauptursache für die Steigerungen in den beiden Jahren sind zusätzliche Mittel, die wegen der steigenden Zahl der Flüchtlinge bereitgestellt wurden. Beispielsweise stiegen von 2014 bis 2015 im Kapitel der Bezirksregierungen geleistete Ausgaben für Mieten und Pachten um rd. 41,0 Mio. €⁹², weil vor allem Flüchtlingsunterkünfte angemietet werden mussten. Die Ausgaben für Schönheitsreparaturen und Instandhaltung an angemieteten Grundstücken, Gebäuden und Räumen erhöhten sich um rd. 30,4 Mio. €⁹³, weil u. a. bei Flüchtlingsunterkünften Ausgaben für

92 Kapitel 03 310 Titel 518 01. Die Ansatzserhöhung erfolgte mit dem 3. Nachtrag zum Haushalt für 2015. Im Haushaltsplan 2016 sind die Mittel auch bei Kapitel 03 030 Titel 518 01 veranschlagt.

93 Kapitel 03 310 Titel 519 03. Ansatzserhöhungen erfolgten mit dem 2. und 3. Nachtrag zum Haushalt für 2015.

den Brandschutz und für notwendige Instandsetzungen, Sicherheitsmaßnahmen und Umbauten erforderlich wurden. Ferner fielen im Haushaltsvollzug 2015 Ausgaben von rd. 342,2 Mio. € für die Betreuung der Bewohner von Aufnahmeeinrichtungen des Landes an.⁹⁴ Im Haushaltsjahr 2014 betragen die Ausgaben für die Betreuung von Bewohnern der Zentralen Unterbringungseinrichtungen des Landes noch rd. 35,3 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2016 wurden bislang Ausgaben von rd. 588,4 Mio. € geplant, die mit dem Entwurf des 2. NHG 2016 auf rd. 696,7 Mio. € erhöht werden sollen.⁹⁵

Ein großer Anteil der sonstigen Verwaltungsausgaben (Gr. 546) wird für Betreuungsangelegenheiten verwendet. Im Vollzug des Haushalts 2015 betragen diese rd. 240,3 Mio. €.⁹⁶ Rechnet man noch die Ausgaben für Gutachten in Betreuungssachen i. H. v. rd. 16,8 Mio. €⁹⁷ hinzu, ergaben sich Gesamtausgaben für Betreuungsangelegenheiten von rd. 257,2 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2016 sollen diese Ausgaben auf insgesamt rd. 283,9 Mio. € ansteigen. Hier wirken sich vor allem die seit Jahren steigenden Fallzahlen weiter aus.⁹⁸

2.8 Transferausgaben

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

Table 14

Transferausgaben *

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Anteil an den bereinigten Einnahmen	Anteil an den bereinigten Ausgaben
	in Mio. €			
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	33.350,8	5,1	52,4	51,8
2016	37.037,3	11,1	54,8	53,2
2017	35.920,0	-3,0	53,2	52,3
2018	35.910,0	0,0	51,9	51,8
2019	36.787,0	2,4	51,8	51,8

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301). Differenzen durch Rundungen.

94 Kapitel 03 030 Titel 547 10. Ansatzserhöhungen erfolgten mit dem 2. und 3. Nachtrag zum Haushalt für 2015.

95 Drs. 16/12117, Anlage 3, S. 7.

96 Kapitel 04 210 Titel 546 51 bis Titel 546 56. Im Haushaltsplan 2016 ist der Titel 546 56 in das Kapitel 04 010 verlagert worden.

97 Kapitel 04 210 Titel 532 38.

98 Vorlage 16/3189, S. 29.

Die Transferausgaben stiegen in den vollzogenen Haushalten seit dem Jahr 2005 durchweg – teils mit hohen Raten – an. Im Haushaltsjahr 2005 hatten sie mit rd. 19.315,5 Mio. € lediglich einen Anteil von rd. 38,2 v. H. an den bereinigten Ausgaben eingenommen. Inzwischen festigte sich die Quote auf über 50 v. H. Nach dem Nachtragshaushaltsplan 2016 betragen die Transferausgaben rd. 37.037,3 Mio. €. Dies ist gegenüber dem Ist-Wert für 2015 von rd. 33.350,8 Mio. € eine Steigerung von rd. 3.686,5 Mio. € bzw. rd. 11,1 v. H. Die in der Tabelle 14 dargestellte Abnahme von 2016 nach 2017 beruht auf dem Datenstand der Mittelfristigen Finanzplanung. Ihr liegen für das Jahr 2016 noch die Werte des Haushaltsplanentwurfs zugrunde. Nach ihm sollten die Transferausgaben lediglich rd. 34.563,5 Mio. € betragen, wonach sich für 2016 und 2017 Steigerungen gegenüber den jeweiligen Vorjahren von rd. 3,6 v. H. und rd. 3,9 v. H. ergeben würden.

Den weitaus größten Anteil der Transferausgaben erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände. Aus dem Steuerverbund wird den Kommunen im Landeshaushalt 2016 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 10.379,4 Mio. € zur Verfügung gestellt.⁹⁹ Für 2015 belief sich dieser Betrag noch auf rd. 9.668,3 Mio. €. ¹⁰⁰ Hier hat sich vor allem die Erhöhung bei den Gemeinschaftsteuern und der Grunderwerbsteuer ausgewirkt. Zudem erhalten die Kommunen weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts. Im Haushalt für 2015 wurden sie unter Berücksichtigung des 3. NHG 2015 mit rd. 10.983,5 Mio. € beziffert.¹⁰¹ Diese Ausgaben trägt das Land nicht allein. Von den veranschlagten Mitteln entfallen rd. 6.316,8 Mio. € auf das Land, rd. 4.488,1 Mio. € auf den Bund und etwa 178,5 Mio. € auf die EU.¹⁰²

99 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (GFG 2016) vom 17.12.2015 (GV. NRW. S. 947), geändert durch das Gesetz zur Änderung des GFG 2016 vom 26.04.2016 (GV. NRW. S. 237), Anlage 1.

100 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.7 Transferausgaben, S. 53.

101 Gemeinsame Bekanntmachung des Ministeriums für Inneres und Kommunales – 33-47.04.03/01-2542/15 – und des FM – KomF - 5010 - 15 - IV B 3 – vom 15.10.2015 (Ministerialblatt NRW S. 692).

102 Drs. 16/10135, S. 2.

Die Transferausgaben, nach den einzelnen OGr. unterteilt, stellen sich für die letzten vier Jahre (Ist-Werte) und für das Haushaltsjahr 2016 (Soll-Werte) wie folgt dar:¹⁰³

Table 15

Transferausgaben nach Obergruppen (in Mio. €) *

Obergruppen		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
61	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	8.478,0	8.847,8	9.391,6	9.562,3	10.230,0
62	Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	95,6	89,6	86,5	86,1	84,4
63	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	5.881,2	6.542,7	7.547,4	8.926,1	10.780,0
66	Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	25,5	59,6	71,4	29,6	23,4
67	Erstattungen an sonstige Bereiche	141,6	135,5	182,1	179,7	159,6
68	Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	9.002,2	9.482,4	9.894,8	9.969,2	10.606,8
69	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	45,5	49,0	49,5	49,7	49,5
88	Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	2.371,0	2.527,1	2.518,5	2.550,9	3.024,7
89	Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.623,1	1.891,9	1.977,6	1.997,3	2.078,9
Transferausgaben insgesamt		27.663,7	29.625,7	31.719,3	33.350,8	37.037,3

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2016 nach Nachtragshaushaltsplan. Differenzen durch Rundungen.

Bei der OGr. 63 machten sich für die Jahre 2012 bis 2015 die höheren Transfereinnahmen vom Bund für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bemerkbar, die an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet wurden.¹⁰⁴ Die weitere Steigerung von 2015 nach 2016 ist vor allem durch eine höhere Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz¹⁰⁵ begründet. Im Haushaltsplan 2016 sind für diesen Zweck 1.948,0 Mio. € veranschlagt.¹⁰⁶ Mit dem Entwurf des 2. NHG 2016 soll der Betrag auf rd. 2.120,1 Mio. € erhöht werden.¹⁰⁷ Zudem sind für Kostenerstattungen an die örtlichen Träger der Jugendhilfe für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge zusätzliche Ausgaben von rd. 213 Mio. € vorgesehen, da deren Zahl deutlich über den bisherigen Prognosen liegt.¹⁰⁸

103 Die Haushaltsstellen einschließlich der Zweckbestimmungen der Transferausgaben mit Beträgen über 300 Mio. € wurden im Jahresbericht 2014, Teil A, Nr. 3.4.7 Transferausgaben, S. 53 f., einzeln aufgeführt.

104 Kapitel 11 025 Titel 633 20 und vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.3 Transfereinnahmen.

105 Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlÜAG) vom 28.02.2003 (GV. NRW. S. 93), zuletzt geändert durch das Neunte Gesetz zur Änderung des FlÜAG vom 24.05.2016 (GV. NRW. S. 262).

106 Kapitel 03 010 Titel 633 40.

107 Drs. 16/12117, Anlage 3, S. 5.

108 Drs. 16/12117, S. 22 und Anlage 3, S. 47, Kapitel 07 040 Titel 633 69.

Nach wie vor ist die vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) erhobene kommunale Verfassungsbeschwerde gegen die eingeführte Solidaritätsumlage anhängig.¹⁰⁹ Durch die Solidaritätsumlage sollen steuerstärkere Kommunen insgesamt rd. 775,5 Mio. € der Konsolidierungshilfen des Stärkungspakts finanzieren.¹¹⁰ Sollten die Regelungen zur Solidaritätsumlage nicht Bestand haben, könnten auf das Land weitere finanzielle Belastungen zukommen.

2.9 Ausgaben für Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen¹¹¹ gingen von rd. 5.911,3 Mio. € im Haushaltsjahr 2012 auf rd. 5.190,4 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 zurück; 2014 blieben sie nahezu unverändert. Im Folgejahr stiegen sie leicht auf rd. 5.364,8 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2016 sind Investitionsausgaben von rd. 6.172,0 Mio. € geplant. Dies ist der höchste Wert in dem betrachteten Zeitraum bis zum Ende der Mittelfristigen Finanzplanung:

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 **
						in Mio. €
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	193,3	623,4	2.550,9	1.997,3	5.364,8	8,3
2016	323,2	745,2	3.024,7	2.078,9	6.172,0	8,9
2017	310,0	721,0	2.921,0	2.110,0	6.062,0	8,8
2018	301,0	706,0	2.928,0	2.023,0	5.958,0	8,6
2019	280,0	667,0	2.931,0	2.049,0	5.927,0	8,4

* 2012 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2015 nach Kassenabschluss. 2016: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H.

109 Auf den Internetseiten des VerfGH sind die anhängigen Verfahren von allgemeinem Interesse, darunter mehrere kommunale Verfassungsbeschwerden, aufgeführt (www.vgh.nrw.de/verfahren/index.php). Das Verfahren gegen die eingeführte Solidaritätsumlage hat das Aktenzeichen 34/14.

110 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.7 Transferausgaben, S. 55.

111 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 Planungen für die Haushalte der Jahre 2012 bis 2015 sahen deutlich höhere Investitionsausgaben vor. Die Ansatzunterschreitungen betragen in den genannten Jahren rd. 627,6 Mio. €, rd. 482,1 Mio. €, rd. 474,2 Mio. € und rd. 347,2 Mio. €. ¹¹²

Mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz¹¹³ unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Es stehen insgesamt 3.500 Mio. € zur Verfügung. Davon entfallen rd. 1.125,6 Mio. € auf NRW.¹¹⁴ Diese Mittel sollen den Kommunen zugewiesen werden. Im Haushaltsplan 2016 sind hierfür zwar keine Mittel etatisiert, doch ist durch Haushaltsvermerk sichergestellt, dass Mittel in Höhe der Leistungen des Bundes (Ist-Einnahmen) verausgabt werden dürfen.¹¹⁵

Wie die vorangegangene enthält auch die aktuelle Finanzplanung 2015 bis 2019¹¹⁶ keine Ausgabenansätze für die Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie, die als sonstige Investitionsausgaben veranschlagt würden.¹¹⁷ Das zum 31.12.2014 noch bestehende Gesamtrisiko des Landes aus der Phoenix-Garantie belief sich nach der Finanzplanung auf 3,22 Mrd. €. Der Mittelbestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ valutierte zum Jahresende 2014 bei rd. 883,9 Mio. €. ¹¹⁸

Die Investitionsquote nahm in den letzten Jahren stetig ab. Mit rd. 8,3 v. H. im zuletzt abgeschlossenen Haushaltsjahr 2015 fiel sie weiter unter den niedrigen Wert des Vorjahres.¹¹⁹ Die Investitionstätigkeit der aus dem Landeshaushalt ausgelagerten Einheiten, wie Hochschulen, Universitätsklinika, Landesbetriebe und BLB NRW, bleibt bei der Ermittlung der Investitionsquote allerdings unberücksichtigt, soweit sie nicht durch (Investitions-)Ausgaben des Landes finanziert wird.

112 Die Investitionsausgaben betragen nach dem Haushaltsplan 2012 rd. 6.538,9 Mio. €, nach dem Nachtragshaushaltsplan 2013 rd. 5.672,5 Mio. €, nach dem Nachtragshaushaltsplan 2014 rd. 5.664,8 Mio. € und nach dem 4. Nachtragshaushaltsplan 2015 rd. 5.712,0 Mio. €.

113 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24.06.2015 (BGBl. I S. 974, 975).

114 § 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW) vom 01.10.2015 (GV. NRW. S. 672).

115 Kapitel 20 031 Titel 334 00 und 883 00.

116 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung und Nr. 2.5.2.5 Investitionen (Drs. 16/9301, S. 26 und S. 45).

117 Jahresbericht 2014, Teil B, Nr. 20.2.1 Ausgestaltung einer Garantie des Landes, S. 188 f.; Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.5 Ausgaben aus Kredit- und Darlehensgeschäften und Nr. 2.8 Investitionen, S. 49 und S. 56.

118 *-Fußnote der nachstehenden Tabelle 17. Weitere Informationen siehe Jahresbericht 2014, Teil B, Nr. 21 Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“, S. 193 ff.

119 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 2.8 Investitionen, S. 56.

3 Vermögen

Der mit der Haushaltsrechnung 2014 vorgelegte Vermögensnachweis vermittelt keinen vollständigen Überblick über das Vermögen des Landes.

Der Stand der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften fiel in den letzten zehn Jahren von rund 1,7 Milliarden € am Ende des Jahres 2005 auf knapp 0,8 Milliarden € am Ende des Jahres 2014.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen erhöhte sich vom Ende des Rechnungsjahres 2013 bis zum Ende des Rechnungsjahres 2014 von rund 7,9 Milliarden € auf rund 9,2 Milliarden €.

Das Vermögen des Landes NRW stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 17

Vermögen Nordrhein-Westfalens *

A. Vermögen	2013		2014		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	728,3	-0,4	590,9	-18,9	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	854,4	-5,3	789,7	-7,6	Nennwerte der Forderungen
Vermögen des Landes NRW = (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.582,8	-3,1	1.380,5	-12,8	

B. weiteres Vermögen	2013		2014		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW	11.041,8	1,5	11.094,8	0,5	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	7.948,5	19,2	9.240,1	16,2	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.571,9	0,1	17.571,9	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen sowie der Sondervermögen „Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen“ und „Risikoabschirmung WestLB AG“ für 2014 – aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zu den Haushaltsrechnungen 2013 und 2014: Anlage II (Band I, S. 147 ff. bzw. S. 143 ff.), Anlage III (Band I, S. 163 ff. bzw. S. 157 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 158 ff. bzw. S. 154 f.), Anlage VI c (Band I, S. 162 bzw. S. 156). Aufgrund ergänzender Angaben des FM wurde für das Sondervermögen „Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen“ ein Bestand am Jahresende 2014 i. H. v. 87.713.504,97 € zugrunde gelegt. Für das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ ergibt sich

unter Berücksichtigung der im Haushaltsjahr 2014 geleisteten Zuführungen (Kapitel 20 610 Titel 634 00) ein Bestand am Ende des Rechnungsjahres von 883.902.392,61 €. Beim Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ wurde der Geldvermögensbestand ohne Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist erfasst in den Finanzberichten 2015 und 2016, jeweils Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/6501 und Drs. 16/9301, S. A 56 ff. bzw. S. A 58 ff.). Hinzugenommen wurde die Beteiligung an der DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, die im Beteiligungsbericht der Landesregierung NRW für das Jahr 2014 erstmalig aufgenommen wurde (Vorlage 16/3578, S. 5 und 38 f.). 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 (2013: 3.146,3 Mio. € und 2014: 2.731,7 Mio. €) und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen (2013: 1.982,2 Mio. € und 2014: 1.881,9 Mio. €), siehe Finanzberichte 2015 und 2016, jeweils Nr. 5.3 Kapitalvermögen (Drs. 16/6501 und 16/9301, S. A 53 bzw. S. A 56). Diese Forderungen sind in den Haushaltsrechnungen 2013 und 2014 weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. Differenzen durch Rundungen.

Das Grundvermögen des Landes beinhaltet die im Vermögensnachweis zur Haushaltsrechnung jeweils nachgewiesenen Verwaltungs- und Finanzvermögen. Nicht enthalten sind die auf den BLB NRW und den Landesbetrieb Wald und Holz NRW übergegangenen Grundvermögen; diese sind – wie in der **-Fußnote der nachfolgenden Tabelle 18 genauer aufgezeigt – im Vermögen der Landesbetriebe enthalten und machen dort den größten Anteil aus.

Der Rückgang beim Landesgrundvermögen von rd. 728,3 Mio. € Ende 2013 auf rd. 590,9 Mio. € Ende 2014 um rd. 137,4 Mio. € bzw. rd. 18,9 v. H. ist hauptsächlich durch eine Änderung bei den Schul- und Studienfonds begründet. Mit dem Gesetz zur Neuordnung im Bereich der Schul- und Studienfonds vom 04.02.2014 wurden der Bergische Schulfonds, der Gymnasialfonds Münstereifel, der Münster'sche Studienfonds und der Beckum-Ahlen'sche Klosterfonds aufgelöst.¹²⁰ Das Vermögen der jeweiligen Fonds wurde zu 60 v. H. dem Land und zu 40 v. H. den Rechtsträgern zugewiesen, die das Erzbistum Köln bzw. das Bistum Münster benannten.¹²¹ Der beim Land verbliebene Teil des Grundbesitzes wurde im Vermögensnachweis nur mit seiner Fläche ohne Angabe seines Wertes ausgewiesen. Nach Auskunft des FM sollen die Werte künftig angegeben werden, wodurch sich der Gesamtwert des nachgewiesenen Grundvermögens erhöhen könnte.

Der Bestand an Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nahm seit Ende 2005 kontinuierlich ab. Damals valuierten diese Forderungen noch auf rd. 1.737,2 Mio. €. ¹²² Sie betragen am Jahresende 2014 rd. 789,7 Mio. €. Beim Vergleich der Stände zum 31.12.2013 und 31.12.2014 ist ein Rückgang um rd. 64,8 Mio. € bzw. rd. 7,6 v. H. festzustellen.¹²³

Die in der Tabelle 17 darüber hinaus aufgeführten Positionen zu den Landesbetrieben, den Sondervermögen und Rücklagen sowie den Beteiligungen sind in dem

¹²⁰ § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Auflösung von vier Schul- und Studienfonds (Schul- und Studienfonds-Auflösungsgesetz NRW), Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung im Bereich der Schul- und Studienfonds vom 04.02.2014 (GV. NRW. S. 105).

¹²¹ § 1 der Vereinbarung über die Zuordnung des Vermögens des Bergischen Schulfonds und des Gymnasialfonds Münstereifel zwischen dem Land NRW und dem Erzbistum Köln und § 1 der Vereinbarung über die Zuordnung des Vermögens des Münster'schen Studienfonds und des Beckum-Ahlen'schen Klosterfonds zwischen dem Land NRW und dem Bistum Münster (Anlage zu § 1 und Anlage zu § 2 des Gesetzes zur Bestätigung von Vereinbarungen mit dem Erzbistum Köln und mit dem Bistum Münster, Art. 2 des Gesetzes zur Neuordnung im Bereich der Schul- und Studienfonds).

¹²² Haushaltsrechnung 2005, Band I, Anlage VI c, S. 162.

¹²³ Haushaltsrechnung 2014, Band I, Anlage VI c, S. 156.

Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO nicht enthalten. Sie wurden vom LRH hinzugesetzt, um ein vollständigeres Bild des dem Land zurechenbaren Vermögens zu erhalten.

Die Summe der Vermögen der sechs Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW erhöhte sich leicht. Sie betrug nach den Bilanzen zum 31.12.2014 rd. 11.094,8 Mio. €. Ein Jahr zuvor wurde auf den Aktivseiten ein Vermögen von insgesamt rd. 11.041,8 Mio. € bilanziert. Die Vermögen lassen sich wie folgt gliedern:

Tabelle 18

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

Aktiva	31.12.2013	31.12.2014
A Anlagevermögen	10.587.527.210,79	10.671.071.456,95
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	12.313.179,49	10.256.763,76
II. Sachanlagen **	10.419.938.995,61	10.510.445.791,98
III. Finanzanlagen	155.275.035,69	150.368.901,21
B Umlaufvermögen	442.467.247,59	413.948.463,08
I. Vorräte	161.386.985,34	176.412.685,63
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	280.911.463,29	237.388.264,33
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	168.798,96	147.513,12
C Rechnungsabgrenzungsposten	11.790.320,60	9.810.336,39
Bilanzsumme	11.041.784.778,98	11.094.830.256,42

* Verkürzte Darstellung. Ermittelt durch Addition der in den Bilanzen des Landesbetriebs Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen, des Materialprüfungsamts Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Wald und Holz NRW und des BLB NRW zu den Stichtagen jeweils ausgewiesenen Werte. – ** In den Sachanlagen sind die Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken des BLB NRW (31.12.2013: 8.139.398.162,05 € und 31.12.2014: 8.128.683.757,32 €) und des Landesbetriebs Wald und Holz NRW (31.12.2013: 94.665.289,82 € und 31.12.2014: 93.930.509,14 €) enthalten. Zudem verfügte der Landesbetrieb Wald und Holz NRW über Waldvermögen i. H. v. 869.120.262,14 € am Ende des Jahres 2013 und i. H. v. 869.288.246,61 € am Ende des Jahres 2014.

Weiterhin erfuhr das Kapitalvermögen bei den Sondervermögen und Rücklagen eine Steigerung. Der Anstieg von rd. 7.948,5 Mio. € Ende 2013 auf rd. 9.240,1 Mio. € Ende 2014 – also um rd. 1.291,6 Mio. € bzw. rd. 16,2 v. H. – beruht hauptsächlich auf Bestandserhöhungen bei den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ i. H. v. insgesamt rd. 1.397,4 Mio. €. Demgegenüber fällt der durch die Auflösung des Bergischen Schulfonds, des Gymnasialfonds Münstereifel, des Münster'schen Studienfonds und des Beckum-Ahlen'schen Klosterfonds begründete

Rückgang – der Gesamtbestand der vorbezeichneten Schul- und Studienfonds betrug Ende 2013 rd. 126,4 Mio. € – nicht so sehr ins Gewicht. Die Sondervermögen werden in der Anlage II zur Haushaltsrechnung 2014 nicht mehr dargestellt.¹²⁴

Der Nominalwert der Anteile an Gesellschaften, an denen das Land und die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH unmittelbar beteiligt sind, blieb Ende 2013 und Ende 2014 mit rd. 17.571,9 Mio. € nahezu unverändert. Das mit Abstand höchste Nennkapital zum 31.12.2014 wies die NRW.BANK mit 17.000,0 Mio. € auf; deren Anteile gehören zu 100 v. H. dem Land.¹²⁵

Die vorgenannten Vermögen sind nicht mit ihrem Verkehrswert angesetzt, so können die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundvermögen und der Nominalwert bei den Beteiligungen über oder unter den aktuellen Marktwerten liegen.

In einem kameralem 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 kameralem 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.¹²⁶

124 Haushaltsrechnungen 2013 und 2014, Band I, Anlage II, S. 147 und S. 143, sowie vorstehende Ausführungen zum Grundvermögen.

125 Finanzbericht 2016, Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/9301, S. A 59 ff.).

126 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 3 Vermögen, S. 58.

4 Kreditaufnahme und Schuldenstand

Das Land nahm im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2015 Kredite in Höhe von rund 22,0 Milliarden € auf, denen Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt und den öffentlichen Bereich von zusammen rund 20,2 Milliarden € gegenüberstanden.

Durch Nettokreditaufnahmen unterhalb der Nettokreditermächtigungen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2015 stieg die fortgeltende Kreditermächtigung von 0,00 € auf einen bedenklich hohen Stand von rund 6,0 Milliarden € an.

Die Nettoneuverschuldung betrug etwa 1,8 Milliarden €. Für das Haushaltsjahr 2016 ist eine Nettoneuverschuldung in nahezu gleicher Höhe geplant. Sie liegt damit deutlich unter den eigenfinanzierten Investitionen von knapp 4,7 Milliarden €. Dementsprechend wird die Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung eingehalten.

Die Schulden des Landes zum Ende des Haushaltsjahres erhöhten sich von rund 142,1 Milliarden € in 2014 auf rund 143,9 Milliarden € in 2015.

Im Folgenden soll die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands näher betrachtet werden. Dabei werden die schuldenbegrenzenden Regelungen der LV und der LHO sowie des Grundgesetzes (GG) einbezogen.

4.1 Kreditaufnahme

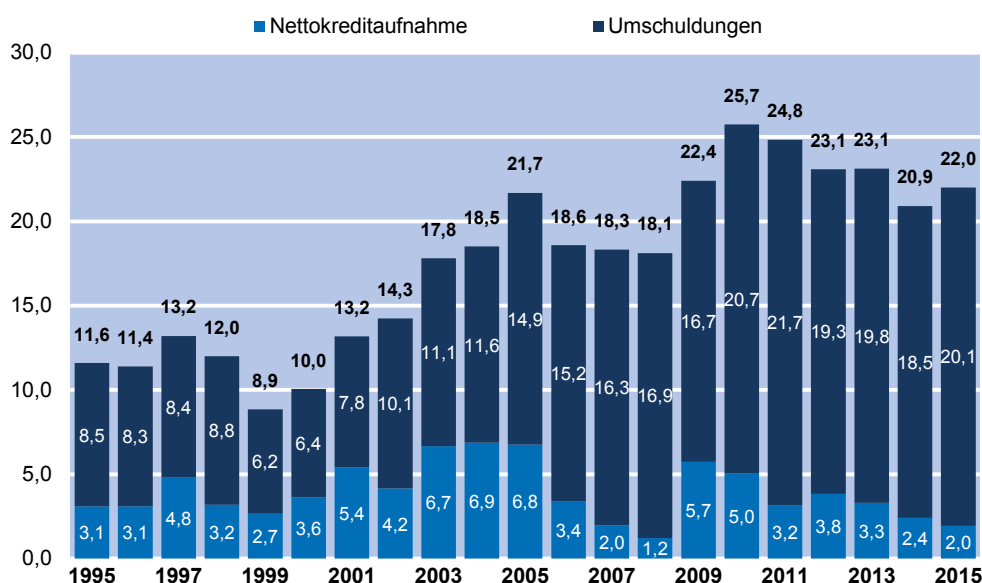
Die Schuldenaufnahme des Landes am Kreditmarkt (Bruttokreditaufnahme) lässt sich entsprechend ihrer Verwendung in Kreditaufnahmen zum Zwecke der Kredittilgung (Umschuldungen) und zur Finanzierung der Ausgaben des Landeshaushalts (Nettokreditaufnahme) gliedern. Die Nettokreditaufnahme entspricht der Summe aller Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt abzüglich der geleisteten Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt. Hierbei bleiben evtl. Schuldenaufnahmen und -tilgungen im öffentlichen Bereich unberücksichtigt.¹²⁷

Die Entwicklung der Kreditaufnahme in den abgeschlossenen Haushaltsjahren zeigte seit 1995 folgendes Bild:

¹²⁷ Vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.6 Ausgaben für Kredit- und Darlehensgeschäfte.

Abbildung 8

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



* Differenzen durch Rundungen.

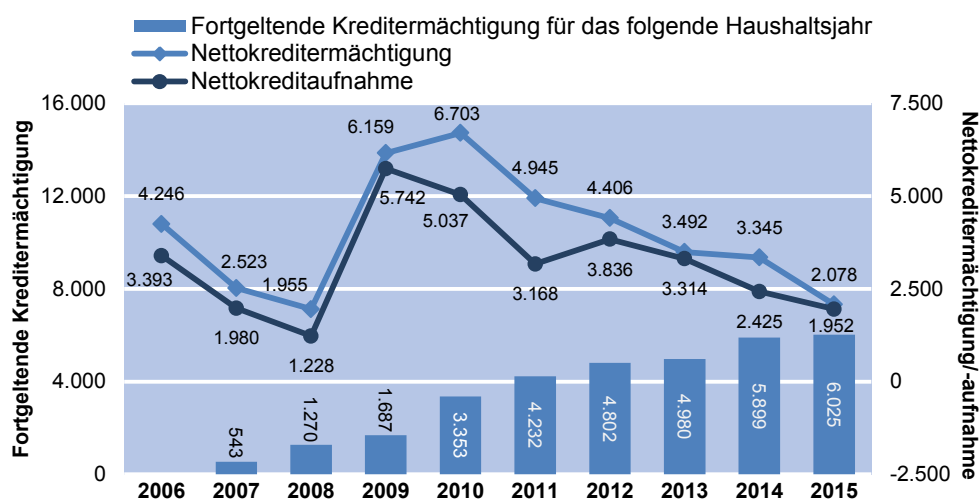
Die Nettokreditaufnahme betrug im abgeschlossenen Haushalt 2015 rd. 1.952,1 Mio. € und im Jahr zuvor rd. 2.425,2 Mio. €. Sie reduzierte sich damit um rd. 473,1 Mio. €. Für die Jahre 2016 bis 2019 werden weiterhin über den Umschuldungen liegende Kreditaufnahmen geplant. Im Haushaltsjahr 2016 soll die Nettokreditaufnahme 1.986,0 Mio. € betragen. Für die Folgejahre bis 2019 plant die Landesregierung, die Nettokreditaufnahme von Jahr zu Jahr zu senken. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung soll sie im Jahr 2017 rd. 1.409,9 Mio. €, im Jahr 2018 rd. 347,0 Mio. € und im Jahr 2019 rd. 107,5 Mio. € betragen.¹²⁸

In den vergangenen Jahren war zu beobachten, dass die Nettokreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht vollständig in Anspruch genommen werden musste. Die Nettokreditaufnahmen unterschritten die Nettokreditermächtigungen.

Nachstehend ist die Entwicklung der Nettokreditermächtigung, der Nettokreditaufnahme und der fortgeltenden Kreditermächtigung ab 2006 dargestellt:

¹²⁸ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 5.9 Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan (Drs. 16/9301, S. 83, dort bezeichnet mit „Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt“).

Abbildung 9

Nettokreditemächtigung, Nettokreditaufnahme und fortgeltende Kreditemächtigung (in Mio. €) *

* 2006 bis 2014: nach Haushaltsrechnungen, jeweils Band I, Abschnitt IV, Nr. 4 Erläuterungen zu den Einnahmen. 2015: nach Bericht über den Kassenabschluss 2015 gemäß § 84 LHO (Vorlage 16/3933, S. 4 f.).

Die in den Haushaltsjahren 2007 bis 2015 unter den Ermächtigungen gebliebenen Nettokreditaufnahmen führten – mit Ausnahme des Jahres 2011¹²⁹ – in voller Höhe zu einer Erhöhung der jeweils vorgetragenen fortgeltenden Kreditemächtigung. Auf diese Weise erhöhte sich die fortgeltende Kreditemächtigung von 0,00 € auf rd. 6.025,3 Mio. €. Der LRH teilte dem FM mehrmals seine Bedenken gegen den hohen Stand der in das nächste Haushaltsjahr übertragenen (Rest-)Kreditemächtigung mit.¹³⁰

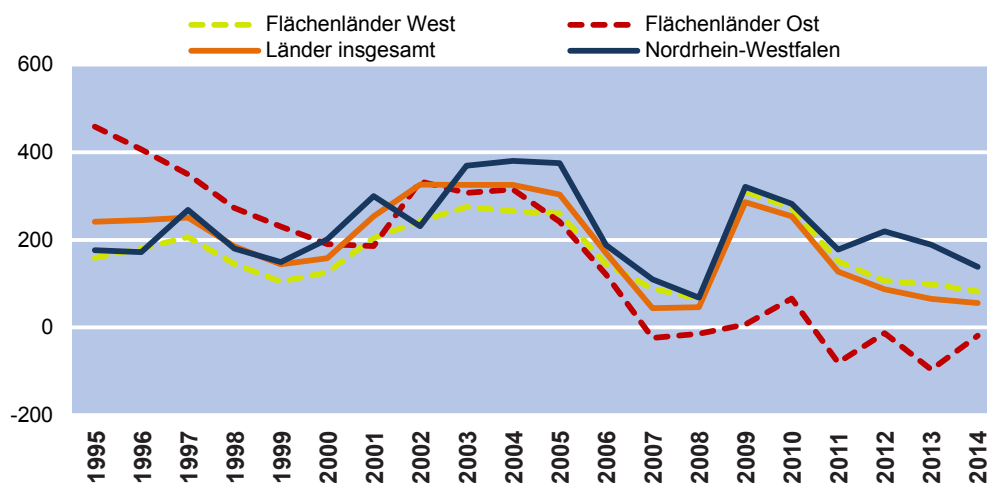
Die Nettokreditaufnahme je Einwohner des Landes NRW stellte sich im Vergleich mit den Durchschnittswerten der Länder wie folgt dar:

¹²⁹ Aufgrund des Urteils des VerfGH vom 12.03.2013 (VerfGH 7/11) wurde der vom Gericht für nichtig erklärte Teil der Kreditemächtigung für das Haushaltsjahr 2011 i. H. v. 897,8 Mio. € von der errechneten fortgeltenden Kreditemächtigung abgezogen (Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditemächtigung für 2012 und der für 2013 fortgeltenden Kreditemächtigung am Kreditmarkt, S. 10).

¹³⁰ Z. B. Jahresbericht 2013, Teil A, Nr. 2.5.1 Kernhaushalt, S. 23 f.

Abbildung 10

Nettokreditaufnahme der Länder (in € je Einwohner) *



* Finanzberichte 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2016 (Drs. 16/9301) jeweils aus der Tabelle „Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

Bei der Nettokreditaufnahme je Einwohner lag NRW seit dem Jahr 2003 stets – teilweise nur geringfügig, in den letzten drei betrachteten Jahren jedoch deutlich – über dem Durchschnitt der Flächenländer West und der Länder insgesamt. Die Flächenländer Ost wiesen seitdem noch geringere Nettokreditaufnahmen je Einwohner auf; seit 2007 lagen diese sogar überwiegend im negativen Bereich. Dies bedeutet, dass die Flächenländer Ost im Durchschnitt mehr Schulden am Kreditmarkt tilgten als sie aufnahmen.

Die unterschiedlich hohen Nettokreditaufnahmen – im Jahr 2014 hatten bereits sechs Länder eine negative und ein Land keine Nettokreditaufnahme¹³¹ – sind ein Indikator für die unterschiedliche finanzielle Lage, in der sich die einzelnen Länder befinden.

Die Vergleichsbetrachtungen schließen Ausgliederungen aus den Landeshaushalten nicht ein. Beispielsweise machte der BLB NRW von den in den Haushaltsgesetzen seit 2001 erteilten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme Gebrauch.¹³² Bei einer Gesamtbetrachtung würde diese Kreditaufnahme die Kreditaufnahme des Landes NRW entsprechend erhöhen.

Nachstehend ist die jährliche Nettokreditaufnahme des BLB NRW bis 2015 dargestellt. Diese berücksichtigt nur die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen des BLB NRW, nicht aber die Tilgungen des Landesdarlehens.¹³³

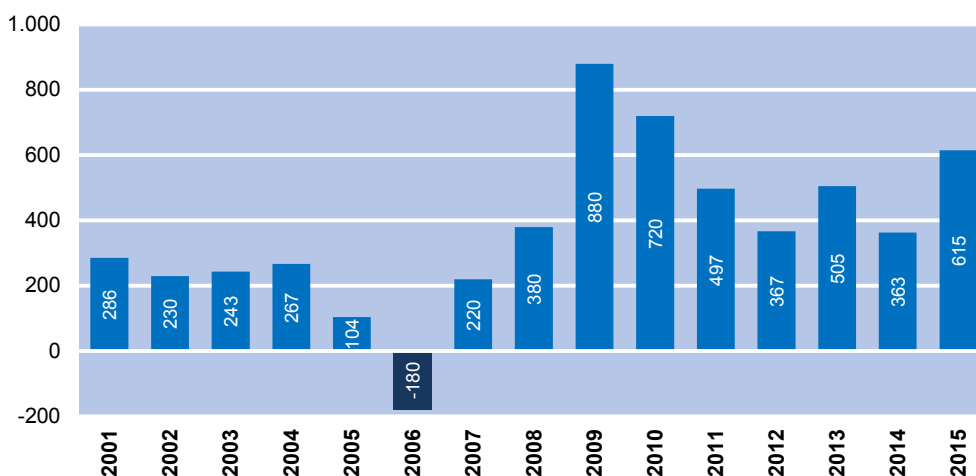
131 Vorlage 16/3762, S. 1, und Finanzbericht 2016, Nr. 7.17 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder (Drs. 16/9301, S. A 116).

132 Vorstehende Ausführungen zu Nr. 1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen.

133 Vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.4 Einnahmen aus Kredit- und Darlehensgeschäften.

Abbildung 11

Nettokreditaufnahme des BLB NRW – Ist-Werte – (in Mio. €) *



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

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 kann. Eine höhere Bautätigkeit sei ab 2020 nicht ohne Weiteres möglich, da die Schuldenbremse auch für den BLB NRW gelte.¹³⁴

4.2 Regelverschuldungsgrenze

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 wurde zuletzt bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 Gebrauch gemacht. Seit 2012 unterschreitet die Nettoneuverschuldung in den Haushaltsplanungen die Ausgaben für die anrechenbaren Investitionen.

Nachstehend ist die Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2014 und 2015 nach den Planungen und im Haushaltsvollzug sowie für den Nachtragshaushaltsplan 2016 und für die Finanzplanungsjahre 2017 bis 2019 berechnet:

¹³⁴ Vorlage 16/2453, S. 16, und Vorlage 16/2875, S. 1.

Tabelle 19

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

Haushaltsjahr	2014		2015		2016	2017	2018	2019
(Nachtrags-)Haushaltsplan (Soll)/ Haushaltsvollzug (Ist)	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Finanz- planung	Finanz- planung	Finanz- planung
	in Mio. €							
Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	5.664,8	5.190,6	5.712,0	5.364,8	6.172,0	6.062,0	5.958,0	5.927,0
./. Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.318,6	1.340,3	1.412,0	1.419,3	1.469,1	1.392,0	1.354,0	1.310,0
= anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	4.346,2	3.850,3	4.300,0	3.945,5	4.702,9	4.670,0	4.604,0	4.617,0
./. Nettoneuverschuldung **	3.193,4	2.297,1	1.926,4	1.811,4	1.829,6	1.268,6	210,8	-28,5
= Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze	1.152,8	1.553,2	2.373,6	2.134,1	2.873,3	3.401,4	4.393,2	4.645,5
	in v. H.							
Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	26,5	40,3	55,2	54,1	61,1	72,8	95,4	100,6

* Differenzen durch Rundungen. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drs. 16/9301). – ** 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 dem Entwurf des 2. NHG 2016 (Drs. 16/12117, S. 3 und Anlage 3, S. 57) reduziert sich die bisher für 2016 geplante Nettoneuverschuldung von 1.829,6 Mio. € auf 1.824,5 Mio. € wegen erhöhter Tilgungsausgaben an den Bund (Kapitel 09 050 Titel 581 71).

Der bereits in den Vorjahren zu beobachtende Trend, wonach die Ist-Werte der Nettoneuverschuldung die Planungsdaten (z.T. erheblich) unterschreiten, setzte sich ebenfalls in den Haushalten 2014 und 2015 fort.¹³⁵

¹³⁵ Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 4.2 Regelverschuldungsgrenze und Nettoneuverschuldung, S. 62.

4.3 Schuldenbremse

Mit der Änderung des GG im Jahr 2009 haben der Bund und die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Hiervon dürfen die Länder für einen Übergangszeitraum, der noch bis zum 31.12.2019 reicht, nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ihre Haushalte sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG). Sowohl der Bund als auch die Länder sind befugt, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufzustellen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).¹³⁶

Im Gegensatz zum Bund und zu der Mehrheit der Länder¹³⁷ hat das Land NRW solche Regelungen bis heute nicht getroffen. Der Landtag setzte am 11.07.2013 u. a. zur Prüfung der Aufnahme entsprechender Regelungen in die LV eine „Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)“ ein. Diese holte Rechtsgutachten ein und hörte Sachverständige an, die sich überwiegend für eine Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung und deren Konkretisierung in einem Ausführungsgesetz aussprachen.¹³⁸ Die Verfassungskommission verständigte sich inzwischen auf einige Änderungen bzw. Ergänzungen der LV und präsentierte diese der Öffentlichkeit.¹³⁹ Regelungen zur Schuldenbremse sind jedoch (bislang) nicht beabsichtigt.

Für die Länder ist mit der im GG niedergelegten Schuldenbremse (lediglich) eine vollständige Rückführung der Nettoneuverschuldung oder der Nettokreditaufnahme verbunden. Einen Abbau des Schuldenstandes durch Nettotilgungen fordert sie nicht. Eine Schuldenaufnahme für zu leistende Tilgungsausgaben ist auch ab 2020 weiterhin möglich.

Aus der nachstehenden Abbildung lässt sich die Entwicklung der Nettoneuverschuldung und der Schuldenaufnahme in Höhe der Tilgung entnehmen:¹⁴⁰

¹³⁶ Jahresbericht 2013, Teil C, Nr. 24.1.2 Neue Schuldenregel des Grundgesetzes, S. 185.

¹³⁷ Jahresbericht 2013, Teil C, Nr. 24.1.4 Neue Schuldenregel des Grundgesetzes in den Ländern, S. 187.

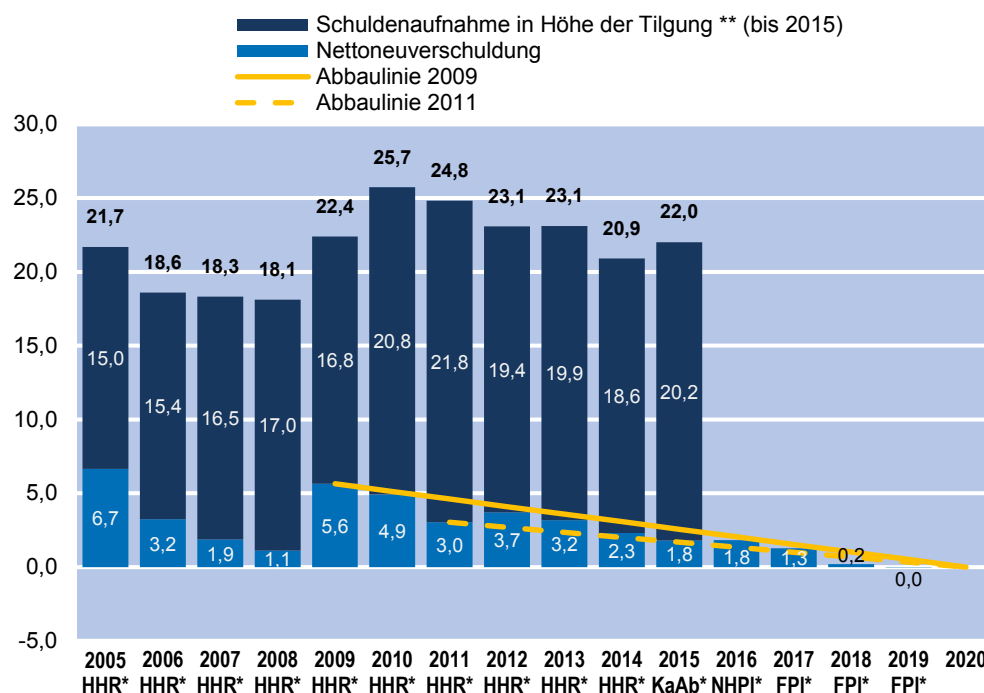
¹³⁸ Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 4.4 Verschuldungssituation, S. 69.

¹³⁹ In der 14. Sitzung der Verfassungskommission am 09.05.2016 wurden die Vorschläge zur Änderung der LV vorgestellt. Die Präsentation kann auf den Internetseiten des Landtags abgerufen werden (www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/Verfassungskommission/Praesentation_9._Mai_-_online-Angebot_-_Vorschlaege_zu_Verfassungsaenderungen_.pdf).

¹⁴⁰ Zu den Gründen für die Darstellung der beiden Abbauhinien siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Nr. 5.4 Verschuldungssituation des Landes, S. 67 f.

Abbildung 12

Neuverschuldung (in Mrd. €)



* Verwendete Abkürzungen: HHR = Haushaltsrechnung, KaAb = Kassenabschluss, NHPI = Nachtragshaushaltsplan 2016, FPI = Finanzplanung 2015 bis 2019. 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 2009, in dem die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Landeshaushalt besonders spürbar waren, bis zum Jahr 2015 konnte die Nettoneuverschuldung von rd. 5.643,1 Mio. € auf rd. 1.811,4 Mio. €, also um rd. 3.831,7 Mio. € abgebaut werden. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll die Nettoneuverschuldung kontinuierlich gesenkt und 2019 ein negativer Wert von rd. 28,5 Mio. €, also ein Überschuss, erreicht werden.¹⁴¹ Damit wäre die Vorgabe der grundgesetzlichen Schuldenbremse erfüllt. Zuletzt konnte im Vollzug des Haushaltsjahres 1973 eine Nettotilgung verzeichnet werden.¹⁴²

4.4 Schuldenstand

Die Schulden des Landes NRW am Ende der Jahre 2014 und 2015 stellen sich entsprechend der vom FM in der Haushaltsrechnung vorgenommenen Gliederung¹⁴³ wie folgt dar:

¹⁴¹ Eine Bewertung des Rückgangs der Nettoneuverschuldung unter Einbeziehung der Einnahme- und Ausgabeentwicklung erfolgt nachstehend unter Nr. 6 Zusammenfassende Betrachtung der Haushaltslage.

¹⁴² Vorlage 16/3064, Anlage.

¹⁴³ Die Daten sind der Haushaltsrechnung 2014, Band I, Anlagen VI a und III, S. 152 f. und S. 157 ff., sowie der Anlage 3 zur Vorlage über den Kassenabschluss 2015 (Vorlage 16/3933) entnommen.

Tabelle 20

Staatsschulden Nordrhein-Westfalens

A. Schulden	2014			2015		
	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	137.930,0	139.948,7	1,8	137.684,2	141.900,8	1,4
+ Schulden bei öffentlichen Haus- halten	2.146,8	2.146,8	-5,6	2.006,1	2.006,1	-6,6
= Schulden des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	140.076,8	142.095,5	1,6	139.690,3	143.906,9	1,3
B. Eventualverbindlich- keiten	2014			2015		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Bürgschaften	1.411,5		-29,7	Für 2015 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	1.236,7		25,0			
+ Garantien und sonstige Gewähr- leistungsverpflichtungen	10.215,5		4,6			
= Eventualverbindlichkeiten des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	12.863,7		0,8			
weitere Schulden	2014			2015		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Schulden der Landesbetriebe ein- schließlich BLB NRW ****	8.907,8		-0,7	Für 2015 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungs- fonds NRW“ *****	496,7		-12,5			
nachrichtlich	2014			2015		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Verbindlichkeiten der Ersten Abwick- lungsanstalt gegenüber Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt	45.268,9		-10,8	41.925,8		-7,4

* 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.

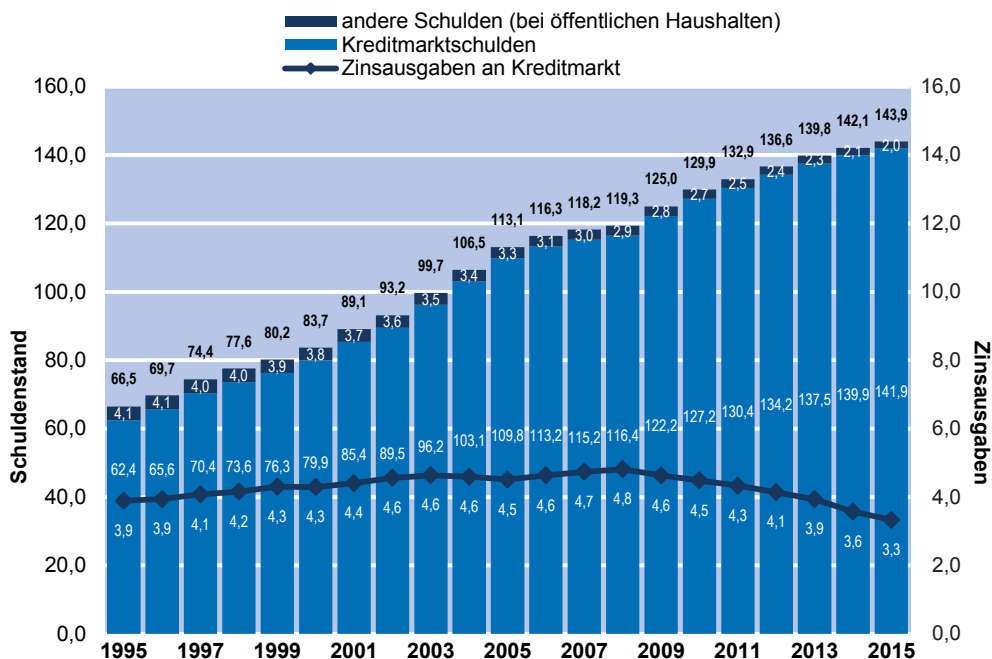
Nachfolgend werden die unter A. und B. aufgeführten Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes sowie die in den Schulden der Landesbetriebe enthaltenen Kredit- und Darlehensschulden des BLB NRW über einen längeren Zeitraum näher betrachtet.

Schulden des Landes

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Landeshaushalts seit 1995:

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 gingen wegen der Tilgungsleistungen weiter zurück.¹⁴⁴ Aus dem Vergleich der Jahre 1995 und 2015 ist ersichtlich, dass die Kreditmarktschulden des Landes erheblich zunahm. Sie stiegen von rd. 62,4 Mrd. € auf rd. 141,9 Mrd. € um mehr als das Doppelte. Hingegen nahmen bei dem Jahresvergleich die an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben von rd. 3,9 Mrd. € auf rd. 3,3 Mrd. € ab. Grund hierfür waren die sehr günstigen Zinssätze – auch für Darlehen und Anleihen des Landes – seit 2009.¹⁴⁵

Erhöhte 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 negativen Auswirkungen steigender Refinanzierungssätze.

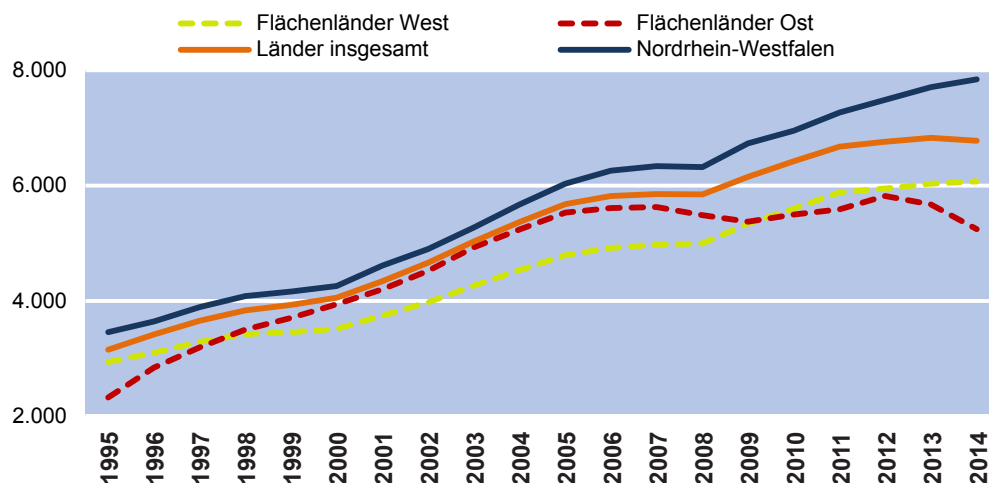
¹⁴⁴ Vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.6 Ausgaben für Kredit- und Darlehensgeschäfte.

