

# **Jahresbericht 2009**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2008**

**(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)**



## INHALTSÜBERSICHT

	<b>Vorwort</b>	V
<b>A</b>	<b>Allgemeines</b>	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2009	5
4	Haushaltspläne 2007, 2008 und 2009	16
5	Haushaltsrechnung 2007	19
6	Vermögen und Schulden des Landes	62
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	93
<b>B</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung</b>	
	<b>Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen</b>	
8	Prüfung von Fachverfahren im Einzelplan 04	94
9	Prüfung des IT-Einsatzes beim Landesarchiv	111
10	IT-Investitionen der Rechenzentren	121
11	Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE)	132
12	Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung im Landesbereich	150

**Staatskanzlei (Epl. 02)**

13	Förderung der Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge	164
----	---	-----

**Innenministerium (Epl. 03)**

14	Prüfung bedeutender Beschaffungsmaßnahmen bei der Polizei	173
----	---	-----

**Justizministerium (Epl. 04)**

15	Ausgaben für Beratungshilfe	182
16	Berufliche Bildung im Strafvollzug	191

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

17	Stellenzuschläge für den Ganztagsunterricht	196
----	---	-----

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

18	Zuwendungen zur institutionellen Förderung eines Vereins	206
19	Wissenschaftliche Weiterbildung an den Hochschulen	215
20	Personalaufwand der Universitätsklinik in der Verwaltung, im Pflegedienst und im Medizinisch-Technischen Dienst	227

**Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (Epl. 08)**

21	Förderung von Existenzgründungen - „Gründen im Team“ und „Ideenwerkstatt“	240
22	Förderung von Vorhaben der rationellen Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen	248

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

23	Vollzug des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen	254
----	---	-----

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)**

24	Förderung durch eine Stiftung des Landes	260
----	--	-----

**Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)**

25	Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs	268
26	Ausfall eines Landesdarlehens bei einem öffentlich geförderten Wohnungsbauprojekt in Oberhausen	274

**Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration  
(Epl. 15)**

27	Negative Rücklagen bei Trägern von Kindertageseinrichtungen	284
----	---	-----

**Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)**

28	Verkauf der Anteile an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH	290
29	NRW.BANK - Aufgabenwahrnehmung des Finanzministeriums - Bestellung des Abschlussprüfers	304
30	Abzug von Aufwendungen zur Basisversorgung als Sonderausgaben	314
31	Besteuerung von Veräußerungsgewinnen	325
32	Bearbeitungsqualität in Fällen mit bedeutenden Einkünften	340



## Vorwort

Nach Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung NRW i. V .m. § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) legt der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) dem Landtag seinen Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2008 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung sind in seinen Teilen A und B

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2008 vorgelegten Haushaltsrechnung 2007 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2008 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

Die Haushaltslage des Landes hat sich deutlich verschlechtert. Der vom LRH seit Jahrzehnten geforderte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben des Landes ohne Neuverschuldung wurde auch 2008 nicht erreicht. Nach mehreren Jahren deutlich steigender Steuereinnahmen betrug die Nettoverschuldung am Ende des Haushaltsjahres immer noch 1,115 Mrd. € und die Gesamtverschuldung des Landes war auf 119,3 Mrd. € angewachsen. Mit diesen Ausgangswerten muss das Land die gesamtwirtschaftlichen Probleme der nächsten Jahre bewältigen.

Im Vergleich zu 2008 geht das Finanzministerium für das Jahr 2009 aufgrund der Krise der Finanzmärkte und der sich verschärfenden Beeinträchtigung der Wirtschaft des Landes bisher von um 3,2 Mrd. € niedrigeren Steuereinnahmen aus (Stand April 2009). Zusätzliche spürbare Einnahmeausfälle werden für 2009 und 2010 erwartet. Gleichzeitig verursachen die verschiedenen Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes deutliche Mehrausgaben in den Haushaltsjahren 2009 und 2010. Das Land haftet mit Landesmitteln auch noch in erheblichem Umfang für Verluste der WestLB. Bereits im letzten Jahresbericht wurde auf das finanzielle Risiko für die Landesfinanzen in Höhe von bisher 3,8 Mrd. € hingewiesen. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich durch die zukünftige Entwicklung bei der WestLB weitere Zahlungsverpflichtungen des Landes ergeben.

Wegen der Haftung des Landes stellen Verlustrisiken bei der WestLB wie auch bei der NRW-Förderbank immer auch potenzielle Haushaltsrisiken dar. In der gegenwärtigen Diskussion über die Entstehung und Bewältigung der Finanzkrise wird oft auch die Frage aufgeworfen, ob eine ausreichende Kontrolle der Banken erfolgt. Bezüglich der unabhängigen Finanzkontrolle in NRW ist festzustellen, dass dem LRH hinsichtlich der WestLB keine und bezüglich der NRW-Förderbank nur eingeschränkte Prüfungsrechte eingeräumt wurden. Welche Konsequenzen die derzeitige Rechtslage im Einzelfall haben kann, wird im Beitrag Nr. 29 dargestellt.

Zur finanziellen Bewältigung der anwachsenden Haushaltslasten hat der Landtag bisher beschlossen, die Neuverschuldung des Landes in 2009 im Vergleich zu 2008 zunächst um das Fünffache auf rd. 5,6 Mrd. € anzuheben (Stand April 2009). Die Landesregierung hat sich darüber hinaus dahingehend festgelegt, dass die Neuverschuldung in 2010 die des laufenden Haushaltsjahres nicht überschreiten soll. In Folge dieser Entscheidungen wird die Gesamtverschuldung 2009 auf voraussichtlich mindestens rd. 125 Mrd. € ansteigen. Um nicht alleine zukünftigen Generationen die Last des Schuldenabbaus aufzubürden und auch künftigen Landesre-

gierungen und den Landtagen politische Gestaltungsspielräume zu erhalten, ist die Landesregierung in besonderem Maße gefordert, den Landeshaushalt schnellstmöglich zu konsolidieren, damit tatsächlich nach Überwindung der Krise auch die Gesamtverschuldung abgebaut werden kann.

Die Landesregierung hat bisher für die Haushaltsaufstellung 2010 Reduzierungen bei den Ausgaben in Höhe von 150 Mio. € beschlossen. Darin enthalten sind knapp 10 Mio. € durch Fortführung eines 1,5%igen jährlichen Stellenabbaus bis 2015. Die Verlängerung dieses seit 2006 laufenden Stellenabbaus in der Landesverwaltung bezieht sich erneut nur auf eine begrenzte Zahl (30.500) der tatsächlich vorhandenen Stellen (rd. 285.000) in der Landesverwaltung. Die besonders personalintensiven Bereiche Polizei, Justiz, Schulen, Universitäten und Finanzverwaltung werden weiterhin vom Stellenabbau ausgenommen. Es wird zu berücksichtigen sein, dass weiterhin qualifiziertes und dringend benötigtes Fachpersonal vorhanden ist.

In diesem Jahresbericht belegt der LRH, dass durch sinnvolle Veränderungen von Verwaltungsabläufen oder der Organisation (z. B. Beiträge Nr. 10, 20) erhebliches personelles Einsparpotenzial oder eine Verbesserung der Einnahmesituation des Landes (z. B. Beiträge Nr. 30, 31, 32) erreicht werden können. Er berichtet außerdem über Fälle fehlerhaften (z. B. Beitrag Nr. 14) oder unwirtschaftlichen Verhaltens (z. B. Beitrag Nr. 28) auf allen Verwaltungsebenen und seine Unterstützung einer gesetzlichen Initiative zur Kostendämpfung (Beitrag Nr. 15). Der Jahresbericht listet auch die bei der Abwicklung unterschiedlichster Fördervorhaben (z. B. Beiträge Nr. 25, 26) festgestellten Mängel bei

- der ziel- und zweckgerichteten Verwendung der öffentlichen Mittel,
- der Beachtung förderrechtlicher Nebenbestimmungen oder
- den notwendigen begleitenden wie abschließenden Prüfungen

auf.

Der LRH beschränkt sich in dem vorgelegten Jahresbericht auf die wichtigsten Ergebnisse seiner Prüfungen und die seiner nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Im Teil C (Anhang) sind noch Einzelprüfungsergebnisse mit erheblichen finanziellen Auswirkungen summarisch aufgeführt. Eine Fülle weiterer Einzelfallerkenntnisse aus dem abgelaufenen Prüfungsjahr wurden beispielsweise deshalb nicht aufgenommen, weil die Prüfungsfeststellungen oder Vorschläge zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits im unmittelbaren Zusammenhang mit der Prüfung von den geprüften Stellen aufgegriffen wurden, kritisierte Verhaltensweisen eindeutig abgestellt oder Rückforderungen sofort verfügt wurden. Generell gilt, nur dann, wenn die vom LRH oder den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern vorgeschlagenen Maßnahmen so schnell wie möglich umgesetzt werden, sind die festgestellten Einsparpotenziale auch tatsächlich zu realisieren.

Im Teil C (Anhang) werden die kassenwirksamen Mehreinnahmen aufgrund der Prüfungen in Höhe von 124,15 Mio. € und das Gesamtergebnis (einschließlich nicht kassenwirksamer Mehreinnahmen) in Höhe von 217,6 Mio. € dargestellt. Tatsächlich sind die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit aber deutlich höher. Vielfach können z. B. Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparpotenzialen nicht oder noch nicht seriös beziffert werden, weil zum Zeitpunkt der Entscheidung des LRH noch nicht feststeht, ob und ggf. welche Einsparvorschläge verwirklicht werden. Darüber hinaus sind die indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit im Einzelnen nicht summenmäßig erfassbar.

Für die konstruktive Zusammenarbeit möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung bedanken.

Mein ausdrücklicher Dank gilt aber auch den Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen für die Unterstützung des Landesrechnungshofs bei der Umsetzung seiner Empfehlungen und Forderungen.

**Düsseldorf, im Juni 2009**

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs  
Nordrhein-Westfalen**

**Ute Scholle**



## **A Allgemeines**

### **1 Gegenstand des Berichts**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2008 (01.01.2008 - 31.12.2008) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW und § 97 Abs.1 bis 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Der Bericht gibt den Stand Anfang Mai 2009 wieder; für die dem Allgemeinen Teil zugrunde liegenden Haushaltsdaten gilt der Stichtag 17.04.2009.

Die wesentlichen Aussagen sind den einzelnen Beiträgen in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Als erste Information über den Inhalt des Jahresberichts sind alle Leitsätze auf den Seiten 5 bis 15 zusammengefasst.

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

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

Zum Bemühen um eine effektive Finanzkontrolle haben auch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und die außerstaatlichen Vorprüfungsstellen in hohem Maße beigetragen.

## **2 Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs**

### **2.1 Gliederung**

Der LRH gliedert sich in Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete (§ 2 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof (LRHG)). Jedes Mitglied leitet ein Prüfungsgebiet. Die Prüfungsabteilungen bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleiterinnen oder Abteilungsleitern als Vorsitzende oder Vorsitzender und mindestens zwei weiteren Mitgliedern (§ 2 Abs. 3 LRHG).

### **2.2 Entscheidungsgremien**

Die Entscheidungsgremien des LRH heißen Kollegien (§ 7 Abs. 1 LRHG).

Das Große Kollegium besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleiterinnen beziehungsweise Abteilungsleitern (§ 7 Abs. 2 LRHG); Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident. Es entscheidet durch Mehrheitsbeschluss in der Besetzung von wenigstens fünf Mitgliedern mit Einschluss der Vorsitzenden oder des Vorsitzenden in den in § 8 LRHG genannten Fällen. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme der oder des Vorsitzenden den Ausschlag.

Ist die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nicht gegeben, entscheidet ein Kleines Kollegium (§ 8 Abs. 4 LRHG). Dieses besteht aus der oder dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Prüfungsgebietsleiterin beziehungsweise Prüfungsgebietsleiter und der Leiterin oder dem Leiter der betreffenden Prüfungsabteilung als Vorsitzende oder Vorsitzender.

Kommt eine gemeinsame Entschließung nicht zustande, tritt aus derselben Prüfungsabteilung eine weitere Prüfungsgebietsleiterin oder ein weiterer Prüfungsgebietsleiter hinzu. Die Entscheidung erfolgt dann durch Mehrheitsbeschluss (§ 7 Abs. 3 LRHG).

### **2.3 Entscheidungszuständigkeiten**

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

Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums über das Ergebnis einer Prüfung zugrunde. Soweit ein Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist dies im Beitrag vermerkt.

## 2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2008 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

### Abteilung I

Präsidentin	<b>Scholle</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrätin	<b>Susallek</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Krantz</b>	

### Abteilung II

Direktor beim LRH	<b>Kirsch</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Wurms</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>van Üüm</b>	

### Abteilung III

Direktor beim LRH	<b>Vogt</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Jahnz</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Welzel</b>	

### Abteilung IV

Vizepräsident	<b>Clouth</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Bordt</b>	
Ltd. Ministerialrätin	<b>Kampschulte</b>	

### Abteilung V

Direktorin beim LRH	<b>Keisers</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>Dr. Hähnlein</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Pfeifer</b>	

### 3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2009

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

#### **8 Prüfung von Fachverfahren im Einzelplan 04**

***Der Landesrechnungshof hat die Fachverfahren JUDICA und MESTA, die die Kernanwendungen der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen bilden, geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass durch erhebliche Managementfehler bei der Einführung und beim Einsatz der Fachverfahren kaum Effektivitätssteigerungen und Effizienzgewinne erzielt werden. Außerdem wurde die Wirtschaftlichkeit der für die Fachverfahren entwickelten Textverarbeitungsprogramme TSJ und ACUSTA nicht nachgewiesen.***

***Der Landesrechnungshof hat sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug des Haushalts Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht festgestellt.***

***Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Einzelempfehlungen gegeben. Weiterhin hat der Landesrechnungshof für ein strukturiertes und insbesondere landeseinheitliches Vorgehen die Aufhebung der Organisationshoheit der Ortsbehörden für die IT zugunsten der Einsetzung eines IT-Gesamtverantwortlichen der Justiz mit durchgreifender Weisungsbefugnis gefordert.***

***Nur hierin sieht der Landesrechnungshof die Chance, den Bediensteten der Justiz die durch die Fachverfahren JUDICA und MESTA eröffneten Möglichkeiten arbeitserleichternd verfügbar zu machen.***

#### **9 Prüfung des IT-Einsatzes beim Landesarchiv**

***Der Landesrechnungshof hat die IT-Strukturen im Landesarchiv sowie das Projekt zur Realisierung der Software VERA untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass die weitgehend dezentrale Organisation der Informationstechnik zu ineffizientem Verwaltungshandeln führte. Der Landesrechnungshof sieht daher vor allem in der Umsetzung unterschiedlicher Zentralisierungsmaßnahmen deutliche Optimierungspotenziale.***

***Im Übrigen wurden für IT-Maßnahmen nicht die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Dies gilt auch für das seit rund acht Jahren andauern-***

**de Projekt VERA; die Wirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens wurde insoweit nicht nachgewiesen. Zudem hat der Landesrechnungshof Mängel bei der Projektabwicklung und -steuerung festgestellt. Insbesondere fehlte jedoch als wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Projektmanagement eine klare und eindeutige Zieldefinition.**

**Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Anregungen gegeben, die das Landesarchiv aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt hat.**

#### **10 IT-Investitionen der Rechenzentren**

**Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der IT-Investitionen der Rechenzentren des Landes Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl von Haushaltsverstößen festgestellt. Dazu zählten Fehler bei der Erstellung von Haushaltsunterlagen sowie unterbliebene oder verspätet vorgenommene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Hervorzuheben sind unwirtschaftliche Beschaffungen von IT-Anlagen im Wege von Ratenkäufen, wodurch dem Landeshaushalt ein Schaden von mehr als einer Million € entstand. Derartige Finanzierungen wurden auch gewählt, ohne dass hinreichende Mittel für einen Kauf verfügbar waren, was nach dem geltenden Haushaltsrecht ausdrücklich unzulässig ist. Zudem wurden außerplanmäßige Ausgaben getätigt, ohne dass diese dem Finanzministerium beziehungsweise dem Landtag mitgeteilt wurden.**

**In der Konsequenz sieht der Landesrechnungshof die Notwendigkeit, dass der Landtag die Mechanismen zur Wahrung seiner Rechte im Haushaltsvollzug konkretisiert.**

#### **11 Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE)**

**Der Landesrechnungshof hat mit der Prüfung der vom Land eingerichteten Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 seine Untersuchung der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-finanzierten NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt. Er hat festgestellt, dass die formalen Anforderungen der EU zur Einrichtung der Verwaltungsbehörde erfüllt sind.**

**Bei der Durchführung und Abwicklung des Programms sind über 70 zwischengeschaltete Stellen für die Verwaltungsbehörde tätig. Der Landesrechnungshof sieht hierin ein erhöhtes Fehlerrisiko.**

**Bei der Übertragung von Aufgaben der Verwaltungsbehörde auf die Stelle für Qualitätsmanagement und das Ziel 2-Sekretariat sieht der Landesrechnungshof den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend beachtet. Beide Einrichtungen sehen die EU-Verordnungen nicht vor. Die Aufgabenwahrnehmung durch die NRW.BANK und eine GmbH ist erheblich teurer als durch verwaltungseigenes Personal.**

**Der Landesrechnungshof hat Anregungen für eine Optimierung gegeben.**

## **12 Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung im Landesbereich**

**Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 27 Stellen in den Geschäftsbereichen verschiedener Ministerien Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung geprüft und festgestellt, dass Vorgaben des seit 2005 geltenden Korruptionsbekämpfungsgesetzes vielfach nicht beachtet wurden. Angesichts des Zeitablaufs seit Inkrafttreten des Gesetzes hat der Landesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf, auch der Aufsichtsbehörden, gesehen.**

**Einige Ministerien haben in ihren Stellungnahmen die Bereitschaft erkennen lassen, das Korruptionsbekämpfungsgesetz in ihren Geschäftsbereichen verstärkt umzusetzen. Die übrigen Ministerien hat der Landesrechnungshof gebeten mitzuteilen, wie sie die Korruptionsvorbeugung in ihren Ressorts verbessern wollen.**

**Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem für die Korruptionsbekämpfung federführend zuständigen Innenministerium auch eine Reihe von Empfehlungen für eine eventuelle Überarbeitung des Gesetzes gegeben, denen sich das Innenministerium weitgehend angeschlossen hat.**

## **13 Förderung der Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge**

**Das Land Nordrhein-Westfalen förderte die Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge in den Jahren 2004 bis 2007 mit insgesamt über sieben Millionen €. Dabei bildeten die institutionellen Förderungen einer Stiftung und eines Museums den Schwerpunkt.**

**Sowohl bei den institutionellen Förderungen als auch bei den Projektförderungen hat der Landesrechnungshof Mängel festgestellt. Insbesondere haben die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden bei Projektförderungen Bestimmungen des Zuwendungsrechts nicht beachtet.**

**Die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten hat die Staatskanzlei überwiegend aufgegriffen.**

#### **14 Prüfung bedeutender Beschaffungsmaßnahmen bei der Polizei**

**Die bei den ehemaligen Zentralen Polizeitechnischen Diensten Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführte Prüfung bedeutender Beschaffungsmaßnahmen ließ weitreichende strukturelle Defizite im Haushaltsvollzug erkennen, aus denen sich dringender Handlungs- und Verbesserungsbedarf ergab.**

**Im Besonderen galt dies für die Beschaffung von über 30.000 ballistischen Unterziehschutzwesten für den Polizeivollzugsdienst mit einem Haushaltsvolumen von rund 40 Millionen €. Aus den Verwaltungsunterlagen konnte die Anzahl der gelieferten Unterziehschutzwesten nicht verlässlich hergeleitet werden. Zwischen gezahlten und gelieferten Westen ergab sich eine Diskrepanz von im günstigsten Falle 740 Stück (Wert rund 850.000 €) und schlimmstenfalls von rund 4.700 Stück (Wert rund 5,4 Millionen €).**

**Auf die Prüfungsmittelungen hin haben das Innenministerium und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen, auf das die Aufgaben der geprüften Stelle ab dem 01.07.2007 übergegangen sind, eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, mit denen den aufgezeigten Defiziten begegnet werden sollte.**

**Ende 2008 hat der Landesrechnungshof eine nachschauende Prüfung bei dem Landesamt durchgeführt und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die ergriffenen Maßnahmen erkennbar zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns in den beanstandeten Bereichen geführt haben.**

#### **15 Ausgaben für Beratungshilfe**

**Die Ausgaben des Landes für die Rechtsberatung und außergerichtliche Vertretung von Bürgern mit geringem Einkommen haben sich in den Jahren 2002 bis 2007 von 4,5 Millionen € auf 16,4 Millionen € nahezu vervierfacht. Der Landesrechnungshof hat daher zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Beratungshilfverfahren stichprobenweise geprüft und die hierbei festgestellten strukturellen Defizite des Gesetzes sowie die nachgewiesenen Anwendungsprobleme der gerichtlichen Praxis dem Justizministerium mitgeteilt. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse sind mittlerweile in den vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Beratungshilferechts eingeflossen.**

## **16 Berufliche Bildung im Strafvollzug**

**Das Land hat in der Zeit von 2004 bis einschließlich 2006 insgesamt rund 21,3 Millionen € an einen Bildungsträger gezahlt, der in Justizvollzugsanstalten des Landes Maßnahmen der beruflichen Bildung von Gefangenen durchführte. Nach den zugrunde liegenden Verträgen durfte der Bildungsträger die ihm entstandenen Personalkosten gegenüber dem Land abrechnen. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat unter anderem festgestellt, dass die Verträge nie ausgeschrieben worden waren und dass der Bildungsträger auch fiktive Personalkosten gegenüber dem Land abgerechnet hatte.**

**Das Justizministerium hat noch während der laufenden Prüfung eigene Sachverhaltsermittlungen angestellt und unter Hinzuziehung einer Rechtsanwaltskanzlei rechtlich bewertet. Im Ergebnis hat es sich mit dem Bildungsträger auf eine Rückzahlung von 763.000 € verglichen. Das Ministerium will die Verträge mit diesem Bildungsträger fristgerecht kündigen und die Dienstleistungen erstmalig ausschreiben.**

## **17 Stellenzuschläge für den Ganztagsunterricht**

**Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Stellenzuschläge für den Ganztagsunterricht am Beispiel von herkömmlichen Ganztagschulen mit Sekundarstufe I geprüft. Er hat festgestellt, dass die Schulen vor dem Hintergrund der sehr weiten Gestaltungsspielräume, die den herkömmlichen Ganztagschulen eingeräumt sind, ihre Zuschläge überwiegend zweckentsprechend verwendet hatten. Allerdings hatten einige Schulen trotz des erheblichen Ressourceneinsatzes, der ihnen für den Ganztagsbetrieb zugestanden wurde, nicht wesentlich mehr Präsenzzeiten der Schüler an der Schule aufzuweisen als vergleichbare Halbtagschulen.**

**Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, eindeutige zeitliche Vorgaben in den Ganztagerlass aufzunehmen und zugleich Regelungen über die Verbindlichkeit von Ganztagsangeboten zu treffen. Zudem ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofs notwendig, die Berechnung und die Zuweisung der Ganztagszuschläge auf ein stärker am konkreten Bedarf orientiertes System umzustellen.**

## **18 Zuwendungen zur institutionellen Förderung eines Vereins**

**Ein mit Mitteln des Landes und des Bundes institutionell geförderter Verein hat in den Jahren 2003 bis 2007 Überschüsse aus Drittmittelvorbereitungen in Höhe von insgesamt rund 4,2 Millionen € erwirtschaftet. Aus diesen Überschüssen hat der Verein in den Jahren 2005 und**

**2007 insgesamt rund 3,6 Millionen € an eine privatrechtliche Stiftung transferiert, die vom Geschäftsführenden Direktor des vom Verein getragenen Forschungsinstituts gegründet worden war.**

**Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass die Überschüsse nicht zuwendungsmindernd eingesetzt worden sind. Er hat gebeten, Zuwendungen in Höhe von rund 3,6 Millionen € von dem Verein zurückzufordern. Er hat weiterhin das Verhalten von Bediensteten des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie in den Vereinsorganen kritisiert.**

**Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, es habe im Oktober 2008 das Rückforderungsverfahren gegen den Verein über einen Betrag von rund 3,6 Millionen € eingeleitet.**

## **19 Wissenschaftliche Weiterbildung an den Hochschulen**

**Die Angebote der Universitäten im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung sind insgesamt nicht ausreichend und werden der Bedeutung dieser Kernaufgabe der Hochschulen nicht gerecht. Der Landesrechnungshof hat eine Ausweitung des Angebots gefordert. Der Landesrechnungshof sieht Einnahmemöglichkeiten bei der wissenschaftlichen Weiterbildung, die noch weiter ausgebaut werden können. Die Kalkulation der Weiterbildungsmaßnahmen muss verbessert werden mit dem Ziel, die Kosten der weiterbildenden Studiengänge vollständig zu erfassen.**

**In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Hochschulen und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie findet die wissenschaftliche Weiterbildung zu wenig Berücksichtigung. Weiterhin fehlen umfassende, an der Gesamtstrategie der jeweiligen Hochschule ausgerichtete Weiterbildungskonzepte der einzelnen Hochschulen.**

**Die Universitäten haben den Bewertungen des Landesrechnungshofs überwiegend zugestimmt und angekündigt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu berücksichtigen. Das Ministerium hat mitgeteilt, derzeit werde geprüft, die wissenschaftliche Weiterbildung durchgängig zum Bestandteil der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu machen.**

## **20 Personalaufwand der Universitätsklinik in der Verwaltung, im Pflegedienst und im Medizinisch-Technischen Dienst**

**Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Auftrag des Landesrechnungshofs den Aufwand für den Personaleinsatz bei den sechs Universitätsklinik des Landes in den Bereichen Verwaltung, Pflegedienst und Medizinisch-Technischer Dienst ermittelt und einer ver-**

**gleichenden Betrachtung unterzogen. Das Ergebnis der Prüfung hat Optimierungspotenziale in den einzelnen Universitätsklinika aufgezeigt. Die in Folge der Prüfung von den Universitätsklinika getroffenen Maßnahmen führten bereits zu jährlichen Einsparungen in einer Größenordnung von mehr als 11 Millionen €.**

## **21 Förderung von Existenzgründungen - „Gründen im Team“ und „Ideenwerkstatt“**

**Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Förderung von Existenzgründungen Mängel in der Steuerung und Erfolgskontrolle der Projekte „Gründen im Team“ und „Ideenwerkstatt“ festgestellt. Die vom Land mit insgesamt rund 7,1 Millionen € geförderten Projekte wurden nicht wirtschaftlich und sparsam durchgeführt. Selbsttragende Strukturen wurden nicht geschaffen. Obwohl das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie dies frühzeitig erkannte, führte es über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren die Förderung nahezu unverändert fort.**

## **22 Förderung von Vorhaben der rationellen Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen**

**Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Schwerpunkten des Programms „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“ festgestellt, dass die Förderziele nicht eindeutig festgelegt waren. Förderspezifische Regelungen für die Gewährung der Zuwendungen fehlten. Erfolgskontrollen wurden nicht in dem erforderlichen Umfang durchgeführt.**

**Das Ministerium hat inzwischen für die Programmschwerpunkte erstmals eine Förderrichtlinie erlassen und Anregungen des Landesrechnungshofs darin berücksichtigt.**

## **23 Vollzug des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Das Land erhebt seit dem Jahr 2004 ein Wasserentnahmeentgelt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass eine Reihe von Inhabern von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen bei der Festsetzungsbehörde nicht als Wasserentnehmer erfasst waren. Die Festsetzungsbehörde hat erste Maßnahmen zur Prüfung der Entgeltspflicht eingeleitet.**

## **24 Förderung durch eine Stiftung des Landes**

**Der Landesrechnungshof hat eine Stiftung des Landes geprüft und hierbei die Förderpraxis der Jahre 2005 bis 2007 näher untersucht. Er hat aufgrund seiner Feststellungen angeregt, die Richtlinien für die Verwendung der Mittel zu novellieren und sie insbesondere an die vom Stiftungsrat in mehr als zwanzig Jahren zahlreich gefassten Grundsatzbeschlüsse zur Förderung anzupassen sowie die Regelung über die Höchstbetragsgrenze neu zu fassen und die Vorschriften zur Förderung von Modellmaßnahmen und von Einrichtungen und Maßnahmen außerhalb Nordrhein-Westfalens zu konkretisieren. Die Stiftung und das aufsichtführende Ministerium haben eine grundlegende Überarbeitung und Aktualisierung der Richtlinien zugesagt.**

**Außerdem hat der Landesrechnungshof Stiftung und Ministerium auf das nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz grundsätzlich zu beachtende Gebot der Personalrotation hingewiesen. Das Ministerium hat Maßnahmen zur weiteren Klärung der Korruptionsgefährdung im Hinblick auf die Arbeit der Stiftung ergriffen.**

## **25 Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs**

**Das Land fördert die Anbindung des Flughafens Köln / Bonn an die Eisenbahn-Neubaustrecke Köln - Rhein / Main mit Fördermitteln (einschließlich Bundesmitteln) in Höhe von rund 482 Millionen €. Durch das Verpassen ursprünglich seitens der Deutschen Bahn AG eingeplanter Zeitfenster für die Bauausführung entstanden bei den Arbeiten für die Ein- und Ausfädelung der Flughafenanbindung an die durchgehende Strecke ausschließlich vom Land zu tragende Mehrkosten von rund 17 Millionen €.**

## **26 Ausfall eines Landesdarlehens bei einem öffentlich geförderten Wohnungsbauprojekt in Oberhausen**

**Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium für Bauen und Wohnen der Stadt Oberhausen als Bewilligungsbehörde für ein Bauvorhaben ein Wohnungskontingent von insgesamt 309 Wohnungseinheiten zugeteilt hat, obwohl die Stadt den angemeldeten Bedarf nicht schlüssig dargelegt hatte. Bei der späteren Zwangsversteigerung des Förderprojektes sind die Landesmittel in Höhe von rund 17,6 Millionen € vollständig ausgefallen.**

**Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass das Ministerium bei diesem größeren Wohnungsbauprojekt vor der Zuweisung des Wohnungskontingents an die Bewilligungsbehörde die Fördervorausset-**

*zungen, insbesondere den tatsächlichen Wohnungsbedarf, nicht geprüft hat, obwohl die Zuweisung des Kontingents die grundlegende Entscheidung beinhaltet.*

*Die dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Akten waren unvollständig und dadurch nur in sehr eingeschränktem Umfang aussagefähig. Das Ministerium trägt vor, es gebe zurzeit keine Aktenordnung mit Regelungsinhalten zu Aufbewahrungsfristen.*

## **27 Negative Rücklagen bei Trägern von Kindertageseinrichtungen**

*Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei einigen Trägern von Kindertageseinrichtungen Rücklagenbeträge mit negativen Vorzeichen von insgesamt knapp einer Million € festgestellt. Der Landesrechnungshof hält diese „negativen Rücklagen“ für rechtlich unzulässig. Bei anderer Betrachtung bestünden finanzielle Forderungen in unbekannter Höhe gegen das Land.*

*Nach Angaben des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration beliefen sich die negativen Rücklagen zum 31.07.2008 landesweit auf insgesamt rund 92 Millionen €. Diesen standen zu diesem Zeitpunkt positive Rücklagen in Höhe von rund 100 Millionen € gegenüber.*

*Das Ministerium teilt im Ergebnis die Auffassung des Landesrechnungshofs. Eine Saldierung von positiven mit negativen Rücklagen werde nicht zugelassen.*

## **28 Verkauf der Anteile an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH**

*Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass der Gesamtkaufpreis aus dem Verkauf der Anteile an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen Gesellschaft mit beschränkter Haftung unter den Veräußerern nicht vereinbarungsgemäß aufgeteilt wurde. Dadurch haben die landeseigene Beteiligungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die mehrheitlich landeseigene NRW.BANK rund 36,68 Millionen € zu wenig erhalten.*

*Hätte das federführende Finanzministerium den Landesrechnungshof ordnungsgemäß über die Veräußerung unterrichtet und dessen Auskunftersuchen Folge geleistet, wäre es dem Landesrechnungshof möglich gewesen, das Finanzministerium noch vor Auszahlung des Kaufpreises auf die fehlerhafte Kaufpreisaufteilung hinzuweisen*

**29 NRW.BANK**

- *Aufgabenwahrnehmung des Finanzministeriums*
- *Bestellung des Abschlussprüfers*

*Der Landesrechnungshof konnte nicht prüfen, wie das Finanzministerium seine Aufgaben gegenüber der NRW.BANK insbesondere im Hinblick auf die Gewährträgerhaftung des Landes wahrnimmt. Das Finanzministerium hat Auskünfte und Unterlagen zum Teil gänzlich verweigert oder Unterlagen nur bruchstückhaft vorgelegt und so die ihm obliegende Mitwirkungspflicht nachhaltig verletzt.*

*Das Finanzministerium sieht in der Gewährträgerhaftung keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Prüfungswunsch des Landesrechnungshofs. Das Vorgehen des Finanzministeriums schafft prüfungsfreie Räume und Intransparenz; es ist wegen der unbeschränkten Haftung des Landes als Miteigentümer und Gewährträger der NRW.BANK und des damit einhergehenden unkalkulierbar hohen finanziellen Risikos besonders schwerwiegend. Der Landesrechnungshof sieht sich gehindert, sein in der Verfassung verankertes Prüfungsrecht auszuüben.*

*Die Gewährträgersammlung der NRW.BANK hat die Bestellung des Abschlussprüfers für das Geschäftsjahr 2009 ohne das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen beschlossen.*

**30 Abzug von Aufwendungen zur Basisversorgung als Sonderausgaben**

*Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei neun Finanzämtern den Abzug von Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben geprüft.*

*Insgesamt wurden von 2.396 untersuchten Veranlagungszeiträumen rund 35 vom Hundert beanstandet. Allein für die Fallgruppe mit den zahlreichsten Beanstandungen ist von einer jährlichen fiskalischen Auswirkung von rund 7,6 Millionen € auszugehen.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität unterbreitet. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.*

### **31 Besteuerung von Veräußerungsgewinnen**

*Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen mit Veräußerungsgewinnen nach § 16 Einkommensteuergesetz geprüft. Die festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 23 vom Hundert ist vor allem auf Fehler bei der Anwendung des materiellen Steuerrechts zurückzuführen.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gegeben.*

*Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs und hat mit der Umsetzung der Vorschläge begonnen.*

### **32 Bearbeitungsqualität in Fällen mit bedeutenden Einkünften**

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat die Bearbeitungsqualität von Fällen mit bedeutenden Einkünften geprüft und dabei eine Steigerung der Bearbeitungsqualität gegenüber der vorhergehenden Prüfung der Steuerfestsetzungen bei Einkunftsmillionären festgestellt. Die Fehlerquote von immer noch 14 vom Hundert nach Tätigwerden der Betriebsprüfungsfinanzämter kann nicht zufrieden stellen.*

#### **4           Haushaltspläne 2007, 2008 und 2009**

Der Haushalt 2007 wurde mit Haushaltsgesetz vom 30.01.2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW - GV.NRW. S. 44) festgestellt und durch das 1. Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) vom 25.10.2007 (GV.NRW. S. 419) sowie das 2. NHG vom 13.03.2008 (GV.NRW. S. 191) geändert. Der Haushalt 2008 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 20.12.2007 (GV.NRW. S. 728) festgestellt, und durch das 1. NHG vom 20.05.2008 (GV.NRW. S. 401), das 2. NHG vom 28.10.2008 (GV.NRW. S. 631) sowie das 3. NHG vom 03.02.2009 (GV.NRW. S. 44) geändert.

Der Haushalt 2009 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17.02.2009 (GV.NRW. S. 64) festgestellt und mit dem NHG vom 02.04.2009 (GV.NRW. S. 218) geändert.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

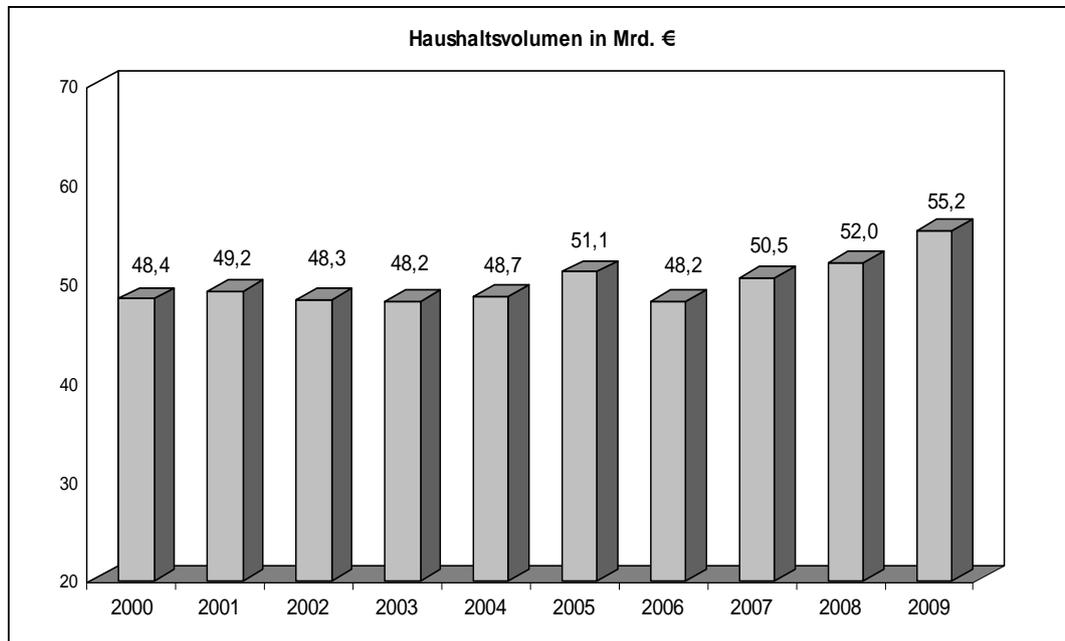
50.504.762.000 € im Jahr 2007 (2. NHG)

52.012.565.600 € im Jahr 2008 (3. NHG)

55.212.866.400 € im Jahr 2009 (NHG)

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 2000 wie folgt entwickelt:

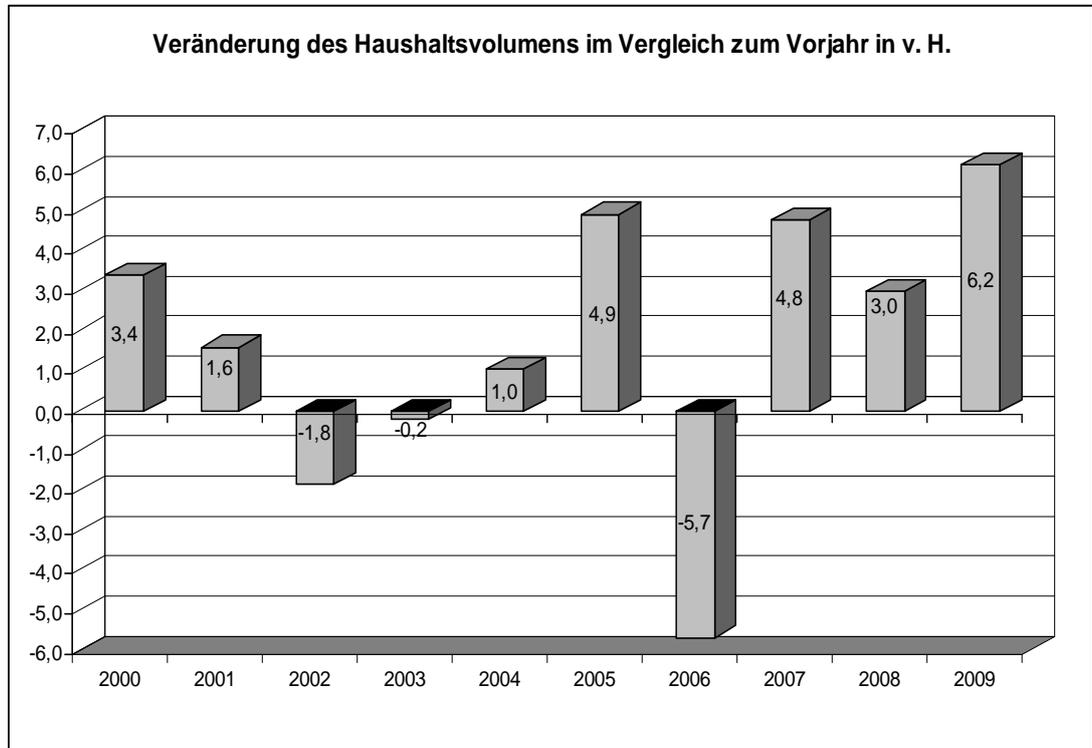
Abbildung 1



Nachdem das Haushaltswolumen im Jahre 2006 mit 48,2 Mrd. € den zuletzt niedrigsten Stand seit 2003 erreicht hatte, ist es 2009 mit 55,2 Mrd. € auf einen neuen Höchststand angewachsen. Der Anstieg um 3,2 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr ergibt eine Steigerung um rd. 6,2 v. H.

Gegenüber 2000 hat sich das Haushaltswolumen 2009 um 6,8 Mrd. € erhöht. Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren beträgt die Steigerungsrate mithin rd. 14 v. H.

Abbildung 2



## **5        Haushaltsrechnung 2007**

### **5.1      Vorlage der Haushaltsrechnung**

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2007 nach Art. 86 Abs. 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 08.12.2008 dem Landtag vorgelegt<sup>1</sup>; die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 15.12.2008 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2007 geprüft.

Die Haushaltsrechnung enthält

die Gesamtrechnung (§ 81 LHO)

den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 1 LHO)

den Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 2 LHO).

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

Die Haushaltsrechnung 2007 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1-5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere - in der Anlage III - die Übersicht über die vorgelegten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe, des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) und der Universitätsklinik des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt derzeit über insgesamt neun Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO<sup>2</sup> sowie über das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen BLB.

---

<sup>1</sup> Drs. 14/8135.

<sup>2</sup> Finanzbericht 2009 zu lfd. Nr. 5.2 - Landesbetriebe - (Seite A 40, Drs. 14/7001).

Für die in der Haushaltsrechnung 2007 abgedruckten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB wurden von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt. Dies betrifft auch die Jahresabschlüsse 2005 und 2006 des Landesbetriebs Wald und Holz, die im Nachgang zu den Haushaltsrechnungen 2005 und 2006 abgedruckt wurden. Der testierte Jahresabschluss 2007 des Landesbetriebs Wald und Holz lag zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor. Zwischenzeitlich wurde der uneingeschränkt testierte Jahresabschluss 2007 dem Unterausschuss „Landesbetriebe und Sondervermögen“ des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen vorgelegt<sup>3</sup>. Auch für die Gemeinsamen Gebietsrechenzentren wurden in der Haushaltsrechnung 2007 noch die jeweiligen Jahresabschlüsse 2006 abgedruckt. Mit Schreiben des Finanzministeriums NRW (FM) vom 17.09.2008 wurden dem Landtag auch für die Gemeinsamen Gebietsrechenzentren die jeweiligen, uneingeschränkt testierten Jahresabschlüsse 2007 übersandt (Vorlagen 14/2083, 14/2084 und 14/2086).

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass mit Ablauf des Jahres 2008 die Gemeinsamen Gebietsrechenzentren in Hagen, Köln und Münster aufgelöst und mit dem Landesbetrieb „Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen“ in den neuen Landesbetrieb „Information und Technik NRW (IT.NRW)“ zusammengeführt wurden<sup>4</sup>.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2007 sind die Begründungen der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt. Der Vermögensnachweis nach § 86 LHO ist in den Anlagen VI a bis VI c dargestellt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

---

<sup>3</sup> Vorlage 14/2423.

<sup>4</sup> Runderlass des Innenministeriums vom 15.11.2008 (MBI.NRW. 2008 Seite 588).

Der Haushalt 2007 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

49.965.091.318,77 €<sup>5</sup>.

Gegenüber dem Haushalt 2006 mit einem Gesamtvolumen von 47.827.310.017,29 € sind dies Mehreinnahmen und Mehrausgaben von 2.137.781.301,48 € bzw. rd. 4,5 v. H.

## 5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe belaufen sich nach der Haushaltsrechnung auf insgesamt

70.489.299,19 €

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt<sup>6</sup>.

Dem Landtag sind im Verlauf des Jahres 2007 Zusammenstellungen i. H. v. 86.835.786,31 Mio. € zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. In diesem Betrag enthalten sind die für das 2. Quartal genehmigten Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 10.474.000 €. Da diese Überschreitungen im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts 2007 etatziert wurden<sup>7</sup>, ist ihre Über- bzw. Außerplanmäßigkeit nachträglich entfal-

---

<sup>5</sup> Die Differenz zu dem Haushaltsansatz von 50.504.762.000 € ergibt sich aus Minderausgaben bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) in Höhe von rd. 245,0 Mio. €, Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsgaben) in Höhe von rd. 48,8 Mio. €, Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) in Höhe von rd. 280,0 Mio. €, Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) in Höhe von rd. 261,0 Mio. € und andererseits aus Mehrausgaben bei der Hauptgruppe 7 (Baumaßnahmen) in Höhe von rd. 17,8 Mio. € sowie bei der Erwirtschaftung der besonderen Finanzierungsausgaben (globale Mehr- und Minderausgaben) - Hauptgruppe 9 - in Höhe von rd. 277,2 Mio. €.

Die Gesamtdifferenz zu dem Haushaltsansatz besteht mithin in einer Minderausgabe von rd. 539,7 Mio. € (siehe hierzu Haushaltsrechnung 2007, Band I, Abschnitt V Nr. 7, Seite 13).

<sup>6</sup> Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2007, Band I, Abschnitt VI D, S. 18 und Anlage I, Seiten 125 bis 142.

<sup>7</sup> Siehe Schreiben des FM vom 18.09.2007 zur Genehmigung der das 2. Quartal 2007 betreffenden über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Vorlage 14/1329) sowie 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2007 vom 25.10.2007 (GV.NRW. Seite 419).

len. Von den verbleibenden genehmigten Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 76.361.786,31 € wurden insgesamt 64.456.670,28 € (Ist-Betrag) verausgabt. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung wurden weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 6.032.628,91 € ermittelt. Hier-von entfallen 2.381.506,09 € auf Vorgriffe, die durch Einnahmезusagen gedeckt und bereits vorab durch Haushaltsvermerk genehmigt waren<sup>8</sup>.

Die noch genehmigungsbedürftigen Überschreitungen i. H. v. 6.032.628,91 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 04.02.2009 zur Ge-nehmigung vorgelegt und am 18.03.2009 genehmigt worden<sup>9</sup>.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Tabelle 1

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außer- planmäßige Ausga- ben einschl. Vorgriffe	Anteil
			in v. H.
		in Mio. €	
1998	45.774,8	67,0	0,15
1999	46.852,2	31,4	0,07
2000	48.429,2	19,3	0,04
2001	49.160,8	38,7	0,08
2002	48.323,3	237,6	0,49
2003	48.169,3	38,3	0,08
2004	48.715,9	55,1	0,11
2005	51.068,9	15,8	0,03
2006	48.230,4	17,3	0,04
2007	50.504,8	70,5	0,14

<sup>8</sup> Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 LHO (Drs. 14/8135).

<sup>9</sup> Vorlage 14/2448. Der Landtag hat der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drs. 14/8722) am 18.03.2009 zugestimmt.

### 5.3 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

Die im Einzelplan (Epl.) 20 bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 und Titel 371 20 veranschlagten globalen Mehreinnahmen betragen 465.000 € und 150 Mio. €. Bei einem Haushaltssoll von 50.504,8 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen i. H. v. von 49.965,1 Mio. €.

Die Gesamtrechnung 2007 weist somit Mindereinnahmen i. H. v. von rd. 539,7 Mio. € aus. Bereinigt um die um 543,3 Mio. € unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme<sup>10</sup> ergeben sich mithin per Saldo Mehreinnahmen i. H. v. von 3,6 Mio. €. Da die Ist-Einnahmen die veranschlagten Einnahmen nicht unterschreiten, wurden die im Epl. 20 veranschlagten globalen Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans erwirtschaftet<sup>11</sup>.

Die im Haushaltsplan 2007 in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben betragen 155,3 Mio. € bei der Hauptgruppe 4 und 395,9 Mio. € bei den Hauptgruppen 5 bis 9, mithin insgesamt

551,2 Mio. €<sup>12</sup>.

Dies entspricht einem Anstieg gegenüber dem Jahr 2006 um rd. 161,3 Mio. €.

Im Haushaltsjahr 2006 betragen die globalen Minderausgaben 389,9 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von rd. 48,2 Mrd. €. Im Haushaltsjahr 2005 betragen die globalen Minderausgaben 573,3 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von rd. 51,1 Mrd. €.

---

<sup>10</sup> Es handelt sich um die errechnete, fortgeltende Kreditermächtigung aus 2007.

<sup>11</sup> Haushaltsrechnung 2007, Band I, Abschnitt IV Nr. 4.3, Seite 10.

<sup>12</sup> Addierte Beträge (gerundet) nach Darstellung in der Haushaltsrechnung 2007 zu Abschnitt V Nr. 8.1 (vgl. Band I, Seite 14) sowie Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 der Haushaltsordnung (Drs. 14/8135).

Bei den Personalausgaben des Jahres 2007 übersteigen die verbleibenden Minderausgaben die Mehrausgaben um rd. 160,4 Mio. €, Mehrausgaben von rd. 120,8 Mio. € stehen Minderausgaben von knapp 281,2 Mio. € gegenüber<sup>13</sup>.

Bei den Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 9 wurden Einsparungen i. H. v. rd. 396,5 Mio. € erzielt, denen zentral veranschlagte globale Minderausgaben (Kapitel 20 020 Titel 972 00) i. H. v. 245 Mio. € gegenüberstehen<sup>14</sup>.

Sämtliche veranschlagte Minderausgaben wurden bis auf eine Ausnahme damit vollständig erwirtschaftet. Nicht vollständig erwirtschaftet werden konnte die Minderausgabe bei den Kohlehilfen im Kapitel 08 050, die bei Titel 683 20 desselben Kapitels zu erbringen war. Die Ausgaben beruhen auf einer rechtlichen Verpflichtung des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Bund im Rahmen des gültigen Zuwendungsbescheides über die Kohlehilfen 2006 - 2008. Für das Rechnungsjahr resultiert aus den Abrechnungen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle lediglich eine Minderausgabe des Landes i. H. v. rd. 47,4 Mio. €. Der Fehlbetrag i. H. v. rd. 2,6 Mio. € wurde als überplanmäßige Ausgabe ausgewiesen und durch Minderausgaben an anderer Stelle des Epl. gedeckt<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Siehe Darstellung in der Haushaltsrechnung 2007, Band I, Seite 93 zu Kapitel 20 020 Titel 461 10.

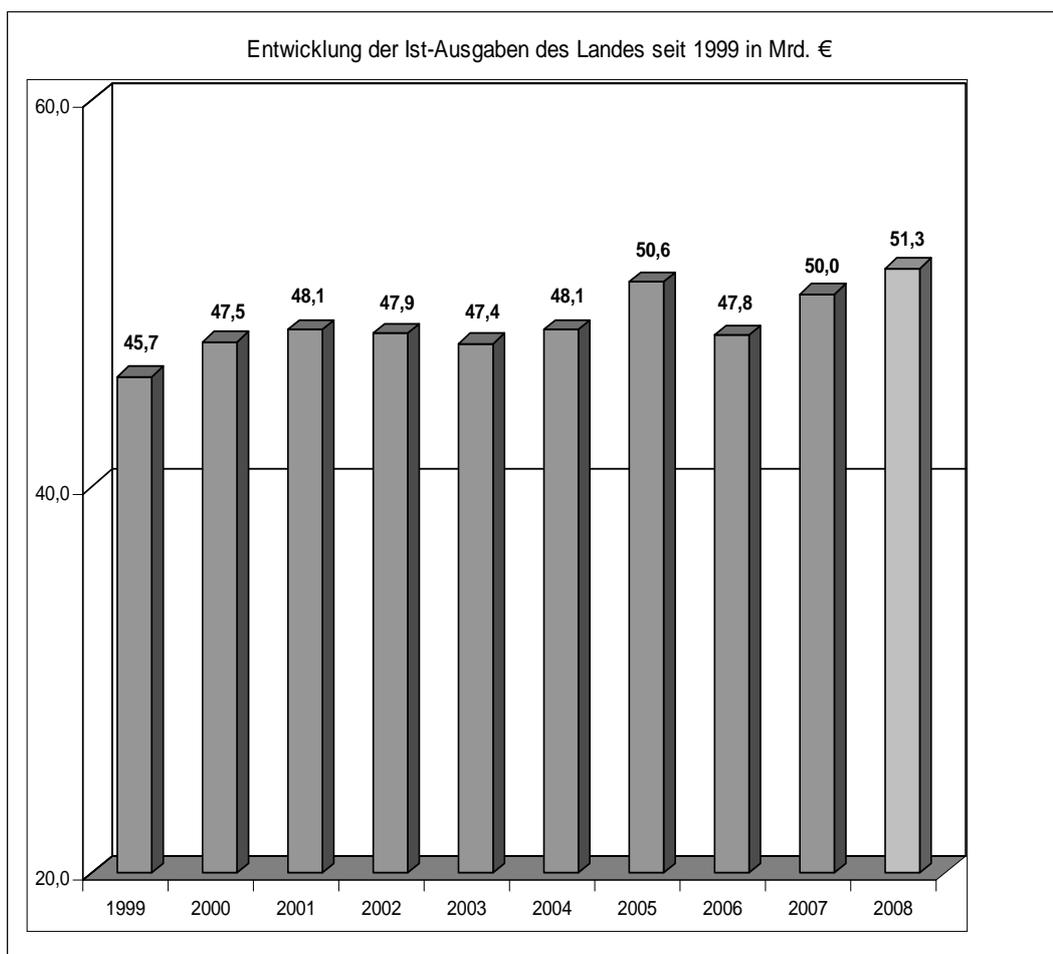
<sup>14</sup> Haushaltsrechnung 2007, Band I, Seiten 16 und 124 „Verbleibende Minderausgaben in den Hauptgruppen 5 bis 9 nach Einzelplänen“.

<sup>15</sup> Haushaltsrechnung 2007, Band I, Abschnitt V Nr. 8.2, Seiten 16, 124 und 135.

## 5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar<sup>16</sup>:

Abbildung 3

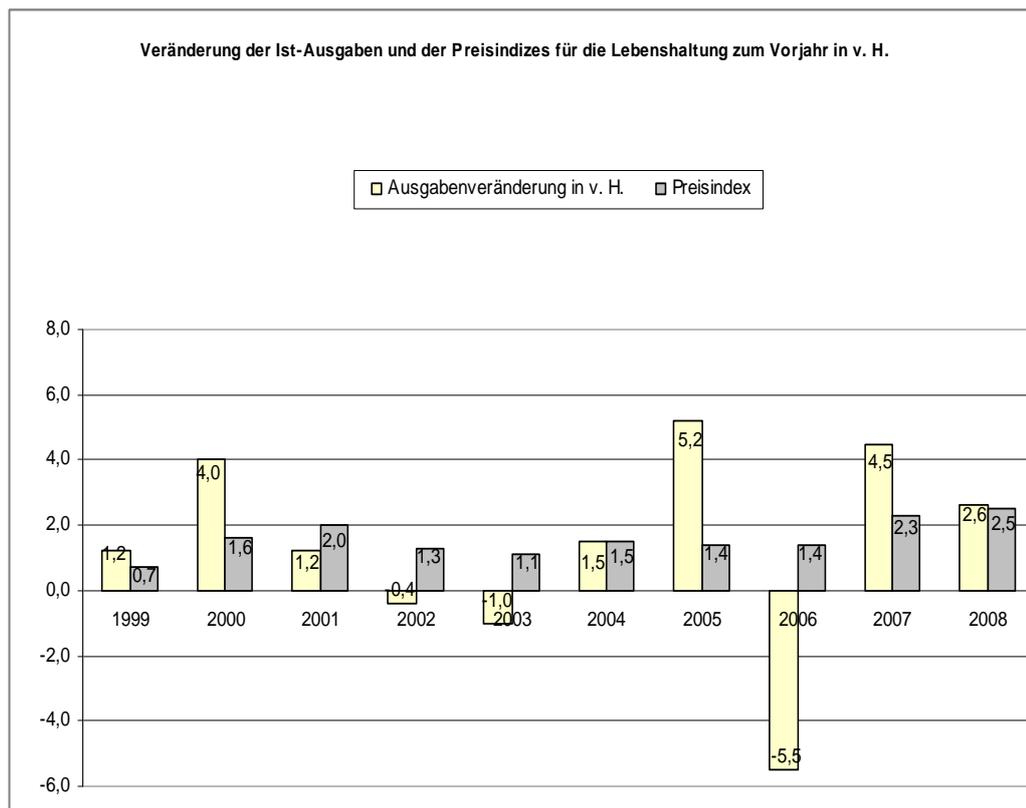


Im Vergleich der letzten zehn Jahre schlossen nur die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen in Höhe von 404,9 Mio. € und 836,5 Mio. € ab. Für die Jahre bis 1998 sowie ab 2001 wurden jeweils ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt.

<sup>16</sup> Grundlage der Darstellung für das Haushaltsjahr 2008 ist der Kassenabschluss (kassenmäßiger Abschluss gemäß § 82 Nrn. 1 und 2 LHO) vom 25.03.2009.

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex<sup>17</sup> für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:

Abbildung 4



Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit denen der Verbraucherpreisindizes zeigt eine wechselhafte Entwicklung auf. Im Jahr 2001 stiegen die Ist-Ausgaben noch geringer als der entsprechende Preisindex. In den Jahren 2002 und 2003 waren die Ist-Ausgaben gegenüber den jeweiligen Vorjahren sogar rückläufig, während die entsprechenden Preisindizes weiterhin leicht anstiegen.

<sup>17</sup> Veröffentlicht durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Beginnend mit dem Monat Januar 2008 wird der Verbraucherpreisindex für NRW nur noch auf der Grundlage des bundeseinheitlich gültigen amtlichen Warenkorbes des neuen Basisjahres 2005 berechnet. In der Statistik der Verbraucherpreise wird damit dem im Zeitablauf sich ändernden Konsumverhalten der privaten Haushalte Rechnung getragen. Ein unmittelbarer Vergleich mit den bis Dezember 2007 auf alter Basis (Basisjahr 2000=100) veröffentlichten Ergebnissen ist nicht möglich. Bereits publizierte Indexwerte früherer Basisjahre wurden ab Beginn des neuen Basisjahres (Januar 2005) unter Verwendung des aktualisierten Währungsschemas neu berechnet.

Der deutlichen Steigerung der Ist-Ausgaben des Jahres 2004 mit 1,5 v. H. und insbesondere des Jahres 2005, die mit 5,2 v. H. auf Sonderentwicklungen beruhte<sup>18</sup>, folgte 2006 mit einem Rückgang von 5,5 v. H. gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Ausgabenreduzierung. Nach einer im Jahr 2006 mit 1,4 v. H. gegenüber 2005 mit ebenfalls 1,4 v. H. gleichbleibenden Steigerungsrate stieg der Preisindex 2007 mit 2,3 v. H. wieder deutlich an, blieb aber unter der Steigerungsrate der Ist-Ausgaben von 4,5 v. H. Auch im Jahr 2008 lag die Preissteigerungsrate mit 2,5 v. H. unter der Steigerungsrate der Ist-Ausgaben von 2,6 v. H.

## 5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Tabelle 2

Einnahmen in Mio. €					
Haushaltsjahr	2006	2007 <sup>19</sup>		2008	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts- Soll	Ist	Abweichungen Ist - Soll	Ist
<b>0</b> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	37.312,2	40.569,0	40.783,9 <sup>20</sup>	+ 215,0	42.291,7
<b>1</b> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.628,9	2.620,5	2.687,9	+ 67,4	2.788,1
<b>2</b> Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.300,6	3.337,6	3.179,9	- 157,7	3.680,2
<b>3</b> Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4.585,6	3.977,7	3.313,3	- 664,3	2.526,7
<b>insgesamt</b>	<b>47.827,3</b>	<b>50.504,8</b>	<b>49.965,1</b>	<b>- 539,7</b>	<b>51.286,7</b>

<sup>18</sup> Siehe hierzu Ausführungen zu Nr. 5.15 des Jahresberichts 2007 des LRH.

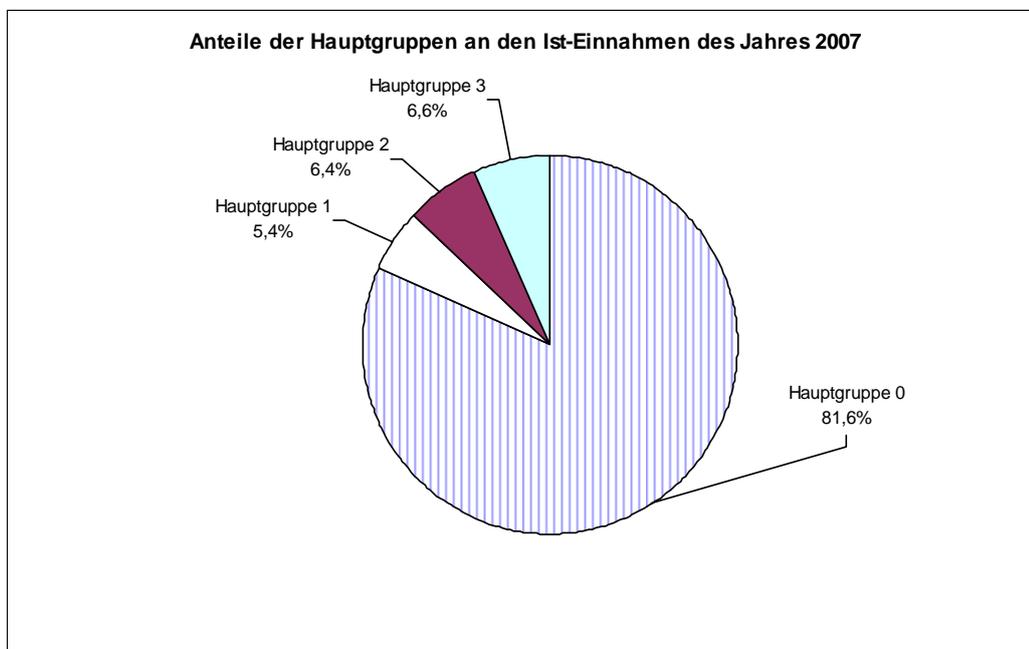
<sup>19</sup> Siehe Haushaltsrechnung 2007, Band I, Abschnitt IV Nr. 3, Seite 9; Differenzen durch Rundungen.

<sup>20</sup> Vgl. Gruppierungsübersicht in der Haushaltsrechnung 2007, Band I, Seiten 40/41.

Der Schwerpunkt der Ist-Einnahmen liegt zwangsläufig bei den Einnahmen der Hauptgruppe 0.

Bei Betrachtung ausschließlich der Steuereinnahmen ergibt sich für 2008 nochmals ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu den beiden letzten Vorjahren.

Abbildung 5



## 5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1999 wie folgt entwickelt:

Tabelle 3

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in Mrd. €									
<b>Gemeinschaftsteuern</b>										
Lohnsteuer	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5	12,0	12,3	12,7	13,5
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer <sup>21</sup>	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7	11,4	11,8	13,5	13,8
Veranlagte Einkommensteuer <sup>22</sup>	2,1	1,9	1,5	1,0	0,9	0,9	1,1	1,8	2,6	3,3
Körperschaftsteuer	2,3	3,0	-1,6	1,3	0,3	1,2	2,0	2,3	2,5	1,5
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2,0	2,2	3,6	2,4	1,0	1,3	1,6	1,9	1,7	2,4
Zinsabschlagsteuer	0,6	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,3	1,6
Gewerbesteuerumlage	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
<b>Landessteuern</b>										
Kraftfahrzeugsteuer	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
Grunderwerbsteuer	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4	1,2
Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8	0,9
sonstige Landessteuern	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,4	1,6	1,6
<b>Einnahmen aus Steuern<sup>23</sup></b>	<b>36,8</b>	<b>37,8</b>	<b>33,6</b>	<b>35,9</b>	<b>33,4</b>	<b>33,9</b>	<b>34,7</b>	<b>37,0</b>	<b>40,5</b>	<b>42,1</b>

<sup>21</sup> Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage gegenzurechnen.

<sup>22</sup> Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

<sup>23</sup> Differenzen durch Rundungen.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden<sup>24</sup> haben in den letzten zehn Jahren folgende Entwicklung genommen:

Tabelle 4

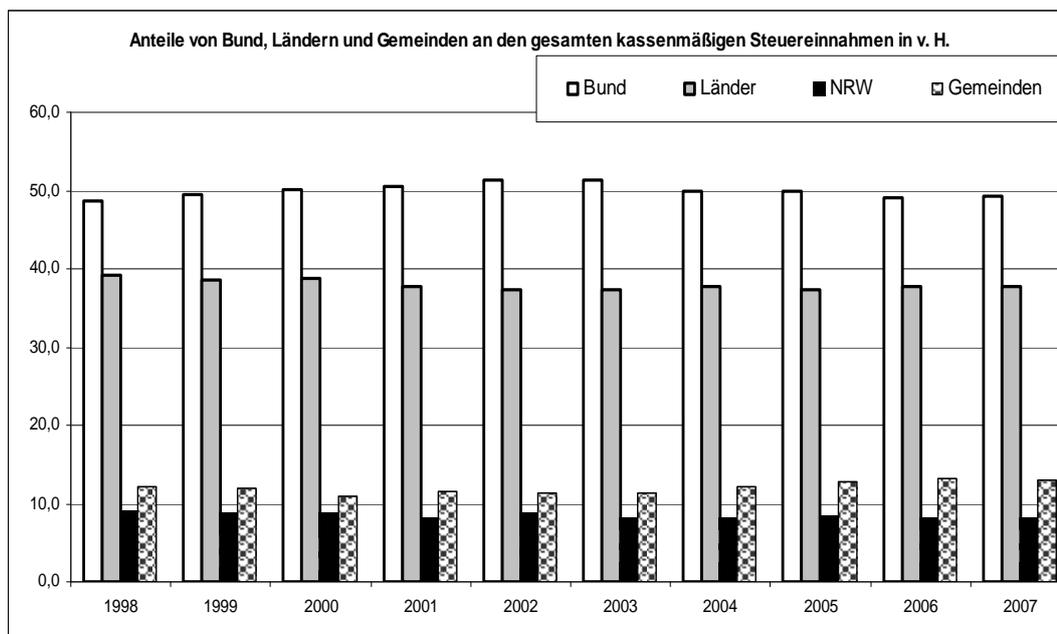
	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	insgesamt <sup>25</sup>
	in Mrd. €				
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1
2003	214,0	155,5	33,4	46,8	416,3
2004	208,9	157,9	33,9	51,2	418,0
2005	211,8	158,8	34,7	54,3	424,9
2006	225,6	173,4	37,0	61,0	460,0
2007	251,4	191,9	40,5	66,3	509,6

<sup>24</sup> Finanzbericht 2009 des FM, Übersicht A 71 (Drs. 14/7001), Finanzbericht 2009 des Bundesministeriums der Finanzen (- BMF -, Seite 157), statistische Auswertungen des BMF (Ref. I A 6) und des Bundesamts für Statistik.

<sup>25</sup> Differenzen durch Rundungen.

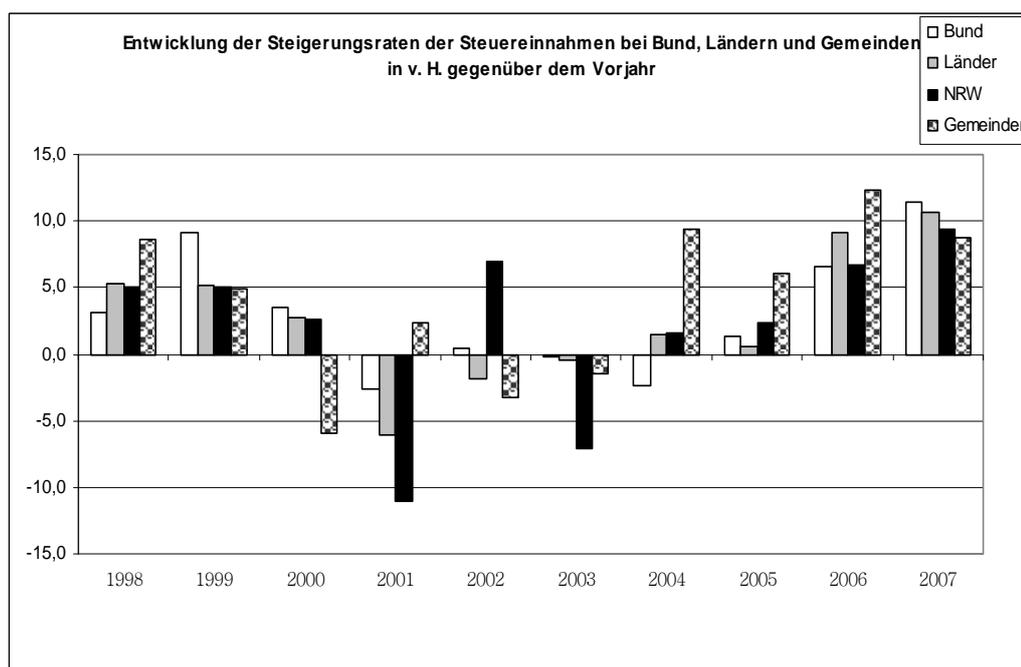
Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:

Abbildung 6



Für die Entwicklung der Veränderungsraten der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies:

Abbildung 7



Gegenüber dem Zeitraum bis 2000 gingen die Steuereinnahmen in Bund und Ländern bis 2003 deutlich zurück. Lediglich in Nordrhein-Westfalen gab es - nach deutlichem Einbruch in 2001 - einen allerdings einmaligen Anstieg in 2002. Dem erneuten Einbruch in 2003 folgte - mit Ausnahme für den Bund - ein Anstieg in 2004, der sich in zunächst abgeschwächter Form in 2005 fortsetzte, in 2006 annähernd wieder die Steigerungsrate des Jahres 2002 erreichte und sich schließlich 2007 deutlich verstärkte. Beim Bund war erst in 2005 wieder ein Anstieg der Steuereinnahmen zu verzeichnen, der sich 2006 und insbesondere 2007 nochmals deutlich fortsetzte. Höhere Steigerungsraten als in Nordrhein-Westfalen waren 2006 und 2007 auch bei den Ländern zu beobachten.

Die Steuereinnahmen für das Jahr 2008 sind in Nordrhein-Westfalen mit 42,1 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr nochmals angestiegen. Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vollständig vor.

Hatte die Steuerfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Gesamtausgaben, der durch eigene Steuereinnahmen gedeckt ist, im Haushaltsjahr 2006 nur rd. 77,5 v. H.<sup>26</sup> betragen, so stieg sie 2007 auf 81,3 v. H.<sup>27</sup> und aufgrund der deutlichen Steuermehreinnahmen bei verringerten Ausgaben sogar auf 82,3 v. H. im Jahr 2008.

Nach dem NHG 2009 ergibt sich aufgrund des hierbei gegenüber 2008 auf nunmehr 38,9 Mrd. € ermäßigten Ansatzes der Steuereinnahmen bei deutlich erhöhtem Ausgabenvolumen eine Steuerfinanzierungsquote von nur noch rd. 70,5 v. H.

---

<sup>26</sup> Finanzbericht 2009, Übersicht A 84 (Drs. 14/7001).

<sup>27</sup> Berechnung des FM zur Haushaltsentwicklung 2008 (Vorlage 14/2475).

## 5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1), die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sowie insbesondere die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) sind in den letzten zehn Jahren angesichts der unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklung starken Schwankungen ausgesetzt. Dies trifft in besonderem Maße auf die von der Schuldenaufnahme in der Hauptgruppe 3 ausgelösten Veränderungen zu. Lediglich bei der Hauptgruppe 1 trat gegenüber 2006 ein Anstieg der Einnahmen ein, der sich auch 2008 fortsetzt. Darüber hinaus stiegen nunmehr in 2008 auch die Einnahmen der Hauptgruppe 2 erneut an.

Tabelle 5

Haushaltsjahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hauptgruppe										
<b>1</b>	2.407	2.255	2.645	2.887	2.756,4	2.878,7	4.139,5	2.628,9	2.687,9	2.788,1
<b>2</b>	2.859	2.898	3.006	3.027	3.098,5	3.062,8	3.544,1	3.300,6	3.179,9	3.680,2
<b>3<sup>28</sup></b>	3.662	5.064	8.559	5.772	7.894,9	7.950,6	7.874,7	4.575,2	3.303,3	2.519,0

<sup>28</sup> Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

## 5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Tabelle 6

Ausgaben in Mio. €					
Haushaltsjahr	2006	2007		2008	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abwei- chungen Ist - Soll	Ist
		Soll	Ist		
<b>4</b> Personalausgaben	18.601,2	19.856,6	19.611,6	- 245,0	19.023,6
<b>5</b> Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.034,5	7.152,8	7.104,0	- 48,8	7.209,9
<b>6</b> Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	17.813,9	19.121,3	18.841,3	- 280,0	20.384,5
<b>7</b> Baumaßnahmen	218,4	213,2	231,0	+ 17,8	182,0
<b>8</b> Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitions- förderungsmaßnahmen	4.130,2	4.379,2	4.118,2	- 261,0	4.393,4
<b>9</b> Besondere Finanzierungs- ausgaben	29,2	- 218,3	58,9	+ 277,2	93,2
<b>insgesamt<sup>29</sup></b>	<b>47.827,3<sup>30</sup></b>	<b>50.504,8</b>	<b>49.965,1</b>	<b>- 539,7</b>	<b>51.286,7</b>

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Waren die Ausgaben von 2006 auf 2007 insbesondere als Folge der im Haushaltsjahr 2007 höheren Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und die Abschlagszahlung an die Gemeinden<sup>31</sup> noch um 4,5 v. H. gestiegen, was allein bei den Personalausgaben eine Steigerung um rd. 5,4 v. H.<sup>32</sup> ausgemacht hatte, stiegen die Ausgaben in 2008 lediglich um 2,7 v. H. an. Unter Herausrechnung der auch für das Jahr 2008 zu

<sup>29</sup> Differenzen durch Rundungen.

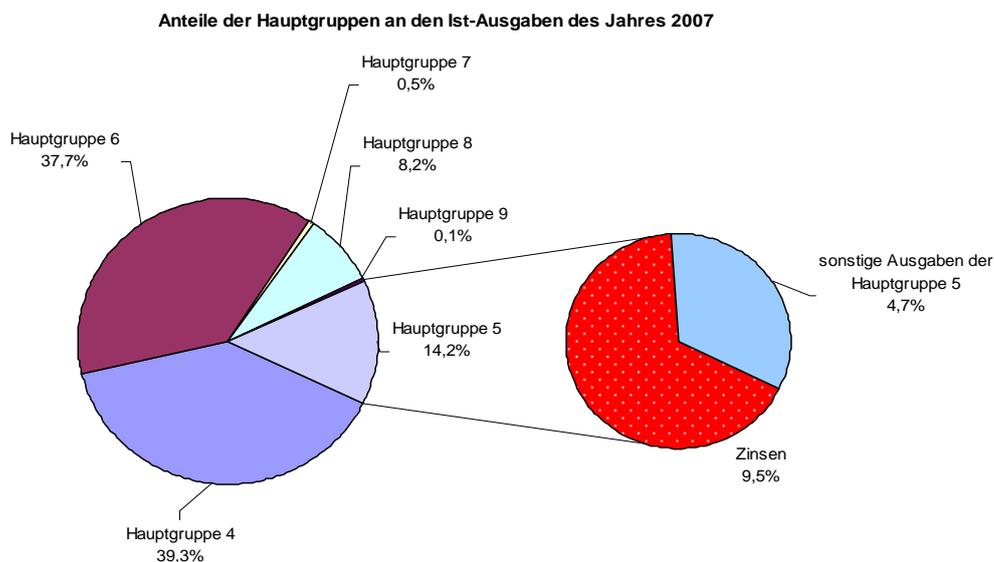
<sup>30</sup> Einzelbeträge und Addition ausweislich der Haushaltsrechnung 2007 Band I zu Abschnitt V Nr. 7, Seite 13.

<sup>31</sup> Als Folge der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06) wegen zu hoher Finanzierungsbeiträge hatte das Land den Kommunen 650 Mio. € gezahlt (vgl. Jahresbericht 2008 zu Nrn. 5.16 und 6.2.4).

<sup>32</sup> In das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ waren im Haushalt 2007 insgesamt 925 Mio. € eingestellt worden. Ohne Berücksichtigung dieser Sonderzuführungen hätte der Anstieg der Personalausgaben des Jahres 2007 gegenüber 2006 bei rd. 0,45 v. H. gelegen.

berücksichtigenden Sondereffekte, wie die Zuführung von Mitteln in die Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ bzw. „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ mit insgesamt 1.290 Mio. € beträgt der Ausgabenanstieg nach Berechnung des FM 1,7 v. H. Die Personalausgaben allein gingen 2008 um nahezu 3 v. H. gegenüber 2007 zurück. Der deutliche Rückgang ist auf den das Jahr 2007 betreffenden Einmaleffekt der um 925 Mio. € aufgestockten Versorgungsrücklage zurückzuführen<sup>33</sup>.

Abbildung 8



<sup>33</sup> Das FM hat die Ausgabenentwicklung 2008 besonders begründet (vgl. Nr. 3.1 der Erläuterungen zur Haushaltsentwicklung 2008, Vorlage 14/2475).

## 5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1999 bis 2008:

Tabelle 7

Haushaltsjahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben <sup>34</sup>	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen <sup>35</sup>
	in Mio. €	in v. H.		
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2
2003	19.573,6	- 1,7	41,3	48,2
2004	19.897,5	1,7	41,4	48,3
2005	20.260,8	1,8	40,0	46,2
2006	18.601,2	- 8,2	38,9	41,9
2007	19.611,6	5,4	39,3	40,9
2008	19.023,6	- 3,0	37,2	38,0

Der Anstieg der Personalausgaben in 2007 um 5,4 v. H. resultierte im Wesentlichen aus der Zuführung von 925 Mio. € in das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“<sup>36</sup>. Ohne die Zuführung hätte der Anstieg nur rd. 0,45 v. H. betragen. Aufgrund dieser einmaligen Sonderzuführung gin-

<sup>34</sup> Die „bereinigten Gesamtausgaben“ ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 59), Zuführung an Rücklagen (Obergruppe 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (Obergruppe 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 98).

<sup>35</sup> Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38).

<sup>36</sup> Vgl. vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8.

gen die Personalausgaben 2008 gegenüber 2007 rein rechnerisch um nahezu 3 v. H. wieder zurück.

Im Rahmen der Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2012 ist eine Steigerung der Personalausgaben bis auf 22,5 Mrd. € in 2012 in Aussicht genommen; ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) steigt in diesem Fall von derzeit 37,2<sup>37</sup> v. H. auf 39,5 v. H.<sup>38</sup>. Wie das FM weiter ausführt, werden die Personalausgaben auch mittel- bis langfristig einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel binden. Dabei enthalten die Personalausgaben aufgrund der stark ansteigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger eine besondere Dynamik.

Die Landesregierung erklärt die grundsätzliche Fortführung der Konsolidierungsmaßnahmen<sup>39</sup>, die auch die bis 2010 geplante Zielerreichung zum Abbau von 12.000 kw-Stellen beinhaltet. Das FM geht nach 2008 mit rd. 4.200 realisierten kw-Vermerken auch für 2009 von weiteren 1.500 zu realisierenden kw-Vermerken aus, nachdem von 2005 bis 2007 insgesamt 6.415 kw-Vermerke erwirtschaftet werden konnten<sup>40</sup>.

Zur verwaltungsmäßigen Umsetzung des vom Bund im Rahmen des sog. Konjunkturpaketes II verabschiedeten Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG)<sup>41</sup> und Sicherstellung der zügigen Auszahlung der Mittel im NHG 2009 werden insgesamt 38 neue befristete Stellen ausgebracht<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Ausführungen des FM vom 25.02.2009 über die Haushaltsentwicklung 2008 (Nr. 3.1 der Erläuterungen, Vorlage 14/2475).

<sup>38</sup> Finanzplanung 2008 - 2012 vom 15.08.2008 (vgl. Nr. 2.5.2.1 der Drs. 14/7001).

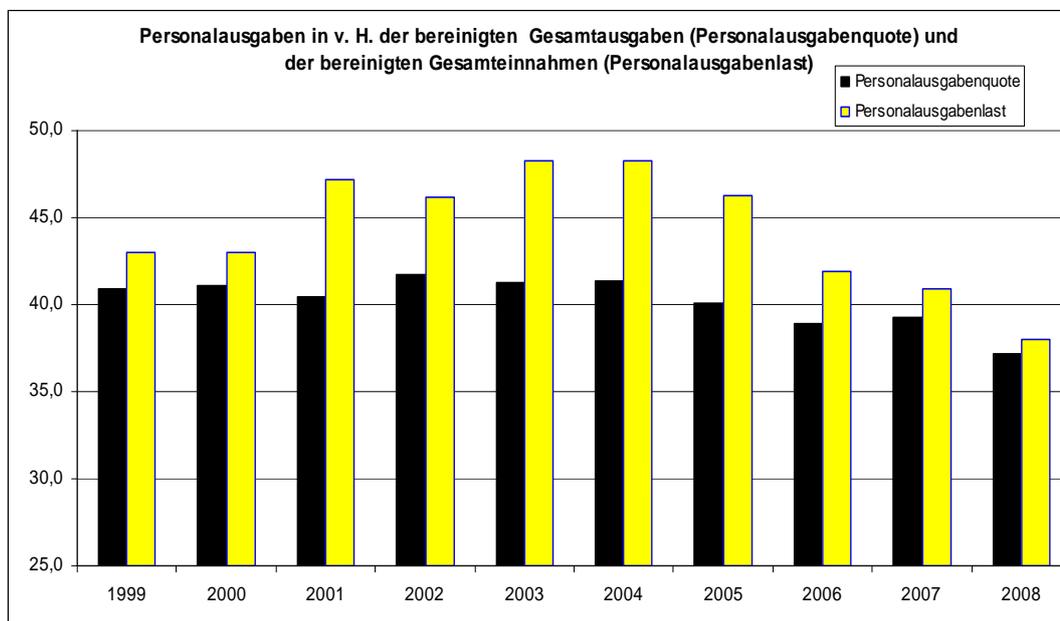
<sup>39</sup> Ausführungen des FM vom 21.11.2008 zur Konzeption des Haushalts 2009, Abschnitt II der Ergänzungsvorlage zum Haushaltsplan 2009 - Haushaltspolitische Leitlinien/Konzeption der Ergänzungsvorlage - (vgl. Drs. 14/7900).

<sup>40</sup> Ausführungen des FM vom 27.02.2009 zur Konzeption des NHG 2009, Abschnitt I - Notwendigkeit des Nachtragshaushalts - (vgl. Drs. 14/8650).

<sup>41</sup> Das am 20.02.2009 vom Bund verabschiedete Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland beinhaltet in Art. 7 das ZuInvG. Es wurde am 02.03.2009 veröffentlicht (BGBl. 2009 I S. 416).

<sup>42</sup> Es handelt sich hierbei um sieben Stellen, die dem höheren Dienst, 19 die dem gehobenen Dienst und 12, die dem mittleren Dienst zuzurechnen sind; vgl. Ausführungen des FM vom 27.02.2009 zur Konzeption des Entwurfs des NHG 2009, Abschnitt VII - Veränderungen im Personalhaushalt - (vgl. Drs. 14/8650). Die Stellen sind mit kw-Vermerken versehen; ein Teil der kw-Vermerke ist bis zum 31.12.2011, ein anderer Teil ist bis zum 30.06.2012 zu realisieren.

Abbildung 9



Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) seit dem Jahr 2005 rückläufig ist. Die Personalausgabenquote zeigt mit Ausnahme eines Anstieges im Jahre 2007 ebenfalls eine rückläufige Entwicklung.

Die Personalausgaben nehmen in jedem Haushaltsjahr erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, seit 2001 bis 2005 sogar mehr als die Hälfte. Die 2005 eingetretene rückläufige Tendenz der Quote der Beanspruchung hat sich nach 2006 und 2007 auch 2008 deutlich fortgesetzt. Dies liegt, bezogen auf das Jahr 2008, an den gestiegenen Steuereinnahmen.

