

# **Jahresbericht 2010**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2009**

**(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 2010	5
4	Haushaltspläne 2008, 2009 und 2010	16
5	Haushaltsrechnung 2008	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	104
<b>B</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung</b>	
	<b>Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen</b>	
8	Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) NRW	105
9	IT-Einsatz beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW sowie beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW	114
10	Zur Wirtschaftlichkeit des Reisekostenmanagements	123

**Staatskanzlei (Epl. 02)**

11	Durchführung eines musikpädagogischen Programms	133
----	---	-----

**Innenministerium (Epl. 03)**

12	Ausgaben der Polizei in ausgewählten Bereichen	144
13	Personaleinsatz bei den Bezirksregierungen	153
14	Auslagenerstattung in Ordnungswidrigkeitenverfahren	156
15	Anmietung eines neuen Verwaltungsgebäudes durch eine Landesbehörde	158

**Justizministerium (Epl. 04)**

16	Ausgaben für Prozesskostenhilfe	168
----	---------------------------------	-----

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

17	Weiterbildungskollegs	177
----	-----------------------	-----

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

18	Beteiligung der Studentenwerke an privatrechtlichen Unternehmen	187
19	Nebentätigkeiten an Fachhochschulen	201
20	Sprachunterricht an den Universitäten des Landes	212
21	Organisation und Wirtschaftsführung von Laboreinheiten der Universitätsklinik des Landes Nordrhein-Westfalen	217
22	Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinik	228

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

23	Prüfung des Programms zur Kontinuierlichen Sicherstellung von Effektivität, Effizienz und Rechtmäßigkeit der Fördermittelvergabe (KONTER)	238
24	Mängel bei der Planung und Umsetzung der Logistikförderung	244

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

25	Tilgung von Darlehen an Vertriebene, Flüchtlinge und Siedler in der Land- und Forstwirtschaft	252
----	---	-----

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

26	Förderung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen	259
27	Förderung des Luftverkehrs	275
28	Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs	291
29	Maßnahmen zur Förderung und Erhaltung von Denkmälern	298

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

30	Integrationsförderung Zugewanderter	307
----	-------------------------------------	-----

**Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)**

31	Arbeitsweise der Betriebsprüfung	318
32	Erstattungsüberhänge beim Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe	331

33	Ermäßigung der Einkommensteuer bei Einkünften aus Gewerbebetrieb	340
34	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen	348
<b>C</b>	<b>Anhang</b>	
35	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	354
36	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	364
37	Sonstige Prüfungen	367
	Abkürzungsverzeichnis	368

## Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) entspricht dem Gebot des Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung NRW i. V. m. § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung und legt dem Landtag seinen Jahresbericht 2010 über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2009 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 2009 vorgelegten Haushaltsrechnung 2008 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2009 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

Nachdem in den Vorjahren 2007 und 2008 die Nettoneuverschuldung des Landes - in erster Linie wegen höherer Steuereinnahmen - gesunken war, betrug die effektive Nettoneuverschuldung am Ende des Haushaltsjahres 2009 wieder rd. 5,64 Mrd. €; die Gesamtschulden des Landes waren auf 125 Mrd. € angewachsen. Die Planungen für 2010 sehen derzeit eine Neuverschuldung in Höhe von rd. 6,58 Mrd. € vor. Diese erhebliche Steigerung der Schuldenaufnahme wurde im Wesentlichen durch die konjunkturell bedingte Verringerung der Steuereinnahmen 2009 um 3,7 v. H., die Finanzierung mehrerer Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes, Ausgleichszahlungen an die Kommunen und die Risikoabschirmung der WestLB verursacht.

Die vom LRH seit Jahren angemahnte zügige Haushaltskonsolidierung durch konsequente Zurückführung des strukturellen Defizits darf aber auch in der derzeit schwierigen wirtschaftlichen Lage nicht aus den Augen verloren werden. Die jetzt im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse verbietet die Aufnahme neuer Schulden ab 2020 für die Länder. Gerade dieses wichtige verfassungsrechtliche Verbot verdeutlicht eindringlich, dass die Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe bereits heute ein wesentliches Ziel mit höchster Priorität ist.

Die Schuldenbremse darf nicht durch Umgehungs- und Ausnahmetatbestände ausgehöhlt werden. Der LRH hat sich deshalb in seiner Stellungnahme gegenüber dem Landtag (Stellungnahme 14/2813) für eine bereits heute sehr restriktive inhaltliche Ausgestaltung - insbesondere des Begriffs der „außergewöhnlichen Notsituation“ - mit möglichst präzisen Kriterien für eine nach 2020 nur noch ausnahmsweise zugelassene Verschuldung ausgesprochen. Jede neue Verschuldung müsse stets mit einem entsprechenden Tilgungsplan verbunden sein.

Der LRH wies außerdem darauf hin, dass

- die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Stellen außerhalb des Haushalts (Sondervermögen oder landeseigene Gesellschaften) eindeutig vermieden werden muss,
- ein Investitionsprojekt nur dann als PPP-Maßnahme durchgeführt werden soll, wenn dies nachgewiesen wirtschaftlicher ist, als es die Durchführung des Projektes mit Landesmitteln wäre und
- auf eine Veräußerung von Landesvermögen, welches zur Aufgabenerledigung benötigt und deshalb wieder angemietet wird (sale and lease back), verzichtet werden muss.

Nur mit diesem Maßnahmenbündel kann verhindert werden, dass der vorgeschriebene Verzicht weiterer Kreditaufnahmen durch Ausweichmaß-



nahmen oder Vermeidungsstrategien unterlaufen wird. Dies ist insbesondere dann zu befürchten, wenn sie in Bereichen erfolgen, die der Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber weitgehend entzogen sind.

Das Land muss deshalb auf dem Weg zur Haushaltssanierung und einer nachhaltigen Finanzpolitik noch deutlichere Sparanstrengungen unternehmen als bisher. Der LRH unterstützt die notwendigen Schritte zur Konsolidierung des Landeshaushalts durch seine Anregungen.

Der Jahresbericht 2010 enthält Beispiele, wie allein durch rechtmäßiges oder wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln sowie durch sinnvolle Veränderungen von Verwaltungsabläufen oder der Organisation erhebliches personelles wie finanzielles Einsparpotenzial und / oder eine Verbesserung der Einnahmesituation des Landes erreicht werden können. Er zeigt auch die bei der Abwicklung unterschiedlichster Fördervorhaben festgestellten Mängel bei

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

Der vorgelegte Jahresbericht beschränkt sich auf die wichtigsten Ergebnisse der Prüfungen des LRH und 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, dass nur dann, wenn die vom LRH oder den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern vorgeschlagenen Maßnahmen so

schnell wie möglich umgesetzt werden, die festgestellten Einsparpotenziale auch tatsächlich zu realisieren sind.

Im Teil C (Anhang) werden die kassenwirksamen Mehreinnahmen aufgrund der Prüfungen in Höhe von 126,3 Mio. € und das Gesamtergebnis (einschließlich nicht kassenwirksamer Mehreinnahmen) in Höhe von 241 Mio. € dargestellt. Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit sind aber deutlich höher, da z. B. Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparpotenzialen sowie Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen nicht oder noch nicht seriös beziffert werden können, zumal wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung des LRH nicht feststeht, ob und ggf. welche Einsparvorschläge verwirklicht werden. Darüber hinaus sind indirekte Auswirkungen der Prüfungstätigkeit im Einzelnen finanziell nicht bezifferbar.

Mein Dank gilt den Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen für die regelmäßige Unterstützung des LRH bei der Umsetzung seiner Empfehlungen und Forderungen, als auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung für ihre konstruktive Zusammenarbeit.

**Düsseldorf, im Juni 2010**

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs  
Nordrhein-Westfalen**

**Ute Scholle**

## **A Allgemeines**

### **1 Gegenstand des Berichts**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2009 (01.01.2009 - 31.12.2009) 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 2010 wieder; für die dem Allgemeinen Teil zugrunde liegenden Haushaltsdaten gilt der Stichtag 19.04.2010.

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 2009 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 (bis 31.12.2009)</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Zelljahn (ab 01.01.2010)</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 2010

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

#### **8 Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) NRW**

**Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Innenministerium bis heute keine belastbare Kostenprognose für das Digitalfunkprojekt vorgelegt hat. Die 2007 erstellte Haushaltsunterlage gemäß § 24 Landeshaushaltsordnung, die mit erwarteten Kosten von 513 Millionen € abschließt, schafft keine ausreichende Kostentransparenz. Sie enthält zudem nicht alle dem Digitalfunk zwingend zuzurechnenden Kosten. Außerdem wurde keine dem gewählten Vorgehen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung erstellt.**

**Zur weiteren Durchführung des Digitalfunkprojekts hat der Landesrechnungshof Einzelempfehlungen gegeben und insbesondere gefordert, ein aussagekräftiges Kostencontrolling beschleunigt einzurichten.**

#### **9 IT-Einsatz beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW sowie beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW**

**Der Landesrechnungshof sieht in der Verlagerung von IT-Dienstleistungen vom Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW und vom Landesbetrieb Wald und Holz NRW hin zum zentralen IT-Dienstleister der Landesverwaltung IT.NRW Synergiepotenziale, die konsequent genutzt werden sollten.**

**Im Bereich der IT-Sicherheit wurden Mängel festgestellt, die sich durch eine Verlagerung zu IT.NRW und die Fortentwicklung der bestehenden technischen Konzepte beheben lassen. Des Weiteren hat der Landesrechnungshof Fehler bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgezeigt.**

**Beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW wurde darüber hinaus der Verwaltungsrat ungenügend unterrichtet, indem ihm die Kosten der Einführung einer Standardsoftware anders dargestellt wurden, als sie tatsächlich waren.**

## **10 Zur Wirtschaftlichkeit des Reisekostenmanagements**

**Der Landesrechnungshof hat bei Untersuchungen des Reisekostenmanagements bei nachgeordneten Behörden der Ministerien sowie bei Landesbetrieben festgestellt, dass der Auszahlungssumme von rund 45 Millionen € für die Erstattung der Reisekosten hochgerechnet rund 15 Millionen € für die Bearbeitung der Anträge gegenüberstanden.**

**Er hat den Ressorts mitgeteilt, dass diese Bearbeitungskosten aus seiner Sicht in keinem Verhältnis zu den durch die Prüfung der Erstattungsanträge erzielten Einsparungen stünden.**

**Der Landesrechnungshof hat Empfehlungen für die Optimierung der Organisation und des Verfahrens der Reisekostenbearbeitung gegeben und eine risikoorientierte Prüfung der Erstattungsanträge angeregt. Dies hat er mit Hinweisen für die erforderliche Überarbeitung des Reisekostenrechts verbunden, die inzwischen weitgehend in die Neufassung des Landesreisekostengesetzes und der diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften eingeflossen sind.**

## **11 Durchführung eines musikpädagogischen Programms**

**Eine vom Land miterrichtete Stiftung führt ein musikpädagogisches Programm durch, das bis zum Schuljahr 2010/2011 jedem Grundschulkind des Ruhrgebietes die Möglichkeit eröffnen sollte, ein Musikinstrument zu erlernen. Die Staatskanzlei ermittelte für den Zeitraum von 2007 bis 2011 einen Finanzbedarf in Höhe von insgesamt 50 Millionen € und plante als eigenen Anteil Landesmittel in Höhe von insgesamt zehn Millionen € ein. Sie führte trotz der Höhe der vorgesehenen Landesmittel, der langen Programmlaufzeit sowie der großen Anzahl der Beteiligten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.**

**Mit der Umsetzung des Programms wurde begonnen, obwohl die organisatorischen Rahmenbedingungen noch nicht abschließend geschaffen worden waren. Von den eingeplanten Spenden und Sponsorenmitteln in Höhe von zwölf Millionen € konnte bis April 2009 nur rund eine Million € eingeworben werden.**

## **12 Ausgaben der Polizei in ausgewählten Bereichen**

**Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben die Ausgaben der Polizei für Blutuntersuchungen zum Nachweis von Alkohol, Drogen und Medikamenten, für die Sicherstellung (Abschleppen und Verwahren) von Kraftfahrzeugen sowie für Dolmetscher- und Übersetzungs-**



**leistungen geprüft und Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufgezeigt. Insbesondere sollten die nachgefragten Leistungen verstärkt im Wettbewerb vergeben werden.**

**Das Innenministerium, an das sich der Landesrechnungshof mit den Feststellungen gewandt hat, hat bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die erkennen lassen, dass es den Empfehlungen weitgehend nachkommen will.**

### **13 Personaleinsatz bei einer Bezirksregierung**

**Bei einer Bezirksregierung geht in einem Aufgabenbereich, der sich vorwiegend mit der Zahlung von Geldrenten und Heilfürsorgeleistungen befasst, der Arbeitsanfall seit Jahren zurück. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof hat zu dem Ergebnis geführt, dass 18 Personalstellen abgebaut werden.**

**Vor dem Hintergrund, dass andere Bundesländer gleiche Aufgaben zu erfüllen und ebenfalls einen Arbeitsrückgang zu verzeichnen haben, hat der Landesrechnungshof angeregt, länderübergreifende Kooperationen oder Zusammenschlüsse der Verwaltungen zu prüfen.**

### **14 Auslagerstattung in Ordnungswidrigkeitenverfahren**

**Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat sich bei zwölf Kreispolizeibehörden mit den Auslagen befasst, die dem Land in Ordnungswidrigkeitenverfahren entstehen und die von den kommunalen Bußgeldbehörden bei den Kostenschuldern für das Land einzuziehen sind. Es hat dabei festgestellt, dass keine der geprüften Kreispolizeibehörden die Erstattung der Auslagen durch die Bußgeldbehörden überwacht hatte.**

### **15 Anmietung eines neuen Verwaltungsgebäudes durch eine Landesbehörde**

**Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei der Prüfung der Anmietung eines vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen neu errichteten Verwaltungsgebäudes durch eine Bezirksregierung festgestellt, dass zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme unzureichende Untersuchungen durchgeführt wurden.**

**Bei der Bemessung des Raumbedarfs und der Umsetzung der Unterbringungsmaßnahme wurde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Im Zuge der Neubaumaßnahme wurden rund 2.400 qm Nutzfläche mehr als erforderlich vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt**

**und von der Bezirksregierung angemietet. Ferner will die Bezirksregierung auf ein vornehmlich zu Repräsentationszwecken genutztes Gebäude nicht verzichten, obwohl hierfür ein hinreichender Bedarf nicht nachgewiesen werden kann.**

**Aufgrund der Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes und der durch die Verwaltungsstrukturreform bedingten Änderungen hat die Bezirksregierung inzwischen ein neues Unterbringungskonzept erarbeitet, mit dem eine deutliche Reduzierung der angemieteten Flächen mit einem Gesamteinsparpotenzial von rund 1,25 Millionen € jährlich angestrebt wird.**

### **16 Ausgaben für Prozesskostenhilfe**

**Die Ausgaben des Landes für Prozesskostenhilfe sind in der Arbeits-, Sozial- und ordentlichen Gerichtsbarkeit in den Jahren 2003 bis 2007 von rund 111 Millionen € auf 127 Millionen € angestiegen. Der Landesrechnungshof hat daher Prozesskostenhilfverfahren stichprobenweise geprüft und aus seiner Sicht wünschenswerte organisatorische Veränderungen sowie notwendige gesetzliche Reformen des Prozesskostenhilferechts dem Justizministerium mitgeteilt.**

**Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs belegen nach Auffassung des Justizministeriums das Bedürfnis nach einer Reform der gesetzlichen Grundlagen der Prozesskostenhilfe. Nachdem bereits 2006 ein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht und nunmehr der Diskontinuität verfallen sei, sei eine Verständigung mit anderen Bundesländern über eine erneute Einbringung geplant.**

**Der Bundesrat hat am 12.02.2010 beschlossen, seinen Entwurf des Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes aus dem Jahr 2006 erneut in den Bundestag einzubringen.**

### **17 Weiterbildungskollegs**

**Bei einer stichtagsbezogenen Erhebung der Studierendenzahlen stellte sich heraus, dass weit weniger Studierende die 55 Weiterbildungskollegs in Nordrhein-Westfalen besuchten, als die Schulen gemeldet hatten. Zusammen mit einer erheblichen Schülerfluktuation ergab sich zum Ende des Schuljahres 2005/06 ein Überhang von rund 200 Vollzeit-Lehrerstellen.**

**Lehrer an Weiterbildungskollegs haben erheblich weniger Pflichtstunden zu leisten, als Lehrkräfte an Tagesschulen mit vergleichbaren Bildungsgängen. Dies machte nach Berechnungen des Landes-**

**rechnungshofs zum Beispiel im Schuljahr 2007/08 ebenfalls rund 200 Vollzeit-Lehrerstellen aus.**

**Diese und weitere Ergebnisse einer gemeinsamen Prüfung mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern hat der Landesrechnungshof dem Ministerium bereits Ende 2008 mitgeteilt. Dessen Stellungnahme stand Ende April 2010 noch aus.**

### **18 Beteiligung der Studentenwerke an privatrechtlichen Unternehmen**

**Von der im Jahre 2004 geschaffenen Möglichkeit, ihren Aufgabenkreis zu erweitern und sich auch privatwirtschaftlich zu betätigen, hatten bis Mitte 2008 neun der zwölf Studentenwerke Gebrauch gemacht. Dabei waren die Gründe für die privatwirtschaftliche Betätigung ebenso vielfältig wie die von den Tochtergesellschaften wahrgenommenen Aufgaben.**

**Die Erwartung, mit der privatwirtschaftlichen Betätigung Gewinne zu erzielen und damit auch die finanzielle Situation der Studentenwerke zu verbessern, hatte sich bis zum Jahresabschluss 2007 weitgehend nicht erfüllt. Vielmehr sahen sich zwei Studentenwerke zu nachhaltigen Stützungsmaßnahmen veranlasst, weil bei ihren Tochtergesellschaften erhebliche Verluste entstanden waren.**

**Der Landesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die mit den neuen Möglichkeiten verbundenen Risiken minimiert werden können.**

### **19 Nebentätigkeiten an Fachhochschulen**

**Bei sechs vom Landesrechnungshof geprüften Fachhochschulen gingen durchschnittlich 38 vom Hundert der Professorinnen und Professoren nach Aktenlage einer genehmigten beziehungsweise angezeigten Nebentätigkeit nach. Die Hochschulen hatten entsprechende Genehmigungen vielfach trotz unzureichender Antragsunterlagen und ohne Beachtung des zulässigen Zeitumfangs von Nebentätigkeiten ausgesprochen.**

**Weiterhin hat der Landesrechnungshof durch Internetrecherchen eine Vielzahl von Hinweisen darauf erhalten, dass Professorinnen und Professoren Nebentätigkeiten ausübten, die sie den Hochschulen nicht mitgeteilt hatten.**

**Die Fachhochschulen haben zugesagt, die Genehmigung von Nebentätigkeiten künftig von der Vorlage aller notwendigen Nachweise abhängig zu machen. Den Hinweisen des Landesrechnungshofs auf bisher unbekannte Nebentätigkeiten werde nachgegangen.**

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie auf den großen Umfang der bei den Fachhochschulen festgestellten Nebentätigkeiten hingewiesen. Vor dem Hintergrund der teilweise unzureichenden Beachtung des Nebentätigkeitsrechts bestehe Anlass zu der Sorge, dass Belange der Lehre beeinträchtigt werden könnten. Ferner hat der Landesrechnungshof Vorschläge zur Änderung nebensächlich-rechtlicher Bestimmungen gemacht.**

## **20 Sprachunterricht an den Universitäten des Landes**

**Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Sprachunterrichts hat der Landesrechnungshof empfohlen, Professorinnen und Professoren nicht länger bei der reinen Sprachvermittlung einzusetzen. Weiterhin hat er die Universitäten aufgefordert, auch Bachelor-Absolventen als Lektorinnen und Lektoren einzustellen, Einnahmefähigkeiten im Sprachenbereich stärker auszuschöpfen und mehr Sprachunterricht in der vorlesungsfreien Zeit anzubieten. Die Hochschulen haben sich zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofs ganz überwiegend zustimmend geäußert.**

## **21 Organisation und Wirtschaftsführung von Laboreinheiten der Universitätsklinik des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Der Landesrechnungshof hat sich in einer Untersuchung mit der Organisation und Wirtschaftsführung von Laboreinheiten mit Aufgaben in der Krankenversorgung auseinandergesetzt. Hierzu hat er Erhebungen zur Leistungsdokumentation angestellt, die Aufwendungen für den Laborbedarf ermittelt, gleichartige Untersuchungen in unterschiedlichen Laboreinheiten festgestellt und die Effizienz der Zentrallabore miteinander verglichen.**

**Als Ergebnis der Untersuchung hat er den Universitätsklinik empfohlen, die Leistungsdokumentation zu verbessern, Laborleistungen soweit wie möglich zu zentralisieren und gleichartige Untersuchungen zurückzuführen.**

**Alle Universitätsklinik haben Maßnahmen zur Optimierung der Organisation und Wirtschaftsführung ihrer Laboreinheiten getroffen und insbesondere vom Landesrechnungshof aufgezeigte Defizite bei der Leistungsdokumentation behoben. Wo dies medizinisch möglich ist, werden Laborleistungen zentralisiert und gleichartige Untersuchungen abgebaut. Beides hat bereits zu deutlichen Kostensenkungen geführt. Auch die Effizienz der Zentrallabore ist durch strukturelle Änderungen verbessert worden.**

## **22 Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinik**

*Aufgrund der Feststellungen einer früheren Prüfung des Landesrechnungshofs war zur Bemessung der Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinik seinerzeit ein neues zielvereinbarungsgestütztes Bonussystem entwickelt worden. Die Vorsitzenden der Aufsichtsräte der Universitätsklinik hatten zugesichert, die Bemessung der Bonuszahlungen künftig auf der Grundlage dieses Systems durchzuführen.*

*Im Wege einer Anschlussprüfung hat sich der Landesrechnungshof nunmehr schwerpunktmäßig mit der praktischen Handhabung des neuen Zielbonussystems befasst. Entgegen den seinerzeitigen Zusicherungen hat der Landesrechnungshof in einer Vielzahl von Fällen bei der Bemessung der Bonuszahlungen eine von den Systemvorgaben abweichende Handhabung festgestellt. Die durch die Aufsichtsratsvorsitzenden und das zuständige Ministerium vertretene Auffassung, dass die Systeminhalte lediglich als unverbindliche Empfehlungen und Vorschläge zu verstehen seien, teilt der Landesrechnungshof nicht.*

## **23 Prüfung des Programms zur Kontinuierlichen Sicherstellung von Effektivität, Effizienz und Rechtmäßigkeit der Fördermittelvergabe (KONTER)**

*Das Programm KONTER ist aus Sicht des Landesrechnungshofes geeignet, eine Leitbildfunktion für den sensiblen Umgang mit Fördermitteln zu übernehmen und bei konsequenter Umsetzung die Qualität der Fördermittelvergabe zu verbessern. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie beabsichtigt, die vom Landesrechnungshof gegebenen Anregungen bei der Vervollständigung der Umsetzungsmaßnahmen und der anstehenden Weiterentwicklung des Programms KONTER zu berücksichtigen.*

## **24 Mängel bei der Planung und Umsetzung der Logistikförderung**

*Das Land hat in den Jahren 2001 bis 2008 im Rahmen des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006 die Entwicklung und Unterstützung des Logistiksektors gefördert. Der Landesrechnungshof sieht Mängel bei der Planung und Umsetzung. Der Einsatz von rund 8,7 Millionen € Fördermitteln im Bereich der Logistikprojekte hat nur zu geringen Arbeitsplatzeffekten geführt und damit eine wesentliche Zielsetzung des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006 verfehlt. Zudem wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinrei-*

**chend beachtet und Mitnahmeeffekte beim eLogistics-Wettbewerb Ruhrgebiet „LOG-IT“ festgestellt.**

## **25 Tilgung von Darlehen an Vertriebene, Flüchtlinge und Siedler in der Land- und Forstwirtschaft**

**Bei einer Vielzahl von Landesdarlehen, die Vertriebenen, Flüchtlingen und Siedlern gewährt wurden, war nach den Darlehensbestimmungen der Darlehensgeber berechtigt, nach einer bestimmten Zeit die Leistungskraft des Betriebes des Darlehensnehmers beziehungsweise die tragbare Belastung des Darlehensnehmers mit dem Ziel einer Anhebung des Tilgungssatzes zu überprüfen.**

**Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Überprüfung in der weit überwiegenden Zahl der Darlehensfälle unterblieben war. Eine von ihm stichprobenweise durchgeführte Prüfung noch laufender Darlehen hat ergeben, dass in vielen Fällen eine Anhebung der Tilgungssätze und damit eine schnellere Realisierung von Einnahmen des Landes möglich ist. Eine solche Anhebung würde ferner zur schnelleren Reduzierung der für die Darlehensverwaltung anfallenden Ausgaben des Landes führen.**

**Das Ministerium hat Maßnahmen zur Erhöhung von Tilgungsleistungen eingeleitet.**

## **26 Förderung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen**

**Der Landesrechnungshof hat die Förderung des 2. Bauabschnittes der Westtangente der Stadt Bochum, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz durchgeführt wurde, geprüft und bei Vorbereitung, Ausführung und Abrechnung des verkehrswichtigen innerörtlichen Straßenausbaus erhebliche Verstöße gegen die Förderbedingungen festgestellt.**

## **27 Förderung des Luftverkehrs**

**Das Land Nordrhein-Westfalen ist neben den Städten Mülheim und Essen zu einem Drittel an der Flughafen Essen / Mülheim GmbH beteiligt. Als Gesellschafter der Flughafen Essen / Mülheim GmbH trägt das Land die Betriebskosten und die laufenden Investitionskosten für den Flughafen entsprechend seiner Beteiligungsquote. Darüber hinaus gewährt es Zuwendungen zu einzelnen Projekten.**

**Der Landesrechnungshof hat die Förderungen der Flughafen Essen / Mülheim GmbH für die Jahre 1996 bis 2007 geprüft und dabei gravie-**

**rende Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und die Vergabebestimmungen festgestellt. Er hat Möglichkeiten zur Erhöhung bei den Einnahmen der Flughafen Essen / Mülheim GmbH aufgezeigt.**

**Das wirtschaftliche und funktionelle Potenzial des Flughafens Essen-Mülheim wird nicht annähernd ausgeschöpft, da das Konzept eines Geschäftsflughafens wegen der ablehnenden Haltung eines Gesellschafters nicht umgesetzt werden kann. Unter diesen Umständen erscheint die Fortführung der Landesbeteiligung an der Flughafen Essen / Mülheim GmbH wenig sinnvoll. Daher hat der Landesrechnungshof das Ministerium für Bauen und Verkehr gebeten, den Ausstieg des Landes aus der Gesellschaft zu prüfen.**

## **28 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 €. Die Deutsche Bahn Netz AG beansprucht abweichend von den rechtlichen Regelungen der Zuwendungsbescheide die Förderung von Rechtsberatungskosten in Höhe von rund 1,28 Millionen €.**

**Die Bewilligungsbehörde hat den entsprechenden Zuwendungsbeitrag bisher nicht zurückgefordert.**

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Bewilligungsbehörde zur Beachtung des Zuwendungsrechts anzuhalten.**

## **29 Maßnahmen zur Förderung der Erhaltung und Pflege von Denkmälern**

**Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege von Denkmälern mehrfach erhebliche Verstöße gegen solche haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften festgestellt, die den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Landesmittel sicherstellen sollen. So hatten Zuwendungsempfänger nicht zuwendungsfähige Ausgaben sowie überhöhte Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen geltend gemacht. Außerdem hatten sie verbindliche Vergabebestimmungen nicht beachtet.**

## **30 Integrationsförderung Zugewanderter**

**Der Landesrechnungshof hat die Integrationsförderung Zugewanderter untersucht. Nach seiner Auffassung könnte die in den Blick ge-**

*nommene Förderlandschaft gestrafft werden, indem etwa einzelne Förderbereiche zusammengeführt werden.*

*Um der Gefahr von Überschneidungen und Parallelförderungen vorzubeugen, hat der Landesrechnungshof eine bessere Abstimmung zwischen den einzelnen Förderbereichen befürwortet. Darüber hinaus hat er auch Empfehlungen zur Anzahl der Bewilligungsbehörden sowie zur Vielfalt der Förderrichtlinien, -konzepte und -programme ausgesprochen.*

*Das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration will den Anregungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend nachkommen.*

### **31 Arbeitsweise der Betriebsprüfung**

*Der Landesrechnungshof hat die Arbeitsweise der Betriebsprüfung geprüft. Er hat Feststellungen zur Arbeitsqualität und insbesondere zur Fallauswahl getroffen. In diesem Zusammenhang hat er eine zu starke Ausrichtung auf die Prüfung von Kleinstbetrieben beanstandet.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen gegeben, um die Arbeitsqualität zu steigern und die Fallauswahl wirtschaftlicher zu gestalten.*

*Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofes Stellung genommen und mit der Umsetzung in Teilbereichen begonnen.*

### **32 Erstattungsüberhänge beim Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe**

*Als Sonderausgabe berücksichtigte Kirchensteuerzahlungen, die in einem späteren Veranlagungszeitraum wieder erstattet werden, mindern nachträglich den ursprünglichen Abzugsbetrag, soweit ein so genannter Erstattungsüberhang vorhanden ist.*

*Der Landesrechnungshof hat bei fünf Finanzämtern geprüft, ob erforderliche Korrekturen der als Sonderausgaben berücksichtigten Kirchensteuer zutreffend erfolgten. In rund 43 vom Hundert der überprüften Steuerfälle wurden trotz eines automationsgestützten Hinweises die erforderlichen Berichtigungen unterlassen oder unzutreffend vorgenommen.*



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

### ***33 Ermäßigung der Einkommensteuer bei Einkünften aus Gewerbebetrieb***

***Erzielen Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personengesellschaften laufende Einkünfte aus Gewerbebetrieb, wird gemäß § 35 Einkommensteuergesetz die Einkommensteuer pauschal ermäßigt, soweit sie auf diese gewerblichen Einkünfte entfällt.***

***Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei 18 Finanzämtern diese Einkommensteuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb geprüft. Insgesamt wurden von 528 untersuchten Steuerfällen rund 43 vom Hundert beanstandet.***

***Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.***

### ***34 Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen***

***Die landeseigene Beteiligungsverwaltungsgesellschaft weist in ihrer Bilanz zum 31.12.2008 liquide Mittel in Höhe von rund 500 Millionen € als Guthaben bei der WestLB aus. Die erheblichen liquiden Mittel der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft wurden nicht unverzüglich dem Landeshaushalt zugeführt. Diese Zuführung hätte die Kreditaufnahme des Landes vermindert. Durch die Belassung liquider Mittel bei der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft wird das Budgetrecht des Parlaments beschränkt.***

#### **4           Haushaltspläne 2008, 2009 und 2010**

Der Haushalt 2008 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 20.12.2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW - GV.NRW. S. 728) festgestellt, durch das 1. Nachtragshaushaltsgesetz (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 durch das 1. NHG vom 02.04.2009 (GV.NRW. S. 218) sowie das 2. NHG vom 04.12.2009 (GV.NRW. S. 656) geändert.

Der Haushalt 2010 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.2009 (GV.NRW. S. 878) - berichtigt am 30.12.2009 (GV.NRW. S. 974) - festgestellt.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

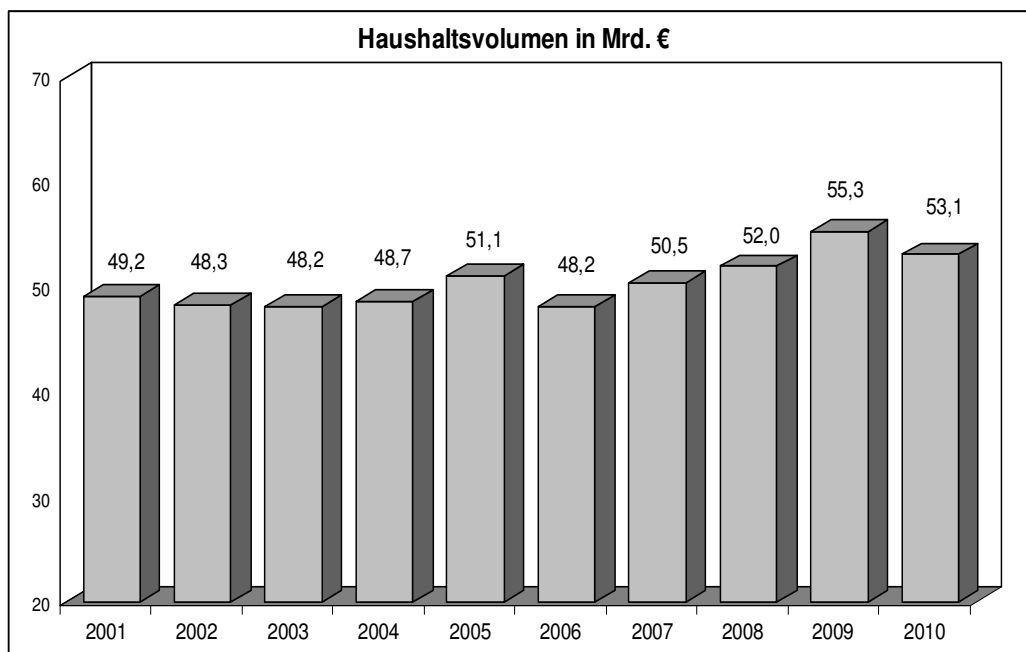
52.012.565.600 €   im Jahr 2008 (3. NHG)

55.323.909.600 €   im Jahr 2009 (2. NHG)

53.111.416.800 €   im Jahr 2010.

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 2001 wie folgt entwickelt:

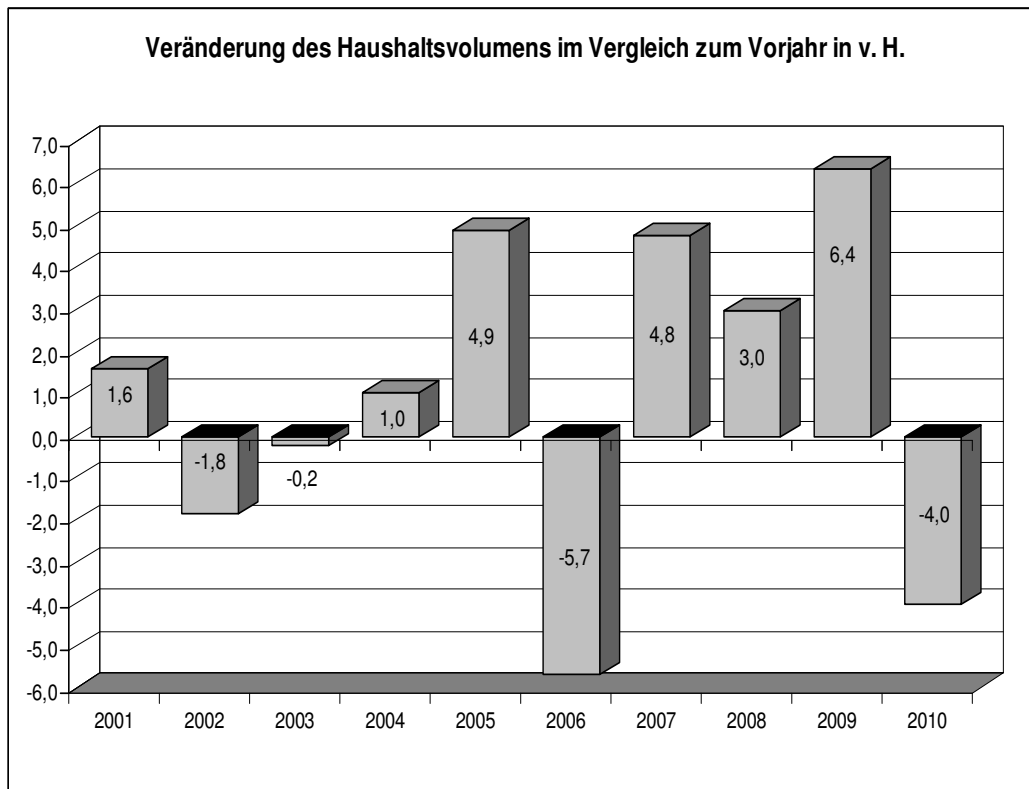
Abbildung 1



Nachdem das Haushaltsvolumen im Jahre 2006 mit 48,2 Mrd. € den zuletzt niedrigsten Stand seit 2003 erreicht hatte, ist es 2009 mit 55,3 Mrd. € auf einen neuen Höchststand angewachsen. Im Jahr 2010 ist es wieder um 2,2 Mrd. € bzw. 4 v. H. gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.

Gegenüber 2001 hat sich das Haushaltsvolumen 2010 um 3,9 Mrd. € erhöht. Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren beträgt die Steigerungsrate mithin rd. 7,9 v. H.

Abbildung 2



## 5 Haushaltsrechnung 2008

### 5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2008 nach Art. 86 Abs. 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 09.12.2009 dem Landtag vorgelegt<sup>1</sup>; die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 23.12.2009 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2008 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 2008 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 und des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB). Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt derzeit über insgesamt sechs Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO<sup>2</sup> sowie über das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen BLB.

---

<sup>1</sup> Drucksache (Drs.) 14/10557.

<sup>2</sup> Finanzbericht 2010 zu lfd. Nr. 5.2 - Landesbetriebe - (Seite A 43, Drs. 14/9701).

Für die in der Haushaltsrechnung 2008 abgedruckten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB wurden von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt. Dies betrifft auch den Jahresabschluss 2007 des Landesbetriebs Wald und Holz, der im Nachgang zu der Haushaltsrechnung 2007 neben dem Jahresabschluss 2008 abgedruckt wurde. Im Nachgang zur Haushaltsrechnung 2007 wurden auch für die Gemeinsamen Gebietsrechenzentren in der Haushaltsrechnung 2008 neben den Jahresabschlüssen 2008 noch die jeweiligen Jahresabschlüsse 2007 abgedruckt.

Mit Ablauf des Jahres 2008 wurden 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<sup>3</sup>.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2008 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.

Der Haushalt 2008 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

51.286.680.405,15 €<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Runderlass des Innenministeriums vom 15.11.2008 (MBI.NRW. 2008 Seite 588).

<sup>4</sup> Die Differenz zu dem Haushaltsansatz von 52.012.565.600 € ergibt sich aus Minderausgaben bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) in Höhe von rd. 147,7 Mio. €, Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) in Höhe von rd. 135,5 Mio. €, Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) in Höhe von rd. 193,8 Mio. €, Hauptgruppe 7 (Baumaßnahmen) in Höhe von rd. 11,4 Mio. €, Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) in Höhe von rd. 236,2 Mio. € und Hauptgruppe 9 (besondere Finanzierungsausgaben) in Höhe von rd. 1,3 Mio. €. Die Gesamtdifferenz zu dem Haushaltsansatz besteht mithin in einer Minderausgabe von rd. 725,9 Mio. € (siehe hierzu Haushaltsrechnung 2008, Band I, Abschnitt V, Nr. 7, Seite 14).

Gegenüber dem Haushalt 2007 mit einem Gesamtvolumen von 49.965.091.318,77 € sind dies Mehreinnahmen und Mehrausgaben von 1.321.589.086,38 € bzw. rd. 2,6 v. H.

## 5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

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

13.820.957,97 €.

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt<sup>5</sup>.

Dem Landtag sind im Verlauf des Jahres 2008 Zusammenstellungen i. H. v. 7.798.954,53 € zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. Von den genehmigten Überschreitungen wurden 5.790.961,96 € (Ist-Betrag) tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung sind weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 8.029.996,01 € ermittelt worden. Hier von entfallen 7.658.601,16 € auf Vorgriffe, die insbesondere im Rahmen der Drittmittelbewirtschaftung entstanden sind. Die noch genehmigungsbedürftigen Überschreitungen i. H. v. 8.029.996,01 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 26.01. und 09.03.2010 zur Genehmigung vorgelegt und am 23.03.2010 genehmigt worden<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2008, Band I, Abschnitt VI D (Seite 19) und Anlage I (Seiten 129 bis 141).

<sup>6</sup> Vorlagen 14/3182 und 14/3263, Drs. 14/10754, Plenarprotokoll 14/147.

Tabelle 1

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplan- mäßige Ausgaben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
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
2008	52.012,6	13,8	0,03

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

Die im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 und Titel 371 20 veranschlagten globalen Mehreinnahmen betragen 710.700 € und 240 Mio. €. Bei einem Haushaltssoll von 52.012,6 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen i. H. v. von 51.286,7 Mio. €.

Die Gesamtrechnung 2008 weist somit Mindereinnahmen i. H. v. rd. 725,9 Mio. € aus.

Bereinigt um die um 726,3 Mio. € unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme ergeben sich mithin per Saldo Mehreinnahmen i. H. v. von 0,4 Mio. €. Da die Ist-Einnahmen die veranschlagten Einnahmen nicht unterschreiten, wurden die im Einzelplan 20 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans erwirtschaftet<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Haushaltsrechnung 2008, Band I, Abschnitt IV Nr. 4.3, Seite 11.



Die im Haushaltsplan 2008 in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben betragen 46,8 Mio. € bei der Hauptgruppe 4 und 118,6 Mio. € bei den Hauptgruppen 5 bis 9, mithin insgesamt

165,3 Mio. €<sup>8</sup>.

Dies entspricht einer Verringerung gegenüber dem Jahr 2007 um rd. 385,9 Mio. €.

Im Haushaltsjahr 2007 betragen die globalen Minderausgaben 551,2 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von rd. 50,5 Mrd. €.

Bei den Personalausgaben des Jahres 2008 übersteigen die verbleibenden Minderausgaben die Mehrausgaben um rd. 22,6 Mio. €<sup>9</sup>.

Bei den Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 9 stehen verbleibende Minderausgaben i. H. v. rd. 476,6 Mio. € zentral veranschlagten globalen Minderausgaben (Kapitel 20 020 Titel 972 00) i. H. v. 50 Mio. € gegenüber<sup>10</sup>.

Die veranschlagten Minderausgaben i. H. v. insgesamt rd. 165,3 Mio. € wurden somit vollständig erwirtschaftet.

---

<sup>8</sup> Addierte Beträge (gerundet) nach Darstellung in der Haushaltsrechnung 2008 zu Abschnitt V Nr. 8.1 (vgl. Band I, Seiten 15/16) sowie Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 der Landeshaushaltsordnung (Drs. 14/10557).

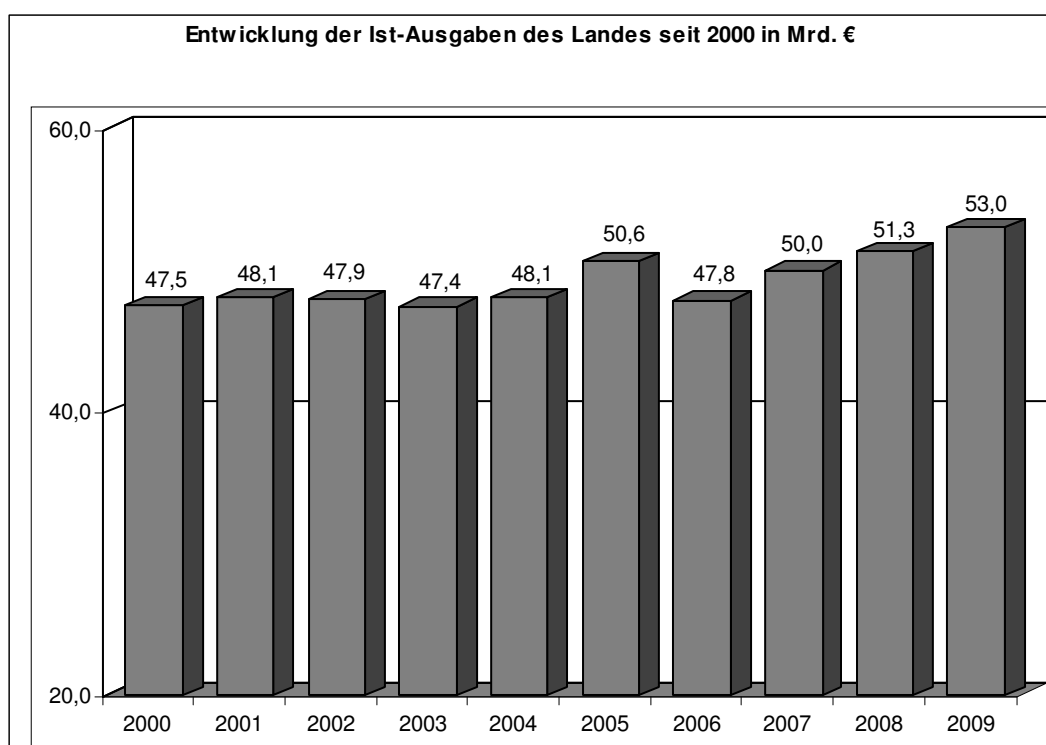
<sup>9</sup> Dieser Betrag ergibt sich aus den Ist-Ergebnissen bei den im Kapitel 20 020 eingerichteten Verstärkungstiteln 461 10 und 461 11 (vgl. hierzu Darstellung in der Haushaltsrechnung 2008, Band I, Seiten 86 und 98 sowie Band III, Seite 544).

<sup>10</sup> Haushaltsrechnung 2008, Band I, Seiten 17 und 128 „Verbleibende Minderausgaben in den Hauptgruppen 5 bis 9 nach Einzelplänen“.

## 5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar<sup>11</sup>:

Abbildung 3



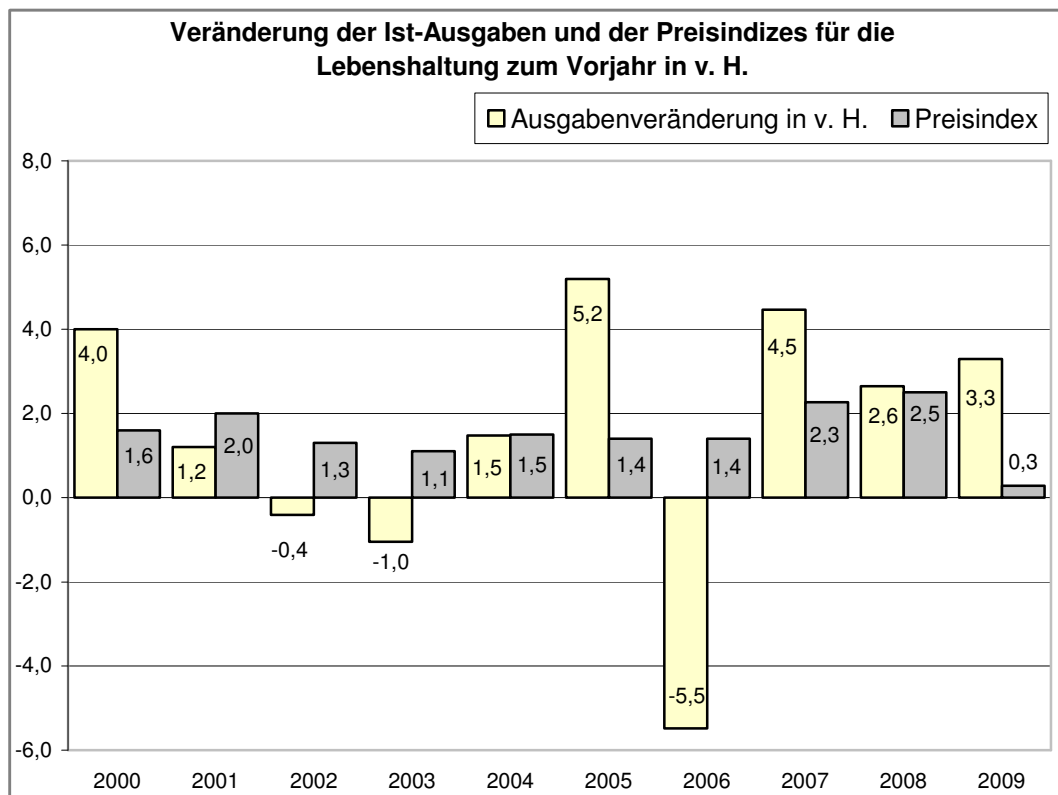
Im Vergleich der letzten zehn Jahre schloss nur das Haushaltsjahr 2000 mit einem kassenmäßigen Überschuss in Höhe von 836,5 Mio. € ab. Für die Jahre ab 2001 wurden jeweils ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt.

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex<sup>12</sup> für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:

<sup>11</sup> Grundlage der Darstellung für das Haushaltsjahr 2009 ist der Kassenabschluss vom 03.03.2010.

<sup>12</sup> Veröffentlicht durch das (frühere) Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (heute: IT.NRW). Seit 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.

Abbildung 4



Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit denen der Verbraucherpreisindizes zeigt eine wechselhafte Entwicklung auf. 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>13</sup>, folgte 2006 mit einem Rückgang von 5,5 v. H. gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Ausgabenreduzierung. Nach einem Anstieg 2007 mit 4,5 v. H. gegenüber 2006 war 2008 mit 2,6 v. H. gegenüber 2007 wieder eine geringere Steigerungsrate der Ist-Ausgaben zu beobachten, die 2009 gegenüber 2008 mit 3,3 v. H. dann wieder anstieg. Die Steigerungsraten der Ist-Ausgaben lagen seit 2007 jedoch immer über denen der Preisindizes. Diese Entwicklung verstärkte sich insbesondere 2009 bei einer Index-Steigerungsrate von (nur) 0,3 v. H.

<sup>13</sup> Siehe hierzu Ausführungen zu Nr. 5.15 des Jahresberichts 2007 des LRH.

## 5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Tabelle 2

Einnahmen in Mio. €					
Haushaltsjahr	2007	2008 *			2009
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-Soll	Ist	Abweichungen Ist - Soll	Ist
<b>0</b> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	40.783,9	42.172,3	42.291,7	119,4	38.597,3
<b>1</b> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.687,9	2.764,4	2.788,1	23,7	2.722,6
<b>2</b> Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.179,9	3.644,9	3.680,2	35,3	4.358,2
<b>3</b> Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3.313,4	3.430,9	2.526,7	-904,2	7.299,8
<b>insgesamt **</b>	49.965,1	52.012,5	51.286,7	-725,8	52.977,9

\* Siehe Haushaltsrechnung 2008, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3, S. 10.

\*\* Differenzen durch Rundungen.

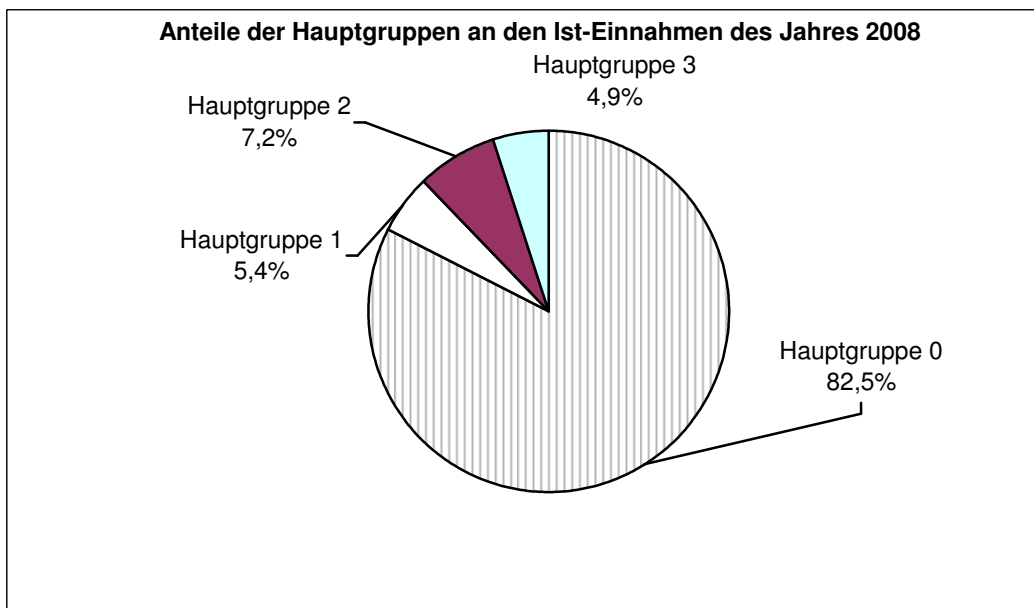
Der Schwerpunkt der Ist-Einnahmen liegt zwangsläufig bei den Einnahmen der Hauptgruppe 0:

Bei Betrachtung ausschließlich der Steuereinnahmen ergibt sich für 2008 ein deutlicher Anstieg im Vergleich zum Vorjahr. Mit rd. minus 8,7 v. H. stark rückläufig sind hingegen die Steuereinnahmen 2009 gegenüber 2008.

Mit einem Anstieg von nahezu 189 v. H. gegenüber 2008 fallen 2009 ferner die Einnahmen der Hauptgruppe 3 (Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen) auf. Von dem Gesamtbetrag i. H. v. rd. 7.299,8 Mio. € entfallen auf Einnahmen

- aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Gruppe 325) rd. 5.741,5 Mio. €,
- aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (Obergruppe - OGr. - 33) rd. 1.450,3 Mio. €,
- aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (OGr. 34) rd. 95,3 Mio. € und
- aus haushaltstechnischen Verrechnungen (OGr. 38) rd. 12,8 Mio. €.

Abbildung 5



## 5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 2000 wie folgt entwickelt:

Tabelle 3

Steuerart / Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Gemeinschaftssteuern</b>	in Mrd. €									
Lohnsteuer	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5	12,0	12,3	12,7	13,5	12,8
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer *	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7	11,4	11,8	13,5	13,8	14,3
Veranlagte Einkommensteuer **	1,9	1,5	1,0	0,9	0,9	1,1	1,8	2,6	3,3	2,6
Körperschaftsteuer	3,0	-1,6	1,3	0,3	1,2	2,0	2,3	2,5	1,5	1,1
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2,2	3,6	2,4	1,0	1,3	1,6	1,9	1,7	2,4	1,9
Zinsabschlagsteuer / Abgeltungsteuer	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,3	1,6	1,4
Gewerbsteuerumlage	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3
<b>Landessteuern</b>	in Mrd. €									
Kraftfahrzeugsteuer ***	1,5	1,8	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	0,9
Grunderwerbsteuer	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4	1,2	1,0
Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8	0,9	0,6
sonstige Landessteuern	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,4	1,6	1,6	1,6
<b>Einnahmen aus Steuern ****</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>	<b>38,5</b>

\* 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 Gewerbsteuerumlage gegenzurechnen.

\*\* Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmemindernd aus.

\*\*\* Für den gegenüber 2008 deutlichen Rückgang der Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer dürfte die im Rahmen des sog. „Konjunkturpakets I“ der Bundesregierung beschlossene befristete Kraftfahrzeugsteuerbefreiung erstmals neu zugelassener Kraftfahrzeuge ursächlich sein (vgl. Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, § 10 a, BGBl. I Seite 2896, vom 21.12.2008).

\*\*\*\* Differenzen durch Rundungen.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden<sup>14</sup> haben in den letzten zehn Jahren folgende Entwicklung genommen:

<sup>14</sup> Finanzbericht 2010 des Finanzministeriums NRW (FM), Übersicht A 73 (Drs. 14/9701), Finanzbericht 2010 des Bundesministeriums der Finanzen (- BMF -, Seite 168), statistische Auswertungen des BMF (Ref. I A 6) und des Bundesamts für Statistik.

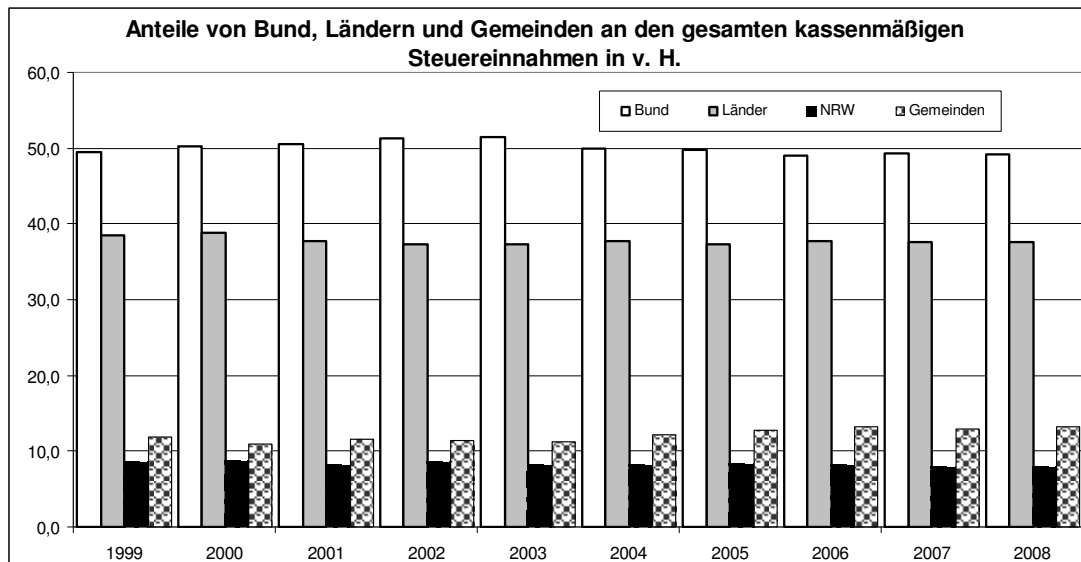
Tabelle 4

Jahr	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	insgesamt *
	in Mrd. €				
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
2008	261,1	200,0	42,1	70,4	531,5

\* Differenzen durch Rundungen.

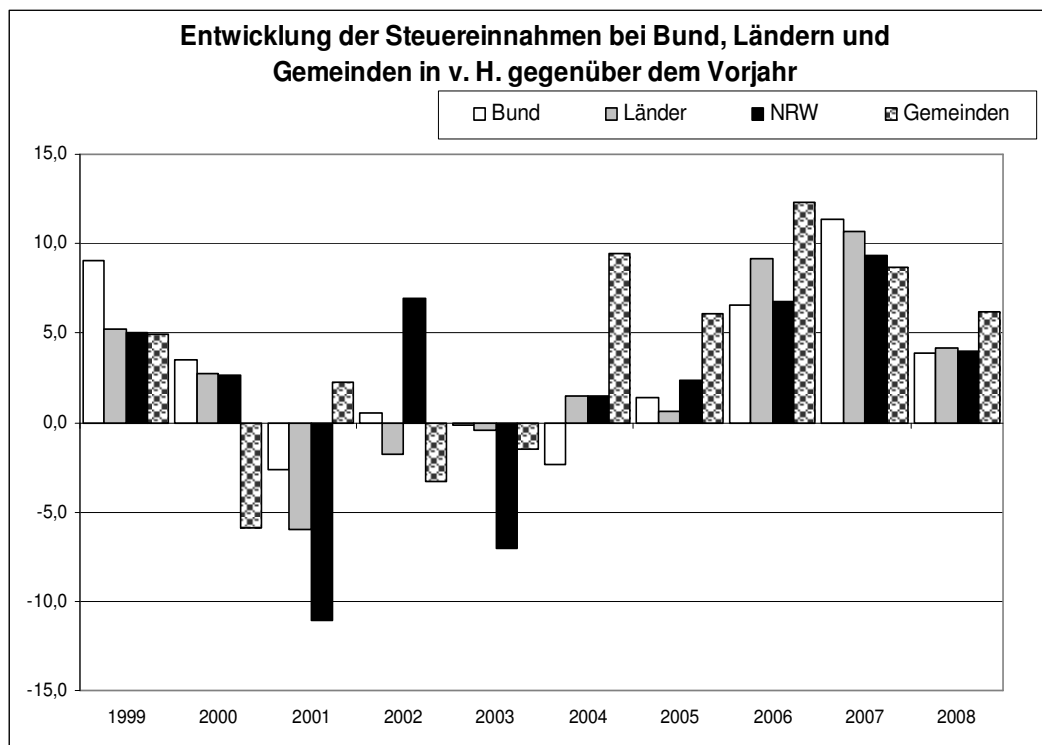
Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:

Abbildung 6



Für die Entwicklung der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies:

Abbildung 7



Im Zeitraum 1999 bis 2001 gingen die Steuereinnahmen in Bund und Ländern deutlich zurück. Lediglich in Nordrhein-Westfalen gab es - nach deutlichem Einbruch 2001 - einen allerdings einmaligen Anstieg in 2002. Dem erneuten Einbruch 2003 folgte - mit Ausnahme für den Bund - ein Anstieg in 2004, der sich in zunächst abgeschwächter Form 2005 fortsetzte, in 2006 annähernd wieder die Steigerungsrate des Jahres 2002 erreichte und sich schließlich 2007 deutlich verstärkte. Beim Bund war erst 2005 wieder ein Anstieg der Steuereinnahmen zu verzeichnen, der sich 2006 und insbesondere 2007 nochmals deutlich fortsetzte. Höhere Steigerungsrate als in Nordrhein-Westfalen waren 2006 und 2007 auch bei den Ländern sowie 2008 bei den Kommunen zu beobachten.



Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass vor allem bei den kommunalen Einnahmen nach der Erholung in den Jahren 2006 bis 2008 mit der Finanzmarktkrise der Wendepunkt erreicht ist. Der Konjunkturereinbruch seit dem vierten Quartal 2008 lässt sich aus den finanzstatistischen Daten des Jahres 2008 kaum erkennen; die kommunalen Einnahmen, vor allem diejenigen aus der Gewerbesteuer, werden in den kommenden Jahren deutlich zurückgehen. Allein im ersten Halbjahr 2009 ist das Gewerbesteueraufkommen in Nordrhein-Westfalen um 17,5 v. H. auf 4.189 Mio. € zurückgegangen (erstes Halbjahr 2008: 5.077 Mio. €). Schon zum Jahresende 2008 sind die Kassenkredite (im Neuen Kommunalen Finanzmanagement: Kredite zur Liquiditätssicherung) auf den neuen Höchststand von rd. 14.606 Mio. € angestiegen; sie betragen zum Ende des ersten Quartals 2009 bereits 15.484 Mio. €, nachdem sie am Jahresende 2007 noch bei 13.683 Mio. € gelegen hatten<sup>15</sup>.

Für das Jahr 2009 sind ausweislich der Tabelle 3 die Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen mit 38.461 Mio. € gegenüber dem Vorjahr seit längerer Zeit erstmals wieder (um 3.657 Mio. €) zurückgegangen.

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. betragen, so stieg sie 2007 auf 81,2 v. H. und 82,3 v. H. im Jahr 2008<sup>16</sup>. Im Jahr 2009 ging sie deutlich auf nur noch 73 v. H. zurück.

Für den Haushalt 2010 ergibt sich aufgrund des hierbei gegenüber 2009 auf nunmehr rd. 37,0 Mrd. € ermäßigten Ansatzes der Steuereinnahmen eine Steuerfinanzierungsquote von nur noch rd. 69,7 v. H.<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Kommunalfinanzbericht von September 2009 (Vorlage 14/2879).

<sup>16</sup> Alle Angaben aus Finanzbericht 2010 des FM, Übersicht A 86 (Drs. 14/9701).

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Finanzbericht 2010 des FM, Seite A 1 (Drs. 14/9701) sowie eigene Berechnungen.

## 5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sind in den letzten zehn Jahren angesichts der unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklung weniger starken Schwankungen ausgesetzt als die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3).

Tabelle 5

Haupt- gruppe	Haushaltsjahr									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>1</b>	2.255	2.645	2.887	2.756,4	2.878,7	4.139,5	2.628,9	2.687,9	2.788,1	2.722,6
<b>2</b>	2.898	3.006	3.027	3.098,5	3.062,8	3.544,1	3.300,6	3.179,9	3.680,2	4.358,2
<b>3 *</b>	5.064	8.559	5.772	7.894,9	7.950,6	7.874,7	4.575,2	3.303,3	2.519,0	7.287,1

\* 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	2007	2008 *			2009
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abweichungen Ist - Soll	Ist
		Soll	Ist		
4 Personalausgaben	19.611,6	19.171,3	19.023,6	-147,7	20.229,9
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schulden- dienst	7.104,0	7.345,4	7.209,9	-135,5	7.073,4
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	18.841,3	20.578,3	20.384,5	-193,8	20.385,1
7 Baumaßnahmen	231,0	193,4	182,0	-11,4	256,6
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitions- förderungsmaßnahmen	4.118,2	4.629,6	4.393,4	-236,2	4.891,6
9 Besondere Finanzierungsausgaben	58,9	94,5	93,2	-1,3	141,2
<b>insgesamt **</b>	<b>49.965,1</b>	<b>52.012,6</b>	<b>51.286,7</b>	<b>-725,9</b>	<b>52.977,9</b>

\* Siehe Haushaltsrechnung 2008, Band I, Abschnitt V, Nr. 7, S. 14.

\*\* Differenzen durch Rundungen.

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der im Vergleich zu den jeweiligen Vorjahren beobachtete Anstieg der Ausgaben war in den Jahren 2007 bis 2009 vor allem als Folge von Sonderentwicklungen begründet. Hier sind zu nennen:

- die in den Haushaltsjahren 2007 und 2009 erfolgten Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ mit insgesamt 1.225 Mio. €<sup>18</sup>,
- die im Haushaltsjahr 2008 an die Gemeinden ausgekehrte (erste) Abschlagszahlung mit 650 Mio. € sowie die 2009 ergänzend abgerechneten 251,45 Mio. €<sup>19</sup>,
- die die Jahre 2008 und 2009 betreffenden Zuweisungen von Mitteln an die Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ bzw. „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ mit insgesamt 1.610,1 Mio. €<sup>20</sup> sowie
- die im Jahr 2009 im Rahmen der Umsetzung des sog. Konjunkturpakets II seitens des Landes Nordrhein-Westfalen abgeflossenen Mittel in Höhe von rd. 179,8 Mio. €<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 1 - Gesamtüberblick - (Vorlage 14/3312).

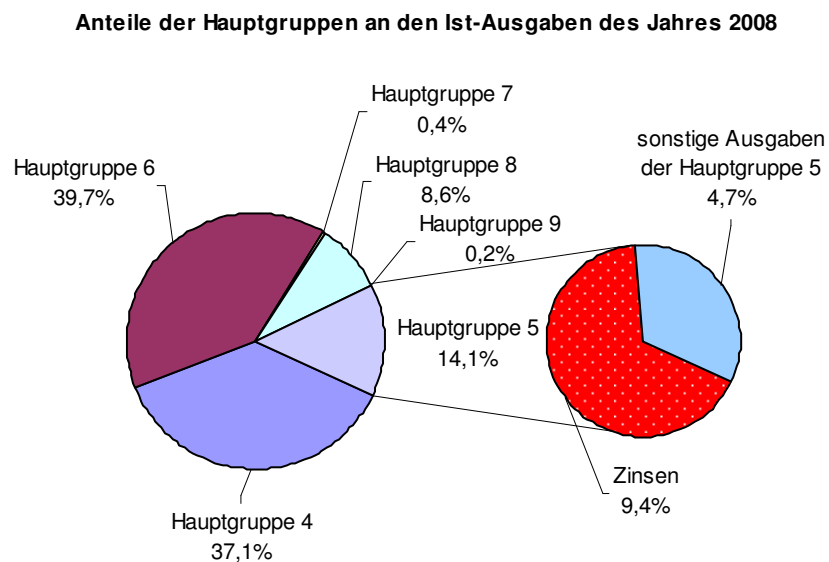
<sup>19</sup> Als Folge der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06) wegen zu hoher Finanzierungsbeiträge hatte das Land den Kommunen 650 Mio. € gezahlt (vgl. Jahresbericht 2008 zu Nr. 6.2.4). Im 2. NHG 2009 wurde die die Jahre 2006, 2007 und 2008 betreffende ergänzende Ausgleichszahlung aufgrund des Gesetzes zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW) vom 09.02.2010 (GV.NRW. Seite 127) veranschlagt. Sie wurde im Februar 2010 (noch mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2009) zur Auszahlung gebracht (Kapitel 20 030 Titel 613 29).

<sup>20</sup> Vgl. Kapitel 20 610 Titel 634 00 und 634 10.

<sup>21</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 1.2 - Ausgaben - (Vorlage 14/3312).

Waren die Ausgaben im Jahre 2008 gegenüber 2007 nach der Haushaltsrechnung um rd. 2,6 v. H. angestiegen, wobei Sondereffekte wie die Zuführung von Mitteln in die „Sondervermögen Risikoabschirmung WestLB AG“ bzw. „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ mit insgesamt 1.298,7 Mio. € besonders zu berücksichtigen waren<sup>22</sup>, beträgt der Ausgabenanstieg 2009 gegenüber 2008 rd. 3,3 v. H. Ohne die Sondereffekte beträgt die Steigerungsrate 3,1 v. H.<sup>23</sup>

Abbildung 8



<sup>22</sup> Unter Herausrechnung dieser Sondereffekte betrug der Anstieg gegenüber 2007 nach Berechnungen des FM nur 1,7 v. H. (vgl. Ausführungen zu Nr.5.8 des Jahresberichts 2009 des LRH).

<sup>23</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 1.2 - Ausgaben - (Vorlage 14/3312).

## 5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 2000 bis 2009:

Tabelle 7

Haushaltsjahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben *	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen **
	in Mio. €			
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
2009	20.229,9	6,3	38,3	42,8

\* 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).

\*\* 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).

Der Rückgang der Personalausgaben 2008 ist trotz leicht gestiegener Gesamtausgaben gegenüber 2007 im Wesentlichen mit dem nur das Jahr 2007 belastenden Sondereffekt (Zuführung von 925 Mio. € in das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“<sup>24</sup>) zu begründen. Der neuerliche Anstieg 2009 gegenüber 2008 ist insbesondere auf die erneute Sonderzuführung eines Betrages von 300 Mio. € in das vorbezeichnete Sondervermögen

<sup>24</sup> Vgl. vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8.

und auf Steigerungen der Ausgaben für die Besoldung und Versorgung im Zuge des Tarifabschlusses für 2009 zurückzuführen.

Im Rahmen der Finanzplanung für die Jahre 2009 bis 2013 ist eine Steigerung der Personalausgaben bis auf 22,6 Mrd. € in 2013 in Aussicht genommen; ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) steigt in diesem Fall von derzeit (errechneten) 37,2 v. H. auf 39,5 v. H.<sup>25</sup> Wie das FM weiter ausführt, werden die Personalausgaben auch mittel- bis langfristig einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel binden. Dabei enthalten die Personalausgaben insbesondere aufgrund der stark ansteigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger eine besondere Dynamik.

In seinem Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen von Januar 2010 (Nachhaltigkeitsbericht) hält das FM bei unterschiedlichen Annahmen für die Entwicklung der Personalausgaben ab 2013 auch jährliche Steigerungsraten zwischen 1,7 v. H. und 3 v. H.<sup>26</sup> für nicht ausgeschlossen.

Die Landesregierung hält an der weiteren 1,5%igen Stelleneinsparvorgabe auch in den kommenden Jahren grundsätzlich fest und verweist darauf, dass der Stellenbestand nach 2009 (Stand des 2. NHG) mit 284.885 Stellen in 2010 um 536 auf 284.349 Stellen zurückgegangen ist. Für das Haushaltsjahr 2010 stehen einem Stellenabbau von 1.671 Stellen 1.135 neue Stellen gegenüber; hiervon wurden allein im Schulbereich 930 neue Stellen eingerichtet. Im Zeitraum der Haushalte seit 2005 stünden, so die Landesregierung, einem Zugang von 11.633 neuen Stellen, davon allein im Lehrerbereich 7.544, insgesamt 14.337 Stellenabgänge gegenüber. Somit sei in diesem Zeitraum der Stellenbestand per Saldo insgesamt um 2.704 Stellen reduziert worden<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 14/9701).

<sup>26</sup> Die Werte gehen von einer linearen Anpassung der Dienstbezüge knapp oberhalb der angenommenen Inflationsrate aus („Szenarien IV und VII“, Nr. 4.2.5 des Berichts, Vorlage 14/3169).

<sup>27</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 14/9701).