¹⁴⁵ Vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.6 Ausgaben für Kredit- und Darlehensgeschäfte.

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 2016 (Drs. 16/9301) jeweils aus der Tabelle „Schuldenstand des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

Bei der Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner lag NRW seit dem Jahr 1995 stets über den Durchschnitten sowohl der Flächenländer als auch der Länder insgesamt. Von 2013 nach 2014 konnten insgesamt acht Länder ihren Pro-Kopf-Schuldenstand verringern. In der Ländergesamtheit konnte dieser um 51 € je Einwohner gesenkt werden. Der Schuldenstand von NRW nahm hingegen um 136 € je Einwohner zu.¹⁴⁶

Eventualverbindlichkeiten des Landes

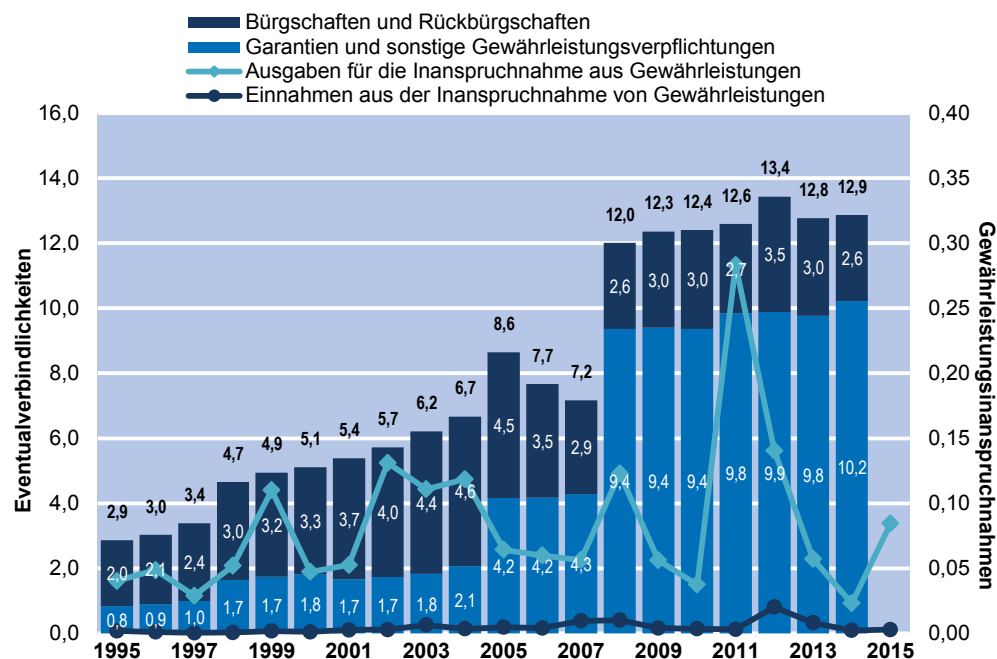
Die in der Haushaltsrechnung des Landes nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten umfassen Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen.¹⁴⁷ Die Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten sowie der Einnahmen und Ausgaben aus bzw. für Gewährleistungsinanspruchnahmen, jeweils bezogen auf den Landeshaushalt, zeigte seit 1995 folgenden Verlauf:

¹⁴⁶ Finanzbericht 2016, Nr. 7.21 Schuldenstand des Bundes und der Länder (Drs. 16/9301, S. A 120).

¹⁴⁷ Haushaltsrechnung 2014, Band I, Anlage VI a, S. 153.

Abbildung 15

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



* Differenzen durch Rundungen. 1995 bis 2014: Werte nach Haushaltsrechnungen. 2015: Einnahmen und Ausgaben nach Kassenabschluss. Die Höhe der Eventualverbindlichkeiten ist in der Vorlage über den Kassenabschluss 2015 (Vorlage 16/3933) nicht aufgeführt.

Die dargestellten Einnahmen und Ausgaben umfassten Rückflüsse und andere Einnahmen aus der Inanspruchnahme sowie Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen oder anderen ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen. Im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten aufkommende Gebühren und sonstige Einnahmen wurden in der Abbildung ebenso wenig erfasst wie zu leistende Entgelte. 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.¹⁴⁸ Der Landshaushalt erhielt insoweit Zuführungen aus dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“.¹⁴⁹ Der Anstieg von 2014 nach 2015 resultierte aus einer Garantie gegenüber der NRW.BANK, nach der diese schadlos zu stellen ist, wenn sie im Falle einer Übertragung der von ihr gehaltenen Beteiligung an der früheren WestLB AG auf das Land oder einen Dritten nicht mindestens den zum 31.12.2004 ausgewiesenen Beteiligungswert von 2,2 Mrd. € erlässt. Darüber hinaus verpflichtete sich das Land, den jeweiligen Differenzbetrag zwischen dem garantierten Beteiligungswert und dem Beteiligungsbuchwert nach Abschreibung zu verzinsen. Die zu verzinsende Ausgleichsverpflichtung des Landes gegenüber der NRW.BANK aus der Garantieerklärung belief sich zum 31.12.2013 kumuliert auf rd. 2,6 Mrd. €. Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden jährlich Zinsen auf diese Ausgleichsverpflichtung entrichtet. Die Zinsen betragen im Haushaltsjahr

148 Jahresbericht 2014, Teil B, Nr. 20.2.1 Ausgestaltung einer Garantie, S. 188 f.; Jahresbericht 2010, Teil A, Nr. 6.3.1 Risikoschirm für die WestLB AG und Nr. 6.4 Bürgschaften und Garantien, S. 81 ff. und S. 102 f.

149 Vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.9 Ausgaben für Investitionen.

2015 rd. 72,7 Mio. €.150

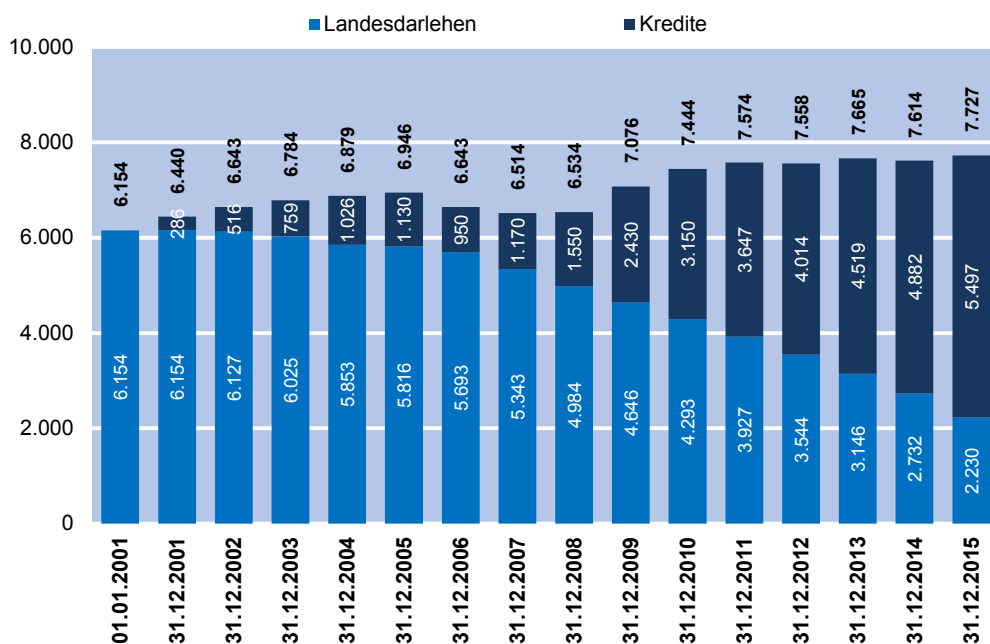
Eventualverbindlichkeiten werden trotz Inanspruchnahmen nicht geringer ausgewiesen, denn Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bleiben im Kapitalbuch des Landes mit ihren ursprünglichen Haftungssummen erfasst. Sie werden erst nach Beendigung des Vertrags aus dem Kapitalbuch ausgetragen.¹⁵¹

Kredit- und Darlehensschulden des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen

Die vorstehend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten beinhalteten nicht das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW, das sich aus § 3 Abs. 3 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes¹⁵² i. V. m. mit den jährlichen Haushaltsgesetzen ergibt. Wie bereits ausgeführt, nahm der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite auf, für die das Land haftet. Er tilgte seitdem aber auch das aus der einstigen Grundvermögensübertragung resultierende Landesdarlehen.¹⁵³ Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Gesamtschuldenstand des BLB NRW entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 16

Schuldenstand des BLB NRW (in Mio. €) *



* Differenzen durch Rundungen.

150 Erläuterungen zu Kapitel 20 610 Titel 871 32 in den Haushaltsplänen 2015 und 2016.

151 § 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 „Landesschuldbuch und Kapitalbuch für Nordrhein-Westfalen“ (SV 1.000 – 22 – I D 2) vom 31.08.2009 (Ministerialblatt NRW S. 427).

152 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).

153 Vorstehende Ausführungen zu Nr. 1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen, Nr. 2.4 Einnahmen aus Kredit- und Darlehensgeschäften und Nr. 4.1 Kreditaufnahme.

Der Gesamtschuldenstand erhöhte sich seit der Gründung bis zum Ende des Jahres 2015 von rd. 6.154 Mio. € auf rd. 7.727 Mio. €, also um rd. 1.573 Mio. €. Der Zunahme bei den Kreditschulden i. H. v. rd. 5.497 Mio. € stand eine Abnahme bei der Landesschuld i. H. v. rd. 3.924 Mio. € gegenüber. An die Stelle der Landesschuld traten insoweit die Kreditschulden. Seit Ende 2010 bewegte sich der Schuldenstand relativ konstant um rd. 7,4 Mrd. € bis rd. 7,7 Mrd. €.

5 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung gelangte der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 09.12.2015 abermals zu der Einschätzung, dass dem Land Nordrhein-Westfalen eine Haushaltsnotlage nicht droht.

Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist nach Art. 109a GG i. V. m. dem Stabilitätsratsgesetz¹⁵⁴ die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Hierdurch sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und geeignete Gegenmaßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können.¹⁵⁵ Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf der Grundlage jährlicher Berichte des Bundes und der einzelnen Länder an den Stabilitätsrat. Die Stabilitätsberichte sollen gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 allgemein geltende Kennziffern¹⁵⁶ zur Beurteilung der Haushaltslage und allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern festgelegt.¹⁵⁷

Die NRW betreffende Berichterstattung für die Jahre seit 2010 führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass dem Land eine Haushaltsnotlage nicht droht. Die zuletzt für die Sitzung am 09.12.2015 vom FM vorgelegte Übersicht zu den die Jahre 2013 bis 2019 betreffenden Kennziffern zeigt folgende Werte:

-
- 154 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702, zuletzt geändert durch Art. 33 der Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474.
- 155 Stabilitätsbericht 2015 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1. Der Stabilitätsbericht kann auf den Internetseiten des Stabilitätsrats abgerufen werden (www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltsueberwachung_node.html).
- 156 Zum Inhalt der Kennziffern siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Nr. 5.6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 70, Fußnote 74.
- 157 Beschluss Nr. 1 des Stabilitätsrats zu TOP 2 „Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG“ in der Sitzung am 28.04.2010.

Tabelle 21

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes NRW *

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung (FPI)				Überschreitung
	Ist	Ist	Soll		Entwurf	FPI	FPI	FPI	
	2013	2014	2015		2016	2017	2018	2019	
Struktureller Finanzierungssaldo **	-96	-88	-60		-51	-58	-9	29	
Schwellenwert	-192	-169	-264	nein	-364	-364	-364	-364	nein
Länderdurchschnitt	8	31	-64						
Kreditfinanzierungsquote ***	2,6	2,2	1,5		0,6	0,8	0,0	-0,4	
Schwellenwert	4,0	4,0	3,8	nein	7,8	7,8	7,8	7,8	nein
Länderdurchschnitt	1,0	1,0	0,8						
Zins-Steuer-Quote ***	8,2	7,2	6,5		5,8	5,2	5,3	5,2	
Schwellenwert	10,4	9,1	9,3	nein	10,3	10,3	10,3	10,3	nein
Länderdurchschnitt	7,4	6,5	6,7						
Schuldenstand **	7.633	7.775	7.893		7.985	8.065	8.085	8.091	
Schwellenwert	8.929	8.961	9.043	nein	9.243	9.443	9.643	9.843	nein
Länderdurchschnitt	6.869	6.893	6.956						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

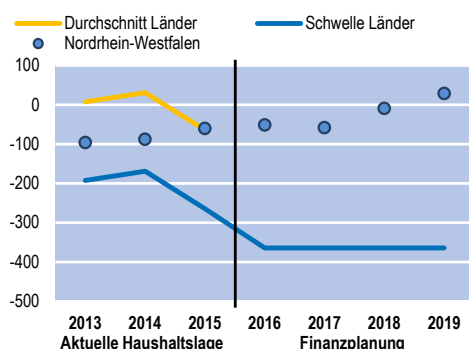
* Stabilitätsbericht 2015 des Landes NRW, S. 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

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 keine Haushaltsnotlage droht.

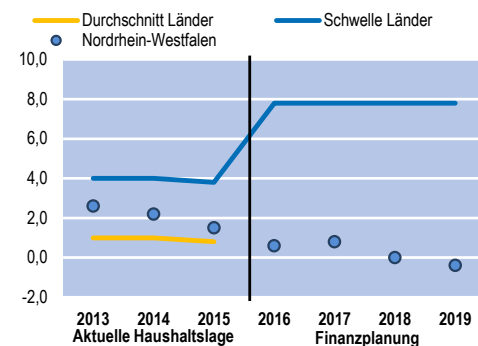
Die nachfolgenden Grafiken vermitteln einen Überblick über die auf die Kennziffern bezogene Stellung Nordrhein-Westfalens:

Abbildungen 17 bis 20

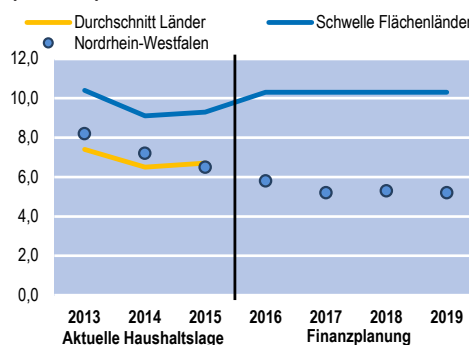
Struktureller Finanzierungssaldo (in € je Einwohner) *



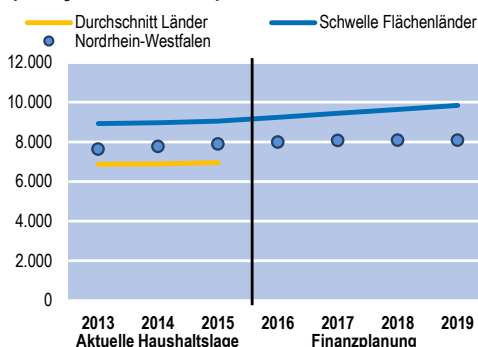
Kreditfinanzierungsquote (in v. H.) *



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



Schuldenstand (in € je Einwohner) *



* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 StabiRatG, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2015), 12. Sitzung des Stabilitätsrats am 09.12.2015.

Die Abbildungen zeigen, dass NRW bei den Kennziffern des Stabilitätsrats nie die Schwellenwerte überschreitet. Jedoch ist NRW in jedem Jahr des Zeitraums „Aktuelle Haushaltslage“ und zwar bei jeder der vier Kennziffern – mit Ausnahme der Zins-Steuer-Quote und des Strukturellen Finanzierungssaldos im Jahr 2015 – schlechter als der Länderdurchschnitt.

Es kann erneut festgestellt werden, dass der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 09.12.2015 nicht die zu diesem Zeitpunkt bestehende Haushaltslage von Bund und Ländern beurteilt hat.¹⁵⁸ Denn dem zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes NRW herangezogenen Stabilitätsbericht lagen als Soll-Werte die Daten des zweiten Nachtragshaushalts 2015, des Haushaltsplanentwurfs 2016 und für die weiteren Jahre die Daten der Finanzplanung 2015 bis 2019 zugrunde.¹⁵⁹ Diese Soll-Werte waren zum Zeitpunkt der Stabilitätsratssitzung nicht mehr aktuell, da der Landtag am 01.10.2015 den dritten Nachtrag zum Haushalt 2015 verabschiedet und die Landesregierung am 28.10.2015 den Entwurf eines vierten Nachtrags für 2015 sowie am 12.11.2015 die Ergänzung des Haushaltsplanentwurfs 2016 in den Landtag eingebracht hatte.

158 Einzelheiten hierzu siehe Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 5 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 74.
159 Stabilitätsbericht 2015 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1.

Neben einer Verbesserung der Datenaktualität ließen sich aus Sicht des LRH weiterhin die bei der Haushaltsüberwachung verwendeten Kennziffern, Schwellenwerte und das Beurteilungssystem optimieren. Darüber hinaus sollte die Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbremse stärker in die Haushaltsüberwachung einbezogen werden.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Einzelheiten hierzu siehe Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 5 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 72 ff., und Jahresbericht 2014, Teil A, Nr. 5.6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 70 ff., sowie Jahresbericht 2013, Teil A, Nr. 5.8 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 49 ff.

6 Zusammenfassende Betrachtung der Haushaltslage

Die Haushaltslage des Landes ist weiterhin, insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, angespannt. Zwar konnte die Nettoneuverschuldung von 2009 bis 2015 um rund 3,8 Milliarden € reduziert und in der Mittelfristigen Finanzplanung ein vollständiger Abbau bis 2019 aufgezeigt werden. Doch beruht der Abbau zum überwiegenden Teil auf günstigen Rahmenbedingungen und auf besonderen Faktoren, die sich nachteilig auf künftige Haushalte auswirken können. Eine strengere Haushaltskonsolidierung bleibt nach wie vor geboten.

Der LRH hält die Haushaltslage des Landes weiter für angespannt, auch wenn nach den Kriterien des Stabilitätsrats eine Haushaltsnotlage nicht droht. Dies gilt vor allem, weil die fortwährenden, über den Tilgungen liegenden Schuldenaufnahmen in den abgeschlossenen Haushaltsjahren den Schuldenstand des Landes in eine besorgniserregende Höhe haben steigen lassen. Bis zum heutigen Tage ist es zu einer Reduzierung der Verschuldung nicht gekommen.¹⁶¹

Dabei hat der Gesamtstaat weiterhin Finanzierungsüberschüsse erwirtschaftet. Nach aktualisierten Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes betrug der Finanzierungsüberschuss von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen in der Gesamtheit im Jahr 2015 rd. 19,4 Mrd. €. Das ist nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes absolut gesehen der höchste Überschuss, den der Gesamtstaat seit der Wiedervereinigung erzielt hat.¹⁶²

Zwar hat sich die Nettoneuverschuldung in NRW seit 2009 rückläufig entwickelt und ist bis 2015 um rd. 3.831,7 Mio. € gesunken. Andere Länder haben jedoch bereits mit dem Abbau ihres Schuldenstands begonnen. Die Verringerung der Nettoneuverschuldung ging einher mit einer sehr guten Entwicklung bei den Steuereinnahmen und bei den Zinsausgaben. Die Steuereinnahmen stiegen im Vergleich der Jahre 2009 und 2015 um rd. 11.361,4 Mio. €. Die Zinsausgaben nahmen von 2009 bis 2015 um rd. 1.302,1 Mio. € ab.

Über diese positiven Entwicklungen hinaus, die im Wesentlichen auf günstigen Rahmenbedingungen beruhen, konnte das Land höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie aus Bundesergänzungszuweisungen und steigende Bundeszuweisungen verbuchen. Sicherlich wäre eine weiter verbesserte Einnahmebasis durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu begrüßen. Sie ist nach dem derzeitigen Stand aber noch keine beschlossene Sache.

¹⁶¹ Hinsichtlich der Einzelheiten zu den in diesem Abschnitt aufgeführten Sachverhalten wird auf die vorstehenden Abschnitte verwiesen.

¹⁶² Pressemitteilung Nr. 057 vom 23.02.2016 des Statistischen Bundesamtes. Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010, die die Grundlage für die Überwachung der Haushaltslage in den EU-Mitgliedstaaten bilden (www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/02/PD16_057_813.html).

Auch die geringen Investitionsausgaben des Landeshaushalts, die von 2009 nach 2015 lediglich um rd. 216,6 Mio. € zunahmen, haben Anteil an dem günstigen Verlauf der Nettoneuverschuldung. Das niedrige Investitionsniveau schadet aber dem Erhalt und der Weiterentwicklung der Infrastruktur. Auf Kosten der Investitionen zu sparen, ist auf Dauer unwirtschaftlich.

Der auf strukturellen Veränderungen im Landeshaushalt basierende Konsolidierungsanteil, z. B. durch Umsetzung der vom Effizienzteam¹⁶³ vorgeschlagenen Maßnahmen, wirkt sich gegenüber den vorgenannten Faktoren nur geringfügig auf die Nettoneuverschuldung aus.

Einfluss auf den kontinuierlichen Abbau¹⁶⁴ der Nettoneuverschuldung bis 2019 haben aber die Sondertilgungen des Landesdarlehens durch den BLB NRW i. H. v. 400 Mio. € im Jahr 2016 und 300 Mio. € im Jahr 2017. Sie schaffen zudem die Grundlage dafür, dass das dem BLB NRW gewährte Landesdarlehen bereits 2019 abgelöst werden kann. Folglich sind aus diesem Darlehen ab 2020 keine Einnahmen mehr für den Landeshaushalt zu erwarten, und zwar weder aus dem gewöhnlichen Kapitaldienst von rd. 537,3 Mio. € pro Jahr noch aus zusätzlichen Tilgungen. Mit dem zwischenzeitlich in den Landtag eingebrachten Entwurf des 2. NHG 2016 sind sogar noch höhere Einnahmen aus Darlehensrückflüssen wegen weiterer Sondertilgungen durch den BLB NRW i. H. v. 185 Mio. € vorgesehen.

Zudem führen die vorgezogenen Zuführungen an den Versorgungsfonds i. H. v. 635 Mio. € aus dem Jahr 2016 in das Jahr 2015 und die ab dem Jahr 2018 wegfallenden Zuführungen an die Versorgungsrücklage mit jährlich rd. 500 Mio. € wie auch die reduzierten Zuführungen an den Pensionsfonds – die Einsparung beträgt allein in 2018 rd. 700 Mio. € und steigt in den Folgejahren weiter an – zu einer Glättung und Verringerung der geplanten Nettoneuverschuldung. Allerdings reduzieren sich dadurch auch die Ansparungen für die Pensionsvorsorge. Nicht zu vergessen ist, dass unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung auch künftig nicht nur angemessene Tarif-/Besoldungsanpassungen, sondern auch entsprechende Versorgungsanpassungen und überproportional steigende Versorgungsleistungen finanziert werden müssen.

Mit dem Entwurf des 2. NHG 2016 ist erneut eine Erhöhung des Stellenbestands beabsichtigt. Es ist zu befürchten, dass durch die Ausweitung des Stellensolls der Landeshaushalt auf Dauer mit noch höheren Personalausgaben belastet wird.

Weiterhin sind 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 berücksichtigt.

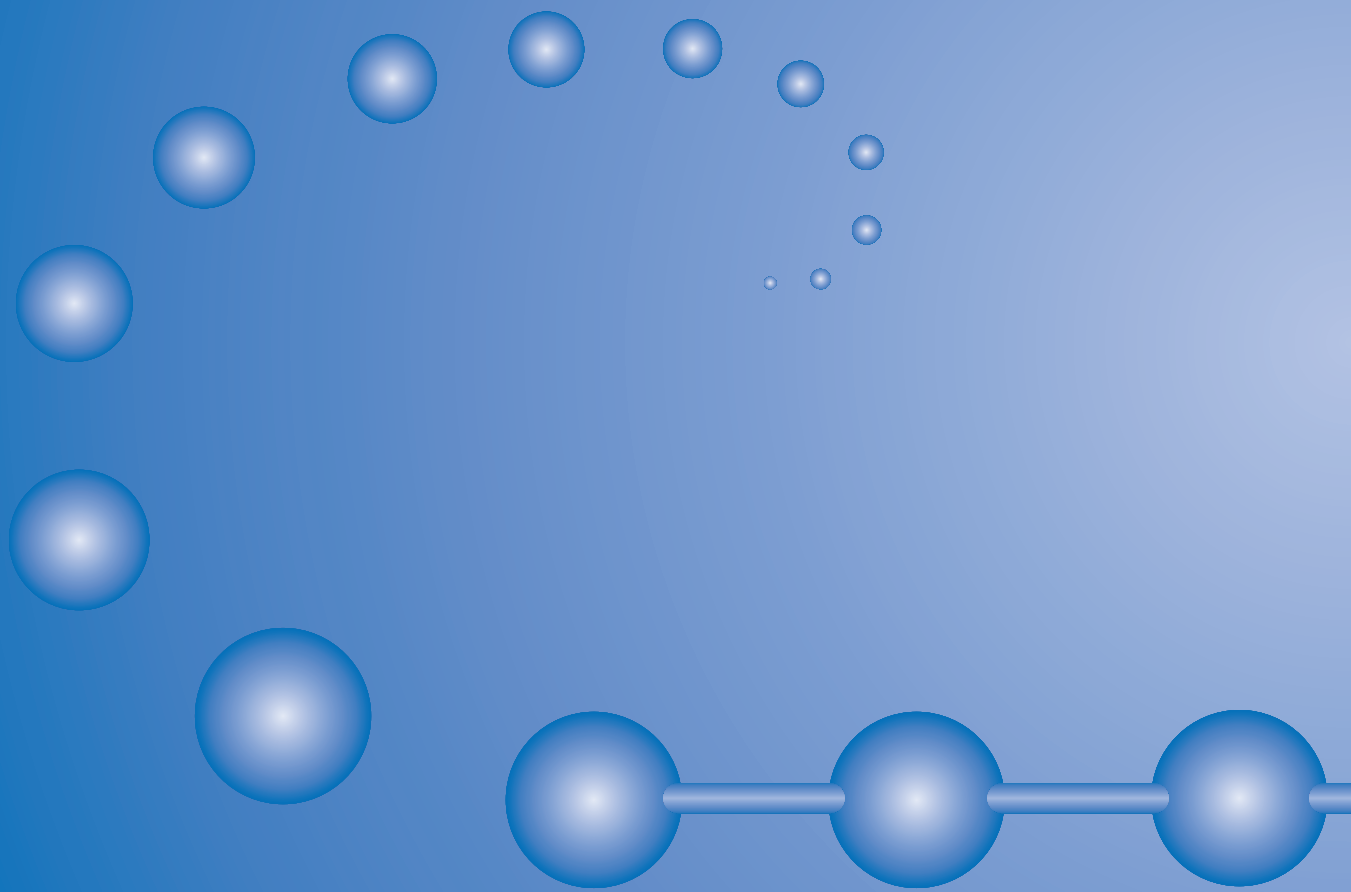
163 Jahresbericht 2015, Teil A, Nr. 4.2 Regelverschuldungsgrenze und Nettoneuverschuldung, S. 63.

164 Vorstehende Abbildung 12.

Die mit der Ergänzung zum Haushaltsplanentwurf und dem Nachtrag vorgenommenen nicht unbedeutenden Änderungen für das Haushaltsjahr 2016, insbesondere bei den Ausgaben zur Bewältigung der Flüchtlingssituation, müssen erst noch in der neuen Mittelfristigen Finanzplanung nachgezeichnet werden, wodurch sich eine Verschlechterung der Nettoneuverschuldung ergeben kann. Gleiches gilt für die mit dem Entwurf des zweiten Nachtragshaushalts beabsichtigten Änderungen. Ob eine höhere Beteiligung des Bundes an den Flüchtlingsausgaben eine solche Verschlechterung ausgleichen könnte, ist zurzeit überhaupt nicht sicher.¹⁶⁵

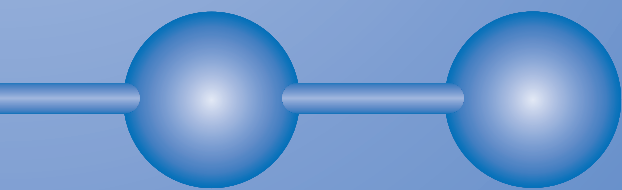
Trotz des bisher dank allerlei flankierender Maßnahmen erreichten und für die Zukunft bei günstigen Rahmenbedingungen dargestellten Abbaus der Nettoneuverschuldung sollten die Haushalte der kommenden Jahre streng konsolidiert werden, um das Ziel der Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug tatsächlich zu erreichen.¹⁶⁶ Die Konsolidierungsmaßnahmen müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Haushalts in den Blick nehmen. Das Land sollte nicht primär bei den Ausgaben sparen, die der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit des Haushalts dienen. Geringere Mittelzuweisungen an Sondervermögen für die Pensionsvorsorge, niedrige Investitionsausgaben und der Abbau von Forderungen durch Tilgungen von Darlehen – vor allem, wenn dessen Zinssatz den Refinanzierungssatz des Landes übersteigt – sind keine strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen, die dem Landeshaushalt förderlich sind.

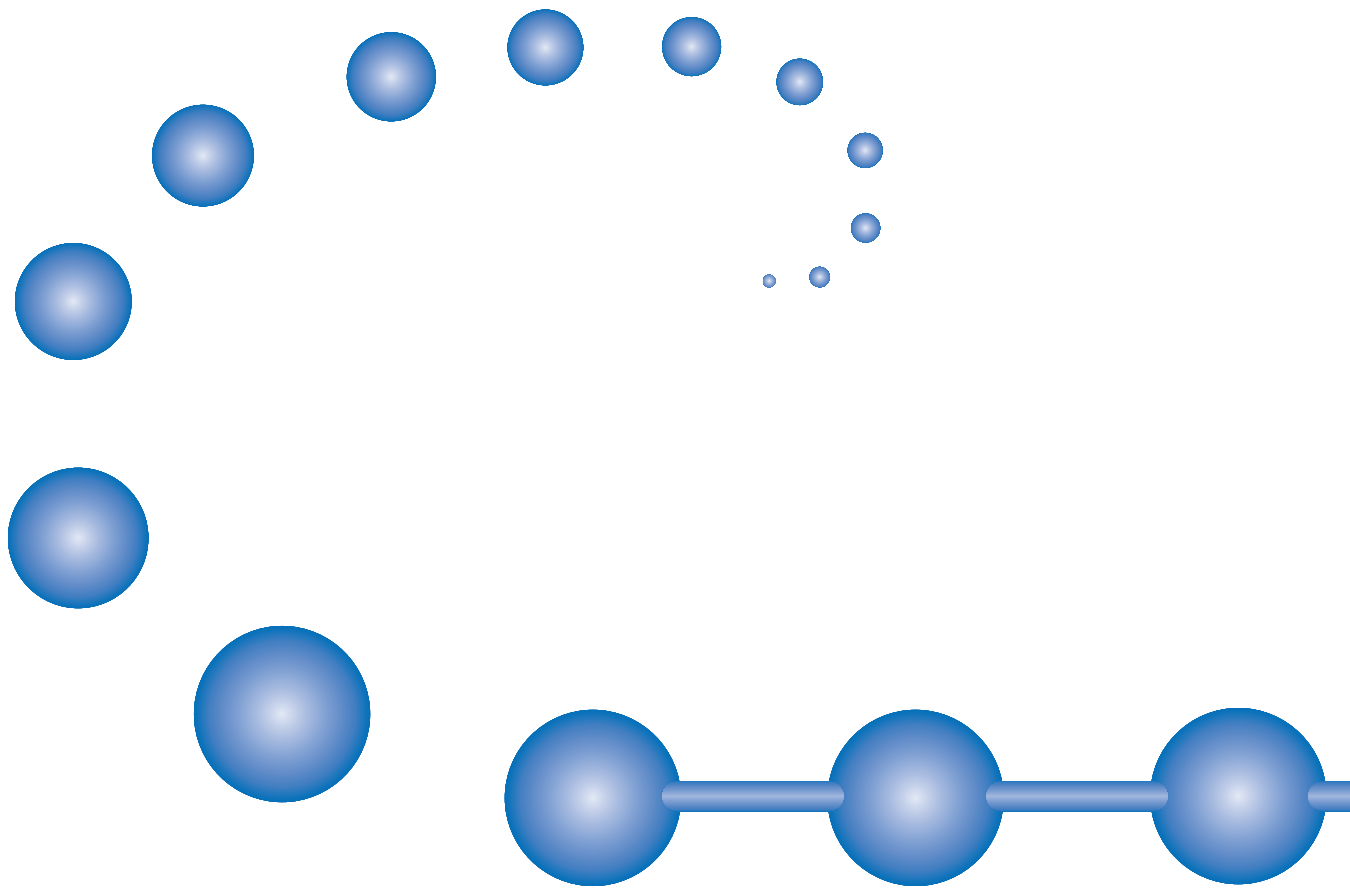
-
- 165 Das FM hat in einem Schreiben an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW vom 30.05.2016 die Flüchtlingsaufwendungen der Länder skizziert, die für die Finanzministerkonferenz ermittelt wurden. Danach erwarten die Länder für das Jahr 2016 flüchtlingsbedingte Ausgaben i. H. v. rd. 21 Mrd. €. Angesichts dieser Herausforderungen müsse der Bund die bisher in Aussicht gestellte finanzielle Unterstützung, die mit rd. 4 Mrd. € beziffert wurde, deutlich erhöhen. Um seiner gesamtstaatlichen Verantwortung angemessen gerecht zu werden, sollte der Bund nach Ansicht der Länder seinen Finanzierungsanteil über seine originären Verpflichtungen hinaus auf mindestens die Hälfte der den Ländern und Kommunen entstehenden Kosten aufstocken (Vorlage 16/3979, S. 8, und Pressemitteilung zur Jahreskonferenz 2016 der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder in Neuruppin vom 03.06.2016 „Finanzlage der öffentlichen Haushalte“, www.fm.nrw.de/presse/anlagen/06_03_FMK_TOP1_Finanzlage_oeffentliche_Haushalte.pdf). Bei einem Treffen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 16.06.2016 konnte eine Einigung über die Aufteilung der Kosten (noch) nicht erzielt werden (www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/06/2016-06-16-bund-laender-treffen.html).
- 166 Die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft kam in ihrer im Dezember 2015 veröffentlichten Untersuchung der Länderfinanzen ebenfalls zu der Folgerung, dass NRW die Schuldenbremse im Jahr 2020 nur einhalten könne, wenn ein konsequenter Konsolidierungskurs eingeschlagen wird. Auch müsse NRW seine extrem niedrige Sachinvestitionsquote im Blick behalten (PWC-Länderfinanzbenchmarking 2015, S. 11 ff. und S. 88).



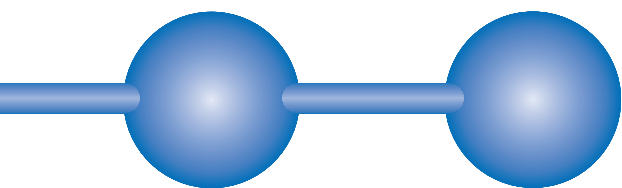
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**

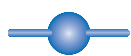




Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



7 IT-Einsatz in den Hochschulen



Der Landesrechnungshof hat erneut den IT-Einsatz in Hochschulen des Landes geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass weiterhin vielfältige Möglichkeiten bestehen, durch Standardisierung und Zentralisierung von IT-Dienstleistungen Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen. Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, diesen Konsolidierungsprozess zu beschleunigen und hochschulweit verbindlicher zu gestalten.

Hochschulübergreifende IT-Kooperationen sollten fortgeführt und – auch auf neuen Kooperationsfeldern – ausgebaut werden.

7.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt nach rd. zehn Jahren¹⁶⁷ erneut den IT-Einsatz in Hochschulen des Landes geprüft. Gegenstand der Prüfung waren der hochschulinterne IT-Einsatz und IT-Kooperationen der Hochschulen untereinander. Die Prüfung erfolgte in den Jahren 2013 bis 2015.

7.2 Prüfungsfeststellungen

7.2.1 IT-Betrieb

Die geprüften Hochschulen hatten jeweils zentrale IT-Dienstleister eingerichtet. Die Fakultäten und Einrichtungen (bzw. die einzelnen Lehreinheiten) waren jedoch nicht verpflichtet, die zentralen Angebote zu nutzen. Sie nahmen vielfach IT-Aufgaben selbst wahr, wobei sie auch wissenschaftliches Personal einsetzten. Zum Beispiel betrieben sie in eigenen Räumen Server und Verfahren (auch für Basisdienste wie z. B. die Datenablage und -sicherung sowie E-Mail), stellten IT-Arbeitsplätze bereit und betreuten die IT-Anwender. Teilweise nahmen die Hochschulverwaltungen neben dem IT-Dienstleister ebenfalls IT-Aufgaben wahr. Keine Hochschule konnte die Kosten des IT-Einsatzes hinreichend genau beziffern.

7.2.2 IT-Sicherheitsmanagement

Die IT trägt maßgeblich zum Erfolg der Hochschulen bei, viele Prozesse in Forschung, Lehre, Studium und Verwaltung hängen davon ab. Ein umfassendes IT-Sicherheitsmanagement zum Schutz der eingesetzten IT war jeweils noch im Aufbau. Der LRH hat diverse Schwachstellen festgestellt, u. a. in Bezug auf Serverräume und Datensicherung. Das Notfallmanagement war unzureichend. So war häufig unklar, ob und wann wichtige Geschäftsprozesse bei einem Ausfall der IT-Infrastruktur wieder ausgeführt werden konnten.

¹⁶⁷ Siehe Jahresbericht 2006, Beitrag Nr. 13 „Prüfung der IT-Services an den Hochschulen“.

7.2.3 PC-Poolräume

Sowohl die zentralen IT-Dienstleister als auch die Fakultäten und Einrichtungen (bzw. einzelne Lehreinheiten) betrieben eine Vielzahl von PC-Poolräumen für Lehrveranstaltungen und/oder zur Nutzung durch Studierende. Die Auslastung der in diesen Räumen installierten IT-Arbeitsplätze erfassten die Betreiber im Allgemeinen nicht systematisch. Bei PC-Poolräumen in den Fakultäten und Einrichtungen erfolgte häufig keine Mitnutzung der Kapazitäten durch andere (z. B. Fakultäten oder Studierende).

7.2.4 Software-Lizenzverwaltung

Die Software-Lizenzverwaltung war stark dezentral organisiert. In den Fakultäten waren hierfür in der Regel die einzelnen Lehrstühle zuständig. Aufgrund fehlender Übersichten über die Zahl der beschafften Lizenzen einerseits sowie der tatsächlich eingesetzten lizenzpflichtigen Software andererseits konnte der LRH die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vielfach nicht prüfen. In einigen Fällen wurden Fehl-lizenzierungen festgestellt. Die Verträge waren z. T. sehr komplex, was zu Rechtsunsicherheiten führte.

7.2.5 IT-Kooperationen

Die geprüften Hochschulen arbeiteten auch im IT-Bereich zusammen. Sie haben gemeinsam IT-Kooperationen initiiert und damit einen hochschulübergreifenden Konsolidierungsprozess angestoßen. Kooperationsfelder waren z. B. die Datensicherung und virtuelle Serversysteme.

7.3 Bewertungen

Auch rd. zehn Jahre nach der Prüfung der IT-Services bestanden weiter vielfältige Möglichkeiten, durch Standardisierung und Zentralisierung Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen. In den geprüften Hochschulen war der IT-Betrieb (siehe Nr. 7.2.1) hochschulweit gesehen – auch unter Berücksichtigung von Besonderheiten in Forschung und Lehre – unwirtschaftlich organisiert, da eine Vielzahl von Organisationseinheiten vergleichbare Aufgaben wahrnahmen. Ein Einsatz von wissenschaftlichem Personal für Standard-IT-Aufgaben bindet Kapazitäten abseits der Kernaufgaben in Forschung und Lehre. Eine hinreichend genaue Erfassung von IT-Kosten ist Voraussetzung für fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle.

Zum Schutz geschäftsrelevanter Informationen ist ein angemessenes IT-Sicherheitsmanagement (siehe Nr. 7.2.2) unverzichtbar. Dies erfordert im Hinblick auf den Schutz der Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität von digitalen Informationen aus Forschung, Lehre, Studium und Verwaltung hochschulweite Konzepte und Maßnahmen.

Aufgrund der fehlenden systematischen Erfassung der Auslastung der PC-Poolräume (siehe Nr. 7.2.3) konnten keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Betriebs getroffen werden. Angesichts einer weiten Verbreitung von privaten, portablen IT-Endgeräten

konnte nicht beurteilt werden, in welchem Umfang und in welcher Form grundsätzlich noch PC-Poolräume bereitgestellt werden mussten. Auch ließ sich nicht feststellen, ob vorhandene Kapazitäten (Material und Personal) durch eine Mitnutzung anderer hätten effizienter genutzt bzw. eingesetzt werden können.

Die Organisation der Software-Lizenzverwaltung (siehe Nr. 7.2.4) könnte zu rechtlichen Konsequenzen (bei einer Unterlizenzierung) führen bzw. unwirtschaftlich (bei einer Überlizenzierung) sein. Die kleinteilige Aufgabenverteilung erschwerte eine organisationsübergreifende Nutzung ggf. vorhandener „freier“ Lizenzen. Die teilweise komplexen Verträge erforderten an einer Vielzahl von Stellen entsprechendes Know-how.

Der LRH begrüßt hochschulübergreifende IT-Kooperationen (siehe Nr. 7.2.5). Diese bieten durch eine Zentralisierung der Technik und eine Bündelung des erforderlichen Expertenwissens Möglichkeiten, Infrastruktur- und Personalkosten einzusparen bzw. neue Aufgaben mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen.

7.4 Empfehlungen

Im Hinblick auf die seit der vorausgegangenen Prüfung der IT-Services langsame Entwicklung der IT-Konsolidierung sollten die Hochschulen den Prozess beschleunigen. Dieser sollte hochschulweit gegenüber den Fakultäten und Einrichtungen verbindlicher gestaltet werden. Ausnahmen sollten auf das notwendige Maß beschränkt bleiben, z. B. soweit die IT selbst Gegenstand von Forschung und Lehre ist.

Im Wesentlichen sah der LRH folgenden Handlungsbedarf:

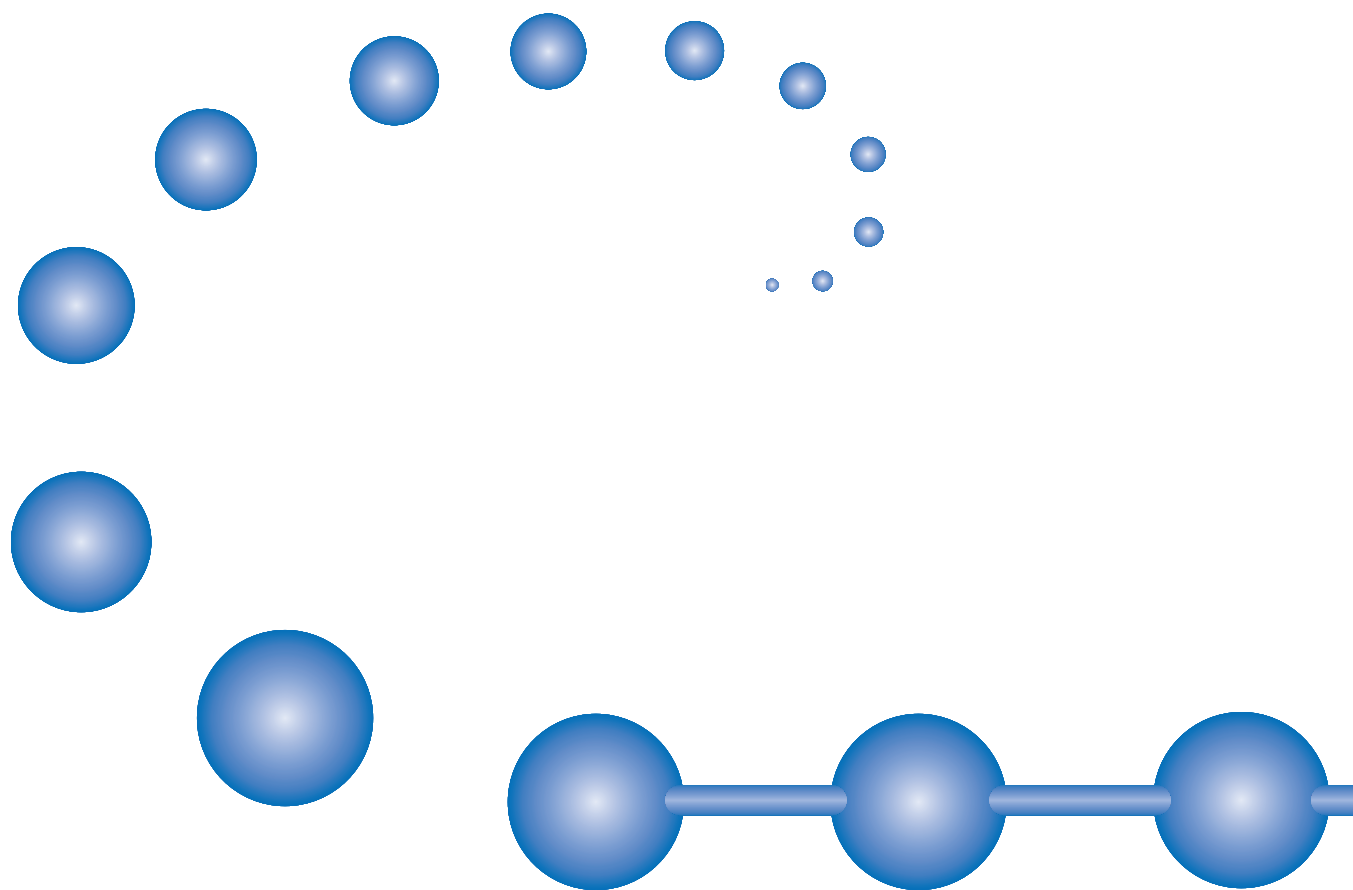
- Aufgabe der von Fakultäten und Einrichtungen selbst betriebenen Basisdienste und der IT-Anwenderbetreuung zugunsten verbindlicher zentraler Angebote,
- Herstellung von Transparenz bei den IT-Kosten und Etablierung eines wirksamen IT-Controllings,
- Konsolidierung von Serverräumen,
- Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Übernahme sonstiger Server und Verfahren durch die jeweiligen zentralen IT-Dienstleister,
- Einrichtung eines zentralen IT-Sicherheitsmanagements,
- Optimierung der Bereitstellung und Nutzung von PC-Poolräumen,
- Aufbau eines hochschulweiten Software-Lizenzmanagements,
- Fortführung und Ausbau von IT-Kooperationen, auch auf neuen Kooperationsfeldern.

7.5 Stellungnahmen

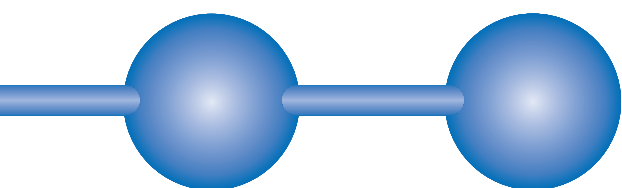
Die geprüften Hochschulen haben in ihren Stellungnahmen mitgeteilt, dass sie die Einschätzung des LRH zum Stand des IT-Einsatzes teilen. Sie beabsichtigen, ihre zentralen IT-Dienstleister zu stärken, ihre IT-Strategien entsprechend den wesentlichen Empfehlungen weiterzuentwickeln und die IT-Konsolidierung auf dieser Grundlage – unter Berücksichtigung von Besonderheiten in Forschung und Lehre

– voranzutreiben. So seien von den geprüften Hochschulen zur Behebung der vom LRH aufgezeigten Schwachstellen bereits gezielt Projekte zu einer weitergehenden Zentralisierung des IT-Einsatzes initiiert worden. Teilweise befänden sich diese in der konkreten Umsetzung bzw. seien schon vollzogen worden. Die hochschulübergreifende Zusammenarbeit werde auch auf neuen Handlungsfeldern befürwortet und weiter ausgebaut. Als neues Kooperationsfeld komme z. B. der Bereich des IT-Notfallmanagements in Betracht.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



8 Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden



Eine Prüfung der Gebührenerhebung hat gezeigt, dass die Kreispolizeibehörden die Höhe ihrer Kosten für die Mehrzahl der gebührenpflichtigen Amtshandlungen nicht beziffern konnten. Grund dafür ist, dass eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung immer noch nicht durchgeführt wird, obwohl das Ministerium für Inneres und Kommunales deren Bedeutung für die Bemessung von Gebührensätzen bereits Ende der 1990er-Jahre erkannt hatte.

Für die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten berechnete die Polizei nur die reine Begleitung; Zeiten für das An- und Abrücken der Polizeikräfte sowie eventuelle Wartezeiten wurden nicht einbezogen.

Bei den Gebühren für Fehlalarmierungen lag die Quote der nicht abgerechneten Fälle zum Teil sehr hoch.

Für die gesetzlich vorgeschriebene Regelüberprüfung von Inhabern waffenrechtlicher Erlaubnisse ist in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Ländern keine Gebühr vorgesehen.

Eine Kreispolizeibehörde hatte erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen bei Kraftfahrzeugen.

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen an das Ministerium für Inneres und Kommunales herangetragen. Überwiegend ist das Ministerium den Anliegen des Landesrechnungshofs gefolgt.

8.1 Vorbemerkungen

Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) ab dem Jahr 2012 die Gebührenerhebung durch Kreispolizeibehörden (KPB) bei 14 der insgesamt 47 KPB geprüft. Die Gebühreneinnahmen sind im Polizeihaushalt mit jährlich 5,5 Mio. € etatisiert.

Im Rahmen der Prüfung sind die Rechnungsprüfungsämter der Frage nachgegangen, inwieweit der tatsächliche Verwaltungsaufwand für gebührenpflichtige Sachverhalte ermittelt und zur Grundlage der Gebührenbemessung gemacht wurde. Sie haben insbesondere die Gebührenerhebung für Transportbegleitungen durch die Polizei, beim Einsatz von Polizeikräften aufgrund von Alarmierungen durch Überfall- und Einbruchmeldeanlagen sowie bei verschiedenen waffenrechtlichen Sachverhalten untersucht. Darüber hinaus wurde auch die Gebührenfestsetzung für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen in die Prüfung einbezogen.

Die Prüfungsmittelungen an die einzelnen KPB sind im Jahr 2014 ergangen. Der LRH hat im März 2015 die wesentlichen Ergebnisse an das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) herangetragen. Das MIK hat hierzu im Juni 2015 und nochmals im Mai 2016 zur Folgeentscheidung des LRH Stellung genommen.

8.2 Prüfungsfeststellungen

8.2.1 Ermittlung des Verwaltungsaufwands als Grundlage für die Bemessung der Gebührenhöhe

Bereits in seinem Jahresbericht 1999¹⁶⁸ hatte der LRH kritisiert, dass u. a. im Zuständigkeitsbereich des MIK¹⁶⁹ die Kalkulation der Gebührensätze nicht auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) erfolgte. Im Rahmen des dem Bericht zugrunde liegenden Prüfungsverfahrens hatte das MIK damals dem LRH gegenüber ausgeführt, zur Ermittlung der Kosten des Verwaltungshandelns biete sich die KLR an. Die Einführung dieses Steuerungsinstruments dürfte sich insbesondere in den Bereichen der Verwaltung empfehlen, in denen gebührenpflichtige Amtshandlungen vorgenommen würden.