Tabelle 8

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. €		in v. H.
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0
2003	33.673,7	19.573,6	58,1
2004	34.210,1	19.897,5	58,2
2005	35.032,8	20.260,8	57,8
2006	37.312,2	18.601,2	49,9
2007	40.783,9	19.611,6	48,1
2008	42.291,7	19.023,6	45,0

Die Personalausgaben haben sich im Vergleich zu anderen großen Ausgabeblocken des Landes - gemessen an den bereinigten Gesamteinnahmen - wie folgt entwickelt:

Tabelle 9

Haus-haltsjahr	Personalausgaben insgesam-	Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs	Kreditmarkt-zinsen	Transferausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.					
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8
2001	47,2	36,7	16,2	10,8	32,4
2002	46,2	35,8	15,2	10,6	28,9
2003	48,2	37,0	13,4	11,4	34,0
2004	48,3	36,9	15,8	11,1	31,2
2005	46,2	35,1	13,7	10,3	30,4
2006	41,9	30,7	13,1	10,4	34,9
2007	40,9	30,1	15,2	9,9	31,4
2008	38,0	27,1	15,0	9,6	33,2

Die Aufstellung zeigt, dass sowohl der Anteil der Personalausgaben insgesamt als auch der der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen nach der seit 2004 bereits erkennbaren Tendenz auch 2008 weiter gesunken ist.

Der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs an den bereinigten Gesamteinnahmen ist in 2008 im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert. Der weitere Anstieg der Steuereinnahmen auch im Jahr 2008 führte zu weiter sinkenden Anteilen der Kreditmarktzinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen.

## 5.10 Versorgungsleistungen

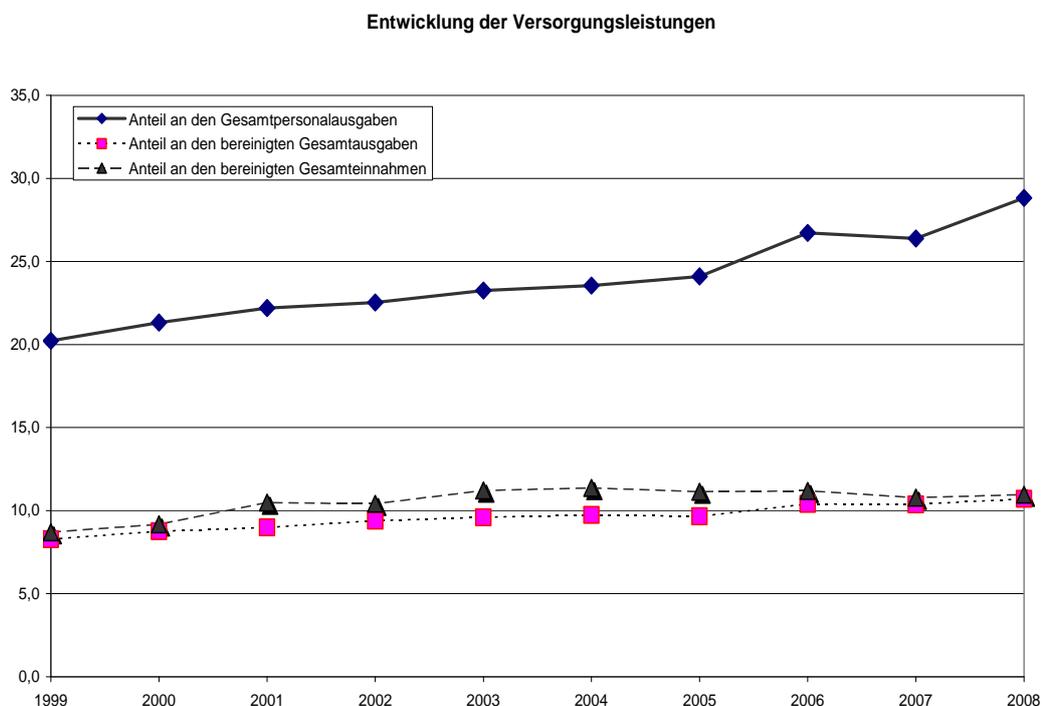
Der Anteil der Versorgungsleistungen des Landes im Verhältnis zu den Gesamtpersonalausgaben, den bereinigten Gesamtausgaben und den bereinigten Gesamteinnahmen ergibt sich aus folgender Übersicht:

Tabelle 10

Haushaltsjahr	Versorgungsleistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtpersonalausgaben	bereinigten Gesamtausgaben	bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. €	in v. H.		
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	4.260,1	22,2	9,0	10,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2
2004	4.686,7	23,6	9,7	11,4
2005	4.883,6	24,1	9,7	11,1
2006	4.969,7	26,7	10,4	11,2
2007	5.174,8	26,4	10,4	10,8
2008	5.483,1	28,8	10,7	11,0

In der Grafik stellt sich die bisherige Entwicklung wie folgt dar:

Abbildung 10



Die Ausgaben für Versorgungsleistungen<sup>43</sup> stiegen in den vergangenen Jahren stetig an. Dieser Anstieg wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Ursächlich hierfür ist insbesondere die zu erwartende deutliche Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

Der LRH hat bereits mehrfach die auf den Landeshaushalt zukommenden Belastungen aufgrund der in näherer Zukunft weiter deutlich ansteigenden Versorgungsbezüge herausgestellt. Die zu ihrer Begrenzung beschlossenen Reformmaßnahmen führen nach Ablauf der notwendigen Übergangsfristen zwar mittelfristig zu Einsparungen im Versorgungsbereich, gleichwohl werden die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter anwachsen.

<sup>43</sup> Im Unterschied zu dem weiter gefassten Begriff der „Versorgungsleistungen“ umfasst der vom FM gewählte Begriff der „Versorgungsbezüge“ nur die Ausgaben der Obergruppe 43. Nicht erfasst sind hiervon z. B. Beihilfen an Versorgungsempfänger.

Für den Finanzplanungszeitraum von 2008 bis 2012<sup>44</sup> stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Tabelle 11

Haushalts-jahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €			
2007 <sup>45</sup>	4.496,3	19.611,6	49.965,1	40.522,9
2008 <sup>46</sup>	4.707,7	19.023,6	51.286,7	42.118,2
2009 <sup>47</sup>	5.032,3	20.555,9	55.212,9	38.905,0
2010	5.254,6	21.100,0	54.400,0	45.000,0
2011 <sup>47</sup>	5.487,0	21.800,0	55.800,0	47.000,0
2012 <sup>47</sup>	5.724,3	22.500,0	57.100,0	48.900,0

Der deutliche Anstieg der Versorgungsbezüge 2008 gegenüber 2007 ist u. a. zurückzuführen auf die Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger um 5.814 Personen auf 157.805<sup>48</sup>.

Für das Jahr 2015 rechnet das FM mit Versorgungsbezügen in Höhe von über 6 Mrd. €<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Finanzplanung 2008 bis 2012 (vgl. Drs. 14/7001).

<sup>45</sup> Ist 2007.

<sup>46</sup> Ist 2008.

<sup>47</sup> Bezüglich der Einnahmen und Ausgaben: Finanzplanung 2008 bis 2012 (Drs. 14/7001) und NHG 2009 (Drs. 14/8650). Die Berechnungen zu den Versorgungsbezügen ergeben sich aus der Landtagsvorlage 14/1747 sowie aus ergänzenden Angaben des FM.

<sup>48</sup> Angaben des FM vom 25.02.2009 zur Haushaltsentwicklung 2008 zu Nr. 3.1.2 - Versorgungsbezüge (Vorlage 14/2475).

<sup>49</sup> Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen zu Abschnitt C, Nr. 3.1 (Vorlage 14/1747).

Der Anteil der Versorgungsbezüge an den vorgenannten Ausgaben und an den Einnahmen aus Steuern stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 12

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in v. H.		
2007	22,93	9,00	11,10
2008	24,75	9,18	11,18
2009	24,48 <sup>50</sup>	9,11	12,93
2010	24,90	9,66	11,68
2011	25,17	9,83	11,67
2012	25,44	10,03	11,71

Der Anteil der Versorgungsbezüge sowohl an den Personalausgaben als auch an den Ausgaben nimmt tendenziell zu; der leichte Rückgang hingegen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen in den Jahren 2010 bis 2012 gegenüber 2009 ergibt sich aus den für die Vergleichsjahre prognostizierten unterschiedlichen Steigerungsraten der Einnahmen und Ausgaben.

Über die Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft hat das FM eine bis in das Jahr 2040 fortgeschriebene Modellrechnung „Alterslast“<sup>51</sup> entwickelt:

Nach der Modellrechnung wird sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes von rd. 152.000 im Jahr 2007 bis 2030 etwa auf rd. 252.000 erhöhen und sodann auf rd. 243.000 im Jahr 2040 zurückgehen, was einem Anstieg um rd. 59,8 v. H. entspricht.

<sup>50</sup> Der Rückgang im Jahr 2009 gegenüber 2008 ist durch die deutliche Zunahme der Personalkosten im NHG 2009 begründet; eine Fortschreibung der Verhältnisse der auf dem Stand von August 2008 beruhenden Mittelfristigen Finanzplanung (vgl. Drs. 14/7001) auf der Basis der erhöhten Personalkosten des NHG 2009 ist bisher nicht erfolgt.

<sup>51</sup> Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (Vorlage 14/1747). Die Anhebung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand nach § 31 des Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 21.04.2009 (GV.NRW Seite 224) wurde hierbei noch nicht berücksichtigt.

Die Ausgaben des Landes für die Beamtenversorgung insgesamt werden von rd. 4,5 Mrd. € im Jahr 2007 nach der Modellrechnung auf voraussichtlich 7,8 Mrd. € in den Jahren 2027 bis 2029 ansteigen und erst danach auf rd. 7,4 Mrd. € im Jahr 2040 zurückgehen. Dies ist ein Zuwachs von knapp 64,4 v. H.

Um die künftige Finanzierung der Versorgungsleistungen zu sichern wurde neben dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zusätzlich ein Sondervermögen „Versorgungsfonds“ errichtet.

### **Zur Versorgungsrücklage**

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“<sup>52</sup> dient der Sicherung der Versorgungsausgaben ab dem Jahr 2018. Dem Sondervermögen sind - wie ausgeführt - mit dem Haushalt 2007 einmalig zusätzlich 925 Mio. € zugeführt worden. Der Bestand des Sondervermögens hat Mitte 2008 rd. 2,3 Mrd. € betragen. Zum frühest möglichen Auszahlungszeitpunkt im Jahr 2018 wird sich das Volumen auf rd. 7,0 Mrd. belaufen und - ohne Entnahmen - bis zum Jahr 2020 auf rd. 7,8 Mrd. € anwachsen. In der Projektion wird angenommen, dass durch schrittweise Auflösung der Versorgungsrücklage ab 2020 ein Teil der erwarteten Steigerungen der Versorgungsausgaben aufgefangen werden kann. Über Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens ist 2017 durch Gesetz zu entscheiden (§ 7 Versorgungsfondsgesetz NRW)<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“ wurde als Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz errichtet durch Gesetz vom 20.04.1999 (GV.NRW 1999 Seite 174).

<sup>53</sup> Ausführungen der Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“ des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags im Bericht vom 14.11.2008 an den Haushalts- und Finanzausschuss über das Nachhaltigkeitsberichtswesen zu Nr. 2.3.2 - Versorgungsausgaben - (Vorlage 14/2239).

### **Zum Versorgungsfonds**

Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“<sup>54</sup> dient der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter, deren Dienstverhältnis zum Land nach dem 31.12.2005 begründet wurde. Dem Sondervermögen wird derzeit für jede Angehörige und jeden Angehörigen dieses Personenkreises ein Betrag von 514,50 € pro Monat zugeführt. Das Sondervermögen hatte Ende des Jahres 2007 ein Volumen von rd. 63,2 Mio. €. Bei angenommen 6.000 Neueinstellungen pro Jahr wachsen die Zuführungen jährlich um rd. 37 Mio. €. Für den Berichtszeitraum ist von dynamisch wachsenden Zuführungen auszugehen. Wegen der Zweckbindung des Versorgungsfonds (Finanzierung der Versorgungsausgaben für Einstellungen ab 2006) ist für den Berichtszeitraum noch nicht von einer nennenswerten Entlastung durch (anteilige) Auflösung der im Fonds angesammelten Mittel auszugehen.

---

<sup>54</sup> Vgl. §§ 14 ff. Versorgungsfondsgesetz NRW.

## 5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Nach dem gegenüber 2005 schon deutlichen Rückgang im Jahr 2006 (um rd. 2 v. H.) ist der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen auch 2008 gegenüber 2007 nochmals leicht (um weitere 0,1 v. H.) auf 4,6 v. H. gesunken.

Tabelle 13

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,8	40.580,4	7,3
2004	3.014,5	41.217,2	7,3
2005	3.118,0	43.815,7	7,1
2006	2.237,8	44.424,0	5,0
2007	2.250,3	47.975,2	4,7
2008	2.280,7	50.050,7	4,6

Das FM geht davon aus, dass der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben bis zum Jahre 2012 nunmehr konstant 4,6 v. H. betragen wird<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Finanzplanung 2008 bis 2012 zu Nr. 2.5.2.2 (Drucksache 14/7001).

## 5.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 14

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperliche Zu- sammenschlüsse	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €		
1999	4.303,1	38,0	4.341,1
2000	4.289,3	32,4	4.321,7
2001	4.407,5	31,3	4.438,8
2002	4.559,5	34,0	4.593,5
2003	4.634,9	34,7	4.669,6
2004	4.592,3	32,7	4.625,0
2005	4.509,5	29,8	4.539,3
2006	4.633,5	0,7	4.634,2
2007	4.737,4	0,7	4.738,1
2008	4.815,5	0,6	4.816,1

Nach der (noch geltenden) Finanzplanung des FM werden die Zinsausgaben von rd. 4,8 Mrd. € im Jahr 2008 auf 5,5 Mrd. € im Jahr 2012 steigen<sup>56</sup>.

Die Ausgaben für Zinsen an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (Obergruppe 56), die bereits im Jahr 2006 gegenüber 2005 deutlich zurückgegangen waren, sanken 2008 weiter leicht ab, nachdem sie 2007 das Niveau von 2006 beibehalten hatten.

<sup>56</sup> Finanzplanung 2008 bis 2012, Nr. 2.5.2.3 (Drucksache 14/7001) vom 15.08.2008.

Für die Zinslastquote (Anteil der jährlichen Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamteinnahmen) ergeben sich folgende Werte:

Tabelle 15

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8
2002	10,6
2003	11,4
2004	11,2
2005	10,4
2006	10,4
2007	9,9
2008	9,6

Hatte die Zinslastquote im Jahre 1980 noch bei 3,8 v. H. gelegen, so stieg sie bis zum bisherigen Höchststand 2003 auf 11,4 v. H. Der 2004 eingeleitete Rückgang setzte sich auch 2008 fort. Die rückläufige Zinslastquote ist aber nicht allein durch eine geringere Kreditaufnahme bedingt, sondern Folge von Umschichtungen auslaufender Kredite zu den Konditionen der in der jüngeren Vergangenheit gesunkenen Zinsen. Hierbei wurden Schuldscheine und Anleihen mit vergleichsweise hohen Nominalzinsen durch niedrigverzinsliche Papiere ersetzt. Die Durchschnittsverzinsung der aufgelaufenen Schulden konnte hierdurch so weit reduziert werden, dass sie unter dem derzeitigen Zinsniveau liegt. Im August 2008 ging das FM für die Zukunft nicht von deutlich weiter sinkenden Zinsen aus<sup>57</sup>.

Die jüngsten Ereignisse um die Finanzmarktkrise mit Auswirkungen auf die Wirtschaft dürften diese Einschätzung überholt haben. Insbesondere die Leitzinssenkung der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Bewältigung

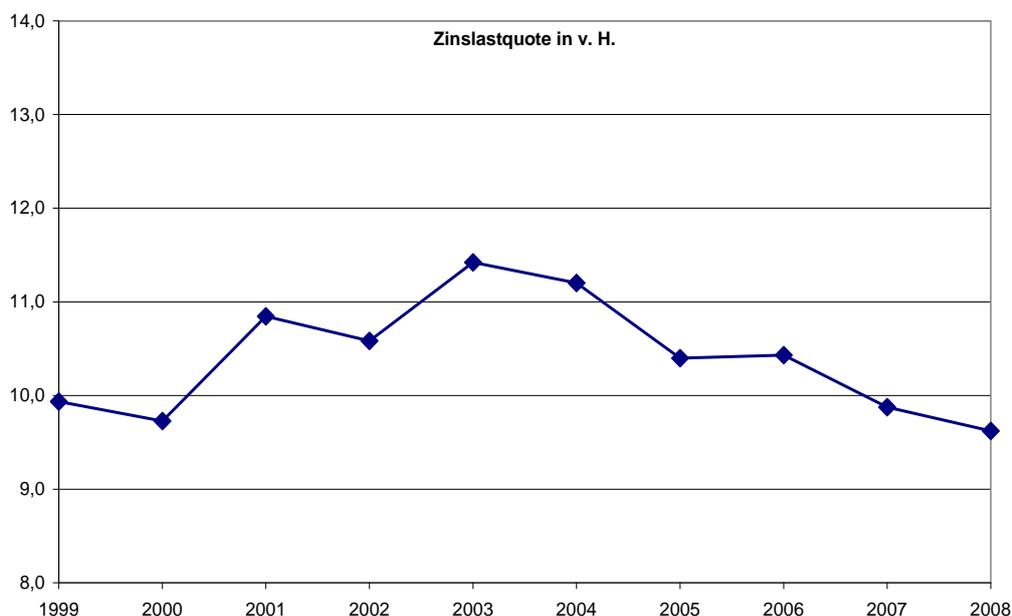
<sup>57</sup> Finanzplanung 2008 bis 2012 zu Nr. 2.5.2.3 - Zinsausgaben - vom 15.08.2008 (Drs. 14/7001).

der Finanzmarktkrise hat zu deutlichen Zinssenkungen auf dem Kapitalmarkt geführt<sup>58</sup>.

Im Zuge der Aufstellung des NHG 2009 ist der für den Haushalt 2009 vorgesehene Etat für Zinsen für Kreditmarktmittel um 25 Mio. € gesenkt worden<sup>59</sup>.

Die Entwicklung der Zinslastquote wird auch aus der nachstehenden grafischen Darstellung erkennbar; sie verdeutlicht trotz des seit 2003 zu beobachtenden Rückgangs den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben.

Abbildung 11



<sup>58</sup> Die EZB hatte am 05.03.2009 den Leitzins für das Hauptrefinanzierungsgeschäft um weitere 0,5 v. H. auf nur noch 1,5 v. H. gesenkt. Dieser Zinssatz ist der wichtigste Leitzins der EZB und wird daher häufig auch als „der“ Leitzins bezeichnet (vgl. <http://www.bankenverband.de/index.asp?channel=121111&art=1332>). Zu diesem Zinssatz wird den Geschäftsbanken in einem wöchentlichen Tenderverfahren Zentralbankgeld zur Verfügung gestellt.

<sup>59</sup> Gegenüber dem am 17.02.2009 verabschiedeten Haushaltsplan 2009 (GV.NRW. Seite 64) mit einem Haushaltsansatz bei Kapitel 20 650 Titel 575 10 von 4.769,0 Mio. € ist nach dem NHG 2009 der Ansatz um 25 Mio. € auf 4.744,0 Mio. ermäßigt worden.

Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote<sup>60</sup> (Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil der Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen, der für Zinszahlungen aufzuwenden ist.

Tabelle 16

Zins-Steuer-Quote			
Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
1999	11,7	9,3	11,2
2000	11,3	8,9	10,8
2001	13,1 <sup>61</sup>	9,3	11,8
2002	12,7	9,8	12,4
2003	13,9	10,0	12,7
2004	13,5	10,0	12,7
2005	13,0	10,1	12,6
2006	12,5	9,5	11,8
2007	11,7	8,2	10,6
2008	11,4	---- <sup>62</sup>	---- <sup>62</sup>

Dem niedrigen Zinsniveau sowie den deutlich höheren Steuereinnahmen ist es zuzuschreiben, dass die Zinsbelastung in den vergangenen Jahren, trotz der beträchtlichen Neuverschuldung, nicht gestiegen ist.

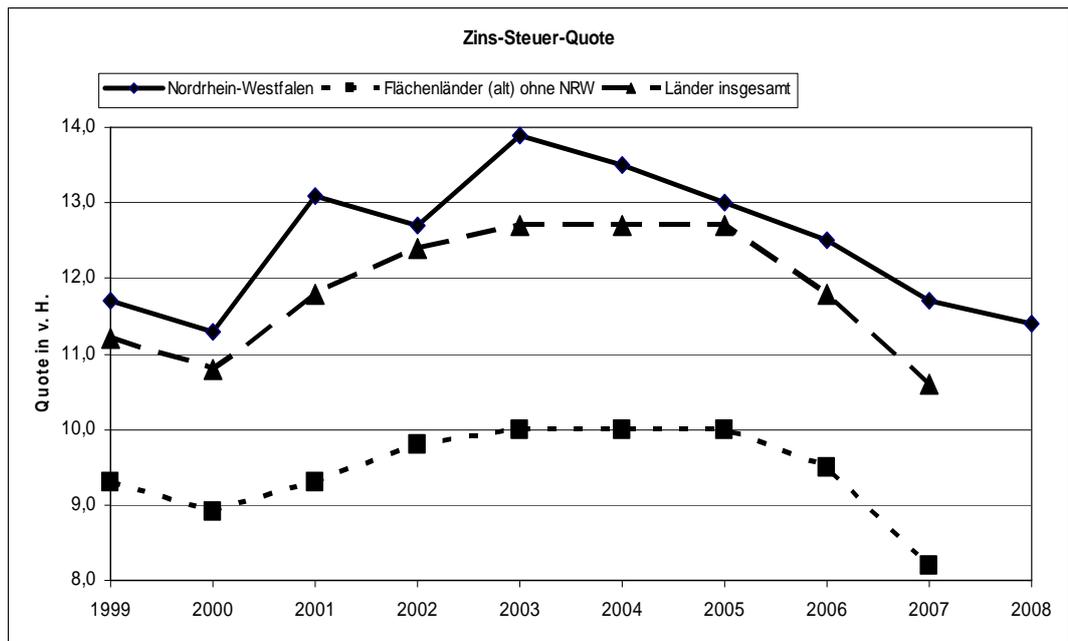
<sup>60</sup> Finanzbericht 2009 (Seite A 82, Drs. 14/7001).

<sup>61</sup> Angaben des FM: Die Vergleichbarkeit zum Vorjahr ist wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen, insbesondere Ausgliederungen von Landesbetrieben, erheblich eingeschränkt (vgl. hierzu auch Abschnitt A 8 des Jahresberichts 2005 des LRH).

<sup>62</sup> Die Daten zu den anderen Ländern lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht noch nicht vor.

Das FM geht in seiner Finanzplanung davon aus, dass die Zinssteuerquote auf 11,3 v. H. zurück gehen wird.<sup>63</sup>

Abbildung 12



<sup>63</sup> Finanzplanung 2008 bis 2012 zu Nr. 2.5.2.3 (Drucksache 14/7001).

### 5.13 Transferausgaben

Transferausgaben sind die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen unmittelbar keine Gegenleistungen zuzurechnen sind. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch gesetzlich festgelegte Leistungen.

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1999 wie folgt entwickelt:

Tabelle 17

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. €	in v. H.	
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.263,0	40,6	47,5
2004	19.378,1	40,3	47,0
2005	19.309,2	38,2	44,1
2006	21.313,3	44,6	48,0
2007	22.370,2	44,8	46,6
2008	24.096,4	47,1	48,1

In den letzten drei Jahren ist ein deutlicher Anstieg der Transferausgaben festzustellen. Der Anstieg in 2006 wurde verursacht durch die Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte. Der Anstieg setzt sich absolut gesehen auch in den folgenden Jahren fort. Weitere Ursachen für den Anstieg sind zum Einen die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform erfolgte Kommunalisierung von Aufgaben und die damit verbundene Zuschussgewährung des Landes an die Kommunen. Zum Anderen führen erhöhte Steuereinnahmen des Landes im Rahmen des kommunalen Steuerverbundes, bei einem konstanten Verbundsatz von 23 v. H., zwangsläufig auch zu steigenden Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände.

## 5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich, dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Fonds „Aufbauhilfe“ ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1999 bis 2008 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind:

Tabelle 18

Haushaltsjahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Fonds „Aufbau- hilfe“ (Landesanteil) <sup>64</sup>	insgesamt
1999	1.317,5	842,6	-	2.160,1
2000	1.141,2	853,9	-	1.995,1
2001	268,7	786,5	-	1.055,2
2002	1.626,9	654,5	-	2.281,4
2003	156,2	635,6	581,0	1.372,8
2004	156,2	574,3	-	730,5
2005	460,9	- 0,4	-	460,5
2006	315,5	0,0 <sup>65</sup>	-	315,5
2007	100,7	0,0	-	100,7
2008	- 263,9 <sup>66</sup>	0,0	-	- 263,9
<b>Summe</b>	<b>5.279,9</b>	<b>4.347,1<sup>67</sup></b>	<b>581,0</b>	<b>10.208,0</b>

<sup>64</sup> Im Haushalt 2003 war eine Belastung der Länder (und Kommunen) als Folge des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 ausgewiesen. Das Gesetz diente der Leistung von Hilfen in den im August 2002 vom Hochwasser betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Von den auf NRW insgesamt entfallenden 771 Mio. € zahlten die Kommunen 190 Mio. € und das Land 581 Mio. €.

<sup>65</sup> Der Betrag beläuft sich aufgerundet auf 0,02 Mio. €.

<sup>66</sup> Die genaue Abrechnung zwischen Bund und Ländern steht noch aus. Das FM hat dem Landtag mit Schreiben vom 25.02.2009 über den (vorl.) Haushaltsabschluss 2008 zu lfd. Nr. 3.4 – Ausgaben für laufende Zwecke und Zuschüsse - (Vorlage 14/2475) mitgeteilt: „Im Saldo hat das Land im Jahre 2008 keine Ausgaben zu leisten. Insbesondere aus den Abrechnungen früherer Jahre hat das Land per Saldo Erstattungen in Höhe von rd. 263,9 Mio. € erhalten (vor allem durch die vorläufige Abrechnung des Jahres 2007, aufgrund derer rd. 237 Mio. € vereinnahmt wurden. Im Rahmen des 3. Nachtrags (Haushalt 2008) wurden entsprechende Einnahmen etatisiert (Kapitel 20 020 Titel 2 12 60).“ Hierzu führt das FM in der Fußnote 3 erläuternd aus: „Während die Leistungen Nordrhein-Westfalens im Umsatzsteuerausgleich in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen sind (wurden hierfür 1995 noch 1,6 Mrd. € aufgebracht, waren es 2008 rd. 2,8 Mrd. €), erhält das Land im Länderfinanzausgleich i. e. S. für das Ausgleichsjahr 2008 Zuweisungen in Höhe von 49,9 Mio. € bei einer im Laufe des Jahres auf 99,8 % gestiegenen Finanzkraft“.

<sup>67</sup> Differenzen durch Rundungen.

Die Belastung des Landes Nordrhein-Westfalen, das seit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs jahrelang zu den Zahlerländern gehörte, ist in den letzten drei Jahren gesunken. Aus der vom Bundesministerium für Finanzen erstellten vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2008 geht hervor, dass NRW in 2008 mit einem Ausgleichsbetrag von 49,9 Mio. € zum Nehmerland wird.

Die Landesregierung hat auf die durch die Finanzmarktkrise ausgelösten Veränderungen im Finanzkraftgefüge der Bundesländer hingewiesen. Von daher könnte wieder das Risiko von Zahlungsverpflichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen bestehen. Hierfür wurde mit dem NHG 2009 ein Ansatz von 200 Mio. € ausgebracht<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Ansatz des NHG 2009 bei Kapitel 20 020 Titel 612 60 (Drs. 14/8650).

## 5.15 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) haben sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

Tabelle 19

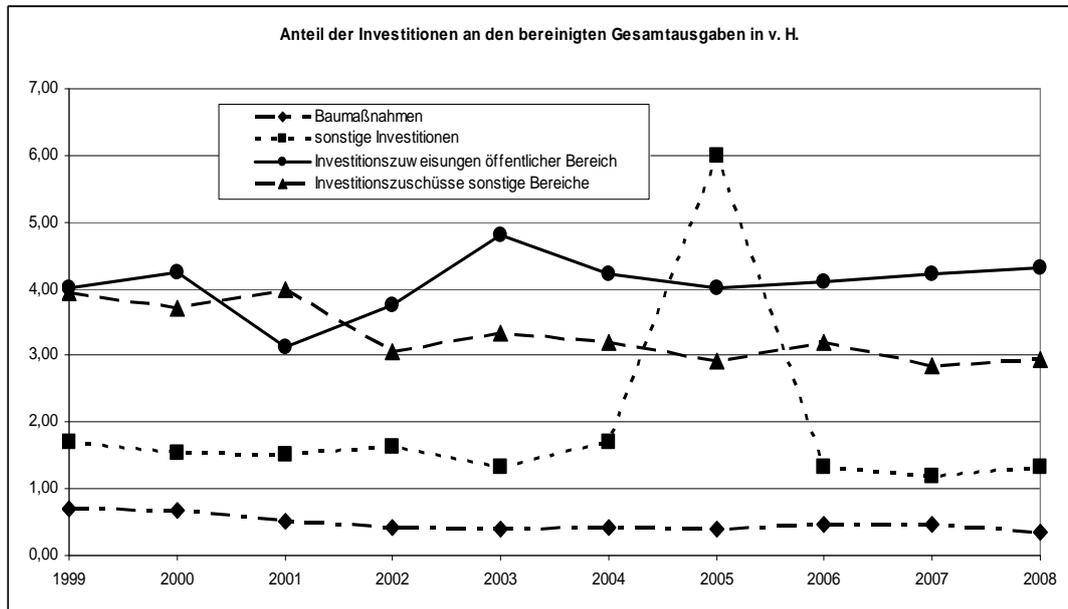
Haushalts- jahr	Baumaß- nahmen	sonstige In- vestitionen (Obergruppen 81 – 87)	Investitionszu- weisungen öf- fentl. Bereich (Obergruppe 88)	Investitions- zuschüsse sonstige Bereiche (Obergruppe 89)	insgesamt
1999	321,8	776,5	1.827,5	1.797,3	4.723,1
2000	309,7	713,9	1.962,3	1.708,9	4.694,8
2001	245,2	723,9	1.488,5	1.888,7	4.346,3
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9
2003	193,3	632,8	2.277,7	1.579,8	4.683,6
2004	197,5	818,0	2.033,7	1.532,3	4.581,5
2005	198,7	3.032,3	2.030,8	1.475,7	6.737,5
2006	218,4	630,7	1.967,5	1.532,0	4.348,6
2007	231,0	589,3	2.107,0	1.421,9	4.349,1 <sup>69</sup>
2008	182,0	681,5	2.207,3	1.504,7	4.575,4

Die Sonderbewegungen des Jahres 2005<sup>70</sup> außer Acht lassend, stiegen die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 45,5 Mrd. € im Jahr 1999 auf rd. 51,2 Mrd. € im Jahr 2008, mithin um rd. 12,5 v. H. Demgegenüber steht im gleichen Zeitraum eine Ermäßigung bei der Summe der Investitionen von rd. 4,7 Mrd. € auf rd. 4,6 Mrd. € und damit um rd. 3,1 v. H.

<sup>69</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>70</sup> Es ging um die „Re-Investition“ von Kapitalmitteln infolge der Umsetzung von Maßnahmen der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission gegen die WestLB AG im Zusammenhang mit der Einbringung des Wohnungsbauförderungsanstalt (WfA)-Vermögens wie auch um weitere Investitionen in Form von Kapitalzuführungen an den BLB und an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes. Wegen der Einzelheiten vgl. Jahresbericht 2005 des LRH zu lfd. Nr. 6.2.4.2. und 2007 zu lfd. Nr. 5.15.

Abbildung 13



Im NHG 2009 sind deutliche Erhöhungen der Haushaltsmittel für Investitionen ausgebracht worden. Diese betreffen im Wesentlichen die Umsetzung der vom Bund im Rahmen des sog. Konjunkturpaketes II beschlossenen Maßnahmen durch das Land Nordrhein-Westfalen<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Hierüber wird in den nachstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.5.2 ausführlicher berichtet.

## 5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Entwicklung der Ausgabereste und Vorgriffe stellt sich in den letzten zehn Jahren wie folgt dar:

Tabelle 20

Haushalts- jahr	Brutto- Ausgabereste	Vorgriffe	Netto- Ausgabe- reste	Volumen lt. Haushalts- plan	Anteile der Netto- Ausgabereste <sup>72</sup> am Volumen
					in Mio. €
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,0	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,7	48.323,3	3,1
2003	1.369,5	6,5	1.363,0	48.169,3	2,8
2004	1.096,6	8,7	1.087,9	48.715,9	2,2
2005	1.169,0	7,8	1.161,2	51.068,9	2,3
2006	912,6	7,8	904,8	48.230,4	1,9
2007	1.175,2	2,4	1.172,8	50.504,8	2,3

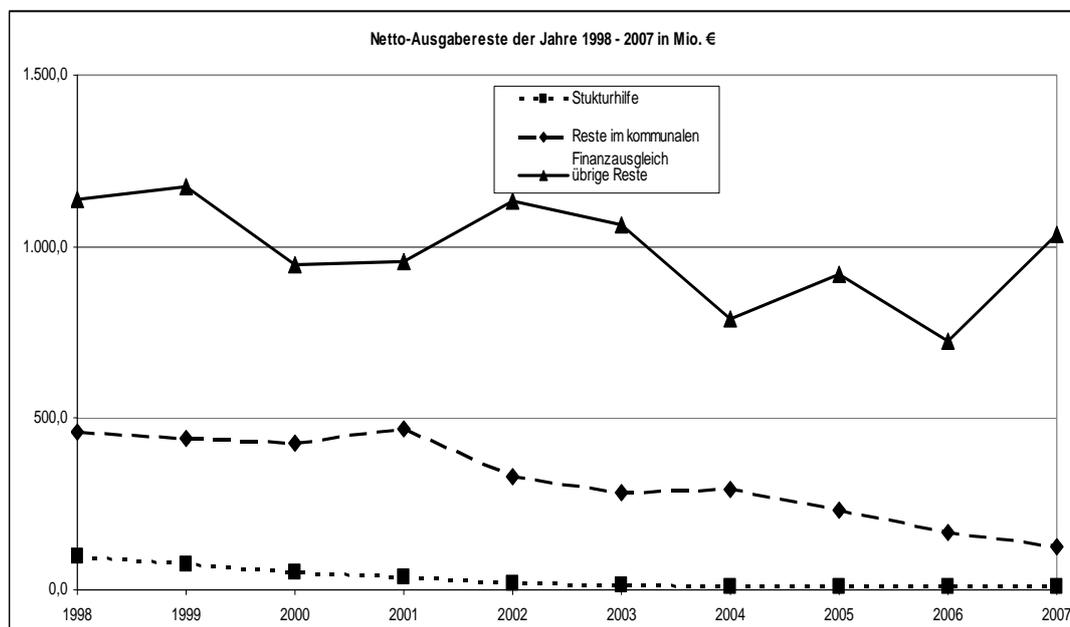
Nachdem die Reste im Jahr 2006 insgesamt gesehen rückläufig waren, sind sie in 2007 wieder auf das Niveau von 2005 angestiegen.

<sup>72</sup> Ausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.

Tabelle 21

Haushalts- jahr	Strukturhilfereste	Reste im kom- munalen Fi- nanzausgleich	übrige Re- ste	insgesamt <sup>73</sup>
	in Mio. €			
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,2
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8
2003	12,9	285,5	1.064,6	1.363,0
2004	7,4	291,0	789,5	1.087,9
2005	9,3	230,1	921,7	1.161,2
2006	9,7	169,4	725,8	904,8
2007	9,7	125,5	1.037,6	1.172,8

Abbildung 14



<sup>73</sup> Differenzen durch Rundungen.

## 5.17 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz (HG) oder der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 LHO). Mit Hilfe der im Haushaltsplan ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen (VE) wird die Landesverwaltung in die Lage versetzt, rechtlich verpflichtende Bindungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen. Die Haushaltspläne künftiger Jahre werden durch die eingegangenen Verpflichtungen vorbelastet.

In den Jahren 2005 bis 2009 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 18,5 Mrd. € an VE ausgebracht.

Tabelle 22

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der VE <sup>74</sup>	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr / in den Haushaltsjahren							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Folgejahre
in Mio. €									
2005	3.772,4 <sup>75</sup>	1.298,7	842,7						1.631,0
2006	3.538,4		1.325,3	779,1	408,3				1.025,7
2007	4.055,9			1.409,2	850,3	572,7			1.223,8
2008	3.361,6 <sup>76</sup>				1.307,4	877,6	446,5		730,1
2009	3.735,1 <sup>77</sup>					1.504,3	871,7	568,8	790,3
Summe	18.463,4	1.298,7	2.168,1	2.188,3	2.565,9	2.954,5	1.318,2	568,8	5.400,9

<sup>74</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>75</sup> Im Rahmen des 2. NHG 2005 hat sich der Gesamtbetrag der VE verringert auf den Betrag von 3.601,1 Mio. €. Eine Aufteilung der jahresbezogenen Fortschreibung des verringerten Betrages ist unterblieben. Aus Vereinfachungsgründen wurde der Gesamtbetrag daher dem Zeitraum „Folgejahre“ zugerechnet.

<sup>76</sup> Durch das 2. NHG 2008 erhöhte sich der Gesamtbetrag der VE auf insgesamt 3.361,6 Mio. €. Da bei den Nachtragshaushalten die VE nicht jahresbezogen aufgeteilt worden sind, wurde aus Vereinfachungsgründen der Mehrbetrag von 122,9 Mio. € dem Zeitraum „Folgejahre“ zugewiesen.

<sup>77</sup> Durch das NHG 2009 erhöhte sich der Gesamtbetrag der VE auf insgesamt 3.735,1 Mio. €. Da bei den Nachtragshaushalten die VE nicht jahresbezogen aufgeteilt worden sind, wurde aus Vereinfachungsgründen der Mehrbetrag von 110,5 Mio. € dem Zeitraum „Folgejahre“ zugewiesen.

Hinzu kommen noch folgende, als über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen zugelassene Beträge:

Tabelle 23

Haushalts- jahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplan- mäßigen Verpflichtungs- ermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig	
		im Haushaltsjahr	in späteren Jahren
		Mio. €	Mio. €
2003	18,46 <sup>78</sup>	2004 0,56	15,46
2004	15,85	2005 3,17	12,68
2005	36,90	2006 20,82	16,08
2006	144,31	2007 85,02	59,29
2007	54,35	2008 5,73	48,62
Summe	269,87	115,30	152,13

<sup>78</sup> Der Gesamtbetrag für das Jahr 2003 stellt nicht das Ergebnis der zusammengerechneten Einzelbeträge zu den Fälligkeiten für die Jahre 2004 und die Folgejahre dar, sondern ergibt sich aus der Addition der haushaltsstellenbezogenen Darstellung des FM in der Anlage V der für 2003 erstellten Haushaltsrechnung (vgl. Band I, Seite 131 der Haushaltsrechnung 2003).

## 6 Vermögen und Schulden des Landes

### 6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2007 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 24

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des BLB nachgewiesen	7.668,52	Werte nach der testierten Abschlussbilanz 2007
b) soweit <b>nicht</b> auf den BLB übergegangen <sup>79</sup>	677,31	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie BLB <sup>80</sup>	2.054,43	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen <sup>81</sup>	1.865,74	teilweise Kurswert von Wertpapieren <sup>82</sup>
Sondervermögen <sup>83</sup>	172,89	Kapitalvermögen
Forderungen <sup>84</sup>	1.531,03	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.140,15	Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft in der Gesamthöhe von 1.139.775.079 € in 2007 <sup>85</sup> . Hinzu kommt mit rd. 377.555 € <sup>86</sup> die Beteiligung des Landes am gezeichneten Kapital der Nordwestdeutschen Klassenlotterie
<b>Summe</b>	<b>15.110,07</b>	

<sup>79</sup> Addition des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Haushaltsrechnung 2007, Anlage VI b, Band I (Seite 152). Ausweislich des abschließenden Hinweises zu dieser Anlage lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch keine testierten Abschlüsse des zum 01.01.2005 gegründeten Landesbetriebes Wald und Holz vor. Daher wurde das auf den Landesbetrieb übergegangene Grundvermögen weiterhin (nach Angaben des FM letztmalig) in der bisherigen Form in der Anlage VI b dargestellt. Zur Vermeidung von Doppelerfassungen wurde das unter der Bezeichnung „Forstwirtschaftlich genutzte Gebäude und Flächen“ in der Anlage ausgewiesene Verwaltungsvermögen in Höhe von 532,21 Mio. € hier nicht erfasst. In der dem LRH vorliegenden Jahresabschlussbilanz zum 31.12.2007 weist der Landesbetrieb Wald und Holz an Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken einen Wert in Höhe von 102,35 Mio. € und an Waldvermögen einen Wert in Höhe von 891,64 Mio. € aus. Nur diese Werte wurden bei der Ermittlung der Vermögen der Landesbetriebe berücksichtigt.

<sup>80</sup> Haushaltsrechnung 2007, Anlage III, Band I, (Seite 155 ff.): Jahresabschlüsse 2007 der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB (bis auf den Landesbetrieb „Wald und Holz“ sowie die Landesbetriebe „Gemeinsame Gebietsrechenzentren“ (GGRZ) Hagen, Köln und Münster, deren Jahresabschlüsse für 2007 in der Haushaltsrechnung 2007 noch nicht aufgeführt waren). Bezüglich des Landesbetriebs Wald und Holz wurde der mit Schreiben des FM vom 28.01.2009 an den Landtag vorgelegte Jahresabschluss 2007 (Vorlage 14/2423) mit einem Wert von 1.047,1 Mio. € der Berechnung zugrunde gelegt. Bezüglich der GGRZ wurden die mit Schreiben des FM vom 17.09.2008 an den Landtag vorgelegten jeweiligen Jahresabschlüsse 2007 der Berechnung zugrunde gelegt (Vorlagen 14/2086, 14/2083 und 14/2084). Daneben werden für den Bereich der Universitätskliniken insgesamt 3.504,7 Mio. € an Anlage- und Umlaufvermögen ausgewiesen.

<sup>81</sup> Erfassung der Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in Höhe von 1.802,55 Mio. € und des neu eingerichteten Sondervermögens „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ in Höhe von 63,20 Mio. € (Anlage II, Band I, Seite 144 der Haushaltsrechnung 2007).

<sup>82</sup> Soweit das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“ nach § 14a BBesG betroffen ist.

<sup>83</sup> Die Sondervermögen enthalten das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds von 102,90 Mio. € sowie das der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse von 69,99 Mio. € (Anlage II, Band I, Seite 143 der Haushaltsrechnung 2007).

<sup>84</sup> Haushaltsrechnung 2007, Anlage VI c, Band I (Seite 154).

<sup>85</sup> Berücksichtigt wurden die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsgesellschaft des Landes NRW mbH (BVG) an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO sowie der NRW.BANK, nicht jedoch das Grundkapital an der Wohnungsbauförderungsanstalt. Zu der das Haushaltsjahr 2007 betreffenden Darstellung vgl. Finanzbericht 2009 des FM, Abschnitt A Nr. 5.4 (Drs. 14/7001). Der Gesamterlös der BVG aus der Veräußerung der Landesentwicklungsgesellschaft soll rd. 474 Mio. € betragen haben (vgl. Vorlage der Berichterstatter an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom 16.10.2008 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Haushaltjahr 2009, Vorlage 14/2107).

<sup>86</sup> Zum 30.09.2007 (vgl. Vorlage 14/2170).

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

## 6.2 Schulden des Landes

### 6.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 2007 hat das FM die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus  
dem Haushaltsjahr 2006 gemäß  
§ 18 Abs. 3 LHO

--<sup>87</sup>

Höchstbetrag gemäß:

§ 2 Abs. 1 HG 2007 i. V. m. 2.523,0 Mio. €

§ 18 Abs. 3 LHO

§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2007 15.639,1 Mio. €

§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2007 699,2 Mio. €

§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2007 --

---

Gesamtkreditermächtigung 18.861,3 Mio. €

---

<sup>87</sup> Die nach dem Kassenabschluss 2006 rechnerisch fortgeltende Kreditermächtigung (von 1.891,9 Mio. €) wurde wegen Überschreitens der Kreditverfassungsgrenze im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof nicht in Anspruch genommen. Die Überschreitungen der Kreditverfassungsgrenze waren sowohl für 2005 als auch für 2006 damit begründet worden, dass es für die Landesregierung und den Haushaltsgesetzgeber zur Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Aufgaben objektiv nicht möglich gewesen sei, ohne Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze einen Haushalt aufzustellen bzw. zu verabschieden, der in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hatte in seinem Urteil vom 24.04.2007 (VerfGH 9/06) die Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV im 2. NHG 2005 für verfassungswidrig erklärt (vgl. hierzu auch Band I, Seite 10 der Haushaltsrechnung 2006 sowie Ausführungen zu Nr. 6.2.1 des Jahresberichts 2008).

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2007 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 18.318,0 Mio. € betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2008 (§ 18 Abs. 3 LHO) 543,3 Mio. €.

Darüber hinaus wurde der BLB durch § 26 HG 2007 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 223,0 Mio. € aufzunehmen<sup>88</sup>.

Unter Berücksichtigung von neu aufgenommenen Krediten und Schuldentilgungen betrug der Gesamtschuldenstand des BLB zum Ende des Jahres 2007 insgesamt 1.170,25 Mio. €, nachdem er zum Ende des Jahres 2006 noch bei 950,25 Mio. € gelegen hatte.

Gegenüber 2006 stieg der Schuldenstand somit um 220 Mio. € an<sup>89</sup>.

## 6.2.2 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage ist aus dem Finanzierungssaldo erkennbar. Hierbei werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres - bereinigt um die Schuldenaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (§ 13 Abs. 4 LHO) - nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats gegenübergestellt<sup>90</sup>.

Der Landeshaushalt ist dadurch geprägt, dass die Ausgaben nicht in vollem Umfang durch eigenfinanzierte Einnahmen gedeckt werden.

Im Jahre 2007 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 1.930,9 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um 3,9 v. H. Die

---

<sup>88</sup> Für das Haushaltsjahr 2008, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, betrug die Kreditermächtigung ebenfalls rd. 223,0 Mio. € (vgl. § 26 HG 2008). Nach dem NHG für das Haushaltsjahr 2009 wird die Kreditermächtigung um 470,0 Mio. € auf 693,0 Mio. € erhöht (vgl. Drs. 14/8650).

<sup>89</sup> Errechnet aus der Gegenüberstellung der Differenz der in den Haushaltsrechnungen 2007 zu 2006 in der Anlage VI a, Band I, Seite 151 (nachrichtlich) ausgewiesenen Kreditaufnahmen des BLB.

<sup>90</sup> Die Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen (vgl. Finanzierungsübersicht).

Quote der Unterdeckung ist damit gegenüber der des Vorjahres 2006 weiter gesunken.

Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2005 wie folgt dar:

Tabelle 25

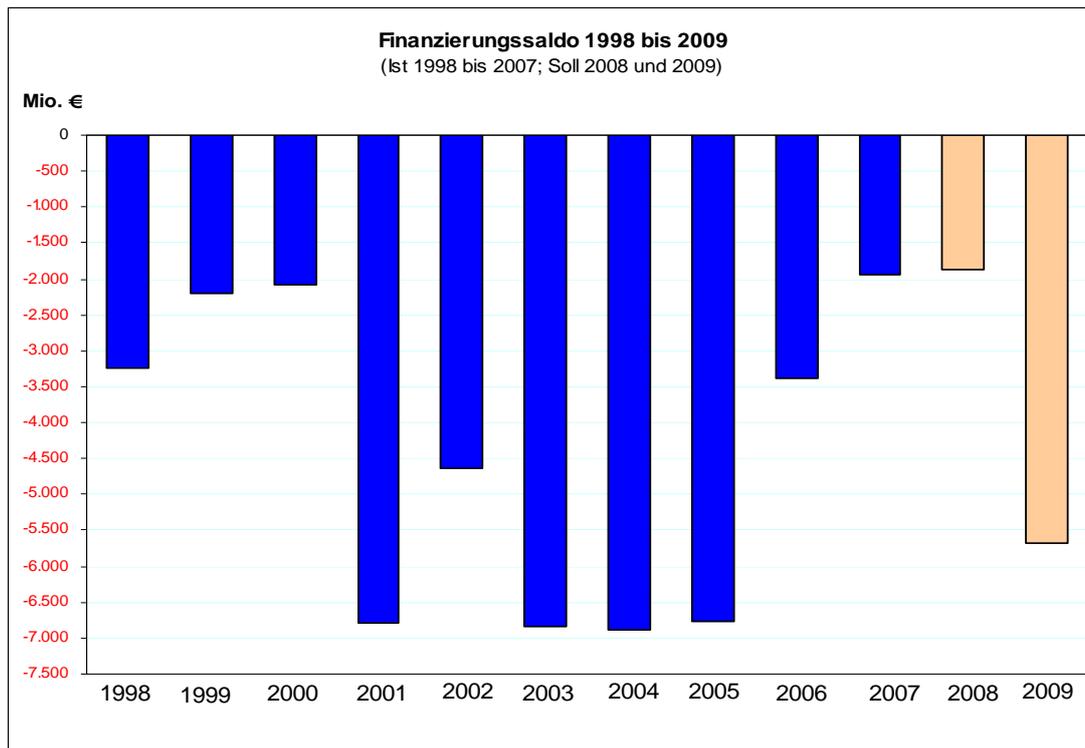
in Mio. €	2005	2006	2007 <sup>91</sup>		
<b>Ist-Einnahmen</b>	<b>50.601,0</b>	<b>47.827,3</b>	<b>49.965,1</b>		
abzüglich					
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	6.770,3	3.393,0	1.979,7		
Entnahme aus Rücklagen	5,1	--	--		
haushaltstechnische Verrechnungen (Überschüsse aus Vorjahren)	9,9	10,4	10,1		
<b>Bereinigte Ist-Einnahmen</b>	<b>43.815,7</b>	<b>44.423,9</b>	<b>47.975,3</b>		
<b>Ist-Ausgaben</b> (ohne Schuldentilgung)	<b>50.601,0</b>	<b>47.827,3</b>	<b>49.965,1</b>		
abzüglich					
Zuführungen an Rücklagen	--	18,5	48,5		
haushaltstechnische Verrechnungen (Fehlbeträge aus Vorjahren)	10,0	10,7	10,4		
<b>Bereinigte Ist-Ausgaben</b>	<b>50.591,0</b>	<b>47.798,1</b>	<b>49.906,2</b>		
<b>Finanzierungssaldo-Ist</b>	<b>-6.775,3</b>	<b>-3.374,2</b>	<b>- 1.930,9</b>		
	2005 (2. NHG)	2006 (NHG)	2007 (2. NHG)	<b>2008</b> (3. NHG)	<b>2009</b> (NHG)
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan (Soll)	- 7.525,4	- 4.225,6	- 2.466,4	<b>-1.861,9</b>	<b>-5.668,5</b>

<sup>91</sup> Differenzen durch Rundungen.

Ausgehend von einem Gesamtvolumen von 52.012,6 Mio. € nach dem 3. NHG 2008 (Soll) beträgt der (negative) Finanzierungssaldo 1.861,9 Mio. €, dies entspricht rd. 3,6 v. H. des Haushaltsvolumens. Bei einem Gesamtvolumen von 55.212,9 Mio. € nach dem Haushaltsplan 2009 (NHG) beläuft sich der (negative) Finanzierungssaldo auf 5.668,5 Mio. € bzw. rd. 10,3 v. H. des Haushaltsvolumens.

Der (negative) Finanzierungssaldo hatte seine bisher höchsten Stände in den Jahren 2001 sowie 2003 bis 2005 erreicht. Nach einem deutlichen Rückgang bis 2008 wird er 2009 wieder stark ansteigen:

Abbildung 15



### 6.2.3 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes  
am Kreditmarkt, die die Bruttokreditauf-  
nahme von 18.318,0 Mio. €

abzüglich der Umschuldungen von 16.338,2 Mio. €

darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2007 1.979,7 Mio. €<sup>92</sup>

Die Nettokreditaufnahme liegt um 543,3 Mio. € unter dem Haushaltsan-  
satz für das Haushaltsjahr 2007 von 2.523,0 Mio. €

Die im Landeshaushalt 2008 auf den Betrag von rd. 1,23 Mrd. €<sup>93</sup> weiter  
reduzierte Nettokreditaufnahme begründet das FM einerseits mit den im  
Jahresverlauf erzielten Einnahmeverbesserungen und andererseits mit  
Einsparungen auf der Ausgabenseite<sup>94</sup>.

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2008  
stellt sich die Kreditaufnahme (Ist-Ergebnis) wie folgt dar:

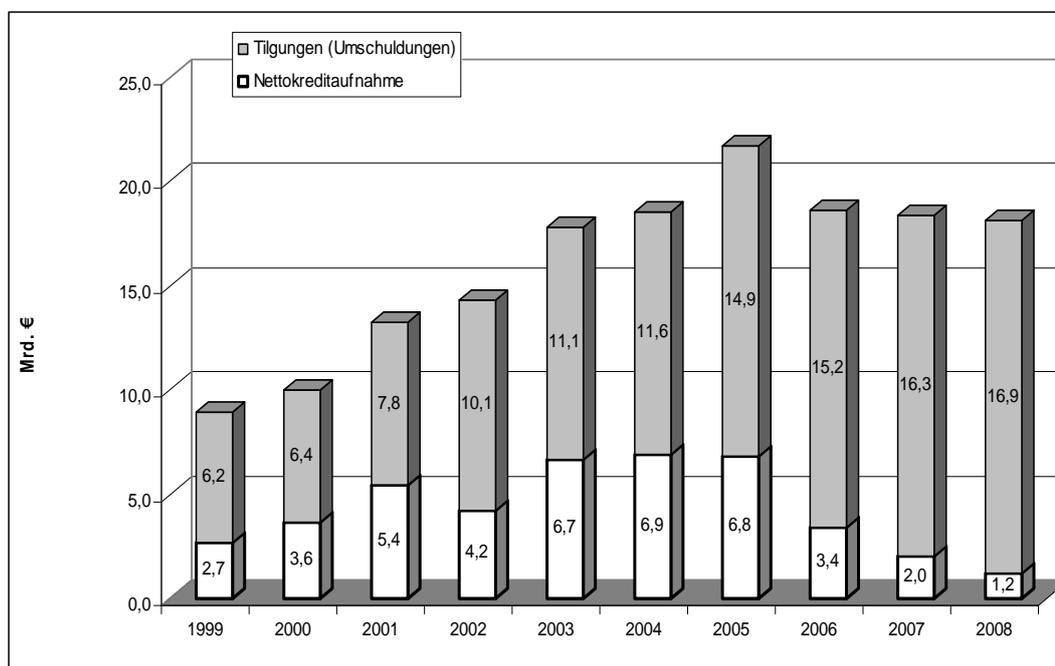
---

<sup>92</sup> Haushaltsrechnung 2007 zu Abschnitt IV Nrn. 4.2 und 4.3 (Band I, Seite 10) sowie Ist-Ergebnis der Schuldenaufnahme bei Kapitel 20 650 Titel 325 00 (Band III, Seite 504). Differenzen durch Rundungen.

<sup>93</sup> Vorläufiges Ist-Ergebnis nach dem Kassenabschluss für das Jahr 2008 am 25.03.2009.

<sup>94</sup> Ausführungen des FM vom 25.02.2009 zu lfd. Nr. 1 - Gesamtüberblick – des Schreibens zur Unterrichtung des Landtags über die Haushaltsentwicklung 2008 (Vorlage 14/2475) sowie Presseinformation des FM vom 20.01.2009 zum Vorläufigen Haushaltsabschluss 2008 ([http://fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090120\\_vorl\\_hh\\_abschluss\\_2008.php](http://fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090120_vorl_hh_abschluss_2008.php)).

Abbildung 16



Darüber hinaus hat der BLB von der ihm nach § 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW (BLBG)“ in Verbindung mit den Haushaltsgesetzen seit 2001 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht. Wie bereits zu 6.2.1 angesprochen, wurden 2007 weitere Kredite aufgenommen. Der Gesamtschuldenstand betrug ausweislich der Haushaltsrechnung zum Jahresende 2007 noch 1.170,25 Mio. €<sup>95</sup>. Er stieg bis zum Ablauf des Jahres 2008 auf 1.550,25 Mio. €.

Entgegen der Darstellung in der Haushaltsrechnung besteht für die Schuldverpflichtungen des BLB nicht nur ein Haftungsrisiko des Landes nach § 3 BLBG i. V. m. den jährlichen Haushaltsgesetzen; vielmehr handelt es sich immer um Schulden, die letztlich dem Land selbst zuzurechnen sind.

<sup>95</sup> Betrag laut Haushaltsrechnung 2007, Anlage VI a, Band I, Seite 151, der (nachrichtlich) ausgewiesenen Kreditaufnahme des BLB.

## 6.2.4 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen 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 LHO).

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2007 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	4.592,4 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.299,4 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.293,0 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung <sup>96</sup>	2.344,5 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung <u>unterschritt</u> die im Haushaltsplan 2007 veranschlagten Investitionen um (= 28,8 v. H.)	948,5 Mio. €

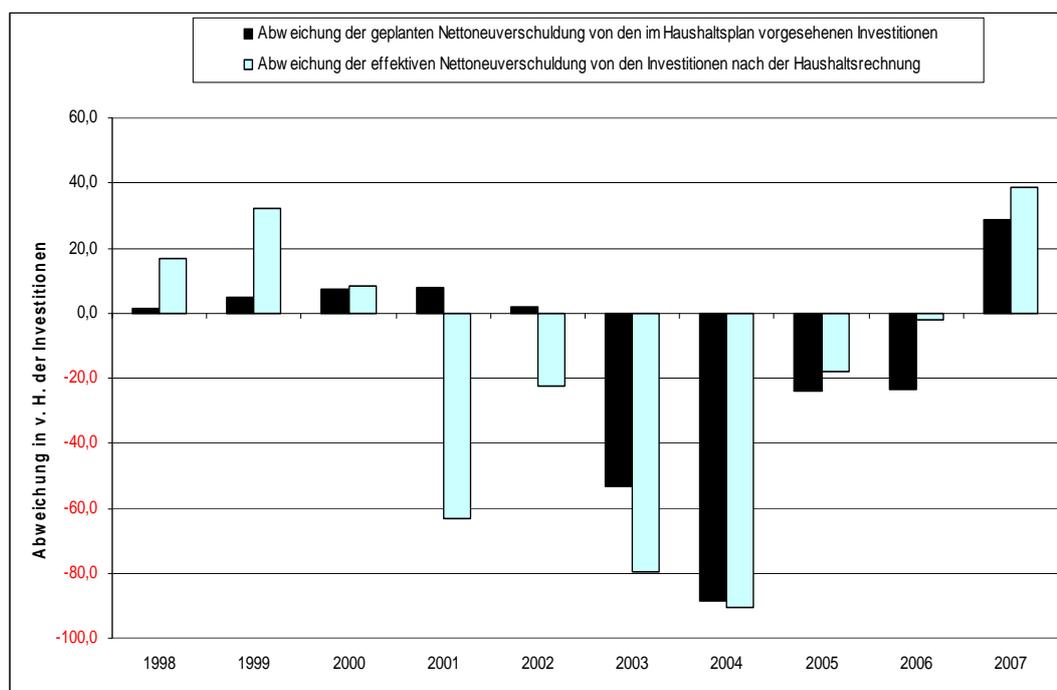
Für den Haushaltsvollzug 2007 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	4.349,1 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.323,6 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.025,5 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	1.864,1 Mio. €
Die Nettoneuverschuldung <u>unterschritt</u> die Investitionen um (= 38,4 v. H.)	1.161,4 Mio. €

<sup>96</sup> Nettoneuverschuldung = Obergruppen (31 + 32) ./ (58 + 59).

Für die Jahre 1998 bis 2007 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

Abbildung 17



Nachdem die Kreditfinanzierungsgrenze im Haushalts**vollzug** der Jahre 2001 bis 2006 in ununterbrochener Reihenfolge überschritten worden war, schien im Haushaltsjahr 2007 erstmals seit sechs Jahren wieder eine erste Trendwende eingetreten zu sein. Sowohl im Haushaltsvollzug als auch bereits bei der Haushalts**aufstellung** 2007 wurde die Kreditfinanzierungsgrenze deutlich unterschritten.

Nach 2007 wurde in NRW auch für 2008 ein Haushalt aufgestellt, dessen Neuverschuldung unterhalb der Ausgaben für Investitionen lag. Nach dem 3. NHG 2008 beträgt die für 2008 geplante Nettoneuverschuldung 1.776,1 Mio. €. Bei eigenfinanzierten Investitionen in Höhe von 3.594,5 Mio. € wird die gemäß Art. 83 Satz 2 LV für den Regelfall zulässige Kreditaufnahme (Kreditverfassungsgrenze) infolgedessen um 1.818,4 Mio. € unterschritten. Nach dem Kassenabschluss 2008 zum 25.03.2009 betrug die Nettoneuverschuldung im Haushaltsvollzug

1.115,2 Mio. € bei Nettoinvestitionen von rd. 3.284,7 Mio. €, die Nettoinvestitionen übersteigen die Nettoneuverschuldung um rd. 2.169,5 Mio. €

In ihren Ausführungen zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2008 verweist die Landesregierung auf den Umstand, dass der vorläufige Jahresabschluss 2008 mit 165 Mio. € einen leichten Haushaltsüberschuss ausgewiesen hätte, wenn nicht zusätzliche Vorsorge in Höhe von fast 1.290 Mio. € wegen der Finanzmarktkrise getroffen worden wäre<sup>97</sup>.

Ungeachtet der von der Landesregierung eingeleiteten Bestrebungen und der hierbei diskutierten Zeitpläne für die Aufstellung eines Haushalts ohne Neuverschuldung und der einzuleitenden Rückführung der bereits erreichten Verschuldung wird der jährliche Haushaltsausgleich auch weiterhin nur über (neue) Kredite herbeigeführt. Trotz der hierbei einzuhaltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG), Art. 83 Satz 2 LV) schreitet die Verschuldung jährlich weiter fort.

Ein gegenüber 2007 und 2008 gänzlich anderes Bild ergibt sich für den Haushalt 2009. Die eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der Nettoneuverschuldung wurden gestoppt. Die Neuverschuldung wurde wieder deutlich erhöht. Die Landesregierung führt diesen Umstand darauf zurück, dass aufgrund der im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise eingetretenen konjunkturellen Schwäche erhebliche Steuermindereinnahmen erwartet werden. Diese gehen einher mit den durch die Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes verursachten deutlichen Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2009. Gegenüber den ersten Planungen, nach denen noch eine Neuverschuldung von 1.668,6 Mio. € vorgesehen war<sup>98</sup>, wurde die Nettoneuverschuldung zunächst um 1.300 Mio. € auf 2.968,6 Mio. € aufgestockt<sup>99</sup>. Nach der zum Haushalt 2009 ergänzend vorgetragenen Begründung der Landesregierung war die Neuverschul-

---

<sup>97</sup> Ausführungen des FM vom 25.02.2009 zur Haushaltsentwicklung 2008 zur lfd. Nr. 1 - Gesamtüberblick - der Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags über die Haushaltsentwicklung 2008 (Vorlage 14/2475).

<sup>98</sup> Finanzierungsübersicht zum Entwurf des Haushalts 2009 vom 13.08.2008 (Drs. 14/7000).

<sup>99</sup> Finanzierungsübersicht zum Haushaltsgesetz 2009 vom 17.02.2009 (GV.NRW. 2009 Seite 64).

derung auf die für 2009 zu erwartenden Steuermindereinnahmen (1.220 Mio. €) sowie die Mehrausgaben für das nichtsteuerliche Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Überwindung der Konjunkturschwäche (80 Mio. €) zurückzuführen. Im Weiteren sah der verkündete (erste) Haushalt 2009 vom 17.02.2009 bereits konjunkturstabilisierende Investitionen und zusätzliche Ausgaben für Bildung im frühkindlichen, schulischen und wissenschaftlichen Bereich in einem Volumen von über 780 Mio. € vor<sup>100</sup>.

In der Ergänzungsvorlage zum Entwurf des (ersten) Haushaltsgesetzes 2009 (Drs. 14/7900) verwies die Landesregierung darauf, dass sie auch vor dem Hintergrund der sich abschwächenden konjunkturellen Entwicklung an ihrem Kurs der Haushaltskonsolidierung strikt festhalte.

Bereits bei Vorstellung des vorläufigen Haushaltsabschlusses 2008 wies die Landesregierung allerdings darauf hin, dass der Landeshaushalt in den kommenden Jahren wegen der Konjunkturkrise erheblichen Belastungen ausgesetzt sein werde. Die Neuverschuldung des Landes werde rein konjunkturbedingt deutlich steigen. Deswegen sei es umso wichtiger, dass Nordrhein-Westfalen in 2009, und noch stärker in 2010, an die Haushaltspolitik der vergangenen drei Jahre anknüpfe. Nur so werde die konjunkturbedingt derzeit steigende Neuverschuldung in den Folgejahren wieder reduziert werden können. Mit Blick auf die Generationengerechtigkeit müsse nach den derzeitigen Mehrausgaben für Investitionen und den steuerlichen Mindereinnahmen so schnell wie möglich mit der notwendigen Konsolidierung der Haushalte begonnen werden<sup>101</sup>.

Die mit dem (ersten) Haushaltsgesetz 2009 vom 17.02.2009 auf 2.968,6 Mio. € aufgestockte Neuverschuldung erfährt mit dem NHG nochmals eine schwerwiegende Änderung. Im Zuge der Maßnahmen des

---

<sup>100</sup> Es handelt sich hierbei um die Umsetzung des sog. Konjunkturpakets I der Bundesregierung. Siehe Ergänzung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf des Haushaltsgesetzes 2009 vom 21.11.2008 (Drs. 14/7900, dort Seite 9).

<sup>101</sup> Ausführungen zu Nr. 4 der Presseinformation des FM vom 20.01.2009 zum Vorläufigen Haushaltsabschluss 2008 (vgl. [http://fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090120\\_vorl\\_hh\\_abschluss\\_2008.php](http://fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090120_vorl_hh_abschluss_2008.php)).

Landes zur Umsetzung des sog. Konjunkturpaketes II<sup>102</sup> steigt die Netto-neuverschuldung um weitere 2.644,4 Mio. € auf rd. 5.613,0 Mio. € bei eigenfinanzierten Investitionen von rd. 3.825,9 Mio. €. Die nach 2003 bis 2006 auch 2009 die Investitionen übersteigende Nettoneuverschuldung führt damit erneut zu einer Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV. Die Nettokreditaufnahme liegt um 1.787,1 Mio. € über der maßgeblichen Kreditfinanzierungsgrenze. Die Landesregierung rechtfertigt die Überschreitung mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts<sup>103</sup>. Dabei bezieht sie sich auf die vom Bund für den Bundeshaushalt im Nachtrag 2009 vorgetragene Erklärung<sup>104</sup>. Die für 2009 erwarteten Steuermindereinnahmen will die Landesregierung nicht durch Einsparungen, sondern mit zusätzlicher Kreditaufnahme ausgleichen, um damit eine mögliche Verschärfung der binnenkonjunkturellen Schwäche zu vermeiden. Der Bund habe, so die Landesregierung weiter, mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland die Voraussetzungen zur Umsetzung des Konjunkturpaketes II<sup>105</sup> geschaffen.

Zur Begründung, inwieweit die die Investitionen übersteigende Nettokreditaufnahme geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren<sup>106</sup>, trägt die Landesregierung im Wesentlichen wie folgt vor:

*„Gegen die Krise anzusparen hieße, prozyklisch die Abwärtskräfte zu verstärken.... Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jüngsten Jahresgutachten eine konjunkturgerechte Wachstumspolitik gefordert. Angesichts der Schärfe und Tiefe der gesamtwirtschaftlichen Störungen fordert der Sachverständigenrat, dass deutliche Impulse zu einer Stärkung der*

---

<sup>102</sup> Wegen der weiteren Einzelheiten siehe nachstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.5.2 und Presseinformation des FM vom 26.02.2009, vgl. [http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090226\\_pk\\_hh\\_nachtrag\\_2009.php](http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090226_pk_hh_nachtrag_2009.php).

<sup>103</sup> Entwurf des NHG 2009 vom 27.02.2009, Begründung zu Abschnitt I. Allgemeiner Teil (vgl. Drs. 14/8650).

<sup>104</sup> Pressemitteilung Nr. 4/2009 des Bundesministeriums der Finanzen vom 27.01.2009, [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/01/20092701\\_PM4\\_templateld=renderPrint.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/01/20092701_PM4_templateld=renderPrint.html) sowie Beschluss des Bundesrats vom 20.02.2009, [http://www.bundesrat.de/cln\\_099/nn\\_8538/DE/presse/pm/2009/021-2009.html?nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_099/nn_8538/DE/presse/pm/2009/021-2009.html?nnn=true).

<sup>105</sup> Das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 02.03.2009 (BGBl. 2009 I S. 416) beinhaltet in Art. 7 das ZulnvG.

<sup>106</sup> Art. 83 Satz 2 LV i. V. m. § 18 Abs. 1 Nr. 2 LHO; vgl. auch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtshofs (BVerfG) vom 18.04.1989 (2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311); Kommentierung „Hähnlein/Jahnz“ - Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen, Anmerkung A. 2, Rand Nr. 257 zu Art. 83 LV.

*internen Wachstumskräfte und der Binnennachfrage gesetzt werden“ (Jahresgutachten 2008/2009, Ziff. 19)<sup>107</sup>.*

Ungeachtet der 2009 wieder stark steigenden Nettoneuverschuldung steht die Landesregierung weiterhin zu der Notwendigkeit des grundsätzlich zu beschreitenden Konsolidierungskurses. Die Prognosen ließen nach ihrer Ansicht auch für 2010 keine grundlegenden Verbesserungen erwarten. Die finanzielle Situation des Landes werde auch im nächsten Jahr sehr angespannt bleiben. Die Notwendigkeit zur weiteren (strukturellen) Konsolidierung stellt die Landesregierung auch in ihrem NHG 2009 deutlich heraus.

Angesichts der schon erreichten Größenordnung der strukturellen Haushaltsprobleme führt die im Vergleich zu den beiden Vorjahren deutlich höhere Nettokreditaufnahme 2009 zwangsläufig nicht dazu, das strukturelle Haushaltsdefizit zurückzuführen<sup>108</sup>. Trotz der in den beiden letzten Jahren bereits zurückgeführten Nettoneuverschuldung sind über einen längeren Zeitraum hinweg weitere Konsolidierungsanstrengungen geboten.

Ungeachtet der Konsolidierungsbemühungen der Landesregierung waren bereits die Haushalte 2007 und 2008 durch zusätzliche Belastungen des Landes gezeichnet.

Diese hatten sich aus der Entscheidung des VerfGH vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06) im Hinblick auf erforderlich gewordene Ausgleichszahlungen des Landes an die Kommunen ergeben, in dem das Gericht den Gesetzgeber beauftragt hatte, spätestens im Haushaltsjahr 2008 eine Regelung zu finden, mit der diese „Überzahlung“ der Kommunen ausgeglichen wird.

---

<sup>107</sup> Ausführungen in der Begründung zum Entwurf des NHG 2009 vom 27.02.2009 zum Abschnitt I. „Notwendigkeit des Nachtragshaushalts“ (Drs. 14/8650).

<sup>108</sup> In seinem Jahresbericht 2006 hatte der LRH das auf das Haushaltsjahr 2005 bezogene strukturelle Defizit mit 4.786,43 Mio. € ermittelt (Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“). Siehe im Übrigen Jahresbericht 2007 des LRH zu Abschnitt 6.2.4.

Mit dem „Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit“ hat die Landesregierung beschlossen, den Kommunen zunächst Abschlagszahlungen in Höhe von 500 Mio. € für die Jahre 2006 und 2007 zu gewähren. Die Landesregierung hatte im Rahmen des 2. NHG 2007 diesen Betrag um weitere 150 Mio. € erhöht<sup>109</sup>. Den Gesamtbetrag von 650 Mio. € hat das Land bis März 2008 an die Kommunen geleistet<sup>110</sup>.

Die Landesregierung hat die über die Jahre 2006 und 2007 hinausgehende Bedeutung der Entscheidung des VerfGH mit der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen beraten. Als Ergebnis hat die Landesregierung von einem Abrechnungsgesetz im Jahr 2008 Abstand genommen; Innenministerium (IM) und FM gehen davon aus, dass durch diese Verfahrensweise Rechtspositionen weder des Landtags noch der Kommunen beeinträchtigt oder aufgegeben werden<sup>111</sup>. Allerdings führt das FM aus, dass die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten für das Jahr 2009 ggf. noch abzurechnen sein wird<sup>112</sup>. Hieraus könnten sich zusätzliche Risiken für das Land ergeben.

---

<sup>109</sup> Hierüber hat der LRH in seinem Jahresbericht 2008 berichtet (vgl. Ausführungen zu 6.2.4).

<sup>110</sup> Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8.

<sup>111</sup> Siehe gemeinsames Schreiben des IM und des FM vom 11.12.2008 an die Präsidentin des Landtags (Vorlage 14/2332).

<sup>112</sup> Ausführungen des FM zur Finanzplanung 2008 bis 2012, lfd. Nr. 4.2 - Einheitslasten - (Drs. 14/7001).

### 6.2.5 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2007 hatte sich der Schuldenstand<sup>113</sup> des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	116.342,9 Mio. €
um	1.863,6 Mio. €
auf	<hr/> 118.206,5 Mio. €

Von dem Schuldenstand entfielen

auf Kreditmarktschulden 115.198,9 Mio. €

auf andere Schulden (insbesondere beim Bund) 3.007,6 Mio. €

Die vorgenannten Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr 2007 unter Einbeziehung des sog. „Auslaufzeitraums“ nach Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO.

---

<sup>113</sup> Angaben des FM in der Haushaltsrechnung 2007 (Anlage VIa, Band I, Seiten 150/151). Differenz durch Rundungen. Hierbei nicht berücksichtigt ist die Kreditaufnahme durch den BLB. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.3 Bezug genommen.

Demgegenüber stellte sich die Verschuldung des Landes zum **kalendari-**  
**schen** Stichtag am Jahresende 2007<sup>114</sup> wie folgt dar:

Von dem Schuldenstand von entfielen	117.098,9 Mio. € <sup>115</sup>
auf Kreditmarktschulden	114.091,3 Mio. €
auf Schulden bei öffentlichen Haushalten	3.007,6 Mio. €

Die vergleichende Darstellung der stichtagsbezogenen Verschuldung zum **kalendarischen** Jahresende 2007 und der (unter Einschluss des Auslaufzeitraums) **haushaltsjahrbezogenen** Verschuldung für 2007 verdeutlicht eine Differenz des Schuldenstands in Höhe von 1.107,6 Mio. €<sup>116</sup>; dieser Betrag wurde erst im Auslaufzeitraum des Jahres 2007 aufgenommen. Die Darstellung der Gesamtverschuldung in der Haushaltsrechnung folgt der **haushaltsjahrbezogenen Betrachtung**.

Für das Jahr 2008 stellen sich die Gesamtschulden wie folgt dar:

Stand der Schulden zum **kalendarischen** Jahresende 2008:

Von dem Schuldenstand von entfielen	116.518,0 Mio. €
auf Kreditmarktschulden	113.599,6 Mio. €
auf Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.918,4 Mio. € <sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Aufbereitete Daten nach dem Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.2006 (BGBl. I Seite 438), geändert durch Art. 15 Abs. 79 des Gesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I Seite 160 m.W.v 1.7.2009. Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 5 Nr. 2; siehe <http://www.gesetze-im-internet.de/fpstatg/BJNR021190992.html>).

<sup>115</sup> Vierteljahresbericht des FM vom 05.03.2008 an die Präsidentin des Landtags über die Schuldverpflichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen - Stand 31.12.2007 (Vorlage 14/1678).

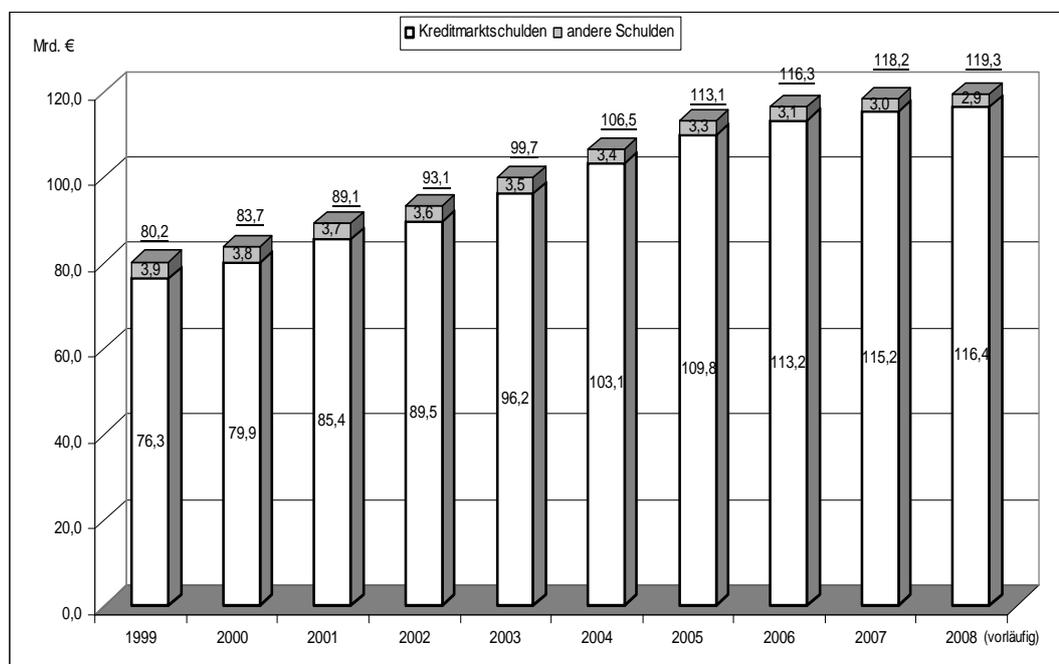
<sup>116</sup> Schuldenstand 2007 lt. Haushaltsrechnung: 118.206,5 Mio. € gegenüber dem Schuldenstand zum kalendari- schen Jahresende: 117.098,9 Mio. €

<sup>117</sup> Für 2008 zugrunde gelegt wurde die Berechnung des FM zum kalendari- schen Stichtag 31.12.2008 „ohne haushaltsmäßi- ge Abgrenzungen“ (vgl. Schreiben vom 27.03.2009 an die Präsidentin des Landtags, Vorlage 14/2538).

Gegenüber dem kalendarischen Jahresabschluss 2007 haben sich die Gesamtschulden von 117.098,9 Mio. € zum 31.12.2008 um 580,9 Mio. € auf 116.518,0 Mio. €, mithin um rd. 0,5 v. H. ermäßigt.

Bei der haushaltsjahrbezogenen Betrachtung stellt sich demgegenüber unter Einbeziehung des Kassenabschlusses 2008<sup>118</sup>, also unter Einbeziehung des Auslaufzeitraums gemäß § 76 LHO, folgende Entwicklung der Gesamtschulden dar:

Abbildung 18



Im Jahr 2008 sind die Gesamtschulden auf den neuen Höchststand von rd. 119,3 Mrd. € angestiegen.

Ungeachtet der in den Jahren 2007 und 2008 reduzierten Nettokreditaufnahme verdeutlicht die Entwicklung einen ständig ansteigenden Schuldenstand. Die jährlichen Steigerungsraten gehen allerdings mit 7,1 v. H. von 2002 auf 2003, rd. 6,7 v. H. von 2003 auf 2004, 6,3 v. H. von 2004 auf 2005, 2,9 v. H. von 2005 auf 2006, rd. 1,6 v. H. von 2006 auf 2007 und 0,9 v. H. von 2007 auf 2008 kontinuierlich zurück.

<sup>118</sup> Vom 25.03.2009.

Der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2008 liegt mit 119,3 Mrd. € wenig über der für das Jahr erstellten Prognose von 118,9 Mrd. €<sup>119</sup>. Die (bisher letzte) Finanzplanung sieht für das Jahresende 2009 einen Schuldenstand von 120,5 Mrd. € und für 2010 von 122,1 Mrd. € vor. Für 2011 wurden 123,2 Mrd. € und für 2012 wurden 123,9 Mrd. € prognostiziert. Der für 2012 prognostizierte Wert wird durch die erhöhte Kreditaufnahme bereits mit dem NHG 2009 überschritten<sup>120</sup>.

Darüber hinaus haftet das Land Nordrhein-Westfalen nach dem 1. NHG 2008 für die Risikoabschirmung der WestLB AG im Außenverhältnis bis zu einem Höchstbetrag von 5 Mrd. €<sup>121</sup>.

Insgesamt wurden jedoch im Rahmen der Umsetzung des Konzeptes zur Zukunftssicherung der WestLB AG Papiere mit einem Volumen von nominal rd. 23 Mrd. € in eine Zweckgesellschaft ausgegliedert, wovon ein Teil von 5 Mrd. € durch die vorbezeichnete Landesgarantie abgesichert wurde.

Derzeit werden noch weitergehende Überlegungen dahingehend angestellt, die WestLB AG aufzuspalten. Sog. „nicht-strategiekonforme“ Aktivitäten in einer Größenordnung von rd. 80 Mrd. € sollen in eine Konsolidierungsbank ausgelagert werden. Hieraus könnten sich für das Land als Mitigentümer der WestLB AG eventuelle weitere Zahlungsverpflichtungen ergeben<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Finanzplanung 2008 bis 2012 vom August 2008 (Drs. 14/7001).

<sup>120</sup> Danach erhöht sich der Schuldenstand von 119,3 Mrd. € um die Nettokreditaufnahme des Jahres 2009 in Höhe von 5,6 Mrd. € auf 124,9 Mrd. €.

<sup>121</sup> Die in das 1. NHG 2008 neu aufgenommene Vorschrift zu § 20 Abs. 7 HG hat folgende Fassung:  
*„Das Finanzministerium wird ermächtigt, sich vertraglich zu verpflichten, das Ausfallrisiko für näher zu bestimmende Risiken aus Finanzinstrumenten zu übernehmen, deren Risiko die WestLB AG am 31.12.2007 trägt und die auf eine Zweckgesellschaft übertragen worden sind. Der Haftungshöchstbetrag ist auf 5 Mrd. €, die Laufzeit der Verpflichtung des Landes ist auf die Laufzeit der abzusichernden Finanzinstrumente zu begrenzen. Abgesichert werden dürfen alle Zahlungsausfälle (Kapital und Zinsen) auf die abgesicherten Finanzinstrumente bzw. auf ggf. zur Refinanzierung der Finanzinstrumente ausgegebene Schuldverschreibungen bis zur Endfälligkeit der Finanzinstrumente.“*

<sup>122</sup> Vgl. hierzu Presserklärung der WestLB AG vom 26.03.2009 zum positiven Jahresergebnis 2008, [http://www.westlb.de/cms/sitecontent/westlb/ui/de/news/newscontainer/news\\_2009/PI\\_20090326\\_BPK.standard.gid-N2FkNDZmMzU4OWFmYTlyMWM3N2Q2N2Q0YmU1NmI0OGU\\_.html](http://www.westlb.de/cms/sitecontent/westlb/ui/de/news/newscontainer/news_2009/PI_20090326_BPK.standard.gid-N2FkNDZmMzU4OWFmYTlyMWM3N2Q2N2Q0YmU1NmI0OGU_.html).

Im Übrigen besteht dem Grunde nach eine Verpflichtung des Landes zur Leistung von Zahlungen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz des Bundes bis zu einem maximalen Anteil i. H. v. fast 1,7 Mrd. €<sup>123</sup>.