Im weiteren Verlauf der Haushaltsaufstellung 2010 wurden 250 Lehrerstellen - wegfallend ab 01.08.2012 - sowie sechs weitere Stellen neu eingerichtet. Unter Angabe verrechneter Stellenumsetzungen und Stellenabgänge gab die Landesregierung die Stellenanzahl mit der aktualisierten Anzahl von 284.636 an<sup>28</sup>.

Mit dem am 19.06.2007 verkündeten Gesetz über das Personaleinsatzmanagement Nordrhein-Westfalen<sup>29</sup> verfolgt die Landesregierung das Ziel, einen verbesserten und effizienten internen Arbeitsmarkt innerhalb der Landesverwaltung zu schaffen und den notwendigen Stellenabbau zu beschleunigen. Zusammen mit den Vermittlungen von in der Landesverwaltung frei gewordenem Personal durch das neu eingerichtete Landesamt für Personaleinsatzmanagement NRW auf freie Stellen und dem übrigen Abbau von kw - Vermerken in der Landesverwaltung will die Landesregierung sicherstellen, dass das erklärte Ziel zum Abbau von 12.000 kw - Vermerken innerhalb des von ihr gesetzten Zeitraums erreicht wird<sup>30</sup>.

---

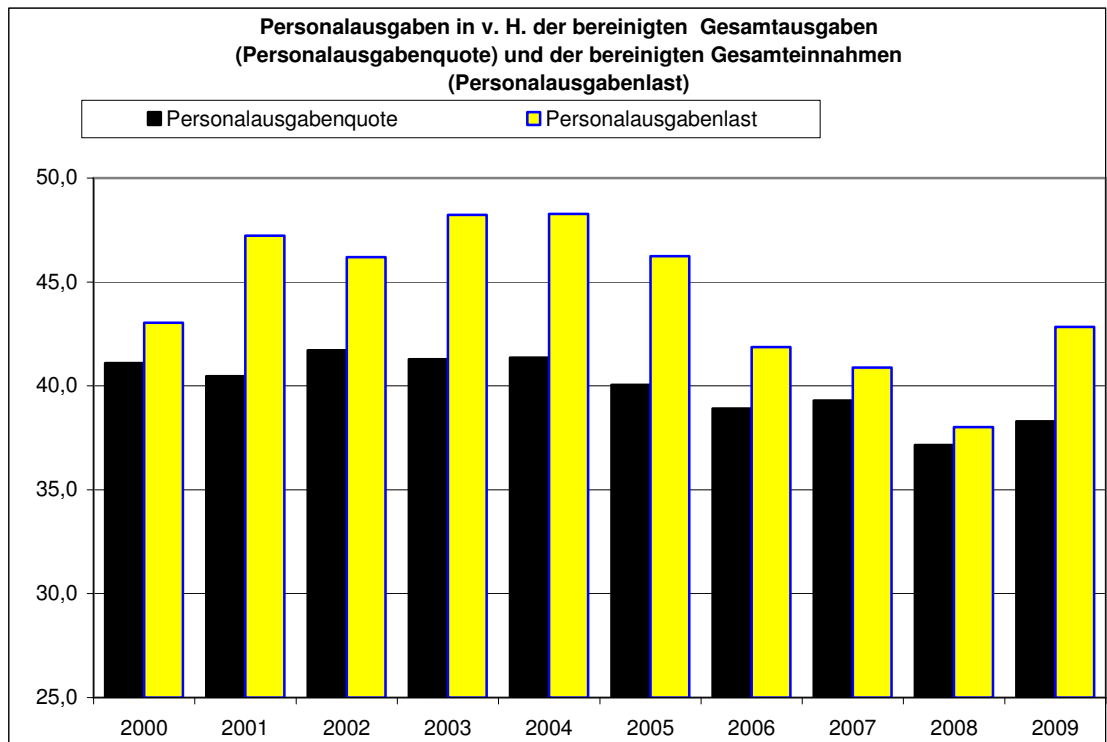
<sup>28</sup> Ausführungen des FM vom 11.11.2009 zum Haushaltsentwurf 2010, Abschnitt VII der Ergänzungsvorlage zum Haushaltsplan 2010 - Veränderungen im Personalbereich - (Drs. 14/10090).

<sup>29</sup> GV.NRW. 2007 Seite 242.

<sup>30</sup> Gemeint ist die Legislaturperiode von 2005 bis 2010 (siehe Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.1, Drs. 14/9701).



Abbildung 9



Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) in der Zeit von 2005 bis 2008 rückläufig war, allerdings in 2009 erstmals wieder angestiegen ist.

Auch die wieder gestiegene Personalausgabenquote des Jahres 2009 stoppte die bis dahin (mit Ausnahme des Jahres 2007) rückläufige Entwicklung.

Die Personalausgaben nehmen in jedem Haushaltsjahr erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, 2001 bis 2005 sogar mehr als die Hälfte. Die 2005 eingetretene rückläufige Tendenz der Quote der Beanspruchung hat sich nach 2006 und 2007 nur bis 2008 fortgesetzt. Aufgrund der 2009 deutlich zurückgegangenen Steuereinnahmen werden aktuell wieder mehr als die Hälfte der Steuern und steuerähnlichen Abgaben für Personalausgaben in Anspruch genommen.

Tabelle 8

Haushaltsjahr	Steuern und steuer- ähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung*
	in Mio. €		in v. H.
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
2009	38.597,3	20.229,9	52,4

\* Differenzen durch Rundungen.

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

Tabelle 9

Haushalts- jahr	Personal- ausgaben insgesamt	Personalaus- gaben ohne Versorgungs- leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs	Kredit- markt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.					
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
2009	42,8	30,5	17,1	9,8	35,3

Nachdem sowohl der Anteil der Personalausgaben insgesamt als auch der der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen in dem Zeitraum von 2004 bis 2008 gesunken ist, hat sich diese Tendenz 2009 nicht fortgesetzt. Gegenüber dem Vorjahr sind alle Anteile an den bereinigten Gesamteinnahmen bis auf die Kreditmarktzinsen wieder deutlich gestiegen.

### 5.10 Versorgungsleistungen

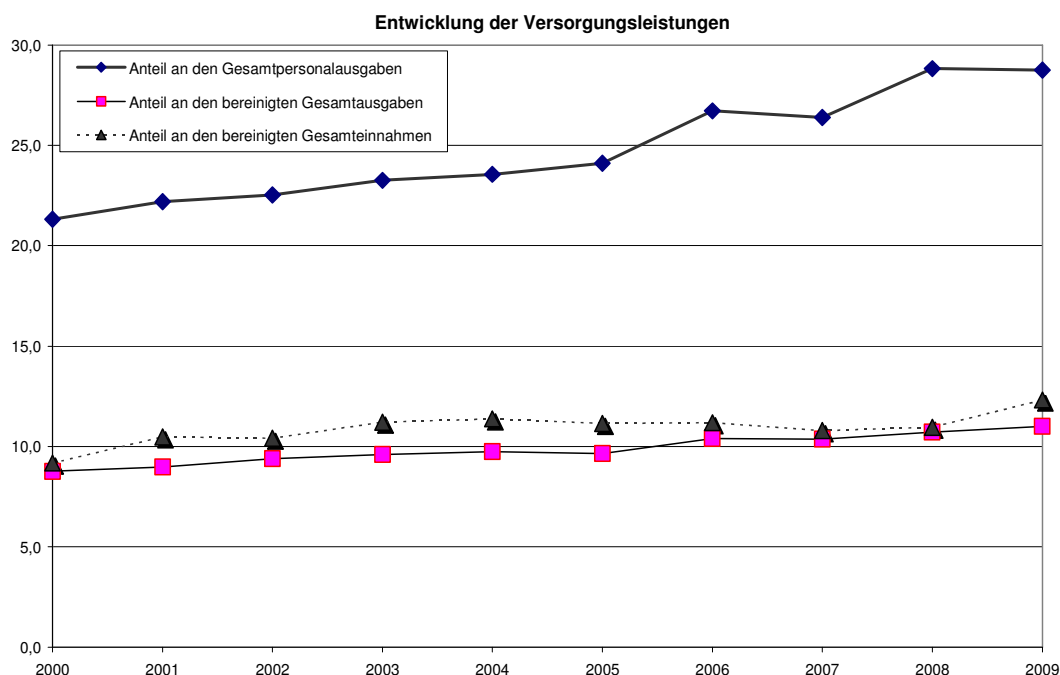
Der Anteil der Versorgungsleistungen des Landes im Verhältnis zu den Gesamtpersonalausgaben, den bereinigten Gesamtausgaben und den bereinigten Gesamteinnahmen ergibt sich aus folgender Übersicht:

Tabelle 10

Haushaltsjahr	Versorgungsleistungen in Mio. €	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtpersonalausgaben	bereinigten Gesamtausgaben	bereinigten Gesamteinnahmen
		in v. H.		
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
2009	5.815,9	28,7	11,0	12,3

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

Abbildung 10



Die Ausgaben für Versorgungsleistungen<sup>31</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>31</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 2009 bis 2013<sup>32</sup> stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Tabelle 11

Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €			
2008 *	4.707,7	19.023,6	51.286,7	42.118,2
2009 *	5.002,5	20.229,9	52.977,9	38.461,4
2010 **	5.322,3	20.803,4	53.111,4	36.800,0
2011 ***	5.550,9	21.300,0	53.800,0	37.700,0
2012 ***	5.792,8	22.100,0	55.800,0	39.900,0
2013 ***	6.074,4	22.600,0	57.500,0	41.700,0

\* Die Werte der Jahre 2008 und 2009 sind Ist-Werte.

\*\* Die Werte des Jahres 2010 sind Haushalts-Soll-Werte.

\*\*\* Werte der Jahre 2011 - 2013 nach der Finanzplanung 2009 - 2013 (Drs. 14/9701); im Übrigen ergänzende Angaben des FM.

Der deutliche Anstieg der Versorgungsbezüge 2010 gegenüber dem Jahresende 2008 ist u. a. auf die Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger um 12.208 Personen auf dann 170.014<sup>33</sup> zurückzuführen.

Für das Jahr 2019 rechnet das FM mit Versorgungsbezügen in Höhe von mehr als 7 Mrd. €<sup>34</sup>.

In seinem Nachhaltigkeitsbericht stellt das FM die Belastungen des Haushalts aufgrund der kontinuierlich steigenden Versorgungsausgaben besonders heraus<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 (vgl. Drs. 14/9701).

<sup>33</sup> Angaben des FM im Rahmen der den Ressorts mitgeteilten Grundlagen zur Haushaltsaufstellung 2010.

<sup>34</sup> Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen zu Abschnitt C, Nr. 3.1, Grafik „Modellrechnung Alterslast Versorgung“ (Vorlage 14/1747).

<sup>35</sup> Bericht und Übersendungsschreiben des FM vom 23.01.2010 (Vorlage 14/3169).

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.		
2008	24,75	9,18	11,18
2009	24,73	9,44	13,01
2010	25,58	10,02	14,46
2011	26,06	10,32	14,72
2012	26,21	10,38	14,52
2013	26,88	10,56	14,57

Der Anteil der Versorgungsbezüge sowohl an den Personalausgaben als auch an den Ausgaben insgesamt nimmt - bis auf die rechnerisch leicht rückläufige Entwicklung im Jahr 2009<sup>36</sup> - ständig zu. Der für das Jahr 2012 gegenüber 2011 prognostizierte leichte Rückgang des Anteils der Versorgungsbezüge an den Einnahmen aus Steuern dürfte ausschließlich mit dem für 2012 gegenüber 2011 prognostizierten stärkeren Anstieg der Steuereinnahmen zu begründen sein.

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>37</sup> entwickelt:

Nach der Modellrechnung wird sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes von rd. 158.000 im Jahr 2008 mit Ausgaben für die Versorgung i. H. v. rd. 4,7 Mrd. € bis 2030 etwa auf rd. 252.000 erhöhen, was einem Anstieg um rd. 59,5 v. H. entspricht.

<sup>36</sup> Die Gründe hierfür liegen nicht in der rückläufigen Entwicklung der Versorgungsbezüge, sondern in dem 2009 gegenüber 2008 starken Anstieg der Personalausgaben.

<sup>37</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.

Im Jahr 2030 rechnet das FM mit den Landeshaushalt belastenden Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 7,8 Mrd. €<sup>38</sup>.

Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger wird sodann auf rd. 243.000 im Jahr 2040 leicht zurückgehen, wofür Haushaltmittel i. H. v. rd. 7,4 Mrd. € bereit gestellt werden müssen.

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

### **Zur Versorgungsrücklage**

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“<sup>39</sup> dient der Sicherung der Versorgungsausgaben ab dem Jahr 2018. Dem Sondervermögen sind zusätzlich mit dem Haushalt 2007 925 Mio. € und im Jahr 2009 weitere 300 Mio. € zugeführt worden. Der Bestand des Sondervermögens hatte Ende März 2010 rd. 2,9 Mrd. €<sup>40</sup> betragen. Zum frühestmöglichen Auszahlungszeitpunkt im Jahr 2018 wird sich das Volumen auf rd. 7,0 Mrd. belaufen und - ohne Entnahmen - bis zum Jahr 2020 auf rd. 7,6 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>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 14/9701).

<sup>39</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>40</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 1 - Gesamtüberblick - (Vorlage 14/3312).

<sup>41</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) sowie Bericht des FM vom 23.01.2010 (Vorlage 14/3169).

### Zum Versorgungsfonds

Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“<sup>42</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 zurzeit für jede Angehörige und jeden Angehörigen dieses Personenkreises ein Betrag von rd. 530 € pro Monat zugeführt. Das Sondervermögen hatte Ende des Jahres 2008 ein Volumen von rd. 147 Mio. €<sup>43</sup>. Bei angenommenen 6.000 Neueinstellungen pro Jahr wachsen die Zuführungen jährlich um rd. 38 Mio. €. Für den Berichtszeitraum 2009 bis 2013 ist von dynamisch wachsenden Zuführungen auszugehen<sup>44</sup>.

Wegen der Zweckbindung (Finanzierung der Versorgungsausgaben für Einstellungen ab 2006) soll der Versorgungsfonds nach Angaben des FM etwa ab 2035, wenn die ersten Beamtinnen und Beamte, für die das Land Versorgungsbeiträge bezahlt hat, in Pension gehen, dauerhaft rd. zwei Drittel der laufenden Versorgungskosten des Landes abdecken<sup>45</sup>.

Das Land Nordrhein-Westfalen hält bisher an den durch Gesetz<sup>46</sup> getroffenen zeitlichen Festlegungen für die Zuführung von Mitteln an die Sondervermögen fest. Hiermit soll der Zielsetzung der Gesetze entsprechend Vorsorge für die Möglichkeit zur Abdeckung der zukünftig stark ansteigenden Versorgungsausgaben getroffen werden. Das FM hat errechnet, dass die Errichtung und die Ansammlung von Mitteln in die Versorgungsrückla-

---

<sup>42</sup> §§ 14 ff. Versorgungsfondsgesetz NRW.

<sup>43</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 14/9701) sowie Haushaltsrechnung 2008 (Band I, Anlage II, Seite 144). Der entsprechend der linearen Erhöhung der Bezüge ständig angepasste und hier bezeichnete Zuführungsbetrag entspricht der vom FM für das Jahr 2010 bezeichneten Summe.

<sup>44</sup> Ist 2009: 128,6 Mio. €  
Haushaltsansatz 2010: 159 Mio. €  
Für den weiteren Finanzplanungszeitraum (vgl. vorstehende Fußnote) hat das FM die nachfolgend genannten Zuführungsbeträge bezeichnet:  
2011: 204 Mio. €  
2012: 247 Mio. €  
2013: 290 Mio. €.

<sup>45</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 14/9701).

<sup>46</sup> Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW - Versorgungsfondsgesetz - (EFoG) vom 20.04.1999 und Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW (Versorgungsfondsgesetz - EFoG) vom 03.05.2005.



ge und in den Versorgungsfonds zu einer deutlich abgemilderten Belastung des Haushalts mit Versorgungsausgaben in der Zukunft führen werde. So steige selbst bei einem hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstum das Verhältnis von Ausgaben für Versorgung (einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger und Zuführungen zum Versorgungsfonds) zu Steuern und übrigen Einnahmen von 11,1 v. H. im Jahr 2008 auf 16 v. H. im Jahr 2026 und gehe dann bis 2040 auf 14,5 v. H. zurück. Ohne Einsatz der in die Versorgungsrücklage angesammelten Mittel käme es bis 2026 zu einem Anstieg auf 16,7 v. H. und anschließend bis 2040 zu einem Rückgang auf 15 v. H.<sup>47</sup>

### **5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben**

Nach dem gegenüber 2005 schon deutlichen Rückgang im Jahr 2006 (um rd. 2 v. H.) sank 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. Dagegen stieg er 2009 gegenüber 2008 wieder - deutlich - auf 5,0 v. H. an. Die Gesamtentwicklung ergibt sich aus nachfolgender Übersicht:

---

<sup>47</sup> Nachhaltigkeitsbericht, Abschnitt Nr. 5.4, S. 66 ff, insbesondere Seite 71, Beispielrechnung „Szenario III“ (Vorlage 14/3169).

Tabelle 13

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
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
2009	2.343,1	47.223,6	5,0

## 5.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 14

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €		
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
2009	4.631,4	0,6	4.632,0

Nach der Finanzplanung des FM werden die Zinsausgaben von rd. 4,7 Mrd. € im Jahr 2009 auf 5,9 Mrd. € im Jahr 2013 steigen<sup>48</sup>. Der trotz höherer Neuverschuldung eingetretene Rückgang der Zinsausgaben in 2009 insgesamt beruht im Wesentlichen auf den im Jahresverlauf deutlich gesunkenen Kurzfrist-Zinssätzen<sup>49</sup>.

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

Tabelle 15

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
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
2009	9,8

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 allerdings nur bis 2008 fort und endete 2009 bei einem leichten Anstieg gegenüber 2008 mit 9,8 v. H. Die bis zu diesem Zeitpunkt 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.

<sup>48</sup> Finanzplanung 2009 - 2013, Nr. 2.5.2.3 (Drs. 14/9701).

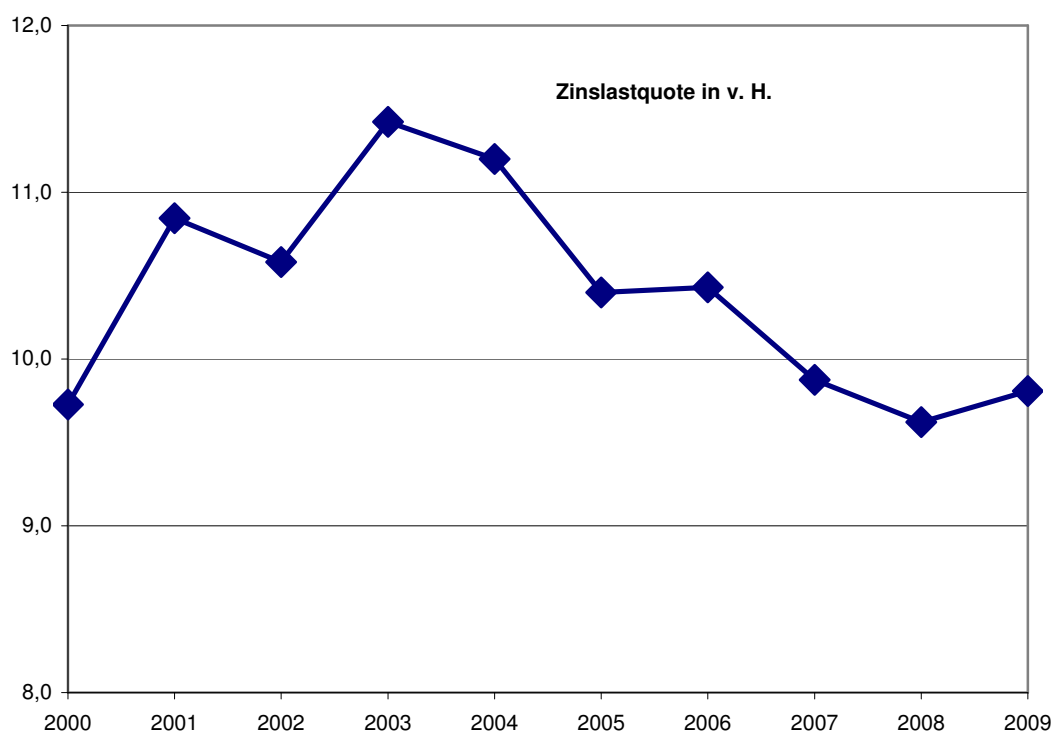
<sup>49</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 3.3 - Ausgaben für den Schuldendienst - (Vorlage 14/3312).

Im Haushalt 2010 ist der vorgesehene Ansatz für Zinsen für Kreditmarktmittel gegenüber den Ausgaben 2009 mit 4.631,4 Mio. € um 96,4 Mio. € auf 4.535 Mio. € gesenkt worden.

Für die Zukunft geht das FM allerdings davon aus, dass bei einem mit einer wirtschaftlichen Erholung einhergehenden Zinsanstieg ab 2011 auch die Zinsausgaben wieder - mit größerer Dynamik - anwachsen werden<sup>50</sup>.

Der anhaltend hohe Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben wird auch aus der nachstehenden grafischen Darstellung erkennbar.

Abbildung 11



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote<sup>51</sup> (Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder

<sup>50</sup> Finanzplanung 2009 - 2013, Nr. 2.5.2.3 (Drs. 14/9701).

<sup>51</sup> Finanzbericht 2010 (Seite A 84, Drs. 14/9701).

zeigt den hohen Anteil der Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen, der für Zinszahlungen aufzuwenden ist.

Tabelle 16

<b>Zins - Steuer - Quote</b>			
Haushaltsjahr (Ist - Ergebnis)	Nordrhein - Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insge- samt
	in v. H.		
2000	11,3	8,9	10,8
2001 *	13,1	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	7,8	10,2
2009 **	12,0	-	-

\* Angaben des FM: Die Vergleichbarkeit zum Vorjahr für NRW ist im Jahr 2001 wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen, insbesondere Ausgliederungen von Landesbetrieben, erheblich eingeschränkt (vgl. hierzu auch Abschnitt A 8 des Jahresberichts 2005 des LRH).

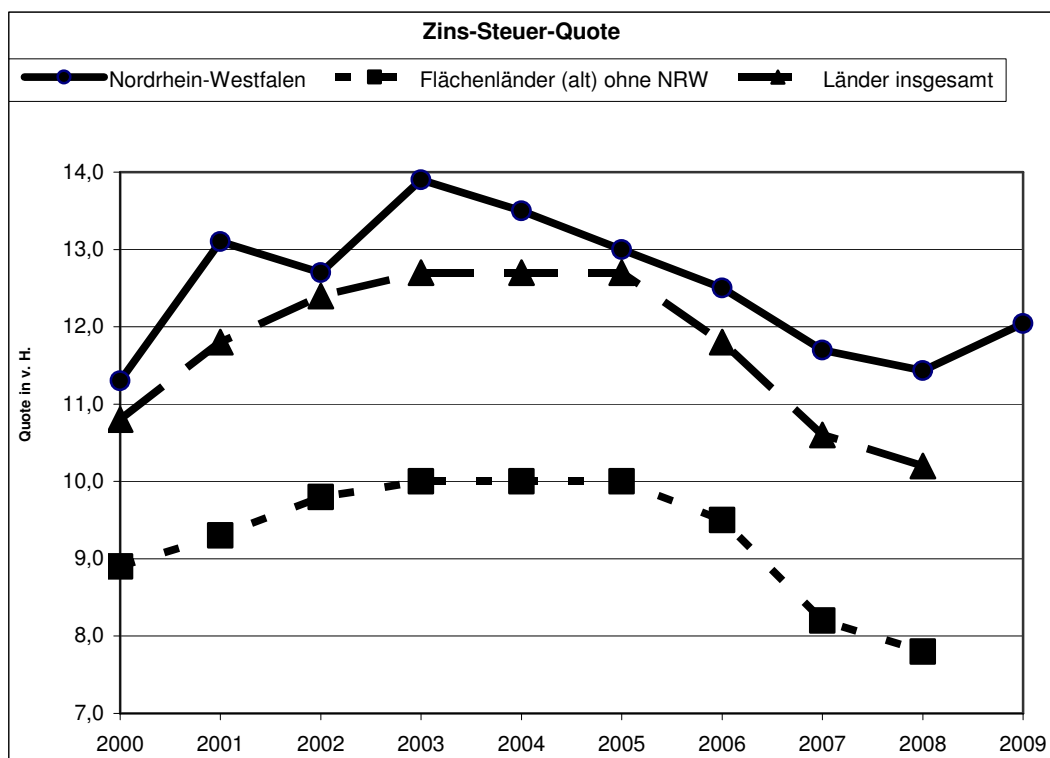
\*\* Für 2009 lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle nur die Daten von NRW vor.

Dem niedrigen Zinsniveau sowie den deutlich höheren Steuereinnahmen ist es zuzuschreiben, dass die Zinsbelastung in den Jahren bis 2008 trotz der beträchtlichen Neuverschuldung nicht gestiegen ist. Der neuerliche Anstieg 2009 beruht auf dem seit diesem Zeitpunkt starken Rückgang der Steuereinnahmen.

Das FM geht in seiner Finanzplanung davon aus, dass die Zinssteuerquote bis 2013 um knapp 2 v. H. steigen wird<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.3 (Drs. 14/9701).

Abbildung 12



### 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 2000 wie folgt entwickelt:

Tabelle 17

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	in Mio. €	in v. H.	
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
2009	24.722,8	46,8	52,4

In den letzten vier Jahren ist ein deutlicher Anstieg der Transferausgaben festzustellen. Ursachen für den Anstieg sind unter anderem die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform erfolgte Kommunalisierung von Aufgaben und die damit verbundene Zuschussgewährung des Landes an die Kommunen.

## 5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich, dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Fonds „Aufbauhilfe“ ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 2000 bis 2009 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind:

Tabelle 18

Haushaltsjahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds "Deutsche Einheit"	Fonds "Aufbauhilfe" (Landesanteil) *	insgesamt
2000	1.141,2	853,9	0,0	1.995,1
2001	268,7	786,5	0,0	1.055,2
2002	1.626,9	654,5	0,0	2.281,4
2003	156,2	635,6	581,0	1.372,8
2004	156,2	574,3	0,0	730,5
2005	460,9	-0,4	0,0	460,5
2006 **	315,5	0,0	0,0	315,5
2007	100,7	0,0	0,0	100,7
2008 ***	-263,9	0,0	0,0	-263,9
2009 ****	-50,8	0,0	0,0	-50,8
<b>Summe *****</b>	<b>3.911,6</b>	<b>3.504,5</b>	<b>581,0</b>	<b>7.997,0</b>

\* 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. €.

\*\* Der Betrag des Jahres 2006 für den Fonds „Deutsche Einheit“ beläuft sich aufgerundet auf 0,02 Mio. €.

\*\*\* Der dem Land zugeflossene und bei Kapitel 20 020 Titel 212 60 gebuchte Betrag, beläuft sich auf 263.876.148,40 €. Die Berechnung des Länderfinanzausgleichs (genutzt zur Berechnung im Rahmen des kommunalen Steuerverbunds 2010), die den Zeitraum vom 01.10.2008 bis zum 30.09.2009 betrifft, beläuft sich insgesamt auf Zahlungen des Landes i. H. v. 214.386.434 € (vgl. Drs. 14/9700 und Vorlage 14/3033).

\*\*\*\* Betrag des im Haushaltsjahr 2009 bei Kapitel 20 020 Titel 212 60 vereinnahmten Betrages nach dem Kassenabschluss 2009.

\*\*\*\*\* Differenzen durch Rundungen.

Die Belastung des Landes Nordrhein-Westfalen, das seit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs jahrelang zu den Zahlerländern gehörte, ist in den letzten Jahren gesunken. Im Jahr 2008 wurde Nordrhein-Westfalen



sogar zum Nehmerland. Auch der Kassenabschluss für 2009 weist für das Haushaltsjahr 2009 eine Einnahme von rd. 50,8 Mio. € aus. Ungeachtet dessen verweist das FM auf die 2009 wiederum veränderte Situation des Landes Nordrhein-Westfalen als Zahlerland beim Länderfinanzausgleich<sup>53</sup>. Die unterschiedliche Einstufung des Landes im Länderfinanzausgleich erklärt sich aus abweichenden Referenzzeiträumen bei den Abrechnungen des Bundes mit den Ländern<sup>54</sup>.

Angesichts der unterschiedlichen Entwicklung der Finanzkraft der Länder, die sich auch aus den Bemühungen zur Überwindung der Finanzmarktkrise und der damit zusammenhängenden Entwicklung der Steuereinnahmen ergibt, erscheint der künftige Status des Landes im Länderfinanzausgleich offen. In Anbetracht der - noch nicht überwundenen - Finanzmarktkrise sind Veränderungen im Finanzkraftgefüge der Länder nicht auszuschließen.

Die Haushalte ab 2010 berücksichtigen jährliche Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen für den Länderfinanzausgleich von 100 Mio. €<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 3.4 - Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (Hauptgruppe 6) - Vorlage 14/3312).

<sup>54</sup> Eine entsprechende Erklärung ergibt sich aus dem Umstand der quartalsbezogenen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs für die Jahre 2007, 2008 und 2009 im Rahmen der Erläuterungen des FM zum kommunalen Steuerverbund im November 2009, bezogen auf das Haushaltsjahr 2010 (vgl. Vorlage 14/3033 und Drs. 14/10090 i. V. m. Drs. 14/9700).

<sup>55</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 2.5.2.4 (Drs. 14/9701).

## 5.15 Investitionen

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

Tabelle 19

Haushaltsjahr	Baumaßnahmen	sonstige Investitionen (Obergruppen 81-87)	Investitionszuweisungen öffentl. Bereich (Obergruppe 88)	Investitionszuschüsse sonstige Bereiche (Obergruppe 89)	insgesamt *
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
2008	182,0	681,5	2.207,3	1.504,7	4.575,4
2009	256,6	554,0	2.812,6	1.525,0	5.148,2

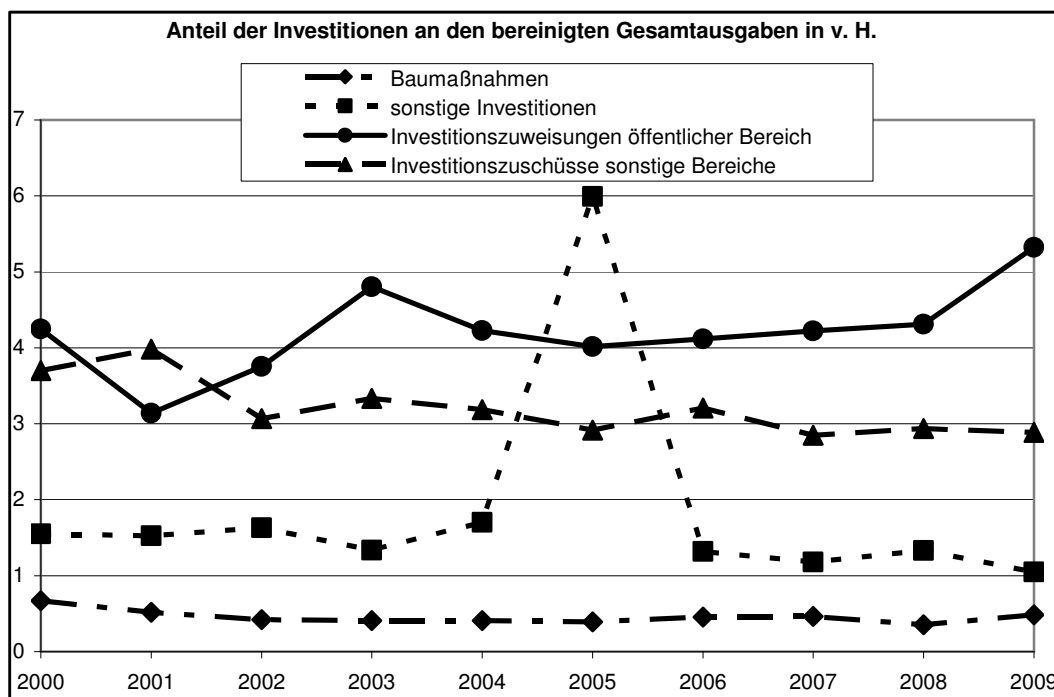
\* Differenzen durch Rundungen.

Die Sonderbewegungen des Jahres 2005<sup>56</sup> außer Acht lassend stiegen die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 46,2 Mrd. € im Jahr 2000 auf rd. 52,8 Mrd. € im Jahr 2009, mithin um rd. 14,4 v. H.

Hingegen stiegen im gleichen Zeitraum die Investitionen von insgesamt knapp 4,7 Mrd. € auf rd. 5,1 Mrd. € und damit um rd. 9,7 v. H.

<sup>56</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 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



Der Anstieg in 2009 gegenüber 2008 ist auf die Mehrausgaben aufgrund des Konjunkturpakets II (179,8 Mio. €) und auf Ausgaben im Rahmen des Programms „Zukunft Bildung und Betreuung“ i. H. v. 217 Mio. € zurückzuführen<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 3.6 - Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) - Vorlage 14/3312.

## 5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

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

Tabelle 20

Haushaltsjahr	Brutto - Ausgabereste	Vorgriffe	Netto - Ausgabereste *	Volumen lt. Haushaltsplan	Anteile der Netto - Ausgabereste * am Volumen **
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
2008	1.636,3	7,7	1.628,6	52.012,6	3,1

\* Bei den Netto-Ausgaberesten handelt es sich um Ausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.

\*\* Differenzen durch Rundungen.

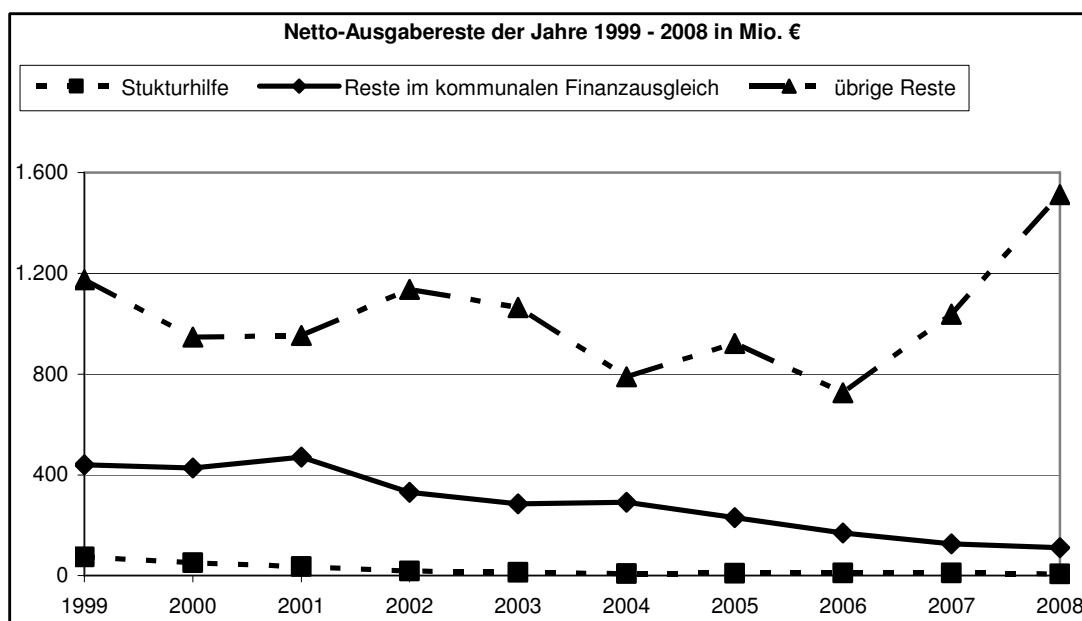
Gegenüber den Jahren 2006 und 2007 sind die Reste im Jahr 2008 wieder deutlich angestiegen; sie haben nahezu das Niveau der Jahre 2000 bis 2002 erreicht.

Tabelle 21

Haushaltsjahr	Strukturhilfereste	Reste im kommunalen Finanzausgleich	übrige Reste	insgesamt *
	in Mio. €			
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
2008	6,7	110,2	1.511,7	1.628,6

\* Differenzen durch Rundungen.

Abbildung 14



## 5.17 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz 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 2006 bis 2010 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 19,9 Mrd. € an VE ausgebracht.

Tabelle 22

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der VE **	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr / in den Haushaltsjahren							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Folgejahre**
in Mio. €									
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			1.307,4	877,6	446,5			730,1
2009	3.736,6				1.504,3	871,7	568,8		791,8
2010	5.165,1					1.529,6	978,1	583,6	2.073,7
Summe *	19.857,6	1.325,3	2.188,3	2.566,0	2.954,6	2.847,8	1.546,9	583,6	5.845,1

\* Differenzen durch Rundungen

\*\* Da bei den Nachtragshaushalten die VE nicht jahresbezogen aufgeteilt worden sind, wurden aus Vereinfachungsgründen die Mehrbeträge dem Zeitraum „Folgejahre“ zugewiesen.

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

Tabelle 23

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen	von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig	
		im Haushaltsjahr	in späteren Jahren
		in Mio. €	
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
2008	85,69	2009 10,46	75,23
<b>Summe</b>	337,10	125,20	211,90

Der LRH hat die Veranschlagung und Bewirtschaftung von VE im Landeshaushalt geprüft. Hierbei hat er u. a. festgestellt, dass bei Nachtragshaushalten durch die fehlende Fortschreibung der gebotenen jahresbezogenen Aufteilung anteiliger Beträge der etatisierten VE nach Fälligkeitszeitpunkten die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht durchgehend beachtet werden. Das FM hat hierzu mitgeteilt, dass zukünftig auch bei Nachtragshaushalten eine jahresbezogene betragsmäßige Aufteilung nach Fälligkeiten der VE vorgenommen werden soll.

## 6 Vermögen und Schulden des Landes

### 6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2008 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 24

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des BLB nachgewiesen	7.502,78	Werte nach der testierten Abschlussbilanz 2008
b) soweit <b>nicht</b> auf den BLB übergegangen *	723,87	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie BLB **	2.454,94	Anlage- und Umlaufvermögen
Sondervermögen und Rücklagen ***	3.827,73	Kapitalvermögen
Forderungen ****	1.413,22	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.050,65	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft in der Gesamthöhe von 1.050.275.368 € in 2008. Hinzu kommt mit rd. 378.400 € die Landesbeteiligung am gezeichneten Kapital der Nordwestdeutschen Klassenlotterie. *****
<b>Summe</b>	<b>16.973,19</b>	

\* Addition des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Haushaltsrechnung 2008, Anlage VI b, Band I (Seite 152/153).

\*\* Haushaltsrechnung 2008, Anlage III, Band I (Seite 155 ff.): Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB.

\*\*\* In der Anlage II der Haushaltsrechnung 2008 (vgl. Band I, S. 143 und 144) sind folgende Sondervermögen erfasst:

- „Schul- und Studienfonds“ mit 112,92 Mio. €,
- „Heinrich-Hertz-Stiftung“ und „Tierseuchenkasse“ mit 73,49 Mio. €,
- „Risikoabschirmung WestLB AG“ mit 36,38 Mio. €,
- „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 10 Abs. 1 EFoG“ i. H. v. 2.263,28 Mio. €,
- „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 14 EFoG“ i. H. v. 147,12 Mio. €.

Nicht in der Haushaltsrechnung 2008 (Anlage II) erfasst ist das Sondervermögen „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ i. H. v. 358,53 Mio. €.

Der unter Berücksichtigung der Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung 2008 mit 36,38 Mio. € ausgewiesene Bestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung West LB AG“ berücksichtigt nicht alle das Haushaltsjahr 2008 betreffenden Zuführungen aus dem Landeshaushalt. Der aufgrund des 3. NHG 2008 aus dem Landeshaushalt weiter zugeführte Betrag von 836 Mio. € wurde erst im Kalenderjahr 2009 gebucht. Unter Berücksichtigung dieser noch aufzunehmenden Zuführung beträgt der dem Haushaltsjahr 2008 zuzurechnende Gesamtbestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ (nach Abzug von Zuweisungen an den Landeshaushalt) insgesamt 872,38 Mio. €. Soweit das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“ nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz betroffen ist, sind Wertpapiere zum Kurswert enthalten.

\*\*\*\* Haushaltsrechnung 2008, Anlage VI c, Band I, Seite 154. Außerdem besteht eine Forderung des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber seinem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB i. H. v. 4.983,7 Mio. € (vgl. Finanzbericht 2010 des FM, Seite A 48 (Drs. 14/9701)). Dieser in der Haushaltsrechnung weder in der Anlage II (Sondervermögen und Rücklagen) noch in der Anlage VI c (Forderungen) besonders aufgeführte Betrag ist in der Gesamtzusammenstellung nicht enthalten; er wird daher nur nachrichtlich erwähnt.

\*\*\*\*\* Der Betrag von 1.050.275.368 € berücksichtigt die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der BVG an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO sowie der NRW.BANK, nicht jedoch das Grundkapital an der Wohnungsbauförderungsanstalt. Zu der das Haushaltsjahr 2008 betreffenden Darstellung vgl. Finanzbericht 2010 des FM, Abschnitt A Nr. 5.4 (Drs. 14/9701). Eine ressortbezogene Aufteilung ist dem Beteiligungsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2008 zu entnehmen (Vorlage 14/3214). Der Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am gezeichneten Grundkapital von 1 Mio. € beträgt 37,84 v. H. (vgl. § 2 Abs. 3 der Anlage zu Art. 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Nordwestdeutsche Klassenlotterie, GV.NRW. 2008, Seite 722).



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.

In einem kameralen Haushalt ist die Darstellung der aktuellen Vermögenswerte aufgrund der darin nicht vorgesehenen Angaben zum Werteverzehr nicht ohne Schwierigkeiten möglich. Durch die in Nordrhein-Westfalen in Vorbereitung befindliche Umstellung des kameralen Haushalts auf die Integrierte Verbundrechnung<sup>58</sup> bis hin zur Aufstellung eines Produkthaushalts wird sich die Möglichkeit für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs eröffnen. Mit der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) durch das Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätze modernisierungsgesetz - HGrGMoG<sup>59</sup>) ist für Bund und Länder die Möglichkeit eröffnet worden, nach einer Eröffnungsbilanz im Rahmen eines Jahresabschlusses eine (Konzern-)Bilanz zu erstellen<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Die Integrierte Verbundrechnung im Sinne eines Haushalts- und Rechnungssystems ist ein Verbund von Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung sowie von einer Kosten- und Leistungsrechnung auf Basis der doppelten Buchführung (Doppik).

<sup>59</sup> Vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2580). Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrens- und Datengrundlage jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalte beinhaltet das HGrGMoG u. a. auch Änderungen des HGrG, wie § 49 a HGrG. Danach ist die Einrichtung des aus Vertretern des Bundes und der Länder bestehenden gemeinsamen Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens (Standardisierungsgremium) vorgesehen. Das Standardisierungsgremium hat die Aufgabe, Standards für Weiterentwicklungen des Haushalts- und Rechnungswesens zu erarbeiten. Es hat seine Arbeit mit seiner ersten Sitzung am 25./26.11.2009 aufgenommen; die Standards sind in einer ersten Fassung am 26.11.2009 verabschiedet worden (vgl. [www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_4318/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Neue\\_Staerungsinstrumente/Standards\\_staetlicher\\_Doppik.templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4318/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Neue_Staerungsinstrumente/Standards_staetlicher_Doppik.templateId=raw.property=publicationFile.pdf)).

<sup>60</sup> Nachdem das Land Hamburg als erstes Bundesland bereits eine auf den 01.01.2006 abstellende Eröffnungsbilanz vorgelegt hatte (vgl. [www.hamburg.de/geschaeftsberichte](http://www.hamburg.de/geschaeftsberichte)), zog Hessen als erstes Flächenland mit einer Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 nach (vgl. [www.bilanz.hessen.de](http://www.bilanz.hessen.de)). Inzwischen wurden die Konzernbilanzen des Landes Hamburg für 2007 und 2008 veröffentlicht.

Bei grundsätzlicher Beibehaltung des kameral geprägten Haushalts- und Rechnungswesens enthält die Vermögensrechnung des Bundes erstmals nachrichtlich für das Jahr 2008 - anders als in Nordrhein-Westfalen - auch eine Angabe zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger<sup>61</sup>.

Eine den jährlichen Ressourcenverbrauch offenlegende Vermögens- und Finanzrechnung würde die Handlungsnotwendigkeiten für die Haushaltspolitik dokumentieren und das parlamentarische Budgetrecht stärken. Zu einer künftig transparenteren Haushaltsdarstellung würde auch die Ausweisung der Verpflichtungen für Versorgungs- und Beihilfeleistungen in Nordrhein-Westfalen bereits vor Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen beitragen<sup>62</sup>.

Wenn auch nicht alle Länder den Weg zur Umstellung des kameralen Haushalts auf die Doppik beschreiten, treibt u. a. Nordrhein-Westfalen als größtes Flächenland die Einführung der Integrierten Verbundrechnung in der Landesverwaltung seit einigen Jahren voran. Das Land strebt die flächendeckende Einführung der Integrierten Verbundrechnung bis 2017 an und erwägt im Anschluss die Umstellung des Gesamthaushalts auf den Produkthaushalt. Für eine Erprobung mit dem Ziel eines Produkthaushalts wie auch für eine Erstellung von Vermögensrechnungen (Bilanzen) im Rahmen des Jahresabschlusses werden derzeit in zwei Pilotverwaltungen (Justizvollzugsverwaltung und Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales) die Grundlagen erarbeitet. Im Anschluss daran ist die Umstellung der Steuerverwaltung in Aussicht genommen<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Jahresbericht 2009 des Bundesrechnungshofs zu Teil I lfd. Nr. 1.10 (vgl. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/brh-bemerkungen-2009.pdf>).

<sup>62</sup> Wegen der Belastungen des nordrhein-westfälischen Haushalts wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 5.10 Bezug genommen.

<sup>63</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Abschlussbericht der Landtags-Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“ des Haushalts- und Finanzausschusses vom 09.02.2010 (Vorlage 14/3212). Vgl. im Übrigen § 25 HG 2010.

Der LRH hat sich in verschiedenen, die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in unterschiedlichen Verwaltungen betreffenden Prüfungen für die baldmögliche Erprobung zu erstellender Vermögensrechnungen und des Produkthaushalts in geeigneten Pilotbereichen ausgesprochen.

## **6.2 Schulden des Landes**

### **6.2.1 Kreditermächtigung**

Für das Haushaltsjahr 2008 hat das FM die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2007 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		543,3 Mio. €
Höchstbetrag gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2008 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	1.954,6 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2008	16.397,7 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2008	438,5 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2008	56,8 Mio. €	
Gesamtkreditermächtigung		19.390,9 Mio. €

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2008 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 18.121,3 Mio. € betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2008 (§ 18 Abs. 3 LHO) 1.269,6 Mio. €.

Darüber hinaus wurde der BLB durch § 26 HG 2008 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 223,0 Mio. € aufzunehmen<sup>64</sup>. Unter genau beschriebenen Voraussetzungen darf der BLB mit Ermächtigung des FM weitere Kredite bis zur Höhe von 190 Mio. € aufnehmen.

Unter Berücksichtigung von neu aufgenommenen Krediten und Schuldentilgungen betrug der Gesamtschuldenstand des BLB zum Ende des Jahres 2008 insgesamt 1.550,25 Mio. €, nachdem er zum Ende des Jahres 2007 bei 1.170,25 Mio. € und zum Ende des Jahres 2006 noch bei 950,25 Mio. € gelegen hatte. Gegenüber 2007 stieg der Schuldenstand somit um 380 Mio. € an<sup>65</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>66</sup>.

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

---

<sup>64</sup> Für das Haushaltsjahr 2009, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, wurde die Kreditermächtigung auf rd. 693,0 Mio. € erhöht (vgl. § 26 1. NHG 2009). Im Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsplan 2010) wird die Kreditermächtigung auf rd. 537,4 Mio. € beschränkt.

<sup>65</sup> Errechnet aus der Gegenüberstellung der Differenz der in den Haushaltsrechnungen 2008 zu 2007 in der Anlage VI a, Band I (Seite 151) (nachrichtlich) ausgewiesenen Kreditaufnahmen des BLB.

<sup>66</sup> Die Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen (vgl. Finanzierungsübersicht).

Im Jahre 2008 ergab sich lt. Haushaltsrechnung<sup>67</sup> ein negativer Finanzierungssaldo von 1.145,2 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um rd. 2,2 v. H. Die Quote der Unterdeckung ist damit gegenüber der Quote des Vorjahres 2007 von 3,9 v. H. weiter gesunken.

Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2006 wie folgt dar:

Tabelle 25

Finanzierungssaldo in Mio. € *	2006	2007	2008		
<b>Ist - Einnahmen</b>	<b>47.827,3</b>	<b>49.965,1</b>	<b>51.286,7</b>		
abzüglich					
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	3.393,0	1.979,7	1.228,3		
Entnahme aus Rücklagen	0,0	0,0	0,0		
haushaltstechnische Verrechnungen (Überschüsse aus Vorjahren)	10,4	10,1	7,7		
<b>Bereinigte Ist - Einnahmen</b>	<b>44.423,9</b>	<b>47.975,3</b>	<b>50.050,7</b>		
<b>Ist - Ausgaben</b> (ohne Schuldentilgung)	<b>47.827,3</b>	<b>49.965,1</b>	<b>51.286,7</b>		
abzüglich					
Zuführungen an Rücklagen	18,5	48,5	83,1		
haushaltstechnische Verrechnungen (Fehlbeträge aus Vorjahren)	10,7	10,4	10,1		
<b>Bereinigte Ist - Ausgaben</b>	<b>47.798,1</b>	<b>49.906,2</b>	<b>51.193,5</b>		
<b>Finanzierungssaldo - Ist **</b>	<b>-3.374,2</b>	<b>-1.930,9</b>	<b>-1.142,8</b>		
	2006 (NHG)	2007 (2. NHG)	2008 (3. NHG)	<b>2009 (2.NHG)</b>	<b>2010</b>
<b>Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan - Soll</b>	<b>-4.225,6</b>	<b>-2.466,4</b>	<b>-1.861,9</b>	<b>-6.036,7</b>	<b>-6.542,5</b>

\* Differenzen durch Rundungen

\*\* Der Finanzierungssaldo weicht von den in der Haushaltsrechnung und Finanzierungsübersicht bezeichneten Werten ab, da in der hiesigen Berechnung auch noch die haushaltstechnischen Verrechnungen der Obergruppen 38 und 98 berücksichtigt wurden.

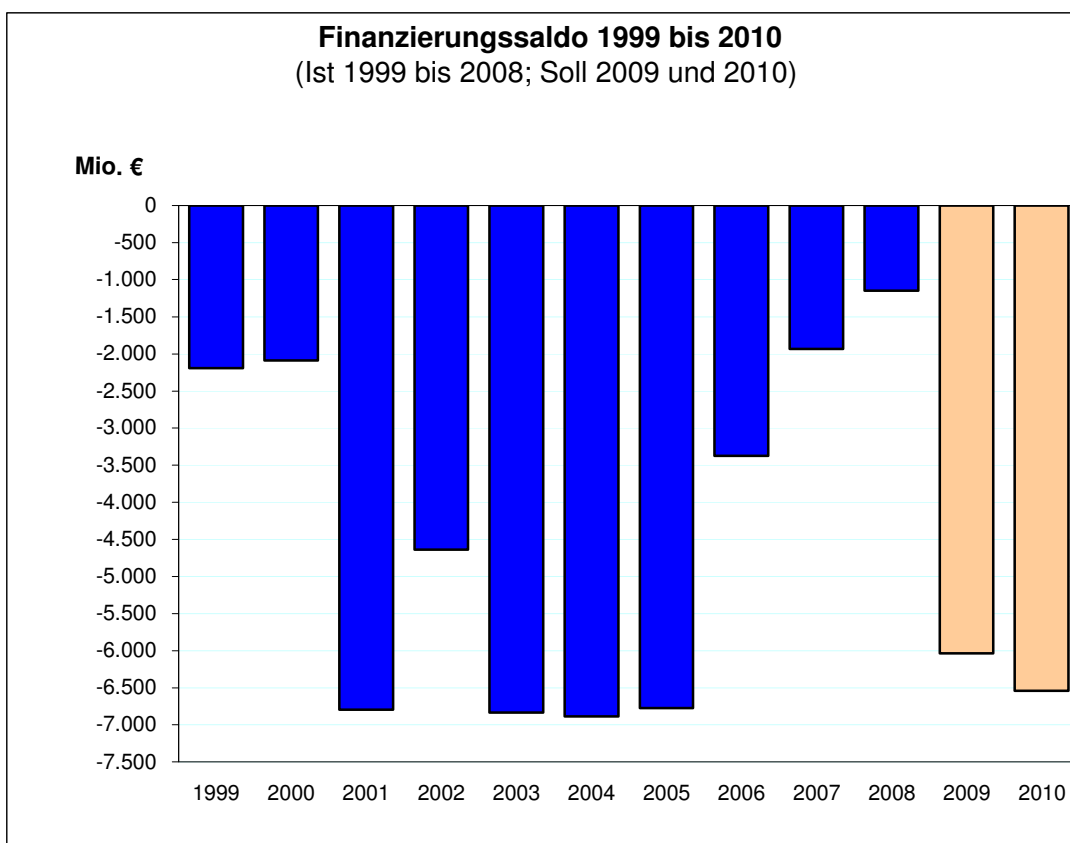
Ausgehend von einem Gesamtvolumen von 55.323,9 Mio. € nach dem 2. NHG 2009 (Soll) beträgt der (negative) Finanzierungssaldo 6.036,7 Mio. €; dies entspricht rd. 10,9 v. H. des Haushaltsvolumens. Bei

<sup>67</sup> Haushaltsrechnung 2008 Band I (S. 40).

einem Gesamtvolumen von 53.111,4 Mio. € nach dem Haushaltsplan 2010 beläuft sich der (negative) Finanzierungssaldo auf 6.542,5 Mio. € bzw. rd. 12,3 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 steigt er 2009 wieder stark an; dieser Anstieg verstärkt sich noch im Haushalt 2010.

Abbildung 15



### 6.2.3 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von	18.121,3 Mio. €
abzüglich der Umschuldungen von	16.893,0 Mio. €
darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2008	1.288,3 Mio. € <sup>68</sup>

Die Nettokreditaufnahme liegt um 726,3 Mio. € unter dem Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2008.

Die im Landeshaushalt 2009 erhöhte Nettokreditaufnahme von 5.741,5 Mio. €<sup>69</sup> wird nach der vom FM vorgetragenen Begründung mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt<sup>70</sup>.

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2009 stellt sich die Kreditaufnahme (Ist-Ergebnis) wie folgt dar:

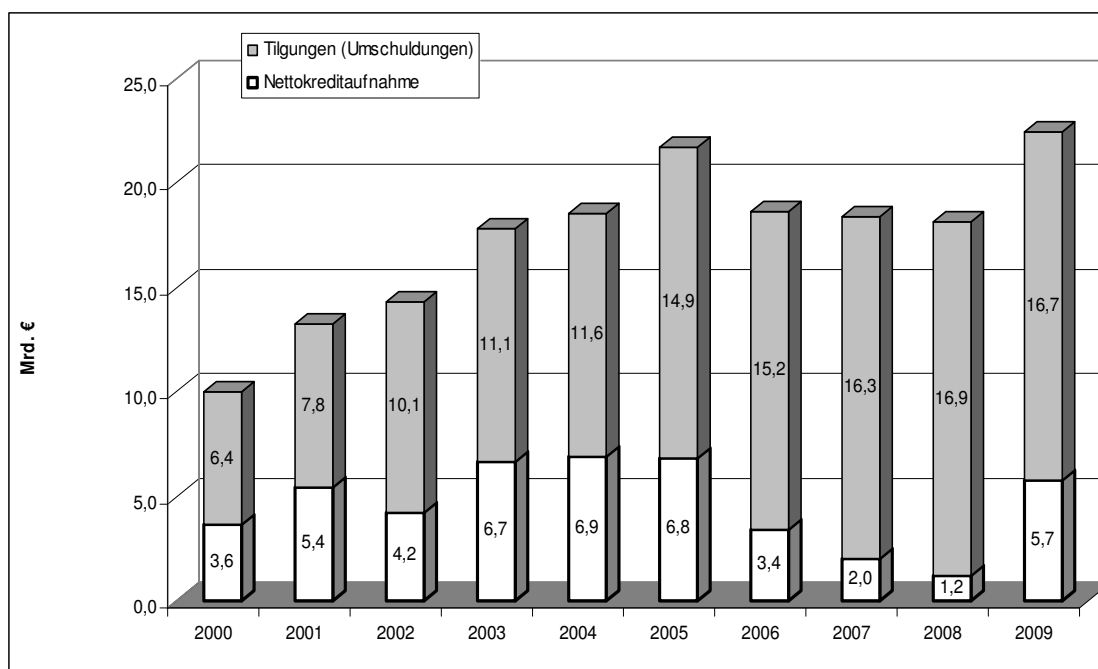
---

<sup>68</sup> Haushaltsrechnung 2008, zu Abschnitt IV Nrn. 4.1 und 4.2, Band I (Seite 11) sowie Ist-Ergebnis der Schuldenaufnahme bei Kapitel 20 650 Titel 325 00, Band III (Seite 565).

<sup>69</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zum Kassenabschluss 2009, Anlage 3 (Vorlage 14/3311).

<sup>70</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009, zu Nr. 1 - Gesamtüberblick - (Vorlage 14/3312).

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 2008 weitere Kredite aufgenommen. Der Gesamtschuldenstand betrug ausweislich der Haushaltsrechnung zum Jahresende 2008 noch 1.550,25 Mio. €<sup>71</sup>. Er stieg bis zum Ablauf des Jahres 2009 auf 2.430,25 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>71</sup> Betrag laut Haushaltsrechnung 2008, 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 2008 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	4.823,0 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.231,0 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.592,0 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung <sup>72</sup>	1.776,2 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung <u>unters</u> chritt die im Haushaltsplan 2008 veranschlagten Investitionen um (= 50,6 v. H.)	1.815,8 Mio. €

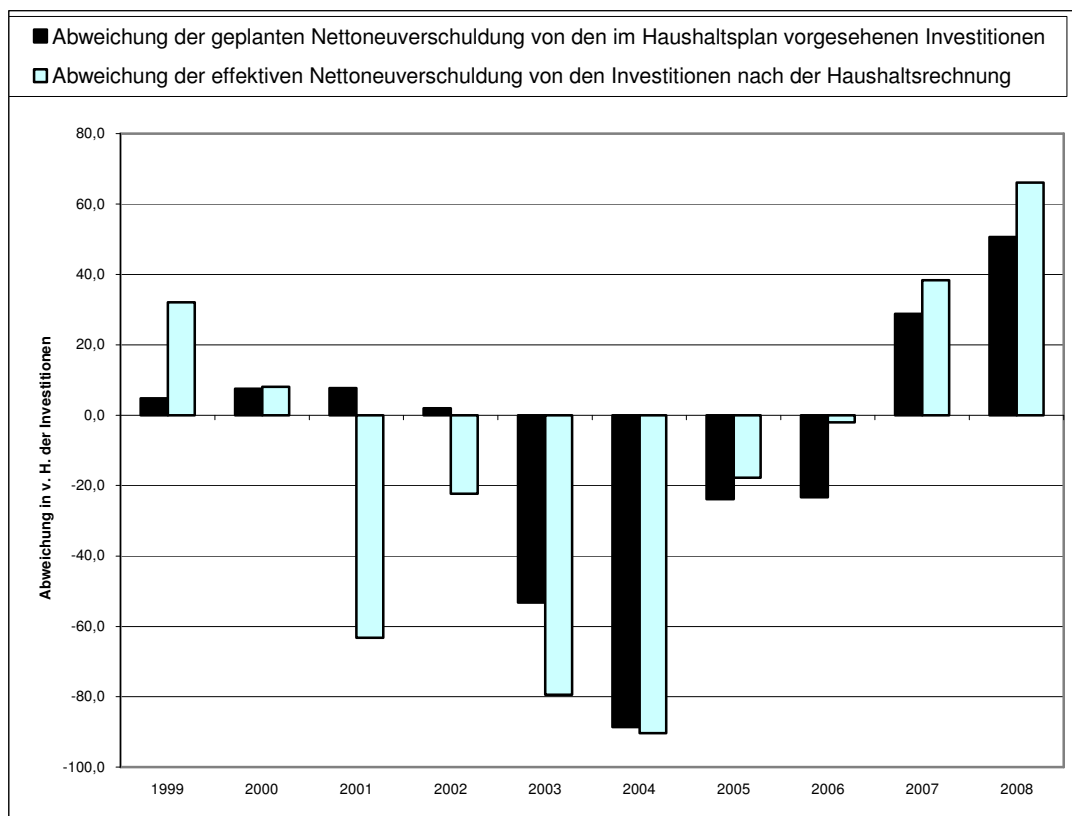
<sup>72</sup> Nettoneuverschuldung = Obergruppen (31 + 32) ./ (58 + 59).

Für den Haushaltsvollzug 2008 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	4.575,4 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.290,7 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.284,7 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	1.115,2 Mio. €
Die Nettoneuverschuldung <b>unters</b> chritt die Investitionen um (= 66,0 v. H.)	2.169,5 Mio. €

Für die Jahre 1999 bis 2008 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

Abbildung 17



Während die Kreditfinanzierungsgrenze bereits im Haushalts**vollzug** der Jahre 2001 bis 2006 in ununterbrochener Reihenfolge überschritten worden war, lag die Kreditfinanzierungsgrenze in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 sowohl im Haushaltsvollzug als auch bereits bei der Haushalts**aufstellung** deutlich darunter.

Anders stellt sich die Situation aufgrund der gegenüber den Vorjahren wieder evident erhöhten Nettoneuverschuldung für den Haushalt 2009 dar. Hier steht bereits bei der Haushalts**aufstellung** eigenfinanzierten Investitionen von rd. 3.825,8 Mio. € eine Nettoneuverschuldung von rd. 5.981,2 Mio. € gegenüber; mithin wird die Kreditfinanzierungsgrenze bereits um rd. 2.155,4 Mio. € bzw. um rd. 56,3 v. H. überschritten. Im Haushalts**vollzug** beträgt die Nettoneuverschuldung rd. 5.643,1 Mio. € bei eigenfinanzierten Investitionen von rd. 3.602,6 Mio. €. Insoweit wird die Kreditfinanzierungsgrenze um rd. 2.040,5 Mio. € bzw. um rd. 56,6 v. H. überschritten.

Die in den Haushalten 2007 und 2008 eingeleiteten Schritte zur Verringerung der Nettoneuverschuldung wurden nicht fortgeführt. Ursächlich hierfür sind insbesondere die mit der Finanzmarktkrise eingetretene konjunkturelle Schwäche und die in der Folge erheblich zurückgegangenen Steuereinnahmen. Diese gehen einher mit den durch die Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes verursachten beachtlichen Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2009.

Im Landeshaushalt 2010 ist die Nettoneuverschuldung nochmals deutlich - auf 6.575,4 Mio. € - erhöht worden<sup>73</sup>.

Bei eigenfinanzierten Investitionen von 3.695,0 Mio. € liegt die Nettoneuverschuldung um insgesamt 2.880,4 Mio. € bzw. 78,0 v. H. über der Finanzierungsgrenze.

Das FM begründet die erhöhte - die Summe der veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen überschreitende - Nettoneuverschuldung mit dem

---

<sup>73</sup> Finanzierungsübersicht zum Haushaltsgesetz 2010 vom 17.12.2009 (GV.NRW. 2009 Seite 878).

Erfordernis der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Hierzu führt es im Wesentlichen aus:

Die tiefe Rezession, in der sich auch Nordrhein-Westfalen befinde, lasse das reale Bruttoinlandsprodukt in etwa gleichem Umfang wie im Bundesgebiet zurückgehen. Die ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts des Jahres 2009 werde nach den volkswirtschaftlichen Rahmendaten auch im Jahr 2010 andauern. Ursächlich sei die auch Nordrhein-Westfalen mit großer Wucht getroffene globale Finanzmarkt- und Vertrauenskrise, die die weltweite Nachfrage nach Investitionsgütern habe einbrechen lassen. Zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts habe sich die Landesregierung dafür entschieden, die sog. „automatischen Stabilisatoren“ wirken zu lassen.

Die konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen würden nicht durch Einsparungen aufgefangen, sondern mit zusätzlicher Kreditaufnahme ausgeglichen, um damit eine mögliche Verschärfung der binnenkonjunkturellen Schwäche zu vermeiden. Ein Einsparen auf der Ausgabenseite halte die Landesregierung mit Blick auf die gesamtwirtschaftlich erhofften konjunkturellen Wirkungen vor allem des Konjunkturpakets II für kontraproduktiv. Die Erhöhung der Nettoneuverschuldung über die Kreditfinanzierungsgrenze hinaus sei damit aufgrund des Konjunkturreinbruchs notwendig, um die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rasch zu überwinden. Nach der Überwindung der schärfsten Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik werde es maßgeblich darauf ankommen, den Konsolidierungsprozess fortzuführen. Die Landesregierung setze sich daher für eine schnelle und konsequente Umsetzung der Schuldenbremse im Land Nordrhein-Westfalen ein, um so die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen<sup>74</sup>.

Inzwischen mehrten sich die Anzeichen dafür, dass der Boden der Krise durchschritten sein könnte. Für die weitere konjunkturelle Entwicklung bestünden aber nach wie vor erhebliche Unsicherheiten und Risiken. Um den schwierigen Rahmenbedingungen gerecht zu werden, müsse mit dem

---

<sup>74</sup> Zur Begründung vgl. Gesetzentwurf zum Haushaltsgesetz 2010 vom 21.08.2009 (Drs. 14/9700).

Haushalt 2011 die Konsolidierung des Landeshaushalts wieder aufgenommen werden, damit 2020 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden könne. Die im Rahmen der Konjunkturprogramme für die Jahre 2009 und 2010 gesetzten Fiskalimpulse müssten schrittweise zurückgeführt werden<sup>75</sup>.

Die im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes<sup>76</sup> vorgesehenen Steuerentlastungen führen nach Einschätzung des FM im Haushaltsjahr 2010 per Saldo zu kassenmäßigen Steuermindereinnahmen i. H. v. 360 Mio. €<sup>77</sup>. Die Landesregierung verweist weiter darauf, dass die Belastungen, die der Landeshaushalt - wie alle Haushalte des Bundes und der Länder - als Folge des wirtschaftlichen Einbruchs schultern müsste, die Haushaltsdefizite und die gesamtstaatliche Verschuldung in den nächsten Jahren deutlich ansteigen lasse<sup>78</sup>.

Trotz der durch die weltweite Finanzmarktkrise deutlich verschlechterten Haushaltssituation und der mit der zur Finanzierung der Konjunkturpakete I und II verbundenen Mehrbelastung des Landeshaushalts hält die Landesregierung an dem Ziel der konsequenten Haushaltskonsolidierung als haushalts- und finanzpolitisches Kernziel fest<sup>79</sup>.

Angesichts der schon erreichten Größenordnung der strukturellen Haushaltsprobleme führt die im Vergleich zu den drei Vorjahren deutlich höhere Nettokreditaufnahme 2010 zwangsläufig nicht dazu, das Haushaltsdefizit<sup>80</sup> zurückzuführen.

---

<sup>75</sup> Schreiben des FM vom 04.02.2010 an die Ressorts im Zuge der Aufstellung des Entwurfs des Haushalts für 2011 und der Finanzplanung bis 2014 (Az.: I B 1 - 1520 - 1/11 / I C 2 - / P 1 - 2 - 1).

<sup>76</sup> Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22.12.2009 (BGBl. I Seite 3950).

<sup>77</sup> Wegen der Einzelheiten vgl. Ergänzung der Landesregierung vom 11.11.2009 zu dem Gesetzentwurf zum Haushalt 2010 zu Abschnitt III b (Drs. 14/10090).

<sup>78</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nr. 1.2.1 (Drs. 14/9701).

<sup>79</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 zu Nrn 2.4 und 3.3 (Drs. 14/9701).

<sup>80</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.  
In dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“ des Haushalts- und Finanzausschusses vom 09.02.2010, der sich u. a. mit der Nachhaltigen Finanzpolitik befasst, wird der Konsolidierungsbedarf des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts unter den Annahmen des Basismodells mit etwa 5 1/2 Mrd. € bezeichnet (Vorlage 14/3212).

Ungeachtet der Konsolidierungsbemühungen der Landesregierung waren bereits die Haushalte 2007, 2008 und vor allem 2009 durch zusätzliche Belastungen des Landes gezeichnet. Diese betreffen einerseits die Verpflichtungen des Landes gegenüber den Kommunen und andererseits das Land unmittelbar.

### **6.2.5 Belastungen des Landes aufgrund von Verpflichtungen gegenüber den Kommunen**

Die die Haushalte 2007 und 2008 betreffenden Belastungen 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.

Zunächst hatte die Landesregierung mit dem „Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit“ beschlossen, den Kommunen 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>81</sup>. Den Gesamtbetrag von 650 Mio. € hatte das Land bis März 2008 an die Kommunen geleistet.

Im Hinblick auf die erforderliche Abrechnung in den Folgejahren wurde mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW<sup>82</sup> eine Regelung getroffen, wonach das Land den Kommunen nach den bereits geleisteten Abschlagszahlungen i. H. v. 650 Mio. € weitere 251,454 Mio. €, mithin insge-

---

<sup>81</sup> Hierüber hat der LRH in seinen Jahresberichten 2008 und 2009 berichtet (vgl. Ausführungen zu 6.2.4).

<sup>82</sup> Gesetz zur Abrechnung der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit vom 09.02.2010 (GV.NRW. 2010 Seite 115) und Gesetzentwurf der Landesregierung vom 20.11.2009 (Drs. 14/10125).

samt 901,454 Mio. € erstattet<sup>83</sup>. Die restliche Ausgleichszahlung wurde am 23.02.2010 noch mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2009 bewirkt<sup>84</sup>.

Die weiteren Kosten, die dem Land durch die Abrechnungen der Jahre 2006 bis 2019 entstehen, seien für den Zeitraum ab 2009 mangels belastbarer Daten derzeit noch nicht bestimmbar<sup>85</sup>.

Es ist nicht auszuschließen, dass auch die ausstehenden Abrechnungen zu weiteren Belastungen des Landeshaushalts führen werden.

Neben den Verpflichtungen aus einzelgesetzlichen Regelungen können sich weitere Schuldverpflichtungen des Landes auch im Hinblick auf die fortschreitende Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände ergeben. Vor dem Hintergrund des sich aus Art. 28 Grundgesetz (GG) und Art. 78 Landesverfassung ergebenden Risikos einer Einstandspflicht des Landes gewinnt die Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen durch die im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft aufgenommenen eigenen Kredite und die hierdurch bereits erreichte Verschuldung eine immer größere werdende Bedeutung.

So bestand zum Ende des Kalenderjahres 2009 eine Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Gesamthöhe von 40.441 Mio. €; hiervon belief sich die Summe der für die kurzfristige Liquiditätssicherung in Anspruch genommenen Kassenkredite auf 17.252 Mio. €<sup>86</sup>.

Von Kommunen und kommunalen Verbänden wurde bereits die Einrichtung eines kommunalen Entschuldungsprogramms sowie aus dem politi-

---

<sup>83</sup> Vgl. hierzu auch vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8.

<sup>84</sup> Presseerklärung des FM vom 23.02.2010 ([http://www.fm.nrw.de/presse/20100224\\_Rueckzahlung\\_Einheitslasten.php](http://www.fm.nrw.de/presse/20100224_Rueckzahlung_Einheitslasten.php)).

<sup>85</sup> Siehe hierzu Gesetzentwurf der Landesregierung vom 20.11.2009 zu Abschnitt D „Kosten“ (Drs. 14/10125).

<sup>86</sup> Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 5, 2009, Tabellenblatt 6.5 (Schulden der Kernhaushalte).

schen Raum die Errichtung eines sog. „Rettungsschirm(s) Kommunen“ gefordert<sup>87</sup>.