Bei den örtlichen Erhebungen stellten die Rechnungsprüfungsämter fest, dass eine umfassende KLR bei den KPB nach wie vor nicht durchgeführt wurde. Nur bei einzelnen Gebührensätzen wurde der Verwaltungsaufwand ermittelt, dabei beschränkten sich die KPB vielfach auf eine lediglich grobe Berechnung. Aus diesem Grund konnte nicht beziffert werden, wie hoch die Kosten des überwiegenden Teils der gebührenpflichtigen Amtshandlungen tatsächlich waren.

Das Ministerium teilte hierzu in seiner ersten Stellungnahme vom Juni 2015 mit, die geschilderte Situation werde sich nach Umstellung auf das neue Rechnungswesen des Landes (EPOS.NRW¹⁷⁰) verbessern. Dessen flächendeckende Produktivsetzung in allen Polizeibehörden und der damit einhergehende Wechsel von der bisherigen Teilkostenrechnung auf eine Vollkostenrechnung seien bis Ende 2017 zu erwarten. Erst hierdurch würden den Kostenstellen auch Informationen über die Personal- und Gemeinkosten zur Verfügung stehen. Nach Ermittlung entsprechender Verteilschlüssel könne der Finanzbedarf für die gebührenbewerten Amtshandlungen bestimmt und damit jeweils eine aktualisierte Bemessung der Gebühr berechnet werden. Für eine Modifikation der bestehenden KLR stünden aufgrund der Einführung von EPOS.NRW keine Kapazitäten zur Verfügung.

Der LRH hat zu bedenken gegeben, dass die Schaffung der technischen Voraussetzungen und das Bereitstehen der erforderlichen Datenbasis für sich genommen noch keine Anpassung der Gebührenhöhe bedeutet. Der hierfür erforderliche anschließende Umsetzungsprozess dürfte ebenfalls einige Zeit in Anspruch nehmen. Der zeitliche Horizont bis zur tatsächlichen Sicherstellung einer flächendeckenden, auf validen Daten basierenden Gebührenerhebung erscheint also ungewiss. Da die Frage der Angemessenheit von Gebührensätzen unmittelbare fiskalische Auswirkungen hat, hat der LRH angeregt, zeitnah aktuelle Gebührenberechnungen zumindest für ständig wiederkehrende Fälle vorzusehen. Damit wäre sichergestellt, dass der entstehende zusätzliche Arbeitsaufwand in einem ausgewogenen Verhältnis zum finanziellen Interesse des Landes an einer zeitnahen aktuellen Gebührenbemessung steht.

Das MIK sieht indes den personellen Aufwand zur Ermittlung der tatsächlich aufzuwendenden Zeit ohne die Unterstützung einer Software zum gegenwärtigen Zeitpunkt als nicht sinnvoll an. Zudem sei fraglich, ob daraus tatsächlich eine Einnahmehöherung resultiere.

168 Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 11, S. 60 ff. (Kostendeckung von Gebühren des Landes).

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

170 Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen.

8.2.2 Transportbegleitungen durch die Polizei

8.2.2.1 Großraum- und Schwertransporte werden im öffentlichen Verkehrsraum auf Anordnung der Straßenverkehrsbehörde von der Polizei begleitet. Zur Abgeltung der polizeilichen Tätigkeit wird vom Transportunternehmen eine Gebühr erhoben. Für jeden begleitenden Polizeivollzugsbediensteten (PVB) war nach einer Tarifstelle zur Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW eine Gebühr i. H. v. 58 € (ab Januar 2015: 65 €) pro angefangener Stunde zu entrichten. Nach dem Runderlass des MIK zur Transportbegleitung¹⁷¹ beginnt die zu berechnende Einsatzzeit mit dem Eintreffen am Übernahmeort und endet mit dem Verlassen des Übergabeortes. Nach den Prüfungsfeststellungen wurden nur die reinen Begleitzeiten berechnet, die Zeiten des Anrückens der Polizeikräfte von der Dienststelle zum Übernahmeort, eventuelle Wartezeiten dort bis zum Eintreffen des Transports und die Abrückzeiten zurück zur Dienststelle dagegen nicht. Auch die Kilometerpauschale für die zu erstattenden Fahrkosten (0,45 € je km) wird nur anhand der Begleitkilometer berechnet.

Der LRH sieht die durch den Runderlass ausgelöste Beschränkung der Gebührenerhebung auf die reine Begleitung durch die Polizei kritisch. Angesichts des gebührenrechtlichen Grundsatzes der Kostendeckung müssten die An- und Abrückzeiten sowie die Wartezeiten der Polizeikräfte am Übernahmeort in die Gebührenberechnung einfließen, ebenso müsste die gesamte Strecke (inklusive Hin- und Rückweg), welche die eingesetzten PVB im Zusammenhang mit dem begleiteten Transport zurücklegen, abgerechnet werden.

Das MIK kam dem Anliegen des LRH nach, was die Wartezeiten der PVB am Übernahmeort anbelangt. Das entsprechende Formular, in dem die Einsatzzeiten und Begleitkilometer aufzuzeichnen sind, soll dahingehend geändert werden, dass auch der Zeitpunkt des Eintreffens der Polizeikräfte am Übernahmeort erfasst wird. Zur Frage der Einbeziehung der An- und Abrückzeiten wies das MIK darauf hin, dass der Übernahmeort regelmäßig nicht von der Dienststelle angefahren werde und auch die Rückfahrt der PVB häufig nicht zur Dienststelle gehe, sondern zum neuen Einsatzort. Angesichts dieser Randbedingungen erscheine es fraglich, ob berücksichtigungsfähige Aufwände gebührenrechtlich erfassbar seien.

Der LRH war weiterhin der Auffassung, dass durch das An- und Abrücken zum bzw. vom Einsatzort ein Aufwand entsteht, der gebührenmäßig erfasst werden sollte. Hierfür wäre es keinesfalls erforderlich, dass durch die Gebühr der entstandene Verwaltungsaufwand in jedem Einzelfall ermittelt und der Bemessung zugrunde gelegt wird. Vielmehr kann im Rahmen des Gebührenrechts aus Gründen der Vereinfachung und -praktikabilität eine pauschalierende und typisierende Anknüpfung der Gebührenpflicht an ähnlich gelagerte Sachverhalte gerechtfertigt sein. Eine gebührenrechtliche Anknüpfung an den regelmäßig entstehenden An- und Abfahrtaufwand ist zulässig und aufgrund des Grundsatzes der Kostendeckung und des Verursacherprinzips auch wünschenswert. Dies hätte darüber hinaus den Vorteil, dass die aus Sicht des Gebührensschuldners zufällige Lage des An- bzw. Abfahrtsortes gebührentechnisch nicht zu einer Erhöhung bzw. Absenkung der Gebühr führen würde. Aus Vereinfachungsgründen hatte der LRH deswegen angeregt, den durchschnittlich entstehenden Aufwand stichprobenartig zu ermitteln und zusätzlich zur bisherigen Berechnungspraxis eine entsprechende Pauschale einzuführen.

¹⁷¹ Runderlass des MIK vom 15.08.2011 „Begleitung von Transporten durch die Polizei“ (SMBl. NRW. 2051).

Zu dieser Anregung teilte das MIK in seiner zweiten Stellungnahme vom Mai 2016 mit, dass bezüglich des Aufwands für Anfahrt zum Abfahrtsort und Abfahrt vom Bestimmungsort derzeit keine aussagekräftigen Daten vorlägen. Es werde jedoch geprüft, ob mit vertretbarem Aufwand entsprechende Daten erhoben werden können, auf deren Basis eine Pauschalierung vorgenommen werden könne.

Dies bleibt abzuwarten.

8.2.2.2 Die Prüfung befasste sich auch mit folgender Thematik: Die für die Personalkosten der eingesetzten PVB vorgesehene Gebühr basierte auf den regelmäßig ermittelten Personalkostensätzen (Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land NRW zu erhebenden Verwaltungsgebühren). In der Vergangenheit verstrichen in der Regel mehrere Monate, bis die aktuellen Personalkostensätze durch entsprechende Anpassung der Tarifstelle auch Grundlage der Gebühr wurden. Hierdurch wurden die bei der Gebührenbemessung zugrunde gelegten Personalkosten über einen längeren Zeitraum nicht dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand gerecht.

Der LRH regte an, eine dynamische Verweisung der Tarifstelle auf die Personalkostensätze vorzunehmen, um eine zeitnahe Aktualisierung der abzurechnenden Kosten sicherzustellen. Das MIK folgte dieser Anregung.

8.2.3 Fehlalarmierungen durch eine Überfall- und Einbruchmeldeanlage

Bei Überfall- und Einbruchmeldeanlagen ist zu unterscheiden zwischen Anlagen ohne direkten Anschluss an die Polizei und solchen Anlagen, bei denen eine Polizeidienststelle Alarmempfangsstelle ist (Anlagen mit direktem Anschluss an die Polizei). Anlagen mit direktem Anschluss werden nur genehmigt, wenn eine bestimmte Gefährdung von Personen, Sachen oder Einrichtungen besteht. Aufgrund der Verträge, die die Polizeibehörden mit den Betreiberfirmen dieser Anlagen geschlossen haben, wird im Falle von Fehlalarmierungen ein pauschalierter Aufwandsersatz erhoben. Bei Anlagen ohne direkten Anschluss wird im Falle einer Fehlalarmierung eine Gebühr auf der Grundlage einer Tarifstelle zur Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW erhoben.

Bis Juli 2011 wurde für Fehlalarme – ausgelöst sowohl von Anlagen mit als auch von Anlagen ohne direkten Anschluss an die Polizei – eine Gegenleistung in Höhe von 87 € erhoben. Danach wurde die Gebühr für Fehlalarme ohne Anschluss auf 110 € erhöht, die Fehlalarme durch angeschlossene Anlagen wurden indes weiterhin mit 87 € in Rechnung gestellt.

Des Weiteren wurde bei den Verfahren zur Abrechnung der Fehlalarme ohne direkten Anschluss Folgendes festgestellt: Bei den meisten KPB füllten die vor Ort eingesetzten PVB im Anschluss an den Einsatz eine Fehlalarmmeldung aus. Diese wurde über die Einsatzleitstelle an die Abrechnungsstelle weitergeleitet, die auf Basis der ausgefüllten Meldungen die Gebührenbescheide erstellt. Bei zwei der geprüften KPB nutzte die Abrechnungsstelle einen direkten Zugriff auf das elektronische Einsatzleitsystem und konnte anhand der Leitstellenprotokolle selbst über die Frage der Gebührenpflicht entscheiden.

Die Prüfung zeigte, dass in den Fällen, in denen die Abrechnung aufgrund der weitergeleiteten Fehlalarmmeldungen erfolgte, die Quote der nicht abgerechneten Fälle bei ca. 41 v. H. lag, bei einigen KPB sogar bei über 75 v. H. Der geschätzte Gebührenaufschlag pro Jahr und Behörde betrug zwischen ca. 4.000 € und 145.000 €, im Durchschnitt ca. 44.700 €. Dagegen fiel die Quote der nicht abgerechneten Fälle bei den beiden Behörden, bei denen die Gebührenstelle direkt auf die Leitstellenprotokolle zugreift, wesentlich geringer aus. Sie lag bei 8 v. H. bzw. 10 v. H.

Das MIK hatte zunächst mitgeteilt, dass bei den Anlagen mit direktem Anschluss an die Polizei, bei denen für eine Fehlalarmierung nach wie vor 87 € und nicht 110 € zu zahlen seien, die mit den Betreiberfirmen bestehenden Verträge – dem Hinweis des LRH folgend – überprüft würden. Das Ministerium hatte außerdem zugesichert, die Polizeibehörden über die getroffenen Feststellungen bezüglich der Abrechnung der Fehlalarmierungen zu informieren. Zur Reduzierung der Fehlerquote sollten die Behörden angehalten werden, den Abrechnungsstellen Übersichten aller im Leitstellenprogramm erfassten Fehlalarme zugänglich zu machen und ggf. erforderliche Recherchemöglichkeiten im entsprechenden Programm einzurichten.

In seiner zweiten Stellungnahme zeigte das Ministerium neue Entwicklungen auf, welche sowohl die Anlagen mit direktem Anschluss an die Polizei als auch die ohne direkten Anschluss betreffen:

Bei den Anlagen ohne direkten Anschluss strebt das MIK an, den Gebührentatbestand für Fehlalarme zu streichen. Es erschiene kontraproduktiv, die Bevölkerung zur Eigeninitiative bei der Einbruchsprävention aufzufordern und gleichzeitig Fehlfunktionen bzw. Fehleinschätzungen mit einer Gebühr zu belegen.

Bei den Anlagen mit direktem Anschluss an die Polizei werde auf Bundes- und Länderebene die Notwendigkeit einer grundlegenden Neukonzeption gesehen. An einem gemeinsamen Vorgehen werde NRW sich beteiligen. Es werde davon ausgegangen, dass die Umsetzung der Neukonzeptionierung in NRW zum Jahreswechsel 2017/2018 möglich sei.

Der LRH wird das Ministerium noch um nähere Erläuterung der Neukonzeptionierung und deren Auswirkungen auf den Haushalt bitten.

8.2.4 Waffenrechtliche Angelegenheiten

Bei vielen Gebührentatbeständen im Bereich des Waffenrechts ist ein Rahmensatz vorgesehen. Es heißt dort z. B.: „Gebühr: Euro 50 bis 200“. Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass sich die jeweils festgesetzte Gebühr vielfach im unteren Drittel des Gebührenrahmens bewegte. Nach der Rechtsprechung ist die unterste Stufe der Rahmengebühr nicht dazu bestimmt, die am häufigsten vorkommenden Durchschnittsfälle zu erfassen. Vielmehr sollte sich im Durchschnittsfall die festgesetzte Gebühr im mittleren Bereich des Gebührenrahmens bewegen.

Der LRH hat empfohlen, künftig auf eine stärkere Ausschöpfung des Gebührenrahmens hinzuwirken.

Die Prüfung ist auch auf die waffenrechtliche Regelüberprüfung gemäß § 4 Abs. 3 Waffengesetz eingegangen. Danach sind die Inhaber von waffenrechtlichen Erlaubnissen in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch nach Ablauf von drei Jahren, erneut auf ihre Zuverlässigkeit und ihre persönliche Eignung zu überprüfen. Im Unterschied zu einigen anderen Bundesländern ist in NRW für diese Regelüberprüfung kein Gebührentatbestand vorgesehen.

Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, auch in NRW für die Regelüberprüfung einen Gebührentatbestand einzuführen. Er hat hierzu noch angemerkt, dass beispielsweise in Niedersachsen für die Regelüberprüfung eine Gebühr i. H. v. rd. 25 € erhoben wird, deren Rechtmäßigkeit bereits gerichtlich bestätigt wurde.

Das Ministerium sagte – bezogen auf die Erhebung von Rahmengebühren – zu, die KPB dahingehend zu sensibilisieren, den Gebührenrahmen stärker auszuschöpfen. Mit Erlass vom 12.11.2015 wurden die KPB als Waffenbehörden aufgefordert, bei Rahmengebühren den mittleren Gebührenrahmen für Durchschnittsfälle anzusetzen. Dies wird vom LRH begrüßt.

Darüber hinaus räumte das MIK ein, es treffe zu, dass Gebühren für die Regelüberprüfung grundsätzlich erhoben werden könnten. Allerdings handle es sich bei der Frage, ob dies zukünftig erfolgen solle, um einen Abwägungs- und Entscheidungsprozess, der auch ressortübergreifende Auswirkungen haben könne. Eine Entscheidung über die Einführung eines Gebührentatbestandes sei noch nicht getroffen.

8.2.5 Gebühren für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen eines Personenkraftwagens

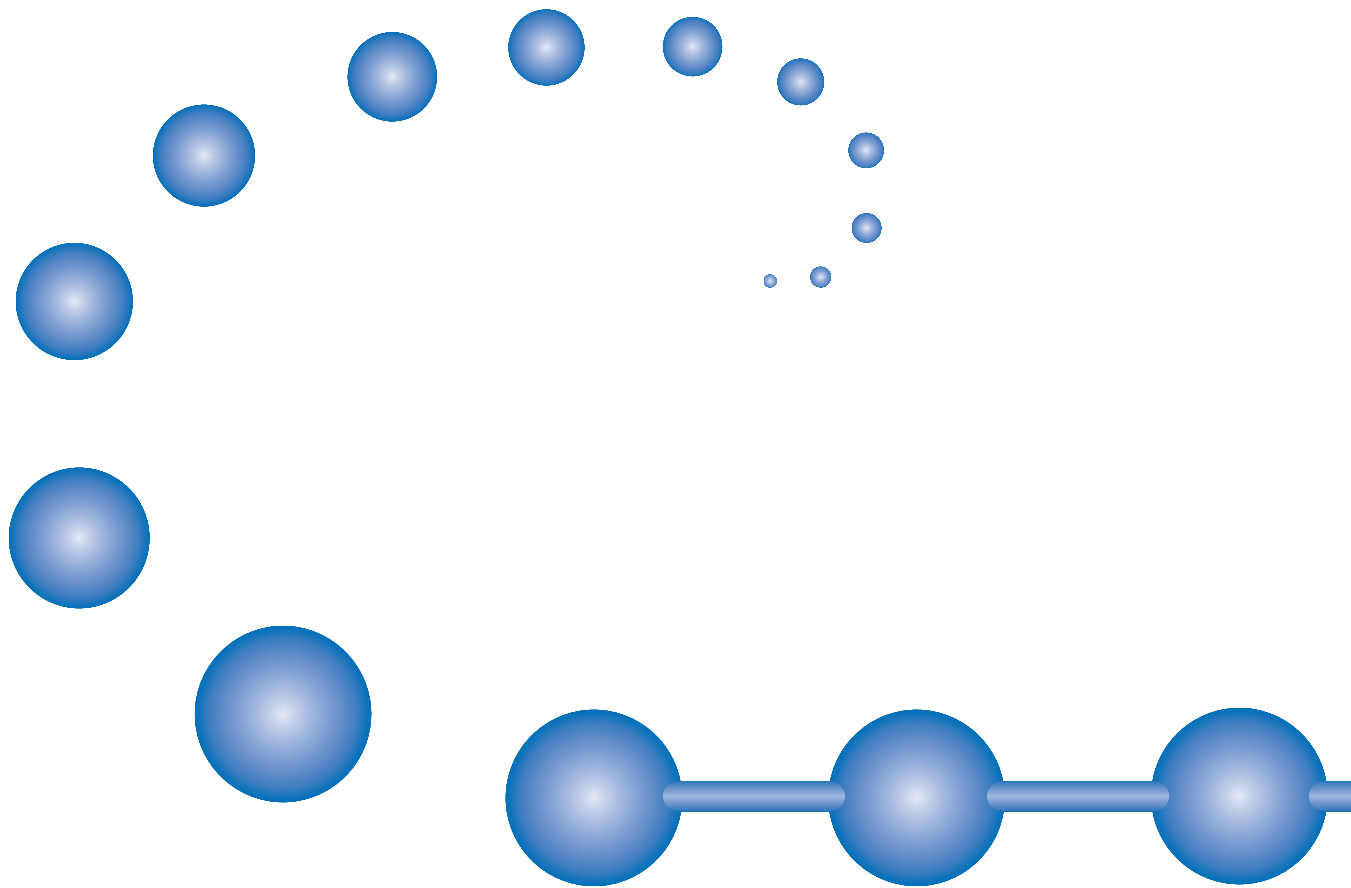
Wird ein Personenkraftwagen zur Gefahrenabwehr abgeschleppt oder sichergestellt, ist hierfür eine Verwaltungsgebühr zu erheben. Im Rahmen dieser Querschnittsprüfung stellte ein Rechnungsprüfungsamt bei einer KPB erhebliche Rückstände bei der Gebührenfestsetzung für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen fest. Es bat die KPB, die Gebührenrückstände abzarbeiten und darüber hinaus auch sicherzustellen, dass sich keine neuen Rückstände aufbauen. Die KPB hatte zwischenzeitlich bereits Maßnahmen ergriffen, insbesondere eine Projektgruppe mit der Abarbeitung der Rückstände betraut. Im Verlaufe des Schriftwechsels traten Unklarheiten zu den Fallzahlen auf. Schließlich wandte sich der LRH mit Schreiben vom Dezember 2015 unmittelbar an die KPB.

In ihrem Antwortschreiben bezifferte die KPB die noch offenen Vorgänge aus den Jahren 2012 bis 2015 auf ca. 9.100 Vorgänge (Stand Dezember 2015). Die nicht sach- und zeitgerechte Bearbeitung der Vorgänge basierte nach den Angaben der KPB auf einer zu dünnen Personaldecke sowie krankheits- und urlaubsbedingten Ausfällen, von denen auch die Projektgruppe betroffen war. Es habe wiederholt Versuche gegeben, Personal für die Aufarbeitung der Fälle zu gewinnen, dies habe aber aufgrund anderweitiger Planungen sowie weiterer Erkrankungen jeweils nur zu zwischenzeitlichen Stellenbesetzungen geführt. Nunmehr seien jedoch kurzfristig zwei Mitarbeiter gewonnen worden, deren Umsetzung dann erfolge, wenn sie in ihrem jetzigen Aufgabengebiet abkömmlich seien. Die KPB sah insbesondere die Notwendigkeit, priorisiert Sachverhalte mit anstehenden Verjährungen zu bearbeiten.

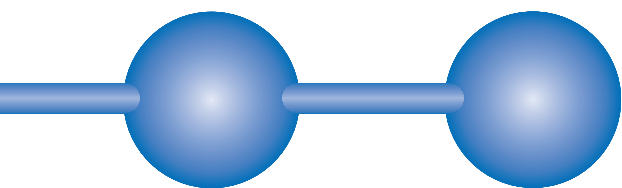
Der LRH sieht die geschilderte Situation in der KPB sehr kritisch. Es geht um ein erhebliches Gebührenvolumen: Aus den Angaben der KPB (9.100 Vorgänge; Einzelgebühr i. H. v. mindestens rd. 70 €) errechnen sich rd. 640.000 €. Auch vor dem Hintergrund, dass schon bei einer früheren Prüfung dieser KPB im Jahr 2000 Rückstände bei den Gebühren für Abschlepp- und Sicherstellungsmaßnahmen festgestellt wurden, hat der LRH sich im Februar 2016 an das MIK gewandt und um Stellungnahme sowie um Mitteilung des Veranlassten gebeten.

In seiner Antwort vom Mai 2016 hat das MIK nochmals ausführlich die seit längerer Zeit bestehende schwierige Personalsituation dieser KPB und die damit verbundene nicht ordnungsgemäße Aufgabenerledigung dargestellt. Es hat darauf hingewiesen, dass im November und Dezember 2015 alle Beschäftigten des Sachgebiets in die Bearbeitung von Gebührenbescheiden eingebunden gewesen seien, um die Verjährung zu vermeiden; dies sei auch gelungen. Avisierte Personalverstärkungen sollen nunmehr dazu führen, dass die Rückstände kontinuierlich abgearbeitet werden können, damit künftig eine zeitnahe Gebührenerhebung möglich sein wird. Die KPB werde aufgefordert, zum 31.12.2016 über den Sachstand zu berichten.

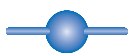
Der Schriftwechsel dauert an.



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



9 Drittmittel der Hochschulen des Landes



Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die verwaltungsmäßige Abwicklung von Drittmitteln der vom Land Nordrhein-Westfalen getragenen Universitäten und Fachhochschulen geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die statistische Erfassung von Drittmitteln nicht einheitlich erfolgte. Darüber hinaus fanden sich in den Hochschulen in sehr unterschiedlichem Umfang und in sehr unterschiedlicher Regelungsdichte und Aktualität Regelungen für die verwaltungsseitige Bearbeitung von Drittmittelprojekten. Auch bei der Aktenführung gab es oftmals Schwächen im Hinblick auf Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit. Schließlich hat der Landesrechnungshof bei der Kalkulation von wirtschaftlichen Drittmittelprojekten Defizite festgestellt. Diese betrafen die Einbeziehung der Kosten für Stammpersonal der Hochschulen und dabei insbesondere die Berücksichtigung von Kosten für Beihilfe- und künftige Versorgungsleistungen.

Die Hochschulen sind den Bewertungen des Landesrechnungshofs weitestgehend gefolgt. Im Hinblick auf die Problematik der statistischen Erfassung von Drittmitteln und die Fragen der Personalkosten bei wirtschaftlichen Drittmittelprojekten haben sie sich überwiegend dafür ausgesprochen, dass insoweit landesweit einheitliche Lösungen gefunden werden sollten. Der Landesrechnungshof hat die entsprechenden Fragestellungen deshalb an das zuständige Ministerium herangetragen und dieses gebeten, einheitliche Regelungen herbeizuführen.

9.1 Ausgangslage

Nach § 2 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) stellt das Land nach Maßgabe des Landeshaushalts die Mittel zur Durchführung der Aufgaben der Hochschulen bereit (Grundmittel). Dabei orientiert sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen gemäß § 5 Abs. 1 Hochschulgesetz an ihren Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen. Sie wird den Hochschulen vom Land in Form von Zuschüssen für den laufenden Betrieb und für Investitionen zur Verfügung gestellt (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Hochschulgesetz). Diese Mittel sind im Haushaltsplan des Landes aufgeführt und für jede Hochschule individuell festgelegt.

Neben den vom Land zur Verfügung gestellten Grundmitteln, der Hauptfinanzierungsquelle der Hochschulen, haben Drittmittel bei deren Finanzierung in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes sind Drittmittel die Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausrüstung) von öffentlichen oder privaten Stellen eingeworben werden.

Drittmittel werden danach sowohl von Privaten, namentlich aus der Wirtschaft, als auch von öffentlichen Stellen vergeben. Quellen für eine öffentliche Forschungsförderung sind u. a. die Deutsche Forschungsgemeinschaft, das Bundesministerium für

Bildung und Forschung und die Europäische Union (EU). Für die Einwerbung von Drittmitteln ist jede Hochschule selbst verantwortlich. Drittmittel können unmittelbar der Hochschule, einer ihrer Einrichtungen (z. B. Fakultäten, Fachbereiche, Institute) oder einzelnen Wissenschaftlern zur Verfügung gestellt werden.

Die Drittmiteleinnahmen der Universitäten und Fachhochschulen in NRW insgesamt haben sich in den Jahren 2000 bis 2011 von rd. 447 Mio. € auf rd. 968 Mio. € mehr als verdoppelt. Dabei stiegen die Einnahmen von Drittmitteln aus der Wirtschaft im gleichen Zeitraum von rd. 113 Mio. € auf rd. 197 Mio. €. Damit wurden im Jahr 2011 rd. 1/5 der gesamten Drittmittel aus der Wirtschaft akquiriert.

9.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die verwaltungsmäßige Abwicklung von Drittmitteln der vom Land getragenen Universitäten und Fachhochschulen. Nach der Auswertung der Daten von Pilotprüfungen an einzelnen dieser Hochschulen hat der Landesrechnungshof (LRH) gemeinsam mit allen Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in der Zeit von März 2013 bis April 2014 örtliche Erhebungen bei den verbliebenen Universitäten und Fachhochschulen in NRW durchgeführt. Referenzjahr war das Jahr 2011.

9.3 Wesentliche Feststellungen

9.3.1 Statistische Erfassung der Drittmittel

Nach dem Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen sind die Hochschulen verpflichtet, Angaben über ihre Einnahmen und Ausgaben – und damit auch über die Drittmittel – zu machen. Um dabei einen einheitlichen Standard zu erreichen, hat das Statistische Bundesamt die o. g. Definition der Drittmittel verbindlich vorgegeben.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass grundsätzlich alle Hochschulen diese Definition ihren Meldungen zugrunde gelegt hatten. In einigen Fällen kam es jedoch bei den verschiedenen Meldungen einzelner Hochschulen und auch hochschulübergreifend zu Divergenzen.

Bei einzelnen Hochschulen fanden sich teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den statistischen Meldungen an den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), den Meldungen von Drittmitteln an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWF) und dem Ausweis von Drittmitteln in den Jahresabschlüssen der Hochschulen. In mehreren Fällen betrug die Differenz mehr als 1 Mio. € je Jahr.

Die Gründe für die Abweichungen waren vielfältig. Zum Teil waren sie darauf zurückzuführen, dass die jeweilige Hochschule die Daten z. T. aus dem Buchhaltungssystem der doppelten Buchführung (Doppik) herleitete und z. T. auf Grundlage der Kameralistik ermittelte. Entsprechend ließen sich die Abweichungen teilweise aus den unterschiedlichen periodenmäßigen Abgrenzungen bei den (kameral ermittelten) Daten für die Hochschulfinanzstatistik einerseits und den (doppisch ermittelten) Daten für den Jahresabschluss andererseits herleiten.

Hochschulübergreifend bestanden Unterschiede bei der statistischen Erfassung von weitergeleiteten Drittmitteln. Bei weitergeleiteten Drittmitteln handelt es sich um Drittmittel(-anteile), die von einer Hochschule im Rahmen einer projektbezogenen Zusammenarbeit mit anderen Forschungseinrichtungen, Hochschulen oder Unternehmen vereinnahmt und an die Kooperationspartner weitergeleitet werden. Die mit diesen Geldern finanzierte Forschungsleistung wird vom jeweiligen Kooperationspartner erbracht. Diese Mittel wurden von den mittelverteilenden Hochschulen teilweise als Absetzung von der Einnahme gebucht, sie wurden somit nicht als Drittmittelleinnahme gemeldet. Andere mittelverteilende Hochschulen buchten die weitergeleiteten Drittmittel als Ausgabe; dabei blieben so verbuchte Mittel als Drittmittelleinnahmen bestehen und wurden damit Bestandteil der zu meldenden Drittmitteldaten.

9.3.2 Bearbeitungsgrundsätze

Das Hochschulgesetz enthält in § 71 verschiedene allgemeine Regelungen zur Forschung mit Mitteln Dritter. Weitergehende allgemeinverbindliche Regelungen bestehen in NRW seit der Aufhebung der seinerzeitigen Drittmittelrichtlinien durch das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung im Jahr 2001 nicht mehr.

Die Hochschulen hatten in sehr unterschiedlichem Umfang Regelungen für die verwaltungsseitige Bearbeitung von Drittmittelprojekten erlassen. Ein umfassendes Regelwerk war nur an wenigen Hochschulen vorhanden. Im Übrigen fanden sich Hinweise, Rundschreiben, Vordrucke und Merkblätter zu den verschiedensten Themen, die zudem eine stark variierende Regelungsdichte aufwiesen. Soweit Regelwerke vorhanden waren, entsprachen sie z. T. nicht der aktuellen Rechtslage.

9.3.3 Aktenführung

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde an den Hochschulen Einsicht in die Akten der zentralen Drittmittelabteilung genommen. Weit überwiegend waren an den Hochschulen keine Festlegungen zur Aktenführung für Drittmittelprojekte vorhanden. Soweit Richtlinien oder Leitfäden zum Umgang mit Drittmitteln vorlagen, enthielten diese überwiegend keine Hinweise zur Aktenführung.

Auch die tatsächliche Aktenführung in der zentralen Drittmittelabteilung wurde nach den Ergebnissen der örtlichen Erhebungen an den verschiedenen Hochschulen, teilweise aber auch innerhalb einer Hochschule, sehr unterschiedlich gehandhabt: Während an einigen Hochschulen das Drittmittelprojekt anhand der Aktenführung nachvollziehbar und mit allen begründenden Unterlagen versehen war, waren die Akten an anderen Hochschulen lückenhaft. Häufig fehlten Unterlagen über notwendige steuer- und beihilferechtliche Prüfungen. Teilweise waren die Antrags- bzw. Vertragsunterlagen nicht in der Akte vorhanden. An mehreren Hochschulen fehlten erforderliche Kalkulationen.

9.3.4 Kalkulation der Personalkosten bei wirtschaftlichen Drittmittelprojekten

Führt eine Hochschule ein drittmittelfinanziertes Projekt durch, bei dem sie (Forschungs-)Dienstleistungen und/oder Waren auf einem bestimmten Markt anbietet (wirtschaftliches Drittmittelprojekt), unterliegt sie verschiedenen rechtlichen Restriktionen.

Beihilferechtlicher Rahmen

Nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind staatliche Beihilfen gleich welcher Art, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Beihilfeverbot sind nach Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV möglich.

Die Frage, ob die staatliche Finanzierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen beihilferechtlich zulässig ist, regelte in dem für die Prüfung maßgeblichen Zeitraum der von der EU-Kommission erlassene Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation vom 30.12.2006 – Gemeinschaftsrahmen – (Amtsblatt der EU 2006/C 323/01). Nach Ziffer 3.1 des Gemeinschaftsrahmens galt die staatliche Finanzierung der Tätigkeiten einer Hochschule als staatliche Beihilfe, wenn es sich bei der Hochschule um ein Unternehmen im Sinne des EU-Rechts handelte. Dies war der Fall, wenn die Hochschule eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübte, also Waren und/oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anbot. Soweit eine Hochschule sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübte, fiel die staatliche Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht unter das Beihilfeverbot, wenn – zur Vermeidung von Quersubventionierungen – die beiden Tätigkeitsformen und ihre Kosten und Finanzierungen eindeutig voneinander getrennt werden konnten (sog. Trennungsrechnung, Ziffer 3.1.1 Abs. 1 des Gemeinschaftsrahmens).

Als Konsequenz des Verbots der Quersubventionierung mussten die Hochschulen daher bei wirtschaftlichen Projekten alle im Zusammenhang mit dem Projekt anfallenden Kosten dem Drittmittelgeber in Rechnung stellen (vgl. zur insoweit unveränderten aktuellen Rechtslage den Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Amtsblatt der EU 2014/C 198/01). Hierzu gehören neben den Kosten für befristet beschäftigte Projektmitarbeitende und den Kosten für Materialien auch die durch die Grundmittel abgedeckten Kosten, die dem Projekt mittelbar oder unmittelbar zugeordnet werden können. Dies umfasst u. a. die Kosten für das im Projekt tätige Stammpersonal der Hochschule.

Einbeziehung von Kosten von Stammpersonal

Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass bei der überwiegenden Zahl der geprüften Hochschulen in den Drittmittelprojekten keine Kosten für den Einsatz von Stammpersonal, also für aus den Grundmitteln bezahltes Personal, ausgewiesen waren. Die Nichtberücksichtigung der Kosten für Stammpersonal wurde zumeist damit begründet, dass dieses nicht in den Projekten tätig geworden sei. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde allerdings seitens einiger Hochschulen auf Nachfrage hin zugestanden, dass in den Projekten neben den hierfür befristet eingestellten Beschäftigten in der Regel auch Stammpersonal beteiligt war. Hierzu zählten insbesondere die Projektleitungen, die in der Regel Professorinnen oder Professoren der Hochschule waren.

Berücksichtigung von Versorgungs- und Beihilfeleistungen

Soweit Kosten für den Einsatz von beamtetem Stammpersonal in die Kalkulation einbezogen worden waren, waren oftmals die anteiligen Kosten der künftigen Versorgung (Versorgungszuschlag) sowie die Leistungen für die Beihilfe in Krankheitsfällen (Beihilfeleistungen) nicht berücksichtigt worden.

9.4 Wesentliche Empfehlungen an die Hochschulen

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 01.03.2016 insbesondere folgende Empfehlungen an die Hochschulen herangetragen.

9.4.1 Statistische Erfassung der Drittmittel

Der LRH hat die Hochschulen darauf hingewiesen, dass der Aussagewert von Statistiken davon abhängt, dass gleiche Sachverhalte innerhalb einer Hochschule, aber auch hochschulübergreifend, gleich erfasst werden. Das gilt ebenso für statistische Angaben in anderen Zusammenhängen, etwa bei Meldungen gegenüber dem zuständigen Ministerium, insbesondere dann, wenn die gemeldeten Zahlen als Verteilungsparameter für andere Mittel verwendet werden. Entsprechend hält es der LRH namentlich im Hinblick auf die o. g. Fallgruppe der weitergeleiteten Drittmittel für notwendig, die Berücksichtigung dieser Mittel in den statistischen Meldungen für alle Hochschulen einheitlich zu regeln, um Unsicherheiten und unterschiedliche Handhabungen zu vermeiden.

9.4.2 Bearbeitungsgrundsätze

Der LRH erachtet es als zweckmäßig, dass jede Hochschule für die Drittmittelverwaltung ein umfassendes Regelwerk verwendet, das alle Bearbeitungsschritte von der Antragstellung bis zum Abschluss des Drittmittelprojekts abdeckt. Ein solches Regelwerk ist zum einen ein wesentlicher Baustein für eine einheitliche, effektive und zeitsparende Bearbeitung von Drittmitteln in der Drittmittelabteilung. Hierdurch wird sichergestellt, dass für alle Sachbearbeitenden, z. B. auch im Falle der vertretungsweisen Bearbeitung von Drittmittelprojekten, die Möglichkeit besteht, sich hinreichend zu informieren. Zum anderen wird ausgeschlossen, dass den Beschäftigten der Hochschule durch divergierende Hinweise, Merkblätter und Rundschreiben wesentliche Informationen nicht oder fehlerhaft zur Kenntnis gelangen. Schließlich können Änderungen der Rechtslage in einem einheitlichen Regelwerk zeitnäher berücksichtigt werden.

9.4.3 Aktenführung

Akten eines Drittmittelprojekts sind nach Auffassung des LRH so zu führen, dass alle Unterlagen, die für die rechtliche und finanzielle Beurteilung des jeweiligen Projekts von Bedeutung sind, aus einer Akte ersichtlich sind. Insbesondere ist seitens der Hochschule sicherzustellen, dass alle projektbegründenden Unterlagen, die für die Trennungsrechnung maßgeblichen Dokumente sowie alle Nachweise zur finanziellen Abwicklung des Projekts in dieser Akte wiederzufinden sind. Im Falle eines Wechsels des zuständigen Personals muss es den Nachfolgenden möglich sein,

anhand der Aktenlage die Bearbeitung fortzusetzen. Um eine solche einheitliche und vollständige Aktenführung zu gewährleisten, erscheint es geboten, diese durch verbindliche Festlegungen, wie z. B. einen Leitfaden oder eine Richtlinie, zu regeln.

9.4.4 Kalkulation der Personalkosten bei wirtschaftlichen Drittmittelprojekten

In den Fällen, in denen die Hochschulen darauf verwiesen haben, dass in einem Drittmittelprojekt kein Stammpersonal tätig geworden sei, hat der LRH eine kritische Überprüfung für geboten gehalten. Nach seiner Auffassung widerspricht es der Lebenserfahrung, dass in einem wirtschaftlichen Forschungsprojekt, das in aller Regel durch die Projektleitung akquiriert, betreut und abgewickelt wird, die Projektleiterin/der Projektleiter keinerlei Tätigkeiten erbracht haben soll. Die weit verbreitete Praxis, die Kalkulation ohne Berücksichtigung der Kosten für die Projektleitung vorzunehmen, dürfte daher oftmals nicht den Anforderungen der Trennungsrechnung entsprechen und damit dem Verbot der Quersubventionierung zuwiderlaufen.

Bei der Kalkulation der Kosten für Stammpersonal der Hochschule muss zudem zur Vermeidung einer unzulässigen Quersubventionierung sichergestellt sein, dass sämtliche Personalkostenanteile berücksichtigt werden. Hierzu gehören bei Beamtinnen und Beamten – entsprechend den Renten- und Krankenversicherungsbeiträgen bei den Tarifbeschäftigten – auch die anteiligen Kosten für die künftige Versorgung und für Beihilfeleistungen. Dabei kommt es unter EU-beihilferechtlichen Gesichtspunkten nicht darauf an, ob und in welchem Umfang diese Kosten von der Hochschule selbst oder vom Land zu tragen sind.

Der LRH hat die Hochschulen daher darauf hingewiesen, dass sie die genannten Kostenpositionen bei der Kalkulation der Personalkosten in wirtschaftlichen Drittmittelprojekten zu berücksichtigen haben.

9.5 Stellungnahmen der Hochschulen

Die meisten Hochschulen haben zu den Prüfungsmitteilungen Stellung genommen.

Weit überwiegend wird von ihnen die Vereinheitlichung der den verschiedenen statistischen Angaben zugrunde zu legenden Daten befürwortet. Sie haben jedoch darauf verwiesen, dass sich bei den verschiedenen Statistiken u. a. auch Differenzen aus der Einbeziehung der Umsatzsteuer ergäben. Während im kameralen Jahresabschluss im Rahmen der Überleitungsrechnung Zahlungsflüsse einschließlich Umsatzsteuer (Bruttoprinzip) berücksichtigt würden, erfolge dies in der Hochschulfinanzstatistik ohne Umsatzsteuer (Nettoprinzip). In diesem Zusammenhang haben sich die Hochschulen auch für eine Vereinheitlichung der Drittmitteldefinition im Hinblick auf die weitergeleiteten Drittmittel ausgesprochen. Um insgesamt eine Einheitlichkeit zu erreichen, ist nach Aussage der Hochschulen eine verbindliche, übergreifende Klarstellung durch das MIWF für alle Hochschulen erforderlich. Nur so seien divergierende Auslegungen zu verhindern.

Bezüglich der Bearbeitungsgrundsätze folgt der überwiegende Teil der Hochschulen den Empfehlungen des LRH. Eine umfassende und aktuelle Information aller Beteiligten soll – soweit diese nicht bereits vorhanden war – erstellt oder aktualisiert werden, wobei der Umfang je nach erforderlicher Regelungsdichte an den Hochschulen variieren wird.

Hinsichtlich der Aktenführung wird eine einheitliche Akte unter Einbeziehung aller relevanten Unterlagen von allen Hochschulen als notwendig erachtet. Die Erstellung eines Leitfadens zur Aktenführung wird hingegen von einigen Hochschulen für nicht erforderlich gehalten, da insoweit die bisherige Praxis ausreichend sei.

Im Hinblick auf die Kalkulation der Personalkosten bei wirtschaftlichen Drittmittelprojekten hat sich die überwiegende Zahl der Hochschulen der Empfehlung des LRH angeschlossen, die Projektleitungskosten grundsätzlich in die Projektkalkulation einzubeziehen. Ebenso hat die Mehrzahl der Hochschulen die Meinung des LRH im Hinblick auf die Berücksichtigung der Personalnebenkosten grundsätzlich geteilt.

Hinsichtlich der Versorgungszuschläge für künftige Pensionsleistungen bei Beamtinnen und Beamten wurde jedoch im Rahmen der Stellungnahmen mehrfach auf eine Problematik hingewiesen, die sich aus Sicht der Hochschulen bei deren Vereinnahmung ergibt: Würden Versorgungszuschläge in die Kalkulation einbezogen, stünden den insoweit erzielten Einnahmen einer Hochschule keine entsprechenden Aufwendungen gegenüber, da die zukünftigen Versorgungsleistungen vom Land zu zahlen und die Versorgungszuschläge von der Hochschule nicht an das Land abzuführen seien. Somit läge ein (verdeckter) Gewinn vor, der zu versteuern sei. Diese Auffassung ist nach Angaben einer Hochschule mit dem zuständigen Finanzamt für Groß- und Konzernbetriebsprüfung abgestimmt worden. Letztlich werde ein Konflikt zwischen Beihilfe- und Steuerrecht gesehen.

Zu der Einbeziehung der Aufwendungen für Beihilfeleistungen haben sich die Hochschulen weit überwiegend nicht näher geäußert. Lediglich eine Hochschule hat in ihrer Stellungnahme explizit darauf hingewiesen, dass die Pauschale für die Beihilfeleistungen (auf der Basis eines vom Finanzministerium festgestellten Durchschnittsbetrags) bei ihrer Kalkulation Berücksichtigung finde, da ihr insoweit tatsächliche Aufwendungen durch Beihilfeleistungen entstünden.

Verschiedene Hochschulen erachten es vor diesem Hintergrund als wünschenswert, wenn zu der Frage der Einbeziehung von Beihilfe- und Versorgungsleistungen eine landesweit einheitliche Regelung geschaffen werden könnte. Dabei sollten die steuerlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen bei der Projektkalkulation für die Hochschulen berücksichtigt werden.

9.6 Bewertung

Der LRH ist aufgrund seiner Prüfungsergebnisse und der Stellungnahmen der Hochschulen zu dem Schluss gekommen, dass verschiedene Aspekte der verhaltenmäßigen Behandlung von Drittmitteln einheitlich durch das MIWF geregelt werden sollten. Er hat daher mit Entscheidung vom 25.05.2016 folgende Empfehlungen an das MIWF herangetragen:

Bei den statistischen Meldungen von Drittmitteln sollten weitergeleitete Drittmittel einheitlich behandelt werden. Insoweit ist auf den Qualitätsbericht 2014 des Statistischen Bundesamts „Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung“ zu verweisen. Dort wird ausdrücklich ausgeführt, dass „... die Mittel nicht der weiterleitenden Einrichtung zugerechnet (werden), sondern im Gesamtergebnis dort nachgewiesen (werden), wo die Forschungsleistung erbracht wird ...“. Eine zusätzliche Berücksich-

tigung bei den koordinierenden Hochschulen würde insoweit zu einer statistischen Doppelung der Drittmittel und damit zu einer Verfälschung sowohl der Einzel- als auch der Gesamtstatistik führen. Nach Auffassung des LRH sollte das MIWF gegenüber den Hochschulen auf eine einheitliche Handhabung in diesem Sinne hinwirken.

Darüber hinaus hält es der LRH im Hinblick auf die unterschiedliche Handhabung gleicher Drittmittelsachverhalte in unterschiedlichen Statistiken für erforderlich, diese mit dem Ziel einer Anpassung aufzuarbeiten und zu überprüfen. Ggf. bietet sich auch hier ein allgemeiner Hinweis des MIWF an die Hochschulen zur Handhabung der Daten als Möglichkeit einer Vereinheitlichung des Datenmaterials an.

Hinsichtlich der Einbeziehung des Versorgungszuschlags in die Kalkulation von wirtschaftlichen Drittmittelprojekten ist zunächst festzuhalten, dass das Hochschulgesetz keine Regelung enthält, nach der die Hochschulen verpflichtet wären, Einnahmen, die dem Ausgleich von künftigen Versorgungsleistungen dienen, an das Land – welches die spätere Versorgung übernimmt – abzuführen. Insoweit ist die Bewertung der Rechtslage durch die Hochschulen zutreffend.

Der LRH hatte aber bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf des Hochschulzukunftsgesetzes im Hinblick auf § 71 Hochschulgesetz darauf hingewiesen, dass die dort (unverändert) vorgesehene Regelung über den Verbleib von Drittmitteln bei den Hochschulen auch für das Entgelt gelte, das die Hochschulen bei wirtschaftlichen Projekten als Teil der Personalkosten für anteilige Beihilfe- und Versorgungsleistungen erheben müssten. Soweit die entsprechenden Aufwendungen den Hochschulen aber nach § 83 Hochschulgesetz vom Land erstattet würden, erschiene es – so der LRH seinerzeit – durchaus sachgerecht, die insoweit erzielten Einnahmen der Hochschulen im Rahmen des § 83 Hochschulgesetz anspruchsmindernd in Ansatz zu bringen. Diese Anregung ist jedoch nicht in das Gesetz übernommen worden.

Vor dem Hintergrund der oben wiedergegebenen Prüfungsfeststellungen hat der LRH das MIWF nochmals darauf hingewiesen, dass die Abführungspflicht der Hochschulen verbindlich geregelt werden sollte. Damit würde im Hinblick auf die Versorgungszuschläge ein – berücksichtigungsfähiger – Aufwand der Hochschulen begründet. Ein verdeckter Gewinn könnte nicht mehr entstehen und eine – sowohl buchhalterisch als auch steuerrechtlich – korrekte Verbuchung wäre gewährleistet.

Hinsichtlich der Einbeziehung eines Pauschalbetrags für Beihilfeleistungen ist zu beachten, dass Beihilfen von den Hochschulen selbst an ihre Beamtinnen und Beamten gewährt werden. Die entsprechenden Aufwendungen werden den Hochschulen zwar nach § 83 Abs. 2 Hochschulgesetz vom Land erstattet; insoweit könnten die anteiligen Einnahmen für Beihilfeleistungen aus den wirtschaftlichen Projekten aber den tatsächlichen Ausgaben der Hochschulen für die Beihilfen ihrer Beamten gegengerechnet werden, so dass lediglich die verringerten Aufwendungen gegenüber dem MIWF geltend zu machen wären. Auf diese Weise würden die entsprechenden Einnahmen dem Land zugutekommen und läge auf Seiten der Hochschulen kein steuerpflichtiger verdeckter Gewinn vor.

Der LRH hat das MIWF um Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

10 Prüfung eines Technologiezentrums im Bereich der Nano-Energie



Der Landesrechnungshof hat Zuwendungen zur Finanzierung einer interdisziplinären Technologieplattform als Basis für wirtschaftsorientierte Arbeiten im Bereich der Nano-Energie und die Nutzung des entsprechenden, anderweitig geförderten Forschungsbaus geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die Ziele in Bezug auf den Ausbau von Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie angestrebte Ausgründungen nicht zufriedenstellend erreicht wurden. Zu einer Zusammenarbeit von Wissenschaft und der Wirtschaft in nennenswertem Umfang kam es nicht. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die hierzu gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und die hieraus abgeleiteten Erkenntnisse bei vergleichbaren künftigen Fördermaßnahmen zu berücksichtigen.

Die Überprüfung der Förderhöhe für Investitionsgüter, deren Nutzungsdauer über die Zweckbindungsdauer hinausreichte, wurde von der Bewilligungsbehörde erst im Nachhinein als notwendig angesehen und bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises hinausgeschoben. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bereits im Bewilligungsverfahren zu regeln ist, wie bezüglich dieser Investitionsgüter verfahren wird.

Ein Teil des Forschungsbaus war zur temporären Aufnahme von Kooperationspartnern bestimmt, solange diese gemeinsam an einem aktuellen Projekt in den dortigen Laboren arbeiteten. Seit Ende Juli 2013 waren im Forschungsbau allerdings zusätzlich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines An-Instituts einer beteiligten Hochschule untergebracht, weil dessen Gebäude in dieser Zeit kernsaniert wurde. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die im Zusammenhang mit dieser teilweisen Fremdnutzung auftretenden Fragen zu klären und zu der Frage der Nutzung des Forschungsbaus insgesamt Stellung zu nehmen.

10.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) förderte die Nutzbarmachung von Grundlagenkenntnissen im Bereich der Nano-Energie für wirtschaftliche Anwendungen. Hierzu wurde ein dreiphasiges Vorgehen entwickelt:

1. Aufbau einer anwendungsorientierten Technologieplattform als Basis für wirtschaftsorientierte Arbeiten unter Begleitung der Industrie,
2. räumliche Konzentration in einem neuen Forschungsgebäude und
3. (aufbauend auf 1.) Durchführen von Vorhaben mit Beteiligung der Wirtschaft.

Mit dem vorliegend untersuchten, im Rahmen des NRW Ziel 2-Programms (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE) 2007 - 2013 geförderten Projekt sollte in der Zeit von Juli 2009 bis Juni 2013 eine interdisziplinäre Technologieplattform im Bereich der Nano-Energie als Basis für wirtschaftsorientierte Arbeiten unter Begleitung der Industrie aufgebaut werden (Phase 1). An dem Projekt waren neben

der projektführenden eine weitere Hochschule und drei Forschungseinrichtungen beteiligt. Die zunächst vorgesehene Beteiligung einer Industriepartnerin erfolgte nicht, weil Zweifel an deren Zuverlässigkeit nicht ausgeräumt werden konnten.

Im Zentrum des Vorhabens stand die Erzeugung von hochspezifischen Nanomaterialien. Hierauf aufbauend sollten Materialien für definierte Anwendungsfelder entwickelt werden. Ein weiteres wesentliches Ziel war der Aufbau einer Kommunikationsstruktur, um Kooperationen mit anderen Forschungseinrichtungen und Unternehmen in ganz NRW einzuleiten. Das zu erwartende Innovationspotenzial sowohl der Technologieplattform als auch des Anwendungsprojekts sollte zudem eine signifikante Zahl an Ausgründungen zur Folge haben. Hierfür sollte die projektführende Hochschule, die 71 v. H. der Förderung erhielt, schon in der Phase 1 den Wissenstransfer in die Wirtschaft initiieren und Ausgründungen unterstützen.