Wie bei den vorstehenden Ausführungen zur Kreditfinanzierungsgrenze angesprochen<sup>124</sup>, hat der LRH auf den Umstand des erreichten hohen Verschuldungsgrads bereits mehrfach hingewiesen und sich auch zu den Problemstellungen sowie zu den Folgen der die geplanten Investitionen übersteigenden Kreditaufnahmen ausführlich geäußert. Neben dem aufgezeigten Ausmaß des bestehenden strukturellen Haushaltsdefizits hat der LRH im Interesse der zu wahrenen Generationengerechtigkeit sowohl eine künftig nachhaltige Haushaltsaufstellung als auch die notwendige Rückführung der Verschuldung ebenso gefordert wie die Haushaltskonsolidierung. Dies gilt umso mehr, als das Ausmaß der bereits erreichten Verschuldung bei Berücksichtigung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und der impliziten Schulden im öffentlichen Haushalt noch deutlich größer wird als bei der rein kameralen Betrachtung. Allein der Umfang der bereits eingegangenen und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen des Landes erhöht beträchtlich die bisher schon erreichte Verschuldung. Der Umstand, dass die tatsächlichen Kreditaufnahmen der Jahre 2007 bis 2008 deutlich unter den geplanten Investitionen liegen, führte dazu, dass die Haushalte wieder im Einklang mit der Verfassung standen. Trotz dieser durchaus aner kennenswerten Bemühungen der Landesregierung einer in der jüngsten Vergangenheit reduzierten Nettoneuverschuldung ist allerdings mit einem Abbau der Gesamtverschuldung bisher noch nicht begonnen worden. Angesichts der veränderten konjunkturellen Gesamtsituation im Jahr 2009, die erneut zu einer hohen Verschuldung führt, werden die Zeitpläne zur Entschuldung des Landeshaushalts erneut in die weitere Zukunft verschoben.

---

<sup>123</sup> Zu den näheren Einzelheiten vgl. nachstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.5.2.

<sup>124</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.4.

Mehrfach hat der LRH die Notwendigkeit zur Rückführung des Schuldenstands und einer Finanzierung der Schuldzinsen aus eigenfinanzierten Einnahmen herausgestellt<sup>125</sup>.

#### **6.2.5.1 Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung**

Bundestag und Bundesrat hatten am 15.12.2006 die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) beschlossen. Die hiermit eingeleitete Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern beinhaltet u. a. die Reform der grundgesetzlichen Regelungen zur Verschuldungsgrenze. Ziel für die wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung ist die Konsolidierung der Staatsfinanzen. Entscheidend sind hierbei Maßnahmen zur Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts über einen mittelfristigen Zeitraum. Grundlage für eine effektive und nachhaltige Überprüfung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat zur Vorbeugung künftiger Haushaltsrisiken soll künftig eine konkrete und nach Erreichen des strukturellen Haushaltsausgleichs für alle verbindliche Eingrenzung der Neuverschuldungsmöglichkeiten sein.

Die von der Kommission am 05.03.2009 beschlossene neue Schuldenregelung orientiert sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakets. Sie berücksichtigt insbesondere die strukturelle und die konjunkturelle Situation der einzelnen öffentlichen Haushalte. Sie hält außerdem eine Regel für Notsituationen bereit, beispielsweise Naturkatastrophen oder die gegenwärtige Finanzmarktkrise.

---

<sup>125</sup> Die eigenfinanzierten Einnahmen ergeben sich aus den um die Einnahmen aus Kreditmarktmitteln, Entnahmen aus Rücklagen und Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Gesamteinnahmen des Haushalts (siehe hierzu Darstellung zu Abschnitt II Nrn. 2 und 3 der haushaltsjährlichen Finanzierungsübersicht). Die Einzelheiten der Äußerungen des LRH zu den Problemstellungen der fortdauernden Kreditfinanzierung des Haushalts ergeben sich aus dem Jahresbericht 2006 zu Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“; vgl. im Übrigen Ausführungen in den Jahresberichten 2007 und 2008 zu Nr. 6.2.4.

Das FM NRW hat die Eckpunkte der Reform mit Schreiben vom 19.03.2009 an die Präsidentin des Landtages im Einzelnen dargestellt<sup>126</sup>.

Über die Entscheidungen in der Föderalismuskommission II hinaus stellt das Land Nordrhein-Westfalen zusätzliche Überlegungen für eine neue Gestaltung der Finanzsysteme und insbesondere für eine nachhaltige Haushaltsaufstellung an.

In seinem auf Grundlage der Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags erstellten Bericht zu Methodik und Szenarien des Nachhaltigkeitsberichtswesens in Nordrhein-Westfalen hat das FM nähere Einzelheiten vorgestellt<sup>127</sup>. Unter Berücksichtigung seiner finanzpolitischen Zielsetzung hält das FM eine sofortige, vollständige Schließung der Tragfähigkeitslücke - zentrale Kennzahl hierfür ist das Verhältnis zwischen Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt - nicht für möglich. Die erforderlichen Konsolidierungsbeiträge würden - so das FM in seinem Bericht - regelmäßig über mehrere Jahre zu erbringen sein. Haushaltskonsolidierung erfordere einen „langen Atem“. Je länger die erforderlichen Ausgaben senkungen hinausgeschoben würden, umso höher falle zwangsläufig der Konsolidierungsbedarf aus. Um den „Preis des Wartens“ zu verdeutlichen, würden die Tragfähigkeitslücken jeweils unter verschiedenen Annahmen bezüglich der Verteilung des Konsolidierungsbedarfs auf mehrere Jahre berechnet.

Wie bereits unter 6.2.4 angeführt, stellt das FM seine Bemühungen um die Reduzierung der Nettoneuverschuldung besonders heraus. Ohne die bereits im Haushaltsjahr 2008 mit dem zweiten und dritten Nachtrag betriebene Risikovorsorge<sup>128</sup> im Gesamtumfang von 1.290 Mio. €, die der Net-

---

<sup>126</sup> Schreiben des FM vom 19.03.2009 an die Präsidentin des Landtags zu der Beschlussfassung über die Föderalismusreform II unter Hinweis auf die Kommissionsdrucksache 174 (Vorlage 14/2515).

<sup>127</sup> Hierüber hat das FM die Landtagsarbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug zukunftsorientiert gestalten“ mit Schreiben vom 27.10.2008 unterrichtet. Die Vorsitzende der Landtagsarbeitsgruppe hat den Haushalts- und Finanzausschuss über die in der Landtags-Arbeitsgruppe am 29.10.2008 und am 13.11.2008 erfolgte Beratung des Nachhaltigkeitsberichtswesens informiert (vgl. Vorlage 14/2239). Der Haushalts- und Finanzausschuss erwartet den um die Varianten hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung anzureichernden Nachhaltigkeitsbericht im ersten Quartal 2009 (vgl. Drs. 14/8098).

<sup>128</sup> Nachfolgend dargestellt unter Nr. 6.2.5.2.

toneuverschuldung von 1.125 Mio. € gegenüberstehe, hätte der Haushalt 2008 mit einem Überschuss von 165 Mio. € abgeschlossen<sup>129</sup>.

Nach Angaben des FM sind rd. 90 v. H.<sup>130</sup> der auf den genannten Zeitraum entfallenden, für das Land verfügbaren Steuermehreinnahmen zur Absenkung der Neuverschuldung eingesetzt worden.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der effektiven Nettoneuverschuldung<sup>131</sup> der letzten zehn Jahre sowie der weitere Ausblick für 2009 wird aus der nachstehenden Übersicht deutlich:

---

<sup>129</sup> Ausführungen des FM vom 25.02.2009 zur lfd. Nr. 1 - Gesamtüberblick - der Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags über die Haushaltsentwicklung 2008 (Vorlage 14/2475).

<sup>130</sup> In der Antwort der Landesregierung zu Frage 3 der Kleinen Anfrage 2774 vom 16.10.2008 (Drs. 14/7705) wurde der genaue Anteil mit 88 v. H. angegeben. In den Ausführungen des FM vom 04.03.2009 zum NHG 2009 wurde der Anteil mit insgesamt 92 v. H. quantifiziert, vgl. [http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090304\\_einbringungsrede\\_nachtrag\\_hh\\_2009.php](http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090304_einbringungsrede_nachtrag_hh_2009.php).

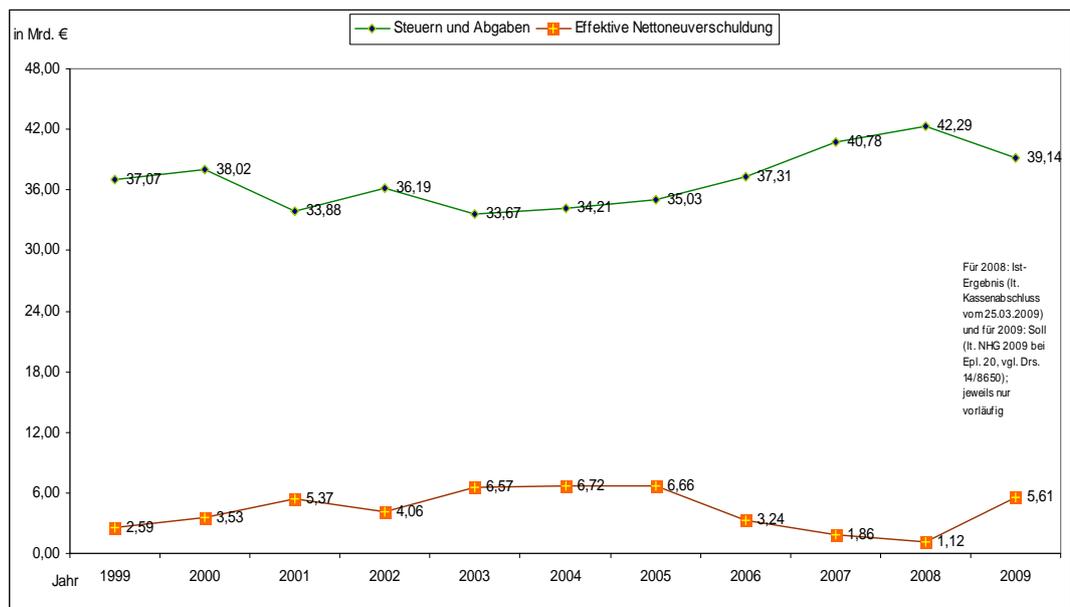
<sup>131</sup> Vgl. vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.4.

Tabelle 26

Haushaltsjahr	Effektive Netto- neuver- schuldung in Mrd. €	Veränderung zum jeweiligen Vorjahr in Mrd. € <sup>132</sup>	Steuern und steuerähn- liche Abgaben in Mrd. €	Veränderung zum jeweili- gen Vorjahr in Mrd. €
1999	2,59	-0,60	37,07	1,79
2000	3,53	0,94	38,02	0,96
2001	5,37	1,84	33,88	-4,14
2002	4,06	-1,30	36,19	2,30
2003	6,57	2,51	33,67	-2,51
2004	6,72	0,16	34,21	0,54
2005	6,66	-0,07	35,03	0,82
2006	3,24	-3,42	37,31	2,28
2007	1,86	-1,38	40,78	3,47
2008	1,12	-0,75	42,29	1,51
2009 (Soll) <sup>133</sup>	5,61	4,49	39,14	-3,15

Die grafische Darstellung hierzu vermittelt folgendes Bild:

Abbildung 19



<sup>132</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>133</sup> Für 2009 wurde zu Vergleichszwecken das Soll lt. Haushaltsplan (NHG) bei Epl. 20 dargestellt.

### 6.2.5.2 Künftige Belastungen des Landeshaushalts

Aufgrund der zu finanzierenden Maßnahmen aus den vom Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen beschlossenen Gesetzen zur Abfederung der Finanzmarktkrise ergeben sich folgende Verbindlichkeiten.

#### Risikoabschirmung für die WestLB AG

Wie zuvor bereits angesprochen<sup>134</sup>, ergibt sich eine drohende Belastung des Landeshaushalts durch das Gesetz zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Risikofondsgesetz - RiFoG) in einer Gesamthöhe bis zu 5 Mrd. €<sup>135</sup>. Insoweit hat das Land im Haushaltsjahr 2008 eine Vorsorge getroffen. Diese erfolgte zunächst in einer Gesamthöhe von 931 Mio. €, von einer weiteren betragsmäßigen Zuweisung wurde im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2009 Abstand genommen<sup>136</sup>.

Ob diese haushaltsseitige Risikoabsicherung angesichts der in eine Zweckgesellschaft ausgelagerten „toxischen Wertpapiere“ in der Gesamthöhe bis zu 23 Mrd. € ausreicht, bleibt abzuwarten. Offen ist im Übrigen, inwieweit weitere Risiken auf das Land zukommen können aus seiner Mithaftung als Miteigentümer der WestLB AG für die nicht-

---

<sup>134</sup> Ausführungen zu Nr. 6.2.5.

<sup>135</sup> Durch das Risikofondsgesetz (Gesetz vom 28.10.2008, GV.NRW. 2008, S. 636) wurde in diesem Zusammenhang ein Sondervermögen errichtet. Das Land hat sich verpflichtet, bis zur Höhe von 5 Mrd. € das Ausfallrisiko aus Finanzinstrumenten zu übernehmen, deren Risiko die WestLB AG am 31.12.2007 getragen hat und die auf eine Zweckgesellschaft übertragen worden sind (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes). Für die vom Land erklärte Garantie in Höhe von 5 Mrd. € haftet das Land bis zu einer Höhe von 2 Mrd. € quotal, darüber hinaus in voller Höhe. Entsprechend der Gesamtbeteiligung des Landes am Grundkapital der WestLB AG von rd. 37,7 v. H. ergibt sich daher eine maximale Haftung von rd. 3,8 Mrd. € (vgl. hierzu Begründung des 3. NHG 2008 zu Abschnitt V, S. 4 der Drs. 14/7930). Zur Vorsorge aus der möglichen Inanspruchnahme des Landes wurde der bei Kapitel 20 610 Titel 634 00 erstmals im 2. NHG 2008 ausgewiesene Haushaltsansatz von 95 Mio. € im 3. NHG 2008 zunächst um weitere 430 Mio. € auf den neuen Betrag von 525 Mio. € erhöht. Im Zuge der weiteren parlamentarischen Beratungen wurde dieser Betrag nochmals um weitere 406 Mio. auf 931 Mio. € aufgestockt (vgl. Anhang 1 zu Drs. 14/8320). Die parlamentarischen Beratungen zum Haushaltsplan 2009 führten bei der genannten Haushaltsstelle hingegen zu einem Strichansatz (vgl. Haushaltsvermerk bei Kapitel 20 610 Titel 634 00 im Haushaltsplan 2009). Zur Begründung wurde die mit dem 3. NHG zum Haushaltsplan 2008 erfolgte erhöhte Zuweisung an das Sondervermögen angeführt. „Des Weiteren...“ - so die weitere Begründung - „... ist im Vollzug des Haushalts 2008 beabsichtigt, von der mit dem 2. NHG 2008 geschaffenen Ermächtigung, weitere Zuweisungen bis zur Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen vornehmen zu dürfen, Gebrauch zu machen. Die Zuführung im Haushalt 2009 ist damit entbehrlich“ (vgl. Drs. 14/7900).

<sup>136</sup> Der Gesamtbetrag ergibt sich aus der Addition der vom FM bezeichneten Einzelbeträge von 95 Mio. € und weiteren 836 Mio. € betreffend die Zuweisungen an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“. Die Einzelbeträge sind im Übrigen aufgeführt in der am 25.02.2009 an den Haushalts- und Finanzausschuss gerichteten Unterrichtung über die (vorläufige) Haushaltsentwicklung 2008, lfd. Nr. 1 Gesamtüberblick (Vorlage 14/2475).

strategiekonformen Aktivitäten, die in einer Größenordnung von rd. 80 Mrd. € in eine Konsolidierungsbank ausgelagert werden sollen. Aus seiner Mithaftung könnten sich für das Land auch insoweit eventuelle weitere Zahlungsverpflichtungen ergeben.

Darüber hinaus ergeben sich weitere Haushaltsrisiken aus den sog. „Konjunkturpaketen I“ und „II“.

### **Zum Konjunkturpaket I**

Die Länder sind an den Lasten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)<sup>137</sup> beteiligt. Der Bund darf für den Fonds Garantien bis zur Höhe von 400 Mrd. € übernehmen, zur Refinanzierung des Fonds verfügt der Bund über eine Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 100 Mrd. €<sup>138</sup>.

An dem nach Abwicklung des Fonds verbleibenden Schlussergebnis beteiligen sich der Bund und die Länder im Verhältnis 65 (Bund) zu 35 (Länder). Der Finanzierungsanteil der Länder insgesamt ist auf den Höchstbetrag von 7,7 Mrd. € begrenzt. Die Aufteilung des auf die einzelnen Länder entfallenden Finanzierungsanteils erfolgt je zur Hälfte nach Einwohnern und nach dem Bruttoinlandsprodukt 2007. Die sich aus dem FMStFG ergebenden Risiken für die Haushalte ab 2010 sind noch unklar, da mit der Abwicklung und Auflösung des Finanzmarktstabilisierungsfonds frühestens ab 2010 begonnen wird. Die Abwicklungsphase kann sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken; vom Fonds übernommene Garantien können eine Laufzeit bis zum 31.12.2012 haben.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat das FMStFG durch das Gesetz zur Errichtung eines Fonds für die Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen an den finanziellen Lasten des Finanzmarktstabilisierungsfonds des Bundes (AFoG) umgesetzt<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Gesetz vom 17.10.2008 (BGBl. 2008 I Seite 1982).

<sup>138</sup> §§ 6, 9 FMStFG.

<sup>139</sup> Gesetz vom 03.02.2009 (GV.NRW. 2009 Seite 43).

Der Finanzierungsanteil für das Land Nordrhein-Westfalen kann sich in der Gesamtheit auf fast 1,7 Mrd. € belaufen<sup>140</sup>. Auch hierfür hat das Land mit dem 3. NHG 2008 eine haushaltsseitige Vorsorge getroffen. War diese Vorsorge zunächst in ihrer Gesamthöhe auf einen Betrag von 358,5 Mio. €<sup>141</sup> begrenzt, so wurde auch insoweit im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2009 von einer weiteren betragsmäßigen Fixierung gänzlich Abstand genommen<sup>142</sup>.

Ungeachtet der beiden errichteten Sondervermögen - Risikoabschirmung für die WestLB AG (RiFoG) und Konjunkturpaket I (AFoG) - bestehen für den Landeshaushalt weitergehende (Haftungs-)Risiken, die derzeit noch nicht abgeschätzt werden können.

### **Zum Konjunkturpaket II**

Das durch das Land Nordrhein-Westfalen umgesetzte „Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZulInvG)“ des Bundes<sup>143</sup> vom 02.03.2009 hat - wie zuvor ausgeführt - zur deutlichen, über der Kreditfinanzierungsgrenze liegenden Nettoneuverschuldung des Landes NRW beigetragen.

Das ZulInvG, das die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder regelt, sieht Finanzhilfen des Bundes für Nordrhein-Westfalen in Höhe von 2.133,4 Mio. € vor. Den Finanzierungsanteil des Landes einschließlich

---

<sup>140</sup> Die näheren Begründungen zum Inhalt der Regelungen des Bundes im FMStFG, der Beteiligung der Länder an der Finanzierung, der Umsetzung für das Land Nordrhein-Westfalen durch das AFoG wie insbesondere auch zur Möglichkeit für die maximale Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus dem Gesetzentwurf vom 20.11.2008 (Drs. 14/7940).

<sup>141</sup> Den Gesamtbetrag bezeichnet das FM in seiner am 25.02.2009 an den Haushalts- und Finanzausschuss gerichteten Vorlage zur (vorläufigen) Haushaltsentwicklung 2008, lfd. Nr. 1 Gesamtüberblick (vgl. Vorlage 14/2475).

<sup>142</sup> Im 3. NHG 2008 wurde zur Vorsorge für die spätere Inanspruchnahme des Landes aus dem FMStFG ein Betrag von 184.532.800 € bei der im Kapitel 20 610 Titel 634 10 neu ausgewiesenen Haushaltsstelle „Zuweisungen an das Sondervermögen ‚Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds‘“ etatisiert (vgl. Drs. 14/7930). Im Zuge der parlamentarischen Beratungen des Haushaltsplans 2009 wurde anstelle einer betragsmäßigen Fixierung ein neuer Haushaltsvermerk ausgewiesen: „*Weitere Zuweisungen sind bis zur Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen zulässig*“ (vgl. Haushaltsvermerk bei Kapitel 20 610 Titel 634 10 im Entwurf zum Haushaltsplan 2009, Drs. 14/7900).

<sup>143</sup> Vgl. Art. 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (BGBl. I Seite 416).

der Kommunen beziffert die Landesregierung mit rd. 711,1 Mio. € (= 25 v. H. der Investitionssumme des Bundes). Die sog. „Kofinanzierungsmittel“ in Höhe von 711,1 Mio. € sollen über eine eigenständige Kreditaufnahme eines neuen Sondervermögens unter dem Namen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“<sup>144</sup> bereit gestellt werden. Die Landesregierung verweist darauf, dass sich insoweit keine Auswirkungen auf die Nettoneuverschuldung im Landeshaushalt 2009 ergeben. Das Land plant, die Schulden des Sondervermögens ab dem Jahr 2012 über einen Zeitraum von zehn Jahren zu tilgen<sup>145</sup>.

Zur Umsetzung des Konjunkturpaketes II bei Land und Kommunen stehen dem Land Nordrhein-Westfalen insgesamt 2.844,6 Mio. € zur Verfügung. Auf die Kommunen entfallen hiervon 2.380,6 Mio. €<sup>146</sup> und auf das Land 464,0 Mio. €. Der Landesanteil soll für die Investitionen in den Bereichen Hochschulen und Forschung verwendet werden<sup>147</sup>.

Weitere Haushaltsverschlechterungen ergeben sich durch Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen, die seitens des FM im Gesamtumfang von 131,3 Mio. € im NHG 2009 beziffert worden sind. Als wesentliche Einzelposition hieraus zu nennen sind Mindereinnahmen von 80 Mio. € aus dem Jahresüberschuss der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW - Anstalt der NRW.BANK (WfA) wegen der konjunkturellen Lage und der beabsichtig-

---

<sup>144</sup> In der Einleitung zum „Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen“ verweist die Landesregierung auf die aus dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung auf die Länder entfallenden Finanzmittel von 10 Mrd. €. In dem Gesetz sind u. a. folgende Regelungen getroffen: In Art. 1 das Gesetz zur Förderung zusätzlicher Investitionen in Nordrhein Westfalen (Investitionsförderungsgesetz- InvföG), in Art. 2 das Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz - ZTFoG) (vgl. Drs. 14/8644).

<sup>145</sup> Wegen der Einzelheiten siehe Begründung des Entwurfs des NHG 2009 vom 27.02.2009 zum Abschnitt III. „Konzeption des Nachtrags“ zu lfd. Nr. 2 „Deckung der zusätzlichen Ausgaben aufgrund des Zukunftsinvestitionsgesetzes des Bundes“ (vgl. Drs. 14/8650) sowie „Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen“. Die Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung der Zukunftsinvestitionen bzw. des sog. Konjunkturpaketes II des Bundes sind erstmals im NHG 2009 ausgewiesenen Kapitel 20 100 bei Titel 334 10 und 334 20 bzw. 884 10 und 884 20 mit insgesamt 2.133,4 Mio. € veranschlagt (vgl. Drs. 14/8650).

<sup>146</sup> Dieser Betrag entspricht der Darstellung in der Begründung des Entwurfs des NHG 2009 vom 27.02.2009 zum Abschnitt III. „Konzeption des Nachtrags“ zu Buchstabe b) „Verteilung der Gesamtinvestitionssumme zwischen Land und Kommunen“ (vgl. Drs. 14/8650). Der Gesetzentwurf zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen bezeichnet in Abschnitt B „Lösung“ den auf die Gemeinden entfallenden Betrag hingegen mit 2.384.586 666 € (vgl. Drs. 14/8644).

<sup>147</sup> Wegen der Einzelheiten siehe Begründung des Entwurfs des NHG 2009 zu Abschnitt IV „Umsetzung des im Konjunkturpaket II enthaltenen Zukunftsinvestitionsgesetzes“ (vgl. Drs. 14/8650) sowie Gesetzentwurf zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen, dort Art. 1 InvföG (vgl. Drs. 14/8644).

ten Stärkung des Fördergeschäfts sowie des prognostizierten geringen Jahresüberschusses der NRW.Bank<sup>148</sup>.

Die Entwicklung der Einnahmen kann angesichts der konjunkturellen Gesamtsituation, innerhalb der der Bund einen gravierenden Rückgang des Bruttoinlandsprodukts erwartet<sup>149</sup>, nur schwer vorhergesagt werden.

Obgleich die Landesregierung auch nach ihren Erklärungen zum NHG 2009 nicht von ihrem Konsolidierungskurs abzuweichen gedenkt, sieht sie für die weitere Entwicklung im Haushaltsjahr 2010 keine grundlegenden Verbesserungen<sup>150</sup>.

Festzuhalten bleibt, dass die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen und -bemühungen durch die Finanzmarktkrise „eingeholt“ worden sind. In der derzeit angespannten Finanz- und Wirtschaftslage werden die Folgen der in der Vergangenheit versäumten oder möglicherweise nicht mit dem nötigen Nachdruck vorgenommenen Rückführung der in wirtschaftlich besseren Zeiten zur Finanzierung der laufenden Ausgaben stets neu aufgenommenen Schulden besonders deutlich erkennbar.

Wenngleich die zur Überwindung der konjunkturellen Schwäche durch eine deutlich erhöhte Schuldenaufnahme finanzierten Maßnahmen volkswirtschaftlich sinnvoll erscheinen mögen, hat die dringend notwendige Haushaltskonsolidierung einen schweren Rückschlag erlitten.

---

<sup>148</sup> Die näheren Begründungen sind den Erläuterungen des FM vom 27.02.2009 zum Entwurf des NHG 2009, Abschnitt VIII - Weitere zwangsläufige Mehrausgaben/Mindereinnahmen - zu entnehmen (Drs. 14/8650).

<sup>149</sup> Die von der Bundesregierung zu Jahresbeginn 2009 getroffene Einschätzung geht von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um rd. 2,25 v. H. aus. Diese Einschätzung wurde von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen in die einführende Begründung zum Entwurf des NHG 2009 aufgenommen (vgl. Einführung zu Abschnitt A - Problem - der Begründung für die Notwendigkeit des NHG, vgl. Drs. 14/8650).

<sup>150</sup> Presseinformation des FM vom 26.02.2009 zum NHG 2009, vgl. [http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090226\\_pk\\_hh\\_nachtrag\\_2009.php](http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090226_pk_hh_nachtrag_2009.php).

Ungeachtet der auch vom LRH für die Haushaltsaufstellung 2009 anzuerkennenden konjunkturpolitischen Akzentsetzung darf nicht länger außer Acht bleiben, dass die im Vergleich zum Vorjahr deutlich erhöhte und sogar wieder über der Kreditfinanzierungsgrenze liegende Nettokreditaufnahme im Haushalt 2009<sup>151</sup> das Ziel der Haushaltskonsolidierung erneut in die ferne Zukunft verschiebt.

### **6.2.6 Bürgschaften und Garantien**

In den Jahren 1998 bis 2007 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

---

<sup>151</sup> Siehe hierzu vorstehende Darstellung zu Tabelle 26 und Abbildung 19.

Tabelle 27

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	insgesamt <sup>152</sup>
	in Mio. €		
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.667,55 <sup>153</sup>	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62 <sup>153</sup>	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35 <sup>153</sup>	6.217,14
2004	4.596,47	2.071,04 <sup>153</sup>	6.667,51
2005	4.480,40	4.167,83 <sup>153</sup>	8.648,24
2006	3.492,56	4.178,94 <sup>153</sup>	7.671,49
2007	2.888,89	4.282,40 <sup>153</sup>	7.171,29

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 2.513,88 Mio. € oder rd. 53,98 v. H. erhöht.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Land Nordrhein-Westfalen haushaltsgesetzlich ermächtigt ist, gegenüber der NRW.BANK den Wert der Beteiligung der NRW.BANK an der WestLB AG bis zu einer Höhe von 2.487.321.300 € zu garantieren<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> Differenzen durch Rundungen.  
Die Daten sind der Anlage VI a der jährlichen Haushaltsrechnung entnommen; die zum jeweiligen Jahresende aufgeführten Daten können von der Darstellung der vom FM fortlaufend aktualisierten, stichtagsbezogenen Vierteljahresberichte über die Schuldverpflichtungen des Landes abweichen.

<sup>153</sup> Ohne die den BLB betreffenden Verbindlichkeiten.  
Für das Haushaltsjahr 2002 hatte sich die Kreditaufnahme aus den kumulierten Beträgen 2001 und 2002 auf insgesamt 515.564.594 € belaufen. Bis zum Haushaltsjahr 2005 stieg der kumulierte Schuldenstand auf 1.130.250.000 €. Nach einem vorübergehenden Absinken des Schuldenstands zum Ende des Haushaltsjahres 2006 auf 950.250.000 € stieg er zum Ablauf des Haushaltsjahres 2007 wieder auf 1.170.250.000 € an. Auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.3 wird Bezug genommen.

<sup>154</sup> § 20 Abs. 4 HG 2007, § 20 Abs. 6 HG 2008 und 2009.

Im Übrigen haben sich im Jahr 2008 die Garantien und sonstigen Gewährleistungsverpflichtungen des Landes gegenüber 2007 um mehr als das Doppelte auf 9.360,4 Mio. € erhöht<sup>155</sup>.

Dass die Eventualverpflichtungen des Landes zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

Tabelle 28

Haus- haltsjahr	Einnahmen im Zu- sammenhang mit Ge- währleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastung des Landeshaus- halts  (Spalten 4, 5 und 6 ./ Spalten 2 + 3) <sup>156</sup>
	Gebühren	Einnah- men aus der Inan- spruch- nahme aus Ge- währ- leistungen (OGr. 14)	Bearbei- tung- sent- gelte	Anteilige Bürg- schafts- entgelte des Bun- des	Inanspruch- nahmen aus Ge- währ- leistungen (OGr. 87)	
1	2	3	4	5	6	7
in Mio. €						
1999	9,42	1,85	5,13	0,04	110,14	104,04
2000	9,94	1,19	5,85	0,09	47,32	42,13
2001	10,47	2,77	6,09	0,09	52,59	45,54
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88
2003	10,76	6,47	6,02	0,08	110,89	99,76
2004	10,85	3,59	6,03	0,08	118,61	110,28
2005	10,76	4,78	5,77	0,13	64,29	54,65
2006	9,80	4,16	5,28	0,19	59,90	51,42
2007	8,76	9,69	4,52	0,10	56,48	42,66
2008	7,49	10,27	3,94	0,07	123,07	109,32

<sup>155</sup> Anlage 1 zum Bericht des FM vom 27.03.2009 über die Schuldverpflichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2008, lfd. Nr. 2.3 - Gewährleistungsverpflichtungen - (Vorlage 14/2538).

<sup>156</sup> Differenzen durch Rundungen.

**7 Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO**

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind.

## **B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung**

### **Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen**

#### **8 Prüfung von Fachverfahren im Einzelplan 04**

*Der Landesrechnungshof hat die Fachverfahren JUDICA und MESTA, die die Kernanwendungen der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen bilden, geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass durch erhebliche Managementfehler bei der Einführung und beim Einsatz der Fachverfahren kaum Effektivitätssteigerungen und Effizienzgewinne erzielt werden. Außerdem wurde die Wirtschaftlichkeit der für die Fachverfahren entwickelten Textverarbeitungsprogramme TSJ und ACUSTA nicht nachgewiesen.*

*Der Landesrechnungshof hat sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug des Haushalts Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht festgestellt.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Einzelempfehlungen gegeben. Weiterhin hat der Landesrechnungshof für ein strukturiertes und insbesondere landeseinheitliches Vorgehen die Aufhebung der Organisationshoheit der Ortsbehörden für die IT zugunsten der Einsetzung eines IT-Gesamtverantwortlichen der Justiz mit durchgreifender Weisungsbefugnis gefordert.*

*Nur hierin sieht der Landesrechnungshof die Chance, den Bediensteten der Justiz die durch die Fachverfahren JUDICA und MESTA eröffneten Möglichkeiten arbeitserleichternd verfügbar zu machen.*

## **8.1 Ausgangslage**

Im Rahmen des Konzepts Justiz 2003 wurden die Fachverfahren JUDICA (Justizunterstützung durch instanzenübergreifende Client / Server Applikation) und MESTA (Mehrländer-Staatsanwaltschaft-Automation) mit einem Mittelaufwand von rd. 20,1 Mio. € entwickelt. JUDICA wird an den Arbeitsplätzen der Zivil-, Straf-, Familien- und Insolvenzabteilungen der Amts-, Land- und Oberlandesgerichte in Nordrhein-Westfalen (NRW) eingesetzt. MESTA steht an den Arbeitsplätzen in den Staatsanwaltschaften zur Verfügung. Beiden Fachverfahren ist jeweils ein Textverarbeitungsprogramm zugeordnet. Für JUDICA ist dies das Verfahren TSJ (Textsystem Justiz), für MESTA das Verfahren ACUSTA (Allgemeine Computerunterstützung für Staatsanwaltschaften). Diese Verfahren ermöglichen es den Richtern und Staatsanwälten, automatisiert Verfügungen zu erstellen.

Die Fachverfahren JUDICA und TSJ wurden von einem externen Berater entwickelt. Bei dem Verfahren MESTA handelt es sich um eine von den Ländern Schleswig-Holstein, Brandenburg, Hessen und der Freien und Hansestadt Hamburg gemeinsam entwickelte Software. Dem Entwicklungsverbund dieser Länder ist das Land NRW beigetreten. ACUSTA ist eine Eigenentwicklung der Justiz NRW.

Die Pilotierung von JUDICA/TSJ begann im November 2001, aber erst Ende 2009 werden die bereits 1998 beauftragten JUDICA - Module für einen Echteinsatz abschließend entwickelt und eingeführt sein.

MESTA befindet sich seit 2003 in den Staatsanwaltschaften im Echteinsatz. Der Roll-out von ACUSTA begann im Januar 2007, er sollte voraussichtlich im März 2009 abgeschlossen sein.

## **8.2 Feststellungen zu JUDICA/TSJ**

### **8.2.1 Verfahrensentwicklung**

Ende 1997 wurde ein externer Berater mit der Entwicklung von JUDICA für die Zivil-, Straf- und Familienabteilungen der Amtsgerichte beauftragt. Der Auftrag wurde im Dezember 1998 um die entsprechenden Abteilungen der Land- und Oberlandesgerichte erweitert. Außerdem wurde dem externen Berater Ende 2000 die Realisierung von TSJ für JUDICA übertragen. Ergänzend wurde der externe Berater im Oktober 2003 mit der Umsetzung der Funktionalitäten der Insolvenzsoftware IT-InsO nach JUDICA beauftragt. Alle Entwicklungsleistungen wurden vom Justizministerium (JM) am 29.03.2004 abgenommen.

Zu diesem Zeitpunkt war jedoch noch kein einziges JUDICA-Modul durch das JM für den landesweiten Echteinsatz freigegeben. Dies erfolgte sukzessive erst in den Jahren 2005 bis 2008. Das Straf-Modul für die Oberlandesgerichte war bis zum Ende der örtlichen Erhebung durch den Landesrechnungshof (LRH) im September 2008 weder fertig gestellt noch pilotiert, sodass ein Abschluss der Verfahrensentwicklung JUDICA für den LRH nicht feststellbar war.

### **8.2.2 Verfahrenseinführung**

#### **Fehlende Steuerung der Verfahrenseinführungen**

Die Verfahrenseinführungen durch die Oberlandesgerichte erfolgten nicht einheitlich, eine Musterdienstanweisung für JUDICA/TSJ lag nicht vor. Ziel einer Musterdienstanweisung hätte es sein müssen, von allen Beteiligten zu beachtende Rahmenbedingungen für eine einheitliche Verfahrenseinführung und den laufenden Betrieb verbindlich vorzugeben.

Die fehlende Musterdienstanweisung und die fehlende zentrale Steuerung der Verfahrenseinführung sind ursächlich für die unterschiedlichen Einführungsstände in den Oberlandesgerichtsbezirken. Daher wurde auch die einzige Zielvorgabe des JM für die Oberlandesgerichte, JUDICA/TSJ flächendeckend bis 2007 einzuführen, nicht erreicht.

### **Administration der Fachverfahren**

Die Administration von JUDICA/TSJ ist eine Daueraufgabe einer jeden Ortsbehörde, die diese Fachverfahren einsetzt. Sie gewährleistet die ständige Funktionsfähigkeit der Fachverfahren z. B. durch laufende Aktualisierung der Geschäftsverteilung, der personellen Veränderungen, der Anpassung der Berechtigungen und der Verteilung der Sitzungssäle. Nach den Feststellungen des LRH wird diese Aufgabe allerdings auch durch regionale Betreuungsverbände wahrgenommen, obwohl die inhaltliche Administration von Fachverfahren nicht zu den ihnen durch den Leistungskatalog übertragenen Aufgaben gehört.

### **Hardware**

Mit der Einführung der Fachverfahren JUDICA/TSJ erfolgte keine Erneuerung der Hardware. Daher wurden die Verfahren auch auf Rechnern installiert, die eine zu geringe Arbeitsspeichergröße aufwiesen. Außerdem konnten weder die Verfahrenspflegestelle noch das Validierungszentrum der Justiz die Hardwareanforderungen definieren, die eine uneingeschränkte Lauffähigkeit der Fachverfahren JUDICA/TSJ unter den alltäglichen Vorortbedingungen gewährleistet.

Die unterlassene Koordination der Hardwareausstattung bei der Verfahrenseinführung begünstigte das schlechte Laufzeitverhalten von JUDICA und TSJ und ist eine Ursache für die fehlende Akzeptanz bei den Anwendern. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Anwender gezwungen sind, sich der langsamen Arbeitsgeschwindigkeit ihrer Fachverfahren anzupas-

sen, obwohl durch die Bereitstellung von JUDICA/TSJ eine effizientere Arbeitserledigung hätte erreicht werden sollen.

### **8.2.3 Schulungen / Anwenderinformationen**

#### **Vertiefungsschulungen / Workshops JUDICA/TSJ**

Von den für die Verfahren JUDICA und TSJ eingerichteten Verfahrenspflegestellen wurden Schulungsunterlagen nur für Grundschulungen zur Verfügung gestellt. Nach den Feststellungen des LRH wünschten Bedienstete der Serviceeinheiten jedoch weitere Schulungen, um Fragen zur Handhabung von neuen Funktionen zu klären und einfachere bzw. komfortablere Bedienungsabläufe kennen zu lernen.

Einzelne Gerichte organisierten selbstständig Schulungen, die überwiegend als zielgruppengerichtete Workshops in der eigenen Behörde abgehalten wurden. Allerdings musste jeder Unterrichtende die Schulungsunterlagen selbst erarbeiten, da die Verfahrenspflegestellen JUDICA und TSJ hierzu keinerlei Hilfestellungen leisteten. Auch boten diese auf ihren Intranetseiten keine Informationen zu den Fachverfahren an, die als Tipps und Tricks die Handhabung von JUDICA/TSJ hätten erleichtern können.

Zwei Oberlandesgerichte begannen während der Erhebungen des LRH mit einer Qualifizierungsoffensive. Ziel war es, noch in 2008 eintägige Vertiefungsschulungen und Workshops für die Bediensteten der Serviceeinheiten in den Gerichten durchzuführen. Die Teilnahme war für die Servicekräfte Pflicht. Der LRH hält dies als Einstieg in eine Neustrukturierung der IT-Fortbildung für geeignet aber auch für dringend erforderlich.

### **Änderungswünsche / Information der Anwender**

Nach den Feststellungen des LRH ist das Informationsmanagement insgesamt dringend verbesserungsbedürftig. Eine zeitnahe Information der Verfahrenspflegestellen über Anwendervorschläge sowie eine strukturierte Rückmeldung an den Anwender ist nicht gewährleistet.

Die Newsletterfunktion des Verfahrens EMIS, das Anwender über Änderungen in einem Fachverfahren per E-Mail ohne Differenzierung nach Modulen informiert, genügt nicht. Die Servicekräfte beanstandeten regelmäßig, dass die Änderungsbeschreibungen zu technisch formuliert und für sie daher unverständlich seien.

## **8.2.4 Nutzungsumfang**

### **Schätzung TSJ**

Der LRH hat festgestellt, dass mangels jedweder Erhebungen den Oberlandesgerichten und den Behördenleitungen vor Ort belastbare Informationen zum Nutzungsumfang des Fachverfahrens TSJ durch Richter fehlen.

Der LRH konnte bei seinen Stichproben lediglich Schätzwerte erheben. Danach ergab sich für TSJ eine Vollnutzung von nur rd. 26 v. H. Hinzu kam eine geschätzte teilweise Nutzung von TSJ von rd. 57 v. H. Der insgesamt niedrige Nutzungsumfang des Fachverfahrens TSJ begründet erhebliche Zweifel an der Geeignetheit dieses Textverarbeitungsprogrammes.

Anfang 2007 wurde in den Gerichten zusätzlich TSJ-light eingeführt. In TSJ-light sind häufig verwendete Verfügungen für Richter enthalten, in denen die Maskenabfragen auf ein absolutes Minimum reduziert sind. Motivation für die Entwicklung von TSJ-light war die fehlende Akzeptanz von

TSJ in der Richterschaft. An den Nutzungsumfängen änderte sich jedoch nichts.

### **Mehrarbeit**

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH weiterhin festgestellt, dass die Arbeit mit TSJ bei den Richtern zu erheblicher Mehrarbeit führt. Dieser Mehrbelastung steht aber eine sich im Unterstützungsbereich ergebende Entlastung gegenüber.

## **8.2.5 Haushalt**

### **Nichtbeachtung von § 35 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung**

Die Kosten der Entwicklung der Fachverfahren JUDICA/TSJ wurden in den Haushaltsjahren 2001 (rd. 3,08 Mio. €) und 2002 (rd. 0,24 Mio. €) bei mehreren Titeln der Titelgruppen 60 (Ausgaben für Informationstechnik) und 78 (zusätzliche IT-Ausstattung und sonstige Maßnahmen zum Ausgleich von Personalkosten) verausgabt, ohne dass aus der Zweckbestimmung oder aus den Erläuterungen des Haushaltsplans hervorging, dass die für denselben Zweck bestimmten Ausgaben bewusst bei mehreren Titeln veranschlagt worden waren. Damit wurde gegen § 35 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) verstoßen.

Ab dem Haushaltsjahr 2003 erfolgte die Veranschlagung und Verausgabung der Entwicklungskosten der Fachverfahren ausschließlich bei Kapitel 04 020 Titelgruppe 60, obwohl zu diesem Zeitpunkt das Konzept Justiz 2003 noch nicht beendet war. Weitere Mittel i. H .v. rd. 2,92 Mio. € hätten daher bei der Titelgruppe 78 verausgabt werden müssen.

### **Pflegevertrag JUDICA/TSJ**

Ab dem 01.06.2005 übernahm das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) die Pflege- und Weiterentwicklung der Fachverfahren JUDICA und TSJ auf der Grundlage eines IT-Dienstleistungsvertrages.

Sowohl der Personaleinsatz des LDS als auch die Kosten stiegen ab dem 01.03.2007 um mehr als das Doppelte. Zu keinem der vorgenannten Zeitpunkte lag ein Verfahrenspflegeplan vor, der die Art und den Umfang der Pflege- und Weiterentwicklung der Fachverfahren verbindlich festgelegt hätte.

Bei beiden Auftragsvergaben wurde die Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO nicht ausreichend geprüft, da lediglich der Tagessatz des LDS mit dem Tagessatz des externen Beraters aus dessen Ursprungsvertrag von 1997 verglichen wurde.

### **Erfolgskontrolle**

Nach den Projektrichtlinien der Justiz sollen Erfolgskontrollen spätestens zwei Jahre nach Freigabe des Verfahrens durchgeführt werden.

Für die Fachverfahren JUDICA/TSJ wurden bisher keine Erfolgskontrollen gemäß § 7 LHO durchgeführt. Der Einsatz der einzelnen JUDICA-Module findet einschließlich der Pilotierungen bereits seit 2001 statt, der landesweite Einsatz erfolgt seit 2005.

## **8.3 Feststellungen zu MESTA/ACUSTA**

### **8.3.1 Verfahrenseinführung**

#### **Fehlende Steuerung der Einführung des Verfahrens ACUSTA**

Obwohl die Verfahrenspflegestelle ACUSTA einen Einführungsleitfaden als Hilfestellung veröffentlicht hatte, erfolgte die Verfahrenseinführung durch die Generalstaatsanwaltschaften nicht einheitlich, eine Umsetzungskontrolle wurde nicht durchgeführt.

Der Einführungsleitfaden empfahl u. a., das Altverfahren TVA-StA spätestens zwei Monate nach vollständiger Einführung von ACUSTA in der je-

weiligen Staatsanwaltschaft abzuschalten. Dies erfolgte jedoch häufig nicht. Da in diesen Fällen das neue Fachverfahren ACUSTA kaum genutzt wird, ist zu befürchten, dass spätestens nach der endgültigen Abschaltung von TVA-StA die Bediensteten in Ermangelung ausreichender Praxiserfahrung mit ACUSTA erneut geschult werden müssen.

Eine Staatsanwaltschaft zeigte Eigeninitiative und forderte bei der Verfahrenspflegestelle eine Lösung an, sodass TVA-StA im Hintergrund weiterlaufen, aber von den Bediensteten nicht mehr aufgerufen werden konnte. Nicht nachvollziehbar war, dass diese Lösung nicht umgehend allen Ortsbehörden zur Verfügung gestellt wurde. Auch nicht erklärbar war für den LRH der zusätzliche Einsatz einer selbst entwickelten Software in einer Staatsanwaltschaft neben ACUSTA und TVA-StA.

Mangels einer zentralen Steuerung der Verfahrenseinführung gingen daher Effizienzgewinne und Synergieeffekte, die mit einer einheitlichen Verfahrenseinführung und konsequenten Nutzung von ACUSTA hätten realisiert werden können, verloren.

### **Administration der Fachverfahren**

Zur Gewährleistung einer ständigen Konsistenz der in den MESTA-Datenbanken enthaltenen personenbezogenen Daten gehören insbesondere die Änderung und der Abgleich dieser Daten zu den wesentlichen Aufgaben der Administratoren in den Staatsanwaltschaften. Dies schließt auch eine Sachbearbeitung im Fachverfahren, z. B. durch Anfragen beim Einwohnermeldeamt zur Klärung von Sachverhalten, ein. Nach den Feststellungen des LRH wird die laufende Administration allerdings auch durch die Betreuungsverbände wahrgenommen.

### **8.3.2 Nutzung von ACUSTA durch Staats- und Amtsanwälte**

#### **Dokumentation**

Nach einem Beschluss der Einigungsstelle gemäß § 67 Landespersonalvertretungsgesetz ist den Staatsanwälten die Entscheidung zur Nutzung von ACUSTA freigestellt. Bei ihrer Entscheidung haben sie das berechnete Interesse der Behörde an einem optimalen und möglichst rationalen Geschäftsablauf und ihre begründeten Belange bei der Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben unter Beachtung ihrer beamtenrechtlichen Obliegenheiten gegeneinander abzuwägen. Das JM hatte keine Weisung zu Art und Umfang der Dokumentation dieser Entscheidung erteilt.

#### **Gleichstellung der Amtsanwälte**

Die Entscheidung der Einigungsstelle zur Nutzung von ACUSTA betrifft nur Staatsanwälte. Obwohl der für Amtsanwälte zuständige Hauptpersonalrat der Nutzung von ACUSTA durch diese zugestimmt hatte, stellte das JM die Amtsanwälte den Staatsanwälten bei der Nutzung von ACUSTA gleich, eine prüfbare Weisung des JM zur Gleichstellung lag nicht vor.

### **8.3.3 Anwenderinformationen**

#### **Änderungswünsche / Information der Anwender**

Nach den Feststellungen des LRH ist auch das Informationsmanagement für die Fachverfahren MESTA/ACUSTA dringend verbesserungsbedürftig.

#### **8.3.4 Nutzungsumfang**

##### **Schätzung ACUSTA**

Mangels jedweder Erhebungen fehlen den Mittelbehörden und den Behördenleitungen vor Ort belastbare Informationen zum Nutzungsumfang des Fachverfahrens ACUSTA durch Staatsanwälte.

Der LRH konnte bei seinen Stichproben lediglich Schätzwerte erheben. Danach ergab sich eine Vollnutzung von nur rd. 23 v. H. bei ACUSTA. Hinzu kam eine geschätzte teilweise Nutzung von rd. 28 v. H. Der insgesamt niedrige Nutzungsumfang des Fachverfahrens ACUSTA begründet erhebliche Zweifel an der Geeignetheit dieses Textverarbeitungsprogrammes.

##### **Mehrarbeit**

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH weiterhin festgestellt, dass mit dem Einsatz von ACUSTA eine Verlagerung von Schreibaufgaben von den Servicekräften zu den Staatsanwälten einhergeht. Dies führt zu Mehrarbeit bei den Staatsanwälten. Dieser Mehrbelastung steht aber die sich im Unterstützungsbereich ergebende Entlastung gegenüber. Hierzu haben jedoch vor Einführung von ACUSTA keine belastbaren Untersuchungen stattgefunden.

#### **8.3.5 Haushalt**

##### **Erfolgskontrolle**

Nach den Projektrichtlinien der Justiz sollen Erfolgskontrollen spätestens zwei Jahre nach Freigabe des Verfahrens durchgeführt werden.

Für das Fachverfahren MESTA wurde bisher keine Erfolgskontrolle gemäß § 7 LHO durchgeführt, obwohl die Einführung von MESTA in allen Staatsanwaltschaften bereits im Jahr 2003 abgeschlossen wurde.

## **Lizenzen**

ACUSTA wurde auf der Grundlage einer Formulargenerierungssoftware entwickelt. Der Beschaffungsvertrag über den Bezug von 4.400 Anwenderlizenzen für die Staatsanwaltschaften wurde in 2003 abgeschlossen. Die Lizenzkosten (rd. 352.000 €) wurden vertragsgemäß in 2004 bezahlt. Außerdem wurden für diese Lizenzen in den Jahren 2005 und 2006 Pflegeleistungen i. H .v. rd. 220.000 € von der Justiz gezahlt.

Die Beschaffung der Lizenzen erfolgte nach Auffassung des LRH in 2003 erheblich zu früh, zu diesem Zeitpunkt bestand nur ein Bedarf für Entwicklungslizenzen. Konkret konnte der Lizenzbedarf erst nach Abschluss der Entwicklungsarbeiten und der Zustimmung der Personalvertretungen Anfang 2007 ermittelt werden. Zudem hat das Land NRW einen Gegenwert für die Zahlung der Pflegekosten zumindest in den Jahren 2005 und 2006 nicht erhalten.

## **8.4 Empfehlungen**

Der LRH hat mit Nachdruck seine bereits 2007 erhobene Forderung nach Einsetzung eines IT-Gesamtverantwortlichen mit durchgreifender Entscheidungskompetenz (Nr. 10 Jahresbericht 2008) wiederholt, da diese Prüfung eindrucksvoll bestätigt hat, dass eine effektive und wirtschaftliche Einführung und Nutzung der Kernverfahren der Justiz nur auf der Grundlage klarer und landeseinheitlich anzuwendender Vorgaben erreicht werden kann. Für den Bereich der IT muss daher die Organisationsbefugnis der Ortsbehörden aufgehoben werden um zu verhindern, dass Behördenleiter selbstständig und ohne Kontrolle entscheiden können, wie und wann sie die mit massivem Mitteleinsatz entwickelten Fachverfahren in ihren Dienststellen einsetzen.

Weiterhin fordert der LRH, die Geeignetheit und die Wirtschaftlichkeit von TSJ und ACUSTA eingehend zu überprüfen. Dabei ist besonders festzustellen, ob die Wirtschaftlichkeit auch dann bestätigt werden kann, wenn die Nutzung dieser Verfahren Mehrarbeit verursacht. Zuvor muss jedoch erstmals ermittelt werden, in welchem Umfang überhaupt eine Nutzung gegeben ist.

Diese Grundlageninformationen werden auch benötigt, um die zwingend erforderlichen Erfolgskontrollen gemäß § 7 LHO durchführen zu können. Der LRH wiederholt seine Forderung, die Zuständigkeit für die Durchführung dieser Kontrollen unverzüglich festzulegen.

Eine Klarstellung zur Zuständigkeit für die inhaltliche Administration der Fachverfahren hält der LRH für dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang fordert der LRH, den von den Behörden zur IT-Statistik gemeldeten Personalanteil der Betreuungsverbände für Administrationsaufgaben der geprüften Fachverfahren zu ermitteln und danach einen entsprechenden Personalabbau vorzunehmen.

Für Nachschulungen, Vertiefungsschulungen oder Workshops müssen erstmals Strukturen geschaffen werden, damit die Anwender die programmtechnisch möglichen Effizienzgewinne bei ihrer täglichen Arbeit mit den Fachverfahren auch erzielen können. In die neuen Strukturen ist eine Verbesserung des gesamten Informationsmanagements einzubeziehen.

Für den mit dem LDS bestehenden Dienstleistungsvertrag ist die Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO nachzuweisen. Auch muss der Verfahrenspflegeplan eine klare Trennung zwischen Pflege und Weiterentwicklung vorsehen und die entstehenden finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen detailliert ausweisen.

Beschaffungen sollten erst bei konkret vorhandenem Bedarf erfolgen und Haushaltsmittel nur für Leistungen verausgabt werden, für die das Land NRW auch eine Gegenleistung erhält.

## **8.5 Stellungnahme**

Das JM hat in einer ersten Stellungnahme zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen folgendes ausgeführt:

Ziel des JM sei es, die IT-Betriebsverantwortung mit der geplanten IT-Zentralisierung zusammenzuführen und damit in diesem Bereich die Grundlage für landeseinheitliche Vorgaben zu schaffen. Die Fortsetzung des Projekts der landesweiten IT-Zentralisierung in der Justiz hänge jedoch von der vorgreiflichen Klärung verfassungsrechtlicher, ordnungspolitischer und organisatorischer Fragen mit anderen Ressorts ab, die derzeit noch nicht abgeschlossen sei.

Ein IT-Gesamtverantwortlicher der Justiz werde den IT-Bereich lenken können, er werde aber nie ein weisungsbefugter „Cheforganisator“ sein. Einen IT-Gesamtverantwortlichen, der auch und insbesondere Einfluss auf die Aufbau- und Ablauforganisation in den Gerichten und Staatsanwaltschaften nehme, könne und werde es in der Justiz nicht geben.

Im Rahmen der JUDICA-Einführung sei bei vielen Gerichten die Hardware aufgerüstet bzw. ausgetauscht worden. Angesichts der Voraussetzungen der Fachverfahren sei in Abweichung von den sonst üblichen Reinvestitionszyklen festgelegt worden, dass Clients ab einem Alter von vier Jahren bei erhöhtem Arbeitsspeicherbedarf auszutauschen seien und der Arbeitsspeicher von Clients mit einem Alter von weniger als vier Jahren aufgerüstet werde. Damit werde dem Gebot der Wirtschaftlichkeit vollauf Rechnung getragen.

Die vom LRH festgestellte Voll- und Teilnutzung von TSJ bei 83 v. H. der Richter und von ACUSTA bei 51 v. H. der Staatsanwälte sei - auch angesichts der in weiten Teilen erst kurz zuvor erfolgten Verfahrenseinführung - ein voller Erfolg.

Erfolgskontrollen würden in der Justiz durchgeführt werden, soweit § 7 LHO sie vorschreibe und soweit sie unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich des Umfangs und Aufwands geboten seien. Nach Abschluss der Einführung von ACUSTA werde eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Aufgrund der Verzahnung von MESTA und ACUSTA sei ein aussagekräftiges Ergebnis nur bei ganzheitlicher Betrachtung, also unter Einbeziehung von MESTA, zu erwarten. Für JUDICA/TSJ sei eine Erfolgskontrolle nach Einführung vorgesehen. Diese sei aber noch nicht abgeschlossen.

Die Behördenleitungen und Verwaltungen seien kaum in der Lage, softwaretechnische Änderungen in IT-Fachverfahren selbst umzusetzen, weil hierzu teilweise vertiefte IT-Kenntnisse einer Vielzahl von komplexen IT-Verfahren notwendig seien. Sie seien daher auf die Umsetzung durch den Betreuungsverbund angewiesen. Nach der geplanten IT-Zentralisierung solle für die IT-technische Umsetzung dieser organisatorischen Änderungen eine zentrale Stelle (Service-Desk) eingerichtet werden.

Eine Neustrukturierung der Schulungsaufgaben sei unter dem Begriff der „Qualifizierungsoffensive“ bereits im Jahr 2008 in Angriff genommen worden. Mit dem absehbaren Ende der Verfahrenseinführung hätten sich die Schulungs- und Qualifizierungsaufgaben hinsichtlich der Fachverfahren verändert. Diesem geänderten Qualifizierungsbedürfnis werde durch die Qualifizierungsoffensive entsprochen.

Das Informationsmanagement der Verfahrenspflegestellen sei vielfältig und nicht allein auf das E-Mail-Informationssystem (EMIS) beschränkt. Die

Verfahrenspflegestellen informierten die Anwender auf verschiedenen Wegen möglichst individuell und zielgerichtet über Änderungen in den IT-Verfahren.

Was die Vergabe der Pflege und Weiterentwicklung angehe, so wäre und sei nach § 3 Leistungsabnahme-VO eine Vergabe an Dritte nur in Betracht gekommen, wenn das LDS die Übernahme abgelehnt hätte oder die Aufgabe nicht wirtschaftlicher hätte wahrnehmen können. Davon, dass die Leistung am Markt monetär wirtschaftlicher zu erhalten gewesen sei, wäre nicht auszugehen gewesen, da der Tagessatz des bisherigen Auftragnehmers seinerzeit mehr als doppelt so hoch gewesen sei wie der des LDS. Eine Ausschreibung allein zum Zwecke der Marktpreisermittlung sei vergaberechtlich nicht zulässig. Eine andere Art der Ermittlung eines hypothetischen Marktpreises für solch spezielle Leistungen sei jedoch nur sehr ungenau gewesen. Vor diesem Hintergrund erschiene eine aufwändige Marktanalyse durch das Validierungszentrum entbehrlich und wirtschaftlich nicht zielführend.

Die Forderung des LRH, für jede einzelne Maßnahme im Rahmen der Verfahrenspflege und -weiterentwicklung die finanziellen Auswirkungen in dem jährlichen Verfahrenspflegeplan dezidiert darzustellen, sei unverhältnismäßig. Der Verfahrenspflegeplan diene der gesammelten Darstellung der beabsichtigten Pflege- und Weiterentwicklungsmaßnahmen und solle eine Übersicht über die anstehenden Einzelmaßnahmen geben sowie als Grundlage für eine Priorisierungsentscheidung zwischen den einzelnen Maßnahmen dienen. Dieser Zweck werde aber auch dann erreicht, wenn der mit der jeweiligen Maßnahme verbundene Aufwand nicht auf den Personentag bzw. Euro und Cent genau beziffert werde. Eine Differenzierung zwischen Pflege und Weiterentwicklung könne im Einzelfall schwierig sein. Grundsätzlich werde unterschieden zwischen Erhalt (= Pflege) und Ausbau (= Weiterentwicklung) der Funktionalität. Der Erhalt erweitere jedoch zumeist die Flexibilität und damit indirekt die Funktionalität. Andererseits

erforderten geänderte Anforderungen softwaretechnisch eine Weiterentwicklung, aber auch Stilllegung von Programmteilen.

Die Feststellungen des LRH über den Erwerb und die Pflege der Lizenzen berücksichtigten nicht den tatsächlichen Projektverlauf und seien in wesentlichen Punkten nicht zutreffend.

Das JM hat keine Stellungnahme zur Wirtschaftlichkeit der Textverarbeitungsverfahren und zur Überprüfung des Personalabbaus in den Betreuungsverbänden abgegeben.

Der LRH bleibt nach der ersten Stellungnahme des JM bei seiner Auffassung. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 9 Prüfung des IT-Einsatzes beim Landesarchiv

*Der Landesrechnungshof hat die IT-Strukturen im Landesarchiv sowie das Projekt zur Realisierung der Software VERA untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass die weitgehend dezentrale Organisation der Informationstechnik zu ineffizientem Verwaltungshandeln führte. Der Landesrechnungshof sieht daher vor allem in der Umsetzung unterschiedlicher Zentralisierungsmaßnahmen deutliche Optimierungspotenziale.*

*Im Übrigen wurden für IT-Maßnahmen nicht die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Dies gilt auch für das seit rund acht Jahren andauernde Projekt VERA; die Wirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens wurde insoweit nicht nachgewiesen. Zudem hat der Landesrechnungshof Mängel bei der Projektabwicklung und -steuerung festgestellt. Insbesondere fehlte jedoch als wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Projektmanagement eine klare und eindeutige Zieldefinition.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Anregungen gegeben, die das Landesarchiv aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt hat.*

### 9.1 Ausgangslage und Prüfungsgegenstand

Mit Erlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport vom 27.08.1996 wurde das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes NRW (LDS) beauftragt, den Automatisierungsbedarf bei den damaligen Staatlichen Archiven zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Der im Januar 1997 vorgelegte Untersuchungsbericht stellte im Hinblick auf die Informationstechnik (IT) einen großen Nachholbedarf der

Archive fest. Im Auftrag des Arbeitsstabs Aufgabenkritik beim Finanzministerium (FM) wurde in den Jahren 1999/2000 eine Untersuchung der Organisation der Staatlichen Archive in Nordrhein-Westfalen durch ein externes Beratungsunternehmen durchgeführt, die die drei Staatsarchive in Düsseldorf, Münster und Detmold sowie die beiden Personenstandsarchive Rheinland in Brühl und Westfalen-Lippe in Detmold umfasste. Die kritische Bewertung der Ist-Daten durch das Unternehmen zeigte auf, dass in der Aufbau- und Ablauforganisation z. T. Schwachstellen vorhanden waren, die ein wirtschaftliches Handeln in den Archiven behinderten. Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungsergebnisse wurden organisatorische und archivfachliche Konzeptionen erarbeitet. In der Folge nahm die Landesregierung am 28.05.2002 u. a. die Absicht zur Errichtung einer einstufigen Landesarchivverwaltung mit den damaligen Archiven als Abteilungen zustimmend zur Kenntnis. Daraufhin wurde mit Wirkung vom 01.01.2004 das Landesarchiv Nordrhein-Westfalen (LAV) errichtet, das seitdem die Aufgaben des staatlichen Archivwesens wahrnimmt und der Dienst- und Fachaufsicht des für Kultur zuständigen Ministeriums untersteht. Das LAV wurde in sieben Abteilungen gegliedert, davon drei zentrale Abteilungen zur Abdeckung der Bereiche Zentrale Dienste, Grundsatzfragen und Öffentlichkeitsarbeit sowie ein Technisches Zentrum. Die bis 2003 selbständigen Staats- und Personenstandsarchive wurden zusammengefasst und daraus Fachabteilungen gebildet.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2008 eine Prüfung des IT-Einsatzes im LAV durchgeführt. Gegenstand der Untersuchungen waren sowohl die IT-Infrastruktur als auch der Einsatz von IT-Lösungen, wobei das Projekt zur Realisierung der Softwarelösung „VERA“ (Verwaltungs-, Erschließungs- und Recherchesystem für Archive) im Fokus der Prüfung stand. Eine detaillierte Untersuchung und Bewertung der einzelnen Funktionalitäten des IT-Verfahrens wurde dabei nicht vorgenommen.

## **9.2 IT-Strukturen im Landesarchiv**

### **9.2.1 Prüfungsfeststellungen**

Der LRH hat bei der Untersuchung der IT-Strukturen im LAV Defizite festgestellt, die im Wesentlichen in der dezentralen Organisation begründet waren. Die im LAV dezentral eingesetzten IT-Administratoren waren organisatorisch der jeweiligen Fachabteilung zugeordnet. Die Beschaffung von IT-Geräten erfolgte sowohl auf zentraler als auch dezentraler Ebene. Die Verantwortung für die Geräte- und Lizenzverwaltung war auf zentrale und dezentrale Bereiche verteilt bei gleichzeitigem Einsatz unterschiedlicher Verfahren zur Pflege der Daten.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen gestaltete sich die Umsetzung strategischer Zielsetzungen problematisch, notwendiges Know-how musste mehrfach vorgehalten werden. Es entsteht vermeidbarer administrativer Aufwand und eventuelle Mengenrabatte können nicht in Anspruch genommen werden. Zudem ist nicht sichergestellt, dass der Datenbestand bezüglich der vorhandenen Geräte und Lizenzen den gesetzlichen Anforderungen eines Vermögensnachweises (§ 73 Landeshaushaltsordnung (LHO)) gerecht wird; die wirtschaftliche Verwendung der geleisteten Investitionen ist insoweit nicht nachprüfbar.

Weitere Schwachstellen hat der LRH im Hinblick auf die IT-Sicherheit aufgezeigt. Durch das Nichtvorhandensein eines IT-Sicherheitsbeauftragten oder eines vergleichbaren Gremiums fehlte die Stelle, die die Aufgabe IT-Sicherheit koordiniert und innerhalb der Behörde vorantreibt. Ein umfassender, in sich geschlossener Sicherheitsprozess war zum Erhebungszeitpunkt nicht erkennbar. Schließlich hat der LRH festgestellt, dass für IT-Maßnahmen bislang noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO durchgeführt wurden.

## **9.2.2 Empfehlungen**

Angesichts der aufgezeigten Schwachstellen sieht der LRH in mehrfacher Hinsicht vor allem durch eine Zentralisierung u. a. der IT-Organisation und des Beschaffungswesens deutliche Optimierungspotenziale. Vor dem Hintergrund der Anforderungen des § 73 LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV) hat der LRH eine korrekte Führung des Gegenstands- und des Verteilungsverzeichnisses gefordert. Zudem sollten schon alleine aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die bisher in verschiedenen Verfahren gepflegten Daten in einem Verfahren zusammengeführt werden. Des Weiteren sollte die Thematik der IT-Sicherheit angegangen werden; hierzu zählen vor allem die Feststellung des Schutzbedarfs, die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts und ggf. entsprechend der Empfehlung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik die Ernennung eines IT-Sicherheitsbeauftragten. Im Übrigen erwartet der LRH, dass zukünftig die Regelungen des § 7 LHO und die hierzu ergangenen VV konsequent beachtet und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

## **9.3 Projekt VERA**

### **9.3.1 Prüfungsfeststellungen**

#### **Zielsetzung**

In den Jahren 1998 bis 2001 sollten die damaligen nordrhein-westfälischen Staatsarchive im Rahmen eines Vierjahresprogramms mit einer modernen und leistungsfähigen Datenverarbeitung ausgestattet werden. Die Archive verfügten seinerzeit über kein einheitliches IT-Verfahren, das die Belange aller Funktionen abbilden konnte. Für eine Reihe von Anwendungsbereichen waren in den einzelnen Archiven untereinander nicht kompatible Insellösungen - meist Eigenentwicklungen -

vorhanden, die keine durchgängige Unterstützung der Geschäftsprozesse ermöglichten. Daher sollten die in den einzelnen Häusern benutzten archivspezifischen Anwendungsprogramme durch eine Gesamtlösung ersetzt werden.

Nach einer Mitte 2000 durch das LDS durchgeführten europaweiten Ausschreibung wurde der Zuschlag zur Realisierung der Gesamtlösung VERA, die insgesamt vier Module umfasst, einem externen Unternehmen erteilt.

Mit der Entwicklung der Softwarelösung VERA war die Zielsetzung verbunden, ein Archivsystem zu schaffen, das die archivischen Arbeitsabläufe unterstützt, zu einer Rationalisierung der Aufgabenerledigung beiträgt und Benutzern die Suche und Bestellung von Archivalien erleichtert. Aufgrund dieser relativ abstrakten Formulierung des Projektziels kann die Zielerreichung nicht eindeutig festgestellt werden. Projektziele sollten jedoch zur Sicherstellung einer realistischen Planung, einer zeiteffektiven und kostensparenden Umsetzung sowie zur Überprüfung des Projekterfolgs und somit zur Sicherung der Qualität klar und eindeutig definiert werden.

### **Projektabwicklung und Projektsteuerung**

Im Zuge der über Jahre andauernden Projektlaufzeit und der zwischenzeitlichen Neuorganisation mit Errichtung des LAV haben sich die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Projekt VERA zum Teil mehrfach geändert. Dies allein barg schon Schwierigkeiten unterschiedlicher Art im Hinblick auf die zielgerichtete Projektdurchführung und verlangte eine straffe Projektorganisation.

Die fachlichen Anforderungen an das Archivsystem wurden im Verlauf der Projektabwicklung fortwährend ergänzt. Inzwischen war die Entwicklung des Verfahrens zum Teil zu umfangreich geraten, sodass eine Reduzie-

rung der Komplexität des Verfahrens angestrebt wurde. Eine klare Abgrenzung, welche Funktionen und Leistungsmerkmale zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich und welche als wünschenswert einzustufen sind, konnte vom LAV zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH nicht vorgenommen werden, weil eine eindeutige Definition des notwendigen Funktionsumfangs einer geeigneten Archivsoftware nicht vorhanden war. Vor diesem Hintergrund sieht der LRH die Gefahr, dass vorliegend der Idealfall konzeptioniert wird, ohne die Kosten der Umsetzung des Vorhabens zu berücksichtigen.

Nach Auffassung des LRH hat eine Steuerung des Projektes VERA nur eingeschränkt stattgefunden. Im Wesentlichen fehlte es an der Überwachung der Erfolgsfaktoren Qualität, Termin und Kosten sowie an einer zielgerichteten und wirtschaftlichen Projektabwicklung. Insoweit hat nach Ansicht des LRH das Projektmanagement im Sinne einer systematischen Vorgehensweise, um durch Organisation, Planung, Überwachung und Steuerung sowie Führung die angestrebten Ziele des Projekts zu erreichen, nur bedingt gegriffen. Als wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Projektmanagement hätte im Übrigen eine Konkretisierung der Zieldefinition erfolgen müssen.

Nach Aussagen der verschiedenen Abteilungsleitungen des LAV bzw. der Projektbeteiligten zum Entwicklungsstand der Software lagen noch zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH und damit Jahre nach den Leistungsabnahmen und der Zahlung der vereinbarten Leistungsentgelte zahlreiche Softwaremängel vor. Dazu gehörten auch Probleme im Hinblick auf die Stabilität und fehlerfreie Funktionsfähigkeit der Anwendung.

Vor dem Hintergrund dieses Sachstands ist aus der Sicht des LRH der Zeitpunkt der erfolgreichen Einführung von VERA noch ungewiss. Die beiden letzten VERA-Module 3 und 4 sollten vertragsgemäß bis spätestens August 2004 funktionsfähig übergeben sein. Zum Zeitpunkt der Erhebun-

gen des LRH befanden sich die Module 3 und 4 im Wesentlichen noch in der Pilotphase. Insgesamt war das Verfahren flächendeckend noch nicht im Einsatz. Das LAV sah VERA im Übrigen als Daueraufgabe mit dem Ziel der Weiterentwicklung. Ein eindeutig definiertes Ende des Projektes VERA ist insoweit für den LRH nicht erkennbar.

Angesichts der langen Projektlaufzeit stellt der LRH fest, dass die ursprünglichen Zeitvorstellungen massiv überschritten wurden. Dabei ist nicht zwangsläufig die Projektverzögerung an sich problematisch, sondern dass mehr als sieben Jahre nach Auftragserteilung ein Softwareprodukt vorliegt, das nicht nur Defizite aufweist, sondern insbesondere - zumindest aus der Sicht des Leiters der größten Abteilung des LAV - der Zielsetzung des Vorhabens bislang nicht gerecht wird.

Nach Auffassung des LRH müssen Beschwerden und Vorbehalte der Anwender als Fakt berücksichtigt werden. Tatsächlich ist der Erfolgsfaktor Akzeptanz in seiner Wirkung - positiv wie negativ - nicht zu unterschätzen. Der LRH sieht daher grundsätzlich den oder die Projektverantwortlichen durchaus in der Pflicht, für die Akzeptanz des Verfahrens Sorge zu tragen.

### **Kosten und haushaltsrechtliche Aspekte**

Der LRH hat zudem die mangelnde Kostentransparenz im Projekt VERA kritisiert. Eine Kostenübersicht war nicht vorhanden; vielmehr wurde diese erst auf Anfrage des LRH erstellt. Angaben zu den internen Personalkosten konnten nicht gemacht werden. Die ermittelbaren Gesamtkosten für die Entwicklung und Pflege von VERA sowie für Hardware und Schulungen beliefen sich bis zum 30.06.2008 auf rd. 2,4 Mio. €.

Im Übrigen waren die Projektkosten auch nicht den jeweiligen Haushaltsplänen zu entnehmen. Insoweit hat der LRH die Nichtausweisung des Projektes VERA als Mehrjahresprogramm gemäß § 17 Abs. 2 LHO bemängelt. Außerdem wurden weder im Zuge der Planung und Beschaffung

bzw. Entwicklung der archivfachlichen Softwarelösung noch zu einem späteren Zeitpunkt die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchgeführt, sodass die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens VERA nicht nachgewiesen ist und ein Verstoß gegen § 7 LHO sowie Nr. 2.1 der IT-Richtlinien NW vorliegt. Die Nichterstellung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und ein Verzicht auf eine konsequente Kostenüberwachung erhöhen im Übrigen die Gefahr von kostenträchtigen „Endlosentwicklungen“ erheblich, wirtschaftliche IT-Investitionen sind letztlich dem Zufall überlassen.

### **9.3.2 Empfehlungen**

Zielgedanke für die künftige Vorgehensweise des LAV muss sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine ergebnisorientierte, wirtschaftliche und insgesamt erfolgreiche weitere Abwicklung des Vorhabens VERA ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist zunächst eine eindeutige und realistische Definition des Projektziels, die klare Aussagen zu den Faktoren Qualität (Inhalt und Umfang), Zeit und Kosten enthalten muss.

Angesichts der zum Teil äußerst negativen Bewertung des bisherigen Projekterfolgs von VERA sind in einer offenen und konstruktiven Vorgehensweise die Ursachen unzureichender Akzeptanz aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten, die wichtigsten Stellgrößen zu identifizieren und konkrete Handlungshilfen zur Sicherung und Förderung von Akzeptanz zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund sollte das zeitnahe Rollout des Verfahrens höchste Priorität genießen.

Zudem ist die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von VERA im Sinne einer Erfolgskontrolle unter Beachtung der zu § 7 LHO erlassenen VV kurzfristig nachzuholen. Im Übrigen fordert der LRH nachdrücklich, die Haushalts- und Wirtschaftsführung entsprechend den geltenden Bestimmungen

vorzunehmen. Soweit erforderlich, ist das Projekt als Mehrjahresprogramm gemäß § 17 Abs. 2 LHO auszuweisen.

Ferner muss Kostentransparenz geschaffen werden, damit Controllingmechanismen überhaupt greifen können und ein möglichst optimaler Ressourceneinsatz gewährleistet werden kann.

#### **9.4 Stellungnahme des Landesarchivs**

Das LAV hat in seiner Stellungnahme vom 16.03.2009 zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

##### **IT-Strukturen im Landesarchiv**

Zeitgleich mit der Erhebung des LRH sei die Organisation des LAV evaluiert worden. Als Ergebnis sei vier Jahre nach Gründung durch Errichtungserlass des Ministerpräsidenten mit Wirkung vom 01.12.2008 ein neues Organisationsmodell beim LAV eingeführt worden. Neben der Strafung des Management-Ansatzes durch Einführung eines Geschäftsleitungsmodells und der Stärkung der Durchgriffsrechte der zentralen Abteilungen seien erhebliche Änderungen der Aufbauorganisation vorgenommen worden.

Durch diese Änderung der Organisation zum 01.12.2008 seien bereits eine Reihe der Empfehlungen des LRH umgesetzt worden. Neben den bereits umgesetzten Maßnahmen werde das LAV auch die weiteren Empfehlungen des LRH im Bereich der IT-Strukturen verfolgen.

##### **Projekt VERA**

Der LRH dürfe versichert sein, dass das LAV seine Kritik am Projektmanagement im Rahmen des Verfahrens VERA sehr ernst nehme. Das LAV

bat aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass die Fachlichkeit des Systems VERA als Archivsoftware nicht Bestandteil der Prüfung gewesen sei.

Vor diesem Hintergrund habe das LAV folgende Maßnahmen zum weiteren Vorgehen ergriffen:

- Die Geschäftsleitung des LAV habe eine Projektgruppe „Archiv-IT“ zur Überprüfung der IT-Unterstützung des archivischen Workflows im Landesarchiv NRW ins Leben gerufen. Das Projektende sei für Ende 2009 vorgesehen, sodass das Ergebnis und die sich anschließenden Schritte erst zu diesem Zeitpunkt mitgeteilt werden könnten.
- Bis zum Projektende werde mit dem bisher beauftragten Unternehmen ein weiterer Pflegevertrag abgeschlossen, damit die Arbeiten an und mit VERA störungsfrei bis zu einer endgültigen Entscheidung weitergeführt werden können. Darüber hinaus werde kurzfristig mit dem Auftragnehmer eine Abgrenzung zwischen Neuentwicklung und Pflege definiert, weil bis zum Vorliegen des Ergebnisses der Projektgruppe - soweit vermeidbar - keine neuen Aufträge in Bezug auf VERA erteilt würden.
- In der Projektgruppe würden ebenfalls konzeptionelle Entscheidungen der Geschäftsführung dahin gehend vorbereitet, unter welchen Umständen ein zeitnahes Rollout der Module 3 und 4 in allen dezentralen Abteilungen möglich sei.

Weitere seitens des LRH angeregte Maßnahmen seien erst nach Vorliegen des Abschlussberichts der Projektgruppe möglich. Dann sei aber auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit erfolgt, sodass Kostentransparenz vorläge und weitere Aussagen u. a. zur Ausweisung als Mehrjahresprogramm gemacht werden könnten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 10 IT-Investitionen der Rechenzentren

*Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der IT-Investitionen der Rechenzentren des Landes Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl von Haushaltsverstößen festgestellt. Dazu zählten Fehler bei der Erstellung von Haushaltsunterlagen sowie unterbliebene oder verspätet vorgenommene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Hervorzuheben sind unwirtschaftliche Beschaffungen von IT-Anlagen im Wege von Ratenkäufen, wodurch dem Landeshaushalt ein Schaden von mehr als einer Million € entstand. Derartige Finanzierungen wurden auch gewählt, ohne dass hinreichende Mittel für einen Kauf verfügbar waren, was nach dem geltenden Haushaltsrecht ausdrücklich unzulässig ist. Zudem wurden außerplanmäßige Ausgaben getätigt, ohne dass diese dem Finanzministerium beziehungsweise dem Landtag mitgeteilt wurden.*

*In der Konsequenz sieht der Landesrechnungshof die Notwendigkeit, dass der Landtag die Mechanismen zur Wahrung seiner Rechte im Haushaltsvollzug konkretisiert.*

### 10.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat eine Prüfung der IT-Investitionen der Rechenzentren des Landes NRW durchgeführt. Gegenstand der Prüfung waren die in den Jahren 2006 bis 2008 beim Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF), dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW (LZPD) sowie bei den Landesbetrieben Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) und den Gemeinsamen Gebietsrechenzentren (GGRZ) Hagen, Köln und Münster getätigten bzw. geplanten Investitionen<sup>157</sup>. Das finanzielle Gesamtvolumen belief sich laut Haushaltsansätzen bzw. Fi-

---

<sup>157</sup> Das IM hat die Zusammenlegung des LDS und der GGRZ mit Wirkung zum 01.01.2009 beschlossen.

nanzplänen auf rd. 80 Mio. € jährlich. Daneben wurden auch einzelne bedeutsame Investitionen vorangegangener Jahre untersucht. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften.

## **10.2 Rechenzentrum der Finanzverwaltung**

Das RZF im Geschäftsbereich des Finanzministeriums (FM) ist die zentrale Beschaffungsstelle der Finanzverwaltung NRW. Die Steuerung der IT-Investitionen erfolgt durch das FM. Die Haushaltsmittel sind in einer Titelgruppe etatisiert, die mit einer weiteren Titelgruppe für die in NRW anfallenden Kosten des Bund- / Länder-Vorhabens KONSENS (Vereinheitlichung der IT-Verfahren der Landesfinanzverwaltungen) gegenseitig deckungsfähig ist.

Bei den untersuchten IT-Investitionen wurden verschiedene Haushaltsverstöße festgestellt. Dies waren u. a. Fehler bei der Erstellung von Haushaltsunterlagen, der Darstellung der finanziellen Abwicklung im Haushaltsplan, der Zuordnung von IT-Ausgaben zu Titeln entsprechend dem Gruppierungsplan sowie nicht durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Bei mehreren Projekten im Rahmen von KONSENS wurde die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen mit Beschlüssen von Finanzministerkonferenzen begründet. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden weder auf Landesebene noch länderübergreifend vorgenommen. Nach Auffassung des LRH können durch länderübergreifendes Regierungshandeln gesetzliche Grundlagen wie die Landeshaushaltsordnung (LHO) jedoch nicht ausgehebelt werden. Auch hier muss entsprechend gehandelt, in diesem Fall insbesondere das Wirtschaftlichkeitsgebot erfüllt werden. Dabei kann die Wirtschaftlichkeit entweder länderübergreifend

oder für den Einsatz in NRW geprüft und festgestellt werden. Das FM gab dazu an, dass es diesbezüglich ebenfalls Verbesserungsbedarf sehe und die Grundposition des LRH teile. Dabei hält es für den überwiegenden Teil der KONSENS-Aufgaben nur länderübergreifende Untersuchungen für sinnvoll. Bei Maßnahmen zur Umsetzung gesetzlich vorgegebener Anforderungen seien zudem Besonderheiten zu berücksichtigen, wozu die Möglichkeit einer angepassten Herangehensweise geschaffen werden müsste.

Für eine Großrechneraufrüstung wurde im Herbst 2007 ein Ratenkaufvertrag mit einem Volumen von rd. 4,2 Mio. € abgeschlossen, da für eine sofortige vollständige Zahlung keine hinreichenden Mittel verfügbar waren. Diese Vorgehensweise war zum einen nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zur LHO ausdrücklich unzulässig, zum anderen ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, da die sofortige vollständige Zahlung günstiger gewesen wäre. Der LRH hat den hierdurch entstandenen Zinsschaden für den Landeshaushalt auf rd. 150.000 € berechnet. Durch den Ratenkauf wurde zudem die Einwilligung des FM in eine überplanmäßige Ausgabe umgangen, die auch dem Landtag hätte mitgeteilt werden müssen. Im Dezember 2007 wurden Mittel aus der Titelgruppe des Vorhabens KONSENS verfügbar. Diese wurden für eine sofortige Sondertilgung genutzt. Durch die anfallende Vorfälligkeitsentschädigung erhöhte sich der Zinsschaden auf rd. 200.000 €.

Bei den derzeitigen Planungs- und Steuerungsprozessen für IT-Investitionen sieht der LRH Optimierungspotenzial. Ohne notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen für eine fundierte Auswahl und Priorisierung maßgebende Grundlagen. Durch ein besseres Risikomanagement, ein auf Kennzahlen basierendes Planungsmanagement und zeitnahe Berechnungen für die Kostenverteilung bei der länderübergreifenden Software-Entwicklung hätte der aus der unzulässigen Ratenbeschaffung

des Großrechners sowie der unzulässigen Sondertilgung herrührende Zinsschaden von rd. 200.000 € vermieden werden können.

Das FM erklärte dazu, dass bereits ein übergreifendes Projekt zur Verbesserung des Qualitätsmanagements im Bereich der IT-Dienstleistungen in der Finanzverwaltung eingerichtet worden sei, in dessen Rahmen u. a. durch den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung eine verbesserte Grundlage für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei Investitionsmaßnahmen geschaffen werden solle sowie Verbesserungen in der Qualitätssicherung und Dokumentation der Beschaffungsprozesse vorgesehen seien.

### **10.3 Landesamt für zentrale polizeiliche Dienste**

Das LZPD im Geschäftsbereich des Innenministeriums (IM) ist die zentrale Beschaffungsstelle der Polizei NRW. Die Steuerung der IT-Investitionen obliegt dem IM. Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln für den IT-Einsatz der Polizei war bereits im Jahr 2005 Gegenstand einer Prüfungsmitteilung des LRH. Das IM hat daraufhin neue Steuerungsinstrumente installiert, u. a. besteht nunmehr eine IT-Projektrichtlinie der Polizei NRW. Da dies allerdings teilweise erst während des Prüfungszeitraums erfolgte, bestanden die früheren Defizite insoweit fort.