### 6.2.6 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2008 hatte sich der Schuldenstand<sup>88</sup> des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	118.206,5 Mio. €
um	1.114,8 Mio. €
auf	<hr/> 119.321,3 Mio. €

Von dem Schuldenstand entfielen

auf Kreditmarktschulden 116.427,2 Mio. €

auf andere Schulden (insbesondere beim Bund) 2.894,1 Mio. €

Die vorgenannten Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr 2008 unter Einbeziehung des sog. „Auslaufzeitraums“ nach Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO.

Demgegenüber stellte sich die Verschuldung des Landes zum **kalendari-**  
**schen** Stichtag am Jahresende 2008<sup>89</sup> wie folgt dar:

---

<sup>87</sup> Die aus Anlass der Anhörung von Sachverständigen am 24.02.2010 vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zur Errichtung eines „Rettungsschirm(s) Kommunen“ erstellten Stellungnahmen sind auf der Intranetseite des Landtags aufgeführt (hierzu und zum Ergebnis der Beratung vgl. Ausschussprotokoll (APr.) 14/1086).

<sup>88</sup> Angaben des FM in der Haushaltsrechnung 2008, Anlage VI a, 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.

<sup>89</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>).



Von dem Schuldenstand von	116.518,0 Mio. € <sup>90</sup>
entfielen	
auf Kreditmarktschulden	113.599,6 Mio. €
auf Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.918,4 Mio. €.

Die vergleichende Darstellung der stichtagsbezogenen Verschuldung zum **kalendarischen** Jahresende 2008 und der (unter Einschluss des Auslaufzeitraums) **haushaltsjahrbezogenen** Verschuldung für 2008 verdeutlicht eine Differenz des Schuldenstands i. H. v. 2.803,3 Mio. €<sup>91</sup>; dieser Betrag wurde erst im Auslaufzeitraum des Jahres 2008 aufgenommen. Die Darstellung der Gesamtverschuldung in der Haushaltsrechnung folgt der **haushaltsjahrbezogenen Betrachtung**.

Für das Jahr 2009 stellen sich die Gesamtschulden wie folgt dar:  
Stand der Schulden zum **kalendarischen** Jahresende 2009:

Von dem Schuldenstand von	123.296,2 Mio. €
entfielen	
auf Kreditmarktschulden	120.500,5 Mio. €
auf Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.795,7 Mio. € <sup>92</sup>

Gegenüber dem kalendarischen Jahresabschluss 2008 haben sich die Gesamtschulden von 116.518,0 Mio. € um 6.778,2 Mio. € auf 123.296,2 Mio. € zum 31.12.2009, mithin um rd. 5,8 v. H. erhöht.

---

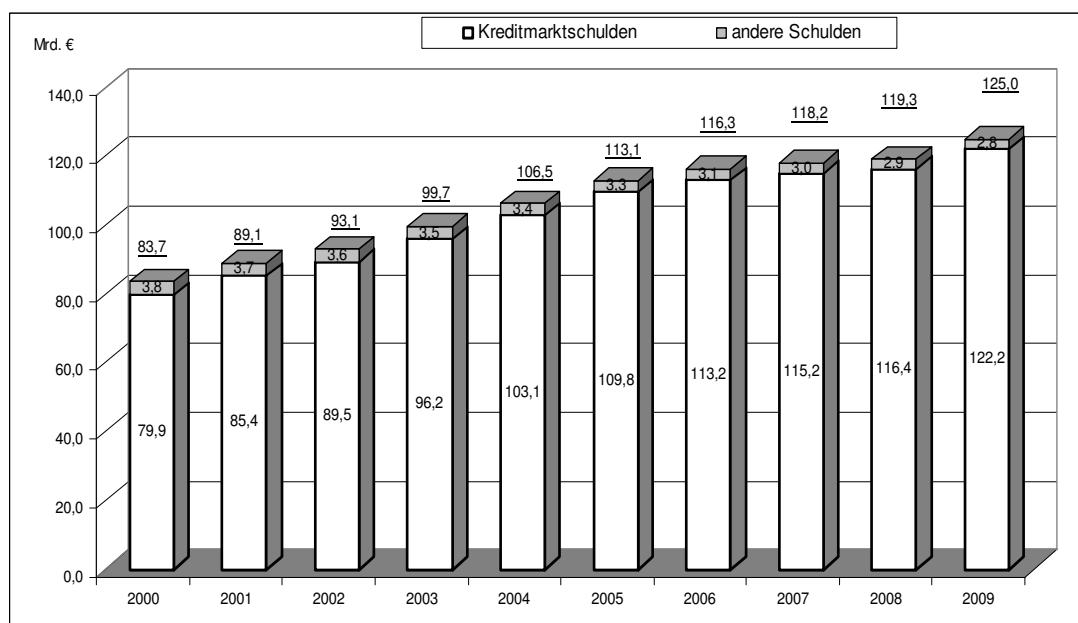
<sup>90</sup> Vierteljahresbericht des FM vom 27.03.2009 an die Präsidentin des Landtags über die Schuldverpflichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen - Stand 31.12.2008 (Vorlage 14/2538).

<sup>91</sup> Schuldenstand 2008 lt. Haushaltsrechnung: 119.321,3 Mio. € gegenüber dem Schuldenstand zum kalendarischen Jahresende: 116.518,0 Mio. €.

<sup>92</sup> Schreiben des FM vom 31.03.2010 zum Kassenabschluss 2009, Anlage 3 (Vorlage 14/3311).

Bei der haushaltsjahrbezogenen Betrachtung stellt sich demgegenüber unter Einbeziehung des Kassenabschlusses 2009<sup>93</sup>, also unter Einbeziehung des Auslaufzeitraums gemäß § 76 LHO, folgende Entwicklung der Gesamtschulden dar:

Abbildung 18



Im Jahr 2009 sind die Gesamtschulden auf den neuen Höchststand von rd. 125,0 Mrd. € angestiegen.

Ungeachtet der in den Jahren 2007 und 2008 geringeren Nettokreditaufnahme verdeutlicht die Entwicklung einen ständig ansteigenden Schuldenstand. Die jährlichen Steigerungsraten sind allerdings mit 7,1 v. H. von 2002 auf 2003 und 0,9 v. H. von 2007 auf 2008 kontinuierlich zurückgegangen. Gegenüber 2008 ist die Steigerungsrate mit 4,8 v. H. wieder deutlich höher.

Der haushaltsjahrbezogene Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2009 liegt mit 125,0 Mrd. € um 2,5 Mrd. € über der für das Jahr erstellten Prognose von 122,5 Mrd. €. Die Finanzplanung sieht für das Jahresende

<sup>93</sup> Lt. Angaben des FM, siehe vorstehende Fußnote.

2010 einen Schuldenstand von 129,1 Mrd. € vor. Für den Folgezeitraum wurden folgende Schuldenstände prognostiziert:

2011 mit 135,7 Mrd. €, 2012 mit 142,1 Mrd. € und für 2013 148,5 Mrd. €<sup>94</sup>.

## **6.3 Mögliche weitere Verpflichtungen des Landes**

### **6.3.1 Risikoschirm für die WestLB AG**

Im Rahmen der Umsetzung des Konzeptes zur Zukunftssicherung der WestLB AG wurde im März 2008 ein Portfolio strukturierter Wertpapiere mit einem Volumen von rd. 23 Mrd. € in eine Zweckgesellschaft (Phoenix) ausgegliedert; für einen Teil von 5 Mrd. € haftet das Land im Außenverhältnis aufgrund einer Landesgarantie.

Die von der EU-Kommission am 12.05.2009 gebilligte Garantie wurde an die Bedingung geknüpft, dass die Bilanzsumme und die risikogewichteten Aktiva der WestLB AG bis zum 31.03.2011 um 50 v. H. reduziert werden und ein mehrheitlicher Eigentümerwechsel bis Ende 2011 stattfindet.

Im Hinblick darauf, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Ende Mai / Anfang Juni 2009 neue verschärfende Berechnungsmethoden für die Phoenixstruktur aufgestellt und damit die Kapitalquote der Bank massiv nach unten gedrückt hatte, ergab sich die Notwendigkeit, weitere Risiken abzudecken. Die WestLB AG erwirkte deshalb beim Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) eine Risikoübernahme eines Portfolios i. H. v. 6,4 Mrd. € nach § 8 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG)<sup>95</sup> (sog. § 8 Portfolio). Die Risikoübernahme durch den SoFFin erforderte eine quotale Garantie der Eigentümer i. H. v. 4 Mrd. €. Der auf das Land Nordrhein-Westfalen entfallende Anteil belief sich auf rd. 1,51 Mrd. €.

---

<sup>94</sup> Finanzplanung 2009 - 2013 vom 01.09.2009, Nr. 5.5., Seite 77 (Drs. 14/9701).

<sup>95</sup> Vom 17.10.2008 (BGBl. I Seite 1982), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.07.2009 (BGBl. I Seite 1980).

Um die WestLB AG dauerhaft abzusichern, hatten sich die Eigentümer der Bank und die WestLB AG gegenüber dem SoFFin verpflichtet, Risikopositionen und nichtstrategienotwendige Geschäftsbereiche i. H. v. rd. 85 Mrd. € (sog. AidA<sup>96</sup>-Portfolio) von der WestLB AG auf eine Abwicklungsanstalt nach § 8a FMStFG im Wege der Abspaltung zu übertragen.

Nach Angaben der WestLB AG haben die Eigentümer und Gremien der WestLB planmäßig die Verträge zur Auslagerung des Hauptportfolios nicht strategienotwendiger Aktivitäten im Volumen von rd. 71 Mrd. € genehmigt. Schon im Dezember 2009 wurde in einem ersten Schritt ein Teilportfolio i. H. v. rd. 6 Mrd. € in eine Abwicklungsanstalt übertragen. Das gesamte am 30.04.2010 rückwirkend zum 01.01.2010 übertragene Portfolio beträgt damit etwa 77 Mrd. €<sup>97</sup>.

Die Beteiligungsquote des Landes an der WestLB AG und damit die Ausgleichspflicht für Verluste der Abwicklungsanstalt (WestLB.AidA), die zunächst bei rd. 37,75 v. H. gelegen hatte, hat sich zum 01.01.2010 im Zuge der Integration der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW (WfA) in die NRW.BANK auf rd. 48,2 v. H. erhöht. Die Verlustausgleichspflicht tritt ein, wenn das Eigenkapital einschließlich positiver Ergebnisse der WestLB.AidA durch tatsächliche liquiditätswirksame Ausfälle verbraucht ist. Die WestLB.AidA erhält zur Abdeckung der erwarteten Verluste (expected loss) 4 Mrd. €, und zwar 3 Mrd. € Eigenkapital durch Abspaltung von der WestLB AG sowie eine Garantie der Eigentümer von zusammen 1 Mrd. €. Von dieser Garantie entfallen 0,482 Mrd. € quotal auf das Land. Der SoFFin beteiligt sich an der Kernbank mit einer Stillen Einlage i. H. v. zunächst 3 Mrd. €. Diese Einlage kann der SoFFin ab Juli 2010 in WestLB-Aktien umwandeln.

Sofern die Liquiditätsausgleichspflicht nicht aus dem vorhandenen Eigenkapital und den Garantien der Eigentümer erfüllt werden kann, sind die

---

<sup>96</sup> Anstalt in der Anstalt.

<sup>97</sup> Pressemitteilung der WestLB AG vom 03.05.2010  
([http://www.westlb.de/cms/sitecontent/westlb/westlb\\_de/de/wlb/ui/news/newscontainer/news\\_2010/ar.html](http://www.westlb.de/cms/sitecontent/westlb/westlb_de/de/wlb/ui/news/newscontainer/news_2010/ar.html)).

unerwarteten Verluste (unexpected loss) gemäß § 8a Abs. 4 Nr. 1a FMStFG durch die Eigentümer abzudecken. Die Verlustausgleichspflichtung der Sparkassenverbände beläuft sich unter Einschluss der bisherigen Garantieverpflichtung insgesamt auf eine Summe von 4,5 Mrd. €. Übersteigt der auf die beiden Sparkassenverbände entfallende anteilige Verlust den Gesamthöchstbetrag von 4,5 Mrd. €, haben die Anstalt für Finanzmarktstabilisierung und das Land NRW gemeinsam eine Lösung zu entwickeln<sup>98</sup>.

Um die Auslagerung von Risikopositionen und nichtstrategienotwendigen Geschäftsbereichen der WestLB AG in eine Abwicklungsanstalt zu ermöglichen, wurde mit dem 2. NHG 2009 vom 04.12.2009 eine diesbezügliche haushaltsrechtliche Regelung getroffen<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Zu den weiteren Einzelheiten vgl. Schreiben des FM vom 03.12.2009 an die Präsidentin des Landtags über die „Auslagerung von Risikopositionen und nichtstrategienotwendigen Geschäftsbereichen der WestLB AG in eine Abwicklungsanstalt (WestLB.AidA)“ (Vorlage 14/3062).

<sup>99</sup> Art. 1 Nr. 8.: Nach § 20 Abs. 7 wird folgender Abs. 8 angefügt:  
(8) WestLB AG II

*Das Finanzministerium wird ermächtigt, im Zusammenhang mit der von der WestLB AG nach § 8 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) vom 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung vom 17.07.2009 (BGBl. I S. 1980), beantragten Risikoübernahme bis zu einem Haftungshöchstbetrag von 1 509 848 000 € gegenüber dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung eine Garantie für Schuldverschreibungen (Class A 3 und A 4 Notes der Phoenix Light SF Limited, Notes der House of Europe Funding I, II und V sowie Notes der Carnuntum High Grade I - sog. § 8-Portfolio) zu übernehmen, deren Risikoübernahme im Außenverhältnis durch den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung erfolgt. Die Garantie erfolgt aufschiebend bedingt durch die Wirksamkeit der Risikoübernahme für das § 8-Portfolio durch den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung und wird auf bis zum 30.11.2009 entstandene Ansprüche beschränkt.*

Art. 2:

*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) vom 28.10.2008 (GV.NRW. S.636) wird wie folgt geändert:*

*§ 2 Abs. 1 wird wie folgt neu gefasst:*

*„Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich vertraglich verpflichtet, bis zur Höhe von 5 Milliarden € 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. Bis zu einer Höhe von 2 Milliarden € wird die Garantie im Innenverhältnis vom Land, den Sparkassen- und Giroverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe sowie den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe gemäß ihren quotalen Anteilen gemeinsam getragen. Entsprechend ihren Anteilen am Grundkapital der WestLB AG haben die Sparkassen- und Giroverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sowie die Landschaftsverbände Rheinland- und Westfalen-Lippe Rückgarantien über einen Betrag in Höhe von 1,24 Milliarden € übernommen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat darüber hinaus gegenüber dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung eine Garantie bis zu einem Haftungshöchstbetrag von 1.509.848.000 € nach § 8 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) für Schuldverschreibungen (sog. § 8-Portfolio) übernommen, deren Risikoübernahme im Außenverhältnis durch den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung erfolgt.*

*Das Sondervermögen dient der kontinuierlichen Ansammlung von Mitteln zur Abdeckung möglicher Inanspruchnahmen aus diesen Garantien sowie den Verpflichtungen des Landes aus der beabsichtigten Auslagerung der nichtstrategienotwendigen Geschäftsbereiche und Risikopositionen der WestLB AG auf eine Abwicklungsanstalt nach § 8a FMStFG sowie den Verpflichtungen aus der Übertragung oder Überführung des § 8-Portfolios in eine Maßnahme gemäß § 6a oder § 8a FMStFG oder der Übertragung an einen Dritten.“*

Um die Risiken für den Landeshaushalt durch die Inanspruchnahme aus der erklärten Garantie abzufedern, hat das Land im Jahre 2008 das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“<sup>100</sup> eingerichtet.

Der Gesamtbestand dieses Sondervermögens betrug zum 31.12.2009 rd. 852,6 Mio. €. Im sog. Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 2009 wurden dem Sondervermögen weitere 300 Mio. € zugeführt.

Zwischenzeitlich wurde das AidA-Portfolio der WestLB AG in die Erste Abwicklungsanstalt überführt.

Über die Einsetzung einer Kommission zur parlamentarischen Begleitung der Konsolidierungsmaßnahmen und der Neuausrichtung der WestLB AG hat das FM dem Landtag gesondert berichtet<sup>101</sup>.

### 6.3.2 Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II

Die für Bund, Länder und Kommunen beschlossenen zwei Konjunkturpakete im Volumen von über 80 Mrd. € sollen Beschäftigung sichern und konjunkturelle Schwankungen abmildern. Das Zukunftsinvestitionsgesetz<sup>102</sup> sieht Finanzhilfen des Bundes für zusätzliche Investitionen des Landes und der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Höhe von rd. 2.133 Mio. € vor (sog. Konjunkturpaket II). Der Finanzierungsanteil des Landes einschließlich Kommunen an der Gesamtinvestitionssumme beträgt rd. 711 Mio. € (dies sind 25 v. H. des Gesamtumfangs). Von den damit für Investitionen in Nordrhein-Westfalen in der Gesamthöhe von rd. 2.844 Mio. € zur Verfügung stehenden Mitteln entfällt ein Großteil auf den kommunalen Bereich. Die Landesregierung stellt den Kommunen rd. 2.380 Mio. €, das sind 83,68 v. H. der Mittel, zur Verfügung. Ein Anteil

---

<sup>100</sup> Zum Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ vgl. Erläuterung zu Tabelle 24, Nr. 6.1, Seite 62.

<sup>101</sup> Schreiben des FM vom 18.03.2010 (Vorlage14/3297).

<sup>102</sup> Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) vom 02.03.2009 (BGBl. I Seiten 416, 428), geändert durch Art. 18 des Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) vom 16.07.2009 (BGBl. I Seite 1959, 1973).

von 464 Mio. € soll für die Investitionen in den Bereichen Hochschulen und Forschung des Landes verwendet werden<sup>103</sup>.

Am Gesamtvolumen des Konjunkturpakets II beteiligen sich das Land und die Kommunen mit „Kofinanzierungsmitteln“ i. H. v. 711,1 Mio. €, die in Form einer eigenständigen Kreditaufnahme über das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ aufgebracht werden. Die Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens erfolgt (erst) ab dem Jahre 2012 über einen Zeitraum von zehn Jahren<sup>104</sup>.

Von den Gesamtmitteln von 2.844,6 Mio. € sind nach dem Stand vom 16.02.2010 bereits mehr als 2.147,6 Mio. € verplant bzw. verausgabt worden. 272 Maßnahmen waren beendet, 5.345 Maßnahmen liefen noch.

---

<sup>103</sup> Siehe Darstellung in der Begründung des Entwurfs zum 1. NHG 2009 vom 27.02.2009 zu Abschnitt IV „Umsetzung des im Konjunkturpaket II enthaltenen Zukunftsinvestitionsgesetzes“ (Drs. 14/8650). Weitere Einzelheiten siehe Begründung des Gesetzentwurfs zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen, dort Art. 1 „Gesetz zur Förderung zusätzlicher Investitionen in Nordrhein-Westfalen (Investitionsförderungsgesetz NRW - InvföG)“, (Drs. 14/8644).

<sup>104</sup> Hierüber hatte der LRH in seinem Jahresbericht 2009 zu Nr. 6.2.5.2 zum Konjunkturpaket II näher berichtet.

Diese verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Förderbereiche<sup>105</sup>:

Tabelle 26

Förderbereiche	Status			
	Summe laufende Maßnahmen	laufende Maßnahmen	Summe beendete Maßnahmen	beendete Maßnahmen
	in Mio. €	Anzahl	in Mio. €	Anzahl
<b>Investitionsschwerpunkt Bildungsinfrastruktur</b>				
Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur	96,7	579	0,4	19
Schulinfrastruktur (insbes. energetische Sanierung)	1.013,5	2.493	9,1	143
Hochschulen (insbes. energetische Sanierung)	302,3	161	0,0	0
kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbes. energetische Sanierung)	15,3	67	0,1	1
Forschung	70,9	39	0,0	0
<b>Investitionsschwerpunkt Infrastruktur</b>				
Krankenhäuser	116,5	264	2,5	34
Städtebau (ohne Abwasser u. ÖPNV)	82,0	173	0,2	5
ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser u. ÖPNV)	24,0	305	1,4	28
kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen)	43,2	103	1,8	3
Informationstechnologie	24,7	106	0,1	4
sonstige Infrastrukturinvestitionen	341,5	1.055	1,0	35

Im Rahmen des sog. Konjunkturpakets I bestehen darüber hinaus Verpflichtungen des Landes zur Leistung von Zahlungen nach dem FMStFG bis zu einem maximalen Anteil i. H. v. fast 1,7 Mrd. €, deren Verpflichtungen das Land erst in späteren Jahren nach Abwicklung des Fonds treffen werden<sup>106</sup>. Den das Land betreffenden Verpflichtungen stand zum Jahres-

<sup>105</sup> Aufsummierung der im Internet vom Innenministerium NRW veröffentlichten Listen der laufenden und beendeten Maßnahmen.

<sup>106</sup> Gesetz vom 17.10.2008 (BGBl. 2008 I Seite 1982). Hierüber hatte der LRH in seinem Jahresbericht 2009 zu Nr. 6.2.5.2 unter Verweis auf die diesbezüglichen Regelungen des Bundes und der Beteiligung der Länder an der Finanzierung, der Umsetzung für das Land Nordrhein-Westfalen durch das Abrechnungsfondsgesetz wie insbesondere auch zur Möglichkeit für die maximale Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. insoweit Gesetzentwurf vom 20.11.2008, Drs. 14/7940) näher berichtet.



ende 2009 ein Bestand des Sondervermögens „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ i. H. v. rd. 359,1 Mio. €<sup>107</sup> gegenüber.

### **6.3.3 Auflösung und Integration der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW in die NRW.BANK**

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Änderung anderer Gesetze<sup>108</sup>, das u. a. in Art. 1 das Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen und in Art. 2 das Gesetz zur Auflösung der Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Wfa-Auflösungsgesetz) enthält, hat das Land Nordrhein-Westfalen innerhalb der ihm durch die Föderalismusreform übertragenen Länderkompetenz zur Regelung wesentlicher Teile des staatlichen Wohnungswesens Gebrauch gemacht und die WfA aufgelöst. Nach Aussage der Landesregierung werde durch die Integration der WfA in die Strukturen der NRW.BANK auch ein Beitrag zur Normenklarheit und Entbürokratisierung im Bereich der Wohnraumförderung geleistet. Das bei der NRW.BANK verbleibende Vermögen sei künftig nicht mehr ausschließlich für die soziale Wohnraumförderung zweckgebunden. Dies ermögliche es, das Vermögen der NRW.BANK in höherem Umfang als bislang aufsichtsrechtlich als Haftkapital anzusetzen. Dadurch würden die Fördermöglichkeiten des Landes mit Mitteln der NRW.BANK insgesamt ausgeweitet und die Risikotragfähigkeit der Förderbank erhöht<sup>109</sup>.

Die NRW.BANK ist die Förderbank des Landes in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und verfügt über eine Vollbanklizenz. Die Stärkung ihrer Haftkapitalbasis um einen zweistelligen Milliardenbetrag durch Vollintegration der WfA erlaubt der Bank eine ganz erhebliche Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit. Eigentümer der NRW.BANK waren mit seinerzeit

---

<sup>107</sup> Angaben des FM zur Jahresrechnung 2009 des Sondervermögens.

<sup>108</sup> Vom 08.12.2009 (GV.NRW. Seite 772).

<sup>109</sup> Auszug aus dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10.06.2009 (Drs. 14/9394).

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 - weder betragsmäßig noch zeitlich beschränkt - umfänglich und in besonderem Maße für die Tätigkeiten der NRW.BANK ein. Hinzu kommt die in § 4 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes über die NRW.BANK 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.

Der LRH hält die Gesetzesänderung, die eine Ausweitung der Kapitalmarktaktivitäten der NRW.BANK in einem größeren Volumen ermöglicht, nicht nur unter dem Blickwinkel des Gefährdungspotenzials für den Landeshaushalt für bedenklich. Seine Bedenken hat er in seiner zum Gesetzesentwurf abgegebenen Stellungnahme vorgetragen<sup>110</sup>. Aus der Einstandspflicht des Landes können sich aus derivativen Geschäften und Eventualverbindlichkeiten weitreichende monetäre Gefahren aufgrund des höheren Ausfallrisikos dieser Kapitalmarktgeschäfte ergeben. Das eine Inanspruchnahme des Landes aus einer solchen Einstandspflicht nicht nur denkbar, sondern durchaus auch realistisch werden kann, zeigt die aktuelle Entwicklung bei verschiedenen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, wie beispielsweise bei der Landesbank Sachsen Girozentrale, bei der Bayern LB und der West LB AG<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Stellungnahme des LRH vom 03.09.2009 (Stellungnahme 14/2744).

<sup>111</sup> Siehe hierzu Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs (Bericht nach § 99 SäHO vom März 2009) zu der Landesbank Sachsen Girozentrale ([www.rechnungshof.sachsen.de/ausschreibung/SRH\\_Sonderbericht\\_SLB\\_2009.pdf](http://www.rechnungshof.sachsen.de/ausschreibung/SRH_Sonderbericht_SLB_2009.pdf)), Ausführungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs in seinem Jahresbericht 2009 ([www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)) sowie Ausführungen des LRH NRW im Jahresbericht 2009 Abschnitt A 6.2.5.2 zur Risikoabschirmung für die WestLB AG.

Mit der erweiterten Haftkapitalbasis soll es der NRW.BANK ferner möglich werden, im Fördergeschäft durch verstärkte Aktivitäten antizyklisch und stabilisierend tätig zu sein<sup>112</sup>. Soweit diese verstärkten Förderaktivitäten durch Kreditaufnahmen der Bank refinanziert werden, besteht nach Auffassung des LRH die Gefahr, dass die von der Föderalismuskommission II beschlossenen Regelungen zur Verschuldungsgrenze durch einen Nebenhaushalt unterlaufen werden. Die geplanten Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte würden damit zumindest in Frage gestellt<sup>113</sup>.

#### **6.3.4 Erreichter hoher Verschuldungsgrad des Landes**

Wie bei den vorstehenden Ausführungen zur Kreditfinanzierungsgrenze und zum Schuldenstand bereits angesprochen<sup>114</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 wahren 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.

---

<sup>112</sup> Drs. 14/9394, Begründung Teil A II. „Ziel des Gesetzentwurfs und Auswirkungen“, Ziffer 2. „zu Art. 2 und 3“, Seite 71.

<sup>113</sup> Ausführungen des LRH NRW im Jahresbericht 2009 Abschnitt 6.2.5.1.

<sup>114</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.4 und 6.2.6.

Der Umstand, dass die tatsächlichen Kreditaufnahmen der Jahre 2007 bis 2008 deutlich unter den geplanten Investitionen lagen, führte einerseits dazu, dass die Haushalte dieser Jahre wieder im Einklang mit der Verfassung standen. Andererseits ist trotz der Bemühungen der Landesregierung um eine reduzierte Nettoneuverschuldung mit einem Abbau der Gesamtverschuldung bisher nicht begonnen worden. Angesichts der veränderten konjunkturellen Gesamtsituation in den Jahren 2009 und 2010, die abermals zu einer hohen Neuverschuldung führt, werden die Zeitpläne zur Entschuldung des Landeshaushalts wiederum in die weitere Zukunft verschoben.

In seinem Nachhaltigkeitsbericht verweist das FM auf die Notwendigkeit, angesichts der besonderen Belastungen des Haushalts insbesondere aufgrund der kontinuierlich steigenden Versorgungsausgaben und der für die Zukunft mit langsamerem Wachstum prognostizierten Steuereinnahmen, durch eine nachhaltige Begrenzung der Verschuldung Vorsorge zu treffen. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass „vergangenheitsorientierte“ Ausgaben für Zinsen und Versorgung „zukunftsorientierte“ Ausgaben für Bildung, Forschung und Investitionen mehr und mehr verdrängen<sup>115</sup>.

Das FM hat sich angesichts der beschriebenen problematischen Situation des Landeshaushalts zum Ziel gesetzt, die Schuldenquote<sup>116</sup> deutlich zurückzuführen. Der Referenzwert des Jahres 1995 von 14,8 v. H. erscheine hierbei als angemessene Zielvorgabe. Dieser Referenzwert sei auch vor 1995 bereits über einen längeren Zeitraum eingehalten worden. Hatte die Schuldenquote im Zeitraum von 1985 bis 1995 durchschnittlich noch bei 14,1 v. H. gelegen, stieg sie im Jahr 2008 bereits auf 21,0 v. H. an.

Die notwendige Rückführung der (strukturellen) Verschuldung folge der von der Föderalismuskommission II entwickelten Neuregelung der verfassungsrechtlichen Kreditgrenzen und der Zielsetzung, bis 2020 einen

---

<sup>115</sup> Vorlage 14/3169.

<sup>116</sup> Kreditmarktverschuldung in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; siehe hierzu lfd. Nr. 2.2.1 des Nachhaltigkeitsberichts.

Haushalt aufstellen zu können, der in einer konjunkturellen Normallage ohne Einnahmen aus Krediten auskommt (vgl. Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009)<sup>117</sup>.

In seiner langfristig - bis in das Jahr 2040 - angelegten Haushaltsprojektion stellt das FM in seinem Bericht verschiedene gesamtwirtschaftliche Annahmen über die demographische Entwicklung, das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die Entwicklung des Zinsniveaus sowie der Preissteigerung vor. Anschließend wird in sieben Szenarien untersucht, wie sich die unterschiedlichen Annahmen auf die Nettokreditaufnahme, die Kreditfinanzierungsquote, die Schuldenquote, die Steuern und die übrigen Einnahmen und die Entwicklung der Ausgaben auswirken. In seiner langfristigen Haushaltsprojektion bildet das FM allerdings keine Konjunkturschwankungen ab<sup>118</sup>.

In seiner ergänzenden Unterrichtung des Landtags bezeichnet das FM den ab 2014 bestehenden Konsolidierungsbedarf des Landeshaushalts im sog. „Basismodell“, in dem er von einem Einnahmewachstum von jährlich 2,56 v. H. in den Jahren 2014 bis 2020 ausgeht, mit etwa 5 ½ Mrd. €. Dieser läge bei etwa 4 ½ Mrd. €, wenn sich das wirtschaftliche Wachstum gegenüber den Annahmen des Basismodells beschleunige. Wenn man den Konsolidierungsbedarf im Basismodell gleichmäßig auf die Jahre 2014 bis 2020 verteile, dürften die Primärausgaben, also die bereinigten Ausgaben ohne Zinsausgaben, bei einem angenommenen Einnahmewachstum von rd. 2 ½ v. H. p. a. in diesem Zeitraum nur noch durchschnittlich um 1,02 v. H. pro Jahr steigen. Das bedeute, dass der Primärausgabenzuwachs um rd. 1,5 Prozentpunkte hinter dem Einnahmewachstum zurückbleiben müsste<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> BGBl. I Seite 2248. Vgl. im Übrigen Ausführungen des FM zu lfd. Nrn. 2.2.3 und 2.2.4 des Nachhaltigkeitsberichts.

<sup>118</sup> Vgl. Ausführungen des FM zu Nr. 4.2. des Nachhaltigkeitsberichts.

<sup>119</sup> Schreiben des FM vom 23.01.2010 an die Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags (Vorlage 14/3186).

Auf der Grundlage der gegenwärtigen Ausgabenstruktur hat das FM für das sog. „Basismodell“ einen Anstieg der Nettokreditaufnahme von 1,2 Mrd. € im Jahre 2008 über 7,4 Mrd. € im Jahr 2020 auf 11,5 Mrd. € im Jahr 2040 errechnet<sup>120</sup>. Selbst bei Anpassung der übrigen Ausgaben an die demographische Entwicklung könne der Verschuldungsanstieg (nur) gebremst werden; der Wert des Basisjahres 2008 der Betrachtung, geschweige denn ein Haushaltsausgleich, werde allerdings (dadurch allein) nicht erreicht.

Selbst wenn - im angenommenen günstigeren Fall - abweichend vom Basismodell ein reales BIP-Wachstum von 1,8 v. H. je Einwohner unterstellt werde (Szenario III - „Hohes Wachstum“), könne das Wachstum der Primärausgaben bei 1,3 v. H. im angegebenen Zeitraum liegen. Es bliebe dann ebenfalls um 1,5 Prozentpunkte unter den dann höheren Einnahmen (+2,81 v. H.), um bis 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Um 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten, müsse, so das FM in seinem Bericht weiter, das Ausgabenwachstum erheblich reduziert werden. Eine frühzeitige und entschlossene Konsolidierung des Landeshaushalts sei der beste Weg, um die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts auch für den Fall ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu sichern und Gestaltungsspielräume zu erhalten<sup>121</sup>. Dazu müssten nach Bewältigung der Wirtschaftskrise an die restriktive Ausgabenplanung der Jahre 2006 bis 2008 angeknüpft und disponible Steuermehreinnahmen konsequent zur Rückführung der Neuverschuldung eingesetzt werden.

Mehrfach hat der LRH sich mit der besorgniserregenden Entwicklung der (strukturellen) Verschuldung des Haushalts befasst und immer wieder die Notwendigkeit der konsequenten Rückführung des Schuldenstands und

---

<sup>120</sup> Vgl. Ausführungen des FM zu Nr. 5.1 des Nachhaltigkeitsberichts.

<sup>121</sup> Zu den unterschiedlichen Berechnungen für das sog. „Basismodell“ und die sieben Szenarien seiner Annahmen vgl. Nrn. 5.1 bis 5.8 des Berichts. Die Szenarien I bis VI stellen hierbei auf unterschiedliche demographische Entwicklungen, auf eine unterschiedliche Wachstums-, Preis- und Zinsentwicklung ab, während das Szenario VII auf die Zustände im statistisch gesicherten Zeitraum der Vergangenheit von 1999 bis 2008 als sog. Referenzperiode abstellt.

einer Finanzierung der Schuldzinsen aus eigenfinanzierten Einnahmen herausgestellt<sup>122</sup>.

Die im o. a. Nachhaltigkeitsbericht angenommenen Daten über die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Verschuldung stellen zwar auf unterschiedliche Szenarien über das Preis- und Zinsniveau, die demographische Entwicklung und Wachstumssteigerungen ab. Ein tatsächlicher Abbau der Schulden wird allerdings - selbst im Falle einer positiven Wirtschaftsentwicklung - nicht nur über die Steigerung der eigenfinanzierten Einnahmen (Steuern und Gebühren) zu bewirken sein. Vielmehr sind die Ausgaben des Landes im Hinblick auf die Notwendigkeit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Im Übrigen dürfte es nicht ausgeschlossen sein, dass in dem Zeitraum bis 2020, dem Zeitpunkt des Eintritts des grundsätzlichen Schuldenverbots der Länder, weitere konjunkturelle Schwächephasen die Berechnungen zur verringerten Schuldenaufnahme bis hin zu einem Eintritt in die Rückführung der Schulden hinfällig werden lassen.

Ungeachtet der Bemühungen des FM im Hinblick auf die Reduzierung der Nettoneuverschuldung sind weiterhin Zweifel an der Umsetzung des Vorhabens angebracht.

---

<sup>122</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 Nr. 2 der haushaltsjährlichen Finanzierungsübersicht). Die Einzelheiten der Äußerungen des LRH zu den Problemstellungen der fortdauernden Kreditfinanzierung des Haushalts wurden verschiedentlich thematisiert. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Jahresbericht 2006 zu Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“; die Ausführungen in den Jahresberichten 2007, 2008 und 2009 jeweils zu Nr. 6.2.4 sowie die Stellungnahme des LRH vom 09.09.2009 an den Landtag aus Anlass der Anhörung der Sachverständigen am 17.09.2009 zum Thema „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen“ (vgl. insbesondere Abschnitt I, Stellungnahme 14/2813).

### **6.3.5 Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung**

#### **6.3.5.1 Grundgesetzliche Regelungen zur „Schuldenbremse“; Erfordernis für ergänzende landesbezogene Regelungen**

Die mit der Einsetzung der Föderalismuskommission II eingeleitete Reform von grundgesetzlichen Regelungen hatte u. a. das Ziel der wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung zur Konsolidierung der Staatsfinanzen und zur Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts über einen mittelfristigen Zeitraum. Die von der Kommission am 05.03.2009 beschlossene neue Schuldenregelung orientiert sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. 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 noch andauernde Finanzmarktkrise. Die Arbeit der Föderalismuskommission zur Neuregelung der die Verschuldung regelnden Bestimmungen mündete in die Änderung des Grundgesetzes. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.07.2009<sup>123</sup> wurden die bisher geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme im Grundgesetz für Bund und Länder geändert.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Einführung eines grundsätzlichen Verbots, die Haushalte mit Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Den Ländern ist damit vom Grundsatz her eine strukturelle Verschuldung ab 2020 verboten. Das neue verfassungsrechtliche Kreditaufnahmeverbot stellt jedoch kein Verbot jeglicher neuer Kreditschulden dar. Vielmehr erfährt das Verbot eine Aufweichung dadurch, dass zum einen im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Ausnahmeregelung zugelassen wurde. Zum anderen dürfen unter bestimmten Voraussetzungen Kredite aus konjunkturellen Gründen zur Stabilisierung

---

<sup>123</sup> BGBl. 2009 I Seite 2248.



der Konjunktorentwicklung aufgenommen werden. Die Umsetzung der Regelungen obliegt im Weiteren den Ländern.

Zur Bedeutung der Schuldenbremse für das Land Nordrhein-Westfalen hat sich der LRH gegenüber dem Landtag im Hinblick auf die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gesondert geäußert<sup>124</sup>.

Der LRH stellte hierbei die Notwendigkeit für eine sehr restriktive inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenbremse mit möglichst präzisen Kriterien für die ausnahmsweise zugelassene Verschuldung heraus, da die Schuldenbremse nur in diesem Fall zur Konsolidierung des Haushalts beitragen kann. Die nach altem Recht bestehende Bindung der Kreditaufnahme an die veranschlagten Investitionen - und hierbei auch an den für die Kreditaufnahme maßgeblichen Investitionsbegriff - hat sich in der bisherigen Praxis als problematisch erwiesen, um die Verschuldung wirksam einzudämmen.

Auch die in der Neuregelung des Grundgesetzes nunmehr zugelassenen Ausnahmen für eine Kreditaufnahme unter Hinweis auf „außergewöhnliche Notsituationen“, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen<sup>125</sup>, sind nicht unbedenklich. Während für den weiteren Ausnahmefall der Naturkatastrophen eine hinlänglich klar umrissene Begriffsfassung beschrieben sein dürfte, unterliegt der an sich restriktive Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ stets einer (politischen) Auslegung durch den Haushaltsgesetzgeber. Ähnlich wie beim Bund sollte ein entsprechender Beschluss des Landtags immer mit einem Tilgungsplan verbunden sein.

Wie er in seiner Stellungnahme ausführte, legt der LRH im Übrigen Wert darauf, dass die Landesregelung zur Gestaltung der Schuldenbremse weitere Aspekte berücksichtigt. Es geht dabei vor allem darum, die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Stellen außerhalb des Haushalts zu ver-

---

<sup>124</sup> Stellungnahme des LRH vom 09.09.2009 (Stellungnahme 14/2813). Die Stellungnahme war Gegenstand der Anhörung von Sachverständigen in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen am 17.09.2009. (vgl. APr. 14/947).

<sup>125</sup> Neufassung Art. 109 GG.

meiden, um die Regelungen der Schuldenbremse nicht zu unterlaufen. Hierzu führte der LRH weiter aus (auszugsweise Wiedergabe):

*Bei der Umsetzung der Schuldenbremse darf der Verzicht zur Kreditaufnahme nicht zu Ausweichmaßnahmen oder Vermeidungsstrategien führen, die das Land letztendlich stärker belasten als eine Kreditaufnahme. Dazu können insbesondere zählen:*

- *Die Veräußerung von Vermögen, welches zur Aufgabenerledigung benötigt wird.*
- *Die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Sondervermögen und landeseigene Gesellschaften.*
- *Die vermehrte Durchführung von PPP-Maßnahmen<sup>126</sup> für Investitionsprojekte.*

*Die Beachtung der Wirtschaftlichkeit ist umso mehr erforderlich, als die in den Jahren ab 2020 Verantwortlichen einer hohen Belastung gegenüberstehen. Insbesondere für die dann noch bestehenden Altschulden sind weiterhin Zins- und ggf. Tilgungsaufwand zu leisten. Zudem muss der laufende Aufwand der jeweiligen Periode finanziert werden. Daher sollte Vorsorge getroffen werden, dass die Belastung künftiger Generationen erträglich ausfällt, auch wenn eine vollständige Rückführung der bestehenden Schulden bis zum Jahr 2020 kaum möglich erscheint.*

Bei Umsetzung der Neuregelung der Schuldengrenze beschreiten die Länder unterschiedliche Lösungswege. Zumeist wird die grundgesetzliche Neuregelung zur Schuldenbremse zum Anlass genommen, durch einfachgesetzliche Regelungen (Änderung der Haushaltsordnungen der Länder) die bisher vorgesehenen Kreditermächtigungen um ein grundsätzliches Kreditaufnahmeverbot zu ergänzen. Nur wenige Länder beabsichtigen,

---

<sup>126</sup> Public Private Partnership. Es handelt sich um Öffentlich Private Partnerschaften. Für Nordrhein-Westfalen vgl. hierzu [www.ppp-projektdatenbank.de](http://www.ppp-projektdatenbank.de) (Angaben für NRW).

das grundsätzliche Verbot zum Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten in der jeweiligen Landesverfassung zu verankern.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern in diesem Zusammenhang, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden<sup>127</sup>.

Neben den vorstehend genannten Aspekten des LRH werden zusätzlich folgende Gefahrenpunkte angeführt

- Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger
- extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen)
- überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das angestrebte Ziel der wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung und einer durchgreifenden Haushaltssanierung nur dann erreicht werden kann, wenn die Vorgaben der neuen Schuldenregel konsequent beachtet werden, die Kriterien für konjunkturelle Kreditaufnahmen restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplans zeitnah zurückgeführt werden.

---

<sup>127</sup> Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2010, siehe Pressemitteilung des Präsidenten des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg vom 05.05.2010.

### 6.3.5.2 Stand der Umsetzung der grundgesetzlichen Regelungen zur „Schuldenbremse“ in Nordrhein-Westfalen

Die politisch nicht unumstrittene Frage, ob es zur Umsetzung der grundgesetzlichen Regelungen einer Änderung der Landesverfassung bedarf oder eine einfachgesetzliche Regelung (Änderung der Landeshaushaltsordnung) ausreicht, hatte die Landesregierung zunächst durch ihren Gesetzentwurf vom 03.12.2009 zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Art. 83 LV) beantwortet. Mit diesem Gesetzentwurf verfolgte die Landesregierung die Umsetzung der grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse in Landesrecht<sup>128</sup>.

Danach sollten die grundgesetzlichen Neuregelungen der Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 GG Bestandteil der Landesverfassung werden, indem in Art. 83 LV die bestehende Investitionsgrenze aufgehoben und durch den Grundsatz des ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts ersetzt wird. Abweichungen von diesem Grundsatz wären nach dem Entwurf nur möglich gewesen zur symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung („Atmen mit der Konjunktur“) und in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen. Im Entwurf war weiterhin vorgesehen, dass die neu eingeführten rechtlichen Vorgaben ab dem Haushaltsjahr 2020 gelten und Regelungen zur Rückführung der Nettokreditaufnahme im Übergangszeitraum getroffen werden sollten. Während der Beratungen dieses Gesetzentwurfs im Landtag<sup>129</sup> wurden die bereits zuvor vom LRH angesprochenen Gesichtspunkte für eine im Landesrecht zu verankernde Schuldenbremse im Wesentlichen bestätigt.

---

<sup>128</sup> Drs. 14/10358.

<sup>129</sup> Die aus Anlass der Anhörung von Sachverständigen am 25.02.2010 durch den Hauptausschuss, den Haushalts- und Finanzausschuss sowie den Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform erstellten Stellungnahmen sind auf der Intranetseite des Landtags aufgeführt (vgl. im Übrigen APr. 14/1093).

Kritisiert wurde ebenfalls, dass der Gesetzentwurf inhaltlich der ohnehin auch für die Länder geltenden Regelung des Art. 143d Abs. 1 GG entspreche, ohne aber die für erforderlich gehaltenen Bestimmungen für konkrete Konsolidierungsschritte und deren Weg zur Zielerreichung aufzuzeigen. Dabei wurde die schon in Art. 109 Abs. 3 GG vorgegebene trennscharfe Unterscheidung zwischen konjunktureller und struktureller Verschuldung für problematisch gehalten. Diese Problematik ergebe sich aus einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen der zu beachtenden Jährlichkeit des Haushalts und der bei einer (ausnahmsweise zugelassenen) Kreditaufnahme zu beachtenden notwendigen Überjährigkeit einer „symmetrischen Berücksichtigung“ im Hinblick auf die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung.

Die im Bundesrecht<sup>130</sup> über den Umweg des Kontrollkontos bzw. über Abweichungsrechte für Nachtragshaushalte eröffneten Möglichkeiten für eine Kreditaufnahme seien für das Land unbedingt zu vermeiden.

In seiner Sitzung am 24.03.2010 hat der Landtag die von der Landesregierung beantragte Verfassungsänderung abgelehnt<sup>131</sup>. Eine Umsetzung der grundgesetzlichen Neuregelung zur Schuldenbremse in Landesrecht steht damit weiter aus. Ohne eine Neuregelung in Nordrhein-Westfalen verbleibt es damit vorerst bei der für die Länder nach den Regelungen des Grundgesetzes grundsätzlich verbotenen Kreditaufnahme ab dem Jahr 2020.

---

<sup>130</sup> Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG, §§ 7 und 8 des Art. 115-Gesetzes.

<sup>131</sup> Siehe Plenarprotokoll 14/148 zu Nr. 3.

### 6.3.5.3 Bisherige Maßnahmen der Landesregierung zur Verringerung der Nettokreditaufnahme

Nach Ausführungen des FM hätte der Haushalt 2008 ohne die bereits im Haushaltsjahr 2008 mit dem zweiten und dritten Nachtrag betriebene Risikovorsorge<sup>132</sup> im Gesamtumfang von 1.290 Mio. €, die der Nettoneuverschuldung von 1.125 Mio. € gegenüberstehe, mit einem Überschuss von 165 Mio. € abgeschlossen<sup>133</sup>. Rd. 90 v. H.<sup>134</sup> der auf den genannten Zeitraum 2006 bis 2008 entfallenden, für das Land verfügbaren Steuermehreinnahmen wären zur Absenkung der Neuverschuldung eingesetzt worden.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der effektiven Nettoneuverschuldung<sup>135</sup> der letzten zehn Jahre sowie der weitere Ausblick für 2010 wird aus der nachstehenden Übersicht deutlich:

---

<sup>132</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.3.

<sup>133</sup> Ausführungen 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>134</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 92 v. H. quantifiziert, vgl. [www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090304einbringungsrede\\_nachtrag\\_hh\\_2009.php](http://www.fm.nrw.de/presse/ministerinformationen/reden/20090304einbringungsrede_nachtrag_hh_2009.php).

<sup>135</sup> Vgl. vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.4.

Tabelle 27

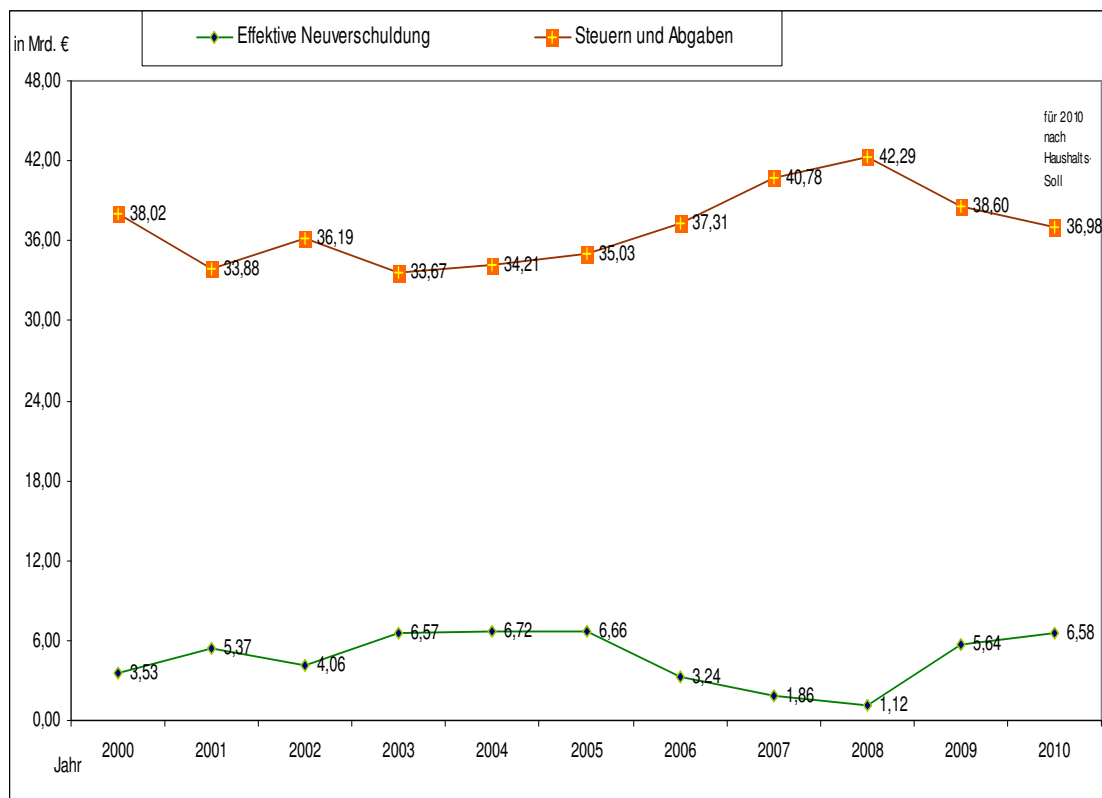
Haushaltsjahr	Effektive Nettoneu- verschuldung	Veränderung zum jewei- ligen Vorjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Veränderung zum jewei- ligen Vorjahr *
	in Mrd. €			
2000	3,53	0,94	38,02	0,96
2001	5,37	1,84	33,88	-4,14
2002	4,06	-1,30	36,19	2,30
2003	6,57	2,51	33,67	-2,51
2004	6,72	0,16	34,21	0,54
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	5,64	4,53	38,60	-3,69
2010 **	6,58	0,94	36,98	-1,61

\* Differenzen durch Rundungen.

\*\* Für 2010 wurde zu Vergleichszwecken das Haushalts-Soll laut Haushaltsplan dargestellt.

Die grafische Darstellung hierzu vermittelt folgendes Bild:

Abbildung 19



## 6.4 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1999 bis 2008 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Tabelle 28

Haushalts- jahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsver- pflichtungen	insgesamt *
	in Mio. €		
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	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35	6.217,14
2004	4.596,47	2.071,04	6.667,51
2005	4.480,40	4.167,83	8.648,24
2006	3.492,56	4.178,94	7.671,49
2007	2.888,89	4.282,40	7.171,29
2008	2.646,10	9.360,40	12.006,50

\* 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 Schuldverpflichtungen des Landes abweichen.

\*\* ab 2001 ohne die den BLB betreffenden Verbindlichkeiten. Für das Haushaltsjahr 2002 belief sich die Kreditaufnahme aus den kumulierten Beträgen 2001 und 2002 auf insgesamt 515,6 Mio. €. Bis zum Haushaltsjahr 2005 stieg der kumulierte Schuldenstand auf 1.130,3 Mio. €. Nach einem vorübergehenden Absinken des Schuldenstandes zum Ende des Haushaltsjahres 2006 auf 950,3 Mio. € stieg er zum Ablauf des Haushaltsjahres 2008 auf 1.550,25 Mio. € an. Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.1 und 6.2.3.

Der Anstieg der Eventualverpflichtungen im dargestellten Zeitraum um 7.064,87 Mio. € oder 142,97 v. H. ist im Wesentlichen auf den starken Anstieg im Jahr 2008 zurückzuführen, der seinen Ursprung in der Finanzmarktkrise hat<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.3.



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>137</sup>.

Auf die Haftung des Landes Nordrhein-Westfalen im Außenverhältnis für die Risikoabschirmung der WestLB AG wurde bereits hingewiesen<sup>138</sup>.

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

Tabelle 29

Haushalts-jahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastungen des Landeshaushaltes (Ausgaben - Einnahmen) *
	Gebühren	Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (OGr. 14)	Be-arbeitungs-entgelte	Anteilige Bürgerschafts-entgelte des Bundes	Inanspruch-nahmen aus Ge-währleis-tungen (OGr. 87)	
in Mio. €						
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
2009	10,75	4,14	4,91	0,05	56,22	46,29

\* Differenzen durch Rundungen.

<sup>137</sup> § 20 Abs. 4 HG 2007, § 20 Abs. 6 HG 2008, 2009 und 2010.

<sup>138</sup> Vgl. vorstehende Ausführungen zu 6.3.1 (Risikoschirm für die WestLB AG) unter Verweis auf § 20 Abs. 7 und 8 HG 2009 und 2010.

## **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, soweit geprüft, übereinstimmen. Redaktionelle Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2008 wurden durch das Finanzministerium bereinigt.

### **7.1** Zu der Darstellung von zwei Sondervermögen in der Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 2008 - Anlage II - ist ferner anzumerken:

- Der Bestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ wird am Ende des Rechnungsjahres insgesamt mit 36.384.955,28 € ausgewiesen. Unter Berücksichtigung der Zuweisungen aus dem bzw. der Zuweisungen an den Landeshaushalt aufgrund des 3. NHG 2008 vom 03.02.2009 innerhalb des vom FM bestimmten Auslaufzeitraums betrug der tatsächliche Bestand des Sondervermögens nach Abschluss der Bücher zum Ende des Rechnungsjahres 2008 hingegen insgesamt 872.384.955,28 €.
- Die Darstellung des Sondervermögens „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ in der Anlage II des Bands I der Haushaltsrechnung 2008 ist unterblieben; der unter Berücksichtigung des 3. NHG 2008 zutreffende Bestand dieses Sondervermögens betrug nach Abschluss der Bücher zum Ende des Rechnungsjahres 2008 insgesamt 358.532.800,00 €.

Das FM hat zwischenzeitlich mitgeteilt, dass es zur Erhöhung der Transparenz der Rechnungslegung zukünftig beabsichtigt, Zuweisungen aus dem Landeshaushalt nach dem 31.12., die im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen noch zulasten des abgelaufenen Haushaltsjahres erfolgten, gesondert darzustellen.

### **7.2** Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

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

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

#### **8 Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) NRW**

*Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Innenministerium bis heute keine belastbare Kostenprognose für das Digitalfunkprojekt vorgelegt hat. Die 2007 erstellte Haushaltsunterlage gemäß § 24 Landeshaushaltsordnung, die mit erwarteten Kosten von 513 Millionen € abschließt, schafft keine ausreichende Kostentransparenz. Sie enthält zudem nicht alle dem Digitalfunk zwingend zuzurechnenden Kosten. Außerdem wurde keine dem gewählten Vorgehen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung erstellt.*

*Zur weiteren Durchführung des Digitalfunkprojekts hat der Landesrechnungshof Einzelempfehlungen gegeben und insbesondere gefordert, ein aussagekräftiges Kostencontrolling beschleunigt einzurichten.*

##### **8.1 Projekthistorie**

Seit Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funksysteme durch Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle BOS (insbesondere Polizei, Verfassungs-

schutz, Bundesgrenzschutz, Zoll, Feuerwehren, Organisationen des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes) auf der Grundlage eines genormten Standards an.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2004/2005 das Pilotprojekt Aachen untersucht. Dieses Projekt diente dem Ziel festzustellen, ob der Digitalfunk auf der Basis des TETRA 25-Standards für ein bundesweites digitales Sprech- und Datenfunknetz geeignet ist. Der LRH hat seine Ergebnisse der Prüfung in Nr. 14 des Jahresberichts 2006 zusammengefasst.

Im August 2006 wurde die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) gegründet und gemäß § 2 Abs. 1 BDBOS-Gesetz (BDBOSG) beauftragt, das bundesweite Digitalfunknetz aufzubauen, zu betreiben und dessen Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Die Beteiligung der Länder am Digitalfunk wurde durch ein Verwaltungsabkommen geregelt, dieses wurde am 01.06.2007 abgeschlossen.

Zunächst war beabsichtigt, das bundesweite Digitalfunknetz durch einen Generalunternehmer errichten zu lassen. Dessen Angebot wurde von dem Bund und den Ländern als nicht finanzierbar abgelehnt. Daraufhin wurde am 14.03.2007 von allen Beteiligten ein Phasenkonzept verabschiedet. Dieses sieht vor, dass alle standortbezogenen Leistungen für den Bau der Basisstationen von den Ländern erbracht werden. In Nordrhein-Westfalen (NRW) umfasst dies auch die Basisstationen des Bundes, die sodann standortgenau abgerechnet werden sollen. Die Landesregierung hat am 17.04.2007 das Innenministerium (IM) aufgefordert, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die nach damaliger Einschätzung maximal für NRW zu erwartenden Kosten des Digitalfunkprojekts von 513 Mio. € so weit wie möglich zu unterschreiten.

Gegenstand der jetzigen Prüfung war die Einführung des Digitalfunks auf der Grundlage des Phasenkonzepts.

## **8.2 Prüfungsfeststellungen**

### **8.2.1 Haushaltsunterlagen**

Die vom IM erst nach Aufforderung des Finanzministeriums (FM) im September 2007 erstellten Haushaltsunterlagen gemäß § 24 Landeshaushaltsordnung (LHO) schlossen mit Gesamtkosten von 513 Mio. € ab. Grundlage dieser Kostenprognose war das detaillierte Angebot eines Generalunternehmers, das durch einen externen Berater für das Phasenkonzept angepasst und neu kalkuliert wurde. Nach dem Begleitschreiben des IM berücksichtigte die Haushaltsunterlage den Bau von 320 Basisstationen, die Baukosten wurden jedoch nicht ausgewiesen. Zudem wurden die Betriebskosten des Digitalfunks (125 Mio. €) und die Kosten der BDBOS (186 Mio. €) in der Haushaltsunterlage nicht erläutert.

Die Haushaltsunterlage gemäß § 24 LHO von September 2007 hätte mangels Kostentransparenz und einer veralteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 09.09.2005 gemäß § 7 LHO vom FM im November 2007 nicht genehmigt werden dürfen.

In der Haushaltsunterlage nicht enthalten sind weitere, untrennbar mit der Digitalfunkeinführung zusammenhängende Kosten, z. B. für Leitungsverlegungen, Mastneubauten für Richtfunkstrecken, Einbau von 2.300 ortsfesten Digitalfunkgeräten in rd. 700 Polizeigebäuden, Maßnahmen aus Anlass der Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik sowie zusätzliche Beratungs- und Projektsteuerungsleistungen. Der LRH schätzt diese Kosten auf rd. 70 Mio. €.

Auch die zwischenzeitliche Erhöhung der Anzahl der Basisstationen von 320 auf aktuell 444 Basisstationen mit 475 Systemtechnikeinbauten führte nicht zu der vom FM geforderten zeitnahen Aktualisierung der Haushaltsunterlagen durch das IM.

Der LRH hat daher das IM aufgefordert, die Haushaltsunterlage umfassend zu überarbeiten und erstmals eine belastbare Gesamtkostenprognose für die Digitalfunkeinführung in NRW vorzulegen.

Die der Haushaltsunterlage gemäß § 24 LHO beigefügte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 09.09.2005 geht noch davon aus, dass Aufbau und Betrieb des Digitalfunknetzes durch einen Generalunternehmer mit Gesamtkosten von rd. 248 Mio. € erfolgt. Eine monetäre Bewertung der Digitalfunkeinführung wurde vom IM nicht weiter vertieft mit der Begründung, die Entscheidung für die Einführung des Digitalfunks stehe faktisch nicht mehr zur Disposition.

Diesem Vorgehen hat der LRH nachdrücklich widersprochen. Die Verpflichtung zur Umsetzung einer Maßnahme rechtfertigt in keiner Weise den Verzicht auf Maßnahmen zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Vorgehensweise. Eine entsprechende Ausnahmeregelung sieht die LHO nicht vor.

Bei dieser Feststellung schließt sich der LRH der Auffassung des Bundesrechnungshofs in seinen Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Teil I, Nr. 3 „Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Seite 123 ff.) an, wonach eine Entscheidung dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz dann nicht gerecht wird, wenn sie nicht alle grundsätzlich infrage kommenden Lösungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen umfassend berücksichtigt. Dies gilt auch im Falle politischer Vorgaben. Denn es ist Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen.

Auch die Beschaffung der Endgeräte erfolgte ohne einen Wirtschaftlichkeitsnachweis, die Durchführung einer Ausschreibung stellt keinen Ersatz dar.

## **8.2.2 Kostencontrolling**

Ein aussagekräftiges, umfassendes Kostencontrolling für eine verantwortliche Projektsteuerung wurde vom IM nicht eingerichtet, sodass seit 2007 ein Soll-Ist-Vergleich der Ansätze der Haushaltsunterlage mit den Planungen / tatsächlichen Ausgaben nicht möglich war. Auch war im IM keine vollständige Sammlung von Einzelvertragsentwürfen, von Einzelabrufen und Kostenübernahmeerklärungen vorhanden. Daher fiel dem IM in 2009 die Überschreitung einer vereinbarten Kostenobergrenze für einen Beratervertrag um rd. 121.000 € nicht auf.

Das unzureichende Kostencontrolling war besonders für das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) erschwerend, zumal ihm in 2009 vom IM die volle Budgetverantwortung ohne Kenntnis der Kostenanteile der Haushaltsunterlage übertragen wurde. Der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung mit dem System MACH C/S als ein wesentliches Instrument des Kostencontrollings sollte nunmehr vom LZPD mit Hochdruck bis voraussichtlich Ende 2009 erfolgen, um künftig insbesondere standortbezogen die Kostenabrechnung der Basisstationen mit dem Bund vornehmen zu können.

Die vom IM bei Kapitel 03 110 Titelgruppe 61 (Digitalfunk) vorgenommene Bildung von Landesbudgetnummern behinderte das LZPD bei der Mittelbewirtschaftung. Ursache hierfür waren die in den vergangenen Haushaltsjahren erfolgten Änderungen der Titeluordnungen zu Landesbudgetnummern sowie die Ausweisung nicht mehr bestehender Projektgruppen. Der LRH hat daher die umgehende Abschaffung der Landesbudgetnummern gefordert.

### **8.2.3 Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben**

Die BDBOS finanziert sich gemäß § 9 BDBOSG ausschließlich aus Mitteln des Bundes und der Länder, sie stellt jährlich einen Wirtschaftsplan auf. Der Verwaltungsrat der BDBOS, in dem auch das IM für das Land NRW vertreten ist, genehmigt diesen. Die Festlegungen des Wirtschaftsplans haben unmittelbare Auswirkungen auf die Haushaltsansätze des Bundes und der Länder. Obwohl die Veranschlagungen im Wirtschaftsplan nicht nur von NRW als nicht ausreichend transparent und begründet beanstandet wurden, erfolgten wegen fehlender personeller und sachlicher Ressourcen im Projekt keine detaillierten Prüfungen durch das IM. Hier sieht der LRH deutliche Verbesserungspotenziale, die auch in Kooperation mit anderen Bundesländern beschleunigt realisiert werden sollten.

Die BDBOS fordert von dem Bund und den Ländern während des Geschäftsjahres Abschlagzahlungen für Finanzierungsbeiträge an. Die endgültige Abrechnung erfolgt auf der Grundlage des Jahresabschlusses. Der LRH hat festgestellt, dass die BDBOS diese Abrechnungen nicht sachlich und rechnerisch richtig zeichnet. Daher müssen das IM oder das LZPD gemäß §§ 70 ff. LHO jede Abrechnung dem Grunde und der Höhe nach umfassend bei der BDBOS prüfen. Mangels Praktikabilität dieses Vorgehens hat der LRH daher dringend empfohlen, diese Regelungslücke durch eine gemeinsame Vereinbarung mit dem Bund, den Ländern und der BDBOS zu schließen.

### **8.2.4 Autorisierte Stelle**

Eine in jedem Bundesland einzurichtende Autorisierte Stelle soll BOS-übergreifend Koordinierungsaufgaben auch für Nutzer des Bundes und



der anderen Länder im operativ-taktischen Betrieb des Digitalfunks wahrnehmen. Sie soll gegenüber allen BOS weisungsberechtigt sein.

In NRW sind beim LZPD die personellen, technischen und räumlichen Voraussetzungen zu schaffen. Ein von einem externen Berater erstelltes Gutachten sah je nach Ausstattung einen Personalbedarf der Autorisierten Stelle zwischen 89 und 129 Mitarbeitern vor.

Auch bei Abschluss der Erhebungen des LRH lag ein von IM genehmigtes Konzept über die konkreten Aufgaben und den dafür erforderlichen Personalbedarf nicht vor. Die Feststellungen ergaben zudem, dass die technischen Plattformen der Autorisierten Stelle noch nicht abschließend eingerichtet waren. Dies führte zu einer Übertragung der Netzüberwachung für die im Regierungsbezirk Köln bereits einsatzfähigen Basisstationen auf den bundesweit zuständigen Interimsnetzbetreiber.

### **8.3 Stellungnahme des Innenministeriums**

Das IM hat in einer ersten Stellungnahme zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Einleitend hat das IM angemerkt, dass der durch verschiedene externe Einflussfaktoren entstandene Zeitdruck, unter dem ohne Verzug sofort mit der Akquise und Ertüchtigung von Basisstationen begonnen werden musste, einen an den Regeln des Projektmanagements orientierten vorherigen Projektaufbau nicht zugelassen habe.

Entgegen der Auffassung des LRH sei das IM seinerzeit aufgrund des Schriftverkehrs mit dem FM davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen des § 24 LHO und damit auch die des § 7 LHO erfüllt gewesen seien. Zum Zeitpunkt der Vorlage der Haushaltsunterlage habe die erst 2009 festgestellte Gesamtzahl notwendiger Basisstationen (444) nicht einfließen können.

Das IM habe eine neue Haushaltsunterlage gemäß § 24 LHO erstellt und dem FM zur Genehmigung vorgelegt. Dies sei möglich geworden, da erstmals Ende 2009 eine belastbare Kostenprognose für die Digitalfunkt-einführung erstellt werden konnte. Sie schließe mit Gesamtkosten von 513,5 Mio. € ab und berücksichtige alle aktuell bekannten Kosten.

Das IM teile die Auffassung des LRH, dass zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Vorgehensweise auch bei einer Verpflichtung zur Umsetzung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erforderlich sei, um den Verantwortungsträgern Handlungsalternativen darstellen zu können. Dies schließe auch die Notwendigkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Erfolgskontrolle ein. Gleichwohl habe das IM nach Etatisierung im Haushalt 2007 unterstellen können, dass die Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit des Vorhabens unter den gegebenen Umständen als ausreichend angesehen wurden. Insofern ergebe sich für das IM die Verpflichtung zur Vorlage einer belastbaren Kostenschätzung, nicht aber zur Vorlage einer nachträglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Gesamtprojekt für 2007.

Für die Beschaffung der Endgeräte sei eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwar durchgeführt, aber nicht ausreichend dokumentiert worden. Zwischenzeitlich habe das LZPD eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu der Frage Kauf oder Leasing der Endgeräte erstellt. Diese habe den Kauf der Endgeräte als wirtschaftlich bestätigt.

Das IM hat erklärt, dass beim LZPD nunmehr ein umfassendes Kostencontrolling eingerichtet worden sei. Dem LZPD lägen heute alle für ein Kostencontrolling erforderlichen Informationen vor. Dabei werde auch die Zusammenführung aller abgeschlossenen Vereinbarungen, Verträge und Kostenübernahmeerklärungen zeitnah beim LZPD realisiert. Zur Klärung der Frage einer Überschreitung einer vereinbarten Kostenobergrenze dauere die inhaltliche Überprüfung noch an.

Die Zuordnung der Maßnahmen zu den Landesprojekten mittels Landesbudgetnummern sei im Sinne der Anmerkungen des LRH verändert worden.

Das IM hat die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen der BDBOS und den Ländern weitgehend bestätigt. NRW habe im Rahmen der Länderkoordinierung, der Abstimmungskonferenz und auch im Verwaltungsrat auf Optimierungsmöglichkeiten bei der BDBOS hingewiesen. Das IM sehe die Notwendigkeit weiterer Initiativen zur Problemlösung. Im Übrigen verwies es auf bereits eingeleitete Optimierungsmaßnahmen.

Der Wirtschaftsplan 2009 habe viermal aktualisiert werden müssen. Die Qualität des Wirtschaftsplans habe erst nach Intervention des Verwaltungsrates im Juni 2009 die notwendige Stabilität erreicht, um eine belastbare Planungsgrundlage für NRW darzustellen. Daraus folgten letztlich erhöhte Planausgaben, die in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt seien.

Das IM habe Ende 2009 die Ausführungen des LRH zur sachlichen und rechnerisch richtigen Zeichnung von Rechnungen durch die BDBOS aufgegriffen. Es habe bereits Einvernehmen mit der BDBOS erzielt werden können, dass diese zeitnah auch für die Quotenverteilung die entsprechenden Zeichnungen vornehme und eine allgemein gültige Regelung getroffen werde.

Das IM hat den Feststellungen des LRH zur Autorisierten Stelle zugestimmt und ausgeführt, dass die ersten Voraussetzungen für die Einrichtung von Teilen dieser Stelle in räumlicher Nähe zur Landesleitstelle bereits geschaffen seien.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## **9 IT-Einsatz beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW sowie beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW**

*Der Landesrechnungshof sieht in der Verlagerung von IT-Dienstleistungen vom Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW und vom Landesbetrieb Wald und Holz NRW hin zum zentralen IT-Dienstleister der Landesverwaltung IT.NRW Synergiepotenziale, die konsequent genutzt werden sollten.*

*Im Bereich der IT-Sicherheit wurden Mängel festgestellt, die sich durch eine Verlagerung zu IT.NRW und die Fortentwicklung der bestehenden technischen Konzepte beheben lassen. Des Weiteren hat der Landesrechnungshof Fehler bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgezeigt.*

*Beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW wurde darüber hinaus der Verwaltungsrat ungenügend unterrichtet, indem ihm die Kosten der Einführung einer Standardsoftware anders dargestellt wurden, als sie tatsächlich waren.*

### **9.1 Prüfungsgegenstand**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den IT-Einsatz beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) sowie beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW geprüft. Beide haben für ihren Aufgabenbereich die landesweite Zuständigkeit, verwalten u. a. Grundstücke und an Grundstücke gebundene Rechte, verfügen über eine Vielzahl von Außenstellen und werden wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Der BLB verfügt über rd. 2.000 Stellen, der Landesbetrieb Wald und Holz NRW über rd. 1.000 Stellen. Gegenstand der Prüfung waren die technischen Konzepte zum Betrieb der IT-Infrastruktur, die Kom-

munikationsinfrastruktur, die Gewährleistung einer bedarfsgerechten IT-Sicherheit, die Betreuung der Anwender, die Einführung von IT-Fachverfahren, die IT-Kosten, formale Anforderungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie ggf. dienststellenspezifische Besonderheiten.

## **9.2 Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW**

### **9.2.1 Einführung von SAP R/3**

Der Verwaltungsrat des BLB hat am 07.12.2001 auf der Grundlage einer Verwaltungsratsvorlage die Einführung von SAP R/3 als führendem Softwaresystem beschlossen. Die dem Beschluss zugrundeliegenden geplanten Investitionskosten wurden darin für die Jahre 2002 bis 2004 mit insgesamt 14 Mio. € beziffert. Die laufenden Kosten für den Zeitraum 2002 bis 2004 wurden mit insgesamt 3.455.000 € kalkuliert, die jährlichen Folgekosten mit 1.050.000 €. Die vom BLB vorgenommenen Kostenschätzungen wurden entgegen der Darstellung gegenüber dem Verwaltungsrat nicht eingehalten. Die Investitionskosten lagen mehr als doppelt so hoch wie ursprünglich geplant, die Betriebskosten liegen rd. dreimal so hoch. Berichtspflichten gegenüber dem Verwaltungsrat wurden nicht eingehalten. Insbesondere war der BLB nicht in der Lage, das von Anfang an geforderte eigene Know-how schnell genug aufzubauen, um auf diese Weise die kostenträchtige externe Beratung frühzeitig zu reduzieren. So kann die Einführung und Übergabe des SAP-Systems an den BLB erst mit dem Ende des Jahres 2006 als abgeschlossen angesehen werden.