Zeitlich parallel zum Kooperationsprojekt wurde ein Forschungsbau mit Laboren und Büroräumen errichtet (Phase 2). Dieser wurde im Februar 2013 eingeweiht. In dem Gebäude wurde ein Gerätezentrum der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingerichtet. Die Beschaffung der Erstausrüstung des Forschungsbaus war mit Ablauf des Jahres 2014 abgeschlossen. Nach Angaben der Hochschule bietet der Forschungsbau Raum für bis zu 120 Forscherinnen und Forscher aus verschiedenen Fachbereichen bzw. kooperierenden Einrichtungen.

Die Rahmenbedingungen für Vorhaben mit Beteiligung der Wirtschaft (Phase 3) als Kooperationsprojekte im Forschungsbau waren damit ab dem Jahr 2015 vollständig gegeben.

10.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren die Förderung des Kooperationsprojekts zum Aufbau einer interdisziplinären Technologieplattform als Basis für wirtschaftsorientierte Arbeiten sowie die Nutzung des Forschungsbaus. Für das geprüfte Kooperationsprojekt wurden Zuwendungen an alle Projektpartner i. H. v. rd. 11,1 Mio. € bewilligt. Die Förderquote betrug bei allen Zuwendungsempfängerinnen 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Finanzierung der Errichtung des Forschungsbaus hat der Landesrechnungshof (LRH) nicht geprüft.

10.3 Wesentliche Feststellungen

10.3.1 Zielerreichung im Bereich Wissenstransfer und Ausgründungen

Für den Wissenstransfer in die Wirtschaft und zur Unterstützung von Ausgründungen waren insgesamt 803.700 € an Fördermitteln bewilligt worden. Um die Wirtschaft für die Nanotechnologieplattform zu interessieren, wurden in den Jahren 2011 bis 2013 insgesamt sechs zweitägige Informationsveranstaltungen mit einem praktischen Teil angeboten. Diese Veranstaltungen waren für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kostenlos. Bis auf einen Fall, in dem ein Unternehmen nachfolgend Messungen durch ein Forschungsteam durchführen ließ, ergaben sich hieraus keine Kooperationen oder Auftragsforschungen. Im Jahr 2012 war zusätzlich für neun Monate ein Kooperationsmanager tätig, der ein weiteres Konzept entwickelte und begleitete,

das Unternehmen ansprechen sollte. In dessen Umsetzung entwickelten die am Verbundprojekt beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Verwertbarkeit drei selbstgewählte Themen bis zur Präsentationsreife. Zu einer Präsentation kam es mangels Interesse der Wirtschaft an den ausgewählten Themen jedoch nicht. Nach den bisherigen Erkenntnissen haben die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Kooperationsprojekts ihr Handeln vorrangig an wissenschaftlichen Publikationen und wissenschaftlicher Ausbildung und Forschung ausgerichtet. Das Teilziel des Projekts, Kooperationen mit der Wirtschaft in NRW einzuleiten, wurde nicht erreicht.

Im Bereich Gründercoaching wurde eine 5,5-tägige Fortbildung für geplante 12 bis 15 Teilnehmende initiiert. Tatsächlich wurde die Fortbildung für acht Teilnehmende aus NRW und zwei Teilnehmende aus anderen Bundesländern durchgeführt. Die Ausgaben für das Gründercoaching betrugen 84.400 €. Vor dem Hintergrund, dass nur acht Anmeldungen dafür aus NRW eingegangen waren, davon drei von einem Projektpartner des geprüften Kooperationsprojekts, wäre zu prüfen gewesen, ob die Veranstaltung in dem beabsichtigten Rahmen wirtschaftlich durchgeführt werden konnte. Dies ist nicht geschehen. Weitere Maßnahmen im Bereich Gründercoaching führte die Hochschule im Rahmen dieses Kooperationsprojekts nicht durch. Ausgründungen waren im Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen nicht erfolgt. In Bezug auf das Ziel, Ausgründungen in signifikanter Zahl aus dem Kooperationsprojekt zu fördern, war die Maßnahme nicht erfolgreich.

10.3.2 Langlebige Wirtschaftsgüter

Ausgaben i. H. v. insgesamt ca. 3,4 Mio. € für die Anschaffung langlebiger Wirtschaftsgüter wurden in vollem Umfang bei der Förderung berücksichtigt. Eine Prüfung, ob die Ausgaben nur partiell zuwendungsfähig waren, da die Wirtschaftsgüter nicht während ihrer gesamten Lebensdauer für das Vorhaben genutzt wurden, wurde im Bewilligungsverfahren nicht vorgenommen. Die Zuwendungsbescheide enthielten eine Zweckbindungsfrist von fünf Jahren nach Projektabschluss (i. d. R. bei Vorlage des Verwendungsnachweises), nach deren Ablauf die Zuwendungsempfängerinnen über die Gegenstände ausdrücklich frei verfügen konnten. Im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise beabsichtigte die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob die gewöhnliche Nutzungsdauer der Investitionsgüter über die Zweckbindungsdauer hinausreichen würde, mit der Folge, dass die Förderung nachträglich auf den Wertverzehr während der Projektdauer zu beschränken sein könnte.

10.3.3 Nutzung des Forschungsbaus

Im Forschungsbau sollten Arbeiten kooperierender Teams durchgeführt werden. Daher waren dort neben der Geschäftsstelle der zuständigen wissenschaftlichen Einrichtung der Hochschule nur einige Forschergruppen fest verankert. Die weiteren Arbeitsräume sollten der temporären Aufnahme von Kooperationspartnern dienen, die gemeinsam an einem aktuellen Projekt im Bereich Nano-Energie in den angrenzenden Laboren arbeiteten. Einzelheiten legte eine Nutzungsregelung fest.

Im Forschungsbau waren seit Ende Juli 2013 zusätzlich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines An-Instituts einer am Projekt beteiligten Hochschule untergebracht.

Grund war die Kernsanierung des bisher von diesem An-Institut genutzten Gebäudes. Soweit diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des An-Instituts nicht als Kooperationspartner in aktuelle Projekte im Bereich Nano-Energie in den angrenzenden Laboren eingebunden waren, wurde der Forschungsbau damit partiell als Ausweichquartier genutzt. Dies schränkte die Nutzungsmöglichkeiten des Forschungsbaus in Bezug auf die originären Forschungsaufgaben ein.

10.4 Wesentliche Empfehlungen an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 18.08.2015 insbesondere folgende Empfehlungen an das MIWF herangetragen.

10.4.1 Zielerreichung im Bereich Wissenstransfer und Ausgründungen

Der LRH erkennt an, dass die Bereitschaft von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Kooperationen mit der Wirtschaft aufzubauen und Ausgründungen vorzunehmen, vom Ministerium nur begrenzt steuerbar ist. Er hält es aber für erforderlich, die hierzu gewonnenen Erfahrungen – auch bei entsprechenden Förderprojekten – auszuwerten und die hieraus abgeleiteten Erkenntnisse bei vergleichbaren künftigen Fördermaßnahmen zu berücksichtigen.

10.4.2 Langlebige Wirtschaftsgüter

Die Frage, wie die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben für langlebige Wirtschaftsgüter in den Zuwendungsbescheiden zu regeln ist, ist über den konkreten Fall hinaus auch künftig von Bedeutung: Die einschlägige europarechtliche Regelung, der „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“ (Amtsblatt der Europäischen Union 2014/C 198/01), schreibt für die Förderperiode 2014 - 2020 vor, dass die Ausgaben für langlebige Wirtschaftsgüter ggf. nur in Höhe der Abschreibungskosten gefördert werden können. Die Frage, wann zu klären ist, in welchem Umfang die Ausgaben für langlebige Wirtschaftsgüter zuwendungsfähig sind, bleibt damit weiter relevant. Der LRH ist der Auffassung, dass dies aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bereits im Bewilligungsverfahren zu regeln ist.

10.4.3 Nutzung des Forschungsbaus

Der LRH verkennt nicht, dass eine vollständige bestimmungsgemäße Nutzung eines Forschungsbaus eine gewisse Vorlaufzeit erfordert. Der LRH hat das MIWF gebeten, die im Zusammenhang mit der teilweisen Fremdnutzung des Forschungsbaus durch das An-Institut auftretenden Fragen, etwa die Frage eines Nutzungsentgelts, in eigener Zuständigkeit zu klären und zu der Frage der Nutzung des Forschungsbaus insgesamt Stellung zu nehmen.

10.5 Stellungnahmen des Ministeriums

Das MIWF hat in seinen Stellungnahmen vom 27.10.2015 und 10.03.2016 eingeräumt, dass die Zielerreichung hinsichtlich der Einbindung der Wirtschaft und der Ausgründungen hinter den Erwartungen deutlich zurückgeblieben sei. Nach seiner Auffassung habe die für die Schwierigkeiten als ursächlich benannte fehlende Bereitschaft von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Kooperationen mit der Wirtschaft aufzubauen und Ausgründungen vorzunehmen, strukturelle Ursachen. Hier werde eine grundlegende Umsetzungsschwäche Europas im Technologiebereich sichtbar. Das vorliegende Projekt biete nun die Gelegenheit, die Ursachen und Zusammenhänge zu analysieren und daraus konkrete Handlungsempfehlungen für künftige Vorhaben abzuleiten. Das MIWF beabsichtige, eine auf diese Problematik fokussierte Evaluierung in Auftrag zu geben. Ergebnisse würden Mitte 2016 erwartet.

Dem Hinweis des LRH, dass ein rechtssicherer Zuwendungsbescheid die Frage der Förderfähigkeit der Wirtschaftsgüter zweifelsfrei festlegen sollte, stimmte das Ministerium zu. Entsprechend sei auch die Problematik der langlebigen Wirtschaftsgüter in der aktuellen Förderphase 2014 - 2020 explizit geregelt und in den entsprechenden Richtlinien (FEI-Richtlinie¹⁷², KIM.NRW-EFRE¹⁷³ und Gesundheitswirtschaft-Richtlinie¹⁷⁴) berücksichtigt. Das Ministerium sicherte überdies in Absprache mit der EFRE-Verwaltungsbehörde zu, dass in künftigen Fällen die Nutzung bzw. Teilnutzung von langlebigen Wirtschaftsgütern in Förderprojekten von Hochschulen und Forschungseinrichtungen auch bei denjenigen Förderverfahren im Bewilligungsbescheid geregelt wird, in denen die oben genannten Förderrichtlinien nicht angewendet werden.

Die Arbeiten der im Forschungsbau untergebrachten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des An-Instituts seien für die Zielerreichung des Forschungsbaus entweder erforderlich oder zumindest sehr hilfreich. Die Mitarbeit der Beschäftigten des An-Instituts entspreche dem Forschungsbau-Antrag und der Bewilligung; es existiere kein Widerspruch zwischen der thematischen Ausrichtung des Forschungsbaus und den Arbeiten der Beschäftigten des An-Instituts.

10.6 Bewertung

Der LRH begrüßt die Entscheidung des Ministeriums, die Ursachen und Zusammenhänge im Hinblick auf unzureichende Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und in Bezug auf fehlende Ausgründungen analysieren zu wollen, um daraus konkrete Handlungsempfehlungen für künftige Vorhaben ableiten zu können. Dies gilt ebenso für die Absicht des Ministeriums, eine entsprechende Evaluation in Auftrag zu geben.

Der LRH hält die Regelungen in den neuen Förderrichtlinien für ausreichend geeignet, um sicherzustellen, dass die Frage nach der Zuwendungshöhe für Investitionsausgaben bereits in der Zuwendungsentscheidung geklärt wird. Allerdings wird die

172 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Einzel-, Gemeinschafts- und Verbundvorhaben im Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbereich.

173 Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Kreativität, Innovation und Medienkultur im Rahmen des Operationellen Programms des Landes Nordrhein-Westfalen 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

174 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen in der Gesundheitswirtschaft.

künftige Förderung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Bereich Forschungsförderung nicht nach der FEI-Richtlinie, sondern nur nach der Landeshaushaltsordnung und ggf. auch der EFRE-Rahmenrichtlinie erfolgen. Der LRH begrüßt daher, dass das MIWF in Absprache mit der EFRE-Verwaltungsbehörde zugesichert hat, die Problematik der eventuellen Teilförderung von Investitionsgütern in Förderverfahren der Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die außerhalb dieser Förderrichtlinien gefördert werden, ebenfalls künftig schon im Bewilligungsbescheid zu regeln.

In Bezug auf die Nutzung der Forschungseinrichtung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des An-Instituts werden die Bedenken des LRH durch die Ausführungen des MIWF nicht entkräftet. Nach dem Förderantrag zur Errichtung des Forschungsbaus sollen externe Partner die Infrastruktur des Forschungsbaus ausschließlich für die Dauer von Kooperationsprojekten innerhalb des Forschungsprogramms nutzen können. Von einer Nutzung der Forschungseinrichtung im Rahmen solcher Kooperationsprojekte kann nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des An-Instituts ausgegangen werden, zumal diese z. T. in einem anderen wissenschaftlichen Bereich tätig sind. Nach den Recherchen des LRH dauerte die zunächst bis 2015 vorgesehene Fremdbelegung im April 2016 weiter an.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

11 Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe der Studierendenwerke



Der Landesrechnungshof hat bei sieben Studierendenwerken die Kosten- und Erlössituation der Verpflegungsbetriebe sowie die Preisgestaltung in den Mensen untersucht.

Der Kostendeckungsgrad über alle Standorte betrug im Wirtschaftsjahr 2013 rund 59 vom Hundert. Der nicht durch Verkaufserlöse gedeckte Kostenanteil wurde durch den Landeszuschuss für den laufenden Betrieb sowie durch Sozialbeiträge der Studierenden ausgeglichen. In Wahrnehmung ihres Sozialauftrags haben die Studierendenwerke die Mensapreise für Studierende nicht auskömmlich kalkuliert. Aber auch die für Nichtstudierende geltenden Preise waren nicht kostendeckend.

Der Landesrechnungshof hält eine nachhaltige Minimierung der Defizite in den Verpflegungseinrichtungen für unumgänglich. Er hat empfohlen, auf die Kostendeckungsgrade ein besonderes Augenmerk zu richten. Dabei sollte unter anderem der Betrieb von defizitären Einrichtungen ohne Bezug zu dem bestehenden Sozialauftrag kritisch hinterfragt werden.

11.1 Ausgangslage

Die zwölf nordrhein-westfälischen Studierendenwerke (StW) erbringen für die Studierenden Dienstleistungen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, die sachlich und preislich auf deren besondere Bedürfnisse zugeschnitten sind (Sozialauftrag). Dazu gehört u. a. die Errichtung, Bereitstellung und Unterhaltung von wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen.¹⁷⁵ Hierzu zählen auch Mensen und Cafeterien. Den Bediensteten der StW und der Hochschulen soll, anderen Personen kann die Benutzung dieser Einrichtungen gegen Entgelt gestattet werden. Das Nähere hierzu ist in der Satzung des jeweiligen StW festzulegen. Soweit Bedienstete der Hochschulen die Mensen der StW zur Einnahme der Mittagsmahlzeit nutzen, ist dies vertraglich zwischen StW und Hochschule zu regeln.¹⁷⁶ Den StW stehen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einnahmen aus Wirtschaftsbetrieben, Wohnheimen und sonstigen Dienstleistungen, staatliche Zuschüsse, Sozialbeiträge der Studierenden sowie Zuwendungen Dritter zur Verfügung.¹⁷⁷ Die Zuschüsse für den laufenden Betrieb der StW werden als Festbeträge gewährt.¹⁷⁸

Die Finanzierungsquellen der StW im Jahr 2013 stellten sich wie folgt dar:

¹⁷⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz über die Studierendenwerke im Land Nordrhein-Westfalen (StWG) vom 16.09.2014 (GV.NRW S. 547).

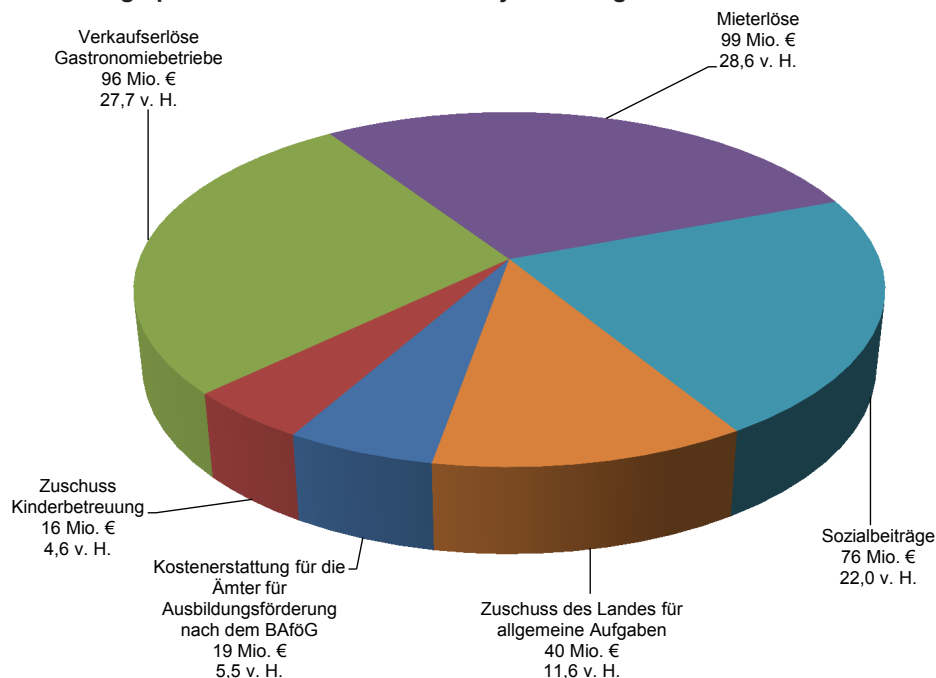
¹⁷⁶ § 2 Abs. 5 StWG.

¹⁷⁷ § 12 Abs. 1 StWG.

¹⁷⁸ § 12 Abs. 2 Satz 2 StWG.

Abbildung 1

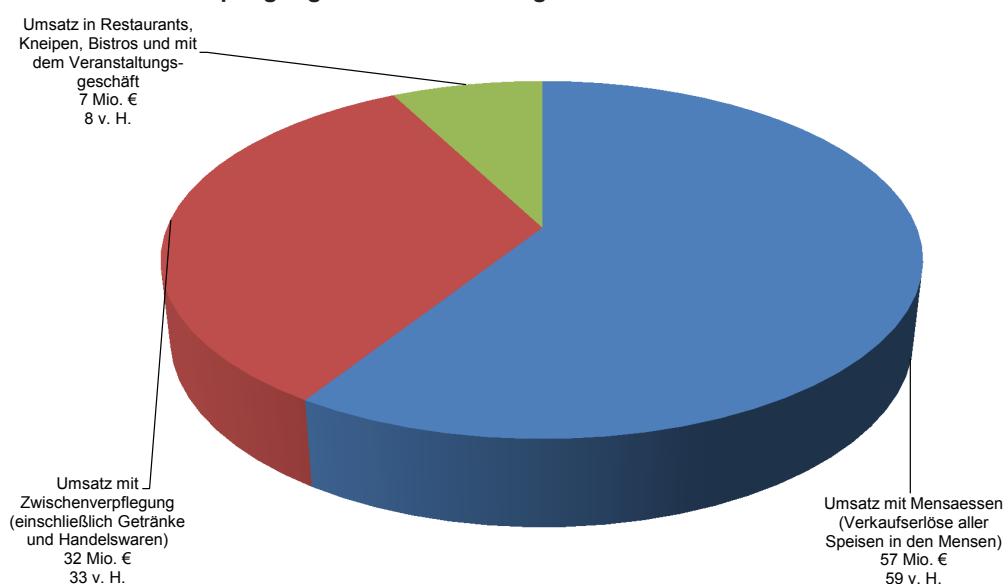
Finanzierungsquellen der StW im Wirtschaftsjahr 2013 gesamt¹⁷⁹



Die Verkaufserlöse im Gastronomiebereich von rd. 96 Mio. € verteilen sich auf folgende Betriebsarten:

Abbildung 2

Umsätze 2013 Verpflegungsbetriebe der StW gesamt¹⁸⁰



Der Landesrechnungshof (LRH) hat die betrieblichen Ergebnisse der Verpflegungsbereiche bei sieben StW analysiert. Zudem ist er der Frage nachgegangen, wie die Preise kalkuliert wurden und welche Konditionen für die Nichtstudierenden galten.

179 Arbeitsgemeinschaft der StW NRW, Leistungsbilanz 2013, S. 10 (Anmerkung: die Nachkommastellen wurden auf eine Stelle gerundet).

180 Diagramm auf der Grundlage der Zahlen der Arbeitsgemeinschaft der StW NRW, Leistungsbilanz 2013, S. 19 (gerundete Werte).

Der LRH teilte dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) die Ergebnisse seiner Prüfung mit Entscheidung vom 07.09.2015 mit.

11.2 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

11.2.1 Wirtschaftliche Ergebnisse

Der LRH hat für das Wirtschaftsjahr 2013 bei den sieben geprüften StW die Ergebnisse aller Kostenstellen ausgewertet, die mit der Produktion und dem Verkauf von Speisen und Getränken im Zusammenhang standen. Dabei ermittelte er eine Kostendeckung der Verpflegungsbetriebe von 58,8 v. H. Die Personalaufwendungen bildeten mit knapp der Hälfte aller Aufwendungen den größten Kostenblock. Die Personalaufwandsquote (Quotient aus Personalaufwand und Erlösen) betrug im Durchschnitt 83,3 v. H. mit einer Spannweite von 69,2 v. H. bis 94,3 v. H.

Defizitär waren insbesondere die zwei wichtigsten Betriebsarten Mensen und Mensen-Cafeterien. Bei den Cafeterien, einem weiteren Schwerpunkt, stellte sich die Situation sehr unterschiedlich mit einer Spannweite der Kostendeckungsgrade von 28,3 v. H. bis 133,7 v. H. dar. Durchweg zu negativen Ergebnissen führte die Bewirtschaftung von Bistros/Kneipen, Bedienrestaurants sowie von Betriebskantinen Dritter. Lediglich beim Betrieb von Kaffeebars und Automaten, bei der Schulverpflegung und beim Catering waren die Kostendeckungsgrade überwiegend positiv. Besonders defizitär waren die von zwei StW betriebenen Bedienrestaurants, die nur 22 v. H. bzw. 30,5 v. H. ihrer Kosten decken konnten und kaum von Studierenden aufgesucht wurden.

Der LRH hat den StW empfohlen, auf die Kostendeckungsgrade – sowohl der einzelnen Betriebe wie auch der Verpflegungseinrichtungen insgesamt – ein besonderes Augenmerk zu richten. Da für alle Betriebsarten galt, dass geringe Kostendeckungsgrade durchweg mit hohen Personalaufwandsquoten einhergingen, sollte insbesondere die Personalaufwandsquote im Fokus der Überlegungen stehen. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Voraussetzungen einzelner Betriebe sollte kritisch hinterfragt werden, ob der Sozialauftrag nicht bereits durch entsprechende Leistungen an anderen nahegelegenen Standorten erfüllt wird.

Aus Sicht des LRH ergeben sich erhebliche Bedenken, wenn negative Kostenstellenergebnisse in der Hauptsache dadurch entstehen, dass nicht kostendeckende Leistungen für Nichtstudierende erbracht werden. Besonders auffällig ist dies beim Betrieb der Bedienrestaurants. Der LRH hat angeregt, diese Betriebe kritisch zu hinterfragen und eine Schließung in Betracht zu ziehen.

11.2.2 Preisgestaltung

Allen geprüften StW gemeinsam war, dass die Essenspreise nicht auskömmlich kalkuliert waren.

Die Verkaufspreise für Speisen wiesen betriebswirtschaftlich kalkulierte Komponenten auf, letztlich erfolgte die Festlegung der Preise aber durch die Verwaltungsräte

vor dem Hintergrund einer sozialverträglichen Ausrichtung. Bei allen untersuchten StW lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die letzten Preiserhöhungen für Studierendenessen bereits einige Jahre zurück.

Die Preise in den Mensen waren nach Nutzergruppen gestaffelt. Grundsätzlich wurden von Nichtstudierenden (Bedienstete der StW und der Hochschulen einerseits sowie Gäste andererseits) höhere Verkaufspreise erhoben als von Studierenden. Dennoch konnten die geprüften StW auch mit dem Verkauf von warmen Speisen an Bedienstete und Gäste keine Kostendeckung erzielen. Zwei StW gewährten ihren Bediensteten die Mahlzeiten zu Studierendenpreisen.

Die veröffentlichten Verkaufspreise aller zwölf StW ließen erkennen, dass die Zuschläge für Gästeessen standortbezogen ganz erheblich differierten. Ausgehend von den Preisen für das günstigste Mehrkomponentenessen für Studierende betragen die Zuschläge zwischen 26 v. H. und 150 v. H.

Da die Verpflegung von Nichtstudierenden in den Mensen über den Sozialauftrag hinausgeht, hat der LRH es als kritisch angesehen, wenn einzelne StW Nichtstudierenden dieselben subventionierten Konditionen einräumten wie den Studierenden. Der LRH hat angeregt, die Preisgestaltung zu überdenken und dabei insbesondere die stark divergierenden Preisaufschläge für Nichtstudierende in den Blick zu nehmen.

11.2.3 Ausgleich des Defizits in den Verpflegungsbetrieben

Der LRH hat bei den untersuchten StW ermittelt, dass zum Ausgleich des Defizits der Verpflegungsbetriebe rechnerisch der gesamte auf das jeweilige StW entfallende Landeszuschuss für den laufenden Betrieb sowie zusätzlich ein Teil der Sozialbeiträge erforderlich war (durchschnittlich rund 34,4 v. H. mit einer Spannweite von 20,8 v. H. bis zu 55,7 v. H.).

Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Entwicklung des Festbetragszuschusses und der Sozialbeiträge über einen Zeitraum von zehn Jahren (2004 bis 2013) für alle StW nachvollzogen. Im Gegensatz zum Gesamtvolumen des Zuschusses, das sich über die letzten zehn Jahre im Ergebnis nicht wesentlich verändert hatte¹⁸¹, waren im gleichen Zeitraum die Einnahmen aus den Sozialbeiträgen stetig angestiegen. Binnen des o. g. Zehn-Jahres-Zeitraums hatten die StW ihre diesbezüglichen Erträge von rd. 36,56 Mio. € im Wirtschaftsjahr 2004 auf rd. 76 Mio. € im Wirtschaftsjahr 2013 mehr als verdoppeln können. Ursächlich hierfür waren gestiegene Studierendenzahlen und höhere Beitragssätze. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass aufgrund vorliegender Prognosen der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK)¹⁸² die Studierendenzahlen bis zum Jahr 2025 zurückgehen würden. Bei Eintreffen dieser Prognose würden auch die entsprechenden Einnahmen aus Sozialbeiträgen abnehmen.

Im Weiteren hat er die Gewinn- und Verlustrechnungen ausgewertet. Dabei fiel auf, dass sich die Jahresüberschüsse aller zwölf StW in den vergangenen Jahren kontinuierlich und insbesondere ab dem Jahr 2009 erheblich auf insgesamt rd. 14,9 Mio. €

181 Im Jahr 2004 betrug das Haushaltsvolumen für den Festbetragszuschuss 40,66 Mio. €. Nach einer Absenkung auf 32,49 Mio. € in den Jahren 2007 bis 2009 war es im Jahr 2012 wieder auf 39,50 Mio. € angewachsen.

182 Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014-2025 der KMK vom 08.05.2014, S. 1.

im Jahr 2013 gesteigert hatten. Dieser Zuwachs ist im Wesentlichen auf Änderungen des Bilanzrechts zurückzuführen, die es den StW ermöglichten, Altrückstellungen, die nach der neu geltenden Rechtslage nicht mehr gebildet werden durften, aufzulösen und als „sonstigen betrieblichen Ertrag“ auszuweisen.¹⁸³

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass Jahresüberschüsse bei weiterhin defizitären Verpflegungsbetrieben, zurückgehenden Studierendenzahlen und dem Wegfall der Möglichkeit zur Auflösung von Altrückstellungen künftig geringer ausfallen oder sogar ausbleiben werden. Er hat daher empfohlen, vorrangig eine Verbesserung der Kostendeckung in den Verpflegungsbetrieben anzustreben und die bisherigen Strategien zu überdenken, um die finanzielle Unabhängigkeit der StW zu erhöhen. Denn die Handlungsspielräume der StW reduzieren sich, wenn ein erheblicher Anteil der Sozialbeiträge zur Quersubventionierung des Verpflegungsbereichs aufgewendet werden muss.

Dem MIWF hat der LRH empfohlen, sich aktiv in einen Diskussionsprozess mit den StW einzubringen mit dem Ziel, den Festbetragszuschuss des Landes nicht anheben zu müssen.

11.2.4 Vertragliche Regelungen mit den Hochschulen

Nach § 2 Abs. 5 Satz 4 StWVG ist die Benutzung der Mensen durch Hochschulpersonal zwischen den StW und Hochschulen (unter Beteiligung ihrer Personalvertretungen) vertraglich zu regeln. Nach den Feststellungen des LRH lagen solche Vereinbarungen entweder gar nicht vor oder waren bereits so überaltert, dass sie ihre Bedeutung verloren hatten. Er hat in entsprechenden vertraglichen Regelungen eine Grundlage für eine effektive Kooperation zwischen StW und Hochschulen gesehen und daher deren Abschluss empfohlen.

11.3 Stellungnahmen

Der LRH hat das MIWF um Bekanntgabe der Prüfungsmitteilungen an die StW und um eingehende Stellungnahme gebeten. Mit Schreiben vom 09.12.2015 hat das MIWF eine Stellungnahme der StW übersandt und sich dieser im Wesentlichen angeschlossen.

11.3.1 Stellungnahme der Studierendenwerke

11.3.1.1 Wirtschaftliche Ergebnisse

Die StW haben in ihrer Stellungnahme ausgeführt, sie hielten einen Vergleich der Gastronomiebetriebe lediglich auf Grundlage von Zahlen für ungeeignet, um pauschalierte Rückschlüsse zu ziehen. Hierfür seien die einzelnen Einrichtungen viel zu unterschiedlich. Dies ergäben auch interne Vergleiche verschiedener Arbeitsgruppen und Benchmarking-Verfahren mit anderen StW.

¹⁸³ Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Modernisierung des Bilanzrechts vom 25.05.2009, BGBl. I S. 1103.

Im Wesentlichen fielen Personalaufwendungen an, bei denen auch aufgrund der Rahmenbedingungen aus Sicht der StW kaum Einsparpotenzial bestehe. Höhere Kostendeckungsgrade seien daher nur über Preisanpassungen zu erreichen.

Die Bedienrestaurants wolle man nicht aufgeben, zumal es davon nur sehr wenige gebe. Diese verfügten über Möglichkeiten, im Rahmen der qualifizierten Ausbildung für Köchinnen und Köche notwendige Fertigkeiten zu vermitteln. Daneben sähen es die Hochschulleitungen gerne, wenn es Bedienrestaurants vor Ort gebe. Im Übrigen seien die Defizite im Verhältnis zu den Gesamtdefiziten der jeweiligen Einrichtung nicht so signifikant.

Dennoch weise der LRH zu Recht auch auf andere Bereiche hin, die in der Tat einer regelmäßigen Überprüfung bedürften und in denen man Deckungsbeiträge erzielen sollte.

11.3.1.2 Preisgestaltung

Zur Problematik der Preisgestaltung habe ein externes Gutachten ergeben, dass bei vollkostendeckenden Preisen für Nichtstudierende die Gefahr des Nachfragerückgangs bestehe. Dann aber sinke trotz höherer Preise für Nichtstudierende der Gesamtdeckungsbeitrag.

Im Übrigen sei es in der Gastronomie üblich, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter den steuerrechtlichen Bedingungen umsonst oder zu „Anerkennungspreisen“ speisen dürften.

Es sei – wie vom LRH gefordert – anzustreben, gestiegene Kosten regelmäßig an die Kundinnen und Kunden weiterzugeben und zumindest bei stärkeren Preisausschlägen (gemeint sind hier die Einkaufspreise) insoweit künftig schneller zu reagieren. Preiserhöhungen seien in 2014 und 2015 auch fast durchgängig durch alle StW erfolgt.

11.3.1.3 Ausgleich des Defizits in den Verpflegungsbetrieben

Der LRH habe zu Recht festgestellt, dass der Anteil des Festbetragszuschusses an den Gesamteinnahmen gesunken sei und dieser vollständig in die defizitären Verpflegungsbetriebe einfließe. Aufgrund der „durchaus treffenden Darstellung“ ihrer Situation durch den LRH sei anzunehmen, dass die zukünftige Beurteilung der zu gewährenden Zuschüsse positiv ausfallen werde und diese steigen müssten, ggf. auch zu Lasten der Hochschulen.

11.3.1.4 Vertragliche Regelungen mit den Hochschulen

Hierzu haben die StW mitgeteilt, dass das Regelungserfordernis des § 2 Abs. 5 Satz 4 StWG sich auf die Einnahme einer Mittagsmahlzeit beschränke. Entsprechende vertragliche Regelungen existierten nicht mehr oder stammten aus den 1970er- oder 1980er-Jahren. Weder die StW noch die Hochschulen sähen für solche Regelungen eine Notwendigkeit.

Ebenso wichtig seien mittlerweile auch Angebote der Zwischenverpflegung in den Cafeterien und Bistros. Die StW seien nicht bereit, ohne gesetzliche Verpflichtung mit den Hochschulen in Vertragsverhandlungen über die Nutzung der Cafeterien und Bistros einzutreten. Da die StW z. T. für mehrere Hochschulen zuständig seien, müssten sie mit all diesen Hochschulen Verträge aushandeln. Die Konsequenz wäre eine uneinheitliche Preisgestaltung für die Bediensteten. Dies würde das bestehende Preissystem unnötig verkomplizieren und angreifbar machen.

11.3.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIWF hat auf eine eigene detaillierte Stellungnahme verzichtet und sich den Ausführungen der StW inhaltlich angeschlossen. Es sehe „aufgrund des Berichts prima facie keine Möglichkeiten, Maßnahmen, die der Auffassung der Studierendenwerke entgegenlaufen“, zu verlangen; dies sei nur durch Überzeugungsarbeit zu leisten. Das MIWF hat insoweit als Beispiel die Schließung unrentabler Bedienrestaurants genannt. Man sei aber bereit, etwaige Punkte, die der LRH als noch nicht zufriedenstellend beantwortet oder gelöst ansehen würde, nochmals aufzugreifen und mit den StW zu diskutieren.

Im Übrigen hat das MIWF auf einen aktuellen Fall hingewiesen, bei dem ein Mensa-Gebäude mit einem Mittelaufwand von über 1,2 Mio. € saniert werden soll. Es habe das betreffende StW um Mitteilung gebeten, ob diese Investitionsmaßnahme angesichts sehr geringer Umsätze und Essenszahlen wirtschaftlich zu vertreten sei.

Hinsichtlich zu treffender vertraglicher Regelungen i. S. d. § 2 Abs. 5 Satz 4 StWG hat das MIWF die Auffassung vertreten, dass der uneingeschränkte Zugang der Hochschulbeschäftigten zu den gastronomischen Einrichtungen der StW als Gewohnheitsrecht anzusehen sei und einer stillschweigenden vertraglichen Regelung entspreche. Aus diesem Grund bedürfe es keiner schriftlichen Vereinbarung mehr, zumal es offenbar keinen konkreten Regelungsbedarf gebe.

11.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung vom 04.05.2016 hat der LRH zunächst die Bereitschaft des MIWF begrüßt, Überzeugungsarbeit zu leisten sowie offene Punkte nochmals aufzugreifen und mit den StW zu diskutieren. Auch die kritische Nachfrage des MIWF bei einem StW, ob eine Gebäudesanierung für einen Mensabetrieb wirtschaftlich (noch) vertretbar ist, hat der LRH positiv zur Kenntnis genommen.

Im Übrigen hat der LRH dem MIWF gegenüber Folgendes bemerkt:

11.4.1 Wirtschaftliche Ergebnisse

In ihren Aussagen zur Kostendeckung sind die StW auf die vom LRH dargelegten Kostendeckungsgrade der einzelnen Betriebsarten nicht eingegangen, sondern haben lediglich pauschal auf Unterschiede der Einrichtungen und die so fehlende Vergleichbarkeit verwiesen. Der LRH verkennt nicht, dass viele Faktoren darüber entscheiden, ob eine Einrichtung wirtschaftlich oder unwirtschaftlich ist. Hierauf hat

er in seinen Prüfungsmitteilungen mehrfach hingewiesen. Auch unter Einbeziehung der Unterschiedlichkeit hat der LRH es für zielführend gehalten, auf die Personalaufwandsquoten ein besonderes Augenmerk zu legen, da sie bei den (geprüften) Einrichtungen erheblich differierten. Dabei hatte er keineswegs eine Angleichung der Quoten gefordert, sondern eine kritische Analyse der bestehenden Unterschiede, ihrer Ursachen und möglicher Optimierungen angeregt. Die Darstellung der StW, Rückschlüsse lediglich auf Grundlage von Zahlen seien wegen der erforderlichen Einzelbetrachtung jedes Betriebs ungeeignet, teilt der LRH daher nicht. Dass Betriebsvergleiche grundsätzlich möglich sind, zeigt im Übrigen der Hinweis der StW auf von ihnen selbst praktizierte Benchmarking-Verfahren.

Auch die Argumentation der StW, die Bedienrestaurants müssten schon für Ausbildungszwecke weitergeführt werden, überzeugt nicht. Der LRH ist der Auffassung, dass in der Studierendenverpflegung beispielweise Systemgastronomen und -gastronomen ausgebildet werden können. Soweit dies für den Personalbedarf der StW nicht ausreichend erscheint, besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, mit externen Betrieben zu kooperieren.

Darüber hinaus ist der Weiterbetrieb defizitärer Bereiche innerhalb der StW, mit der Begründung, diese würden von den Hochschulleitungen gerne gesehen, nicht nachvollziehbar. Auch wenn der Betrieb von Bedienrestaurants im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen eines StW nur einen geringen Teil ausmacht, ist das Festhalten an ihnen – insbesondere, da sie keinen Sozialauftrag erfüllen – kaum vertretbar.

Soweit die StW angemerkt haben, dass auch andere Bereiche, auf die der LRH zu Recht hinweise, einer regelmäßigeren Überprüfung bedürften und dort Deckungsbeiträge erzielt werden sollten, wird dies begrüßt.

11.4.2 Preisgestaltung

Die Mitteilung der StW, künftig schneller auf Preisveränderungen zu reagieren und die Endkostenpreise entsprechend anzupassen, hat der LRH zur Kenntnis genommen.

Allerdings bleibt weiterhin unbeantwortet, weshalb bei den Preisaufschlägen für Nichtstudierende Unterschiede von 26 v. H. bis zu 150 v. H. bestanden.

11.4.3 Ausgleich des Defizits in den Verpflegungsbetrieben

Der Schlussfolgerung der StW, aufgrund der Feststellungen müsse künftig der Festbetragszuschuss des Landes angehoben werden, tritt der LRH entgegen. Die wichtigste Erkenntnis der Feststellungen liegt aus seiner Sicht darin, dass es notwendig ist, die Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsbetriebe zu verbessern. Dies dient ausdrücklich dem Ziel, den Festbetragszuschuss nicht zu erhöhen.

Im Übrigen liegt zu den prognostizierten rückläufigen Studierendenzahlen, den gestiegenen Jahresüberschüssen aufgrund der Auflösung von Altrückstellungen sowie zum hohen Anteil der Sozialbeiträge zum Zwecke der Quersubventionierung bisher keine Stellungnahme vor.

11.4.4 Vertragliche Regelungen mit den Hochschulen

Der LRH nimmt die Ansicht, dass die Vorschrift des § 2 Abs. 5 Satz 4 StWG als nicht mehr zeitgemäß anzusehen sei, zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass dann konsequenterweise eine Weiterentwicklung dieser – für die StW verbindlichen – Vorschrift oder deren Streichung aus dem Gesetz notwendig wäre. Die Auffassung des MIWF, es liege aufgrund des vorhandenen Gewohnheitsrechts eine stillschweigende vertragliche Regelung vor, begegnet Bedenken, da nach dem Wortlaut der Vorschrift die Personalvertretungen zu beteiligen sind.

Die Annahme der StW, dass sie mit jeder Hochschule in ihrem Zuständigkeitsbereich gesonderte Preise vereinbaren müssten, überzeugt ebenfalls nicht, da die Verkaufspreise durch die Verwaltungsräte festgesetzt werden. Gesonderte Preisvereinbarungen mit den Hochschulen würden daher nicht erforderlich.

11.4.5 Fortgang des Verfahrens

Der LRH hat das MIWF gebeten, den Punkt der Verbesserung der Kostendeckungssituation bei den StW erneut aufzugreifen und mit den StW zu diskutieren sowie das Ergebnis mitzuteilen. Außerdem soll es zu den stark divergierenden Aufschlägen für ein Mehrkomponentenessen für Nichtstudierende, zur weiteren Handhabung der Vorschrift des § 2 Abs. 5 Satz 4 StWG sowie zu den Defizitausgleichen der StW und zur künftigen Ausgestaltung des Festbetragszuschusses ergänzend Stellung nehmen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

12 Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinik



Der Landesrechnungshof hat die Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinik geprüft. Dabei hat er Verbesserungsmöglichkeiten beim Vertragsmanagement festgestellt. Ferner lagen in einer Reihe von Vergabefällen Dokumentationsmängel vor; diese betrafen unter anderem die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe, die Beschreibung des zu lösenden Problems und des angestrebten Ziels, die Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung sowie die Umsetzung der Beratungsergebnisse. Auch wurde die nach den vergaberechtlichen Vorschriften erforderliche Schätzung des Auftragswertes in einigen Fällen nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Schließlich wurde bei freihändigen Vergaben häufig nur ein Angebot eingeholt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, darauf hinzuwirken, dass die festgestellten Mängel behoben und die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten genutzt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Hinweise und Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofs aufgegriffen und in den Universitätsklinik umgesetzt würden.

12.1 Ausgangslage

Von den Universitätsklinik (UK) werden in nicht unerheblichem Umfang Aufträge für externe Gutachten und Beratungen vergeben. Darunter fallen z. B. Aufträge für Rechtsgutachten/-beratungen, IT-Gutachten/Beratungen oder Beratungen in Steuer-, Personal- und Organisationsangelegenheiten.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Vergabe von Aufträgen der UK für externe Gutachten und Beratungen¹⁸⁴ stichprobenhaft geprüft. Im Wesentlichen handelte es sich um Vergaben der Jahre 2010 bis 2012. Die Stichprobe umfasste 153 Aufträge mit einem (Netto-)Auftragsvolumen von insgesamt rd. 10 Mio. €. Ziel der Prüfung war es insbesondere festzustellen, ob die vergaberechtlichen Vorgaben eingehalten wurden und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wurde.

Mit Entscheidung vom 05.11.2015 hat der LRH dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt und gebeten, gegenüber den UK auf eine Beachtung bzw. Umsetzung der Handlungsempfehlungen des LRH hinzuwirken.

12.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

12.2.1 Vertragsmanagement

Bei der weit überwiegenden Zahl der vom LRH geprüften Aufträge konnten die UK dem LRH keine in sich geschlossene und vollständige Vergabeakte vorlegen. Bedarfs-

¹⁸⁴ Für Gutachten und Beratungen wird nachfolgend nur noch der Begriff Beratung bzw. Beratungen verwendet.

anmeldungen, Angebote, Beauftragungen oder Verträge waren z. T. zentral in den für die Vergabe von Aufträgen zuständigen Geschäftsbereichen abgelegt, z. T. dezentral in den Geschäftsbereichen, für die die beauftragten Leistungen bestimmt waren; einzelne Aufträge befanden sich in den Akten des jeweiligen Vorstandes oder Kaufmännischen bzw. Ärztlichen Direktors. Ferner konnten die UK dem LRH teilweise nicht alle vertragsrelevanten Unterlagen vorlegen. Verfahrensschritte im Rahmen der Beauftragung (z. B. Anforderung sowie Vergleich und Bearbeitung von Angeboten, Entscheidungsfindung und -begründung) waren oft nicht dokumentiert. In einer Reihe von Fällen erfolgten Zahlungen an Auftragnehmer, ohne dass aus den Akten zweifelsfrei ersichtlich war, ob das ursprüngliche Vertragsverhältnis mit dem jeweiligen Auftragnehmer noch fortbestand bzw. eine Vertragsverlängerung stattgefunden hatte oder ob ein Anschlussauftrag nach Beendigung des ursprünglichen Vertragsverhältnisses Grundlage der Zahlungen war. Bemerkenswert war, dass kein UK dem LRH eine Übersicht aller laufenden Verträge vorlegen konnte.

Der LRH hat auf die Bedeutung eines funktionierenden Vertragsmanagements hingewiesen, bei dem die wesentlichen vertragsrelevanten Informationen erfasst und strukturiert sowie die relevanten Vertragsprozesse abgebildet werden sollten. Ein solches Vertragsmanagement ermöglicht es, alle wichtigen Daten der laufenden Verträge im Blick zu behalten; es trägt u. a. zur Vermeidung finanzieller Schäden, etwa durch Versäumung von Kündigungsfristen, bei. Der LRH hat sich für den Einsatz einer geeigneten Vertragsmanagement-Software in den UK ausgesprochen. Ferner hat er auf die Bedeutung der Dokumentation von Vertragsverlängerungen oder Anschlussaufträgen hingewiesen.

12.2.2 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe

Bei den meisten der vom LRH geprüften Fälle wurden Beratungen in Auftrag gegeben, ohne dass die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer externen Beratung nachvollziehbar dokumentiert wurde.

Bei einem Teil der geprüften Fälle handelte es sich um rechtliche Beratungen; in den Akten war nicht dokumentiert, dass insbesondere die Justiziarate der UK nicht in der Lage gewesen wären, die Leistungen selbst zu erbringen. Einige UK ließen sich in Vergabefällen, in denen der Auftragswert den in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) geregelten Schwellenwert erreichte oder überschritt, bezüglich der Durchführung des Vergabeverfahrens rechtlich beraten.

Nach Auffassung des LRH ist vor der Beauftragung einer externen Beratung zu prüfen, ob die Leistung (vollständig oder zumindest teilweise) durch eigene Kräfte des UK erbracht werden kann. Gegebenenfalls vorhandene Handlungsalternativen sind unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu vergleichen und zu bewerten. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer externen Beratung sollte stets nachvollziehbar dokumentiert werden.

Angesichts des vorhandenen Personals in den für Beschaffungen zuständigen Geschäftsbereichen sowie in den Justizariaten der UK hat der LRH Bedenken geäußert gegen die Beauftragung rechtlicher Beratungsleistungen bei der Durchführung von Vergabeverfahren.

12.2.3 Problembeschreibung und Zieldefinition

Bei der überwiegenden Zahl der vom LRH geprüften Fälle war keine umfassende und nachvollziehbare Beschreibung des der Auftragsvergabe zugrunde liegenden Problems und des Beratungsziels dokumentiert.

Nach Auffassung des LRH ist es erforderlich, möglichst genau, umfassend und nachvollziehbar das Problem bzw. die zu lösende Aufgabe zu beschreiben sowie das angestrebte Ziel und die (für das Erreichen dieses Ziels) zu erbringende Leistung festzulegen und zu dokumentieren. Nur auf dieser Basis kann hinreichend sicher beurteilt werden, ob eine Problemlösung mit eigenen Kräften möglich ist, die Leistung vertragsgemäß erbracht und der angestrebte Erfolg eingetreten ist.

12.2.4 Auftragsvergabe oberhalb des Schwellenwertes

Sofern bei den vom LRH geprüften Aufträgen der Auftragswert den in der VgV geregelten Schwellenwert erreichte oder überschritt, hatten die UK die in der VgV getroffenen Regelungen über das bei der Auftragsvergabe einzuhaltende Verfahren zu beachten. Zur Ermittlung, ob der Schwellenwert erreicht oder überschritten wurde, war der Auftragswert nach den Vorgaben des § 3 VgV¹⁸⁵ zu schätzen.

Bei der Schätzung nach § 3 VgV hatten die UK eine realistische, seriöse und nachvollziehbare Prognose über den voraussichtlichen Auftragswert zu erstellen. Dabei war von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung auszugehen. Der Wert eines beabsichtigten Auftrags durfte nicht in der Absicht geschätzt oder aufgeteilt werden, den Auftrag der Anwendung der VgV zu entziehen; eine unzulässige Schätzung oder Aufteilung konnte z. B. dann gegeben sein, wenn sachlich oder zeitlich zusammenhängende Aufträge nicht zu einem Gesamtauftragswert addiert wurden bzw. nicht in einem Vertrag vergeben wurden. Die Schätzung war in die Dokumentation des Vergabeverfahrens aufzunehmen.

Bei einigen der vom LRH geprüften Aufträge wurde das Vergabeverfahren von den betreffenden UK nicht nach den Vorschriften der VgV durchgeführt, obwohl der Schwellenwert nach den Berechnungen des LRH überschritten war. Dabei handelte es sich um Aufträge mit unbestimmten Laufzeiten, bei denen kein Gesamtpreis angegeben wurde, sondern monatlich bzw. zweimonatlich zu leistende Zahlungen vereinbart wurden; bei diesen Aufträgen war nach § 3 VgV der 48-fache Monatswert Berechnungsgrundlage für den zu schätzenden Auftragswert. In den Akten der betreffenden UK war nicht dokumentiert, dass eine Schätzung nach § 3 VgV stattgefunden hatte.

Ferner hat der LRH in einzelnen Fällen festgestellt, dass zwar zunächst ein Vertrag geschlossen wurde, dessen Auftragswert nach der getroffenen Vergütungsvereinbarung unterhalb des Schwellenwertes lag. Die tatsächlich an den Auftragnehmer geleisteten Zahlungen überschritten aber (in der Summe) den Schwellenwert deutlich. Dies resultierte nach Aktenlage z. T. daraus, dass zu einem späteren Zeitpunkt ein Folgeauftrag erteilt bzw. ein Änderungsvertrag geschlossen wurde oder eine automatische Vertragsverlängerung eintrat. Teilweise waren die geleisteten Zahlungen

¹⁸⁵ Die Vorschrift des § 3 VgV ist zwar in der Folgezeit teilweise geändert worden. Die hier maßgeblichen Regelungen dieser Vorschrift sind jedoch weitgehend inhaltsgleich geblieben.

nicht in vollem Umfang für den LRH anhand der vorgelegten Unterlagen der UK nachvollziehbar. Eine Schätzung des Auftragswertes war jeweils nicht dokumentiert. Vor dem Hintergrund der geleisteten Zahlungen konnte der LRH nicht ausschließen, dass eine ordnungsgemäße Schätzung des Auftragswertes zumindest bei einem Teil der Fälle zu oberhalb des Schwellenwertes liegenden Beträgen geführt hätte.

Der LRH hat gebeten, sicherzustellen, dass vor Auftragsvergaben eine dokumentierte Schätzung der Auftragswerte unter Einhaltung der Regelungen des § 3 VgV erfolgt, damit zutreffend erkannt wird, ob Aufträge den Schwellenwert erreichen oder überschreiten und unter Beachtung der Vorschriften der VgV zu vergeben sind.

12.2.5 Auftragsvergabe unterhalb des Schwellenwertes

Bei der ganz überwiegenden Zahl der vom LRH geprüften Aufträge lag der Auftragswert unterhalb des Schwellenwertes. Für diese Aufträge waren somit die in der VgV getroffenen Regelungen zum Vergabeverfahren nicht einschlägig. Da gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 der Universitätsklinikum-Verordnung die Landeshaushaltsordnung (LHO) keine Anwendung auf die UK findet¹⁸⁶, waren von den UK auch die Vergaberegulungen des § 55 LHO (und der Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO) nicht zu beachten.