Bei den geprüften IT-Investitionen wurden vielfältige Haushaltsverstöße festgestellt. Haushaltsunterlagen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht oder verspätet erstellt, finanzielle Abwicklungen wurden im Haushaltsplan falsch dargestellt. Aufgrund fehlender Unterlagen gesperrte Mittel wurden, teilweise auch für andere Zwecke, verausgabt. Für im Haushaltsplan nicht veranschlagte Zwecke wurden außerplanmäßige Haushaltsmittel verausgabt, die der Genehmigung des FM und wegen des Volumens der Meldung an den Landtag bedurft hätten. Zudem wurden Defizite bei der Inventarisierung festgestellt, wirtschaftliche Bedarfsermitt-

lungen waren nicht zeitnah und nur mit erheblichem administrativem Aufwand möglich. Der LRH hat dem LZPD die Einführung einer zentralen Bestandsführung für IT-Geräte und Lizenzen empfohlen.

Ab dem Jahr 2003 wurden vom LZPD zentral PC-Ersatzbeschaffungen durchgeführt, für die jeweils Ratenzahlungen vereinbart wurden. Obwohl formelle Prüfungen zwingend vorgeschrieben sind, wurden keine Vergleichsberechnungen mit anderen Finanzierungsarten durchgeführt. Durch diese Vorgehensweise wurde gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot der LHO verstoßen. Nach den Feststellungen des LRH waren ab dem Jahr 2004 sämtliche Ratenkäufe sowie vorgenommene Sondertilgungen unwirtschaftlich. Der finanzielle Schaden in Form zusätzlicher Zinsen für den Landeshaushalt beläuft sich auf über eine Mio. €. Für die Maßnahmen war in den Haushaltsplänen ein Gesamtaufwand von 27 Mio. € vorgesehen, tatsächlich wurden mehr als 43 Mio. € verausgabt. Die wegen erheblicher Überschreitung der Gesamtkosten erforderliche Einwilligung des FM wurde nicht eingeholt. Die in den Haushaltsplänen ausgewiesene finanzielle Abwicklung entsprach zudem nicht den tatsächlichen Verhältnissen.

Anders als die anderen untersuchten Verwaltungsbereiche verfügt die Polizei inzwischen über festgelegte Prozesse zur Initiierung und Abwicklung von IT-Investitionen, die auch umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beinhalten. Damit liegen die Voraussetzungen für eine zielgerichtete Steuerung der von der Polizei verfolgten Maßnahmen über aussagefähige Kennzahlen nunmehr vor. Nach Auffassung des LRH besteht hier jedoch noch Optimierungspotenzial. In diese Prozesse sollten die Haushaltsaufstellung, die laufende Bewirtschaftung sowie die spätere Darstellung von Mehrjahresmaßnahmen im Haushalt einbezogen werden.

#### **10.4 Landesbetriebe LDS, GGRZ Hagen, Köln und Münster**

Die als Landesbetriebe errichteten Rechenzentren im Geschäftsbereich des IM wiesen Mängel bei der Dokumentation der Wirtschaftlichkeit auf. Nach den Feststellungen des LRH wurden bei Investitionen in den Fachbereichen regelmäßig Dokumente wie z. B. technische Grundsatzpapiere, Vorlagen an die Leitungsebene oder das IM erstellt, die die Wirtschaftlichkeit begründen. Allerdings fehlte bei einer stichprobenartigen Prüfung von Beschaffungen oft ein Verweis auf diese Papiere. Allein aus dem Studium der Beschaffungsvorgänge war die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Maßnahmen bzw. die Auseinandersetzung des jeweiligen Landesbetriebes mit der Wirtschaftlichkeit für den LRH i. d. R. nicht ersichtlich. Weiterhin wurde festgestellt, dass bei Dauerschuldverhältnissen, wie z. B. Leasing, keine Vergleichsrechnungen mit einem Kauf durchgeführt wurden, wodurch zumindest ein Großrechner unwirtschaftlich beschafft wurde. Auch bei der Inventarisierung wurden Defizite festgestellt, da insbesondere vorgeschriebene Inventuren nicht durchgeführt wurden, was zu falschen Bestandsverzeichnissen führte. In der Konsequenz wurden dadurch Bilanzkennzahlen und somit für die Aufsicht relevante Steuerungsinformationen verfälscht.

Die Landesbetriebe arbeiten nach den Vorschriften der LHO und der Betriebssatzungen nach dem Prinzip der Kostendeckung. Gleichwohl ergeben sich beim Jahresabschluss Gewinne oder Verluste, da Kalkulationen faktisch nie eingehalten werden können. Seit Gründung der Landesbetriebe bis zum Jahr 2006 fielen Betriebsüberschüsse von über 13 Mio. € an, die zu Rückflüssen in den Landeshaushalt von über 8,7 Mio. € führten. Zur Vermeidung von Gewinnen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Finanzierbarkeit von Investitionen müssten die Investitionen immer den zur Verfügung stehenden Abschreibungen entsprechen. Durch den Preisverfall bei verschiedenen IT-Geräten, die zum Teil unterbliebene Vornahme von Ersatzinvestitionen sowie die vom LDS seit mehreren Jahren geplanten,

aber noch nicht durchgeführten Investitionen in die Gebäudetechnik sind die Investitionen jedoch geringer ausgefallen. Dementsprechend handelt es sich nach Auffassung des LRH zunächst nicht um aus dem Betriebsgeschäft erzielte Gewinne, sondern aus der Periodizität der Abrechnung hervorgehende Überschüsse.

Nach den Feststellungen des LRH konnten Großinvestitionen von Kunden nicht durch die Landesbetriebe finanziert werden, wenn die verfügbaren Abschreibungen nicht ausreichten. Dadurch wurden Investitionen auf die Kunden verlagert, die eigene Haushaltsmittel einbringen mussten. Diese Vorgehensweise führte zu einer Reduzierung der Kundenentgelte während der Abschreibungsdauer, die der Höhe der Abschreibungen entsprach. Nach Ablauf der Abschreibungsfrist besteht das gleiche Finanzierungsproblem wie bei der Erstbeschaffung. Dieses Finanzierungsmodell ist nach Auffassung des LRH systemwidrig. Wenn auf der einen Seite die durch die Periodizität der Abrechnung bedingten Überschüsse in den Landeshaushalt einfließen, so müssen auch die durch eine steigende Investitionstätigkeit bedingten zusätzlichen Finanzbedarfe aus dem Landeshaushalt gedeckt werden. Der LRH empfiehlt, alle von den Kunden beauftragten Investitionen vom Landesbetrieb finanzieren zu lassen. Der LRH hält es zur Planungssicherung des Landeshaushalts für sinnvoll, entstehende (buchmäßige) Gewinne zunächst in eine Investitionsrücklage umzuwandeln, bis diese ein hinreichendes Volumen hat, um auch bei Großinvestitionen keinen Rückgriff auf den Landeshaushalt vornehmen zu müssen.

Für die Aufsicht über die geprüften Landesbetriebe ist das IM zuständig. Nach Auffassung des LRH fehlte hier eine zentrale IT-Investitionsplanung und -steuerung, die elementarer Bestandteil der Wirtschaftlichkeit ist. Obwohl das Kabinett im Sommer 2006 die Zusammenlegung aller Rechenzentren beschlossen hat, haben die Landesbetriebe ihre Gebäude losgelöst von einer einheitlichen Strategie aus-, um- oder neugebaut. Auch die

vom LDS verfolgte Großrechnerstrategie erfolgte ohne Berücksichtigung der Infrastruktur des GGRZ Hagen. Das gleiche galt für den Druckbereich des LDS. Obwohl dessen geringe Auslastung im Hause bekannt war und Ersatzinvestitionen vermieden wurden, wurde in einem Neubau für diese Aufgabe Platz vorgesehen, der bei einer Verlagerung nicht nötig wäre. Die fehlende Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom Sommer 2006 verhinderte daher erhebliche Synergieeffekte. Da mit den Aus-, Um- oder Neubauten Fakten geschaffen wurden, reduzierte sich zudem das mögliche Einsparpotenzial der Zusammenlegung der Landesbetriebe. Darüber hinaus fand im IM auch keine Auseinandersetzung mit Bilanzkennzahlen oder Kalkulationen statt, um z. B. Aussagen darüber treffen zu können, ob die Selbstkostenvorgabe eingehalten wurde. Ohne eine derartige Auseinandersetzung hätten die ausgewiesenen Bilanzgewinne nicht hingenommen werden dürfen.

## **10.5 Übergreifende Feststellungen und Empfehlungen**

Die LHO beschreibt für die Planung und Durchführung von Investitionen die formellen Anforderungen, die den verfassungsgemäßen Auftrag der Legislative bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln gewährleisten sollen. Daneben sieht die LHO Mechanismen vor, mit denen der Haushaltsvollzug durch die Exekutive flexibel gestaltet werden kann, um auf diese Weise einen effizienten Mitteleinsatz zu erzielen. Die mit dem Haushaltsgesetz verabschiedeten Haushaltspläne weisen in den hier untersuchten Aufgabenbereichen eine hohe Flexibilität aus, die eine gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Titelgruppe bzw. sogar darüber hinaus gewährt. Die hohe Flexibilität ist insoweit begründet, als bei der Bereitstellung der IT einerseits ein hoher technologischer Wandel vorliegt, andererseits die Anforderungen im Einzelfall auch durch kurzfristige Ereignisse oder Maßnahmen an anderer Stelle beeinflusst werden, die den geplanten Mitteleinsatz in Frage stellen oder ggf. eine Verschiebung der Prioritäten

bei den geplanten IT-Ausgaben erfordern. Die gewährte Flexibilität ändert jedoch nichts an den sonstigen formalen Anforderungen der LHO. Bei der Finanzverwaltung und der Polizei hat der LRH bei den rein formalen Mängeln eine am Haushaltsvolumen gemessene hohe Fehlerquote von rd. 60 v. H. ermittelt, die vorrangig bei der Erstellung von Haushaltsunterlagen gemäß § 24 LHO auftrat.

In vom LRH geprüften Fällen wurden investive Maßnahmen durchgeführt, ohne dass die erforderlichen Haushaltsunterlagen erstellt und die Einwilligung des FM (§ 37 Abs. 1 LHO) eingeholt sowie die Mitteilungen an den Landtag (§ 37 Abs. 3 LHO) vorgenommen wurden. Ebenso wurden Maßnahmen, für die keine Haushaltsunterlagen erstellt waren, aber Mittel bereit gestellt wurden, zwar nicht durchgeführt, die dafür vorgesehenen Mittel aber verwendet, obwohl sie bis zur Genehmigung der Haushaltsunterlage gesperrt waren (§ 24 Abs. 3 LHO). Somit lagen formal Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht vor. Wenn die gewährte Flexibilität auch derartige Vorgänge umfassen soll, sieht der LRH insoweit den Bedarf, dass eine entsprechende Ergänzung in der Titelgruppe ausgebracht wird.

Die vorgenommenen Ratenbeschaffungen sowie die damit zusammenhängenden Sondertilgungen zeigen auf, dass auf die Einhaltung des Haushaltsrechts kein besonders hoher Wert gelegt wird. So ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, dass Vorgehensweisen gewählt wurden, die nach den VV zur LHO ausdrücklich unzulässig sind. Das derzeitige Haushaltsrecht sieht bei derartigen Verstößen jedoch keine Rechtsfolgen vor. In der Konsequenz wird der Haushälter belohnt, der seine Haushaltsmittel rechtswidrig in vollem Umfang ausgibt.

Der LRH hat daher eine Überarbeitung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen empfohlen, damit einerseits ein Einklang zwischen Flexibilität und formalen Anforderungen hergestellt wird, andererseits aber auch

Sanktionen bei massiven Verstößen gegen das Haushaltsrecht möglich sind.

## **10.6      Stellungnahmen der Ressorts**

Die Ressorts haben den Ausführungen des LRH im Wesentlichen zugestimmt:

Das FM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass auf länderübergreifender Ebene das Thema „Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei KONSENS“ behandelt werden würde, bislang aber noch keine konkreten Beschlüsse gefasst worden seien.

Das IM hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass es dem FM im Hinblick auf die früheren Feststellungen des LRH Vorschläge unterbreitet habe, die eine ausgewogene Balance zwischen Flexibilität und den Vorschriften der LHO ermöglichen würde. So sollten im Haushaltsvollzug im Wege der gegenseitigen Deckungsfähigkeit auch IT-Vorhaben verschoben werden können, soweit sie in der mehrjährigen strategischen IT-Planung bereits priorisiert worden seien. Diese Vorschläge würden inzwischen vom FM weitestgehend unterstützt. Unter Berücksichtigung derartiger Möglichkeiten wären die oben angeführten Maßnahmen mit dem Haushaltsrecht vereinbar gewesen.

Bezüglich der Ratenkäufe hat das IM eingeräumt, dass bei isolierter formaler Betrachtung negative Werte im Nachhinein feststellbar seien. Es halte aber eine isolierte Betrachtung bezogen auf eine Einzelmaßnahme vor dem Hintergrund des als wirtschaftlich dargelegten Gesamtprogramms unter Berücksichtigung aller monetären Faktoren für nicht sachgerecht. Für die Zukunft sei zudem ein Ratenkauf nicht mehr beabsichtigt.

Bezüglich der Aus-, Um- oder Neubauten bei den Landesbetrieben hat das IM in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die aufgeführten Maßnahmen jeweils vor dem Kabinettschluss im Sommer 2006 initiiert worden wären und im Liegenschaftsbereich nur begrenzt und / oder verzögert auf Veränderungen der Aufgabenstellung der Dienststellen reagiert werden könne.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**11 Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE)**

*Der Landesrechnungshof hat mit der Prüfung der vom Land eingerichteten Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 seine Untersuchung der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-finanzierten NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt. Er hat festgestellt, dass die formalen Anforderungen der EU zur Einrichtung der Verwaltungsbehörde erfüllt sind.*

*Bei der Durchführung und Abwicklung des Programms sind über 70 zwischengeschaltete Stellen für die Verwaltungsbehörde tätig. Der Landesrechnungshof sieht hierin ein erhöhtes Fehlerrisiko.*

*Bei der Übertragung von Aufgaben der Verwaltungsbehörde auf die Stelle für Qualitätsmanagement und das Ziel 2-Sekretariat sieht der Landesrechnungshof den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend beachtet. Beide Einrichtungen sehen die EU-Verordnungen nicht vor. Die Aufgabenwahrnehmung durch die NRW.BANK und eine GmbH ist erheblich teurer als durch verwaltungseigenes Personal.*

*Der Landesrechnungshof hat Anregungen für eine Optimierung gegeben.*

## 11.1 Ausgangslage

Die Europäische Union (EU) stellt dem Land in der laufenden Förderperiode 2007 - 2013 aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) Strukturfondsmittel in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € zur Verfügung, mit denen das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) für Nordrhein-Westfalen kofinanziert wird.

Zu den umfangreichen EU-Vorschriften, die das Land bei der Verwaltung der EFRE-Mittel zu beachten hat, gehört die Verpflichtung zur Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems, das den bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der EU-Mittel sicherstellen und Fehler und Unregelmäßigkeiten frühzeitig erkennen und beheben soll<sup>158</sup>. Folgende Stellen sind als Bestandteile des Verwaltungs- und Kontrollsystems vom Land einzurichten<sup>159</sup>:

- die Verwaltungsbehörde,  
Sie ist für die Verwaltung und Gesamtkoordination des Operationellen Programms verantwortlich.
- die Bescheinigungsbehörde (in der vorherigen Förderperiode: „Zahlstelle“) und  
Sie ist für die Zahlungsabwicklung verantwortlich und muss insbesondere die Ausgabenerklärung und die Zahlungsanträge vor ihrer Übermittlung an die Kommission bescheinigen.
- die Prüfbehörde (in der vorherigen Förderperiode: „Unabhängige Stelle“).  
Sie führt Prüfungen zur Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie zur Richtigkeit der Ausgabenerklärungen durch. Auf der Grundlage ihrer Prüfungen erstellt sie zum Abschluss des Operationellen Programms die Abschlusserklärung.

---

<sup>158</sup> Art. 58 i. V. m. Art. 70 f. der Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (VO (EG)) Nr. 1083/2006.

<sup>159</sup> Art. 59 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1083/2006.

Darüber hinaus ist ein Begleitausschuss einzusetzen, der sich zu vergewissern hat, dass das Operationelle Programm effektiv und wirtschaftlich durchgeführt wird<sup>160</sup>.

## 11.2 Umfang und Ziel der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit seiner Prüfung der Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) untersucht, ob das Land den Vorgaben der EU zur Einrichtung der Verwaltungsbehörde nachgekommen und die Organisation der Verwaltungsbehörde wirtschaftlich ist. Eine fachinhaltliche Prüfung der Aufgabenerledigung sowie der Vergaben waren nicht Gegenstand der Prüfung. Der LRH hat damit seine Prüfung der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-finanzierten NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt. In seinem Jahresbericht 2006 hat er im Abschnitt 15 über das Ergebnis der Prüfung der Unabhängigen Stelle EFRE berichtet.

## 11.3 Einrichtung der Verwaltungsbehörde

Die Landesregierung hat das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) als Verwaltungsbehörde benannt. Mit der Aufgabenwahrnehmung wurde das Referat „Europäische Wirtschafts- und Strukturpolitik, EU-Strukturfonds, Verwaltungsbehörde für das NRW-EU Ziel 2-Programm“ betraut. Demgegenüber sind

---

<sup>160</sup> Art. 63 Abs. 1 und Art. 65 der VO (EG) Nr. 1083/2006 - Der Begleitausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern verschiedener Ministerien, des Parlaments, der Regionen, der Hochschulen, von Verbänden, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und der Europäischen Kommission (beratend). Den Vorsitz hat der Staatssekretär des MWME.

die Bescheinigungsbehörde bei der NRW.BANK und die Prüfbehörde beim Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen eingerichtet.

Nach den Feststellungen des LRH hat das Land die formalen Anforderungen der EU zur Einrichtung einer Verwaltungsbehörde erfüllt. Insbesondere wurde der Grundsatz der Aufgabentrennung<sup>161</sup> gegenüber den übrigen Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems beachtet. Zudem ist die funktionelle Unabhängigkeit der Prüfbehörde von der Verwaltungsbehörde<sup>162</sup> gewährleistet. Des Weiteren wurde den Vorgaben der EU<sup>163</sup> Rechnung getragen, die Aufgabenbeschreibung für die Verwaltungsbehörde vorzunehmen und die Aufgabenzuweisung innerhalb der Verwaltungsbehörde zu regeln.

#### **11.4 Zwischengeschaltete Stellen**

Nach den EU-Bestimmungen können Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde durch „zwischengeschaltete Stellen“ ausgeführt werden<sup>164</sup>. Die Verwaltungsbehörde hat hiervon Gebrauch gemacht. Nach den vorgelegten Unterlagen sind auf über 70 zwischengeschaltete Stellen Aufgaben der Verwaltungsbehörde übertragen worden. Zu nennen sind die Förderreferate der Ministerien, die Bezirksregierungen, die NRW.BANK und Projektträger nach § 44 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Die hohe Anzahl zwischengeschalteter Stellen bedingt einen hohen Koordinierungsaufwand und einen großen Schulungsbedarf. Zudem erfordern die über 70 zwischengeschalteten Stellen einen hohen Aufwand im Rahmen der Systemprüfungen. Um die zwischengeschalteten Stellen vollumfänglich über die EU-Vorgaben, Verfahrensabläufe und einzelne Verfah-

---

<sup>161</sup> Art. 58 Buchstabe b) der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>162</sup> Art. 59 Abs. 1 Buchstabe c) der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>163</sup> Art. 58 Buchstabe a) der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>164</sup> Art. 59 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1083/2006.

rensschritte zu unterrichten, hat die Verwaltungsbehörde über die von der EU geforderten Prüfpfade (Beschreibung der Abwicklungsstrukturen und -verfahren, die die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten regeln) hinaus Anweisungen für die zwischengeschalteten Stellen herausgegeben. Ungeachtet der von der Verwaltungsbehörde ergriffenen Maßnahmen sieht der LRH allein aufgrund der hohen Anzahl zwischengeschalteter Stellen eine erhöhte Fehleranfälligkeit in der Programmabwicklung.

Auch die Verwaltungsbehörde sieht hierin ein Erschwernis in der Umsetzung des Gesamtprogramms. Ziel der Verwaltungsbehörde sei es deshalb, durch kontinuierliche Gespräche mit den am Ziel 2-Programm partizipierenden Ressorts die in den Prüfpfaden genannten Fachreferate in den jeweiligen Ministerien zu bündeln. Die Prüfpfade seien durch Hinweise der Fachreferate und Anregungen des LRH aktualisiert worden und würden künftig auch weiterhin an die aktuelle Förderpraxis angepasst.

## **11.5 Aufgaben der Verwaltungsbehörde**

### **11.5.1 Mittelbewirtschaftung**

Die Verwaltungsbehörde ist gegenüber der EU verantwortlich, dass das Operationelle Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird. Insbesondere müssen die zu finanzierenden Vorhaben nach den für das Operationelle Programm geltenden Kriterien ausgewählt werden und während ihrer Durchführung stets den geltenden gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechen<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> Art. 60 Buchstabe a) der VO (EG) Nr. 1083/2006.

Die Landesregierung hat entschieden, dass zur Absicherung der Qualität der Projekte die Fördermittel grundsätzlich über Wettbewerbsverfahren vergeben werden sollen. Die Verwaltungsbehörde hat hierbei mit dem Ziel mitgewirkt, einheitliche und transparente Verfahren zu schaffen.

Die veranschlagten EFRE-Mittel werden zentral von der Verwaltungsbehörde bewirtschaftet. Die Förderentscheidungen über die Projekte werden in der Verantwortung der fachlich zuständigen Ministerien getroffen. Als zwischengeschaltete Stellen sind die Ministerien und, soweit sie die Aufgabe delegiert haben, die hiermit betrauten Stellen gegenüber der Verwaltungsbehörde für die Ordnungsmäßigkeit der geförderten Projekte und deren Übereinstimmung mit den Zielen des Programms verantwortlich. Die Verwaltungsbehörde hat zur Sicherstellung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten bestimmt, dass sie bei allen grundsätzlichen Entscheidungen, die die Fördermittelvergabe in EFRE-kofinanzierten Fällen betreffen, zu unterrichten ist und mitzuzeichnen hat.

Der LRH hält dieses Verfahren für zeitaufwändig; zudem ist es mit einer erheblichen Arbeitsbelastung für die Verwaltungsbehörde verbunden. Der LRH hat das MWME deshalb aufgefordert, dieses Verfahren begleitend zu evaluieren und ihm einen ersten Erfahrungsbericht innerhalb eines Jahres zu übersenden.

### **11.5.2 Weitere Aufgaben**

Des Weiteren umfasst nach den EU-Vorgaben die Tätigkeit der Verwaltungsbehörde auch folgende Aufgaben:

- Mitwirkung bei der Erstellung und Vorlage des Operationellen Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE)<sup>166</sup>,

---

<sup>166</sup> Art. 32 Abs. 2 und Art. 37 der VO (EG) NR. 1083/2006.

- Aufstellung und Vorlage des vorgeschriebenen Kommunikationsplans<sup>167</sup>,
- Durchführung von Maßnahmen zu dem zu veröffentlichenden Verzeichnis der Begünstigten<sup>168</sup>,
- Gewährleistung der Durchführung der verschiedenen Informations- und Publizitätsmaßnahmen entsprechend dem Kommunikationsplan<sup>169</sup>,
- Beratung und Unterstützung des Begleitausschusses<sup>170</sup>,
- Erstellung und Vorlage der jährlichen Durchführungsberichte<sup>171</sup>,
- Einrichtung eines Monitoring, mittels dem Begleit- und Bewertungsindikatoren zur Steuerung des Operationellen Programms erhoben werden sollen,
- Sicherstellung, dass die Bescheinigungsbehörde in Bezug auf die Ausgaben alle für die Bescheinigung notwendigen Auskünfte über angewandte Verfahren und durchgeführte Überprüfungen erhält<sup>172</sup>,
- Beschreibung des eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems und die fristgerechte Vorlage bei der EU-Kommission<sup>173</sup>,
- Mitwirkung bei den notwendigen Maßnahmen bei Unregelmäßigkeiten<sup>174</sup>,
- Übermittlung erforderlicher Angaben bei Großprojekten an die EU-Kommission<sup>175</sup>,
- Durchführung von Maßnahmen in Bezug auf die zwischengeschalteten Stellen<sup>176</sup>.

---

<sup>167</sup> Art. 2 und Art. 3 der VO (EG) Nr. 1828/2006.

<sup>168</sup> Art. 6 der VO (EG) Nr. 1828/2006.

<sup>169</sup> Art. 60 Buchstabe j) der VO (EG) Nr. 1083/2006 und Art. 7 der VO (EG) Nr. 1828/2006.

<sup>170</sup> Art. 60 Buchstabe h) und Art. 63 der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>171</sup> Art. 60 Buchstabe i) und Art. Art. 67 der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>172</sup> Art. 60 Buchstabe g) der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>173</sup> Art. 70 und Art. 71 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1083/2006 und Abschnitt 3 der VO (EG) Nr. 1828/2006.

<sup>174</sup> Art. 70 der VO (EG) Nr. 1083/2006 und Abschnitt 4 der VO (EG) Nr. 1828/2006.

<sup>175</sup> Art. 39 f. und Art. 60 Buchstabe k) der VO (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>176</sup> Art. 12 i.V.m. Art. 22 Buchstabe a) und b) der VO (EG) Nr. 1828/2006.

Nach den Feststellungen des LRH ist die Verwaltungsbehörde den geforderten Aufgaben nachgekommen oder hat Vorbereitungen getroffen, soweit sie zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen erforderlich waren. Exemplarisch sind die Erstellung eines Förderhandbuchs zu nennen sowie die Anweisung an die zwischengeschalteten Stellen, die besonderen EU-spezifischen Nebenbestimmungen zum Gegenstand der Zuwendungsbescheide zu machen.

Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems war im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abschließend erstellt. Das MWME hat mitgeteilt, dass die Beschreibung der Kommission fristgerecht übermittelt worden sei und die Prüfbehörde die uneingeschränkte Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems gegenüber der EU-Kommission testiert habe<sup>177</sup>.

## **11.6 Unterstützung der Verwaltungsbehörde**

Zur Erledigung ihrer Aufgaben bedient sich die Verwaltungsbehörde nicht nur eigenen Personals. Wie in der vorangegangenen Förderperiode lässt sich das MWME auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 durch das von einer GmbH betriebene Ziel 2-Sekretariat und die bei der NRW.BANK eingerichteten Stelle für Qualitätsmanagement unterstützen. Beide Einrichtungen sehen die EU-Verordnungen nicht vor. Die hierzu geschlossenen bzw. beabsichtigten Verträge haben ein finanzielles Volumen von zusammen knapp 20 Mio. €.

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese müs-

---

<sup>177</sup> Art. 71 Abs. 2 und 3 der VO (EG) Nr. 1083/2006.

sen unter anderem mindestens Aussagen zu folgenden Teilspekten enthalten: zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, zu relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten sowie zu finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt. Das MWME hat keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, die diesen Anforderungen entsprechen.

Zur Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen hat der LRH folgende Feststellungen getroffen:

### **11.6.1 Beauftragung der GmbH und der NRW.BANK**

#### **11.6.1.1 Beauftragung der GmbH**

Das MWME vermerkte im März 2007, dass die Personalkapazität des zuständigen Referates nicht ausreiche, um die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können. Daher sei aus zeitlichen und sachlichen Gründen ein Rückgriff auf externen Sachverstand erforderlich. Die Alternative, verwaltungseigenes Personal einzusetzen, schloss das MWME im Hinblick auf fehlende freie Personalkapazitäten und den von der Landesregierung beschlossenen Personalabbau von vorneherein aus.

Am 04.12.2007 schloss das MWME nach europaweiter Ausschreibung mit der GmbH einen Vertrag über die Unterstützung des MWME als Verwaltungsbehörde für das Ziel 2-Programm für die Förderperiode 2007 bis 2013. Danach soll die GmbH als sog. Ziel 2-Sekretariat im Wesentlichen Aufgaben aus den Bereichen Finanzkontrolle, Programmsteuerung, Programmcontrolling, Projektberatung, Elektronische Datenverarbeitung (EDV), Öffentlichkeitsarbeit sowie Evaluierung und Monitoring übernehmen. Der Vertrag wurde für einen Zeitraum von drei Jahren mit einer Verlängerungsoption auf neun Jahre geschlossen. Als Vergütung wurde ein

Pauschalhonorar von mehreren Mio. € vereinbart, das sich bei Vertragsverlängerung entsprechend erhöht. Zusätzlich wird das Land durch die zu zahlende Umsatzsteuer belastet. Der LRH hat festgestellt, dass das Land für einen Projektberater der GmbH mehr als das Dreifache zu zahlen hat, als im gleichen Zeitraum ein Beamter der Besoldungsstufe A 13 (rd. 69.000 €)<sup>178</sup> kostet.

#### 11.6.1.2 Beauftragung der NRW.BANK

Die NRW.BANK hat am 27.11.2007 ein Angebot vorgelegt, Prüfaufgaben für die Verwaltungsbehörde als „Stelle für Qualitätsmanagement“ für die Förderperiode 2007 bis 2013 zu übernehmen. Zentrale Aufgabe ist danach die Durchführung von Systemprüfungen bei zwischengeschalteten Stellen und Zuwendungsempfängern. Die Auftragssumme für die gesamte Laufzeit der Programmphase beträgt mehrere Mio. €. Inzwischen hat das MWME im Januar 2009 mit der NRW.BANK einen Vertrag auf zunächst drei Jahre (01.01.2009 bis 31.12.2011) mit einem Vertragsvolumen von rd. 2,9 Mio. € abgeschlossen. Der Vertrag verlängert sich stillschweigend um jeweils ein Jahr, sofern er nicht von einer der beiden Vertragsparteien schriftlich gekündigt wird und endet spätestens mit Ablauf des 31.12.2015. Der LRH hat festgestellt, dass der von der NRW.BANK zugrunde gelegte Jahressatz von 180.000 € pro eingesetzter Vollzeitarbeitskraft über dem Personalkostensatz eines Staatssekretärs (Besoldungsgruppe B 10)<sup>179</sup> liegt.

---

<sup>178</sup> Siehe im Intranet des Landes veröffentlichte Personalkostendurchschnittssätze des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2007 (Der Personalkostensatz berücksichtigt einen Beamtenversorgungszuschlag in Höhe von 30 v. H. sowie Pauschbeträge für Beihilfeleistungen, Umzugskostenvergütung und Trennungschädigung).

<sup>179</sup> Siehe Personalkostendurchschnittssätze des Finanzministeriums a.a.O.

### 11.6.1.3 Würdigung

Das MWME hat die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderliche Prüfung, ob Aufgaben nicht wirtschaftlicher von verwaltungseigenem Personal durchgeführt werden können, nur unzureichend vorgenommen. Insbesondere hat sich das MWME nicht mit den Kosten (einschließlich Folgekosten) der untersuchten Lösungsmöglichkeiten auseinandergesetzt. Nach Auffassung des LRH können die Aufgaben, die auf die NRW.BANK übertragen worden sind, von verwaltungseigenem Personal wahrgenommen werden. Dies gilt zum überwiegenden Teil auch für die von der GmbH übernommenen Tätigkeiten. Die Erledigung der Aufgaben durch verwaltungseigenes Personal würde erheblich geringere Kosten verursachen. Darüber hinaus würde das aufgebaute Know-how dauerhaft in der Verwaltung verbleiben. Auch dies stellt einen erheblichen Vorteil dar. Der LRH hat daher das MWME gebeten, die Aufgabenübertragung auf Dritte grundsätzlich zu überdenken. Er hat das MWME auf seine Prüfungserfahrung bei der Unabhängigen Stelle EFRE hingewiesen. Dort hat der vom LRH angeregte Abwägungsprozess über die Beauftragung von Dritten dazu geführt, dass die Aufgaben nunmehr mit verwaltungseigenem Personal erheblich wirtschaftlicher durchgeführt werden. Die Besoldungsstruktur dieser Stelle bewegt sich im Rahmen der Besoldungsgruppen A 9 bis A 16. Auf den Jahresbericht 2006 des LRH, Abschnitt 15, und den Beschluss des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags vom 05.12.2006<sup>180</sup> wird verwiesen.

### 11.6.1.4 Weiterer Schriftwechsel

Das MWME hat hinsichtlich des Ziel 2-Sekretariats eingeräumt, dass ein Teil der Aufgaben von verwaltungseigenem Personal geleistet werden könne, andere Teile gehörten allerdings nicht zum Aufgabenspektrum von

---

<sup>180</sup> Landtagsdrucksache 14/4494 vom 12.06.2007.

Verwaltungspersonal. Für das Qualitätsmanagement sieht das MWME zwar grundsätzlich die Möglichkeit, verwaltungseigenes Personal einzusetzen; es gibt aber zu bedenken, dass die Prüfungen in die Abläufe anderer Ressorts eingreifen würden und ein „neutraler Dritter“ mehr Akzeptanz finde.

Zum Einsatz verwaltungseigenen Personals hat das MWME insgesamt mitgeteilt, dass eine Ausweitung des Stellenrahmens des MWME aufgrund des Stellenmoratoriums des Finanzministeriums nicht in Betracht komme. Ob die Möglichkeit bestehe, „analog der Unabhängigen Stelle / Prüfbehörde Inspektoren z. A. in den Haushaltsstellen für das Ziel 2-Programm zu installieren“, werde geprüft.

Der LRH hat gegenüber dem MWME nochmals betont, dass vor dem Hintergrund der erheblichen Kosten nur solche Aufgaben an Dritte übertragen werden sollten, die nicht durch die Verwaltung selbst leistbar sind. Insbesondere hinsichtlich der von der GmbH übernommenen Aufgaben bestehe aufgrund der dreijährigen Mindestlaufzeit des Vertrages genügend Vorlaufzeit, sich auf diese Situation einzustellen und landeseigenes Personal an die Aufgaben heranzuführen. Dies erscheine vor allem deshalb möglich, weil nun auch auf Personal aus der Landesverwaltung im Rahmen des Personaleinsatzmanagements (PEM) zurückgegriffen werden könne. Zudem zeige die Aufstockung der Prüferkapazitäten bei den Bezirksregierungen - hier sollen in der Förderperiode 2007 bis 2013 für den Zeitraum 01.06.2008 bis 31.12.2015 insgesamt 16 befristete Einstellungen für die Prüfung von EU-kofinanzierten Förderungen vorgenommen werden -, dass der Einsatz landeseigenen Personals möglich sei.

#### **11.6.2 Aufgabenumfang der Stelle für Qualitätsmanagement**

Bei den Prüfungen der Stelle für Qualitätsmanagement handelt es sich um Systemprüfungen, die Mängel in der Abwicklung EU-kofinanzierter Förder-

fälle aufdecken sollen. Diese werden auch als „second-level-controls“ bezeichnet. Hiervon zu unterscheiden sind die „first-level-controls“; hierunter fallen zum Beispiel die Verwendungsnachweisprüfungen der zwischengeschalteten Stellen im Zuwendungsverfahren.

Wie aus einem Vermerk des MWME vom Januar 2008 hervorgeht, sollte die Stelle für Qualitätsmanagement neben den Systemprüfungen („second-level-controls“) auch die „Freigabe von Auszahlungen und Verwendungsnachweisen“ in allen „NRW.BANK-Fällen“ vornehmen, d.h. in allen Fällen, in denen die NRW.BANK als zwischengeschaltete Stelle mit der Abwicklung von Förderprogrammen beauftragt ist. Gründe hierfür waren nicht dokumentiert. Der von der NRW.BANK für diese zusätzliche Aufgabe kalkulierte Personalaufwand umfasste mit rd. 2,1 Mio. € nahezu ein Viertel des gesamten Auftragswerts.

Der LRH hat hierzu angemerkt, dass die Durchführung von „first-level-controls“ durch die Stelle für Qualitätsmanagement ihrer Zielrichtung, die Qualität der eingerichteten Systeme zu überprüfen, zuwider läuft. Mit der Durchführung von „first-level-controls“ wäre sie selbst Teil des Systems und müsste sich im Rahmen der „second-level-controls“ de facto selbst prüfen. Für alle „NRW.BANK-Fälle“ wären wirksame Kontrollen nicht möglich. Zudem vergütete das Land der NRW.BANK „first-level-controls“, die sie als zwischengeschaltete Stelle bereits originär im Rahmen der von ihr abzuwickelnden Förderverfahren durchzuführen hat; doppelte Vergütungen seien daher nicht ausgeschlossen.

Das MWME hat dem LRH im Oktober 2008 mitgeteilt, dass es an einer Mitzeichnung der Stelle für Qualitätsmanagement in „NRW.BANK-Fällen“ nicht mehr festhalte. Anfang 2009 hat das Ministerium entgegen seiner Ankündigung eine Zusatzvereinbarung mit der NRW.BANK geschlossen, nach der die Stelle für Qualitätsmanagement im Rahmen des Dienstleistungsvertrages zur Wahrnehmung der Aufgaben einer Prüfstelle für das

Ziel 2-Programm NRW (2000-2006) bei der Prüfung von Schlussverwendungsnachweisen bei Infrastrukturprojekten nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm mitwirkt.

Nach Auffassung des LRH widerspricht die Zusatzvereinbarung der Zielsetzung der Stelle für Qualitätsmanagement, „second-level-controls“ durchzuführen. Zudem sieht der LRH die Gefahr ungerechtfertigter Mehrfachvergütungen der NRW.BANK. Nicht zuletzt zeigt das Vorgehen des MWME, dass der Personalbedarf der Stelle für Qualitätsmanagement offenkundig zu groß bemessen ist, wenn diese in der Lage ist, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen.

### **11.6.3 Abrechnungen der NRW.BANK**

Bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 ist die NRW.BANK für die Verwaltungsbehörde als so genannte „Prüfstelle“ tätig geworden. Die Aufgaben der „Prüfstelle“ sind mit den Aufgaben der „Stelle für Qualitätsmanagement“ in der laufenden Förderperiode 2007 - 2013 vergleichbar. Die Vergütung der NRW.BANK auch für Tätigkeiten für die laufende Förderperiode basierte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Mitte 2008 noch auf der vertraglichen Grundlage für die vorherige Förderperiode. Nach der dem Vertrag zugrunde liegenden Kalkulation war der Einsatz von vier Prüfern und einem Leiter vorgesehen. Die NRW.BANK erstellte monatliche Mittelabrufe, mit denen in anteiligen Raten die auf ein Jahr bezogene Vergütung pauschal abgerufen wurde. Nach den Feststellungen des LRH wurde dabei nicht berücksichtigt, dass eine Prüferstelle seit Februar 2008 vakant war.

Der LRH hält das Abrechnungssystem insgesamt für nicht transparent, weil aus den Mittelabrufen nicht ersichtlich wird, welche Tätigkeiten mit der jeweiligen Vergütung abgegolten werden. Er hat das MWME gebeten, die Abrechnungen zu überprüfen.

Das MWME hat inzwischen mitgeteilt, die Anregungen des LRH zur Transparenz des Abrechnungsverfahrens zu berücksichtigen.

#### **11.6.4 Vertragsgestaltung mit der GmbH**

In der Förderperiode 2000 bis 2006 hatte das MWME mit der GmbH für ihre Unterstützungsleistungen ein Pauschalhonorar in Höhe von mehreren Mio. € vereinbart. Daneben waren mit der GmbH Zusatzverträge in einem Gesamtumfang von mehreren Hunderttausend € abgeschlossen worden.

Nach den Feststellungen des LRH sind in den Verträgen die von der GmbH zu erbringenden Leistungen zwar umfangreich, aber nicht eindeutig beschrieben; auch fehlen Kriterien, an denen die Leistungserbringung gemessen werden kann. Die Verträge sind insoweit nicht transparent und entziehen sich zu einem erheblichen Teil einer Soll-Ist-Prüfung. Aus Sicht des LRH kommt daher der nachvollziehbaren Dokumentation des MWME über die Notwendigkeit der Zusatzverträge besondere Bedeutung zu. Aus den vorgelegten Unterlagen konnte nicht entnommen werden, dass das MWME der Frage nachgegangen ist, ob die mit den Zusatzverträgen vereinbarten Leistungen bereits von den ursprünglichen Verträgen erfasst waren. Insoweit konnte nicht festgestellt werden, ob es der Zusatzverträge bedurfte. Bemerkenswert ist, dass die vorgelegten Unterlagen in der Regel zunächst ein Angebot der GmbH auf Abschluss eines Zusatzvertrages enthielten. Erst danach hat das MWME einen Vermerk über die Notwendigkeit des Zusatzvertrages gefertigt.

Auch der mit der GmbH geschlossene Vertrag für die laufende Förderperiode sieht wiederum ein Pauschalhonorar vor. Der LRH hält auch hier die Vertragsgestaltung für nicht transparent. So hat er festgestellt, dass das MWME bereits einen zusätzlichen Vertrag mit einem weiteren Dienstlei-

ster über die Erstellung des Internetauftritts des NRW-Ziel 2-Programms (EFRE) 2007 bis 2013 geschlossen hat. Der LRH hält den Abschluss dieses Vertrages für nicht notwendig, da der Vertrag mit der GmbH ausdrücklich die Erstellung, Pflege, Aktualisierung und Erweiterung der Homepage umfasst. Die Leistung ist somit bereits in dem Vertrag mit der GmbH enthalten und mit dem Pauschalhonorar abgegolten. Aus Sicht des LRH ist dem Land ein finanzieller Nachteil entstanden.

Für den Fall, dass das MWME für einige Tätigkeitsbereiche der Verwaltungsbehörde, zum Beispiel aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit oder der Evaluierung, weiterhin externen Sachverständigen für erforderlich hält, hat der LRH das MWME gebeten, ein Pauschalhonorar nur zu vereinbaren, wenn dies die wirtschaftlichste Lösung ist, die vereinbarten Leistungen klar und eindeutig beschrieben sind und deren Erbringung nachvollziehbar überprüft werden kann.

Das MWME teilt die Auffassung des LRH hinsichtlich der Transparenz der Leistungserbringung, der Zusatzverträge und der Vereinbarung eines Pauschalhonorars nicht. Es hat darauf hingewiesen, dass es die von der GmbH zu erbringenden Leistungen fortlaufend im Rahmen der unmittelbaren Zusammenarbeit überwache.

Für den LRH war dies nicht überprüfbar, weil Unterlagen hierüber nicht vorgelegt werden konnten.

## **11.7 Personelle Ausstattung**

Zum Zeitpunkt der Prüfung war das zuständige Referat im MWME mit einem Referatsleiter, zwei Referenten, zwei Sachbearbeitern / Sachbearbeiterinnen und drei weiteren Mitarbeitern besetzt. Hinzu kommt das Perso-

nal der GmbH für das Ziel 2-Sekretariat und das von der NRW.BANK eingesetzte Personal für die Stelle für Qualitätsmanagement.

Eine Personalbedarfsermittlung für die Verwaltungsbehörde konnte dem LRH während der örtlichen Erhebungen nicht vorgelegt werden.

## **11.8 Schlussbemerkung**

Nach den Feststellungen des LRH hat das Land die formalen Anforderungen der EU zur Einrichtung der Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE) für Nordrhein-Westfalen erfüllt. Insbesondere wurde der Grundsatz der Aufgabentrennung gegenüber den übrigen Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems beachtet. Zudem ist die funktionelle Unabhängigkeit der Prüfbehörde von der Verwaltungsbehörde gewährleistet. Die Verwaltungsbehörde kommt den geforderten Aufgaben nach oder hat die entsprechenden Vorbereitungen getroffen, soweit sie erforderlich waren. Allerdings sieht der LRH ein erhöhtes Fehlerrisiko darin, dass über 70 zwischengeschaltete Stellen für die Verwaltungsbehörde tätig sind.

Das MWME lässt sich zur Erledigung seiner Aufgaben als Verwaltungsbehörde durch das von der GmbH betriebene Ziel 2-Sekretariat und die bei der NRW.BANK eingerichteten Stelle für Qualitätsmanagement unterstützen. Beide Einrichtungen sieht die EU nicht vor. Bei der Einrichtung dieser Stellen hält der LRH den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit für nicht ausreichend beachtet. Der überwiegende Teil der Arbeiten kann auch durch verwaltungseigenes Personal wahrgenommen werden. Dies würde zu erheblichen Einsparungen führen. Bei den auf die GmbH übertragenen Aufgaben kommt hinzu, dass das dort aufgebaute Know-how bei einem Wechsel des Dienstleisters für das Land verloren ginge. Auch insoweit bietet sich der Einsatz verwaltungseigenen Personals an.

Der LRH hält darüber hinaus die Abrechnungsverfahren sowohl mit der NRW.BANK als auch mit der GmbH für nicht transparent.

Nach Auffassung des LRH sollte das MWME die Beauftragungen grundsätzlich überdenken.

## **12 Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung im Landesbereich**

***Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 27 Stellen in den Geschäftsbereichen verschiedener Ministerien Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung geprüft und festgestellt, dass Vorgaben des seit 2005 geltenden Korruptionsbekämpfungsgesetzes vielfach nicht beachtet wurden. Angesichts des Zeitablaufs seit Inkrafttreten des Gesetzes hat der Landesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf, auch der Aufsichtsbehörden, gesehen.***

***Einige Ministerien haben in ihren Stellungnahmen die Bereitschaft erkennen lassen, das Korruptionsbekämpfungsgesetz in ihren Geschäftsbereichen verstärkt umzusetzen. Die übrigen Ministerien hat der Landesrechnungshof gebeten mitzuteilen, wie sie die Korruptionsvorbeugung in ihren Ressorts verbessern wollen.***

***Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem für die Korruptionsbekämpfung federführend zuständigen Innenministerium auch eine Reihe von Empfehlungen für eine eventuelle Überarbeitung des Gesetzes gegeben, denen sich das Innenministerium weitgehend angeschlossen hat.***

### **12.1 Vorbemerkung**

Das nordrhein-westfälische Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG)<sup>181</sup> ist zum 01.03.2005 in Kraft getreten. Das Gesetz ist bis zum 31.12.2010 befristet.<sup>182</sup> Der das Gesetz erläuternde und ergänzende

---

<sup>181</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (GV.NRW. 2005 Seite 8).

<sup>182</sup> § 23 KorruptionsbG, der ursprünglich eine Befristung bis zum 28.02.2009 vorsah, wurde geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums vom 18.11.2008, GV.NRW. 2008 Seite 706.

Runderlass des Innenministeriums (IM) „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ (im Folgenden: Runderlass) erging im April 2005<sup>183</sup> und löste eine entsprechende Vorgängerregelung aus dem Jahre 1999 ab.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung bei 27 Stellen untersucht. In die Untersuchung einbezogen waren Behörden aus der inneren Verwaltung, der Finanzverwaltung und dem Justizbereich sowie Hochschulen, Universitätsklinika, Studentenwerke und Landesbetriebe. Die Querschnittsprüfung sollte den Stand der Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes und des Runderlasses zwei Jahre nach deren Inkrafttreten aufzeigen.

Die Prüfungsfeststellungen und deren Bewertung sind dem IM als dem für die Korruptionsbekämpfung federführend zuständigen Ressort und nachrichtlich den übrigen betroffenen Ministerien mit Schreiben vom 07.10.2008 mitgeteilt worden (hierzu unter 12.2). Im Hinblick auf die Befristung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes hat der LRH auch Empfehlungen für eine eventuelle Gesetzesüberarbeitung gegeben (hierzu unter 12.3).

## **12.2 Prüfungsfeststellungen**

Der LRH hat insbesondere untersucht, ob im Gesetz vorgesehene Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung wie die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche, die Rotation und das Vieraugenprinzip zur Anwendung kommen. In den Blick genommen wurden auch einige Präventionsmaßnahmen, die sich aus dem Runderlass ergeben.

---

<sup>183</sup> Runderlass des IM, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien, vom 26.04.2005 - IR 12.02.06 (MBI.NRW. 2005 Seite 623).

### **12.2.1 Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche**

Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze behördenintern festzulegen. Hierzu ist die Durchführung einer Gefährdungsanalyse erforderlich.

Nur fünf der 27 geprüften Stellen waren dieser gesetzlichen Pflicht nachgekommen und hatten eine Gefährdungsanalyse durchgeführt, weitere vier Stellen waren mit einer solchen Analyse befasst.

Die häufigsten Erklärungsansätze der geprüften Stellen für die fehlende Umsetzung des Gesetzes waren zum einen der Zuschnitt der Arbeitsplätze, der eine detaillierte Bewertung erschwere, zum anderen der mit der Erstellung einer Gefährdungsanalyse verbundene Zeitaufwand. Aufgrund von Reformen und Umorganisationen sei die Arbeitsbelastung zu hoch, um sich intensiv dem Thema Korruptionsprävention widmen zu können.

Der LRH hat kritisiert, dass die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche bei den meisten geprüften Stellen unterblieben war. Dieser Festlegung kommt eine Schlüsselstellung für die Korruptionsbekämpfung zu; denn Grundlage und Voraussetzung effektiver Korruptionsvorbeugung ist die genaue Kenntnis der Bereiche, in denen Korruptionsgefährdungen bestehen. Der LRH hat auch darauf hingewiesen, dass diese Pflicht nicht erst seit dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes besteht, sondern bereits aus der Erlassregelung aus dem Jahre 1999<sup>184</sup> herzuleiten war.

### **12.2.2 Rotation**

In korruptionsgefährdeten Bereichen sollen gemäß § 21 Abs. 1 KorruptionsbG Beschäftigte in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Soweit von dieser Regel abgewichen wird, sind

---

<sup>184</sup> Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, RdErl. d. IM, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien, vom 12.04.1999 (Histor.SMBI.NRW. 20020).

die Gründe der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen (§ 21 Abs. 2 KorruptionsbG).

Um eine Aussage über das Rotationsverhalten in korruptionsgefährdeten Bereichen treffen zu können, hat der LRH untersucht, wie lange Mitarbeiter der geprüften Stellen bereits in den Bereichen „Beschaffung“ und „Haushalt“ tätig waren. Danach war die Hälfte der dort Beschäftigten mehr als fünf Jahre auf ihren Arbeitsplätzen eingesetzt. Bei 16 v. H. der Beschäftigten betrug die Verweilzeit sogar mehr als zehn Jahre.

Nur zwei Stellen legten dem LRH Berichte nach § 21 Abs. 2 KorruptionsbG vor, in denen sie gegenüber den Aufsichtsbehörden die Gründe für ein Abweichen von der Fünfjahresfrist dargelegt hatten.

Als Gründe für fehlende Rotation gaben die Stellen u. a. an, dass die Dienststellen zu klein seien, um die Beschäftigten rotieren zu lassen. Das häufigste Argument war jedoch, dass sich Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen über Jahre hinweg ein Fachwissen angeeignet hätten, das in kurzer Zeit von einem neuen Beschäftigten nicht erlernbar sei.

Die Rotation von Beschäftigten ist damit weit hinter dem zurückgeblieben, was das Gesetz vorsieht. Allerdings sieht auch der LRH, insbesondere mit Blick auf „kleine“ Dienststellen, die Schwierigkeiten, welche die Umsetzung der Vorgaben zur Personalrotation mit sich bringt.

### **12.2.3 Vieraugenprinzip**

Das Vieraugenprinzip hat insoweit Eingang in das Korruptionsbekämpfungsgesetz gefunden, als nach § 20 KorruptionsbG die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen von mindestens zwei Personen zu treffen ist.

Bei Vergaben aufgrund öffentlicher bzw. beschränkter Ausschreibungen konnte der LRH an Hand der geprüften Vergabevorgänge fast durchgängig feststellen, dass dem Vieraugenprinzip genüge getan war.

Bei freihändigen Vergaben hingegen fand das Vieraugenprinzip - insbesondere im Hochschulbereich - nicht immer genügende Beachtung.

#### **12.2.4 Präventionsmaßnahmen**

Die Prüfung einiger Präventionsmaßnahmen, die der Runderlass aufzeigt, hat Folgendes ergeben:

- In korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten sind geeignete Kontrollmechanismen auszubauen. Dazu zählt u. a. die Einrichtung von Innenrevisionen<sup>185</sup>.

Von den 27 geprüften Stellen verfügten 10 nicht über eine Innenrevision, bei zwei Stellen war eine Innenrevision im Aufbau. Der LRH hat im Rahmen dieser Querschnittsprüfung nicht untersuchen können, ob im Einzelfall die Einrichtung einer Innenrevision sachgerecht war oder nicht. Nach Befassung mit den vorhandenen Innenrevisionen ist er indes zu der Einschätzung gekommen, dass deren Beitrag zur Korruptionsbekämpfung noch ausgebaut werden könnte.

- Um die Transparenz der Entscheidungsfindung in korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen zu gewährleisten, stellt der Runderlass die Bedeutung einer genauen und vollständigen Dokumentation<sup>186</sup> heraus. Hierzu hat der LRH festgestellt, dass im Vergabebereich Aktenvorgänge vielfach nicht vollständig waren. Zudem konnten die getroffenen Verwaltungsentscheidungen aus den vorgelegten Akten nicht immer nachvollzogen werden.

---

<sup>185</sup> Vgl. Nr. 2.2 des Runderlasses.

<sup>186</sup> Vgl. Nr. 2.2 des Runderlasses.

- Korruptionsverhütung und -verfolgung sollen auch Bestandteil der Fortbildung<sup>187</sup> der Beschäftigten sein. Die getroffenen Feststellungen führten den LRH zu der Einschätzung, dass die diesbezügliche Fortbildung bei vielen geprüften Stellen noch intensiviert werden kann und sollte.

### **12.2.5 Zusammenfassende Bewertung durch den Landesrechnungshof**

Im Ergebnis hat der LRH die von den geprüften Stellen genannten Gründe für die fehlende Umsetzung des Gesetzes und des Runderlasses für nicht durchschlagend erachtet. Er hat vielmehr eine intensivere Befassung mit den Instrumenten der Korruptionsprävention für unverzichtbar gehalten.

Der LRH hat betont, dass auch die Leitungsebene Maßnahmen zur Korruptionsprävention aktiv unterstützen müsse. Die bei den meisten geprüften Stellen vorgefundene Passivität beim Einsatz der Präventionsinstrumente lasse es darüber hinaus geboten sein, dass sich die Aufsichtsbehörden ein Lagebild verschafften, ggf. Fristen setzten und koordinierend eingriffen.

Mit Blick auf den Zeitablauf seit Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes hat der LRH dringenden Handlungsbedarf gesehen.

### **12.3 Anmerkungen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz**

Im Hinblick auf die Befristung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes hat der LRH gegenüber dem IM als dem für eine Gesetzesüberarbeitung zuständigen Ministerium u. a. die nachfolgenden Empfehlungen abgegeben:

---

<sup>187</sup> Vgl. Nr. 2.5 des Runderlasses.

### **12.3.1 Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche**

Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze behördenintern festzulegen. Die Formulierung „behördenintern“ wird zum Teil einschränkend dahingehend interpretiert, dass sich die Vorschrift nur an Behörden, nicht jedoch an die übrigen im Gesetz genannten Stellen, wie beispielsweise Einrichtungen oder Landesbetriebe, wendet. Dies kann nach Auffassung des LRH nicht gewollt sein. Es empfiehlt sich, im Gesetz klarzustellen, dass alle betroffenen Stellen die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze „intern“ festzulegen haben.

### **12.3.2 Anzeigepflicht nach § 12 Korruptionsbekämpfungsgesetz an das Landeskriminalamt**

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG haben die Leiterinnen und Leiter der in der Vorschrift näher bezeichneten Stellen Anzeige an das Landeskriminalamt zu erstatten, wenn Tatsachen vorliegen, die „Anhaltspunkte für Verfehlungen nach § 5 Abs. 1 darstellen können“. Nach § 5 Abs. 1 KorruptionsbG liegt eine Verfehlung im Sinne des Gesetzes nur vor, wenn eine Person „im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung“ eines der in § 5 Abs. 1 KorruptionsbG genannten Delikte begangen hat.

Die Einschränkung „im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung“ führt dazu, dass entsprechende Straftaten nicht erfasst sind, wenn sie von Beamtinnen und Beamten sowie sonstigen Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung begangen worden sind, denn diese Personen werden bei ihrer Berufsausübung durchweg nicht unternehmerisch tätig.

Es erscheint sachgerecht, die Anzeigepflicht auf etwaige durch Amtsträger bei ihrer Berufsausübung begangene Delikte zu erweitern.

### **12.3.3 Anzeigepflicht nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz**

Nach § 16 Satz 1 KorruptionsbG sind Auftragsvergaben, deren Wert 200.000 € übersteigt, im Landesbereich dem LRH, im Kommunalbereich der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) anzuzeigen. Das Gleiche gilt für Vermögensveräußerungen (§ 16 Satz 2 KorruptionsbG).

Der LRH hatte bereits im Jahresbericht 2006<sup>188</sup> dargelegt, dass er in enger Abstimmung mit der GPA und mit technischer Unterstützung des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik eine einheitliche Anwendung zur elektronischen Erfassung der Anzeigen eingerichtet hatte.

In seiner Prüfungsmitteilung vom 07.10.2008 hat der LRH darauf hingewiesen, dass ihm bis August 2008 insgesamt 2.248 Auftragsvergaben sowie 88 Vermögensveräußerungen angezeigt worden waren. Er ist dabei davon ausgegangen, dass bei weitem nicht alle anzeigepflichtigen Vorgänge zur Anzeige gebracht wurden.

Im Rahmen seiner Querschnittsprüfung ist der LRH auch der Frage nachgegangen, ob der mit den Anzeigen nach § 16 KorruptionsbG bei den Anzeigenden und dem LRH verbundene Aufwand in angemessenem Verhältnis zum Nutzen der Anzeigen steht.

Bei den anzeigenden Stellen kann die Regelung zu nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand führen; insbesondere die nach § 16 Satz 3 KorruptionsbG vorgeschriebenen Detailangaben zu allen Bietern und Bewerbern können etwa bei Großaufträgen sehr umfangreich werden. Auf Seiten des LRH verursachte die Einrichtung der elektronischen Anwendung einigen (Errichtungs-) Aufwand, der laufende Betrieb ist dagegen deutlich weniger aufwändig.

---

<sup>188</sup> Siehe Jahresbericht des LRH 2006 zu Abschnitt D Nr. 45.

Die Anzeigen werden vom LRH selbst insbesondere für die Auswahl von Prüfobjekten und für den Einstieg in Prüfungen genutzt. Der Nutzen ist insoweit allerdings eingeschränkt, als diese Informationsquelle - weil nicht alle anzeigepflichtigen Vorgänge angezeigt werden - lückenhaft ist. Andere Prüfeinrichtungen wie z. B. Innenrevisionen greifen weitestgehend nicht auf die Anzeigen zu, obwohl sie nach § 16 Satz 5 KorruptionsbG im Rahmen ihrer Zuständigkeit entsprechende Auskunftsrechte gegenüber dem LRH haben.

Angesichts des mit den Anzeigen verbundenen Aufwandes auf der einen und des eingeschränkten Nutzens auf der anderen Seite ist der LRH in der Gesamtbetrachtung zu der Einschätzung gekommen, dass jedenfalls nach den bisherigen Erfahrungen der mit dem Vollzug des § 16 KorruptionsbG entstehende Aufwand nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Regelung steht.

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl die Anzeigepflicht nach § 16 KorruptionsbG beibehalten wollen, hat der LRH einige Vereinfachungen angeregt:

- Die Landesverwaltung ist damit befasst, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung öffentliche Aufträge zunehmend vollelektronisch abzuwickeln. Es sollte z. B. erwogen werden, bei diesen elektronischen Vergabesystemen eine Schnittstelle zu realisieren, damit die für die Anzeigen nach § 16 KorruptionsbG erforderlichen Angaben aus diesem System generiert und übermittelt werden können.
- Bei den nach § 16 Satz 3 KorruptionsbG geforderten Detailangaben könnte auf die Auflistung aller Bewerberinnen und Bewerber mit Namen und Preis verzichtet und stattdessen nur ihre Anzahl angegeben werden.

#### **12.3.4 Rotation**

Nach § 21 Abs. 1 KorruptionsbG sollen Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht mehr als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Der bereits erwähnte Erlass aus dem Jahre 1999<sup>189</sup> sah in Nr. 2.1 dagegen Rotation nur in den „besonders“ korruptionsgefährdeten Bereichen vor. Wegen der Schwierigkeiten bei der Handhabung der Rotation hat der LRH die Ausweitung der Regelung auf alle korruptionsgefährdeten Bereiche kritisch gesehen.

#### **12.4 Stellungnahmen**

Das für die Korruptionsbekämpfung federführend zuständige IM hat mit Schreiben vom 30.01.2009 auf die Prüfungsmitteilung vom 07.10.2008 geantwortet. Es hat mitgeteilt, dass es die betroffenen Ressorts um Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung gebeten habe. Das Finanzministerium, das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie das Ministerium für Bauen und Verkehr hätten erklärt, von einer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung absehen zu wollen. Die Stellungnahmen des Justizministeriums (JM) und des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat das IM seinem Schreiben beigelegt.

Zu den grundsätzlichen Anmerkungen des LRH zum Korruptionsbekämpfungsgesetz hat das IM auf den Bericht der Landesregierung nach § 22 KorruptionsbG zur Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes (im Folgenden: Evaluierungsbericht) verwiesen, der dem Landtag mit Schreiben vom 09.12.2008<sup>190</sup> vorgelegt worden war. Dem Bericht lag die Aus-

---

<sup>189</sup> Siehe Fußnote Nr. 184.

<sup>190</sup> Landtags-Vorlage 14/2307.

wertung einer Fragebogenaktion des IM mit 245 teilnehmenden Stellen aus der Landesverwaltung zugrunde.

#### **12.4.1 Innenministerium**

Zu den Feststellungen im Einzelnen hat das IM ausgeführt:

Die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche gemäß § 2 Abs. 2 KorruptionsbG habe auch nach den Ergebnissen der Evaluierung bei den befragten Stellen zu erheblichen Problemen geführt und sei überwiegend noch nicht erfolgt.

Bezogen auf seinen Geschäftsbereich habe sich bei den Bezirksregierungen eine Sondersituation aufgrund der ständigen Veränderungen im Aufgabenbestand und der Organisation im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung ergeben, die zu Verzögerungen geführt hätte. Im Laufe des Jahres 2009 würden jedoch bei den Bezirksregierungen die Gefährdungsanalysen aktualisiert bzw. erstmalig fertig gestellt werden.

Im Bereich der Polizei sei bei einer Konferenz der Behördenleitungen die Durchführung von Gefährdungsanalysen eingefordert worden. Dazu würden seit Ende 2008 in Workshops Handlungshilfen vermittelt, sodass mit einer wesentlichen Beschleunigung der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche zu rechnen sei.

Zur Personalrotation hat das IM unter Hinweis auf die Evaluierung angemerkt, dass die gesetzliche Vorgabe einer Rotation nach fünf Jahren gemäß § 21 KorruptionsbG bei vielen Verwaltungen die in der Realität gegebenen Möglichkeiten übersteige. Insofern sei auch für die Bezirksregierungen die gesetzliche Vorgabe nicht ohne Abstriche realisierbar. Als geeignete Maßnahme sehe man dort interne (z. B. alphabetischer Tausch) oder behördenübergreifende Rotationen.

Beim Vieraugenprinzip sollte nach dem Evaluierungsbericht - ausgehend von Überlegungen aus dem kommunalen Bereich - für die Landesverwaltung eine Bagatellgrenze für Aufträge unter 500 € eingeführt werden. Im Übrigen hat das IM im Wesentlichen auf die Beschaffungsrichtlinien seines Hauses<sup>191</sup> hingewiesen, da dort ausdrücklich die Einhaltung des Vieraugenprinzips als Sicherungsmaßnahme vorgeschrieben sei.

Hinsichtlich einer stärkeren Ausrichtung der Innenrevisionen auf die Korruptionsprävention hat das IM den Bericht einer Bezirksregierung angeführt, die grundsätzlich anstrebt, die Prüfungsintervalle nach der Korruptionsgefährdung des jeweiligen Bereiches zu bestimmen. Das IM habe zudem die Innenrevisionen in seinem Geschäftsbereich gebeten, im Jahr 2009 verstärkt Revisionen bei den Zentralen Vergabestellen durchzuführen.

In diesem Zusammenhang sollten die Stellen auch zu einer ordnungsgemäßen Vorgangsdokumentation angehalten werden.

Auf die Notwendigkeit der Fortbildung der Beschäftigten werde regelmäßig hingewiesen; nach den Feststellungen des IM mangle es jedoch angesichts zunehmend ausgedünnter Personalausstattung den Beschäftigten an Zeit zur Teilnahme an Fortbildungen zur Korruptionsprävention.

Die Überlegungen des IM zur Überarbeitung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes stimmen, wie der Evaluierungsbericht zeigt, weitgehend mit den entsprechenden Anmerkungen des LRH überein:

---

<sup>191</sup> Richtlinie für das Beschaffungswesen im Geschäftsbereich des IM vom 21.02.2003 - 53.-33.10 (53.24.5.6).

- Auch das IM schlägt für die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche zur Vermeidung von Missverständnissen die Formulierung „intern“ in § 2 Abs. 2 Satz 2 KorruptionsbG vor.
- Die Anzeigepflicht nach § 12 KorruptionsbG sollte auch nach seiner Auffassung auf den Personenkreis der Amtsträger erweitert werden.
- Die Einschätzungen des LRH zu § 16 KorruptionsbG, insbesondere zur Anzeigebereitschaft und zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen, werden im Wesentlichen geteilt.
- Auch das IM gibt für § 21 KorruptionsbG zu bedenken, die Rotationspflicht auf die „besonders“ korruptionsgefährdeten Bereiche zu beschränken.

#### **12.4.2 Justizministerium**

Der Geschäftsbereich des JM war nur hinsichtlich der Problematik der Personalrotation betroffen. Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, dass die im Gesetz vorgesehenen Rotationszyklen nicht hätten eingehalten werden können. Wegen des „jeweils nur kleinen Verwaltungsapparats“ der Behörden des Justizressorts sehe es die Realisierung der Vorgaben des § 21 KorruptionsbG als problematisch, häufig sogar als unmöglich an. Insoweit teile es die im Evaluierungsbericht enthaltene Aussage, dass wegen fehlender personalwirtschaftlicher Möglichkeiten Personalrotation oftmals nur eingeschränkt durchführbar sei.

Im Übrigen werde der Bekämpfung der Korruption in der Justizverwaltung große Bedeutung beigemessen, was durch die flächendeckende Einrichtung von Innenrevisionen belegt werde. Insgesamt werde man die Prüfungsmittelung des LRH zum Anlass nehmen, den Geschäftsbereich über die Prüfungsergebnisse zu informieren und nochmals gezielt auf die Beachtung der einschlägigen Normen zur Korruptionsprävention hinzuweisen.

### **12.4.3 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, dass es die in der Prüfungsmitteilung des LRH enthaltenen Einschätzungen und Schlussfolgerungen teile. In seinem Geschäftsbereich seien bereits Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung wie z. B. die Einrichtung Zentraler Vergabestellen bzw. Innenrevisionen ergriffen worden, wobei der Beitrag der Innenrevisionen zur Korruptionsbekämpfung noch ausgebaut werden könnte.

### **12.5 Weiterer Schriftwechsel**

Der LRH erkennt in den Stellungnahmen des IM, des JM und des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Bereitschaft dieser Ressorts, das Korruptionsbekämpfungsgesetz verstärkt in ihren Geschäftsbereichen umzusetzen und so der Korruptionsprävention den ihr gebührenden Stellenwert beizumessen.

Die übrigen Ressorts, die keine Stellungnahme abgegeben haben, hat der LRH unmittelbar angeschrieben. Dabei hatte er insbesondere das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie im Blick, in dessen Geschäftsbereich umfangreiche Feststellungen getroffen worden waren. Der LRH hat gegenüber diesen Ressorts betont, dass angesichts der vorgefundenen Zurückhaltung beim Einsatz der Instrumente zur Korruptionsvorbeugung auch die Aufsichtsbehörden gefordert seien. Er hat gebeten mitzuteilen, was die genannten Ressorts zur Verbesserung der Korruptionsvorbeugung in ihren Geschäftsbereichen zu tun gedächten.

Der Schriftwechsel dauert an.

## Staatskanzlei (Epl. 02)

### 13 Förderung der Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge

*Das Land Nordrhein-Westfalen förderte die Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge in den Jahren 2004 bis 2007 mit insgesamt über sieben Millionen €. Dabei bildeten die institutionellen Förderungen einer Stiftung und eines Museums den Schwerpunkt.*

*Sowohl bei den institutionellen Förderungen als auch bei den Projektförderungen hat der Landesrechnungshof Mängel festgestellt. Insbesondere haben die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden bei Projektförderungen Bestimmungen des Zuwendungsrechts nicht beachtet.*

*Die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten hat die Staatskanzlei überwiegend aufgegriffen.*

#### 13.1 Vorbemerkungen

Nach § 96 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz - BVFG) haben Bund und Länder entsprechend ihrer Zuständigkeit u. a. das Kulturgut der Vertreibungsgebiete im Bewusstsein der Vertriebenen und Flüchtlinge, des gesamten deutschen Volkes und des Auslandes zu erhalten.

In den Jahren 2004 bis 2007 förderte das Land NRW die Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge mit insgesamt über 7 Mio. €. Folgende Ausgaben wurden geleistet (Beträge gerundet):

2004	2005	2006	2007
1,75 Mio. €	1,52 Mio. €	1,81 Mio. €	1,81 Mio. €

In den Haushaltsplänen der Jahre 2008 und 2009 wurden Ausgabemittel in Höhe von jeweils rd. 2,1 Mio. € veranschlagt.

Mit rd. 1,4 Mio. € entfielen im Haushaltsjahr 2007 rd. 77 v. H. der veranschlagten und verausgabten Haushaltsmittel auf die institutionelle Förderung einer Stiftung, die als Forum zum völkerverständigenden Dialog in Europa beitragen soll, sowie eines kulturgeschichtlichen Museums. Die übrigen Mittel wurden für Projektförderungen, für die Förderung zweier Landsmannschaften sowie für die Durchführung eines Schülerwettbewerbes verausgabt.

## **13.2 Feststellungen des Landesrechnungshofs**

Der Landesrechnungshof (LRH) beschränkte seine Prüfung im Wesentlichen auf die institutionelle Förderung der beiden Einrichtungen und auf Projektförderungen.

### **13.2.1 Förderung der Stiftung als Trägerin des Forums**

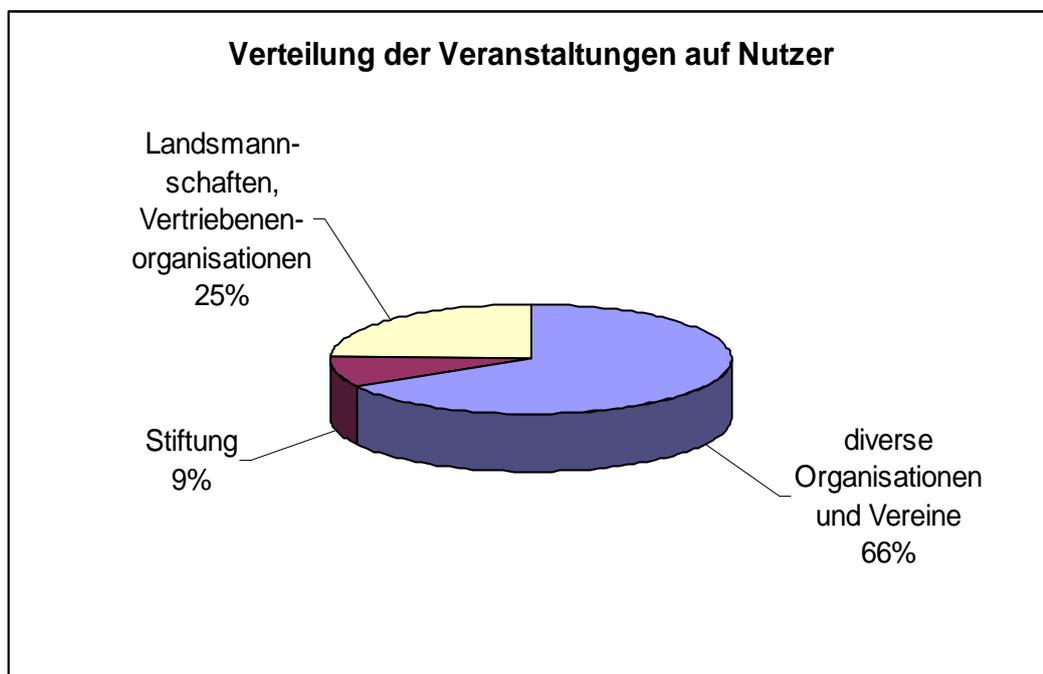
Die durch das Land NRW gegründete Stiftung verfolgt gemäß ihrer Satzung den Zweck, die Kultur der ehemaligen deutschen Ostgebiete und deutschen Siedlungsgebiete in Ost- und Südosteuropa sowohl in Nord-

rhein-Westfalen als auch in den Herkunftsgebieten der vertriebenen Ostdeutschen zu erhalten, darzustellen und weiterzuentwickeln.

In den Jahren 2005 bis 2007 erhielt die Stiftung neben der institutionellen Förderung in Höhe von rd. 2,5 Mio. € Projektförderungen des Landes in Höhe von insgesamt rd. 17.000 €.

Die Einnahmen der Stiftung beruhen zu über 90 v. H. auf den Zuwendungen des Landes NRW.

Nach den seit März 2007 geführten Unterlagen der Stiftung über die Nutzung und Belegung von Sitzungsräumlichkeiten im stiftungseigenen Gebäude nutzten im Jahr 2007 zu zwei Drittel Organisationen die Räumlichkeiten, deren Zielsetzungen nicht auf § 96 BVFG ausgerichtet sind bzw. die nicht den in § 96 BVFG genannten Personenkreis ansprechen:



Der LRH hat hinsichtlich der geringen Nutzung durch den in § 96 BVFG genannten Personenkreis angeregt, ein umfassendes Nutzungskonzept zu entwickeln, das sich stärker an der Zielgruppe von § 96 BVFG orientiert

und eine weitere Förderung der Einrichtung aus den - zweckgebundenen - Mitteln des Landes rechtfertigt.

Nach dem Verwendungsnachweis für das Jahr 2006 erzielte die Stiftung eigene Einnahmen in Höhe von rd. 71.000 €, mithin rd. 8,6 v. H. ihrer jährlichen Gesamteinnahmen. Die Einnahmen beruhten vor allem auf der Vermietung der eigenen Räumlichkeiten. Eine genaue Berechnung bzw. Kalkulationsgrundlage zur Ermittlung der Mietpreise unter Einbeziehung aller bei der Stiftung anfallenden Kosten konnte nicht vorgelegt werden. Vielmehr wurden die Mietpreise durch die Stiftung anhand des Mietpreisspiegels der Stadt und der ortsüblichen Miete ermittelt.

Nach den Feststellungen des LRH nutzte die Stiftung nicht alle Möglichkeiten, um ihre Einnahmen zu erhöhen. Er hat daher gebeten, durch die Stiftung eine genaue, betriebswirtschaftlich fundierte Berechnungsgrundlage der Mietpreise erstellen und ggf. die Mietpreise entsprechend anpassen zu lassen. Diese Berechnungsgrundlage sollte insbesondere auch alle auf die einzelnen Räume entfallenden Kosten - inklusive anteiliger Personalkosten - umfassen. Für Dienstleistungen, die nicht der Zielsetzung des § 96 BVFG dienen oder sich nicht an den von § 96 BVFG umfassten Personenkreis richten, sollte die Stiftung zumindest kostendeckende Entgelte erzielen.

### **13.2.2 Förderung des kulturgeschichtlichen Museums**

Das Land NRW fördert den Betrieb eines Museums, dessen Aufgabe es ist, das Kulturgut aus einem Vertreibungsgebiet zu sammeln, zu bewahren, auszuwerten und auszustellen. Träger des Museums ist eine Stiftung, deren vorrangiger Zweck der Betrieb dieses Museums ist. Neben einer institutionellen Förderung in Höhe von insgesamt rd. 1,7 Mio. € in den Jahren 2005 bis 2007, die im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt

wurde, erhielt die Stiftung in den Jahren 2006 und 2007 in Höhe von rd. 38.000 € auch Projektförderungen. Die Zuwendungen des Landes machten rd. 95 v. H. der Einnahmen des Museums aus.

#### **13.2.2.1 Förderung von Personalausgaben**

Der Leiter des Museums ist gleichzeitig auch Direktor der Stiftung. Die auf ihn entfallenden Personalausgaben werden zu 90 v. H. im Wirtschaftsplan des Museums und zu 10 v. H. im Wirtschaftsplan der Stiftung ausgewiesen. Die Stiftung verfügt über kein weiteres Personal. Die sowohl im Bereich des Museums als auch im Bereich der Stiftung anfallenden Arbeiten werden von 10 Bediensteten - überwiegend in Teilzeit - erledigt. Aufzeichnungen über die Verteilung der Arbeitsanteile auf die beiden Bereiche werden nicht geführt. Die gesamten Personalkosten dieser Bediensteten werden institutionell über den Museumsbetrieb gefördert.

Die Personalausgaben der Stiftung dürfen nur insoweit bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt werden, als sie dem Betrieb des Museums zuzurechnen sind. Dies erfordert jedoch, dass nicht nur für den Direktor, sondern auch für alle übrigen Bediensteten der Anteil der Arbeitszeit und der sich hieraus ergebende Personalkostenanteil ermittelt wird, der nicht auf den Betrieb des Museums entfällt.

#### **13.2.2.2 Förderung von Personalausgaben bei zusätzlichen Projekten des Museums**

Zu den Projektförderungen der Jahre 2006 und 2007 in Höhe von rd. 38.000 € waren den Förderanträgen der das Museum betreibenden Stiftung Kosten- und Finanzierungspläne beigefügt. Diese enthielten u. a. auch Personalausgaben, die bereits im Rahmen der institutionellen Förde-

rung des Museums bezuschusst wurden. Gleichwohl wurden die Personalausgaben sowohl in den Zuwendungsbescheiden als auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt.

Insoweit liegt eine unzulässige Doppelförderung vor.

### **13.2.2.3 Besucherzahlen**

Während vergleichbare andere Museen in Deutschland im Jahr 2006 - die Vergleichszahlen für das Jahr 2007 wurden noch nicht veröffentlicht - durchschnittliche Besucherzahlen zwischen 9.600 und 28.000 erreichten, verzeichnete das geförderte Museum trotz Steigerung gegenüber dem Vorjahr im Jahr 2007 lediglich rd. 3.700 Besucher. Hierdurch wurden rd. 5.600 € an Einnahmen erzielt.

Nur durch steigende Besucherzahlen können die Einnahmen des Museums merkbar erhöht und somit der vom Land zu tragende Fehlbedarf gesenkt werden. Der LRH hat daher angeregt, durch das Museum Maßnahmen einleiten zu lassen, um die Besucherzahlen deutlich zu steigern und höhere Einnahmen zu erzielen. Hierzu könnte aus seiner Sicht sowohl die Intensivierung der museumspädagogischen Arbeit als auch die Entwicklung eines Handlungskonzeptes beitragen, um neue und auch überregionale Besuchergruppen für das Museum zu generieren.

### **13.2.3 Projektförderungen durch die Bezirksregierungen**

Nach den Förderrichtlinien sind Bewilligungsbehörden für die Projektförderungen die jeweils zuständigen Bezirksregierungen. Rd. 80 v. H. des im Jahr 2007 für Projektförderungen verfügbaren Haushaltsvolumens in Höhe von rd. 300.000 € wurden von zwei Bezirksregierungen bewirtschaftet.

Dabei wurden Bestimmungen des Zuwendungsrechts nach den Feststellungen des LRH nicht beachtet:

- Die Bezirksregierungen fertigten keine umfassenden Antragsprüfvermerke.
- Die Gesamtfinanzierung war nicht bei jedem Projekt gesichert.
- Spenden und sonstige Einnahmen wurden in Einzelfällen nicht berücksichtigt.
- Vorgeschriebene Abstimmungen mit anderen Zuwendungsgebern wurden nicht durchgeführt.
- Bei einer Bezirksregierung wurde die Verwendung der Zuwendung nicht im gebotenen Umfang überwacht.
- In zwei Fällen wurden Zuwendungen vor Erlass der Zuwendungsbescheide ausgezahlt.
- Die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger enthielten Ausgaben, die nicht zuwendungsfähig oder tatsächlich nicht angefallen waren. Die Bezirksregierung erkannte diese Ausgaben als zuwendungsfähig an und unterließ zuwendungsrechtliche Maßnahmen.

Der LRH hat die Staatskanzlei gebeten, bei den Bezirksregierungen auf die Beachtung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen hinzuwirken.

### **13.3 Stellungnahme der Staatskanzlei**

Die Staatskanzlei hat zu den Prüfungsmitteilungen des LRH wie folgt Stellung genommen:

### **13.3.1 Förderung der Stiftung als Trägerin des Forums**

Die Stiftung habe darauf hingewiesen, zur Steigerung ihrer Einnahmen vermiete sie die Räumlichkeiten auch zu anderen als den in § 96 BVFG angesprochenen Zwecken. Sie habe jedoch zugesagt, u. a. durch Verstärkung der Jugendbildungsarbeit die Räumlichkeiten künftig in größerem Umfang zu eigenen Zwecken zu nutzen. Einzelne Projekte seien bereits begonnen worden. Ein Raumnutzungskonzept wurde zwischenzeitlich erstellt.

Die Anpassung der Mietpreise habe bereits im Jahr 2008 zu einer erheblichen - nicht bezifferten - Erhöhung der Einnahmen geführt. Die Stiftung werde eine betriebswirtschaftlich nachvollziehbare Berechnungsgrundlage vorlegen.

### **13.3.2 Förderung des kulturgeschichtlichen Museums**

Soweit im Rahmen der Projektförderung Personalausgaben gefördert wurden, die bereits bei der institutionellen Förderung berücksichtigt wurden, habe die zuständige Bezirksregierung die Zuwendungsbescheide teilweise widerrufen und einen Betrag in Höhe von rd. 10.000 € zurückgefordert.

Der Direktor des Museums habe Maßnahmen eingeleitet, um eine Steigerung der Besucherzahlen zu erreichen. So werde z. B. aktuell ein museumspädagogisches Konzept entwickelt.

### **13.3.3 Projektförderungen durch die Bezirksregierungen**

Die Staatskanzlei habe die Bezirksregierungen auf die Mängel hingewiesen und um künftige Beachtung der Bestimmungen gebeten.

In Fällen, in denen von den Zuwendungsempfängern gegen die Bestimmungen des Zuwendungsbescheides und der Nebenbestimmungen verstoßen worden sei, hätten die Bezirksregierungen Rückforderungsverfahren eingeleitet. Teilweise seien Beträge bereits erstattet worden.

#### **13.4 Würdigung durch den LRH**

Der LRH begrüßt, dass seine Anregungen und Anmerkungen von der Staatskanzlei überwiegend aufgegriffen wurden.

Der LRH befürwortet die Erstellung des Raumnutzungskonzeptes durch die das Forum tragende Stiftung und die damit verbundene verstärkte Ausrichtung auf die Belange des § 96 BVFG. Er hat angeregt, auf eine Umsetzung des Konzeptes hinzuwirken. Darüber hinaus hat er empfohlen, das Konzept in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und bei Bedarf fortzuschreiben.

Darüber hinaus hat der LRH die Entwicklung eines museumspädagogischen Konzeptes durch das kulturgeschichtliche Museum zustimmend zur Kenntnis genommen.

Der LRH hat die Staatskanzlei um eine weitere Stellungnahme gebeten.

## Innenministerium (Epl. 03)

### 14 Prüfung bedeutender Beschaffungsmaßnahmen bei der Polizei

*Die bei den ehemaligen Zentralen Polizeitechnischen Diensten Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführte Prüfung bedeutender Beschaffungsmaßnahmen ließ weitreichende strukturelle Defizite im Haushaltsvollzug erkennen, aus denen sich dringender Handlungs- und Verbesserungsbedarf ergab.*

*Im Besonderen galt dies für die Beschaffung von über 30.000 ballistischen Unterziehschutzwesten für den Polizeivollzugsdienst mit einem Haushaltsvolumen von rund 40 Millionen €. Aus den Verwaltungsunterlagen konnte die Anzahl der gelieferten Unterziehschutzwesten nicht verlässlich hergeleitet werden. Zwischen gezahlten und gelieferten Westen ergab sich eine Diskrepanz von im günstigsten Falle 740 Stück (Wert rund 850.000 €) und schlimmstenfalls von rund 4.700 Stück (Wert rund 5,4 Millionen €).*

*Auf die Prüfungsmitteilungen hin haben das Innenministerium und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen, auf das die Aufgaben der geprüften Stelle ab dem 01.07.2007 übergegangen sind, eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, mit denen den aufgezeigten Defiziten begegnet werden sollte.*

*Ende 2008 hat der Landesrechnungshof eine nachschauende Prüfung bei dem Landesamt durchgeführt und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die ergriffenen Maßnahmen erkennbar zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns in den beanstandeten Bereichen geführt haben.*

## 14.1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2005 und 2006 bedeutende Beschaffungsmaßnahmen der Zentralen Polizeitechnischen Dienste Nordrhein-Westfalen (ZPD) geprüft. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die einschlägigen Vorschriften des Haushalts- und Vergaberechts beachtet wurden.