Nach den Feststellungen des LRH ging der Einführung von SAP keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voran. Die Entscheidung zur Einführung von SAP erfolgte aufgrund einer gutachterlichen Empfehlung und beruhte lediglich auf dem Vergleich des Erfüllungsgrades verschiedener konkurrierender Softwaresysteme hinsichtlich der Gesamtanforderungen. Ein Ver-

gleich der Kosten der Systeme, auch unter Berücksichtigung evtl. Kosten von Anpassungen oder Erweiterungen, erfolgte weder vom Gutachter noch durch den BLB.

Die bloße Abwägung, welches System den Anforderungen des BLB am nächsten kommt, kann eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung i. S. v. § 7 LHO nicht ersetzen. Ebenfalls erfolgte zu keinem Zeitpunkt die Untersuchung und Darstellung der Folgekosten der unterschiedlichen Systeme. Letztlich kann nicht gesagt werden, ob die Anschaffung des SAP Systems für den BLB nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen darstellt. Im Hinblick darauf, dass die Kosten zur Anpassung des SAP Systems an die Anforderungen des BLB höher waren als die reinen Implementierungskosten, ist nach Auffassung des LRH die Zweck-Mittel-Relation erheblich in Frage gestellt.

## **9.2.2 IT-Betrieb**

Der BLB strebt grundsätzlich eine Konzentration des technischen Betriebs an. Derzeit sind zentrale Komponenten in der Zentrale des BLB und im IT-Kompetenzzentrum in Aachen sowie dezentrale Komponenten in allen Niederlassungen installiert. Die rd. 60 Arbeitskräfte des Fachbereichs IT sind zu rd. 40 v. H. in der Zentrale, rd. 30 v. H. im IT-Kompetenzzentrum und rd. 30 v. H. in den Niederlassungen im Einsatz. Sowohl der technische Betrieb als auch die Anwenderbetreuung bieten noch Optimierungspotenziale.

Der Betrieb des SAP-Verfahrens bindet rd. 30 v. H. des IT-Personals sowohl in der fachlichen als auch technischen Betreuung. Zudem fallen externe Sachkosten von mehr als einer Mio. € pro Jahr an.

Der BLB hat in allen Niederlassungen Anwender- und Systembetreuer im Einsatz. Inwieweit dieser Personaleinsatz wirtschaftlich vertretbar ist, ließ sich aus den vorgelegten Aufzeichnungen nicht feststellen. Der LRH hat diesbezüglich Einsparpotenziale erkannt.

Auch die Vorhaltung zweier technischer Betriebszentralen (Zentrale und IT-Kompetenzzentrum) bietet Synergiepotenziale.

Die Kosten der Kommunikationsnetze lassen sich sowohl bzgl. der Nutzung von DSL als auch der Nutzung des Landesverwaltungsnetzes optimieren. Allein hier sieht der LRH ein Einsparpotenzial von 50 v. H. der bisherigen Kosten in Höhe von rd. 800.000 € (2008). Bezüglich der Nutzung von DSL hat der BLB inzwischen weitere Optimierungen vorgenommen.

Die organisatorischen und technischen Vorkehrungen des BLB zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten IT-Betriebs weisen Defizite auf, die aufgrund des derzeitigen technischen Betriebskonzeptes an der Toleranzgrenze liegen. Insbesondere im IT-Kompetenzzentrum wurden erhebliche Mängel bei der IT-Sicherheit festgestellt.

Durch eine Aufgabenverlagerung zum Landesdienstleister IT.NRW lassen sich sowohl beim technischen Betrieb als auch in der Anwenderbetreuung Synergiepotenziale nutzen, die zudem die sicherheitsrelevanten Defizite deutlich reduzieren könnten. Da die Erbringung von IT-Dienstleistungen nicht zum Kerngeschäft des BLB gehört, das technische Umfeld weiterentwickelt und die Erbringung von lokalen IT-Services stärker wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerecht werden sollte, hat der LRH die Verlagerung aller operativen Tätigkeiten des Fachbereich IT einschließlich der dazu gehörenden Stellen zu IT.NRW empfohlen.

### **9.2.3 Geräte- und Lizenzverwaltung**

Bei der Prüfung der IT-Geräteverwaltung hat der LRH grundsätzlich geeignete Werkzeuge und Prozesse festgestellt, mit denen sowohl den Nachweispflichten als auch einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz nachgekommen werden könnte. Die vom LRH vorgenommenen Stichproben zeigten jedoch erhebliche Mängel auf. Eine Vielzahl von Geräten muss als „verschollen“ eingestuft werden, da sie weder am vorgesehenen Platz noch in einem IT-Lager vorhanden waren. Der LRH kann nicht ausschließen, dass sich diese Geräte nicht mehr in der Verfügungsgewalt des BLB befinden. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass an einer Vielzahl von Arbeitsplätzen nicht die Geräte installiert sind, die dort installiert sein müssten. Eine wirtschaftliche Anwenderbetreuung ist mit derartigen Mängeln nicht möglich.

Die Lizenzverwaltung weist ebenso Mängel auf. Die vom BLB vorgelegte Softwareliste war unvollständig und wurde während der Prüfung ergänzt. So bestanden erhebliche Zweifel, ob zum Zeitpunkt der ersten Erhebungen eine den tatsächlichen Anforderungen genügende Lizenzierung einzelner Softwareprodukte vorlag. Der BLB hat während der Prüfung bei diesen Produkten eine Nachlizenzierung vorgenommen.

Für den SAP-Einsatz muss von einer Überlizenzierung ausgegangen werden. Die letzte Systemvermessung, die zu einer Nachlizenzierung führte, wurde im Jahre 2005 vorgenommen. Seitdem wurden über 15 v. H. der Stellen abgebaut. Dadurch ergeben sich Kosten für ungenutzte Lizenzen von annähernd 200.000 € pro Jahr, die durch weiteren Stellenabbau noch steigen werden. Der BLB hat eine geringere Überlizenzierung ermittelt und eine Prüfung der Weitergabe der ungenutzten Lizenzen an andere Landesdienststellen zugesagt.



### **9.3 Landesbetrieb Wald und Holz NRW**

Der Landesbetrieb Wald und Holz NRW verfolgt seit seiner Gründung im Jahr 2005 konsequent die Zentralisierung seiner IT-Infrastruktur und IT-Dienstleistungen. Der Verzicht auf regionales IT-Personal innerhalb des Landesbetriebs Wald und Holz NRW ist aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu begrüßen. Negative Auswirkungen auf die Anwender konnten nicht festgestellt werden, jedoch kommt den Leitern der zentralen Dienste der Regionalforstämter auch eine technische Rolle zu, da sie über den Zugriff auf Lieferanten oder externe IT-Dienstleister entscheiden müssen.

Der LRH sieht erhebliche haushaltsrechtliche Mängel in der Geräteverwaltung. Weder zentral im Anlagevermögen noch in der Kosten- und Leistungsrechnung sind verwendbare Aufzeichnungen über die verfügbaren IT-Geräte vorhanden. Ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz ist daher zumindest fraglich, da niemand in der Lage ist, Soll und Ist abzugleichen.

Der LRH sieht die Notwendigkeit, dass im Zusammenhang mit der für das Jahr 2010 vorgesehenen Anlageninventur auch Prozesse installiert werden, die den Anwendern und den Kostenstellenverantwortlichen die in ihrem Zuständigkeitsbereich eingesetzten Geräte transparent machen.

Hinsichtlich der IT-Sicherheit war weder ein IT-Sicherheitsbeauftragter benannt, noch ein Sicherheitskonzept erstellt, das den Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik gerecht wird. Dies zeigt auf, dass kleinere Dienststellen mit einer nur geringen Anzahl an IT-Personal unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gar nicht in der Lage sind, diesen Aufgaben nachzukommen. Für die Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit der Dienststelle, gerade im Hinblick auf das im Landesbetrieb Wald und Holz NRW umgesetzte technische Konzept, ist die Wahrnehmung dieser Aufgaben aber unabdingbar. Im Hinblick auf die von der

Landesregierung und vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) getragene geplante Verlagerung des technischen Betriebes zu IT.NRW sollte geprüft werden, inwieweit eine kurzfristige Verlagerung der technischen Geräte in die nahegelegene Außenstelle von IT.NRW möglich ist, da die dortigen Rechnersäle nach BSI<sup>139</sup>-Empfehlungen ausgestattet wurden.

Die IT-Organisation bei Wald und Holz NRW hat zwar in den vergangenen Jahren die Anforderungen an einen wirtschaftlichen IT-Betrieb erfüllen können, ist bei der derzeitigen Besetzung mit 12,5 Arbeitskräften jedoch nicht in der Lage, das in vielen IT-Bereichen erforderliche Spezialwissen auf mehrere Mitarbeiter zu verteilen. Ein Ausfall mehrerer Leistungsträger wäre nicht zu verkraften. Ein derartiges Risiko ist nach Auffassung des LRH nur für einen geringen Zeitraum tragbar, mittelfristig bedarf es einer Neuausrichtung der IT-Organisation des Landesbetriebs, die die verstärkte Einbindung externer IT-Dienstleister, insbesondere von IT.NRW vorsieht. Unmittelbare wirtschaftliche Vorteile werden dabei, wenn überhaupt, nur in geringem Maße erzielbar sein. Derzeit vorhandene technische Defizite lassen sich derart aber tendenziell besser beheben, ebenso wie modernere, leistungsfähigere Techniken schneller realisiert werden können.

Der Einsatz des Programms M1 für die Haushalts- und Wirtschaftsführung an Stelle eines komplexeren Systems wie z. B. SAP ist grundsätzlich zum Entscheidungszeitpunkt zu begrüßen. Trotzdem hätten konkrete Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgenommen werden müssen, die insbesondere den Aufwand für die Einbindung von Subsystemen berücksichtigen.

---

<sup>139</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

#### **9.4 Übergreifende Feststellungen**

Nach § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen. Diese dienen sowohl als Entscheidungsgrundlage im Planungsprozess als auch als Steuerungsinstrument während der Umsetzung. Der LRH bezweifelt nicht, dass bei der Durchführung von größeren Maßnahmen im BLB und bei Wald und Holz NRW Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit angestellt werden, er kann aber nicht erkennen, dass diese den Anforderungen der LHO gerecht werden. Ebenso ist im Umsetzungsprozess keine Steuerung möglich, da hinreichende Zahlen für eine Steuerung nicht vorliegen. Die von der LHO zum Abschluss von Maßnahmen geforderten Erfolgskontrollen konnte der LRH ebenfalls nicht erkennen. Der LRH hat daher grundsätzlich Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der vom BLB und Wald und Holz NRW durchgeführten Maßnahmen. Der LRH hat seine Erwartung ausgedrückt, dass die nach § 7 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zukünftig vorgenommen und dokumentiert werden.

#### **9.5 Stellungnahmen**

Der BLB hat bereits während der Prüfung ausgeführt, dass es sich aus seiner Sicht lediglich bei der SAP-Einführungsmaßnahme, die vom Verwaltungsrat am 07.12.2001 beschlossen wurde, um eine zustimmungsbedürftige Investition gehandelt habe. Darüber hinaus handele es sich bei den weiteren Verträgen um Kosten des laufenden Betriebs, die als Aufwand gebucht würden und somit keine Investitionen darstellten. Dementsprechend bestünden auch keine Berichtspflichten.

Der LRH hat in seiner Prüfungsmittelung darauf hingewiesen, die Auffassung des BLB führe in der Konsequenz dazu, dass die Durchführung gro-

ßer Maßnahmen für den Verwaltungsrat nicht transparent dargestellt wird und dieser somit seine Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen kann. Der LRH ist daher der Auffassung, dass Entscheidungsvorlagen bei wesentlichen Änderungen im Projektverlauf angepasst werden müssen. Projektgenehmigungen sollten die durch den Verfahrensbetrieb verursachten Folgekosten mit einbeziehen. Diesbezüglich hat das Finanzministerium zugesagt, den Investitionsbegriff sachgerecht zu konkretisieren, wobei insbesondere der Informationsanspruch des Verwaltungsrats in die Überlegungen einbezogen werden soll.

Der BLB hat der Empfehlung des LRH zur Verlagerung von IT-Dienstleistungen zugestimmt. Er hat aber darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht aufgrund der bestehenden Geschäftsprozesse nur bei einer gleichzeitigen Verlagerung von IT-Kompetenzzentrum und Anwenderbetreuung die größtmöglichen Synergieeffekte erzielt werden können. Zudem dürften für den BLB keine Mehrkosten bei gleichbleibender Servicequalität entstehen.

Der Landesbetrieb Wald und Holz NRW hat die vom LRH dargestellten Defizite aufgenommen und Maßnahmen zur Behebung eingeleitet.

Das MUNLV hat gegenüber den hier dargestellten Feststellungen und Empfehlungen keine Einwände vorgebracht.

Das IM hat zugesagt, die Empfehlungen des LRH in die Untersuchungen zur IT-Neustrukturierung einfließen zu lassen.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

## 10 Zur Wirtschaftlichkeit des Reisekostenmanagements

*Der Landesrechnungshof hat bei Untersuchungen des Reisekostenmanagements bei nachgeordneten Behörden der Ministerien sowie bei Landesbetrieben festgestellt, dass der Auszahlungssumme von rund 45 Millionen € für die Erstattung der Reisekosten hochgerechnet rund 15 Millionen € für die Bearbeitung der Anträge gegenüberstanden.*

*Er hat den Ressorts mitgeteilt, dass diese Bearbeitungskosten aus seiner Sicht in keinem Verhältnis zu den durch die Prüfung der Erstattungsanträge erzielten Einsparungen stünden.*

*Der Landesrechnungshof hat Empfehlungen für die Optimierung der Organisation und des Verfahrens der Reisekostenbearbeitung gegeben und eine risikoorientierte Prüfung der Erstattungsanträge angeregt. Dies hat er mit Hinweisen für die erforderliche Überarbeitung des Reisekostenrechts verbunden, die inzwischen weitgehend in die Neufassung des Landesreisekostengesetzes und der diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften eingeflossen sind.*

### 10.1 Ausgangslage

Es gehört zu den Pflichten der Bediensteten des Landes, Dienstgeschäfte auch außerhalb des Dienstortes zu erledigen. Sofern ihnen dabei dienstlich veranlasste Mehraufwendungen entstehen, haben sie einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Dienstherrn.

Zur Begrenzung der Erstattungskosten und zur Gleichbehandlung der Bediensteten sind Art, Umfang und Verfahren der Erstattung im Landesreisekostengesetz (LRKG) geregelt. Danach wird den Dienstreisenden ei-

ne Reisekostenvergütung gewährt, die u. a. die Erstattung der Fahrtkosten für Bahn oder Flug bzw. die (große oder kleine) Wegstreckenentschädigung für die Nutzung des privaten PKW, die Erstattung der Übernachtungs- und der Nebenkosten sowie das Tagegeld für Verpflegungsmehraufwendungen umfasst.

In ähnlicher Weise sind die Ansprüche der Bediensteten auf Trennungsentschädigung und Umzugskostenvergütung geregelt.

## **10.2 Prüfungsanlass, Prüfungsziel**

Fast zeitgleich mit der Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises „Reisekosten-Management“ im Jahre 2007, der unter der Federführung des Finanzministeriums (FM) für das Kabinett und den Landtag einen Vorschlag zur Optimierung des Dienstreisewesens im Lande Nordrhein-Westfalen (NRW) erarbeiten sollte, hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Verfahren zur Genehmigung und Festsetzung insbesondere der Reisekostenvergütung (RKV) untersucht.<sup>140</sup>

Neben der Qualität der Festsetzungen stand vor allem die Wirtschaftlichkeit des RKV-Verfahrens im Fokus der Untersuchungen.

Durchgeführt wurden die Prüfungen in nachgeordneten Behörden der Ministerien des Landes NRW sowie beim Landesbetrieb Straßenbau NRW (Straßen.NRW), beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW und beim Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB). Die Universitäten und Fachhochschulen waren nicht in die Prüfung einbezogen, da sie seit dem 01.01.2007 nicht mehr Teil der Landesverwaltung, sondern eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind.

---

<sup>140</sup> Die Ergebnisse in den Bereichen Trennungsentschädigung und Umzugskostenvergütung sind für diesen Bericht von untergeordneter Bedeutung.

### **10.3 Wesentliche Feststellungen**

**10.3.1** Zuständig für die Prüfung der Anträge und für die Festsetzung der RKV sind besondere Festsetzungsstellen in den Behörden und den Landesbetrieben. Gemeinsame Festsetzungsstellen für mehrere Behörden wurden bei der Prüfung nicht vorgefunden.

Insgesamt wurden für das erste Quartal 2008 - d. h. nach der Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform - 522 Festsetzungsstellen ermittelt, in denen entsprechendes Fachpersonal einschließlich der notwendigen Vertretung vorgehalten wurde.

Im BLB erfolgte die RKV-Sachbearbeitung bis zum Jahre 2007 sowohl in der Zentrale als auch in den Niederlassungen. Seit dem Jahre 2008 wurde die RKV mit IT-Unterstützung nur noch im Service-Center-Personal der BLB-Zentrale bearbeitet; damit einhergehend wurde der Personaleinsatz um 75 v. H. von 8,8 auf 2,2 Vollzeitäquivalente (VZÄ) reduziert.

**10.3.2** In den nachgeordneten Behörden der Ministerien wurden im Jahre 2005 in rd. 342.000 Zahlfällen rd. 40 Mio. € an RKV erstattet.

Pro Zahlfall wurden im Durchschnitt rd. 130 € ausgezahlt.

Die durchschnittlichen Bearbeitungskosten in den untersuchten Behörden lagen bei rd. 30 v. H. der Auszahlungssumme, wobei die Finanzverwaltung, die sehr viel mit allgemeinen Dienstreisegenehmigungen arbeitete, mit durchschnittlich 11 v. H. am günstigsten lag.

Hochgerechnet lagen die Bearbeitungskosten in den nachgeordneten Bereichen insgesamt bei rd. 13,5 Mio. €.

In den beiden Landesbetrieben und im Sondervermögen BLB wurden im Jahre 2007 insgesamt in rd. 32.240 Zahlfällen rd. 4,6 Mio. € an RKV erstattet; dem standen Bearbeitungskosten von hochgerechnet rd. 1,3 Mio. € gegenüber.

Pro Zahlfall wurden bei Straßen.NRW sowie beim BLB durchschnittlich rd. 123 € und beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW rd. 237 € ausgezahlt.

Die durchschnittlichen Bearbeitungskosten bei Straßen.NRW lagen bei rd. 38 v. H. und beim Landesbetrieb Wald und Holz NRW bei rd. 23 v. H. Beim BLB lagen die Bearbeitungskosten nach der Neuorganisation (= zentrale Bearbeitung) nur noch bei rd. 14 v. H. der Auszahlungssumme.

**10.3.3** Die Bearbeitung des Geschäftsprozesses „Dienstreisemanagement“ erfolgte im Zeitraum der Prüfung - mit der o. g. Ausnahme des BLB - noch weitgehend manuell, d. h. ohne spezielle IT-Unterstützung. Dies führte zu Medienbrüchen und Doppelerfassungen von Reise- und Personaldaten. Die Bearbeitungsquoten lagen in den nachgeordneten Geschäftsbereichen der Ministerien zwischen 900 und 8.500 Fällen / VZÄ, im Durchschnitt bei rd. 1.800 Fällen / VZÄ. Dabei waren die Bearbeitungsquoten in größeren Festsetzungsstellen in der Regel höher als in kleinen Festsetzungsstellen.

In den Landesbetrieben und dem BLB lagen die Bearbeitungsquoten zwischen 1.200 und 3.750 Fällen / VZÄ.

Eine landesweite Festlegung einer Bearbeitungsquote z. B. zum Zwecke der Personalbedarfsermittlung bestand nicht - anders als z. B. für die Beihilfebearbeitung, bei der 3.100 Fälle pro Jahr und VZÄ bei nicht IT-unterstützter Bearbeitung vorgesehen sind.

**10.3.4** Eine allgemeine Genehmigung von Dienstreisen durfte gemäß Nr. 7 der Verwaltungsvorschriften zu § 2 LRKG im Zeitpunkt der Prüfung nur ausnahmsweise und nur Bediensteten erteilt werden, die gleichartige Dienstgeschäfte an demselben Geschäftsort oder in demselben Bezirk zu erledigen hatten.



Daher war in der Regel für jede einzelne Dienstreise ein Verfahren durchzuführen, das typischerweise die folgenden 4 Schritte umfasste:

- Antrag auf Genehmigung einer Dienstreise durch den Bediensteten;
- Prüfung des Antrags und Genehmigung der Dienstreise;
- Reisevorbereitung und -ausführung sowie Antrag auf Erstattung der Reisekosten durch den Bediensteten;
- Prüfung des Erstattungsantrags und Festsetzung der RKV.

In allen geprüften Bereichen musste ein Bearbeiter (VZÄ) im Jahr durchschnittlich nur in 8,5 v. H. der Fälle die Angaben des Antragstellers korrigieren, wodurch im Durchschnitt jährlich pro Bearbeiter Ausgaben i. H. v. rd. 5.400 € vermieden werden konnten. Dem standen jedoch Personalkosten von jährlich über 60.000 € pro Bearbeiter gegenüber<sup>141</sup>.

Der größte Teil der Personalkapazitäten in allen geprüften Festsetzungsstellen war für die Ermittlung der erstattungsfähigen Fahrtkosten gebunden:

- Vergleichsberechnungen der Kosten für Flug, Bahn oder PKW
- Anerkennung triftiger Gründe für die sog. große Wegstreckenentschädigung anstelle der kleinen Wegstreckenentschädigung<sup>142</sup>
- Vergleichsberechnungen der Kosten der täglichen Hin- und Rückfahrt mit denen einer Übernachtung.

Im Ergebnis wurden dann allerdings in 89 v. H. der Festsetzungen Fahrten erstattet, bei denen der Privat-PKW benutzt worden war; lediglich in 11 v. H. der Fälle wurden Flug- und ÖPV-Tickets erstattet.

---

<sup>141</sup> Personalkosten-Durchschnittssätze des Bundesministeriums der Finanzen für den mittleren Dienst einschließlich Personalgemeinkosten und Sachkostenpauschale.

<sup>142</sup> Gemäß § 6 LRKG wird für Strecken, die aus triftigen Gründen mit einem privaten Kraftfahrzeug zurückgelegt werden, eine Wegstreckenentschädigung von 30 Cent je Kilometer gewährt (große Wegstreckenentschädigung); ohne triftige Gründe wird eine pauschalierte Wegstreckenentschädigung von 30 Cent je Kilometer für Fahrleistungen bis 30 Kilometer und für jeden weiteren Kilometer 20 Cent gewährt (kleine Wegstreckenentschädigung).

Außerdem wurden mehr als 75 v. H. aller Festsetzungen mit der großen Wegstreckenentschädigung abgerechnet.

## **10.4 Analyse und Empfehlungen**

**10.4.1** Der LRH hat dem FM und den übrigen Ressorts mit Entscheidung vom 02.04.2009 mitgeteilt, dass die Kosten der Bearbeitung der RKV aus seiner Sicht zumeist in keinem Verhältnis zu den Auszahlungsbeträgen und zu den durch die Prüfung der Erstattungsanträge erzielten Einsparungen stehen. Meist hatten die Behörden nur die Einsparungen durch die Überprüfung der einzelnen Angaben der Dienstreisen in den Erstattungsanträgen im Blick, nicht aber die aus diesen Überprüfungen resultierenden Kosten ihrer Festsetzungsstellen. Es fehlte vielerorts an einem Qualitäts- und Risikomanagement, bei dem sich die Bearbeitungsintensität eines RKV-Antrags konsequent an dessen finanzieller Bedeutung und dem finanziellen Ausfallrisiko orientierte („gewichtende Bearbeitung“).

Ursächlich für den hohen Personalaufwand waren aus Sicht des LRH in erster Linie die folgenden Faktoren:

- die Vielzahl von Reise- und Festsetzungsstellen mit z. T. sehr geringen Stellenanteilen (unter 0,5 VZÄ) sowie geringen Fallzahlen, bei denen der Sachbearbeiter und der Vertreter gleichwohl das gesamte aktuelle Fachwissen präsent haben mussten,
- die gesetzliche Vorgabe einer 100 v. H. - Prüfung der Anträge ohne Kosten-Nutzen-Analyse,
- die Medienbrüche im Arbeitsablauf und die dadurch verursachte Doppelerfassung von Reise- und Personaldaten,
- die - in der Regel notwendige - doppelte Antragsprüfung sowohl vor als auch nach der Reise,

- der hohe Aufwand bei der Prüfung zur Anerkennung triftiger Gründe für die Benutzung des Privat-PKW.

**10.4.2** Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der einzelnen Behörde findet ihre Grenzen in den zwingenden Vorschriften des Reisekostenrechts. Der LRH hat im Hinblick auf die inakzeptabel hohen Bearbeitungskosten gefordert, auch die Vorschriften des Reisekostenrechts hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Bearbeitungskosten zu überprüfen. Denn die Regelungen des Reisekostenrechts sollten nicht dazu führen, dass die Kosten der durch die Regelung bedingten Bearbeitung höher sind als die mit der Regelung bezweckten Einsparungen bei der Reisekostenvergütung

Die Prüfung hat z. B. gezeigt, dass der größte Teil der von den Dienstreisenden geltend gemachten Fahrt- und Übernachtungskosten dem Grunde nach unvermeidbar und in der Höhe nur geringfügig beeinflussbar ist.

Zur Reduzierung des Personalaufwands in den Reise- und Festsetzungsstellen sollten die rechtlichen Vorgaben dahingehend geändert werden, dass zum einen verstärkt von allgemeinen Dienstreisegenehmigungen und der Festsetzung von Pauschvergütungen Gebrauch gemacht werden kann und eine stichprobenweise Prüfung der Erstattungsanträge zugelassen wird (risikoorientierte gewichtende Bearbeitung). Dies sollte dann auch bei der Festlegung der Soll-Fallzahlen für die Personalbedarfsbemessung berücksichtigt werden.

Zum anderen sollte aus Sicht des LRH die Unterscheidung zwischen der großen und der kleinen Wegstreckenentschädigung entfallen, da die Prüfung ergeben hat, dass den in diesem Bereich erzielbaren Einsparungen ganz erhebliche Bearbeitungskosten der Behörden gegenüberstehen.

- 10.4.3** Im Hinblick darauf, dass alle Ressorts auch weiterhin die Personalausgaben senken und sich dabei auf ihre Kernaufgaben konzentrieren müssen, hat der LRH empfohlen, dass der interministerielle Arbeitskreis „Reisekosten-Management“ auch erörtert, ob und wie die Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung und der hohe Personalaufwand durch eine Zentralisierung des Dienstreisemanagements (Bildung von behördenübergreifenden Kompetenzzentren) verbessert werden kann.

Schließlich hat er angeregt, zumindest für die Zwecke der Wirtschaftlichkeitsberechnungen behördenübergreifend eine Bearbeitungsquote pro Mitarbeiter und Jahr festzulegen. Denn vielen Führungskräften seien die vom RPA Münster erhobenen Sachverhalte - insbesondere die geringen Bearbeitungszahlen ihrer Sachbearbeiter - und die daraus abgeleitete geringe Wirtschaftlichkeit ihrer Festsetzungsstellen nicht bekannt gewesen.

- 10.4.4** Der LRH hat ferner gefordert, sorgfältig zu prüfen, ob und wie eine IT-Unterstützung die Wirtschaftlichkeit der Reisekostenbearbeitung verbessern kann. Hierzu sei es insbesondere erforderlich, die Geschäftsprozesse entsprechend zu optimieren.

Den Ressorts hat er in diesem Zusammenhang empfohlen, bei der Erarbeitung und Umsetzung der Lösungen ressortübergreifend zusammenzuarbeiten. Sofern eine IT-Unterstützung für die gesamte Landesverwaltung unwirtschaftlich oder unzweckmäßig sei, sollten auch Teillösungen (z. B. für große Organisationseinheiten) in Betracht gezogen werden.

Denkbar wäre für bestimmte Bereiche auch, lediglich den Teilprozess „Erstattungsverfahren“ IT-gestützt durchzuführen, indem der Antragsteller z. B. ein Formular unter Excel ausfüllt, das die notwendigen Berechnungen (z. B. Tagegeld, Auszahlungsbetrag) automatisch durchführt. Nach Unterzeichnung des ausgedruckten und mit dem Auszahlungsbetrag versehenen Formulars durch den Dienstreisenden (und ggf. Mitzeichnung

durch den Vorgesetzten) könnte sich der RKV-Sachbearbeiter zumindest bei den üblichen eintägigen Dienstreisen auf Stichproben beschränken. Die Soll-Fallzahl für die Personalbedarfsberechnung könnte auch bei dieser Variante deutlich erhöht werden.

## **10.5 Stand des Verfahrens**

Das FM und die übrigen Ressorts haben die Empfehlungen des LRH im interministeriellen Arbeitskreis „Reisekosten-Management“ erörtert und ihnen weitestgehend zugestimmt. Sie stimmten darin überein, dass im ersten Schritt zunächst das LRKG geändert werden müsste; im zweiten Schritt sollte dann die Aufbau- und Ablauforganisation in den Ressorts optimiert und Kosten und Nutzen einer IT-Unterstützung geprüft werden.

Das FM hat daraufhin dem Landtag einen mit den Ressorts und dem LRH abgestimmten Entwurf zur Neufassung des LRKG zugeleitet (Drucksache 14/9739). Die Vorlage erfolgte unter Berufung auf die Prüfungsmitteilung des LRH mit dem Ziel, „die Bearbeitungsprozesse zu beschleunigen, die Zahl der Abrechnungsstellen deutlich zu reduzieren und die Kostentransparenz zu steigern. Diese Ziele sind nur mit einer leistungsfähigen IT-Unterstützung möglich, die den gesamten Bearbeitungsprozess von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Reisekostenvergütung abbildet bzw. unterstützt. Mit diesem Gesetz sollen hierfür die materiellrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Außerdem sollen die Planung und Durchführung von Dienstreisen noch stärker unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen.“

Die Unterscheidung zwischen kleiner und großer Wegstreckenentschädigung wurde zwar dem Grunde nach beibehalten, doch wurde zur Reduzierung des Prüfaufwandes bei der kleinen Wegstreckenentschädigung die

Fahrtstrecke mit einem Entschädigungssatz von 0,30 €/km (identisch mit der großen Wegstreckenentschädigung) von 30 km auf 50 km erhöht.

Das Gesetz zur Änderung des LRKG ist am 08.12.2009 in Kraft getreten. Das FM hat inzwischen auch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften angepasst und zum 01.01.2010 in Kraft gesetzt.

Damit ist der erste Schritt zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Reisekostenmanagements weitestgehend im Sinne der Prüfungsmitteilung des LRH abgeschlossen.

Die Prüfung dauert an.

## Staatskanzlei (Epl. 02)

### 11 Durchführung eines musikpädagogischen Programms

*Eine vom Land miterrichtete Stiftung führt ein musikpädagogisches Programm durch, das bis zum Schuljahr 2010/2011 jedem Grundschulkind des Ruhrgebietes die Möglichkeit eröffnen sollte, ein Musikinstrument zu erlernen. Die Staatskanzlei ermittelte für den Zeitraum von 2007 bis 2011 einen Finanzbedarf in Höhe von insgesamt 50 Millionen € und plante als eigenen Anteil Landesmittel in Höhe von insgesamt zehn Millionen € ein. Sie führte trotz der Höhe der vorgesehenen Landesmittel, der langen Programmlaufzeit sowie der großen Anzahl der Beteiligten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.*

*Mit der Umsetzung des Programms wurde begonnen, obwohl die organisatorischen Rahmenbedingungen noch nicht abschließend geschaffen worden waren. Von den eingeplanten Spenden und Sponsorenmitteln in Höhe von zwölf Millionen € konnte bis April 2009 nur rund eine Million € eingeworben werden.*

#### 11.1 Zielsetzung und Umsetzung des Programms

Zu den Zielen der Landesregierung zählt die Stärkung der kulturellen Bildung der Kinder in Nordrhein-Westfalen, um einer einseitigen Ausrichtung der Bildung auf den rein kognitiv-rationalen Bereich zu begegnen. Nach ihrer Auffassung eigne sich insbesondere das gemeinsame Musizieren dazu, Kinder aus verschiedenen Kulturkreisen kulturell und sozial zu integrieren.

Im Jahr 2003 startete in Bochum ein Modellprojekt als Kooperation der städtischen Musikschule, der Zukunftsstiftung Bildung in der GLS Treuhand e.V. (Zukunftsstiftung Bildung) und der Grundschulen. Im Hinblick auf das Kulturhauptstadtjahr 2010 beschlossen das Land und die Kulturstiftung des Bundes gemeinsam mit der am Modellprojekt beteiligten Zukunftsstiftung Bildung, dieses als musikpädagogisches Programm auf das Ruhrgebiet auszuweiten. Mit dem Programm sollte bis zum Schuljahr 2010/2011 jedem Grundschulkind des Ruhrgebietes die Möglichkeit eröffnet werden, ein Musikinstrument zu erlernen.

Das Land hat mit Beginn des Schuljahres 2006/2007 die Ausdehnung des Modellprojektes gefördert. War zunächst eine Bochumer Grundschule mit dem 1. und 2. Schuljahr projektiert, erfolgte dort nunmehr eine Erweiterung auf das 3. und 4. Schuljahr. Zudem wurde das Modellprojekt auf weitere Grundschulen in Bochum ausgeweitet.

Mit dem musikpädagogischen Programm erfolgte ab dem Schuljahr 2007/2008 eine Ausdehnung auf zahlreiche Grundschulen im Ruhrgebiet.

Zu diesem Zweck wurde im September 2007 vom Land und der Zukunftsstiftung Bildung die Stiftung „Jedem Kind ein Instrument“ gegründet, die mit einem Stiftungskapital in Höhe von 25.000 € ausgestattet wurde und das Programm umsetzen sollte. Sie übernahm unmittelbar nach ihrer Gründung die bis dahin durch die Stadt Bochum wahrgenommenen administrativen Aufgaben.

## **11.2 Gestaltung des Programms**

Das musikpädagogische Programm soll den schulischen Musikunterricht ergänzen, aber nicht ersetzen. Es umfasst die Grundschulzeit vom 1. bis zum 4. Schuljahr.



Im 1. Schuljahr nehmen alle Schulkinder der beteiligten Grundschulen im Rahmen des regulären Unterrichts an dem Programm teil. Hier sollen die Grundlagen für eine musikalische Bildung und das spätere Erlernen eines Instrumentes gelegt werden. Grundschul- und Musikschullehrkraft unterrichten in dieser Zeit gemeinsam. Die Schulkinder setzen sich spielerisch im Klassenverband mit Musik auseinander. Dabei werden 16 verschiedene Musikinstrumente vorgestellt, aus denen sich die Kinder ein Instrument aussuchen können, das sie später erlernen möchten.

Im 2. bis 4. Schuljahr besteht das Programm aus dem ausschließlich von Musikschullehrkräften außerhalb der regulären Unterrichtsstunden erteilten Instrumentalunterricht. Dabei musizieren die Schulkinder einmal wöchentlich in den Räumen der Grundschule in Kleingruppen. Im 3. und 4. Schuljahr findet zusätzlich einmal wöchentlich ein gemeinsames Musizieren in einem Ensemble statt. Die Teilnahme ist ab dem 2. Schuljahr freiwillig.

Die ursprüngliche Konzeption sah monatliche Elternbeiträge in Höhe von 10 € für das 1. Schuljahr vor. Zum Schuljahr 2008/2009 wurde jedoch der programmbezogene Musikunterricht des 1. Schuljahres in den normalen Grundschulunterricht integriert und ist seitdem beitragsfrei. Die dadurch für die Programmlaufzeit bis zum Jahr 2011 entstehenden geschätzten Mehrausgaben in Höhe von rd. 5,4 Mio. € sollten aus der Erhöhung des Kulturetats des Landes zusätzlich aufgebracht werden.

Im 2. Schuljahr fällt ein monatlicher Teilnahmebetrag in Höhe von 20 €, im 3. und 4. Schuljahr in Höhe von jeweils 35 € je Schulkind an. Die für den Unterricht benötigten Instrumente werden von den Kommunen beschafft und den Kindern kostenlos zur Verfügung gestellt. Eine Kostenbefreiung für die Teilnahme am Unterricht ist im Rahmen eines Stipendiums über die Stiftung bzw. bei Empfängern von Sozialleistungen möglich.

### 11.3 Finanzierung des Programms

Für die Umsetzung des Programms im gesamten Ruhrgebiet schätzte die Staatskanzlei im Jahr 2007 die Gesamtausgaben bis zum Jahr 2011 auf rd. 50 Mio. €. Diese Summe sollte durch verschiedene Kostenträger finanziert werden:

<b>Kostenträger</b>	<b>Betrag</b>
Land NRW	10,0 Mio. €
Kulturstiftung des Bundes	10,0 Mio. €
Zukunftsstiftung Bildung	0,6 Mio. €
Sponsorenleistungen, Spenden etc.	12,0 Mio. €
Unterrichtsgebühren und Elternbeiträge	15,0 Mio. €
Eigenbeteiligung der Kommunen	2,5 Mio. €

Die Gesamtausgaben umfassten neben den Ausgaben für die Instrumente die Bezahlung der Musikschullehrkräfte wie auch die Ausgaben der mit der Umsetzung des Programms beauftragten Stiftung.

Die Stiftung wird institutionell gefördert. In Form der Fehlbedarfsfinanzierung wurden ihr von der zuständigen Bezirksregierung (BR) Zuwendungen in Höhe von 0,5 Mio. € für 2007, 1,7 Mio. € für 2008 und 2,0 Mio. € für 2009 bewilligt. Für das Jahr 2010 wurde bislang eine Zuwendung in Höhe von 3,5 Mio. € bewilligt. Weiterhin sicherte die BR für das Jahr 2011 eine Zuwendung in Höhe von 6,0 Mio. € zu.

Die Kulturstiftung des Bundes hat bei ihrer Förderung in einer Mitteilung an das Land zur Auflage gemacht, dass Nordrhein-Westfalen das Programm auch nach dem Auslaufen ihrer Förderung eigenständig weiterführt und damit für dessen Nachhaltigkeit sorgt.

## **11.4 Prüfung des Landesrechnungshofs**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die institutionelle Förderung der Stiftung und die Programmabwicklung durch die Staatskanzlei geprüft und hierbei im Wesentlichen die folgenden Prüfungsfeststellungen getroffen.

### **11.4.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

In den Unterlagen der Staatskanzlei war weder die Planung noch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert.

Das Programm zeichnet sich durch eine Vielzahl von Beteiligten (Personen und Institutionen) aus. Dies betrifft sowohl die Finanzierung durch die Beteiligten als auch die tatsächliche Durchführung durch die Kommunen und die verschiedenen Einrichtungen der Stiftung (wie z. B. Kuratorium und Beirat).

Aus diesem Grunde, aber auch angesichts der Höhe der benötigten Landesmittel und der langen Laufzeit stellt das Programm eine komplexe Maßnahme dar. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO), die alle in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO aufgeführten Aspekte umfassen, wären bereits in der Planungsphase durchzuführen gewesen. Diese hätten auch die Kosten weiterer Alternativen umfassen müssen, wie z. B. die Durchführung des Programms durch eine bereits bestehende Institution oder eine juristische Person in einer anderen Rechtsform. Derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hätten dann als Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen des Programms genutzt werden können.

Die Staatskanzlei räumt ein, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht dokumentiert worden seien. Gleichwohl habe sich die Landesregierung vor der Umsetzung des Programms in intensiven Diskussionen mit den

beteiligten Partnern über verschiedene Möglichkeiten der wirtschaftlichen, effizienten, sachgerechten und erfolgreichen Realisierung ausgetauscht. Bei der Beurteilung des Programmverlaufs sei zu bedenken, dass die politische Entscheidung und Vorgabe gewesen sei, mit der Umsetzung des Programms ohne eine längere konzeptionelle Vorlaufphase zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beginnen. Daraus habe sich die Notwendigkeit ergeben, das Programm als einen permanenten Prozess zu organisieren. Dieses Vorgehen sei nur verantwortbar gewesen, weil auf die in dem Bochumer Modellprojekt gewonnenen Erfahrungen und auf die mit diesen Erfahrungen ausgestatteten Mitarbeiter gebaut werden konnte. Eine begleitende Erfolgskontrolle werde bereits durchgeführt.

Der LRH hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass auch intensive Diskussionen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ersetzen können. Nur systematisch durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bieten die Gewähr dafür, dass alle relevanten Gesichtspunkte untersucht werden. Darüber hinaus sieht § 7 LHO auch keine Ausnahmetatbestände für das Absehen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Diese Aspekte gelten sowohl für die Planung und Implementierung eines solchen komplexen Programms als auch für die systematische Begleitung während der Umsetzung. Die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist ebenfalls unverzichtbar.

#### **11.4.2 Organisatorische Rahmenbedingungen**

Bereits im Rahmen des Modellprojektes war erkannt worden, dass die Arbeit dadurch erschwert werde, „dass eine ausgereifte didaktische Konzeption und entsprechende Unterrichtsmaterialien, worauf die Lehrer zurückgreifen könnten, bisher nicht vorliegen.“

Im Rahmen des auf das Ruhrgebiet ausgeweiteten Programms standen den beteiligten Grundschulen zu Beginn nahezu ausschließlich die in dem Modellprojekt erstellten Handreichungen zu dessen wesentlichen Grundlagen zur Verfügung, die nicht mehr systematisch überarbeitet worden waren. Erst im Verlauf des Programms wurden neue Unterrichtsmaterialien durch die Stiftung erstellt und an die beteiligten Grundschulen ausgegeben. Weitere Lehrunterlagen sollten erst zu späteren Zeitpunkten verfügbar sein.

Ferner hat der LRH die erst in den Jahren 2010 bzw. 2011 vorgesehene Veröffentlichung der Materialien zum Zusammenspiel der einzelnen Musikinstrumente auch im Hinblick auf die Vorbereitung der Lehrkräfte als nicht sachgerecht und ausreichend angesehen.

Die Staatskanzlei stimmt zu, dass die Entwicklung der Unterrichtsmaterialien zu lange gedauert habe. Dadurch hätten die Musikschullehrkräfte vielfach eigene methodische Wege erproben müssen. Die Stiftung sei deshalb aufgefordert worden, entsprechende Unterrichtsmaterialien nunmehr sehr zeitnah - spätestens im Schuljahr 2010/2011 - vorzulegen.

### **11.4.3 Spenden und Sponsoring**

In ihrem Wirtschaftsplan für das Jahr 2008 sah die Stiftung Einnahmen aus Spenden und Sponsorenmitteln in Höhe von zwei Mio. € vor. Aufgrund der geringen tatsächlichen Einnahmen unterblieb eine Veranschlagung im Wirtschaftsplan für das Jahr 2009. Die Stiftung hatte vom Programmbeginn im Jahr 2007 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH im April 2009 lediglich Spenden in Höhe von rd. 67.000 € vereinnahmt.

Den Kommunen ist gestattet, den auf sie entfallenden Anteil der Ausgaben für die Beschaffung der Musikinstrumente durch Spenden und Sponsorenmittel zu ersetzen. Dabei haben sie in dem vorgenannten Zeitraum derartige Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 913.000 € erzielt.

Andere Projekte, z. B. für das Kulturhauptstadtjahr 2010, erschwerten die Bemühungen der Programmbeteiligten um weitere Spenden und Sponsorenmittel.

Die von der Staatskanzlei ursprünglich kalkulierten bzw. im Wirtschaftsplan der Stiftung ausgewiesenen Einnahmen aus Spenden und Sponsorenmitteln konnten bei Weitem nicht erreicht werden. Von den kalkulierten Spenden und Sponsorenmitteln in Höhe von zwölf Mio. € konnten bisher über 11,9 Mio. € nicht eingeworben werden. Selbst unter Berücksichtigung der von den Kommunen eingeworbenen Spenden und Sponsorenmittel betrug die Deckungslücke rd. elf Mio. €. Aufgrund dieser Tatsachen hat der LRH Bedenken, dass eine gesicherte Finanzierung des Programms bis zum Jahr 2011 besteht. Dies kann dazu führen, dass die Programmumsetzung wesentlich verlangsamt und damit das Erreichen der quantitativen Programmziele gefährdet wird.

Die Staatskanzlei hat eingeräumt, dass trotz umfangreicher und intensiver Bemühungen die Kosten für Instrumente und erforderliche Stipendien bisher kaum durch Spenden und Sponsorengelder gedeckt werden konnten. Das Erreichen der Programmziele werde aber nicht durch eine Verlangsamung des Einführungsprozesses aufgrund fehlender Sponsorenmittel gefährdet. Die gegenüber der ursprünglichen Planung verminderte Zahl der teilnehmenden Schulkinder führe zu finanziellen Entlastungen bei den Kosten sowohl für die Lehrkräfte als auch für die Instrumente.

Im Bedarfsfall würden der Stiftung weitere Haushaltsmittel des Landes zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung des Programms sei - auch über das Jahr 2011 hinaus - gesichert.

Der LRH hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass bisher eine Gefährdung der Finanzierung des Programms im Wesentlichen nur deshalb nicht eingetreten ist, weil sich dessen Umsetzung dadurch verzögert hat, dass sich weniger Schulen als zunächst kalkuliert beteiligten. Er hält es für unerlässlich, künftig bei komplexen Programmen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen realistische und vorsichtige Schätzungen zu den erzielbaren Spenden und Sponsorenmitteln vorzunehmen. Angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes und der Kommunen bedarf es einer fundierten Finanzplanung, um verdeckte Risiken für den Landeshaushalt zu vermeiden.

#### **11.4.4 Teilnahmequote**

Das erklärte Ziel des Programms ist es, bis zum Jahr 2010 jedem Grundschulkind im Ruhrgebiet die Möglichkeit zu eröffnen, ein Musikinstrument zu erlernen. In den betroffenen Kommunen existieren nach den Unterlagen der Stiftung derzeit 901 Grundschulen. Die Anzahl der teilnehmenden Grundschulen erhöhte sich vom Programmbeginn zum Schuljahr 2007/2008 bis zum Schuljahr 2009/2010 von 223 auf 522 Schulen. Dementsprechend stieg die Quote der teilnehmenden Grundschulen an der Gesamtzahl der Grundschulen in diesem Zeitraum von rd. 25 v. H. auf rd. 58 v. H. Dabei zeigte sich eine unterschiedliche Entwicklung bei den Kommunen. Einzelne Kommunen nahmen überhaupt nicht teil, während bei anderen bereits alle Grundschulen in das Programm eingebunden wurden. Für das Schuljahr 2010/2011 ist eine weitere Ausdehnung auf 629 teilnehmende Grundschulen im Ruhrgebiet vorgesehen.

Das von der Staatskanzlei ursprünglich definierte Ziel des Programms lässt sich nicht mehr erreichen. Wegen der mangelnden Teilnahme einzelner Kommunen und Grundschulen wurden bisher nur rd. 58 v. H. aller Grundschulen im Ruhrgebiet erreicht. Auch bis zum Schuljahr 2010/2011 werden voraussichtlich maximal rd. 70 v. H. der Grundschulen im Ruhrgebiet am Programm teilnehmen. Kindern aus nicht teilnehmenden Kommunen und Grundschulen ist der Zugang zu dem Programm verwehrt. Der LRH hat daher angeregt, die Gründe für die mangelnde Teilnahme von Grundschulen bzw. Kommunen zu untersuchen.

Nach Aussage der Staatskanzlei sei es Ziel gewesen, jedem Kind, das eine der am Programm teilnehmenden Grundschulen besuche, die Möglichkeit zu eröffnen, das Spielen eines Instrumentes zu erlernen. Durch die verpflichtende Teilnahme an dem Programm im 1. Schuljahr werde dieses Ziel auch erreicht. Das Programm sei durch seinen Angebotscharakter gekennzeichnet. Eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen, der Schulen oder der einzelnen Kinder sei bisher von niemandem in Erwägung gezogen worden. Die Landesregierung wolle erreichen, dass möglichst allen Grundschulkindern das Angebot gemacht werden könne, ein Instrument zu lernen.

Der LRH misst der Vorgabe realistischer, objektiv messbarer und nachprüfbarer Kriterien auch im Hinblick auf die quantitativen Ziele des Programms eine hohe Bedeutung zu. Nur mit solchen Vorgaben ist eine spätere Beurteilung des Erfolgs einer Maßnahme möglich.

## **11.5 Landesweite Ausdehnung des Programms**

Im Jahr 2009 forderte der Landtag die Landesregierung u. a. auf, ein Konzept zur landesweiten Einführung des Programms zu entwickeln und die dem Land hierfür in den nächsten zehn Jahren entstehenden Kosten zu



ermitteln.<sup>143</sup> Die Staatskanzlei schätzte den jährlichen Finanzierungsbedarf bei einer landesweiten Programmausdehnung auf rd. 60 Mio. €. Die hierfür erforderlichen Mittel sollen aus dem Kulturhaushalt des Landes zur Verfügung gestellt werden.

Bei einer landesweiten Ausdehnung des Programms erscheint es der Staatskanzlei realistisch, im Endausbaustadium 80 v. H. der Schulen bzw. aller Schulkinder der ersten Klasse zu erreichen. Sie setze daher alles daran, sehr zeitnah in allen Kommunen des Landes viele Schulen in das Programm einzubeziehen.

Im Hinblick auf die erhebliche finanzielle Größenordnung hat der LRH die Staatskanzlei gebeten, rechtzeitig vor einer landesweiten Ausdehnung des Programms Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und deren Ergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren. Dabei sollte die Staatskanzlei die Erkenntnisse aus der fehlenden Erreichung des ursprünglich definierten Zieles wie auch die weiteren Prüfungsfeststellungen des LRH berücksichtigen.

Die Staatskanzlei hat erklärt, bei der Vorbereitung der landesweiten Ausdehnung würden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einem tiefer greifenden und umfassenderen Sinne als Bestandteil der Auswertung des Programms im Ruhrgebiet durchgeführt werden, um daraus ein sehr konkretes, in vielerlei Hinsicht fortentwickeltes Konzept zu erarbeiten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>143</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8334 in der vom Kulturausschuss in der Sitzung am 29.04.2009 angenommenen Fassung, Plenarprotokoll 14/122 vom 06.05.2009, Seite 14206.

## Innenministerium (Epl. 03)

### 12 Ausgaben der Polizei in ausgewählten Bereichen

*Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben die Ausgaben der Polizei für Blutuntersuchungen zum Nachweis von Alkohol, Drogen und Medikamenten, für die Sicherstellung (Abschleppen und Verwahren) von Kraftfahrzeugen sowie für Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen geprüft und Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufgezeigt. Insbesondere sollten die nachgefragten Leistungen verstärkt im Wettbewerb vergeben werden.*

*Das Innenministerium, an das sich der Landesrechnungshof mit den Feststellungen gewandt hat, hat bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die erkennen lassen, dass es den Empfehlungen weitgehend nachkommen will.*

#### 12.1 Vorbemerkungen

Im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) haben vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) die Ausgaben der Polizei insbesondere für die folgenden Bereiche untersucht:

- Blutuntersuchungen zum Nachweis von Alkohol, Drogen und Medikamenten,
- Sicherstellung (Abschleppen und Verwahren) von Kraftfahrzeugen,
- Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen.

Ziel der Prüfung war, Wege zu einer wirtschaftlicheren Verfahrensweise in den untersuchten Bereichen aufzuzeigen. Aufgesucht wurden 23 und damit annähernd die Hälfte der Kreispolizeibehörden des Landes. Das von

der Prüfung erfasste Datenmaterial stammt aus den Jahren 2006 bzw. 2007.

Eine Zusammenfassung der Prüfungsfeststellungen hat der LRH dem Innenministerium (IM) mit Schreiben vom 02.11.2009 übermittelt. Das IM hat hierzu mit Schreiben vom 16.03.2010 Stellung genommen.

## **12.2 Blutuntersuchungen**

### **12.2.1 Prüfungsfeststellungen**

Die Polizei veranlasst Blutuntersuchungen zum Nachweis von Alkohol, Drogen und Medikamenten bei Verdacht auf Straftaten und Ordnungswidrigkeiten; dies geschieht zumeist in Straßenverkehrsangelegenheiten. Beauftragt werden regelmäßig Institute, die den Polizeibehörden in einem Runderlass vorgegeben sind. Aufgeführt sind darin überwiegend Universitätsklinika und Chemische Untersuchungsämter, teilweise aber auch private Labore.

Für Blutalkoholuntersuchungen verausgabten die untersuchten 23 Kreispolizeibehörden insgesamt rd. 530.000 € jährlich (insgesamt rd. 19.700 Aufträge). Dies entspricht einer durchschnittlichen Ausgabe je Untersuchung von rd. 27 € bei einer Schwankungsbreite zwischen 23 € und 31 €. Für Blutuntersuchungen zum Nachweis von Drogen und Medikamenten lag der Gesamtauftragswert bei rd. 1,07 Mio. € jährlich (insgesamt rd. 5.450 Aufträge). Dies entspricht einer durchschnittlichen Ausgabe je Auftrag von rd. 197 €. Je nach Kreispolizeibehörde variierten die durchschnittlichen Ausgaben pro Auftrag zwischen rd. 135 € und 310 €.

Keine der geprüften Kreispolizeibehörden hatte vor der Beauftragung ein Vergabeverfahren durchgeführt oder Vergütungsvereinbarungen mit den beauftragten Instituten abgeschlossen. Preiserkundungen waren bei nur einer Kreispolizeibehörde feststellbar. Preis- oder Leistungsverzeichnisse der beauftragten Institute konnten überwiegend nicht vorgelegt werden. Bei allen Kreispolizeibehörden entsprach die Beauftragung des jeweiligen Instituts langjähriger, nicht mehr hinterfragter Übung. Die Rechnungsstellung wurde stets ohne Weiteres akzeptiert.

Bei der Beauftragung von Blutuntersuchungen auf Drogen und Medikamente fiel bei zwei Kreispolizeibehörden eine vergleichsweise günstige Ausgabenstruktur auf. Ursache hierfür war die nur dort geübte Praxis, anstelle von sog. Breitbandscreenings - das sind Untersuchungen der Probe auf alle möglichen Substanzen - die Untersuchungsaufträge in geeigneten Fällen auf solche Substanzen zu beschränken, deren Konsum nach dem Ergebnis z. B. eines Drogenvortests zu beweisen war.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat der LRH Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit gesehen:

- Die Polizeibehörden sollten die Blutuntersuchungen auf der Grundlage von Vergabeverfahren in Auftrag geben. Im Interesse des Wettbewerbs sollte geprüft werden, ob der Kreis der Institute, die nach dem Runderlass mit Untersuchungen zu beauftragen sind, um weitere Institute ergänzt werden kann.
- Zur Verringerung des mit der Durchführung eines Vergabeverfahrens verbundenen Aufwands böte es sich an, das Auftragsvolumen mehrerer Kreispolizeibehörden zusammenzufassen. Erwogen werden könnte sogar eine landesweite zentrale Ausschreibung.

- Im Bereich der Blutuntersuchungen auf Drogen und Medikamente sollte geprüft werden, ob die Kreispolizeibehörden verstärkt angehalten werden könnten, in geeigneten Fällen zur Kosteneinsparung auf Breitbandscreenings zu verzichten und die Untersuchungsaufträge auf einzelne Substanzen zu beschränken.

### **12.2.2 Stellungnahme des Innenministeriums**

In seiner Stellungnahme hat das IM ausgeführt, dass nach der bisherigen Erlasslage öffentliche Ausschreibungen für Blutuntersuchungen zum Nachweis von Alkohol, Drogen und Medikamenten nicht durchzuführen seien. Das IM halte indes nach heutiger Rechtsauffassung aufgrund der haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften eine Ausschreibungspflicht für gegeben. Da der Runderlass mit seiner Vorgabe von zu beauftragenden Instituten den freien Wettbewerb einschränke, habe das IM das Abstimmungsverfahren zur Änderung des Runderlasses eingeleitet.

Auch seien die Kreispolizeibehörden im Rahmen von Dienstbesprechungen angehalten worden, schon jetzt die Blutuntersuchungen zumindest im Wettbewerb zwischen den im Runderlass aufgeführten Instituten zu vergeben. Bereits hierdurch sind nach Auffassung des IM Kosteneinsparungen zu erwarten.

Derzeit prüfe das IM, ob eine landesweite, zentrale oder ggf. regionale Ausschreibung von Blutuntersuchungen oder der Abschluss von Rahmenvereinbarungen zweckmäßig und möglich seien. In diesem Zusammenhang werde auch geprüft, ob zur Kostenreduzierung in geeigneten Fällen auf Breitbandscreenings verzichtet werden könne.

## 12.3 Sicherstellung (Abschleppen und Verwahren) von Kraftfahrzeugen

### 12.3.1 Prüfungsfeststellungen

Die Polizei veranlasst Abschleppmaßnahmen im Wesentlichen zur Gefahrenabwehr (z. B. bei verkehrswidrig abgestellten Fahrzeugen) oder im Rahmen von Straf- oder Bußgeldverfahren (z. B. zur Sicherstellung als Beweismittel). Näheres ist in einem Runderlass des IM geregelt. Danach haben die Kreispolizeibehörden mit geeigneten und zuverlässigen Unternehmen Verträge nach Maßgabe eines Mustervertrages abzuschließen. Für die Vergabe des Sicherstellungsvertrages ist in der Regel eine Ausschreibung durchzuführen.

Die Ausgaben für die Sicherstellung von Kraftfahrzeugen betragen bei den untersuchten 23 Kreispolizeibehörden rd. 1,27 Mio. € jährlich (rd. 9.070 Aufträge)<sup>144</sup>. Die Durchschnittswerte variierten von Kreispolizeibehörde zu Kreispolizeibehörde erheblich (zwischen 92 € und 278 €).

Mit einer Ausnahme hatten alle geprüften Kreispolizeibehörden die Sicherstellungsverträge nach vorheriger öffentlicher (in zwei Fällen sogar europaweiter) oder beschränkter Ausschreibung abgeschlossen. Teilweise wurden beschränkte anstelle von öffentlichen Ausschreibungen damit begründet, alle in Frage kommenden ortsansässigen Bewerber seien berücksichtigt worden. Die abgeschlossenen Verträge wichen zum Teil erheblich vom Mustervertrag ab. Einige Kreispolizeibehörden schrieben Vertragsbeziehungen mit Unternehmen über lange Zeiträume fort.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat der LRH das IM auf Folgendes hingewiesen:

---

<sup>144</sup> Das durch die Polizei ausgelöste, auf die Abschleppunternehmen zukommende Auftragsvolumen insgesamt ist noch wesentlich größer, da Ausgaben des Landes nur dann anfallen, wenn die Bezahlung durch den Kostenpflichtigen nicht unmittelbar gegenüber dem Abschleppunternehmen erfolgt.

Nach § 55 Landeshaushaltsordnung hat dem Abschluss von Verträgen eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Kritisch ist es daher zu sehen, dass die Sicherstellungsverträge teilweise über lange Zeiträume fortgeschrieben werden. Verträge über fortdauernde Leistungen sollten im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs und einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung generell in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls neu ausgeschrieben werden.

Kritisch sind auch die vielfach vorgefundenen Abweichungen vom Mustervertrag zu sehen. Zwar sollten Abweichungen vom Mustervertrag nicht gänzlich ausgeschlossen sein, wenn sie aus sachlichen oder ortsspezifischen Gründen geboten sind; jedoch sollte der mit dem Runderlass offenbar verfolgte Zweck, landesweit ein möglichst einheitliches Verfahren zu gewährleisten, nicht gefährdet werden.

### **12.3.2 Stellungnahme des Innenministeriums**

Das IM hat in seiner Antwort auf eine Reihe von Maßnahmen hingewiesen, die teilweise schon vor Mitteilung der Prüfungsfeststellungen ergriffen worden sind.

So sei in Dienstbesprechungen darauf hingewiesen worden, dass die Sicherstellungsverträge grundsätzlich öffentlich auszuschreiben seien; ein Abweichen hiervon sei eingehend zu begründen.

Im Hinblick auf die festgestellten Abweichungen vom Mustervertrag sei im Jahre 2008 eine Projektgruppe eingerichtet worden, u. a. mit dem Auftrag, den Mustervertrag an aktuelle Anforderungen anzupassen. Der überarbeitete Mustervertrag sei in das Intranet der Polizei eingestellt und den Kreispolizeibehörden zur Anwendung empfohlen worden. Ende des Jahres 2009 sei per Runderlass auf die Pflicht zur Ausschreibung auf der Grundlage des neuen Mustervertrages hingewiesen worden. Der Mustervertrag

sehe eine Höchstlaufzeit von vier Jahren vor. Nach Ablauf der Vertragslaufzeit sei neu auszuschreiben.

Schließlich sei die Zentralisierung der Ausschreibung geprüft worden. Im Hinblick auf die Vielzahl der zu bildenden Lose (über 100), die notwendige Abstimmung zur Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und die Sicherung der vertragsgemäßen Leistungserbringung sei von einer Zentralisierung abgesehen worden.

## **12.4 Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen**

### **12.4.1 Prüfungsfeststellungen**

Regelungen über die Vergütungen von Dolmetschern und Übersetzern enthält das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz. Danach beträgt z. B. der Stundensatz eines Dolmetschers 55 €. Allerdings eröffnet das Gesetz die Möglichkeit, mit Dolmetschern und Übersetzern, die häufiger herangezogen werden, Vergütungsvereinbarungen zu treffen. In einem Runderlass empfiehlt das IM den Polizeibehörden und -einrichtungen, im Hinblick auf die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln geeignete Bewerber zu wirtschaftlichen Vergütungen mittels entsprechender Vergabeverfahren zu gewinnen.

Die jährlichen Ausgaben für Dolmetscher und Übersetzer betragen bei den geprüften 23 Kreispolizeibehörden rd. 2,9 Mio. €. Nach den Prüfungsfeststellungen beauftragten die Kreispolizeibehörden zumeist selbstständige Dolmetscher und Übersetzer, mit denen sie entsprechende Verträge schlossen. Die Mehrzahl der Kreispolizeibehörden verfügte dabei über Rahmenverträge mit Dolmetscher- und Übersetzungsbüros, sodass sie in der Lage waren, auch kurzfristig eine breite Palette von Sprachen abzudecken. Die Rahmenverträge beinhalteten zwar durchweg Preiskonditionen, die unter den Honorarsätzen des Justizvergütungs- und -ent-



schädigungsgesetz lagen; sie kamen indes oft aufgrund von Preisvorgaben der Auftragnehmer zustande, ohne dass Preisverhandlungen geführt wurden.

Der LRH hat empfohlen, die Beauftragung mit Dolmetscher- oder Übersetzungsleistungen auf entsprechende vertragliche Grundlagen zu stellen und hierzu - den Vorgaben des Runderlasses folgend - entsprechende Vergabeverfahren durchzuführen. Angesichts der beachtlichen Höhe, welche die jährlichen Ausgaben für Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen erreichen, hat der LRH es auch für erforderlich gehalten zu prüfen, ob die Vergabeverfahren behördenübergreifend, möglicherweise sogar landesweit mit sachgerecht zugeschnittenen Gebietslosen durchgeführt werden können.

#### **12.4.2 Stellungnahme des Innenministeriums**

Das IM beabsichtigt, zur Verbesserung des Verwaltungshandelns Vorgaben und Hinweise zur Durchführung der Vergabeverfahren für die Dolmetscher- und Übersetzungsdienstleistungen erarbeiten zu lassen und den Kreispolizeibehörden zur Verfügung zu stellen.

Allerdings geht das IM davon aus, dass eine landesweite zentrale Ausschreibung aufgrund der Vielzahl der Gebiets- und Fachlose (je nach Sprache) zukünftig nicht durchgeführt werde. Es werde noch zu prüfen sein, ob und ggf. inwieweit mit einer Konzentrierung des Bedarfs Synergieeffekte erzielt werden könnten und die Bildung von z. B. regionalen „Einkaufsgemeinschaften“ in wirtschaftlicher Hinsicht sinnvoll sei.

## **12.5 Weitere Entwicklung**

In der Gesamtschau erkennt der LRH in der Stellungnahme und in den bereits eingeleiteten Maßnahmen, dass das IM dem Anliegen des LRH, zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln in den aufgeführten Ausgabebereichen zu gelangen, weitgehend nachkommen will.

Die Einzelheiten werden in dem weiteren Schriftwechsel zu behandeln sein.

## 13 Personaleinsatz bei einer Bezirksregierung

***Bei einer Bezirksregierung geht in einem Aufgabenbereich, der sich vorwiegend mit der Zahlung von Geldrenten und Heilfürsorgeleistungen befasst, der Arbeitsanfall seit Jahren zurück. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof hat zu dem Ergebnis geführt, dass 18 Personalstellen abgebaut werden.***

***Vor dem Hintergrund, dass andere Bundesländer gleiche Aufgaben zu erfüllen und ebenfalls einen Arbeitsrückgang zu verzeichnen haben, hat der Landesrechnungshof angeregt, länderübergreifende Kooperationen oder Zusammenschlüsse der Verwaltungen zu prüfen.***

**13.1** Der Landesrechnungshof (LRH) hatte bereits im Jahre 2004 bei der Prüfung einer Bezirksregierung (BR) festgestellt, dass dort in einem Aufgabenbereich, der vorwiegend mit der Zahlung von Geldrenten und Heilfürsorgeleistungen befasst war, die hierfür vorgesehenen 91 Personalstellen wegen des starken Rückgangs der Zahlfälle nicht mehr benötigt wurden. Aufgrund der Prüfung hatte die BR im Einvernehmen mit dem Innen- und Finanzministerium 51 Personalstellen abgebaut. Die Angelegenheit war auch Gegenstand des Beitrags Nr. 23 zum Jahresbericht 2005 des LRH. Hierzu hatte der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen in seinen Beratungen die Erwartung geäußert, dass mit dem weiteren Rückgang der Fallzahlen zeitnah weitere Stelleneinsparungen realisiert würden.

**13.2** Im Jahre 2008 hat der LRH den Bereich erneut untersucht und seine Feststellungen mit Schreiben vom 27.02.2009 an die BR und das Innenministerium (IM) herangetragen. Er kam zu dem Ergebnis, dass der Personalbestand in dem Dezernat, das mit den untersuchten Aufgaben be-

traut ist, weiter reduziert werden kann. Hierfür waren insbesondere die folgenden Gründe maßgebend:

- In dem für Grundsatzangelegenheiten zuständigen Teildezernat kamen arbeitsintensive Erstfestsetzungen von Renten praktisch nicht mehr vor, auch Anfragen von grundsätzlicher Bedeutung nur noch in geringem Umfang. Ein geringerer Personalbedarf wurde in diesem Teildezernat auch in den Bereichen Haushalt, Controlling und Schreibdienst gesehen.
- Im zweiten Teildezernat, in dem die laufenden Rentenfälle und die Heilverfahren abgewickelt wurden, war wegen geringerer Fallzahlen ein erheblicher Arbeitsrückgang zu verzeichnen. Überdies war die Anzahl der Zahlfälle pro Mitarbeiter wegen veränderter Anforderungen an die Bearbeitung deutlich nach oben anzupassen.
- Schließlich zog der Rückgang der Zahlfälle auch beim dritten Teildezernat (Medizinischer Dienst) ein personelles Einsparvolumen nach sich.

Die Feststellungen und die daraus abzuleitenden personellen Konsequenzen hat der LRH mit der BR eingehend erörtert. Im Ergebnis wurde Einvernehmen dahingehend erzielt, dass in dem untersuchten Dezernat 18 Personalstellen abzubauen sind.

In seiner Stellungnahme vom 19.06.2009 hat das IM einer Einsparung in einem Umfang von 18 Personalstellen zugestimmt und den Abbau der Stellen schrittweise bis zum Haushaltsjahr 2013 festgelegt. Die Verlagerung bestimmter, in dem Dezernat erledigter Querschnittsaufgaben wie Haushalt, Controlling und Schreibdienst in sachnahe Dezernate der BR werde geprüft. Untersucht werde auch, ob und ggf. in welchem Umfang die Umsetzung des medizinischen Dienstes in ein anderes Dezernat der BR sinnvoll sei.

**13.3** Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen auch auf Folgendes nachdrücklich hingewiesen: Der stark rückläufigen Entwicklung der Zahlfälle ist zukünftig durch zeitnahe Stellenanpassungen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus ist absehbar, dass der Arbeitsanfall in Kürze einen Stand erreichen wird, der ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln in den bestehenden Organisationsstrukturen fraglich erscheinen lässt und Anlass geben sollte, in grundsätzliche Überlegungen zur Neuausrichtung des Aufgabenbereichs einzutreten. Vor dem Hintergrund, dass andere Bundesländer gleiche Aufgaben zu erfüllen und ebenfalls einen Rückgang der Fallzahlen zu verzeichnen haben, hat der LRH angeregt zu prüfen, ob Kooperationen oder Zusammenschlüsse mit den Verwaltungen in anderen Ländern möglich sind.

Hierzu hat das IM mitgeteilt, das Bundesministerium für Finanzen habe bereits in einem Gutachten aus dem Jahr 2004 festgestellt, dass die Errichtung einer gemeinsamen länderübergreifenden Behörde rechtlich möglich sei. Das IM werde das Thema in der nächsten Konferenz der zuständigen Referenten der Länder und der beteiligten Bundesressorts erörtern.

Der Schriftwechsel dauert an.

## 14 Auslagenerstattung in Ordnungswidrigkeitenverfahren

***Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat sich bei zwölf Kreispolizeibehörden mit den Auslagen befasst, die dem Land in Ordnungswidrigkeitenverfahren entstehen und die von den kommunalen Bußgeldbehörden bei den Kostenschuldnern für das Land einzuziehen sind. Es hat dabei festgestellt, dass keine der geprüften Kreispolizeibehörden die Erstattung der Auslagen durch die Bußgeldbehörden überwacht hatte.***

- 14.1** Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) in den Jahren 2008 und 2009 bei zwölf der insgesamt 47 Kreispolizeibehörden des Landes die Auslagenerstattung in Ordnungswidrigkeitenverfahren geprüft. Dabei ging es um Auslagen in Straßenverkehrsangelegenheiten, die der Polizei etwa für Alkohol- oder Betäubungsmitteluntersuchungen entstehen. Diese Auslagen hat die Polizei den kommunalen Bußgeldbehörden zur Geltendmachung im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenverfahrens mitzuteilen. Zieht die kommunale Bußgeldbehörde die Auslagen beim Kostenschuldner ein, so hat sie diese - von Bagatellbeträgen abgesehen - der Polizei zu erstatten.<sup>145</sup>
- 14.2** Die Prüfung des RPA hat ergeben, dass die Erstattung der Auslagen von keiner Kreispolizeibehörde überwacht wurde. Ein Abgleich zwischen den mitgeteilten Auslagen und den Erstattungen der kommunalen Bußgeldbehörden fand in der Regel nicht statt. Bei einer Kreispolizeibehörde musste das RPA feststellen, dass die kommunale Bußgeldstelle seit fünf Jahren keine Auslagen mehr erstattet hatte. Ein Nachholen der Erstattungen war nur noch für die letzten drei Jahre möglich, da frühere Erstattungsfälle nicht mehr rekonstruiert werden konnten.