Die UK sind jedoch verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten; eine entsprechende Regelung ist in den Satzungen aller UK enthalten. Aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot folgt nach Meinung des LRH, dass die UK auch Aufträge mit Auftragswerten unterhalb des Schwellenwertes grundsätzlich im Wettbewerb vergeben müssen. Denn Wettbewerb bedeutet, dass die Abgabe von Angeboten unter Konkurrenzdruck stattfindet und daraus das wirtschaftlichste Angebot hervorgeht. Die UK haben daher nach Auffassung des LRH bei Aufträgen mit Auftragswerten unterhalb des Schwellenwertes grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH ermittelt, wie viele Angebote von den UK bei den von ihm geprüften Aufträgen mit Auftragswerten unterhalb des Schwellenwertes eingeholt wurden. Nach seinen Feststellungen fand in der überwiegenden Zahl dieser Aufträge kein Wettbewerb statt. In rd. 54 v. H. der Fälle wurde nur ein Angebot eingeholt; Gründe für die unterlassene Einholung von Vergleichsangeboten waren vielfach nicht dokumentiert. In rd. 86 v. H. der Fälle wurden weniger als drei Angebote eingeholt.

Damit wurde nicht nur in großem Umfang gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, sondern teilweise auch gegen eigene Regelungen der UK für eine Auftragsvergabe verstoßen. Denn nach den Prüfungsfeststellungen des LRH hatte die Mehrzahl der UK in von ihnen selbst getroffenen Verfahrensregelungen für die Vergabe von Aufträgen zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen ausdrücklich bestimmt, dass bei Auftragsvergaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs zu beachten waren. Bei der Hälfte der UK enthielten diese Regelungen auch konkrete Bestimmungen zur Zahl der bei freihändigen Vergaben einzuholenden Angebote. Sie sahen ab einem Auftragswert von 2.500 € bzw. 5.000 € die Einholung von mindestens drei Angeboten vor¹⁸⁷; Gründe für den ausnahmsweisen Verzicht auf

¹⁸⁶ Mit Ausnahme des Prüfungsrechts des LRH.

¹⁸⁷ Rund 75 v. H. der vom LRH geprüften Aufträge unterhalb des Schwellenwertes hatten einen Auftragswert von mindestens 5.000 €.

die Einholung mehrerer Angebote waren nach den getroffenen Regelungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der LRH hat begrüßt, dass ein Teil der UK Verfahrensregelungen für die Vergabe von Aufträgen zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen getroffen hat, welche die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs sowie die Durchführung von Angebotsvergleichen bei freihändigen Vergaben und diesbezügliche Dokumentationspflichten zum Gegenstand haben. Nach seiner Auffassung sollten solche Regelungen in allen UK existieren. Ferner sollte angestrebt werden, dass für die Vergabe von Aufträgen unterhalb des Schwellenwertes in allen UK möglichst einheitliche Regelungen gelten, ab welchen Auftragswerten wie viele Angebote einzuholen sind und in welchen (klar geregelten und zu dokumentierenden) Ausnahmefällen auf die Einholung mehrerer Angebote verzichtet werden kann. Angesichts der Feststellung des LRH, dass die von den UK getroffenen Verfahrensregelungen in einer Vielzahl der geprüften Fälle nicht beachtet wurden, sollten die UK ferner geeignete Maßnahmen ergreifen, um eine künftige Einhaltung dieser Regelungen sicherzustellen.

12.2.6 Leistungssteuerung und -kontrolle sowie Umsetzung der Beratungsergebnisse

Bei der Mehrzahl der UK war nicht für alle geprüften Aufträge der betreffenden UK dokumentiert, ob durch das UK eine Begleitung der Leistungserbringung stattfand und ob die geschuldete Leistung vom Auftragnehmer erbracht und vom UK abgenommen wurde. Ferner hat der LRH bei allen UK Fälle festgestellt, in denen nicht dokumentiert war, ob die angestrebten Ziele erreicht und die Beratungsergebnisse umgesetzt wurden.

Nach Auffassung des LRH ist insbesondere bei Beratungsprojekten von längerer Dauer eine Begleitung in Form einer Steuerung und Kontrolle seitens des Auftraggebers geboten. Nach Abschluss der Beratung ist das Ergebnis abzunehmen. Es ist ferner zu prüfen, ob die angestrebten Ziele erreicht worden sind, sowie zu entscheiden, ob und ggf. welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus dem Beratungsergebnis zu ziehen sind. Die vorgenannten Maßnahmen bzw. Entscheidungen sind zu dokumentieren.

Der LRH hat sich daher dafür ausgesprochen, dass alle UK künftig nachvollziehbar dokumentieren, welche Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen sie im Hinblick auf die Erbringung der vom Auftragnehmer geschuldeten Leistung und die Erreichung des angestrebten Ziels vorgenommen haben sowie welche Schlussfolgerungen bzw. Umsetzungsentscheidungen sie gezogen bzw. getroffen haben.

12.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIWF hat mit Schreiben vom 10.05.2016 zu der Entscheidung des LRH vom 05.11.2015 Stellung genommen.

Es hat einleitend erklärt, die Hinweise und Handlungsempfehlungen des LRH würden aufgegriffen und in den UK umgesetzt. Die in der Prüfung schwerpunktmäßig festgestellten Mängel, insbesondere in der Dokumentation und der Beachtung der eigenen Regelungen, seien inakzeptabel. Hier werde das MIWF auf eine nachhaltige Veränderung drängen.

Zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen hat sich das MIWF auf der Grundlage der von ihm bei den UK eingeholten Stellungnahmen im Wesentlichen wie folgt geäußert:

Bezüglich des Vertragsmanagements hat das MIWF mitgeteilt, dass die zum Prüfungszeitpunkt bestehenden Optimierungsmöglichkeiten von den UK erkannt und aufgegriffen worden seien. Die Einrichtung von Dokumenten- und Vertragsmanagementsystemen sei erfolgt bzw. beabsichtigt oder werde geprüft. Die vom LRH festgestellten Mängel seien oder würden in absehbarer Zeit beseitigt. Nach Abschluss der Maßnahmen werde das MIWF dem LRH unaufgefordert über die Ergebnisse berichten.

Zur Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe sowie zur Problembeschreibung und Zieldefinition hat das MIWF erklärt, die UK hätten z. T. ihre internen Regelwerke zur Beauftragung von externen Beratungsleistungen im Sinne der Hinweise des LRH angepasst oder beabsichtigten dies in Kürze. Ferner seien teilweise Schulungen zur Verbesserung der Expertise der im Beschaffungsbereich tätigen Bediensteten oder personelle Aufstockungen, u. a. auch im Justizariat, erfolgt, um bei Vergaben die Hinzuziehung von externer Unterstützung bzw. juristischer Beratung zu reduzieren. Externe Beratung werde in Einzelfällen aber auch in Zukunft notwendig sein; insbesondere bei anstehenden Bauvorhaben habe auch das MIWF ein hohes Interesse an rechtssicheren Vergaben und unterstütze diese Praxis, solange sie auf der Grundlage der selbst gesetzten Regeln erfolge.

Zur Auftragsvergabe oberhalb des Schwellenwertes hat das MIWF mitgeteilt, dass die Mehrheit der UK als Konsequenz aus der Prüfung des LRH Strategien entwickelt und Regelungen getroffen habe, um zu einer zutreffenden Schätzung der Vergabesumme zu kommen und daraus das rechtssichere Vergabeverfahren zu wählen. Auch hinsichtlich der Notwendigkeit, die Schätzung zu dokumentieren, seien in den UK z. T. klarstellende Regelungen erfolgt. Das MIWF hat erklärt, es werde alle UK dazu anhalten, Strukturen zu schaffen, die eine ordnungsgemäße Dokumentation der gebotenen Verfahrensschritte sicherstellen. Hierzu werde das MIWF dem LRH nach Umsetzung der Maßnahmen unaufgefordert berichten.

Bezüglich der Auftragsvergabe unterhalb des Schwellenwertes hat das MIWF mitgeteilt, die UK hätten ihre Regelwerke entsprechend den Monita des LRH angepasst bzw. beabsichtigten eine solche Anpassung. Das MIWF strebe eine Vereinheitlichung der Regelungen, auch hinsichtlich der maßgeblichen Höhe der Auftragswerte, an.

Zur Leistungssteuerung und -kontrolle sowie Umsetzung der Beratungsergebnisse hat das MIWF erklärt, die betreffenden UK hätten die Beachtung bzw. Umsetzung der Empfehlungen des LRH zugesagt und z. T. eine entsprechende Anpassung ihrer Regelwerke vorgenommen bzw. angekündigt.

Abschließend hat das MIWF in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es mit der im Prüfungsbericht des LRH dokumentierten Praxis bei der Vergabe von externen Beratungen und Gutachten durch die UK nicht einverstanden sei. Es werde begrüßt, dass die UK inzwischen den Handlungsbedarf erkannt hätten und ihre Regelungen und Strukturen angepasst hätten. Gleichwohl werde das MIWF im Sinne der Monita des LRH auf weitere Maßnahmen drängen. Neben der angestrebten Vereinheitlichung der internen Regelungen sollten nach Möglichkeit an allen UK die vorhandenen Best-Practice-Lösungen eingeführt werden. Das MIWF werde dem LRH zu den erzielten Ergebnissen unaufgefordert berichten.

12.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat dem MIWF mit Entscheidung vom 31.05.2016 mitgeteilt, dass er der vom MIWF angekündigten Unterrichtung über die im Weiteren durchgeführten Maßnahmen sowie die erzielten Ergebnisse entgegenseht. Ferner hat er gebeten, dass ihm die von den UK getroffenen bzw. angepassten Regelungen zugeleitet werden.

Der Schriftwechsel mit dem MIWF ist noch nicht abgeschlossen.

13 Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinika



Der Landesrechnungshof hat die Organisation der Operationsbereiche der Universitätsklinika des Landes Nordrhein-Westfalen geprüft. Er hat Erhebungen zu den organisatorischen Rahmenbedingungen sowie zur Steuerung und Nutzung der in den Operationsbereichen verfügbaren Kapazitäten durchgeführt. Dabei hat er unter anderem Kennzahlenvergleiche zwischen den Universitätsklinika vorgenommen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den Operationsbereichen der Universitätsklinika Optimierungspotenziale bestehen. Die Kennzahlenvergleiche haben zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Universitätsklinika ergeben. Der Landesrechnungshof hat die Universitätsklinika gebeten, Maßnahmen zur Nutzung der festgestellten Potenziale zu ergreifen und aufgrund der Ergebnisse der Kennzahlenvergleiche weitergehende Analysen mit dem Ziel durchzuführen, Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Die Universitätsklinika haben eine Reihe von Maßnahmen zur Nutzung der vom Landesrechnungshof aufgezeigten Optimierungspotenziale getroffen. Sie haben die erbetenen Analysen vorgenommen und dabei erkannte Verbesserungsmöglichkeiten zum Teil bereits umgesetzt.

13.1 Ausgangslage

Die Operations-(OP-)Bereiche gehören zu den kostenintensivsten Bereichen innerhalb der Universitätsklinika (UK). Einer effizienten Organisation der OP-Bereiche kommt daher eine große wirtschaftliche Bedeutung für die UK zu.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2014 die Organisation der OP-Bereiche der sechs UK des Landes NRW geprüft. Ziel der Prüfung war es, die Organisation der OP-Bereiche einem landesweiten Vergleich zu unterziehen und ggf. bestehende Optimierungspotenziale und Handlungsbedarfe aufzuzeigen. Im Rahmen dieser Prüfung hat der LRH u. a. auf der Grundlage von Daten der UK für das Jahr 2013 eine Reihe von OP-relevanten Kennzahlen ermittelt.¹⁸⁸

Mit Entscheidungen vom 27.05.2015 hat der LRH den UK die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt.

¹⁸⁸ Hierbei hat sich der LRH am „Glossar perioperativer Prozesszeiten und Kennzahlen“ orientiert. Dieses Glossar wurde als gemeinsame Empfehlung der Deutschen Gesellschaft für Anästhesiologie und Intensivmedizin, des Berufsverbandes Deutscher Anästhesisten, des Berufsverbandes der Deutschen Chirurgen und des Verbandes für OP-Management herausgegeben. In dem Glossar sind die in Literatur und Praxis gängigen Kennzahlen sowie die diesen Kennzahlen zugrunde liegenden Zeitpunkte des perioperativen Versorgungsprozesses aufgelistet und definiert.

13.2 Wesentliche Feststellungen

13.2.1 OP-Statut

Nach Auffassung des LRH ist ein möglichst effizienter und reibungsloser Ressourceneinsatz im OP-Betrieb nur dann gewährleistet, wenn die organisatorischen Rahmenbedingungen, die im Zusammenhang mit den Operationen stattfindenden Prozesse sowie die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Beteiligten klar definiert und geregelt sind. Die Verabschiedung eines OP-Statuts (auch OP-Geschäftsordnung genannt), das als verbindliches Regelwerk die Basis für eine strukturierte Zusammenarbeit bildet, ist daher für einen optimal organisierten OP-Betrieb unerlässlich.

Nach den Feststellungen des LRH waren bei einigen UK nur für einen Teil der operativ tätigen Fachbereiche gültige OP-Statute vorhanden. Er hat sich dafür ausgesprochen, dass für alle operativ tätigen Fachbereiche OP-Statute verabschiedet werden sollten.

13.2.2 Vorhaltung nicht oder wenig genutzter OP-Säle

Für die in den UK vorgehaltenen OP-Säle fallen neben nutzungsabhängigen Kosten auch in nicht unerheblichem Umfang nutzungsunabhängige Kosten an, z. B. für Instandhaltungs-, Wartungs-, Hygiene- und Reinigungsmaßnahmen, die zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft der OP-Säle erforderlich sind. Das Vorhalten von OP-Sälen, die nicht oder nur in sehr geringem Umfang genutzt werden, ist daher nach Auffassung des LRH grundsätzlich nicht wirtschaftlich.

Der LRH hat festgestellt, dass bei einem Teil der UK OP-Säle vorhanden waren, die nicht oder nur gelegentlich genutzt wurden. Er hat eine kritische Überprüfung der Vorhaltung und Nutzung dieser Säle für notwendig erachtet.

13.2.3 OP-Kapazitätsplanung

Zu den wesentlichen Aufgaben eines OP-Managements gehört es, die vorhandenen OP-Kapazitäten möglichst bedarfsgerecht auf die operativ tätigen Fachbereiche zu verteilen. Hierzu muss zum einen ermittelt werden, in welchem zeitlichen Umfang die einzelnen Fachbereiche OP-Kapazitäten zur Durchführung ihrer Operationen benötigen. Zum anderen müssen für jeden OP-Saal die Öffnungszeiten festgelegt werden; aus den festgelegten Saalöffnungszeiten (auch Blockzeiten genannt) ergibt sich der Umfang der verfügbaren OP-Kapazitäten. Auf dieser Grundlage werden den einzelnen operativ tätigen Fachbereichen OP-Kapazitäten zugeteilt und dementsprechend OP-Säle zur alleinigen Nutzung oder Mitnutzung zugeordnet.

Innerhalb der Blockzeiten laufen die Prozesse zur Durchführung von Operationen nach einem standardisierten, Planungssicherheit gewährleistenden Schema ab. So sind z. B. die Arbeitszeiten des OP-Funktionsdienstes, die Verfügbarkeit des Patiententransportdienstes, die Reinigungsleistungen in den OP-Sälen und die Arbeitseinsätze des ärztlichen Personals an diesen Zeiten orientiert. Operationen außerhalb der Blockzeiten sind nur schwer zu kalkulieren und führen darüber hinaus auch häufig zu Mehrkosten (z. B. aufgrund anfallender Überstundenvergütungen).

Nach Auffassung des LRH muss es das Bestreben der UK sein, das Operationsaufkommen so weit wie möglich innerhalb der Blockzeiten, d. h. innerhalb der festgelegten OP-Saalöffnungszeiten, bewältigen zu können. Er verkennt zwar nicht, dass sich Operationen außerhalb der Blockzeiten (z. B. aufgrund von Notfällen) nicht völlig vermeiden lassen. Ein hoher Anteil von Operationen außerhalb der Blockzeiten sollte jedoch Veranlassung geben, die Ausgestaltung und den Umfang der Blockzeiten näher zu überprüfen.

Nach den Feststellungen des LRH lag der Anteil der außerhalb der Blockzeiten durchgeführten Operationen¹⁸⁹ im Jahr 2013 bei den UK zwischen 9,47 v. H. und 15,92 v. H.; der Durchschnittswert für alle UK betrug 13,07 v. H. Eine Auswertung, wie hoch die Anteile von Operationen außerhalb der Blockzeiten bei den einzelnen operativ tätigen Fachbereichen waren, hat vielfach Werte von weit über 20 v. H. ergeben.

Der LRH hat die UK gebeten, bei den Fachbereichen, die hohe Anteile von Operationen außerhalb der Blockzeiten aufwiesen, die Blockzeiten und den Umfang der außerhalb der Blockzeiten durchgeführten Operationen kritisch zu analysieren.

13.2.4 Notfälle

Das Auftreten von Notfällen und deren Integration in das OP-Programm stellen eine Herausforderung für den OP-Betrieb dar. Notfälle können erheblichen Einfluss auf die Organisationsabläufe und die Durchführung der für den OP-Tag geplanten Operationen haben. Sie können zu einer Verschiebung geplanter Operationen oder einer Überziehung der festgelegten OP-Saalöffnungszeit führen.

Um das Maß des Einflusses von Notfalloperationen auf das geplante OP-Tagesprogramm an den UK beurteilen zu können, hat der LRH bei fünf UK anhand der ihm mitgeteilten, auf den dortigen OP-Dokumentationen basierenden Notfallzahlen errechnet, welcher Anteil an den innerhalb der Blockzeiten durchgeführten Operationen des Jahres 2013 auf Notfalloperationen entfiel. Bei einem UK war diese Berechnung nicht möglich, weil das Notfallopfkommen dort nicht dokumentiert war.

Nach den Feststellungen des LRH lag der Anteil der Notfalloperationen an der Gesamtzahl der Operationen innerhalb der Blockzeiten bei den fünf UK zwischen 0,58 v. H. und 4,47 v. H.; der Median¹⁹⁰ für diese fünf UK betrug 0,79 v. H. Eine Auswertung für die einzelnen operativ tätigen Fachbereiche hat ergeben, dass bei einigen UK ein Teil der Fachbereiche nach den dokumentierten Daten keine oder fast keine Notfalloperationen innerhalb der Blockzeiten durchführte.

Aus Sicht des LRH kommt der Dokumentation von Notfällen eine besondere Bedeutung zu. Nach seiner Auffassung sollten die UK bestrebt sein, die mit Notfällen einhergehenden Beeinträchtigungen so weit wie möglich einzuplanen; dies ist jedoch nur realisierbar, wenn bereits im Vorfeld möglichst valide abgeschätzt wird, in wel-

¹⁸⁹ Dabei hat der LRH nur diejenigen Operationen, deren Beginn außerhalb der festgelegten OP-Saalöffnungszeiten lag, als Operationen außerhalb der Blockzeit gewertet. Operationen, die innerhalb der festgelegten OP-Saalöffnungszeiten begannen, aber außerhalb dieser Zeiten endeten, wurden dagegen als Operationen innerhalb der Blockzeit gewertet.

¹⁹⁰ Bei einem Teil der vom LRH im Rahmen der Prüfung vorgenommenen Berechnungen war es nach seiner Auffassung sachgerechter, auf den Median anstatt auf den Durchschnittswert abzustellen.

chem voraussichtlichen Umfang Notfallkapazitäten in der jeweiligen OP-Tagesplanung für die Fachbereiche Berücksichtigung finden müssen. Hierfür notwendig sind belastbare Daten zum (bisherigen) Notfallaufkommen.

Nach Einschätzung des LRH ist es zweifelhaft, dass bei einem Teil der Fachbereiche im gesamten Jahr 2013 keine oder fast keine Notfalloperationen innerhalb der Blockzeiten anfielen. Er hat die betreffenden UK gebeten, die Dokumentation von Notfällen kritisch zu überprüfen und bei ggf. zwischen den Fachbereichen bestehenden Unterschieden hinsichtlich der Dokumentation von Notfällen oder des Verständnisses bzw. der Definition des Notfallbegriffs auf eine möglichst einheitliche Handhabung hinzuwirken. Er hat sich ferner dafür ausgesprochen, dass die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen ein Notfall gegeben ist, möglichst genau und verbindlich (z. B. im OP-Statut) geregelt werden sollten.

Das UK, bei dem das Notfallaufkommen nicht dokumentiert war, hat der LRH gebeten, Regelungen zu dessen künftiger Dokumentation zu treffen.

13.2.5 OP-Auslastung

Der LRH hat bei den UK als Kennzahl u. a. die sogenannte „Schnitt-Naht-Zeiten“ erhoben. Die Schnitt-Naht-Zeit ist bei einer Operation die Zeit vom ersten Hautschnitt bis zum Ende der letzten Hautnaht. Im Einzelnen hat der LRH für jeden operativ tätigen Fachbereich der UK die im Jahr 2013 innerhalb sowie außerhalb der Blockzeiten angefallenen Schnitt-Naht-Zeiten in Minuten erfasst. Die diesbezüglichen Daten haben die UK dem LRH aus ihren OP-Dokumentationen zur Verfügung gestellt.

Auf dieser Grundlage hat der LRH im Weiteren die Kennzahl „OP-Auslastung Schnitt-Naht-Zeit (%)“ ermittelt. Sie wird als Quotient aus der Summe der Schnitt-Naht-Zeiten innerhalb der Blockzeiten und der Summe der Blockzeiten berechnet. Diese Kennzahl liefert wichtige Erkenntnisse zur effizienten Nutzung der OP-Kapazitäten, da mit den Schnitt-Naht-Zeiten (ausschließlich) die Zeiten der reinen Wertschöpfung im OP-Saal berücksichtigt werden. Im Einzelnen hat der LRH für das Jahr 2013 die (Gesamt-)OP-Auslastung jedes UK sowie die OP-Auslastung jedes operativ tätigen Fachbereichs ermittelt. Dabei ist dem LRH bewusst gewesen, dass die Kennzahl der OP-Auslastung eines Fachbereichs unter Berücksichtigung des operativen Spektrums und ggf. bestehender Besonderheiten der jeweiligen Fachrichtung zu bewerten ist; so hat z. B. die Augenheilkunde als eine Fachrichtung, in der regelmäßig viele kurze Operationen und damit eine entsprechend hohe Zahl von Wechseln anfallen, ungünstigere Rahmenbedingungen bezüglich der erreichbaren Höhe der OP-Auslastung als z. B. die Herzchirurgie, die eine Fachrichtung mit regelmäßig langen Operationen und dementsprechend wenigen Wechseln ist. Der LRH hat daher bei den OP-Auslastungen jeweils Fachbereiche gleicher Fachrichtung der UK miteinander verglichen.

Nach den Berechnungen des LRH lag die (Gesamt-)OP-Auslastung im Jahr 2013 bei den UK zwischen 46,62 v. H. und 52,80 v. H.; der Median für alle UK betrug 48,27 v. H. Die OP-Auslastungen der einzelnen Fachbereiche des jeweiligen UK wiesen eine große Bandbreite auf. Während z. B. die Augenheilkunde bei den meisten UK einen OP-Auslastungsgrad unterhalb von 40 v. H. verzeichnete, bewegte sich der OP-Auslastungsgrad der Herzchirurgie bei der ganz überwiegenden Zahl der UK

oberhalb von 60 v. H. Ferner hat der LRH jeweils für gleiche Fachrichtungen aus den einzelnen Auslastungswerten der betreffenden Fachbereiche der UK den Median für alle UK berechnet und die Einzelwerte mit diesem Median verglichen. Der Auslastungsvergleich von Fachbereichen jeweils gleicher Fachrichtung der UK ergab z. T. deutliche Unterschiede zwischen den UK; bei einer Reihe von Fachrichtungen lag das UK mit der niedrigsten OP-Auslastung des betreffenden Fachbereichs um mehr als zehn Prozentpunkte unter dem Median für alle UK.

Der LRH hat es für geboten erachtet, dass die Gründe für die z. T. vergleichsweise niedrigen OP-Auslastungen einzelner Fachbereiche von den betreffenden UK ermittelt werden und eine kritische Analyse mit dem Ziel vorgenommen wird, ggf. bestehende Möglichkeiten zu Auslastungssteigerungen zu identifizieren und durch geeignete Maßnahmen umzusetzen.

13.2.6 Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Schnitt

Ein pünktlicher Beginn der ersten Operation des Tages ist Grundvoraussetzung für eine reibungslose und effiziente Nutzung der OP-Kapazitäten. Ein verspäteter morgendlicher Operationsbeginn hat Auswirkungen auf den weiteren zeitlichen Ablauf bei der Nutzung des OP-Saales und auf das Ziel, das geplante OP-Programm innerhalb der festgelegten OP-Saalöffnungszeit durchführen zu können.

Der LRH hat daher anhand der dokumentierten Daten der UK als weitere Kennzahl ermittelt, wie lang bei den UK im Jahr 2013 die Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum Zeitpunkt des ersten Hautschnittes (Beginn der ersten Operation) war. Die für die jeweiligen UK errechnete durchschnittliche Zeitdauer bewegte sich zwischen 33 und 92 Minuten; der Durchschnittswert für alle UK betrug 52 Minuten. Der LRH hat ferner auch bei dieser Kennzahl einen fachbereichsspezifischen Vergleich vorgenommen. Er hat jeweils für gleiche Fachrichtungen aus den einzelnen Zeitdauerwerten der betreffenden Fachbereiche der UK den Durchschnittswert für alle UK berechnet und die Einzelwerte mit diesem Durchschnittswert verglichen. Dabei zeigten sich z. T. große Unterschiede zwischen den UK; bei einer Reihe von Fachrichtungen lag das UK mit der höchsten Zeitdauer des betreffenden Fachbereichs um mehr als 50 v. H. über dem Durchschnittswert für alle UK.

Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, dass bei den Fachbereichen mit vergleichsweise langer Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Hautschnitt von den betreffenden UK eine differenzierte Analyse mit dem Ziel durchgeführt wird, ggf. bestehende Möglichkeiten zur Verkürzung dieser Zeitdauer zu ermitteln und durch geeignete Maßnahmen umzusetzen.

13.3 Stellungnahmen der Universitätsklinika

Die UK haben zwischen Juli und September 2015 zu den Prüfungsergebnissen des LRH Stellung genommen.

Zum Teil haben sie die Prüfung des LRH ausdrücklich begrüßt und mitgeteilt, diese habe u. a. zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft „OP-Management – Universitätskliniken NRW“ im Jahr 2014 beigetragen. Bei regelmäßigen Treffen finde ein fachli-

cher Austausch statt, der u. a. der Identifizierung von Optimierungspotenzialen und Schwachstellen diene; auch sei ein Vergleich zwischen den UK bezüglich der Ressourcennutzung und „OP-Performance“ geplant. Ferner haben sie teilweise darauf hingewiesen, dass insbesondere die sehr unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten der Standorte der UK einen relevanten Einfluss auf die operative Leistungserbringung und auf mögliche Optimierungs- bzw. Synergieeffekte in den OP-Bereichen hätten; der direkte Vergleich zwischen den UK sei nur unter Beachtung der individuell unterschiedlich erschwerenden Faktoren sinnvoll.

Zu den OP-Statuten haben die betreffenden UK erklärt, dass OP-Statute für alle operativ tätigen Fachbereiche inzwischen in Kraft gesetzt worden seien bzw. zeitnah verabschiedet würden.

Bezüglich der Vorhaltung nicht oder wenig genutzter OP-Säle haben die betreffenden UK dem LRH inzwischen durchgeführte bzw. geplante Maßnahmen zur künftigen (stärkeren) Nutzung der in Rede stehenden OP-Säle mitgeteilt.

Zur OP-Kapazitätsplanung haben die UK die vom LRH erbetene Analyse durchgeführt. Die Ergebnisse der Analyse haben die UK z. T. zu Maßnahmen (z. B. Zuteilung zusätzlicher OP-Kapazitäten an einzelne Fachbereiche, Verlängerung von OP-Saalöffnungszeiten, bedarfsgerechte Anpassung der Arbeitszeiten) veranlasst, die nach den Angaben der UK bei einer Reihe von Fachbereichen bereits zu einer teilweise deutlichen Reduzierung des Anteils der Operationen bzw. der Schnitt-Nahtzeiten außerhalb der Blockzeiten geführt haben. So wurde dieser Anteil bei einigen Fachbereichen nach den hierzu mitgeteilten Zahlen aus dem Jahr 2015 um mehr als 40 v. H. gegenüber dem Jahr 2013 verringert.

Bezüglich der Notfälle haben die UK, bei denen einige operativ tätige Fachbereiche nach den dokumentierten Daten keine oder fast keine Notfalloperationen innerhalb der Blockzeiten durchführten, überwiegend auf eine z. T. nicht korrekte Notfalldokumentation bzw. zu enge Auslegung des Notfallbegriffs hingewiesen. Es sei inzwischen eine Notfallklassifikation erarbeitet worden, in der die Notfälle in verschiedene Kategorien mit unterschiedlichen Dringlichkeitsstufen unterteilt würden; eine Verankerung im OP-Statut sei bereits erfolgt bzw. zeitnah vorgesehen. Das UK, bei dem das Notfallaufkommen nicht dokumentiert war, hat ebenfalls mitgeteilt, dass das OP-Statut nunmehr eine Notfallklassifikation enthalte; Notfälle seien bei der OP-Anmeldung im Dokumentationssystem einzutragen und daher zukünftig auswertbar.

Bezüglich der OP-Auslastung haben die UK die vom LRH für notwendig erachtete Analyse durchgeführt und zur ganz überwiegenden Zahl der von ihm genannten Fachbereiche mit vergleichsweise niedriger OP-Auslastung im Einzelnen Stellung genommen. Dabei haben sie z. T. auf infrastrukturelle Gegebenheiten (z. B. dezentrale Strukturen mit eingeschränkten Möglichkeiten alternativer oder fachbereichsübergreifender OP-Saalnutzungen sowie mit weiten Patiententransportwegen) oder auf in einigen Fachbereichen bestehende Besonderheiten (z. B. viele kurze Operationen mit einer entsprechend hohen Zahl von Wechseln, beträchtlicher Aufwand im OP-Saal für die OP-Vorbereitung oder Anästhesie) hingewiesen, die eine bessere OP-Auslastung erschweren würden. Ferner haben sie teilweise erklärt, dass personelle Unterbesetzungen einzelner Fachbereiche im Jahr 2013 nur ein verringertes OP-Programm ermöglicht hätten. Zum Teil haben die UK die vergleichsweise niedrigen Auslastungswerte einzelner Fachbereiche zum Anlass genommen, die diesen

Fachbereichen zugeteilten OP-Kapazitäten zu reduzieren. Von einem UK wurden Maßnahmen zur Verbesserung des Patiententransportes ergriffen. Die Identifizierung von Optimierungsmöglichkeiten bei der OP-Auslastung ist nach den Stellungnahmen noch nicht bei allen UK abgeschlossen gewesen. Ein UK hat erklärt, ein neues Berichtswesen einzuführen, das die OP-Auslastung wochen-, monats-, quartals- und jahresweise darstelle und damit gut kontrollierbar mache.

Zur Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Schnitt haben die UK ebenfalls die vom LRH erbetene Analyse vorgenommen. Ein UK hat für das Jahr 2013 u. a. auf Engpässe und fehlerhafte Lieferungen bei der Sterilgutversorgung hingewiesen, die kurzfristige Änderungen der OP-Reihenfolge und damit zusätzliche Patiententransporte erforderlich gemacht hätten; ferner seien gelegentlich Patienten inkomplett vorbereitet oder mit unvollständigen Akten zum OP-Saal gebracht worden. Inzwischen seien organisatorische Maßnahmen durchgeführt worden, aufgrund derer u. a. eine Verbesserung des Transportdienstes sowie der Sterilgutversorgung erreicht worden sei und der Transport inkomplett vorbereiteter Patienten nunmehr nahezu ausgeschlossen sei; die durchschnittliche Erstschnittzeit habe um mehr als 10 v. H. vorverlagert werden können. Ein anderes UK hat erklärt, aufgrund baulicher Maßnahmen sei eine optimierte Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Schnitt im Jahr 2013 nur schwer umzusetzen gewesen. Es erwarte, dass sich diese Zeitdauer u. a. aufgrund einer Neustrukturierung des Transportdienstes sowie einer Umstellung der Blockzeiten deutlich verbessern werde; ferner seien Anpassungen der Arbeitszeiten der verschiedenen im OP-Bereich tätigen Berufsgruppen vorgesehen. Zum Teil haben die UK auf bei einigen Fachbereichen bestehende Besonderheiten (z. B. aufwendige OP-Vorbereitungen oder komplexe Anästhesieeinleitungen) hingewiesen, welche die Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Schnitt verlängern würden. Für eine Reihe der vom LRH genannten Fachbereiche mit vergleichsweise langer Zeitdauer haben die betreffenden UK mitgeteilt, dass Optimierungsmöglichkeiten derzeit geprüft würden bzw. bereits umgesetzt worden seien oder die Leitungen der Fachbereiche in Gesprächen für die Problematik sensibilisiert worden seien; bei einigen Fachbereichen sei schon eine z. T. deutliche Verkürzung der Zeitdauer erreicht worden.

13.4 Erwiderng des Landesrechnungshofs

Mit Datum vom 20.04.2016 hat der LRH auf die Stellungnahmen der UK erwidert.

Bezüglich der OP-Statute hat er die inzwischen erfolgte oder zeitnah beabsichtigte Verabschiedung für alle operativ tätigen Fachbereiche durch die betreffenden UK begrüßt. Soweit die OP-Statute den Stellungnahmen dieser UK nicht beigelegt waren, hat er um deren Übersendung gebeten.

Ebenfalls begrüßt hat der LRH die zur künftigen (stärkeren) Nutzung bisher nicht oder wenig genutzter OP-Säle bereits durchgeführten bzw. geplanten Maßnahmen der betreffenden UK.

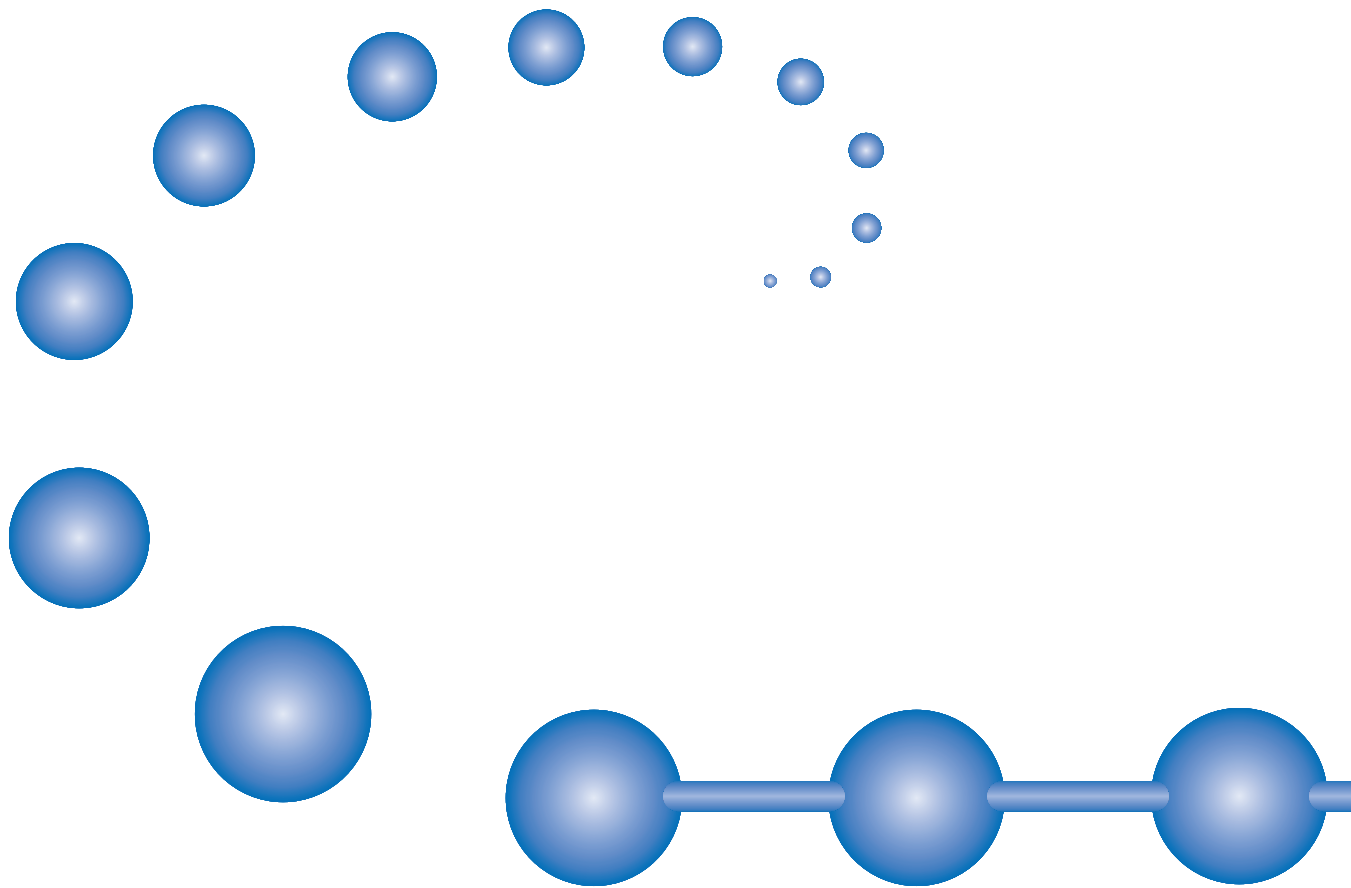
Bezüglich der OP-Kapazitätsplanung hat er die von den UK durchgeführten Analysen sowie die aufgrund der Analyseergebnisse veranlassten Maßnahmen zur künftigen Reduzierung des Anteils der Operationen außerhalb der Blockzeiten positiv zur Kenntnis genommen.

Ferner positiv zur Kenntnis genommen hat der LRH bezüglich der Notfälle, dass Notfallklassifikationen von den betreffenden UK erarbeitet wurden und eine Verankerung im OP-Statut erfolgte bzw. vorgesehen ist sowie dass das Notfallaufkommen künftig bei allen UK dokumentiert wird.

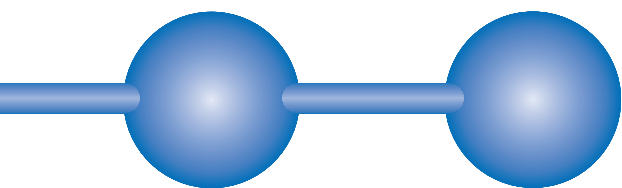
Zur OP-Auslastung hat der LRH die von den UK durchgeführten Analysen und die auf dieser Grundlage teilweise geplanten oder bereits durchgeführten Maßnahmen zur Auslastungssteigerung begrüßt. Soweit die UK zu einzelnen der von ihm genannten Fachbereiche nicht Stellung genommen haben oder die Identifizierung und Umsetzung von Optimierungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen war, hat der LRH erneut um Stellungnahme bzw. Mitteilung des aktuellen Sachstandes gebeten. Zum Teil hat er die ergriffenen Maßnahmen für nicht ausreichend angesehen und sich für weitere Anstrengungen zur Auslastungsverbesserung ausgesprochen. Für einzelne Fachbereiche hat der LRH ferner gebeten, die OP-Auslastungswerte des Jahres 2015 mitzuteilen. Teilweise hat der LRH um erneute Stellungnahme gebeten, weil ihn die Gründe, die für eine vergleichsweise niedrige OP-Auslastung einiger Fachbereiche angeführt wurden, nicht überzeugten. So hat er z. B. den Hinweis auf viele kurze Operationen mit einer entsprechend hohen Zahl von Wechseln nicht für stichhaltig erachtet, wenn diese Besonderheit für die betreffende Fachrichtung typisch ist und bei anderen UK Fachbereiche gleicher Fachrichtung höhere Auslastungswerte aufwiesen.

Bezüglich der Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Schnitt hat der LRH ebenfalls die Analysen der UK und die auf dieser Basis z. T. geplanten oder bereits veranlassten Maßnahmen begrüßt. Soweit die Identifizierung und Umsetzung von Optimierungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen war, hat der LRH um Mitteilung des aktuellen Sachstandes gebeten. Für einzelne Fachbereiche hat der LRH ferner gebeten, aktuelle Werte zur Zeitdauer von der OP-Saalöffnung bis zum ersten Schnitt mitzuteilen.

Der Schriftwechsel mit den UK ist noch nicht abgeschlossen.



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



14 Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen



Nachdem der Landesrechnungshof bereits in einem Jahresberichtsbeitrag im Jahr 2008 auf die unzureichende Mittelausstattung für die Erhaltung der Landesstraßen hingewiesen hatte, hat er sich erneut mit dieser Thematik befasst.

Er hat festgestellt, dass das Land weiterhin nicht die für die Straßenerhaltung notwendigen Mittel zur Verfügung stellt, wodurch sich der Straßenzustand zusehends verschlechtert. Bei einer für die kommenden Jahre unveränderten Mittelausstattung ist eine weitere Verschlechterung unausweichlich.

Durch die nicht bedarfsgerechte Mittelausstattung haben sich die für die Aufrechterhaltung des aktuellen Straßenzustands notwendigen Mittel auf mehr als 2,894 Milliarden € erhöht und damit gegenüber der letzten Prüfung fast verdoppelt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Mittel für die Erhaltung der Landesstraßen deutlich zu erhöhen, um einer stetigen Zustandsverschlechterung entgegenzuwirken. Dadurch könnte auch einer weiteren deutlichen Erhöhung der für die Erhaltung insgesamt notwendigen Mittel vorgebeugt werden. Zudem sollte das Vermögen für die Verkehrsinfrastruktur beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen bilanziell berücksichtigt werden, um den Werteverzehr auszuweisen.

Dem Land obliegen als Träger der Straßenbaulast nach dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen die Aufgaben, die Landesstraßen zu bauen und zu unterhalten. Dabei hat es nach seiner Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten. Dies soll zum einen den Verkehrssicherheitsbedürfnissen der Nutzer dienen, zum anderen soll hierdurch aber auch das in Verkehrsflächen investierte Anlagevermögen erhalten werden. Das Land bedient sich zur Erfüllung der aus der Straßenbaulast resultierenden Aufgaben des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Landesbetrieb Straßenbau).

Allgemein wird der Begriff Straßenerhaltung als Sammelbegriff für Maßnahmen verwendet, die der Erhaltung der Substanz und der Gebrauchsmöglichkeit von Verkehrsflächen einschließlich der Nebenflächen dienen. Dabei wird begrifflich zwischen Wartung (betrieblicher Unterhaltung), baulicher Erhaltung sowie Erweiterung/Neubau (Kapazitätserweiterung) unterschieden. Auch wenn sich die Inhalte der einzelnen Begriffe überschneiden können, werden als eigentliche Erhaltungsaufgaben die Maßnahmen für die bauliche Erhaltung verstanden.

14.1 Zustandserfassung

Das Landesstraßennetz ist den unterschiedlichsten Einwirkungen (Belastungen durch PKW, LKW und Sonderfahrzeuge, Verkehrsstärken, Witterung usw.) ausgesetzt, die naturgemäß zu Zustandsveränderungen führen. Um einen möglichst zufriedenstellenden Straßenzustand aufrecht zu erhalten und die hierfür notwendigen Maßnahmen planen zu können, ist eine umfassende Information über den Zustand

der Infrastruktur notwendig. Dies geschieht zunächst durch eine einheitliche sowie ganzheitliche Zustandserfassung und -bewertung der Straßen (ZEB) durch vom Landesbetrieb Straßenbau beauftragte Ingenieurbüros. Da die ZEB nur die Oberfläche der Fahrbahnen erfassen kann, sind u. a. noch Daten über den Aufbau und den Bestand der Landesstraßen zu berücksichtigen.

Die Schadens- und Zustandsdaten der Ingenieurbauwerke (insbesondere Tunnel und Brücken) werden bei den Bauwerksprüfungen erfasst.

14.2 Erhaltungsbedarf

Das Verkehrsministerium lässt über den Landesbetrieb Straßenbau durch ein Ingenieurbüro auf der Grundlage der Daten der Fahrbahnen und der Ingenieurbauwerke grundsätzlich alle vier Jahre den voraussichtlichen Erhaltungsbedarf der Landesstraßen in NRW für einen Zeitraum von jeweils 15 Jahren gutachterlich prognostizieren (Erhaltungsbedarfsprognosen). Der Finanzbedarf für die sonstigen Anlagenteile (u. a. Entwässerungseinrichtungen und Erdkörper) wird anhand von Erfahrungswerten der Nutzungszeiten geschätzt, da entsprechende Daten zum Zustand und zur Altersstruktur fehlen.

Das Ingenieurbüro ermittelt im Rahmen von sogenannten Finanzszenarien die voraussichtliche Zustandsentwicklung mit vorgegebenen Finanzmitteln, während es im Rahmen von Qualitätsszenarien die voraussichtlich notwendigen Mittel zur Erreichung bzw. Wiederherstellung des jeweils aktuellen Zustands schätzt.

Die Prognosen enthalten zunächst den jeweiligen Ausgangszustand, der auf Grundlage der ZEB ermittelt und anhand der bewerteten Schadensmerkmale der Infrastruktur in Schadensklassen von „sehr gut“ bis „sehr schlecht“ in Anteilen dargestellt wird. Daran anschließend wird die voraussichtliche Zustandsentwicklung für den Prognosezeitraum aufgezeigt. Die Prognosen unterscheiden dabei zwischen dem Gebrauchswert, der die aktuelle Verfügbarkeit für den Nutzer kennzeichnet, und dem Substanzwert, der die nachhaltige Verfügbarkeit darstellt.

Der LRH hat untersucht, ob und welche Folgerungen das Land aus den Gutachten gezogen hat.

14.3 Grundlagen der Erhaltungsbedarfsprognosen

Zum Zeitpunkt der Hinweise im Jahresbericht 2008 lag die Erhaltungsbedarfsprognose vom September 2006 vor. Grundlage dieser Prognose war die ZEB des Jahres 2004, deren Daten Ausgangsbasis für eine Ermittlung des Erhaltungsbedarfs der Landesstraßen in NRW für den 15-Jahres-Zeitraum von 2005 bis 2019 waren.

Die aktuelle Erhaltungsbedarfsprognose datiert aus dem Jahr 2015 und wurde dem Ausschuss für Bauen, Wohnen und Verkehr durch das Verkehrsministerium am 19.08.2015 vorgelegt (Vorlage 16/3125 zur Sitzung am 27.08.2015).

Grundlagen dieser Erhaltungsbedarfsprognose waren die ZEB des Jahres 2011 sowie detaillierte Informationen zum Bestand und zur Verkehrsbelastung. Die Prognose wurde für den Zeitraum von 2014 - 2028 erstellt.

14.4 Ergebnisse der Erhaltungsbedarfsprognosen

14.4.1 Straßenzustand

Aus den jeweils aktuellen Infrastrukturzustandswerten der Erhaltungsbedarfsprognosen 2006 und 2015 wird deutlich, dass sich der Straßenzustand weiter verschlechtert hat. So hat sich der Anteil an sehr schlechten Zustandswerten für den Gebrauchswert von 2,4 v. H. (Prognose 2006) auf 7,7 v. H. (Prognose 2015) erhöht. Für den Substanzwert erhöhte sich der Anteil an sehr schlechten Zustandswerten von 6,1 v. H. auf 12,9 v. H. Der Anteil an sehr schlechten Brückenflächen hat sich von 12,6 v. H. auf 14,9 v. H. erhöht.

14.4.2 Zustandsentwicklung bei vorgegebener Mittelausstattung

Im Auftrag des Verkehrsministeriums sollte das Ingenieurbüro im Rahmen der Finanzszenarien zunächst die Auswirkungen einer Mittelausstattung bei einer Gesamtsumme von 1,49 Mrd. € für den Zeitraum bis 2028 betrachten. Dabei sollte von einer jährlich gleichbleibenden Mittelausstattung ausgegangen werden, die in der Höhe des Haushaltsansatzes des Jahres 2015 bei 100 Mio. € pro Jahr liegen sollte.¹⁹¹

Das Ingenieurbüro stellt als Ergebnis hierzu fest:

„Die Mittelvorgaben des Finanzszenarios FS1 von insgesamt 100 Mio. Euro pro Jahr sind nicht ausreichend, um den Ausgangszustand von 2011 zu halten.“

Im Einzelnen kommt es zum Ergebnis, dass sich die Zustände drastisch verschlechtern werden. Insoweit ergibt sich aus dem Gutachten, dass die Anteile an sehr schlechten Substanzwerten für die Fahrbahnen im Jahr 2028 bei rd. 45 v. H. liegen werden. Für die Brücken prognostiziert das Ingenieurbüro einen Anteil an schlechten bis sehr schlechten Brückenflächen von insgesamt rd. 78 v. H.

Als Alternative sollte das Ingenieurbüro von einer Mittelausstattung von insgesamt 1,74 Mrd. € ausgehen (ansteigende Mittelausstattung bis auf jährlich 120 Mio. € ab dem Jahr 2018) und deren Auswirkung auf den Straßenzustand prognostizieren.

Hier kommt das Ingenieurbüro zu dem Schluss, dass auch diese Mittelausstattung zu keiner nachhaltigen Verbesserung führen wird:

„Insgesamt ist auch bei Finanzszenario FS2 eine Verschlechterung des Zustands und eine Zunahme des Nachholbedarfs im Landesstraßennetz zu erwarten.“

14.4.3 Erhaltungsbedarf zur Beibehaltung des aktuellen Straßenzustands

Im Rahmen der Qualitätsszenarien hat das Ingenieurbüro in den Erhaltungsbedarfsprognosen 2006 und 2015 den Erhaltungsbedarf für die Beibehaltung des jeweils aktuellen Zustands der ZEB 2004 bzw. 2011 ermittelt.

In der Erhaltungsbedarfsprognose 2006 kam das Ingenieurbüro zu dem Ergebnis, dass insgesamt rd. 1,462 Mrd. € innerhalb eines 15-Jahres-Zeitraums (2005 - 2019) notwendig gewesen wären, um den Straßenzustand des Jahres 2004 zu erreichen. Auch in der Erhaltungsbedarfsprognose 2015 ist das Ingenieurbüro beauftragt, den

¹⁹¹ Der Ausgangswert im Jahr 2014 lag bei 90 Mio. €.

Erhaltungsbedarf für die Beibehaltung des aktuellen Straßenzustands zu ermitteln. Hier kommt das Ingenieurbüro zu dem Ergebnis, dass für den Zeitraum von 2014 - 2028 Mittel i. H. v. mehr als 2,894 Mrd. € nötig sind, um den Zustand des Jahres 2011 beizubehalten, also fast das Doppelte der im Jahr 2006 notwendigen Mittel.

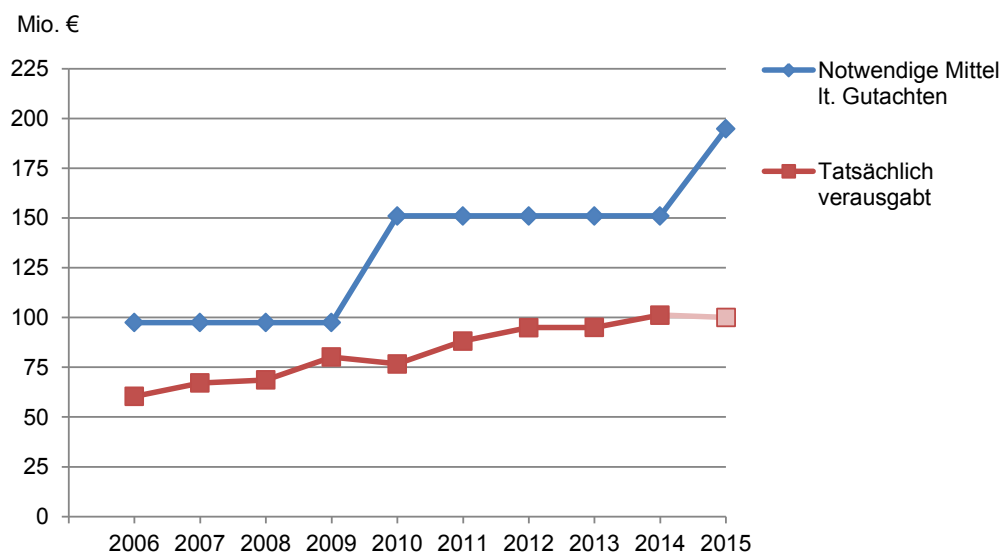
14.4.4 Nachholbedarf

Wegen der nicht ausreichenden Mittelausstattung konnten in der Vergangenheit nicht alle notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung durchgeführt werden. Auch dieser sogenannte Nachholbedarf wird vom Ingenieurbüro in den Erhaltungsbedarfsprognosen ermittelt. Der Finanzbedarf für nachhaltige Maßnahmen an diesen Beständen beträgt 2015 nach Aussagen des Gutachters ca. 500 Mio. € für die Fahrbahnen und ca. 60 Mio. € für die Ingenieurbauwerke, mithin insgesamt 560 Mio. €. In der Erhaltungsbedarfsprognose 2006 betrug der Nachholbedarf noch 322 Mio. €.