Das Ergebnis der Prüfung hat der LRH mit zwei Prüfungsmitteilungen an die ZPD und das Innenministerium herangetragen. Im Mittelpunkt der Entscheidung vom 24.01.2007 stand ein Großauftrag zur Ausstattung der Polizeivollzugsbediensteten mit Schutzwesten über ein Gesamtvolumen von rd. 40 Mio. €. Die übrigen Feststellungen hat der LRH in der Entscheidung vom 13.09.2007 zusammengefasst.

## 14.2 Unterziehschutzwesten

### 14.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofs

Nachdem im Jahre 2000 bundesweit mehrere Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte im Dienst getötet worden waren - davon vier in Nordrhein-Westfalen -, beauftragte das Innenministerium (IM) im April 2001 die ZPD, für alle regelmäßig im Außendienst eingesetzten Polizeikräfte ballistische Unterziehschutzwesten<sup>192</sup> zum Schutz vor Schuss- und Stichverletzungen zu beschaffen. Die Westen sollten individuell angepasst werden und ein geringes Tragegewicht haben. Hierfür eigneten sich nach Trageversuchen nur Westen mit Grundgeweben aus einer Spezialfaser.

Nach EU-weiter Ausschreibung erteilten die ZPD den Zuschlag im September 2001 zu einem Stückpreis von rd. 1.150 € einer Firma, die auch entsprechende Aufträge aus anderen Bundesländern erhalten hatte. Die

---

<sup>192</sup> Im Folgenden „Westen“ genannt.

Lieferung der Westen erfolgte sukzessiv in mehreren Tranchen und reichte bis in das Jahr 2003 hinein.

Im Sommer 2004 wurden nach Beschussversuchen in Bayern und Nordrhein-Westfalen Qualitätsverluste bei Westen festgestellt. Diese beruhten darauf, dass die Spezialfaser unter bestimmten Temperatur- und Feuchtigkeitsbedingungen an Festigkeit verlor (Hydrolyseproblematik)<sup>193</sup>. Die Lieferfirma hatte eine Garantie von fünf Jahren auf die Westen gegeben, abgesichert durch eine Bürgschaft ihrer amerikanischen Muttergesellschaft. Mit der Lieferfirma wurden Verhandlungen zur Garantiefreigabe aufgenommen; im Dezember 2004 erklärte das Land die Wandlung des Vertrages und forderte die Lieferfirma zur Erstattung der Zahlungen des Landes auf. Über das Vermögen der Firma wurde am 01.04.2005 das Insolvenzverfahren eröffnet. Auch die Muttergesellschaft meldete Gläubigerschutz nach US-amerikanischem Recht an.

Der LRH hat sich näher mit der sukzessiven Lieferung der Westen und den vom Land geleisteten Zahlungen befasst.

Um die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten möglichst schnell auszustatten, waren die Westen direkt bei den einzelnen Polizeidienststellen vor Ort angeliefert worden. Dies führte zu Schwierigkeiten bei der Lieferüberwachung, insbesondere bei der Erfassung der gelieferten Menge.

Im Ergebnis hat der LRH feststellen müssen, dass aus den einschlägigen Verwaltungsvorgängen der ZPD die Anzahl der tatsächlich gelieferten Westen nicht verlässlich herzuleiten war. In den vorgelegten Unterlagen fanden sich unterschiedliche Angaben, die von rd. 30.100 bis knapp über 34.000 Stück reichten. Letztere Zahl ging auf die Angaben des Insolvenzverwalters der Lieferfirma zurück, an den sich die ZPD im Zuge der Erhebungen durch den LRH zur Klärung der tatsächlich gelieferten Menge an Westen gewandt hatten.

---

<sup>193</sup> Die Angelegenheit war Gegenstand parlamentarischer Anfragen, vgl. z. B. Landtagsdrucksachen 13/7022 und 13/7032.

Auch die Gesamthöhe der für diesen Großauftrag geleisteten Zahlungen konnte den Verwaltungsvorgängen der ZPD nicht verlässlich entnommen werden. Allerdings gelang es dem LRH durch Abgleich verschiedener Quellen zu ermitteln, dass die ZPD insgesamt 39,9 Mio. € für rd. 34.800 berechnete Westen an die Lieferfirma gezahlt hatten.

Damit waren mehr Westen in Rechnung gestellt und der unterdessen zahlungsunfähigen Firma bezahlt worden, als nachweisbar geliefert worden waren. Die Diskrepanz war erheblich: Von den berechneten und bezahlten Westen waren im günstigsten Falle - auf Basis der Angaben des Insolvenzverwalters - 740 Westen (Wert rd. 850.000 €) nicht geliefert worden, schlimmstenfalls rd. 4.700 Westen (Wert rd. 5,4 Mio. €).

Der LRH hat die Abwicklung dieses Großauftrags durch die ZPD kritisiert und erheblichen Änderungsbedarf für die Durchführung künftiger Beschaffungen gesehen:

- Die dezentrale Anlieferung der Westen bis hinunter zu den einzelnen Polizeidienststellen führte dazu, dass eine Wareneingangskontrolle praktisch nicht stattgefunden hat. Ein solches Verfahren ist zur Abwicklung eines Großauftrags über mehr als 30.000 Westen ungeeignet.
- Angesichts der Ungewissheit über die Anzahl der tatsächlich gelieferten Westen hätten Zahlungen nicht bis zu einer Höhe von annähernd 40 Mio. € geleistet werden dürfen. Denn haushaltsrechtliche Voraussetzung für eine Zahlung ist grundsätzlich, dass die zugrundeliegende Lieferung vollständig ausgeführt wurde. Gerade von einer Einrichtung wie den ZPD, die als zentrale Serviceeinrichtung der Polizei ein großes Beschaffungsvolumen abwickelt, muss die Beachtung der elementaren haushaltsrechtlichen Vorgaben erwartet werden können.
- Zwar waren nach den Feststellungen des LRH alle Zahlungsanordnungen - dem Vieraugenprinzip entsprechend - mit zwei Unterschriften versehen. Dem Vieraugenprinzip darf aber nicht nur formal durch eine

zweite Unterschrift entsprochen sein; vielmehr muss sichergestellt sein, dass die Grundlagen für die Zahlungen von einer weiteren Person auch inhaltlich nachvollzogen werden. Dabei ist auch die Dienstaufsicht gefordert. Insbesondere die Unsicherheiten über die gelieferten Mengen lassen nur den Schluss zu, dass eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Zahlungen in der notwendigen Tiefe nicht stattgefunden hat.

- Die Dokumentation der Abwicklung dieses Großauftrags war unzureichend. Eine Dokumentation muss so angelegt sein, dass sich alle Beteiligten auf einfache Art und Weise ein zusammenhängendes Bild über den Ablauf und den jeweiligen Stand des Lieferauftrages machen können.

Der LRH hat um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten. Die Unterrichtung sollte sich auch auf etwaige Ergebnisse von Nachforschungen des Landeskriminalamts erstrecken, das aufgrund der Prüfungsfeststellungen vom IM gebeten worden war, der Diskrepanz von bezahlten und nachweisbar gelieferten Westen nachzugehen.

#### **14.2.2 Stellungnahme des Innenministeriums**

Das IM hat mit Schreiben vom 09.11.2007 zu den Prüfungsmittellungen vom 24.01.2007 Stellung genommen und darüber hinaus den LRH im weiteren Schriftwechsel über den Fortgang wie folgt unterrichtet:

Zur Diskrepanz zwischen bezahlten und gelieferten Westen hätten sowohl die Nachforschungen des Landeskriminalamtes anhand der Akten der Lieferfirma als auch die nochmalige Aufarbeitung aller relevanten Akten durch die ZPD ergeben, dass nicht mehr eindeutig geklärt werden könne, wie viele Westen tatsächlich geliefert wurden. Die ZPD könnten einen Nachweis über 31.419 gelieferte Westen führen. Das IM errechnete hie-

raus im Verhältnis zu den geleisteten Zahlungen ein Minus von 3.348 Westen (Wert 3,84 Mio. €). Folge man der nicht belegten Auskunft des Insolvenzverwalters, sei von einem Minus von 740 Westen (Wert 0,86 Mio. €) auszugehen.

Das IM habe daraus folgende Konsequenzen gezogen:

- Die Polizei sei bei weiteren großen Beschaffungsmaßnahmen vom dezentralen Verteilverfahren abgerückt, entsprechende Beschaffungen würden nunmehr über die ZPD abgewickelt<sup>194</sup>.
- Es habe die ZPD kurzfristig zu hausinternen Schulungen hinsichtlich der Abwicklung von Zahlungsverfahren, insbesondere was die Zeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, die Anordnungsbefugnis sowie die Aktenführung und Dokumentation anbelange, veranlasst.

Forderungen des Landes seien in den Insolvenzverfahren sowohl gegen die Lieferfirma als auch gegen die amerikanische Muttergesellschaft angemeldet worden. Zahlungen seien noch nicht geleistet worden.

In einem gegen die Herstellerfirma der Spezialfaser gerichteten weiteren Verfahren sei ein Vergleich geschlossen worden. Aus diesem Vergleich stehe dem Land ein Betrag in Höhe von rd. 250.000 € zu.

Die Beschaffungsmaßnahme habe zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Landesbedienstete wegen des Verdachts der Untreue geführt, die noch nicht abgeschlossen sind. Mit den polizeilichen Ermittlungen sei das Landeskriminalamt betraut worden. Weiter seien auch disziplinarrechtliche Verfahren eingeleitet und Bedienstete umgesetzt bzw. versetzt worden.

---

<sup>194</sup> Bei der Beschaffungsmaßnahme, mit der die hier in Rede stehenden Westen gegen neue Unterziehschutzwesten ausgetauscht wurden, ist bereits so verfahren worden.

### **14.3 Weitere Beschaffungsmaßnahmen**

Auch die stichprobenweise durchgeführte Prüfung weiterer Beschaffungsvorgänge zeigte erhebliche Mängel auf. Teilweise deckten sie sich mit den Feststellungen zur Abwicklung des Auftrags über die Westen.

Im Einzelnen wurde Folgendes festgestellt:

- Es wurden Zahlungen geleistet, obwohl die Leistungen der jeweiligen Vertragspartner noch nicht bzw. noch nicht vollständig erbracht worden waren. Auffällig war insbesondere, dass derartige Zahlungen häufig zum Ende eines Haushaltsjahres erfolgten. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass Vorleistungen des Landes nur in engem Rahmen zulässig seien, der drohende Verfall von Ausgabemitteln zum Jahresende rechtfertigte vorzeitige Zahlungen nicht.
- Bei der Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit als Grundlage für Zahlungsanordnungen wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht genügend beachtet. Insbesondere lag diesen Bescheinigungen häufiger nicht die Feststellung zugrunde, dass Lieferungen und Leistungen sachgemäß und vollständig ausgeführt worden waren. Es wurden vielmehr nur die Daten der Rechnung mit denen der Bestellung abgeglichen.
- Abschlagszahlungen waren im Buchungssystem nicht als solche gekennzeichnet und wurden folglich bei nachfolgenden Zahlungen nicht berücksichtigt. Dadurch kam es zu teilweise beträchtlichen Überzahlungen.
- Insbesondere im Bereich Beschaffung von Bekleidung wurden mögliche Skontoabzüge in nennenswertem Umfang nicht genutzt. Die Ursache hierfür lag überwiegend darin, dass die erforderlichen zahlungsbegründenden Unterlagen nicht rechtzeitig an die Zentrale Buchhaltung weitergeleitet wurden.
- Vielfach mangelte es an der ordnungsgemäßen und transparenten Dokumentation der Beschaffungsvorgänge. Unterlagen waren unvollständig.

dig, Rechnungen, Lieferscheine, Auszahlungsanordnungen, Verträge und sonstige Schriftstücke fehlten, sodass die Vorgänge insgesamt nicht oder nur schwer nachvollziehbar waren.

Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen vom 13.09.2007 ausgeführt, dass die Feststellungen strukturelle Defizite im Haushaltsvollzug erkennen ließen, aus denen sich dringender Handlungs- und Verbesserungsbedarf ergebe. Er hat um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Im Dezember 2007 hat das zum 01.07.2007 neu errichtete Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD), auf das mit Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes<sup>195</sup> die Aufgaben der ZPD übergegangen sind, zu diesen Prüfungsmitteilungen Stellung genommen. Es hat den LRH ausführlich über eine Reihe von Maßnahmen unterrichtet, mit denen den aufgezeigten Defiziten begegnet werden sollte. In einer ersten Bewertung hat der LRH diese Maßnahmen grundsätzlich für sachgerecht erachtet.

#### 14.4 Weitere Entwicklung

Um festzustellen, ob die aufgezeigten Veränderungen beim LZPD auch tatsächlich umgesetzt wurden und nunmehr die Einhaltung der einschlägigen, insbesondere haushaltsrechtlichen Vorschriften gewährleistet ist, hat der LRH Ende 2008 beim LZPD erneut eine Prüfung durchgeführt. Im Rahmen dieser nachschauenden Prüfung wurden in Stichproben rd. 100 Beschaffungsvorgänge insbesondere aus den Jahren 2007 und 2008 ausgewertet.

---

<sup>195</sup> Vgl. das Gesetz zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften über die Organisation der Polizei vom 29.03.2007, GV.NRW. 2007 Seite 140.

Der LRH ist in weiteren Prüfungsmitteilungen vom 30.01.2009 in der Gesamtschau zu dem Ergebnis gelangt, dass die vom LZPD ergriffenen Maßnahmen alle beanstandeten Bereiche erfasst und erkennbar zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns geführt haben. Erhebliche Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen sind in der Nachschau dort nicht mehr festgestellt worden.

Erwähnenswert ist, dass auch im Bereich der Dokumentation und Aktenführung deutliche Verbesserungen erzielt wurden; allerdings zeigte die Nachschau hier vereinzelt noch Optimierungsbedarf auf.

Das LZPD teilte hierzu in seiner Stellungnahme vom 23.03.2009 mit, es werde kurzfristig eine entsprechende Dienstanweisung erlassen. Zudem würden im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht Kontrollen zur Aktenführung vorgenommen.

Schließlich sei vorgesehen, für das LZPD ein Beschaffungshandbuch zu erstellen. Zweck dieses Regelwerkes werde es sein, im Beschaffungsbereich Transparenz und Übersichtlichkeit zu schaffen sowie die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Beteiligungspflichten und Prozessabläufe klar zu regeln.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## Justizministerium (Epl. 04)

### 15 Ausgaben für Beratungshilfe

*Die Ausgaben des Landes für die Rechtsberatung und außergerichtliche Vertretung von Bürgern mit geringem Einkommen haben sich in den Jahren 2002 bis 2007 von 4,5 Millionen € auf 16,4 Millionen € nahezu vervierfacht. Der Landesrechnungshof hat daher zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Beratungshilfeprozesse stichprobenweise geprüft und die hierbei festgestellten strukturellen Defizite des Gesetzes sowie die nachgewiesenen Anwendungsprobleme der gerichtlichen Praxis dem Justizministerium mitgeteilt. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse sind mittlerweile in den vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Beratungshilferechts eingeflossen.*

#### 15.1 Ausgangslage

Zum 01.01.1981 ist das Gesetz über Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen (Beratungshilfegesetz) in Kraft getreten. Die Beratungshilfe soll Bürgern mit geringem Einkommen und Vermögen Chancengleichheit bei der außergerichtlichen Wahrnehmung von Rechten durch Inanspruchnahme sachkundiger juristischer Beratung gewähren, wenn nicht andere zumutbare Möglichkeiten für eine Hilfe zur Verfügung stehen und die Wahrnehmung der Rechte nicht mutwillig ist. In verschiedenen Angelegenheiten des Zivilrechts wird, soweit erforderlich, neben der Beratung eine außergerichtliche Vertretung gewährt; in Angelegenheiten des Straf- und des Ordnungswidrigkeitenrechts kommt nur eine Beratung in Betracht. Über den schriftlich oder mündlich zu stellenden Antrag des Rechtsuchenden entscheidet das Amtsgericht, in dessen Bezirk der

Antragsteller seinen allgemeinen Gerichtsstand hat. In dem Antrag ist der Sachverhalt, für den Beratungshilfe beantragt wird, darzustellen; die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sind glaubhaft zu machen. Die Beratung wird insbesondere durch Rechtsanwälte gewährt. Sie kann auch durch das Amtsgericht selbst gewährt werden, soweit dem Anliegen durch eine sofortige Auskunft, einen Hinweis auf andere Möglichkeiten der Hilfe oder die Aufnahme eines Antrags oder einer Erklärung entsprochen werden kann.

Für die Tätigkeit im Rahmen der Beratungshilfe erhält der Rechtsanwalt eine Vergütung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) aus dem Justizhaushalt. Die Vergütung ist abhängig von der jeweiligen anwaltlichen Tätigkeit und reicht von einer Gebühr für eine Beratung in Höhe von 30 € bis hin zu einer Gebühr von 560 € für einen außergerichtlichen Einigungsversuch im Vorfeld eines Verbraucherinsolvenzverfahrens nach der Insolvenzordnung (InsO). Zudem hat der Rechtsuchende eine Beratungshilfengebühr in Höhe von 10 € als Eigenbeitrag zu leisten, sofern der Rechtsanwalt ihm nicht die Zahlung erlässt.

## **15.2 Entwicklung der Geschäftszahlen und Ausgaben**

Seit dem Inkrafttreten des Beratungshilfegesetzes im Jahr 1981 hat sich die Zahl der Anträge auf Beratungshilfe bis 2007 bundesweit von rd. 150.000 auf rd. 950.000 gesteigert. In Nordrhein-Westfalen ist die Antragszahl in diesem Zeitraum von rd. 24.000 auf rd. 190.000 um das Achtfache gestiegen. Die damit verbundenen Ausgaben des Landes haben sich seit dem Jahr 2002, in dem erstmalig der entsprechende Haushaltsansatz gesondert ausgewiesen worden ist, von 4,5 Mio. € auf 16,4 Mio. € im Jahr 2007 nahezu vervierfacht.

Als Gründe für den außerordentlichen Anstieg sowohl der Geschäftszahlen als auch der Ausgaben für Beratungshilfe wurden von Justizseite genannt:

- die aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Situation stetig größer werdende Zahl der Anspruchsberechtigten,
- ein immer ausgeprägteres Anspruchsdenken im Kreise dieser Personen,
- die Erhöhung der Rechtsanwaltsvergütungen mit Inkrafttreten des RVG zum 01.07.2004 sowie
- die Tätigkeit der Rechtsanwälte im Rahmen des außergerichtlichen Einigungsversuchs nach § 305 Abs. 1 InsO, deren Bedeutung mit der steigenden Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren korrespondiert.

Darüber hinaus spielen auch die geänderte Situation am Markt für rechtsanwaltliche Dienstleistungen eine Rolle. Für eine zunehmende Zahl von Rechtsanwälten habe die Übernahme von Beratungshilfemandaten in wirtschaftlicher Hinsicht einen gewichtigeren Stellenwert erlangt, als dies früher der Fall gewesen sei.

Wegen der beständig steigenden Zahl der Anträge auf Beratungshilfe und der damit verbundenen Kostenbelastung für die Justizhaushalte der Länder konstituierte sich im Mai 2006 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter der Federführung von Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, in welcher neben dem Bundesministerium der Justiz die Landesjustizverwaltungen der Länder (außer Saarland, Bremen und Hamburg) sowie mit der Beratungshilfe befasste Praktiker vertreten waren. Ziel der Arbeitsgruppe war es, nach gesetzgeberischen Möglichkeiten zu suchen, um die Kostenexplosion in der Beratungshilfe einzudämmen.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof (LRH) die Ausgaben des Landes für die Beratungshilfe geprüft.

### **15.3 Wesentliche Feststellungen**

Nach den Feststellungen des LRH waren die von der Justizverwaltung geführten Geschäftsstatistiken zu Beratungshilfeangelegenheiten wenig aussagekräftig und nicht geeignet, Erkenntnisse über die Entwicklung in diesem Geschäftsbereich zu liefern.

Anhand einer vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten Datenbank hat der LRH zudem festgestellt, dass die Darstellung der Ausgaben für die Beratungshilfe in den Haushaltsrechnungen unzulänglich war. Zum einen lagen nicht von allen Amtsgerichten Buchungsdaten vor. Zum andern wurden verschiedene Buchungen fälschlich der Beratungshilfe zugeordnet.

Um ein detailliertes, belastbares Bild über die Situation der Beratungshilfe zu erlangen, hat der LRH eine Stichprobenprüfung von Beratungshilfeverfahren des Jahres 2006 durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter bei 24 von 130 Amtsgerichten des Landes durchführen lassen. Insgesamt wurden 5.048 Verfahren in einer Datenbank erfasst. Die Auswertung dieser Daten hat zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

#### **15.3.1 Ungenutzte andere Hilfsmöglichkeiten**

Der weit überwiegende Teil der geprüften Verfahren betraf mit 62,3 v. H. den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Familiensachen). Behördliche Verfahren waren mit einem Anteil von 15,3 v. H. vertreten und hatten überwiegend Bezug zu den Arbeitsgemeinschaften der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Träger (ARGE). Die Bewilligung von Beratungshilfe in Verfahren mit ARGE-Beteiligung war vielfach fraglich, da in Verwaltungsverfahren andere, zumutbare Hilfsmöglichkeiten bestehen, die eine anwaltliche Vertretung entbehrlich machen. Gleichwohl hatten die untersuchten Amtsgerichte den Eindruck gewonnen, dass

Rechtsuchende vielfach keine Chance hätten, ihre Anliegen bei einer ARGE ohne rechtsanwaltliche Unterstützung durchzusetzen. Es sei daher in vielen Amtsgerichtsbezirken gängige Praxis, in ARGE-Angelegenheiten grundsätzlich Beratungshilfe zu bewilligen. Nach den Feststellungen scheint dies auch den ARGE-Dienststellen bekannt zu sein. So wurden bei einem Amtsgericht, in dessen unmittelbarer Nähe eine ARGE-Dienststelle ihren Sitz hat, Rechtsuchende bereits an der Pforte an das benachbarte Amtsgericht mit der Aufforderung verwiesen, ihr Anliegen unter Inanspruchnahme von Beratungshilfe klären und ggf. vorbringen zu lassen.

### **15.3.2 Häufigkeit und Gegenstand von Beratungshilfe**

Einzelne Antragsteller hatten wiederholt Anträge auf Gewährung von Beratungshilfe gestellt. Auffällig war u. a. ein Antragsteller, der innerhalb von zwei Jahren insgesamt 34 Anträge stellte. In 33 Verfahren wurde ihm Beratungshilfe gewährt.

In einer erheblichen Zahl von Fällen wurde Beratungshilfe in Angelegenheiten erteilt und bewilligt, welche lediglich dem Bereich der allgemeinen Lebenshilfe zuzuordnen waren. So erschöpfte sich in einem Fall die Tätigkeit eines Rechtsanwalts in der Nachfrage bei einer Versicherungsgesellschaft, wohin ein ausstehender, nicht auf dem Konto der Mandantin eingegangener Betrag überwiesen worden sei. In einem anderen Fall sollte der beauftragte Rechtsanwalt bei einem Wohnungsabnahmetermin als Zeuge zugegen sein, um eventuell entstehende Rechtsschwierigkeiten zu verhindern. Einer anderen Antragstellerin wurde Beratungshilfe gewährt, als sie mit Schreiben einer Produktionsfirma gebeten worden war, in einer Fernsehsendung mitzuwirken, da jemand sie wieder sehen wolle. Der von ihr beauftragte Rechtsanwalt schrieb die Firma an, damit diese es künftig unterlasse, die Betroffene aufzufordern, bei der Sendung mitzuwirken. Diese Beispiele und die Berichte der Amtsgerichte zeigen, dass ein zu-

nehmender Kreis von Rechtsuchenden fast schon gewohnheitsmäßig Beratungshilfeleistungen für Angelegenheiten in Anspruch nimmt, für die ein verständiger Bürger, der die Kosten der Rechtsverfolgung selbst zu tragen hat, in aller Regel keine anwaltliche Hilfe in Anspruch nehmen würde.

### **15.3.3 Zeitpunkt der Antragstellung**

Im Landesdurchschnitt war mit 63 v. H. der weit überwiegende Teil der Verfahren, in denen Rechtsanwälte bereits tätig geworden waren, durch einen nachträglich gestellten Antrag eingeleitet worden. In diesen Fällen sahen sich die zuständigen Rechtspfleger vielfach einem verstärkten Bewilligungsdruck seitens der Rechtsanwälte ausgesetzt, auch wenn Zweifel an der Bewilligungsfähigkeit bestanden.

Lediglich 37 v. H. der Anträge wurden im Rahmen einer persönlichen Vorsprache bei dem jeweiligen Amtsgericht gestellt. Bei dieser Art der Antragstellung konnte vielfach dem Anliegen des Rechtsuchenden bereits durch eine sofortige Auskunft oder Erfüllung des Anliegens entsprochen werden, ohne dass ein Beratungsschein erteilt werden musste. Dies wirkte sich nach den Feststellungen des LRH auch finanziell in erheblichem Maße aus. So wurden bei dem Amtsgericht mit dem höchsten Anteil an persönlicher Antragstellung (82,5 v. H.) mit etwa 99 € die geringsten durchschnittlichen Kosten je Verfahren, welche in der Spitze rd. 155 € betragen, festgestellt.

### **15.3.4 Kosten der Beratungsfälle**

Die durchschnittlichen Ausgaben für den einzelnen Beratungsfall lagen bei rd. 120 € und damit deutlich höher als der bis dahin vom Justizministerium (JM) angenommene Wert von rd. 94 €.

Die vom Gesetzgeber neben der Beratung nur ausnahmsweise („soweit erforderlich“) vorgesehene außergerichtliche Vertretung des Rechtsuchen-

den betrug durchschnittlich 80 v. H. der geprüften Verfahren und war damit in der Praxis zum Regelfall geworden. Durch die Vertretung verdreifacht sich der Vergütungsanspruch des Rechtsanwalts im Verhältnis zur bloßen Beratung.

### **15.3.5 Gerichtliche Bewilligungspraxis**

Die im Beratungshilfegesetz normierten Bewilligungsvoraussetzungen und Versagungsgründe wurden in der Praxis höchst unterschiedlich gewichtet. Nach Überzeugung des LRH liegt ein Hauptgrund für die deutlichen Unterschiede in der Rechtsanwendung in den vielfach kleinteiligen Zuständigkeitsregelungen bei den Amtsgerichten. In größeren Amtsgerichten wurden für die anfallenden Aufgaben bis zu 20 Rechtspfleger aus verschiedenen Abteilungen (z.B. Straf-, Zivil- und Familiensachen) eingesetzt. Mitunter waren mehrere Rechtspfleger für die Aufnahme der Anträge zuständig, während die weitere Bearbeitung nach Rechtsgebieten aufgeteilt war. Bei einem kleineren Amtsgericht war lediglich ein Rechtspfleger, der zugleich die Aufgaben des Geschäftsleiters wahrnahm, mit Beratungshilfeangelegenheiten befasst. Dort, wo die Beratungshilfeangelegenheiten auf mehrere Rechtspfleger verteilt waren, traten die Unterschiede in der Rechtsanwendung verstärkt zu Tage. Demgegenüber konnte bei Amtsgerichten, in welchen wenige oder nur ein Rechtspfleger umfassend für Beratungshilfesachen zuständig waren, eine vertiefte Sachkunde und letztlich auch eine einheitlichere Behandlung der Angelegenheiten festgestellt werden.

### **15.4 Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe**

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Begrenzung der Ausgaben für die Beratungshilfe“ hatte einen Gesetzentwurf erarbeitet, der dem LRH bei Abschluss seiner örtlichen Erhebungen vorlag. Ziel des Gesetzentwurfs, so

dessen Begründung, sei eine spürbare Reduzierung der Kosten für die Beratungshilfe, ohne den Zugang zur Beratungshilfe für Bedürftige unangemessen zu erschweren. Hierzu seien Schwachstellen des Beratungshilfegesetzes, des Bewilligungsverfahrens und der Rechtspraxis zu beseitigen, etwa durch eine Präzisierung der Voraussetzungen der Beratungshilfe. Für die anwaltliche Vertretung solle die Eigenbeteiligung des Rechtsuchenden angemessen erhöht werden. Schließlich solle die Möglichkeit zur nachträglichen Antragstellung wegfallen und die Pflicht zur Antragstellung vor Gewährung der Beratungshilfe eingeführt werden.

#### **15.5 Ergebnisdarstellung des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat dem JM das Ergebnis seiner Prüfung am 19.02.2008 übermittelt. Er hat zum Ausdruck gebracht, dass durch die angestrebten Gesetzesänderungen eine Dämpfung der Kostenentwicklung in Beratungshilfeangelegenheiten erreicht werden könnte. Nach Auffassung des LRH würden die Gesetzesänderungen allein aber nicht den gewünschten Effekt erzielen, wenn nicht parallel dazu die Sachbearbeitung der Beratungshilfeschäfte in den Amtsgerichten strukturell an die durch den verstärkten Geschäftsanfall veränderten Gegebenheiten angepasst würden. So könnte ein Weg darin bestehen, die Sachbearbeitung zu konzentrieren, statt - wie bisher - kleinteilig auf eine Vielzahl von Rechtspflegern zu verteilen. Dies hätte nach Einschätzung des LRH auch eine einheitlichere Rechtsanwendung zur Folge. Der LRH hat das JM gebeten, seine Feststellungen und Anregungen in die Überlegungen zur Gesetzesreform einzubeziehen.

#### **15.6 Stellungnahme des Justizministeriums**

Das JM hat am 24.06.2008 zu den Prüfungsmitteilungen Stellung genommen und betont, dass der LRH durch seine Prüfungsergebnisse einen wertvollen Beitrag zum Gesetzentwurf der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ge-

leistet habe. Die in aufwändigen Erhebungen und Auswertungen zusammengetragenen Daten böten eine solide Grundlage für den erarbeiteten Gesetzentwurf.

Soweit der LRH eine strukturelle Anpassung der Sachbearbeitung bei den Amtsgerichten fordere, habe das JM die gerichtsorganisatorischen Rahmenbedingungen sowie die Behandlung der Beratungshilfe in Aus- und Fortbildung überprüft. Die vom LRH empfohlene Konzentration der Geschäftsverteilung der Beratungshilfesachen könne nicht pauschal als die optimale Organisationsform angesehen werden. Bei der Geschäftsverteilung handele es sich im Übrigen um eine Organisationsmaßnahme, die vor Ort getroffen werde und in die das JM nicht eingreife. Die durch den LRH festgestellten Mängel in der Bearbeitung könnten durch geeignete Fortbildung behoben werden. Entsprechende Fortbildungsmaßnahmen hätten bereits stattgefunden und seien für die Zukunft geplant.

## **15.7 Stand der Gesetzesreform**

Der Gesetzentwurf der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurde im Juni 2008 von den Justizministerinnen und Justizministern der Länder zustimmend zur Kenntnis genommen. Er mündete in den Gesetzentwurf der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein vom 02.09.2008. In dessen Begründung wird an mehreren Stellen auf die Ergebnisse der Prüfung des LRH Bezug genommen. Am 10.10.2008 hat der Bundesrat die Einbringung eines Gesetzes zur Änderung des Beratungshilferechts beim Deutschen Bundestag beschlossen und am 20.11.2008 einen Gesetzentwurf vorgelegt.

Der Schriftwechsel dauert an.

## 16 Berufliche Bildung im Strafvollzug

*Das Land hat in der Zeit von 2004 bis einschließlich 2006 insgesamt rund 21,3 Millionen € an einen Bildungsträger gezahlt, der in Justizvollzugsanstalten des Landes Maßnahmen der beruflichen Bildung von Gefangenen durchführte. Nach den zugrunde liegenden Verträgen durfte der Bildungsträger die ihm entstandenen Personalkosten gegenüber dem Land abrechnen. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat unter anderem festgestellt, dass die Verträge nie ausgeschrieben worden waren und dass der Bildungsträger auch fiktive Personalkosten gegenüber dem Land abgerechnet hatte.*

*Das Justizministerium hat noch während der laufenden Prüfung eigene Sachverhaltsermittlungen angestellt und unter Hinzuziehung einer Rechtsanwaltskanzlei rechtlich bewertet. Im Ergebnis hat es sich mit dem Bildungsträger auf eine Rückzahlung von 763.000 € verglichen. Das Ministerium will die Verträge mit diesem Bildungsträger fristgerecht kündigen und die Dienstleistungen erstmalig ausschreiben.*

### 16.1 Ausgangslage

Ein wichtiges Ziel des Strafvollzugs ist die Resozialisierung der Gefangenen. Zu diesem Zweck führt das Land in seinen Justizvollzugsanstalten (JVAen) schulische und berufliche Bildungsmaßnahmen durch. Hierbei wird neben eigenem Personal auch das Personal externer Bildungsträger in Anspruch genommen. Diese erhalten ihre Personalkosten durch das Land erstattet.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Verwendung der entsprechenden Haushaltsmittel geprüft und hierbei folgende wesentliche Feststellungen getroffen.

## **16.2 Wesentliche Feststellungen**

In den Jahren 2004 bis einschließlich 2006 waren in insgesamt 28 von 37 JVAen des Landes externe Bildungsträger auf der Grundlage von Verträgen tätig. Den Bildungsträgern wurden in diesem Zeitraum insgesamt rd. 23,6 Mio. € zur Erstattung ihrer Personalkosten gezahlt. Davon entfielen rd. 90 v. H. (21,3 Mio. €) auf einen einzigen Bildungsträger, der bereits seit 1971 in bis zu 13 JVAen ausschließlich im Bereich der beruflichen Bildung tätig war. Der Schwerpunkt der Prüfung des RPA lag daher auf den Abrechnungen dieses Bildungsträgers.

### **16.2.1 Verstoß gegen vergaberechtliche Bestimmungen**

Die einzelnen Verträge mit dem geprüften Bildungsträger beliefen sich im Prüfungszeitraum auf ein Jahresvolumen zwischen knapp 200.000 € und über 2.000.000 €. Diese wie die früheren Verträge waren jeweils ohne vorherige Ausschreibung „auf unbestimmte Zeit“ oder ohne Angabe einer Vertragslaufzeit geschlossen worden.

Bereits 1993 wurde im Justizministerium (JM) aktenkundig, dass es günstigere Bildungsträger als den geprüften gab. Diese Erkenntnis blieb ohne Auswirkungen.

Im Februar 2005 gelangte das JM zu der Auffassung, dass die Fortführung der Verträge mit dem Bildungsträger im Hinblick auf deren Laufzeit vergaberechtlich bedenklich und daher eine Kündigung und Neuaus-

schreibung aller Verträge unumgänglich sei. Dennoch schloss das JM ohne Ausschreibung im März 2005 mit dem Bildungsträger Änderungsverträge, die wiederum keine zeitliche Befristung enthielten. Bei einem erstmals im Jahr 2006 durchgeführten Vergabeverfahren, an dem sich der geprüfte Bildungsträger beteiligt hatte, kam in einer JVA ein günstigerer Mitbewerber zum Zuge. Gleichwohl wurde an den mit dem Bildungsträger bestehenden Verträgen festgehalten.

### **16.2.2 Umfang der Kostenerstattung**

Die mit dem Bildungsträger geschlossenen Verträge waren hinsichtlich der Kostenerstattungspflicht des Landes nicht zweifelsfrei gefasst worden. Das RPA hat daher den Umfang der Personalkosten, die das Land dem Bildungsträger erstattet hatte, unter verschiedenen Blickwinkeln hinterfragt. Hierbei stellte es insbesondere fest, dass der Bildungsträger im geprüften Zeitraum mit der zuständigen Tarifpartei so genannte Notlagen-Tarifverträge für seine Beschäftigten abgeschlossen hatte. Hiernach wurden den Beschäftigten gekürzte Sonderzuwendungen gezahlt. Gleichwohl rechnete der Bildungsträger gegenüber dem Land die ungekürzten Sonderzuwendungen ab.

Die Notlagen-Tarifverträge enthielten zugleich aber Besserungsklauseln, die - bei Erreichen bestimmter betriebswirtschaftlicher Ziele - eine nachträgliche Auszahlung bis zur vollen Höhe der Sonderzuwendungen vorsahen. Der Bildungsträger wies die vom Land überzahlten Beträge in Form von Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus, die sich für die Jahre 2004 und 2005 auf insgesamt über 700.000 € beliefen.

Der Bildungsträger hat die in den Notlagen-Tarifverträgen enthaltenen betriebswirtschaftlichen Ziele nach den Feststellungen des RPA nicht er-

reicht. Nachträgliche Auszahlungen an die Beschäftigten des Bildungsträgers unterblieben.

### **16.3 Ergebnisdarstellung**

Der LRH hat dem JM die Ergebnisse der Prüfung des RPA am 14.07.2008 mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet.

### **16.4 Stellungnahme des Justizministeriums**

Das JM hat mit Schreiben vom 19.12.2008 mitgeteilt, es habe bereits während der laufenden Prüfung des RPA mit einer umfangreichen sachlichen und juristischen Prüfung des Komplexes begonnen und verschiedene Sofortmaßnahmen ergriffen, „um zu verhindern, dass durch die Fortsetzung einer der Prüfung nicht standhaltenden Praxis dem Land weiterer Schaden entstehen könnte“.

Die durch das RPA beanstandete Vertragsgestaltung und -umsetzung sei intensiv durch verschiedene Fachreferate des JM und durch eine zu Rate gezogene Rechtsanwaltskanzlei rechtlich bewertet worden. Im Ergebnis sei nach gründlicher Abwägung - auch der prozessualen Risiken - ein Vergleich mit dem Bildungsträger abgeschlossen worden. Der Bildungsträger habe sich zur vollständigen Erstattung derjenigen Beträge verpflichtet, deren gerichtliche Durchsetzbarkeit angenommen werden dürfe. Der im Vergleich vereinbarte Betrag von 763.000 € orientiere sich an dem Anspruch der Justiz aus den Überzahlungen infolge der Notlagen-Tarifverträge der Jahre 2004 und 2005. Der Bildungsträger habe die vereinbarte Summe bereits an das Land zurückgezahlt.

Die berufliche Bildung im Justizvollzug werde künftig auf eine neue vertragliche Grundlage gestellt, die den vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben gerecht werde. Eine Ausschreibung sei vorbereitet. Unter Beachtung der Fristen dürfte es im Herbst 2009 zum Zuschlag kommen. Die bestehenden Verträge würden fristgerecht rechtzeitig vor Aufnahme der Dienstleistungen durch den obsiegenden Wettbewerber gekündigt.

Das JM habe die Prüfung des RPA „zum Anlass genommen, die Beachtung des Haushaltsrechts in der vollzuglichen Praxis in den Fokus zu stellen“. Die Anstaltsleiterinnen und -leiter würden im Rahmen der Anstaltsleiterdienstbesprechungen, ebenso wie die Beauftragten für den Haushalt, durch gesonderte Informations- und Fortbildungsveranstaltungen entsprechend unterrichtet. Mit den Mitteln der Innenrevision und den Geschäftsprüfungen werde besonderes Augenmerk auf die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften gelegt.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

### **17 Stellenzuschläge für den Ganztagsunterricht**

*Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Stellenzuschläge für den Ganztagsunterricht am Beispiel von herkömmlichen Ganztagschulen mit Sekundarstufe I geprüft. Er hat festgestellt, dass die Schulen vor dem Hintergrund der sehr weiten Gestaltungsspielräume, die den herkömmlichen Ganztagschulen eingeräumt sind, ihre Zuschläge überwiegend zweckentsprechend verwendet hatten. Allerdings hatten einige Schulen trotz des erheblichen Ressourceneinsatzes, der ihnen für den Ganztagsbetrieb zugestanden wurde, nicht wesentlich mehr Präsenzzeiten der Schüler an der Schule aufzuweisen als vergleichbare Halbtagschulen.*

*Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, eindeutige zeitliche Vorgaben in den Ganztagerlass aufzunehmen und zugleich Regelungen über die Verbindlichkeit von Ganztagsangeboten zu treffen. Zudem ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofs notwendig, die Berechnung und die Zuweisung der Ganztagszuschläge auf ein stärker am konkreten Bedarf orientiertes System umzustellen.*

#### **17.1 Vorbemerkung**

Im Schuljahr 2006/2007 erhielten in Nordrhein-Westfalen rd. 11 v. H. der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen Stellenzuschläge für den Betrieb als Ganztagschule. Der Stellenzuschlag belief sich in der Regel auf 20 v. H. der Grundstellenzahl und bei den meisten Förderschulen auf 30 v. H. Im Haushaltsjahr 2007 summierten sich diese Zuschläge auf insgesamt 3.815 Stellen. Darüber hinaus waren weitere 620 Stellen für die

im Rahmen der „Qualitätsoffensive Hauptschule“ ab 2006 eingerichteten „erweiterten Ganztagsangebote“ an Förder- und Hauptschulen ausgebaut, für die ebenfalls der höhere Ganztagszuschlag von 30 v. H. vorgesehen war. Die Stellenzuschläge insgesamt entsprachen einem Haushaltsvolumen von 229 Mio. €. Im Hinblick auf diesen erheblichen Ressourceneinsatz und vor dem Hintergrund, dass nach Kenntnis des Landesrechnungshofs (LRH) bislang keine Evaluation des seit mehr als 30 Jahren laufenden Ganztagsbetriebs stattgefunden hatte, hat der LRH die Verwendung des Ganztagszuschlags stichprobenweise in einem Regierungsbezirk geprüft.

## **17.2 Ausgangslage**

Das Schulgesetz NRW unterscheidet „Ganztagschulen“, „Ergänzende Angebote“ und „Offene Ganztagschulen“. Stellenzuschläge erhalten nur die „Ganztagschulen“, die auch als gebundene Ganztagschulen bezeichnet werden.

Im geprüften Schuljahr 2006/2007 gab es 656 gebundene öffentliche Ganztagschulen in Nordrhein-Westfalen. Gegenstand der Prüfung des LRH waren 18 dieser Schulen mit Sekundarstufe I (Sek. I), insbesondere herkömmliche Ganztagschulen.

Die grundlegenden Ziele der Ganztagschulen waren in dem Erlass „Ganztagschulen in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I / Neue erweiterte Ganztags- und Ganztagsförderschulen“ vom 25.01.2006 (Ganztagserlass 2006) definiert. Er enthielt zudem Regelungen über „Anforderungen an das Ganztagskonzept“, „Personal im Ganztagsbereich“, „Sachausstattung“, „Pausen, Aufsicht und Versicherung“ sowie „Ersatzschulen“. Innerhalb dieser Vorgaben räumte der Erlass den Schulen weitgehende Gestaltungsfreiheit ein. Für die Schule hatte die Schulkonferenz

über die konkrete Ausgestaltung des Ganztagsbetriebs in einem Ganztagskonzept zu beschließen.

Der Ganztagserlass 2006 differenzierte zwischen den neu eingeführten erweiterten Ganztagschulen und den herkömmlichen Ganztagschulen. Die erweiterten Ganztagschulen erhielten nicht nur den höheren Stellenzuschlag von 30 v. H. Sie mussten nach dem Erlass auch feste zeitliche Vorgaben einhalten. Der Ganztagsbetrieb sollte an vier Tagen der Woche grundsätzlich von 8:00 bis 16:00 Uhr und an einem Tag von 8:00 bis 14:45 Uhr stattfinden; für die Jahrgangsstufen 8 bis 10 sollte das Ganztagskonzept an mindestens drei Tagen der Woche ein altersgerechtes modifiziertes Angebot sicherstellen.

Demgegenüber gab der Erlass für die herkömmlichen Ganztagschulen keinen festen Zeitrahmen vor und ließ zudem offen, ob und welche Ganztagsangebote für welche Jahrgänge verbindlich sein müssen. Er schrieb lediglich vor, dass für die Klassen 5 und 6 in einem Zeitraster abgesicherte verlässliche Schulzeiten ausgewiesen werden müssen. Alles Weitere blieb dem Ganztagskonzept der Schule vorbehalten.

### **17.3 Verwendung der Ganztagszuschläge**

**17.3.1** Da sich in einem früheren Prüfungsverfahren Anhaltspunkte dafür ergeben hatten, dass für den Ganztagsbetrieb der Sek. I gewährte Ganztagszuschläge zumindest teilweise als zusätzliche Unterrichtskapazitäten der gymnasialen Oberstufe zugute gekommen waren (vgl. Jahresbericht 2005 Beitrag 17), hat der LRH zunächst den Umfang der Ganztagszuschläge und der Ganztagsangebote erhoben.

Die Ganztagszuschläge werden in Stellen(anteilen) ausgewiesen und nach der auf die jeweiligen Ganztagschüler entfallenden Grundstellen-

zahl berechnet. Die Grundstellenzahlen für die am Ganzttag teilnehmenden Schüler der Sek. I der 18 ausgewählten Schulen beliefen sich nach den Amtlichen Schuldaten auf insgesamt rd. 607, die Ganztagszuschläge auf rd. 122 Stellen.

Da die Schulen selbst nicht mit Stellen(anteilen), sondern mit den Pflichtstunden ihrer individuellen Lehrer planen, hat der LRH die jeweiligen Stellenanteile in Unterrichtsstunden umgerechnet (Soll) und diesen die Unterrichtsstunden gegenübergestellt, die die einzelnen Schulen tatsächlich für Ganztagsangebote eingesetzt hatten (Ist).

Nach der Gegenüberstellung hatten die meisten Schulen ihre Ganztagszuschläge für Elemente des Ganztagsbetriebs verwandt. Nur drei Schulen hatten weniger Stunden im Ganzttag eingesetzt. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Schulen durch ungünstige Klassenbildungen und weitergehende Differenzierungen Ressourcen des Ganztags verbraucht hatten, die dann für ihren eigentlichen Zweck nicht mehr zur Verfügung standen. Die drei Schulen hatten die überzähligen Ganztagsstunden für die allgemeine Unterrichtserteilung in der Sek. I verwandt. Eine Verschiebung von Ganztagskapazitäten in die Sek. II hat der LRH nicht mehr festgestellt.

**17.3.2** Der LRH hat darüber hinaus untersucht, wofür die Schulen die Ganztagsstunden im Einzelnen verwendet und in welchem Umfang sie die jeweiligen Tätigkeiten auf die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte angerechnet hatten.

Die vorgefundenen zahlreichen Verwendungsvarianten hat der LRH fünf Kategorien zugeordnet. Im Durchschnitt aller Schulen entfielen auf die Kategorien Förderung rd. 32 v. H., Arbeitsgemeinschaften rd. 24 v. H., Hausaufgabenbetreuung rd. 21 v. H., Aufsichten und Mittagsbetreuung rd.

17 v. H. und Sonstiges rd. 6 v. H., bei großen Bandbreiten zwischen den einzelnen Schulen.

Die Verwendung der Ganztagszuschläge entsprach im Wesentlichen den sehr weiten Gestaltungsspielräumen, die der Ganztagserlass 2006 den herkömmlichen Ganztagschulen einräumte. Ob die Verwendung im Einzelfall fachlich / pädagogischen Anforderungen genügte, entzieht sich der Beurteilung des LRH.

Aus der Sicht der Finanzkontrolle waren einige der vorgefundenen Varianten allerdings nachhaltig zu hinterfragen. Das galt z. B. für Fördermaßnahmen, die parallel und nicht zusätzlich zum Unterricht angeboten wurden und daher nicht zu einer längeren Verweildauer an der Schule führten. Des Weiteren wurde die von den Schulen bei einzelnen Ganztagsangeboten unterschiedlich gehandhabte Anrechnung der Stunden auf die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte problematisiert. Hier bieten sich nach Auffassung des LRH für die Zukunft einschränkende Regelungen im Ganztagserlass und / oder schulaufsichtliche Maßnahmen an.

#### **17.4 Umfang und Verbindlichkeit des Ganztagsbetriebs**

Neben zusätzlichen Förder- und Freizeitangeboten verbindet sich mit einem Ganztagsbetrieb stets auch die Erwartung, dass Schüler an einer Ganztagschule mehr Zeit als an einer „Halbtagsschule“ verbringen. Dementsprechend sieht die Definition der Kultusministerkonferenz zur vollgebundenen Form des Ganztags vor, dass alle Schüler verpflichtet sind, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen. Demgegenüber enthielt der Ganztagserlass 2006 konkrete Vorgaben über den zeitlichen Umfang des Ganztagsbetriebs und die Verbindlichkeit der Ganztagsangebote nur für die erweiterten Ganztagschulen, nicht aber für die

herkömmlichen Ganztagschulen. Dementsprechend hat der LRH bei ihnen eine bunte Palette von Ganztagsvarianten vorgefunden.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Schulen zeigten sich im Hinblick auf die Anzahl der Tage im Ganztagsbetrieb (überwiegend 3, gelegentlich 4), die jeweiligen Anfangs- und Endzeiten (zwischen 7:50 bis 8:30 Uhr und 15:05 bis 16:30 Uhr), etwaige zusätzliche Angebote an den „kurzen“ Tagen, den Grad der Verbindlichkeit der Ganztagsangebote (Teilnahme war z. T. verbindlich, z. T. freiwillig) und die Einbeziehung der Jahrgangsstufen (z. T. alle Jahrgänge in vergleichbarem Umfang, z. T. schwerpunktmäßig die Jahrgänge 5, 6 und im Übrigen nur wenige Angebote). Aus diesen Unterschieden ergaben sich vielfältige Kombinationsmöglichkeiten, die zwangsläufig zu einem sehr unterschiedlichen zeitlichen Ganztagsrahmen führten.

Um diesen Zeitrahmen zu ermitteln, hat der LRH an den untersuchten Schulen erhoben, wie viele Ganztagsstunden und wie viele Unterrichtsstunden nach der Stundentafel auf die jeweiligen Schüler entfielen. Die auf diese Weise für die 18 Schulen ermittelten Durchschnittswerte wiesen große Bandbreiten auf. Im Hinblick auf das Ziel von Ganztagschulen, Unterrichts- und Betreuungsangebote so zu gestalten, dass diese zu deutlich längeren Präsenzzeiten der Schüler im Vergleich zu Halbtagschulen führen, gab es eine Reihe von Schulen, die aus der Sicht der Finanzkontrolle wenig Anlass zu Beanstandungen boten. Demgegenüber waren die bei anderen Schulen festgestellten Präsenzzeiten bzw. der zeitliche Umfang der darin enthaltenen Ganztagsangebote und des Unterrichts nach der Stundentafel teilweise nicht mehr akzeptabel. Dies galt für Angebote nach der Stundentafel, die unterhalb des durchschnittlichen Wochenstundenrahmens lagen, ebenso wie für Gesamtangebote, die den Wochenstundenrahmen nur geringfügig überschritten. Schon aus Gleichbehandlungsgesichtspunkten muss nach Auffassung des LRH verhindert werden, dass

Ganztagschulen, denen immerhin 20 v. H. mehr Lehrerstellen zur Verfügung stehen, nicht mehr leisten als vergleichbare Halbtagschulen.

Daher ist es nach seiner Meinung geboten, auch für die herkömmlichen Ganztagschulen - wie für die neu eingeführten erweiterten Ganztagschulen geschehen - eindeutige zeitliche Vorgaben in den Ganztagserlass aufzunehmen und zugleich Regelungen über die Verbindlichkeit von Ganztagsangeboten zu treffen. Daneben sollten den Schulen, ggf. an Hand von Best-practice-Beispielen, die vielfältigen „Stellschrauben“ für eine ressourceneffiziente Ausgestaltung des Ganztags aufgezeigt werden.

## **17.5 Berechnung des Ganztagszuschlags**

Der Ganztagszuschlag bemisst sich nach einem prozentualen Anteil (20 v. H. / 30 v. H.) von den Grundstellen. Die Höhe der Grundstellen wird ermittelt, indem die Schülerzahlen durch die nach Schulformen unterschiedliche Schüler-Lehrer-Relation dividiert werden. Auf diese Weise erhalten die Schulen je nach Schulform eine sehr unterschiedliche Ausstattung für den Ganzttag, die sich nicht an den benötigten Betreuungs- und Unterrichtszeiten orientiert.

Zu dieser seit Jahren bestehenden Diskrepanz kommt nunmehr hinzu, dass sich im Hinblick auf die verkürzte Gymnasialzeit (G8) die nach den Stundentafeln vorgesehene Gesamtstundenzahl und der Wochenstundenrahmen bei allen hier untersuchten Schulformen erhöht haben. Bei den Gymnasien ist die Verkürzung der Schulzeit für die Klassen 5 bis 9 sogar mit einer Ausdehnung des Wochenstundenrahmens auf bis zu 35 Stunden verbunden. Diese Erweiterung der Stundentafel wirkt sich in zweifacher Hinsicht aus. Zum einen führt die Ausdehnung der Stundentafeln zu einer Herabsetzung der Schüler-Lehrer-Relationen mit der Folge, dass die Grundstellenzahlen und damit auch die Ganztagszuschläge steigen. Zum

anderen ergibt sich aus der höheren Wochenstundenzahl eine Verlagerung des Unterrichts in den Nachmittag und damit eine längere Verweildauer der Schüler an der Schule, sodass sich - bei gleichbleibenden Präsenzzeiten - die vom Ganztagszuschlag abzudeckenden Betreuungs- und Unterrichtszeiten verringern.

Der LRH bezweifelt daher, dass die Anknüpfung des Zuschlags für den Ganztagszuschlag an die Grundstellen, deren Begründung nicht bekannt ist, sachgerecht ist und den geänderten Gegebenheiten noch hinreichend Rechnung trägt. Er hat in diesem Zusammenhang auf die Regelungen anderer Bundesländer hingewiesen, die oftmals bei der Zuteilung direkt auf die Anzahl der im Ganztagszuschlag befindlichen Schüler oder Klassen abstellen.

Aus Sicht des LRH ist eine veränderte, stärker am Bedarf orientierte Zuweisung erforderlich. Dabei sollten neben der Stundentafel auch die zeitlichen Rahmenbedingungen, die von den Schulen erwartet werden, in die Ermittlung des Bedarfs mit einbezogen werden.

## **17.6 Weiterer Schriftwechsel**

Zu den Prüfungsmitteilungen des LRH vom 11.08.2008 hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) mit Schreiben vom 30.03.2009 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH datiert vom 30.04.2009.

### **17.6.1** In seiner Antwort ist das MSW nur auf einige der vom LRH in Frage gestellten Verwendungsvarianten eingegangen. Es hat z. T. insoweit auf bestehende, zum Beginn des laufenden Schuljahres in Kraft getretene und z. T. auf alsbald beabsichtigte Änderungen des Ganztagsserlasses 2006 hingewiesen.

Der LRH hat um ergänzende Stellungnahme gebeten.

**17.6.2** Zu den Präsenzzeiten hat das MSW insbesondere auf seine dem LRH vorliegenden Entwürfe der Erlasse und Richtlinien zum Ganzttag hingewiesen, in denen klargestellt werde, welche Verweildauer von Schülern und welche Qualitäten von Angeboten mit dem Ganztagsstellenzuschlag sicherzustellen seien. Dabei gelte die Leitlinie, der gebundene Ganzttag in der Sek. I ermögliche den Schulen bedarfsgerechte und flexible Angebotsformen. Die verpflichtende Anwesenheit für alle Schüler sei nach den Vorgaben der Kultusministerkonferenz an drei Tagen und sieben Zeitstunden erforderlich. Dies werde vor allem in den Gymnasien z. T. bereits durch verpflichtenden Nachmittagsunterricht und die ebenfalls in der Stundentafel enthaltenen Förderstunden erreicht. Die Schulen könnten daher im Rahmen ihres Ganztagszuschlags über den verpflichtenden Teil hinaus zusätzliche ergänzende und freiwillige Angebote durchführen, z. B. nach 15:00 Uhr, an einem vierten oder fünften Tag. Sie könnten aber auch insbesondere im Rahmen der individuellen Förderung für Teile oder auch die Gesamtheit der Schülerschaft weitere Stunden für teilnahmepflichtig erklären.

Der LRH hat dem MSW mitgeteilt, er begrüße ausdrücklich, dass in den Ganztagerlass auch für die gebundenen Ganzttagsschulen ein fester, für alle Schüler verbindlicher Zeitrahmen aufgenommen werde. Damit werde einem wesentlichen Anliegen des LRH Rechnung getragen.

Des Weiteren hat das MSW ausgeführt, der Vorschlag des LRH, Best-practice-Beispiele zu veröffentlichen, werde bereits umgesetzt. Es hat insoweit auf seine regelmäßig stattfindenden Gespräche zum Ganzttag mit der Schulaufsicht und mit den Schulträgern sowie auf eine 2007 neu eingerichtete Serviceagentur verwiesen, die gute Beispiele recherchieren und in Publikationen und im Internet dokumentieren solle.

Dazu hat der LRH darauf hingewiesen, dass ihn die Ausführungen des MSW angesichts der von ihm festgestellten Praxis nur bedingt überzeugten. Das Internetangebot der neu eingerichteten Serviceagentur enthalte zudem bisher keine Praxisbeispiele.

**17.6.3** Zur Berechnung des Ganztagszuschlags hat das MSW insbesondere mitgeteilt, durch den prozentualen Zuschlag auf die jeweilige Grundstellenzahl einer Ganztagschule werde ein hinreichend sachlicher Bezug zu dem durch den Zuschlag abzudeckenden Mehrbedarf in der jeweiligen Schulform hergestellt. Auf diese Weise würden die schulformspezifisch unterschiedlich festgeschriebenen Parameter für die Berechnung des Grundbedarfs, z. B. der unterschiedliche Klassenfrequenzrichtwert, auch bei der Bemessung der Stellen für den Ganzttag mit berücksichtigt.

Das MSW hat eingeräumt, dass wegen der Aufstockung der Stundentafel und der damit verbundenen Verschiebung von regulären Unterrichtszeiten auf den Nachmittag von einer Reduzierung der vom Ganztagszuschlag abzudeckenden Betreuungszeiten auszugehen sei. Die so entstehenden Spielräume würden nach den Ganztagskonzepten der Landesregierung jedoch zwingend benötigt, um dem erheblich gestiegenen Bedarf für eine individuelle Förderung der Schüler Rechnung zu tragen und diesen außerhalb der regulären Stundentafeln in einen rhythmisierten Ganztagsbetrieb einzubinden.

Der LRH hat geantwortet, die Argumentation des MSW zu den zwingend benötigten Spielräumen überzeuge ihn vor dem Hintergrund nicht, dass sich die Frage der individuellen Förderung nicht nur für den Ganztagsbereich, sondern für alle Schulen stelle. Unabhängig von den nach wie vor offenen Fragen könne jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich der gesamte Schul- / Ganztagsschulbereich in einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozess befinde. Im Hinblick darauf erscheine es vertretbar, während dieser Phase das alte System zunächst beizubehalten. Langfristig halte er allerdings Kriterien für die Zuweisung des Ganztagszuschlags für erforderlich, die sich unter dem Aspekt des zeitlichen Angebots stärker am Bedarf orientierten.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

### **18 Zuwendungen zur institutionellen Förderung eines Vereins**

*Ein mit Mitteln des Landes und des Bundes institutionell geförderter Verein hat in den Jahren 2003 bis 2007 Überschüsse aus Drittmittelvorhaben in Höhe von insgesamt rund 4,2 Millionen € erwirtschaftet. Aus diesen Überschüssen hat der Verein in den Jahren 2005 und 2007 insgesamt rund 3,6 Millionen € an eine privatrechtliche Stiftung transferiert, die vom Geschäftsführenden Direktor des vom Verein getragenen Forschungsinstituts gegründet worden war.*

*Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass die Überschüsse nicht zuwendungsmindernd eingesetzt worden sind. Er hat gebeten, Zuwendungen in Höhe von rund 3,6 Millionen € von dem Verein zurückzufordern. Er hat weiterhin das Verhalten von Bediensteten des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie in den Vereinsorganen kritisiert.*

*Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, es habe im Oktober 2008 das Rückforderungsverfahren gegen den Verein über einen Betrag von rund 3,6 Millionen € eingeleitet.*

#### **18.1. Einleitung**

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT)<sup>196</sup> gewährt einem Verein seit Jahren Zuwendungen zur institu-

---

<sup>196</sup> Die derzeit geltende Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

tionellen Förderung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung. Seit dem Jahre 2005 wird der Zuwendungsbedarf zur Hälfte vom Bund mitfinanziert. Das MIWFT bewilligt dem Verein die Landes- und Bundesmittel durch jährlichen Zuwendungsbescheid. Die Zuwendungen an den Verein betragen im Zeitraum 2003 bis 2007 jährlich rd. 4 Mio. €.

Der Verein hat den Zweck, medizinische Forschung durchzuführen, und bedient sich hierzu eines nicht rechtsfähigen Forschungsinstituts. Mitglieder des Vereins sind das Land, eine Stadt und die dortige Universität sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das Forschungsinstitut wird von einem Geschäftsführenden Direktor geleitet, der zugleich Professor der Universität ist.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2007 und 2008 die Zuwendungen für die Haushaltsjahre 2003 bis 2007 geprüft und die Ergebnisse der Prüfung mit Entscheidung vom 31.10.2008 dem MIWFT mitgeteilt.

## **18.2. Feststellungen und Bewertungen durch den Landesrechnungshof**

### **18.2.1 Übertragung von Einnahmeüberschüssen auf eine Stiftung**

Die jährlichen Haushaltseinnahmen des Vereins bewegten sich im Prüfungszeitraum zwischen 6,8 Mio. € und 9,1 Mio. €. Sie wurden zu annähernd gleichen Teilen durch die institutionelle Förderung des Landes sowie durch Einnahmen aus Drittmittelverträgen erzielt. Die jährlichen Ausgaben betragen zwischen 5,1 Mio. € und 8,0 Mio. €. Soweit Überschüsse entstanden, wurden sie auf die Folgejahre übertragen. Die Überschüsse stammten aus abgeschlossenen Drittmittelvorhaben, bei denen nicht alle zugeflossenen Mittel verbraucht worden waren.

Im Jahre 2003 schlossen der Verein und der damalige Geschäftsführende Direktor des Forschungsinstituts einen Vertrag mit folgendem Inhalt:

Der Verein verpflichtete sich, spätestens zum Zeitpunkt der Emeritierung des Geschäftsführenden Direktors den noch nicht verplanten Bestand derjenigen Drittmittel, deren Einwerbung auf die Bemühungen des Geschäftsführenden Direktors zurückzuführen war, einer gemeinnützigen Stiftung zuzuführen.

Im Gegenzug verpflichtete sich der Geschäftsführende Direktor sicherzustellen, dass das Forschungsinstitut im Rahmen der Verwirklichung des Stiftungszwecks kontinuierlich und in angemessener Weise von der Stiftung gefördert wird.

Der Vertrag sollte erst nach Zustimmung durch die Mitgliederversammlung des Vereins wirksam werden. Am 13.10.2003 hat die Mitgliederversammlung des Vereins den Vertrag gebilligt.

Im November 2003 hat der damalige Geschäftsführende Direktor zusammen mit seiner Ehefrau eine selbständige Stiftung des privaten Rechts errichtet. Aufgrund des Beschlusses der Mitgliederversammlung hat der Vorstand des Vereins im März 2004 einstimmig beschlossen, die beim Verein vorhandenen Überschüsse aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten an diese Stiftung zu überweisen. Dementsprechend hat der Verein im Jahre 2005 rd. 2,1 Mio. € und im Jahre 2007 rd. 1,5 Mio. € an die Stiftung überwiesen. Eine Förderung des Forschungsinstituts durch die Stiftung - wie im Vertrag in Aussicht gestellt - hat der LRH nur in untergeordnetem Umfang im Verhältnis zu den transferierten Mitteln festgestellt.

Der LRH hat beanstandet, dass Mittel in Höhe von insgesamt 3,6 Mio. € auf die Stiftung übertragen worden sind. Bei den an die Stiftung überwiesenen Mitteln handelte es sich um Überschüsse des Vereins, denn die Drittmittelverträge waren zwischen den Drittmittelgebern und dem Verein

abgeschlossen worden, nicht etwa mit dem früheren Geschäftsführenden Direktor des Forschungsinstituts. Bei der hier vorliegenden Fehlbedarfsfinanzierung hätten die Mittel zuwendungsmindernd zur Deckung der Ausgaben des Vereins eingesetzt werden müssen.

Der Vertrag zwischen dem Verein und dem früheren Geschäftsführenden Direktor des Forschungsinstituts sowie die nachfolgende Mittelübertragung auf die Stiftung waren für den Verein in hohem Maße nachteilig und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen. Der Vertrag begünstigte einseitig die noch zu gründende Stiftung, dem Verein hingegen stand eine angemessene und konkrete Gegenleistung nicht zu. Ein nachvollziehbarer Grund zum Abschluss der Vereinbarung und zur nachfolgenden Mittelübertragung vom Verein auf die Stiftung war für den LRH nicht ersichtlich.

Der LRH hat gefordert, Zuwendungen in Höhe von rd. 3,6 Mio. € von dem Verein zurückzufordern.

### **18.2.2 Restliche Einnahmeüberschüsse und Rücklagen des Vereins**

Nach den Feststellungen des LRH befanden sich auf den Konten des Vereins zum 31.12.2007 Überschüsse in Höhe von rd. 0,4 Mio. € aus abgeschlossenen Drittmittelvorhaben. Der LRH hat gefordert, diesen Betrag auf die Förderung des Jahres 2008 anzurechnen.

Weiterhin hatte der Verein zum 31.12.2007 Rücklagen von rd. 0,2 Mio. € gebildet. Weder der Zuwendungsbescheid noch die zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides erklärten Nebenbestimmungen lassen die Bildung von Rücklagen zu. Der LRH hat das Ministerium aufgefordert, die beim Verein vorhandenen Rücklagen ebenfalls auf die Förderung für das Jahr 2008 anzurechnen.

### **18.2.3 Tätigkeit des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie in den Vereinsorganen**

Der LRH hat festgestellt, dass ein Vertreter des MIWFT an der Mitgliederversammlung des Vereins am 13.10.2003 nicht teilgenommen hatte, die dem Vertrag zwischen dem Verein und dem früheren Geschäftsführenden Direktor zustimmte. Nach der Satzung des Vereins kann in der Mitgliederversammlung gegen die Stimme des Landes kein Beschluss mit finanziellen Auswirkungen gefasst werden.

An der Sitzung des Vorstandes des Vereins, der im März 2004 beschlossen hatte, die beim Verein vorhandenen Überschüsse an die Stiftung zu überweisen, nahm ein Vertreter des Ministeriums als Gast teil. Der Niederschrift über die Sitzung ist nicht zu entnehmen, dass der Vertreter des Ministeriums zu dem Mitteltransfer Stellung bezogen hat.

Der LRH hat das Verhalten der Vertreter des Ministeriums kritisiert. Der LRH hat das MIWFT gebeten, künftig die regelmäßige Teilnahme eines Vertreters des Landes an den Mitgliederversammlungen des Vereins sicherzustellen.

Weiterhin hat der LRH gefordert, die Verantwortlichkeiten von Bediensteten des Ministeriums hinsichtlich dieses Vorgangs festzustellen und disziplinarische Maßnahmen gegenüber diesen Bediensteten zu prüfen.

### **18.2.4 Prüfung der Verwendungsnachweise**

Der LRH hat festgestellt, dass das Ministerium die Verwendungsnachweise für die Jahre 2003 bis 2006 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen durch den LRH im Jahr 2008 nicht geprüft hatte. Der Verein hatte dem Ministerium die Verwendungsnachweise in jedem Jahr rechtzeitig übersandt.

Der LRH hat gegenüber dem MIWFT beanstandet, dass die Verwendungsnachweise dort jahrelang ungeprüft blieben, und darauf verwiesen, dass die nunmehr beim Verein festgestellten Sachverhalte bei Durchsicht der Verwendungsnachweise hätten erkannt werden können. Der LRH hat das MIWFT aufgefordert, durch angemessene Maßnahmen sicherzustellen, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise künftig rechtzeitig vorgenommen wird.

### **18.3 Einleitung des Rückforderungsverfahrens**

Der LRH hatte seine Feststellungen zur Übertragung von Einnahmeüberschüssen des Vereins auf die Stiftung in mehreren Besprechungen mit dem MIWFT erörtert. Das MIWFT hat daraufhin - noch bevor die Prüfungsmittelungen des LRH vorlagen - mit Schreiben vom 14.10.2008 das Rückforderungsverfahren gegen den Verein über den Betrag von 3,6 Mio. € eingeleitet.

Im Januar 2009 fand dann ein Gespräch zwischen dem MIWFT und dem Bundesministerium für Gesundheit statt, das auf Seiten des Bundes für die Mitfinanzierung des Vereins zuständig ist. Die Vertreter der beiden Ministerien waren sich darin einig, dass kein Interesse daran bestehe, den Verein mittels Vollstreckung eines eventuellen Titels in die Insolvenz zu treiben. Mit Blick auf die Folgen des Rückforderungsverfahrens (Kosten, ggf. Gerichtsverfahren, wirtschaftliche Verwertung eines möglichen Titels) erschien es den beteiligten Ministerien überlegenswert, eine Vereinbarung zwischen Land und Verein zu schließen, welcher auch der Bund zustimmen müsse. Die Vereinbarung solle insbesondere folgende Punkte umfassen:

Der Verein erkennt an, dass er sich nicht hätte vertraglich verpflichten dürfen, nicht verbrauchte Drittmittel an die Stiftung zu überweisen.

Der Verein bemüht sich - ggf. auch durch gerichtliche Verfahren -, die an die Stiftung überwiesenen Mittel zurückzuerlangen. Diese werden unmittelbar an das Land weitergereicht.

Soweit der Verein von der Stiftung keine Mittel in ausreichender Höhe zurückerlangt, erklärt er sich bereit, überschüssige Drittmittel an das Land abzuführen, bis die Forderung des Landes auf Erstattung von Zuwendungsmitteln erfüllt ist.

Sofern eine Vereinbarung mit dem Verein nicht erzielt werden könne, solle das begonnene Rückforderungsverfahren gegen den Verein fortgesetzt werden.

#### **18.4      Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie**

Mit Schreiben vom 18.02. und 02.03.2009 hat das MIWFT den LRH von der Einleitung des Rückforderungsverfahrens unterrichtet und zu den Prüfungsmittellungen des LRH im einzelnen Stellung genommen.

##### **18.4.1    Restliche Einnahmeüberschüsse und Rücklagen des Vereins**

Die vom LRH festgestellten restlichen Einnahmeüberschüsse von rd. 0,4 Mio. € seien nicht auf die Förderung des Jahres 2008 angerechnet worden. Die Frage, inwieweit diesen Einnahmeüberschüssen Verpflichtungen für noch nicht abgeschlossene Drittmittelprojekte entgegenstünden bzw. eine Verwendung der Mittel für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben erfolgt oder geplant sei, müsse noch geklärt werden. Gegebenenfalls müssten die Mittel bei der Berechnung des Bedarfs für 2009 berücksichtigt werden.

Im Übrigen sei die zum 31.12.2007 bestehende Rücklage aufgelöst und ein Betrag von rd. 0,2 Mio. € auf die Förderung für das Jahr 2008 angerechnet worden.

#### **18.4.2 Tätigkeiten des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie in den Vereinsorganen**

Zur Verantwortlichkeit von Bediensteten des MIWFT im Zusammenhang mit der Übertragung von Einnahmeüberschüssen des Vereins auf die Stiftung hat das MIWFT ausgeführt, die vom LRH erbetene Prüfung habe bis dato keine Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten von derzeitigen oder früheren Bediensteten des Ministeriums ergeben.

Hinsichtlich der Vertretung des MIWFT in den Gremien des Vereins hat das Ministerium mitgeteilt, es werde künftig dafür Sorge tragen, dass ein Vertreter des Landes regelmäßig an der Mitgliederversammlung teilnehme. Dabei werde auch auf eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Landes- / Bundesmittel geachtet werden.

#### **18.4.3 Prüfung der Verwendungsnachweise**

Hierzu hat das MIWFT mitgeteilt, es habe bereits früher eingeräumt, dass Verwendungsnachweise ab 2004 nicht geprüft worden seien. Zwischenzeitlich sei mit der Prüfung der Verwendungsnachweise des Vereins begonnen worden. Wegen des laufenden Rückforderungsverfahrens habe die Prüfung allerdings noch nicht abgeschlossen werden können.

Weitere generelle organisatorische Maßnahmen zur Sicherstellung einer künftigen zeitnahen Prüfung von Verwendungsnachweisen würden derzeit untersucht.

## **18.5 Erwidernng des Landesrechnungshofs**

Mit Entscheidung vom 19.03.2009 hat der LRH zu der beabsichtigten Vereinbarung zwischen dem Land und dem Verein zur Vermeidung eines langwierigen Rechtsstreits und einer möglichen Insolvenz des Zuwendungsempfängers Stellung genommen. Der LRH hat sich grundsätzlich zustimmend zu der geplanten Vereinbarung geäußert. Allerdings geht der LRH davon aus, dass der Verein mittelfristig keine Einnahmeüberschüsse aus Drittmittelverträgen mehr erzielen wird. Denn das Forschungsinstitut des Vereins wird künftig Grundlagenforschung aus öffentlichen Mitteln betreiben. Soweit bei diesen Projekten Überschüsse entstehen sollten, seien diese an die Zuwendungsgeber zurückzuzahlen. Der finanzielle Schaden für das Land könne nur gemindert werden, wenn alle Einnahmemöglichkeiten des Vereins ausgeschöpft würden. Dazu zählten auch Schadenersatzansprüche gegen die Organmitglieder des Vereins, die den Vertrag zur Übertragung der Mittel auf die Stiftung zu verantworten hätten.

Zur Prüfung von Verantwortlichkeiten im Ministerium hat der LRH die Stellungnahme des MIWFT als nicht ausreichend erachtet. Der LRH hat das MIWFT um weitergehende Prüfung gebeten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 19 Wissenschaftliche Weiterbildung an den Hochschulen

*Die Angebote der Universitäten im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung sind insgesamt nicht ausreichend und werden der Bedeutung dieser Kernaufgabe der Hochschulen nicht gerecht. Der Landesrechnungshof hat eine Ausweitung des Angebots gefordert.*

*Der Landesrechnungshof sieht Einnahmemöglichkeiten bei der wissenschaftlichen Weiterbildung, die noch weiter ausgebaut werden können. Die Kalkulation der Weiterbildungsmaßnahmen muss verbessert werden mit dem Ziel, die Kosten der weiterbildenden Studiengänge vollständig zu erfassen.*

*In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Hochschulen und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie findet die wissenschaftliche Weiterbildung zu wenig Berücksichtigung. Weiterhin fehlen umfassende, an der Gesamtstrategie der jeweiligen Hochschule ausgerichtete Weiterbildungskonzepte der einzelnen Hochschulen.*

*Die Universitäten haben den Bewertungen des Landesrechnungshofs überwiegend zugestimmt und angekündigt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu berücksichtigen. Das Ministerium hat mitgeteilt, derzeit werde geprüft, die wissenschaftliche Weiterbildung durchgängig zum Bestandteil der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu machen.*

### 19.1 Ausgangslage

Die Universitäten bieten neben dem grundständigen Studium eine Reihe weiterer Bildungsmöglichkeiten an, die von ein- oder mehrtägigen Veranstaltungen über Veranstaltungsreihen bis hin zu Studiengängen reichen, die sich über mehrere Semester erstrecken.

Zu diesem Bildungsangebot zählt auch die so genannte wissenschaftliche Weiterbildung. Darunter wird nach einer Definition der Hochschulrektorenkonferenz die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer ersten Bildungsphase und nach einer Phase beruflicher Tätigkeit verstanden, wobei die Angebote sowohl fachlich als auch didaktisch dem Niveau einer Hochschule entsprechen und das spezielle Zeitbudget Berufstätiger berücksichtigen müssen.<sup>197</sup>

Die Weiterbildungsaufgabe der Hochschulen ist in Nordrhein-Westfalen seit 1980 gesetzlich verankert.<sup>198</sup> Durch die zum 01.01.2007 in Kraft getretene Neufassung des Hochschulgesetzes wurde die wissenschaftliche Weiterbildung als Kernaufgabe der Universitäten und Mittel des Wissensaustauschs ausdrücklich anerkannt. Wissenschaftliche Weiterbildung ist als weiterbildendes Studium, das mit einem Zertifikat abgeschlossen wird, oder in Form eines weiterbildenden Masterstudiengangs möglich. Entsprechend dem wissenschaftlichen Anspruch kann an der Weiterbildung teilnehmen, wer ein Hochschulstudium erfolgreich absolviert oder die erforderliche Eignung im Beruf erworben hat.

Die Universitäten können wissenschaftliche Weiterbildung in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form anbieten. Auch eine Kooperation mit Weiterbildungseinrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs ist rechtlich möglich. Zur Durchführung entsprechender Kooperationen haben mehrere Universitäten Gesellschaften oder Vereine gegründet, die Weiterbildungsveranstaltungen anbieten. Für die Inanspruchnahme ihrer Angebote erheben die Hochschulen kostendeckende Gebühren bzw. - bei privatrechtlichen Angeboten - marktübliche Entgelte.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit Unterstützung eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamts untersucht, wie die Universitäten ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen, Weiterbildungsangebote zu entwickeln und anzubie-

---

<sup>197</sup> Entschließung des 170. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 12.07.1993, Abschnitt A. II.

<sup>198</sup> § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20.11.1979 (GV.NRW. Seite 926): „Die Hochschulen dienen dem weiterbildenden Studium und beteiligen sich an Veranstaltungen der Weiterbildung.“

ten, und ob dabei der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Die Untersuchung beschränkte sich auf die im Hochschulgesetz definierten Angebotsformen des weiterbildenden Studiums und des weiterbildenden Masterstudiengangs. Andere Weiterbildungs- und sonstige Studienangebote der Hochschulen, die nicht den Vorgaben des Hochschulgesetzes entsprachen, blieben - ungeachtet ihrer auch aus Sicht des LRH gegebenen Bedeutung - außer Betracht. Die medizinischen Fakultäten wurden nicht in die Prüfung einbezogen.

## **19.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs**

### **19.2.1 Umfang des Angebots**

Von den 13 in die Untersuchung einbezogenen Universitäten, bei denen 3.546 Professuren eingerichtet waren, bot eine überhaupt keine wissenschaftliche Weiterbildung an. Die übrigen zwölf Hochschulen meldeten für den untersuchten Zeitraum 96 Weiterbildungsmaßnahmen, die mit verschiedenen Abschlüssen von den Universitäten selbst oder in Kooperation mit hochschulnahen Gesellschaften oder Vereinen angeboten wurden. Von diesen 96 Angeboten entsprachen 45 nicht den gesetzlichen Anforderungen. Es verblieben 51 Weiterbildungsmaßnahmen, deren Verteilung auf die zwölf anbietenden Hochschulen mit einer Spannweite von einer bis zu zwölf Maßnahmen sehr ungleichmäßig war. Von den untersuchten 51 Weiterbildungsmaßnahmen stammten 43 Angebote aus den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, mit Schwerpunkten in den Bereichen Jura, Wirtschaftswissenschaften, Pädagogik und Gesundheitswissenschaften. Maßnahmen aus den Bereichen Natur- und Ingenieurwissenschaften fanden sich dagegen nur in geringer Zahl. In öffentlich-rechtlicher Form wurden 23, in privatrechtlicher Ausgestaltung die übrigen 28 Maßnahmen angeboten.

Eine Ausweitung des Angebots in der wissenschaftlichen Weiterbildung war nach den von den Hochschulen erteilten Auskünften aus verschiedenen Gründen unterblieben. Primär wurde hierzu auf die Belastung der Lehrenden durch die Umstellung auf Bachelor- / Masterstudiengänge sowie allgemein durch Lehraufgaben hingewiesen. Daneben wurde aber auch mangelndes Interesse des Lehrpersonals genannt, teils wegen eines als zu hoch empfundenen Aufwands, teils aber auch wegen zu geringer Vergütung oder besserer Verdienstmöglichkeiten bei externen Anbietern von Weiterbildungsmaßnahmen.

Der LRH hat deutlich gemacht, dass er das vorgefundene Angebot von 51 Studiengängen der wissenschaftlichen Weiterbildung bei 3.546 Professuren für nicht ausreichend halte. Wegen ihrer Bedeutung für den Wissenstransfer und damit für den Erhalt der wissenschaftlichen Qualifikation akademisch ausgebildeter Kräfte komme der wissenschaftlichen Weiterbildung im Rahmen des lebenslangen Lernens ein erheblicher Stellenwert zu, dem das derzeitige Angebot nicht gerecht werde.

Der LRH hat eine angemessene Ausweitung des Weiterbildungsangebots gefordert. Die von den Hochschulen vorgebrachten Argumente gegen ein stärkeres Engagement in der wissenschaftlichen Weiterbildung seien nicht überzeugend. So relativiere sich beispielsweise die behauptete hohe Belastung der Lehrenden durch den Umstand, dass sich viele Professoren außerhalb der Universitäten nebetätig in der Weiterbildung engagierten. Auch hätten die Hochschulen die Möglichkeit, Aktivitäten im Bereich der Weiterbildung finanziell zu honorieren.

## **19.2.2 Organisation der wissenschaftlichen Weiterbildung**

Nur sechs Universitäten hatten zentrale Koordinationsstellen eingerichtet, die durch Beratung und administrative Unterstützung die Entwicklung von Weiterbildungsangeboten erleichtern sollten. Die Aufgabenzuschnitte dieser Koordinationsstellen reichten - je nach Universität - von der allgemei-

nen Beratung für den Aufbau eines Weiterbildungsstudiengangs bis hin zur konkreten Mitarbeit bei der Konzeption und dem Akkreditierungsantrag.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass er die Einrichtung zentraler Koordinationsstellen für die wissenschaftliche Weiterbildung für notwendig halte. Soweit noch nicht vorhanden, sollten sie alsbald eingerichtet und mit entsprechendem Personal ausgestattet werden. Eine zentrale Hochschuleinrichtung müsse - orientiert am Bedarf der Interessenten - die Entwicklung von Weiterbildungsangeboten in den einzelnen Fakultäten anstoßen, koordinieren und unterstützen. Diese Aufgabe könne nicht einzelnen Fakultäten oder Professoren überlassen bleiben.

Auch sollten die Hochschulen Serviceeinrichtungen aufbauen, welche für Dozenten und Weiterbildungsinteressenten die erforderliche organisatorische und administrative Hilfestellung leisteten.

Im Übrigen sei auch aus Marketing-Überlegungen heraus eine Bündelung der universitären Weiterbildungsangebote unter einem mit der Universität verbundenen Namen anzustreben. Dies könne zu einer besseren Wahrnehmbarkeit der Weiterbildungsangebote der jeweiligen Universität und damit zur Profilierung der Hochschule beitragen.

### **19.2.3 Einnahmen aus Weiterbildungsangeboten**

Die Einnahmen der Universitäten aus Weiterbildungsmaßnahmen haben sich in den letzten Jahren erhöht. Ursächlich hierfür waren eine Zunahme der Angebote, gestiegene Teilnehmerzahlen und die Erhöhung von Teilnehmerbeiträgen. Der LRH sieht hier Einnahmemöglichkeiten für die Universitäten, die noch weiter ausgebaut werden können.

Durch einen Vergleich der verschiedenen Maßnahmen hat der LRH festgestellt, dass die Kostenkalkulationen bei privatrechtlichen Weiterbildungsmaßnahmen vielfach eine größere Anzahl von Kostenpositionen enthielten und auch die einzelnen Kostenansätze durchweg höher waren

als bei öffentlich-rechtlichen Angeboten. Auch wurden privatrechtliche Angebote regelmäßig (jährlich oder nach Beendigung eines Studiengangs) nachkalkuliert, bei anhaltender Nachfrage wurden in einigen Fällen die Teilnehmerentgelte erhöht. Bei öffentlich-rechtlichen Angeboten hingegen fanden derartige Nachkalkulationen vielfach nicht statt.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Kalkulation öffentlich-rechtlicher Weiterbildungsstudiengänge deutlich verbessert werden müsse. Wegen der Rechtspflicht, kostendeckende Gebühren zu erheben, dürften keine Kostenanteile bei den betroffenen Fakultäten oder den Universitäten als Gesamtheit verbleiben. Im Hinblick darauf, dass auch bei den privatrechtlichen Weiterbildungsangeboten die Kostenkalkulationen unterschiedlich waren, hat der LRH gefordert, für beide Angebotsformen hochschulweit einheitliche Kalkulationsmodelle zu entwickeln, mit diesen die Kosten aller weiterbildenden Studiengänge vollständig zu erfassen und sicherzustellen, dass nach Beendigung einer Weiterbildungsmaßnahme jeweils eine Abrechnung und ggf. eine Anpassung der Teilnehmerentgelte für künftige Veranstaltungen erfolgt.