---

<sup>145</sup> Vgl. Nr. 2.4.6 des Runderlasses des Innenministeriums „Behandlung von Auslagen der Polizei in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren“ vom 24.6.1977 (SMBl.NRW. 2051).

**14.3** Der LRH hat die Feststellungen des RPA mit Schreiben vom 30.12.2009 an das Innenministerium (IM) herangetragen und überdies auf Folgendes hingewiesen:

Die bei allen Kreispolizeibehörden festgestellte nicht ausreichende Überwachung der Auslagenerstattung verstößt gegen § 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Das bei den Kreispolizeibehörden festgestellte passive Zuwarten darauf, dass sich die kommunale Bußgeldstelle mit einer Erstattung meldet, ist mit diesem Handlungsgebot nicht zu vereinbaren. Immerhin geht es bei den in Rede stehenden Auslagenerstattungen - bezogen auf die geprüften Kreispolizeibehörden - um Beträge von insgesamt annähernd 200.000 € pro Jahr.

Der LRH hat Handlungsbedarf gesehen und das IM um kurzfristige Äußerung gebeten.

**14.4** Das IM hat in seiner Antwort vom 24.02.2010 eine verbindliche Vorgabe zur Durchführung der Auslagenerstattungen für erforderlich gehalten und deshalb an alle Kreispolizeibehörden des Landes ein Schreiben gerichtet, wonach zur Überwachung der Vollständigkeit der Auslagenerstattungen u. a. folgende Hinweise umgehend zu beachten sind:

In einer elektronischen Liste sind die Einzelvorgänge mit allen zahlungsrelevanten Daten, wie z. B. Name des Betroffenen, Höhe der Forderung und Datum des Zahlungseingangs, aufzuführen.

Die noch offenen Forderungen sind spätestens nach Ablauf von drei Monaten bei den Bußgeldstellen anzumahnen.

Der Schriftwechsel dauert an.

## 15 Anmietung eines neuen Verwaltungsgebäudes durch eine Landesbehörde

*Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei der Prüfung der Anmietung eines vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen neu errichteten Verwaltungsgebäudes durch eine Bezirksregierung festgestellt, dass zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme unzureichende Untersuchungen durchgeführt wurden.*

*Bei der Bemessung des Raumbedarfs und der Umsetzung der Unterbringungsmaßnahme wurde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Im Zuge der Neubaumaßnahme wurden rund 2.400 qm Nutzfläche mehr als erforderlich vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt und von der Bezirksregierung angemietet. Ferner will die Bezirksregierung auf ein vornehmlich zu Repräsentationszwecken genutztes Gebäude nicht verzichten, obwohl hierfür ein hinreichender Bedarf nicht nachgewiesen werden kann.*

*Aufgrund der Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes und der durch die Verwaltungsstrukturreform bedingten Änderungen hat die Bezirksregierung inzwischen ein neues Unterbringungskonzept erarbeitet, mit dem eine deutliche Reduzierung der angemieteten Flächen mit einem Gesamteinsparpotenzial von rund 1,25 Millionen € jährlich angestrebt wird.*

### 15.1 Ausgangslage

In der Zeit vom 01.05.2005 bis zum 30.04.2006 wurde das Hauptgebäude einer Bezirksregierung (BR) kernsaniert und umgebaut. Wegen der von



den Bauarbeiten ausgehenden erheblichen Beeinträchtigungen auf den Dienstbetrieb wurde das Gebäude während der Umbauphase geräumt. Die BR mietete deshalb ab dem 01.05.2005 ein vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW (BLB) neu errichtetes Verwaltungsgebäude an, in das Beschäftigte aus verschiedenen Außenstellen der BR umgesetzt wurden. Die in dem Hauptgebäude tätigen Beschäftigten wurden in der Zeit der Sanierungs- und Umbauarbeiten in die zuvor frei gezogenen Außenstellen umgesetzt. Nach Abschluss der Sanierungsarbeiten sollten die Außenstellen aufgelöst werden, sodass die BR statt wie bisher mit zehn Liegenschaften an acht Standorten dann nur noch mit insgesamt vier Liegenschaften an ihrem Stammsitz und dem neuen Standort ansässig gewesen wäre. Durch die Zusammenlegung der Außenstellen und die Bündelung von Aufgaben an zwei Standorten sollten Synergieeffekte, insbesondere durch Einsparungen bei den Energie-, Betriebs- und Personalkosten, erzielt werden.

Bei der Umsetzung der Unterbringungsmaßnahme wurden entgegen der ursprünglichen Planung zwei Dienststellen nicht in das neu errichtete Verwaltungsgebäude verlagert und die Außenstellen dementsprechend nicht aufgelöst.

## **15.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen**

### **15.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Nach § 7 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Die BR hatte den BLB mit der Erstellung eines Gutachtens zur Wirtschaftlichkeit von zwei in Betracht gezogenen Realisierungsvarianten der Maßnahme beauftragt. Dieser war dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass

die bei einer Variante geplante Standortkonzentration aufgrund höherer Miet- und Betriebskosten zwar zu einer jährlichen Mehrbelastung von rd. 164.000 € führen würde. Dennoch gab er der Zusammenlegung der Außenstellen im Hinblick auf sich ergebende qualitative Vorteile, wie z. B. die Optimierung von Arbeitsabläufen, Zeitersparnis gegenüber einer abschnittsweisen Sanierung des Hauptgebäudes und Vermeidung von Störungen des Dienstbetriebes während der Sanierung den Vorzug.

Auf der Grundlage dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte sich die BR entschieden, das neue Verwaltungsgebäude durch den BLB errichten zu lassen und dort Flächen zu einem Mietzins von 2.155.000 € p. a. (11,68 € pro qm) zuzüglich einer jährlichen Indexsteigerung für 15 Jahre anzumieten.

#### **15.2.1.1 Beauftragung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes NRW**

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat grundsätzliche Bedenken geäußert, den BLB mit der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beauftragen. Statt den BLB mit der Durchführung einer Analyse zur Wirtschaftlichkeit der ins Auge gefassten Alternativen zu betrauen, hätte die nutzende Verwaltung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entweder in eigener Regie oder durch einen unabhängigen Dritten vornehmen müssen. Die Beauftragung des BLB führte zwangsläufig zu einer Interessenkollision, da dieser einerseits die für den Nutzer günstigste Unterbringungsalternative ermitteln sollte, andererseits jedoch als potenzieller Vermieter des noch zu errichtenden Neubaus und der Altbauten zugleich eigene wirtschaftliche Interessen verfolgte, die mit denen des Nutzers nicht deckungsgleich waren.

### **15.2.1.2 Untersuchung von Alternativen**

Das RPA hat beanstandet, dass die BR lediglich zwei Realisierungsvarianten vom BLB auf ihre Wirtschaftlichkeit hin hatte untersuchen lassen. Verglichen wurden nur die wirtschaftlichen Auswirkungen einer abschnittweisen Sanierung des Hauptgebäudes am Stammsitz der BR bei laufendem Dienstbetrieb unter Beibehaltung der vorhandenen Außenstellen sowie alternativ die Totalsanierung des Gebäudes bei gleichzeitiger, langfristiger Anmietung eines neu zu errichtenden Verwaltungsgebäudes und der Nutzung dieser Flächen durch die Außenstellen, die im Gegenzug später aufgegeben werden sollten.

Die BR unterließ es, weitere realistische Unterbringungsalternativen, wie z. B. die Aufgabe des Stammsitzes und die Zusammenlegung aller Dienststellen an einem einzigen Standort zu prüfen. Auch ein aufgrund der niedrigeren Grundstückskosten in Betracht kommender alternativer Standort für das neue Verwaltungsgebäude wurde nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen. Eine Prüfung der Zusammenlegung aller Dienststellen an einem neuen Standort erschien allein schon deshalb angezeigt, weil die für das neue Verwaltungsgebäude kalkulierte Miete um 3,38 € pro qm unter der für das sanierte Hauptgebäude kalkulierten Miete lag. Unter Berücksichtigung der im Hauptgebäude angemieteten Fläche von 14.883 qm hätte sich allein hier eine Differenz von jährlich rd. 600.000 € ergeben.

### **15.2.1.3 Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Ferner hat das RPA kritisiert, dass die BR die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf der Basis einer Kostenvergleichsrechnung durchführen ließ. Ein solches Hilfsverfahren der Praxis ist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO nur bei Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung zulässig.

Für eine fundierte Aussage zur wirtschaftlichsten Realisierungsalternative hätten vielmehr dynamische Methoden der Investitionsrechnung Anwendung finden müssen.

Zudem konnte das RPA nicht feststellen, dass die monetär kaum zu bewertenden qualitativen Vorteile, die der BLB pauschal zugunsten eines Neubaus berücksichtigt hatte, in einer Nutzwertanalyse dargestellt und nachvollziehbar gewichtet worden wären.

### **15.2.2 Bemessung der erforderlichen Nutzfläche**

Das Innenministerium (IM) hatte als Raumbedarf für das neu zu errichtende Verwaltungsgebäude eine Nutzfläche von 10.346 qm genehmigt. Diese Fläche ergab sich aus dem Gesamtbedarf der BR abzüglich der am Stammsitz beizubehaltenden Flächen.

Das RPA stellte hierzu fest, dass bei der Berechnung der für das neue Verwaltungsgebäude erforderlichen Nutzfläche nicht alle am Stammsitz vorhandenen Bestandsflächen abgezogen wurden. Auch wurden Stellenreduzierungen in künftigen Haushaltsjahren aufgrund von kw-Vermerken bei der Bemessung der erforderlichen Nutzfläche nicht berücksichtigt. Überdies erfolgte keine Reduzierung des genehmigten Raumbedarfs, nachdem die BR während der Projektentwicklung beschlossen hatte, entgegen der ursprünglichen Planung eine Außenstelle nicht aufzulösen. Zudem entschied man noch kurz vor Bezugsfertigkeit des Neubaus, eine weitere Außenstelle, für die am neuen Standort bereits Räumlichkeiten errichtet worden waren, nicht aufzulösen.

Die vorgenannten Maßnahmen führten in dem neuen Verwaltungsgebäude zu einem Nutzflächenüberhang von rd. 2.400 qm. Unter Berücksichtigung der anteiligen Verkehrsflächen errechnen sich hieraus jährliche

Mehrausgaben in Höhe von rd. 477.000 €<sup>146</sup> nebst zusätzlicher Unterhaltungskosten, die vermeidbar gewesen wären.

### **15.2.3 Aufgabe repräsentativer Flächen**

Der BLB hatte im Zuge seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der BR empfohlen, ein weiteres, überwiegend zu Repräsentationszwecken sowie zur Durchführung von Tagungen und Besprechungen angemietetes Gebäude aufzugeben. Das Haus mit einer Mietfläche von 1.806 qm verfügt über entsprechende Räumlichkeiten (Empfangshalle, Clubraum, Speiseraum, Sitzungssaal, Gemeinschaftsraum mit Thekenbereich, Besprechungs- sowie einige Büroräume), für die ein jährlicher Mietzins von rd. 154.000 €<sup>147</sup> zu entrichten ist. Repräsentative Veranstaltungen sollten künftig im Hauptgebäude der BR durchgeführt werden, da im Rahmen der Sanierung ohnehin vorgesehen war, einen Sitzungssaal zu vergrößern und den Eingangsbereich mit einer rd. 350 qm großen Glashalle zur Empfangshalle umzubauen. Der BLB hatte dem Nutzer gegenüber deutlich gemacht, dass eine somit mögliche Veräußerung der betreffenden Liegenschaft das Unterbringungskonzept positiv beeinflussen würde. Die BR entschied gleichwohl anders und wies darauf hin, auf eine Nutzung des Gebäudes als Büro- und Konferenzgebäude nicht verzichten zu können.

Das RPA kam in Übereinstimmung mit der Empfehlung des BLB zu dem Ergebnis, dass im Hauptgebäude und in dem neuen Verwaltungsgebäude der BR ausreichend Räumlichkeiten für Repräsentationszwecke sowie Büroräume zur Verfügung stehen. Hinzu kam, dass die Sitzungs- und Besprechungssäle in dem überwiegend zu Repräsentationszwecken genutz-

---

<sup>146</sup> 2.400 qm Nutzfläche + 42 v. H. anteilige Verkehrsfläche (1.008 qm) = 3.408 qm x 11,68 € Mietzins x 12 Monate.

<sup>147</sup> Stand: 01.01.2007.

ten Gebäude in dem vom RPA geprüften Zeitraum<sup>148</sup> nur zu weniger als einem Viertel der Arbeitstage ausgelastet waren. Eine Abmietung des vorbezeichneten Gebäudes wäre somit angezeigt gewesen. Die BR wurde aufgefordert, mit dem BLB in Verhandlungen über eine vorzeitige Auflösung des Mietvertrages zu treten.

### 15.3 **Stellungnahmen der Bezirksregierung und des Innenministeriums**

In ihrer Stellungnahme vom 21.04.2009 wies die BR darauf hin, dass die Beibehaltung und Sanierung des Hauptgebäudes eine Grundsatzentscheidung gewesen sei, die man bereits vor Gründung des BLB in Abstimmung mit dem IM getroffen habe. Der Bedarf zur Errichtung des neuen Verwaltungsgebäudes habe in unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Sanierungsmaßnahme gestanden. Der Kritik des RPA zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stimmte die BR im Wesentlichen zu. Sie sagte zu, in künftigen Unterbringungsfällen eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Alternativbetrachtungen nach Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO zu erstellen und revidierbar zu dokumentieren.

Zu dem festgestellten Flächenüberhang hat die BR bemerkt, dass sich ihr Gesamtflächenbedarf aufgrund der Verwaltungsstrukturreform und der damit einhergehenden Veränderungen im Behördenaufbau inzwischen anders darstelle als zum Zeitpunkt der Planung des neuen Verwaltungsgebäudes. Es sei daher ein neues Unterbringungskonzept entwickelt worden, welches unter anderem vorsehe, zwei Anmietungen mit einer Mietfläche von rd. 7.800 qm aufzugeben, um bestehende Flächenüberhänge abzubauen. Das im Rahmen dieses Konzeptes neu aufgestellte Raumprogramm weise nunmehr unter Berücksichtigung aller Bestandsflächen den

---

<sup>148</sup> Die Auslastung dieser Räume wurde für den Zeitraum vom 01.03.2007 bis zum 29.02.2008 geprüft.

notwendigen Flächenbedarf der BR aus. Das Gesamteinsparpotenzial des neuen Konzeptes bei den Miet- und Betriebskosten betrage rd. 1,25 Mio. € jährlich.

Zu der von dem RPA geforderten Aufgabe des vornehmlich zu Repräsentationszwecken genutzten Gebäudes führt die BR erneut aus, dass auf die Nutzung der Anmietung als Büro- und Konferenzgebäude nicht verzichtet werden könne. Die dort vorhandenen Repräsentationsräume seien in der notwendigen Funktionalität im Hauptgebäude nicht vorhanden. Dies gelte insbesondere für den Sitzungssaal mit 150 Sitzplätzen, wohingegen der Sitzungssaal im Hauptgebäude nur über eine Kapazität von 110 Sitzplätzen verfüge.

Das IM hat ergänzend zu der Stellungnahme der BR ausgeführt, dass dem Umfang und der Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mittlerweile ein größeres Gewicht beizumessen sei.

Zur Feststellung des erforderlichen Raumbedarfs und der konkreten Anforderungen an ein neu zu errichtendes bzw. anzumietendes Gebäude wird darauf verwiesen, dass mit Errichtung des BLB und Auflösung der Staatlichen Bauverwaltung der erforderliche baufachliche Sachverstand auf der Nutzerseite größtenteils nicht mehr vorhanden sei. Zudem würden keine zusätzlichen Haushaltsmittel bereit gestellt, um diesen Sachverstand ggf. extern zu beschaffen. Im Zusammenhang mit der Grundsatzentscheidung zur Beibehaltung des Hauptsitzes der BR vertritt das Ministerium den Standpunkt, dass nicht nur monetäre Aspekte, sondern auch historische und baukulturelle Fragen in die Standortentscheidung einfließen müssten.

Das neue Raumprogramm der BR liege dem Ministerium zurzeit zur Genehmigung vor. Es wurde zugesagt, im Rahmen dieses Verfahrens alle Bestandsgebäude, insbesondere auch die beanstandeten repräsentativen Flächen, einer kritischen Überprüfung mit dem Ziel der Flächen- und Mietkostenreduzierung zu unterziehen.

#### 15.4 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs (LRH) können Standortentscheidungen verantwortungsbewusst nur in Ansehung der durch sie verursachten Kosten getroffen werden. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass alle realistischen Alternativen zur Unterbringung der BR im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten beleuchtet und deren Kosten gegenübergestellt werden müssen. Sofern, wie vom Ministerium dargelegt, andere als monetäre Aspekte in die Entscheidung einfließen sollen, müssen diese nachvollziehbar gewichtet werden. Der LRH begrüßt daher ausdrücklich, dass das IM beabsichtigt, dem Umfang und der Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Neuunterbringungen künftig ein größeres Gewicht beizumessen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten im Kern darauf ausgerichtet sein, den erforderlichen Raumbedarf qualifiziert festzustellen und in realisierbare konkrete Anforderungen an ein neu zu errichtendes bzw. anzumietendes Gebäude umzusetzen. Eine dementsprechende Vorgehensweise setzt allerdings entsprechenden Sachverstand voraus, über den das IM nach eigenen Angaben in seinem Geschäftsbereich nur unzureichend verfügt und dessen Beschaffung mangels finanzieller Mittel derzeit auch nicht geplant ist. Der LRH vermag insofern nicht zu erkennen, auf welche Weise künftig bei neuen Unterbringungsmaßnahmen eine wirtschaftliche Vorgehensweise sichergestellt werden kann.

Die weiteren Prüfungsfeststellungen zu den Mängeln bei der Planung und Umsetzung ihres Standortkonzeptes hat die BR im Grundsatz anerkannt. Im Hinblick auf das neue Unterbringungskonzept der BR hat der LRH die Forderung des RPA aufgegriffen, auf die Anmietung des im Wesentlichen zu Repräsentationszwecken sowie zur Durchführung von Tagungen und Besprechungen genutzten Gebäudes zu verzichten. Angesichts der geringen Auslastung der dortigen Sitzungs- und Besprechungssäle und der nunmehr vorhandenen Möglichkeit, repräsentative Anlässe im Hauptge-



bäude durchführen zu können, vermag der LRH die Aufrechterhaltung des Mietverhältnisses nicht nachzuvollziehen.

Der hier exemplarisch dargestellte Interessenkonflikt auf Seiten des BLB verdeutlicht, dass das Vermieter-Mieter-Modell in der gegenwärtigen Form, so wie vom LRH bereits in seinem Beratungsbericht an den Landtag vom 07.12.2009<sup>149</sup> im Einzelnen dargestellt, nicht geeignet ist, angestrebte Optimierungseffekte wie eine Reduzierung des Flächenverbrauchs bzw. der Unterbringungskosten zu erzielen. Da der BLB bislang gehalten ist, Gewinne zu erwirtschaften, konnte nicht, wie die BR behauptet, davon ausgegangen werden, dass dieser bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im übergeordneten Landesinteresse handelte. Insbesondere ist nicht anzunehmen, dass der BLB im Zuge der Unterbringungsmaßnahme eine Verringerung der Mietzahlungen anstrebte. Die Miete sollte sich in Ermangelung einer Wettbewerbssituation daher im Wesentlichen an den tatsächlich unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entstandenen Baukosten und der zu erwartenden Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten orientieren.

Der Schriftwechsel dauert an.

---

<sup>149</sup> Landtagsvorlage 14/3081.

## **Justizministerium (Epl. 04)**

### **16 Ausgaben für Prozesskostenhilfe**

*Die Ausgaben des Landes für Prozesskostenhilfe sind in der Arbeits-, Sozial- und ordentlichen Gerichtsbarkeit in den Jahren 2003 bis 2007 von rund 111 Millionen € auf 127 Millionen € angestiegen. Der Landesrechnungshof hat daher Prozesskostenhilfverfahren stichprobenweise geprüft und aus seiner Sicht wünschenswerte organisatorische Veränderungen sowie notwendige gesetzliche Reformen des Prozesskostenhilferechts dem Justizministerium mitgeteilt.*

*Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs belegen nach Auffassung des Justizministeriums das Bedürfnis nach einer Reform der gesetzlichen Grundlagen der Prozesskostenhilfe. Nachdem bereits 2006 ein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht und nunmehr der Diskontinuität verfallen sei, sei eine Verständigung mit anderen Bundesländern über eine erneute Einbringung geplant.*

*Der Bundesrat hat am 12.02.2010 beschlossen, seinen Entwurf des Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes aus dem Jahr 2006 erneut in den Bundestag einzubringen.*

#### **16.1 Ausgangslage**

Nach dem Gesetz über Prozesskostenhilfe (PKH) wird Rechtsuchenden, die die Kosten der Prozessführung zur Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen können, PKH bewilligt, sofern

das Verfahren nicht mutwillig geführt wird und hinreichende Aussicht auf Erfolg besteht.

Die Höhe der Prozesskosten, insbesondere die darin enthaltene Vergütung von beigeordneten Rechtsanwältinnen und -anwälten, wird durch bundesgesetzliche Regelungen bestimmt. In den PKH-Fällen werden die Kosten hauptsächlich von den Ländern getragen. An einer Begrenzung der Ausgaben für PKH sind daher vor allem die Länder interessiert.

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die PKH im Jahr 1980 haben sowohl die Zahl der PKH-Verfahren in allen Gerichtszweigen wie auch die vom Land dafür aufgewandten Mittel stetig zugenommen. So sind die Ausgaben des Landes in den vom Landesrechnungshof (LRH) geprüften Gerichtszweigen - Arbeits-, Sozial- und ordentliche Gerichtsbarkeit - seit dem Jahr 2003 von insgesamt rd. 111 Mio. € auf rd. 127 Mio. € im Jahr 2007 und damit binnen vier Jahren um mehr als 14 v. H. angestiegen.

Als Gründe für den Anstieg sowohl der Geschäftszahlen als auch der Ausgaben für PKH wurden von Justizseite genannt:

- die aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Situation stetig größer werdende Zahl der Anspruchsberechtigten,
- ein immer ausgeprägteres Anspruchsdenken, einhergehend mit einer gesteigerten Streitbereitschaft im Kreise dieser Personen,
- in der Regel keine Kostenübernahme durch Rechtsschutzversicherungen bei Familiensachen sowie
- die Erhöhung der Rechtsanwaltsvergütungen mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zum 01.07.2004.

Darüber hinaus spielen auch die geänderte Situation am Markt für rechtswaltliche Dienstleistungen eine Rolle. Für eine zunehmende Zahl von

Rechtsanwälten habe die Übernahme von PKH-Mandaten in wirtschaftlicher Hinsicht einen gewichtigeren Stellenwert erlangt, als dies früher der Fall gewesen sei.

Der Bundesrat hatte 2006 einen Gesetzentwurf zu Begrenzung der Aufwendungen für die PKH in den Bundestag eingebracht<sup>150</sup>. Diese Bundesratsinitiative der letzten Legislaturperiode ist der Diskontinuität verfallen.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Gewährung der PKH mit dem Ziel geprüft,

- Transparenz über die Verfahrensweisen der geprüften Gerichtsbarkeiten bei der PKH-Bewilligung und -Überprüfung herzustellen,
- ggf. Möglichkeiten für organisatorische Verbesserungen aufzuzeigen und, soweit erforderlich,
- Rechtsänderungen anzuregen.

## 16.2 Voraussetzungen für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe

PKH kann jeder Partei eines gerichtlichen Verfahrens auf Antrag gewährt werden. Typischerweise sind der Kläger und / oder der Beklagte Antragsteller. Aber auch Nebenintervenienten oder (in speziellen Verfahren) Gläubigern und Schuldern kann PKH gewährt werden. Neben natürlichen Personen können auch juristische Personen PKH erhalten.

In den geprüften Gerichtsbarkeiten ist für die Entscheidung über den PKH-Antrag das für die Entscheidung in der Hauptsache berufene Gericht zuständig. Vor der Gewährung von PKH hat es summarisch die Erfolgsaussichten des zu führenden Prozesses zu prüfen. Darüber hinaus darf ihm die Rechtsverfolgung nicht mutwillig erscheinen. Dies kann regelmäßig

---

<sup>150</sup> Entwurf des Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes - PKHBegrenzG - Bundestags-Drucksache 16/1994 vom 28.06.2006.

dann bejaht werden, wenn eine nicht bedürftige, verständige Person das Verfahren in gleicher Weise führen würde. Schließlich muss noch die finanzielle Belastbarkeit des Antragstellers geprüft werden, die er mittels einer Erklärung über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu belegen hat.

Hierzu ist zunächst das so genannte einzusetzende Einkommen zu ermitteln. Dies ist das monatliche Nettoeinkommen abzüglich bestimmter Freibeträge, die dem Antragsteller und seiner Familie als Lebensunterhalt zur Verfügung stehen müssen. Unabhängig hiervon hat der Antragsteller auch sein Vermögen im Rahmen der Zumutbarkeit zur Prozessführung einzusetzen.

In Anschluss hieran setzt das Gericht den Umfang der PKH fest. Dem Antragsteller, der weder über einzusetzendes Einkommen von 15 € oder weniger noch über einzusetzendes Vermögen verfügt, ist in vollem Umfang PKH zu gewähren. Andernfalls ist zu prüfen, ob die PKH vollständig zu versagen oder mit Zahlungsbestimmungen (Monatsraten oder aus dem Vermögen zu zahlende Beträge) zu bewilligen ist.

Die Entscheidung über die Bewilligung oder Ablehnung der PKH ergeht durch Beschluss, den der Antragsteller mit sofortiger Beschwerde anfechten kann. Daneben hat die Landeskasse ein befristetes Beschwerderecht, allerdings nur gegen PKH-Bewilligungen ohne Zahlungsbestimmungen.

## **16.3 Wesentliche Feststellungen**

### **16.3.1 Umfang der Prozesskostenhilfe-Bewilligungen**

Der LRH hat die Praxis der geprüften Gerichtsbarkeiten hinsichtlich der Bewilligung von PKH anhand der Daten der Justizgeschäftsstatistik für das Jahr 2007 und das erste Halbjahr 2008 untersucht. Danach gab es

zwar erhebliche Unterschiede bei den absoluten Zahlen der PKH-Bewilligungen zwischen den drei Gerichtsbarkeiten. So wurde z. B. im Jahr 2007 in der Sozialgerichtsbarkeit in rd. 7.700 Verfahren und in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in rd. 132.000 Verfahren PKH bewilligt. Auffällig war jedoch, dass in allen drei geprüften Gerichtsbarkeiten die PKH-Bewilligungen ohne Zahlungsbestimmungen überwogen. Im Jahr 2007 enthielten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit rd. 85 v. H. der PKH-Bewilligungen keine Zahlungsbestimmungen. Diese Quote betrug in der Sozialgerichtsbarkeit im ersten Halbjahr 2008 rd. 98 v. H. Dieser Spitzenwert war zu einem großen Teil auf so genannte „Hartz IV-Verfahren“ zurückzuführen.

Der große Anteil von Bewilligungen ohne Zahlungsbestimmungen ist aus fiskalischer Sicht von besonderer Bedeutung, da in diesen Fällen die Staatskasse die Kosten der Prozessführung in vollem Umfang zu tragen hat, sofern der Prozessgegner nicht unterliegt und die Kosten erstatten muss.

Zwar hat der Gesetzgeber in diesen Fällen der Staatskasse ein Beschwerderecht eingeräumt. Dieses Beschwerderecht kommt nach den Feststellungen des LRH in der gerichtlichen Praxis jedoch so gut wie nicht zum Tragen.

### **16.3.2 Aufgabenwahrnehmung in den Gerichtsbarkeiten**

Bei der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit war nach den Feststellungen des LRH die Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für die PKH-Bewilligung den Rechtspflegern bzw. Urkundsbeamten der Geschäftsstelle übertragen. Im Gegensatz hierzu war in der ordentlichen Gerichtsbarkeit der Richter hierfür zuständig.

In der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit wurde in PKH-Verfahren generell ein PKH-Heft als Beiheft zur Hauptakte angelegt und geführt. Nachdem der Richter die Erfolgsaussicht der beabsichtigten Rechtsverfolgung geprüft hatte, wurde die Bearbeitung des PKH-Antrags aus dem Beiheft heraus zeitgleich neben der Hauptsache durchgeführt. Nach Abschluss der PKH-Antragsprüfung wurde dem Richter das Beiheft mit einem schriftlichen Entscheidungsvorschlag zur PKH-Bewilligung zur weiteren Entscheidung vorgelegt.

Diese Art der parallelen Sachbearbeitung hat nach den Feststellungen des LRH nicht zu Prozessverzögerungen, wohl aber zu einer Entlastung der Richter geführt. Zudem wurden die Bewilligungsvoraussetzungen für die PKH durch den dem Richter vorgelegten, schriftlichen Entscheidungsvorschlag weitaus besser dokumentiert als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Der LRH hat das Justizministerium (JM) gebeten zu prüfen, ob auch für die ordentliche Gerichtsbarkeit eine derartige, die richterliche Entscheidung vorbereitende Sachbearbeitung eingeführt werden kann.

### **16.3.3 Reformüberlegungen**

Der LRH hat sich im Rahmen der Prüfung auch mit den Inhalten der o. g. Bundesratsinitiative zur Reform des PKH-Rechts auseinander gesetzt, insbesondere mit den Überlegungen zur Höhe der Freibeträge bei der Berechnung des einzusetzenden Einkommens.

Derzeit werden bei der Berechnung des einzusetzenden Einkommens Freibeträge berücksichtigt, die zum Teil erheblich über die sozialhilferechtlichen Freibeträge hinausgehen. Zur Verdeutlichung dieser Unterschiede hat der LRH das folgende Beispiel eines PKH-Antragstellers nach gelten-

dem PKH-Recht und vergleichsweise unter Zugrundelegung der sozialhilferechtlichen Freibeträge berechnet. Danach ergeben sich bei einem mit einer nicht erwerbstätigen Ehefrau verheirateten Antragsteller mit zwei Kindern, einem Nettomonatseinkommen von 2.600 € sowie einer Warmmiete von 1.000 € nach derzeitigem PKH-Recht ein einzusetzendes monatliches Einkommen von 128 € und monatliche PKH-Raten von 75 €. Unter Zugrundelegung der sozialhilferechtlichen Freibeträge ergäben sich für den gleichen Antragsteller ein einzusetzendes Monatseinkommen von 423 € und monatliche PKH-Raten von 282 €.

Nach Auffassung des LRH sollte eine Angleichung oder zumindest eine Annäherung der Freibeträge an die sozialhilferechtlichen Regelungen in Erwägung gezogen werden. Für eine unterschiedliche Bemessung des Existenzminimums im Sozialrecht und in der PKH als Sozialleistung der Justiz sind triftige Gründe nicht erkennbar.

#### **16.4 Ergebnisdarstellung des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat dem JM das Ergebnis seiner Prüfung am 21.07.2009 übermittelt. Er hat zum Ausdruck gebracht, dass durch die angestrebten Gesetzesänderungen eine Dämpfung der Kostenentwicklung in PKH-Verfahren erreicht werden könnte. Der LRH hat das JM um Stellungnahme zu seinen Feststellungen sowie zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens gebeten.

#### **16.5 Stellungnahme des Justizministeriums**

Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 22.12.2009 die Auffassung vertreten, die Prüfungsergebnisse des LRH verdeutlichten den mit der PKH verbundenen Kostenaufwand und belegten das Bedürfnis zu einer Reform



der gesetzlichen Grundlagen. Insoweit leiste die Untersuchung des LRH sicherlich einen wertvollen Beitrag dazu, die Diskussion im politischen Raum zu befördern, nachdem die Bundesratsinitiative der vergangenen Legislaturperiode der Diskontinuität verfallen sei. Auch könnten sich die Prüfungsergebnisse zur Schärfung des Kostenbewusstseins für PKH-Angelegenheiten innerhalb der Justiz als hilfreich erweisen.

Durch die Feststellungen des LRH zur Zuständigkeit der Rechtspfleger und Urkundsbeamten der Geschäftsstelle für die Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des PKH-Antragstellers sähen sich die Fachgerichtsbarkeiten in ihrer Praxis bestätigt. Gleichwohl sprächen gewichtige Gründe gegen die vom LRH angeregte Einführung dieser, die richterliche Entscheidung vorbereitenden, Sachbearbeitung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Sie würde nach ganz überwiegender Meinung der gerichtlichen Praxis entgegen der Auffassung des LRH zwangsläufig mit einem zeitlichen und arbeitsmäßigen Mehraufwand sowie Verfahrensverzögerungen verbunden sein. Diese Annahme sei von der Präsidentin und den Präsidenten der Oberlandesgerichte u. a. damit begründet worden, dass sich der Richter in Familiensachen, dem Haupthandlungsfeld der PKH, anders als in den Fachgerichtsbarkeiten, in aller Regel auch in der Hauptsache eingehend mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Parteien beschäftigen müsse (z. B. Unterhalt, Güterrecht). Im Ergebnis bedeute eine Tätigkeit des Rechtspflegers in diesen Fällen einen zusätzlichen Mehraufwand.

Zu den Reformüberlegungen hat das JM mitgeteilt, eine Angleichung der Freibeträge an das Sozialrecht entspreche den Überlegungen der damaligen Bundesratsinitiative. Derzeit sei eine Verständigung mit den anderen antragstellenden Ländern über eine erneute Einbringung geplant. Wegen der Neubestimmung des einzusetzenden Einkommens und Vermögens dürfte es sich nach Auffassung des JM empfehlen, die für 2010 erwartete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sozialhilfesätzen abzuwarten.

Der Bundesrat hat am 12.02.2010 beschlossen, seinen Entwurf des Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes aus dem Jahr 2006 erneut in den Bundestag einzubringen.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

### **17 Weiterbildungskollegs**

*Bei einer stichtagsbezogenen Erhebung der Studierendenzahlen stellte sich heraus, dass weit weniger Studierende die 55 Weiterbildungskollegs in Nordrhein-Westfalen besuchten, als die Schulen gemeldet hatten. Zusammen mit einer erheblichen Schülerfluktuation ergab sich zum Ende des Schuljahres 2005/06 ein Überhang von rund 200 Vollzeit-Lehrerstellen.*

*Lehrer an Weiterbildungskollegs haben erheblich weniger Pflichtstunden zu leisten, als Lehrkräfte an Tagesschulen mit vergleichbaren Bildungsgängen. Dies machte nach Berechnungen des Landesrechnungshofs zum Beispiel im Schuljahr 2007/08 ebenfalls rund 200 Vollzeit-Lehrerstellen aus.*

*Diese und weitere Ergebnisse einer gemeinsamen Prüfung mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern hat der Landesrechnungshof dem Ministerium bereits Ende 2008 mitgeteilt. Dessen Stellungnahme stand Ende April 2010 noch aus.*

#### **17.1 Vorbemerkung**

Die 47 öffentlichen und acht privaten Weiterbildungskollegs (WBK) in NRW haben die Aufgabe, nachträglich schulische Abschlüsse der Sekundarstufen I und II zu vermitteln. Die früher getrennt geführten Bildungsgänge der Abendrealschule, des Abendgymnasiums und des Kollegs (sog. Schulen des Zweiten Bildungsweges) wurden mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung der Weiterbildung im Jahre 2000 durch die eigenständige Bildungseinrichtung WBK ersetzt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte zuletzt 1997 Prüfungsfeststellungen zum Zweiten Bildungsweg getroffen (vgl. Jahresbericht 1999 des LRH, Beitrag Nr. 20). Er hatte damals insbesondere auf die höchst unterschiedliche Stellensituation an den Schulen hingewiesen. Überdies hatten die Schulen zu hohe Studierendenzahlen, die Grundlage für die Lehrerbedarfsermittlung sind, zu den Amtlichen Schuldaten gemeldet. Dem Schulministerium waren ferner Organisationsüberlegungen mitgeteilt worden, die letztlich initiativ für die gesetzlichen Neuregelungen zur Einführung der WBK waren.

Nach mehrjähriger Geltung der Neuregelungen hat der LRH seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) beauftragt, flächendeckend bei allen öffentlichen und privaten WBK örtliche Erhebungen durchzuführen; Prüfungszeitraum war das abgeschlossene Schuljahr 2005/2006. Der LRH hat die Ergebnisse zusammengefasst, ergänzend ausgewertet und mit Prüfungsmitteilungen vom 19.12.2008 dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) zugeleitet.

## **17.2 Wesentliche Feststellungen und Bewertungen**

### **17.2.1 Struktur**

Im Rahmen seiner früheren Prüfung hatte der LRH die pädagogischen und wirtschaftlichen Vorteile einer Zusammenführung der verschiedenen Bildungsgänge des Zweiten Bildungsweges zu einer Schule aufgezeigt und auf die positiven Beispiele so genannter Verbundschulen in einzelnen Städten hingewiesen. Zugleich hatte er auf zehn Standorte aufmerksam gemacht, an denen gute Voraussetzungen für eine Verbundschule bestanden, weil mehrere Schulen bereits in demselben Gebäudekomplex oder in räumlicher Nähe untergebracht waren.

Nach dem Gesetz zur Modernisierung der Weiterbildung umfasst das WBK mindestens zwei der drei Bildungsgänge Abendrealschule, Abendgymnasium, Kolleg. Die organisatorische und damit auch die personelle Zusammenführung der Bildungsgänge im WBK sollte, so die Begründung des Gesetzentwurfs, es ermöglichen, durch zielgruppenspezifische Angebote den veränderten Bedingungen der Teilnehmer (Flexibilisierung der Arbeitszeit, neue Formen der Erwerbstätigkeit) gerecht zu werden. Gleichzeitig sollten die Einsatzmöglichkeiten der Lehrkräfte verbessert, das Kurs- und Fächerangebot verbreitert, die Inhalte und Übergänge der Bildungsgänge besser aufeinander abgestimmt sowie eine rationelle Nutzung der Raum- und Sachausstattungen ermöglicht werden. Diese Erwägungen galten ausnahmslos für neu zu gründende WBK. Die bestehenden Einrichtungen konnten auch mit nur einem Bildungsgang als WBK weitergeführt werden, sofern sie bestimmte Mindestteilnehmerzahlen aufwiesen oder den Teilnehmern der Weg zu einer vergleichbaren Bildungseinrichtung nicht zugemutet werden konnte.

Nach den getroffenen Feststellungen lief die gesetzliche Neuregelung ins Leere. Neue WBK waren seit dem Jahr 2000 nicht mehr gegründet worden, und bei den bestehenden Einrichtungen hatte kein Schulträger von der Möglichkeit der Zusammenführung Gebrauch gemacht. Von den insgesamt 55 öffentlichen und privaten WBK umfassten daher 37 nach wie vor nur einen Bildungsgang, und zwar auch dort, wo mehrere WBK in einem Gebäude untergebracht waren. Die vom Gesetzgeber intendierten Synergieeffekte waren nicht eingetreten.

### **17.2.2 Studierendenzahlen**

Bei seiner früheren Prüfung hatte der LRH festgestellt, dass die von den Schulen zum Stichtag der Amtlichen Schuldaten (15.10.1995) gemeldeten Studierendenzahlen, die maßgeblich für die Lehrerbedarfsberechnung

sind, in der Summe überhöht waren. Die Differenz belief sich auf durchschnittlich 6,7 v. H.; die damalige Untersuchungsbasis bildeten 15 ausgewählte Schulen.

Ausgangspunkt der aktuellen Prüfung waren die von den WBK zum Stichtag 15.10.2005 gemeldeten Studierendenzahlen. Ergänzend dazu haben die RPÄ bei allen WBK vor Ort den tatsächlich vorhandenen Studierendenbestand zu den Daten 22.08.2005 (Beginn des Schuljahres / Wintersemesters), 17.10.2005 (1. Schultag nach dem Stichtag der Amtlichen Schuldaten), 27.01.2006 (Ende des Wintersemesters), 30.01.2006 (Beginn des Sommersemesters) und 23.06.2006 (Ende des Schuljahres / Sommersemesters) ermittelt.

**17.2.2.1** Nach den getroffenen Feststellungen stimmten an keinem WBK gemeldete und festgestellte Studierendenzahlen überein.

Die öffentlichen WBK wurden am Stichtag 15.10.2005 landesweit von 2.775 Studierenden weniger besucht, als die Amtlichen Schuldaten auswiesen. Dies entsprach einer durchschnittlichen Abweichung von - 11,4 v.H. Gegenüber der früheren Stichprobe hatten sich die festgestellten Ergebnisse damit noch einmal deutlich verschlechtert. An den einzelnen WBK waren Abweichungen zwischen + 1,1 v. H. (6 Studierende mehr) bis - 30,3 v. H. (117 Studierende weniger) zu verzeichnen. Nur an einem WBK waren die gemeldeten Zahlen niedriger als die vom RPA festgestellten, an allen anderen höher. An acht WBK betrug die Abweichung zu den gemeldeten Zahlen mehr als - 20 v. H. Abgesehen vom Beginn des Wintersemesters waren zu allen Stichtagen weniger Studierende an öffentlichen WBK vorhanden, als die Amtlichen Schuldaten zum 15.10. auswiesen.

Demgegenüber war die Abweichung bei den privaten WBK mit insgesamt -74 Studierenden bzw. durchschnittlich -2 v. H. vergleichsweise gering.

**17.2.2.2** Die bei der früheren Prüfung gewonnene Erkenntnis, dass die Studierendenzahlen des nachfolgenden Sommersemesters in der Regel geringer ausfallen als die des Wintersemesters, bestätigte sich. Ebenso war auch weiterhin eine erhebliche Schülerfluktuation im Laufe der beiden Semester festzustellen. Die Fluktuation war an den öffentlichen WBK (23,8 v. H. im Wintersemester / 18,9 v. H. im Sommersemester) erheblich größer als an den privaten WBK (14,5 v. H. bzw. 11,8 v. H.).

Ursächlich für die hohen Fluktuationsraten war nach den Auskünften der Schulleiter zum einen, dass der vorübergehende Besuch des WBK zur Vermeidung von Beschäftigungslosigkeit bzw. zur Überbrückung von Zeiten zwischen Schulabgang und Berufsausbildung genutzt wurde. Dies habe zur Folge, dass sich Studierende umgehend wieder abmeldeten, sobald sie einen Ausbildungsplatz erhielten. Zum anderen werde die hohe Belastung, die auf sie zukomme, von den Studierenden häufig unterschätzt.

**17.2.2.3** Die Differenzen zwischen den zum 15.10. gemeldeten und den von den RPÄ ermittelten Studierendenzahlen waren auch auf Vorgaben zurückzuführen, die den WBK für die Erstellung der Schulstatistik gemacht worden waren. Die Meldungen konnten bereits ab dem 15.08.2005 - also vor Semesterbeginn - und mussten spätestens bis zum 26.09.2005 - also drei Wochen vor dem Stichtag - abgegeben werden. In diesem Meldezeitraum konnten die Schulen aber allenfalls schätzen, wie hoch ihre Studierendenzahlen am 15.10. sein würden. Von der bestehenden Möglichkeit einer späteren Korrektur der gemeldeten Daten hatten die meisten WBK keinen Gebrauch gemacht. Wiederholt hatten sie nicht einmal die bereits zu Semesterbeginn ausgeschiedenen Studierenden ermittelt. Auffällig war, dass bei WBK, die über eine effektive IT-gestützte Studierendendatenverwaltung verfügten, nur geringe Abweichungen von den gemeldeten Studierendenzahlen festgestellt wurden.

**17.2.2.4** Der LRH hat daran erinnert, dass er sich auch in anderem Zusammenhang bereits kritisch zu dem Stichtag 15.10. bzw. den davon abweichenden Meldefristen geäußert hatte. Denn auch andere Schulformen müssen die gewünschten Daten bereits deutlich vor dem eigentlichen Stichtag liefern (im untersuchten Schuljahr überwiegend zum 12.09.). Zwar sei die Fluktuation bei anderen Schulformen in der Regel deutlich niedriger als bei den WBK, Veränderungen der Schülerzahlen seien insbesondere in den Anfangswochen des Schuljahres aber auch bei ihnen an der Tagesordnung. Die frühen Meldefristen bewirkten daher, dass die Amtlichen Schuldaten gerade nicht die Wirklichkeit am Stichtag 15.10. widerspiegelten.

Der LRH hat gefordert, das Meldeverfahren zur Amtlichen Schulstatistik so zu regeln, dass die Meldungen der Studierendenzahlen entweder zeitnah nach dem Stichtag 15.10. des jeweiligen Schuljahres abzugeben sind oder den Stichtag entsprechend vorzuziehen. Andernfalls müssten die WBK zumindest verstärkt dazu angehalten werden, die Studierendenzahlen zum 15.10. erneut zu ermitteln und Veränderungen nachzumelden.

Zudem hat der LRH empfohlen, ein bereits vereinzelt eingesetztes elektronisches Schülerverwaltungsprogramm oder eine vergleichbare Software alsbald für die Erstellung der Amtlichen Schuldaten zu nutzen und die Studierendenzahlen der WBK auch zu anderen Stichtagen abzufragen.

### **17.2.3 Lehrerstellenbedarf**

Die Studierendenzahlen sind Grundlage der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs. Vor diesem Hintergrund hat der LRH untersucht, welche Bedeutung den von den RPÄ erhobenen Differenzen zwischen gemeldeten



und tatsächlich vorhandenen Studierenden sowie den festgestellten Fluktuationsraten zukommt.

**17.2.3.1** Auf der Grundlage der zum 15.10. gemeldeten Studierendenzahlen wiesen die Amtlichen Schuldaten für die öffentlichen WBK eine Lehrerversorgung von (lediglich) 91 v. H. des errechneten Stellenbedarfs aus. Statt dieser mutmaßlichen Unterdeckung ergab sich aufgrund der von den RPÄ festgestellten tatsächlichen Studierendenzahlen eine Bedarfsdeckung von 101 v. H. Für die privaten WBK ergaben sich keine gravierenden Abweichungen.

Zum Ende des Sommersemesters war die Besetzungsquote bei den öffentlichen WBK - gemessen an den zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Studierendenzahlen - auf rd. 118 v. H. angestiegen. Damit waren die WBK um rd. 197 Lehrerstellen überbesetzt. Mitursächlich dafür war, dass in der Zwischenzeit weitere Lehrkräfte eingestellt oder an WBK versetzt worden waren.

Der LRH hat betont, die vorstehenden Ergebnisse machten deutlich, dass der möglichst exakten Ermittlung der Studierendenzahlen zum Stichtag 15.10. eines jeden Schuljahres herausgehobene Bedeutung zukomme. Dies gelte nicht nur im Hinblick darauf, dass die zum Stichtag gemeldeten Zahlen der Schulaufsicht die Möglichkeit eröffneten, die Zuweisung von Lehrerstellen noch im laufenden Schuljahr dem aktuellen Bedarf anzupassen. Es gelte in besonderem Maße auch für die Personalkostenansätze künftiger Haushaltspläne und für sonstige auf der Entwicklung von Schülerzahlen beruhende Entscheidungen, denn die Prognosedaten würden aus den „Ist-Zahlen“ der Amtlichen Schuldaten abgeleitet.

Bezüglich des überprüften Schuljahres 2005/2006 hätte vermutlich die Möglichkeit bestanden, den Bedarf an Lehrkräften nachzusteuern, wenn die Schulverwaltung vor Beginn des Sommersemesters Kenntnis von den tatsächlichen Studierendenzahlen gehabt hätte. Der LRH verkenne nicht, dass Abgänge von Studierenden im Laufe eines Schuljahres nicht mehr

ohne weiteres personalwirtschaftliche Maßnahmen auslösen könnten. Allerdings sei es angesichts der Tatsache, dass die WBK nach den Feststellungen des LRH bereits am 15.10. überbesetzt gewesen seien, und der erfahrungsgemäß niedrigeren Schülerzahlen im Sommersemester möglich gewesen, die Einstellung weiterer Lehrkräfte zu vermeiden.

**17.2.3.2** Angesichts der bei der vorstehenden Gesamtbetrachtung festgestellten Differenzen zwischen mutmaßlicher Unterdeckung und tatsächlicher Überdeckung bei den öffentlichen WBK ist der LRH auch der Frage nachgegangen, inwieweit an den einzelnen Schulen die Stellenbesetzung dem Stellenbedarf entsprach. Dabei zeigte sich, dass im Schuljahr 2005/2006 rd. 80 v. H. der öffentlichen WBK keine ausgeglichene Stellenbilanz hatten. Gemessen an den tatsächlichen Studierendenzahlen bewegten sich die Bedarfsdeckungsquoten zwischen 69 v. H. und 168 v. H. Die höchste Überbesetzung eines WBK belief sich auf +11,5 Stellen, die höchste Unterbesetzung auf -6,3 Stellen.

Hierzu hat der LRH dem MSW mitgeteilt, der wirtschaftliche Umgang mit den für Unterrichtszwecke zur Verfügung stehenden Lehrerressourcen und die Sicherstellung einer gleichmäßigen Unterrichtsversorgung erforderten eine bedarfsgerechte Ermittlung und Verteilung der Lehrerstellen auf die schulischen Einrichtungen. Dieses Ziel sei nach seiner Auffassung bei den WBK in der Vergangenheit wiederholt nicht erreicht worden. Der LRH hat daher gebeten, für die Zukunft eine Gleichverteilung der Lehrerstellen an die WBK sicherzustellen.

#### **17.2.4 Pflichtstunden der Lehrkräfte**

Lehrkräfte an WBK haben ein deutlich geringeres Pflichtstundensoll als Lehrkräfte an Tagesschulen mit vergleichbaren Bildungsgängen und

-zielen. Im Bildungsgang Abendrealschule sind wöchentlich 25 Pflichtstunden zu leisten gegenüber 28 Pflichtstunden an Haupt- und Realschulen. In den Bildungsgängen Abendgymnasium und Kolleg beträgt das Pflichtstundensoll jeweils 22 Wochenstunden, während Lehrkräfte an Gymnasien, Gesamtschulen und Berufskollegs jeweils 25,5 wöchentliche Unterrichtsstunden erteilen müssen.

Die geringere Pflichtstundenzahl von Lehrkräften an WBK wurde dem LRH gegenüber mit den spezifischen Belastungen des Lehrerberufs an Schulen des Zweiten Bildungsweges begründet. Zudem sei die Pflichtstundenzahl für Abendrealschulen, Abendgymnasien und Kollegs bereits vor geraumer Zeit an diejenigen der anderen Schulformen herangeführt worden; Mitte der 90er Jahre sei die Differenz noch größer gewesen.

Der LRH hat bezweifelt, dass die angeführten Argumente die verbliebene Privilegierung der Lehrkräfte an WBK (noch) rechtfertigen. Er hat zudem dargelegt, dass bei einer Angleichung der Pflichtstundenregelungen an die für Lehrkräfte an Tagesschulen z. B. im Schuljahr 2007/08 rd. 5.200 Lehrerstunden / Woche mehr für Unterrichtszwecke zur Verfügung gestanden hätten; das entspricht einem Umfang von mehr als 200 Vollzeit-Lehrerstellen.

#### **17.2.5 Schüler-Lehrer-Relation für Vorkurse**

Nach der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz NRW wird die Zahl der zur Deckung des normalen Unterrichtsbedarfs erforderlichen Lehrerstellen (Grundstellen) in der Weise errechnet, dass die Zahl der Schüler durch die für die jeweilige Schulform oder den Bildungsgang gesondert festgesetzte Relation „Schüler je Stelle“ geteilt wird. Diese Schüler-Lehrer-Relation wird errechnet auf der Basis der drei Parameter Klassenfrequenzrichtwert, wöchentliches Lehrerpflichtstundenangebot und Lehrerwochenstundenbedarf je Klasse.

An den WBK werden nicht nur die Bildungsgänge als solche angeboten. Vielmehr werden in der Regel auch Vorkurse für solche Bewerber eingerichtet, die bestimmte für den jeweiligen Bildungsgang erforderliche Voraussetzungen noch nicht erfüllen; im überprüften Schuljahr 2005/2006 waren dies rd. 13 v. H. aller Studierenden an WBK. Für die Vorkurse gelten, obwohl die Studierenden durchschnittlich rd. 40 v. H. weniger Unterrichtsstunden / Woche erhalten, dieselben Schüler-Lehrer-Relationen wie für den Unterricht in den „eigentlichen“ Bildungsgängen.

Angesichts des deutlichen niedrigeren Bedarfs an Lehrerwochenstunden der Vorkurse ist es nach Auffassung des LRH gerechtfertigt, für sie eine gesonderte Schüler-Lehrer-Relation einzuführen und dadurch den Lehrbedarf zu reduzieren.

### **17.3 Sachstand**

Der LRH hatte das MSW um Stellungnahme zu seinen Prüfungsmitteilungen vom 19.12.2008 binnen drei Monaten gebeten und diese Frist auf Bitten des Ministeriums mehrfach, letztmalig bis zum 20.01.2010, verlängert. Gleichwohl stand die Stellungnahme auch Ende April 2010 noch aus.

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

### **18 Beteiligung der Studentenwerke an privatrechtlichen Unternehmen**

*Von der im Jahre 2004 geschaffenen Möglichkeit, ihren Aufgabenkreis zu erweitern und sich auch privatwirtschaftlich zu betätigen, hatten bis Mitte 2008 neun der zwölf Studentenwerke Gebrauch gemacht. Dabei waren die Gründe für die privatwirtschaftliche Betätigung ebenso vielfältig wie die von den Tochtergesellschaften wahrgenommenen Aufgaben.*

*Die Erwartung, mit der privatwirtschaftlichen Betätigung Gewinne zu erzielen und damit auch die finanzielle Situation der Studentenwerke zu verbessern, hatte sich bis zum Jahresabschluss 2007 weitgehend nicht erfüllt. Vielmehr sahen sich zwei Studentenwerke zu nachhaltigen Stützungsmaßnahmen veranlasst, weil bei ihren Tochtergesellschaften erhebliche Verluste entstanden waren.*

*Der Landesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die mit den neuen Möglichkeiten verbundenen Risiken minimiert werden können.*

#### **18.1 Vorbemerkung**

Seit seiner Novellierung im Jahr 2004 sieht das Gesetz über die Studentenwerke im Lande Nordrhein-Westfalen (StWG) ausdrücklich vor, dass sich die zwölf Studentenwerke (StW), die selbst Anstalten des öffentlichen Rechts sind, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen, sich an Unternehmen beteiligen und Unternehmen gründen können. Zudem dürfen die

StW, deren Aufgabenspektrum zuvor im Wesentlichen auf die studentische Daseinsvorsorge begrenzt war, seither „weitere Aufgaben auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet“ übernehmen, sofern dadurch weder ihre ursprünglichen Aufgaben noch die Belange der Hochschule in Forschung und Lehre beeinträchtigt werden.

Die Neuregelungen wurden mit der Notwendigkeit begründet, die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit und Leistungskraft der StW trotz stagnierender Landeszuschüsse weiter zu steigern. Die StW sollten sich außerhalb ihrer wirtschaftlich-sozialen Kernaufgaben, die gemeinnützigen Zwecken dienen und damit steuerprivilegiert sind, zusätzliche Geschäftsfelder z. B. in der Rechtsform einer GmbH erschließen können, um mit den hierdurch erwirtschafteten Gewinnen ihre Ertragssituation im Interesse der Studierenden zu stärken.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in einer Querschnittprüfung untersucht, inwieweit die StW von den neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht hatten. Die Ergebnisse der Prüfung hat er dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) mit Entscheidung vom 28.08.2009 mitgeteilt.

## **18.2 Wesentliche Feststellungen und Bewertungen**

**18.2.1** Zum Abschluss der örtlichen Erhebungen (Juli 2008) waren neun StW an insgesamt zwölf Unternehmen beteiligt, bei elf Unternehmen als Alleingesellschafter und in einem Fall als Mitgesellschafter. Alle Unternehmen waren als GmbH ausgestaltet.

Die Gründe für die privatwirtschaftliche Betätigung der StW waren ebenso vielfältig wie die von den Tochtergesellschaften wahrgenommenen Aufgaben. So wurden Unternehmen z. B. gegründet, um die Gemeinnützigkeit

des StW zu sichern, die angesichts zunehmender Umsätze im nicht zur Grundversorgung der Studierenden zählenden Geschäft (z. B. Alkoholverkauf, Catering) gefährdet erschien; die nicht steuerprivilegierten Aktivitäten übernahm dann die Tochtergesellschaft. In mehreren Fällen wurden die im StW anfallenden Reinigungsarbeiten auf eine Tochtergesellschaft übertragen, insbesondere um Kosten (z. B. Umsatzsteuer) zu sparen oder um keine Ausschreibungsverfahren durchführen zu müssen.

Die Unternehmensgegenstände betrafen sowohl die ursprünglichen Aufgaben der StW (z. B. Bewirtschaftung von Getränkeautomaten auf dem Campus) als auch bislang studentenwerksfremde Betätigungen (z. B. Vermietung von Kraftfahrzeugen und Werbeflächen). Sie waren im Hinblick auf die jeweiligen Tätigkeiten und deren Adressaten häufig sehr weit gefasst (z. B. Erbringen von erlaubnisfreien Dienstleistungen aller Art für Dritte). Mehrere GmbHs durften selbst Unternehmen gründen, erwerben oder sich an solchen beteiligen; bei einem StW gab es bereits seit 2006 zwei mittelbare Beteiligungen.

Die jeweiligen Unternehmensgegenstände per se waren nicht zu beanstanden, weil sie sich innerhalb des mit der Novellierung eröffneten weiten gesetzlichen Rahmens bewegten, der es den StW ermöglicht, ihren Aufgabenkreis nahezu unbegrenzt zu erweitern. Der LRH hält diese Ermächtigung in Verbindung mit einer entsprechend weiten Fassung des Unternehmensgegenstandes jedoch für bedenklich im Hinblick auf mögliche finanzielle Folgewirkungen für das Land und die faktische „Mithaftung“ der Studierenden über Sozialbeiträge und Entgelte. Denn auf diese Weise können sich kaum noch überschaubare Gestaltungsspielräume ergeben und Risiken aufbauen.

- 18.2.2** Die Verwaltungsräte der StW hatten, wie im StWG seit der Novellierung ausdrücklich vorgeschrieben, den Unternehmensgründungen/-beteiligungen zugestimmt. Demgegenüber war das MIWFT im Vorfeld regelmä-

Big nicht eingeschaltet worden. Vielmehr blieb es eher dem Zufall überlassen, wann das Ministerium davon Kenntnis erhielt.

Geschäftsführer der GmbH waren Mitte Juli 2008 in allen Fällen die Geschäftsführer der StW, und zwar mit zwei Ausnahmen alleinige Geschäftsführer. In der Gesellschafterversammlung der GmbH wurden die StW in nahezu allen Fällen ebenfalls durch den Anstaltsgeschäftsführer vertreten, sodass bei den hundertprozentigen Tochtergesellschaften die Gesellschafterversammlung nur aus der Person des Geschäftsführers bestand. Nur in wenigen Fällen waren Aufsichtsräte aus Mitgliedern der Verwaltungsräte gebildet worden.

Nach Auffassung des LRH hätte - neben den Verwaltungsräten - auch das MIWFT den Unternehmensgründungen/-beteiligungen zustimmen müssen. Denn auf sie trifft die bereits vor der Novellierung bestehende Regelung im StWG zu, dass mit Ausnahme der laufenden Geschäfte Kreditaufnahmen und sonstige Maßnahmen, die das StW zur Ausgabe in künftigen Wirtschaftsjahren verpflichten können, der Zustimmung der Aufsichtsbehörde bedürfen.

Die bei den StW vorgefundene - rechtlich zulässige - Konstruktion, dass jemand in Personalunion sowohl Geschäftsführungsorgan des Gesellschafters StW als auch der Tochtergesellschaft ist und zugleich die Gesellschafterversammlung repräsentiert, birgt nach Auffassung des LRH die Gefahr von Interessenkollisionen und Missbrauchsmöglichkeiten. Aus seiner Sicht muss verhindert werden, dass die verschiedenen, ineinandergreifenden Kontrollmechanismen, die das StWG für die StW selbst vorsieht, mit Hilfe der privatwirtschaftlichen Betätigung unterlaufen werden. Dies kann - abhängig von den jeweiligen Gegebenheiten - z. B. durch die Bildung eines den Interessen des StW verpflichteten Aufsichtsrates oder durch entsprechende, die Befugnisse der Geschäftsführer von StW und GmbH beschränkende Zustimmungsvorbehalte geschehen. Eine wesentliche Rolle kommt in diesem Zusammenhang den Verwaltungsräten der StW zu, die die jeweiligen Verträge und Satzungen beschließen. Unab-



hängig davon ist nach Auffassung des LRH aber auch das MIWFT als Aufsichtsbehörde nachhaltig gefordert, und zwar sowohl im Hinblick auf Abschluss und Änderung der Gesellschaftsverträge als auch im Hinblick auf die Vorlage und Durchsicht der Jahresabschlussunterlagen von StW und GmbH.

**18.2.3** Abhängig insbesondere vom Zeitpunkt ihrer Entstehung - die erste StW-GmbH nahm bereits im Jahr 2000 ihre Tätigkeit auf - sowie dem Umfang ihrer Aktivitäten stellte sich die wirtschaftliche Situation der Unternehmensbeteiligungen während der Prüfung sehr unterschiedlich dar. So reichte z. B. die Bandbreite zwischen Fehlbetrag und Überschuss im Geschäftsjahr 2007 von -296.000 € bis hin zu +111.000 €. Diese beiden Eckwerte wurden von zwei der ältesten GmbH realisiert. Im Ergebnis war festzustellen, dass die Tochtergesellschaften der StW in den ersten Geschäftsjahren überwiegend Fehlbeträge oder allenfalls geringe Überschüsse erwirtschaftet hatten.

Bei zwei StW hatten Verluste der Tochtergesellschaften sogar nachhaltige Stützungsmaßnahmen der StW erforderlich gemacht.

**18.2.3.1** Bei dem StW X geriet die Tochtergesellschaft X-GmbH, die sich insbesondere im Gastronomiebereich betätigte, bereits kurz nach der Geschäftsaufnahme im Oktober 2003 in finanzielle Schwierigkeiten. Schon im Mai 2004 beauftragte das StW daher ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit einer Sonderprüfung der GmbH, die erhebliche Organisationsmängel und Kontrolldefizite aufzeigte. Bis Ende 2005 liefen Verluste der GmbH von insgesamt rd. 176.000 € auf; die in den Geschäftsbeziehungen mit dem StW entstandenen Verbindlichkeiten stiegen auf rd. 347.000 € an. Das StW trat mit Teilforderungen hinter alle nachrangigen Gläubiger zurück. Zudem schrieb es den Wert seiner Beteiligung an der GmbH (100.000 €) auf 50.000 € ab. Ab dem Wirtschaftsjahr 2006 erzielte

die GmbH Überschüsse; parallel dazu gingen auch die Verbindlichkeiten gegenüber dem StW zurück.

**18.2.3.2** Das StW Y war an zwei Gesellschaften beteiligt. Die Y1-GmbH erzielte mit Reinigungsdienstleistungen für das StW und für Dritte sowie dem Catering für Firmen von 2000 bis 2004 zunächst Gewinne von insgesamt rd. 104.000 €. Ab 2005 erwirtschaftete sie zunehmend höhere Verluste (2007 rd. 296.000 €), die mit hohen Verbindlichkeiten gegenüber dem StW (2007 rd. 265.000 €) einhergingen. Auch hier schloss das StW eine Rangrücktrittsvereinbarung ab.

Ursächlich für die finanzielle Schieflage waren in erster Linie Geschäftsaktivitäten, die die GmbH - z. T. unter Ausschaltung von Kontrollmechanismen - ohne die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsprüfungen eingegangen war. So musste sie die Bewirtschaftung einer Krankenhausküche in einer 30 km entfernten Stadt bereits nach einem Jahr wieder aufgeben (Defizit rd. 68.000 €). Der Betrieb eines zum 01.02.2005 auf zehn Jahre gepachteten Hotel-Restaurants in einer 50 km entfernten Stadt führte bereits in den ersten beiden Wirtschaftsjahren zu einem Verlust von rd. 242.000 €. Die vorzeitige Aufhebung des Pachtvertrages belastete das Ergebnis 2007 der GmbH mit weiteren 270.000 €; 2008 erklärte das StW in gleicher Höhe einen unbeschränkten Schuldbeitritt zu den Verpflichtungen aus der Aufhebung des Vertrages. Die Bewirtschaftung eines auf fünf Jahre gepachteten Sportpark-Bistros verursachte 2006 ein Defizit von rd. 21.000 €; eine an gleicher Stelle im Dezember 2006 eröffnete „brasilianische Erlebnissgastronomie“ wurde aus wirtschaftlichen Gründen im Mai 2007 wieder geschlossen.

Im Jahr 2004 verpflichtete sich das StW Y als Mehrheitsgesellschafter (95 v. H.) der Y2-GmbH, die Finanzierung einer neu zu errichtenden Wohn- und Hotelanlage in Hochschulnähe sicherzustellen und hierzu einen Kredit von 15,5 Mio. € aufzunehmen. Die nach dem StWG dafür benötigte Zustimmung erteilte das MIWFT nach längerem Schriftwechsel

schließlich, obwohl es zunächst selbst erhebliche Bedenken insbesondere im Hinblick auf die seit sieben Jahren negativen Jahresergebnisse des StW geäußert hatte und das StW die aus diesem Grund vorab erbetene Risikoabschätzung seiner Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht vorgelegt hatte. Nach Fertigstellung vermietete die Y2-GmbH die Anlage 2006 an das StW, das einen Großteil der Apartments zum ursprünglich geplanten Preis von 250 €/Monat an Studierende weitervermietete, obwohl die Kostenkalkulation inzwischen auf 329 € korrigiert werden musste. Die Hotelzimmer vermietete das StW an die Y1-GmbH zum Preis von 250 €/Hotelzimmer/Monat weiter, obwohl zur Kostendeckung 379 € erforderlich gewesen wären. Dem StW entstand im Geschäftsjahr 2006 aus der An- und Weitervermietung der Wohn- und Hotelanlage ein Fehlbetrag von knapp 550.000 €; die Y1-GmbH erzielte aus der Bewirtschaftung des Hotels ein positives Ergebnis von rd. 55.000 €.

**18.2.3.3** Der LRH hat zusammenfassend für die StW-GmbH festgestellt, dass sich die Erwartung, mit der privatwirtschaftlichen Betätigung könnten die StW Gewinne erzielen, zumindest bis zum Jahresabschluss 2007 weitgehend nicht erfüllt hätten. Dies möge z. T. in Anlaufschwierigkeiten begründet sein und könne sich bei entsprechendem Gegensteuern auch umkehren, wie es sich bei der X-GmbH abzeichne. Allerdings sei immer zu hinterfragen, ob eine solche für die GmbH günstige Umkehr ggf. zulasten des StW gehe. Im Ergebnis seien jedenfalls Verluste in einer Größenordnung wie bei den beiden GmbH des StW Y, die sich im Jahr 2006 schon auf rd. -223.000 € und im Jahr 2007 auf rd. -368.000 € addierten, nicht mehr akzeptabel, zumal die Gefahr bestehe, dass sie auf das StW als Gesellschafter durchschlagen.

So habe sich z. B. das StW Y angesichts des erreichten Forderungsbestandes gegen die eigene Tochtergesellschaft Y1-GmbH in einer regelrechten Zwangslage befunden und ein erhebliches Verlustrisiko getragen, falls die Y1-GmbH trotz der Stützungsmaßnahmen insolvent würde. Bezüglich der Y1-GmbH bleibe zudem festzustellen, dass sich deren wirt-

schaftliche Situation offensichtlich umso mehr verschlechtert habe, je weiter sie sich von den ursprünglichen Tätigkeitsfeldern des StW entfernt habe.

Bezüglich der von der Y2-GmbH errichteten Wohn- und Hotelanlage hat der LRH - neben der nicht nachvollziehbaren Mietpreisfestsetzung - insbesondere beanstandet, dass das MIWFT ohne die für notwendig erachtete Risikoeinschätzung und in Kenntnis der unverändert schwierigen Finanzlage des StW die Genehmigung zur Aufnahme des Kredits erteilt hatte.

- 18.2.4** Abschließend hat der LRH dem MIWFT mitgeteilt, zweifellos sei den StW durch den Aufgabenzuwachs und die neuen Gestaltungsmöglichkeiten ein Anreiz zu mehr selbstständigem und selbstverantwortetem Handeln gegeben worden. Vor dem Hintergrund der finanziellen Schieflage, in die die Unternehmensbeteiligungen der StW X und Y bereits nach kurzer Zeit geraten seien, sehe er das den StW eingeräumte, nahezu uneingeschränkte „Aufgabenfindungsrecht“ jedoch sehr kritisch. Denn es bestehe die realistische Gefahr, dass die StW unter dem Druck einer vermeintlichen Verpflichtung, Gewinne erzielen zu müssen, unnötige Risiken eingingen und sich dabei auf Geschäftsfelder begäben, für die sie über kein Know-how verfügten. Kritisch sehe er auch, dass die neuen Aufgaben nicht auf den bisherigen örtlichen Zuständigkeitsbereich der StW beschränkt seien, sondern theoretisch eine (unternehmerische) Betätigung im gesamten Bundesgebiet oder sogar im Ausland möglich werde.

Die bei den Unternehmensbeteiligungen der StW X und Y entstandene Lage dürfe nach Auffassung des LRH nicht nur den jeweiligen Geschäftsführern der GmbH / StW angelastet werden, die nach der Regelungslage in StWG, Satzungen und Verträgen alle wesentlichen Entscheidungen weitgehend autonom hätten treffen können und am Standort des StW Y auch getroffen hätten. Vielmehr sei hinzu gekommen, dass die Kontrollinstanz Verwaltungsrat die Wahrnehmung der für alle Beteiligten neuen Ak-

tivitäten offenbar nicht nachhaltig genug oder nicht mit der notwendigen Skepsis begleitet habe. In vergleichbarer Weise sei auch das Verhalten des Ministeriums zu beanstanden, das die StW letztlich in eigener Verantwortung habe handeln lassen und ihnen die benötigte Unterstützung und Aufsicht vorenthalten habe.

Die unternehmerische Betätigung berge auch finanzielle Risiken für die StW, die sich aus ihrer Gesellschafterstellung ergeben. Zwar sei die Haftung der StW bei den bisher eingegangenen Unternehmensbeteiligungen auf das Stammkapital und damit auf einen - im Vergleich zu ihren Haushalten - überschaubaren Betrag begrenzt. Dies gelte jedoch nur so lange, wie diese bisherige, gesetzlich nicht vorgeschriebene, Praxis beibehalten werde und sichergestellt sei, dass das Stammkapital, Erhöhungen des Stammkapitals sowie ggf. von anderen Gesellschaftern eingeforderte Nachschüsse das finanzielle Leistungsvermögen des StW nicht übersteigen.

Risiken ergäben sich auch für das Land. So sei das Land im Falle der Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung eines StW, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, verpflichtet, nach der Insolvenzordnung bestimmte Geldleistungen für deren Arbeitnehmer zu erbringen. Zudem habe das MIWFT in der Vergangenheit auf Nachfrage gegenüber Dritten die Auffassung vertreten, das Land hafte zwar nicht grundsätzlich für die StW, aufgrund der institutionellen Förderung durch das Land sei aber davon auszugehen, dass die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit eines StW nicht bestehe.

Den aufgezeigten Risiken könne in gewissem Umfang bereits nach der geltenden Rechtslage begegnet werden. Dazu müssten, wie vereinzelt geschehen, einschränkende Regelungen in die Satzungen, Gesellschaftsverträge und Anstellungsverträge der Geschäftsführer aufgenommen werden, die die jeweiligen Entscheidungsbefugnisse - je nach finanzieller oder sonstiger Bedeutung der Angelegenheit - von der Zustimmung des Ver-

waltungsrats, Aufsichtsrats oder Beirats abhängig machen. Zudem wären Berichtspflichten gegenüber diesen Gremien zu installieren. Ein solches Regelungsgeflecht zu schaffen, sei zum einen Aufgabe von Verwaltungsrat und Geschäftsführer. Zum anderen sei das MIWFT gefordert, seine Befugnisse als Aufsichtsbehörde wahrzunehmen. So könne die Zustimmung zu Unternehmensgründungen/-beteiligungen, die das MIWFT nach Auffassung des LRH erteilen müsse, je nach Einzelfall an die Erfüllung von Auflagen geknüpft werden. Zudem solle sich das MIWFT nicht nur die Jahresabschlussunterlagen der StW, sondern auch die der GmbH vorlegen lassen.