14.5 Erhaltungsmittel – Empfohlene und tatsächliche Ausgaben

Die bisherigen Erhaltungsbedarfsprognosen enthalten mit den Qualitätsszenarien die jährlich notwendigen Mittelausstattungen, die zu einer Wiederherstellung des jeweiligen Ausgangszustands geführt hätten. Der Vergleich der nach den Gutachten notwendigen Mittel für die Straßenerhaltung mit den hierfür tatsächlich verausgabten Mitteln¹⁹² zeigt unter Einbeziehung einer weiteren Erhaltungsbedarfsprognose aus dem Jahr 2010 die Unterschiede deutlich auf:

Abbildung
Mittelvergleich



War zu Beginn der Prognosen der Abstand noch geringer, ist gerade mit der letzten Prognose der Unterschied enorm gestiegen. Zwar hat das Land die Erhaltungsmittel

¹⁹² Die Ist-Ausgaben sind durch die Inanspruchnahme von gegenseitig deckungsfähigen Mitteln deutlich höher als die veranschlagten Mittel. Für das Jahr 2015 liegt die Haushaltsrechnung noch nicht vor. Für den Vergleich wurde der Haushaltsansatz ohne deckungsfähige Mittel berücksichtigt.

über die Jahre erhöht, allerdings blieben die Mittel stets deutlich hinter den nach den Feststellungen des Ingenieurbüros notwendigen Mitteln zurück.

Im Zusammenhang mit der Vorstellung des Erhaltungsprogramms für das Jahr 2016 hat der Verkehrsminister Anfang 2016 mitgeteilt, dass das Budget für die nordrhein-westfälischen Landesstraßen in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht werde und nunmehr insgesamt mehr als 115 Mio. € für Erhaltungsmaßnahmen zur Verfügung stünden.

14.6 Mittelausstattung und Zustand bei den Bundesfernstraßen in Nordrhein-Westfalen

Der Landesbetrieb Straßenbau ist im Wege der Auftragsverwaltung auch für die Erhaltungsmaßnahmen an Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) in NRW zuständig. Im Rahmen der Prüfung konnten daher auch die Mittelausstattung und der Zustand der Bundesfernstraßen in NRW zum Vergleich in die Betrachtung einbezogen werden. Deutlich wurde dabei, dass der Bund bei einer um ca. 25 v. H. größeren Streckenlänge von 2005 bis 2014 das etwa vierfache an Erhaltungsmitteln verausgabt hat. Aus den ZEB, die den Erhaltungsbedarfsprognosen zugrunde liegen, wird deutlich, dass sich der Straßenzustand der Bundesfernstraßen seit 2002 im Mittelwert stetig verbessert hat (Bundesautobahnen von 2,16 auf 1,86; Bundesstraßen von 2,73 auf 2,45), während sich der Mittelwert der Landesstraßen insgesamt von 2,73 auf 3,54 verschlechtert hat.

14.7 Hinweise des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat darauf hingewiesen, dass aus fachlicher Sicht die Finanzmittel des aktuellen Qualitätsszenarios den Haushaltsplanungen zugrunde gelegt werden sollten. Wie aus der Prognose des Ingenieurbüros hervorgeht, führen nur diese Jahresbeträge dazu, dass der Straßenzustand zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Erhaltungsbedarfsprognose wieder erreicht wird. Die bisher verausgabten Mittel haben insgesamt keine nachhaltige Wirkung entfalten können. Der Straßenzustand hat sich trotz der eingesetzten Mittel gegenüber dem letzten Hinweis des LRH aus dem Jahr 2008 weiter verschlechtert und der Nachholbedarf hat sich deutlich erhöht. Dieses gegenüber der früheren Prognose schon deutlich verschlechterte Niveau lässt sich mit der bisher beabsichtigten Mittelausstattung aber nicht nur nicht halten, sondern es wird tendenziell weiter sinken. Diese Entwicklung wird auch mit den in diesem Jahr auf 115 Mio. € erhöhten Haushaltsmitteln für Erhaltungsmaßnahmen nicht gestoppt.

Zudem hat sich mit der bisherigen Mittelausstattung die insgesamt notwendige Summe zur Erreichung des Ausgangszustandes der Gutachten deutlich erhöht. War im Jahr 2006 noch ein Betrag von 1,46 Mrd. € notwendig, um den Ausgangszustand nach 15 Jahren wiederherzustellen, sind es nach der aktuellen Prognose bereits mehr als 2,894 Mrd. € für den betrachteten 15-Jahres-Zeitraum. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich zwischenzeitlich der Straßenzustand kontinuierlich verschlechtert hat, sodass der Straßenzustand 2011 schon deutlich schlechter war als im Jahr 2004, dem Ausgangszustandsjahr der Erhaltungsbedarfsprognose 2006. Der Betrag, um den Straßenzustand des Jahres 2004 zu erreichen, liegt mithin noch über den v. g.

2,894 Mrd. € und damit in einer schwer zu finanzierenden Größenordnung. Sollten die vom Gutachter errechneten Mittel nicht in absehbarer Zukunft bereitgestellt werden, steigen die benötigten Mittel immer weiter an, während sich der Straßenzustand weiter verschlechtern wird. Spätestens dann wird die Größenordnung der benötigten Mittel mit den verfügbaren finanziellen Ressourcen nicht mehr zu bewältigen sein. Aus Sicht des LRH ist die bisherige Vorgehensweise unwirtschaftlich.

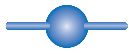
Die schon im Jahresbericht 2008 wiedergegebene Empfehlung des LRH zur bilanziellen Erfassung der Landesstraßen (Aktivierung) beim Landesbetrieb Straßenbau ist auch nach sieben Jahren nicht in Angriff genommen worden. Angesichts der bevorstehenden Änderungen des Rechnungswesens des Landes ist es nach Auffassung des LRH dringend notwendig, die Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens zu beginnen. Erst hiermit wäre gewährleistet, dass der Wert des Infrastrukturvermögens in einer Bilanz dargestellt werden kann. Darüber hinaus wäre aber auch der Wertverlust durch die Beanspruchung der Straßen und die bisher nicht ausreichende Erhaltung der Landesstraßen, also der nicht zahlungsrelevante wirtschaftliche Aufwand, bilanziell darstellbar.

14.8 Äußerung des Ministeriums

Das Verkehrsministerium hat die vorgenannten Darstellungen bestätigt und darauf hingewiesen, dass aus fachlicher Sicht der Einsatz der aktuellen Finanzmittelansätze des Qualitätsszenarios geboten wäre, also rd. 195 Mio. € pro Jahr. Nur so könne der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt und im Hinblick auf die zunehmende Zustandsverschlechterung eine Trendwende eingeleitet werden.

Hinsichtlich einer Bewertung und Aktivierung der Landesstraßen verweist das Ministerium darauf, dass derzeit eine Konzeption hierzu erarbeitet werde, um die Grundlagen für die notwendigen politischen Beschlüsse zu schaffen.

15 PPP-Projekt zur Erhaltung von Landesstraßen



Das Land hat im Siegerland ein PPP-Modellprojekt zur Erhaltung von rund 100 km Landesstraßen durchgeführt. Der 2010 abgeschlossene Vertrag hat eine Laufzeit von 16 Jahren. Das vereinbarte Entgelt beträgt rund 22,5 Millionen €.

Der Landesrechnungshof sieht erhebliche Mängel in der Planungs- und Umsetzungsphase des Projektes. Er hält die Wirtschaftlichkeit dieses PPP-Projektes gegenüber einer Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen für nicht nachgewiesen. Die Leistungsbeschreibung hat grundlegenden Anforderungen nicht entsprochen. Mangelhafte Untersuchungen des Baugrundes im Vorfeld haben bereits zu anerkannten Nachtragsforderungen des Auftragnehmers von über fünf Millionen € geführt.

Das Modellvorhaben sollte insbesondere für mittelständische Unternehmen geeignet sein. Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

Nach den Ausführungen des Verkehrsministeriums decken sich die Feststellungen des Landesrechnungshofs teilweise mit eigenen Erkenntnissen bei der Projektdurchführung. Vor dem Erfahrungshintergrund des Modellprojektes hält das Ministerium Landesstraßenbauprojekte nicht grundsätzlich für geeignet, um als PPP-Vorhaben umgesetzt zu werden. Es hat zugesagt, die Feststellungen des Landesrechnungshofs bei der Durchführung zukünftiger Modellprojekte zu berücksichtigen.

15.1 Vorbemerkungen

Für das Land beauftragte der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Landesbetrieb Straßenbau) im Jahr 2010 im Rahmen eines Public-private-Partnership (PPP)-Modells einen privaten Dritten mit dem Management und der Ausführung der Straßenerhaltung von insgesamt 100 km Landesstraßen im Siegerland unter Sicherstellung vorgegebener Qualitäts- und Zustandsmerkmale sowie der Finanzierung der dazu erforderlichen Maßnahmen. Der Vertrag sieht vor, dass der Auftragnehmer innerhalb von drei Jahren einen festgelegten Zustand für alle Projektstraßen zu erreichen und diesen über die Projektlaufzeit von 16 Jahren baulich zu erhalten hat. Bestimmte bauliche Maßnahmen gab das Land nicht vor, diese konnten vom Auftragnehmer bestimmt werden. Das zu entrichtende Entgelt beträgt insgesamt rd. 22,5 Mio. €. Der Vertrag sieht Anpassungen des Entgelts während der Laufzeit vor, z. B. aufgrund von Erhöhungen des Baupreisindexes. Die Zahlungen erfolgen quartalsweise, das Land hat insoweit 1,6 Mio. € pro Jahr im Haushalt veranschlagt. Das Land hat sich in den verschiedenen Projektphasen, insbesondere der Projektplanung, der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und den Ausschreibungsverfahren, verschiedener Beratungsunternehmen bedient.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das PPP-Modellprojekt geprüft und hierbei die nachfolgenden Feststellungen getroffen.

15.2 Keine hinreichende Bedarfsfeststellung

Das Verkehrsministerium und das Finanzministerium (FM) legten mit Beginn der Planungen im Jahr 2006 fest, dass PPP-Modellprojekte zur Erhaltung von Landesstraßen umgesetzt werden sollten. Erst danach wurden zwei mögliche Projekte im Siegerland und im Sauerland ausgewählt. Eine Bedarfsfeststellung mit einer Priorisierung gegenüber anderen Landesstraßen erfolgte dabei nicht.

Für beide Projekte wurden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Diese wiesen für das Projekt im Siegerland eine Realisierung als PPP-Projekt als wirtschaftlicher aus und für das Projekt im Sauerland eine Wirtschaftlichkeit der Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau. Die Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau wurde für das Projekt im Sauerland allerdings nicht durchgeführt.

Der LRH verkennt nicht, dass hier ein Modellvorhaben umgesetzt werden sollte und dies eine besondere Verfahrensweise begründen kann. Der LRH bezweifelt jedoch, dass ein unabwiesbarer Erhaltungsbedarf für die beiden Projekte durch die beteiligten Ministerien hinreichend festgestellt wurde. Zum einen fiel zuerst die Entscheidung für die Umsetzung eines PPP-Projektes, erst danach erfolgte die Suche nach geeigneten Strecken. Zum anderen spricht auch der Umstand, dass die für das Projekt im Sauerland wirtschaftlichere Eigenrealisierung nicht durchgeführt wurde, gegen einen unabwiesbaren Bedarf.

Der LRH hat empfohlen, zukünftig erst nach einer belastbaren und hinreichenden Bedarfsfeststellung zu entscheiden, ob eine Maßnahme im Rahmen eines PPP-Projektes umgesetzt werden soll.

15.3 Auswahl des Projektumfanges

Das Projekt im Siegerland umfasst die Erhaltung von rd. 100 km Landesstraßen inkl. Markierung der Nebenanlagen und bestimmter Ingenieurbauwerke (kleinere Brücken und Durchlässe). Ortsdurchfahrten sowie Brücken mit einer Stützweite von mehr als zehn Metern waren ausgenommen. Bei der Auswahl der Projektstraßen wurde auf ein möglichst zusammenhängendes Netz geachtet.

Die Aussparung der Ortsdurchfahrten wurde z. T. öffentlich stark kritisiert. Der Landesbetrieb Straßenbau hat mit der Sanierung dieser Ortsdurchfahrten außerhalb des PPP-Projektes begonnen.

Der LRH hat bemängelt, dass das ausgewählte Straßennetz für das Projekt künstlich vereinfacht wurde. Insbesondere Ortsdurchfahrten und größere Brücken, die nicht Leistungsbestandteil waren, stellen besondere Anforderungen an die Umsetzung. Die Auswahl eines vereinfachten Straßennetzes für PPP-Projekte ist nicht sachgerecht, vor allem bei einem Modellprojekt. Belastbare Erfahrungen zur Eignung von PPP-Projekten im Bereich der Straßenerhaltung lassen sich so nicht erzielen. Zudem hat der LRH Zweifel an einer Gesamtwirtschaftlichkeit, wenn Maßnahmen mit geringeren Anforderungen privatisiert werden und technisch anspruchsvollere Maßnahmen bei der öffentlichen Hand verbleiben. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass bei der Aussparung von Ortsdurchfahrten der öffentliche Druck aus den Gemeinden so zunimmt, dass diese ebenfalls saniert werden müssen und zwar außerhalb des

PPP-Projektes. Dies führt zu einer Reduzierung des Erhaltungsbudgets zulasten anderer Regionen. Die Sanierungen der Ortsdurchfahrten erfolgen dann als gesonderte Maßnahmen und erfordern ein erneutes Einrichten von Baustellen und entsprechende Vorbereitungen. Mögliche Synergieeffekte durch die Erhaltung der Straßen im Rahmen einer einheitlichen Maßnahme werden hierdurch nicht genutzt.

15.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die vom Land beauftragten Beratungsunternehmen führten zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Durchführung des Ausschreibungsverfahrens wies für das Projekt im Siegerland einen Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Realisierung von 11,6 v. H. aus. Der nach der Ausschreibung erfolgte abschließende Wirtschaftlichkeitsnachweis wies einen wirtschaftlichen Vorteil der PPP-Variante von 20,84 v. H. aus.

Der LRH hält diese Berechnungen für nicht belastbar.

15.4.1 Fehlende Transparenz der Kosten für die Eigenrealisierung

Um festzustellen, ob die Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen als PPP-Projekt wirtschaftlicher ist als eine Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau, sind die Kosten dieser beiden Beschaffungsvarianten zu vergleichen. Der Ermittlung der Kosten für die Eigenrealisierung kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Die Grundlagen dieser Kosten ermittelte der Landesbetrieb Straßenbau. Der so ermittelte Vergleichswert für die Eigenrealisierung betrug in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 18,4 Mio. € und stieg im abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis auf 27,1 Mio. € an.

Der LRH hat mehrere Kostenzusammenstellungen – teilweise mit gleichem Datum – vorgefunden, die erheblich voneinander abwichen. Die Gründe für diese Abweichungen waren nicht dokumentiert. Erläuterungen, auf welcher Grundlage die Kostenansätze beruhen, lagen ebenfalls nicht vor. Darüber hinaus haben die beauftragten Beratungsunternehmen Änderungen an diesen Kostensätzen vorgenommen. Die einzelnen Änderungen wurden nicht erläutert. Der LRH konnte aufgrund der zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht feststellen, ob die Kosten sachgerecht ermittelt worden waren.

Der LRH hat die fehlende Transparenz und Dokumentation der Kosten für die Eigenrealisierung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet. Hierdurch bleibt auch die erhebliche Steigerung des Vergleichswertes für die Eigenrealisierung ungeklärt.

Für eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt es an einer belastbaren Ermittlung der Ausgangsgrößen.

15.4.2 Risikokosten

Um die zu untersuchenden Beschaffungsvarianten vergleichen zu können, ist bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von einheitlichen Rahmenbedingungen bzw. Planungsgrundlagen auszugehen. Die Annahmen für die einzelnen Beschaffungsvarianten müssen sachgerecht und hinreichend begründet sein. Zu den in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffenen Annahmen gehören auch die Zuschläge für Projektrisiken, die für beide Beschaffungsvarianten vorgenommen wurden. Diese haben erhebliche Auswirkungen auf die Vergleichswerte. Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden bei der Ermittlung des Kostenanfalls Risikozuschläge von mindestens 5,1 Mio. € für die Eigenrealisierung und von mindestens 3,2 Mio. € für die PPP-Variante vorgenommen.

Die Annahmen der Risikoansätze waren nicht ausreichend erläutert bzw. nicht nachvollziehbar begründet, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen.

So wurde für das Risiko des Nichterreichens des Soll-Zustands nach drei Vertragsjahren der Vergleichswert für die Eigenrealisierung mit einem doppelt so hohen Zuschlag belastet wie der Vergleichswert der PPP-Variante. Dieser höhere Zuschlag basiert auf der Annahme, dass der PPP-Auftragnehmer in der Anfangszeit deutlich höhere Investitionen tätigen würde als der Landesbetrieb Straßenbau bei einer Eigenrealisierung. Aus Sicht des LRH gibt es für die Annahme einer unterschiedlichen Investitionstätigkeit und folglich unterschiedlichen Haushaltsauswirkung keinen hinreichenden Grund. Ein belastbarer Wirtschaftlichkeitsvergleich ist nur dann möglich, wenn von einer gleichen Investitionsintensität ausgegangen wird.

In der Risikobewertung ist auch das Risiko „Pechhaltiges Material“ berücksichtigt worden. Hiermit soll das Risiko des unerwarteten Auffindens pechhaltigen Materials erfasst werden. Dieses Material muss aufwendig entsorgt werden. Bei der Eigenrealisierung ist das Risiko mit 8,4 v. H. der jährlichen Baukosten beziffert worden. Bemerkenswert ist, dass das Risiko bei der PPP-Variante dem Auftragnehmer zugeordnet und beim Auftraggeber mit Null angesetzt wurde. Die Berater sind dabei davon ausgegangen, dass bei einer PPP-Realisierung der Auftragnehmer allein dieses Risiko trägt und in sein Angebot eingepreist hat. Der tatsächliche Geschehensablauf, der im Folgenden noch näher dargestellt wird, hat jedoch gezeigt, dass der Auftragnehmer Ansprüche auf Mehrvergütung hinsichtlich unerwarteter Pechfunde geltend machen konnte. Somit trug letztlich der Auftraggeber Land das volle Risiko.

Die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffenen Annahmen sind z. T. nicht nachvollziehbar. Begründungen und Belege hierfür fehlen weitgehend. Die vorgenannten Annahmen erfolgten jeweils zu Lasten der Wirtschaftlichkeit der Eigenrealisierung. Die Wirtschaftlichkeit des PPP-Projektes ist damit weder schlüssig dargelegt noch nachgewiesen.

15.5 Mangelhafte Baugrunduntersuchung

Im vorliegenden PPP-Projekt wurde im Rahmen der Ausschreibung eine funktionale Leistungsbeschreibung gewählt. Dabei werden – anders als bei herkömmlichen Leistungsbeschreibungen – nicht die einzelnen Maßnahmen und Leistungsbestandteile beschrieben, sondern nur das Projektziel und die Anforderungen vorgegeben.

Die Umsetzung obliegt dem privaten Partner. Die Gestaltungsspielräume, die dem privaten Partner eingeräumt werden, sollen privatwirtschaftliche Ressourcen wie Planungs- und Innovationspotenzial sowie fachliches Know-how aktivieren. Der Umstand, dass lediglich das Projektziel bzw. die Anforderungen definiert werden, stellt besondere Anforderungen an die Leistungsbeschreibung. Die klare und eindeutige Vorgabe des Projektziels muss durch eine möglichst genaue Beschreibung der Ausgangslage (hier Untersuchung des Straßenzustands) ergänzt werden. Insbesondere muss eine realistische Einschätzung der Projektrisiken möglich sein. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen werden die Bieter in die Lage versetzt, die erforderlichen Maßnahmen zu planen und ein sachgerechtes und wirtschaftliches Angebot abzugeben. Die Gefahr von Missverständnissen und Interpretationsspielräumen wird so minimiert. Daher kommt in diesem Zusammenhang auch der Beschreibung des Straßenzustands und der Baugrunduntersuchung eine besondere Bedeutung zu.

Im vorliegenden Fall erfolgte im Rahmen der Leistungsbeschreibung die Beschreibung der Ausgangslage durch eine Fotodokumentation und Informationen zur Oberflächenbeschaffenheit der Straßen sowie anhand der Ergebnisse einer Untersuchung mit dem sogenannten Georadarverfahren. Das – auf Vorschlag der Beratungsunternehmen angewandte – Georadarverfahren sollte eine kontinuierliche und zerstörungsfreie Aufnahme des Straßenober- und -unterbaus ermöglichen. Im Georadarverfahren wird durch das Aussenden und Empfangen elektromagnetischer Impulse ein Längsprofilschnitt des Straßenaufbaus aufgezeichnet. Ein Aufschluss über die Materialien des Straßenaufbaus ist dabei nicht möglich. Dies kann erst durch die Interpretation der Messdaten mittels Kalibrierung anhand von Bohrkerndaten erfolgen. Anhand der ausgewerteten Messdaten ist es danach möglich, den Straßenverlauf in Abschnitte mit homogenem Aufbau einzuteilen. In diesen Bereichen kann die Anzahl der Bohrkernentnahmen gegenüber anderen Verfahren reduziert werden. So waren für das gesamte Straßennetz 50 Bohrkernentnahmen vorgesehen. Bei konventionellen Verfahren zur Untersuchung des Straßenaufbaus wären 500 bis 1.000 Bohrkernentnahmen notwendig gewesen. Tatsächlich wurden jedoch nur zwölf Bohrkernentnahmen entnommen. Gründe für die Reduzierung waren nicht aktenkundig.

Im Rahmen der Ausschreibung verzichteten zwei potenzielle Bieter des Teilnahmewettbewerbs auf eine Angebotsabgabe. Sie kritisierten insbesondere die unzureichende Darstellung der Ausgangslage (Straßenuntersuchung) und die fehlende Möglichkeit einer sicheren Risikoeinschätzung. Eines der beiden Unternehmen bat um ergänzende Unterlagen zum Straßenaufbau, da nur so eine sachgerechte Kalkulation und Risikoeinschätzung möglich sei. Das vom Land beauftragte technische Beratungsunternehmen lehnte dies ab. Die übersandten Unterlagen seien geeignet, eine Einschätzung über den Streckenzustand vornehmen zu können. Darüber hinaus stehe es allen Bewerbern frei, eigene Untersuchungen zum Straßenzustand vorzunehmen.

Der Auftragnehmer des PPP-Projektes im Siegerland hat **nach Baubeginn** umfangreiche Baugrunduntersuchungen vorgenommen. Unter anderem ließ der Auftragnehmer weitere Georadarmessungen vornehmen. In diesem Zusammenhang ließ er in einem Raster von 100 m bis 200 m Bohrkernentnahmen entnehmen. Nach seinen Angaben wichen die dabei gewonnenen Daten erheblich von den der Ausschreibung und dem Projektvertrag zugrunde liegenden Daten ab. Er machte zum einen geltend, dass der vorgefundene Straßenaufbau von der Zustandsbeschreibung in den Verdingungsunterlagen abweiche. Darüber hinaus habe er erheblich mehr pechhaltige Baustoffe vorgefunden, die umweltgerecht entsorgt werden müssten. Der Auftragnehmer be-

gründete hiermit Nachtragsforderungen i. H. v. mindestens 7,5 Mio. €, von denen der Landesbetrieb Straßenbau bereits mehr als 5,1 Mio. € akzeptiert hat.

Der LRH hält die Leistungsbeschreibung für unzureichend. Bei dem geprüften Projekt wurden zwar allgemein die Leistungen und auch die Anforderungen zu den einzelnen Leistungsbestandteilen beschrieben. Im Hinblick auf die unzureichende Baugrunduntersuchung, die u. a. die Ausgangslage für die ausgeschriebene Leistung beschreibt, erachtet der LRH die Leistungsbeschreibung jedoch für nicht ausreichend. Diese hat für potenzielle Bieter keine sichere Kalkulationsgrundlage geboten. Dies gilt auch für die Abschätzung von Risiken. Die Schwächen der Ausschreibungsunterlagen zeigen sich auch im Verzicht der beiden potenziellen Bieter auf eine Angebotsabgabe. Beide haben insbesondere die unzureichende Baugrunduntersuchung kritisiert. Auch die vom Auftragnehmer nach Baubeginn vorgenommene Untersuchung des Straßenzustands bestätigt, dass die Untersuchungsergebnisse, die der Ausschreibung beigelegt waren, unzureichend waren.

Auch für das Land haben sich hieraus Schwierigkeiten ergeben. Durch die gewählte Vorgehensweise bestanden große Interpretationsspielräume und ein Vergleich der eingehenden Angebote wurde erheblich erschwert. Zudem haben Bieter aufgrund der unzureichenden Ausschreibungsgrundlage auf ein Angebot verzichtet. Bei einer sachgerechten Leistungsbeschreibung hätten weitere Angebote den Wettbewerb erhöht und ggf. wirtschaftliche Vorteile für das Land gebracht.

15.6 Vertrag nicht rechtssicher abgeschlossen

Das Land beabsichtigte, dass die Risiken für das Auffinden pechhaltiger Baustoffe und für Abweichungen des tatsächlichen vom beschriebenen Straßenaufbau der Auftragnehmer tragen sollte. Der errechnete Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Variante gegenüber der Eigenrealisierung basiert zu einem erheblichen Anteil auf dieser Risikoordnung. Der Landesbetrieb Straßenbau lehnte die Nachtragsforderungen des Auftragnehmers hinsichtlich des Auffindens pechhaltigen Materials und des geänderten Straßenaufbaus daher zunächst ab. Da mit dem Auftragnehmer keine Einigung zu erzielen war, ließ sich der Landesbetrieb Straßenbau von der Rechtsanwaltssozietät beraten, die auch den Vertragsentwurf erstellt hatte. Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Forderungen des Auftragnehmers aufgrund der vertraglichen Regelungen grundsätzlich anzuerkennen seien.

Im Ergebnis hat somit der Auftragnehmer keines der angegebenen Risiken getragen. Mehraufwendungen aus dem Eintreten dieser Risiken gingen ausschließlich zulasten des Auftraggebers Land.

Der LRH hat beanstandet, dass es nicht gelungen ist, die beabsichtigte Risikoordnung rechtssicher im Vertrag zu regeln. Die hierdurch entstandenen Nachtragsforderungen des Auftragnehmers haben bereits zu erheblichen zusätzlichen finanziellen Belastungen von mindestens 5 Mio. € für das Land geführt.

Zudem sollte das PPP-Projekt den Landesbetrieb Straßenbau im Sinne eines „Rundum-sorglos-Pakets“ von Erhaltungsmaßnahmen und damit verbundenen Tätigkeiten entlasten. So war auch keine Bauüberwachung vorgesehen. Durch die unzureichende Vertragsgestaltung und die daraus entstandenen Nachtragsforderungen ist je-

doch erheblicher Verwaltungsaufwand für den Landesbetrieb Straßenbau bei der Bearbeitung der Nachträge entstanden. Ein wesentlicher Vorteil des PPP-Modells für das Land ist hierdurch entfallen.

15.7 Keine ausgewogene Vertragsgestaltung

Im vorliegenden Fall war die Vereinbarung eines Pauschalpreises für die Herstellung eines definierten Straßenzustands beabsichtigt. Eine Pauschale ist ein Geldbetrag, durch den eine Leistung, die sich aus verschiedenen einzelnen Posten zusammensetzt, ohne Spezifizierung abgegolten wird. Leistungsverschiebungen wirken sich zugunsten oder zulasten der jeweiligen Seite aus. Im vorliegenden Fall hat sich die tatsächliche Vergütungsregelung hinsichtlich der Problembereiche „Straßenaufbau“ und „Pechhaltiges Material“ jedoch nur zulasten des Landes ausgewirkt. Zugunsten des Auftraggebers Land waren demgegenüber keine Regelungen getroffen worden.

Der LRH hat die einseitige Vertragsgestaltung beanstandet. Die Vereinbarung einer solchen Pauschale sollte nur dann erfolgen, wenn das Risiko sachgerecht verteilt und der Vertrag rechtssicher abgeschlossen worden ist.

15.8 Kostenpflichtige Rechtsberatung zur Vertragsauslegung

Die Rechtsanwaltssozietät, die diesen Vertrag aufgesetzt hat, war auch in der Planungsphase und bei der Ausschreibung involviert. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das Land gerade diese Sozietät mit einer kostenpflichtigen Beratung über den von ihr selbst erstellten Vertrag beauftragt hat. Letztlich hat sich das Land vom Ersteller des Vertrages kostenpflichtig bestätigen lassen, dass der Vertrag hinsichtlich der Risikoverteilung nicht im Sinne des Landes abgeschlossen wurde.

Sofern entsprechender Sachverstand in der Landesverwaltung nicht vorhanden war, hätten andere externe Berater beauftragt werden müssen.

15.9 Fehlende Erfolgskontrollen

Nach § 7 Landeshaushaltsordnung sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind bei der Planung neuer Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen. Im vorliegenden Fall hat das Land nur in der Planungsphase und nach erfolgtem Ausschreibungsverfahren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Erfolgskontrollen erfolgten bisher nur im Hinblick auf die Leistungserfüllung des Auftragnehmers.

Der LRH hat bemängelt, dass das Land über die bloße Kontrolle der Leistungserbringung hinaus keine weiteren Erfolgskontrollen durchgeführt hat. Das Land hat die Möglichkeit nicht genutzt, das Projekt nach Abschluss der dreijährigen Bauphase auf seine Eignung, Erhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen im Rahmen eines PPP-Projektes wirtschaftlich durchzuführen, zu untersuchen. Insbesondere bei Modellprojekten ist es besonders wichtig, frühzeitig und begleitend Erfolgskontrollen

durchzuführen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sind nicht nur für die geordnete Abwicklung des laufenden Projektes wichtig, sondern auch für die Entscheidung, ob weitere Projekte durchgeführt werden. Für die Planung etwaiger Folgeprojekte sind die Erkenntnisse aus Erfolgskontrollen von besonderer Bedeutung.

15.10 Fehlendes Know-how in der Landesverwaltung

Die im PPP-Vertrag zur Finanzierung vorgesehene Forfaitierung mit Einredeverzicht ermöglichte es dem Auftragnehmer nach Abschluss einzelner Bauphasen, die Forderung gegenüber dem Land an ein Kreditinstitut zu veräußern. Durch jeweils erfolgten Einredeverzicht des Landes war das finanzierende Kreditinstitut von möglichen Leistungsstörungen (z. B. Mängel in der Bauausführung) innerhalb der Vertragsbeziehungen zwischen Land und Auftragnehmer nicht betroffen. Dieses Finanzierungsmodell und die lange Vertragslaufzeit führen zu einer erheblichen Komplexität des Vertrages und zu einem umfangreichen Vertragswerk. Das für die Vorbereitung und die Erstellung eines solchen Vertrages erforderliche Know-how war weder bei den beteiligten Ministerien noch beim Landesbetrieb Straßenbau vorhanden. Daher hat das Land verschiedene externe Berater in die Planung und Umsetzung des Projektes eingebunden. Dies führte zu erheblichen Kosten für das Land. Im Bericht zum abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis werden diese Transaktionskosten mit 1.147.680,00 € angegeben.

Der LRH erkennt nicht, dass bei einem Modellprojekt, sofern kein eigener Sachverstand vorhanden ist, externe Beratung erforderlich sein kann. Im Rahmen eines solchen Modellprojektes sollte dann der Aufbau von entsprechendem Know-how erfolgen.

Nach Erkenntnissen des LRH ist das Projekt nicht so durchgeführt worden, dass entsprechendes Know-how in der Verwaltung aufgebaut wurde.

15.11 Mittelstandsfreundlichkeit des Projektes nicht erreicht

Bereits bei der Konzeptionierung des PPP-Projektes hob das damalige Ministerium für Bauen und Wohnen die Mittelstandsfreundlichkeit besonders hervor. Durch den Zuschnitt und die Rahmenbedingungen des Projektes sollte mittelständischen Bauunternehmern eine Beteiligung ermöglicht werden.

Insgesamt erfordert ein solches PPP-Projekt, wie sich auch im vorliegenden Fall erwiesen hat, allerdings einen erheblichen juristischen, betriebswirtschaftlichen und technischen Sachverstand. Dieser dürfte bei mittelständischen Unternehmen regelmäßig nicht vorhanden sein. So entstehen den potenziellen Bietern schon in der Angebotsphase erhebliche Kosten für externe Beratungsleistungen. Diese dürften gerade für mittelständische Unternehmen ein Teilnahmehemmnis am Vergabeverfahren darstellen. Im vorliegenden Fall waren auch die Unklarheiten hinsichtlich der Risikoübernahmen ein zusätzliches Hemmnis für mittelständische Unternehmen. Das Ziel der Mittelstandsfreundlichkeit wurde nicht erreicht.

15.12 Stellungnahme des Ministeriums

Nach den Ausführungen des nunmehr zuständigen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV) decken sich die Feststellungen des LRH teilweise mit eigenen Erkenntnissen bei der Projektdurchführung. Zu der fehlenden Bedarfsfeststellung hat das MBWSV mitgeteilt, dass die Erhaltung von Landesstraßen seit mehr als 30 Jahren eine chronische Unterfinanzierung aufweise. Vor diesem Hintergrund sei das gesamte Landesstraßennetz als bedürftig anzusehen. Eine Eigenrealisierung der Erhaltungsmaßnahmen durch den Landesbetrieb Straßenbau sei aufgrund der Mangelbewirtschaftung im Straßennetz nicht geplant gewesen. Das PPP-Modell habe die Möglichkeit geboten, den dauerhaften Mangel in besonders betroffenen Teilnetzen kurzfristig abstellen und über PPP den chronischen Geldmangel zumindest teilweise überbrücken zu können.

Zu der Auswahl der Projektstraßen hat das MBWSV die deutliche Vereinfachung des Straßennetzes im Modellvorhaben bestätigt. Es sieht die Gründe hierfür in der hohen Komplexität eines PPP-Vorhabens und den daraus resultierenden hohen Aufwendungen im Vorfeld. Der Projektzuschnitt müsse so gestaltet werden, dass die Risiken der Projektpartner kalkulierbar blieben. Ortsdurchfahrten seien wegen der dort vorhandenen Leitungsgräben im Straßenkörper nicht für PPP geeignet und auch messtechnisch kaum zu erfassen.

Der LRH hat dem MBWSV hierzu mitgeteilt, dass mit der Aussparung von „risikointensiveren“ Baumaßnahmen, wie größeren Ingenieurbauwerken und Ortsdurchfahrten, die Möglichkeit, Synergieeffekte im Rahmen einer einheitlichen Maßnahme zu erzielen, nicht genutzt werde. Zudem schränke das vom MBWSV dargestellte Erfordernis einer Projektvereinfachung die Möglichkeiten, PPP-Projekte für die Erhaltung von Landesstraßen einzusetzen, erheblich ein.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen teilt das MBWSV mit, dass man nach Durchführung der Maßnahmen zu dem Schluss komme, dass die Annahmen sachgerecht erfolgt seien, der Projektverlauf aber zu einem anderen als dem erwarteten Ergebnis geführt habe. Die sachgerechte Berücksichtigung stelle alle Akteure vor besondere Herausforderungen. Angestrebt werde eine Minimierung der Risiken, was nur schwer oder mit erheblichem, auch kostenmäßigen Aufwand erreicht werden könne. Die Ex-post-Vergleiche der vorgenommenen Risikoeinschätzung mit dem tatsächlichen Projektverlauf würden nicht nur dem LRH, sondern auch dem MBWSV wichtige Anhaltspunkte zur Beurteilung des PPP-Vorhabens liefern.

Zu der mangelhaften Baugrunduntersuchung hat das MBWSV mitgeteilt, dass auch bei Maßnahmen, die der Landesbetrieb Straßenbau selbst umsetze, Voruntersuchungen des Baugrunds nur die Planungsgrundlagen für den Auftragnehmer verbesserten, das Risiko jedoch beim Land verbleibe. Der im Vorfeld einer Maßnahme zu leistende Untersuchungsaufwand diene ausschließlich der Risikoeinschätzung für den privaten Partner, senke aber nicht die Kosten des Auftraggebers, sondern erhöhe vielmehr diese im Vorfeld deutlich. Bei dem durchgeführten PPP-Projekt hätten sich die Beteiligten auf die Untersuchungsergebnisse verlassen. Diese hätten sich jedoch als nicht ausreichend erwiesen, so dass es zu den Nachtragsforderungen gekommen sei.

Das MBWSV teilt die Auffassung des LRH hinsichtlich der erheblichen Komplexität von PPP-Vorhaben und bestätigt, dass entsprechendes Know-how in der Verwal-

tung nicht vorhanden sei. Da aufgrund der Erfahrungen aus dem durchgeführten PPP-Projekt weitere PPP-Projekte eher nicht zu erwarten seien, sei der Aufbau von entsprechendem Know-how in der Verwaltung nicht geplant.

Zu den Nachtragsforderungen des Auftragnehmers bestätigt das MBWSV grundsätzlich die Feststellungen des LRH. Es weist aber darauf hin, dass die Mehraufwendungen auch bei einer Eigenrealisierung durch den Landesbetrieb Straßenbau hätten geleistet werden müssen.

Das MBWSV hat zu den Erfolgskontrollen mitgeteilt, dass die umgesetzten Baumaßnahmen einer Erfolgskontrolle unterzogen worden seien. Ein Verzicht hierauf sei nicht geplant. Die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme könne aber erst nach Ablauf der Vertragslaufzeit beurteilt werden. Aufgrund der vom LRH dargestellten Schwachstellen erscheine es dem MBWSV ratsam, zukünftig PPP-Projekte, insbesondere wenn sie Erhaltungsleistungen beinhalteten, datentechnisch deutlich umfangreicher zu erfassen. Andernfalls solle auf eine PPP-Realisierung verzichtet werden.

Auch aus Sicht des MBWSV wurde eine Mittelstandsfreundlichkeit des PPP-Projektes nicht erreicht. Als Gründe hierfür wurden vom MBWSV insbesondere der Projektumfang und die Projektrisiken genannt.

Vor dem Erfahrungshintergrund des Modellprojektes hält das Ministerium Landesstraßenbauprojekte nicht grundsätzlich für geeignet, um als PPP-Vorhaben umgesetzt zu werden. Es hat zugesagt, die Feststellungen des LRH bei der Durchführung zukünftiger Modellprojekte zu berücksichtigen.

Der Schriftwechsel dauert an.

16 Beteiligung des Landes an einer Kapitalgesellschaft nach ausländischem Recht



Das Land ist zu 25 vom Hundert an einer ausländischen Kapitalgesellschaft unmittelbar beteiligt. Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter der Kapitalgesellschaft geprüft und festgestellt, dass das Land sich bei Finanzierungsmaßnahmen zugunsten der ausländischen Kapitalgesellschaft wiederholt einer landeseigenen Gesellschaft bedient hat. Durch die gewählten Gestaltungen wurden Vorgänge dem Budgetrecht des Landtags entzogen und erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigungen umgangen. Der Landesrechnungshof sieht keinen Grund, an der Kapitalgesellschaft weiter beteiligt zu bleiben.

Das beteiligungsverwaltende Ministerium hat den Feststellungen des Landesrechnungshofs nicht widersprochen. Durch Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Jahr 2016 würden die beanstandeten Konstruktionen in dem noch möglichen Umfang Ende 2016 rückabgewickelt sein. Das Land werde die Möglichkeiten eines Ausstiegs aus der Gesellschaft ausloten.

16.1 Ausgangslage

Im Jahr 1997 gründeten eine Stadt in NRW, eine ausländische Gemeinde und eine Bank im Ausland sowie die LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen mbH, Düsseldorf (LEG), mit jeweils 25 v. H. der Anteile eine ausländische Kapitalgesellschaft (AKap). Die AKap hat nach der Satzung den Zweck, ein grenzüberschreitendes Gewerbegebiet zu realisieren und für ein zuverlässiges und zweckmäßiges Funktionieren der von ihr angebotenen Gewerbegebietseinrichtungen zu sorgen. Die Flächen des Gewerbeparks liegen zu 60 v. H. auf deutschem und zu 40 v. H. auf ausländischem Gebiet. Die Anteile der LEG an der AKap gingen Anfang des Jahres 2004 auf die neu gegründete LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG, Dortmund, über. Diese wurde im Jahr 2009 in NRW.URBAN GmbH & Co. KG¹⁹³ umfirmiert. Alleiniger Gesellschafter der Komplementär-GmbH und einziger Kommanditist der NRW.URBAN GmbH & Co. KG ist das Land. Die Verwaltung der mittelbaren Beteiligung des Landes an der AKap oblag zu diesem Zeitpunkt dem damaligen Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV).

Im Zusammenhang mit der Veräußerung der Landesanteile an der LEG gingen Ende August 2009 die Anteile an der AKap unmittelbar auf das Land über. Die Verwaltung der Beteiligung an der AKap wechselte im September 2009 vom MBV auf das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) und ging im Jahr 2010 auf das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr über. Aktuell obliegt die Beteiligungsverwaltung an der AKap dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV).

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter der AKap geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2013. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der AKap sowie die Verwaltung der Beteiligung an der NRW.URBAN GmbH & Co. KG waren nicht Gegenstand der Prüfung.

¹⁹³ Nachfolgend wird einheitlich der Name NRW.URBAN GmbH & Co. KG verwendet.

Die Prüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

16.2 Finanzierungsmaßnahmen zugunsten der ausländischen Kapitalgesellschaft

Die Realisierung des Gewerbegebiets und damit verbunden die Vermarktung der Grundstücke durch die AKap verliefen nicht planmäßig. Die daraus resultierenden Liquiditätsprobleme der AKap führten zu nachfolgenden Maßnahmen der Gesellschafter.

16.2.1 Bürgschaft

Im Jahr 2006 wurde der AKap von einer ausländischen Bank ein Kredit in Höhe von 26 Mio. € gewährt. Zur Sicherung des Kredites übernahmen die Gesellschafter eine gesamtschuldnerische Bürgschaft; der Anteil der NRW.URBAN GmbH & Co. KG betrug im Innenverhältnis 25 v. H., mithin 6,5 Mio. €. Bei der Übertragung der Anteile an der AKap von der NRW.URBAN GmbH & Co. KG auf das Land im Jahr 2009 wurde die Bürgschaft mit dem Hinweis auf eine fehlende haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht vom Land übernommen.

Das Land hat zwar eine wesentliche Risikoposition der Beteiligung an der AKap bei der NRW.URBAN GmbH & Co. KG belassen. Gleichwohl bestand die Gefahr, dass das Land als alleiniger Eigentümer der NRW.URBAN GmbH & Co. KG im Bürgschaftsfall in Anspruch genommen wird.

Durch die gewählte Gestaltung wurde das Parlament über das finanzielle Risiko im Unklaren gelassen.

16.2.2 Maßnahmen zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit im Jahr 2009

Am 29.09.2009 setzte die Geschäftsleitung die Gesellschafter davon in Kenntnis, dass die AKap im Dezember 2009 zahlungsunfähig sein werde, wenn bis dahin keine Erlöse aus Grundstücksverkäufen erzielt werden. Die Gesellschafter kamen überein, der AKap zur Abwendung einer drohenden Zahlungsunfähigkeit liquide Mittel in Höhe von 5 Mio. € zuzuführen. Hierzu sollte jeder Gesellschafter Grundstücke aus dem Bestand der AKap zum Preis von 1,25 Mio. € erwerben. Das MWME teilte den übrigen Gesellschaftern mit, das Land könne nicht selber kaufen, sondern müsse dies über eine eigene Gesellschaft abwickeln.

Am 15.12.2009 kaufte die NRW.URBAN GmbH & Co. KG von der AKap eine Teilfläche und beglich den Kaufpreis aus eigenen Mitteln. Die AKap hatte die Fläche weiter am Markt anzubieten und zu vermarkten. Die NRW.URBAN GmbH & Co. KG verpflichtete sich zum Weiterverkauf an einen von der AKap noch zu bestimmenden Dritten. Der gezahlte Kaufpreis wurde seitens der AKap, also der Verkäuferin, verzinst. Sollte der Kaufpreis aus dem Weiterverkauf den von der NRW.URBAN GmbH & Co. KG gezahlten Kaufpreis zuzüglich Zinsen und Kosten überschreiten, war der Mehrerlös an die AKap abzuführen. Sollte der Kaufpreis diesen Betrag unterschreiten, verpflichtete sich die AKap zur Erstattung des Fehlbetrags.

Der LRH hat die gewählte Gestaltung insbesondere aus folgenden Gründen moniert:

Zum einen wurde für eine vom Land in seiner Stellung als Gesellschafter der AKap durchzuführende Maßnahme die NRW.URBAN GmbH & Co. KG in Anspruch genommen. Zum anderen kommt der Grundstücksankauf im Jahr 2009 wirtschaftlich einer Darlehensgewährung an die AKap¹⁹⁴ gleich, bei dem die in Rede stehende Fläche als Sicherheit dient. Dies zeigt sich an dem gesamten Vertragskonstrukt, insbesondere an

- der Verpflichtung der AKap zur weiteren Vermarktung der Fläche,
- der Verpflichtung der AKap im Fall der Weiterveräußerung zur Rückzahlung des gesamten Kaufpreises unabhängig vom tatsächlich erzielten Weiterverkaufserlös und
- der bei einem Grundstückskauf ansonsten unüblichen Verzinsung des gezahlten Kaufpreises durch die Verkäuferin.

Durch diese Gestaltung wurde der Vorgang dem Budgetrecht des Landtags entzogen und die erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung umgangen.

16.2.3 Maßnahmen zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit im Jahr 2011

Der Businessplan der AKap sah vor, dass von der veräußerbaren Fläche von rd. 70 ha bis zum Jahr 2010 mehr als 38 ha veräußert sein sollten. Anfang des Jahres 2011 waren lediglich 5 ha veräußert. Bereits im Februar 2011 wurde in einer außerordentlichen Gesellschafterversammlung festgestellt, dass die Wahrscheinlichkeit einer Zahlungsunfähigkeit zum Ende des Jahres erneut extrem groß sei, wenn Grundstücksverkäufe weiterhin ausblieben.

Anfang Dezember 2011 verständigten sich die vier Gesellschafter, den Bankkredit durch ein Gesellschafterdarlehen abzulösen und hierzu der AKap Darlehen von jeweils bis zu 6,5 Mio. € zu gewähren, mithin insgesamt bis zu 26 Mio. €. Die Darlehen sollen zum 31.12.2016 zurückgezahlt werden. Der Darlehensvertrag zwischen der AKap und dem Land wurde am 15.12.2011 geschlossen.

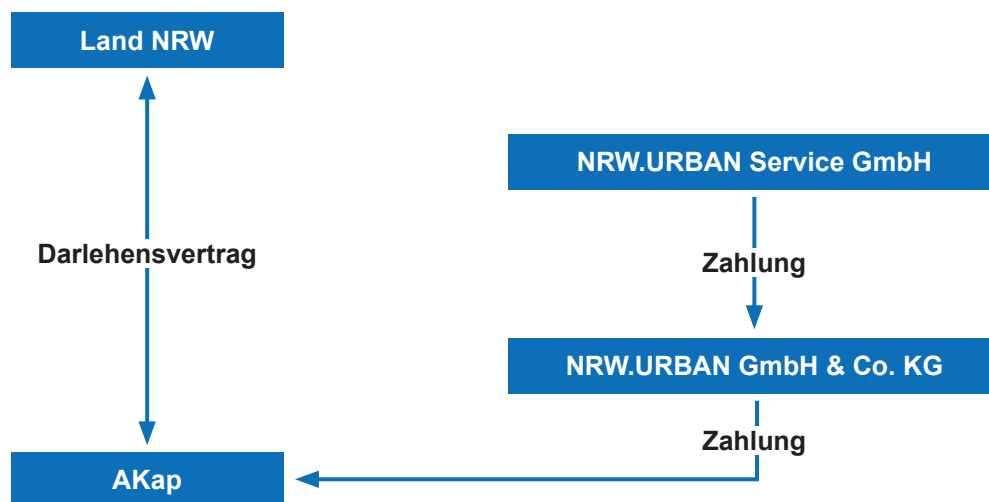
Gleichfalls am 15.12.2011 schlossen die Gesellschafter eine Vereinbarung zur gesamtschuldnerischen Haftung der Gesellschafter aus dem Gesellschafterdarlehen. Hierin ist ausgeführt, dass sich das Land zur Refinanzierung der Bankkredite mit Zustimmung der anderen Gesellschafter der NRW.URBAN GmbH & Co. KG bediene und diese veranlasse, der AKap ein entsprechendes Darlehen über bis zu 6,5 Mio. € zu gewähren.

Eine schriftliche Vereinbarung über das Darlehen zwischen der NRW.URBAN GmbH & Co. KG und der AKap konnte dem LRH nicht vorgelegt werden. In den Bilanzen der AKap ist das Darlehen unter „Darlehen bei Teilhabern“ bzw. „Darlehen bei Beteiligten“ aufgeführt. Nach den Erläuterungen zu den Bilanzen ist Darlehensgeber das Land. Bei der NRW.URBAN GmbH & Co. KG ist in den Anhängen der Jahresabschlüsse ab dem Geschäftsjahr 2011 das Darlehen an die AKap als „Gesellschafterdarlehen an den Kommanditisten“, damit an das Land, ausgewiesen. Eine schriftliche Vereinbarung zwischen Land und NRW.URBAN GmbH & Co. KG hinsichtlich des Darlehens konnte dem LRH ebenfalls nicht vorgelegt werden.

194 Für die Auffassung des LRH spricht auch, dass in der Bilanz der AKap der für den Verkauf vereinnahmte Betrag unter „Sonstige Verbindlichkeiten“ ausgewiesen wird.

Die NRW.URBAN GmbH & Co. KG zahlte bis Ende 2014 Darlehensbeträge i. H. v. 6,435 Mio. € aus. Die Mittel waren der NRW.URBAN GmbH & Co. KG weitgehend von ihrer Komplementärin und geschäftsführenden Gesellschafterin NRW.URBAN Service GmbH, Dortmund, zur Verfügung gestellt worden.

Das Konstrukt stellt sich somit wie folgt dar:



Das Land war aus dem Darlehensvertrag mit der AKap vom 15.12.2011 als Darlehensgeberin verpflichtet. Durch die gewählte Gestaltung, dass nicht das Land, sondern die NRW.URBAN GmbH & Co. KG das Darlehen auszahlte, wurde auch dieser Vorgang dem Budgetrecht des Landtags entzogen und eine für das Land erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung umgangen.

16.3 Wichtiges Landesinteresse

Nach § 65 Landeshaushaltsordnung (LHO) soll sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Die Überprüfung, ob die Voraussetzungen des § 65 LHO noch vorliegen, gehört zu den Daueraufgaben der Beteiligungsverwaltung.