Im Übrigen hat der LRH den Universitäten empfohlen, Weiterbildungsangebote in Zukunft vermehrt auf privatrechtlicher Basis anzubieten. Dies eröffne die Möglichkeit, marktübliche Preise festzusetzen und Gewinne zu erwirtschaften.

#### **19.2.4 Ziel- und Leistungsvereinbarungen / Strategieüberlegungen**

Ein Indiz für die bisher zu geringe Beachtung der wissenschaftlichen Weiterbildung als universitäre Kernaufgabe sieht der LRH auch in deren Behandlung in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Universitäten und dem Land.

In zwei der für die Jahre 2007 bis 2010 geschlossenen Vereinbarungen wurde die grundsätzliche Bedeutung der wissenschaftlichen Weiterbildung lediglich ohne konkrete Zielangaben erwähnt. Bei sieben weiteren Hoch-

schulen wurde pauschal die Reorganisation der wissenschaftlichen Weiterbildung genannt bzw. ein Ausbau des Angebots in allgemeiner Form als Ziel in den Vereinbarungen benannt. In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit vier Hochschulen wurde die wissenschaftliche Weiterbildung überhaupt nicht angesprochen. Der LRH hat moniert, dass in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen durchweg keine messbaren, in einem konkreten Zeitraum zu erreichenden Ziele festgelegt worden sind.

Er hat weiterhin festgestellt, dass an den Universitäten mehrheitlich ein Strategiekonzept für die wissenschaftliche Weiterbildung fehlt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der wissenschaftlichen Weiterbildung hat der LRH empfohlen, an jeder Universität alsbald ein umfassendes, längerfristig angelegtes Weiterbildungskonzept zu entwickeln, worin alle einschlägigen Aktivitäten gebündelt und nach außen sichtbar gemacht werden sollten. Die strategischen Überlegungen für den Weiterbildungsbe- reich müssten sich an der Gesamtstrategie der jeweiligen Hochschule, d. h. an ihrer Hochschulentwicklungsplanung, ausrichten.

Mittelfristig stehe zu erwarten, dass sich die wissenschaftliche Weiterbil- dung bei professioneller Konzeption und Durchführung zu einer Profilie- rungsmöglichkeit für die Universitäten entwickeln werde, von der Anstöße zur Verbesserung der Qualität der Lehre und zu einer stärkeren „Kunden- orientierung“ der Hochschulen ausgehen würden.

#### **19.2.5 Status der Studierenden in Weiterbildungsstudiengängen**

Kraft Gesetzes sind die Teilnehmer an weiterbildenden Masterstudien- gängen und am weiterbildenden Studium Gasthörer, wenn die Veranstal- tungen in öffentlich-rechtlicher Weise angeboten werden. Während Teil- nehmer an privatrechtlichen Angeboten der Universitäten keinen Studie- rendenstatus genießen, können Teilnehmer an den in Kooperation mit den Hochschulen angebotenen Masterstudiengängen der universitätsnahen

Weiterbildungseinrichtungen als Studierende der Hochschule eingeschrieben werden.

In anderen Bundesländern ist eine Immatrikulation von Teilnehmern an Masterstudiengängen unabhängig davon möglich, ob die Veranstaltung in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form angeboten wird.

Die nordrhein-westfälische Regelung wurde von einigen Universitäten als nachteilig im Wettbewerb mit Hochschulen anderer Bundesländer bezeichnet, weil bei der Frage der Attraktivität der wissenschaftlichen Weiterbildung auch der Studierendenstatus von Bedeutung sei.

Nach Auffassung des LRH sollte zur Vermeidung von Nachteilen für die Hochschulen nicht länger auf die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Angebotsform, sondern auf die erreichbare Qualifikation als entscheidendes Kriterium abgestellt werden. Während bei Zertifikatsangeboten der Gasthörerstatus ausreicht, sei es bei weiterbildenden Masterstudiengängen sinnvoll, den Teilnehmern eine Einschreibung als Studierende zu ermöglichen.

Der LRH hat dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) empfohlen, eine entsprechende Gesetzesänderung zu prüfen.

### **19.3      Stellungnahmen der Universitäten und des Ministeriums**

Einige Universitäten haben die Prüfung des LRH ausdrücklich begrüßt, weil dadurch die Thematik der wissenschaftlichen Weiterbildung die ihr gebührende Beachtung erhalte.

#### **Umfang des Angebots**

Die Mehrzahl der Hochschulen hat dem LRH mitgeteilt, dass ein Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung angestrebt werde, die Potenziale seien noch nicht ausgeschöpft. Zusätzliche Angebote seien bereits nach

der Prüfung des LRH eingerichtet worden oder seien in Vorbereitung, es bestehe ein starkes Interesse an der Entwicklung weiterer Weiterbildungsmaßnahmen.

Im Übrigen haben mehrere Universitäten ausgeführt, dass es neben den im Hochschulgesetz definierten Angebotsformen eine Vielzahl sonstiger Weiterbildungsangebote der Hochschulen gebe. In eine Gesamtbetrachtung des Weiterbildungsbereichs müsste die ganze Bandbreite des Angebots einbezogen werden.

Zwei Hochschulen verwiesen darauf, dass sie ihren Schwerpunkt in der Forschung sähen und eine Ausweitung der wissenschaftlichen Weiterbildung nur in Betracht komme, soweit sie mit diesem Profil vereinbar sei.

Mehrere Universitäten räumten ein, dass Probleme bestünden, geeignetes Lehrpersonal für Weiterbildungsmaßnahmen zu gewinnen. Vielfach zögen es die Hochschullehrer aus finanziellen Gründen vor, für externe Weiterbildungseinrichtungen und nicht für die eigene Hochschule tätig zu werden. Die den Universitäten zur Verfügung stehenden finanziellen Anreize reichten nicht aus, um mit den Angeboten externer Weiterbildungseinrichtungen konkurrieren zu können. Eine Hochschule hat ausgeführt, es sei festzustellen, dass sich ihre Weiterbildungsstudiengänge auf nur wenige Fachbereiche verteilten. Sie werde sich intern mit den Gründen für die Nicht-Beteiligung der übrigen Fachbereiche auseinandersetzen.

### **Organisation der wissenschaftlichen Weiterbildung**

Die Notwendigkeit einer zentralen Koordinationsstelle und von Serviceeinrichtungen wurde von den meisten Hochschulen grundsätzlich bestätigt. Mehrere Universitäten kündigten an, vorhandene Einrichtungen auszubauen oder berichteten über entsprechende Planungen. Dabei wies eine Universität ergänzend auf die aus ihrer Sicht bestehende Notwendigkeit hin, durch eine personelle Verzahnung der beteiligten Stellen Informationsdefiziten und unproduktiver Konkurrenz entgegenzuwirken.

Zwei Universitäten verwiesen auf von ihnen gegründete Gesellschaften, denen jeweils sowohl koordinierende Aufgaben als auch Serviceleistungen bei der Durchführung der wissenschaftlichen Weiterbildung übertragen seien.

### **Einnahmen aus Weiterbildungsangeboten**

Mehrere Hochschulen haben ausgeführt, dass die Einnahmen im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung weiter gesteigert werden könnten, ein entsprechendes Potenzial sei vorhanden.

Die seitens des LRH betonte Bedeutung vollständiger Kalkulationen und der Erhebung zumindest kostendeckender Gebühren und Entgelte wurde von den Hochschulen anerkannt. Eine solide und professionelle Kostenplanung sei sicher notwendig, allerdings solle das „Wie“ dieser Planung den Universitäten überlassen bleiben. Mehrere Hochschulen betonten, schon jetzt sei sichergestellt, dass alle entstehenden Kosten erfasst würden. Bei der Einführung neuer Weiterbildungsangebote könnten allerdings Anlaufkosten entstehen, die zunächst nicht durch Einnahmen gedeckt seien. Eine Hochschule ergänzte, bei bestimmten öffentlich-rechtlichen Angeboten könne - in Abhängigkeit von der jeweils angesprochenen Zielgruppe - auch eine bewusste Subventionierung in Betracht kommen.

### **Ziel- und Leistungsvereinbarungen / Strategieüberlegungen**

Die Reaktionen der Universitäten auf die Vorschläge des LRH zur stärkeren Berücksichtigung der wissenschaftlichen Weiterbildung in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen waren uneinheitlich. Einige Hochschulen zeigten sich aufgeschlossen, die wissenschaftliche Weiterbildung in größerem Umfang als bisher zum Gegenstand der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu machen, andere hielten die derzeitigen Formulierungen für ausreichend.

Der überwiegende Teil der Hochschulen sprach sich für eine stärkere Berücksichtigung der wissenschaftlichen Weiterbildung im Rahmen ihrer strategischen Planungen aus und kündigte die Erarbeitung einer umfassenden Strategie bzw. die Weiterentwicklung der vorhandenen Konzeptionen an. Andere Hochschulen bezeichneten den gegenwärtigen Stand als ausreichend oder sahen wegen fehlender Ressourcen oder vorrangiger Aufgaben im grundständigen Studium jedenfalls zzt. keine Möglichkeit, die wissenschaftliche Weiterbildung stärker in den Vordergrund zu stellen. Zwei Hochschulen haben darauf verwiesen, dass eine stärkere Betonung der wissenschaftlichen Weiterbildung nicht mit ihrem Hochschulprofil vereinbar und deshalb auch im Rahmen der strategischen Planung nicht zu berücksichtigen sei.

### **Status der Studierenden in Weiterbildungsstudiengängen**

Zu der Anregung des LRH, die gesetzlichen Regelungen in Bezug auf den Status der Studierenden in weiterbildenden Masterstudiengängen zu modifizieren, waren die Universitäten nicht um Stellungnahme gebeten worden. Gleichwohl haben sich zu diesem Thema fünf Hochschulen geäußert und die Initiative des LRH einhellig begrüßt.

### **Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie**

Das ebenfalls um Stellungnahme gebetene MIWFT hat ausgeführt, die Feststellungen des LRH seien insgesamt zutreffend, ein stärkeres, profilorientiertes Engagement der Universitäten in der wissenschaftlichen Weiterbildung sei wünschenswert. Auch wenn die Hochschulen als Anbieter kaum in Erscheinung träten, sei aber kein genereller Mangel feststellbar. Dies liege nicht zuletzt daran, dass sich Hochschulpersonal bei anderen Trägern nebetätig in der wissenschaftlichen Weiterbildung engagiere. Hinsichtlich der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten hat das Ministerium mitgeteilt, es prüfe derzeit die Möglichkeiten, künftig

die wissenschaftliche Weiterbildung durchgängig zum Bestandteil der Vereinbarungen zu machen. Es seien aber noch Probleme der Operationalisierung zu lösen, und darüber hinaus müssten die Grenzen staatlicher Einflussnahme auf die Hochschulen beachtet werden. Im Übrigen scheitere auch manche Initiative, das Hochschulpersonal in die Weiterbildung einzubinden, an dessen mangelnder Bereitschaft zur Mitwirkung.

Die geltenden Regelungen zum Status der Studierenden in Weiterbildungsstudiengängen will das MIWFT überprüfen. Ziel sei es, von gesetzlichen Vorgaben abzusehen und den Hochschulen die Bestimmung des Status der Weiterbildungsteilnehmer selbst zu überlassen.

#### **19.4 Abschließende Bemerkung des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat die Hochschulen nochmals darauf hingewiesen, in der wissenschaftlichen Weiterbildung nicht länger ein vom üblichen Studienbetrieb entkoppeltes Handlungsfeld zu sehen. Grundständiges und weiterbildendes Studium seien vielmehr als Teile eines einheitlichen Qualifizierungsprozesses zu verstehen. Der Bedarf an wissenschaftlicher Weiterbildung werde zunehmen, da die Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft nur durch kontinuierliches Lernen zu bewältigen sind. Der in etwa zehn Jahren allgemein erwartete Mangel an Studierenden in den grundständigen Studiengängen erfordere es schon jetzt, die wissenschaftliche Weiterbildung in den Hochschulen in ein Konzept des „lebenslangen Lernens“ zu integrieren.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 20 Personalaufwand der Universitätsklinik in der Verwaltung, im Pflegedienst und im Medizinisch-Technischen Dienst

*Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Auftrag des Landesrechnungshofs den Aufwand für den Personaleinsatz bei den sechs Universitätsklinik des Landes in den Bereichen Verwaltung, Pflegedienst und Medizinisch-Technischer Dienst ermittelt und einer vergleichenden Betrachtung unterzogen. Das Ergebnis der Prüfung hat Optimierungspotenziale in den einzelnen Universitätsklinik aufgezeigt. Die in Folge der Prüfung von den Universitätsklinik getroffenen Maßnahmen führten bereits zu jährlichen Einsparungen in einer Größenordnung von mehr als 11 Millionen €.*

### 20.1 Ausgangslage

Bei den sechs Universitätsklinik (UK) des Landes ist nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs (LRH) im Jahr von Durchschnittskosten für das Personal in der Verwaltung, im Pflegedienst und im Medizinisch-Technischen Dienst (MTD) in Höhe von insgesamt rd. 750 Mio. € auszugehen. Davon entfallen auf die Verwaltungen rd. 150 Mio. €, auf die Pflegedienste und die MTD jeweils rd. 300 Mio. €.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) führte im Auftrag des LRH von Juli 2005 bis September 2008 nacheinander drei Querschnittsprüfungen mit dem Ziel durch, den Personalaufwand in den zuvor genannten Bereichen zu vergleichen und die Unterschiede unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sowie der verschiedenen Organisationsformen zu analysieren.

Das RPA ermittelte als Grundlage für die vergleichende Betrachtung jeweils die Personalausstattung - umgerechnet in Vollkräfte (VK) - unter Berücksichtigung ggf. eingesetzten Fremdpersonals. Mit Ausnahme des Pflegedienstes, für den das RPA selbst Durchschnittskosten errechnete, wurden den Berechnungen die jährlich durch das Finanzministerium mitgeteilten Personaldurchschnittskosten für die betreffenden Besoldungs- und Vergütungsgruppen zugrunde gelegt. Hierdurch sollte eine Beeinflussung durch örtliche Besonderheiten, wie sie sich etwa aus einer unterschiedlichen Altersstruktur ergeben hätte, vermieden werden.

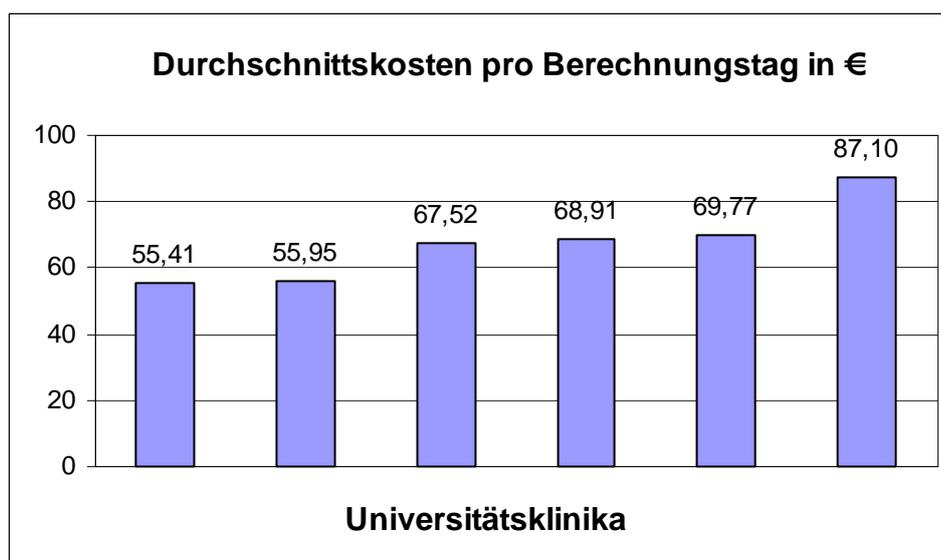
Der LRH fasste die Feststellungen des RPA in drei Prüfungsmitteilungen (PM) zusammen und trug sie an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWFT) und die UK heran. Die PM zu den Kosten des Verwaltungspersonals ergingen im Jahr 2007, die beiden PM zu den Kosten des Personals im Pflegedienst und im MTD im Jahr 2008. Die UK bat der LRH in der Regel um Stellungnahme zu den PM.

## **20.2 Personaleinsatz in der Verwaltung**

### **20.2.1 Feststellungen zum Personaleinsatz**

Basis der vergleichenden Betrachtung war die jeweilige Ist-Personalausstattung der Klinikstandorte. Das RPA legte dem Kostenvergleich die Zahl der Berechnungstage (Behandlungstage) zugrunde.

Für jedes UK ermittelte das RPA die durchschnittlichen Kosten des Personaleinsatzes in der Verwaltung je Berechnungstag. Bei dem Vergleich der ermittelten Werte ergaben sich deutliche Unterschiede, wie aus der nachstehenden Graphik ersichtlich ist:



Der höchste Wert lag um mehr als 57 v. H. über dem niedrigsten und noch um fast 25 v. H. über dem zweithöchsten. Bei Betrachtung der einzelnen Geschäftsbereiche der Verwaltungen war eine durchweg uneinheitliche Platzierung an den einzelnen Standorten festzustellen, die sich zum Teil jedoch durch örtliche Besonderheiten erklärte. So war bei einem UK die IT-Abteilung auffällig stark besetzt, was auf einer vergleichsweise weit fortgeschrittenen Einführung komplexer Datenverarbeitungssysteme beruhte.

### **20.2.2 Bewertung durch den Landesrechnungshof**

Nach Auswertung der Kennzahlen sah der LRH bei zumindest vier der sechs Standorte erheblichen Handlungsbedarf, den Personaleinsatz in der Verwaltung einer eingehenden, kritischen Untersuchung zu unterziehen.

Legte man für die übrigen UK die für den günstigsten Standort ermittelten Durchschnittskosten pro Berechnungstag zugrunde, so ergäben sich Einsparvolumina in zum Teil zweistelliger Millionenhöhe.

Über eine kritische Bewertung des Personalbestandes in den Verwaltungen der einzelnen UK hinaus empfahl der LRH auch organisatorische Maßnahmen wie die Kooperation von benachbarten Standorten bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben. Durch die zentrale Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben, wie z. B. eine gemeinsame Personal- und Wirtschaftsverwaltung sowie eine gemeinsame IT-Abteilung mit Synchronisierung der IT-Systeme, ließen sich nach seiner Ansicht erhebliche Kosten einsparen.

### **20.2.3 Stellungnahmen des Ministeriums und der Universitätsklinik**

Das MIWFT hatte in seiner Stellungnahme vom August 2007 mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, einen Entwurf der Landesregierung zu einem Hochschulmedizingesetz in den Landtag einzubringen, der unter der Bezeichnung „Gemeinsame Serviceeinrichtungen“ besondere Regelungen für die UK vorsehe, wonach sie - soweit dies zweckmäßig sei - Aufgaben in gemeinsamen Serviceeinrichtungen zusammenfassen oder mit solchen Einrichtungen kooperieren sollten. Mit dieser Regelung solle ein Anstoß zur Bündelung von Dienstleistungen gegeben werden, um Effizienzpotenziale zu realisieren. Als Gegenstand von Dienstleistungen nannte das MIWFT u. a. die Personal- und Wirtschaftsverwaltung. Der Entwurf ist inzwischen Gesetz geworden.<sup>199</sup>

Alle UK haben zu den sie betreffenden PM Stellung genommen. Sie gaben zum Teil zu bedenken, dass wegen erheblicher Unterschiede in der

---

<sup>199</sup> Art. 3, § 11 des Hochschulmedizingesetzes vom 20.12.2007 (GV. NRW. Seite 744).

Organisation ihrer Verwaltungen die Möglichkeiten direkter Vergleiche stark eingeschränkt seien, folgten jedoch durchweg der Empfehlung des LRH, ihren Personalaufwand im gesamten Verwaltungsbereich zu überprüfen. Sie sagten zu, die PM zum Anlass zu nehmen, Analysen der Personalsituation durchzuführen und im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten durch Umstrukturierungen die Kostensituation zu verbessern. Die UK nannten als konkrete Maßnahmen die Neuorganisation von Geschäftsbereichen bis hin zu deren Auflösung und eine restriktivere Personalpolitik. Ferner werde geprüft, ob die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben wie auch die Rückführung bisher fremd vergebener Tätigkeiten zu zusätzlichen Einsparungen führen könne.

Als Ergebnis ihrer Maßnahmen teilten die UK dem LRH bis zum Ende des Jahres 2008 bereits realisierte Personalreduzierungen mit, die einer jährlichen Einsparung von insgesamt rd. 9.780.000 € entsprechen.

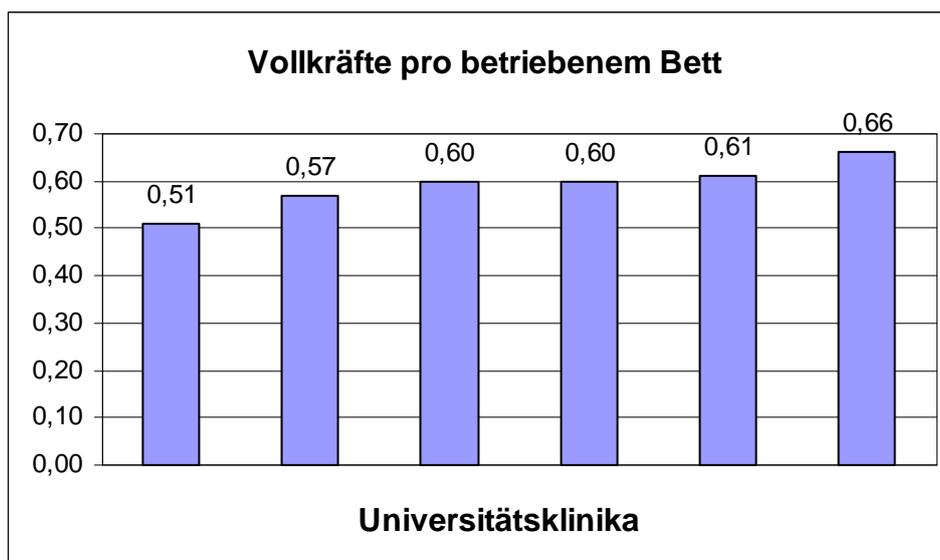
## **20.3 Personaleinsatz im Pflegedienst**

### **20.3.1 Feststellungen zum Personaleinsatz**

Zur Feststellung der Personalausstattung der UK im Pflegedienst erhob das RPA die Zahlen sowohl der klinikeigenen als auch der bei einzelnen Standorten über so genannte Gestellungsverträge eingesetzten Bediensteten. Aufgrund der nicht einheitlichen Organisationsstrukturen der UK konnte sich die vergleichende Betrachtung nur auf den Pflegedienst als Gesamtheit beziehen. Für diesen Vergleich waren Kennzahlen heranzuziehen, die den organisatorischen Gegebenheiten, der unterschiedlichen Größe der UK sowie weiteren standortbezogenen Besonderheiten Rechnung trugen.

Das RPA legte seiner Betrachtung jeweils die Anzahl der betriebenen Betten, die vollstationären Berechnungstage, die vollstationären Fälle ohne interne Verlegungen und die Anzahl der VK als Kennzahlen zugrunde. Der für jeden Standort festgestellte Case-Mix-Index als Maßstab für den durchschnittlichen Schweregrad der behandelten Fälle fand dabei Berücksichtigung.

Exemplarisch für die Ergebnisse aus den Kennzahlenvergleichen zeigt der - in nachfolgender Graphik dargestellte - Abgleich anhand des pro betriebenem Bett eingesetzten Personals (in VK) teilweise deutliche Unterschiede:



Der Standort mit dem höchsten Einsatz an VK pro betriebenem Bett lag um mehr als 29 v. H. über dem Wert des günstigsten. Die übrigen UK wiesen untereinander nur geringfügige Abweichungen auf.

Im Unterschied zu den übrigen UK, die im so genannten Pavillonsystem erbaut sind, besteht das bestplatzierte UK aus einem Gebäudekomplex. Bestrebungen zur Einführung einer fachübergreifenden Pflegeorganisation waren - begünstigt durch diese bauliche Gegebenheit - bereits weit fortge-

schritten. Darüber hinaus hatte der Standort ein betriebswirtschaftliches Steuerungskonzept umgesetzt, in dessen Vordergrund die rechtzeitige, möglichst umfassende und verpflichtende Ressourcenplanung steht.

### **20.3.2 Bewertung durch den Landesrechnungshof**

Die Auswertungen des RPA wiesen für den Personaleinsatz im Pflegedienst auf einen Überprüfungsbedarf hin. Legte man für die übrigen UK den für den günstigsten Standort ermittelten Personaleinsatz pro betrieblichem Bett zugrunde, so ergäben sich auch im Bereich des Pflegedienstes erhebliche Einsparvolumina, zum Teil in Millionenhöhe.

Der LRH regte an, die einzelnen Pflegebereiche zu untersuchen und künftig fachübergreifend zu organisieren. Dieses Erfordernis war von den UK zwar bereits erkannt worden, bauliche Gegebenheiten erschwerten jedoch bislang die Umsetzung. Gleichwohl sollte nach Ansicht des LRH auch bei UK mit ungünstiger baulicher Situation der Pflegedienst organisatorisch überprüft und verstärkt darauf hingewirkt werden, einzelne Bereiche fachübergreifend zusammenzufassen. Die Flexibilität des Personaleinsatzes würde dadurch verbessert und eine wirtschaftlichere Auslastung gefördert. Insbesondere Standorte mit bereits vorhandenen zentralen Bettengebäuden böten insoweit gute Voraussetzungen.

Aufgrund der bei einem UK gemachten Erfahrungen erscheint eine Budgetierung besonders geeignet, das Kostenbewusstsein der Klinikverantwortlichen zu stärken und eine Steigerung der Flexibilität des Personaleinsatzes im Pflegedienst zu unterstützen.

### **20.3.3      Stellungnahmen der Universitätsklinik**

Dem MIWFT war eine Stellungnahme anheimgestellt worden, es hat sich einer Äußerung enthalten. Die UK haben zu den an sie gerichteten PM Stellung genommen.

Die Vorteile einer interdisziplinären Pflegeorganisation erkannten alle UK an. Sie wiesen zwar darauf hin, dass die Pavillonbauweise eine Zentralisierung behindere, sagten aber gleichwohl zu, eine fachübergreifende Personalentwicklung im Rahmen der Möglichkeiten voranzutreiben. Zwei UK verwiesen zusätzlich auf laufende Baumaßnahmen, die eine künftige Zentralisierung im Bereich des Pflegedienstes besonders begünstigen würden. Eines der beiden UK erwartet nach der Fertigstellung sämtlicher Neubauten und dem dann möglichen zentralisierten Personaleinsatz den Abbau von bis zu 48 VK. In Folge der Inbetriebnahme eines ersten Baus kündigte dieses UK für 2009 bereits den Wegfall von sechs VK an, was einem Einsparvolumen von rd. 270.000 € jährlich entspricht. Ein weiteres UK teilte mit, dass es beabsichtige, seine Bettenkapazität und damit den Bedarf an Pflegepersonal in Folge der vom LRH empfohlenen Maßnahmen zu reduzieren.

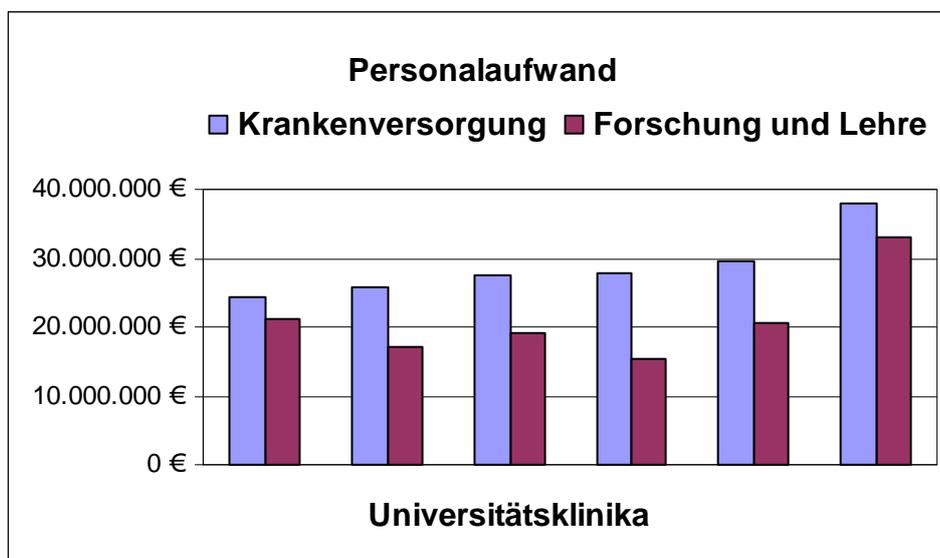
## **20.4      Personaleinsatz im Medizinisch-Technischen Dienst**

### **20.4.1      Feststellungen zum Personaleinsatz**

Im MTD eingesetztes Personal war in allen UK sowohl in der Krankenversorgung als auch in Forschung und Lehre tätig, sodass die jeweiligen VK-Anteile getrennt zu erfassen waren. Zur Trennung des Personalaufwands in Krankenversorgung einerseits und in Forschung und Lehre andererseits griff das RPA auf Kriterien zurück, die die jeweiligen UK selbst ihren Tren-

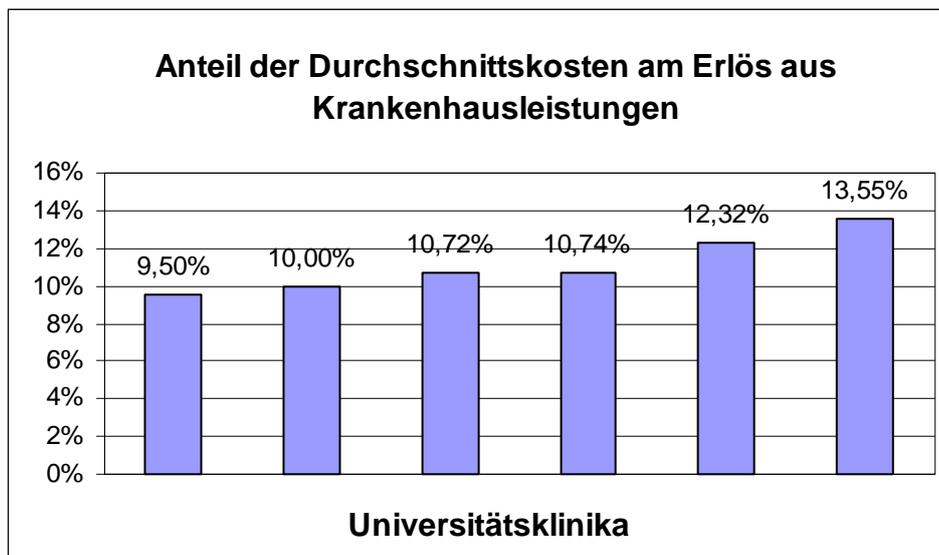
nungsrechnungen zugrunde legen. Die Personaldurchschnitts- und Fremdkosten konnten danach rechnerisch zugeordnet werden.

Die nachstehende Grafik veranschaulicht die Verteilung dieser Kosten bei den einzelnen UK auf die Bereiche Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre:



#### 20.4.1.1 Personaleinsatz in der Krankenversorgung

Das RPA verglich den Personalaufwand der UK in der Krankenversorgung unter Berücksichtigung des Case-Mix-Index anhand der Anzahl der betriebenen Betten, der voll- und teilstationären Berechnungstage sowie der Erlöse aus Krankenhausleistungen miteinander. Als exemplarisch für die Ergebnisse aus den Kennzahlenvergleichen erwies sich der in nachfolgender Graphik dargestellte Abgleich anhand der erzielten Erlöse aus Krankenhausleistungen. Das RPA berechnete, welcher prozentuale Anteil - gemessen am Gesamterlös aus Krankenhausleistungen - auf den Personaleinsatz im MTD entfiel.

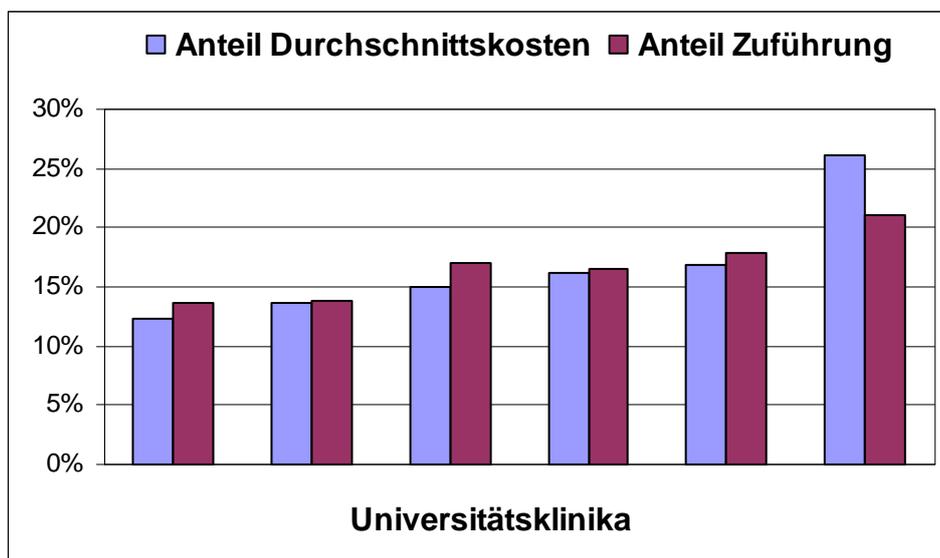


Der Anteil lag bei den beiden am schlechtesten platzierten UK um mehr als 42 v. H. bzw. 29 v. H. über dem Anteil des in der Übersicht am besten platzierten UK. Standortbezogene Besonderheiten waren in jedem Fall mit ursächlich für die Unterschiede zwischen den UK. Die besonders bei zwei Standorten festgestellten hohen Werte können nach Auffassung des LRH aber nicht allein hierdurch erklärt werden.

#### 20.4.1.2 Personaleinsatz in Forschung und Lehre

Das RPA ermittelte für jedes UK die Personaldurchschnittskosten, die im Jahre 2007 auf den Bereich Forschung und Lehre entfielen. Für alle UK zusammen betragen diese Kosten rd. 126 Mio. €. Das RPA erhob beim MIWFT ferner für jedes UK die Anteile am Zubehörsbetrag des Landes für Forschung und Lehre, soweit er leistungsorientiert nach der Anzahl der besetzten Stellen, der Höhe der eingeworbenen Drittmittel für Forschungszwecke, den Publikationsleistungen und den Lehrergebnissen vergeben wurde. Diese Anteile machten für die UK 2007 insgesamt rd. 56 Mio. € aus. Das RPA berechnete sodann hinsichtlich der gesamten Personaldurchschnittskosten und leistungsorientierten Zubehörsbetrag die prozen-

tualen Anteile, die auf die einzelnen UK entfielen. Die so ermittelten Prozentwerte stellte es für jedes UK in einer Übersicht einander gegenüber:



Auffällig war hier, dass im Vergleich zu den übrigen UK nur bei einem der prozentuale Anteil an der leistungsorientierten Zuführung hinter den prozentualen Anteil am Personalaufwand für Forschung und Lehre zurückfiel. Nach Ansicht des LRH sollte dieser Umstand das betroffene UK dazu veranlassen, die Relation zwischen eingesetztem Personal und Leistungen in Forschung und Lehre zu überprüfen.

#### 20.4.2 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Im Hinblick auf die in den Vergleichen zu Tage getretenen Differenzen war aus der Sicht des LRH eine Überprüfung des Personaleinsatzes im MTD im Bereich der Krankenversorgung insbesondere bei zwei Standorten geboten, wobei eines dieser beiden UK gleichzeitig als Standort mit dem ungünstigsten Ergebnis in Forschung und Lehre auffiel.

Als besonders geeignet, einen effektiveren Personaleinsatz zu erreichen, erschien auch im MTD eine zentralisierte, fachübergreifende Organisation. Nach Einschätzung des LRH würden nach Abschluss der an mehreren Standorten begonnenen baulichen Maßnahmen trotz der für den Pflegedienst beschriebenen und auch für den MTD geltenden Schwierigkeiten entsprechende Veränderungen möglich sein.

Der LRH hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass auch insoweit eine Budgetierung geeignet sei, das Kostenbewusstsein in den einzelnen Abteilungen zu stärken und eine zentralisierte, fachübergreifende Organisation des MTD zu befördern.

#### **20.4.3    Stellungnahmen der Universitätsklinik**

Dem MIWFT war eine Stellungnahme anheimgestellt worden, es hat sich aber auch zu diesen PM nicht geäußert. Die beiden UK, die bei den Vergleichen am ungünstigsten abgeschnitten hatten, hatte der LRH zu den an sie gerichteten PM um Stellungnahme gebeten. Beide räumten ein, dass ihr Personaleinsatz gewisse Einsparpotenziale berge. Sie legten dar, dass sie durch Umstrukturierungsmaßnahmen wie z. B. die Zentralisierung von Laborleistungen oder durch die Erschließung neuer Leistungsbereiche bestrebt seien, das Personal wirtschaftlicher einzusetzen. So seien bereits 2008 bei einem UK Stellen in einem Umfang abgebaut worden, der einer jährlichen Einsparung von etwa 1.100.000 € entspreche.

#### **20.5        Schlussbetrachtung**

Die bereits realisierten Einsparungen in allen drei Dienstarten zeigen das große Bestreben der UK auf, dem Kostendruck wirksam zu begegnen. Der LRH hält es jedoch weiterhin für geboten, durch Kooperation im Bereich

der Verwaltungen sowie eine fachübergreifende Organisation beim Pflegedienst und beim MTD die Flexibilität des Personaleinsatzes zu verbessern und eine wirtschaftlichere Auslastung zu fördern. Die baulichen Gegebenheiten der in Pavillonbauweise errichteten UK erschweren zwar derzeit noch eine vollständige Umsetzung, doch sollte soweit möglich darauf hingewirkt werden, das Pflegepersonal und den MTD fachübergreifend einzusetzen. Betriebswirtschaftliche Konzepte (Budgetierungssysteme), wie sie bereits ein UK umsetzte, können den fachübergreifenden Personaleinsatz wirksam unterstützen.

Die einzelnen Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen, der Schriftwechsel dauert an.

## **Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (Epl. 08)**

### **21 Förderung von Existenzgründungen - „Gründen im Team“ und „Ideenwerkstatt“**

*Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Förderung von Existenzgründungen Mängel in der Steuerung und Erfolgskontrolle der Projekte „Gründen im Team“ und „Ideenwerkstatt“ festgestellt. Die vom Land mit insgesamt rund 7,1 Millionen € geförderten Projekte wurden nicht wirtschaftlich und sparsam durchgeführt. Selbsttragende Strukturen wurden nicht geschaffen. Obwohl das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie dies frühzeitig erkannte, führte es über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren die Förderung nahezu unverändert fort.*

#### **21.1 Vorbemerkungen**

Im Rahmen der Gründungsoffensive GO! bewilligte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie<sup>200</sup> (MWME) über einen Zeitraum von zehn Jahren rd. 5,95 Mio. € für das Projekt „Gründen im Team“ und über einen Zeitraum von sieben Jahren rd. 1,16 Mio. € für das Projekt „Ideenwerkstatt“, um bei ausgewählten Zielgruppen Gründungspotenziale zu aktivieren.

Mit dem in 1998 gestarteten Projekt „Gründen im Team“ sollten Gründungspotenziale in erster Linie bei der Zielgruppe „Meister, Facharbeiter sowie arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Fach- und Führungs-

---

<sup>200</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit beibehalten.

kräfte“ aktiviert werden. Ziel war es, die Umsetzung von (Gründungs-) Ideen bis zur Marktfähigkeit zu erreichen, um mit diesen neue Produkte und Dienstleistungen hervorzubringen. In einem moderierten und in drei Phasen strukturierten Lernprozess sollten die Teilnehmer das für eine Existenzgründung notwendige fachliche und soziale Know-how in Einzel- und Teamarbeit erarbeiten. Bestandteile des Prozesses waren drei Workshops, zwei Coachtage und ein Seminartag mit Ideenfindung und Teambildung, betriebswirtschaftlichen Aspekten, Rollenspielen, einem so genannten „Rütteltest“ (Feedback zur Existenztauglichkeit) und einer Persönlichkeitsanalyse. Zum Abschluss konnten die Projektteilnehmer ihre Geschäftsideen auf einem vom Projektträger organisierten Gründermarkt öffentlich präsentieren. Von Beginn an sollte „Gründen im Team“ eine Breitenwirkung erreichen. Selbsttragende Strukturen sollten geschaffen werden.

Ab 2002 förderte das Wirtschaftsministerium parallel das Projekt „Ideenwerkstatt“, das als Maßnahme der Ideenfindung und -entwicklung einen Teilprozess des Projektes „Gründen im Team“ darstellen sollte. Ziel der „Ideenwerkstatt“ war es, Ideen für potenzielle Gründer zu entwickeln, die zwischen 30 und 50 Jahre alt waren, über Einkommen sowie ein mittleres bis höheres Bildungsniveau verfügten. Anvisiert wurden insbesondere qualifizierte Fach- und Führungskräfte und Jungunternehmer, deren Firmen einen „Push“ gebrauchen konnten. In einem Kreativ-Workshop sollten die Teilnehmer Methoden der Ideenfindung und -entwicklung kennenlernen. Die ausgearbeiteten Geschäftsideen konnten abschließend gegenüber Gründungsberatern präsentiert werden.

Das Land bewilligte zehn Projektförderungen in Höhe von insgesamt rd. 7,1 Mio. €; davon waren rd. 3,24 Mio. € mit Mitteln aus dem NRW-EU-Programm Ziel 2 kofinanziert. Das MWME beauftragte die örtlich zuständige Bezirksregierung mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Maßnahmen und ab 2004 auch mit dem Erlass der Zuwendungsbescheide.

Zuwendungsempfänger war zunächst der im Jahre 1998 gegründete Verein V1. Nachdem im September 2003 über das Vermögen des Vereins V1 das Insolvenzverfahren eröffnet worden war, übernahm ab dem Jahr 2004 der Verein V2 diese Projekte und führte sie mit Mitarbeitern des Vereins V1 fort. Der Verein V2 war auch Zuwendungsempfänger der ab 2004 geförderten Projekte. Beide Vereine waren Teil eines bundesweiten Netzwerkes, das sich für den Erfolg kleiner und mittlerer Unternehmen engagiert.

## **21.2 Prüfungsfeststellungen**

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der gewährten Zuwendungen stichprobenweise geprüft. Es ist hierbei auch der Frage nachgegangen, ob das MWME seine mit den Projektförderungen verfolgten Ziele erreichte. Die Prüfung ist Teil der vom LRH durchgeführten Prüfung der Existenzgründungsförderungen des Landes<sup>201</sup>. Im Wesentlichen wurde Folgendes festgestellt:

### **21.2.1 Antragsprüfung**

#### **Finanzierungsart**

Das MWME bewilligte die Projektförderungen überwiegend als Vollfinanzierung und zu einem geringen Teil als Anteilfinanzierung mit einem Fördersatz von 90 v. H. In seinen Antragsprüfvermerken führte es aus, dass ein erhebliches Landesinteresse an der Durchführung der Projekte bestehe, der Zuwendungsempfänger kein wirtschaftliches Eigeninteresse verfolge und nicht in der Lage sei, sich an der Finanzierung des Projekts zu

---

<sup>201</sup> Teil dieser Prüfung sind auch die Prüfung der Zuwendungen an die Inkubator-Zentrum Emscher-Lippe GmbH, (Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO vom 19.03.2007 - G. K. - 172 E 7 - 61, Vorlage 14/997), die Prüfung von Projektförderungen des MWME an das Zentrum für Türkeistudien, Essen, (vertrauliche Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO vom 22.11.2007 - G. K. - 172 E 7 - 68, vertrauliche Vorlage 14/39) sowie die Prüfung der Netzwerkförderung (Jahresbericht 2008 des LRH, Beitrag 22).

beteiligen. Aufgrund welcher Erkenntnisse das MWME zu diesem Ergebnis gelangt war, war nicht dokumentiert.

Zuwendungen dürfen nur ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden. Deshalb hätte nach Nr. 2.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) das MWME eine Abwägung der Interessen des Landes und des Zuwendungsempfängers sowie eine Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Zuwendungsempfängers vornehmen müssen, statt pauschal das wirtschaftliche Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers und seine finanziellen Möglichkeiten auszuschließen.

Im Projekt „Ideenwerkstatt“ sollten von den Teilnehmern aus Ziel 2-Gebieten Gebühren in Höhe von 50 € und von Teilnehmern aus Nicht-Ziel 2-Gebieten 100 € erhoben werden. Einen höheren Eigenanteil zog das MWME nicht in Betracht, obwohl die Zielgruppe über „eine gewisse finanzielle Grundausstattung“ verfügte.

Nach den Angaben des Zuwendungsempfängers besuchten 684 Teilnehmer die Veranstaltungen der Ideenwerkstatt, davon 124 aus Nicht-Ziel 2-Gebieten. Die Gebühreneinnahmen bezifferte der Zuwendungsempfänger mit 21.576 €. Damit entsprachen die erklärten Gebühreneinnahmen nur rd. der Hälfte der Teilnehmeranzahl.

### **Sicherung der Gesamtfinanzierung**

Im Laufe des Jahres 2007 wurde auch über das Vermögen des Vereins V2 das Insolvenzverfahren eröffnet.

Im Antragsprüfvermerk zu den im Oktober 2006 bewilligten Zuwendungen führte die Bezirksregierung aus, dass die Finanzdecke des Vereins V2 „etwas dünn“ sei. Ob eine umfassende Prüfung der finanziellen Lage des Vereins vorausging, ergab sich aus den vorgelegten Unterlagen nicht. Zu

den vom Verein V2 geplanten Ausgaben vermerkte die Bezirksregierung nichts.

Der LRH hat aufgrund der Versäumnisse die Frage nach der ordnungsgemäßen Antragsprüfung aufgeworfen. Aufgrund der fehlenden Dokumentation ist nicht auszuschließen, dass nicht im gebotenen Umfang geprüft wurde, ob die Gesamtfinanzierung gesichert war.

### **21.2.2 Steuerung**

Bereits der erste Zuwendungsbescheid vom 29.04.1998 enthielt die Auflage des MWME an den Zuwendungsempfänger, einen Projektbeirat einzurichten, in dem der Zuwendungsgeber vertreten ist. Das MWME vermerkte zu den in der Folgezeit gewährten Zuwendungen, dass „das weitere Vorgehen und die Abstimmung der Vorgehensweise durch den Projektbeirat erfolgt, in dem der Zuwendungsgeber vertreten ist“.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass nur in der Zeit vom August 1998 bis September 1999 Sitzungen einer sog. Regiegruppe abgehalten wurden. Für die darauf folgende über achtjährige Förderphase war eine Projektsteuerung weder durch einen Projektbeirat noch durch das MWME feststellbar.

### **21.2.3 Zielerreichung**

#### **Breitenwirkung / selbsttragende Strukturen**

Ein Ziel von „Gründen im Team“ sollte sein, die Projektergebnisse weiteren potenziellen Trägern und Förderern zugänglich zu machen, um eine Breitenwirkung zu erzielen und ein Prozess-Know-how aufzubauen, mit denen beliebig viele Projekte simultan durchgeführt werden könnten. Von einer Eigenbeteiligung der Teilnehmer wurde abgesehen. Zum Abschluss der Pilotphase 1999 stellte das MWME fest, dass sich die in das Projekt

gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hätten. Dennoch wurden dem Zuwendungsempfänger für „das sich bildende Netzwerk“ weitere Fördermittel bis Ende 2001 bewilligt. Eine darüber hinausgehende Projektverlängerung schloss das MWME im Zuwendungsbescheid aus. Anfang 2002 stellte das Ministerium fest, dass die erste Projektphase zu knapp bemessen gewesen sei, um für das Vorhaben selbsttragende Strukturen zu schaffen. Es sollten daher in einer neuen Förderphase verschiedene Finanzierungskonzepte auf ihre Praxistauglichkeit getestet werden. Beabsichtigt war die Gründung eines Fördervereins oder einer Stiftung, die auch die Einbeziehung von Privatfirmen als Sponsoren ermöglichen sollte. Nach Beendigung der zweijährigen Projektlaufzeit sollte das Ziel, „ein selbsttragendes Gründen im Team“, erreicht sein.

Für den LRH war nicht festzustellen, ob und mit welchem Ergebnis verschiedene Finanzierungskonzepte auf ihre Praxistauglichkeit hin getestet wurden. Unterlagen hierzu konnten nicht vorgelegt werden. Obwohl das MWME Folgefinanzierungen nach der zweijährigen Projektphase in den Zuwendungsbescheiden ausschloss, wurden ab 2004 noch drei weitere Projektförderungen in Höhe von rd. 2,76 Mio. € bewilligt, ohne dass der Frage selbsttragender Strukturen erkennbar nachgegangen wurde. Das MWME hat aus dem Verfehlen der Ziele keine Konsequenzen gezogen und das Projekt zehn Jahre nahezu unverändert gefördert.

### **Zielgruppe**

Nach den Feststellungen des LRH wurde nicht nachgehalten, ob mit dem Projekt „Gründen im Team“ die ursprünglich anvisierte Zielgruppe „Meister, Facharbeiter sowie arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Fach- und Führungskräfte“ erreicht wurde. Für das Projekt „Ideenwerkstatt“ hat der Zuwendungsempfänger Angaben zur Person anonym ausgefüllten Fragebögen entnommen. Die Beantwortung der Fragebögen hatte er den Teilnehmern grundsätzlich freigestellt. Nach den Angaben des Zuwendungsempfängers lag die Rücklaufquote der Fragebögen bei rd. 50

v. H. Den Projekterfolg an unzureichenden Anforderungen und nicht überprüfbaren Angaben zu messen, hält der LRH für ungeeignet.

### **Gründungen**

Nach den Angaben des Zuwendungsempfängers im Sachbericht hatten im Zeitraum 1998 - 2006 insgesamt 75 v. H. der Absolventen „gegründet“ oder befanden sich „in Gründung“. Wie der LRH festgestellt hat, beruht das Ergebnis auf Angaben der Teilnehmer, die diese dem Zuwendungsempfänger auf freiwilliger Basis gegeben hatten.

Nach den vor Ort eingesehenen Unterlagen hatten von 1.336 Teilnehmern lediglich 396 (rd. 30 v. H.) bis Ende 2006 einzeln oder im Team „gegründet“. Der LRH hat das MWME darauf hingewiesen, dass der vom Zuwendungsempfänger dargestellte Projekterfolg von 75 v. H. nicht mit Fakten belegt sei. Der Status „gegründet“ spiegelt eine Momentaufnahme wieder, der Status „in Gründung“ lasse wegen fehlender Vorgaben einen großen Spielraum für Interpretationen zu. Nach Ansicht des LRH blieb unklar, was unter dem Status „in Gründung“ zu verstehen war, da das MWME es versäumt hatte, eindeutige Messkriterien festzulegen.

### **Ideenfindung**

Ob sich durch die „Ideenwerkstatt“ unternehmerische Neugründungen oder Auswirkungen auf das Projekt „Gründen im Team“ ergeben haben, war den Sachberichten des Zuwendungsempfängers nicht zu entnehmen. Das MWME hat dennoch nicht steuernd eingegriffen.

## **21.2.4 Zusammenfassende Würdigung**

Die Prüfung hat erneut wesentliche Mängel in der Projektsteuerung und Erfolgskontrolle für den Bereich der Existenzgründungsförderung gezeigt. Die Fördermittel sind nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet worden.

Obwohl das MWME nach der ersten Projektphase bei „Gründen im Team“ bereits erkannte, dass sich die in das Projekt gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hatten, setzte es die Förderung nahezu unverändert fort. Der Zielerreichung ist das MWME auch in der Folgezeit nur unzureichend nachgegangen. Zum Teil lag dies daran, dass das MWME es versäumt hatte, Auflagen in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen, die für eine spätere Erfolgskontrolle erforderlich gewesen wären.

Die vom MWME angestrebten selbsttragenden Strukturen wurden nicht geschaffen. Der LRH sieht eine Ursache für die Nichterreichung dieses Ziels in der nahezu durchgängigen Vollfinanzierung der Projekte, die nicht geeignet ist, die Eigenverantwortlichkeit der Zuwendungsempfänger zu stärken. Der LRH hat das MWME gebeten, die Förderung insgesamt zu überdenken.

#### **21.2.5 Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie**

Das MWME räumt ein, dass es nicht gelungen sei, selbsttragende Strukturen aufzubauen. Dies sei jedoch aufgrund des übergeordneten Zieles des Projekts, „eine Kultur der Selbstständigkeit in einer - bezogen auf die Gründungshäufigkeit - schwierigen Zielgruppe zu etablieren“, kein Grund gewesen, das Projekt vorzeitig abzubrechen. Das MWME weist darauf hin, dass nunmehr Projekte in der Regel nur noch über Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Da inzwischen ausführliche Darlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Vorhaben zum Standard gehörten, sei der Forderung nach präziseren Zielvorgaben und Erfolgsparametern Rechnung getragen worden.

Die Förderungen der Projekte „Gründen im Team“ und „Ideenwerkstatt“ sind zum 31.12.2008 ausgelaufen.

## 22 Förderung von Vorhaben der rationellen Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Schwerpunkten des Programms „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“ festgestellt, dass die Förderziele nicht eindeutig festgelegt waren. Förderspezifische Regelungen für die Gewährung der Zuwendungen fehlten. Erfolgskontrollen wurden nicht in dem erforderlichen Umfang durchgeführt.*

*Das Ministerium hat inzwischen für die Programmschwerpunkte erstmals eine Förderrichtlinie erlassen und Anregungen des Landesrechnungshofs darin berücksichtigt.*

### 22.1 Ausgangslage

Aus dem Programm „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“ (REN-Programm) wurden seit 1988 Zuwendungen gewährt für die Programmschwerpunkte Projekte der technischen Entwicklung im Energiebereich und der Demonstration neu entwickelter Techniken sowie Energiekonzepte. Bis Ende 2007 stellte das Land für die Realisierung von 273 Projekten der technischen Entwicklung und der Demonstration neu entwickelter Techniken Zuwendungen in Höhe von rd. 196 Mio. € zur Verfügung. Im gleichen Zeitraum wurden 330 Energiekonzepte mit Zuwendungen in Höhe von rd. 11 Mio. € gefördert.

Das REN-Programm wurde 2007 durch das Programm für Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energien und Energiesparen (prog-res.nrw) abgelöst. Fördergegenstand und -ziele sind nach Auffassung des

Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)<sup>202</sup> weitgehend unverändert geblieben.

## **22.2 Umfang und Ziel der Prüfung**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat seine Prüfung des REN-Programms fortgesetzt<sup>203</sup> und zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern stichprobenweise die Zuwendungen für 37 Projekte der technischen Entwicklung im Energiebereich und der Demonstration neu entwickelter Techniken sowie Energiekonzepte mit einem Fördervolumen von rd. 35 Mio. € geprüft. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Fördermittel sachgerecht und wirtschaftlich verwendet wurden und inwieweit eine Verbesserung der Förderpraxis zu erreichen ist.

## **22.3 Prüfungsfeststellungen**

### **22.3.1 Förderbestimmungen**

Die Zuwendungen bewilligte die Bezirksregierung Arnsberg (BR), vormals Landesoberbergamt, auf Grundlage der §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO). Eine Förderrichtlinie, in der die förderspezifischen Besonderheiten geregelt waren, existierte zu den überprüften Programmschwerpunkten nicht. Merkblätter für die Zuwendungsempfänger waren nach Auskunft des MWME lediglich im Entwurfsstadium vorhanden. In Einzelfällen wurden Regelungen auf dem Erlasswege getroffen.

---

<sup>202</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

<sup>203</sup> Siehe auch Jahresbericht 2007, Beitrag Nr. 24 -Förderung der Rationellen Energienutzung (REN-Programm).

### **Förderziele**

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass das MWME Förderziele für die geprüften Programmschwerpunkte nicht festgelegt hatte. Die Folgen fehlender Zielvorgaben zeigten sich deutlich bei der Durchführung einzelner Vorhaben. So waren beispielsweise bei einem Projekt mit einem Fördervolumen von rd. 1,6 Mio. € etwa zwei Drittel der Fördermittel für Entwicklungsleistungen in den USA verausgabt worden. Der beabsichtigte Technologietransfer durch die vorgesehene nachfolgende Lieferung der Anlage und den Betrieb in Nordrhein-Westfalen trat nicht ein. Das Projekt wurde aufgrund von erheblichen technischen Schwierigkeiten vorzeitig abgebrochen. Die bereits entwickelten Komponenten verblieben vollständig in den USA.

Bei einem anderen Projekt sollte mit der Zuwendung von rd. 800.000 € eine Produktionserweiterung im Bereich der Brennstoffzellenherstellung an einem nordrhein-westfälischen Standort erreicht werden. Mehr als die Hälfte der gewährten Fördermittel wurden außerhalb des Landes NRW eingesetzt. Die in Aussicht gestellte Produktionserweiterung in NRW wurde innerhalb der Projektlaufzeit nicht erreicht. Mangels entsprechender Auflagen im Zuwendungsbescheid ist auch nicht konkret nachvollziehbar, welche technische Weiterentwicklung für NRW von dem geförderten Vorhaben ausgegangen ist.

### **Subsidiarität**

Projekte der überprüften Programmschwerpunkte förderte das Land ausschließlich in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses im Wege der Anteilfinanzierung oder der Vollfinanzierung. Bei der Anteilfinanzierung lag der Fördersatz zwischen 19,2 v. H. und 50 v. H. Rückzahlbare Zuwendungen wurden nicht in Erwägung gezogen.

Bei einem Vorhaben, das mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss in Höhe von rd. 3,4 Mio. € gefördert wurde, hatte der Zuwendungsempfänger zu Beginn der Maßnahme für den Erfolgsfall aufgrund des hohen Energieeinsparpotenzials des Projekts eine Amortisationsdauer von weniger als sieben Jahren unterstellt. Unterlagen über die Wirtschaftlichkeitsabschätzung des Projekts musste der Antragsteller nicht vorlegen. Dadurch blieb das finanzielle Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers an der Durchführung der Maßnahme bei der Bewilligung der Zuwendung unberücksichtigt. Die erreichte Energieeinsparung entsprach weitgehend den Projekterwartungen. Aus Sicht des LRH stand hier im Vordergrund, das technisch-wirtschaftliche Risiko des neu entwickelten Produktionsprozesses abzufedern. Bei derartigen Vorhaben hält der LRH die Bewilligung von verlorenen Zuschüssen für nicht geeignet, sondern stattdessen die Rückzahlung der Zuwendungen bei Erreichen der Wirtschaftlichkeit für zweckmäßig.

### **Zuwendungsfähige Ausgaben**

Bei den geprüften Vorhaben der technischen Entwicklung waren häufig Personalausgaben und hierauf entfallende Gemeinkosten Gegenstand der Zuwendung. Unzureichend klare Bestimmungen führten im Einzelfall dazu, dass auf die bei der Zuwendung abgerechneten Stundensätze Gemeinkosten von mehr als 340 v. H. aufgeschlagen wurden.

### **Maßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie / Förderrichtlinie**

Das MWME hat zwischenzeitlich erstmals für die in Rede stehenden Programmschwerpunkte eine Förderrichtlinie erlassen. Mit Runderlass vom 14.11.2008 wurde die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem „Programm für rationelle Energieverwendung, regenerative Energien und Energiesparen - progres.nrw -Programmbereich Innovation“ bekanntgegeben.

Das MWME hat darin viele Anregungen des LRH aufgegriffen. Nunmehr sind z. B. nur noch Vorhaben in NRW förderfähig. Darüber hinaus sieht die Richtlinie auch die Gewährung rückzahlbarer oder bedingt rückzahlbarer Zuwendungen vor. Zudem sind künftig die Personalausgaben einschließlich der Gemeinkosten auf gekürzte Werte der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) begrenzt.

### **22.3.2 Evaluierung der Förderungen**

Zu den überprüften Programmschwerpunkten führte das MWME nur unzureichende begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durch. Eine Evaluierung lag lediglich zum seinerzeit als „Demonstrationsförderung“ bezeichneten Programmschwerpunkt vor. Sie wurde von der BR im Auftrag des MWME für den Zeitraum von 1987 bis August 1998 erstellt. Darüber hinaus waren keine ausreichenden Unterlagen vorhanden, die den Anforderungen einer Evaluierung entsprachen.

Nach § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle durchzuführen. Begleitende Erfolgskontrollen liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und ggf. welche Anpassungen bei den Förderbedingungen vorzunehmen sind.

Der LRH hat bemängelt, dass das MWME die Effizienz und Effektivität der Programmschwerpunkte nicht evaluiert hat.

### **22.3.3 Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie**

Das MWME hat in einer ersten Stellungnahme auf die neue Förderrichtlinie hingewiesen und sich zu einzelnen im Rahmen der Prüfung untersuchten Vorhaben geäußert. Hierbei ist das MWME insbesondere auf die technisch-wirtschaftlichen Risiken der Projekte und den für das Land bedeutsamen Technologietransfer aus den geförderten Vorhaben eingegangen.

Grundsätzlich erachtet das MWME Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Ziel führende Entscheidungsgrundlage bei der Bewilligung einzelner Vorhaben und sieht hierfür künftig Anwendungsmöglichkeiten.

Zur Frage nach der Evaluation des Förderprogramms hat sich das MWME bislang noch nicht geäußert.

## **Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 10)**

### **23 Vollzug des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

*Das Land erhebt seit dem Jahr 2004 ein Wasserentnahmeentgelt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass eine Reihe von Inhabern von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen bei der Festsetzungsbehörde nicht als Wasserentnehmer erfasst waren.*

*Die Festsetzungsbehörde hat erste Maßnahmen zur Prüfung der Entgeltspflicht eingeleitet.*

#### **23.1 Gegenstand der Prüfung**

Das Land erhebt auf der Grundlage des am 01.02.2004 in Kraft getretenen Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG) für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser sowie für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern ein Wasserentnahmeentgelt, sofern das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird.

Das Wasserentnahmeentgelt bemisst sich nach der vom Entgeltpflichtigen entnommenen Wassermenge. Es beträgt 0,045 €/m<sup>3</sup>; für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung gelten niedrigere Entgeltsätze von 0,03 €/m<sup>3</sup> bzw. 0,003 €/m<sup>3</sup>. Bestimmte Gewässerbenutzungen bzw. Wasserentnahmen sind von der Entgeltpflicht befreit; u. a. wird kein Entgelt erhoben, sofern die entnommene Wassermenge nicht mehr als 3.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr beträgt.

Zuständig für die Festsetzung und Einziehung des Wasserentnahmeentgelts ist die Bezirksregierung Düsseldorf (Festsetzungsbehörde).

Das WasEG enthält folgende Regelungen zur Verwendung des Entgeltaufkommens: Vorweg wird der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) gedeckt. Der Aufwand, der aus der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie resultiert, wird ab dem Jahr 2006 aus dem Aufkommen gedeckt. Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den Vollzug des WasEG geprüft. Vorrangiges Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Einnahmen aus dem WasEG rechtzeitig und vollständig erhoben wurden.

Mit Entscheidungen vom November 2008 hat er der Bezirksregierung Düsseldorf und dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die Bezirksregierung Düsseldorf und das MUNLV haben im März 2009 hierzu Stellung genommen.

## **23.2 Erhobene Wasserentnahmeentgelte**

Nach den Feststellungen des LRH waren von der Festsetzungsbehörde zum Stichtag 31.12.2007 insgesamt rd. 2.600 Wasserentnehmer erfasst, von denen rd. 1.400 als nach dem WasEG entgeltpflichtig eingestuft und somit zur Zahlung eines Wasserentnahmeentgelts herangezogen wurden.

Die festgesetzten Wasserentnahmeentgelte beliefen sich ausweislich der Daten der Festsetzungsbehörde für das Jahr 2004 (ab 01.02.2004) auf rd. 88,8 Mio. €, für das Jahr 2005 auf rd. 94,6 Mio. € und für das Jahr 2006 auf rd. 94,7 Mio. €.

Auf der Grundlage einer im WasEG geregelten Verrechnungsmöglichkeit wurden bestimmte dem Gewässerschutz dienende Aufwendungen von Entgeltpflichtigen im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung mit den festgesetzten Wasserentnahmeentgelten verrechnet. Die verrechneten Aufwendungen betragen nach den Daten der Festsetzungsbehörde für das Jahr 2004 (ab 01.02.2004) rd. 8,5 Mio. €, für das Jahr 2005 rd. 9,6 Mio. € und für das Jahr 2006 rd. 10,5 Mio. €.

### **23.3 Erfassung aller entgeltpflichtigen Wasserentnehmer**

Nach dem WasEG haben die Entgeltpflichtigen der Festsetzungsbehörde jährlich unaufgefordert eine Erklärung über die entnommene Wassermenge des Vorjahres, die Art der Verwendung und die zum Nachweis dieser Angaben erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

Da aus Sicht der Festsetzungsbehörde Zweifel daran bestanden, dass alle Entgeltpflichtigen unaufgefordert ihrer Erklärungspflicht nachkommen würden, nutzte sie unmittelbar nach In-Kraft-Treten des WasEG eine Reihe von Datenbanken und -quellen verschiedener Behörden, um eigene Erkenntnisse über (potenziell) entgeltpflichtige Wasserentnehmer zu gewinnen. Insbesondere beabsichtigte sie, entsprechende Erkenntnisse durch eine Einsichtnahme in die von den Bezirksregierungen jeweils für ihren Bezirk zu führenden Wasserbücher, in die u. a. Wasserentnahmeerlaubnisse und -bewilligungen einzutragen sind, zu erlangen. Da die Wasserbücher im Jahr 2004 jedoch von den Bezirksregierungen noch nicht vollständig in digitaler Form geführt wurden und somit für eine lückenlose Auswertung der Wasserbücher eine sehr zeitaufwändige Sichtung von tausenden Karteikarten erforderlich gewesen wäre, wurde diese Auswertung der Wasserbücher seinerzeit nur teilweise durchgeführt.

### 23.3.1 Datenabgleich anhand der Wasserbücher

Seit dem Jahr 2005 ist gesetzlich geregelt, dass die Wasserbücher in digitaler Form als automatisierte Datei auf Datenträger anzulegen und zu führen sind. Vor diesem Hintergrund hat der LRH im Jahr 2007 einen Abgleich der in den Wasserbüchern eingetragenen Inhaber von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen mit den bei der Festsetzungsbehörde erfassten Wasserentnehmern durchgeführt.

Der Abgleich hat ergeben, dass bei der Festsetzungsbehörde insgesamt rd. 1.600 in den Wasserbüchern eingetragene Inhaber von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen nicht als Wasserentnehmer erfasst waren. Diese waren - sofern tatsächlich Wasser zu Nutzungszwecken entnommen wurde und kein Befreiungstatbestand von der Entgeltspflicht vorlag<sup>204</sup> - zur Zahlung eines Wasserentnahmeentgelts heranzuziehen. Die in den rd. 1.600 Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen zugelassenen Entnahmemengen betragen insgesamt rd. 161 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr.

Der LRH hat die Festsetzungsbehörde gebeten, auf der Grundlage der (aktuellen) Daten der Wasserbücher kurzfristig zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang ihr bisher nicht bekannte, in den Wasserbüchern eingetragene Inhaber von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen zur Zahlung eines Wasserentnahmeentgelts heranzuziehen sind.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat dem LRH u. a. mitgeteilt, die von ihm geforderte kurzfristige Prüfung sei mit dem vorhandenen Personal derzeit nicht leistbar, da es hierfür einer aufwändigen Recherche bedürfe. Jedoch würden in einem ersten Schritt diejenigen der vom LRH festgestellten rd. 1.600 Inhaber von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen überprüft

---

<sup>204</sup>

Soweit für den LRH das Vorliegen eines im WasEG geregelten Befreiungstatbestandes von der Entgeltspflicht aus den Wasserbüchern ohne weiteres erkennbar war, hat er die betreffende Wasserentnahmeerlaubnis/-bewilligung bei seinem Abgleich nicht berücksichtigt.

und angeschrieben, bei denen die zugelassene Entnahmemenge mehr als 600.000 m<sup>3</sup> betrage. Soweit aufgrund der Recherche entgeltpflichtige Wasserentnehmer bekannt würden, würde unter Ausschöpfung der rechtlichen Vorgaben des WasEG rückwirkend ein Wasserentnahmeentgelt festgesetzt.

Das MUNLV hat gegenüber dem LRH u. a. ausgeführt, dass eine Auswertung der Festsetzungsbehörde im Jahr 2005 ergeben habe, dass 18 Entgeltpflichtige bereits etwa 50 v. H. und rd. 135 Entgeltpflichtige rd. 90 v. H. zu dem gesamten Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts beitragen und die Wahrscheinlichkeit, dass durch eventuell nicht erfasste Entnehmer dem Landeshaushalt hohe Einnahmeverluste entstünden, nicht groß sei.

### **23.3.2 Feststellungen bei unteren Wasserbehörden**

Da bestimmte Wasserentnahmeerlaubnisse nicht in die Wasserbücher einzutragen sind, hat der LRH ferner stichprobenweise Erhebungen bei einzelnen für die Erteilung zuständigen unteren Wasserbehörden (Kreisen und kreisfreien Städten) durchgeführt.

Er hat Inhaber von Wasserentnahmeerlaubnissen festgestellt, die nicht in den Wasserbüchern eingetragen und der Festsetzungsbehörde nicht bekannt waren; anhand der Akten hat der LRH nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilen können, inwieweit es sich um Erlaubnisse handelte, die nicht eintragungspflichtig waren.

Der LRH hat das MUNLV gebeten zu veranlassen, dass die für die Erteilung von Wasserentnahmeerlaubnissen / -bewilligungen zuständigen Wasserbehörden künftig die Festsetzungsbehörde über alle Erteilungen in Kenntnis setzen, bei denen die jeweils zugelassene Entnahmemenge die im WasEG für die Entgeltspflicht normierte Bagatellgrenze von 3.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr übersteigt. Ferner hat er das MUNLV gebeten zu veran-

lassen, dass die unteren Wasserbehörden der Festsetzungsbehörde Übersichten über solche von ihnen bereits erteilte Wasserentnahmeerlaubnisse, die nicht in die Wasserbücher einzutragen waren, zur Verfügung stellen; die Bezirksregierung Düsseldorf hat der LRH gebeten, nach Erhalt der Übersichten auf dieser Grundlage die Entgeltspflicht der Erlaubnisinhaber zu prüfen.

Das MUNLV hat dem LRH mitgeteilt, es werde gemäß dem Anliegen des LRH die Wasserbehörden auffordern, künftig die Festsetzungsbehörde über alle entsprechenden Wasserrechtserteilungen für Entnahmen in Kenntnis zu setzen. Ferner werde es die unteren Wasserbehörden bitten, der Festsetzungsbehörde Übersichten über die nicht in die Wasserbücher einzutragenden Wasserentnahmeerlaubnisse zur Verfügung zu stellen.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat gegenüber dem LRH u. a. erklärt, ihr sei bekannt, dass das Einpflegen von Wasserrechten bzw. die Prioritätensetzung, welche Wasserrechte vorrangig erfasst würden, sehr unterschiedlich gehandhabt werde. Es würden gemeinsam mit dem MUNLV Strategien überlegt, wie zukünftig das Einpflegen der Wasserrechte in die Wasserbücher sichergestellt werden könne.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## **Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)**

### **24 Förderung durch eine Stiftung des Landes**

*Der Landesrechnungshof hat eine Stiftung des Landes geprüft und hierbei die Förderpraxis der Jahre 2005 bis 2007 näher untersucht. Er hat aufgrund seiner Feststellungen angeregt, die Richtlinien für die Verwendung der Mittel zu novellieren und sie insbesondere an die vom Stiftungsrat in mehr als zwanzig Jahren zahlreich gefassten Grundsatzbeschlüsse zur Förderung anzupassen sowie die Regelung über die Höchstbetragsgrenze neu zu fassen und die Vorschriften zur Förderung von Modellmaßnahmen und von Einrichtungen und Maßnahmen außerhalb Nordrhein-Westfalens zu konkretisieren. Die Stiftung und das aufsichtführende Ministerium haben eine grundlegende Überarbeitung und Aktualisierung der Richtlinien zugesagt.*

*Außerdem hat der Landesrechnungshof Stiftung und Ministerium auf das nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz grundsätzlich zu beachtende Gebot der Personalrotation hingewiesen. Das Ministerium hat Maßnahmen zur weiteren Klärung der Korruptionsgefährdung im Hinblick auf die Arbeit der Stiftung ergriffen.*

#### **24.1 Ausgangslage**

Das Land errichtete mit dem Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen 1974 eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Die Stiftung erhält Mittel aus der Spielbankabgabe, aus dem Aufkommen der Oddset-Wetten und von Seiten privater Dritter. Sie hat die Mittel ausschließlich für Zwecke der Wohlfahrtspflege zu ver-

wenden. Gefördert werden insbesondere Einrichtungen und Projekte zu Gunsten von Menschen mit Behinderung, alten Menschen und benachteiligten Kindern. Die Einzelheiten der Förderung sind in der Satzung und in Richtlinien der Stiftung (Vergaberichtlinien) geregelt. Über grundsätzliche Fragen zu den Aufgaben der Stiftung und die Bewilligung der Fördermittel im Einzelfall entscheidet ein Stiftungsrat, dem fünf Landtagsabgeordnete, zwei Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege und je ein Vertreter des Innenministeriums, des Finanzministeriums und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) angehören. Ein Stiftungsvorstand, der aus zwei Mitgliedern besteht, die durch das MAGS benannt werden, bereitet die Entscheidungen des Stiftungsrates vor und führt sie aus. Im Übrigen führt er die laufenden Geschäfte der Stiftung in eigener Verantwortung. Die Aufgaben einer Geschäftsstelle der Stiftung werden zzt. in der Behörde des MAGS unter Wahrung der rechtlichen Selbständigkeit der Stiftung erledigt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderung der Jahre 2005 bis 2007 geprüft. In dieser Zeit erteilte die Stiftung 416 Zuwendungsbescheide mit einem Fördervolumen von insgesamt rd. 67 Mio. €. Der LRH hat seine Feststellungen der Stiftung und dem MAGS mitgeteilt, das die Rechtsaufsicht über die Stiftung führt.

## **24.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs**

### **24.2.1 Vergaberichtlinien**

Die Vergaberichtlinien stammen noch aus dem Jahre 1985. Sie sind bis heute nicht an die zuwendungsrechtliche Entwicklung unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus einer über zwanzigjährigen Förderpraxis angepasst worden.

Der LRH hält eine grundlegende Überarbeitung der Vergaberichtlinien für dringend geboten. Er hat empfohlen, die Richtlinien mit den Regelungen der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vom 30.09.2003<sup>205</sup> zu harmonisieren und sie insbesondere unter Beachtung der Grundsätze für Förderrichtlinien auszugestalten. Darüber hinaus hat er eine Reihe von konkreten Änderungen zur Optimierung des Förderverfahrens vorgeschlagen.

#### 24.2.1.1 Grundsatzbeschlüsse

Der Stiftungsrat traf seit 1985 in seinen Sitzungen eine Vielzahl von Grundsatzbeschlüssen zu Fragen der Förderung. In einigen dieser Sitzungen wurde dabei auf die Notwendigkeit der Anpassung der Vergaberichtlinien hingewiesen. Zur Vorbereitung einer Überarbeitung der Richtlinien listete der Stiftungsvorstand die Grundsatzbeschlüsse der Jahre 1985 bis 1999 auf und brachte die Liste als Vorlage in die Sitzung des Stiftungsrates am 04.12.2000 ein. Der Stiftungsrat nahm diese Auflistung zur Kenntnis. Im Stiftungsrat bestand Einigkeit, dass die Auflistung - zumindest in Teilen - noch Grundlage einer Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Stiftung werden sollte. In den darauf folgenden Jahren traf der Stiftungsrat erneut eine Vielzahl von Grundsatzbeschlüssen. Die Vergaberichtlinien sind bisher nicht an die Grundsatzbeschlüsse angepasst worden. Der LRH hat empfohlen, diese Anpassung nunmehr im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung der Vergaberichtlinien vorzunehmen.

---

<sup>205</sup>

SMBl.NRW. 631.

### **24.2.1.2 Höchstbetragsgrenze**

Die Vergaberichtlinien sehen einen Förderungsrahmen von bis zu 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben vor, in der Regel höchstens jedoch 300.000 DM (entspricht: 153.388 €<sup>206</sup>). Die Stiftung bewilligte im Untersuchungszeitraum in 100 Fällen Zuwendungen über der Höchstbetragsgrenze. Der über der Höchstbetragsgrenze liegende Anteil betrug insgesamt rd. 23 Mio. €. Stichproben ergaben, dass die Ausnahmen regelmäßig nicht begründet oder die Begründungen nicht aktenkundig gemacht worden waren.

Der LRH hält eine Anhebung der Höchstbetragsgrenze für angemessen. Um eine einheitliche Förderpraxis zu gewährleisten und Verwaltungsaufwand der Stiftung zu vermeiden, sollten hiervon künftig jedoch keine Ausnahmen mehr zugelassen werden.

### **24.2.1.3 Modellmaßnahmen**

Nach den Vergaberichtlinien werden zur Weiterentwicklung der sozialen Arbeit im Einzelfall modellhafte Maßnahmen gefördert, an denen ein erhebliches Stiftungsinteresse besteht. Bei Modellmaßnahmen erlauben die Vergaberichtlinien eine Förderung bis zu 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben ohne eine Höchstbetragsbegrenzung. In 64 Fällen mit einem Fördervolumen von rd. 17 Mio. € bejahte die Stiftung die Voraussetzungen für die Förderung einer modellhaften Maßnahme. Eine Begründung des Modellcharakters der Maßnahme und des erheblichen Stiftungsinteresses war den Förderakten regelmäßig nicht zu entnehmen.

---

<sup>206</sup>

Auch eine Umstellung der Vergaberichtlinien auf den Euro hat bisher nicht stattgefunden.

Der LRH hat vorgeschlagen, Merkmale in die Vergaberichtlinien aufzunehmen, die erfüllt sein müssen, um den Modellcharakter einer Maßnahme bejahen zu können. Eine solche Ergänzung der Richtlinien würde außerdem die Notwendigkeit unterstreichen, den Modellcharakter der Maßnahme im Einzelfall zu begründen und die Dokumentation des Entscheidungsprozesses erleichtern. Gleichzeitig hat der LRH angeregt, für die Durchführung von Modellmaßnahmen eine Evaluierung in den Vergaberichtlinien vorzusehen.

#### **24.2.1.4 Einrichtungen außerhalb Nordrhein-Westfalens**

Nach den Vergaberichtlinien werden grundsätzlich nur im Land Nordrhein-Westfalen belegene Einrichtungen und durchzuführende Maßnahmen gefördert. Einrichtungen und Maßnahmen außerhalb Nordrhein-Westfalens werden nur dann gefördert, wenn der Träger seinen Sitz in Nordrhein-Westfalen hat und die Verwirklichung der Maßnahme im erheblichen Stiftungsinteresse liegt. Seit 1995 förderte die Stiftung mit einem Förderbetrag von insgesamt rd. 6,5 Mio. € zwölf Einrichtungen, die außerhalb Nordrhein-Westfalens belegen sind. Das für eine solche Förderung notwendige erhebliche Stiftungsinteresse, das sich beispielsweise in der Nutzung der Einrichtung durch Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen niederschlagen sollte, fand keine Sicherung in den Zuwendungsbescheiden der Stiftung.

Der LRH hat empfohlen, das erhebliche Stiftungsinteresse in den Vergaberichtlinien zu konkretisieren und festzulegen, dass dessen Erfüllung durch Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden sicherzustellen ist.

## **24.2.2 Korruptionsbekämpfungsgesetz**

Die Geschäftsstelle bearbeitet jährlich durchschnittlich 250 Anträge auf Förderung; der Stiftungsvorstand bereitet die Entscheidungen des Stiftungsrates über die Verwendung von Stiftungsmitteln mit Hilfe der Geschäftsstelle in jedem Einzelfall vor. Mit diesen Tätigkeiten sind - mit Ausnahme einer Bediensteten - alle Bediensteten seit mehr als fünf Jahren befasst.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes<sup>207</sup> (KorruptionsbG) ist das Gesetz auch auf der Aufsicht des Landes unterstellte Stiftungen des öffentlichen Rechts anwendbar. Für Beschäftigte solcher Stiftungen ordnet § 21 Abs. 1 KorruptionsbG an, dass sie in korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden sollen. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG sind korruptionsgefährdete Bereiche insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann.

Im Rahmen der Bearbeitung der Anträge sowie der Begleitung der geförderten Projekte können die Beschäftigten der Geschäftsstelle Einfluss auf Fördermittel nehmen. Die Arbeitsplätze der Geschäftsstelle stellen somit einen korruptionsgefährdeten Bereich dar. Beschäftigte sollen in einem solchen Bereich nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Der LRH hat die Stiftung und das MAGS um Stellungnahme gebeten, wie sie der Korruptionsgefährdung bei der Stiftung zu begegnen gedächten.

---

<sup>207</sup>

Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz) vom 16.12.2004 (GV. NRW. 2005 Seite 8, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 18.12.2008 (GV.NRW. Seite 706).

### 24.3 **Stellungnahme der Stiftung und des Ministeriums**

Die Stiftung und das MAGS teilen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass Änderungsbedarf hinsichtlich der Vergaberichtlinien unstrittig sei. Maßgeblich sei - vor allem für die konkreten Detailregelungen - die Entscheidung des Stiftungsrates, der die Vergaberichtlinien zuvörderst als seine eigene interne Entscheidungshilfe festlege. Der Stiftungsrat habe den Stiftungsvorstand mit der Überarbeitung und der Vorlage eines Entwurfs zur Beratung beauftragt. Wegen der Vielzahl auch grundlegender Aspekte, der Erwartung einer Diskussion zusätzlicher fachlicher Inhalte, die über die Anregungen des LRH hinausgehen könnten, und im Hinblick auf den Rhythmus der Tagungen des Stiftungsrates werde dieser Prozess jedoch Zeit in Anspruch nehmen. Man strebe an, die Arbeiten bis Ende 2009 zu erledigen.

Schon jetzt wolle man aber Anregungen des LRH umsetzen und Überschreitungen der Höchstbetragsgrenze künftig aktenkundig machen sowie den Modellcharakter bei modellhaften Maßnahmen und das erhebliche Stiftungsinteresse an diesen Maßnahmen ausführlich begründen. Die Anregung des LRH zur Förderung von Maßnahmen außerhalb Nordrhein-Westfalens werde man im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinien rechtlich und inhaltlich prüfen und dazu gesondert Stellung nehmen.

Als Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung in der Geschäftsstelle habe der Vorstand bereits 2001 das Verbandsprinzip durch das Regionalprinzip ersetzt. Die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter habe es nicht mehr - wie bis dahin - mit den immer selben Fachberatern der Spitzenverbände zu tun, sondern in einer Region mit verschiedenen. Zur weiteren Klärung der Korruptionsgefährdung in diesem Bereich sei das für Korruptionsbekämpfung zuständige Referat im MAGS zur Stellungnahme aufgefordert worden. Nach Vorlage dieser Stellungnahme würden zu der Prüfungsmitteilung weitere Ausführungen gemacht.

#### **24.4 Erwiderung des Landesrechnungshofs**

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass Stiftung und MAGS die Vergaberichtlinien bis zum Ende des Jahres 2009 grundsätzlich und umfassend überarbeiten und hierbei die Anregungen des LRH berücksichtigen wollen. Das Regionalprinzip hält der LRH alleine nicht für geeignet, der Korruptionsgefährdung entgegenzuwirken. Insofern hat er gegenüber dem MAGS angeregt, in jedem Fall eine Personalrotation alle fünf Jahre vorzusehen. Ferner hat er das MAGS gebeten, auch zur Korruptionsprävention im Hinblick auf den Vorstand der Stiftung Stellung zu nehmen.

Der Schriftwechsel mit der Stiftung und dem MAGS dauert an.