Darüber hinaus kämen zur Begrenzung der Risiken auch Gesetzesänderungen in Betracht. Dies gelte z. B. im Hinblick auf die nach Auffassung des LRH notwendigen Befugnisse des Ministeriums, die, wenn sie sich nicht bereits aus den bestehenden Vorschriften ergeben, gesetzlich neu geregelt werden müssten. Ferner bedürfe die Haftungsbegrenzung des Gesellschafters StW auf die Stammeinlage einer gesetzlichen Regelung. Außerdem müsse aus Sicht des LRH die vage Formulierung im StWG, die StW dürften „weitere Aufgaben auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet übernehmen“, konkretisiert werden.

Ergänzend hierzu hat der LRH darauf hingewiesen, dass eine privatwirtschaftliche Betätigung der StW, die über die studentische Daseinsvorsorge hinausgehe, zwangsläufig zu einer Konkurrenzsituation mit anderen Anbietern führe. Insoweit bestünden z. B. für die nordrhein-westfälischen Gemeinden nach der Gemeindeordnung weitaus stärkere Restriktionen als für die StW. Ebenso bestünden in anderen Bundesländern, die ihren StW eine unternehmerische Betätigung ermöglicht haben, z. T. verbindlichere gesetzliche Regelungen als in NRW (z. B. ministerielle Zustimmungsvorbehalte, Vertretung des Ministeriums im Verwaltungsrat des StW). In einem Land sei eine wirtschaftliche Betätigung der StW nur unter ähnlichen Voraussetzungen zulässig, wie sie für die nordrhein-

westfälischen Gemeinden gelten. Nach Auffassung des LRH gäben die von ihm getroffenen Feststellungen Anlass, auch für die nordrhein-westfälischen StW vergleichbare gesetzliche Regelungen in Betracht zu ziehen.

### **18.3. Weiterer Schriftwechsel**

Das MIWFT hat zu den Prüfungsmitteilungen mit Schreiben vom 24.02.2010 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH datiert vom 12.04.2010. Im Einzelnen:

- 18.3.1** Das MIWFT hat zunächst ausgeführt, eine Novellierung des StWG, bei der die angesprochenen Gesetzesänderungen diskutiert werden könnten, sei frühestens für die nächste Legislaturperiode angedacht. Dabei werde geprüft werden, ob ggf. eine Aufgabenbegrenzung auf die studentische Daseinsvorsorge vorgenommen werden solle. Gegen eine Begrenzung spreche, dass jede wirtschaftliche / unternehmerische Tätigkeit mit Risiken verbunden sei. Die Rechtsform GmbH werde für die Tochtergesellschaften wegen des eingeschränkten Haftungsrisikos und der grundsätzlich beschränkten Handlungsmöglichkeiten bewusst gewählt. Eine GmbH mit relativ niedrigem Stammkapital erhalte keine größeren Kredite, es sei denn, das StW bürge hierfür oder nehme sie auf und leite sie weiter. Mit Ausnahme des Sonderfalls am Standort des StW Y zeige die Entwicklung in allen anderen StW mit GmbHs, dass das hiermit verbundene wirtschaftliche Risiko zu tragen sei. Darüber hinaus sei es an keinem Standort zu nennenswerten Konflikten mit der Privatwirtschaft gekommen. Schließlich würden die StW, anders als die Gemeinden, über ihre Tochtergesellschaften nur in Geschäftsfeldern ihrer Kernkompetenzen tätig. Alle Tätigkeiten könnten - rein rechtlich - auch von der Anstalt wahrgenommen werden.

Demgegenüber hat der LRH im Wesentlichen bemerkt, dass es sich bei der Entwicklung am Standort des StW Y zwar von der Ausprägung her um einen Sonderfall gehandelt haben möge, jedoch keineswegs um einen Einzelfall. Vielmehr seien nach wenigen Jahren bereits zwei von neun StW Risiken eingegangen, um ihre in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Tochtergesellschaften zu stützen. Ferner müssten sich die StW nach der Gesetzeslage keineswegs auf GmbH-Beteiligungen beschränken, sondern könnten die Rechtsform ihrer Tochtergesellschaften frei wählen. Dies gelte auch für die Höhe des einzubringenden Stammkapitals. Zur Frage der Aufgabenwahrnehmung hat der LRH festgestellt, dass am Standort des StW Y mit dem Aufbau eines überregional tätigen Reinigungsbetriebes sowie dem Einstieg in die Klinikverpflegung und das Hotelgewerbe die Kernkompetenzen der StW deutlich überschritten worden seien. Derartige gewinnorientierte Aufgaben könnten von einer gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts nicht wahrgenommen werden. Darüber hinaus hätte es einer so weitgehenden Gesetzesänderung nicht bedurft, wenn es darum gegangen wäre, dass die StW auch künftig ausschließlich reine Anstaltsaufgaben wahrnehmen, wenn auch ggf. in anderer Rechtsform.

**18.3.2** Das MIWFT hat weiter ausgeführt, seiner Meinung nach müsse das Ministerium Unternehmensgründungen/-beteiligungen der StW nicht zustimmen. Es teile aber die Auffassung des LRH, dass es bei Tochtergesellschaften mit breitem Tätigkeitsspektrum und eigenem Personal sachgerecht sei, dort einen Aufsichtsrat zu installieren. Die Rechte des Aufsichtsrats sollten mit denen des Verwaltungsrats vergleichbar sein, der auch die Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder vornehmen solle. Das MIWFT werde die Einrichtung von Aufsichtsräten bei Tochtergesellschaften gegenüber den StW anregen.

Der LRH hat dem MIWFT dazu mitgeteilt, er bleibe bei seiner Auffassung, dass Unternehmensgründungen/-beteiligungen der Zustimmung des



MIWFT bedürfen, und sehe andernfalls die Notwendigkeit, das Gesetz entsprechend zu ändern.

- 18.3.3** Zu der wirtschaftlichen Entwicklung der X-GmbH hat das MIWFT eine sehr ausführliche Stellungnahme des StW X beigefügt. Im hier interessierenden Zusammenhang hat das StW X im Wesentlichen erklärt, sofort nach Sichtbarwerden von Mängeln sei reagiert und bereits im Jahr 2005 sei eine deutliche Trendwende eingeleitet worden. Mit Jahresüberschüssen der Jahre 2007 und 2008 seien die Verluste der Anfangsjahre ausgeglichen worden. Im Saldo bestehe zum 31.12.2008 ein Überschuss von rd. 67.000 €. Sämtliche offenen Verbindlichkeiten aus dem Rangrücktrittsverfahren seien im Jahr 2009 bezahlt worden. Die Beteiligung des StW an der X-GmbH sei in seiner Bilanz inzwischen wieder in voller Höhe ausgewiesen.

Diese Aussagen hat der LRH zur Kenntnis genommen.

- 18.3.4** Zur Y1-GmbH hat das MIWFT insbesondere mitgeteilt, die kritischen defizitären Geschäftsfelder (Krankenhausküche, Hotel-Restaurant in einer anderen Stadt, Sportpark-Bistro, Reinigungsleistungen außerhalb von Studentenwerksräumlichkeiten) seien geschlossen worden. Die übrigen Bereiche sollten auf wirtschaftlich sichere Füße gestellt werden. Dazu seien detaillierte wirtschaftliche Analysen der Ertrags- und Kostenstrukturen durchgeführt worden. Das von der Y2-GmbH in Universitätsnähe errichtete Hotel habe seine Auftragslage verbessern bzw. trotz Finanzkrise halten können. Seit Mitte 2009 gebe es einen neuen Aufsichtsrat, durch dessen personelle Besetzung gewährleistet sei, dass die Belange des StW hinreichend berücksichtigt würden. Eine weitere Überwachungsmaßnahme sei die Beauftragung eines gemeinsamen Wirtschaftsprüfers für das StW und seine Tochtergesellschaften. Die Miethöhen zwischen StW und Y2-GmbH seien in 2008 angepasst worden.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass ungeachtet der vielen, anzuerkennenden Schritte, die das StW zur Konsolidierung eingeleitet habe, zum Bilanzstichtag 2008 immer noch Risiken aus den Beteiligungen bestanden, deren Entwicklung zeitnah verfolgt werden müsse. Das MIWFT habe zudem nicht erklärt, ob es die getroffenen Maßnahmen für ausreichend erachte. Auch zu der beanstandeten Genehmigung der Kreditaufnahme für die Wohn- und Hotelanlage habe es sich bisher noch nicht geäußert.

**18.3.5** Abschließend hat der LRH klargestellt, dass es ihm nicht darum gehe, jede unternehmerische Aktivität der StW zu unterbinden bzw. jedes Risiko auszuschließen. Nach seiner Auffassung solle das weitere Vorgehen jedoch darauf ausgerichtet sein, Vorkommnisse, wie sie am Standort des StW Y und zeitweise auch am Standort des StW X vorzufinden gewesen seien, für die Zukunft auszuschließen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 19 Nebentätigkeiten an Fachhochschulen

*Bei sechs vom Landesrechnungshof geprüften Fachhochschulen gingen durchschnittlich 38 vom Hundert der Professorinnen und Professoren nach Aktenlage einer genehmigten beziehungsweise angezeigten Nebentätigkeit nach. Die Hochschulen hatten entsprechende Genehmigungen vielfach trotz unzureichender Antragsunterlagen und ohne Beachtung des zulässigen Zeitumfangs von Nebentätigkeiten ausgesprochen.*

*Weiterhin hat der Landesrechnungshof durch Internetrecherchen eine Vielzahl von Hinweisen darauf erhalten, dass Professorinnen und Professoren Nebentätigkeiten ausübten, die sie den Hochschulen nicht mitgeteilt hatten.*

*Die Fachhochschulen haben zugesagt, die Genehmigung von Nebentätigkeiten künftig von der Vorlage aller notwendigen Nachweise abhängig zu machen. Den Hinweisen des Landesrechnungshofs auf bisher unbekannte Nebentätigkeiten werde nachgegangen.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie auf den großen Umfang der bei den Fachhochschulen festgestellten Nebentätigkeiten hingewiesen. Vor dem Hintergrund der teilweise unzureichenden Beachtung des Nebentätigkeitsrechts bestehe Anlass zu der Sorge, dass Belange der Lehre beeinträchtigt werden könnten. Ferner hat der Landesrechnungshof Vorschläge zur Änderung nebensätigkeitsrechtlicher Bestimmungen gemacht.*

### 19.1 Einleitung

Durch das Landesbeamtengesetz sowie die Nebentätigkeitsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen ist bestimmt, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang den Beamtinnen und Beamten des Landes

die Ausübung von Nebentätigkeiten gestattet ist. Für das wissenschaftliche und künstlerische Personal an den Hochschulen sind daneben besondere Bestimmungen in der Hochschulneben Tätigkeitsverordnung getroffen. Soweit diese Personen in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis stehen, finden die genannten Bestimmungen entsprechende Anwendung.

Durch das Nebentätigkeitsrecht soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Bediensteten nicht durch die Ausübung von Nebentätigkeiten an der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer dienstlichen Verpflichtungen gehindert werden. Es ist deshalb u. a. festgelegt, welche Nebentätigkeiten einer Genehmigung bedürfen, wann sie lediglich anzuzeigen sind oder ohne jegliche Mitteilung ausgeübt werden dürfen, welches zeitliche Ausmaß sie annehmen dürfen und unter welchen Voraussetzungen die mit der Nebentätigkeit erzielten Einnahmen offenbart werden müssen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) in den Jahren 2008 und 2009 die Nebentätigkeiten von 1.116 Professorinnen und Professoren an sechs Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes zum Stichtag 01.07.2007 geprüft.

## **19.2 Feststellungen und Empfehlungen**

### **19.2.1 Aktenkundige Nebentätigkeiten**

Nach dem Inhalt der Personalakten lag der Anteil der Professorinnen und Professoren, die einer genehmigten oder angezeigten Nebentätigkeit nachgingen, zwischen 27 v. H. und 50 v. H. aller Professorinnen und Professoren der jeweiligen Hochschule. Im Durchschnitt der geprüften sechs Fachhochschulen übten 38 v. H. aller Professorinnen und Professoren eine oder mehrere Nebentätigkeiten aus, wobei zwischen den einzelnen Fachbereichen der Hochschulen deutliche Unterschiede bestanden.

Besonders häufig anzutreffen waren Lehr- und Vortragstätigkeiten außerhalb der Fachhochschulen, Tätigkeiten als ständiger Berater von Firmen, als Gutachter, Tätigkeiten als Geschäftsführer oder Gesellschafter, Vorstands- oder Aufsichtsratsmitglied in Wirtschaftsunternehmen sowie freiberufliche Tätigkeiten als Ingenieur oder Architekt. In einigen Fällen waren auch Nebentätigkeiten als Steuerberater, Rechtsanwalt, Psychotherapeut, Designer oder als Hausverwalter aktenkundig.

### **19.2.2 Administrative Handhabung**

Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeiten sind der Rektorin / dem Rektor der Fachhochschule schriftlich vorzulegen. Dazu müssen alle für die Entscheidung erforderlichen Nachweise, insbesondere über Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie über die Entgelte und geldwerten Vorteile, beigelegt werden. Während diese Nachweise im Allgemeinen bereits durch Vorlage der Verträge mit den Auftraggebern geführt werden können, sind für die Genehmigung einer freiberuflichen Nebentätigkeit weitere Anforderungen zu erfüllen. Hierzu müssen durch entsprechende Dokumente insbesondere die Trennung von Nebentätigkeit und Dienstaufgaben und die Beteiligung an einer Sozietät bzw. ein Mitarbeiterverhältnis nachgewiesen sowie versichert werden, dass die Professorin / der Professor der Hochschule für die Verpflichtungen aus dem Hauptamt uneingeschränkt zur Verfügung steht.

Die Angaben in den vorgefundenen Antragsunterlagen waren insbesondere hinsichtlich der Auftraggeber und der zu erwartenden Einkünfte vielfach unvollständig. Verträge waren häufig nicht vorgelegt worden, sodass die Hochschule nicht in der Lage war, die Vereinbarkeit mit dienstlichen Interessen zu prüfen. Auch die im Zusammenhang mit der Ausübung von freiberuflichen Nebentätigkeiten beizubringenden zusätzlichen Unterlagen waren vielfach nicht oder nicht vollständig vorgelegt worden.

Gleichwohl hatten die Fachhochschulen auch diesen Genehmigungsanträgen durchweg entsprochen. Nur in einem Teil dieser Fälle wurde den Professorinnen / Professoren wenigstens zur Auflage gemacht, die fehlenden Nachweise nachzureichen.

Insgesamt entstand der Eindruck, dass die Hochschulen bemüht waren, in Zweifelsfällen stets zu Gunsten der Antragsteller zu entscheiden und ihnen möglichst weitgehend entgegen zu kommen.

### 19.2.3 Zeitliche Inanspruchnahme

Nach den gesetzlichen Bestimmungen darf eine Nebentätigkeit u. a. dann nicht genehmigt werden, wenn ihre Ausübung die Arbeitskraft der Beamtin / des Beamten so stark in Anspruch nimmt, dass die ordnungsgemäße Erfüllung der dienstlichen Pflichten behindert werden kann. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet.<sup>151</sup>

Häufig hatten die Fachhochschulen Nebentätigkeiten genehmigt oder Anzeigen von nicht genehmigungsbedürftigen Nebentätigkeiten unkommentiert zur Kenntnis genommen, obgleich die Professorinnen und Professoren nicht nachvollziehbare oder überhaupt keine Angaben über die zeitliche Inanspruchnahme durch Nebentätigkeiten gemacht hatten und der Hochschule damit keine Überprüfung möglich war, ob die Höchstgrenze von einem Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit eingehalten wurde.

Teilweise wurden erkennbare Überschreitungen dieser Höchstgrenze stillschweigend geduldet. Auch wurden Professorinnen und Professoren bei einer absehbaren Überschreitung der Fünftel-Grenze lediglich gebeten, sich um eine vorschriftskonforme Beschränkung zu bemühen, ohne dass

---

<sup>151</sup> Die Vorschriften über die Arbeitszeit gelten für Professorinnen / Professoren nicht. Jedoch ist die in den Arbeitszeitvorschriften festgelegte regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden im Rahmen des Nebentätigkeitsrechts als Berechnungsmaßstab auch für die Professorinnen / Professoren zugrunde zu legen.

die Fachhochschule sich um die Einhaltung dieser Maßgabe weiter kümmerte.

Bei der Fünftel-Regelung handelt es sich nicht um eine starre Begrenzung, deren Überschreiten in keinem Falle statthaft wäre, sondern um eine widerlegbare (Regel-)Vermutung. Sinn und Zweck dieser Bestimmung erfordern es allerdings, dass die Zulassung von Ausnahmen jeweils mit einer eingehenden Prüfung und Darlegung der die Entscheidung tragenden Gründe durch die Hochschule einhergeht. Eine derartige Prüfung wurde in keinem einzigen Fall festgestellt.

#### **19.2.4    Aufstellung über Nebeneinnahmen**

Soweit die Professorinnen und Professoren bestimmte in der Hochschulnebenständigkeitsverordnung aufgeführte Nebentätigkeiten ausüben und die damit erzielten Einnahmen eine festgelegte Grenze übersteigen, haben sie der Rektorin / dem Rektor am Jahresende eine Aufstellung über ihre im abgelaufenen Kalenderjahr bezogenen Vergütungen vorzulegen. Hierzu ist ein Vordruck zu verwenden, in dem neben der jeweils erhaltenen Vergütung u. a. anzugeben ist, durch welche Art von Nebentätigkeit sie erzielt wurde und in welchem Zeitraum, mit welchem wöchentlichen Zeitumfang und für welchen Auftraggeber die Nebentätigkeit ausgeübt wurde. Diese Meldung soll insbesondere die Feststellung von Einnahmen aus Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst und daraus eventuell resultierenden Abführungspflichten ermöglichen. Darüber hinaus informiert sie die Hochschule aber auch über die Höhe der außerhalb des Hauptamtes erzielten Einkünfte und kann so Hinweise auf den Umfang von Nebentätigkeiten, eventuelle Beeinträchtigungen dienstlicher Belange oder persönliche Abhängigkeiten geben.

Von den Professorinnen und Professoren, die nach ihren eigenen Angaben in den Genehmigungsanträgen bzw. den Nebentätigkeitsanzeigen deklarationspflichtige Nebeneinnahmen erwarteten, hatten ungefähr zwei Drittel keine Meldung abgegeben.

Hierzu hatten die Fachhochschulen die Professorinnen und Professoren regelmäßig nicht um Klärung gebeten, weil sie davon ausgingen, dass Professorinnen und Professoren, die keine Erklärung abgeben, auch keine meldepflichtigen Einnahmen haben. Die maßgebende Bestimmung verpflichtete lediglich die Professorinnen und Professoren unter bestimmten Voraussetzungen zum Handeln, nicht aber die Hochschule zu Nachfragen beim Ausbleiben von Meldungen.

Im Ergebnis war daher den Fachhochschulen keine Aussage darüber möglich, ob der geringe Anteil abgegebener Meldungen auf Versäumnisse der Professorinnen und Professoren zurückzuführen war oder darauf, dass die tatsächlichen Einnahmen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben waren und unterhalb des maßgeblichen Grenzwerts lagen.

#### **19.2.5 Hinweise auf weitere Nebentätigkeiten**

Über die im Rahmen der örtlichen Erhebungen erfolgte Einsichtnahme in die Personalakten der Professorinnen und Professoren hinaus haben der LRH und die RPÄ durch umfangreiche Internetrecherchen geprüft, ob sich Hinweise auf die Ausübung weiterer, den Hochschulen nach Aktenlage nicht bekannter Nebentätigkeiten feststellen ließen. Verstärkte Aufmerksamkeit wurde hierbei auf Tätigkeiten im kommerziellen Bereich wie vergütete Funktionen in Unternehmen oder selbstständige bzw. freiberufliche Tätigkeiten gerichtet.

Hierbei haben sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Professorinnen und Professoren in erheblichem Umfang genehmigungsbedürftige bzw. anzeigepflichtige Nebentätigkeiten ausübten, die sie den Hochschulen



nicht offenbart hatten. Dabei handelte es sich sowohl um Professorinnen und Professoren mit anderen, bereits genehmigten bzw. angezeigten Nebentätigkeiten als auch um Professorinnen und Professoren, die der Hochschule gegenüber überhaupt keine Nebentätigkeit angegeben hatten.

Auch hier ergaben sich große Unterschiede in Bezug auf Art und Umfang der mutmaßlichen Nebentätigkeiten. Sie gingen von einzelnen Vorträgen bzw. der Teilnahme an einzelnen Veranstaltungen bis hin zu einem Professor im Fachbereich Sozialwesen, der zugleich nebetätig als Chefarzt eine Abteilung in einer Klinik leitete.

Der LRH und die RPÄ haben die Fachhochschulen aufgefordert, den Hinweisen auf mögliche weitere Nebentätigkeiten nachzugehen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

### **19.3      Stellungnahmen der Fachhochschulen**

In ihren Stellungnahmen haben einige Fachhochschulen darauf hingewiesen, dass Nebentätigkeiten der Professorinnen und Professoren als ausdrücklich erwünschter Teil des Forschungs- und Technologietransfers anzusehen seien und der Weiterentwicklung von Forschung und Lehre dienen. Dies könne zugleich zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Hochschule beitragen und sei vorteilhaft für deren Reputation. Im Übrigen sei festzustellen, dass vielfach gerade die in Nebentätigkeiten aktiven Professorinnen und Professoren auch besonders engagiert in Lehre und Forschung seien.

Die bisher eingegangenen Äußerungen zu den einzelnen Feststellungen des LRH lassen sich wie folgt zusammenfassen, wobei wegen der Vielzahl der zu bearbeitenden Einzelfälle noch keine abschließenden Stellungnahmen der geprüften Fachhochschulen vorliegen.

### **19.3.1 Administrative Handhabung**

Die Hochschulen haben zugesagt, künftig die Genehmigung von Nebentätigkeiten von der vorherigen Vorlage aller notwendigen Nachweise abhängig zu machen. Eine Hochschule hat mitgeteilt, sie habe als erste Maßnahme alle Genehmigungen, zu denen die Unterlagen nicht vollständig vorgelegen hätten, widerrufen und den Professorinnen und Professoren eine erneute - ordnungsgemäße - Antragstellung aufgegeben, falls sie die Nebentätigkeiten weiterhin ausüben wollten.

Andere Hochschulen teilten mit, die Professorinnen und Professoren künftig regelmäßig bzw. bereits im Rahmen der Berufungsverhandlungen auf ihre nebensächlichkeitsrechtlichen Verpflichtungen hinweisen zu wollen.

Darüber hinaus hat eine Fachhochschule alle Professorinnen und Professoren gegen Empfangsbescheinigung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sowohl die ungenehmigte Ausübung einer genehmigungsbedürftigen Nebentätigkeit als auch die nicht angezeigte Wahrnehmung einer anzeigepflichtigen Nebentätigkeit eine Dienstpflichtverletzung darstelle, die ggf. zu disziplinarrechtlichen Konsequenzen führen könne.

### **19.3.2 Zeitliche Inanspruchnahme**

Soweit Nebentätigkeiten mit einem Zeitumfang von mehr als einem Fünftel der regelmäßigen Arbeitszeit ausgeübt wurden, haben die Hochschulen einen Teil der Professorinnen und Professoren zwischenzeitlich zu einer Ermäßigung auf das zulässige Maß aufgefordert. Weiterhin wurde seitens der Hochschulen vorgetragen, die zeitliche Inanspruchnahme der Professorinnen und Professoren habe sich zwischenzeitlich reduziert. Eine Hochschule hat mitgeteilt, es werde eine Datenbank erstellt, mit der die Überwachung und Einhaltung der Fünftel-Grenze bei genehmigten und angezeigten Nebentätigkeiten erleichtert werden solle.

In einigen Fällen wurde die Zulassung eines größeren zeitlichen Umfangs damit begründet, dass es sich um besonders leistungsfähige Professorinnen und Professoren handele, die ihren dienstlichen Obliegenheiten in vollem Umfang nachkämen.

### **19.3.3 Hinweise auf weitere Nebentätigkeiten**

Zu den im Rahmen der Internetrecherchen gewonnenen Indizien für nicht aktenkundige genehmigungsbedürftige oder anzeigepflichtige Nebentätigkeiten haben die Hochschulen die Professorinnen und Professoren um Stellungnahme gebeten und sie aufgefordert, ggf. nachträglich Genehmigungen zu beantragen bzw. die Anzeigen nachzuholen. Soweit verwertbare Äußerungen hierzu bisher vorliegen, erwiesen sich - je nach Fachhochschule unterschiedlich - zwischen 31 v. H. und 72 v. H. der Hinweise als zutreffend.

Soweit bisher Entscheidungen über die Anträge derjenigen Professorinnen und Professoren vorliegen, deren Nebentätigkeiten erst durch die Internetrecherchen festgestellt worden waren, haben die Hochschulen durchweg (nachträgliche) Genehmigungen ausgesprochen. Zweifel an der Vereinbarkeit der Nebentätigkeiten mit dienstlichen Belangen sind dabei von keiner Hochschule formuliert worden. Teilweise wurde ausgeführt, die Nebentätigkeiten stünden in engem Zusammenhang mit den dienstlichen Verpflichtungen des Hauptamts oder würden nur zu einer geringen zeitlichen Belastung der Professorinnen und Professoren führen.

## **19.4 Schriftwechsel mit dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie**

**19.4.1** Der LRH hat auch das Ministerium von seinen Feststellungen unterrichtet und ergänzend auf Folgendes hingewiesen:

Die hohe Zahl der bei den Fachhochschulen festgestellten Nebentätigkeiten erscheine bedenklich. Vor dem Hintergrund der teilweise unzureichenden Beachtung des Nebentätigkeitsrechts bestehe Anlass zu der Sorge, dass Belange der Lehre beeinträchtigt werden könnten. Auch der LRH erkenne den hohen Stellenwert eines Austausches zwischen Hochschulen und Wirtschaft im Sinne eines Wissens- und Technologietransfers an. Dies gelte insbesondere für die Fachhochschulen, die ihre Studierenden praxisnah auszubilden hätten. Gleichwohl müsse für eine strikte Anwendung der Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts gesorgt werden. Die Entwicklung von Grauzonen, in denen einzelne Professorinnen und Professoren vornehmlich von finanziellen Interessen geleitet Nebentätigkeiten in erheblichem Umfang ausüben könnten, müsse verhindert werden.

Der LRH hat dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) verschiedene Vorschläge zur Änderung neben-tätigkeitsrechtlicher Bestimmungen gemacht.

So hat er mit Blick auf die Verantwortlichkeit der Dekaninnen und Dekane für die Vollständigkeit des Lehrangebots und die Einhaltung der Lehrverpflichtungen u. a. angeregt, bei Anträgen auf Genehmigung sowie bei Anzeigen über die Ausübung von Nebentätigkeiten künftig eine Beteiligung der Dekaninnen und Dekane allgemein zwingend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnte einer eventuellen Vernachlässigung dienstlicher Obliegenheiten durch nebetätige Professorinnen und Professoren entgegengewirkt werden.

Auch hat der LRH darauf hingewiesen, dass angesichts des großen Anteils nebetätiger Professorinnen und Professoren und der geringen Zahl abgegebener Aufstellungen über die Nebeneinnahmen davon auszugehen sei, dass ein nicht unerheblicher Teil der Professorinnen und Professoren seiner Deklarationspflicht nicht nachkommt. Eine Änderung des Auskunftsverhaltens dieser Personen und damit eine bessere Informationslage der Hochschulen sei nur mit einer Erklärungspflicht zu erreichen, die unabhängig davon besteht, ob und ggf. in welcher Höhe Nebeneinnahmen erzielt wurden. Der LRH hat das MIWFT gebeten, eine entsprechende

Änderung der maßgebenden Bestimmungen herbeizuführen. Die in den jährlichen Meldungen neben der Vergütungshöhe anzugebenden weiteren Daten könnten dann nach Auffassung des LRH zu einem deutlich besseren Informationsstand der Hochschulleitungen und damit insgesamt zu mehr Transparenz führen.

#### **19.4.2    Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie**

Das MIWFT hat zwischenzeitlich mitgeteilt, eine Überarbeitung der neben-tätigkeitsrechtlichen Vorschriften sei beabsichtigt. Dabei würden auch die Vorschläge des LRH berücksichtigt werden.

Das Prüfungsverfahren dauert noch an.

## 20 Sprachunterricht an den Universitäten des Landes

*Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Sprachunterrichts hat der Landesrechnungshof empfohlen, Professorinnen und Professoren nicht länger bei der reinen Sprachvermittlung einzusetzen. Weiterhin hat er die Universitäten aufgefordert, auch Bachelor-Absolventen als Lektorinnen und Lektoren einzustellen, Einnahmefähigkeiten im Sprachenbereich stärker auszuschöpfen und mehr Sprachunterricht in der vorlesungsfreien Zeit anzubieten.*

*Die Hochschulen haben sich zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofs ganz überwiegend zustimmend geäußert.*

### 20.1 Ausgangslage

Insbesondere durch die „Bologna-Reform“ (Einführung eines gestuften Studiensystems) hat die Bedeutung von Fremdsprachenkenntnissen für Studierende aller Fakultäten in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Die Studierenden in den Bachelor- und Masterstudiengängen sind verpflichtet, berufsbezogene Zusatzqualifikationen zu erwerben. Zu diesem Zweck werden vielfach Lehrveranstaltungen zur Vermittlung von Fremdsprachen belegt. Angesichts dieser Entwicklung sind die Universitäten verstärkt dazu übergegangen, Sprachkurse für Studierende aller Fakultäten anzubieten, wofür sie sich zentrale Einrichtungen geschaffen haben (überwiegend als „Sprachzentren“ bezeichnet).

Darüber hinaus vermitteln auch die philologischen Fächer ihren Studierenden - neben sprach- und kulturwissenschaftlichen Studieninhalten - praktische Sprachkenntnisse.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2008 mit Unterstützung eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamts den Sprachunterricht an zehn Universitäten des Landes geprüft. Dabei wurden sowohl die Sprachkurse für

Studierende aller Fakultäten als auch die Angebote in den philologischen Fächern, soweit sie auf reine Sprachvermittlung ausgerichtet waren, untersucht.

## **20.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs**

Der Sprachunterricht in den Sprachenzentren und in den philologischen Fächern wird vornehmlich durch Lehrbeauftragte erbracht. Weiterhin werden Lektorinnen und Lektoren - vielfach Muttersprachler - sowie sonstiges wissenschaftliches Personal im Sprachunterricht eingesetzt. Insgesamt entstanden im Jahr 2007 bei den untersuchten Universitäten Kosten von über 16 Mio. € für das im Sprachunterricht tätige Personal.

### **Weniger Sprachunterricht durch Professoren und Akademische Räte**

Der LRH hat festgestellt, dass an einigen Hochschulen ein Teil des Sprachunterrichts durch Professorinnen und Professoren sowie Angehörige der Laufbahn Akademischer Rat erbracht wurde. Der LRH hat diese Praxis kritisiert. Teures wissenschaftliches Personal mit geringer Lehrverpflichtung sollte nicht in der reinen Sprachvermittlung eingesetzt werden, sondern für anspruchsvollere Aufgaben in Lehre und Forschung zur Verfügung stehen.

Der LRH hat deshalb die geprüften Universitäten aufgefordert, Professorinnen und Professoren und Angehörige der Laufbahn Akademischer Rat nicht mehr in der reinen Sprachvermittlung einzusetzen.

### **Einsatz von Bachelor-Absolventen als Lektoren**

Voraussetzung für eine Beschäftigung als Lektorin oder Lektor für Fremdsprachen ist ein Hochschulabschluss. Der LRH hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die meisten Universitäten nur Bewerber mit einem Master- bzw. Magisterabschluss einstellen. Als Grund hierfür wurde ange-

führt, dass Bachelor-Absolventen nicht die für den Sprachunterricht erforderlichen Kompetenzen besäßen.

Der LRH hat auf die positiven Erfahrungen derjenigen Universitäten hingewiesen, die bereits Bachelor-Absolventen als Lektorinnen und Lektoren einsetzen. Er hat empfohlen, die Einstellung von Bachelor-Absolventen für Aufgaben des Sprachunterrichts vermehrt in Betracht zu ziehen, was zu deutlichen Einsparungen führen würde.

### **Ausschöpfen von Einnahmemöglichkeiten**

Nach den Feststellungen des LRH erzielen die Sprachzentren einiger Universitäten in nicht geringem Umfang Einnahmen, z. B. durch kostenpflichtige Sprachkurse für Externe oder entgeltliche Sprachtests. Die Sprachzentren der übrigen Universitäten hingegen ließen derartige Einnahmemöglichkeiten bislang weitgehend ungenutzt. Der LRH hat die Hochschulen aufgefordert, zusätzliche Einnahmemöglichkeiten im Sprachenbereich zu prüfen.

### **Mehr Sprachangebote in der vorlesungsfreien Zeit**

Schließlich hat der LRH festgestellt, dass der Sprachunterricht von den Universitäten im Wesentlichen in der Vorlesungszeit erbracht wird. Nur Sommerkurse, Vorbereitungs- oder Intensivkurse wurden teilweise außerhalb dieser Zeit angeboten. Der LRH hat im Hinblick auf die angespannte Raumsituation und die hohen Teilnehmerzahlen in der Vorlesungszeit empfohlen, Sprachunterricht vermehrt auch in der vorlesungsfreien Zeit anzubieten.



### 20.3 **Stellungnahmen der Hochschulen**

Die Hochschulen haben sich zu den Empfehlungen des LRH ganz überwiegend zustimmend geäußert.

#### **Weniger Sprachunterricht durch Professoren und Akademische Räte**

Alle Universitäten haben sich der Forderung des LRH angeschlossen, dass reine Sprachvermittlung nicht von Professorinnen und Professoren und Akademischen Räten erbracht werden solle. Sofern ein Einsatz solcher Kräfte im Sprachunterricht noch stattfindet, handele es sich um auslaufende Tätigkeiten. In einigen kleinen Fächern lasse sich allerdings die Sprachvermittlung nicht von der Vermittlung wissenschaftlicher Methoden und kulturwissenschaftlicher Erkenntnisse trennen, sodass in diesen Ausnahmefällen auch künftig Professorinnen und Professoren sowie Akademische Räte eingesetzt würden.

#### **Einsatz von Bachelor-Absolventen als Lektoren**

Die Universitäten haben sich zunächst gegen die Einstellung von Bachelor-Absolventen als Lektorinnen und Lektoren ausgesprochen. Im Verlauf des Schriftwechsels mit dem LRH haben sich dann die meisten Hochschulen zur Einstellung bereit erklärt, wenn die qualitativen Anforderungen an die jeweils zu vermittelnde Sprachausbildung dies zuließen. Einige Universitäten lehnen eine Änderung ihrer Einstellungspraxis allerdings weiterhin ab, u. a. mit der Begründung, dass die erforderlichen Fachkenntnisse nur bei einem Masterabschluss gewährleistet seien.

#### **Ausschöpfen von Einnahmemöglichkeiten**

Einige Universitäten haben die Empfehlung des LRH, sich durch eine Erweiterung ihrer kostenpflichtigen Sprachangebote weitere Einnahmepotenziale zu erschließen, bereits umgesetzt. Die übrigen sind dabei, Mög-

lichkeiten zur Einnahmesteigerung zu prüfen. So sollen vermehrt studienvorbereitende Sprachkurse eingerichtet, das Angebot an Sommer- und Intensivkursen erweitert und zusätzliche Sprachprüfungen angeboten werden. Zur Erzielung von Synergieeffekten sollen Kooperationen mit benachbarten Hochschulen und anderen Einrichtungen eingegangen bzw. bestehende Kooperationen ausgebaut werden.

### **Mehr Sprachangebote in der vorlesungsfreien Zeit**

Die Universitäten haben einhellig die Anregung des LRH begrüßt, Sprachunterricht vermehrt in der vorlesungsfreien Zeit anzubieten. Die bisher gemachten Erfahrungen zeigten, dass entsprechende Angebote von den Studierenden angenommen würden. Auf diese Weise könne der immer problematischer werdenden Raumsituation während des Semesters entgegengewirkt werden. Einige Hochschulen haben allerdings darauf hingewiesen, dass die Studienstrukturen den Studierenden nur begrenzt Möglichkeiten einräumten, Sprachkurse in der vorlesungsfreien Zeit zu besuchen.

## **20.4 Weiteres Verfahren**

Der LRH hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie über die Ergebnisse der Prüfung sowie den Schriftwechsel mit den Universitäten informiert und hinsichtlich der Frage einer Einstellung von Bachelor-Absolventen als Lektorinnen und Lektoren um Stellungnahme ersucht.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 21 Organisation und Wirtschaftsführung von Laboreinheiten der Universitätsklinik des Landes Nordrhein-Westfalen

*Der Landesrechnungshof hat sich in einer Untersuchung mit der Organisation und Wirtschaftsführung von Laboreinheiten mit Aufgaben in der Krankenversorgung auseinander gesetzt. Hierzu hat er Erhebungen zur Leistungsdokumentation angestellt, die Aufwendungen für den Laborbedarf ermittelt, gleichartige Untersuchungen in unterschiedlichen Laboreinheiten festgestellt und die Effizienz der Zentrallabore miteinander verglichen.*

*Als Ergebnis der Untersuchung hat er den Universitätsklinik empfohlen, die Leistungsdokumentation zu verbessern, Laborleistungen soweit wie möglich zu zentralisieren und gleichartige Untersuchungen zurückzuführen.*

*Alle Universitätsklinik haben Maßnahmen zur Optimierung der Organisation und Wirtschaftsführung ihrer Laboreinheiten getroffen und insbesondere vom Landesrechnungshof aufgezeigte Defizite bei der Leistungsdokumentation behoben. Wo dies medizinisch möglich ist, werden Laborleistungen zentralisiert und gleichartige Untersuchungen abgebaut. Beides hat bereits zu deutlichen Kostensenkungen geführt. Auch die Effizienz der Zentrallabore ist durch strukturelle Änderungen verbessert worden.*

### 21.1 Ausgangslage

Alle Universitätsklinik (UK) in Nordrhein-Westfalen betreiben zentrale und dezentrale Laboreinheiten in unterschiedlicher Anzahl und Größe. Zentrale Laboreinheiten bearbeiten Aufträge und Untersuchungen der Institute und Kliniken des gesamten UK. Es handelt sich hierbei um die Laborein-

heiten für die Bereiche Klinische Chemie (Zentrallabor genannt), Pathologie, Neuropathologie, Humangenetik, Mikrobiologie und Virologie. Dezentrale Laboreinheiten führen labortechnische Untersuchungen im Wesentlichen für das eigene Institut oder die eigene Klinik durch.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit der Organisation und Wirtschaftsführung der Laboreinheiten der UK befasst. Er hat sich hierbei auf die Laborleistungen beschränkt, die im Rahmen der Krankenversorgung erbracht wurden. Seine Erhebungen umfassten die Jahre 2005 bis 2007.

Der LRH hatte zunächst jedem UK die seinen Standort betreffenden Feststellungen schriftlich mitgeteilt. Danach hat er seine Erkenntnisse in einem Gesamtbericht an alle UK und das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) zusammengefasst. Die UK haben hierzu Stellung genommen.

## **21.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung die folgenden Feststellungen und Empfehlungen mitgeteilt.

### **21.2.1 Leistungsdokumentation**

Bei allen UK mangelte es - mehr oder weniger - an einer einheitlich organisierten und vollständigen Erfassung der Laborleistungen. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die UK in den Laboreinheiten ganz überwiegend über keine einheitlichen DV-gestützten Dokumentationssysteme zur Leistungserfassung verfügten. Lediglich die zentralen Laboreinheiten, in jedem Fall die Zentrallabore, konnten auf solche Systeme zurückgreifen.

Der LRH hat daher den UK empfohlen, in absehbarer Zeit eine vollständige Erfassung und Dokumentation der Laborleistungen aufzubauen.

### **21.2.2 Aufwendungen für Laborbedarf bei allen Laboreinheiten**

Um Aussagen über das Leistungsspektrum der untersuchten Laboreinheiten treffen zu können, hat der LRH auf die Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) zurückgegriffen. In deren Abschnitten M (Laboratoriumsuntersuchungen) und N (Histologie, Zytologie und Zytogenetik) sind die laborchemischen Untersuchungen erfasst und einer Ziffer zugeordnet, die für bestimmte Untersuchungsprozeduren steht und mit einer jeweils eigenen Punktzahl versehen ist. Der LRH ermittelte die bei jedem UK in den genannten Jahren erwirtschafteten Punkte für die unter die Abschnitte M und N der GOÄ subsumierbaren Laboruntersuchungen. Ferner erhob er die Aufwendungen für den Laborbedarf der zentralen und dezentralen Laboreinheiten der UK im Rahmen der Krankenversorgung. Den sich so für jeden Standort ergebenden Betrag setzte der LRH in Relation zu den jeweils erwirtschafteten GOÄ-Punkten. In einem weiteren Schritt differenzierte der LRH die Aufwendungen in € je erwirtschaftetem GOÄ-Punkt nach zentralen und dezentralen Laboreinheiten. Hierbei ergaben sich in den meisten Fällen deutliche Unterschiede zugunsten der zentralen Laboreinheiten, die nach Ansicht des LRH auf Wirtschaftlichkeitsreserven hinweisen. Aus diesen Wirtschaftlichkeitsreserven ließen sich im Falle möglicher Zentralisierungen von Laborleistungen finanzielle Einsparungen schöpfen. Rein rechnerisch ergaben sich Einsparpotenziale bei nahezu allen UK in Höhe von jeweils rd. 0,5 Mio. € bis zu rd. 1,6 Mio. €. Dem LRH ist bewusst, dass es sich bei diesen Einsparpotenzialen nur um rechnerische Größen handelt, die nicht vollständig ausschöpfbar sind, weil in etlichen Fällen Laboruntersuchungen aus medizinischen und ablauforganisatorischen Gründen nicht verlagert werden können.

Der LRH hat den UK empfohlen, die aufgezeigten Einsparpotenziale auf ihre Realisierbarkeit durch Verlagerung von Laborleistungen aus dezentralen in zentrale Laboreinheiten zu überprüfen.

### 21.2.3 Parallelbestimmungen

Der LRH ermittelte bei den einzelnen UK ferner das Volumen der Parallelbestimmungen, d. h. derjenigen gleichartigen Untersuchungen, die innerhalb eines UK von verschiedenen Laboreinheiten durchgeführt wurden. Hierzu identifizierte er zunächst den Hauptleistungserbringer in der jeweiligen Analyseart, d. h. diejenige zentrale oder dezentrale Laboreinheit, die in der jeweiligen Untersuchungsprozedur die meisten Analysen kalenderjährlich durchgeführt hatte. In der Regel handelte es sich hierbei um eine zentrale Laboreinheit. Sodann stellte er die gleichartigen Untersuchungen fest, die in anderen Laboreinheiten durchgeführt worden waren. Hierbei ergab sich für die einzelnen UK in den geprüften Jahren folgende Anzahl von Parallelbestimmungen:

	2005	2006	2007
UK Aachen	124.921	49.771	129.149
UK Bonn	472.753	461.893	479.457
UK Düsseldorf	1.183.404	867.564	798.852
UK Essen	1.437.690	858.987	442.245
UK Köln	226.014	249.827	301.820
UK Münster	669.309	759.826	816.162

Parallelbestimmungen

Bei den UK Düsseldorf und Essen sind die Parallelbestimmungen über den geprüften Zeitraum kontinuierlich gesunken, während bei den übrigen UK Steigerungen festzustellen sind. Das UK Düsseldorf bleibt allerdings im Jahr 2007 nach dem UK Münster immer noch der Standort mit den meisten Parallelbestimmungen. Insgesamt waren danach über alle UK beispielsweise im Jahr 2007 fast 3 Mio. Analysen rein rechnerisch einer Verschiebung zum Hauptleistungserbringer zugänglich. Auch hier gilt aber

wieder die Einschränkung, dass einer solchen Verschiebung keine medizinischen und ablauforganisatorischen Gründe entgegenstehen.

Der LRH hat den UK empfohlen, Paralleluntersuchungen daraufhin zu überprüfen, ob sie für eine Verlagerung zu den Hauptleistungserbringern in Frage kommen.

#### **21.2.4 Zentrallabore**

Bei allen UK war der größte Leistungserbringer laborchemischer Untersuchungen das Zentrallabor.

Zunächst verschaffte sich der LRH einen Überblick darüber, inwieweit Laborleistungen bei den UK in Zentrallaboren zentralisiert worden waren. Die insoweit ermittelten Zentralisierungsgrade sind relativer Natur; denn sie spiegeln das Verhältnis der Analysen bzw. GOÄ-Punkte des Zentrallabors zu den Analysen bzw. den GOÄ-Punkten nicht aller Laboreinheiten (ZA relativ bzw. ZGOÄ-P relativ) des jeweiligen UK wider. Ausgenommen hat der LRH die übrigen zentralen Laboreinheiten und die dezentrale Laboreinheit „Transfusionsmedizin“, weil sowohl die zentralen Laboreinheiten „Pathologie“, „Neuropathologie“, „Humangenetik“, „Medizinische Mikrobiologie“ und „Virologie“ als auch die dezentrale Laboreinheit „Transfusionsmedizin“ Leistungen erbringen, die auch im Zentrallabor erbracht werden könnten, jedoch aus medizinischen und ablauforganisatorischen Gründen in den zuvor genannten Laboreinheiten durchgeführt werden.

Die Entwicklung der Zentralisierungsgrade für die geprüften Jahre an den einzelnen Standorten ist nachstehend abgebildet.

	2005		2006		2007	
	ZA	ZGOÄ-P	ZA	ZGOÄ-P	ZA	ZGOÄ-P
relativ (gerundet)						
UK Aachen	99 %	97 %	99 %	98 %	99 %	97 %
UK Bonn	70 %	47 %	72 %	52 %	71 %	50 %
UK D'dorf	71 %	58 %	82 %	71 %	85 %	71 %
UK Essen	56 %	62 %	65 %	73 %	68 %	76 %
UK Köln	76 %	80 %	75 %	79 %	75 %	79 %
UK Münster	77 %	61 %	74 %	59 %	73 %	56 %

Zentralisierungsgrad Analysen (ZA); Zentralisierungsgrad GOÄ-Punkte (ZGOÄ-P)

Die Spannweite reicht bei den Untersuchungen im Jahr 2007 von rd. 99 v. H. beim UK Aachen bis rd. 68 v. H. beim UK Essen. Im Hinblick auf die erwirtschafteten GOÄ-Punkte ist sie mit etwas über 97 v. H. beim UK Aachen bis zu rd. 50 v. H. beim UK Bonn noch größer. Rein rechnerisch weisen die Prozentwerte bei allen UK - ausgenommen das UK Aachen - einen beträchtlichen Spielraum aus für die Prüfung weiterer Verlagerungen von Laborleistungen in das jeweilige Zentrallabor.

Der LRH untersuchte ferner an jedem Standort den Personalaufwand der Zentrallabore. Hierzu ließ er sich die Personalausstattung für die Zentrallabore der einzelnen UK in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angeben. Um beim eingesetzten Personal der Zentrallabore Beeinflussungen durch individuelle Besonderheiten zu vermeiden und eine annehmbare Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde zur Ermittlung des Aufwands auf die jeweils aktuellen vom Finanzministerium des Landes jährlich festgelegten Personalkostendurchschnittssätze für die jeweiligen Besoldungs- und Vergütungsgruppen abgestellt. In einem weiteren Schritt wurden die so ermittelten Werte zu den jeweils erwirtschafteten GOÄ-Punkten in Relation gesetzt und der Personalaufwand je GOÄ-Punkt in € festgestellt. Zusätzlich ermittelte der LRH die Aufwendungen für den Laborbedarf der Zentrallabore. Diese Aufwendungen setzte er ebenfalls ins Verhältnis zu den jeweiligen Gesamtpunkten nach den Abschnitten M und N der GOÄ und berechnete so die Aufwendungen für Laborbedarf je GOÄ-Punkt in €. Sodann addierte



der LRH die auf den Personalaufwand und die Aufwendungen für Laborbedarf entfallenden Beträge, um mittels der Summenwerte Anhaltspunkte für Wirtschaftlichkeitsreserven aufzuzeigen. Das Ergebnis ist nachstehend wiedergegeben:

	2005	2006	2007
UK Aachen	0,0191 €	0,0213 €	0,0204 €
UK Bonn	0,0296 €	0,0307 €	0,0319 €
UK Düsseldorf	0,0246 €	0,0219 €	0,0200 €
UK Essen	0,0184 €	0,0138 €	0,0146 €
UK Köln	0,0164 €	0,0175 €	0,0164 €
UK Münster	0,0241 €	0,0236 €	0,0211 €

Personalaufwand und Aufwendungen für Laborbedarf je GOÄ-Punkt

Danach weisen das UK Essen und das UK Köln über den gesamten Zeitraum die günstigsten Summenwerte aller UK auf. Beim UK Bonn ist dagegen festzustellen, dass die Werte nicht nur kontinuierlich gestiegen sind, sondern beispielsweise in 2007 deutlich höher als beim wertgünstigsten UK Essen sind. Selbst gegenüber dem UK Münster, das die zweithöchsten Summenwerte in 2007 aufweist, ist der Abstand noch beträchtlich. Das UK Münster weist im Übrigen - wie das UK Düsseldorf - eine stetige Verbesserung der Werte auf, das UK Bonn dagegen als einziges UK eine stetige Verschlechterung. Die recht deutliche Varianz der Summenwerte lässt sich zum Teil durch räumliche Unterschiede (Großraumlabor) und / oder unterschiedliche Automationsgrade erklären.

Der LRH hat alle UK zu einer Stellungnahme aufgefordert; dem UK Essen hat er sie anheim gestellt.

### 21.3 **Stellungnahmen der Universitätsklinika**

Die UK haben im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen.

### **21.3.1 Leistungsdokumentation**

Alle UK teilten dem LRH mit, dass sie die Notwendigkeit erkannt hätten, ihre Leistungsdokumentation zu verbessern. An allen Standorten seien Maßnahmen ergriffen worden, die Laborleistungsdaten in elektronischen Dokumentationssystemen zu erfassen und sie dem internen Berichtswesen zugänglich zu machen.

### **21.3.2 Aufwendungen für Laborbedarf und Parallelbestimmungen**

Die UK machten allgemein und an einzelnen Beispielen deutlich, dass sich eine vollständige Zentralisierung aus medizinischen und ablauforganisatorischen Gründen nicht realisieren lasse. Sie erläuterten gegenüber dem LRH jedoch anhand zahlreicher Beispiele, dass sie, wo dies medizinisch möglich sei, Laborleistungen weiter zentralisieren und Parallelbestimmungen abbauen würden. So seien in Aachen etwa die Laboruntersuchungen aus der Urologischen Klinik und der Klinik für Thorax-, Herz- und Gefäßchirurgie in das Zentrallabor überführt worden, die Verlagerung der Untersuchungen aus der Mikrobiologie und Virologie dorthin sei geplant. Das Einsparvolumen liege bei insgesamt einer Mio. € pro Jahr. In Bonn seien die Ausgaben für den Laborbedarf um 0,5 Mio. € jährlich verringert worden. Am Standort Essen sei 2009 zum Zwecke weiterer Zentralisierung von Laborleistungen ein hämatologisch-onkologisches Speziallabor geschaffen worden. In Münster habe man die Laborkosten seit 2007 kontinuierlich gesenkt, bis 2009 um insgesamt mehr als eine Mio. €.

### **21.3.3 Zentrallabore**

Die UK Düsseldorf und Köln haben sich zum Vergleich der Zentrallabore konkret nicht geäußert. Das UK Aachen hat mitgeteilt, im Personalbereich des Zentrallabors seien seit 2005 bis Ende 2009 Einsparungen in Höhe von 14,77 Vollzeitäquivalenten realisiert worden. Das UK Münster hat dar-

gelegt, dass die technische Ausstattung des Zentrallabors verbessert worden sei. Dies habe zu einer Verringerung der Sachkosten von 2007 bis 2009 um rd. 400.000 € geführt. Weiterhin seien die Vollzeitäquivalente im Zentrallabor über die Jahre 2007 bis 2009 von 55,86 auf 48,82 reduziert worden, was bei den Personalkosten zu einer Einsparung von mehr als 300.000 € geführt habe.

Dem UK Essen erschienen die Ergebnisse des LRH hinsichtlich des Personalaufwands im Zentrallabor problematisch. Denn die vom LRH auf der Basis der Kostendurchschnittssätze des Finanzministeriums errechneten Personalkosten zeigten erhebliche Abweichungen nach oben vom tatsächlichen Personalaufwand.

Laut UK Bonn hat der LRH zwecks Berechnung des Personalbestandes im Zentrallabor die gemäß Kostenstellenplan angegebenen Kostenstellen des Institutes für Klinische Chemie und Pharmakologie zugrunde gelegt. Diese Kostenstellen bezögen sich jedoch auf das gesamte Institut. Dadurch seien neben dem Zentrallabor weitere Funktionsbereiche in die Betrachtung einbezogen worden, die nicht dem Zentrallabor zugeschlagen werden könnten. Darüber hinaus sei auch auf der Kostenstelle des Zentrallabors nach Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre zu differenzieren. Das UK Bonn räume diesbezüglich ein, dass seine nach Vorgaben des LRH gemachten Angaben nicht eindeutig genug gewesen seien. Das UK Bonn legt sodann auf der vom ihm neu ermittelten Datengrundlage - Kostenstelle „Zentrallabor“ (Krankenversorgung) – und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Personalkosten dar, dass sich hinsichtlich des Personalaufwands je GOÄ-Punkt im Jahr 2007 eine Differenz von 0,0078 € ergebe, um die der vom LRH berechnete Wert für den Personalaufwand zu hoch ausgewiesen worden sei.

## 21.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat die an allen Standorten getroffenen Maßnahmen zur Optimierung der Organisation und Wirtschaftsführung der Labore zur Kenntnis genommen. Er begrüßt insbesondere die Maßnahmen zur Beseitigung der aufgezeigten Defizite bei der Leistungsdokumentation. Erfreulich sind auch die von allen UK belegte stärkere Zentralisierung von Laborleistungen und der Abbau von Parallelbestimmungen, die zu deutlichen Kostensenkungen führten. Auch die von nahezu allen UK aufgezeigten Strukturveränderungen im Bereich der Zentrallabore brachten wirtschaftliche Verbesserungen.

Der LRH hat auf der Grundlage der Ausführungen des UK Essen den Personalaufwand je GOÄ-Punkt nachberechnet. Danach ist der Summenwert aus Personalaufwand je GOÄ-Punkt und Aufwendungen für Laborbedarf je GOÄ-Punkt in € anzupassen. Die Summenwerte für Essen in den Jahren 2005 bis 2007 betragen: 0,0159 €, 0,0118 € und 0,0126 €. In der Gesamtbetrachtung führt dies dazu, dass sich der Abstand des Spitzenreiters Essen zu den übrigen UK vergrößert. Der LRH hat dieser Berechnung allerdings wiederum aus Gründen der Vergleichbarkeit die Personalkostendurchschnittssätze des Finanzministeriums zugrunde gelegt. Bei Einbeziehung der tatsächlichen Personalkosten würden die Summenwerte für Essen noch günstiger ausfallen.

Auch das Vorbringen des UK Bonn hat der LRH aufgegriffen. Zunächst hat er die weitere Betrachtung auf die vom UK Bonn als einzig relevant bezeichnete Kostenstelle beschränkt. Damit verbessern sich die Summenwerte für die Jahre 2005 bis 2007 mit 0,0265 €, 0,0260 € und 0,0284 € deutlich. Die vom UK Bonn angegebenen Anteile für Forschung und Lehre hat der LRH allerdings nicht herausgerechnet, weil insoweit eine exakte Differenzierung nach einheitlichen Kriterien für alle UK nicht vorgenommen werden konnte. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu ge-

währleisten, wurde daher jeweils das gesamte der relevanten Kostenstelle „Zentrallabor“ zugeordnete Personal vollständig berücksichtigt. Insgesamt muss aber festgehalten werden, dass auch auf der Grundlage der modifizierten Werte das UK Bonn nach wie vor deutlich hinter den wertgünstigsten UK zurückbleibt.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

## 22 Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinik

*Aufgrund der Feststellungen einer früheren Prüfung des Landesrechnungshofs war zur Bemessung der Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinik seinerzeit ein neues zielvereinbarungsgestütztes Bonussystem entwickelt worden. Die Vorsitzenden der Aufsichtsräte der Universitätsklinik hatten zugesichert, die Bemessung der Bonuszahlungen künftig auf der Grundlage dieses Systems durchzuführen.*

*Im Wege einer Anschlussprüfung hat sich der Landesrechnungshof nunmehr schwerpunktmäßig mit der praktischen Handhabung des neuen Zielbonussystems befasst. Entgegen den seinerzeitigen Zusicherungen hat der Landesrechnungshof in einer Vielzahl von Fällen bei der Bemessung der Bonuszahlungen eine von den Systemvorgaben abweichende Handhabung festgestellt. Die durch die Aufsichtsratsvorsitzenden und das zuständige Ministerium vertretene Auffassung, dass die Systeminhalte lediglich als unverbindliche Empfehlungen und Vorschläge zu verstehen seien, teilt der Landesrechnungshof nicht.*

### 22.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Rahmen einer vorhergehenden Prüfung bei den Universitätsklinik (UK) des Landes Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass die Dienstverträge der hauptamtlichen Vorstandsmitglieder neben einer fixen Grundvergütung auch Vereinbarungen über jährliche leistungsabhängige Bonuszahlungen enthielten. Er hatte seinerzeit bemängelt, dass die vereinbarten Kriterien für die Bestimmung der Höhe der Bonuszahlungen zu vage seien, da keine nachvollziehbaren und objektiv

prüfbaren Maßstäbe zur Beurteilung der Managementleistungen vorhanden seien.

In der Folge waren die Bonuszahlungen im Jahre 2005 auf ein neues Zielbonussystem umgestellt worden, das die Vorsitzenden der Aufsichtsräte<sup>152</sup> und Vertreter der Vorstände der sechs UK unter Moderation eines externen Beraters entwickelt hatten. Die Aufsichtsratsvorsitzenden der UK sicherten dem LRH eine Anwendung des Zielbonussystems zu. Der LRH hielt das eingeführte System für geeignet, nachvollziehbare und prüfbare Maßstäbe zur Bemessung von Bonuszahlungen zu liefern.

Das Ergebnis der Prüfung war auch Gegenstand des Beitrags Nr. 24 im Jahresbericht 2006 des LRH. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen hatte die Umstellung auf nachvollziehbare Zielvereinbarungssysteme begrüßt und die Erwartung geäußert, dass dies künftig stets der Fall sein werde.

Im Rahmen einer Anschlussprüfung hat sich der LRH nunmehr mit der praktischen Handhabung des Zielbonussystems befasst. Gegenstand der Betrachtung waren die Bonuszahlungen der Jahre 2006 bis 2008 sowie die Zielvereinbarungen für das Jahr 2009. Die Vorstandsmitglieder aller UK erhielten zusammen für 2006 Bonuszahlungen in Höhe von rd. 0,76 Mio. €, für 2007 in Höhe von rd. 0,91 Mio. € und für 2008 in Höhe von rd. 1,19 Mio. €.

Der LRH hat seine Feststellungen den Vorsitzenden der Aufsichtsräte der UK und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) mitgeteilt.

---

<sup>152</sup> Gegenüber den Mitgliedern des Vorstands wird das Universitätsklinikum durch die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden des Aufsichtsrats vertreten.

## **22.2 Wesentliche Feststellungen und Stellungnahmen**

### **22.2.1 Systemanwendung**

Der LRH hat festgestellt, dass ein UK das neue Zielbonussystem im Ergebnis nicht angewendet hat, da grundlegende und wesentliche Elemente des Systems keine Berücksichtigung fanden. Die Bemessung der Bonuszahlungen war weit überwiegend als nicht objektiv prüfbar und nachvollziehbar anzusehen. Der LRH hielt es für erforderlich, dass die Bemessung der Bonuszahlungen künftig auf der Grundlage und nach den detaillierten Vorgaben des Zielbonussystems erfolgt.

Zur fehlenden Anwendung des Systems im Prüfungszeitraum teilte der für das UK zuständige - neue - Aufsichtsratsvorsitzende dem LRH mit, dass ihm sowohl die damaligen Beanstandungen des LRH zur Bemessung der Bonuszahlungen als auch die Vorgaben des Zielbonussystems bisher nicht bekannt gewesen seien. Hierüber sei er erst im Rahmen der aktuellen Prüfung in Kenntnis gesetzt worden. Er sicherte zu, dass die Zielvereinbarungen für das Kalenderjahr 2010 nach dem ihm nun vorliegenden Systemkonzept erstellt würden. Das um Stellungnahme gebetene MIWFT hat sich hierzu nicht geäußert.

### **22.2.2 Dienstvertragliche Vereinbarungen**

Die Dienstverträge zweier Vorstandsmitglieder eines UK enthielten Regelungen, wonach jeweils im Erstjahr der Vertragslaufzeit, ohne Bezugnahme auf ein Leistungsmerkmal, ein fester Bonus ausgezahlt wird.

Nach Auffassung des LRH widersprechen derartige Zusicherungen dem Sinn und Zweck einer leistungs- und erfolgsabhängigen Vorstandsvergütung. Eine vertragliche Zusicherung, dass ohne Einschränkung ein Bonus gewährt wird, führe dazu, dass es sich bei der Bonuszahlung nicht um ei-



nen variablen, sondern um einen fixen Bestandteil der Vergütung handele. Insofern seien die Bonuszahlungen als verdeckte Erhöhung der Grundvergütungen anzusehen.

Der zuständige Aufsichtsratsvorsitzende teilte dem LRH mit, dass diese Vorgehensweise gerechtfertigt gewesen sei, da die beiden Vorstandsmitglieder ihre Tätigkeit erst im Laufe des Jahres aufgenommen hatten. Weil eine Bemessung der Bonuszahlungen auf der Grundlage von realistischen Zielvereinbarungen im Erstjahr nicht möglich gewesen sei, sei es folgerichtig gewesen, die Vergütungsbestandteile als Festbeträge mit den Vorstandsmitgliedern zu vereinbaren. Eine Stellungnahme des MIWFT liegt hierzu nicht vor.

### **22.2.3 Abschluss von Zielvereinbarungen**

Hauptbestandteil des Zielbonussystems ist der Abschluss jährlicher Zielvereinbarungen zwischen den Aufsichtsratsvorsitzenden und den Vorstandsmitgliedern zu Beginn eines jeden Kalenderjahres.

Der LRH hat festgestellt, dass die für ein Kalenderjahr maßgeblichen Zielvereinbarungen überwiegend nicht zu Beginn des jeweiligen Kalenderjahres, sondern regelmäßig erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen wurden. So entsprach es gängiger Praxis, dass die Abschlüsse nicht innerhalb des ersten Kalenderquartals erfolgten. In Einzelfällen waren sogar Zielvereinbarungen vorhanden, die erst in der zweiten Jahreshälfte abgeschlossen wurden. Den Vorsitzenden der Aufsichtsräte gab der LRH zu bedenken, dass Sinn und Zweck einer Zielvereinbarung unterlaufen werden, wenn zum Zeitpunkt des Abschlusses der Zielvereinbarung der zu beurteilende Zeitraum bereits in einem relevanten Umfang abgelaufen sei.

Die Vorsitzenden der Aufsichtsräte äußerten gegenüber dem LRH, dass sie seine Auffassung bezüglich der Abschlusszeitpunkte teilten. Es wurde zugesichert, dass künftige Zielvereinbarungen zeitnah zu Beginn des Kalenderjahres abgeschlossen werden. Die durch den LRH als verspätet kritisierten Zielvereinbarungen wurden vielfach dadurch begründet, dass die Zielvereinbarungen bereits zuvor mündlich abgeschlossen gewesen seien und lediglich die entsprechende Dokumentation später erfolgt sei. Darüber hinaus seien teilweise auch Wechsel im Aufsichtsratsvorsitz für Verspätungen beim Abschluss der Zielvereinbarungen ursächlich gewesen. Das MIWFT hat hierzu keine Stellung bezogen.

#### **22.2.4 Inhalte der Zielvereinbarungen**

Das Zielbonussystem sieht diverse Rahmenbedingungen für den Abschluss der Zielvereinbarungen vor. So ist beispielsweise geregelt, dass die jährlichen Zielvereinbarungen sowohl Klinikziele als auch Individualziele zu enthalten haben. Klinikziele betreffen das UK insgesamt, gelten für den Vorstand in gleicher Art und Weise und können nur gemeinsam erreicht werden. Es können bis zu drei Klinikziele vereinbart werden, wobei die Gewichtung der Klinikziele in der Summe 75 v. H. nicht übersteigen darf. Individualziele beziehen sich auf Leistungen, für die das jeweilige Vorstandsmitglied in seinem Zuständigkeitsbereich weitgehend alleine verantwortlich zeichnet. Jede Zielvereinbarung hat mindestens zwei Individualziele zu enthalten.

Die Mehrzahl der abgeschlossenen Zielvereinbarungen genügte diesen Anforderungen nicht, da die Mindestanzahl von zwei Individualzielen keine Berücksichtigung fand und damit einhergehend die Maximalgewichtung der Klinikziele von 75 v. H. überschritten wurde. Einige Zielvereinbarungen verzichteten sogar vollständig auf den Abschluss von Individualzielen, so-

dass in diesen Fällen eine differenzierte Leistungsbeurteilung der einzelnen Vorstandsmitglieder per se ausgeschlossen wurde.

Zu den Rahmenbedingungen des Zielbonussystems gehört auch, dass die Zielvereinbarungen zwei obligatorische Ziele zu enthalten haben. Als erstes Klinikziel ist stets das Betriebsergebnis zu berücksichtigen, wobei die Gewichtung bei mindestens 30 v. H. liegen soll. Als Betriebsergebnis wird in diesem Zusammenhang das operative Ergebnis verstanden. Als obligatorisches Individualziel ist eine subjektive Einschätzung der „Gesamtperformance“ durch den Aufsichtsratsvorsitzenden vorgesehen, deren Gewichtung zwischen 10 v. H. und 20 v. H. liegen soll. Hierbei handelt es sich um eine nachträgliche Einschätzung, die unabhängig von der Erreichung der Ziele die Leistung des jeweiligen Vorstandsmitglieds im abgelaufenen Kalenderjahr insgesamt würdigen soll.

Die Vorgaben zu den obligatorischen Zielen wurden nahezu in allen Fällen nicht zutreffend umgesetzt. Als Ausgangsgröße für das erste Klinikziel wurde zum Teil nicht auf das Betriebsergebnis, sondern beispielsweise auf das Jahresergebnis zurückgegriffen, das etwa durch außerordentliche Aufwendungen oder Erträge sowie verstärkt durch bilanzpolitische Maßnahmen beeinflusst sein kann. In zwei Fällen unterschritt die Zielgewichtung den vorgesehenen Mindestansatz von 30 v. H. Auf die als obligatorische Individualziel vorgesehene subjektive Einschätzung der Gesamtperformance durch den Vorsitzenden des Aufsichtsrats wurde fast ausnahmslos in allen Zielvereinbarungen verzichtet.

Die Vorsitzenden der Aufsichtsräte und das MIWFT vertraten gegenüber dem LRH einheitlich die Auffassung, dass die Ausführungen zu dem entwickelten Zielbonussystem nicht als verbindliche Vorgaben anzusehen seien. Es handele sich lediglich um eine allgemeine Handreichung, deren Ausführungen insgesamt nur als unverbindliche Vorschläge zu verstehen seien. Die Notwendigkeit einer zwingenden Beachtung durch die Auf-

sichtsratsvorsitzenden ergebe sich nicht, da das Systemkonzept nicht den Charakter einer Rechtsnorm habe. Es sei erforderlich, dass das Zielbonussystem an die Besonderheiten des jeweiligen UK angepasst werden könne. Dieser Auffassung folgend seien die Abweichungen von dem Systemkonzept nicht zu beanstanden.

### **22.2.5 Erreichbarkeit der vereinbarten Ziele**

Nach den Vorgaben des Zielbonussystems bestimmt sich die Höhe der jährlichen Bonuszahlung nach einem für jedes Vorstandsmitglied zu ermittelnden Gesamtzielerreichungsgrad. Hierbei können sich aufgrund der Rahmenbedingungen des Systems Werte zwischen 0 v. H. und 150 v. H. ergeben. Aus dem Grad der Gesamtzielerreichung ermittelt sich durch Multiplikation mit dem vertraglich vereinbarten Zielbonus der an das Vorstandsmitglied auszuzahlende Jahresbonus.

Im Prüfungszeitraum erfolgte die Bemessung der Bonuszahlungen in insgesamt 30 Fällen auf der Grundlage von abgeschlossenen und ausgewerteten Zielvereinbarungen. Hieraus ergab sich für die einzelnen Vorstandsmitglieder ein durchschnittlicher Gesamtzielerreichungsgrad in Höhe von 126,61 v. H., wobei die Schwankungsbreite lediglich von 105 v. H. bis 150 v. H. reichte.

Nach Auffassung des LRH sind die durchgängig konstant sehr hohen Grade der Zielerreichung als Indiz zu werten, dass die vereinbarten Ziele durch den Vorstand zu leicht zu erreichen waren. Der LRH gab den Vorsitzenden der Aufsichtsräte und dem MIWFT zu bedenken, dass insbesondere Zielerreichungsgrade von über 100 v. H. nicht regelmäßig, sondern nur in Ausnahmefällen zu realisieren sein dürften.

Die Mehrheit der Aufsichtsratsvorsitzenden rechtfertigte die hohen Zielerreichungsgrade und die sich daraus ergebenden hohen Bonuszahlungen mit den herausragenden Leistungen der Vorstandsmitglieder im Prüfungszeitraum. Nach dem Verständnis zweier Aufsichtsratsvorsitzender sollte ein Zielerreichungsgrad von 100 v. H. bei normaler Geschäftstätigkeit und Einhaltung der mit dem Aufsichtsrat verabredeten Ziele erreicht werden. Darüber hinausgehende Ziele sollten sehr ehrgeizig sein. In einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass die Parteien von Zielvereinbarungen ein großes Interesse daran haben, erreichbare Ziele zu vereinbaren. Unrealistische Ziele seien demotivierend und dürften sich zudem als nicht einigungsfähig herausstellen. Das MIWFT vertrat die Auffassung, dass die Ziele für sich und insgesamt angemessen sein müssen. Ferner sei erforderlich, dass die Ziele anspruchsvoll und nicht zu leicht zu erreichen seien. Bei der nächsten Besprechung mit den Aufsichtsratsvorsitzenden werde das MIWFT diese Thematik ansprechen.

### **22.3 Erwidernng des Landesrechnungshofs**

Im Zusammenhang mit der bisher fehlenden Anwendung des Zielbonus-systems bei einem UK begrüßt der LRH die zugesagte geänderte Handhabung für das Kalenderjahr 2010.