Das für die Verwaltung der Beteiligung jeweils zuständige Ministerium führte zum Landesinteresse gegenüber dem LRH über mehrere Jahre aus, es handle sich um ein Pilotprojekt zur Verbesserung der länderübergreifenden Zusammenarbeit, das im landespolitischen Interesse liege. Die im Landesinteresse liegende Entwicklung des gesamten Areals werde durch die unmittelbare Beteiligung des Landes beeinflusst.

Nach Ansicht des LRH hätten für das weit gefasste Ziel, die Entwicklung des Areals im Sinne des Landes zu betreiben und zu beeinflussen, messbare Kriterien für eine Evaluation festgelegt werden müssen. Dies ist unterblieben, so dass ein Soll-Ist-Abgleich nicht möglich ist. Die Tatsache, dass im Laufe des mittlerweile 18-jährigen Bestehens der AKap mehrfach die Zahlungsunfähigkeit drohte, deutet vielmehr darauf hin, dass den Einflussmöglichkeiten des Landes kein großer Erfolg beizumessen ist.

Die bloßen Hinweise auf das Pilotprojekt der länderübergreifenden Zusammenarbeit einerseits und die politische Bedeutung andererseits lassen mangels messbarer Kriterien keine Überprüfung zu, ob die Ziele mit gesellschaftsrechtlichen Mitteln erreicht wurden. Ein Beteiligungscontrolling wird dadurch nicht ermöglicht.

Aus Sicht des LRH liegen die Voraussetzungen des § 65 LHO für die Beteiligung des Landes an der AKap nicht (mehr) vor. Ein wichtiges Landesinteresse am Fortbestand der Beteiligung wurde nicht nachvollziehbar dargelegt und ist auch nicht erkennbar. Der LRH sieht keinen Grund, an der AKap weiter beteiligt zu bleiben.

16.4 Zuschuss für die Gesellschaften der NRW.URBAN

Im Haushaltsplan 2016 für den Einzelplan 09 ist zu Kapitel 09 500 Titel 685 10 ein Zuschuss für die Gesellschaften der NRW.URBAN i. H. v. 9,9 Mio. € eingestellt. Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplanentwurf 2016 für den Einzelplan 09 (LT-Vorlage 16/3129) dient dieser geplante Haushaltsansatz i. H. v. 6,5 Mio. € der Kompensation des Ausfalls des von der NRW.URBAN GmbH & Co. KG ausgezahlten Darlehens an die AKap. Da die Rückzahlung durch die AKap „nicht wie vertraglich vereinbart bis Ende 2016 erfolgen wird, würden sich die Verluste der NRW.URBAN im Jahr 2016 um weitere 6,5 Mio. € erhöhen, müssen also zur Vermeidung der Illiquidität ebenfalls durch das Land ausgeglichen werden.“

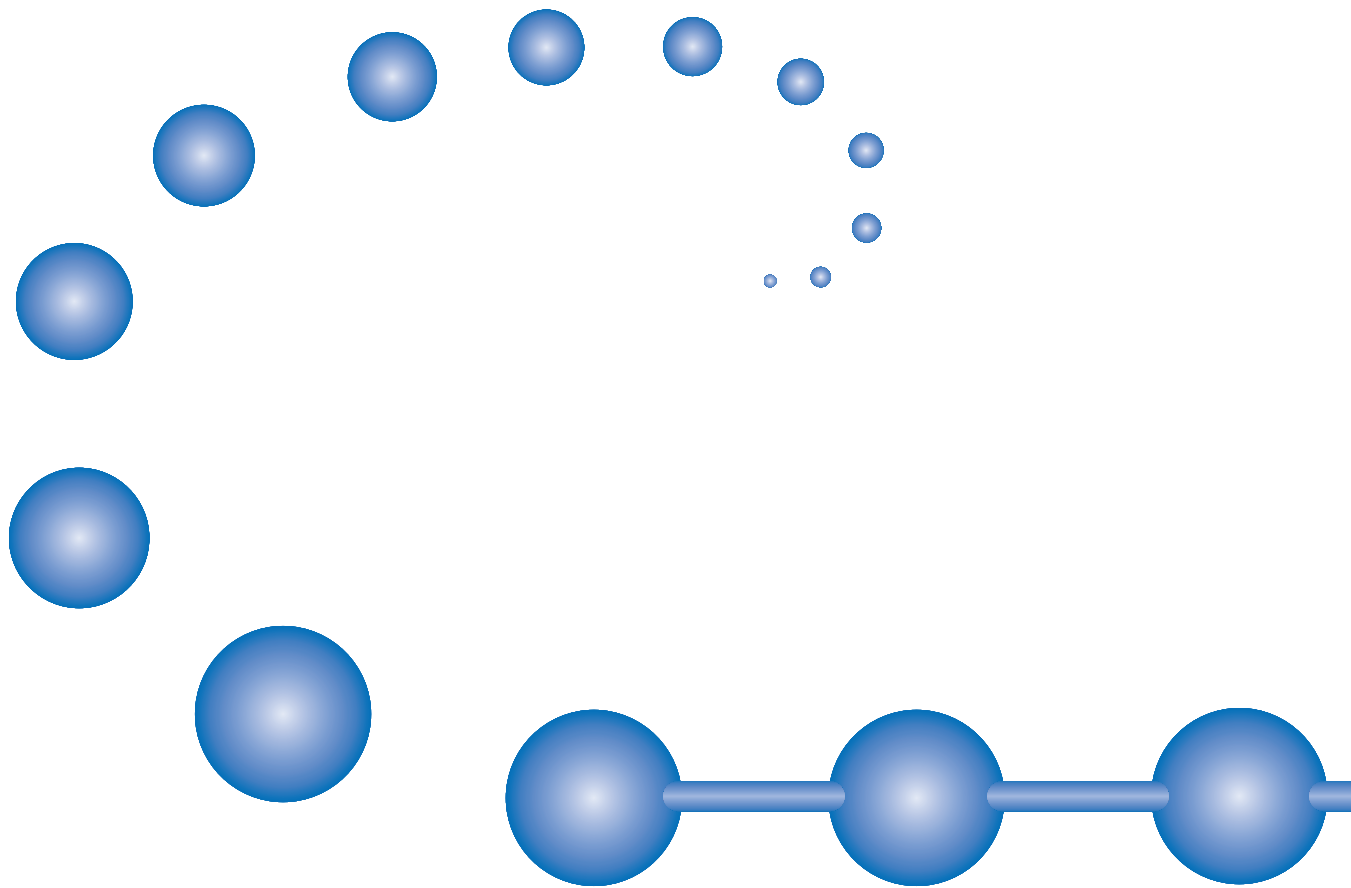
16.5 Stellungnahme des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr

Das MBWSV bestätigt in seiner Stellungnahme, dass im Rahmen der Übertragung der Anteile an der AKap auf das Land eine Übernahme der Bürgschaft nach Auskunft des Finanzministeriums aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht möglich gewesen sei. In Folge dieses Konstrukts sei die NRW.URBAN GmbH & Co. KG auch für weitere Maßnahmen zur Vermeidung einer Illiquidität der AKap eingesetzt worden, da dieser Fall für die NRW.URBAN GmbH & Co. KG durch eine Bürgschaftsinanspruchnahme nachteilig gewesen wäre.

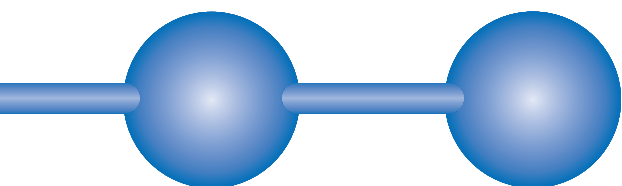
Durch entsprechende Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Jahr 2016 werde eine Erstattung des Darlehens aus dem Jahr 2011 an die NRW.URBAN GmbH & Co. KG durch das Land erfolgen. Damit würden die beanstandeten Konstruktionen in dem jetzt noch möglichen Umfang Ende 2016 rückabgewickelt sein.

Das MBWSV teilt die Feststellung, dass ein wichtiges Landesinteresse an der Beteiligung nicht mehr besteht. Die Geschäftsleitung der AKap erarbeite Szenarien für die Fortführung der Gesellschaft nach 2016. Ein Szenario könnte die Fortführung als rein kommunales Projekt sein. Zeitgleich sei ein Gutachten in Auftrag gegeben worden, das den Wert der Gesellschaftsanteile ermitteln solle. Das Land werde die Möglichkeiten eines Ausstiegs aus der AKap ausloten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



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



17 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer vom Land gegründeten und institutionell geförderten Stiftung



Die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Stiftung ist problematisch.

Die Wirtschaftspläne der Stiftung für die Jahre 2011 bis 2013 wiesen in erheblichem finanziellen Umfang Einnahmen aus, die tatsächlich nicht vereinnahmt werden konnten. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne realistische Schätzungen vorzunehmen.

Zu den Jahresenden 2013 und 2014 bestanden hohe Verbindlichkeiten der Stiftung gegenüber Kreditinstituten. Dabei erwirtschaftete die Stiftung im Jahr 2013 einen Jahresfehlbetrag, der zu einer deutlichen Verminderung des Stiftungsvermögens führte. Weder ein Entschuldungskonzept noch ein Kapitalerhaltungskonzept sind dem Landesrechnungshof bisher vorgelegt worden.

Die Einnahmen aus der institutionellen Förderung deckten die Ausgaben der Stiftung für das überwiegend unbefristet beschäftigte Personal nur zu einem Teil. Darüber hinaus musste die Stiftung zur Deckung der Personalausgaben ihren Kontokorrentkreditrahmen in Anspruch nehmen. Der Landesrechnungshof hat insoweit ein Personalkonzept für erforderlich angesehen. Auf die Notwendigkeit von Einsparungen im Personalbereich hat er hingewiesen.

17.1 Gründung und Entwicklung der Stiftung sowie Förderung durch das Land

Im Jahr 2001 gründete das Land NRW eine selbständige Stiftung bürgerlichen Rechts. Der Stiftungszweck bestand und besteht weiterhin in der Förderung der Wissenschaft und Forschung. Zu diesem Zweck betreibt die Stiftung ein wissenschaftliches Institut, das Forschungsvorhaben, Untersuchungen und Bewertungen durchführt.

Organe der Stiftung sind das Kuratorium und der Vorstand. Die laufenden Geschäfte führen ein wissenschaftlicher Leiter und ein hauptamtlicher Geschäftsführer.

17.1.1 Stiftungsvermögen

Das von drei Ressorts der Landesregierung zu gleichen Teilen aufgebraachte Stiftungskapital belief sich im Jahr 2001 auf rd. 1,2 Mio. €.

Im Jahr 2002 wurde dem Stiftungsvermögen ferner das gesamte Vermögen i. H. v. rd. 800.000 € eines Vereins zugeführt, aus dem die Stiftung hervorgegangen war.

Durch Zustiftungen erhöhte sich das Stiftungskapital bis zum Jahr 2004 um rd. 100.000 € auf insgesamt rd. 2,1 Mio. €.

Im Stiftungsgeschäft hatte das Land festgelegt, dass die Stiftung zur Erfüllung des Stiftungszweckes jährlich Mittel nach Maßgabe des jeweiligen Landeshaushaltes erhalte. Maßstab sollten insoweit die im Haushaltsentwurf für das Jahr 2002 vorgesehenen Mittel i. H. v. rd. 440.000 € sein.

17.1.2 Wirtschaftliche Entwicklung der Stiftung

Die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Stiftung stellte sich problematisch dar. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs (LRH) in einem früheren Prüfungsverfahren hatte bereits der mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2005 beauftragte Abschlussprüfer geäußert, dass das Stiftungskapital durch ein strukturelles Defizit bei der Stiftung nachhaltig gefährdet sei.

Im Jahr 2007 führte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Auftrag der Stiftung eine Sonderprüfung durch, die die Jahre 2002 bis 2007 umfasste. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft formulierte (hochgerechnet auf den 31.12.2007) u. a. folgende Feststellungen und Empfehlungen:

- Das Stiftungskapital i. H. v. seinerzeit rd. 2,1 Mio. € sei i. H. v. 212.000 € durch Verluste der Jahre 2005 und 2006 aufgezehrt worden.
- Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten beliefen sich auf über 1,4 Mio. €. Die Kontokorrentverbindlichkeiten hätten hieran einen Anteil i. H. v. rd. 370.000 €.
- Unter Berücksichtigung des strukturellen Defizites und bei unveränderter Einnahmen- und Kostenstruktur wäre eine Zahlungsfähigkeit ab dem Jahr 2010 nicht mehr gegeben.
- Das strukturelle Defizit könnte nur durch eine Erhöhung der Grundförderung oder durch Kosteneinsparungen, insbesondere im Bereich der Personalkosten, abgebaut werden.

In der Folge erhöhte das Land die jährliche Förderung und stellte im Jahr 2008 einmalig Mittel i. H. v. 732.000 € zur Ablösung von Darlehen und Aufstockung des Stiftungskapitals zur Verfügung.

17.1.3 Institutionelle Förderung in den Jahren 2013 bis 2015

Die zuständige Bezirksregierung (BR) bewilligte der Stiftung in den Jahren 2013 und 2014 jeweils eine institutionelle Förderung i. H. v. 570.000 €.

Im Haushaltsplan des Landes für das Jahr 2015 wurde eine Ausgabeermächtigung i. H. v. 720.000 € veranschlagt. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan diente die Erhöhung des Ansatzes der Stärkung der Stiftung insbesondere im Bereich der Forschung. Die BR bewilligte im Jahr 2015 eine entsprechende institutionelle Förderung.

17.1.4 Schuldendiensthilfe

Im Haushaltsplan für das Jahr 2015 wurde im Rahmen der Haushaltsberatungen eine Haushaltsstelle für eine Schuldendiensthilfe an die Stiftung eingerichtet. Durch eine einmalige Zuwendung sollte die Liquidität der Stiftung erhalten und damit die erfolgreiche Fortführung der institutionellen Förderung sichergestellt werden.

Die BR bewilligte auf dieser Grundlage eine Projektförderung i. H. v. 200.000 €. Die Mittel waren zweckgebunden zum Abbau von Verbindlichkeiten bzw. zur Reduktion eines Kontokorrentdarlehens.

17.2 Prüfung des Landesrechnungshofs

Der LRH prüfte u. a., ob das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) und die BR bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und der Gewährung der Zuwendungen bestimmungsgemäß verfahren waren. Außerdem prüfte er, ob die Stiftung die ihr obliegenden Pflichten erfüllt hatte, insbesondere die ihr zugeflossenen Zuwendungen bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet und die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide eingehalten hatte. Dabei wurde die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung in die Prüfung einbezogen.¹⁹⁵

Die Prüfung betraf vor allem die Haushaltsjahre 2013 und 2014. Die einmalige Schuldendiensthilfe im Jahr 2015 wurde nur insoweit in die Prüfung einbezogen, als Entscheidungen dazu zum Zeitpunkt der Prüfung bereits getroffen waren und sich Auswirkungen auf die finanzielle Gesamtsituation der Stiftung ergaben.

Die Gründung der Stiftung und die Bereitstellung des Stiftungskapitals waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Prüfung führte zu den nachfolgenden Feststellungen und Bemerkungen.

17.2.1 Ausweis der Einnahmen in den Wirtschaftsplänen

Die Stiftung stellte jährlich Wirtschaftspläne auf, in denen die erwarteten Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen wurden. Die Wirtschaftspläne der Jahre 2011 bis 2013 enthielten u. a. folgende erwartete Einnahmen:

Art der Einnahme	2011	2012	2013
Spenden	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Erwartete Projekte*	260.000 €	150.000 €	283.600 €

* Daneben wies die Stiftung Einnahmen aus gesicherten Projekten aus.

Die Wirtschaftspläne der Jahre 2013 bis 2015 wiesen – nachrichtlich – die tatsächlichen Einnahmen der Vorjahre aus. Hiernach wurden in den Jahren 2011 bis 2013 keine Einnahmen aus den i. H. v. insgesamt 693.600 € erwarteten Projekten realisiert. Im gleichen Zeitraum wurden Spenden nur i. H. v. insgesamt 4.800 € (statt der erwarteten 30.000 €) vereinnahmt.

Nach Auffassung des LRH bildet ein Wirtschaftsplan nur bei einer realistischen Schätzung eine verlässliche Grundlage für Entscheidungen im Kuratorium¹⁹⁶ und für die zuwendungsrechtlich erforderlichen Genehmigungen¹⁹⁷ durch die BR. Hierdurch kann vermieden werden, dass Einnahmen in nicht unerheblicher Höhe in der Planung

¹⁹⁵ § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 2 Satz 2 Landshaushaltsordnung (LHO).

¹⁹⁶ Nach der Satzung der Stiftung entscheidet das Kuratorium über die Wirtschaftspläne. Das Land NRW ist im Kuratorium vertreten.

¹⁹⁷ § 28 Abs. 1 Satz 1 der jährlichen Haushaltsgesetze, Nr. 3.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 23 LHO, Nr. 1.2 Satz 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I). Die ANBest-I wurden von der BR in den Zuwendungsbescheiden zu deren Bestandteil erklärt. Sie waren von der Stiftung als Auflage zu beachten.

berücksichtigt werden, obwohl sie später tatsächlich nicht realisiert werden.

Diesen Anforderungen genügten die Wirtschaftspläne der Stiftung nicht, da sie in erheblichem Umfang erwartete Einnahmen auswiesen, die tatsächlich nicht vereinnahmt werden konnten. Bereits bei Erstellung der Wirtschaftspläne lagen auf Grund der Ergebnisse der Vorjahre Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich nicht um realitätsnahe Prognosen handelte.

17.2.2 Verbindlichkeiten

Zum 31.12.2013 betragen die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten rd. 1.161.000 €. Davon entfielen rd. 376.000 € auf einen Kontokorrentkredit und rd. 785.000 € auf Darlehensverbindlichkeiten. Für diese Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten fielen im Jahr 2013 Zinsen i. H. v. rd. 40.000 € an.

In dem Übersendungsschreiben zu dem Zuwendungsbescheid vom 28.01.2014 für die institutionelle Förderung im Jahr 2014 wies die BR darauf hin, dass ein weiterer Anstieg der Verbindlichkeiten vermieden werden sollte.

Die Verbindlichkeiten erhöhten sich bis zum 31.12.2014 auf rd. 1.169.000 €, von denen nunmehr rd. 414.000 € auf einen Kontokorrentkredit entfielen. Allein für diesen berechnete das Kreditinstitut im Jahr 2014 Zinsen i. H. v. rd. 25.000 €. Zum 28.02.2015 beliefen sich die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten bereits auf einen Betrag i. H. v. rd. 1.262.000 €.

Das Kuratorium beauftragte im Oktober 2014 den Stiftungsvorstand mit der Erstellung eines tragfähigen Entschuldungskonzeptes. Zudem richtete es in der Folge eine Steuerungsgruppe¹⁹⁸ ein, deren Aufgabe in einer wirtschaftlichen und aufgabenbezogenen Konsolidierung der Stiftung bestehen sollte. Dazu sollte die Steuerungsgruppe ein Strategiekonzept unter Berücksichtigung des Entschuldungsziels erarbeiten. Der Arbeitsauftrag der Steuerungsgruppe umfasste auch die Erstellung eines Kapitalerhaltungskonzeptes.

Nach Beendigung der örtlichen Erhebungen des LRH erließ die BR am 28.04.2015 einen Änderungsbescheid zu der institutionellen Förderung für das Jahr 2015. Nach dessen Nebenbestimmungen wurde die Stiftung aufgrund der aktuellen sehr kritischen Finanzsituation beauftragt, Möglichkeiten des Personalabbaus, weitere Einsparmöglichkeiten (wie die Umwandlung des Kontokorrentkredits) sowie alle Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung zu prüfen und der BR über die Entwicklung der finanziellen Situation quartalsweise zu berichten.

Nach Auffassung des LRH wurde das Ziel der einmaligen Sonderförderung im Jahr 2008 i. H. v. 732.000 € – nämlich die Entschuldung der Stiftung und die Entlastung von Zins- und Tilgungszahlungen – nur temporär erreicht. In den Jahren 2013 und 2014 bestanden hohe Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, für die erhebliche Zinszahlungen anfielen. Die Schuldendiensthilfe i. H. v. 200.000 € im Jahr 2015 reichte nicht einmal aus, um allein die zum Jahresende 2014 aufgelaufenen Kontokorrentverbindlichkeiten i. H. v. 414.000 € auszugleichen.

¹⁹⁸ In der Steuerungsgruppe sind mehrere Ressorts, der Stiftungsvorstand und der wissenschaftliche Leiter der Stiftung vertreten.

Um die Erfüllung des Stiftungszwecks dauerhaft zu sichern, sollte daher zeitnah ein umfassendes und nachhaltiges Entschuldungskonzept erstellt und umgesetzt werden. Das Entschuldungskonzept sollte sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Stiftung umfassen und deren strukturelle Gegebenheiten aufgreifen. Der LRH regte zudem eine Prüfung an, ob die Stiftung weiterhin alle Aufgaben wahrnehmen muss, bei denen sie sich zum Prüfungszeitpunkt engagierte. Auch sollten Überlegungen zu alternativen Finanzierungsmöglichkeiten angestellt werden.

Ein weiterer Anstieg der Verschuldung sollte unbedingt vermieden werden. Soweit eine Entschuldung erreicht wird, sollten neue Schuldenaufnahmen unterlassen werden.

Die Auflagen der BR in deren Änderungsbescheid vom 28.04.2015 hat der LRH als erste notwendige und angemessene Schritte in dieser Richtung angesehen. Insoweit hat er auch die Einrichtung der Steuerungsgruppe begrüßt.

17.2.3 Minderung des Stiftungsvermögens

Im Jahr 2013 erwirtschaftete die Stiftung einen kaufmännischen Jahresfehlbetrag i. H. v. rd. 195.000 €. Dadurch wurde das Stiftungskapital in der Bilanz – unter Berücksichtigung eines bilanziellen Mittelvortrags – um rd. 152.000 € gemindert.

Die mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2013 beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wies in ihrem Prüfungsbericht darauf hin, dass nach berufsständischer Auffassung eine nominale Erhaltung des Stiftungskapitals nicht genüge. Der Planung der langfristigen Erhaltung des Stiftungskapitals sollte ein jeweils zu präzisierendes und dokumentierendes Kapitalerhaltungskonzept zu Grunde gelegt werden.

Das Stiftungsvermögen ist nach den Bestimmungen der Satzung in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten. Im Rahmen des steuerrechtlich Zulässigen sollte dabei nach Ansicht des LRH der reale Wert erhalten werden und nicht nur der nominale Wert.

Der LRH sieht die Erstellung und Umsetzung eines dauerhaften und tragfähigen Kapitalerhaltungskonzeptes als unerlässlich an. Ohne ein solches sieht er einmalige Mittelgewährungen zur Reduzierung der Verbindlichkeiten nicht als zielführend an.

17.2.4 Personalausgaben

Die Personalausgaben stellten den größten Ausgabenblock der Stiftung dar. Im Jahr 2012 fielen hierfür 810.000 € an. Im Jahr 2013 beliefen sie sich auf rd. 856.000 €. Damit entfielen auf diesen Bereich rd. 70 v. H. aller Ausgaben des Jahres 2013 der Stiftung i. H. v. rd. 1.220.000 €.

Nur z. T. wurden die Personalausgaben von den Einnahmen aus der institutionellen Förderung abgedeckt. Nach den Wirtschaftsplänen der Stiftung, die auch jeweils eine Personalübersicht enthielten, waren bis einschließlich 2014 jährlich vier von insgesamt 16 (2014: 14) Stellen der institutionellen Förderung zugeordnet. Die übrigen Stellen wurden der „Projektförderung“ zugeordnet, wobei dieser Bereich Projekte sowohl auf der Basis von Zuwendungsbescheiden als auch auf der Basis von Verträgen umfasste.

Ganz überwiegend waren die Arbeitsverhältnisse zwischen der Stiftung und ihren Beschäftigten unbefristet.¹⁹⁹ Hierzu lagen zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH auch keine schriftlichen Arbeitsverträge vor.

Der Stiftung gelang es nicht vollständig, die Gehälter für das nicht aus den institutionellen Fördermitteln vergütete Personal durch andere finanzielle Mittel (wie Zuwendungen oder Auftragsentgelte) zu erwirtschaften. Hierfür reichte auch die Position „nicht gedeckte Betriebskosten“ nicht aus, die die Stiftung in den Wirtschaftsplänen u. a. für diese Zwecke vorsah und die aus der institutionellen Förderung gedeckt war. Die darüber hinausgehenden Ausgaben mussten durch Inanspruchnahme des Kontokorrentkreditrahmens finanziert werden.

Nach den Nebenbestimmungen des Änderungsbescheides der BR vom 28.04.2015, mit dem eine erhöhte institutionelle Förderung für das Jahr 2015 gewährt wurde, ist für Personaleinstellungen in jedem Einzelfall eine Zustimmung der BR vor Vertragsabschluss einzuholen. Dabei sei in jedem Einzelfall nachvollziehbar darzulegen, warum anstehende Aufgaben nicht durch vorhandenes Personal erledigt werden könnten. Personaleinstellungen seien grundsätzlich nur befristet zustimmungsfähig. Zudem sei vor der Entfristung von Arbeitsverträgen eine Zustimmung einzuholen.

Nach Auffassung des LRH stellt die Finanzierung der Personalausgaben ein strukturelles Problem der Stiftung dar, das nachhaltig gelöst werden muss. Die Stiftung sollte für den Bereich „Projektförderung“ künftig nur noch befristete Arbeitsverhältnisse eingehen. Dabei sollten grundsätzlich schriftliche Arbeitsverträge abgeschlossen werden. In einem Personalkonzept sollte dargestellt werden, mit wieviel und welchem Personal die Aufgaben der Stiftung langfristig erfüllt werden sollen. Einsparungen im Bereich der Personalausgaben erscheinen dabei unumgänglich. Dabei wird nicht verkannt, dass angesichts der unbefristeten Arbeitsverhältnisse erst langfristig mit Einsparungen gerechnet werden kann. Die Auflagen im Änderungsbescheid der BR vom 28.04.2015 hat der LRH insoweit als ersten Schritt begrüßt, um die Personalstruktur der Stiftung bedarfsgerecht gestalten zu können.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MAIS hat die Feststellungen des LRH weitestgehend bestätigt. Insbesondere teilt es auch die Auffassung des LRH, dass Einmalzahlungen keine nachhaltige Lösung der Probleme der Stiftung darstellen. Dies sei auch der Stiftung gegenüber wiederholt verdeutlicht worden. Darüber hinaus hat es u. a. Folgendes mitgeteilt:

Die eingerichtete Steuerungsgruppe habe einen Zwischenbericht sowie Vorschläge für eine Neuausrichtung der Stiftung vorgelegt. Nach der Analyse des Leiters der Steuerungsgruppe sei die finanzielle Absicherung der vielfältigen Aktivitäten der Stiftung im Ergebnis unzureichend. Der größte Teil des festangestellten wissenschaftlichen Personals müsse weiterhin über Projektmittel finanziert werden. Dies stelle ein unkalkulierbares finanzielles Risiko dar. Die Finanzierung des wissenschaftlichen Personals sei ein strukturelles Problem, das nachhaltig gelöst werden müsse. Das Projektgeschäft sei und werde tendenziell defizitär bleiben. Vorstand und Geschäfts-

¹⁹⁹ Die unbefristeten Arbeitsverhältnisse kamen teilweise zustande, indem die Beschäftigten nach Ablauf einer ursprünglich vereinbarten Befristung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen weiterhin für die Stiftung tätig waren.

führung der Stiftung sähen in erster Linie in einer mittel- und langfristigen Steigerung von projektunabhängigen Einnahmen eine Möglichkeit zur Verbesserung der finanziellen Situation der Stiftung und zum Abbau der Verbindlichkeiten.

Die Vorschläge der Steuerungsgruppe zur Neuausrichtung der Stiftung sähen u. a. folgende Maßnahmen vor:

- Die Stiftung soll sich zu einem Kompetenzzentrum entwickeln.
- Die Geschäftsführung soll reorganisiert werden.
- Ein Personalstatus mit Entwicklungsperspektiven soll dargestellt werden. Ein mittelfristig angelegtes Fortbildungsprogramm soll entwickelt und umgesetzt werden.
- Ein Vorschlag für einen schnelleren Abbau der Verbindlichkeiten soll erarbeitet werden. Es sollen Gespräche zur Erlangung einer erweiterten institutionellen Grundförderung aufgenommen werden. Ein Konzept für mögliche Spenden- und Sponsorenaktivitäten soll vorgelegt werden.

Der Wirtschaftsplan 2015 der Stiftung sei vom Kuratorium nur mit der Maßgabe genehmigt worden, dass Einnahmen und Ausgaben korrespondierten. Zudem sollten die Wirtschaftspläne dem Kuratorium zeitnäher von der Stiftung vorgelegt werden, um sie genauer prüfen zu können.

Die seit dem Jahr 2014 zu verzeichnenden höheren Einnahmen aus dem Projektgeschäft (rd. 600.000 € im Jahr 2014) sollten von der Stiftung verstetigt werden. In jüngerer Zeit hätten profitable Projekte akquiriert werden können.

Um einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten entgegenzuwirken, habe das MAIS die Stiftung gebeten, den Kontokorrentkreditrahmen nur im unbedingt erforderlichen Umfang in Anspruch zu nehmen und ggf. eine Darlehensvereinbarung mit einem niedrigeren Zinssatz zu prüfen.

Zum 31.12.2015 seien die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten auf rd. 998.000 € zurückgegangen.

Zur Kapitalerhaltung sollten zukünftig Erträge aus dem Stiftungskapital i. H. v. zurzeit jährlich rd. 30.000 € nicht mehr entnommen, sondern dem Stiftungskapital zur Aufstockung zugeführt werden.

Das MAIS habe die Stiftung aufgefordert, Arbeitsverträge grundsätzlich in schriftlicher Form abzuschließen. Im Übrigen habe die Stiftung die Entwicklung eines tragfähigen Personalentwicklungskonzeptes bis Anfang 2016 geplant und wolle dabei auch mögliche Einsparungen im Personalbereich prüfen.

17.4 Zusammenfassung und Empfehlung

Die Analyse der eingerichteten Steuerungsgruppe und die von dieser vorgeschlagenen Maßnahmen bestätigen den LRH in seiner Bewertung der finanziellen Situation der Stiftung.

Dem LRH wurden bisher noch kein Entschuldungs-, Kapitalerhaltungs- oder Personalentwicklungskonzept übersandt. Daher sieht er nach wie vor dringenden Handlungsbedarf

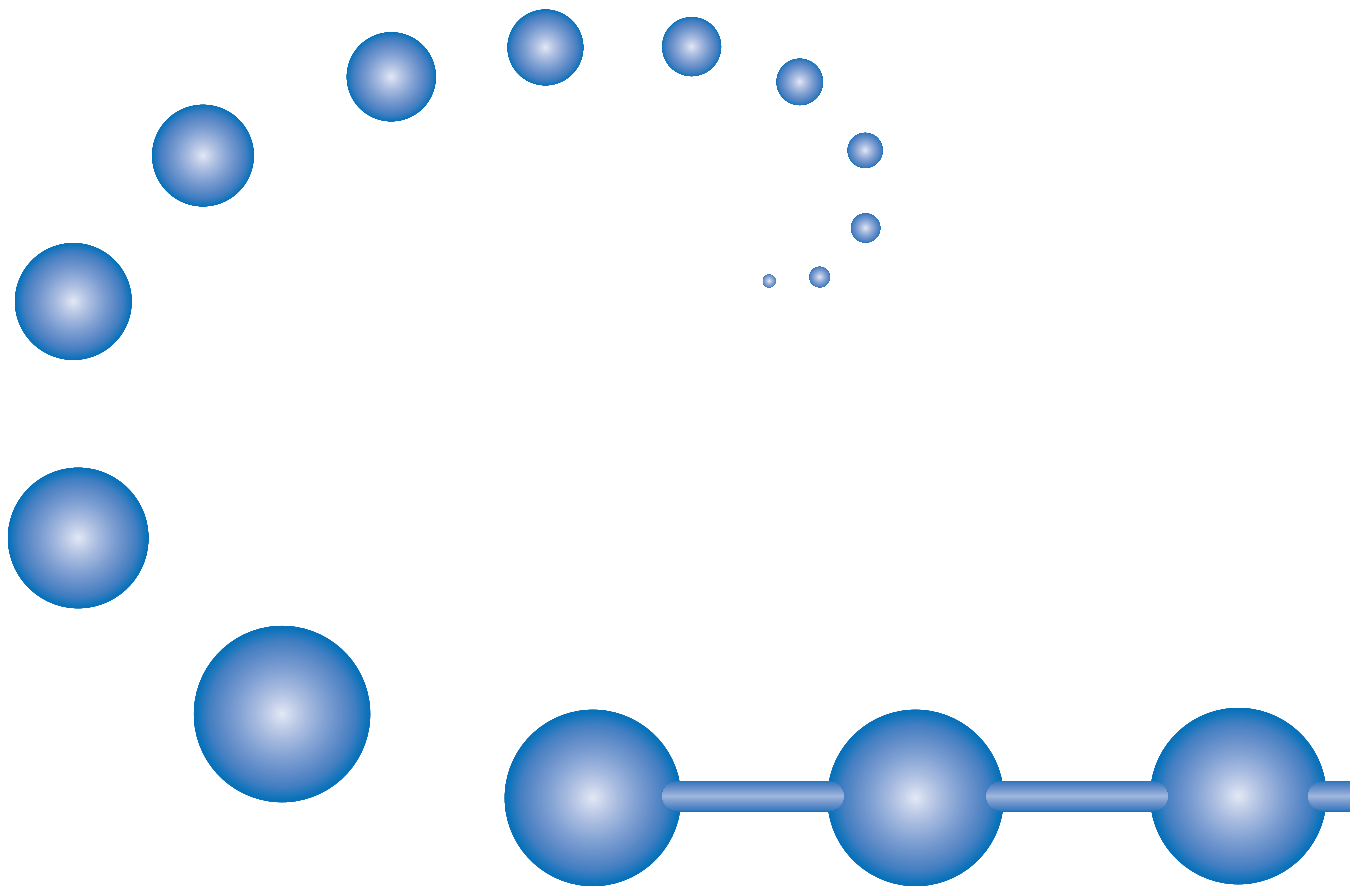
sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung als auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung. Dies wird auch durch die bestehenden Verbindlichkeiten i. H. v. fast 1 Mio. € verdeutlicht. Insgesamt hält es der LRH für erforderlich,

- auf einen Abbau der Verschuldung hinzuwirken,
- eine Verstetigung der Einnahmen aus Projekten auf dem jetzt erreichten Niveau anzustreben,
- ein nachhaltiges Kapitalerhaltungskonzept zu entwickeln und
- bei der Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes auch Einsparmöglichkeiten zu untersuchen.

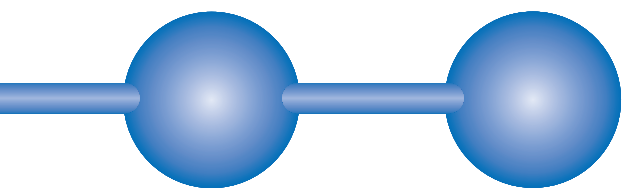
Einmalige Schuldendiensthilfen des Landes reichen für eine dauerhafte Sicherstellung des Erhalts der Stiftung und der damit verbundenen Erfüllung von Interessen des Landes nicht aus.

Der LRH hat das MAIS gebeten, ihn über weitere Ergebnisse der Steuerungsgruppe zu unterrichten.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



18 Aufsicht des Landes über die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern



Mit seiner Prüfung ist der Landesrechnungshof der Frage nachgegangen, wie das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die Aufsicht über die sieben Handwerkskammern und die 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen wahrnimmt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das für die Kammeraufsicht zuständige Ministerium seine Aufgabenwahrnehmung auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte und auf die Überprüfung von außen herangetragenener vermuteter Rechtsverletzungen beschränkte. Infolgedessen hat das Ministerium bedeutsame Vorgänge rechtlich nicht überprüft. Der Landesrechnungshof hält die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht für nicht ausreichend.

Das Ministerium geht nicht davon aus, dass durch die Form der Aufsicht „Folgen“ nachteiliger Art bedingt sind. Es sieht keinen Anlass, die knappen Ressourcen des Landes für eine stärkere Überwachung von Wirtschaftskammern einzusetzen.

18.1 Vorbemerkung

Die sieben Handwerkskammern (HWK) und die 16 Industrie- und Handelskammern (IHK) in NRW sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die als berufsständische Organisationen ihre Mitgliedsbetriebe vertreten. Kennzeichnend für die Kammern ist die gesetzlich vorgeschriebene Pflichtmitgliedschaft.

Rechtliche Grundlage für die HWK ist das Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung – HwO). Für die IHK bilden das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) und das Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen (IHKG NRW) rechtliche Grundlagen.

Aufgabe der HWK ist insbesondere, die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen.²⁰⁰

Aufgabe der IHK ist vorrangig, das Gesamtinteresse der zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebranchen oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen.²⁰¹

Die HWK und die IHK unterliegen der Aufsicht des Landes. Die Aufsicht übt nach den gesetzlichen Bestimmungen das für Wirtschaft zuständige Ministerium, derzeit das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH²⁰²), aus. Die Aufsicht über die HWK beschränkt sich darauf, dass Gesetz

200 § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO.

201 § 1 Abs. 1 IHKG.

202 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit beibehalten.

und Satzung beachtet werden.²⁰³ Die IHK unterliegen der Aufsicht des Landes darüber, dass sie sich bei Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften halten.²⁰⁴ Hinzu kommen gesetzlich bestimmte Genehmigungsvorbehalte. Da Insolvenzverfahren über das Vermögen der Kammern nicht zulässig sind, könnte sich für den Fall der finanziellen Schieflage einer Kammer die Frage nach einer Belastung des Landeshaushalts stellen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit seiner Prüfung im Jahr 2015 untersucht, wie das MWEIMH die Kammeraufsicht wahrgenommen hat.

18.2 Ausgestaltung der Aufsicht

Der LRH hat festgestellt, dass das MWEIMH grundsätzlich nur anlassbezogen tätig wurde und sich auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte beschränkte. Es befasste sich in der Regel nur mit den von den jeweiligen Kammern übersandten Anträgen. Darüber hinaus überprüfte das Ministerium die von außen in Form von Beschwerden und Petitionen herangetragenen vermuteten Rechtsverletzungen.

Die Art und Weise, wie das MWEIMH die Aufsicht über die HWK und über die IHK wahrgenommen hat, führte dazu, dass es keine eigenen Erkenntnisse insbesondere zu folgenden Vorgängen hatte:

18.2.1 Handwerkskammern

18.2.1.1 Haushaltsplan, Stellenplan

Der Beschluss der HWK über die Feststellung des Haushaltsplans einschließlich des Stellenplans bedarf der Genehmigung durch das MWEIMH. Das MWEIMH hat die formellen Voraussetzungen der Beschlussfassungen (z. B. ordnungsgemäße Einladung, Beschlussfähigkeit und erforderliche Mehrheit in der Vollversammlung) anhand einer Checkliste überprüft, die Unterlagen aber nicht materiell-rechtlich ausgewertet.

Daher hat das MWEIMH keine Erkenntnisse, wie sich die Haushalte und die Stellenpläne der HWK entwickelt haben. Das MWEIMH hat darauf verzichtet, sich mit den Stellenplänen und infolge mit der Vergütung der Mitarbeiter, insbesondere der Leitungsebene, zu befassen. Das Ministerium hat es somit unterlassen, der Einhaltung der rechtlich verankerten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nachzugehen.

203 § 115 HwO.

204 § 11 IHKG.

18.2.1.2 Beiträge und Gebühren

Nach den Bestimmungen der HwO

- dürfen die HWK von ihren Mitgliedern Beiträge nur zur Deckung ihrer anderweitig nicht gedeckten Kosten erheben,
- bedarf der Beschluss der HWK über die Festsetzung der Beiträge und die Erhebung von Gebühren der Genehmigung durch das MWEIMH und
- muss der Beitragsmaßstab durch das MWEIMH genehmigt werden.

Damit hat der Gesetzgeber der Festsetzung der Beiträge eine besondere Bedeutung beigemessen.

Das MWEIMH hat die formellen Voraussetzungen der Beschlussfassungen der HWK anhand einer Checkliste überprüft. Feststellungen über eine materiell-rechtliche Auswertung der Unterlagen sind erkennbar nicht vorgenommen worden. Es sind keine Maßnahmen des MWEIMH ersichtlich, die diesem besonderen Schwerpunkt genügt haben. Damit ließ es insbesondere ungeprüft, ob der gesetzlich festgelegten Kostendeckung der Beiträge Rechnung getragen wurde.

18.2.1.3 Jahresrechnung, Prüfung der Jahresrechnung

Der Beschluss der HWK über die Prüfung und Abnahme der nach kameralistischen Grundsätzen aufzustellenden Jahresrechnung bedarf der Genehmigung durch das MWEIMH. Das MWEIMH hat die formellen Voraussetzungen der Beschlussfassungen anhand einer Checkliste überprüft, die Unterlagen aber nicht materiell-rechtlich ausgewertet. Nach Angaben des MWEIMH wurden die Berichte der Abschlussprüfer sowie die Lageberichte gelesen.

Durch die fehlende Auswertung der Jahresabschlüsse und der Berichte des Abschlussprüfers hat das MWEIMH keine Erkenntnisse über die Entwicklung der Haushalte und der Vermögen der HWK. Beim MWEIMH liegen weder Erkenntnisse zum Haushalts-Soll noch zum Haushalts-Ist vor. Auch die Entwicklung des nicht im Haushalt abgebildeten Vermögens wird vom MWEIMH unbeobachtet gelassen. So bleibt z. B. ungeprüft, ob gebildete Rücklagen zulässig und plausibel sind.

18.2.2 Industrie- und Handelskammern

18.2.2.1 Wirtschaftsplan und Beitragsfestsetzung

Die IHK übersenden der Aufsicht jährlich ihre Wirtschaftspläne zusammen mit der Wirtschaftssatzung, einschließlich der Festsetzung der Beiträge, zur Kenntnis. Da das IHKG hierzu keine Genehmigung vorsieht, hat sich das MWEIMH weder mit den Wirtschaftsplänen noch mit der Beitragsfestsetzung auseinander gesetzt.

Die IHK dürfen von ihren Mitgliedern Beiträge nur zur Deckung ihrer nicht anderweitig gedeckten Kosten erheben. Unabhängig von der Frage, ob eine Genehmigungspflicht besteht, gehört nach Auffassung des LRH zur Rechtsaufsicht, auf eine rechtskonforme Ausgestaltung der Beitragserhebung hinzuwirken. Da die Aufsicht weder

den Wirtschaftsplan noch die Beitragsfestsetzung überprüft hat, bleibt offen, ob der im IHKG vorgeschriebenen Kostendeckung der Beiträge sowie einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung Rechnung getragen wurde.

18.2.2.2 Jahresabschlüsse

Die IHK haben die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung und Buchführung sinngemäß nach dem Handelsgesetzbuch anzuwenden. Die Abschlussprüfung wird von der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern in Bielefeld (RPSIHK) durchgeführt. Diese legt ihren Bericht auch dem MWEIMH vor.

Der LRH hat festgestellt, dass das MWEIMH die Berichte der RPSIHK für die Geschäftsjahre ab 2009 nur noch vereinzelt und ab dem Geschäftsjahr 2011 gar nicht mehr auswertete. Eine eigene Auswertung der Jahresabschlüsse fand nicht statt. Zu einzelnen Bilanzpositionen hat der LRH bemerkt:

a) Rücklagen

Die IHK haben nach ihrem jeweiligen Finanzstatut eine Ausgleichsrücklage zu bilden, die zum Ausgleich aller ergebniswirksamen Schwankungen dient und die bis zu 50 v. H. der geplanten Aufwendungen betragen kann. Darüber hinaus ist die Bildung zweckbestimmter Rücklagen zulässig.

Der LRH hat aus den beim MWEIMH vorhandenen Jahresabschlussberichten die Entwicklung der bei den IHK gebildeten Rücklagen zusammengestellt. Dabei fiel auf, dass bei einzelnen IHK die Rücklagen stark gestiegen sind.

Das MWEIMH hat mitgeteilt, es überprüfe, ob die Rücklagen im gesetzlichen Rahmen lägen. Hinsichtlich der zweckbestimmten Rücklagen verlasse es sich auf die Feststellungen der RPSIHK. Der LRH ist der Ansicht, dass sich die Aufsicht mit der Bildung und Veränderung der Rücklagen hätte befassen müssen. Die Höhe der Rücklagen hat auch Auswirkungen auf die Frage, welche Beiträge zur Kostendeckung erforderlich sind.²⁰⁵

b) Nettoposition

Bei der Einführung der kaufmännischen Buchführung im Jahr 2007 haben alle IHK die „Nettoposition“ als Position des Eigenkapitals eingeführt. Die Nettoposition ergibt sich als Unterschiedsbetrag zwischen Vermögen und Schulden unter Berücksichtigung von Rücklagen zum Stichtag der Eröffnungsbilanz. Sie kann bei erheblicher Änderung der aktuellen Verhältnisse beim unbeweglichen Sachanlagevermögen im Vergleich zum Eröffnungsbilanzstichtag angepasst werden.

Im Jahr 2012 haben fünf IHK die Nettoposition z. T. erheblich erhöht. In einem Fall hat das MWEIMH die RPSIHK angeschrieben. Das Antwortschreiben hat das MWEIMH ohne weitere dokumentierte inhaltliche Befassung zu den Akten genommen.

²⁰⁵ Siehe hierzu auch das inzwischen ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.12.2015 – BVerwG 10 C 6.15.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Aufsicht prüfen muss, ob der Ausweis der Nettoposition bei den einzelnen IHK den rechtlichen Vorgaben entspricht. Hierbei ist auch der Frage nachzugehen, ob die Anpassung der Nettoposition bei einzelnen IHK zulässig war.

18.2.2.3 Personalausgaben

Die IHK unterliegen nicht den Regelungen des Gesetzes zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen (Transparenzgesetz). Die meisten IHK veröffentlichen auf freiwilliger Basis Daten zu Gehältern für die jeweilige IHK-Führungsebene und die Anzahl der Führungskräfte nur auf der Internetplattform „ihk.transparent“. Eine personenbezogene Veröffentlichung der Vergütungen erfolgt nicht. Das MWEIMH hat dem LRH mitgeteilt, dass es in der Vergangenheit Versuche unternommen habe, die Vergütungen der Leitungsebene i. S. eines Benchmarking zu erheben. Mittlerweile werde dies aber nicht mehr betrieben.

Nach Auffassung des LRH gehört es zu den Aufgaben der Aufsicht, sich mit der Vergütung der Mitarbeiter, insbesondere der Leitungsebene, zu befassen. Hierbei hat das Ministerium zu prüfen, ob die rechtlich normierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Der LRH hält es für erforderlich, dass die Aufsicht die maßgeblichen Kriterien jeder einzelnen Vergütungsfestlegung an diesen Grundsätzen misst. In diesem Zusammenhang hat der LRH eine Initiative zur entsprechenden Erweiterung des Geltungsbereiches des Transparenzgesetzes angeregt.

18.3 Abschlussprüfer

Bei den HWK wurde seit dem Jahr 1990 dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt. Die ständig wiederkehrende Beauftragung hinterfragte das MWEIMH nicht. Für die IHK führt die RPSIHK ohne Unterbrechung seit über 50 Jahren die Jahresabschlussprüfung durch; sie wurde durch eine Verordnung des Landes aus dem Jahr 1958 erstmals bestimmt.

Eine externe Rotation des Abschlussprüfers, wie sie z. B. für landesbeteiligte Unternehmen und Landesbetriebe vorgesehen ist, wird für die HWK und die IHK nicht durchgeführt. Die Aufsicht hat keine Überlegungen dokumentiert, wie die Qualität der Abschlussprüfung sichergestellt werden kann. Hinzu kommt, dass es durch die fehlende Auswertung der Jahresabschlüsse und der Jahresabschlussberichte sowohl an einer Kenntnis möglicherweise aufsichtsrelevanter Tatsachen als auch an einer Grundlage zur Evaluation der seit Langem andauernden Praxis fehlt.

18.4 Personalbedarf der Aufsicht

Mit der Aufsicht über die HWK und über die IHK sind im MWEIMH eine Referatsleitung und drei Bedienstete betraut. Das Referat ist darüber hinaus auch für die Bereiche Schutz des geistigen Eigentums, Handwerks- und Gewerberecht sowie allgemeine Wirtschaft zuständig.

Nach Auffassung der Aufsicht lässt die Personalausstattung des Referates eine andere als die praktizierte Aufgabenwahrnehmung nicht zu. Ob diese Aussage zutref-

fend ist, konnte nicht geprüft werden. Insbesondere konnte das MWEIMH den für die Aufsicht über die Kammern aufgewandten Stellenanteil nicht benennen. Das Ministerium sollte daher den für eine ordnungsgemäße und vollständige Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Personalbedarf ermitteln.

18.5 Zusammenfassende Bewertung

Da sich das MWEIMH bei seiner Aufgabenwahrnehmung auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte und die Überprüfung von außen an das Ministerium herangetragener möglicher Rechtsverletzungen beschränkte, wurden bedeutsame Vorgänge und wesentliche Entwicklungen der HWK und IHK vom Ministerium nicht begleitet und rechtlich überprüft. Der LRH hält die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht für nicht ausreichend.

18.6 Beantwortungsverfahren

Das Ministerium hat den vom LRH festgestellten Sachverhalt zwar weitgehend nicht widersprochen. Es verweist jedoch darauf, dass der Gesetzgeber entschieden habe, die Kammeraufsicht nur rechtsaufsichtlich und nicht fachaufsichtlich auszugestalten. Soweit mit einer materiell-rechtlichen Auswertung gemeint sei, dass die Rechtsaufsicht anhand eigener Vorgaben das Kammergeschehen überprüfe, würde dies die Grenzen zwischen Rechts- und Fachaufsicht verschwimmen lassen.

Im Übrigen sei der Umfang der Rechtsaufsicht nicht immer leicht zu bestimmen. Die Rechtsaufsicht des MWEIMH greife nicht in den Gestaltungsspielraum und das Ermessen der Kammerorgane ein, solange keine rechtlichen Grenzen überschritten bzw. Willkürentscheidungen getroffen würden. Die Erfahrungen über die Jahrzehnte hätten gezeigt, dass die Selbstverwaltungskörperschaften in der Lage seien, die Selbstverwaltung verantwortungsvoll auszuüben. Die Vermutung, dass Pflichtmitglieder sich nicht selbst mit zu hohen Beiträgen und Gebühren belegen, scheine plausibel.

Unabhängig davon, dass unverändert festgestellt werden könne, dass sich die Wirtschaftskammern an das geltende Recht hielten, ergebe sich aus der latenten Diskussion über die Pflichtmitgliedschaft ein besonderer Anpassungs- und Modernisierungsdruck für die Kammern. Die Rechtsaufsicht stütze sich auf die Erkenntnisse der Abschlussprüfer und werde nicht selbst investigativ tätig. Das Ministerium gehe nicht davon aus, dass durch die Form der Aufsicht „Folgen“ nachteiliger Art bedingt seien.

Das MWEIMH hat mitgeteilt, dass mit den Kammern insbesondere zu den Punkten Nettoposition, Rücklagen und Vortrag eine gesonderte jährliche Berichterstattung vereinbart worden sei. Dadurch könne insbesondere die Entwicklung dieser Positionen nachgehalten und bei Rücklagen deren zweckbestimmte Verwendung oder Auflösung überwacht werden.