## **Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)**

### **25 Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs**

*Das Land fördert die Anbindung des Flughafens Köln / Bonn an die Eisenbahn-Neubaustrecke Köln - Rhein / Main mit Fördermitteln (einschließlich Bundesmitteln) in Höhe von rund 482 Millionen €. Durch das Verpassen ursprünglich seitens der Deutschen Bahn AG eingeplanter Zeitfenster für die Bauausführung entstanden bei den Arbeiten für die Ein- und Ausfädelung der Flughafenanbindung an die durchgehende Strecke ausschließlich vom Land zu tragende Mehrkosten von rund 17 Millionen €.*

#### **25.1 Gefördertes Vorhaben**

Die Bundesrepublik Deutschland, das Land Nordrhein-Westfalen und die Flughafen Köln / Bonn GmbH schlossen am 04.05.1998 eine grundlegende Finanzierungsvereinbarung für die Anbindung des Flughafens an die Eisenbahn-Neubaustrecke Köln - Rhein / Main der Deutschen Bahn AG (DB AG). Danach waren zur Realisierung der Maßnahme Gesamtkosten von rd. 1.040 Mio. DM (rd. 532 Mio. €) veranschlagt, an denen sich der Bund und die Flughafen Köln / Bonn GmbH mit jeweiligen Festbeträgen von 500 Mio. DM (rd. 255,6 Mio. €) und 105 Mio. DM (rd. 53,7 Mio. €) beteiligen. Das Risiko entstehender Mehrkosten liegt nach § 3 dieser Vereinbarung in voller Höhe beim Land.

Am 06.11.1998 stellte die DB AG einen - später zurückgenommenen - Förderantrag für das Projekt. Aufgrund der zweiten Stufe der Bahnreform

wurden ab dem 01.06.1999 aus der nunmehr als Holding fungierenden DB AG einzelne Bereiche auf neu gegründete Gesellschaften ausgegliedert, die insoweit Rechtsnachfolger der DB AG waren.

In der Folge schloss das Land am 16./17.09.1999 zusammen mit dem Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Sieg und der Flughafen Köln / Bonn GmbH eine weitere Vereinbarung über die konkrete Durchführung von Bau und Finanzierung dieser Flughafenanbindung mit der DB Netz AG und der DB Station&Service AG. Nach § 7 dieses Vertrages erfolgt die Finanzierung durch Förderung seitens des Landes durch Zuwendungsbescheid bzw. Zuwendungsvertrag.

DB Netz AG und DB Station&Service AG beantragten am 28.02.2000 bzw. 16.03.2000 inhaltlich identisch mit dem ursprünglichen Antrag der DB AG die Förderung der jeweils ihnen zuzurechnenden anteiligen Maßnahmen. Der Landschaftsverband Rheinland (LVR) als damals zuständige Bewilligungsbehörde erteilte am 10.05.2000 die ersten Zuwendungsbescheide für Gesamtausgaben von umgerechnet rd. 529 Mio. € mit zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 453 Mio. € bei einem Fördersatz von 100 v. H. Dabei entfielen 401 Mio. € auf die DB Netz AG für die Trasse und 52 Mio. € auf die DB Station&Service AG für die Haltepunkte. Später wurden beide Anträge zu einer Fördermaßnahme mit unveränderten Ausgaben und der DB Netz AG als alleiniger Zuwendungsempfängerin zusammengeführt. Auf der Grundlage des Änderungsantrags vom 01.04.2004 erteilte die inzwischen zuständig gewordene Bezirksregierung Köln (BR) am 12.07.2005 der DB Netz AG einen geänderten Zuwendungsbescheid über zuwendungsfähige Ausgaben von rd. 482 Mio. € bei Gesamtausgaben von rd. 541 Mio. €.

## **25.2 Mehrkosten infolge Bauphasenanpassung**

Für die Ein- und Ausfädelung der Flughafenanbindung in die bzw. aus der Neubaustrecke Köln - Rhein / Main war ursprünglich vorgesehen, die Bauwerke im Verschneidungsbereich bereits vor dem Verlegen der Gleise der Neubaustrecke zu erstellen.

Die DBProjekt GmbH Köln-Rhein / Main (DBProjekt GmbH), die von den jeweils zuständigen Bahngesellschaften während der gesamten Projektdauer mit der Planung und Durchführung bevollmächtigt worden war, hatte in ihrem nach durchgeführter Ausschreibung gestellten Antrag auf Zustimmung zu einem vorzeitigen, zuwendungsunschädlichen Baubeginn vom 07.04.1998 ausgeführt: „Eine Vergabe bis Ende April '98 ist im Hinblick auf die enge Terminalschiene, insbesondere hinsichtlich der betrieblichen Abhängigkeiten in den Ein- und Ausschleifungsbereichen, unbedingt notwendig.“ Das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr (MWMTV) teilte der DBProjekt GmbH am 30.04.1998 mit der antragsgemäßen Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns mit, der Finanzierungsvertrag über die Flughafenanbindung zwischen Bund, Land NRW und Flughafen Köln / Bonn GmbH werde am 04.05.1998 unterzeichnet. Damit sei die grundsätzliche Bereitstellung der Finanzmittel gegeben. Für die DBProjekt GmbH bestand somit die Möglichkeit, die erforderlichen Bauleistungen zuwendungsunschädlich sofort zu vergeben. Diese Vergabe erfolgte allerdings zunächst nicht, weil die DB AG eine Vorfinanzierung ablehnte.

Durch die sich daraus ergebende Verschiebung der Termine für den Bauablauf der Flughafenanbindung wurde es notwendig, die der Ausschreibung zugrundeliegende Bauphasenplanung erneut abzugleichen. Die DBProjekt GmbH teilte mit mehreren Änderungsanzeigen zwischen August 2000 und März 2004 die Kostensteigerungen der Flughafenanbindung mit, die infolge der veränderten Bauphasenanpassung entstanden.

Laut Änderungsantrag vom 01.04.2004 betragen die Mehrkosten rd. 17 Mio. €, die die BR letztlich als zuwendungsfähig bewilligte.

Der LVR als frühere Bewilligungsbehörde hatte die ersten Änderungsanzeigen ablehnend beantwortet. Er vertrat die Auffassung, die DBProjekt GmbH hätte unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten den Abgleich der Bauphasen vorab festlegen und damit die Mehrkosten vermeiden können, zumal sie Träger beider Bauprojekte sei. Auch das MWMTV hatte die Situation beim Baubeginn kritisch gesehen. In einem Schreiben des damaligen Ministers wurde hierzu ausgeführt:

"Die augenblickliche Lage, nämlich der drohende Baustopp zum 30.09.1999 am Flughafenbahnhof Köln / Bonn wäre nicht entstanden, wenn die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft bereit gewesen wäre, vor Klärung sämtlicher Details und vor Herstellung des endgültigen Baurechtes in die Vorfinanzierung zu gehen. Die schriftliche Ermächtigung durch die Landesregierung hierzu, die Gestattung des so genannten vorläufigen Maßnahmebeginns, liegt seit langem bei der DB AG vor. Außerdem liegt es allein an der DB AG, dass die zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Fördergeldern durch das Land, nämlich der Abschluss des Vertrages über den Bau und die Finanzierung der Flughafenschleife zwischen dem Land, der DB AG und der Flughafen Köln / Bonn GmbH erst jetzt<sup>208</sup> geschaffen werden konnte."

Die DBProjekt GmbH antwortete auf die Ablehnung des LVR, es sei vor der Bewilligung immer unzweifelhaft erklärt worden, dass die dem Förderantrag zugrundeliegende Bauablaufplanung nicht mehr habe realisiert werden können und Mehrkosten in Millionenhöhe unvermeidlich gewesen seien. Die Neubaustrecke sei im Bereich der Ein- und Ausfädelung der Flughafenanbindung zwei Jahre weitergebaut worden, sodass eine völlig andere Situation bestanden habe, der man sich in Planung und Ausführung habe anpassen müssen.

---

<sup>208</sup> Durch den oben erwähnten Vertrag vom 16./17.09.1999 (Anmerkung des LRH).

Im Februar 2001 äußerte die BR gegenüber der DBProjekt GmbH die Auffassung, die DB Netz AG hätte wie jeder andere Antragsteller auf Basis der Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns unter Inkaufnahme der Vorfinanzierung beginnen können und zur Realisierung der wirtschaftlichsten Variante sogar beginnen müssen. Der Verlust der geplanten zeitlichen Baufenster sei insoweit Verschulden der vorfinanzierungsunwilligen DB Netz AG und daher seien die Konsequenzen nicht zuwendungsfähig.

Später revidierte die BR ihre Auffassung und teilte dem Ministerium mit, der LVR habe die Tatbestandsschilderung der DBProjekt GmbH missverstanden. Diese habe nunmehr erläutert, dass eine Koordinierung der Baumaßnahmen Neubaustrecke und Flughafenbindung erst nach endgültiger Abstimmung der beiden Projekte und vertraglicher Verständigung möglich gewesen sei. Die BR erteilte der DBProjekt GmbH nach einem entsprechenden Erlass des Ministeriums die Zustimmung zu den Änderungsanzeigen.

### **25.3 Würdigung des Landesrechnungshofs**

Für den Landesrechnungshof (LRH) zeigt diese Entwicklung exemplarisch die Schwächen dieses Förderverfahrens. Zwar ließ sich die DBProjekt GmbH den vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn genehmigen und hätte daraus eigene Handlungsoptionen ableiten können, wenn es für sie selbst oder andere Konzerngesellschaften wirtschaftlich sinnvoll gewesen wäre. Soweit es aber um eine ursprünglich von beiden Seiten eingeplane Kostenoptimierung ging, die alleine dem Land zugute gekommen wäre, weil es aufgrund der hundertprozentigen Finanzierungszusage und der Festbeträge des Bundes und des Flughafens alle Kostensteigerungen in voller Höhe zu tragen hatte, verzichtete die DBProjekt GmbH darauf, die ursprünglich vorgesehenen Zeitfenster für die Bauausführung zu nutzen, obwohl hinsichtlich der Förderung belastbare finanzielle Zusagen des Zu-

wendungsgebers vorlagen. Das Land sah zu diesem Zeitpunkt keine Möglichkeit, die DB Netz AG zu einem für das Land wirtschaftlichen Verhalten zu bewegen; vielmehr förderte es dann notgedrungen die durchaus vermeidbaren Mehrkosten.

Der Zweckverband Nahverkehr Rheinland als nunmehr zuständige Bewilligungsbehörde ist in seiner Stellungnahme der Auffassung der DB Netz AG gefolgt, dass für diese keine zwingende rechtliche Verpflichtung zu einem vorzeitigen Baubeginn unter Inkaufnahme von Vorfinanzierungskosten bestanden habe.

Da die drohende Entstehung der Mehrkosten (einschließlich der wahrscheinlichen Größenordnung) jedoch allen Beteiligten bekannt und häufiger Gegenstand des gegenseitigen Schriftverkehrs war, hätten Bewilligungsbehörde und Ministerium nach Auffassung des LRH in Betracht ziehen müssen, als wirtschaftlichere Lösung zur Vermeidung der erhöhten Baukosten der DB Netz AG den Ausgleich der Vorfinanzierungskosten zuzusagen. Diese wären nur für einen kleinen Teil der Fördersumme für maximal 2 Jahre angefallen und dürften nach Einschätzung des LRH kaum einen Betrag von rd. zwei Mio. € überstiegen haben.

Der LRH hat das Ministerium hierzu um Stellungnahme gebeten.

**26 Ausfall eines Landesdarlehens bei einem öffentlich geförderten Wohnungsbauprojekt in Oberhausen**

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium für Bauen und Wohnen der Stadt Oberhausen als Bewilligungsbehörde für ein Bauvorhaben ein Wohnungskontingent von insgesamt 309 Wohnungseinheiten zugeteilt hat, obwohl die Stadt den angemeldeten Bedarf nicht schlüssig dargelegt hatte. Bei der späteren Zwangsversteigerung des Förderprojektes sind die Landesmittel in Höhe von rund 17,6 Millionen € vollständig ausgefallen.*

*Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass das Ministerium bei diesem größeren Wohnungsbauprojekt vor der Zuweisung des Wohnungskontingents an die Bewilligungsbehörde die Fördervoraussetzungen, insbesondere den tatsächlichen Wohnungsbedarf, nicht geprüft hat, obwohl die Zuweisung des Kontingents die grundlegende Entscheidung beinhaltet.*

*Die dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Akten waren unvollständig und dadurch nur in sehr eingeschränktem Umfang aussagefähig. Das Ministerium trägt vor, es gebe zurzeit keine Aktenordnung mit Regelungsinhalten zu Aufbewahrungsfristen.*

Der Landesrechnungshof (LRH) hat hinsichtlich des Ausfalles des Landesdarlehens bei einem öffentlich geförderten Wohnungsbauprojekt in Oberhausen die Bearbeitung dieses Förderfalles im Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV)<sup>209</sup> geprüft.

---

<sup>209</sup> 1993 bis 26.12.2002 Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (MBW); 27.12.2002 bis 06.07.2005 Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) und ab 07.07.2005 Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV).

## **26.1 Sonderprogramm „Neue Wohnungen auf Entwicklungsstandorten (1. und 2. Förderweg)“**

Die Wohnungsbauförderung in NRW erfolgt im zweistufigen Verfahren eines öffentlich-rechtlichen Bewilligungsverfahrens und der nach privatrechtlichen Bestimmungen abzuwickelnden Darlehensvergabe.

Das Ministerium teilt grundsätzlich die verfügbaren Wohnungskontingente den Kommunen pauschal über die Bezirksregierungen (BR) zu. Die BR ermächtigen die einzelnen Bewilligungsbehörden, Bewilligungsbescheide zur Förderung zu erteilen.

Der Abschluss des Darlehensvertrages, die Auszahlung und die Verwaltung der Darlehen obliegen der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW - Anstalt der NRW.BANK (WfA).

Das Land Nordrhein-Westfalen legte in den Jahren 1994 bis 1999 im Rahmen der jährlichen Wohnungsbauprogramme das Sonderprogramm „Neue Wohnungen auf Entwicklungsstandorten“ auf. Dabei wurden Wohnungen des 1. und 2. Förderweges gefördert, wobei die Förderwege hinsichtlich des zulässigen Gesamteinkommens der Wohnungssuchenden unterschieden werden. Mit dem Sonderprogramm sollten Miet- und Genossenschaftswohnungen auf städtebaulichen Entwicklungsstandorten, bei denen das qualitätvolle Wohnen zu tragbaren Kosten im Vordergrund stand, gefördert werden.

Da bereits mit der Standortentscheidung für Wohnungsbauvorhaben wichtige Weichenstellungen zur Verkehrs- und Siedlungsentwicklung getroffen werden, war die Frage des Standortes bei der Verwirklichung ökologischer Zielsetzungen im Wohnungsbau bei der Förderung von entscheidender Bedeutung. Den Förderanträgen sollten geeignete Konzepte für kosten-senkende Bauweisen beigelegt werden.

Die Kommunen als Bewilligungsbehörden legten dem MBW zuvor Vorschläge für einzelne Projekte vor. Eine Auswahlkommission aus Vertretern

von Fachhochschulen, baugewerblichen Verbänden, Wohnungsbauunternehmen sowie des MBW begutachtete diese und empfahl die Annahme, Überarbeitung oder die Ablehnung. Die Kommission wurde im Jahre 1994 vor dem Hintergrund eingesetzt, dass das MBW die Beurteilung der erwarteten vielen Einzelfälle größerer Wohnungsbauprojekte nicht selber leisten konnte. Ab dem Jahre 1997 fanden die Gespräche zur Überarbeitung korrekturbedürftiger Anträge nicht mehr in der Auswahlkommission, sondern in kleineren Besprechungsrunden im MBW statt.

Das MBW teilte die Kontingente des Sonderprogramms den Kommunen direkt für konkret benannte Förderprojekte zur Förderung zu.

## **26.2 Förderung des Wohnungsbauprojekts in Oberhausen**

Im Rahmen des Wohnungsbauprogrammes (WoBauP) 1997 wurde der Neubau von insgesamt 17.780 Miet- und Genossenschaftswohnungen gefördert, von denen 1.700 Wohnungseinheiten (WE) auf das Sonderprogramm entfielen. Das im Rahmen des Sonderprogramms 1997 geförderte Projekt in Oberhausen war eines der größten Projekte der 90er Jahre im sozialen Wohnungsbau in NRW.

Der Förderung voraus gingen seit 1993 ständige Verhandlungen der Stadt Oberhausen mit mehreren Ministerien des Landes NRW über die Realisierung verschiedener geplanter Maßnahmen. Hierzu gehörte u. a. die Errichtung von Wohnraum, der durch neue Arbeitsplätze im Bereich der Neuen Mitte Oberhausen sowie durch die Aufnahme von Aussiedlern erforderlich werden sollte. Dem MBW hatte die Stadt im Jahr 1993 deshalb eine kurze Gesamtdarstellung der damaligen und künftigen Situation des Wohnungsmarktes in Oberhausen übersandt, die sich auf ein von der Stadt in Auftrag gegebenes Gutachten stützte, in dem ein weiter steigendes Wohnungsdefizit prognostiziert wurde.

In einem handschriftlichen Bearbeitungsvermerk des MBW auf dem Schreiben der Stadt wurden an dem angemeldeten Bedarf Zweifel geäußert und ausgeführt, die künftige Situation des Wohnungsmarktes in Oberhausen sei nicht dargestellt. Das Gutachten sei unbrauchbar, da darin z. B. Neubautätigkeiten ab 1992 nicht berücksichtigt worden seien.

Die Stadt hat 1997 gegenüber der WfA ausgeführt, die Wohnungssuchendenstatistik für das Jahr 1996 habe nicht die aktuelle Bedarfs- und Nachfragesituation nach gefördertem Wohnraum des 1. und 2. Förderweges in der Stadt widergespiegelt. Durch neue Arbeitsplätze sei eine kurzfristige Vermietung der Wohnungen gewährleistet. Die Stadt hat mit Schreiben vom 28.08.2006 an das MBV eingeräumt, für Wohnungen des 2. Förderweges seien zum Zeitpunkt der Bewilligung lediglich fünf Haushalte wohnungssuchend gemeldet gewesen. Die damalige Förderung von Wohnraum nach dem 2. Förderweg sei sicherlich aus heutiger Sicht kritisch zu sehen. Der angemeldete Bedarf hätte sich fast ausschließlich auf Wohnungen des 1. Förderweges bezogen.

Anfang 1996 hat der Aufsichtsrat für die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH Oberhausen entschieden auf dem vorgesehenen Baugelände an der Marina anstelle der Wohnbebauung ein großes Aquarium mit Nebeneinrichtungen erstellen zu lassen. In weiteren Verhandlungen wurde überlegt, die hierfür in Aussicht gestellten Wohnungsbaudarlehen auf einem anderen Gelände einzusetzen, ohne dass eine aktuelle Bedarfsprognose dokumentiert wurde.

Die Auswahlkommission begutachtete dieses Förderprojekt und stellte fest, dass die Planung erhebliche Mängel hinsichtlich der Anforderungen des Städtebaus, der Wohnungsgrößen sowie der Grundrissgestaltung aufwies und zu überhöhten Baukosten geführt hätte. Daher sollte mit den Investoren über die notwendige Umplanung verhandelt werden. Im weiteren Verfahren ist die Auswahlkommission nicht mehr beteiligt worden.

Im Hause des MBW fanden im Juli 1997 zwei Beratungen mit dem Ziel der Nachqualifizierung des Förderprojektes statt. Nach der Ergebnisniederschrift der Beratung am 08.07.1997 behandelten die Teilnehmer die Frage des Förderbedarfes, insbesondere hinsichtlich des Wohnungsbedarfs des 2. Förderweges, nicht, sondern z. B. das Thema Barrierefreiheit sowie Probleme der Investitionskosten. Zum zweiten Termin befand sich keine Niederschrift in den Akten.

Der LRH hat keinen Hinweis darauf gefunden, dass das MBW zur Überprüfung des Bedarfs Daten der WfA oder z. B. der Wohnungssuchendenstatistik herangezogen hat.

Das MBW hat mit Erlass vom 22.09.1997 der Stadt Oberhausen als Bewilligungsbehörde für das Projekt ein Wohnungskontingent von insgesamt 309 WE, davon 227 WE im 1. Förderweg und 82 WE im 2. Förderweg, zugeteilt.

Mit Bewilligungsbescheid vom 01.12.1997 gewährte die Stadt den Investoren für den Neubau dieser 309 WE zu Gesamtkosten von rd. 38,32 Mio. € Darlehen i. H. v. insgesamt rd. 17,6 Mio. €.

Nach einem im MBV vorgefundenen Vermerk der für Auszahlung und Verwaltung der Darlehen zuständigen WfA vom 11.12.1997 hat diese im Rahmen der Überprüfung der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Investoren grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Durchführung des Großbauvorhabens geäußert. Diese Bedenken ergaben sich aus der Größenordnung der Baumaßnahme und den daraus resultierenden zusätzlichen Risiken. Als besonderen Risikofaktor stellte die WfA dabei die Einschätzung des Wohnungsbedarfs der Stadt, insbesondere auch hinsichtlich der Vermietbarkeit der Wohnungen des 2. Förderweges, heraus. Von zunehmenden Schwierigkeiten bei der Vermietung von Wohnungen im 2. Förderweg hatte die WfA bereits in ihrer Veröffentlichung „Preisgebunde-

ner Wohnungsbestand 1996“ berichtet, die auch dem MBV übersandt wurde.

Das Förderprojekt ist im Jahr 2000 bezugsfertig geworden.

Früh traten Schwierigkeiten sowohl bei der Bewirtschaftung (Fluktuation, Leerstände insbesondere im Bereich des 2. Förderweges sowie Auseinandersetzungen über Nebenkosten) als auch bei der Bedienung der Wohnungsbaukredite (Leistungsstörungen ab 2000) auf.

Wegen rückständiger Grundbesitzabgaben i. H. v. insgesamt rd. 50.000 € beantragte die Stadt am 24.03.2005 die Zwangsversteigerung. Das Förderprojekt wurde am 29.06.2006 für rd. 14 Mio. € zwangsversteigert. Wenige Monate später veräußerte der Erwerber das Förderprojekt zu einem nominellen Erlös von 23,5 Mio. €. Im Rahmen der Zwangsversteigerung sind die Landesmittel i. H. v. rd. 17,6 Mio. € vollständig ausgefallen. Folge der Zwangsversteigerung ist der Verlust von städtischen Besetzungsrechten und Preis- und Belegungsbindungen an den geförderten Wohnungen ab 2009.

Der LRH hat beanstandet, dass der Förderentscheidung des Ministeriums weder eine Empfehlung der Auswahlkommission zugrunde lag noch anderweitig konkret dokumentiert wurde, dass die nach dem WoBauP 1997 und den weiteren Vorgaben des Sonderprogramms geforderten Förder Voraussetzungen vorlagen, insbesondere vor dem Hintergrund der von der Auswahlkommission geäußerten Bedenken. Darüber hinaus hat der LRH Zweifel geäußert, dass der behauptete Wohnungsbedarf zum Bewilligungszeitpunkt tatsächlich bestanden hat. Er hat moniert, dass das MBW den Wohnungsbedarf insbesondere zum 2. Förderweg nicht selbst geprüft, sondern die Aussagen der Stadt ungeprüft der Förderung zugrunde gelegt hat, obwohl die Angaben zur Bedarfsfrage in den Akten widersprüchlich waren und die von der Stadt übermittelte Prognose rd. vier Jahre alt war.

Das MBV hat in seiner Stellungnahme auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Ministerium hinsichtlich Programmgestaltung und Kontingenzuteilung und der Stadt als Bewilligungsbehörde hingewiesen, die durch die Sonderprogramme nicht aufgehoben würde. Die Förderentscheidung sei von der Stadt als Bewilligungsbehörde getroffen worden. Die Kontingenzuweisung sei keinesfalls mit dem Zuwendungsbescheid gleichzusetzen. Nach Entscheidung der Kommission sei mit Erlass vom 22.09.1997 der Stadt die Zustimmung erteilt worden, für die Förderung des Projekts zusätzliche Fördermittel aus dem Sonderkontingent zu verwenden. Damit sei sie als Bewilligungsbehörde nicht von der Aufgabe entbunden gewesen, die Voraussetzungen der Förderbestimmungen in eigener Zuständigkeit zu prüfen. Der Erlass habe damit kein „Präjudiz“ für die Erteilung eines Bewilligungsbescheides enthalten.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuteilung des Wohnungskontingentes die grundlegende Entscheidung war. Nur für die im Rahmen des WoBauP 1997 den Kommunen pauschal zugeteilten Wohnungskontingente handelte es sich bei der Kontingenzuweisung um eine haushalts-technische Entscheidung. Bei aus dem Sonderprogramm 1997 geförderten Maßnahmen, bei denen besondere Fördervoraussetzungen die Einschaltung einer Auswahlkommission, insbesondere auch wegen der Standortentscheidung, erforderte, musste die Entscheidung durch das Ministerium getroffen werden.

Darüber hinaus handelte es sich angesichts der Größenordnung des Bauvorhabens um ein Förderprojekt von besonderer Bedeutung, das mit 309 WE fast 20 v. H. der im Sonderprogramm landesweit vorgesehenen 1.700 WE umfasste und das aufgrund der besonderen Anforderungen nach dem Sonderprogramm - insbesondere in städtebaulicher Hinsicht - eine sehr komplexe Fördermaßnahme war. Daher war das MBV gehalten, sowohl das Vorliegen der nach dem Sonderprogramm geforderten besonderen Auswahlkriterien, als auch die von der Stadt als Bewilligungsbehörde nach den allgemeinen Förderbestimmungen als erfüllt behaupteten Fördervor-

aussetzungen sorgfältig zu prüfen. Auch die Tatsache, dass die Empfehlung der Auswahlkommission nicht an die Bewilligungsbehörden, sondern an das MBW zu richten war, und die nachträglich im Hause des MBW durchgeführten Qualifizierungsberatungen ohne weitere Einschaltung der Kommission belegen deutlich, dass die Entscheidung dem MBW zuzurechnen ist. Der Erlass des MBW bezeichnet das konkret zu fördernde Bauvorhaben, die Anzahl der WE und deren Differenzierung nach Förderwegen. Er hatte somit den Charakter einer Förderentscheidung und musste auch so verstanden werden.

Bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen hätte es sich angeboten, für die Entscheidungsfindung die Unterstützung der aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen in der sozialen Wohnraumförderung kompetenten WfA in Anspruch zu nehmen. Dabei wären sowohl deren grundsätzliche Bedenken zur Durchführung des Vorhabens als auch hinsichtlich des Bedarfs der Wohnungen des 2. Förderweges bekannt geworden.

Der LRH ist der Auffassung, dass der fehlende Wohnungsbedarf - insbesondere hinsichtlich des 2. Förderweges - zur negativen Entwicklung des Objektes maßgeblich beigetragen hat. Er hat das MBV darauf hingewiesen, dass ungeachtet der nach den gesetzlichen Vorschriften abgegrenzten Zuständigkeiten für die Kontingenzuteilung und Programmgestaltung des Ministeriums sowie die Bewilligung der Fördermittel durch die Bewilligungsbehörden nach dem tatsächlichen Förderablauf im vorliegenden Fall die Förderentscheidung im Wesentlichen vom MBW getroffen wurde. Der LRH ist der Ansicht, dass das MBW im Vorfeld der Bewilligung im Jahre 1997 erkennen musste, dass die Fördervoraussetzungen, insbesondere der Bedarf für Wohnungen des 2. Förderweges, nicht nachgewiesen waren.

Er hat das MBV mit Blick auf dessen wohnungswirtschaftliche Verantwortung gebeten, zukünftig sicherzustellen, dass bei größeren Wohnungskontingenten, die direkt den Bewilligungsbehörden zugewiesen werden,

das Vorliegen der Fördervoraussetzungen vom MBV geprüft, bewusst entschieden und dokumentiert wird.

### **26.3 Vorlage von Unterlagen**

Im Zusammenhang mit der Zurückweisung der Verantwortung durch das Ministerium hält der LRH folgende Feststellungen für bemerkenswert:

Der LRH hat die Prüfung durchgeführt, nachdem das MBV die Bitte des Ausschusses für Wohnungsbauförderung (Ausschuss) WfA vom 19.12.2006 übermittelt hatte. Diesem sondergesetzlichen Ausschuss obliegt die Überwachung der Geschäftsführung der WfA. Ihm gehören der Minister für Bauen und Verkehr, Vertreter mehrerer anderer Ministerien, neun Mitglieder des Landtages, Vertreter der Wohnungswirtschaft sowie Vertreter der Gemeinden an.

Die dem LRH vom MBV zur Verfügung gestellten Akten waren unvollständig und dadurch nur in sehr eingeschränktem Umfang aussagefähig. Um eine Prüfung durchführen zu können, bedurfte es zahlreicher, erst nachträglich erstellter Erläuterungen durch das MBV.

Das MBV hat hierzu erst im Rahmen des Schriftwechsels ausgeführt, es habe keine Veranlassung bestanden, Vorgänge zum Programmjahr 1997, zu dem der Förderfall zählt, über die allgemeinen Aufbewahrungsfristen (in der Regel fünf Jahre) hinaus vorzuhalten. Die „Registrier- und Aktenordnung“ des damaligen Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, nach der die Aufbewahrungsfrist für Hauptakten 30 Jahre und für Sachakten fünf Jahre betragen habe, sofern nach der Bedeutung des Akteninhalts nicht Abweichungen geboten waren, sei für den Bereich der Wohnraumförderung nicht gültig gewesen. Zzt. gäbe es in den Ressorts

der heutigen Landesregierung keine Vorschrift zur Regelung der Aufbewahrungsfristen.

Der LRH hat beanstandet, dass trotz der besonderen Bedeutung des Förderprojekts und der zusätzlichen nach dem Sonderprogramm zu beachtenden Vorgaben nicht alle Grundsatzakten zur Ausgestaltung des Sonderprogramms sowie die Förderakten aufbewahrt worden sind. Das MBV hat nicht begründet, aus welchem Grund die Vernichtung der Akten als sachgerecht angesehen wurde.

Er hat das MBV gebeten sicherzustellen, dass Verwaltungsvorgänge ihrer Bedeutung entsprechend einen ausreichend langen Zeitraum für Prüfzwecke zur Verfügung stehen und ihn über die hierzu getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Der Schriftwechsel dauert an.

## **Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (Epl. 15)**

### **27 Negative Rücklagen bei Trägern von Kindertageseinrichtungen**

*Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei einigen Trägern von Kindertageseinrichtungen Rücklagenbeträge mit negativen Vorzeichen von insgesamt knapp einer Million € festgestellt. Der Landesrechnungshof hält diese „negativen Rücklagen“ für rechtlich unzulässig. Bei anderer Betrachtung bestünden finanzielle Forderungen in unbekannter Höhe gegen das Land.*

*Nach Angaben des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration beliefen sich die negativen Rücklagen zum 31.07.2008 landesweit auf insgesamt rund 92 Millionen €. Diesen standen zu diesem Zeitpunkt positive Rücklagen in Höhe von rund 100 Millionen € gegenüber.*

*Das Ministerium teilt im Ergebnis die Auffassung des Landesrechnungshofs. Eine Saldierung von positiven mit negativen Rücklagen werde nicht zugelassen.*

#### **27.1 Ausgangslage**

Die Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder wurden bis zum Inkrafttreten des „Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz)“ am 01.08.2008 von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämtern) bezuschusst. Diese erhielten hierfür ihrerseits Zuschüsse des Landes zu den Betriebskosten der Ta-

geseinrichtungen ihres Bezirks. Die Rechtsgrundlagen für die Gewährung der Betriebskostenzuschüsse waren seit 1972 im Kindergartengesetz (KgG) und seit 1992 im Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) sowie in den zu diesen Gesetzen ergangenen Betriebskostenverordnungen normiert. Seit Inkrafttreten des KiBiz gewähren die Jugendämter den Trägern von Kindertageseinrichtungen Pauschalen für jedes in einer Kindertageseinrichtung aufgenommene Kind (Kindpauschalen). Das Land wiederum gewährt den Jugendämtern hierzu pauschale Zuschüsse.

Betriebskosten im Sinne des KgG / GTK waren die angemessenen Personal- und Sachkosten, die durch den Betrieb eines Kindergartens / einer Tageseinrichtung für Kinder entstanden. Zu den Sachkosten zählten u. a. die Aufwendungen des Trägers für die laufende Unterhaltung und den Erhalt der Tageseinrichtung. Hierfür wurden dem Träger nach den Verordnungen über die Betriebskosten nach KgG (BKVO KgG) und nach dem GTK (BKVO GTK) sog. Grundpauschalen gewährt. Unter bestimmten Voraussetzungen wurden zur Erhaltung von Gebäuden und Inventar zusätzlich Erhaltungspauschalen gezahlt.

Soweit den Erhaltungspauschalen keine zweckentsprechenden Ausgaben gegenüberstanden, waren die Zuschüsse einer angemessen zu verzinsenden Rücklage zuzuführen. Die Rücklage durfte seit Inkrafttreten der BKVO GTK im Jahr 1994 höchstens das Sechsfache der Erhaltungspauschale betragen. Überschießende Beträge waren bei der Jahresendabrechnung der jeweiligen Einrichtung mit dem Betriebskostenzuschuss des aktuellen Jahres zu verrechnen.

Die bei Inkrafttreten des KiBiz zum 01.08.2008 vorhandenen Rücklagen werden mit der Zahlung der Zuschüsse, die für das Kindergartenjahr 2013/2014 zu leisten sind, verrechnet. Sie dürfen in der Übergangszeit für die Aufgaben nach dem KiBiz verwandt werden (§ 27 Abs. 4 KiBiz).

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Zuschüsse des Landes zu den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder stichprobenweise geprüft und hierbei die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen.

## **27.2 Wesentliche Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes**

Bei den geprüften Einrichtungen wurden zum Teil Rücklagen ausgewiesen, die mit einem negativen Vorzeichen versehen waren („negative Rücklagen“). Diese resultierten daraus, dass Träger von Kindertageseinrichtungen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt hatten, die weder durch die Erhaltungspauschalen, noch durch vorhandene Rücklagen vollständig finanziert werden konnten. Diese „vorfinanzierten“ Erhaltungsaufwendungen stellten die Träger in ihre Verwendungsnachweise als negative Rücklage ein.

Die negativen Rücklagen beliefen sich nach den Feststellungen des RPA bei einem Jugendamt für sieben städtische Einrichtungen auf insgesamt rd. 600.000 €. Darüber hinaus hatte das Jugendamt die negativen Rücklagen rechnerisch verzinst und um den errechneten Zinsbetrag erhöht. Die Summe dieser „Soll-Zinsen“ belief sich für den Zeitraum von 1993 bis 2005 auf rd. 200.000 €.

## **27.3 Mitteilung an das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration**

Der LRH hat dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) die Ergebnisse der Prüfung des RPA am 03.11.2008 zugeleitet und zugleich mitgeteilt, dass die Bildung von negativen Rückla-

gen für bereits getätigte Erhaltungsaufwendungen nach seiner Auffassung nicht durch das KgG und GTK gedeckt und damit rechtlich unzulässig sei:

Nach den gesetzlichen Bestimmungen seien Erhaltungspauschalen einer Rücklage zuzuführen gewesen, soweit den Erhaltungspauschalen Ausgaben für die Erhaltung des Gebäudes und des Inventars nicht gegenüberstanden. Entstehungsgrund für Rücklagen sei demnach bereits nach dem Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften das Bestehen eines Überschusses, also eines positiven Saldos von Einnahmen aus der Erhaltungspauschale zu den tatsächlichen Ausgaben für die Erhaltung des Kindergartens / der Kindertageseinrichtung gewesen.

Die Bildung negativer Rücklagen widerspreche zudem dem Sinn und Zweck des Ansparens öffentlicher Zuschüsse und deren Übertragung in spätere Abrechnungszeiträume. Schließlich sollten Rücklagen die dauerhafte Existenz der Einrichtung sichern. Negative Rücklagen verkehrten diesen Zweck ins Gegenteil. Denn mit ihnen ließen sich neue Erhaltungsmaßnahmen ebenso wenig finanzieren, wie mit hierfür gewährten neuen Erhaltungspauschalen, die primär zum Ausgleich bestehender negativer Rücklagen gedient haben dürften. Mithin gefährdeten negative Rücklagen eher die dauerhafte Existenz der Einrichtung.

Letztendlich gehe auch der Gesetzgeber des KiBiz von dem Vorhandensein ausschließlich positiver Rücklagen bei den Trägern der Kindertagesstätten aus. In der amtlichen Begründung zu § 27 Abs. 4 KiBiz bezeichne er die entstandenen Rücklagen als „ausschließlich aus nicht verbrauchten Zuschüssen des Jugendamtes und des Landes zur Erhaltungspauschale gebildet“. Der Gesetzesentwurf bezeichne die Rücklagen als „trägerverwaltete öffentliche Mittel“ und als „vorhandene Mittel“, die nach der Einführung von KiBiz „zurückzuzahlen“ seien.

Schließlich stehe die Verzinsung negativer Rücklagen im eindeutigen Widerspruch zu § 13 Abs. 3 Satz 2 KgG und § 16 Abs. 3 Satz 2 GTK. Nach diesen Vorschriften handele es sich bei Aufwendungen für den Kapitaldienst (so der Wortlaut des KgG) und für Zinsen (so das GTK) nicht um Sachkosten im Sinne des KgG bzw. GTK. Da der Erhaltungsaufwand zu den Sachkosten im Sinne der genannten Gesetze gehöre, könnten ihm Schuldzinsen für eine „Vorfinanzierung öffentlicher Zuschüsse“ nicht zugerechnet werden.

Sollte das MGFFI - ebenso wie der LRH - negative Rücklagen für unzulässig erachten, hätten diese zumindest bei der Verrechnung 2013/2014 keine erkennbaren finanziellen Auswirkungen, da es sich um keine (positiven) „vorhandenen“ Rücklagen handele. Andernfalls könnten sich die negativen Rücklagen als Forderungen gegen das Land in derzeit unbekannter Höhe auswirken. Allein die Stichprobenergebnisse des RPA beliefen sich in der Summe auf knapp 1 Mio. €.

#### **27.4      Stellungnahme des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration**

Das MGFFI hat mit Schreiben vom 11.03.2009 die Rechtsauffassung des LRH im Ergebnis bestätigt. Die Bildung von negativen Rücklagen sei „im GTK-System nicht vorgesehen“. Allerdings sei „in der Vergangenheit die Bildung negativer Rücklagen von keinem der am Finanzierungsverfahren der Kindertageseinrichtungen Beteiligten beanstandet“ worden. Hierdurch hätten Träger der Einrichtungen im Vorgriff auf zukünftige Erhaltungspauschalen notwendige und unaufschiebbare Maßnahmen durchführen können.

Dem Ministerium lägen vorläufige, ungeprüfte Daten zum Rücklagenbestand am 31.07.2008 vor. Demnach seien zu diesem Termin (positive)

Rücklagen in Höhe von rd. 100,2 Mio. € und Rücklagen mit negativem Vorzeichen in Höhe von rd. 91,6 Mio. € ausgewiesen worden.

Das MGFFI stimme mit dem LRH überein, dass „vorhandene Rücklagen“ im Sinne des § 27 Abs. 4 KiBiz nur Rücklagen mit positivem Vorzeichen seien. Deshalb solle zum Stichtag 31.07.2008 nach entsprechender Prüfung durch die Landesjugendämter der Bestand an Rücklagen getrennt nach ihren Vorzeichen festgestellt werden. Eine Saldierung von positiven mit negativen Rücklagen finde nicht statt. Zum Kindergartenjahr 2013/14 werde auch gegenüber dem Land abschließend nachzuweisen sein, dass der festgestellte Bestand an positiven Rücklagen zweckentsprechend verwendet und nicht durch die Verrechnung mit negativen Rücklagen abgeschmolzen worden ist. Lediglich im Verhältnis Träger / Kommunen könne eine Verrechnung der negativen Rücklagen mit den Kindpauschalen möglich sein. Darüber hinausgehende Ansprüche seitens der Träger bestünden nicht.

Zinsen für kreditfinanzierte Investitionen könnten dabei in keinem Fall in Ansatz gebracht werden.

## **27.5 Weiteres Verfahren**

Der LRH hat das MGFFI mit Entscheidung vom 09.04.2009 gebeten, ihm die Höhe der endgültig festgestellten negativen und positiven Rücklagen mitzuteilen. Er hat das Ministerium zudem von seiner Absicht in Kenntnis gesetzt, zu gegebener Zeit zu prüfen, ob die positiven Rücklagen zweckentsprechend verwendet und nicht durch die Verrechnung mit negativen Rücklagen abgeschmolzen wurden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

## Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

### 28 Verkauf der Anteile an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH

*Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass der Gesamtkaufpreis aus dem Verkauf der Anteile an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen Gesellschaft mit beschränkter Haftung unter den Veräußerern nicht vereinbarungsgemäß aufgeteilt wurde. Dadurch haben die landeseigene Beteiligungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die mehrheitlich landeseigene NRW.BANK rund 36,68 Millionen € zu wenig erhalten.*

*Hätte das federführende Finanzministerium den Landesrechnungshof ordnungsgemäß über die Veräußerung unterrichtet und dessen Auskunftersuchen Folge geleistet, wäre es dem Landesrechnungshof möglich gewesen, das Finanzministerium noch vor Auszahlung des Kaufpreises auf die fehlerhafte Kaufpreisaufteilung hinzuweisen.*

#### 28.1 Vorbemerkungen

Am 24.10.2006 hatte die Landesregierung beschlossen, die von der landeseigenen Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH, Düsseldorf (BVG), gehaltenen Anteile in Höhe von 68,151 v. H. an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH, Düsseldorf (LEG), zu veräußern. Auch die mehrheitlich landeseigene NRW.BANK hatte sich zu einem vollständigen Verkauf ihrer Anteile an der LEG in Höhe von 22,253 v. H. entschlossen. Die Federführung für

das Veräußerungsverfahren lag beim Finanzministerium (FM), das auch die Beteiligung an der BVG verwaltet.

Die LEG ihrerseits war u. a. zu jeweils 50 v. H. an drei westfälischen Wohnungsgesellschaften beteiligt. Die anderen 50 v. H. der Gesellschaftsanteile hielt die Deutsche Rentenversicherung Westfalen (DRV), die selbst nicht an der LEG beteiligt war. Die DRV schloss sich wegen des Verkaufs ihrer Anteile dem Veräußerungsverfahren des Landes an. Der Verkauf wurde sodann im Wege eines Bieterverfahrens durchgeführt.

Am 10.06.2008 hatte die Landesregierung zugestimmt, die Anteile an der LEG an den Höchstbietenden zu veräußern. Einzelheiten über den Veräußerungsvertrag veröffentlichte das FM in seiner Pressemitteilung vom 11.06.2008. Erst zwei Wochen später, mit Schreiben vom 24.06.2008, teilte das FM dem Landesrechnungshof (LRH) unter Bezugnahme auf § 102 Abs. 1 Nr. 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit, dass sich die BVG und die NRW.BANK gegenüber dem Käufer verpflichtet haben, ihre an der LEG gehaltenen Anteile zu übertragen. Der Vertrag sei in der Nacht vom 10. auf den 11.06.2008 unterzeichnet worden und werde erst in einigen Wochen nach Vorliegen diverser Zustimmungen und Eintritt weiterer Vollzugsbedingungen vollzogen werden. Unterlagen hatte das FM seinem Schreiben nicht beigelegt.

Nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist der LRH unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes oder mittelbare Beteiligungen im Sinne von § 65 Abs. 3 LHO an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden. Der LRH kann sich jederzeit zu den genannten Maßnahmen äußern, § 102 Abs. 3 LHO.

Die mit Schreiben vom 2. und 16.07.2008 geäußerte Bitte des LRH, die für eine Unterrichtung erforderlichen Unterlagen, insbesondere den Veräußerungsvertrag, unverzüglich zu übersenden, verweigerte das FM. Zur Be-

gründung trug es im Wesentlichen vor, dass die Veräußerung der Anteile nicht vollzogen und der Vorgang noch nicht abgeschlossen sei. § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO enthalte keine Regelung über vorzulegende Unterlagen. Art. 86 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung und § 95 LHO sähen ein Prüfungsrecht des LRH erst bei einer abgeschlossenen Verwaltungsmaßnahme vor. Der Kaufvertrag werde vorgelegt, sobald alle Vollzugsbedingungen eingetreten seien.

In seinem Schreiben vom 16.07.2008 hat der LRH insbesondere darauf hingewiesen, dass bei einer Unterrichtung im Nachhinein seine Äußerung beim Verkaufsvorgang keine Berücksichtigung mehr finden kann und seine Beratung ins Leere läuft. Er hat die nicht ordnungsgemäße Unterrichtung des FM als schwerwiegende Einschränkung seiner Rechte und die Weigerung, die erbetenen Unterlagen vorzulegen, als ein Unterlaufen seines verfassungsmäßigen Auftrags gerügt.

Nach Vollzug des Kaufvertrags ließ das FM am 05.09.2008 den Kaufvertrag nebst weiteren Verträgen dem LRH durch Boten überbringen. Im Anschreiben hat das FM ausgeführt, dass der Kaufpreis einschließlich Zinsen am 01.09.2008 an die BVG ausgezahlt worden sei. Weitere die Verträge erläuternde Unterlagen, insbesondere Vermerke der Verwaltung, fehlten.

Der LRH hat im Anschluss die Veräußerung der Gesellschaftsanteile an der LEG geprüft und dazu im Oktober und November 2008 örtliche Erhebungen im FM durchgeführt. Schwerpunkte der Prüfung waren die Aufteilung des Kaufpreises auf die Veräußerer und das Unterrichtungsverfahren nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO. Vergaben waren nicht Gegenstand der Prüfung.

## **28.2 Prüfungsfeststellungen**

### **28.2.1 Kaufpreisaufteilung**

Zur Aufteilung des Kaufpreises hat der LRH folgende Feststellungen getroffen:

#### **Kaufpreisaufteilungsvertrag**

Die Veräußerer beauftragten im Juni 2007 den aus einem Konsortium bestehenden Transaktionsberater mit der Vorbereitung und Durchführung des angestrebten Anteilsverkaufs im Wege eines Bieterverfahrens. Hierbei war auch die Interessenlage der Veräußerer, der BVG und NRW.BANK einerseits und der DRV andererseits, zu berücksichtigen. Die Veräußerer gingen davon aus, dass die einzelnen Bieter die Anteile der BVG / NRW.BANK und der DRV wegen der zum Teil unterschiedlichen Geschäftsausrichtungen der Gesellschaften in ihren Angeboten jeweils anders bewerten würden. Die für die jeweiligen Beteiligungen angebotenen Kaufpreise könnten deshalb differieren. Darin wurde Konfliktpotenzial unter den Veräußerern bei der Erzielung und Aufteilung des Kaufpreises gesehen.

Am 18.07.2007 einigten sich die Veräußerer, dem finalen Bieter mit dem höchsten Gesamtgebot den Zuschlag zu erteilen. Um im laufenden Bieterverfahren Streitigkeiten unter den Veräußerern darüber zu vermeiden, welchem Bieter der Vorzug zu geben ist, verständigten sich die drei Parteien im Herbst 2007 über das folgende Verfahren zur Kaufpreisaufteilung:

Das Bieterverfahren sollte in drei Phasen ablaufen. Mit dem Verfahren sollte die fortlaufende und stufenweise Reduzierung des Bieterkreises ermöglicht werden. Die Phase 1 sah die Abgabe von so genannten indikativen Angeboten basierend auf dem Eigenkapitalwert ohne Aufteilung des Kaufpreises vor. In der Phase 2 hatten ausgewählte Bieter Angebote auf

der Grundlage einer ersten Unternehmensprüfung abzugeben und separat die Kaufpreisanteile für die Gesellschaftsanteile der BVG und der NRW.BANK einerseits und der DRV andererseits anzugeben. In der Phase 3 hatten die verbliebenen Bieter die Möglichkeit, eine weitere, vertiefende Unternehmensprüfung durchzuführen und ihr Angebot anzupassen. Die Veräußerer vereinbarten einen Aufteilungsmodus, nach dem der Gesamtkaufpreis des Veräußerungsvertrags nach den Durchschnittswerten der Kaufpreisanteile aus den Angeboten der Phase 2 aufgeteilt werden sollte.

Das zuständige Referat des FM vermerkte in seiner Vorlage an den Minister vom 12.10.2007, der Vertrag „...findet mit der Bildung von Durchschnittswerten eine Möglichkeit, den Kaufpreis unter den drei beteiligten Parteien gerecht zu verteilen...“. Der im März 2008 schriftlich geschlossene Kaufpreisaufteilungsvertrag wurde am 10.06.2008 unverändert notariell beurkundet.

### **Tatsächliche Umsetzung**

Tatsächlich lief das Verfahren nach den dem LRH vorgelegten Unterlagen jedoch anders ab als im Kaufpreisaufteilungsvertrag vereinbart. Nach Beendigung der ersten Phase reichten fünf Bieter Anfang März 2008 nach einer ersten Unternehmensprüfung auf der Grundlage eines begrenzten Datenangebots so genannte Verifizierungsangebote ein. Die vorgesehene Aufteilung des Kaufpreises wurde in diesen Angeboten nicht vorgenommen. Den Bietern war zuvor vom Transaktionsberater mitgeteilt worden, dass dies in dieser Phase nicht erforderlich sei. Der LRH hat diesen Verfahrensschritt als Phase 2 des Bieterverfahrens gewertet.

Am 28.05.2008 gingen nach Ausscheiden von zwei Bietern von den verbliebenen Bietern A, B und C nach einem zweiten, umfangreichen Datenangebot (Due Diligence) so genannte verbindliche Angebote mit Kauf-

preisaufteilungen ein. Der Transaktionsberater stellte den Veräußerern am 30.05.2008 die Quoten zur Aufteilung des Kaufpreises auf der Grundlage dieser drei Angebote vor. Im Ergebnisprotokoll über diese Besprechung ist dazu lediglich ausgeführt, dass auf Basis dieser drei Angebote die Quoten für die Kaufpreisaufteilung final ermittelt worden seien. Nach Auffassung des LRH stellte dies die Phase 3 des Bieterverfahrens dar.

Zum Abschluss des Bieterverfahrens wurde am 10./11.06.2008 mit dem Höchstbietenden der Vertrag über die Veräußerung der oben genannten Anteile unterzeichnet. Der Gesamtkaufpreis betrug 787,1 Mio. €. Davon erhielten die BVG und die NRW.BANK zusammen 523,2 Mio. € und die DRV 184,7 Mio. €. Zusätzlich erhielt die BVG für den Verkauf eines Gesellschafterdarlehens 79,2 Mio. €. Die Kaufpreisanteile wurden am 01.09.2008 an die Veräußerer ausgezahlt.

Der LRH hat die unterlassene Anforderung der Kaufpreisaufteilung in den fünf Angeboten der Phase 2 moniert. Ohne erkennbare Gründe wurde von der Regelung im Kaufpreisaufteilungsvertrag abgewichen. Auch in den weiteren vorgelegten Unterlagen waren Gründe hierfür nicht dokumentiert. Welche Auswirkungen sich durch diese Änderungen ergeben haben, ist im Nachhinein nicht mehr feststellbar.

### **Quotierung**

Nach dem Kaufpreisaufteilungsvertrag hatten die der Berechnung der Aufteilungsquoten zugrunde zulegenden Angebote der Phase 2 folgende Mindestanforderung zu erfüllen:

„Bei der Berechnung der Phase-2-Durchschnittswertanteile sind nur solche Phase-2-Angebote zu berücksichtigen, die mindestens die Bestätigung enthalten, dass die Summe der für die BVG / NRW.BANK-Beteiligungen und für die DRV Westfalen-Beteiligungen gebotenen Einzelkaufpreise dem für die Veräußerer-Beteiligungen gebotenen Gesamtkaufpreis entspricht.“

Bereits in dem Ergebnisprotokoll vom 09.08.2007 legten die Veräußerer unter der Überschrift „Überlegungen zur Kaufpreisaufteilung“ fest, dass - abweichend vom Vorschlag in der Präsentationsunterlage des Transaktionsberaters - im Prozessverlauf weiter konkretisierte Angebote nicht berücksichtigt werden sollten.

Wie oben dargelegt, konnte die tatsächliche Aufteilung nicht auf der Grundlage der fünf Angebote von Anfang März 2008 ermittelt werden. Statt dessen wurde der Kaufpreis auf der Grundlage der drei Angebote der verbliebenen Bieter A, B und C vom 28.05.2008 aufgeteilt. Danach ergaben sich folgende Quoten, wobei die Anteile der BVG und der NRW.BANK zusammengerechnet wurden:

Veräußerer	A	B	C
BVG und NRW.BANK	83,446 v. H.	74,795 v. H.	54,463 v. H.
DRV	16,554 v. H.	25,205 v. H.	45,537 v. H.

Die Gegenüberstellung zeigt eine auffällig hohe abweichende Kaufpreisaufteilung des Bieters C. Nach Auffassung des LRH hätte das Angebot des Bieters C vom 28.05.2008 nicht in die Kaufpreisaufteilung einbezogen werden dürfen. Das Angebot entspricht nicht der im Kaufpreisaufteilungsvertrag aufgestellten Mindestanforderung; die Summe der Einzelkaufpreise ist nicht mit dem Gesamtkaufpreis identisch. Die Differenz beträgt mehr als 25 Mio. €. Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht zu entnehmen, ob sich die Veräußerer mit der Frage der Einbeziehung des Angebots des Bieters C befasst hatten. Den Rechnungsprüfern wurde dazu von Vertretern des FM die mündliche Auskunft erteilt, dass die Kaufpreisaufteilung und die Einbeziehung des Angebots des Bieters C in der Sitzung am 30.05.2008 diskutiert worden sei. Der Transaktionsberater habe angeraten, die Aufteilung zu akzeptieren, da das fragliche Angebot die Voraus-

setzungen zur Einbeziehung erfüllen würde. Dies stehe aber nicht in der Niederschrift.

Der LRH hat gegenüber dem FM moniert, dass die nach § 38 Abs. 1 GGO<sup>210</sup> vorzunehmende Dokumentation fehlt und das Verfahren nicht mehr nachvollzogen werden kann. Auch die mündlichen Auskünfte haben nicht zu einer Aufklärung des Sachverhalts beigetragen.

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des FM in seinem Vermerk vom 13.06.2008. Dort kommt das FM zu dem Schluss, dass der Bieter C „die gesamte Transaktionsstruktur anscheinend nicht verstanden“ hat und „seine Angebote regelmäßig un schlüssig und unverständlich“ gewesen sind. Für den LRH ist daher um so unverständlicher, warum das FM die Einbeziehung dieses Angebots zur Ermittlung der Kaufpreisquoten ohne erkennbaren Widerspruch hingenommen hat.

### **Finanzielle Auswirkung**

Die Einbeziehung des Angebots des Bieters C in die Kaufpreisaufteilungsberechnung hatte folgende finanzielle Auswirkung:

Veräußerer	tatsächliche Aufteilung	Aufteilung ohne Bieter C
BVG und NRW.BANK	73,902 v. H.	79,084 v. H.
DRV	26,098 v. H.	20,916 v. H.

Die Differenz von 5,182 v. H. entspricht einem Betrag von 36,68 Mio. € zu Lasten der BVG und der NRW.BANK.

Der LRH hat das FM um Stellungnahme gebeten.

---

<sup>210</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen.

## 28.2.2 Weiteres Verfahren

Das FM hat mit Schreiben vom 30.01.2009 den Prüfungsfeststellungen widersprochen. Der LRH hat sich mit Schreiben vom 02.03.2009 hierzu geäußert.

### a) Tatsächliche Umsetzung

Das FM hat die Auffassung vertreten, dass der im Kaufpreisaufteilungsvertrag festgelegte Verfahrensablauf eingehalten worden sei. Die Phase 2 sei lediglich in zwei Unterstufen aufgeteilt worden und habe mit Abgabe der verbindlichen Angebote vom 28.05.2008 geendet. Die Phase 3 habe in der im Kaufpreisaufteilungsvertrag vorgesehenen Form nicht mehr stattgefunden, da eine nochmalige Unternehmensprüfung nicht mehr erforderlich gewesen sei.

Der LRH hat darauf erwidert, dass der vom FM dargestellte Ablauf des Bieterverfahrens den Regelungen des Kaufpreisaufteilungsvertrags widerspricht. Insbesondere stellt der vom FM dargestellte zwischengeschaltete Verfahrensschritt in der zweiten Phase des Bieterverfahrens eine eigenständige Phase mit Unternehmensprüfung, Abgabe neuer Angebote, Wertung der Angebote und Reduzierung der Bieterzahl dar, der erheblich von den Regelungen des Kaufpreisaufteilungsvertrags abweicht. Eine derartige, tiefgreifende Modifizierung des Verfahrens hätte im Aufteilungsvertrag berücksichtigt werden müssen, um klarzustellen, welche Angebote nunmehr für die Aufteilung des Kaufpreises maßgeblich sein sollen. Dazu wäre auch bis zum Abschluss des notariellen Vertrages am 10.06.2008, also wenige Stunden vor Abschluss des Bieterverfahrens, Gelegenheit gewesen.

Nach Überzeugung des LRH kann aufgrund der Intransparenz des Verfahrensablaufs und der fehlenden Kongruenz der vertraglichen Regelungen keinesfalls darauf geschlossen werden, dass die in den Angeboten vom

28.05.2008 vorgenommene Aufteilung der Kaufpreise für die Ermittlung der Quoten vertraglich zugrunde zulegen waren.

### **b) Quotierung**

Das FM hat mitgeteilt, das verbindliche Angebot des Bieters C vom 28.05.2008 habe in der ersten Version einen „offensichtlichen Additionsfehler“ enthalten, der vom Bieter korrigiert worden sei. Das FM hat dazu erstmals das insoweit überarbeitete Angebot des Bieters C vorgelegt. Es hat vorgetragen, der „renommierte“ bzw. „weltweit tätige“ Transaktionsberater, die Veräußerer sowie die Landesvertreter in der Steuerungsgruppe seien übereinstimmend der Auffassung gewesen, dass dieses Angebot einzubeziehen sei. Vor diesem Hintergrund sei die Meinung des LRH nicht nachvollziehbar.

Der LRH hält auch nach der ergänzenden Sachverhaltsdarstellung des FM an seiner Auffassung fest, dass das Angebot des Bieters C nach dem Kaufpreisaufteilungsvertrag nicht zu berücksichtigen war. Durch sich widersprechende Angaben auf unterschiedlichen Seiten des Angebots ist nicht offenkundig, welchen Betrag der Bieter C bereit war zu zahlen. Damit lag ein offensichtlicher Additionsfehler nicht vor. Die Überarbeitung des Angebots war nach der im Ergebnisprotokoll vom 09.08.2007 getroffenen Vereinbarung nicht zulässig. Die Veräußerer hatten dort festgelegt: „Eine Berücksichtigung im Prozessverlauf weiter konkretisierter Angebote soll - abweichend vom Vorschlag in der Präsentationsunterlage - nicht erfolgen.“

### **28.2.3 Unterrichtung des Landesrechnungshofs nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 Landeshaushaltsordnung**

Nach einer hausinternen Abstimmung vom 10.06.2008 zwischen dem Haushaltsreferat und dem beteiligungsverwaltenden Referat des FM bein-

haltete der Kabinettsbeschluss vom gleichen Tag über die Zustimmung zur Veräußerung an den Höchstbietenden das Verfahren nach § 65 LHO. Nach Nr. 2 der VV zu § 102 LHO hat die Unterrichtung über Maßnahmen, die der Einwilligung des Finanzministers nach § 65 LHO bedürfen, in der Form zu geschehen, dass das zuständige Ministerium zeitgleich eine Abschrift seines Antrages an das FM und dieses eine Abschrift des Antwortschreibens dem LRH übersendet. Dementsprechend hätte das FM den LRH durch Vorlage aller maßgeblichen Unterlagen spätestens zeitgleich mit der Kabinettsvorlage unterrichten müssen.

Die Unterrichtung nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist eine fortlaufende, einseitige Verpflichtung der Verwaltung. Sie entsteht mit der Entscheidung der Exekutive und nicht erst mit deren Vollzug oder Wirksamwerden. Die zuständige oder federführende Stelle hat ohne schuldhaftes Verzögern dieser Unterrichtungspflicht nachzukommen.

Die Weigerung des FM, Unterlagen über die Veräußerung der Gesellschaftsanteile unverzüglich zu übersenden, verhinderte eine präventiv wirksame Äußerung des LRH. Die gesetzliche Regelung der unverzüglichen Unterrichtung wurde durch das praktizierte Verfahren nicht eingehalten.

Unabhängig von der Unterrichtungspflicht nach § 102 Abs. 1 LHO besteht nach § 95 LHO eine uneingeschränkte Auskunftspflicht der staatlichen Behörden gegenüber dem LRH. Insoweit hätte das FM dem LRH die angeforderten Unterlagen auch nach § 95 LHO übersenden müssen. Denn Unterlagen, die der LRH zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen vorzulegen oder zu übersenden; erbetene Auskünfte sind zu erteilen. Die durch § 95 LHO eingeräumten Befugnisse ermöglichen erst die Informationsgewinnung, ohne die ein sachgerechtes Prüfen nicht denkbar ist. Die in § 95 Abs. 1 LHO normierte Anforderlichkeit bezieht sich ausschließlich auf die Einschätzung durch den LRH. Der LRH

und nicht die Exekutive bestimmt, welche Unterlagen ihm wann vorzulegen sind.

Bei der Bezeichnung der gewünschten Unterlagen reicht es aus, dass der LRH den zu untersuchenden Themenkomplex inhaltlich beschreibt. Die betroffene Stelle ist dann in der Lage, das gesamte dazu verfügbare Material vollständig vorzulegen<sup>211</sup>. Die Vorschrift des § 95 Abs. 1 LHO dient der Verwirklichung der in Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung verfassungsrechtlich verankerten Finanzkontrolle durch den LRH. Die Verfassungsnorm garantiert den Ausschluss von prüfungsfreien Räumen. Daher ist die Exekutive daran gehindert, Bereiche zu definieren, die nicht der Prüfung durch den LRH unterliegen sollen. Mit der Entscheidung, die vom LRH angeforderten Unterlagen nicht vorzulegen, hat das FM einen prüfungsfreien Raum geschaffen.

Durch die Weigerung, dem Auskunftersuchen nach § 95 LHO nachzukommen, und durch die nicht ordnungsgemäße Unterrichtung hat das FM dem LRH die Möglichkeit verwehrt, sich noch vor Auszahlung der Kaufpreisanteile am 01.09.2008 zu der Angelegenheit zu äußern und auf die oben dargelegte nicht vereinbarungsgemäße Kaufpreisaufteilung hinzuweisen.

Die vom FM wiederholt vorgebrachte, stets gleiche Argumentation, der LRH dürfe nur abgeschlossene Vorgänge prüfen, führt zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Wahrnehmung des verfassungsmäßigen Auftrags des LRH. So hatte das FM in den vergangenen Jahren bereits mehrfach mit derselben Begründung die Übersendung von Unterlagen abgelehnt, die der LRH im Rahmen seines Auskunftsrechts nach § 95 LHO angefordert hatte. Beispielsweise hatte der LRH in den Jahren 2006 / 2007 zunächst erfolglos die Zusendung eines zur Vorbereitung des Ver-

---

<sup>211</sup> Vergleiche auch: Klostermann in Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 95 BHO Rdn. 2, 3, 9.

äußerungsverfahrens einer Immobiliengesellschaft erstellten Gutachtens erbeten. Erst nachdem der LRH die Weigerung des FM zum Gegenstand seines Jahresberichts 2007<sup>212</sup> gemacht hatte, wurde das Gutachten auf Weisung des Ministerpräsidenten vom FM vorgelegt. Bei der Vorlage wies das FM ausdrücklich darauf hin, dass es an seiner Rechtsauffassung festhalte, dass dem LRH kein Prüfungsrecht laufender Verwaltungsvorgänge zukomme. In der Erteilung eines Gutachtenauftrags sowie der Erstellung und Vorlage des Gutachtens liege keine abgeschlossene Verwaltungsmaßnahme, insbesondere nicht in Gestalt einer durch den LRH bewertbaren Teilmaßnahme vor. Diese Rechtsauffassung werde auch von der Staatskanzlei geteilt. Die Übersendung des Gutachtens habe keine präjudizierende Wirkung für vergleichbare Fälle.

Das FM verkennt, dass bereits Teilmaßnahmen einer Prüfung zugänglich sind, wenn sie finanzwirksame Folgen auslösen können. Sie sollen unabhängig davon geprüft werden können, ob sie schon zu einer Einnahme oder Ausgabe des Landes geführt haben. Konkretisiert wird dies in § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO, wonach der LRH insbesondere auch Maßnahmen prüft, die sich finanziell auswirken können. Dies berechtigt den LRH auch begleitend zu prüfen; der Abschluss des Gesamtvorhabens muss nicht abgewartet werden. Zudem wäre die Definition des Gesamtvorhabens ins Belieben der Exekutive gestellt, mit der Folge, dass die Prüfung je nach Ausgestaltung des Gesamtvorhabens viele Jahre hinaus gezögert werden könnte.

Auch wegen der drohenden Wiederholungsgefahr misst der LRH dem Vorgang besondere Bedeutung zu.

---

<sup>212</sup> Wegen der Einzelheiten wird auf den Beitrag Nr. 28 des Jahresberichts 2007 des LRH (Landtags-Drucksache 14/4461 vom 04.06.2007) verwiesen; siehe auch Internet: [www.lrh.nrw.de/pdf\\_zip\\_exe/lrhnrw\\_jb07.pdf](http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/lrhnrw_jb07.pdf).

Das FM wiederholt in der Stellungnahme vom 30.01.2009 im Wesentlichen seine bereits geäußerten Rechtsansichten.

### **28.3 Zusammenfassende Würdigung**

Durch die fehlerhafte Ermittlung der Kaufpreisquoten haben die BVG und die NRW.BANK insgesamt 36,68 Mio. € zu wenig erhalten.

Hätte das FM den LRH ordnungsgemäß unterrichtet und dem Auskunftsersuchen des LRH Folge geleistet, wäre es dem LRH möglich gewesen, das FM noch vor Auszahlung des Kaufpreises auf die nicht vereinbarungsgemäße Kaufpreisaufteilung hinzuweisen.

Der LRH hält eine Fortführung des Schriftwechsels für nicht zielführend und hat zunächst auf eine weitere Stellungnahme verzichtet.

## 29 NRW.BANK

- Aufgabenwahrnehmung des Finanzministeriums
- Bestellung des Abschlussprüfers

*Der Landesrechnungshof konnte nicht prüfen, wie das Finanzministerium seine Aufgaben gegenüber der NRW.BANK insbesondere im Hinblick auf die Gewährträgerhaftung des Landes wahrnimmt. Das Finanzministerium hat Auskünfte und Unterlagen zum Teil gänzlich verweigert oder Unterlagen nur bruchstückhaft vorgelegt und so die ihm obliegende Mitwirkungspflicht nachhaltig verletzt.*

*Das Finanzministerium sieht in der Gewährträgerhaftung keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Prüfungswunsch des Landesrechnungshofs. Das Vorgehen des Finanzministeriums schafft prüfungsfreie Räume und Intransparenz; es ist wegen der unbeschränkten Haftung des Landes als Miteigentümer und Gewährträger der NRW.BANK und des damit einhergehenden unkalkulierbar hohen finanziellen Risikos besonders schwerwiegend. Der Landesrechnungshof sieht sich gehindert, sein in der Verfassung verankertes Prüfungsrecht auszuüben.*

*Die Gewährträgersammlung der NRW.BANK hat die Bestellung des Abschlussprüfers für das Geschäftsjahr 2009 ohne das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen beschlossen.*

### 29.1 Ausgangslage

Im Jahr 2002 wurde die Westdeutsche Landesbank Girozentrale in zwei selbstständige Einrichtungen aufgespalten, die Westdeutsche Landesbank

Aktiengesellschaft (WestLB AG) und die Landesbank Nordrhein-Westfalen. Um die formalen Voraussetzungen der so genannten Verständigung II der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland vom 27.03.2002<sup>213</sup> zu erfüllen und die Vorteile von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zu nutzen, wurde mit in Kraft treten des NRW.BANK Gesetzes<sup>214</sup> am 31.03.2004 aus der Landesbank Nordrhein-Westfalen die NRW.BANK.

Nach § 3 NRW.BANK G hat die NRW.BANK den staatlichen Auftrag, das Land und seine kommunalen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben insbesondere in den Bereichen der Struktur-, Wirtschafts-, Sozial- und Wohnraumpolitik zu unterstützen und dabei Fördermaßnahmen im Einklang mit den Beihilfavorschriften der Europäischen Gemeinschaft durchzuführen und zu verwalten. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben darf die NRW.BANK die Geschäfte und Dienstleistungen betreiben, die mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in direktem Zusammenhang stehen. In diesem Rahmen darf sie insbesondere das Treasury Management und Geschäfte zur Risikosteuerung betreiben, nachrangiges Haftkapital aufnehmen, Genussrechte, öffentliche Pfandbriefe und sonstige Schuldverschreibungen begeben sowie Forderungen an- und verkaufen.

Eigentümer der NRW.BANK sind mit 64,74 v. H. das Land und mit je 17,63 v. H. die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Als Gewährträger stehen die Eigentümer mit der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung umfänglich und in besonderem Maße für die Tätigkeiten der NRW.BANK ein. Die Gewährträger sind verpflichtet sicherzustellen, dass die NRW.BANK ihre Aufgaben erfüllen kann (Anstaltslast). Zudem haften sie für alle Verbindlichkeiten der NRW.BANK und sind verpflichtet, bei

---

<sup>213</sup> Schreiben der Europäischen Kommission vom 27.03.2002 C(2002) 1286.

<sup>214</sup> Gesetz zur Umstrukturierung der Landesbank Nordrhein-Westfalen zur Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.03.2004, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Landesbank Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 30.10.2007 (NRW.BANK G).

Zahlungsunfähigkeit der NRW.BANK einzutreten (Gewährträgerhaftung). Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind weder betragsmäßig noch zeitlich beschränkt. Hinzu kommt die in § 4 Abs. 3 Satz 3 NRW.BANK G normierte Refinanzierungsgarantie. Danach haften die Gewährträger unmittelbar gesamtschuldnerisch für die von der NRW.BANK aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und andere Kredite. Die Refinanzierungsgarantie ist explizit und unbedingt und gilt unbefristet; sie ist betragsmäßig nicht beschränkt und unwiderruflich.

Die NRW.BANK verfügt über eine Vollbanklizenz und ist nach eigenen Angaben die größte Landesförderbank in Deutschland.

Das Finanzministerium (FM) ist für die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Landes als Gewährträger der NRW.BANK zuständig und nimmt insbesondere die Vermögensinteressen des Landes wahr.

## **29.2 Ziel der Prüfung**

Ziel der am 08.10.2008 angekündigten Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) war es festzustellen, ob und inwieweit das FM seine Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber der NRW.BANK ausübt, wie das FM die Risiken für das Land aus den vom Land garantierten, refinanzierten Förderaktivitäten der NRW.BANK überwacht und im Rahmen seiner Zuständigkeit den Erfolg der NRW.BANK evaluiert.

In die Prüfung hat der LRH auch die Investments der NRW.BANK in strukturierte Finanzinstrumente einbezogen. Nach Berichterstattungen in der Presse hat die NRW.BANK auch in so genannte synthetische „Collateralized Debt Obligations“ (CDOs) in Höhe von rd. 1 Mrd. €, in verbrieft amerikanische Studentenkredite im Volumen von rd. 3,8 Mrd. € sowie in Höhe

von weiteren 260 Mio. € in Immobilienkredite und sonstige CDOs investiert.

### **29.3 Ablauf der Prüfung**

Zur angekündigten Prüfung des LRH vertrat das FM mit Schreiben vom 20.10.2008 die Ansicht, der LRH könne die Vorlage von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften nicht verlangen, da „die Gewährträgerhaftung keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Prüfungswunsch des LRH“ biete.

Zu Beginn der örtlichen Erhebungen des LRH teilten die Vertreter des FM am 27.10.2008 mit, dass das FM dem LRH keine vollständige Einsichtnahme in seine Originalvorgänge gewähre, es werde aber die Auszüge aus seinen Unterlagen fertigen, die es für die Prüfung für erforderlich halte, und dem LRH zur Verfügung stellen. Mit Schreiben vom 28.10.2008 trat der LRH erneut mit der Bitte an das FM heran, die Unterlagen vollständig vorzulegen.

Das FM wiederholte seine Rechtsauffassung zum Umfang der Prüfungsrechte des LRH und führte in seinem Schreiben vom 31.10.2008 und im weiteren Schriftwechsel im Wesentlichen aus, die Vorlage- und Auskunftspflicht gegenüber dem LRH bestehe nur im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung. Der LRH könne für ihm nicht zustehende Aufgaben keine Unterlagen oder Auskünfte verlangen. Die NRW.BANK sei von der Prüfung durch den LRH gemäß § 112 Abs. 2 S. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) ausgenommen. Diese landesgesetzliche Freistellung der NRW.BANK von der Rechnungsprüfung habe auch Konsequenzen für das Prüfungsrecht des LRH beim FM. Die Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung führe nicht zu einer Prüfungsberechtigung des LRH nach § 88 LHO. Denn eine solche Prüfungsberechtigung würde die ausdrückliche landesgesetz-

liche Freistellung der NRW.BANK hinsichtlich einer Prüfung durch den LRH in § 112 Abs. 2 S. 2 LHO umgehen. Der Gesetzgeber habe sich entschlossen, den Umfang des Prüfungsrechts des LRH bei der NRW.BANK im NRW.BANK G zu beschränken. Der LRH habe den Versuch unternommen, diese Beschränkung dadurch „zu korrigieren, indem der Prüfungsadressat ausgetauscht“ werde. Dies komme einer direkten Prüfung der NRW.BANK gleich. Die gesetzliche Freistellung umfasse das gesamte Feld der Entscheidungen der Organe. Damit sei auch der Komplex der finanziell wirksamen und letztlich für die Gewährträgerhaftung relevanten Maßnahmen von der Prüfung durch den LRH ausgenommen. Das NRW.BANK-Referat des FM erbringe ausschließlich Serviceleistungen in Form von Datensammlungen, Bewertungen und Frageformulierungen für die Organmitglieder des Landes. Zudem bestünden kaum Ansätze für eine intensivierete Kontrolle durch den LRH, da die Rechnungsprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer erfolge und die staatliche Aufsicht vom Innenministerium geführt werde.

Auch zu den Risiken aus den Investments der NRW.BANK in so genannte synthetische Finanzinstrumente habe der LRH dem Grunde wie auch der Höhe nach kein Recht auf Auskunft. Dies schließe auch die gefassten Beschlüsse zu diesen Investments im Risikoausschuss, im Prüfungsausschuss sowie im Verwaltungsrat und in der Gewährträgerversammlung ein.

Das FM gewährte, wie angekündigt, dem LRH keine vollständige Einsichtnahme in seine Originalvorgänge, sondern fertigte aus seinen Unterlagen überwiegend einzelne Auszüge und stellte diese für den LRH zusammen. Die kopierten Auszüge wiederum bestanden zum Teil nur aus vereinzelt Absätzen, Sätzen oder Satzfragmenten. Dies lag daran, dass vor dem Kopieren Texte abgedeckt oder nachträglich geschwärzt worden waren.

## **29.4 Auswirkungen**

Da der LRH die Sachverhalte nicht erheben konnte, konnte er im Ergebnis nicht prüfen, ob und wie das FM seinen Aufgaben gegenüber der NRW.BANK nachgekommen ist.

Insbesondere konnte er nicht prüfen, wie das FM die Risiken für das Land aus der Tätigkeit der NRW.BANK überwacht und inwieweit das FM die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten aufgrund der Rechte und Pflichten des Landes als Gewährträger wahrnimmt.

Der LRH konnte auch nicht prüfen, ob das FM die Investments der NRW.BANK in strukturierte Finanzinstrumente mit den Aufgaben der NRW.BANK als Förderbank für vereinbar hält und wie über den zu finanzierenden Mittelbedarf der NRW.BANK entschieden wird.

Der LRH konnte darüber hinaus nicht prüfen, ob das FM den jeweiligen Jahresabschluss der NRW.BANK einschließlich des Abschlussprüferberichts auswertet; die Berichte des Abschlussprüfers wurden dem LRH nicht vorgelegt.

Ferner konnte der LRH nicht prüfen, nach welchen Kriterien das FM den Erfolg der NRW.BANK bemisst.

Der LRH hat dies in seiner Entscheidung vom 27.11.2008 gegenüber dem FM gerügt und darauf hingewiesen, dass er durch das Verhalten des FM gehindert sei, sein in der Verfassung verankertes Prüfungsrecht auszuüben.

Gemäß Art. 86 Abs. 2 der Verfassung für das Land NRW prüft der LRH die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Teil der Haushalts- und Wirtschafts-

führung des Landes ist die Aufgabenwahrnehmung des FM gegenüber der NRW.BANK. Sie unterliegt damit der Prüfung durch den LRH.

Die Argumentation des FM ist weder vom Wortlaut noch vom Regelungsgehalt des § 112 Abs. 2 S. 2 LHO gedeckt. Unabhängig von der Frage, ob § 112 Abs. 2 S. 2 LHO verfassungskonform und mit § 55 Haushaltsgrundsatzgesetz vereinbar ist, stellt die Bestimmung eine Ausnahme von der Regel des § 111 Abs. 1 LHO dar. In § 111 Abs. 1 LHO ist der Grundsatz normiert, dass der LRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren Personen des öffentlichen Rechts prüft. Das Gesetz sieht keine Freistellung des Gewährträgers von der Prüfung durch den LRH vor. Keiner weiteren Ausführung bedarf es, dass eine im Gesetz nicht genannte Ausnahme den verfassungsmäßigen Auftrag des LRH nicht einschränken kann.

Der LRH prüft auch nicht das FM anstelle der NRW.BANK. Der Prüfungsadressat wurde weder ausgetauscht noch ist die Haushalts- und Wirtschaftsführung der NRW.BANK Gegenstand der hier in Rede stehenden Prüfung, sondern die des FM.

In diesem Zusammenhang hat der LRH das FM darauf hingewiesen, dass die Prüfung der Betätigung des Landes bei Unternehmen - unabhängig, ob öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche - nicht die Berechtigung des LRH voraussetzt, auch das Unternehmen selbst zu prüfen. Bei landesbeteiligten privatrechtlichen Unternehmen ist dies in der Regel gerade nicht der Fall. Gleichwohl unterliegen auch diese Betätigungen des Landes als Teil der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Prüfung durch den LRH. Zur Haftung des Landes ist anzumerken, dass sich das Land nach § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen soll, wenn die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Zielsetzung des § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO ist es, das Haftungsrisiko des Landes eindeutig zu quantifizieren und möglichst alle un-

bestimmten Haftungsrisiken auszuschließen. Dagegen haftet das Land als (Mit-) Eigentümer und Gewährträger der NRW.BANK unbeschränkt. Die Auffassung des FM führt zu dem Ergebnis, dass in den Fällen, in denen das Haftungsrisiko des Landes beschränkt ist, der LRH die Betätigung des Landes prüfen kann, die Beteiligung an der NRW.BANK, bei der das Risiko aufgrund der Gewährträgerhaftung des Landes unkalkulierbar hoch ist, jedoch prüfungsfrei gestellt ist.

Die Auffassung des FM geht, wie oben dargelegt, fehl. Aufgrund der Prüfungsbefugnis des LRH ist das FM nach § 95 LHO verpflichtet, alle Unterlagen, die der LRH zur Aufgabenerfüllung für erforderlich hält, ihm auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zur Verfügung zu stellen sowie die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Bereits der Gesetzeswortlaut stellt eindeutig klar, dass nicht die geprüfte Stelle, sondern ausschließlich der LRH bestimmt, welche Unterlagen vorzulegen sind. Das FM hat die ihm obliegende Mitwirkungspflicht nachhaltig verletzt, indem es Auskünfte und Unterlagen zum Teil gänzlich verweigerte oder Unterlagen nur bruchstückhaft vorlegte. Hierdurch war es dem LRH nicht möglich zu prüfen, da er die Sachverhalte nicht erheben konnte.

Die Auffassung des FM führt zu einem nicht vertretbaren Ergebnis, einer unzulässigen Beschneidung der in Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung und in der LHO verankerten Prüfungsrechte des LRH sowie zu prüfungsfreien Räumen. Die vom FM genannten Prüfungen anderer Stellen ersetzen nicht die Prüfung des LRH. Weder der Abschlussprüfer noch die Staatsaufsicht nehmen die Aufgabe der unabhängigen externen Finanzkontrolle wahr. Die vom FM genannten Prüfungen sind wegen ihrer unterschiedlichen Ausrichtung nicht deckungsgleich und ersetzen die Prüfung des LRH nicht; die Prüfungen ergänzen sich vielmehr.

Der LRH hat das FM gebeten, seine Auffassung zu überdenken.

## 29.5 Weiteres Verfahren

Das FM hat mit Ministerschreiben vom 19.01.2009 an seiner Auffassung festgehalten und seine Gründe wiederholt.

Der LRH hat hervorgehoben, dass er an seiner Entscheidung vom 27.11.2008 vollinhaltlich festhalte. Er hat nochmals betont, dass das Verhalten des FM zu einer Intransparenz führe und dieser Verstoß wegen der unbeschränkten Haftung des Landes und des damit einhergehenden unkalkulierbar hohen Risikos des Landes als (Mit-) Eigentümer und Gewährträger der NRW.BANK besonders schwerwiegend sei. Angesichts der derzeitigen Finanzmarktkrise erhöhe sich das finanzielle Risiko für das Land weiter, denn auch die NRW.BANK habe - den Zeitungsberichten zur Folge - in risikobehaftete strukturierte Finanzinstrumente investiert. Der LRH sieht die Gefahr, dass finanzielle Engagements mit erheblichen Ausfallrisiken das Eigenkapital der NRW.BANK mindern könnten. Zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung der NRW.BANK wird nach den Plänen der Landesregierung erwogen, das Wohnungsbauvermögen in Höhe von rd. 18 Mrd. € in die NRW.BANK einzugliedern. Der LRH kann nicht beurteilen, ob die Umschichtung mit Risikogeschäften in Verbindung steht.

Einen weiteren Schriftwechsel hält der LRH angesichts der Haltung des FM derzeit für nicht zielführend.

## 29.6 Bestellung des Abschlussprüfers für das Geschäftsjahr 2009

Die Bestellung des Abschlussprüfers der NRW.BANK hat nach § 13 Abs. 3 Satz 2 NRW.BANK G im Einvernehmen mit dem LRH zu erfolgen. Über die Bestellung des Abschlussprüfers beschließt nach § 7 Abs. 1 Buchstabe e) NRW.BANK G die Gewährträgersversammlung.

Mit Schreiben vom 20.02.2009 bat das FM gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 NRW.BANK G um Zustimmung des LRH zur Bestellung des Abschlussprüfers der NRW.BANK für das Jahr 2009.

Der LRH teilte dem FM mit Schreiben vom 25.02.2009 mit, dass er sein Einvernehmen zur Bestellung des Abschlussprüfers für das Jahr 2009 nicht erteilen kann, solange ihm die Berichte des Abschlussprüfers über die Jahresabschlüsse der NRW.BANK vorenthalten werden.

Die Gewährträgersversammlung der NRW.BANK hat in der Sitzung am 13.03.2009 über den Abschlussprüfer der NRW.BANK für das Geschäftsjahr 2009 ohne das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen mit dem LRH beschlossen. Das FM hat mit Schreiben vom 24.03.2009 mitgeteilt, „die Beschlussfassung erfolgte in Kenntnis des fehlenden Einvernehmens des Landesrechnungshofes zur Bestellung des Abschlussprüfers.“

Der LRH hat die bewusste Missachtung des NRW.BANK G auf das Schärfste gerügt.

### **30 Abzug von Aufwendungen zur Basisversorgung als Sonderausgaben**

*Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei neun Finanzämtern den Abzug von Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben geprüft.*

*Insgesamt wurden von 2.396 untersuchten Veranlagungszeiträumen rund 35 vom Hundert beanstandet. Allein für die Fallgruppe mit den zahlreichsten Beanstandungen ist von einer jährlichen fiskalischen Auswirkung von rund 7,6 Millionen € auszugehen.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität unterbreitet. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.*

#### **30.1 Rechtliche Ausgangslage**

Das Bundesverfassungsgericht hatte die unterschiedliche Besteuerung von Renten aus den gesetzlichen Sicherungssystemen einerseits und Pensionen andererseits als mit dem Grundgesetz unvereinbar angesehen und den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens mit Wirkung ab 01.01.2005 eine gesetzliche Neuregelung zu treffen (Urteil vom 06.03.2002, 2 BvL 17/99, Bundessteuerblatt (BStBl) 2002 II S. 618).