Die in den Dienstverträgen als Festbeträge vereinbarten Bonuszahlungen für das jeweilige Erstjahr der Vertragslaufzeit hält der LRH weiterhin für nicht gerechtfertigt. Der LRH verkennt nicht, dass es Umstände geben kann, die den Abschluss einer Zielvereinbarung als nicht sinnvoll erscheinen lassen. Insbesondere bei einem Beginn der Vorstandstätigkeit im laufenden Kalenderjahr kann es durchaus gerechtfertigt sein, die Bemessung der Bonuszahlung ausnahmsweise nicht auf der Grundlage einer Zielvereinbarung durchzuführen. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum mangels Abschlusses einer Zielvereinbarung folgerichtig nur eine Zusiche-

rung als Festbetrag erfolgen kann. Die vorbehaltlose Zusicherung einer Bonuszahlung konterkariere den Sinn und Zweck einer leistungs- und erfolgsabhängigen Vergütung in jedem Fall.

Der LRH begrüßt die Zusicherungen der Aufsichtsratsvorsitzenden, dass künftige Zielvereinbarungen zeitnah zu Beginn eines jeden Kalenderjahres abgeschlossen werden. Der LRH hat aber darauf hingewiesen, dass ein mündlicher Abschluss in diesem Zusammenhang keinesfalls ausreichend ist. Auch ein bevorstehender Wechsel im Aufsichtsratsvorsitz rechtfertigt nach Ansicht des LRH keine deutlichen Verzögerungen beim Abschluss der Zielvereinbarungen.

Die durch die Vorsitzenden der Aufsichtsräte und das MIWFT vertretende Auffassung, dass die Inhalte des Zielbonussystems lediglich als unverbindliche Empfehlungen zu verstehen seien, vermag der LRH nicht zu teilen. Als Konsequenz der ursprünglichen Beanstandungen zur Bemessung der Bonuszahlungen war das hier in Rede stehende Zielbonussystem für eine Anwendung bei allen sechs UK entwickelt worden. Die erarbeiteten Systemgrundlagen enthalten detaillierte Rahmenbedingungen um eine objektive und nachvollziehbare Leistungsbeurteilung der Vorstandsmitglieder zu gewährleisten. Die Rahmenbedingungen sind nicht als bloße Empfehlungen oder Vorschläge, sondern vielmehr als verbindliche Vorgaben formuliert. Nach dem Verständnis des LRH ist daher die Anwendung dieser Rahmenbedingungen regelmäßig nicht in das Ermessen der Aufsichtsratsvorsitzenden gestellt. Durch die Erarbeitung und Festlegung gemeinsamer obligatorischer Standards ist von einer Selbstverpflichtung der UK auszugehen, die bei dem Abschluss der Zielvereinbarungen eine entsprechende Bindungswirkung entfaltet. Der LRH verkennt nicht, dass eine Anpassung an die Gegebenheiten und Besonderheiten der einzelnen Standorte regelmäßig erforderlich ist. Allerdings wird diesem Umstand bereits durch die vorgesehenen Ermessensspielräume des Systems ausreichend Rechnung getragen. Eine darüber hinausgehende Abweichung von den ver-

bindlichen Vorgaben ist daher nur in begründeten Ausnahmefällen zu rechtfertigen.

Der LRH hat die Ausführungen der Aufsichtsratsvorsitzenden und des MIWFT zur Erreichbarkeit der vereinbarten Ziele zur Kenntnis genommen. Er begrüßt die Bestrebungen des MIWFT, dass diesbezüglich eine Erörterung mit den Vorsitzenden der Aufsichtsräte erfolgen soll. Nach dem Verständnis des LRH dürfen die Beteiligten bei der Gestaltung und Vereinbarung der Ziele nicht davon ausgehen, dass ein Zielerreichungsgrad von 100 v. H. als Selbstverständlichkeit anzusehen ist und nur die Erreichungsgrade oberhalb von 100 v. H. als Leistungs- und Motivationsanreiz dienen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

### 23 Prüfung des Programms zur Kontinuierlichen Sicherstellung von Effektivität, Effizienz und Rechtmäßigkeit der Fördermittelvergabe (KONTER)

*Das Programm KONTER ist aus Sicht des Landesrechnungshofes geeignet, eine Leitbildfunktion für den sensiblen Umgang mit Fördermitteln zu übernehmen und bei konsequenter Umsetzung die Qualität der Fördermittelvergabe zu verbessern. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie beabsichtigt, die vom Landesrechnungshof gegebenen Anregungen bei der Vervollständigung der Umsetzungsmaßnahmen und der anstehenden Weiterentwicklung des Programms KONTER zu berücksichtigen.*

#### 23.1 Ausgangslage

Das Finanzministerium (FM) des Landes Nordrhein-Westfalen hatte am 21.12.2007 dem Landtag berichtet, dass es ein Ziel der Landesregierung sei, „durch kontinuierlich optimierte Verfahren in der Zuständigkeit der jeweiligen Ressorts die Voraussetzung für fachlich hochwertige, effiziente, wirtschaftliche und in der Mittelverwendung sparsame Förderstrukturen zu gewährleisten“<sup>153</sup>. Am 10.03.2008 stellte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) infolge von Unregelmäßigkeiten bei einigen Fördervorgängen („Inkubator“ u. a.) das Programm zur **K**ontinuierlichen Sicherstellung von **E**ffektivität, **E**ffizienz und **R**echtmäßigkeit der Fördermittelvergabe (KONTER)<sup>154</sup> dem Landtag und der Öffentlichkeit vor.

---

<sup>153</sup> Landtagsvorlage 14/1558, Seite 17.

<sup>154</sup> Landtagsvorlage 14/1682.



Bei dem Programm KONTER handelt es sich um eine freiwillige Initiative des MWME zur Qualitätssicherung bei der Fördermittelvergabe. Der Katalog zu KONTER umfasst insgesamt 27 Einzelmaßnahmen zu den sieben Themenbereichen:

- Organisatorische Maßnahmen
- Rechtskonformität und Rechtsqualität
- Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Fördermittelverfahren
- Transparenz und Empfängerfreundlichkeit der Fördermittelverfahren
- Fördermittelkontrolle
- Fördermittelcontrolling
- Einbeziehung anderer Stellen

Die Maßnahmen beruhen auf dem Leitgedanken des MWME, dass über das programm- und projektbezogene Controlling hinaus ein integrativer qualitätsorientierter Ansatz erforderlich ist, um die Qualität der Wirtschaftsförderung zu gewährleisten und Fehlentwicklungen seitens der Zuwendungsempfänger zu begegnen. Insbesondere würden Controllingmaßnahmen alleine keinen Schutz vor korruptiven und sonstigen kriminellen Handlungen seitens der Zuwendungsempfänger bieten. Auch im parlamentarischen Raum<sup>155</sup> wurde davon gesprochen, dass „die Landesregierung mit dem Projekt KONTER auf dem richtigen Weg einer umfassenden Überarbeitung der bestehenden und der Schaffung von neuen Kontrollmechanismen“ sei.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Umsetzung des Programms im Hinblick auf die Zielerreichung geprüft. Er ist damit auch der Bitte des Ausschusses für Haushaltskontrolle nachgekommen, über den Sachstand zum Programm KONTER zu berichten.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Plenarprotokoll 14/127 (Sitzung vom 25.06.2009, TOP 7).

<sup>156</sup> Drucksache 14/9327, zu Abschnitt 22.

## **23.2 Prüfungsfeststellungen**

### **23.2.1 Beauftragte Stelle**

Mit Wirkung vom 01.01.2008 wurde das Justizariat des MWME mit der zusätzlichen Aufgabe „Fördermittelpolitik / Fördercontrolling“ beauftragt. Die Aufgabenwahrnehmung beschränkt sich dabei auf eine Moderations- und Lenkungsfunktion, die sowohl die Abstimmung der Rahmenbedingungen umfasst als auch die Bündelung geeigneter Maßnahmen. Das Justizariat hat in Zusammenhang mit KONTER keine Weisungsbefugnisse, Entscheidungsvorbehalte oder Initiativrechte gegenüber weiteren beteiligten Stellen des MWME. Den Status der Umsetzung einzelner Maßnahmen soll das Justizariat zur Vorlage an den Staatssekretär im MWME halbjährlich fortschreiben.

### **23.2.2 Maßnahmenkatalog nach KONTER**

Der Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen ist nach den Feststellungen des LRH unterschiedlich weit fortgeschritten. Von den bereits umgesetzten Maßnahmen im Programm KONTER sind wegen ihrer besonderen Bedeutung exemplarisch zu nennen:

- Errichtung einer zentralen Vergabestelle<sup>157</sup>
- Transparenz und Empfängerfreundlichkeit der Fördermittelverfahren

---

<sup>157</sup> Hinsichtlich der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle im MWME wird auch auf den Jahresbericht 2008 des LRH, Abschnitt 22 „Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet - Wirtschaftlichkeit“, verwiesen.

Der LRH hat insbesondere zu folgenden Maßnahmen, orientiert am Stand der Umsetzung, Anregungen gegeben:

- Rotation von Beschäftigten in Förderbereichen
- Fördermittelqualifizierung
- Rechtskonformität und Rechtsqualität
- NRW.BANK als zentrale Förderplattform
- Förderdatenbank
- Zuverlässigkeit des Förderempfängers
- Prozessqualität
- Risikomanagement
- Unmittelbare Kontrollmöglichkeiten
- Förderprogrammcontrolling
- Förderfallcontrolling
- Einbeziehung anderer Stellen

Der LRH kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass das Programm geeignet ist, das Bewusstsein aller Beteiligten für einen sensiblen Umgang mit Fördermitteln zu stärken und somit auch eine Leitbildfunktion zu übernehmen. Nach Auffassung des LRH stellen auch die bestehenden Rechtsvorschriften bei richtiger und konsequenter Anwendung einen Schutz vor Missbrauch dar.

Um die Zielsetzung des MWME zu erreichen, mittels eines integrativen qualitätsorientierten Ansatzes über das programm- und projektbezogene Controlling hinaus die Qualität der Wirtschaftsförderung zu gewährleisten und Fehlentwicklungen zu begegnen, bedarf es zunächst der Umsetzung aller mit dem Programm KONTER vorgesehenen Maßnahmen. Um den Zielerreichungsgrad in der praktischen Anwendung zu erhöhen, sollten die umgesetzten Maßnahmen regelmäßig evaluiert werden, damit sich KONTER schrittweise zu einem Qualitätssicherungssystem entwickeln kann.

### 23.3 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme vom 18.02.2010 kommt das MWME zu der Einschätzung, dass das Programm KONTER zum Teil Erwartungen geweckt habe, die über die ursprüngliche Intention hinaus gegangen seien. Das MWME habe seinerzeit auf die Anforderungen zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten reagieren müssen, ohne sich andererseits angesichts der knappen personellen Ressourcen in der Lage zu sehen, eine Stabsstelle oder eine sonstige personalintensive Organisationseinheit neu einzurichten. Die vom LRH aufgezeigten Verbesserungs- und Optimierungsmöglichkeiten würden vom MWME im Rahmen einer idealtypischen Betrachtung akzeptiert. Eine konkrete Umsetzungsmöglichkeit sehe das MWME aber nur mit der Maßgabe, dass keine zusätzlichen personellen Kapazitäten benötigt würden.

Die Vervollständigung der Umsetzungsmaßnahmen und die anstehende Weiterentwicklung des Programms KONTER sollten unter Berücksichtigung der Anregungen des LRH erfolgen. Dies gelte insbesondere für die Anregungen,

- das Rotationskonzept zu evaluieren und gegebenenfalls weitere Kriterien oder Kontrollmechanismen zu benennen,
- Festlegungen vorzunehmen, bei welchen Fallgestaltungen eine Beteiligung des Justiziariats zu erfolgen hat,
- sicherzustellen, dass das Justizariat über Probleme informiert wird, die aus der Zusammenarbeit mit der NRW.BANK resultieren,
- die methodisch beschriebenen Verfahren zur Prüfung der Zuverlässigkeit eines Zuwendungsempfängers in der Praxis umzusetzen,
- die Prozessqualität fortlaufend zu überprüfen und bei Bedarf standardisierte Methoden der Prozessanalyse anzuwenden,
- Kriterien für die Risikoabschätzung im Rahmen des Möglichen zentral aufzustellen,

- bei der Wahrnehmung unmittelbarer Kontrollmöglichkeiten die Wechselwirkungen zur Prüfung der Zuverlässigkeit der Förderempfänger zu berücksichtigen,
- die Ausgestaltung des Programmcontrollings fortzuentwickeln und
- die stärkere Einbeziehung anderer Stellen in das Programm KONTER erneut zu prüfen.

Aus Sicht des MWME habe KONTER zu einer Verbesserung der Qualität und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderprogrammen geführt. Das MWME räumt ein, dass zum Teil noch Handlungsbedarf bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen bestehe. Es sei darüber hinaus in Aussicht genommen, dass der bisherige Maßnahmenkatalog in ein dauerhaftes Qualitätssicherungskonzept eingehe.

Der LRH sieht der weiteren Entwicklung entgegen.

## 24 Mängel bei der Planung und Umsetzung der Logistikförderung

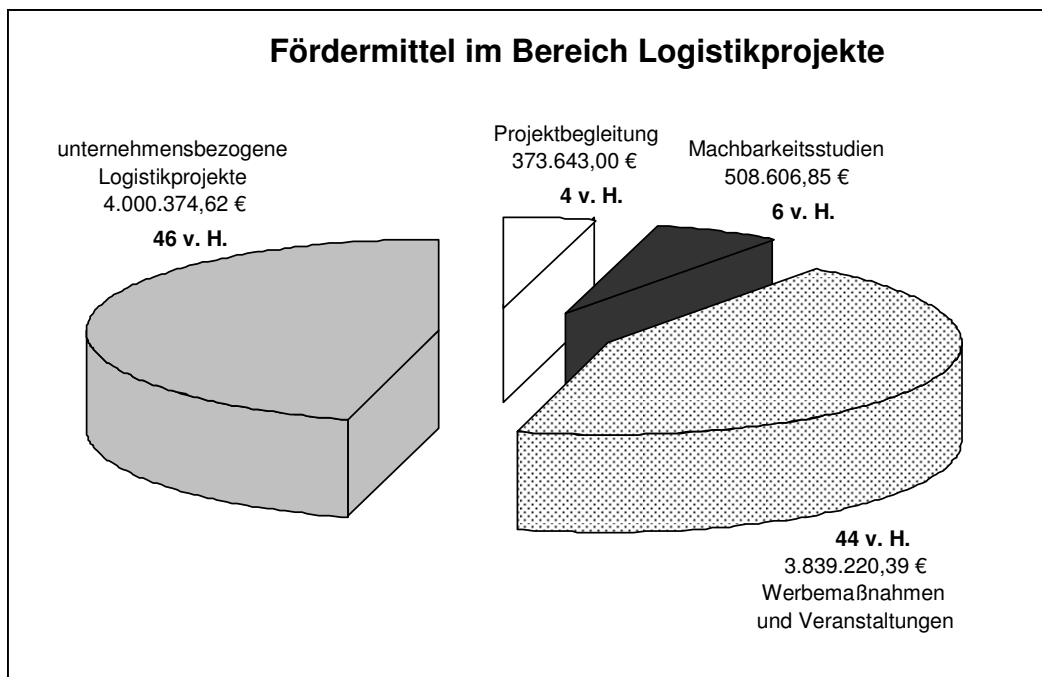
*Das Land hat in den Jahren 2001 bis 2008 im Rahmen des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006 die Entwicklung und Unterstützung des Logistiksektors gefördert. Der Landesrechnungshof sieht Mängel bei der Planung und Umsetzung. Der Einsatz von rund 8,7 Millionen € Fördermitteln im Bereich der Logistikprojekte hat nur zu geringen Arbeitsplatzeffekten geführt und damit eine wesentliche Zielsetzung des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006 verfehlt. Zudem wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet und Mitnahmeeffekte beim eLogistics-Wettbewerb Ruhrgebiet „LOG-IT“ festgestellt.*

### 24.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der Maßnahme 3.4 „Logistische Dienstleistungen und Infrastruktur“ des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000 - 2006 wurden vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>158</sup> (MWME) in den Jahren 2001 bis 2008 zur Entwicklung und Unterstützung des Logistiksektors Infrastrukturmaßnahmen und Logistikprojekte gefördert. Der Bereich Logistikprojekte umfasste die Förderung von unternehmensbezogenen Projektvorhaben, Machbarkeitsstudien, Werbemaßnahmen und Veranstaltungen sowie die Projektbegleitung durch einen Projektträger. Hierfür wurden insgesamt rd. 8,7 Mio. € Fördermittel eingesetzt, davon rd. 4,9 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Die Fördermittel wurden in folgendem Umfang verwandt:

---

<sup>158</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.



Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg den Bereich Logistikprojekte geprüft. Mit der Prüfung ist insbesondere der Frage nachgegangen worden, ob die Förderziele erreicht wurden und der Einsatz der Mittel wirtschaftlich war.

## 24.2 Prüfungsfeststellungen

### 24.2.1 Planung der Förderung

Eine im Auftrag des MWME von einer Unternehmensberatungsgesellschaft erstellte Kompetenzfeldstudie aus dem Jahr 1999 bildete die Grundlage für die Ziel 2-Förderung regionaler Kompetenzfelder im Ruhrgebiet. Der Bereich Logistik / Verkehr zählte zu den darin identifizierten Kompetenzfeldern. Auch zu diesem Bereich beauftragte das MWME die Unternehmensberatungsgesellschaft mit einer vertiefenden Analyse und der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, um darauf aufbauend notwendige fördertechnische Priorisierungen vornehmen zu können. Für die-

se Detailstudie entstanden Aufwendungen in Höhe von rd. 292.540 € einschließlich Umsatzsteuer.

Zu den wesentlichen Handlungsempfehlungen der Unternehmensberatungsgesellschaft zählten die Durchführung eines Existenzgründer-Wettbewerbs eLogistics, die Einrichtung einer International School of Logistics und der Aufbau einer gemeinsamen elektronischen Daten- und Kommunikationsplattform Logistik. Von den Vorschlägen des Beraters übernahm das MWME nur die Handlungsempfehlung, einen eLogistics-Wettbewerb durchzuführen. Gründe, warum überwiegend den Handlungsempfehlungen des Beraters nicht gefolgt wurde, waren - entgegen dem Vortrag des MWME, die Entscheidung über Durchführung und Verwerfung der Empfehlungen nachvollziehbar getroffen zu haben - den vorgelegten Akten nicht zu entnehmen.

Den vorgelegten Unterlagen des MWME konnte auch nicht entnommen werden, wie die Förderung ausgestaltet werden sollte. So fehlten zum Beispiel Angaben, mit welchen konkreten Förderzielen im Bereich der Logistikprojekte die strategischen Vorgaben des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000 - 2006 erreicht werden sollten, einschließlich der hierfür erforderlichen Kriterien für Erfolgskontrollen sowie Angaben zu Kosten-Nutzen-Untersuchungen.

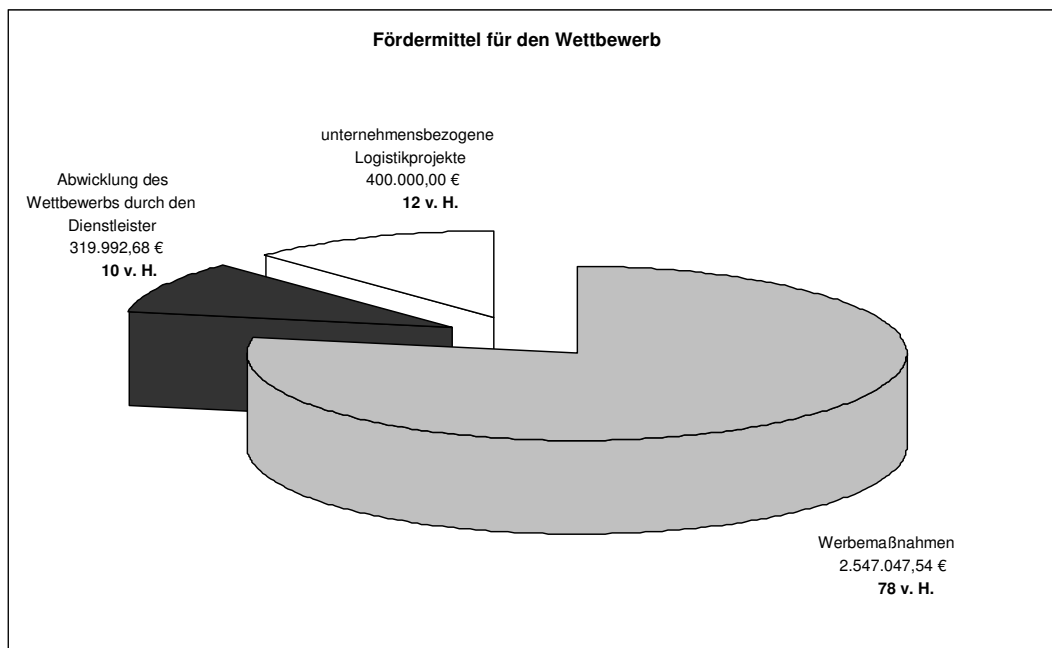
#### **24.2.2 Umsetzung - eLogistics-Wettbewerb**

Im Rahmen der Umsetzung des Bereichs Logistikprojekte fand in der Zeit von September 2001 bis Juli 2002 der von der Unternehmensberatungsgesellschaft vorgeschlagene eLogistics-Wettbewerb Ruhrgebiet „LOG-IT“ statt. Mit dem Wettbewerb strebte das MWME an, innovative Projekte zur Schließung der Lücke zwischen E-Business und Logistik zu initiieren und Gründungsaktivitäten in diesem Bereich zu erhöhen. Außerdem sollte



durch eine begleitende Werbe- und Kommunikationskampagne das Ruhrgebiet als Standort für E-Business und E-Logistik positioniert werden. Mit der Konzeption und Durchführung des Wettbewerbs einschließlich Werbung wurden drei Unternehmen beauftragt.

Im Rahmen dieses Wettbewerbs wurden rd. 3,2 Mio. € verausgabt:



Die Werbemaßnahmen beinhalteten eine rd. 2 Mio. € teure Werbekampagne sowie mehrere Veranstaltungen. Für die Auftaktveranstaltung und die Preisverleihung entstanden Ausgaben in Höhe von 200.000 €. Das MWME führte in seinem Prüfvermerk zu den Schlussrechnungen der Auftragnehmer aus:

„Die Auftragnehmer ... haben bestätigt, dass ... alle Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und dass die in der Schlussrechnung aufgeführten Beträge mit den Büchern und Belegen übereinstimmen.“

Zum eLogistics-Wettbewerb Ruhrgebiet „LOG-IT“ führte das MWME im jährlichen Durchführungsbericht zum Ziel 2-Programm für das Jahr 2002 aus, dass der Wettbewerb unmittelbar **nicht** zur Verwirklichung der Ziele

der Maßnahme 3.4 „Logistische Dienstleistungen und Infrastruktur“ des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000 - 2006 beitrage, aber eine erhebliche Zahl von förderfähigen Projekten akquiriere, die in der Folgezeit bewilligt werden könnten und zu den strategischen Zielen der Maßnahme beitragen würden. Tatsächlich wurden nur vier Projekte aus dem Wettbewerb mit Zuwendungen von je 100.000 € gefördert. Die Zuwendungen wurden für drei begonnene und ein abgeschlossenes Vorhaben gewährt. Das MWME hatte in den Teilnahmebedingungen laufende oder sogar bereits abgeschlossene Vorhaben als förderfähig zugelassen. Der LRH sieht in diesen Förderungen reine Mitnahmeeffekte.

Inwieweit der Wettbewerb Gründungsaktivitäten im E-Logistik-Bereich erhöht hat, war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Auch ist das MWME nicht der Frage nachgegangen, ob der Einsatz von über 2,5 Mio. € und damit rd. 78 v. H. der insgesamt eingesetzten Mittel für Werbemaßnahmen wirtschaftlich ist. Eine Kosten-Nutzen-Untersuchung wurde nicht durchgeführt.

### **24.2.3 Erfolgskontrollen**

Zu der Frage der Evaluierung verwies das MWME im Rahmen der örtlichen Erhebungen auf die einzelnen Projektberichte sowie auf das Monitoring und den ausstehenden Abschlussbericht des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006. Das Monitoring ist Teil des von der EU vorgeschriebenen Berichtswesens. Erfasst werden ausschließlich EU-spezifische Begleit- und Bewertungsindikatoren des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006. Eine begleitende und abschließende Erfolgs- und Wirkungskontrolle durch das Fachreferat war nicht feststellbar. Das Monitoring ersetzt diese Kontrollen nicht.

Nach den ex-post Daten der Monitoringabschlussbögen wurden mit den geförderten Logistikprojekten 53,5 Arbeitsplätze gesichert und 173 Arbeitsplätze geschaffen. In dem Monitoringbogen für eine Machbarkeitsstudie waren 150 geschaffene Arbeitsplätze ausgewiesen. Arbeitsplätze wurden tatsächlich jedoch nicht geschaffen, da das in der Studie untersuchte Projekt nicht realisiert wurde. Somit wurden insgesamt nur 23 Arbeitsplätze geschaffen.

### **24.3      Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie**

Das MWME teilt die Auffassung des LRH weitgehend nicht. Im Wesentlichen hat es folgendes ausgeführt:

Zur **Planung der Förderung** hat das MWME mitgeteilt, die Ausgestaltung der Gesamtförderung würde sich aus Ausführungen zum Thema „Verkehr / Logistik“ im Einheitlichen Programmplanungsdokument vom 21.06.1999 und aus den einschlägigen Förderrichtlinien bzw. der Landeshaushaltsordnung ergeben. Kosten-Nutzen-Analysen würden nur für EU-kofinanzierte investive Großprojekte verlangt.

Zur **Umsetzung des e-Logistics-Wettbewerb Ruhrgebiet „LOG-IT“** hat das MWME angemerkt, dass sich die Erreichung der Wettbewerbsziele aus den umfangreichen Informationen in den Endberichten der Auftragnehmer ergebe und verweist insbesondere auf die durchgeführten Aktivitäten und die Anzahl von Teilnehmern bzw. Kontakten. Hinsichtlich der hohen Ausgaben für Werbemaßnahmen sei eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht erforderlich gewesen. Die Mitnahmeeffekte für die bereits begonnenen Siegerprojekte seien bewusst in Kauf genommen und die Teilnahmebedingungen intern im MWME und mit der EU-Kommission abgestimmt worden.

Zur **Erfolgskontrolle** hat das MWME vorgetragen, dass das Monitoring 298 geschaffene und 390 gesicherte Arbeitsplätze ausweise. Grundlage seien die ex-ante Angaben der Begünstigten. Die Arbeitsplatzzahlen seien jedoch deutlich unter den Sollzahlen geblieben.

#### **24.4 Zusammenfassende Würdigung**

Der Einsatz von rd. 8,7 Mio. € Fördermitteln hat im Bereich der Logistikprojekte kaum zu Arbeitplatzeffekten geführt und damit eine wesentliche Zielsetzung des NRW-EU-Ziel 2-Programms 2000-2006 verfehlt. Der LRH hat hierbei die ex-post-Angaben zugrunde gelegt. Diese Angaben sind für den LRH im Rahmen einer Erfolgskontrolle aussagekräftiger als die ex-ante Angaben. Das MWME ist der Frage, ob die Fördermittel wirtschaftlich eingesetzt wurden, nicht hinreichend nachgegangen. Der LRH sieht Mängel bei der Planung und Umsetzung dieses Förderbereiches.

Ein effektiver und effizienter Einsatz von Fördermitteln setzt eine grundlegende Planung voraus. Hierzu gehört insbesondere, sich mit den Zielen und möglichen Zielkonflikten, den Lösungsmöglichkeiten, den Kosten und Nutzen sowie geeigneten Erfolgskontrollen auseinanderzusetzen. Das MWME ist bei der Planung der Logistikförderung dieser Verpflichtung nicht ausreichend nachgekommen. In dem vom MWME angeführten Einheitlichen Programmplanungsdokument werden allgemeine Ausführungen zum Themenbereich „Verkehr / Logistik“ gemacht. Es fehlt die Umsetzung in konkrete Förderziele. Kosten-Nutzen-Untersuchungen sind unabhängig von zusätzlichen Anforderungen der EU für investive Großprojekte nach nordrhein-westfälischem Haushaltsrecht für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung vorgeschrieben.

Die negativen Folgen zeigen sich deutlich bei der Umsetzung. So wurden 44 v. H. der gesamten Fördermittel für Werbemaßnahmen und Veranstal-

tungen aufgewendet, ohne die Wirtschaftlichkeit dieser Aktivitäten zu untersuchen. Der eLogistics Wettbewerb Ruhrgebiet „LOG-IT“, für den das Land rd. 3,2 Mio. € Fördermittel aufgewendet hat, trug nach Auffassung des LRH weder zur Verwirklichung der strategischen Programmvorgaben bei noch wurden die mit dem Wettbewerb angestrebten Innovationsprojekte und Gründungspotenziale erreicht. Mit der bloßen Darstellung von durchgeführten Aktivitäten und der Angabe der Anzahl von Teilnehmern werden keine Aussagen über den Erfolg und die Ursächlichkeit getroffen. Auch sind durch die Förderung bereits begonnener oder abgeschlossener Projekte Mitnahmeeffekte entstanden. Projektförderungen dürfen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Zu dem Vorliegen etwaiger Ausnahmegründe hat das MWME nichts vorgetragen. Es wurde ein Wettbewerb durchgeführt, um förderfähige Projekte zu akquirieren. Im Ergebnis hat das MWME aber Projekte gefördert, die auch ohne die Förderung und ohne den Wettbewerb durchgeführt worden wären.

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

### **25 Tilgung von Darlehen an Vertriebene, Flüchtlinge und Siedler in der Land- und Forstwirtschaft**

*Bei einer Vielzahl von Landesdarlehen, die Vertriebenen, Flüchtlingen und Siedlern gewährt wurden, war nach den Darlehensbestimmungen der Darlehensgeber berechtigt, nach einer bestimmten Zeit die Leistungskraft des Betriebes des Darlehensnehmers beziehungsweise die tragbare Belastung des Darlehensnehmers mit dem Ziel einer Anhebung des Tilgungssatzes zu überprüfen.*

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Überprüfung in der weit überwiegenden Zahl der Darlehensfälle unterblieben war. Eine von ihm stichprobenweise durchgeführte Prüfung noch laufender Darlehen hat ergeben, dass in vielen Fällen eine Anhebung der Tilgungssätze und damit eine schnellere Realisierung von Einnahmen des Landes möglich ist. Eine solche Anhebung würde ferner zur schnelleren Reduzierung der für die Darlehensverwaltung anfallenden Ausgaben des Landes führen.*

*Das Ministerium hat Maßnahmen zur Erhöhung von Tilgungsleistungen eingeleitet.*

#### **25.1 Gegenstand der Prüfung**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Einnahmen des Landes aus der Rückzahlung von Darlehen geprüft, die in den 1950er bis 1990er Jahren Vertriebenen, Flüchtlingen und Siedlern in der Land- und Forstwirtschaft gewährt wurden. Dabei handelt es sich zum einen um Darlehen des Lan-

des, die Vertriebene und Flüchtlinge nach dem Bundesvertriebenengesetz u. a. für den Kauf und die Pacht bestehender land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zum Zwecke der Eingliederung erhielten. Zum anderen geht es um Landesdarlehen, die Siedlern u. a. für die Errichtung neuer landwirtschaftlicher Betriebsstellen oder zur Vergrößerung bestehender Kleinbetriebe mit dem Ziel gewährt wurden, Familien eine mit der Landwirtschaft verbundene Existenzgrundlage zu schaffen.

Die Darlehen wurden - aufgrund entsprechender Verträge mit dem Land - zunächst von der Deutschen Landesrentenbank sowie der Deutschen Siedlungsbank verwaltet, die im Jahr 1966 zur Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL-Bank) vereinigt wurden. Im Jahr 2000 wurde die DSL-Bank an die Deutsche Postbank AG veräußert, die seitdem die Darlehen verwaltet.

Die Darlehensnehmer haben ihre Tilgungsleistungen und - sofern es sich nicht um ein unverzinsliches Darlehen handelt - Zinsleistungen an die verwaltende Bank zu erbringen, welche diese Leistungen an das Land weiterleitet.

Für die Verwaltung der Darlehen, die bis Mitte des Jahres 1983 gewährt wurden, hat das Land jährliche Verwaltungskostenerstattungen an die Bank zu zahlen, die auf der Grundlage des Gesamtnennbetrages der im jeweiligen Jahr noch laufenden Darlehen berechnet werden. Für Darlehen, die nach dem vorgenannten Zeitpunkt gewährt wurden, sind die Verwaltungskosten von den Darlehensnehmern zu tragen.

Vorrangiges Ziel der Prüfung des LRH war es festzustellen, ob die Einnahmen des Landes aus der Rückzahlung der Darlehen rechtzeitig und vollständig erhoben wurden.

Mit Entscheidung vom 18.11.2009 hat der LRH dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das MUNLV hat hierzu mit Schreiben vom 26.02.2010 Stellung genommen.

## 25.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Nach den Feststellungen des LRH verwaltete die Deutsche Postbank AG im November 2008 insgesamt 10.744 noch nicht vollständig getilgte Darlehen an Vertriebene, Flüchtlinge und Siedler mit einem Nennbetrag in Höhe von insgesamt rd. 445,9 Mio. €. Diese Darlehen valutierten zum vorgenannten Zeitpunkt mit einem Betrag in Höhe von insgesamt rd. 169,6 Mio. € (rd. 38 v. H. des Nennbetrages). Auf Basis der Zahlungsraten der Darlehensnehmer hat der LRH die voraussichtlichen Restlaufzeiten bis zur vollständigen Tilgung der valutierenden Darlehen errechnet; danach wiesen mehr als ein Drittel der Darlehen mit einer Restvaluta von über 100 Mio. € eine voraussichtliche Restlaufzeit von mehr als 15 Jahren auf (Stand: November 2008).

Die Darlehen wurden auf der Grundlage verschiedener Richtlinien des Landes gewährt. Ein Teil der Richtlinien sah - in Verbindung mit den Regelungen der Schuldurkunden zu den betreffenden Darlehen - die Möglichkeit vor, den bei der Darlehensgewährung festgesetzten Tilgungssatz ggf. zu einem späteren Zeitpunkt nach Maßgabe der Leistungskraft des Betriebes bzw. der tragbaren Belastung des Darlehensnehmers bis zu einem bestimmten höchstmöglichen Tilgungssatz anzuheben.

So enthielten Richtlinien z. B. die Regelung, dass die (unverzinslichen) Darlehen mit jährlich 2 v. H. zu tilgen waren und dass der Tilgungssatz zu erhöhen war, soweit eine höhere Tilgung geleistet werden konnte. In den Schuldurkunden zu diesen Darlehen wurde bestimmt, dass der Darlehensgeber - sofern der Tilgungssatz auf weniger als 4 v. H. festgesetzt wurde - berechtigt war, nach Ablauf von fünf Jahren ab Darlehensauszahlung die Leistungskraft des Betriebes bzw. die tragbare Belastung des Darlehensnehmers zu überprüfen und den Tilgungssatz auf bis zu 4 v. H. des ursprünglichen Darlehensnennbetrages zu erhöhen.



Nach den Feststellungen des LRH handelte es sich bei 3.191 der 10.744 im November 2008 noch nicht vollständig getilgten Darlehen um solche Darlehen, bei denen die zugrunde liegenden Richtlinien und Schuldurkunden die Möglichkeit zur Anhebung des Tilgungssatzes nach Maßgabe der Leistungskraft des Betriebes bzw. tragbaren Belastung des Darlehensnehmers vorsahen und bei denen der Tilgungssatz unter dem nach den betreffenden Regelungen höchstmöglichen Tilgungssatz lag. Diese 3.191 Darlehen mit einem Nennbetrag von rd. 112,4 Mio. € valutierten zum vorgenannten Zeitpunkt mit einem Betrag in Höhe von rd. 41,3 Mio. €. Bei 1.356 der 3.191 Darlehen mit einer Restvaluta von rd. 33,4 Mio. € betrug die voraussichtliche Restlaufzeit mehr als 15 Jahre.

Der LRH hat ferner festgestellt, dass in der Vergangenheit in der weit überwiegenden Zahl der Darlehensfälle, bei denen im vorstehenden Sinne eine Überprüfung der Leistungskraft des Betriebes bzw. tragbaren Belastung des Darlehensnehmers im Hinblick auf eine Erhöhung des Tilgungssatzes möglich war, eine derartige Überprüfung nach Aktenlage unterblieben war.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH von den oben genannten 3.191 Darlehen stichprobenweise 115 Darlehen mit einem Nennbetrag von insgesamt rd. 6,3 Mio. € und einer Restvaluta von insgesamt rd. 2,9 Mio. € einer eigenen Überprüfung dahingehend unterzogen, ob und ggf. in welchem Maße unter Berücksichtigung der Leistungskraft des Betriebes bzw. tragbaren Belastung des Darlehensnehmers eine Erhöhung der Tilgungsleistungen und damit eine schnellere Tilgung der Darlehen möglich erscheint. Diese Überprüfung hat ergeben, dass nach Auffassung des LRH, die im Rahmen der örtlichen Erhebungen von den jeweiligen Darlehensnehmern geteilt wurde, bei 74 Darlehen - d. h. bei fast zwei Drittel der von der Stichprobe erfassten Darlehen - eine Anhebung der Tilgungssätze möglich ist.

Ferner haben die örtlichen Erhebungen ergeben, dass einige Darlehensnehmer bereit und in der Lage sind, eine Sonderzahlung zur Darlehensvolltilgung vorzunehmen.

Nach Ansicht des LRH lassen die Ergebnisse seiner stichprobenweisen Prüfung den Schluss zu, dass dem Landeshaushalt in der Vergangenheit deutlich höhere Einnahmen aus Tilgungsleistungen hätten zufließen können, wenn in den Fällen, in denen Darlehen mit einem unter dem Höchstsatz liegenden Tilgungssatz gewährt wurden, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht worden wäre, die Leistungskraft des Betriebes bzw. tragbare Belastung des Darlehensnehmers im Hinblick auf eine Anhebung des Tilgungssatzes zu überprüfen. Die Anhebung von Tilgungssätzen hätte ferner dazu geführt, dass sich als Folge einer schnelleren Volltilgung der betreffenden Darlehen auch die vom Land an die verwaltende Bank zu zahlenden Verwaltungskostenerstattungen schneller reduziert hätten.

Der LRH hat dem MUNLV mitgeteilt, er halte es für geboten, künftig sicherzustellen, dass das Einnahmepotenzial des Landes aus den Tilgungsleistungen der Darlehensnehmer ausgeschöpft und die mit der Verwaltung der Darlehen verbundenen Ausgaben vermindert würden. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse seiner Prüfung sollten möglichst kurzfristig die notwendigen Schritte eingeleitet werden, um die Möglichkeiten von Tilgungssatzanhebungen zu überprüfen bzw. umzusetzen. Ferner halte der LRH es für angezeigt, dass künftig in regelmäßigen Abständen eine derartige Überprüfung vorgenommen werde.

Zudem hat der LRH das MUNLV darauf hingewiesen, dass seine Prüfungsbeauftragten bei den örtlichen Erhebungen häufig von den Darlehensnehmern nach der Zulässigkeit von Sondertilgungen gefragt worden seien. Offensichtlich sei vielen Darlehensnehmern - möglicherweise vor dem Hintergrund der zum Teil bereits sehr langen Laufzeiten ihrer Darlehen - nicht mehr bewusst, dass es ihnen nach den Regelungen der Schuldurkunden freistehe, das Darlehen vor seiner ordentlichen Tilgung

ganz oder in angemessenen Teilbeträgen zurückzuzahlen. Diese Sondertilgungsmöglichkeit sei den Darlehensnehmern bei allen Darlehen an Vertriebene, Flüchtlinge und Siedler eingeräumt worden. Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, dass die Darlehensnehmer der noch valutierenden Darlehen an die Zulässigkeit von Sondertilgungen erinnert werden (z. B. durch entsprechende Hinweise der Deutschen Postbank AG im Rahmen ihrer jährlichen Kontostandsmitteilungen an die Darlehensnehmer).

### **25.3 Stellungnahme des Ministeriums**

Das MUNLV hat gegenüber dem LRH erklärt, nach dem Ergebnis der vom LRH durchgeführten stichprobenhaften Überprüfung teile es die Auffassung, dass möglichst kurzfristig das Einnahmepotenzial des Landes aus den Tilgungsleistungen der Darlehensnehmer gesteigert und einhergehend die Verwaltungskosten vermindert werden sollten.

Einzelprüfungen zur Durchsetzbarkeit von Tilgungssatzanhebungen für Darlehen, die derzeit noch mit einem unter dem Höchstsatz liegenden Tilgungssatz valutierten, wären jedoch grundsätzlich mit einem enorm hohen personellen Aufwand verbunden. Durch die notwendig werdenden Vor-Ort-Kontrollen würden zusätzliche Kosten verursacht.

Wie aus den Prüfungsmitteilungen des LRH ersichtlich, schienen einige Darlehensnehmer mit einer Erhöhung der Tilgungsleistung durchaus einverstanden zu sein und strebten sogar Sondertilgungsleistungen an.

Um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten und die Effizienz des Vorhabens durch Einsparung zusätzlicher Aufwendungen (z. B. Reisekosten) so groß wie möglich zu gestalten, sei die Deutsche Postbank AG mit Schreiben vom 17.02.2010 daher zum einen aufgefordert worden, die vom LRH erzielten Ergebnisse aus den Vor-Ort-Kontrollen zum nächstmöglichen Termin umzusetzen. Zum anderen sei

sie gebeten worden, den restlichen Darlehensnehmern die Anpassung der Tilgungssätze entsprechend der Schuldurkunden auf den jeweiligen Höchstsatz zum nächstmöglichen Termin schriftlich anzukündigen; diese Ankündigung solle mit dem Hinweis verbunden werden, dass

- der Darlehensgeber bereit sei, auf eine Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungskraft des Betriebes bzw. der tragbaren Belastung des Darlehensnehmers zu verzichten,
- die Möglichkeit des Einwandes gegen die Erhöhung bestehe, welcher dann jedoch eine Vor-Ort-Überprüfung zur Folge hätte,
- die Darlehensnehmer jederzeit Sondertilgungsleistungen vornehmen könnten und eine vollständige Ablösung der Darlehen vorzeitig möglich sei.

Ferner hat das MUNLV gegenüber der Deutschen Postbank AG angeregt, alle Kontostandsmitteilungen an Darlehensnehmer mit dem Zusatz zu versehen, dass Sondertilgungsleistungen und eine vorzeitige vollständige Ablösung der Darlehen grundsätzlich möglich seien.

Das MUNLV hat erklärt, es werde den LRH über das weitere Verfahren unaufgefordert unterrichten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

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

### **26 Förderung von kommunalen Straßenbaumaßnahmen**

*Der Landesrechnungshof hat die Förderung des 2. Bauabschnittes der Westtangente der Stadt Bochum, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz durchgeführt wurde, geprüft und bei Vorbereitung, Ausführung und Abrechnung des verkehrswichtigen innerörtlichen Straßenausbaus erhebliche Verstöße gegen die Förderbedingungen festgestellt.*

#### **26.1 Gefördertes Vorhaben**

Zur Verbesserung der innerstädtischen Verkehrsverhältnisse begann die Stadt Bochum bereits in den 1960er Jahren mit dem Bau eines Schnellstraßenrings, der im Osten an die Bundesautobahn A 40 (Anschlussstelle Bochum-Harpen) anschließt, im Süden um die Innenstadt herumgeführt wird und derzeit an der Wattenscheider Straße endet. Ein Anschluss an die Autobahn A 40 in Bochum-Stahlhausen ist vorgesehen. Zunächst wurde der Ostabschnitt bis zum Anschluss an die Königsallee fertig gestellt. Die Herstellung des Westabschnitts von der Wattenscheider Straße bis zur Königsallee plante die Stadt in zwei Bauabschnitten (BA). Der 1. BA begann an der Wattenscheider Straße und endete westlich der Wasserstraße, der 2. BA schloss das noch fehlende Teilstück bis zur Königsallee.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderung des 2. BA - Wasserstraße bis Königsallee - nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-GVFG) geprüft. Die Gesamtausgaben waren im Antrag mit 73.401.000 DM und die zuwendungsfähigen Ausgaben mit 62.418.000 DM angegeben. Mit

Bescheid vom 06.09.1988 wurde der Stadt Bochum eine Zuwendung in Form der Anteilfinanzierung (80 v. H.) in Höhe von 49.934.400 DM bewilligt, die mit Bescheid vom 22.06.2005 nach zwei Änderungsanträgen auf 28.690.600 € (56.113.936 DM) erhöht wurde. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (AN-Best-G) waren Bestandteil der Bescheide. Nach Prüfung des Verwendungsnachweises vom 17.08.2005 erging am 08.12.2005 der Abrechnungsbescheid der Bezirksregierung (BR) Arnsberg. Bei Gesamtausgaben von 36.354.900 € und zuwendungsfähigen Ausgaben von 34.941.100 € wurde damit eine Zuwendung in Höhe von 27.952.900 € bewilligt.

Die Prüfung der Verwendung dieser Fördermittel durch den LRH in den Jahren 2008/2009 führte zur Feststellung zahlreicher Fehler und Versäumnisse.

Die folgenden Beispiele geben einige wesentliche Prüfungsfeststellungen wieder:

## **26.2 Nachweis der Ausgaben**

Die Stadt stellte den Beauftragten des LRH Durchschriften oder Abdrucke der Rechnungsbelege bereit. Der Bitte, alle Belege im Original vorzulegen, kam sie nicht nach; vielmehr räumte sie ein, dass die Kassenbelege nicht mehr vorhanden seien.

Nach den ANBest-G, deren Beachtung der Zuwendungsempfängerin (ZE) auferlegt war, hat die ZE die Belege fünf Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises aufzubewahren. Nur anhand der Belege kann die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen umfassend dargelegt und geprüft werden. Diese Aufbewahrungspflicht sichert zudem die Prüfungsrechte der Bewilligungsbehörde und des LRH.

Der LRH hatte die BR Arnsberg als zuständige Bewilligungsbehörde daher in seiner Entscheidung vom 24.06.2009 zunächst gebeten, den Bewilligungsbescheid zu widerrufen, die erhaltenen Zuwendungen in voller Höhe zurückzufordern und von dem zu erstattenden Betrag Zinsen zu erheben.

Die zur Stellungnahme aufgeforderte Stadt hat der BR Arnsberg anhand von Kontoauszügen des Geldinstitutes, den Sollbuchungen der Rechnungen mit Listen-Nr. der Haushaltsüberwachungsliste, Auftragsnummer und Empfänger sowie archivierten Sach- und Zeitbüchern die ordnungsgemäße zweckentsprechende Verwendung für die Jahre 1991 und 1992 nachgewiesen. Diese beiden Jahre hatte die Stadt mit der Bewilligungsbehörde als Stichprobe vereinbart. Die BR Arnsberg hat dem LRH mitgeteilt, dass die vorgelegten Ergebnisse der Stichprobenjahre 1991 und 1992 schlüssig seien. Anhand der nachträglich zusammengestellten Unterlagen sei die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen dargelegt und nachzuvollziehen. Auf eine Erweiterung der Stichprobe sei daher verzichtet worden.

Der LRH ist der BR Arnsberg unter Zurückstellung seiner Bedenken gegen die Erstellung und Verwendung von Ersatzbelegen insoweit gefolgt und hat den formalen Nachweis der Ausgaben als erbracht angesehen. Er hat daher sein auf den Widerruf des Bewilligungsbescheides insgesamt gerichtetes Petitum nicht mehr aufrechterhalten. Die zusätzlich mitgeteilten Einzelfeststellungen wurden dadurch allerdings nicht gegenstandslos.

### **26.3 Grunderwerbsausgaben**

Die ZE hatte für den Ausbau des 2. BA der Westtangente im Verwendungsnachweis vom 17.08.2005 zuwendungsfähige Ausgaben für den Grunderwerb in Höhe von 4.287.513,03 DM geltend gemacht. Dabei erfolgte eine Beschränkung weder auf die tatsächlich für die Straße benötig-

ten Flächen, die auch Gegenstand der Straßenschlussvermessung waren, noch auf die im Grunderwerbsverzeichnis zunächst als erforderlich ausgewiesenen Flächen. Von der BR Arnsberg wurde dies nicht korrigiert.

Im Ergebnis wurden Kaufpreisanteile von Flächen als zuwendungsfähig angesetzt, obwohl diese Flächenteile nicht für den Straßenbau erforderlich und auch keine der Maßnahme zuzurechnenden Restflächen waren. Ebenso wurden Ausgaben aufgrund von Kaufverträgen geltend gemacht, die noch vor dem 01.01.1961, dem Stichtag, ab dem Grunderwerb bei GVFG-Maßnahmen überhaupt zuwendungsfähig ist, abgeschlossen worden waren. Der LRH hat die Beschränkung auf die zuwendungsrechtlich anzusetzenden Flächen gefordert; insgesamt waren die zuwendungsfähigen Ausgaben um 1.064.467,91 DM zu kürzen.

Auf den für das Vorhaben angekauften Grundstücken standen einige Gebäude; zum Zeitpunkt des Besitzüberganges auf die Stadt bestanden insoweit 29 Mietverhältnisse. Die Vermietung einiger Objekte dauerte - von 1970 bis 1988 - noch mehr als 18 Jahre an, bis die Häuser für den Straßenbau abgerissen wurden. Die Stadt Bochum vereinnahmte die entrichteten Mieten, ohne diese Beträge von den Grunderwerbsausgaben abzusetzen. Unterlagen über die Summe der erzielten Mieteinnahmen und eventuell angefallene Kosten für die Unterhaltung der letztendlich abzureißenden Häuser legte die Stadt nicht vor.

Für das Beantwortungsverfahren hat sie zur Vorlage bei der BR Arnsberg über Abfragen beim Meldeamt die fraglichen Vermietungszeiten zusammengestellt (zwischen einem und 222 Monaten). Es ergab sich ein von den zuwendungsfähigen Grunderwerbsausgaben abzusetzender Betrag an Mieteinnahmen auf der Basis des Mietzinses im Zeitpunkt des Besitzübergangs auf die Stadt Bochum in Höhe von 380.600,79 DM. Dabei wurden nicht dokumentierte Mietpreissteigerungen während der Mietdauer



und Unterhaltungskosten für die Gebäude im Schätzwege gegeneinander aufgerechnet.

## **26.4 Bergschadensicherungsarbeiten**

Nicht Gegenstand des ursprünglichen Förderantrags waren Ausgaben für Bergschadensicherungsarbeiten. Die Stadt vergab am 11.01.1989 (Los 1) und am 06.09.1989 (Los 2) Aufträge zur Durchführung solcher Arbeiten in dem herzustellenden Förderabschnitt des 2. BA der Westtangente, der zuletzt bei km 5,400 begann und bei km 7,080 endete. Los 1 erstreckte sich von km 5,900 bis 6,300 und Los 2 von km 5,500 bis 5,700.

### **Los 1**

Im Aufstellungsverfahren zum Bauleitplan 234c wies das Bergamt Bochum mit Schreiben vom 07.06.1983 darauf hin, dass die nunmehr vorgesehene Trasse über oberflächennahen Bergbau führe. Der Anregung, die bereits vor mehr als 20 Jahren festgelegte nördliche Trasse beizubehalten, folgte die ZE nicht. Sie war im Übrigen der Auffassung, dass der Bergwerksbetreiber zur Kostenübernahme der Sicherungsmaßnahmen gemäß §§ 110 ff. Bundesberggesetz verpflichtet sei. Dieser Auffassung widersprach dieser mit Schreiben vom 20.09.1985. Er wies darauf hin, dass die Kosten der Sicherungsmaßnahmen nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht zu seinen Lasten gingen, da der Kohleabbau bereits vor dem Zeitpunkt erfolgt war, ab dem der Bergbau zur Tragung der Kosten verpflichtet wurde. Am 23.05.1986 teilte das Rechtsamt der Stadt Bochum dem Tiefbauamt mit, dass diese Ausführungen zutreffend seien. Trotzdem berücksichtigte die Stadt die Kosten der Sicherungsmaßnahmen des Loses 1 in dem zwei Jahre später gestellten Förderantrag nicht.

## **Los 2**

Für den Weiterbau des Schnellstraßenrings nach Nordwesten musste der Ostabschnitt, der bereits 1983 bis zum km 5,750 zur Landesstraße L 705 aufgestuft worden war, im Bereich der Anschlussstelle an die Königsallee angepasst werden. In dem seit 1983 im Eigentum des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe - Straßenbauverwaltung - liegenden Teilstück ließ die Stadt 1989 weitere Bergschadensicherungsarbeiten ausführen.

Zuvor hatte sich die Stadt mit einer Kostenübernahmeforderung an den Bergwerksbetreiber gewandt, der erneut eine Verpflichtung zur Kostenübernahme verneinte und darüber hinaus ausführte, dass der überwiegende Teil der betroffenen Flächen zudem mit Bergschädenverzicht zu seinen Gunsten belastet sei. Er habe bereits in seinem Schreiben vom 05.09.1960 an die Stadt Bochum im Rahmen des Fluchtlinienverfahrens auf die Gefährdung im Bereich der Auf- und Abfahrten Sheffieldring / Königsallee hingewiesen. Er müsse daher davon ausgehen, dass die erforderlichen Maßnahmen beim damaligen Ausbau der Straße getroffen worden seien.

Obwohl der Stadt die Notwendigkeit der Bergschadensicherungsarbeiten seit 1960 (Los 2) bzw. 1986 (Los 1) bekannt war, hat sie die Kosten hierfür im Antrag vom 22.02.1988 nicht berücksichtigt. Entsprechend wurden dafür auch keine Zuwendungen im Zuwendungsbescheid vom 06.09.1988 bewilligt. Die Stadt beauftragte diese Leistungen, ohne dass sie zuvor der ihr obliegenden Mitteilungspflicht nachkam. Als die Stadt mit dem 1. Änderungsantrag vom 02.10.1991 die Förderung dieser Kosten beantragte, hatte sie bereits insgesamt 952.229,38 DM für die Bergschadensicherungsarbeiten und die hierbei erforderlichen Baustellensicherungsarbeiten verausgabt, diese unzutreffend im Ausgabeblatt als zuwendungsfähig ausgewiesen und Zuwendungen hierauf abgerufen.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde mit Prüfungsmitteilungen vom 24.06.2009 darauf hingewiesen, dass Zuwendungen nur dann nachträglich gewährt werden dürfen, wenn die Ausgaben vor Antragstellung nicht bekannt waren, der Zuwendungsempfänger vor der Durchführung der nachträglich bekanntgewordenen Leistungen seinen Mitteilungspflichten nachkam und die nachträglich bekanntgewordenen Leistungen auch förderungsfähig sind.

Der LRH hat die BR Arnsberg gebeten, die Ausgaben für die Bergschadensicherungsarbeiten in Höhe von 952.229,38 DM von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen, zumal eine Förderungsfähigkeit für das Los 2 wegen der zwischenzeitlichen Aufstufung zur Landesstraße nicht gegeben war.

## **26.5 Kontaminierter Kohleschlamm im Baugrund des 2. Bauabschnitts**

Vor der Unterzeichnung des Kaufvertrages für ein für den Straßenbau benötigtes Grundstück wies der Verkäufer darauf hin, dass es sich um aufgeschüttetes Gelände handele, auf dem auch Schlamm abgelagert worden sei. Etwaige Bodenverunreinigungen seien aber nicht bekannt. Obwohl die von der Stadt vor Abschluss des Kaufvertrags erbetenen Bodenuntersuchungen auf dem Grundstück vom Verkäufer nicht zugelassen wurden, kaufte die Stadt das Grundstück und akzeptierte, dass Gewährleistungs- und Schadensersatzansprüche des Käufers ausgeschlossen wurden.

Auch bei einem Kaufvertrag für ein weiteres Grundstück stellte die Stadt den Verkäufer uneingeschränkt von den Kosten frei, die ihm bei einer öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Inanspruchnahme wegen etwaiger Boden- und Grundwasserverunreinigung des Kaufgrundstücks entstehen könnten. Zu diesem Zeitpunkt war bereits bekannt, dass der Boden kontaminiert und das Grundwasser verunreinigt war.

Die Ausgaben für den betreffenden Grunderwerb hat die Bewilligungsbehörde von der Förderung ausgeschlossen. Die Ausgaben für die Beseitigung des kontaminierten Kohleschlammes wurden mit dem Bescheid zum 2. Änderungsantrag in die Förderung einbezogen.

### **26.5.1 Auftrag zur Entsorgung des Kohleschlammes**

Auf der Basis der Feststellungen eines von ihr beauftragten Grundbaulaboratoriums schrieb die Stadt Bochum in einem Offenen Verfahren die Verwertung des vorgefundenen Kohleschlammes europaweit aus. Im Einzelnen umfasste diese Ausschreibung das Lösen und Laden von 60.000 t verwertbarem Kohleschlamm, das Aufbereiten und Verwerten als Wirtschaftsgut (Brennstoff) in behördlich genehmigten Anlagen, das Abtragen, Einbauen und Verdichten von 5.500 m<sup>3</sup> Boden und das Bereitstellen, Vorhalten und Betreiben einer Wasseraufbereitungsanlage.

Dem Angebot waren mindestens eine Genehmigungsbescheinigung der zuständigen Behörde (Gewerbeaufsichtsamt / Bergbehörde) und ein Zulassungsnachweis der Anlage, in der die Verwertung erfolgen sollte, beizufügen. Darüber hinaus war die Art der Aufbereitung anzugeben und eine Einlagerungsbestätigung vorzulegen.

Eingereicht wurden sechs Angebote, mit Angebotssummen von 3.029.236,50 DM bis 26.543.896,80 DM. Den Auftrag in Höhe von 3.685.349,82 DM über die Gesamtleistung erteilte die Stadt an einen Kohlengroßhändler aus Bochum, der das zweitgünstigste Angebot abgegeben hatte. Der Mindestbietende des Wettbewerbs hatte die erforderlichen Bescheinigungen nicht vorgelegt.

In dem am 13.03.1990 erteilten Auftrag an den Kohlengroßhändler wurde ergänzend u. a. eine Ausführungszeit von 90 Kalendertagen nach Auftragserteilung vereinbart; die Vergütung für die vollständige Abnahme des

Kohleschlamm sollte erst nach Vorlage der Eingangsverwiegung des Empfängers erfolgen.

### **26.5.2 Abwicklung der Entsorgung durch den Kohlengroßhändler**

Der Kohlengroßhändler reichte vor der Auftragserteilung eine Bescheinigung ein, dass der gesamte Kohleschlamm bis zum 31.05.1990 von einem Wärmekraftwerk in Valenciennes (Frankreich) übernommen werde. Am 20.07.1990 teilte er jedoch mit, dass das Kraftwerk die Schlammkohlen aus Bochum "aus Kapazitätsgründen" nicht verarbeiten könne. Zu dieser Zeit stand bereits fest, dass statt der ausgeschriebenen 60.000 t tatsächlich nur 30.000 t Kohleschlamm abgefahren worden waren.

Als der Auftragnehmer das im Hafen Duisburg zwischengelagerte Material nun in Belgien verwerten lassen wollte und dazu mitteilte, dass für eine Einfuhr nach Belgien keine offizielle Bescheinigung erforderlich sei, verweigerte die Stadt Bochum ihre Zustimmung zu der vorgeschlagenen Verwertungsmöglichkeit. Sie begründete dies mit der fehlenden Genehmigung seitens der zuständigen Überwachungsbehörde.

Im Januar 1991 wies der Auftragnehmer auf ausstehende Zahlungen der Stadt für erbrachte Teilleistungen hin, erläuterte die Schwierigkeiten bei der Verwertung und machte Mehrkosten geltend. Die Stadt lehnte jedoch weitere Zahlungen ohne die Weiterverwertung des Kohleschlammes ebenso ab wie die Übernahme von Mehrkosten. Sie wies ihrerseits darauf hin, dass sie sich vorbehalte, Schadensersatz wegen Nichterfüllung des Vertrages geltend zu machen.

Dem Hauptausschuss des Rates der Stadt wurde im April 1991 zur Entsorgung des Kohleschlammes berichtet, dass 1.000 t bereits von einem inländischen Abnehmer zur Probe verbrannt worden seien, weitere 300 t

Anfang Mai zu einer Probeverbrennung nach Frankreich geliefert werden sollten und der Auftragnehmer nun mit einem dänischen Interessenten verhandele.

Die Zwischenlagerung des Kohleschlammes im Duisburger Hafen war von einem Vertragspartner des Kohlengroßhändlers vorgenommen worden, der 20.000 t bei einer Gesellschaft für Umschlag und Lagerung und rd. 10.000 t bei einer Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft eingelagert hatte. Von den 10.000 t wurden später 9.187 t auf ein von der Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft gemietetes Gelände umgelagert. Da für diese Umlagerung auf einen unbefestigten Lagerplatz keine behördliche Genehmigung vorlag, erließ die Stadt Duisburg eine gegen die Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft gerichtete Ordnungsverfügung.

Im Mai 1991 teilte die für den in Duisburg lagernden Kohleschlamm zuständige BR Düsseldorf dem Auftragnehmer mit, dass er den im November 1990 erbetenen Nachweis über die mögliche Verwertung des Kohleschlammes in einer konkret zu benennenden, behördlich genehmigten Anlage nicht erbracht habe. Die BR Düsseldorf gehe daher davon aus, dass es sich bei dem Kohleschlamm um Abfall im Sinne des Abfallgesetzes handele, dessen ordnungsgemäße Entsorgung er nachzuweisen habe.

Da der Auftragnehmer den von der Stadt geforderten Zeitplan über die Verwertung auch nicht innerhalb der gesetzten Nachfrist vorgelegt hatte, lehnte die Stadt eine weitere Vertragserfüllung durch ihn ab.

Aufgrund dieser Ablehnung kam es zu einem Rechtsstreit zwischen dem Kohlengroßhändler und der Stadt. Die Parteien beendeten diesen Rechtsstreit am 11.01.1995 durch einen Vergleich vor dem Oberlandesgericht Hamm. Der Kohlengroßhändler erhielt daraufhin noch eine Zahlung in Höhe von 149.763,56 DM einschließlich 91.350 DM Zinsen. Ihm waren insgesamt 1.034.385,96 DM zuzüglich der Zinsen gezahlt worden.

### **26.5.3 Weitere Entsorgungs- und Transportaufträge**

Nachdem abzusehen war, dass der Kohlengroßhändler den erteilten Auftrag nicht ausführen konnte, bereitete das Amt 66 3 der Stadt Bochum eine Ausschreibung für die Abfuhr, Verwertung bzw. Entsorgung des im Duisburger Hafen eingelagerten Kohleschlammes vor. Das Amt 60 2 wurde im Oktober 1991 gebeten, die Leistungen öffentlich auszuschreiben und die auf einem Beiblatt benannten sieben Firmen auf die Öffentliche Ausschreibung hinzuweisen. Diese vorbereitete Öffentliche Ausschreibung wurde jedoch nicht durchgeführt.

Die Stadt begründete die nunmehr vorgesehene Freihändige Vergabe mit Gesprächen, die verdeutlicht hätten, dass eine kurzfristige Beseitigung der auf den Flächen der Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft lagernden rd. 9.187 t Kohleschlamm erforderlich sei. Zudem habe es sich herausgestellt, dass eine Ausschreibung zur Verwertung der Gesamtmenge nicht opportun sei, da bei einer derartigen Ausschreibung keine Angebote erwartet werden könnten. Die Stadt sah deshalb vor, mit der Gesellschaft für Umschlag und Lagerung einen Vertrag zum Abtransport des auf der Fläche der Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft lagernden Kohleschlammes zu schließen. Die Umlagerung sei mit der Unteren Wasserbehörde der Stadt Duisburg abgestimmt und die Genehmigung würde erwartet.

Nach der Ablehnung der Vertragserfüllung gegenüber dem Kohlenhändler durch die Stadt Bochum trug die Stadt Sorge für die Beseitigung des Kohleschlammes. Sie übernahm die Kosten für die Beseitigung im Zusammenhang mit der beauftragten Verwertung / Entsorgung des Kohleschlammes, obwohl sich die Ordnungsverfügung der Stadt Duisburg wegen der nicht genehmigten Umlagerung gegen die Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft richtete. Im Vorgriff auf den abzuschließenden Vertrag wurde die Gesellschaft für Umschlag und Lagerung mit der probeweisen Aufbereitung von 250 t Schlammkohle beauftragt. Eine Genehmigung des zustän-

digen Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes hierfür lag vor und die BR Düsseldorf war mit der Vorgehensweise einverstanden.

Im November 1991 erhielt die Gesellschaft für Umschlag und Lagerung dann den Auftrag über die Lagerung und Entsorgung des Kohleschlammes. In diesem Vertrag wurde u. a. vereinbart, dass

- die Stadt die durch das Umlagern des Kohleschlammes vom Lager der Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft zum Lager der Gesellschaft für Umschlag und Lagerung entstehenden Kosten trägt,
- die Stadt die Forderungen aus Lagergeld / Nutzungsentschädigung und sonstigen nachgewiesenen Schäden für den Zeitraum zwischen August 1990 und November 1991 bezahlt, die der Vertragspartner gegen den Kohलगroßhändler bzw. seinen für die Einlagerung zuständigen Vertragspartner geltend macht,
- die Stadt ab November 1991 ein Lagergeld von 1,25 DM pro Tonne Kohleschlamm und Monat bezahlt und
- die Stadt die Kosten der Probeaufbereitung zahlt, wenn die beabsichtigte Gesamtabwicklung des Vertrages nicht zur Durchführung gelangen würde, weil die hierfür erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen nicht erteilt würden.

Im Juli 1992 stellte die Stadt zur Abwicklung des Vertrags fest, dass der ungenehmigte Lagerplatz im Dezember 1991 abschließend vom Kohleschlamm geräumt und dass nach der Probeaufbereitung von 245 t Kohleschlamm noch 26.500 t auf Kosten der Stadt eingelagert waren. Der Stadt entstanden hierfür Kosten in Höhe von 404.696,41 DM. Darüber hinaus zahlte die Stadt der Gesellschaft für Umschlag und Lagerung einen Betrag in Höhe von 566.674,05 DM als Ausgleich ihrer Forderungen gegen den Kohलगroßhändler bzw. seinen für die Einlagerung zuständigen Vertragspartner aus Lagergeld und Nutzungsentschädigung.

Im Gegensatz zur Stadt, der von drei Firmen technisch durchführbare Vorschläge zur Verwertung vorlagen und bei denen bereits in einem Fall



zwei Endabnehmer mit den erforderlichen Genehmigungen benannt worden waren, hatte die Gesellschaft für Umschlag und Lagerung bis dahin noch keinen Endabnehmer für die endgültige Verwertung des Kohleschlammes gefunden.

Die Verwaltung fertigte daraufhin im Oktober 1992 eine Beschlussvorlage für den Bauausschuss, in der u. a. dargestellt wurde, dass

- eine Firma für Schachtbau, Umwelt- und Entsorgungstechnik ein Angebot zur Verwertung des Materials vorgelegt habe,
- das aufbereitete Material in der Zementindustrie Abnahme finde,
- die erforderlichen Genehmigungen vorlägen und
- der Auftragsumfang 8.281.028,00 DM einschl. 14 v. H. MWSt. betrage.

Tatsächlich wurde der Auftrag ohne eine Ratsbeteiligung freihändig an die v. g. Firma vergeben. In dem im November 1992 abgeschlossenen Vertrag behielt sich die Stadt vor, die Aufnahme und den Transport des Kohleschlammes an Dritte zu vergeben.

Im Einklang mit dieser Vertragsgestaltung erhielt die Gesellschaft für Umschlag und Lagerung dann im Dezember 1992 den Auftrag über das Verladen und Verwiegen sowie die erforderlichen Transporte. In diesem Vertrag wurde ebenfalls vereinbart, dass sämtliche Forderungen an die Stadt aus dem Vertrag zur Lagerung des Kohleschlammes vom November 1991 abgegolten seien, wenn die Stadt ohne Anerkennung einer Rechtspflicht Anwaltskosten in Höhe von 27.900 DM zahle und dass ab Februar 1993 kein Lagergeld mehr berechnet werde.

Insgesamt wies die Stadt in den Ausgabennachweisen für die Beseitigung des Kohleschlammes Gesamtausgaben in Höhe von 10.109.897,35 DM und zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von 10.053.247,35 DM aus.

Von diesen zuwendungsfähigen Ausgaben erhielt

- der Kohlengroßhändler einschließlich der gezahlten Zinsen in Höhe von 91.350,00 DM insgesamt 1.125.735,96 DM,
- die Gesellschaft für Umschlag und Lagerung für Lagerkosten, Nutzungsentschädigung, Zinsen wegen der verspäteten Zahlung der Nutzungsentschädigung, Kohleschlammumlagerungskosten, einer Kohleschlammprobeverwertung mit TÜV-Emissionsmessungen, Kohleschlammtransportkosten, Schadensersatz wegen einer Auftragsänderung und Rechtsanwaltskosten 1.527.521,72 DM und
- die Firma für Schachtbau, Umwelt- und Entsorgungstechnik insgesamt 7.399.989,67 DM.

Der LRH hat mit seiner Prüfungsmitteilung vom 24.06.2009 beanstandet, dass die an den Kohlengroßhändler gezahlten Zinsen als zuwendungsfähig ausgewiesen wurden. Zinsen sind keine dem Vorhaben zuzurechnenden notwendigen Ausgaben und damit nicht zuwendungsfähig.

Die an die Gesellschaft für Umschlag und Lagerung gezahlten Ausgaben für Kohleschlammzwischenlagerung, Nutzungsentschädigung, Zinsen wegen der verspäteten Zahlung der Nutzungsentschädigung, Kohleschlammumlagerung, Kohleschlammtransport und Schadensersatz wegen einer Auftragsänderung sowie Rechtsanwaltskosten waren zu einer abfallrechtlich ordnungsgemäßen Entsorgung des Kohleschlammes nicht notwendig, damit keine dem Vorhaben zuzurechnenden notwendigen Ausgaben und daher von der Förderung auszuschließen.

Ebenso hat der LRH beanstandet, dass der Vertrag mit der Firma für Schachtbau, Umwelt- und Entsorgungstechnik für die Entsorgung des Kohleschlammes weder öffentlich noch beschränkt ausgeschrieben worden war. Gründe, die einer europaweiten Öffentlichen Ausschreibung entgegenstanden, waren nicht dokumentiert. Die Stadt vergab den Auftrag über 8,2 Mio. DM freihändig, obwohl die Leistungen, wie festgestellt wurde, öf-

fentlich ausgeschrieben werden sollten. Sie hatte die Notwendigkeit einer Öffentlichen Ausschreibung zwar erkannt, diese aber nicht durchgeführt.

Der LRH wies darauf hin, dass ein schwerer Verstoß gegen die von der Stadt zu beachtende Verdingungsordnung für Leistung insbesondere dann in Betracht kommt, wenn ein Verstoß gegen die Vergabeart ohne die im Regelungswerk zugelassenen Sachgründe vorliegt oder ein Auftrag freihändig vergeben wird, ohne dass die Voraussetzungen nach § 3 Nr. 4 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) vorliegen.

Der LRH hatte die Bewilligungsbehörde gebeten, unter Beachtung der vorzunehmenden Interessenabwägung den Zuwendungsbescheid insoweit ganz oder teilweise mit Wirkung auch für die Vergangenheit zu widerrufen und die Zuwendung zurückfordern, da die ZE gegen die zu beachtenden Vergabegrundsätze verstoßen hatte.

#### **26.5.4 Über die Trasse hinausgehende Entsorgung des Kohleschlamm**

Der LRH hat beanstandet, dass die Stadt den kontaminierten Kohleschlamm nicht nur innerhalb des Straßenquerschnittes entfernen ließ. Der Abbau erfolgte auch auf Grundstücksflächen, die nicht für den Straßenbau erforderlich waren und zum Teil im Eigentum Dritter standen. Eine Absetzung von den insgesamt als zuwendungsfähig ausgewiesenen Ausgaben für die Entsorgung des Kohleschlamm außerhalb des Straßengrundstückes erfolgte nicht. Neben diesen Ausgaben für die Entsorgung des Kohleschlamm, mit der ein Gewerbegrundstück einer angrenzenden Aktiengesellschaft eine Wertsteigerung erhielt, behandelte die Stadt auch weitere Ausgaben für Leistungen auf dem Gelände der Aktiengesellschaft als zuwendungsfähig.