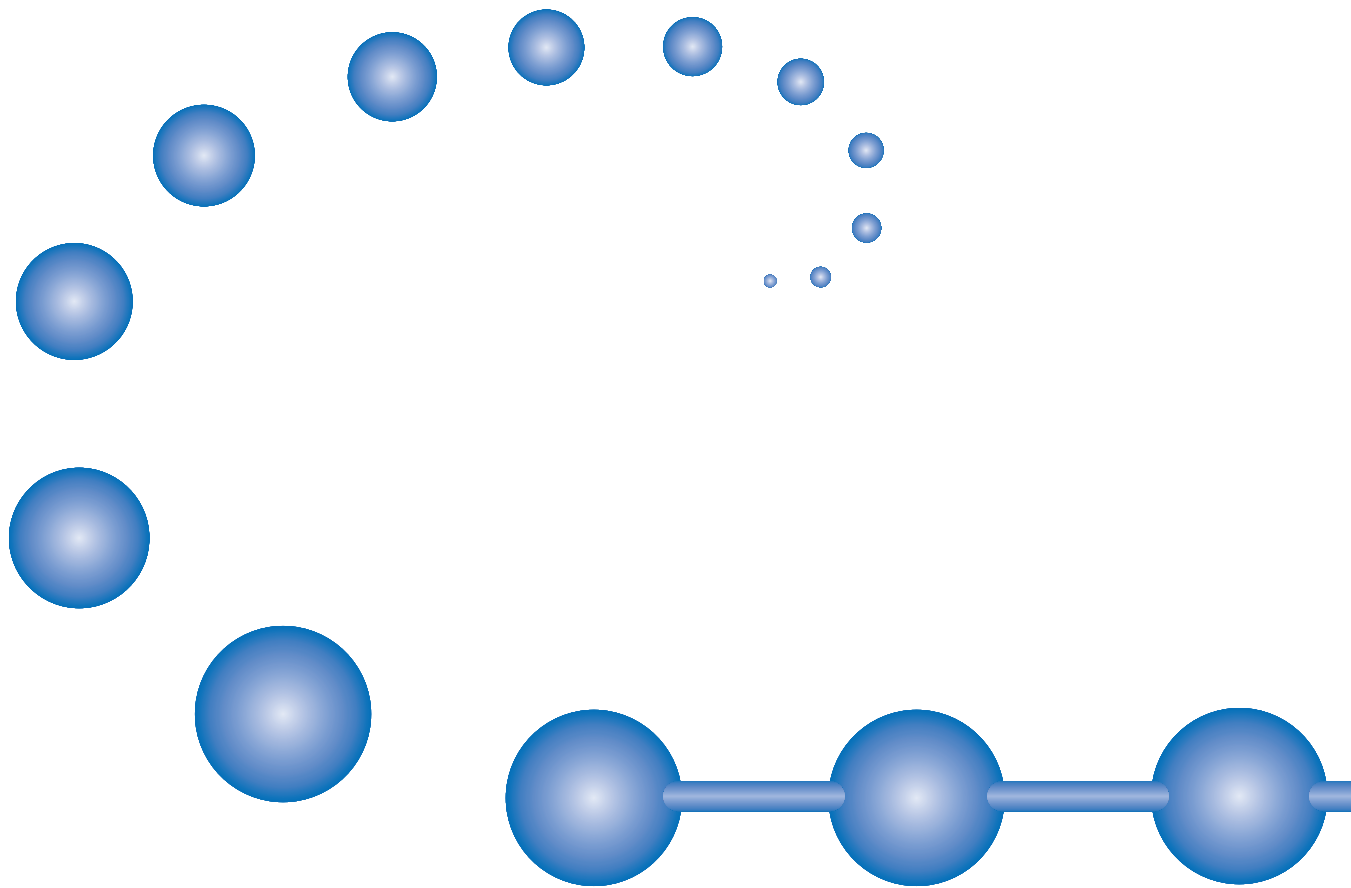
Hinsichtlich der Vergütung der Kammerleitungsebene bestehe im Übrigen kein Anlass zur Vermutung, dass die in der Vollversammlung vertretenen Unternehmerinnen und Unternehmer nicht über die ausreichende Kompetenz verfügen. Staatliche Eingriffe seien insoweit nicht erforderlich.

Die Abschlussprüfungen bei den HWK sollen neu ausgeschrieben werden. Zur Abschlussprüfung bei den IHK verweist das Ministerium auf zusätzliche Verbesserungen bei der RPSIHK und in den IHK.

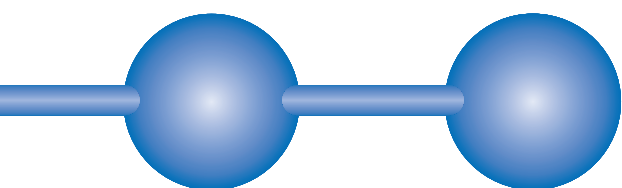
Den für eine ordnungsgemäße und vollständige Aufgabenerledigung erforderlichen Personalbedarf hat die Aufsicht nicht ermittelt. Das MWEIMH sieht keinen Anlass, die knappen Ressourcen des Landes für eine stärkere Überwachung von Wirtschaftskammern einzusetzen.

Die bisherigen Antworten des MWEIMH haben die Feststellungen des LRH nicht ausgeräumt. Nach seiner Ansicht umfasst das Aufgabenspektrum der Rechtsaufsicht mehr als die Abschlussprüfung. Eine andere Sichtweise würde die Abschlussprüfung an die Stelle der Rechtsaufsicht setzen. Insoweit bleibt es Aufgabe der Rechtsaufsicht, die Prüfungsberichte sowie andere Erkenntnisse einer eigenen Bewertung zuzuführen. Der LRH bleibt bei seiner Wertung, dass die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht dem gesetzlichen Auftrag nicht ausreichend nachkommt. Bedauerlich ist, dass ein Umdenken der Aufsicht bislang nicht zu erkennen ist.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



19 Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle



Unternehmer haben die Umsatzsteuer selbst zu berechnen und beim Finanzamt anzumelden. Die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle überwacht die Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen und soll auffällige Sachverhalte überprüfen.

Der Landesrechnungshof hat in fünf Finanzämtern die Arbeitsweise der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle geprüft. Er hält eine weitere Risikoorientierung für erforderlich und hat Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise gegeben. Zudem regt er eine Überprüfung des Personaleinsatzes an.

Das Finanzministerium hat zu einigen Empfehlungen zur Optimierung der Arbeitsweise bereits Stellung genommen und grundsätzlich zugestimmt. Es wird die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Personaleinsatz in seine Überlegungen zur Aktualisierung der Personalbemessung einbeziehen.

19.1 Allgemeines

Die Umsatzsteuer ist neben der Lohnsteuer die bedeutendste Einnahmequelle des Landes NRW. Als sogenannte Gemeinschaftsteuer steht das Aufkommen Bund, Ländern und Gemeinden zu. Der Anteil der Länder liegt aktuell bei rd. 45 v. H.²⁰⁶ Im Jahr 2014 betragen die Umsatzsteuereinnahmen für NRW rd. 17,3 Mrd. €.

19.2 Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) haben Unternehmer bis zum zehnten Tag nach Ablauf jedes Voranmeldungszeitraums eine Umsatzsteuervoranmeldung elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln, in der sie die Steuer selbst zu berechnen haben. Voranmeldungszeitraum ist der Kalendermonat, wenn die Steuer für das vorangegangene Kalenderjahr mehr als 7.500 € beträgt.

Das Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren ist ein Massenverfahren. Nach den Daten der Finanzverwaltung sind im Jahr 2014 rd. 8,2 Mio. Umsatzsteuervoranmeldungen bei den Finanzämtern in NRW eingegangen.

Die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle (UVST) überwacht im Wesentlichen die Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen. Im Hinblick auf die wachsende finanzielle Bedeutung der Umsatzsteuer und deren Missbrauchsanfälligkeit soll sie auffällige Sachverhalte mit Innendienstmitteln zeitnah überprüfen.

19.3 IT-Unterstützung des Anmeldeverfahrens

Die von den Unternehmern elektronisch übermittelten Umsatzsteuervoranmeldungen werden in zentralen täglichen Produktionsrechenläufen im Rechenzentrum der Finanzverwaltung NRW verarbeitet. Bei fehlerhaften oder aus anderen Gründen zu

²⁰⁶ Bundesministerium der Finanzen, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Ausgabe 2014, S. 17.

überprüfenden Daten werden Hinweise und Vorschläge erzeugt. Diese Vorgänge wurden bis zum Jahr 2009 ausschließlich in Papierform ausgegeben. Seit dem Jahr 2010 ist das Programm „Webunterstützung Anmeldeverfahren“ (WAVE) im Einsatz. Der bis dahin übliche Medienbruch durch die Ausgabe von Papier wurde durch eine elektronische Liste mit Abbruch- und Schätzungshinweisen sowie Zustimmung-, Festsetzungs- und Schätzungsvorschlägen weitgehend beseitigt. Diese elektronischen Hinweise und Vorschläge ersetzen die bisherigen Papierbelege als Arbeitsanstoß und sind Grundlage für die weitere Bearbeitung des Falles in WAVE. Lediglich sogenannte Nachprüfhinweise werden teilweise noch in Papierform ausgegeben.

19.4 Zustimmungsvorschläge

19.4.1 Allgemeine Zustimmung

Führt eine Umsatzsteuervoranmeldung zu einer Steuererstattung, so steht diese gemäß § 168 Abgabenordnung (AO) erst einer Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gleich, wenn die Finanzbehörde zustimmt. Aus Vereinfachungsgründen kann die Zustimmung allgemein erteilt werden²⁰⁷. Bis zu einem bestimmten Erstattungsbetrag wird die Zustimmung programmgesteuert erteilt. Ist der Erstattungsbetrag jedoch höher, ist eine personelle Zustimmung erforderlich. In diesen Fällen wird in WAVE ein Zustimmungsvorschlag ausgegeben, der von den Bediensteten der UVST zu bearbeiten ist. Die Zustimmung bedarf keiner Form. In der Regel erfährt der Unternehmer von der Zustimmung durch die Gutschrift des Erstattungsbetrages auf seinem Bankkonto.

19.4.2 Vorabzustimmung

Die Bediensteten der UVST können bei der sogenannten Vorabzustimmung die Betragsgrenze der allgemeinen Zustimmung herab- oder heraufsetzen. Nach den Anweisungen der Finanzverwaltung soll diese Betragsgrenze in den Fällen heraufgesetzt werden, in denen an der Berechtigung regelmäßiger Erstattungsbeträge keine Zweifel bestehen. Sie soll nur Unternehmern erteilt werden, deren steuerliche Zuverlässigkeit nicht zweifelhaft ist, beispielsweise wenn bereits eine Betriebsprüfung oder Umsatzsteuer-Sonderprüfung durchgeführt wurde, die keine ernstlichen Beanstandungen ergeben hat und auch keine Hinweise auf Liquiditätsprobleme sich ergeben haben.

19.4.3 Bearbeitungsregeln

Die in WAVE ausgegebenen Zustimmungsvorschläge geben lediglich die vom Unternehmer übermittelten Daten wieder und enthalten keine Bearbeitungsvorgaben. Insbesondere gibt es keine Vorgaben bzw. Arbeitsanweisungen, die sich am steuerlichen Risiko des Zustimmungsvorschlags orientieren. Vielmehr müssen die Bediensteten in der UVST jeden Zustimmungsvorschlag personell bearbeiten und nach eigener Abwägung über Art und Umfang der Ermittlungsmaßnahmen entscheiden.

²⁰⁷ Anwendungserlass zur AO zu § 168 – Wirkung einer Steueranmeldung Nr. 9, BStBl. I 2014, S. 290.

19.5 Nachprüfhinweise

Führt die bei der maschinellen Verarbeitung der Umsatzsteuervoranmeldungen durchgeführte formale und sachliche Prüfung zu Widersprüchen und ist deshalb eine weitere personelle Überprüfung erforderlich, wird ein Nachprüfhinweis ausgegeben. Die Hinweistexte enthalten in der Regel eine kurze Ausführung dazu, warum der Hinweis ausgegeben wurde und welcher Sachverhalt zu überprüfen ist, sowie konkrete Bearbeitungsvorgaben.

19.6 Schätzungsvorschläge

Kommen Unternehmer ihrer Pflicht zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen nicht nach, hat das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen. Die Schätzung der Besteuerungsgrundlagen erfolgt grundsätzlich maschinell nach einem komplexen Berechnungsschema unter Berücksichtigung eines Sicherheitszuschlages. Im Rahmen der monatlichen Überwachungsrechenläufe werden Schätzungsvorschläge in WAVE ausgegeben, die von den Bediensteten der UVST zu bearbeiten sind.

19.7 Dokumentation der Ermittlungsergebnisse

Bis zur Einführung von WAVE wurde die Bearbeitung der Hinweise und Vorschläge auf den ausgegebenen Papierbelegen dokumentiert. Durch den Wegfall der Papierbelege ist nunmehr eine elektronische Dokumentation der Bearbeitung in WAVE erforderlich. Darüber hinaus sind Bearbeitungsvermerke und Informationen zu einem Steuerfall in den sogenannten „Festsetzungsnahen Daten“ elektronisch zu speichern, auf die auch andere Stellen im Finanzamt zugreifen können. Dabei kann es sich beispielsweise um Informationen zur Überwachung des Vorsteuerabzugs handeln.

19.8 Personaleinsatz

Die Einführung von WAVE und der damit verbundene Wegfall von Papier und Sortieraufwand hat sich bisher nicht in der Personalbedarfsberechnung für die UVST niedergeschlagen. Zwar beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe der Finanzverwaltung bereits mit der Frage, ob und inwieweit die Berechnungsgrundlagen für die Personalausstattung der UVST durch die Einführung von WAVE anzupassen sind. Sie kam jedoch zu dem Ergebnis, dass es derzeit keine belastbaren Erkenntnisse gebe, die eine Anpassung erforderlich machen. Eine ggf. entstehende Arbeitserleichterung durch die Automationsunterstützung sowie den sukzessiven Wegfall der Papierbearbeitung werde durch eine zunehmend qualitätsorientierte Bearbeitung der kontinuierlich ansteigenden Hinweise kompensiert.

19.9 Prüfungsdurchführung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in fünf Finanzämtern die Qualität der Bearbeitung von ausgegebenen Zustimmungsvorschlägen und bestimmten häufig ausgegebenen Nachprüfhinweisen sowie das Schätzungsverfahren, das Arbeitsaufkommen und den derzeitigen Personaleinsatz in der UVST untersucht.

Insgesamt wurden 3.940 Umsatzsteuervoranmeldungen mit 2.560 Zustimmungsvorschlägen und 1.380 Nachprüfhinweisen anhand der vorgelegten Unterlagen sowie der elektronisch gespeicherten Bearbeitungsvermerke in WAVE und in den Festsetzungsnahen Daten geprüft. Des Weiteren hat der LRH ausgehend von den in WAVE gespeicherten Daten bei insgesamt 16.699 Schätzungsvorschlägen festgehalten, ob und in welchem Umfang die Bediensteten von den maschinell geschätzten Besteuerungsgrundlagen abgewichen sind.

Das Arbeitsaufkommen in der UVST ist im Wesentlichen vom gesetzlichen Abgabetermin zum zehnten eines Monats sowie von den monatlichen Überwachungsrechenläufen zum Schätzungsverfahren bestimmt. Daher hat der LRH auch untersucht, wie die Beschäftigten diese Arbeitsspitzen bewältigen. Dazu wurde in den geprüften Finanzämtern für die Zeit von März bis Anfang Mai 2015 festgehalten, wann die in WAVE ausgegebenen 15.794 Vorschläge und Hinweise freigegeben wurden.

19.10 Ergebnis der Prüfung

19.10.1 Zustimmungsvorschläge

Die Beschäftigten der UVST haben regelmäßig eine Vielzahl von Zustimmungsvorschlägen zu bearbeiten. So wurden im Jahr 2014 nach den Daten der Finanzverwaltung landesweit rd. 376.000 Zustimmungsvorschläge ausgegeben.

Eine risikoorientierte Aussteuerung der Zustimmungsvorschläge erfolgt dabei nur anhand einer bestimmten Betragsgrenze. Deshalb müssen die Bediensteten der UVST darüber hinaus nach eigenem Ermessen eine Risikoabwägung durchführen und über Art und Umfang der Ermittlungsmaßnahmen entscheiden. Da zudem keine Bearbeitungsregeln für diesen Bereich existieren, setzten die Beschäftigten nach den Feststellungen des LRH unterschiedliche Prüfungsschwerpunkte. Prüfungswürdige Sachverhalte wurden nicht immer erkannt.

Insgesamt hat der LRH 2.560 Fälle überprüft, in denen ein Zustimmungsvorschlag ausgegeben wurde. In 1.049 Fällen wurde die Zustimmung erteilt, ohne dass Ermittlungsmaßnahmen erkennbar waren. Allerdings hat der LRH lediglich 396 dieser Fälle beanstandet. Es wurden beispielsweise Fälle bemängelt, in denen die Abzugsfähigkeit der Vorsteuerbeträge nicht geprüft wurde, obwohl diese nach den Gesamtumständen des Falles überprüfungsbedürftig erschien. In den übrigen 653 Fällen hat auch der LRH keine Anhaltspunkte festgestellt, die eine weitergehende Überprüfung erforderlich gemacht hätten.

Von den 1.511 Fällen, in denen die Überprüfung der Erstattungsbeträge durch die Bediensteten der UVST erfolgte, wurden 218 Fälle beanstandet. Gründe für die Beanstandungen in diesen Fällen waren beispielsweise der Zeitpunkt des Vorsteuerabzugs, die formalen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Rechnung oder die Zuordnung der erworbenen Wirtschaftsgüter zum Unternehmensvermögen.

Auffallend war, dass die Finanzämter lediglich in 38 der insgesamt überprüften 2.560 Zustimmungsvorschläge von den vorangemeldeten Daten abgewichen sind. Dies entspricht einer Quote von weniger als 2 v. H.

19.10.2 Vorabzustimmung

Nach den Dienstanweisungen der Finanzverwaltung soll der Betrag für die allgemeine Zustimmung im Rahmen der Vorabzustimmung in geeigneten Fällen heraufgesetzt werden. Lediglich in 16 der geprüften 2.560 zustimmungsbedürftigen Fälle wurde der Vorabzustimmungsbetrag heraufgesetzt. Nach Auffassung des LRH wäre eine Vorabzustimmung in 461 Fällen sinnvoll gewesen. Die Speicherung einer Vorabzustimmung hätte in diesen Fällen dazu geführt, dass der überwiegende Teil der Zustimmungsvorschläge programmgesteuert freigegeben worden wäre.

Aus den Listen aller Vorabzustimmungsfälle der geprüften Finanzämter ging hervor, dass von dem Instrument der Vorabzustimmung nur in sehr wenigen Einzelfällen Gebrauch gemacht wurde. Aus Gesprächen mit den Bediensteten und den Sachgebietsleitungen hat der LRH den Eindruck gewonnen, dass dies auf Unsicherheiten im Umgang mit der Vorabzustimmung zurückzuführen ist. Offenbar ist den Bediensteten nicht klar, welche Fälle für die Erteilung einer Vorabzustimmung geeignet sind.

19.10.3 Nachprüfhinweise

Der LRH hat insgesamt 1.380 Fälle geprüft, in denen ein Nachprüfhinweis ausgegeben wurde. Dabei wurde zunächst der Frage nachgegangen, ob der ausgegebene Hinweis für die Fallbearbeitung sachdienlich war. Nach Einschätzung des LRH waren 448 der ausgegebenen Hinweise verzichtbar. Dies betraf in 311 Fällen die Hinweise, die eine Überprüfung der korrekten Anwendung des ermäßigten Steuersatzes anregten. Die Hinweise wurden beispielsweise in Neugründungsfällen bereits im ersten Voranmeldungszeitraum ausgegeben. Zu diesem Zeitpunkt lässt sich nach Ansicht des LRH lediglich beurteilen, ob der ermäßigte Steuersatz bei der Art der Tätigkeit zur Anwendung kommt. Die Beurteilung der Umsätze der Höhe nach und die Abgrenzung zum Regelsteuersatz gestalten sich insbesondere in der Anlaufphase schwierig. Zudem wurde in anderen Fällen ein Hinweis ausgegeben, in denen sich aufgrund der geringen Höhe der Umsätze zum ermäßigten Steuersatz selbst bei Anwendung des Regelsteuersatzes nur eine unwesentliche steuerliche Auswirkung ergeben hätte. Des Weiteren hat der LRH in 69 Fällen die Ausgabe eines Hinweises zur Überprüfung von Vorsteuerüberschüssen für nicht erforderlich gehalten, da zeitgleich in denselben Fällen Zustimmungsvorschläge zur Überprüfung der Umsatzsteuervoranmeldungen ausgegeben wurden.

Zudem hat der LRH die Bearbeitungsqualität der 1.380 Hinweise geprüft. Bei 476 Hinweisen konnten keine Bearbeitungsvermerke gefunden werden. Nach Ansicht des LRH wäre jedoch in 164 dieser Fälle eine Überprüfung erforderlich gewesen. Insgesamt 380 Hinweise wurden überschlägig durch die Bediensteten der UVST geprüft. Hier war die Bearbeitung in 155 Fällen zu bemängeln. In 524 Fällen konnte der LRH eine angemessene Überprüfung der Hinweise feststellen. Die Bearbeitungsqualität wurde lediglich in 41 Fällen beanstandet. Schwerpunkte der Beanstandungen waren die fehlende Überprüfung der Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung, die Abgrenzung zwischen dem ermäßigten Steuersatz und dem Regelsteuersatz sowie die unzureichende Prüfung von „Minusumsätzen“. Die geprüften Finanzämter wichen von den vorangemeldeten Daten in weniger als 1 v. H. aller geprüften Hinweise ab. Bei der Überprüfung der Hinweise hat der LRH sehr häufig auf das Internet zugegriffen. Zu vielen Unternehmen konnte der LRH Informationen finden, die für die Hinweisbearbeitung hilfreich gewesen wären.

19.10.4 Schätzungsvorschläge

Im Rahmen der monatlich durchgeführten Überwachungsrechenläufe wird eine Vielzahl von Schätzungsvorschlägen erzeugt. So wurden in den fünf geprüften Finanzämtern von Juli 2013 bis Juni 2014 insgesamt 16.699 Schätzungsvorschläge ausgegeben. Der LRH hat die Erledigung sämtlicher Vorschläge anhand der Daten aus der Anwendung WAVE geprüft.

Der LRH hat festgestellt, dass in rd. 56 v. H. der Fälle dem maschinellen Schätzungsvorschlag gefolgt wurde. In rd. 27 v. H. der Fälle nahmen die Beschäftigten der UVST Korrekturen vor und wichen von den vorgeschlagenen Besteuerungsgrundlagen ab. In den restlichen rd. 17 v. H. der Fälle hatte sich eine Schätzung in der Zwischenzeit erübrigt, z. B. wegen der verspäteten Übermittlung einer Umsatzsteuervoranmeldung.

Die steuerliche Auswirkung betrug in der Hälfte der von den Beschäftigten korrigierten Schätzungsvorschläge weniger als 500 €. Die Gründe für eine Abweichung vom Schätzungsvorschlag sowohl zugunsten als auch zuungunsten der Unternehmer wurden häufig nicht dokumentiert und waren auch nicht nachvollziehbar.

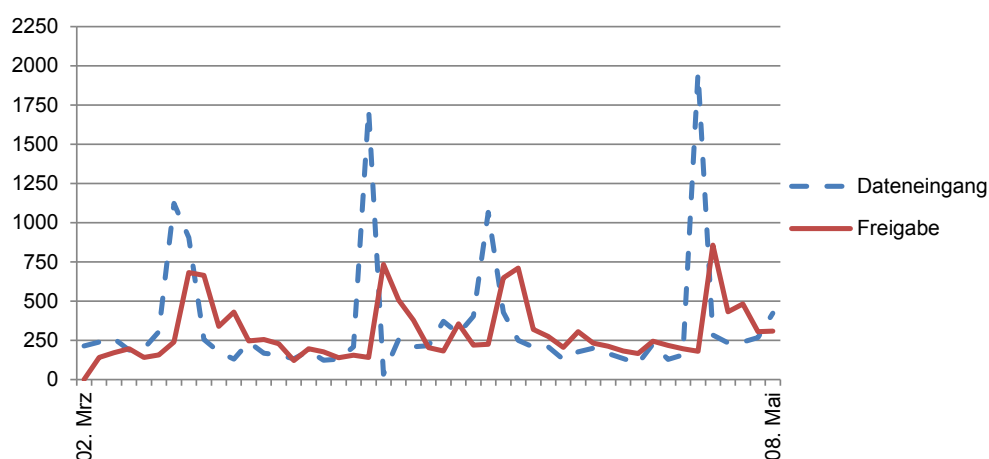
19.10.5 Dokumentation der Ermittlungsergebnisse

Die Dokumentation der Ermittlungshandlungen und -ergebnisse in WAVE und in den Festsetzungsnahen Daten war in den geprüften Finanzämtern sehr unterschiedlich ausgeprägt. In einem Finanzamt wurde von der elektronischen Speicherung der Ermittlungshandlungen umfassend Gebrauch gemacht, während in einem anderen Finanzamt in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle keine elektronischen Bearbeitungsvermerke vorgefunden wurden.

In 1.152 der insgesamt geprüften 3.940 Umsatzsteuervoranmeldungen wurden die Ermittlungsergebnisse nicht festgehalten. Dabei hat der LRH schon kurze Vermerke wie „nichts zu veranlassen“ oder „o.k.“ oder Haken als Ermittlungsergebnis gewertet. In den übrigen Fällen hat der LRH zwar Bearbeitungsvermerke vorgefunden, jedoch wurden die Ermittlungsergebnisse in einigen Fällen nicht in den Festsetzungsnahen Daten gespeichert. Somit standen sie anderen Stellen des Finanzamts nicht zur Verfügung. Beispielsweise wurden lediglich in zwei Fällen Informationen zur Überwachung der Korrektur des Vorsteuerabzugs nach § 15a UStG gespeichert, obwohl dies nach Einschätzung des LRH in 391 Fällen angezeigt gewesen wäre.

19.10.6 Arbeitsaufkommen und Personal

Insbesondere zum gesetzlichen Abgabetermin zum zehnten eines Monats sowie zum Ende des Monats, wenn der Überwachungsrechenlauf erfolgt, werden viele Vorschläge und Hinweise in WAVE zur Bearbeitung ausgegeben. Der LRH hat für die Zeit vom 02.03.2015 bis zum 08.05.2015 festgehalten, wann die in WAVE ausgegebenen Vorschläge und Hinweise freigegeben worden sind. Die Auswertung ergibt folgendes Bild:



Die Vorschläge und Hinweise wurden in den meisten Fällen bereits wenige Tage nach der Ausgabe in WAVE erledigt. Von den in WAVE ausgegebenen 15.794 Vorgängen wurden insgesamt 14.172 Vorgänge an 46 Arbeitstagen freigegeben. Dabei wurden an den sieben arbeitsintensivsten Tagen insgesamt 4.799 Vorschläge und Hinweise erledigt. Dies entspricht einem Mittelwert von 686 Vorgängen pro Tag. Die verbleibenden 9.373 Vorgänge wurden an den übrigen 39 Arbeitstagen freigegeben, was einer Erledigung von durchschnittlich 240 Vorgängen pro Tag entspricht. Der LRH geht davon aus, dass bei einem Mittelwert von 686 erledigten Vorgängen pro Arbeitstag eine vollständige Arbeitsauslastung vorliegt. Davon ausgehend beträgt die Auslastung an 39 von 46 Arbeitstagen durchschnittlich lediglich rd. 35 v. H., so dass 65 v. H. der Arbeitszeit an diesen Tagen für andere Tätigkeiten verbleiben. Der LRH hat bei den örtlichen Erhebungen keine ähnlich arbeitsintensiven Tätigkeiten wie die Vorschlags- und Hinweisbearbeitung vorgefunden.

Die landesweite Istbesetzung der UVST stellt sich ab dem Jahr 2009 wie folgt dar:

Stichtag	Istbesetzung
01.01.2009	483,05
01.01.2010	482,45
01.01.2011	478,24
01.01.2012	467,51
01.01.2013	467,16
01.01.2014	468,25
01.01.2015	469,78

Der Personalbestand in der UVST hat sich in den letzten Jahren nicht signifikant verändert. Lediglich 13,27 Stellen wurden seit dem Jahr 2009 abgebaut.

19.11 Würdigung und Empfehlungen

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 18.11.2015 mitgeteilt. Die nachfolgenden Empfehlungen können nach Auffassung des LRH zu einer Optimierung der Arbeitsweise in der UVST beitragen. Er hält eine risikoorientierte Bearbeitungsweise in der UVST für erforderlich, die auch zu einer Überprüfung des Personaleinsatzes führen kann.

19.11.1 Zustimmungsvorschläge

Die UVST hat regelmäßig eine Vielzahl von Zustimmungsvorschlägen zu bearbeiten, da die Zustimmungsbedürftigkeit allein von einer bestimmten Betragsgrenze abhängig ist. Eine weitere risikoorientierte Aussteuerung existiert bisher nicht. Viele Zustimmungsvorschläge sind nach den Feststellungen des LRH nicht risikobehaftet und somit nicht überprüfungsbedürftig.

Die Ausgabe von Zustimmungsvorschlägen sollte daher künftig nicht allein an Betragsgrenzen festgemacht werden. Vielmehr sollten bei der Überprüfung der Zustimmungsbedürftigkeit weitere Risikokriterien berücksichtigt werden. Eine geringere Anzahl von Zustimmungsvorschlägen würde den Arbeitsaufwand erheblich reduzieren.

Bisher führen die Bediensteten der UVST innerhalb ihres Zeichnungsrechts nach eigenem Ermessen ohne maschinelle Unterstützung eine Risikoabwägung durch und müssen Art und Umfang der Ermittlungsmaßnahmen selbst festlegen. Dies führt zu unterschiedlichen Schwerpunkten und Maßstäben bei der Prüfung. Deshalb hält der LRH es für erforderlich, neben einer Risikobewertung auch Bearbeitungsregeln festzulegen, die eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung in der UVST gewährleisten.

19.11.2 Vorabzustimmung

Von der Speicherung der Vorabzustimmung wurde nur in sehr wenigen Einzelfällen Gebrauch gemacht. Eine konsequente Nutzung dieser Möglichkeit würde die Anzahl der ausgegebenen Zustimmungsvorschläge und damit das Arbeitsaufkommen deutlich reduzieren. Nach Einschätzung des LRH ist vielen Bediensteten und Sachgebietsleitungen der Umgang mit diesem Instrument nicht hinreichend vertraut.

Der LRH regt daher an, die Bediensteten und die Sachgebietsleitungen der UVST zu sensibilisieren, damit von der Vorabzustimmung in geeigneten Fällen zukünftig häufiger Gebrauch gemacht wird.

19.11.3 Nachprüfhinweise

Zur Bewältigung des Arbeitsaufkommens in einem Massenverfahren wie dem Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren ist eine gezielte Ausgabe von Hinweisen uner-

lässlich. Vor diesem Hintergrund sieht es der LRH als nicht förderlich an, dass jeder dritte geprüfte Hinweis unnötigerweise ausgegeben wurde.

Der LRH hält es daher für erforderlich, die Ausgabekriterien der Hinweise anzupassen und zu verbessern. Beispielsweise sollte die steuerliche Auswirkung bei der Hinweisausgabe deutlich stärker in den Vordergrund gestellt werden. Eine qualifizierte Hinweisausgabe würde zu weniger, dafür aber zu bedeutsameren Hinweisen führen. Die Reduzierung der Hinweise ist die Grundlage für eine qualitative Verbesserung der Hinweisbearbeitung.

Für eine qualitätsorientierte Bearbeitungsweise ist es ebenfalls erforderlich, die bereits jetzt zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen. Häufig finden sich im Internet Informationen, die für die Bearbeitung der Hinweise hilfreich sind. Deshalb regt der LRH an, die Bediensteten der UVST zukünftig zur stärkeren Nutzung dieser Recherchemöglichkeit anzuhalten.

19.11.4 Schätzungsvorschläge

Die Bediensteten der UVST sind in jedem vierten geprüften Fall von den Schätzungsvorschlägen abgewichen. Häufig war dafür kein Grund erkennbar.

Der LRH hält personelle Eingriffe in die maschinell berechneten Besteuerungsgrundlagen im Schätzungsverfahren grundsätzlich nicht für erforderlich. Dies gilt insbesondere für Abweichungen, die nur mit einer geringen steuerlichen Auswirkung verbunden sind. Lediglich in begründeten Einzelfällen wie beispielsweise Insolvenzen, Neugründungen oder häufigen Schätzungen sollten die Schätzungsvorschläge weiterhin personell bearbeitet werden. Die übrigen Schätzungsvorschläge sollten ausschließlich maschinell freigegeben werden. Dies würde zu einer deutlich geringeren Anzahl personell zu bearbeitender Schätzungsvorschläge führen.

19.11.5 Dokumentation der Ermittlungsergebnisse

Die elektronische Dokumentation der Ermittlungsergebnisse in der UVST ist stark verbesserungsbedürftig. Eine durchgängige Nutzung der vorhandenen Speichermöglichkeiten in WAVE und in den Festsetzungsnahen Daten konnte nicht festgestellt werden. Dadurch gehen wichtige Ermittlungsergebnisse für die UVST selbst und auch für andere Stellen verloren.

Der LRH hält es daher für erforderlich, die vorhandenen elektronischen Speichermöglichkeiten umfassend zur Archivierung von Ermittlungsergebnissen und Fallinformationen zu nutzen. Auf diese Weise können auch andere Stellen unmittelbar auf die Informationen zugreifen. Zudem wird doppelter bzw. zusätzlicher Ermittlungsaufwand vermieden. Die Beschäftigten der UVST sollten deshalb zur konsequenten Nutzung der vorhandenen elektronischen Speichermöglichkeiten angehalten werden.

19.11.6 Überprüfung Personaleinsatz

Der Personalbestand in der UVST ist in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben, obwohl sich die Bearbeitungsweise insbesondere durch die Einführung von WAVE deutlich verändert hat. Der Sortieraufwand und die Ablage der zuvor auf Papier ausgegebenen Vorschläge und Hinweise sind weitgehend entfallen. Dieser Umstand hat sich bisher jedoch nicht in der Personalbedarfsberechnung niedergeschlagen. Der LRH konnte entgegen der Annahme der Finanzverwaltung auch nicht feststellen, dass die Arbeitserleichterung durch die technische Unterstützung zu einer qualitätsorientierten Bearbeitung genutzt wird. Nach Ansicht des LRH ist davon auszugehen, dass die Bediensteten der UVST durch die Einführung von WAVE deutlich stärker entlastet wurden, als bisher von der Finanzverwaltung angenommen.

Der LRH regt daher an, auch unter Berücksichtigung der zuvor genannten Optimierungsmöglichkeiten der Arbeitsweise den derzeitigen Personaleinsatz in der UVST zu überprüfen.

19.12 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 04.04.2016 zu einigen Empfehlungen des LRH bereits vorab Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

- Die 25 häufigsten fachlich-inhaltlichen Prüfhinweise der automatisierten Umsatzsteuer-Verfahren seien im Jahr 2015 auf Bundesebene evaluiert worden, d. h. auf ihre Verständlichkeit und Sinnhaftigkeit hin untersucht worden. Die Mitglieder der Prüfgruppe Umsatzsteuer hätten die Änderungswünsche und Anregungen der Praxis zusammengetragen und bewertet. Gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen seien die Änderungen befürwortet worden. Eine Umsetzung stehe derzeit noch aus.
- Den Überlegungen des LRH zum Schätzungsverfahren stimme das FM grundsätzlich zu. Nach der im Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vorgesehenen Neuregelung des § 155 Abs. 4 AO werde es zukünftig rechtlich zulässig sein, Steuerfestsetzungen ausschließlich automationsgestützt vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund sehe das FM keine rechtlichen Bedenken gegen die Vornahme ausschließlich automationsgestützter Schätzungen, sofern die Möglichkeit bestehe, bestimmte Fälle, die sich wegen ihrer Besonderheiten für eine ausschließlich automationsgestützte Bearbeitung nicht eignen, hiervon auszunehmen.
- Die Arbeitsgruppe Personalbemessung der Steuerverwaltung des Landes NRW werde sich in der Sitzung 2/2016 mit dem Thema „Personalbedarf für die UVST nach Einführung von RMS-FB und WAVE“ erneut befassen. Sie werde die Feststellungen des LRH in ihre Überlegungen zur Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen einbeziehen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

20 Steuerfälle mit Begünstigungen für nicht entnommene Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz



Auf Gewinne, die in Personenunternehmen verbleiben, wird auf Antrag nach § 34a Einkommensteuergesetz ein ermäßigter Steuersatz angewendet.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat die Anwendung dieser Tarifbegünstigung in elf Finanzämtern geprüft. Insgesamt wurden von 523 untersuchten Steuerfällen 123 beanstandet.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet. Die Vorschläge sind aufgegriffen und bereits weitgehend umgesetzt worden.

20.1 Rechtliche Grundlagen

Die Tarifbegünstigung des § 34a Einkommensteuergesetz (EStG) wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform mit Wirkung zum 01.01.2008 eingeführt, mit dem Ziel, die Eigenkapitalstruktur der Personenunternehmen zu stärken. Sie eröffnet Steuerpflichtigen, die ein Einzelunternehmen betreiben oder an einer Personengesellschaft (z. B. Offene Handelsgesellschaft, Kommanditgesellschaft) beteiligt sind, die Möglichkeit, für im Unternehmen belassene Gewinne einen ermäßigten Steuersatz in Anspruch zu nehmen. Unabhängig vom persönlichen Steuersatz beträgt der ermäßigte Steuersatz 28,25 v. H.

Die Tarifermäßigung ist jedoch nicht endgültig. Es ist eine Nachversteuerung mit einem Steuersatz von 25 v. H. vorzunehmen, sobald einer der gesetzlich normierten Nachversteuerungstatbestände verwirklicht wird. Neben einigen Sonderfällen kommt es spätestens bei der Betriebsveräußerung oder -aufgabe zu einer Nachversteuerung. Bis dahin ist eine Nachversteuerung hauptsächlich immer dann durchzuführen, wenn der Steuerpflichtige in einem späteren Jahr Entnahmen tätigt, die den Gewinn und die Einlagen dieses Jahres übersteigen (Entnahmenüberhang). Die zuvor im Unternehmen belassenen und begünstigt besteuerten Beträge werden dann in Höhe des Entnahmenüberhangs nachversteuert. Im Ergebnis führt die zutreffende Anwendung des § 34a EStG zu einer Steuerstundung.

20.2 Verfahrensabläufe

Die Begünstigung des § 34a EStG setzt einen Antrag des Einzelunternehmers bzw. des Mitunternehmers voraus, der auch auf Teilbeträge des nicht entnommenen Gewinns beschränkt sein kann.

Die Antragsbearbeitung, d. h. die Ermittlung des Begünstigungsbetrages und die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes, obliegt stets dem für die Einkommensbesteuerung des Antragstellers zuständigen Wohnsitzfinanzamt.

Für die Begünstigung von Mitunternehmern einer Personengesellschaft ist das Wohnsitzfinanzamt daher auf Informationen des für die Gewinnfeststellung der Personengesellschaft zuständigen Betriebsfinanzamts angewiesen. Dieses stellt die zur

Antragsbearbeitung erforderlichen Daten fest und teilt sie dem Wohnsitzfinanzamt mit.

Um die vorgesehene Nachversteuerung in späteren Jahren zutreffend durchführen zu können, hat das Wohnsitzfinanzamt im Anschluss an die begünstigte Besteuerung den nachversteuerungspflichtigen Betrag jährlich gesondert festzustellen und in den Folgejahren fortzuschreiben.

20.3 Automationsunterstützung

Die gesonderte Feststellung und die Fortschreibung des nachzuversteuernden Betrages werden durch ein Automationsverfahren unterstützt.

Wird ein Antrag auf begünstigte Besteuerung gestellt, erfasst das Wohnsitzfinanzamt zunächst die vom Steuerpflichtigen in der Anlage 34a erklärten Werte.

2013

		Anlage 34a	
		<small>Für jeden Betrieb / für jeden Mitunternehmeranteil ist eine eigene Anlage 34a abzugeben.</small>	
1	Name		
2	Vorname		
3	Steuernummer	lfd. Nr. der Anlage	
Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns (§ 34a EStG)		20 / 30	
4	Einkunftsart 11	1 = Land- und Forstwirtschaft, 2 = Gewerbebetrieb, 3 = Selbständige Arbeit	
5	Betriebsbezeichnung	10	
Begünstigungsbetrag			
Bei Mitunternehmern ist in den nachfolgenden Zeilen jeweils der auf den Mitunternehmer entfallende Betrag anzugeben.		EUR	
6	Gewinn nach § 4 Abs. 1 Satz 1 oder § 5 EStG (bei Land- und Forstwirten: Gewinn des Veranlagungszeitraums)	20	
	Gewinn aus der Veräußerung / Aufgabe eines Teilbetriebs, für den der Freibetrag nach		
10	Entnahmen des Wirtschaftsjahrs (bei Land- und Forstwirten: im Veranlagungszeitraum)	24	
11	Einlagen des Wirtschaftsjahrs (bei Land- und Forstwirten: im Veranlagungszeitraum)	25	
12	Von dem nicht entnommenen Gewinn soll folgender Betrag ermäßigt besteuert werden	26	
13	Steuerpflichtiger Gewinn (einschl. Veräußerungsgewinn vor Abzug des Freibetrags nach § 16 Abs. 4 EStG)	27	

Ausschnitt aus der Anlage 34a

Auf Grundlage dieser Werte wird IT-gestützt der begünstigungsfähige Gewinn ermittelt. Er wird im Anschluss programmgesteuert in die Einkommensteuerfestsetzung übernommen und dabei dem ermäßigten Steuersatz unterworfen. Für Zwecke einer späteren Nachversteuerung wird der ermäßigt besteuerte Gewinn abzüglich der darauf entfallenden Steuerbeträge gleichzeitig maschinell als nachversteuerungspflichtiger Betrag festgestellt.

Die Berechnung des maximalen Begünstigungsbetrags wird durch Ausgabe verschiedener programmgesteuerter Hinweise unterstützt. Grundlage für diesen Plausibilitätsabgleich sind im Wesentlichen die von den Bediensteten der Finanzämter erfassten Werte der Anlage 34a.

Um die zutreffende Fortschreibung der nachversteuerungspflichtigen Beträge sicherzustellen, wurden im Jahr 2011 ebenfalls automationsgestützte Hinweise eingeführt.

20.4 Prüfungsdurchführung

In elf Finanzämtern wurden in den Jahren 2013 und 2014 örtliche Erhebungen zur Tarifbegünstigung nach § 34a EStG vorgenommen. Dabei wurden in diesen Finanzämtern alle im Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren Steuerfälle eingesehen, zu denen Werte zu § 34a EStG gespeichert waren.

Nach Auswertung der vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten Daten kann im Erhebungszeitraum landesweit von rd. 5.700 Steuerfällen mit einer begünstigten Besteuerung nach § 34a EStG ausgegangen werden.

20.5 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

20.5.1 Allgemeines

Die Prüfung umfasste insgesamt 523 Steuerfälle mit 2.050 Veranlagungszeiträumen.

In 123 Fällen mit 358 Veranlagungszeiträumen wurde die Bearbeitung beanstandet. Im Wesentlichen zeigten sich drei Fehlerquellen. Die Finanzämter ermittelten zu hohe Begünstigungsbeträge, die gebotene Nachversteuerung unterblieb und die nachversteuerungspflichtigen Beträge wurden unzutreffend festgestellt.

Aufgrund der Bearbeitungsmängel im Bereich der überhöhten Begünstigungsbeträge und der unterbliebenen Nachversteuerung wurden Steuerbeträge i. H. v. rd. 2,4 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Zudem wurden fehlerhafte Feststellungen der nachversteuerungspflichtigen Beträge in einem Volumen von rd. 8,9 Mio. € vorgefunden.

Im Bereich der Personengesellschaften ergab die Prüfung darüber hinaus weitere überhöhte Begünstigungsbeträge nach § 34a EStG von rd. 14,8 Mio. €. Eine steuerliche Auswirkung wurde in diesen Fällen nicht konkret berechnet, da der persönliche Steuersatz des einzelnen Mitunternehmers maßgebend ist. Auf dessen Ermittlung wurde verzichtet, da dies mit einem erheblichen Aufwand verbunden gewesen wäre.

20.5.2 Überhöhte Begünstigungsbeträge

Nach § 34a Abs. 1 EStG knüpft die Tarifbegünstigung an den im Unternehmen belassenen, nicht entnommenen Gewinn an. Hierbei handelt es sich um den Steuerbilanzgewinn vermindert um den positiven Saldo der Entnahmen und Einlagen des Wirtschaftsjahres.

Für die Ermittlung des maximalen Begünstigungsbetrages blieb oftmals der Unterschied zwischen dem nach § 4 Abs. 1 EStG oder § 5 EStG ermittelten Steuerbilanzgewinn und dem steuerpflichtigen Gewinn unerkannt. Eine Übereinstimmung dieser beiden Beträge ist in der Regel nicht zutreffend. Zur Ermittlung des steuerpflichtigen Gewinns sind vor allem die Gewerbesteuer und andere nicht abzugsfähige Betriebsausgaben wieder hinzuzurechnen. Da diese Beträge jedoch tatsächlich abfließen

und nicht im Unternehmen verbleiben, können sie nicht Teil des für § 34a EStG maßgebenden nicht entnommenen Gewinns sein.

20.5.3 Unterbliebene Nachversteuerung

Nach einer begünstigten Besteuerung hat das Wohnsitzfinanzamt in jedem folgenden Veranlagungszeitraum das Vorliegen möglicher Nachversteuerungstatbestände zu prüfen. Insbesondere sind die Entnahmen und Einlagen zutreffend zu erfassen, um einen eventuellen Entnahmenüberhang festzustellen.

In mehreren Veranlagungszeiträumen wurde eine Nachversteuerung nicht durchgeführt, da zuvor eine zutreffende Ermittlung oder Erfassung der Entnahmen und Einlagen durch die Wohnsitzfinanzämter unterblieben war. In den geprüften Veranlagungszeiträumen kam es hierdurch zu nicht nachversteuerten Beträgen von rd. 4,3 Mio. €. Bei dem Nachversteuerungssatz von 25 v. H. ergibt sich eine steuerliche Auswirkung von rd. 1,1 Mio. €.

Da in jedem Fall eine Nachversteuerung der festgestellten Beträge durchgeführt werden muss, sind endgültige Steuerausfälle regelmäßig nicht zu befürchten. Spätestens bei einer Betriebsaufgabe, die allerdings weit in der Zukunft liegen kann, sind die festgestellten Beträge nachzusteuern. Bis dahin ist aber von Steuerstundungen auf unbestimmte Zeit auszugehen.

20.5.4 Fehlerhafte Feststellungen und Fortschreibungen des nachversteuerungspflichtigen Betrags

Der nachversteuerungspflichtige Betrag ist in einem förmlichen Feststellungsverfahren jeweils zum 31.12. eines jeden Jahres vom Wohnsitzfinanzamt festzustellen.

In vielen Veranlagungszeiträumen wurde beanstandet, dass die nachversteuerungspflichtigen Beträge in unzutreffender Höhe bzw. gar nicht fortgeschrieben worden waren. In erster Linie blieben bereits festgestellte Anfangsbestände, d. h. Beträge aus Vorjahren, bei Feststellungen für spätere Jahre unbeachtet.

Erst seit dem Jahr 2011 werden die jeweiligen End- und Anfangsbestände der nachversteuerungspflichtigen Beträge maschinell abgeglichen. Das Risiko einer fehlerhaften Fortschreibung wird ab diesem Zeitraum durch die Ausgabe programmgesteuerter Hinweise für den Regelfall erheblich minimiert.

Es bleiben auch weiterhin Fallkonstellationen bestehen, in denen kein IT-gestützter Abgleich der Bestände erfolgen kann, sodass kein programmgesteuerter Hinweis ausgegeben wird. Insbesondere bei der Übernahme von Steuerfällen aus anderen Bundesländern ist eine zutreffende Fortschreibung des nachversteuerungspflichtigen Betrages nicht sichergestellt.

So wurden u. a. zwei Fälle beanstandet, in denen nachversteuerungspflichtige Beträge i. H. v. insgesamt rd. 400.000 € bei der Übernahme aus anderen Bundesländern nicht durch das nunmehr zuständige Finanzamt erfasst worden waren.

Durch Fehler bei der Feststellung und Fortschreibung wurden nachversteuerungspflichtige Beträge um insgesamt rd. 8,9 Mio. € zu niedrig angesetzt. Dies hat zur Folge, dass für die Zukunft eine Nachversteuerung insoweit nicht gewährleistet ist. Bei dem Nachversteuerungssatz von 25 v. H. beträgt der daraus resultierende Steuerausfall rd. 2,2 Mio. €.

20.6 Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Der Landesrechnungshof (LRH) hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 30.10.2014 mitgeteilt und Empfehlungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben.

20.6.1 Sensibilisierung der Bediensteten

Die Finanzverwaltung hatte bereits bei Einführung der Vorschrift des § 34a EStG Schulungen durchgeführt und zusätzlich in ein Praxishandbuch umfangreiche Informationen zu § 34a EStG aufgenommen. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hält der LRH eine erneute Sensibilisierung der Bediensteten für erforderlich.

20.6.2 Zentralisierte Bearbeitung

Nach Auffassung des LRH könnte auch im Hinblick auf die landesweit eher geringe Anzahl an Steuerfällen mit Begünstigungen nach § 34a EStG eine zentralisierte Bearbeitung dieser Fälle bzw. die Einrichtung von Ansprechpersonen in den jeweiligen Finanzämtern zu einer Steigerung der Bearbeitungsqualität führen.

20.6.3 Verbesserung des Hinweissystems

Bei der Ermittlung des maximalen Begünstigungsbetrages traten häufig Fehler auf, weil der Unterschied zwischen dem nach § 4 Abs. 1 oder § 5 EStG ermittelten Steuerbilanzgewinn und dem steuerpflichtigen Gewinn unerkannt blieb. Eine Übereinstimmung dieser beiden Beträge ist in der Regel nicht zutreffend. Im Fall übereinstimmender Werte sollte daher ein programmgesteuerter Hinweis von den Bediensteten der Finanzämter eine konkrete Überprüfung fordern.

20.6.4 Fortschreibung des nachversteuerungspflichtigen Betrages

Werden Steuerfälle aus anderen Bundesländern übernommen, kann es auch zukünftig zu fehlerhaften Feststellungen und Fortschreibungen der nachversteuerungspflichtigen Beträge kommen. Eine programmgesteuerte Datenübernahme ist in diesen Fällen bislang nicht möglich und eine maschinelle Überwachung somit nicht sichergestellt. Der LRH hat daher angeregt, im Rahmen des Übernahmeverfahrens und speziell in den dazu vorgesehenen Vordrucken auf die Thematik des § 34a EStG hinzuweisen.

20.7 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 03.03.2015 und 18.01.2016 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen. Im Wesentlichen wird Folgendes ausgeführt:

- Die Forderung, die Bediensteten für die Problematik des § 34a EStG erneut zu sensibilisieren, werde unterstützt. Die Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen habe die Finanzämter bereits mit der Kurzinformation Einkommensteuer 43/2015 vom 18.12.2015 auf die aufgetretenen Bearbeitungsdefizite hingewiesen. Darüber hinaus sei eine Erörterung der Problemkreise des § 34a EStG im Rahmen von Arbeitsbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen geplant.
- Über die Einführung einer Zentralbearbeitung von Steuerfällen mit Bezug zu § 34a EStG würden die Finanzämter unter Berücksichtigung der jeweils vorherrschenden Fallstruktur und der gegebenen Personalsituation in eigener Verantwortung entscheiden. Finanzämter, die bereits auf eine Zentralbearbeitung umgestellt hätten, beurteilten die Zentralisierungsmaßnahme als durchweg positiv.
- Die Ausgabe eines punktgenauen Hinweises als unterstützende Maßnahme zur Ermittlung des maximalen Begünstigungsbetrags sei bereits umgesetzt worden. Die landesweite Freigabe werde voraussichtlich Anfang 2016 erfolgen.
- Bei der Fortschreibung des nachversteuerungspflichtigen Betrages in Fällen von Übernahmen aus anderen Bundesländern bestehe auch nach Einschätzung des FM Handlungsbedarf. Das Thema werde daher erneut als Tagesordnungspunkt für die Sitzung der zuständigen Bundesarbeitsgruppe zur Erörterung gemeldet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