Mit dem Alterseinkünftegesetz (BStBl 2004 I S. 554) hat der Gesetzgeber diese Vorgabe umgesetzt. Für Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen wurde die nachgelagerte Besteuerung eingeführt und damit einhergehend die weitgehende Steuerfreistellung der Beiträge zur Basisversorgung im Zeitpunkt der Zahlung. Der Übergang zur nachgelagerten

Besteuerung erfolgt schrittweise, d. h. die Altersvorsorgeaufwendungen werden steuerlich sukzessive stärker entlastet und die daraus resultierenden Renten werden nach und nach zunehmend besteuert. Nach Ablauf der bis zum Jahr 2040 dauernden Übergangsphase werden Renten und Pensionen gleich behandelt. Der steuerfreie Anteil der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben steigt unter Beachtung der Höchstbeträge von 20.000 € für Ledige und 40.000 € für Verheiratete ausgehend von 60 v. H. im Veranlagungszeitraum 2005 bis auf 100 v. H. im Jahr 2025 an. Für die sonstigen Vorsorgeaufwendungen wie Arbeitslosen-, Kranken- und Haftpflichtversicherungsbeiträge gilt nach der neuen Rechtslage je nach Familienstand ein separater Höchstbetrag von 1.500 € bzw. 3.000 €.

Zu den Aufwendungen zur Basisversorgung gehören neben Rentenversicherungsbeiträgen auch Versicherungsprämien, bei denen eine tatsächliche Verwendung für die Altersvorsorge gesichert ist. Dazu zählen nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a Einkommensteuergesetz (EStG) insbesondere Beiträge zu bestimmten berufsständischen Versorgungseinrichtungen und nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG Prämien zur eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung, der so genannten Rürup-Versicherung. Bei den berufsständischen Versorgungswerken handelt es sich um öffentlich-rechtliche Einrichtungen sowohl für abhängig beschäftigte als auch selbstständig tätige Angehörige der kammerfähigen freien Berufe (insbesondere Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater sowie Apotheker), die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen. Die steuerlich „begünstigten“ berufsständischen Versorgungswerke sind abschließend im Anhang 1a III des Amtlichen Einkommensteuerhandbuchs aufgeführt.

### **30.2 Anlass und Ablauf der Prüfung**

Durch das Alterseinkünftegesetz hat sich der frühere einheitliche Abzug von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben bei der Einkommensteuerveranlagung grundlegend geändert, da Beiträge zur Basisversorgung erhöht abzugsfähig sind. Die steuerlichen Auswirkungen der Altersvorsorgeaufwendungen können in Anbetracht der im Vergleich zur früheren Regelung sehr stark angehobenen Höchstbeträge bereits im Veranlagungszeitraum 2005 erheblich sein und werden in den nachfolgenden Jahren wegen der stetigen Erhöhung des Abzugsvolumens weiter an Bedeutung gewinnen. Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Neuregelung daher zum Anlass für seine Prüfung genommen, die zusammen mit dem Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) durchgeführt wurde. Im Folgenden wird aus Vereinfachungsgründen auf die Nennung des RPAS verzichtet.

Für die örtlichen Erhebungen bei den geprüften Finanzämtern wurden Daten vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung zu Steuerfestsetzungen ab dem Veranlagungszeitraum 2005 angefordert, bei denen Aufwendungen von mindestens 4.000 € zur Basisversorgung im Alter angewiesen wurden, ohne dass es sich um gesetzliche Rentenversicherungsbeiträge handelte. Zur Erlangung einer begrenzten, aber aussagekräftigen Stichprobe wurde unter Auswertung weiterer steuerfallspezifischer Werte eine gezielte Auswahl der in die Prüfung einbezogenen Steuerfälle vorgenommen.

### **30.3 Ergebnis der Prüfung**

Insgesamt wurde bei 1.624 Steuerfällen untersucht, inwieweit fehlerhafte Eintragungen im Bereich der Basisversorgung zu unzutreffenden Steuerfestsetzungen geführt haben. Die örtlichen Erhebungen umfassten insge-

samt 2.396 Veranlagungszeiträume, davon entfielen 1.399 auf den Zeitraum 2005 und 997 auf 2006.

Es waren 599 Steuerfälle mit 843 Veranlagungszeiträumen zu beanstanden. Dabei ergaben sich 484 Prüfungsfeststellungen für den Zeitraum 2005 und 359 für den Zeitraum 2006.

Das bisher vorliegende fiskalische Ergebnis der Feststellungen beträgt rd. 982.000 € und damit mehr als 1.600 € für jeden Veranlagungszeitraum. Des Weiteren wurde bei den örtlichen Erhebungen ein so genannter „Risikobetrag“ von rd. 316.000 € festgehalten. Dieser Betrag entfällt auf Einkommensteuerfestsetzungen, bei denen nach Aktenlage nicht mit Gewissheit festgestellt werden konnte, ob die Veranlagungen zutreffend oder fehlerhaft erfolgten. Wegen der ganz überwiegend bereits eingetretenen Bestandskraft dieser Steuerfestsetzungen wurden Ermittlungen erst für die nächste eingehende Steuererklärung angeregt.

#### **30.4 Wesentliche Bearbeitungsmängel**

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass der weitaus überwiegende Teil der Beanstandungen im Zusammenhang mit Beiträgen zu berufständischen Versorgungseinrichtungen von abhängig beschäftigten Steuerpflichtigen steht. In diesen Fällen wurde ein vorliegendes durchschnittliches fiskalisches Ergebnis von mehr als 1.900 € ermittelt. Ausgehend von der im Mittel festgestellten Fehleranzahl und -auswirkung veranschlagt der LRH nach überschlägiger vorsichtiger Schätzung landesweit einen jährlichen Steuerbetrag von rd. 7,6 Mio. €, der in diesem Bereich zu niedrig festgesetzt wird.

### 30.4.1 Beiträge von Arbeitnehmern an „begünstigte“ berufsständische Versorgungseinrichtungen

Mehr als 56 v. H. der beanstandeten Steuerfälle entfallen auf die fehlerhafte Berücksichtigung von Beiträgen an berufsständische Versorgungseinrichtungen von pflichtversicherten Arbeitnehmern der kammerfähigen freien Berufe. Die finanziellen Auswirkungen haben sogar einen Anteil von nahezu dreiviertel am bereits feststehenden fiskalischen Gesamtergebnis.

Die Prüfungsfeststellungen betreffen dabei in der überwiegenden Anzahl Steuerfestsetzungen, bei denen die vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber gezahlten und in den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen zutreffend ausgewiesenen Anteile für die Basisversorgung auch in den von den Versorgungswerken bescheinigten Beiträgen enthalten sind. Obwohl beide Bescheinigungen für sich gesehen korrekt sind, kam es wegen falscher oder unvollständiger Eintragungen der Steuerpflichtigen zu den Kennzahlen des Erklärungsvordrucks und der unzutreffenden Bearbeitung durch das Finanzamt zu fehlerhaften Einkommensteuerfestsetzungen.

Nachstehend (Abbildung 1) wird exemplarisch die überwiegend vorgefundene Fehlergruppe am Beispiel eines ledigen Steuerpflichtigen, der als Arbeitnehmer Angehöriger einer „begünstigten Berufsgruppe“ ist, für den Veranlagungszeitraum 2006 aufgezeigt. Beiträge an sein Versorgungswerk hat er in Höhe von insgesamt 12.285 € geleistet, für die auch eine Bescheinigung des Versorgungswerkes vorliegt.

Abbildung 1

Sonderausgaben		Stpfl. / Ehemann EiR	Ehefrau EUR	52
61	Beiträge zu – gesetzlichen Rentenversicherungen u. zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen lt. Nr. 23 d. Lohnsteuerbescheinigung (Arbeitnehmeranteil)	30 6 1 4 3	31	
62	– landwirtschaftl. Alterskassen sowie zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen bei Nichtarbeitnehmern, die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen	32 1 2 2 8 5	33	
63	– freiwilligen Versicherungen in den gesetzlichen Rentenversicherungen und Pflichtbeiträge von Nichtarbeitnehmern zu den gesetzlichen Rentenversicherungen	35	36	
64	– eigenen kapitalgedeckten Rentenversicherungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG) mit Laufzeitbeginn nach dem 31. 12. 2004 – ohne Altersvorsorgebeiträge, die in Zeile 73 geltend gemacht werden –	37	38	
65	Arbeitgeberanteil zu gesetzlichen Rentenversicherungen, Zuschüsse zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen lt. Nr. 22 der Lohnsteuerbescheinigung	47 6 1 4 2	48	

(Auszug aus dem Einkommensteuervordruck 2006 „ESt1A“, Seite 3)

Die Übernahme dieser Eintragungen führt bei der Erstellung des Einkommensteuerbescheides 2006 zu einer doppelten Berücksichtigung der Beiträge für die Basisversorgung, weil die eingetragenen Beträge zu den Kennzahlen 30, 32 und 47 kumulativ durch das Fachprogramm Einkommensteuer berücksichtigt werden. Richtigerweise hätte der Steuerpflichtige nur die Kennzahlen 30 und 47 (eigener Anteil und Arbeitgeberanteil zur Basisversorgung) ausfüllen dürfen bzw. das Finanzamt hätte die weitere Eintragung der an das Versorgungswerk geflossenen und bescheinigten Gesamtsumme korrigieren müssen.

Allen vergleichbaren Fallkonstellationen ist dabei gemeinsam, dass letztlich Aufwendungen zur Basisversorgung berücksichtigt wurden, die der Steuerpflichtige in dieser Höhe tatsächlich nicht geleistet hat.

### 30.4.2 Beiträge zu Versorgungswerken, die nicht als Altersvorsorgeaufwendungen begünstigt sind

Bei den örtlichen Erhebungen ist weiterhin festgestellt worden, dass Beiträge an die Versorgungseinrichtungen der Bezirksschornsteinfeger, Journalisten und Künstler als erhöht abzugsfähige Sonderausgaben berücksichtigt wurden. Die Versorgungseinrichtungen dieser Berufsgruppen sind

nicht mit den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbar, da ihr Angebot nur zur Ergänzung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherungen dient und auch keine Befreiung von der Rentenversicherungspflicht begründet. Diese Versorgungswerke sind deshalb nicht im Anhang 1a III des Amtlichen Einkommensteuerhandbuchs aufgeführt, sodass die Aufwendungen nicht nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a EStG begünstigt sind. Allein von den 102 eingesehenen Fällen der erstgenannten Berufsgruppe waren 73 Fälle mit einem feststehenden fiskalischen Ergebnis von mehr als 1.000 € je Veranlagungszeitraum zu beanstanden.

### **30.5 Anregungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität**

Mit der Entscheidung vom 14.08.2008 hat der LRH das Ergebnis seiner Prüfung dem Finanzministerium (FM) mitgeteilt und Anregungen zur Steigerung der Arbeitsqualität gemacht.

Nach Auswertung der Prüfungsfeststellungen hat sich gezeigt, dass fast 70 v. H. der beanstandeten Steuerfälle im Zusammenhang mit Beiträgen zu berufsgebundenen Versorgungseinrichtungen stehen und diese mehr als 80 v. H. des festgestellten fiskalischen Ergebnisses ausmachen. Davon entfällt der weit überwiegende Teil auf die abhängig beschäftigten Angehörigen der kammerfähigen freien Berufe, die zwar vom Grunde her begünstigte Beträge leisten, die aber beim Sonderausgabenabzug zu hoch angesetzt wurden.

#### **30.5.1 Durchführung von Schulungen**

Der LRH hatte aufgrund der örtlichen Erhebungen den Eindruck erhalten, dass der überwiegenden Anzahl der Bediensteten die vorhandenen Prob-

leme des Ansatzes von Aufwendungen zur Basisversorgung im Alter nicht hinreichend bekannt bzw. gegenwärtig waren.

Der LRH hat es deshalb für erforderlich gehalten, den Bediensteten in den Finanzämtern die bestehenden Probleme bei Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen anhand konkreter Praxisfälle zu verdeutlichen. Dabei sollte insbesondere auf die Bedeutung der Mitteilungen der Versorgungswerke im Zusammenwirken mit den Lohnsteuerbescheinigungen eingegangen werden. Durch zielgerichtete Schulungen von geringer zeitlicher Dauer ist nach Ansicht des LRH eine beachtliche Verbesserung der künftigen Bearbeitungsqualität herbeizuführen.

### **30.5.2 Überprüfung der nächsten Einkommensteuererklärung**

Nach Durchführung der Schulungen sollte nach Ansicht des LRH bei den einschlägigen Steuerfällen die nächste Einkommensteuererklärung unter Hinzuziehung und kritischer Würdigung der erforderlichen Nachweise überprüft werden. Es sollte darauf geachtet werden, dass keine vereinfachte Freigabe dieser Fälle im maschinellen Verfahren erfolgt. Im Ergebnis wird damit zumindest in jedem Steuerfall einmal der Sonderausgabenabzug hinsichtlich der vom LRH getroffenen Feststellungen einer eingehenden Kontrolle unterzogen. Bei nur geringen Abweichungen in den dem Prüfungszeitraum folgenden Jahren kann nach Auffassung des LRH eine erneute Überprüfung unterbleiben.

Der LRH hat zudem darauf hingewiesen, dass nach seinen Feststellungen entgegen der gesetzlichen Vorschriften Eintragungen zum Arbeitgeber- und / oder zum Arbeitnehmeranteil in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung unterblieben sind. In diesen Fällen hat der LRH vorgeschlagen, die Lohnsteuerarbeitsgeberstelle bzw. die Lohnsteueraußenprüfung einzuschalten.

### 30.5.3 Verbesserung der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Einkommensteuererklärungsvordrucks

In den umfangreichen Erläuterungen zu den Zeilen 61-65 des Einkommensteuererklärungsvordrucks 2007 werden Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen an vier Stellen zu den jeweiligen Kennzahlen genannt:

Abbildung 2

Sonderausgaben		Stpfl. / Ehemann EUR				Ehefrau EUR				52
61	Beiträge zu – gesetzlichen Rentenversicherungen u. zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen lt. Nr. 23 d. Lohnsteuerbescheinigung (Arbeitgeberanteil)	30				31				
62	– landwirtschaftl. Alterskassen sowie zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen bei Nichtarbeitnehmern, die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen	32				33				
63	– freiwilligen Versicherungen in den gesetzlichen Rentenversicherungen und zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen sowie Pflichtbeiträge von Nichtarbeitnehmern zu den gesetzlichen Rentenversicherungen	35				36				
64	– eigenen kapitalgedeckten Rentenversicherungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG) mit Laufzeitbeginn nach dem 31. 12. 2004 – ohne Altersvorsorgebeiträge, die in Zeile 75 geltend gemacht werden –	37				38				
65	Arbeitgeberanteil zu gesetzlichen Rentenversicherungen, Zuschüsse zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen lt. Nr. 22 der Lohnsteuerbescheinigung	47				48				

(Auszug aus dem Einkommensteuervordruck 2007 „Est1A“, Seite 3)

Im Gegensatz dazu sahen die Erklärungsvordrucke 2006 (vgl. Abbildung 1) lediglich drei Eintragungsmöglichkeiten vor. Nach den Prüfungserfahrungen des LRH kam es schon bei diesen Vordrucken vielfach zu nicht beabsichtigten Eintragungen und damit zu unzutreffenden Steuerfestsetzungen. Der LRH hat dem FM aus diesem Grund Vorschläge zu einer besseren Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Vordrucks gemacht.

### **30.6 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat mit Schreiben vom 28.11.2008 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität Stellung genommen.

Die Vorschläge zu den Bereichen Schulungen, Überprüfung der einschlägigen Fälle sowie zur Umgestaltung des Einkommensteuererklärungsvordrucks hat das FM aufgegriffen. Dazu führt es aus:

- Die Oberfinanzdirektion Münster habe für das erste Quartal 2009 entsprechende Schulungsmaßnahmen durch die hauptamtlichen Fortbilder geplant. Die Oberfinanzdirektion Rheinland werde den Finanzämtern eine Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen des LRH samt rechtlichem Hintergrund zur Verfügung stellen, damit jedes Finanzamt in eigener Verantwortung und abgestimmt auf seine individuellen Bedürfnisse eine Weitergabe der Informationen an die Bediensteten vornehmen könne.
- Dem Vorschlag des LRH, in Fällen fehlerhaft ausgestellter Lohnsteuerbescheinigungen die Lohnsteuerarbeitgeberstellen bzw. die Lohnsteueraußenprüfung einzuschalten, werde zugestimmt. Es sei beabsichtigt, die Finanzämter in Kürze im Rahmen eines zusammenfassenden Arbeitspapiers auf diese Einschaltung hinzuweisen.
- Die Anregungen des LRH zur Umgestaltung des Erklärungsvordrucks seien hilfreich und würden der Vordruckkommission für den Veranlagungszeitraum 2009 vorgestellt.
- Die Überprüfung der Steuerfälle werde nach Auffassung des FM zum Großteil durch die bestehenden bundeseinheitlichen Risikoregeln sichergestellt. Im Zusammenhang mit den durch den LRH getroffenen Feststellungen zu abhängig beschäftigten Steuerpflichtigen werde sich

das FM in den zuständigen Gremien dafür einsetzen, die Wirksamkeit eines bei der Einkommensteuerveranlagung ausgegebenen Vorprüfhinweises zu erhöhen und einen weiteren neuen Vorprüfhinweis einzuführen.

- Eine flächendeckende pauschale Aussteuerung aller einschlägigen Steuerfälle bei der nächsten Einkommensteuerveranlagung werde nicht für zweckmäßig gehalten, da dann auch alle bereits geprüften und zutreffend bearbeiteten Fälle wieder erfasst würden.

### **30.7 Schlussbemerkung**

Die vom FM für nicht zweckmäßig gehaltene flächendeckende pauschale Aussteuerung zum Zwecke der Überprüfung aller einschlägigen Steuerfälle bei der nächsten Einkommensteuerveranlagung ist vom LRH in diesem Umfang nicht angeregt worden. Hauptziel war, die zumindest einmalige Überprüfung des Sonderausgabenabzugs im Bereich der berufsständischen Versorgungswerke sicherzustellen und die vereinfachte Freigabe der noch nicht überprüften Fälle zu verhindern. Eine erneute Aussteuerung bereits geprüfter Fälle ist vom LRH nicht gefordert worden.

## 31 Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

*Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen mit Veräußerungsgewinnen nach § 16 Einkommensteuergesetz geprüft. Die festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 23 vom Hundert ist vor allem auf Fehler bei der Anwendung des materiellen Steuerrechts zurückzuführen.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gegeben.*

*Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs und hat mit der Umsetzung der Vorschläge begonnen.*

### 31.1 Allgemeines

Steuerpflichtige, die Einkünfte aus Gewerbebetrieb (z. B. Gastronomie oder Einzelhandel) oder aus selbständiger Arbeit (z. B. freiberufliche Tätigkeit als Rechtsanwalt oder Arzt) erzielen, haben bei der Veräußerung oder der Aufgabe ihres Betriebes bzw. ihrer Praxis eine besondere Gewinnermittlung nach § 16 Einkommensteuergesetz (EStG) vorzunehmen. Die steuerliche Bedeutung dieser Gewinnermittlung liegt in der Aufdeckung der stillen Reserven, die in den Wirtschaftsgütern des Betriebsvermögens ruhen, insbesondere in der Realisierung des vom Inhaber geschaffenen Geschäfts- bzw. Praxiswerts.

### 31.2 Fiskalische Auswirkungen der Steuervergünstigungen

Von dem nach § 16 EStG ermittelten Gewinn kann ein Freibetrag in Höhe von bis zu 45.000 € abgezogen werden. Auf den danach verbleibenden

Gewinn kommen die Tarifvergünstigungen des § 34 Abs. 3 EStG (Besteuerung mit 56 v. H. des durchschnittlichen Steuersatzes) oder des § 34 Abs. 1 EStG (Begrenzung des progressiven Einkommensteuertarifs auf ein Fünftel des Gewinns) zur Anwendung.

Während die Tarifvorschrift des § 34 Abs. 3 EStG eine Mindestbesteuerung in Höhe von 15 v. H. des Gewinns vorsieht, fehlt eine entsprechende Regelung in Abs. 1. Fallen neben dem Gewinn nach § 16 EStG im Veranlagungszeitraum keine oder nur geringe weitere steuerpflichtige Einkünfte an, bleiben durch die Kumulation der Vergünstigungen mit dem Freibetrag und der Tarifvorschrift des § 34 Abs. 1 EStG Gewinne bis zu rd. 80.000 € bei einzeln veranlagten und bis zu rd. 120.000 € bei zusammen veranlagten Steuerpflichtigen unversteuert.

Die Steuerpflichtigen wählen daher für den Zeitpunkt der Aufgabe bzw. Veräußerung regelmäßig den Anfang eines Jahres, damit neben dem Veräußerungsgewinn keine oder nur geringe laufende Gewinne anfallen. Die ggf. nach diesem Zeitpunkt erzielten Alterseinkünfte haben oftmals nur eine geringe steuerliche Auswirkung. Andere Steuerpflichtige verrechnen den Veräußerungsgewinn gezielt mit negativen Einkünften, um ein günstiges steuerliches Ergebnis zu erreichen.

### **31.3 Ablauf der Prüfung**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat örtliche Erhebungen in drei Finanzämtern vorgenommen, die von ihrer Lage und von ihrer Fallstruktur unterschiedlich geprägt sind und daher die Verschiedenheit der örtlichen Gegebenheiten im Land abbilden.

Der Prüfung lagen Listen des Rechenzentrums der Finanzverwaltung über Steuerfälle mit Veräußerungsgewinnen zugrunde. Diese Veräußerungs-

gewinne bewegten sich vornehmlich zwischen 10.000 und 50.000 €. Nur wenige Steuerfälle wiesen Veräußerungsgewinne über 100.000 € auf.

Insgesamt wurden 1.309 Steuerfälle mit Veräußerungsgewinnen i. S. d. § 16 EStG ab dem Veranlagungszeitraum 1999 eingesehen. In einigen Fällen wurden zudem auch die Steuerakten des Erwerbers beigezogen. In über 400 Einkommensteuerfällen wurde lediglich die Auswertung der Mitteilung des gesondert festgestellten Veräußerungsgewinns (§ 180 Abgabenordnung) geprüft.

#### **31.4 Ergebnis der Prüfung**

Von den 1.309 geprüften Steuerfällen wurden 308 beanstandet. Die durchschnittliche Beanstandungsquote beträgt demnach 23 v. H.

Das vorläufige fiskalische Ergebnis beläuft sich auf rd. 5 Mio. €. Dies entspricht rd. 3.800 € je geprüfem Steuerfall. In das vorläufige fiskalische Ergebnis sind Beanstandungen nicht eingeflossen, bei denen noch Sachverhaltsermittlungen erforderlich waren.

Die landesweite fiskalische Bedeutung des Themas erschließt sich, wenn das Ergebnis der drei geprüften Festsetzungsfinanzämter auf die zzt. 108 Festsetzungsfinanzämter des Landes übertragen wird.

#### **31.5 Steuerfachliche Prüfungsfeststellungen**

Die getroffenen steuerfachlichen Feststellungen lassen sich nach Häufigkeit und fiskalischem Gewicht in Gruppen zusammen fassen.

### **31.5.1 Überführung von Wirtschaftsgütern ins Privatvermögen**

Beendet ein Steuerpflichtiger seine gewerbliche Tätigkeit durch eine Betriebsveräußerung, werden oftmals nicht alle Wirtschaftsgüter des Betriebsvermögens auf den Erwerber übertragen. Sie verbleiben stattdessen beim Veräußerer und werden ins Privatvermögen übernommen. Bei der Ermittlung des Gewinns nach § 16 EStG ist deren Wert zusätzlich zum Veräußerungspreis zu erfassen.

Der LRH stellte fest, dass in einigen Fällen die Übernahme von Fahrzeugen in das Privatvermögen unberücksichtigt blieb, obwohl die Übernahme durch einen Abgleich der Veräußerungsverträge mit der Schlussbilanz bzw. dem Anlageverzeichnis feststellbar war.

In anderen Steuerfällen war die Übernahme von Teilen des Inventars oder von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften in das Privatvermögen nicht erfasst worden. Von fiskalisch erheblicher Bedeutung ist hierbei die Überführung von GmbH-Anteilen aus dem Betriebsvermögen ins Privatvermögen.

### **31.5.2 Betriebsgrundstücke**

Gehört zu einem Gewerbebetrieb ein Betriebsgrundstück, ist sowohl die Betriebsbeendigung selbst als auch die Folgezeit steuerlich besonders zu betrachten.

In einigen Fällen wurde beanstandet, dass die Übernahme von Betriebsgrundstücken in das Privatvermögen überhaupt nicht steuerlich gewürdigt wurde. Aus den Gewinnermittlungsunterlagen und mit Hilfe des Fachprogramms Finanzamtsauskunft wäre feststellbar gewesen, dass der Steuerpflichtige sein Unternehmen auf eigenem Grundbesitz ausgeübt hatte. Mit diesem Fachprogramm kann sowohl die Lage als auch der Eigentümer eines Grundstücks festgestellt werden.

In anderen Steuerfällen wurde festgestellt, dass die vom Steuerpflichtigen vorgenommene Bewertung des Betriebsgrundstücks bei der Ermittlung des Veräußerungsgewinns nicht ausreichend geprüft wurde. Hierzu hätte in geeigneten Fällen der in der Finanzverwaltung tätige Bausachverständige hinzugezogen werden müssen. Ggf. hätte zur Beschleunigung des Verfahrens auf die Erstellung eines förmlichen Gutachtens verzichtet werden können.

Ferner kann noch innerhalb von 10 Jahren die Überführung einer ehemals betrieblichen Immobilie in das Privatvermögen steuerlich bedeutsam sein. Wird diese Immobilie innerhalb dieses Zeitraumes veräußert, liegt ein steuerpflichtiges Spekulationsgeschäft vor (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 2 EStG), da die Überführung ins Privatvermögen einer Anschaffung gleichgestellt wird. In einigen Steuerfällen wurde die Versteuerung des Spekulationsgewinns unterlassen, obwohl auch hier mit Hilfe der Finanzamtsauskunft Informationen über die aktuellen Eigentumsverhältnisse ehemaliger Betriebsgrundstücke hätten erlangt werden können.

### **31.5.3 Freibetrag**

Der Freibetrag nach § 16 Abs. 4 EStG und die Tarifvorschrift nach § 34 Abs. 3 EStG knüpfen an Bedingungen an, die in der Person des Steuerpflichtigen liegen (Alter, Berufsunfähigkeit). Zudem ist für die Anwendung der Vorschriften ein Antrag des Steuerpflichtigen erforderlich.

In einigen Steuerfällen wurden diese Steuervergünstigungen gewährt, obwohl die persönlichen Voraussetzungen des Veräußerers hinsichtlich Alter oder Berufsunfähigkeit nicht vorlagen.

Ferner hat der LRH mehrfach festgestellt, dass die o. g. Steuervergünstigungen ohne Antrag des Steuerpflichtigen anerkannt wurden. Diesen Einkommensteuerveranlagungen lagen entweder die Auswertung einer Mitteilung über die Feststellung von Einkünften oder die Schätzung von Besteuerungsgrundlagen zugrunde.

#### **31.5.4 Gewerbesteuer**

Handelsvertretern steht gemäß § 89b Handelsgesetzbuch (HGB) nach Beendigung des Vertragsverhältnisses ein Ausgleichsanspruch zu, der aus dem Veräußerungsgewinn herauszunehmen ist, weil er zum laufenden Gewinn zählt. Einerseits unterliegt er damit der Gewerbesteuer und andererseits wird lediglich die Tarifiermäßigung nach § 34 Abs. 1 EStG auf den Ausgleichsanspruch angewandt. Der Freibetrag und die Tarifiermäßigung nach § 34 Abs. 3 EStG finden dagegen keine Anwendung.

Die Regelungen zum Ausgleichsanspruch sind deshalb besonders fehleranfällig, weil sie eine Ausnahme von dem Grundsatz darstellen, dass ein bei der Betriebseinstellung erzielter Gewinn nicht der Gewerbesteuer unterliegt.

#### **31.5.5 Mitteilungsfälle**

In sog. Mitteilungsfällen wird der Veräußerungsgewinn gesondert festgestellt (§ 180 Abgabenordnung) und eine Mitteilung über die festgestellten Besteuerungsgrundlagen für die Festsetzung der Einkommensteuer gefertigt. Die Auswertung der Mitteilung selbst erfolgt lediglich durch die Übernahme der festgestellten Besteuerungsgrundlagen, ohne dass eine rechtliche Würdigung erforderlich ist.

Der LRH hat in mehreren Steuerfällen festgestellt, dass Mitteilungen über Veräußerungsgewinne nicht oder fehlerhaft ausgewertet wurden.

### **31.5.6 Erwerb einer Kassenarztzulassung**

Nach den Feststellungen des LRH wird beim Erwerb einer Kassenarztpraxis regelmäßig der volle Kaufpreis abgeschrieben (§ 7 EStG).

Befindet sich die Kassenarztpraxis in einem zulassungsbeschränkten Gebiet, wird nach der überwiegenden Rechtsprechung der Finanzgerichte die Kassenarztzulassung als immaterielles Wirtschaftsgut des Anlagevermögens angesehen, das keiner Abschreibung zugänglich ist.

Die geprüften Finanzämter haben die Besonderheiten im Zusammenhang mit der kassenärztlichen Zulassung durchgängig nicht erkannt.

### **31.5.7 Knappschaftsruhegelder**

Viele selbständige Ärzte, die auch für die Knappschaft tätig geworden sind und entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen haben, beziehen nach der Aufgabe ihrer Praxis von der jetzigen Knappschaft-Bahn-See ein Ruhegehalt. Die Knappschaft-Bahn-See weist in ihrer Bescheinigung über die Ruhegehaltszahlungen allgemein darauf hin, dass das Ruhegehalt einkommensteuerpflichtig ist. Diese ehemaligen Knappschaftsärzte bzw. deren steuerliche Berater behandelten das Ruhegehalt häufig als Rentenzahlung. Die dazu in der Einkommensteuerveranlagung erklärten Werte wurden in vielen Fällen unverändert übernommen, sodass das Ruhegehalt nur mit dem Ertragsanteil in die Steuerermittlung einfließt. Tatsächlich handelt es sich bei dem Ruhegehalt jedoch um nachträgliche Einkünfte i. S. d. § 24 Nr. 2 EStG, die bei einem ehemals niedergelassenen Arzt als nachträgliche Einkünfte aus selbständiger Arbeit (§ 18 EStG) zu erfassen sind.

Nach den Feststellungen des LRH können die Ruhegehaltszahlungen der Knappschaft-Bahn-See im Jahr 40.000 € und mehr erreichen. Da es sich um einen jedes Jahr wiederkehrenden Besteuerungstatbestand handelt, ist die steuerliche Auswirkung über die Jahre gesehen hoch.

## **31.6 Sonstige Prüfungsfeststellungen**

### **31.6.1 Prüfungshäufigkeit durch die Außendienste**

Der LRH hat allgemein festgestellt, dass nur ein kleiner Teil der Steuerfälle mit Veräußerungsgewinnen durch die Betriebsprüfungsdienste geprüft wird. Diese Steuerfälle genießen bei der Aufstellung der Prüfungsgeschäftspläne keine Präferenz und werden häufig auch nicht von der Veranlagungsstelle für eine Betriebsprüfung gemeldet.

Von den 308 beanstandeten Steuerfällen waren nur rd. 10 v. H. bereits von den Betriebsprüfungsdiensten geprüft bzw. für eine Betriebsprüfung vorgesehen.

### **31.6.2 Prüfhinweis**

Das Einkommensteuerfachprogramm bewirkt bei dem Vorliegen von Veräußerungsgewinnen die Ausgabe eines Vorprüfhinweises (VPH 3995), der auf 20 Zeilen allgemeine rechtliche Hinweise zur Bearbeitung von Steuerfällen mit Veräußerungsgewinnen enthält und auf die vorgesehene Zuständigkeit für den Sachgebietsleiter hinweist.

Die Beschäftigten in den geprüften Festsetzungsfinanzämtern gaben an, dass die allgemeinen rechtlichen Ausführungen im einzelnen Steuerfall kaum eine konkrete Hilfestellung enthielten und der Hinweistext zu lang

sei. Nach den eigenen Prüfungsfeststellungen teilt der LRH diese Einschätzung und sieht den Hinweis für die Praxis als wenig hilfreich an.

### **31.6.3 Anforderung von Verträgen**

Nach den Feststellungen des LRH lagen in etlichen Steuerfällen den zuständigen Sachbearbeitern die maßgeblichen Verträge über Betriebsveräußerungen nicht vor. Die betreffenden Veräußerungsgewinne beliefen sich auf insgesamt mehr als 1,5 Mio. €. In anderen Fällen fehlten weitere, den Veräußerungsvorgang betreffende Belege bzw. Unterlagen, z. B. geltend gemachte Gutachterkosten.

Auf die Einsichtnahme in die maßgeblichen Verträge kann grundsätzlich nicht verzichtet werden. Eine Ausnahme ist allenfalls für solche Fälle gerechtfertigt, in denen der Steuerpflichtige die Veräußerung eines Kleinsgewerbes erklärt und zudem voraussichtlich keine Steuerschuld anfällt.

### **31.7 Forderungen des Landesrechnungshofs**

Die Prüfungsfeststellungen des LRH zeigen, dass die Bearbeitung von Steuerfällen mit Veräußerungsgewinnen nach § 16 EStG eine umfassende Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts erfordert. Verträge sind ggf. anzufordern und zu lesen. Zusätzlich sind Umstände, die in zeitlichem Zusammenhang vor und nach der Veräußerung eingetreten sind, in die steuerrechtliche Würdigung der Betriebsveräußerung einzubeziehen. Fehler bei der steuerrechtlichen Beurteilung eines Steuerfalles mit einem Veräußerungsgewinn nach § 16 EStG können erhebliche fiskalische Auswirkungen haben. Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt und Anregungen zur Steigerung der Arbeitsqualität gegeben.

### **31.7.1 Nutzung der Finanzamtsauskunft**

Der LRH hat den Einsatz der Finanzamtsauskunft empfohlen, um bei der Besteuerung der Beendigung einer gewerblichen oder selbständigen Tätigkeit des Steuerpflichtigen zu prüfen, ob alle Betriebsgrundstücke vollständig erfasst sind. Mit den bestehenden Abfragemöglichkeiten dieses Instruments kann sowohl die Lage des Grundstücks als auch der Name des Eigentümers festgestellt werden.

### **31.7.2 Prüfhinweis zu Sachverhalten nach § 23 Abs. 1 S. 2 Einkommensteuergesetz**

Aus dem Fachprogramm für die Einheitsbewertung Grundbesitz wird für den Fall, dass der Eigentümer einer Immobilie innerhalb von 10 Jahren wechselt, ein Prüfhinweis für Zwecke der Einkommensteuer (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG) ausgegeben.

Demgegenüber fehlt für den Fall, dass ein Betriebsgrundstück ins Privatvermögen überführt und anschließend ebenfalls innerhalb von 10 Jahren veräußert wird (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 2 EStG) ein entsprechender Hinweis an den Bearbeiter des Veranlagungsbezirks.

Der LRH hat angeregt, die vorhandene Programmleistung zu erweitern und den Zeitpunkt der Entnahme eines betrieblich genutzten Grundstücks als fiktiven Erwerb im Fachprogramm für die Einheitsbewertung aufzunehmen.

### **31.7.3 Kurzinformation zu den Kassenarztzulassungen**

Die von der finanzgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten steuerlichen Besonderheiten im Zusammenhang mit dem Erwerb von Kassenarztzulassungen haben die Finanzämter nach den Feststellungen des LRH nicht

beachtet (siehe 31.5.6). Zu diesem Thema hat der LRH neben den in der Fachliteratur veröffentlichten Urteilen lediglich eine Kurzinformation der ehemaligen Oberfinanzdirektion Düsseldorf vorgefunden (Nr. 051/2005 vom 16.11.2005). Die Oberfinanzdirektion Münster und die ehemalige Oberfinanzdirektion Köln hatten diese Thematik nicht aufgegriffen. Zudem enthält die Kurzinformation der ehemaligen Oberfinanzdirektion Düsseldorf nur Hinweise zur steuerlichen Behandlung von Kassenarztzulassungen dem Grunde nach. Die für die Praxis zusätzlich notwendigen Hinweise, wie der Wert einer solchen Zulassung berechnet werden kann, fehlen.

Der LRH hat hier weiteren Aufklärungs- und Regelungsbedarf gesehen und daher das FM gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die steuerliche Behandlung von Kassenarztzulassungen landesweit einheitlich geregelt wird.

#### **31.7.4 Zusammenarbeit mit den Betriebsprüfungsdiensten**

Der LRH ist der Auffassung, dass die Veranlagungsstellen in geeigneten Fällen die Unterstützung durch die Betriebsprüfungsstellen einfordern sollten, da für die Überprüfung von Veräußerungsgewinnen oftmals komplexe Sachverhaltsermittlungen erforderlich sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich um die letzte Möglichkeit einer Außenprüfung des Betriebes handelt. Dazu hat es der LRH als erforderlich angesehen, die Veranlagungsstellen noch einmal gezielt darauf hinzuweisen, geeignete Steuerfälle der Betriebsprüfung zu melden.

#### **31.7.5 Überarbeitung des Vorprüfhinweises 3995**

Da der LRH eine Verbesserung der Arbeitsqualität durch regelmäßige, umfassende und flächendeckende Schulungen aller in den Festsetzungsfinanzämtern mit dieser Materie befassten Bediensteten im Ergebnis nicht

allein für zielführend hält, hat er angeregt, zusätzlich die im Rechenzentrum der Finanzverwaltung vorhandenen Daten zu nutzen, um den Vorprüfhinweis 3995 fallbezogen auszugeben.

In einem Steuerfall, in dem ein Veräußerungsgewinn bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb erfasst wird, sind andere rechtliche Hinweise bedeutsam, als in einem Steuerfall, in dem ein Veräußerungsgewinn bei den Einkünften aus selbständiger Arbeit vorliegt. Unter Zugrundelegung der in dem Fachprogramm Grunddatei abgelegten Informationen, könnte der Vorprüfhinweis nach Art der Rechtsform oder nach der Art des Gewerbes einen unterschiedlichen Inhalt haben. So könnte der Vorprüfhinweis bei einem Veräußerungsgewinn eines Handelsvertreters oder eines Arztes zu einer ganz gezielten Hilfestellung werden, wenn bei einem Handelsvertreter Hinweise zur steuerrechtlichen Beurteilung des Ausgleichsanspruchs nach § 89b HGB erfolgen, während bei einem Arzt Hinweise zur steuerrechtlichen Bedeutung der Einstellung der Tätigkeit bereitgestellt werden.

### **31.8      Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM ist in seinen Antwortschreiben den Anregungen des LRH zur Sachverhaltsermittlung, zur Nutzung der Finanzamtsauskunft, zur Bekanntgabe einer Kurzinformation zu den Kassenarztzulassungen und zu einem Hinweis an die Veranlagungsstellen zur rechtzeitigen Einbindung der Betriebsprüfungsdienste gefolgt und hat die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen eingeleitet.

Im Einzelnen hat das FM folgendes mitgeteilt:

- Zur umfassenden Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts habe die Oberfinanzdirektion Münster verbindliche Regeln zur punktuell intensiven Bearbeitung für alle Finanzämter ihres Geschäftsbereiches festgelegt, um eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität besonders in Fällen der Betriebsaufgabe zu erreichen. Die Einführung von Mindeststandards für die Bearbeitung von Fällen der Betriebsaufgabe sei durch eine dezentrale Schulungsmaßnahme mit rd. 2.200 Teilnehmern begleitet worden.
- Die vom LRH empfohlene Nutzung der Finanzamtsauskunft halte das FM für geeignet, dem Bearbeiter im Veranlagungsbezirk einen Überblick über den gesamten Grundbesitz eines Steuerpflichtigen in dem Bereich des jeweiligen Finanzamtes zu verschaffen. Die Finanzämter würden daher durch die Oberfinanzdirektionen explizit auf die Anregung des LRH hingewiesen. Die Oberfinanzdirektion Rheinland habe die Feststellungen des LRH mit einer Begleitverfügung vom 25.08.2008 den Finanzämtern bekannt gegeben und habe dabei besonders auf die Nutzung der Finanzamtsauskunft hingewiesen.
- Auf die Forderung des LRH nach Einführung eines Prüfhinweises zu Dauersachverhalten nach § 23 Abs.1 Satz 2 EStG wurde auf die bestehende Möglichkeit zur Überwachung mit Hilfe des Einkommensteuerfachprogramms verwiesen. Dazu hat das FM ausgeführt, die maschinelle Unterstützung der Überwachung der Veräußerung von zuvor in das Privatvermögen überführten Betriebsgrundstücken werde durch die entsprechende Eintragung des Entnahmedatums in den Dauertatbestand 1 des Fachprogramms erreicht. Werde zu diesem Grundstück später ein Veräußerungsdatum im Dauertatbestand 1 eingegeben, werde automatisch der zehnjährige Veräußerungszeitraum des § 23 EStG

durch die Ausgabe eines Hinweises überwacht. Die vom LRH vorgeschlagene weitergehende Überwachung mit Hilfe des Fachprogramms für die Einheitsbewertung Grundbesitz werde das FM nicht weiter verfolgen.

- Der Anregung des LRH folgend sei geplant, dass die Oberfinanzdirektionen Rheinland und Münster eine gemeinsame Regelung zur steuerlichen Behandlung von Kassenarztzulassungen herausgeben; insbesondere solle den Veranlagungsstellen Hinweise gegeben werden, wie in der Praxis der Wert der Zulassung berechnet werden könne.

- Die Oberfinanzdirektion Münster habe bereits, die Oberfinanzdirektion Rheinland werde noch auf eine rechtzeitige Einbeziehung der Betriebsprüfungsaußendienste in den Fällen der Betriebsveräußerung / Betriebsaufgabe ausdrücklich hinweisen.

Im Bereich der Oberfinanzdirektion Münster werde im Rahmen des Projekts zur Intensivierung der Betreuungsprüfertätigkeit versucht, einen strukturierten Wissenstransfer zwischen der Betriebsprüfungsstelle und der Veranlagungsstelle zu erreichen.

Dabei solle die Ausgestaltung der Betreuungstätigkeit durch Definition genauer Aufgabeninhalte für alle Finanzämter konkretisiert und vereinheitlicht werden. Die rechtzeitige Einbeziehung der Betriebsprüfungsdienste in Fällen der Betriebsveräußerung / -aufgabe sei in den Bearbeitungsregeln ausdrücklich vorgesehen.

- Der Vorprüfhinweis 3995 werde in einem veränderten Wortlaut ausgegeben. Ferner werde ein Teil des Vorprüfhinweises auf einen neuen Hinweis abgespalten. Weitergehende Änderungen seien erst dann angezeigt, wenn sich der „geänderte“ Hinweis in der Praxis nicht bewähren sollte.

Darüber hinaus sei die fallbezogene Ausgabe des Vorprüfhinweises in Fällen der Betriebsveräußerung bzw. Betriebsaufgabe zzt. im Hinblick auf die Umstellung der Programme im bundeseinheitlichen EDV-Verfahren GINSTER unter KONSENS technisch nicht umsetzbar.

- Zudem bemühe sich das FM im Rahmen einer Initiative der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden der Länder zur Verbesserung des Steuervollzuges durch Steuervereinfachung um eine Änderung der steuerlichen Regeln über die Betriebsveräußerung.

Zwischenzeitlich ist die gemeinsame Verfügung der Oberfinanzdirektionen zur steuerlichen Behandlung des Erwerbs kassenärztlicher Zulassungen mit ausführlichen Berechnungsbeispielen zum Wert der Zulassung mit Datum 11.02.2009 bekanntgegeben worden.

## **32 Bearbeitungsqualität in Fällen mit bedeutenden Einkünften**

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat die Bearbeitungsqualität von Fällen mit bedeutenden Einkünften geprüft und dabei eine Steigerung der Bearbeitungsqualität gegenüber der vorhergehenden Prüfung der Steuerfestsetzungen bei Einkunftsmillionären festgestellt. Die Fehlerquote von immer noch 14 vom Hundert nach Tätigwerden der Betriebsprüfungsfinanzämter kann nicht zufrieden stellen.*

### **32.1 Ausgangslage**

#### **32.1.1 Prüfung der Einkunftsmillionäre**

Der Landesrechnungshof (LRH) und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPASSt) hatten sich vor einigen Jahren mit der Bearbeitungsqualität der Steuerfestsetzungen bei Einkunftsmillionären befasst. Über das Ergebnis der Prüfung hat der LRH dem Landtag in Abschnitt 31 des Jahresberichtes 2000 berichtet. Damals war eine durchschnittliche Fehlerquote von etwa 30 v. H. festgestellt worden, obwohl eine fehlerhafte Bearbeitung erst erfasst wurde, wenn eine steuerliche Auswirkung von mehr als 10.000 DM vorlag. Diese hohe Fehlerquote war umso bemerkenswerter, als für die abschließende intensive Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen die Betriebsprüfungsstellen - entweder die Amtsbetriebsprüfungsstellen in den Festsetzungsfinanzämtern oder die Finanzämter für Großbetriebsprüfung - verantwortlich waren. Nach Überzeugung des LRH waren jedoch nicht nur individuelle Fehler der Bearbeiter in den Veranlagungsstellen der Festsetzungsfinanzämter oder der Betriebsprüfer für die hohe Fehlerquote ursächlich, sondern auch die von der Finanzverwaltung erlassenen detaillierten und komplizierten Bearbeitungs- und Zuständigkeitsregelungen. Der LRH hatte es zudem für erforderlich gehalten,

die Zahl der Betriebsprüfungen deutlich zu steigern und gleichzeitig für eine Qualitätssicherung zu sorgen.

### **32.1.2 Maßnahmen der Finanzverwaltung**

Die Finanzverwaltung hat aufgrund der damaligen Prüfungsergebnisse die Zuständigkeit für die Betriebsprüfungen bei Einkunftsmillionären ausschließlich den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung, die seit dem 01.07.2002 in den Finanzämtern für Groß- und Konzernbetriebsprüfung (Betriebsprüfungsfinanzämter) aufgegangen sind, zugewiesen. Ergänzend wurden in einigen Betriebsprüfungsfinanzämtern ausgewählte Betriebsprüfer als „Fachprüfer“ fortgebildet. Die Finanzverwaltung erhoffte sich damit eine Steigerung der Bearbeitungsqualität. Ferner wurde die Zahl der Betriebsprüfungen deutlich erhöht. Besondere Maßnahmen zur Qualitätssicherung, die die bisherige Organisation in den Betriebsprüfungsfinanzämtern geändert hätten, wurden unter Hinweis auf die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht ergriffen.

### **32.1.3 Fälle mit bedeutenden Einkünften**

Mit Einführung des Euro zum 01.01.2002 sind an die Stelle der Einkunftsmillionäre die Fälle mit bedeutenden Einkünften (bE-Fälle) getreten. Für die Einstufung als Einkunftsmillionär wurde seinerzeit unabhängig von der Art der Einkünfte ein zu versteuerndes Einkommen von mehr als einer Mio. DM zugrunde gelegt. Für die Einstufung als bE-Fall sind modifizierte Kriterien angelegt worden. Nach bundeseinheitlicher Definition liegt ein bE-Fall vor, wenn die Summe der Überschusseinkünfte (nichtselbständige Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte) mehr als 500.000 € beträgt, ohne dass negative Einkünfte aus diesem Bereich verrechnet werden. Etwaige Einkünfte aus Land- und

Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb oder aus selbständiger Tätigkeit werden für die Einstufung nicht mit einbezogen, da diese Fälle schon von Gesetzes wegen nach § 193 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) der Betriebsprüfung unterliegen.

### **32.1.4 Grundsätze zur Bearbeitung der Fälle mit bedeutenden Einkünften**

#### **32.1.4.1 Erstbearbeitung durch die Veranlagungsstellen**

Die bE-Fälle sind nach den bundeseinheitlichen Regeln als Großbetriebe zu behandeln. Sie unterliegen damit der regelmäßigen Betriebsprüfung, für die in Nordrhein-Westfalen die Betriebsprüfungsfinanzämter zuständig sind. Dies hat zur Folge, dass die Veranlagungsstellen der Festsetzungsfinanzämter die Steuererklärungen bis zur Beteiligung der Betriebsprüfungsfinanzämter nach § 164 Abs. 1 der AO unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zu veranlagern haben. Daher soll die Erstbearbeitung eines bE-Falles durch die Veranlagungsstelle grundsätzlich überschlägig erfolgen.

Die Bearbeitung soll sich auf die Prüfung beschränken, ob die Angaben in der Steuererklärung und den sonstigen Unterlagen vollständig, schlüssig und glaubhaft sind. Aufwändige Sachverhaltsermittlungen sollen zur Vermeidung von Doppelarbeit generell unterbleiben. Nach der überschlägigen Überprüfung der Steuererklärung hat die Veranlagungsstelle die Steuerfestsetzung zu veranlassen. Sie hat hierfür z. B. die für die automatisierte Steuerfestsetzung erforderlichen Kennzahlen einzugeben, vorliegende Mitteilungen über Besteuerungsgrundlagen und von Kontrollmaterial zeitnah auszuwerten oder maschinelle Prüfhinweise zu bearbeiten. Die Veranlagungsstelle kann das Betriebsprüfungsfinanzamt auf prüfungswürdige Sachverhalte hinweisen.

#### **32.1.4.2 Bearbeitung durch die Betriebsprüfungsfinanzämter**

Den Betriebsprüfungsfinanzämtern obliegt die intensive Überprüfung der bE-Fälle. Zunächst ist der bE-Fall dahingehend zu würdigen, ob die Durchführung einer Betriebsprüfung angezeigt ist. Dies ist zu bejahen, wenn die für die Besteuerung erheblichen Verhältnisse der Aufklärung bedürfen und eine Prüfung in der Veranlagungsstelle nach Art und Umfang des zu prüfenden Sachverhalts nicht zweckmäßig ist (§ 193 Abs. 2 Nr. 2 AO). Auf eine Betriebsprüfung kann nur dann verzichtet werden, wenn das Betriebsprüfungsfinanzamt keine hinreichende Prüfungsbedürftigkeit festgestellt hat. Der bE-Fall wird dann vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt. Anschließend hat das Betriebsprüfungsfinanzamt der Veranlagungsstelle alle für die abschließende Bearbeitung erforderlichen Hinweise zu geben. Es hat der Veranlagungsstelle mitzuteilen, welche Änderungen bzw. welche Ermittlungen vor einer Aufhebung der Vorbehalte der Nachprüfung vorzunehmen sind.

#### **32.1.4.3 Weiterbearbeitung in den Veranlagungsstellen**

Ist eine Betriebsprüfung durchgeführt worden, hat die Veranlagungsstelle den Betriebsprüfungsbericht auszuwerten. Im Regelfall soll sie die Prüfungsfeststellungen des Betriebsprüfungsfinanzamts ohne weitere Ermittlungen der Besteuerung zugrunde legen. Bei nachfolgenden Steuerfestsetzungen hat sie die Erkenntnisse aus einer vorausgegangenen Betriebsprüfung zu beachten.

Bei einer Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan hat die Veranlagungsstelle für die abschließende Bearbeitung die vom Betriebsprüfungsfinanzamt erteilten Hinweise auszuwerten.

## **32.2 Ablauf der Prüfung**

Seit dem Jahr 2002 gibt es in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich jährlich rd. 3.600 bE-Fälle, deren Besteuerung in einem über drei Jahre laufenden Zeitraum durch die Betriebsprüfungsfinanzämter zu überprüfen ist. Die Betriebsprüfungsfinanzämter haben in den letzten Jahren im Durchschnitt jährlich 545 Betriebsprüfungen bei bE-Fällen durchgeführt, während in weiteren rd. 500 Fällen Absetzungen von den Prüfungsgeschäftsplänen erfolgten. Die Feststellungen der Betriebsprüfungsfinanzämter führten jährlich zu Steuernachforderungen im zweistelligen Millionenbereich.

Das RPAS hat in 21 Festsetzungsfinanzämtern geprüft, ob die von der Finanzverwaltung eingeleiteten Maßnahmen zu einer zufriedenstellenden Bearbeitungsqualität geführt haben. Es hat dabei 770 bE-Fälle überprüft, die in folgende Fallgruppen unterteilt wurden:

- Steuerfälle, mit denen sich ein Betriebsprüfungsfinanzamt noch nicht befasst hatte (offene bE-Fälle),
- Steuerfälle, in denen eine Betriebsprüfung stattgefunden hatte (geprüfte bE-Fälle),
- Steuerfälle, die durch ein Betriebsprüfungsfinanzamt vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt worden waren (abgesetzte bE-Fälle).

Einzelne bE-Fälle konnten dabei mehreren Fallgruppen zugehörig sein, wenn sie z. B. offene und zugleich geprüfte bzw. abgesetzte Veranlagungszeiträume enthielten.

Um eine Vergleichbarkeit der Bearbeitungsqualität zwischen den Einkunftsmillionären und den bE-Fällen herzustellen, wurden in bE-Fällen nur Bearbeitungsmängel mit einer steuerlichen Auswirkung von mehr als

5.000 € betrachtet. Diese Fehlergrenze entspricht in etwa der Fehlergrenze von 10.000 DM bei der Prüfung der Einkunftsmillionäre.

### **32.3 Prüfungsergebnis**

Als Ergebnis der Erhebungen hat das RPASSt festgestellt, dass die Finanzverwaltung die Fehlerquote, die seinerzeit bei rd. 30 v. H. lag, auf rd. 14 v. H. nach Tätigwerden der Betriebsprüfungsfinanzämter vermindern konnte. Ferner wurde die Zahl der Betriebsprüfungen im Vergleich zum Stand bei den Einkunftsmillionären deutlich gesteigert. Diese positiven Feststellungen werden jedoch angesichts der im Vergleich zu den Einkunftsmillionären modifizierten Kriterien für die bE-Fälle und der trotzdem unveränderten Fehlergrenze sowie vor dem Hintergrund, dass der Finanzverwaltung in den Betriebsprüfungsfinanzämtern hoch qualifizierte Beamtinnen zur Verfügung stehen, stark relativiert. Von einer zufriedenstellenden Endbearbeitungsqualität kann daher nicht gesprochen werden.

#### **32.3.1 Bearbeitungsqualität in den Betriebsprüfungsfinanzämtern**

##### **32.3.1.1 Zusammenfassung**

Das RPASSt hat von 545 Fällen, in denen die Betriebsprüfungsfinanzämter tätig geworden sind, die Bearbeitung in 77 Fällen mit einer steuerlichen Auswirkung von mehr als 5.000 € beanstandet. Dies entspricht einer Fehlerquote von 14,1 v. H. In 19 der 77 Fälle überstieg die steuerliche Auswirkung den Betrag von 50.000 €. Die steuerliche Auswirkung in den beanstandeten 77 Fällen beläuft sich insgesamt auf rd. 6,6 Mio. €. In Höhe von 1,7 Mio. € muss von einem endgültigen Steuerausfall ausgegangen werden.

### **32.3.1.2 Geprüfte Fälle mit bedeutenden Einkünften**

Das RPASSt hat 241 bE-Fälle überprüft, in denen eine Betriebsprüfung stattgefunden hatte. Es ergaben sich 38 Beanstandungen. Dies entspricht einer Fehlerquote von 15,8 v. H.

In einem beachtlichen Teil der durch die Betriebsprüfungsfinanzämter geprüften Fälle wurden Steuerfestsetzungen, die nach der Erstbearbeitung durch die Veranlagungsstellen Fehler enthielten, nicht korrigiert. Dies macht über die Hälfte der Beanstandungen aus. Daneben ergab sich ein großer Fehleranteil bei Fällen, in denen die Betriebsprüfungsfinanzämter versäumten, Sachverhalte zu ermitteln oder schwierige rechtliche Beurteilungen steuerlicher Gestaltungen, die bei der überschlägigen Bearbeitung durch die Veranlagungsstellen zu Recht zurückgestellt worden waren, aufzugreifen.

### **32.3.1.3 Abgesetzte Fälle mit bedeutenden Einkünften**

In 304 der insgesamt 545 vom RPASSt überprüften bE-Fälle waren Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan vorgenommen worden. Auch wenn die Absetzungsentscheidung nur vereinzelt zu beanstanden war, ergab sich dennoch eine erhebliche Anzahl an Bearbeitungsfehlern. Mit 39 Beanstandungen liegt die Fehlerquote bei 12,8 v. H. Dabei bezog sich der weitaus überwiegende Teil der Beanstandungen (rd. 85 v. H.) auf die entgegen den Weisungen nicht gegebenen Hinweise zur abschließenden Bearbeitung für die Veranlagungsstellen.

Etwa die Hälfte dieser unterbliebenen Hinweise betraf die von den Veranlagungsstellen zuvor nicht beachteten grundlegenden Anforderungen an eine sorgfältige Veranlagungstätigkeit wie etwa die Auswertung mitgeteilter Besteuerungsgrundlagen. Ein erheblicher Teil der durch die oberfläch-

liche Erstbearbeitung nicht erkannten Fehler wurde somit auch nach Einschaltung der Betriebsprüfungsfinanzämter nicht ausgeräumt. Die andere Hälfte der unterbliebenen Hinweise betraf zumeist den Bereich der Überschusseinkünfte, wie etwa die Beurteilung der Vollständigkeit von Einnahmen aus Kapitalvermögen, die Abzugsfähigkeit von Werbungskosten in diesem Bereich, die Anerkennung von Mietverhältnissen oder die steuerlich zum Teil schwierige Beurteilung privater Veräußerungsgeschäfte. In diesen Fällen musste zwar keine Betriebsprüfung durchgeführt werden, die Betriebsprüfungsfinanzämter hätten aber die Veranlagungsstellen zwingend auf die noch zu klärenden Punkte hinweisen müssen.

### **32.3.2 Bearbeitungsqualität in den Veranlagungsbezirken**

Obwohl die Betriebsprüfungsfinanzämter die Hauptverantwortung für eine zutreffende Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen und damit der endgültigen Steuerfestsetzungen tragen, darf die Qualität der Fallbearbeitung in den Veranlagungsstellen nicht unbeachtet bleiben. Sowohl bei der Erstbearbeitung der Steuererklärungen als auch bei den späteren Bearbeitungen nach Tätigwerden der Betriebsprüfungsfinanzämter sind den Veranlagungsstellen zu viele Fehler unterlaufen.

#### **32.3.2.1 Erstbearbeitung der Steuererklärungen in den Veranlagungsstellen**

Auf der Grundlage der Fehlergrenze von 5.000 € waren von den 770 überprüften bE-Fällen 123 Fälle (rd. 16 v. H.) mit einer steuerlichen Auswirkung von rd. 8,6 Mio. € nach der Erstbearbeitung als fehlerhaft anzusehen. Anzumerken ist, dass rd. 1,6 Mio. € davon auf Mängel und Fehler entfallen, die auch von den Betriebsprüfungsfinanzämtern nicht beseitigt worden sind.

Das RPASSt hat festgestellt, dass die Bearbeitung der Steuererklärungen in den Veranlagungsstellen häufig nicht den Anweisungen entsprechend erfolgte. Die nach den Bearbeitungsregeln vorgesehene überschlägige Prüfung der Steuererklärungen war aus dem Inhalt der Steuerakten in vielen Fällen nicht erkennbar. In Einzelfällen konnte eine gründliche Bearbeitung einschließlich der Ausermittlung aller in Frage stehenden Sachverhalte festgestellt werden, was aber eindeutig den Rahmen einer überschlägigen Erstbearbeitung überstieg. Im Regelfall hatte jedoch keine sachlich inhaltliche Befassung mit den Steuererklärungen stattgefunden, sodass sich die Tätigkeit der Veranlagungsstellen auf die bloße technische Erstellung von Steuerbescheiden beschränkte. Mehrfach wurden nicht einmal die einfachsten Veranlagungsarbeiten im Rahmen der Steuerfestsetzungen geleistet. Im Vertrauen auf die abschließende Bearbeitung durch die Betriebsprüfungsfinanzämter stand für die Veranlagungsstellen offenbar nur die rasche Fallerledigung im Vordergrund.

### **32.3.2.2 Abschließende Bearbeitung durch die Veranlagungsstellen**

Nach den Feststellungen des RPASSt ist es in rd. 10 v. H. der eingesehenen Fälle bei der Auswertung der Betriebsprüfungsberichte durch die Veranlagungsstellen zu Fehlern gekommen, die in Einzelfällen erhebliche steuerliche Auswirkungen hatten.

Soweit die Betriebsprüfungsfinanzämter gemäß den Regelungen abschließende Bearbeitungshinweise erteilt hatten, unterblieb in rd. 10 v. H. der Fälle die entsprechende Umsetzung durch die Veranlagungsstellen.

## **32.4 Empfehlungen**

Der LRH hat das Ergebnis der Prüfung dem Finanzministerium (FM) mit der Entscheidung vom 18.09.2008 mitgeteilt.

Angesichts des letztlich noch nicht befriedigenden Prüfungsergebnisses besteht nach Auffassung des LRH für die Finanzverwaltung weiterer Handlungsbedarf. Dabei sollten folgende Punkte bedacht werden:

Wie bereits bei der Prüfung der Einkunftsmillionäre hat sich auch bei Prüfung der bE-Fälle die Erstbearbeitung in den Veranlagungsstellen als fehlerträchtig herausgestellt. Bereits in diesem Stadium ist die Bearbeitungsqualität durch geeignete Maßnahmen zu verbessern. Die sorgfältige Erfassung von Werten, die zeitnahe Auswertung von Mitteilungen und die Bearbeitung maschineller Hinweise gehören zu den Aufgaben, die der Veranlagungsstelle obliegen. Auf deren gewissenhafte Ausführung muss das Betriebsprüfungsfinanzamt im Vertrauen auf eine funktionierende Arbeitsteilung aufbauen können. Eine Vermischung der Verantwortung für die zutreffende Steuerfestsetzung in einem bE-Fall z. B. durch die Einschaltung der Qualitätssicherungsstelle wäre abzulehnen.

Durch eine verstärkte Sensibilisierung der Betriebsprüfungsfinanzämter ist deren Verantwortung für die vollständige sachliche Richtigkeit der Steuerfestsetzung in den bE-Fällen zu verdeutlichen. Die nach wie vor in den Betriebsprüfungsfinanzämtern vorherrschende Bearbeitung einzig unter dem Blickwinkel der Prüfungsbedürftigkeit wird der Zuweisung der Gesamtverantwortung für einen bE-Fall nicht gerecht. Hier bedarf es weiterer Klarstellungen.

Der Einsatz von Fachprüfern in einigen Betriebsprüfungsfinanzämtern hat sich nach Ansicht des LRH bewährt. Es ist zu prüfen, inwieweit dieser Einsatz verstärkt werden kann.

Die mittlerweile vorgesehene Dokumentation von Vermerken und Hinweisen durch die Veranlagungsstelle ist für die Betriebsprüfungsfinanzämter hilfreich.

Um fehlerhafte Auswertungen der Betriebsprüfungsberichte durch die Veranlagungsstellen auszuschließen, sollte das schon seit längerem geplante Automationsvorhaben, wonach die Betriebsprüfungsfinanzämter ihre Prüfungsberichte selbst auswerten können, kurzfristig realisiert werden.

### **32.5 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat mit Schreiben vom 26.01.2009 mitgeteilt, die Frage, in welchem Umfang die Erstbearbeitung durch die Veranlagungsstellen verbessert werden könne, bedürfe einer weiteren Prüfung. Zudem rechne das FM damit, dass sich aus zwei vor dem Abschluss stehenden Projekten der Oberfinanzdirektionen (Arbeitsgruppe Absetzungen Oberfinanzdirektion Rheinland und Arbeitsgruppe Zusammenarbeit zwischen den Betriebsprüfungsfinanzämtern und den Veranlagungsstellen der Festsetzungsfinanzämter) weitere Handlungsempfehlungen ergeben werden.

Das FM hat am 09.03.2009 in einer Erörterung mit dem LRH das weitere Vorgehen erläutert. Auf Grundlage der Empfehlungen des LRH wird das FM Maßnahmen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität ergreifen.

## **C Anhang**

### **33 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

Nachfolgend sind die finanziellen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs (LRH), der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) und der Vorprüfungsstellen zusammengestellt. Diese Ergebnisse spiegeln jedoch nur einen Bruchteil der finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit wider.

Wegen ihrer begrenzten Ressourcen, aber auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehen die Organe der externen Finanzkontrolle vielfach nur ausgewählte Teilbereiche in ihre Prüfungen ein. Die bei diesen Prüfungen aufgezeigten Effizienzsteigerungspotenziale und ausgesprochenen Empfehlungen haben oftmals nicht nur für diese Teilbereiche, sondern darüber hinaus gehende Bedeutung, ohne dass sich dies in den dargestellten Ergebnissen niederschlägt. Auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an.

Bei Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können die Auswirkungen meist nicht exakt beziffert und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden. Ihr Ausmaß hängt zudem vielfach davon ab, ob die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden.

Gänzlich unberücksichtigt bleiben die Auswirkungen, die bereits das Bestehen einer externen Finanzkontrolle hat. Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln.

Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit dürften daher insgesamt deutlich höher sein, als aus den dargestellten finanziellen Ergebnissen hervorgeht.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

### **33.1 Prüfungen des Landesrechnungshofs**

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von  
rd. 86,6 Mio. €;

davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 45,3 Mio. €

mehrfährig rd. 0,7 Mio. €

nicht kassenwirksam

einmalig rd. 23,9 Mio. €

mehrfährig rd. 16,7 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 4,2 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 6,5 Mio. € gekürzt.

Der LRH hat ferner zusammen mit einem Rechnungsprüfungsamt bei Organisationsprüfungen Einsparpotenziale von rd. 41,8 Mio. € aufgezeigt; er hat die geprüften Behörden aufgefordert, die Prüfungsergebnisse des LRH unter Berücksichtigung der in den Haushaltsplänen global ausgebrachten kw-Vermerke (ggf. im Verlauf mehrerer Jahre) zu realisieren.

**33.2 Prüfungen der Rechnungsprüfungsämter**

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten  
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von  
rd.130,9 Mio. €;

davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 76,9 Mio. €

mehrfährig rd. 0,4 Mio. €

Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen rd. 0,8 Mio. €

nicht kassenwirksam

einmalig rd. 13,6 Mio. €

mehrfährig rd. 39,2 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 8,7 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 17,6 Mio. € gekürzt.

### **33.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen**

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammer NRW und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

56.000 €

erzielt, davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig

44.000 €

Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen

einmalig

5.100 €

nicht kassenwirksam

einmalig

5.500 €

mehrfähig

1.400 €

**33.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:****33.4.1 Einmalige Auswirkungen:**

Mehreinnahmen an Erbschaftsteuer wegen der Werterhöhung des Betriebsvermögens aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH	1.036.700 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund einer vom LRH angeregten Überprüfung des Aufgabegewinns anlässlich der Beendigung einer Betriebsaufspaltung	477.800 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Aberkennung der geltend gemachten Steuerfreiheit von Lohnbezügen aus dem Ausland	456.400 €
Mehreinnahmen an Schenkungsteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Erhöhung des Zuwendungswertes wegen der vom Schenker übernommenen Schenkungsteuer	443.800 €
Vom LRH ermittelter Überschuss, den der Landschaftsverband Rheinland als zweckgebundenen Vortrag auf die Folgejahre behandelt	2.116.671 €
Beschaffung von Kradschutzhelmen – Verrechnung einer Überzahlung	124.532 €
Erstattung anderer Länder für die Inanspruchnahme von Polizeikräften	1.424.497 €
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme, die im Förderprogramm eingeplant war, für die ein Förderantrag vorlag und für die der vorzeitige, zuschussun-schädliche Baubeginn genehmigt worden war	8.769.600 €
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme, die im Förderprogramm eingeplant war, für die ein Förderantrag vorlag und für die der vorzeitige, zuschussun-schädliche Baubeginn genehmigt worden war	3.428.400 €
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig	1.624.300 €

gestellten Baumaßnahme, die im Förderprogramm eingeplant war, für die ein Förderantrag vorlag und für die der vorzeitige, zuschussunschädliche Baubeginn genehmigt worden war	
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme, die im Förderprogramm eingeplant war, für die ein Förderantrag vorlag und für die der vorzeitige, zuschussunschädliche Baubeginn genehmigt worden war	4.346.000 €
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme, die im Förderprogramm eingeplant war, für die ein Förderantrag vorlag und für die der vorzeitige, zuschussunschädliche Baubeginn genehmigt worden war	3.111.100 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben für den Grunderwerb und nicht abgesetzter Erlöse aus Grundstücksveräußerungen	1.640.030 €
Erhebung von Zinsen für Rückforderungen	686.543 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen eines schweren Vergabeverstoßes	513.400 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen der Verringerung der Ausgaben durch den Wegfall eines Bauabschnitts	442.400 €
Erhebung von Zinsen für Rückforderungen	322.210 €
Teilrückzahlungen von Zuwendungen nebst Zinsen aus dem Landesprogramm „Sicherheit und Service im Öffentlichen Personennahverkehr“ wegen unzureichender Nachweise und nicht zweckentsprechender Verwendung	3.810.874 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung nebst Zinsen aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen nicht zuwendungsfähiger Baukosten	161.396 €
Teilrückzahlung eines Zuschusses wegen	163.818 €

nicht zweckentsprechender Verwendung	
Einsparung von Mietkosten für eine Interimsunterbringung	350.000 €
Widerruf der Zuwendungsbescheide	2.210.826 €
Rückforderung einer Zuwendung wegen Verstoßes gegen die Vergabeart	259.417 €
Teilweiser Widerruf der Zuwendungsbescheide wegen Verstößen gegen Auflagen	338.958 €
Einnahmen aus dem Verkauf von 15 Forstdienstgehöften	2.267.379 €
Zinseinnahmen für vorzeitig abgerufene Mittel	153.353 €
Erstattung einer zu Unrecht erhaltenen Zuwendung durch einen Zuwendungsempfänger wegen fehlender Zuwendungsvoraussetzungen und nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	125.904 €
Änderung der Bemessungsgrundlage einer Zuwendung infolge nachträglich berücksichtigter Einnahmen	1.181.617 €
Fehlerhaft gewährte Zuschussteilbeträge auf gebrauchte Wirtschaftsgüter	226.165 €
Rückzahlung von Fördermitteln (einschließlich Zinsen) aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen zusätzlicher Einnahmen aus Verkaufserlösen sowie Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen	2.363.233 €
Teiltrückzahlung einer Zuwendung (einschließlich Zinsen) aus dem REN-Programm (Programmbereich Fernwärme) wegen eines Vergabeverstoßes und zusätzlicher Einnahmen aus Nutzungsentgelten	371.858 €

Teilrückzahlung einer Zuwendung (einschließlich Zinsen) aus dem REN-Programm (Programmbereich Fernwärme) wegen eines Vergabeverstoßes	299.437 €
Rückzahlung einer Zuwendung aus dem REN-Programm (Programmbereich „Landesprogramm Fernwärme“) wegen schwerer Vergabeverstöße	461.136 €
Rückzahlung von Fördermitteln (einschließlich Zinsen) aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben, Submissionseinnahmen und festgestelltem vorzeitigem Mittelabruf	286.534 €
Rückforderung von Zuwendungen (einschließlich Zinsen) aus der Regionalen Wirtschaftsförderung und der Städtebauförderung wegen nicht angesetzter Einnahmen	1.006.666 €

**33.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:**

Wegfall der Gebührenbefreiung nach § 8 Verwaltungskostengesetz bei einem Landesbetrieb	190.000 €
Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beim Betrieb von Gästehäusern (Mieten, Nutzungsentgelte, Nebenkosten)	205.805 €
Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beim Betrieb von Tagungszentren (Personal, Entgelt-erhöhung, Instandhaltung)	286.544 €
Rückführung für die Zahlungen der Universitätsklinik an die Landesunfallkasse und das Landesamt für Besoldung und Versorgung	4.830.800 €
Einsparung von Liegenschaftskosten (Jahresmiete, Bewirtschaftungskosten, Kosten der Instandhaltung)	2.450.000 €
Reduzierung der Freistellungen für Personalvertretungen im Schulbereich	8.000.000 €
Stellenreduzierungen in Folge von aufgezeigten Effizienzpotenzialen	1.276.293 €

## **34 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte**

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

### **34.1 Jahresbericht 1999**

<b>Gegenstand</b>	<b>Eingang eines Kaufpreises</b>
Beitrag	Nr. 35
Ausschussprotokoll	Nr. 12/1362 vom 28.09.1999
Berichtstermin	---
Bemerkungen	<p>„Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.</p> <p>Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“</p> <p>Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen / Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs oblag. Mit Antrag vom 11.01.2005 hat die Schuldnerin angeboten, im Wege eines Vergleichs den aufgrund Ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Auffassung nach höchstens leistbaren Betrag von 1,5 Mio. € zu zahlen. Die Entscheidungshoheit über das Angebot liegt nach Angabe des Sondervermögens beim Finanzministerium; eine dortige Entscheidung steht seitdem aus. Teilleistungen sind auch in 2008 nicht erfolgt. Die Restforderung beläuft sich unverändert auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 €).</p>

**34.2 Jahresbericht 2004**

<b>Gegenstand</b>	<b>Zwei Hauptberufe im öffentlichen Dienst</b>
Beitrag	Nr. 20
Ausschussprotokoll	Nr. 13/1448 vom 25.01.2005
Berichtstermin	---
Bemerkungen	<p>„Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Hochschullehrer drei Jahre lang zugleich als Ärztlicher Direktor Vorsitzender des Vorstands eines Universitätsklinikums war und zwei volle Gehälter bezog. Der Landesrechnungshof sowie das Ministerium für Wissenschaft und Forschung halten die hauptberufliche Ausübung beider Tätigkeiten für miteinander unvereinbar. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützt nachdrücklich das Anliegen des Landesrechnungshofes und des Ministeriums.</p> <p>Rückforderungsbescheide über die in den Jahren 2001 bis 2003 gezahlten Vergütungen sowie der geleisteten Bonuszahlungen unter Abzug eines Freibetrages sind ergangen.</p> <p>Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nimmt zur Kenntnis, dass der Professor Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat.</p> <p>Da der Vorgang zzt. beim Verwaltungsgericht liegt, bittet der Ausschuss den Landesrechnungshof, nach Abschluss des Verfahrens über das Ergebnis zu berichten.</p> <p>Der Ausschuss sieht die Sache als erledigt an.“</p> <p>Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat der Klage des Hochschullehrers mit Urteil vom 20.10.2006 stattgegeben. Das Urteil ist seit dem 14.12.2006 rechtskräftig. Die Universität hat nach Abstimmung mit dem Ministerium von der Einlegung eines Rechtsmittels abgesehen. Der LRH ist im Vorfeld dieser Ent-</p>

scheidung nicht beteiligt worden.

Das Verwaltungsgericht ist dem Begehren der Universität nicht gefolgt. In der Begründung des Urteils hat es eine Rückzahlungspflicht des Hochschullehrers nach § 13 Abs. 2 Nebentätigkeitsverordnung NW verneint, weil der Professor nach seiner Auffassung gemäß § 36 Abs. 2 Satz 5 Hochschulgesetz a. F. als beurlaubt anzusehen war.

Die Universität forderte den Professor daher mit Bescheid vom 20.12.2006 auf, die für die Jahre 2001, 2002 und 2003 erhaltene Besoldung als Hochschullehrer zurück zu zahlen. Der Professor hat mit Schreiben vom 28.12.2006 Widerspruch erhoben, den die Universität mit Widerspruchsbescheid vom 07.09.2007 kostenpflichtig zurückwies.

Mittlerweile hat der Hochschullehrer durch seine Verfahrensbevollmächtigten mit Schreiben vom 25.10.2007 Klage vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf erhoben. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren dauert noch an.

## **35 Sonstige Prüfungen**

### **35.1 Verfassungsschutz**

Dem Landesrechnungshof (LRH) obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 Landesrechnungshofgesetz).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden letztmalig für die Haushaltsjahre 2003 bis 2005 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung).

### **35.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)**

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Im Geschäftsjahr 2008 hat der LRH die Jahresabschlüsse 2006 und 2007 sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR geprüft.

Der LRH hat den WDR und die Landesregierung über seine Prüfungsfeststellungen unterrichtet. Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Alle Prüfungsmitteilungen aus der Prüfung der Jahresabschlüsse 2004 und 2005 und der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR sind für erledigt erklärt worden.

### **35.3 Deutschlandradio (DLR)**

Nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag) unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen.

Das im Jahresbericht 2008 in Abschnitt 37.3 genannte Prüfungsverfahren ist zwischenzeitlich abgeschlossen.

### **35.4 Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix**

Phoenix wird als öffentlich-rechtliche, rechtlich nicht selbstständige Gemeinschaftseinrichtung von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF betrieben. Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung, soweit es den Anteil des WDR an Phoenix betrifft. Im Hinblick auf die Anteile der übrigen Landesrundfunkanstalten an Phoenix haben die für Rundfunkprüfungen zuständigen Rechnungshöfe ihre Prüfungsaufgaben gegenüber Phoenix jeweils durch Vereinbarung auf den

LRH übertragen. Hinsichtlich des Anteils des ZDF an Phoenix erfolgt die Prüfung gemeinsam mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Die Ergebnisse der Prüfung teilt der LRH gemäß § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mit. Darüber hinaus unterrichtet er aufgrund der Prüfungsvereinbarungen die zuständigen Rechnungshöfe. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat die Intendantin des WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichtes und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse 2004 bis 2006 des WDR hat der LRH auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ereignis- und Dokumentationskanals Phoenix geprüft (Jahresbericht 2008, Beitrag 38.4). Der LRH hat den WDR, die Landesregierung sowie die übrigen Landesrechnungshöfe über seine Prüfungsfeststellungen unterrichtet. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat darüber hinaus das ZDF unterrichtet.

Alle Prüfungsmittelungen sind inzwischen für erledigt erklärt worden.

### **35.5 Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)**

Der LRH prüft gemäß § 113 Abs. 1 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfM. Die Prüfungsergebnisse dürfen nur der LfM und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden, § 114 Abs. 5 Satz 1 LMG NRW. Die Medienkommission berät den Jahresabschluss aufgrund einer schriftlichen Stellungnahme des Direktors der LfM und stellt ihn endgültig fest, § 114 Abs. 5 Satz 2 LMG NRW. Nach der endgültigen Feststellung

des Jahresabschlusses hat der Direktor der LfM im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Medienkommission beschlossene Stellungnahme zu veröffentlichen, § 115 Nr. 3 LMG NRW.

Die Jahresabschlüsse für die Jahre 2005 bis 2007 wurden geprüft. Die Prüfungsergebnisse wurden der LfM und der Landesregierung mitgeteilt. Alle Prüfungsmitteilungen sind für erledigt erklärt worden.

## Abkürzungsverzeichnis\*

<b>ACUSTA</b>	Allgemeine Computerunterstützung für Staatsanwaltschaften
<b>AFoG</b>	Gesetz zur Errichtung eines Fonds für die Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen an den finanziellen Lasten des Finanzmarktstabilisierungsfonds des Bundes (Abrechnungsfondsgesetz)
<b>AO</b>	Abgabenordnung
<b>ARGE</b>	Arbeitsgemeinschaften der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Träger
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BBesG</b>	Bundesbesoldungsgesetz
<b>bE-Fälle</b>	Fälle mit bedeutenden Einkünften
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BKVO GTK</b>	Verordnung über die Betriebskosten nach dem GTK
<b>BKVO KgG</b>	Verordnung über die Betriebskosten nach dem KgG
<b>BLB</b>	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“
<b>BLBG</b>	Gesetz zur Einrichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW“
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BR</b>	Bezirksregierung / Bezirksregierungen
<b>BStBl</b>	Bundessteuerblatt
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVFG</b>	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
<b>BVG</b>	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH
<b>CDOs</b>	Collateralized Debt Obligations
<b>DB AG</b>	Deutsche Bahn AG
<b>DBProjekt GmbH</b>	DBProjekt GmbH Köln – Rhein / Main
<b>DLR</b>	Deutschlandradio
<b>Drs.</b>	Drucksache
<b>EDV</b>	Elektronische Datenverarbeitung
<b>EFRE</b>	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft

---

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

<b>Epl.</b>	Einzelplan
<b>EStG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EZB</b>	Europäische Zentralbank
<b>FM</b>	Finanzministerium
<b>FMStFG</b>	Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GGO</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
<b>GGRZ</b>	Gemeinsame Gebietsrechenzentren
<b>GPA</b>	Gemeindeprüfungsanstalt
<b>GTK</b>	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
<b>GV.NRW.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes NRW
<b>HG</b>	Haushaltsgesetz
<b>HGB</b>	Handelsgesetzbuch
<b>IM</b>	Innenministerium
<b>InsO</b>	Insolvenzordnung
<b>InvföG</b>	Gesetz zur Förderung zusätzlicher Investitionen in Nordrhein-Westfalen (Investitionsförderungsgesetz)
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>IT.NRW</b>	Landesbetrieb Information und Technik NRW
<b>JM</b>	Justizministerium
<b>JUDICA</b>	Justizunterstützung durch instanzenübergreifende Client / Server Applikation
<b>JVAen</b>	Justizvollzugsanstalten
<b>KgG</b>	Kindertageseinrichtungsgesetz
<b>KiBiz</b>	Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz)
<b>KorruptionsbG</b>	Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und Führung eines Vergaberegisters in NRW (Korruptionsbekämpfungsgesetz)
<b>LAV</b>	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen
<b>LDS</b>	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
<b>LEG</b>	LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH
<b>LfM</b>	Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen
<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>LMG NRW</b>	Landesmediengesetz NRW
<b>LRH</b>	Landesrechnungshof
<b>LV</b>	Landesverfassung NRW

<b>LVR</b>	Landschaftsverband Rheinland
<b>LZPD</b>	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (ab 01.07.2007, zuvor ZPD)
<b>MAGS</b>	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
<b>MBI.NRW.</b>	Ministerialblatt des Landes NRW
<b>MBV</b>	Ministerium für Bauen und Verkehr
<b>MBW</b>	Ministerium für Bauen und Wohnen
<b>MESTA</b>	Mehrländer-Staatsanwaltschaft-Automation
<b>MGFFI</b>	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration
<b>MIWFT</b>	Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
<b>MSW</b>	Ministerium für Schule und Weiterbildung
<b>MSWKS</b>	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
<b>MTD</b>	Medizinisch-Technischer Dienst
<b>MUNLV</b>	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
<b>MWME</b>	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
<b>MWMTV</b>	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr
<b>NHG</b>	Nachtragshaushaltsgesetz
<b>NRW.BANK G</b>	Gesetz über die NRW.BANK
<b>PEM</b>	Personaleinsatzmanagement
<b>PM</b>	Prüfungsmitteilung
<b>RdErl.</b>	Runderlass
<b>REN-Programm</b>	Programm „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“
<b>RiFoG</b>	Risikofondsgesetz
<b>RPA / RPÄ</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
<b>RPASt</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
<b>RVG</b>	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
<b>RZF</b>	Rechenzentrum der Finanzverwaltung
<b>Sek. I</b>	Sekundarstufe I
<b>SMBI.NRW.</b>	Systematische Sammlung aller geltenden und in Teil I des Ministerialblatts des Landes NRW veröffentlichten Erlasse
<b>TSJ</b>	Textsystem Justiz
<b>UK</b>	Universitätsklinik
<b>VE</b>	Verpflichtungsermächtigungen
<b>VERA</b>	Verwaltungs-, Erschließungs- und Recherchesystem für Archive

<b>VerfGH</b>	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>VK</b>	Vollkräfte
<b>VO (EG)</b>	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschriften
<b>WasEG</b>	Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes NRW
<b>WDR</b>	Westdeutscher Rundfunk
<b>WE</b>	Wohnungseinheiten
<b>WestLB AG</b>	Westdeutsche Landesbank Aktiengesellschaft
<b>WfA</b>	Wohnungsbauförderungsanstalt NRW – Anstalt der NRW.BANK
<b>WoBauP</b>	Wohnungsbauprogramm
<b>ZPD</b>	Zentrale Polizeitechnische Dienste (bis 30.06.2007, dann LZPD)
<b>ZTFoG</b>	Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz)
<b>ZulnvG</b>	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)