Die Bewilligungsbehörde hat zugesagt, für die Leistungen, die nicht innerhalb des Straßenquerschnittes erbracht worden waren, einen Betrag in Höhe von 667.336,65 DM von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen.

## 26.6 Sonstige Prüfungsfeststellungen zur Verwendung der Fördermittel

Der LRH hat der Bewilligungsbehörde über die vorstehend aufgezeigten Beispiele hinaus weitere Prüfungsfeststellungen mitgeteilt und um Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben gebeten. Die Prüfungsmittelungen wurden inzwischen von der Bewilligungsbehörde im Einvernehmen mit der Zuwendungsempfängerin im Wesentlichen anerkannt.

Die BR Arnsberg hat mit Schreiben vom 27.01.2010 zugesagt, einschließlich der in den vorgenannten Beispielen genannten Beträge insgesamt 9.157.944,62 DM (4.682.382,73 €) von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen. Aufgrund der gewährten Anteilförderung von 80 v. H. ergab sich eine Rückforderung in Höhe von **3.745.906,19 €**. Die BR Arnsberg hat angekündigt, nach Erhalt der zurückzuzahlenden Zuwendungen einen Zinsbescheid zu erlassen. Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

## 27 Förderung des Luftverkehrs

*Das Land Nordrhein-Westfalen ist neben den Städten Mülheim und Essen zu einem Drittel an der Flughafen Essen / Mülheim GmbH beteiligt. Als Gesellschafter der Flughafen Essen / Mülheim GmbH trägt das Land die Betriebskosten und die laufenden Investitionskosten für den Flughafen entsprechend seiner Beteiligungsquote. Darüber hinaus gewährt es Zuwendungen zu einzelnen Projekten.*

*Der Landesrechnungshof hat die Förderungen der Flughafen Essen / Mülheim GmbH für die Jahre 1996 bis 2007 geprüft und dabei gravierende Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und die Vergabebestimmungen festgestellt. Er hat Möglichkeiten zur Erhöhung bei den Einnahmen der Flughafen Essen / Mülheim GmbH aufgezeigt.*

*Das wirtschaftliche und funktionelle Potenzial des Flughafens Essen-Mülheim wird nicht annähernd ausgeschöpft, da das Konzept eines Geschäftsflughafens wegen der ablehnenden Haltung eines Gesellschafters nicht umgesetzt werden kann. Unter diesen Umständen erscheint die Fortführung der Landesbeteiligung an der Flughafen Essen / Mülheim GmbH wenig sinnvoll. Daher hat der Landesrechnungshof das Ministerium für Bauen und Verkehr gebeten, den Ausstieg des Landes aus der Gesellschaft zu prüfen.*

### 27.1 Allgemeine Bemerkungen

#### 27.1.1 Rechtliche Verhältnisse

Die Flughafen Essen / Mülheim GmbH (FEM) als Betreiberin des Flughafens Essen-Mülheim wurde im Jahre 1927 gegründet. Beteiligte waren zunächst das Deutsche Reich, der Preußische Staat, die Stadt Essen und die Stadt Mülheim. Nach dem Reichsvermögensgesetz vom 16.05.1961 fielen dem Land NRW die Anteile des Deutschen Reichs und Preußens

von insgesamt 24,92 v. H. zu, die Städte Essen und Mülheim hielten jeweils die Hälfte des Restanteils. Seit der Erhöhung des Stammkapitals am 22.03.1968 sind das Land und die Städte Essen und Mülheim zu je einem Drittel an der FEM (aktuelles Stammkapital 195.000 €) beteiligt. Organe der FEM sind die Gesellschafterversammlung, die den Geschäftsführer bestimmt, und der Aufsichtsrat. Im Bereich der Fluginfrastruktur ist das Land außer am Flughafen Essen-Mülheim nur noch am internationalen Verkehrsflughafen Köln-Bonn beteiligt.

Das ursprünglich rd. 148 ha große Flughafengelände gehört zu 30,45 v. H. der Stadt Essen und zu 69,55 v. H. der Stadt Mülheim. Es wurde zu einem symbolischen Pachtzins bis zum 31.12.1994 an die FEM verpachtet.

Die Stadt Mülheim schloss zudem einen Erbbaurechtsvertrag mit einem Luftfahrtunternehmen zur Nutzung einer Teilfläche (rd. 2,2 ha) des Flughafens. Dieser hatte zunächst eine Laufzeit bis zum 20.06.2004. Mit der FEM hatte die Stadt vereinbart, ihr die Zinsen aus diesem Erbbaurecht zu überlassen. Nach dem ursprünglichen Ende seiner Laufzeit wurde der Erbbaurechtsvertrag mit einer vergrößerten Nutzfläche mindestens bis zum 30.06.2024 verlängert. Für den Fall einer vorzeitigen Schließung des Flughafens regelt der Vertrag die entsprechenden Verpflichtungen der Stadt Mülheim.

Eine weitere Teilfläche (rd. 0,5 ha) verpachtete die Stadt mit Vertrag vom 23.01.1984 als Erbbaurecht an einen Luftsportverein (Aero-Club). Das Erbbaurecht wurde mit der Eintragung ins Grundbuch am 02.02.1984 für 50 Jahre bestellt und endet zum 01.02.2034.

Am Flughafen Essen-Mülheim sind ferner zwei Flugschulen, zwei Charterbetriebe, zwei Luftsportvereine, eine Werft und drei weitere Unternehmen ohne Luftfahrtbezug mit insgesamt 220 bis 250 Arbeitsplätzen angesiedelt.

Ein rd. 5,6 ha großer Geländestreifen im nördlichen Bereich des Flughafens wurde zum 12.11.2004 entwidmet, da die Städte Essen und Mülheim hier einen interkommunalen Gewerbepark errichten wollen.

### **27.1.2 Ausstiegsbeschlüsse**

Bereits Mitte der 90er Jahre hatten die Städte Essen und Mülheim beschlossen, aus dem Flughafenbetrieb auszusteigen und das Gelände anderweitig zu nutzen. Sie verlängerten die Ende 1994 auslaufenden Pachtverträge mit der FEM nicht, sondern beanspruchten die vertragsgemäße Herausgabe der geräumten Grundstücke. Das Land beabsichtigte dagegen, an der im Landesentwicklungsplan festgeschriebenen Luftverkehrskonzeption festzuhalten, wonach der Ausbau des Flughafens zum Regionalflughafen zur Entlastung des Flughafens Düsseldorf vorgesehen war<sup>159</sup>. Das Angebot der Flughafen Düsseldorf GmbH, entsprechend ihrem Engagement beim Flughafen Mönchengladbach 23 Mio. DM zu investieren, etwaige Betriebsverluste zu übernehmen und den Städten ein Nutzungsentgelt für die Flughafengrundstücke zu zahlen, um einen regelmäßigen Regionalflugverkehr am Flughafen Essen-Mülheim abwickeln zu können, lehnten die Städte ab.

Nach der Landtagswahl 1995 änderte das Land seine Position. Die Umwandlung zu einem Regionalflughafen sollte nun nicht mehr erfolgen, sondern der gegenwärtige Flugbetrieb nach Anpassung des Landesentwicklungsplanes baldmöglichst beendet werden. Die Gesellschafter einigten sich am 29.09.1995 auf eine Übergangslösung. Danach sollten dem Aero-Club der Segelflug mit Windenstarts und dem Luftfahrtunternehmen der Luftschiffbetrieb weiter ermöglicht werden, der Flugbetrieb mit Motorflugzeugen hingegen in einer geordneten, alle rechtlichen Belange berücksichtigenden Weise sobald möglich beendet werden. Die Städte erklärten sich daraufhin bereit, der FEM auf Grundlage der alten Pachtverträge einen Räumungsausstand bis zum 31.12.1998 zu gewähren. Den Abschluss neuer Verträge sahen sie unter den gegebenen Umständen als nicht sinnvoll an; der Räumungsausstand wurde seitdem alle zwei Jahre verlängert.

---

<sup>159</sup> Luftverkehrskonzeption 2000 des Landes NRW vom 02.07.1992 und Landesentwicklungsplan vom 22.03.1995.

### **27.1.3 Aero-Club-Urteil**

Der Luftsportverein sah den Motorflug auf einer befestigten Start- und Landebahn als wesentlichen Teil seiner Vereinstätigkeit und somit seine Existenz als gefährdet an. Er reichte Klage beim Landgericht Duisburg gegen die Stadt Mülheim ein. Letztinstanzlich entschieden wurde das Verfahren durch das so genannte Aero-Club-Urteil des Oberlandesgerichts (OLG) Düsseldorf vom 19.03.1998. Danach hat die Beklagte während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages bis zum 01.02.2034 alles zu unterlassen, was den Motorflug- und den Segelflugbetrieb des Klägers zu Sportzwecken einschränkt oder aufhebt. Die weitergehende Klage zur Erhaltung eines Verkehrsflughafens wies das OLG ab.

Ende 1998 ließen die drei Gesellschafter extern zwei Rechtsgutachten zur öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Situation sowie ein technisches Gutachten erstellen, um unter Berücksichtigung des OLG-Urteils klare Aussagen über Möglichkeiten zur anderweitigen Nutzung des Flughafengeländes zu erhalten. Nach Vorlage der Gutachten Mitte 1999 kamen sie zu dem Ergebnis, dass die gesamte jetzige Verkehrseinrichtung bis 2004 für das Luftfahrtunternehmen, die Südhälfte des Flughafens bis 2034 für den Aero-Club vorzuhalten sei. Ohne abschließendes Ergebnis diskutierten die Gesellschafter über weitere Nutzungsmöglichkeiten des Flughafengeländes. An ihren Ausstiegsbeschlüssen hielten sie fest.

### **27.1.4 Status-Quo-Betrieb**

Der Flugbetrieb auf dem Flughafen als Verkehrslandeplatz wird nach Maßgabe der Landeplatzgenehmigung des Regierungspräsidenten Düsseldorf vom 02.04.1980 nach Sichtflugregeln bei Tag (6:00 Uhr bis 22:00 Uhr Ortszeit) abgewickelt. Luftfahrzeuge mit Strahltriebwerk sind ohne besondere Ausnahmegenehmigung durch die Luftaufsicht nur im Katastropheneinsatz oder für medizinische Hilfeleistungen zugelassen.

In der NRW-Luftverkehrskonzeption 2010 vom Dezember 2000 sah das Land als Handlungsoption die Erhaltung des Flughafens Essen-Mülheim



(Status-Quo) für den Geschäftsreiseluftverkehr vor, solange noch Rechtsansprüche der Flughafennutzer bestehen. Die Umsetzung sollte durch ordnungsgemäße Instandhaltung aller Flughafeneinrichtungen und -anlagen für die Durchführung des Geschäftsreiseluftverkehrs erfolgen.

### **27.1.5 Geschäftsflughafen**

Der Aufsichtsrat der FEM beschloss Anfang 2002 vor dem Hintergrund der Entscheidung des OLG und auf Grundlage der dazu erstellten Gutachten das Unternehmenskonzept eines Geschäftsflughafens für den Zeitraum bis zum Jahre 2034, um die wirtschaftlich unbefriedigende Situation der Flughafengesellschaft zu verbessern. Hierzu sollte nach Einführung einer GPS-Instrumentierung das Flugverbot für kleine Düsenflugzeuge (bis 14 t max. Startgewicht) aufgehoben werden. Ein Linienverkehr war nicht vorgesehen. Zu dem von der Geschäftsführung auf der Grundlage zweier Statusberichte, eines Lärmgutachtens sowie ergänzender Materialien zur Wirtschaftlichkeit und zur Betroffenheit der Bevölkerung durch Fluglärm vorgestellten Konzept sollte die Gesellschafterversammlung die notwendigen politischen Entscheidungsprozesse herbeiführen.

Die Stadt Mülheim hatte bereits mit Ratsbeschluss vom 27.09.2001 ihren Ausstiegsplan aufgehoben und befürwortete den Geschäftsflughafen. Während sich auch das Land NRW mit der Luftverkehrskonzeption 2010 für einen Business Airport positioniert hat, hält die Stadt Essen nach wie vor an ihrem Ausstiegsbeschluss fest. Zahlreiche Bemühungen des Geschäftsführers, des Aufsichtsrates und der regionalen Wirtschaft, die Stadt Essen von dem Geschäftsflughafenkonzept ohne Linienflugverkehr zu überzeugen, blieben erfolglos.

Bis heute kam keine Einigung über die Zukunft des Flughafens zustande. Da die Änderung der wirtschaftlichen Ausrichtung nach dem Gesell-

schaftsvertrag einen einstimmigen Gesellschafterbeschluss erfordert, hat die Geschäftsführung der FEM den erforderlichen Antrag auf Änderung der Betriebsgenehmigung bei der Bezirksregierung (BR) bislang nicht gestellt.

## 27.2 Finanzielle Situation der Flughafen Essen / Mülheim GmbH

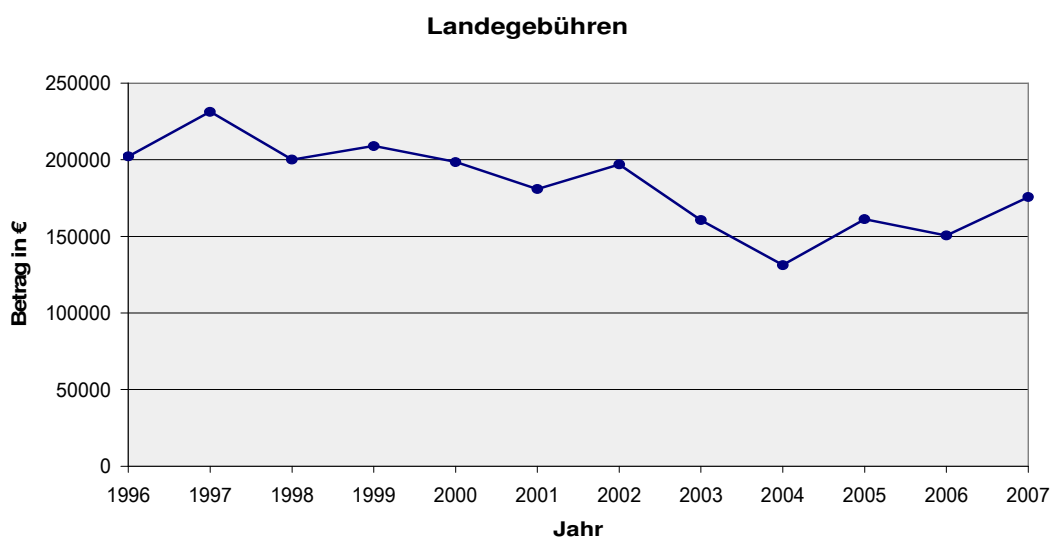
### 27.2.1 Ertragslage

Die FEM erzielt Erlöse aus Lande- und Abstellgebühren, aus Erbpachten sowie aus sonstigen Mieten und Pachten.

#### Lande- und Abstellgebühren

Rd. 38 v. H. ihrer Einnahmen erwirtschaftet die FEM aus den Landege-  
bühren. Deren Höhe richtet sich nach dem zugelassenen Gesamtgewicht  
und der Lärmklasse der Flugzeuge. Der weitaus größte Teil der in Essen-  
Mülheim landenden Luftfahrzeuge erfüllt die erhöhten Anforderungen der  
Lärmschutzkategorie A.

Die Erlöse aus den Landegebühren entwickelten sich wie folgt:



Für das Abstellen der Luftfahrzeuge auf dem Flughafengelände hat die FEM Gebühren festgesetzt, die sich nach dem zulässigen Gesamtgewicht bemessen und nach einer Abstelldauer von vier Stunden anfallen. Die Einnahmen hieraus sanken von rd. 70.000 € im Jahre 1996 auf rd. 41.000 € in 2007.

Die Lande- und Abstellgebühren sind als Teil des Entgelts für die Bereitstellung der Flughafeninfrastruktur eine wesentliche Ertragsquelle der FEM. Im Vergleich zu ähnlichen Flughäfen erhebt die FEM unterdurchschnittliche Lande- und Abstellgebühren.

### **Erbpachten**

Die Erlöse aus dem zwischen der Stadt Mülheim und dem Luftfahrtunternehmen abgeschlossenen Erbbaurechtsvertrag vom 14.06.1968 flossen der FEM als dem ursprünglichen Pächter der Flächen zu. Der Erbpachtzins für die rd. 2,2 ha große Fläche belief sich zum Ende der Vertragslaufzeit in 2004 auf jährlich 21.852 €. Aus eigenen Verträgen mit der Firmengruppe des Luftfahrtunternehmens über rd. 1,6 ha Pachtfläche erzielte die FEM bis Mitte 2004 insgesamt 25.955 € p. a., davon entfielen 19.936 € auf Mülheimer Teilflächen (rd. 1,3 ha).

Mit Auslaufen des Pachtvertrages Stadt Mülheim / FEM ab 1995 bestand keine Rechtsgrundlage für Zahlungen der Erbpachtzinsen an die FEM mehr. Im neuen Erbaurechtsvertrag vom 07.04.2004 verpflichtete sich der Luftfahrtunternehmer, für die Überlassung der nun rd. 3,5 ha großen Fläche einen jährlichen Erbpachtzins in Höhe von 76.700 € an die Stadt Mülheim zu zahlen. Die FEM erhielt im Rahmen einer Vereinbarung mit der Stadt Mülheim vom 24.05.2004 Teilbeträge des Erbpachtzinses, die sich jährlich verringerten - von 46.000 € in 2004 bis 11.500 € in 2010. Ab 2011 besteht eine Zahlungspflicht der Stadt Mülheim an die FEM nicht mehr.

### **Sonstige Mieten und Pachten**

Einen erheblichen Teil ihrer Erträge (rd. 21 v. H.) erzielt die FEM aus der Vermietung von Geschäftsräumen an Unternehmen mit und ohne Luft-

fahrtbezug, aus der dauerhaften Überlassung eines Teils der alten Flugzeughalle an ein Wertunternehmen sowie aus der Verpachtung von Flughafenflächen an verschiedene Nutzer.

Die FEM hat ihre Mieten und Pachten teilweise seit 1994 nicht mehr erhöht. Im Vergleich mit dem Mietspiegel der Stadt Mülheim vom 01.01.2008 liegen die Entgelte auf niedrigem bis mittlerem Niveau. Nach einer Standortanalyse aus dem Jahr 2002 ist für den Bereich des Flughafens generell von einem mittleren bis hohem Mietniveau auszugehen. Der Standort ist gerade für luftfahrtaffine Unternehmen, die z. T. eine geringere Miete als andere Firmen zahlen, als bevorzugte Lage im Sinne des Mietspiegels anzusehen.

Der Landesrechnungshof (LRH) bat in seiner Entscheidung vom 02.07.2009 das die Beteiligung des Landes verwaltende Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV), eine der allgemeinen Preisentwicklung und den Marktverhältnissen angemessene Anpassung der Landegebühren und der Miet- bzw. Pachtentgelte zu erwirken. An Stelle der Abstellgebühren regte er die Einführung einer Nutzungsgebühr an, um auch die Eigentümer der auf den Anrainerflächen des Luftfahrtunternehmens und des Aero-Clubs untergestellten Luftfahrzeuge angemessen an der Nutzung der Flughafeninfrastruktur zu beteiligen.

Weiterhin sah der LRH den Abschluss neuer, bis Februar 2034 gültiger Pachtverträge der Städte Essen und Mülheim mit der FEM und die Überlassung der Erbpachtzinsen aus dem Erbbaurechtsvertrag mit dem Luftfahrtunternehmen als erforderlich an.

### **27.2.2 Betriebskosten**

Die FEM erhielt in den Jahren 1996 bis 2007 von den Gesellschaftern zur Aufrechterhaltung des Status-Quo Betriebskostenzuschüsse i. H. v. insgesamt rd. 6,2 Mio. €. Das Land leistete dabei seinen Anteil durch institutio-

nelle Förderungen von rd. **2,06 Mio. €** und veranschlagte die Haushaltsmittel bei Kapitel 08 082 bzw. 14 120 (ab 2006) in der eigens für den Flughafen Essen-Mülheim vorgesehenen Titelgruppe 67.

In den Betriebskosten werden neben den Personalkosten, die den überwiegenden Teil ausmachen, u. a. die Ausgaben für Versicherungen und die Bedienung von Darlehen erfasst.

### **27.2.3 Laufende Investitionskosten**

Neben den Betriebskosten übernahmen die Gesellschafter nach Maßgabe des von der Gesellschafterversammlung verabschiedeten Finanzplans zu gleichen Teilen die Kosten für laufende Investitionen. Diese beliefen sich in den Jahren 1996 bis 2007 auf insgesamt rd. 2,4 Mio. €. Das Land gewährte insoweit Projektförderungen i. H. v. **0,8 Mio. €** aus Kapitel 08 082 / 14 120 Titelgruppe 67.

Die laufenden Investitionskostenzuschüsse waren nach den Zuwendungsbescheiden zur Finanzierung der von der Gesellschafterversammlung im Rahmen der jeweiligen Wirtschaftspläne genehmigten Investitionen vorgesehen. Die FEM rechnete in den Verwendungsnachweisen Ausgaben ab, die den geplanten Maßnahmen - auch hinsichtlich ihrer Notwendigkeit - nicht zugeordnet werden konnten. Die Verwendungsnachweise enthielten teilweise auch Investitionen, die zwar Gegenstand des Wirtschafts-/Investitionsplans des laufenden Jahres waren, aber erst im nachfolgenden Jahr durchgeführt wurden. Die entsprechenden Mittel hatte die FEM bereits vorab bis zum Ende des jeweiligen Bewilligungszeitraum (31.12.) abgerufen.

Einzelne Investitionen hatte sie noch vor Erlass des jeweiligen Zuwendungsbescheides beauftragt. Eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns hatte das zuständige Ministerium zuvor nicht erteilt. In den Zuwendungsbescheiden fehlten regelmäßig Angaben über die Zweckbindung der geförderten Maßnahmen.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, für eine zuwendungsrechtlich korrekte Abwicklung Sorge zu tragen und die Zuwendungen teilweise zurückzufordern.

#### 27.2.4 **Projektförderungen**

Die BR bewilligte auf Grundlage der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen<sup>160</sup> neben den laufenden Investitionskostenzuschüssen Anteilfinanzierungen von bis zu 80 v. H. für besondere Bauprojekte. Bei abgerechneten Gesamtausgaben i. H. v. 6,166 Mio. € in den Jahren 1996 bis 2007 rief die FEM von den Zuwendungen **3,195 Mio. €** ab. Die Mittel wurden Kapitel 08 082/14 120 Titelgruppe 61 entnommen. Die Eigenanteile der FEM hatten die Städte zu tragen.

##### **Neubau Flugzeughalle**

An dem Neubau einer Flugzeughalle beteiligte sich das Land mit 743.600 € (65 v. H. Anteilfinanzierung). Die neue Halle ist als Ersatzbauwerk für eine Flugzeughalle vorgesehen, die sich auf der als interkommunales Gewerbegebiet geplanten Teilfläche des Flughafens befindet und aus diesem Grund verlegt werden muss. Die Gesellschafter der FEM hatten der Entwidmung der Teilfläche unter der Bedingung zugestimmt, dass damit keine finanziellen Nachteile für die FEM verbunden seien. Nutznießer des Gewerbeparks sind die Städte Essen und Mülheim. Nach dem Verursacherprinzip hätten sie auch die Folgekosten des Gewerbeparks allein übernehmen müssen.

---

<sup>160</sup> Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr v. 12.02.93 - II A 4 - 00/1, gültig ab 01.04.93, geändert durch Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr v. 07.12.01 - V A 5 - 10 - 60/195, gültig ab 01.01.02; Runderlass des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung v. 25.11.02 - V A 5 - 10 - 60/195, gültig ab 01.01.03 bis 31.12.07.

Die neue Flugzeughalle war zunächst ähnlich dem vorhandenen Bauwerk geplant; entsprechend war auch die Förderung bewilligt worden. Zur Ausführung kam jedoch eine völlig anders konstruierte Halle mit einem erheblich vergrößerten Hallenvolumen. Die sich daraus ergebende Kostenerhöhung begründete die FEM in einem Änderungsantrag mit allgemeinen Preissteigerungen; über die Planungsänderung ließ sie die Bewilligungsbehörde im Unklaren.

### **Weitere Baumaßnahmen**

Für das umfangreiche Entwässerungssystem des Flughafens (rd. 8,5 km Regen-, Schmutz- und Mischwasserkanäle) ließ die FEM in 2002 ein Sanierungskonzept erstellen. Die Erneuerung der Kanalisation begann im folgenden Jahr. Sie soll nach aktueller Planung in 2013 abgeschlossen sein und ein Gesamtvolumen von rd. 2 Mio. € umfassen. In den vergangenen Jahren wurden mit erheblichen Mitteln (rd. 1,1 Mio. €) überwiegend Kanalabschnitte erneuert, deren Notwendigkeit im Sanierungskonzept nicht dargestellt war. Von der bewilligten Kanalsanierung realisierte die FEM in 2007 nur einen Teilabschnitt. Der überwiegende Teil der im Verwendungsnachweis abgerechneten Kanalbauleistungen entfiel auf Maßnahmen, die nicht Gegenstand der Förderung waren.

Auch bei anderen Projekten - den Regenwasserbehandlungsanlagen und der Kontrollturmkanzel - rechnete die FEM nicht bewilligte Leistungen ab, allerdings in geringerem Umfang.

Die Installation einer Anflugbefeuerung begründete die FEM letztlich mit Sicherheitsaspekten, die sich aus dem in unmittelbarer Nähe zum Flugplatz neu errichteten Messeparkplatz der Stadt Essen ergaben. Eine Übernahme der Kosten durch die Stadt Essen als Verursacherin wurde nicht in Erwägung gezogen.

Der LRH bat, die Zuwendungen für die neue Flugzeughalle komplett und für die übrigen Bauprojekte anteilig entsprechend den nicht bewilligten Leistungen zurückzufordern bzw. eine Stellungnahme abzugeben.

### 27.3 Vergabe von Aufträgen

Die FEM hatte sich bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zweckes nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A) bzw. der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) zu richten. Insbesondere bei den Bauleistungen waren die Vergabebestimmungen nahezu durchgängig nicht beachtet worden.

- Die FEM wich wiederholt vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung ab.
- Bei beschränkt ausgeschriebenen oder freihändig vergebenen Leistungen fehlte es an den entsprechenden Begründungen.
- Die Kennzeichnung der Angebote fehlte.
- Vergabevermerke waren in der Regel nicht vorhanden.
- In einigen Fällen fanden Verhandlungen mit Bietern nach Eröffnung der Angebote statt.
- Es wurden Aufträge aufgrund unvollständiger Angebote vergeben.

Ein ordentlicher Wettbewerb mit transparenten und bestimmungsgemäß durchgeführten Vergabeverfahren war insgesamt nicht gewährleistet. Der LRH bat daher, über die Rückforderung von Zuwendungen entsprechend dem diesbezüglichen Erlass des Finanzministeriums<sup>161</sup> zu entscheiden.

### 27.4 Ingenieurleistungen

Die FEM verfügte nicht über Personal mit dem nötigen baufachlichen Wissen zur Abwicklung ihrer Bauvorhaben. Mit dieser Aufgabe hatte sie unter Ausschluss des Wettbewerbs im Jahr 1999 ein Ingenieurbüro beauftragt. Seither war dieses Ingenieurbüro bei allen Bauvorhaben für die Planung, Ausschreibung, Bauüberwachung, Abrechnung und die Vorbereitung der

---

<sup>161</sup> Erlass des Finanzministers vom 23.12.1987 - I D 5 - 004 - 3.8 - in der aktuellen Fassung vom 16.08.2006 zur Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der VOB/A und der VOL/A.



Vergaben zuständig. Darüber hinaus gehörte die Bearbeitung der Zuwendungsanträge zu seinen Aufgaben.

Während der örtlichen Erhebungen fiel dem LRH auf, dass eine bestimmte Tiefbaufirma immer dann, wenn sie sich um Aufträge der FEM beworben hatte, mit ihrem Angebot erfolgreich war. Unter Mitwirkung des Ingenieurbüros erhielt sie den Zuschlag zur Ausführung von Tiefbauarbeiten nach öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungen teilweise unter Umgehung der Vergabebestimmungen. Weiterhin vergab die FEM etliche kleinere Aufträge freihändig an die Tiefbaufirma.

Aufgrund früherer geschäftlicher Verbindungen des Ingenieurbüros zu der Tiefbaufirma und der aufgezeigten Vergabepaxis ging der LRH von einer Begünstigung des Bauunternehmens aus. Er forderte deshalb, die Zusammenarbeit mit dem Ingenieurbüro einzustellen - auch weil allein schon die durchgängige Vergabe der Ingenieurleistungen von der Planung über die Auftragsvergabe bis zur Abrechnung an **ein** Ingenieurbüro Möglichkeiten zu einem korrupten Verhalten eröffnen kann - und bat um eine gesonderte Stellungnahme.

## **27.5 Bewertung der Landesbeteiligung an der Flughafen Essen / Mülheim GmbH durch den Landesrechnungshof**

Die FEM erhielt zur Finanzierung der Betriebskosten, der laufenden Investitionen und der Bauprojekte von 1996 bis 2007 einschließlich der Anteile der Städte Essen und Mülheim rd. **14,2 Mio. €** an öffentlichen Mitteln. Der Landeshaushalt wurde hiervon mit rd. **6,0 Mio. €** belastet, davon 2,86 Mio. € aus der dem Flughafen Essen-Mülheim zugeordneten Titelgruppe 67.

In ihrer mittelfristigen Finanzplanung geht die FEM beim Status-Quo-Betrieb bis zum Jahr 2013 von einer jährlichen Unterdeckung der laufenden Betriebs- und Investitionskosten (ohne Projektförderungen) i. H. v. **1,1 Mio. €** aus. Bis zu dem von den Gesellschaftern zugrunde gelegten

Schließungstermin Anfang 2034 wären bei unveränderter Fortschreibung danach über 25 Jahre Verluste (ohne Abdiskontierung oder Berücksichtigung einer Inflationsrate) von insgesamt **27,5 Mio. €** zu erwarten.

In den vergangenen 13 Jahren hat sich der laufende jährliche Zuschussbedarf der FEM allerdings mehr als verdoppelt. Setzt sich dieser Trend linear fort, ist in den nächsten 25 Jahren mit einem Gesamtverlust der FEM von mindestens **55 Mio. €**<sup>162</sup> zu rechnen. Bei Aufrechterhaltung der bis heute geltenden paritätischen Verlustübernahme durch die Gesellschafter entfielen hiervon rd. **18,3 Mio. €** auf das Land.

Nach der Luftverkehrskonzeption 2010 des Landes war die Erhaltung des Flughafens (Status Quo) für den Geschäftsreiseluftverkehr vorgesehen, solange die Flughafennutzer noch Rechtsansprüche haben. Das OLG und das Landgericht haben eindeutig beschieden, dass der Aero-Club keinen Anspruch auf den Fortbestand eines Verkehrsflughafens Essen / Mülheim hat. Im Rahmen des neuen Erbbaurechtsvertrages mit dem Luftfahrtunternehmen sind ausdrücklich Regelungen für den Fall der Schließung des Flughafens getroffen worden. Langfristige Ansprüche seitens der übrigen Flughafennutzer konnten bis heute nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Das in der Luftverkehrskonzeption 2010 formulierte Landesinteresse besteht demnach nicht mehr.

Die Umsetzung weiterführender Interessen des Landes an einer Nutzung des Flughafens als Regionalflughafen (1995) oder Geschäftsflughafen (2002), die zu einer erheblichen Reduzierung des Zuschussbedarfs hätten führen können, wurden wiederholt durch die kommunalen Mitgesellschafter verhindert. Die Städte haben nicht nur das Ausschöpfen des wirtschaftlichen Potenzials des Flughafens vereitelt, sondern der FEM in den letzten Jahren sogar wesentliche Ertragsquellen (an das Luftfahrtunternehmen überlassenes Grundstück, Gelände für den interkommunalen Gewerkepark) entzogen.

---

<sup>162</sup> Ausgehend von einer Vervielfachung bis zum Ende der 25-Jahres-Periode.

Der Gesellschaftsvertrag gestattet dem Land den Austritt aus der FEM, wenn sich zwischen den Gesellschaftern in wichtigen Fragen dauerhaft keine Einigung erzielen lässt oder es ihm aus wichtigen wirtschaftlichen Gründen nicht weiter zumutbar ist, als Gesellschafter in der Gesellschaft zu verbleiben. Diese Voraussetzungen liegen nach Auffassung des LRH vor.

Bei einer Übertragung der Geschäftsanteile des Landes auf die Stadt Mülheim entspräche die Verteilung der Anteile (66,6 : 33,3 v. H.) dann annähernd den Grundbesitzverhältnissen. Grundstücksbezogene Ansprüche der Städte aus der Überlassung an die FEM, den Erbbaurechtsverträgen und der Vermarktung des Gewerbeparks wären hierdurch hinfällig. Gleichzeitig würde die Stadt Essen in ihrer Gesellschafterposition nicht schlechter gestellt als bisher. Dem Land bliebe weiterhin die Möglichkeit, wirtschaftlich sinnvolle Investitionen der FEM - wie bei anderen Flughafen in NRW - im Rahmen entsprechender haushaltsrechtlicher Förderprogramme zu unterstützen.

## **27.6      Stellungnahme des Ministeriums für Bauen und Verkehr**

Das MBV hat zu Teilen der Prüfungsmittelung des LRH unter dem 31.03.2010 Stellung genommen.

Hinsichtlich der Lande- und Abstellgebühren wird eine Anpassung zum 01.01.2011 in Aussicht gestellt; die Möglichkeit der Steigerung der Mieten der Flughafennutzer hält das MBV für eher problematisch.

Bei Projektförderungen wird das MBV nach seiner Darstellung die Einhaltung des Durchführungszeitraums sowie die Vermeidung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns künftig sicherstellen (27.2.4).

Hinsichtlich der Zukunft des Flughafens teilt das MBV mit, dass die beiden Städte keine Notwendigkeit sähen, neue, bis zum Jahr 2034 gültige

Pachtverträge mit der FEM abzuschließen. Mit der regelmäßigen Verlängerung des Räumungsausstandes sei eine Rechtsposition geschaffen worden, mit der die Flughafengesellschaft weiterhin handlungsfähig sei. Das Ministerium ist der Auffassung, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass für das Land ein Verbleib in der Gesellschaft unzumutbar ist. Das Landesinteresse am Flughafen wird in dem „hochwertigen und aus Landessicht wünschenswerten Geschäftsflugverkehr“ gesehen (27.5).

Eine Stellungnahme des MBV sowie der BR Düsseldorf als zuständige Bewilligungsbehörde zu weiteren Einzelfragen (Darstellungen unter 27.2.4, 27.3 und 27.4) steht noch aus.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Ministerium nicht überzeugend dargelegt hat, warum ein Ausstieg aus der Gesellschaft für das Land rechtlich und wirtschaftlich unmöglich ist. Das behauptete Landesinteresse an einem Geschäftsflughafen rechtfertigt die weitere Beteiligung nicht. Dem Land stehen aufgrund der nachhaltigen Ablehnung durch die Stadt Essen keinerlei Möglichkeiten zur Verfügung, dieses Interesse durch die Nutzung des wirtschaftlichen und funktionalen Potenzials des Flughafens Essen-Mülheim zu realisieren.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

## 28 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 €. Die Deutsche Bahn Netz AG beansprucht abweichend von den rechtlichen Regelungen der Zuwendungsbescheide die Förderung von Rechtsberatungskosten in Höhe von rund 1,28 Millionen €.*

*Die Bewilligungsbehörde hat den entsprechenden Zuwendungsbeitrag bisher nicht zurückgefordert.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Bewilligungsbehörde zur Beachtung des Zuwendungsrechts anzuhalten.*

### 28.1 Gefördertes Vorhaben

Wie bereits im Jahresbericht 2009, Abschnitt 25, dargelegt, schlossen die Bundesrepublik Deutschland, das Land Nordrhein-Westfalen und die Flughafen Köln / Bonn GmbH (FKB) am 04.05.1998 eine grundlegende Finanzierungsvereinbarung für die Anbindung des Flughafens an die Eisenbahn-Neubaustrecke Köln - Rhein / Main der Deutschen Bahn 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 FKB mit jeweiligen Festbeträgen von 500 Mio. DM (rd. 255,6 Mio. €) und 105 Mio. DM (rd. 53,7 Mio. €) beteiligen.

In der Folge schloss das Land am 16./17.09.1999 zusammen mit dem Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Sieg und der FKB 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 Förde-

zung seitens des Landes mittels Zuwendungsbescheid bzw. Zuwendungsvertrag.

DB Netz AG und DB Station&Service AG beantragten am 28.02.2000 bzw. 16.03.2000 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. 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 am 12.07.2005 der DB Netz AG einen geänderten Zuwendungsbescheid über zuwendungsfähige Ausgaben von rd. 482 Mio. € bei Gesamtausgaben von rd. 541 Mio. €.

### **28.2.1 Vom Landesrechnungshof beanstandete Förderung von Rechtsberatungskosten**

Der DB Netz AG waren rd. 68 Mio. € für Planungsleistungen bewilligt worden (rd. 14 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben). Im Rahmen der Antragsprüfung hatte der LVR als damalige Bewilligungsbehörde ausgeführt, dass hierunter Leistungen der Objektplanung und der Tragwerksplanung fielen, die **bis zur** Vergabe der Bauleistungen angefallen waren. Zusätzlich und damit über den Betrag von rd. 68 Mio. € hinausgehend enthielt der Kostenanschlag Planungsleistungen, die **nach** Vergabe der Bauleistungen beim Auftragnehmer anfallen. Auch diese Leistungen (rd. 5 v. H. der Herstellungskosten) wurden im Rahmen der Bewilligung als zuwendungsfähig anerkannt.

Die DB Netz AG wies unter den zuwendungsfähigen Ausgaben der Maßnahme in den Jahren 1999 bis 2004 rd. 1,28 Mio. € für Rechtsberatung aus und nahm hierfür Zuwendungen in Anspruch. Abgerechnet wurden Beratungsleistungen einer auf Bau- und Vergaberecht spezialisierten Rechtsanwaltskanzlei. In ihrem Internetauftritt beschreibt die Kanzlei, dass die „Baubegleitende Rechtsberatung“, die die Kanzlei u. a. bei den Schnellbahnprojekten der Deutschen Bahn AG erbracht habe, dem Auftraggeber eine streitfreie kosten- und termingerechte Abwicklung biete.

Der Landesrechnungshof (LRH) legte in seiner Entscheidung vom 06.05.2008 dar, dass der Aufwand für Rechtsberatung durch Vergaberechtsexperten nicht unter die - im vorliegenden Fall in außergewöhnlich großzügigem Umfang - genehmigten Planungskosten einzuordnen ist und die Ausgaben damit nicht zuwendungsfähig sind.

## **28.2.2 Stellungnahme der Bewilligungsbehörde im Beantwortungsverfahren**

Im Zuge des Beantwortungsverfahrens führte der Zweckverband Nahverkehr Rheinland (NVR) als seit dem 01.01.2008 zuständige Bewilligungsbehörde in Abstimmung mit der DB Netz AG in mehreren Stellungnahmen eine Reihe von wiederkehrenden Argumenten gegen das Petitum des LRH an.

NVR und DB Netz AG vertraten die Auffassung, es handele sich bei den Rechtsberatungskosten um zuwendungsfähige Planungskosten. Eine exakte Definition des Begriffs Planungskosten gebe es nach ihrer Meinung hier nicht, da insoweit im vorliegenden Fall eine Regelung fehle.

Ob die Kosten der Rechtsberatung, falls sie keine Planungskosten wären, ansonsten jedenfalls den - nach Auffassung des NVR mit Erlass des damals zuständigen Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr (MWMTV) vom 24.11.1999 für zuwendungsfähig erklärten -

Verwaltungskosten und Gebühren zuzurechnen seien, möge dahingestellt bleiben. In den Antragsprüfbemerkungen des LVR seien diese Kosten zunächst abgesetzt, aber mit der Entscheidung des Ministeriums wieder für zuwendungsfähig erklärt worden. Der NVR sah keine Rechtsgrundlage für den Abzug der Rechtsanwaltskosten, zumal deren Finanzierung am 18.04.2001 zwischen Ministerium, Bewilligungsbehörde und DB abgestimmt worden sei.

Die DB Netz AG argumentierte pauschal, es stehe im Widerspruch zu den Regelungen der Finanzierungsvereinbarung vom 04.05.1998, wenn die der DB entstandenen Rechtsanwaltskosten nicht mit Zuwendungen gefördert würden. Eine Beteiligung der DB an irgendwelchen Kosten der Maßnahme sei weder in der Vereinbarung noch in den Zuwendungsbescheiden vorgesehen gewesen.

Auch der NVR verwies nochmals auf die Finanzierungsvereinbarung, wonach Bund, Land und FKB die Gesamtkosten des Projektes in festgelegten Anteilen tragen sollten. Eigenanteile der DB AG seien nicht vorgesehen gewesen, die DB AG sei von einer vollständigen Finanzierung ausgegangen und die Maßnahme habe nicht in ihrem Interesse gelegen. Im Übrigen hielt der NVR die am 04.05.1998 getroffenen Regelungen für bindend und nicht durch ein Bewilligungsverfahren beliebig interpretierbar. Insofern sei seinerzeit das Ministerium auch der kritischen Betrachtung des LVR nicht gefolgt, sondern habe auf die Besonderheiten dieses Projektes verwiesen. Da von vornherein interne Kosten der DB sowie weitere Verwaltungskosten zuwendungsfähig waren, sehe der NVR keine Notwendigkeit zur gesonderten Betrachtung der Rechtsberatungskosten.

### **28.2.3 Erwidernng des Landesrechnungshofs**

Der LRH widersprach in mehreren Entscheidungen der gemeinsamen Auffassung von NVR und DB Netz AG und zitierte aus dem vom NVR angesprochenen Erlass des damaligen MWMTV vom 24.11.1999:



„Gleichzeitig bestätige ich ... die von Ihnen vorgenommenen Abweichungen zu den VV-GVFG<sup>163</sup> insbesondere zu den Planungs- und Verwaltungskosten einschließlich Anerkennung der Eigenleistungen im vorliegenden Einzelfall.“

Das Ministerium bezog sich damit auf einen Vorlagebericht des LVR mit den dazu aufgestellten Prüfbemerkungen, in dem der LVR ausgeführt hatte, dass unter „Planungskosten“ des Kostenanschlages gemäß Schreiben der DB AG vom 21.07.1999 **Leistungen der Objektplanung und Tragwerksplanung sowie der Bauüberwachung und außerdem interne Planungskosten** der DB AG berücksichtigt seien. Eigenleistungen der Antragsteller seien zwar grundsätzlich nicht zuwendungsfähig, da sie unter den Begriff der Verwaltungskosten fielen. Da in der Finanzierungsvereinbarung vom 04.05.1998 Planungskosten einschließlich der internen Planungskosten der DB AG mit rd. 68 Mio. € als Bestandteil der Gesamtkosten aufgeführt und von Bund, Land und FKB finanziert würden, betrachte die Bewilligungsbehörde unter dieser Prämisse die Planungskosten ausnahmsweise als zuwendungsfähig.

Daraus ergibt sich eindeutig, dass der NVR den Erlass des damaligen MWMTV falsch interpretiert, da das Ministerium nur **die vom LVR vorgenommenen Abweichungen** zu den VV-GVFG **bestätigt** hatte. Der Erlass beinhaltete keine Aussage zur allgemeinen Zuwendungsfähigkeit von Verwaltungskosten. Die - vom LVR konkret beschriebenen - Abweichungen betrafen ausschließlich Planungskosten sowie Gebühren des Eisenbahnbundesamtes.

Im Übrigen ist die Auffassung der DB Netz AG falsch, dass eine Definition des Begriffs Planungskosten nicht erfolgt sei und zu den Planungskosten neben den Ingenieurleistungen auch die Verwaltungskosten gehörten. Die zur Ergänzung der VV-GVFG erlassenen Abgrenzungsrichtlinien definie-

---

<sup>163</sup> Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Anmerkung des LRH).

ren Planungskosten als einen Teil der - grundsätzlich nicht zuwendungsfähigen - Verwaltungskosten, nicht umgekehrt.

Auch der Verweis auf das Abstimmungsgespräch vom 18.04.2001 ist hier nicht zielführend, denn nach Auffassung des LRH ist entscheidend, dass **für die zuwendungsrechtliche Behandlung der Planungskosten die Zuwendungsbescheide** vom 10.05.2000 sowie die danach ergangenen Bescheide **maßgeblich** sind. Grundlage für die Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben sind dort die oben beschriebenen Prüfbemerkungen der Bewilligungsbehörde, die auf den von der DB AG **beantragten Planungskosten** basieren. Damit sind die Planungskosten definiert. Die von der DB abgerechneten Rechtsberatungskosten sind weder Planungskosten noch sonst Gegenstand der Förderanträge und somit unter keinem Gesichtspunkt zuwendungsfähig.

Der LRH hat das nunmehr zuständige Ministerium für Bauen und Verkehr um Klarstellung gebeten und unter Hinweis auf die bei der Bewilligung festgesetzten nicht zuwendungsfähigen Ausgaben verdeutlicht, dass die Aussage des NVR, es seien keine Eigenanteile der DB AG vorgesehen, nicht richtig ist. Der LRH hat nochmals ausgeführt, dass die vom NVR wiederholte Auffassung, die am 04.05.1998 getroffenen Regelungen seien für das Rechtsverhältnis zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger bindend und das Bewilligungsverfahren dieser Vereinbarung unterzuordnen, nicht der Rechtslage entspricht. Die DB AG war nicht Beteiligte der Vereinbarung vom 04.05.1998. Ihre diesbezüglichen Rechtsnachfolger DB Netz AG und DB Station&Service AG dagegen haben als Vertragspartner des Finanzierungsvertrages vom 16./17.09.1999 der Regelung zugestimmt, dass die Finanzierung der Maßnahme unter Berücksichtigung des Regionalisierungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen erfolgt. Für das Rechtsverhältnis des Landes zur DB Netz AG bindend sind allein die Zuwendungsbescheide. Nach den dort

getroffenen Regelungen sind die Rechtsberatungskosten nicht zuwendungsfähig.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, den NVR zur Beachtung des Zuwendungsrechts aufzufordern.

## 29 Maßnahmen zur Förderung der Erhaltung und Pflege von Denkmälern

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege von Denkmälern mehrfach erhebliche Verstöße gegen solche haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften festgestellt, die den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Landesmittel sicherstellen sollen. So hatten Zuwendungsempfänger nicht zuwendungsfähige Ausgaben sowie überhöhte Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen geltend gemacht. Außerdem hatten sie verbindliche Vergabebestimmungen nicht beachtet.*

### 29.1 Einleitung

Auf der Grundlage des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande NRW vom 11.03.1980 (Denkmalschutzgesetz - DSchG) und den "Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Denkmälern" (Förderrichtlinien) fördert das Land Maßnahmen an Baudenkmalern durch Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie durch Zuschüsse an Dritte. Anfang 2010 waren landesweit rd. 76.000 Baudenkmalern unter den Schutz des DSchG gestellt. Seit 2006 wendet das Land für die Förderung der Bau- und Bodendenkmäler jährlich rd. 11,0 Mio. € auf, davon rd. 8,0 Mio. € jährlich für Gemeinden.

Gegenstand der vorliegenden Prüfung waren die Zuweisungen an Gemeinden. In seinen Prüfungsmitteilungen vom 21.11.2008 an das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) hat der Landesrechnungshof (LRH) am Beispiel ausgewählter Förderfälle verschiedene grundlegende Mängel aufgezeigt.

## **29.2 Vergabeverfahren**

Allen gemeindlichen Zuwendungsempfängern (ZE) war in den Zuwendungsbescheiden jeweils die Auflage erteilt worden, bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks die nach dem Gemeindehaushaltsrecht anzuwendenden Vergabegrundsätze zu beachten (vgl. Nr. 3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden). Dementsprechend waren sie verpflichtet, bei den denkmalpflegerischen Baumaßnahmen nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) vorzugehen. Durch diese Auflage sollte die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Landesmittel sichergestellt werden.

Der LRH hat in einer Vielzahl der Förderfälle festgestellt, dass trotz dieser Auflage die Vergabevorschriften bei der Durchführung der geförderten denkmalpflegerischen Maßnahmen nicht hinreichend beachtet wurden. In den aufgezeigten Fällen ist vom Regelfall der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen worden, ohne dass die nach den Vergabevorschriften erforderlichen Voraussetzungen für die gewählte abweichende Vergabeart vorlagen.

Der LRH hat in den nachstehend geschilderten und weiteren Einzelfällen diese schweren Vergabeverstöße beanstandet und gebeten zu prüfen, ob zuwendungsrechtliche Maßnahmen wie die anteilige Rückforderung der Zuwendung erforderlich seien.

- 29.2.1** Mehrfach wurde die gewählte Vergabeart mit der Dringlichkeit der durchzuführenden denkmalpflegerischen Baumaßnahme begründet, so beispielsweise bei einer mit Landesmitteln geförderten Dachsanierung an einem Schloss. In diesem Fall wurden die Zimmerarbeiten (Gesamtleistung: rd. 231.000 €) und die Mauerwerkinstandsetzung (Gesamtleistung: rd. 121.000 €) im Wege der Beschränkten Ausschreibung vergeben. Zur Rechtfertigung der gewählten Vergabeart hatte das von der ZE beauftrag-

te Ingenieurbüro vorgetragen, der Tragwerksplaner habe in seiner Stellungnahme vom 22.09.2004 auf die Gefahr des Einsturzes einzelner Bauteile oder Zonen infolge einer Überbeanspruchung des Daches durch hohe Wind- und Schneelasten hingewiesen. Jede weitere Verzögerung sei wegen der zu erwartenden Herbststürme und des eventuellen Schneefalls zu vermeiden gewesen.

Nach Ansicht des LRH kann sich die ZE nicht auf die Dringlichkeit der Maßnahme berufen, weil sie diese selbst durch die späte Ausschreibung verursacht hat. Denn der ZE ist bereits am 12.08.2004 ein vorzeitiger Maßnahmebeginn genehmigt und am 09.09.2004 der Zuwendungsbescheid erteilt worden. Gleichwohl hat die Stadt die Zimmerarbeiten erst am 10.01.2005 und die Arbeiten für die Mauerwerkinstandsetzung erst am 14.02.2005 vergeben. Hinzu kommt, dass die Auftragnehmer in den Wintermonaten, d. h. bis zum 01.03.2005, keine Leistungen erbracht hatten. Dieser zeitliche Verlauf der Maßnahme widerspricht der von der ZE vorgetragenen Dringlichkeit. Auch sechs Monate nach Erteilung des Zuwendungsbescheides waren noch keine Sanierungsarbeiten durchgeführt worden.

Im Übrigen hat der LRH darauf hingewiesen, dass die ZE die Dringlichkeit selber herbeigeführt hat, weil sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung als Eigentümerin des Denkmals nicht nachgekommen ist, das Denkmal instand zu halten, instand zu setzen und sachgemäß zu behandeln (§ 7 Abs. 1 DSchG). Bei ordnungsgemäßer Unterhaltung des Denkmals wären keine dringenden Sicherungs- und Erhaltungsmaßnahmen erforderlich gewesen, sodass sich die ZE nicht auf diesen Ausnahmetatbestand der Vergabevorschriften berufen kann.

**29.2.2** In einem anderen Fall erteilte die ZE im Wege einer Freihändigen Vergabe den Auftrag, einen Teil der Rathausfassade zu sanieren. Die Arbeiten sollten auf der Basis eines festgesetzten Stundenlohns und des Nachweises von Materialkosten abgerechnet werden. Nach Prüfung der Schlussrech-

nung wurde der Auftrag mit rd. 40.500 € abgerechnet. Anschließend erhielt dieselbe Firma den Auftrag, einen weiteren Teil der Rathausfassade zu sanieren. Hierfür rechnete sie rd. 57.600 € ab. Für beide Maßnahmen war kein Leistungsverzeichnis mit den zu erbringenden Leistungen, dem Auftragsumfang und der geforderten Qualität erstellt worden.

Der LRH hat beanstandet, dass bei beiden Auftragsvergaben kein Ausnahmetatbestand vorlag, der eine Freihändige Vergabe nach der VOB gerechtfertigt hätte.

Das MBV führte hingegen unter Bezugnahme auf die Darlegungen der ZE aus, die durchgeführten Arbeiten hätten nicht eindeutig und erschöpfend festgelegt werden können. Der Aufwand für die auszuführenden Arbeiten habe nicht hinreichend genau beschrieben werden können, sodass eine hinreichende Leistungsbeschreibung als Grundlage einer Ausschreibung sehr schwer und ungenau zu erstellen gewesen sei. Hiernach sei eine Freihändige Vergabe gemäß § 3 Nr. 4 Buchstabe b) VOB/A zulässig gewesen.

Der LRH hat das MBV davon unterrichtet, dass die Behauptung, der Umfang der Sanierungsarbeiten sei nicht absehbar und kalkulierbar gewesen, dem vom LRH festgestellten Sachverhalt widerspreche. Nach der Aktenlage hatte die ZE den Zustand der Rathausfassaden bereits in den Jahren 1993 bis 1999 zur Vorbereitung der Ausschreibung der Sanierungsarbeiten begutachten lassen und die Fassaden insgesamt mit einem Spezialfahrzeug abgefahren. Die daraufhin ausgeführten Kostenvoranschläge, die auch Gegenstand des Zuwendungsantrags waren, weisen auf detaillierte Kenntnisse über den Zustand der Fassaden und den notwendigen Sanierungsaufwand hin.

Der LRH hält daher an seiner Auffassung fest, dass die Freihändigen Vergaben unzulässig waren.

### **29.3 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben**

Nach den Förderrichtlinien sind im Rahmen der Denkmalpflege nur Maßnahmen förderfähig, die zur Sicherung, Erhaltung und Instandsetzung der denkmalwerten Substanz einer Sache erforderlich sind. Hierzu zählen auch Bauaufnahmen, Schadensuntersuchungen, restauratorische Untersuchungen sowie Nutzungs- und Finanzierungskonzepte. Ausgaben für die Unterhaltung der geförderten Anlagen sind nicht zuwendungsfähig.

Außerdem können nur solche Ausgaben im Zuwendungsverfahren abgerechnet werden, die vom Zuwendungsbescheid erfasst sind. Vor Erteilung des Zuwendungsbescheides angefallene Ausgaben zählen grundsätzlich nicht dazu, es sei denn, den ZE wurde zuvor ein förderunschädlicher vorzeitiger Maßnahmebeginn bewilligt.

Der LRH hat festgestellt, dass in größerem Umfang Ausgaben in die Förderung einbezogen wurden, die nicht denkmalbedingt waren. In den Prüfungsmitteilungen hat der LRH u. a. nachfolgende Einzelfälle dargestellt:

- 29.3.1** Im Zuge einer Turmsanierung machte die ZE Ausgaben von 11.798,11 € für Elektroarbeiten für die Innen- und Außenbeleuchtung des Turmes geltend. Nach Ansicht des LRH erfüllen diese Ausgaben nicht die in den Förderrichtlinien festgelegten Voraussetzungen, sodass sie nicht zuwendungsfähig sind.

Das MBV beabsichtigt, von der geforderten anteiligen Rückforderung der Zuwendung abzusehen, weil der Zweck des Denkmals insbesondere in seiner eigenen Anschaulichkeit in Verbindung mit seiner öffentlichen Nutzung als Aussichtsplattform bestehe. Zur Sicherung eines gefahrlosen Aufstiegs auf die Turmspitze sei es erforderlich, dass der Turm beleuchtet sei.



Die vom MBV angeführten Argumente rechtfertigen nicht die Anerkennung der Ausgaben als zuwendungsfähig. Denn hierzu müssten die nächtliche Beleuchtung des Turmes sowie die innere Beleuchtung der Treppenaufgänge laut Förderrichtlinien für die „Sicherung, Erhaltung oder Instandsetzung der denkmalwerten Substanz“ des Turmes erforderlich sein. Die örtlichen Erhebungen des LRH haben jedoch ergeben, dass diese Voraussetzungen nicht vorliegen.

**29.3.2** Das Land hat einer Stadt für die Sanierung einer im Eigentum eines Schlossherrn stehenden Remise eine Zuwendung bewilligt. Bei der Sanierung dieses Denkmals sind Ausgaben von rd. 30.000 € vor Erteilung des Zuwendungsbescheides angefallen. Da der Stadt als ZE keine Genehmigung zum vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmebeginn vorlag, sind diese Ausgaben nicht zuwendungsfähig.

Nach Erteilung des Zuwendungsbescheides sind Ausgaben von rd. 32.000 € angefallen, die nicht Gegenstand der Förderung und mithin nicht zuwendungsfähig sind. Hierzu zählen beispielsweise Ausgaben für einen „Bauzaun“, der tatsächlich aus gestapeltem Kaminholz bestand.

Der LRH hat das MBV gebeten, die zuständige BR zu veranlassen, über Rücknahme und Neufestsetzung der auf die beanstandeten Ausgaben entfallenden Zuwendung zu entscheiden.

Das MBV entgegnete, eine Genehmigung für einen förderunschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginn sei am 12.12.2001 erteilt worden. Infolgedessen wären die Ausgaben i. H. v. 30.000 € zuwendungsfähig.

Dem MBV wurde mitgeteilt, dass die Genehmigung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vom 12.12.2001 nicht der Stadt, sondern dem Schlossherrn in einem anderen Zuwendungsverfahren für Sanierungsarbeiten am Schloss erteilt wurde. Sie war an die Bedingung gebunden, bis zum 31.03.2002 mit der Maßnahme zu beginnen. Die Stadt hingegen hatte am

27.05.2003 erstmalig einen Zuwendungsantrag für die Restaurierung der Remise gestellt und im Antrag erklärt, dass mit der Baumaßnahme noch nicht begonnen worden sei. Hiernach kann sie sich als ZE nicht auf die Genehmigung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn berufen, die dem Schlossherrn erteilt wurde.

**29.3.3** Für die Sanierung eines Schulgebäudes bewilligte das Land insgesamt eine Zuwendung von 299.000 € zu Gesamtausgaben von 612.000 €. Der LRH hat festgestellt, dass die mit den Dachdeckerarbeiten beauftragte Firma Ausgaben von rd. 13.100 € für die Arbeiten an dem nicht denkmalgeschützten Flachdachbereich der Schule sowie die Erneuerung der Schneefanggitter und die Taubenabwehr abgerechnet hatte. Diese Ausgaben waren nicht denkmalbedingt und mithin nicht zuwendungsfähig.

Zudem enthielt die Übersicht der Bauausgaben Aufwendungen in Höhe von rd. 32.000 € für Maßnahmen zur Verkehrssicherung, für Reinigungsarbeiten und für Blitzableiterbau. Auch diese Ausgaben waren nicht denkmalbedingt.

Diesen Beanstandungen des LRH wurde insgesamt gefolgt und dementsprechend rd. 23.000 € zurückgefordert.

#### **29.4 Höhe der Ingenieurleistungen**

Der LRH hat festgestellt, dass die Honorare für Architektenleistungen in mehreren Fällen nicht der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure 1996/2002 (HOAI) entsprechend abgerechnet worden sind.

Die HOAI setzt die Höhe des Honorars nach der Schwierigkeit der Bauaufgabe, dem Umfang der Leistung und den anrechenbaren Baukosten fest.

Die Schwierigkeit der Bauaufgabe wird anhand von Bewertungsmerkmalen ermittelt und in fünf Honorarzonen (HZ) gegliedert. HZ I ist für Gebäude mit sehr geringen Planungsanforderungen, HZ V für Gebäude mit sehr hohen Planungsanforderungen anzuwenden.

Beim Umfang der Leistungen unterscheidet die HOAI zwischen neun Leistungsphasen. Nur wenn der Architekt / Ingenieur alle Teilleistungen aller Leistungsphasen erbringt, beträgt sein Honoraranspruch 100 v. H. des sich aus der Honorartafel ergebenden Betrages, anderenfalls reduziert sich der Betrag anteilig gemessen an den nicht erbrachten Teilleistungen. Bei Umbau oder Modernisierung vorhandener Gebäude kann nach dem Schwierigkeitsgrad der Leistungen ein Zuschlag von 20 bis 33 v. H. auf das Honorar vereinbart werden.

Der LRH hat bei der Förderung zur Sanierung einer Burg festgestellt, dass in zwei Fällen das dem Architekten von den ZE gewährte Honorar zu hoch bemessen war und daher nicht in voller Höhe als zuwendungsfähig anerkannt werden durfte. Sowohl für die Sanierung der zur Burg gehörenden Turmruine als auch für denkmalpflegerische Maßnahmen an der Ringmauer vereinbarte die ZE mit dem Architekten für die zu erbringenden Leistungen die HZ III - alle Leistungsphasen - sowie einen Zuschlag für Umbau und Modernisierung.

Der LRH hat beanstandet, dass weder für die Sanierung der Turmruine noch der Ringmauer die Bewertungsmerkmale für die HZ III vorgelegen haben. Die durchgeführten Maßnahmen beschränkten sich auf die grundsätzliche Sanierung der Außenmauern des Turmes (Instandsetzung des Fugennetzes, Austausch schadhafter Steine, Abdichtung der Kuppel, Treppen- und Kuppelgeländer) und der Ringmauer. Nach Auffassung des LRH lagen die Bewertungsmerkmale der HZ II für Gebäude mit geringen Planungsanforderungen vor, denn weder der Turm noch die Ringmauer mussten in die Umgebung eingebunden werden oder weisen Funktionsbereiche (z. B. Aufenthaltsräume, Sanitäranlagen) aus. Auch sind keine ge-

stalterischen Anforderungen und Konstruktionen notwendig gewesen, die technische Ausstattung war gering.

Ferner bestand keine Veranlassung, den Architekten mit dem gesamten Leistungsbild, d. h. mit den Leistungsphasen 1-9, zu beauftragen. Für die Sanierung des Burgturmes war zuvor ein umfangreiches Gutachten und ein ausführliches Schadensbild erstellt worden. Durch die darin getroffenen Aussagen erübrigten sich zumindest teilweise die Grundlagenermittlung sowie die Vor- und Entwurfsplanung, sodass kein Anspruch auf ein vollständiges Honorar für die Leistungsphasen 1-3 bestand.

Darüber hinaus fehlten bei beiden Aufträgen die für einen Umbauzuschlag erforderlichen Leistungsmerkmale. Solche Zuschläge berücksichtigen insbesondere den Schwierigkeitsgrad einer Leistung. Der LRH hat dargelegt, dass die Maßnahmen nur die grundsätzliche Sanierung der Außenmauern des Turmes bzw. der Ringmauer beinhalteten. Es lagen keine Bewertungskriterien für einen besonders hohen Schwierigkeitsgrad bei der Ausführung der Leistung vor.

Der LRH hat um Prüfung gebeten, welche Honorarausgaben förderfähig sind und mithin als zuwendungsfähig anerkannt werden können.

Das MBV hat mitgeteilt, für die Sanierung der Ringmauer seien nunmehr die HZ II, Mindestsatz, zugrunde gelegt, kein Umbauzuschlag berechnet und die Leistungsphasen 1-5 stark reduziert worden. Die Prüfung des zuwendungsfähigen Honorars habe eine Minderung der veranschlagten Honorarkosten von rd. 22.800 auf rd. 7.500 € ergeben. Eine abschließende Prüfung der Honorarabrechnung für die Turmruine i. H. v. 71.000 € sei noch nicht erfolgt.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

### **30 Integrationsförderung Zugewanderter**

*Der Landesrechnungshof hat die Integrationsförderung Zugewanderter untersucht. Nach seiner Auffassung könnte die in den Blick genommene Förderlandschaft gestrafft werden, indem etwa einzelne Förderbereiche zusammengeführt werden.*

*Um der Gefahr von Überschneidungen und Parallelförderungen vorzubeugen, hat der Landesrechnungshof eine bessere Abstimmung zwischen den einzelnen Förderbereichen befürwortet. Darüber hinaus hat er auch Empfehlungen zur Anzahl der Bewilligungsbehörden sowie zur Vielfalt der Förderrichtlinien, -konzepte und -programme ausgesprochen.*

*Das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration will den Anregungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend nachkommen.*

#### **30.1 Vorbemerkungen**

Am 01.01.2005 trat das Zuwanderungsgesetz des Bundes<sup>164</sup> in Kraft. Dadurch wurde das deutsche Ausländerrecht grundlegend reformiert. Der Bund übernahm hinsichtlich der Integration die Förderung der Migrationserstberatung sowie der Integrationskurse, deren vorrangiges Ziel es ist, Zugewanderte umfassend mit den Lebensverhältnissen in Deutschland vertraut zu machen.

---

<sup>164</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30.07. 2004, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Seite 1950, zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (EU-Richtlinienumsetzungsgesetz) vom 19.08.2007, BGBl. I Seite 1970.

Das Land änderte daraufhin ebenfalls seine Förderpolitik. Es beschloss am 27.06.2006 den „Aktionsplan Integration“, ein Arbeitsprogramm der Landesregierung<sup>165</sup>, das in 20 Handlungsfeldern Arbeitsschritte für die Integrationspolitik des Landes benennt. Ein Kerngedanke dieses Aktionsplanes ist der Rückzug aus der Einzelfallberatung. Die Integrationsarbeit als fürsorgerisches Betreuungsangebot hat sich danach überholt, vielmehr soll „Hilfe zur Selbsthilfe“ gewährt werden.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderung der Integration durch das Land (Einzelplan 15 Kapitel 15 060 Titelgruppe 68) für das Haushaltsjahr 2008 untersucht. Dieser Titelgruppe kommt nach den Haushaltsunterlagen eine zentrale Bedeutung für die Modernisierung der integrationspolitischen Infrastruktur des Landes zu. Der LRH hat aus der Titelgruppe insbesondere folgende Förderbereiche in den Blick genommen:

- Integrationsagenturen
- Interkulturelle Zentren und niedrigschwellige Maßnahmen
- Maßnahmen zur Integrationsförderung von Neuzuwanderern
- Regionale Arbeitsstellen
- Migrantenselbstorganisationen

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, worin sich die Förderbereiche unterscheiden, ob etwa Förderbereiche zusammengeführt werden oder ggf. sogar wegfallen und wie sie besser aufeinander abgestimmt werden können. Dem LRH ging es darum, Möglichkeiten zu einer Straffung der Förderlandschaft aufzuzeigen, damit die für die Integration bereitgestellten Haushaltsmittel so effizient wie möglich eingesetzt werden.

In diesem Zusammenhang wurden auch verwaltungsökonomische Überlegungen zur Anzahl der Bewilligungsbehörden sowie zur Vielfalt der bestehenden Förderrichtlinien, -konzepte und -programme angestellt.

---

<sup>165</sup> Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen - Aktionsplan Integration vom 27.06.2006.

Mit Schreiben vom 15.12.2009 hat der LRH die Ergebnisse seiner Prüfung dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) mitgeteilt. Das Ministerium hat hierzu mit Schreiben vom 23.03.2010 Stellung genommen.

## **30.2 Förderbereiche „Integrationsagenturen“ und „Interkulturelle Zentren und niedrigschwellige Maßnahmen“**

### **30.2.1 Prüfungsfeststellungen**

Für die Integrationsagenturen standen im Haushaltsjahr 2008 Mittel in Höhe von 6.741.000 € zur Verfügung. Zuwendungsempfänger waren die in der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen vertretenen Verbände. Landesweit betrieben sie über 100 Integrationsagenturen.

Die Integrationsagenturen deckten ein inhaltlich sehr breites Maßnahmenpektrum für unterschiedliche Nationalitäten und Zielgruppen ab. Ihre Arbeit orientierte sich vornehmlich an folgenden drei Eckpunkten<sup>166</sup>:

- Bürgerschaftliches Engagement, d. h. Vernetzung der Organisationen und Erfahrungsaustausch mit den überwiegend ehrenamtlich Tätigen,
- Interkulturelle Öffnung von Diensten und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur,
- Sozialraumorientierte Arbeit, d. h. Arbeit im Lebensumfeld von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (durchgeführt wurden z. B. Frauentreffs, Sprach- und Kommunikationstrainings).

---

<sup>166</sup> Ab 2009 kam als vierter Eckpunkt die so genannte Antidiskriminierungsarbeit hinzu.

Aus dem Bereich „Interkulturelle Zentren und niedrigschwellige Integrationsvorhaben“, für den nach dem Haushaltsplan 2008 Mittel in Höhe von 1.182.100 € zur Verfügung standen, wurden

- der Betrieb von interkulturellen Zentren, die Begegnungs- und Kommunikationsorte für Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kulturen sein sollen, und
- die Durchführung von niedrigschwelligen Integrationsvorhaben für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zur Verbesserung der Lebenssituation des Einzelnen

gefördert.

Als niedrigschwellige Integrationsvorhaben wurden beispielsweise Veranstaltungen zu unterschiedlichen Gesundheitsthemen, Kommunikationstrainings und Sprachkurse, Elterntreffs sowie Kurse zur Stärkung der Erziehungskompetenz durchgeführt. Zuwendungsempfänger waren in der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen vertretene Verbände, aber auch Migrantenselbstorganisationen, die keinem dieser Spitzenverbände angehören.

Der LRH hält eine Zusammenführung der Förderbereiche „Integrationsagenturen“ und „Interkulturelle Zentren und niedrigschwellige Integrationsvorhaben“ für sachgerecht. Die in den beiden Förderbereichen durchgeführten Maßnahmen waren von ihrer inhaltlichen Ausrichtung her nur schwer auseinanderzuhalten. Eine Unterscheidung einzelner Maßnahmen nach Förderbereich sowie nach Art und Weise der Durchführung erschien vor Ort kaum möglich. Beide Förderansätze waren nicht klar voneinander abgegrenzt, sodass das Risiko von Überschneidungen und parallelen Förderungen nicht auszuschließen war.

Nach Auffassung des LRH müssten die niedrigschwelligen Integrationsvorhaben unter das breit gefächerte Spektrum der Maßnahmen der Integrationsagenturen subsumiert werden können. Auch die Unterhaltung der



interkulturellen Zentren ließe sich mit den Integrationsagenturen, denen sie in der Regel ohnehin angegliedert sind, zusammenfassen.

Zudem handelt es sich bei den Zuwendungsempfängern überwiegend um den gleichen Empfängerkreis, die Wohlfahrtsverbände. Seit Beginn des Jahres 2009 ist landesweit auch nur noch eine Bewilligungsbehörde, nämlich das Kompetenzzentrum für Integration der Bezirksregierung Arnsberg, zuständig.

### **30.2.2 Stellungnahme des Ministeriums**

Das MGFFI erachtet eine Zusammenführung dieser beiden Förderbereiche nicht als zielführend und begründet dies mit der unterschiedlichen Zielrichtung der beiden Programme.

Die Zentren und Vorhaben hätten einen deutlich niedrigschwelligeren Ansatz als die Integrationsagenturen. Während bei den Letztgenannten vor allem professionelle Kräfte die genannten Arbeitsfelder bearbeiteten, sei es ein festgelegtes Ziel der Zentrenförderung, Raum zu schaffen für Austausch, Kultur und Begegnung der zugewanderten Menschen auch unterhalb der Ebene von Hauptamtlichkeit. Zugewanderte Menschen hätten dort die Möglichkeit, selbstorganisiert und gemeinsam etwas für die Integration zu unternehmen.

Ein weiteres Ziel sei, dass auch Migrantenselbstorganisationen, die nicht bei den Wohlfahrtsverbänden organisiert seien, Antragsteller und Träger der Zentren und Vorhaben sein könnten. Die dabei gewährte Förderung sei eine wichtige Unterstützung zur Stärkung der Organisationen von Zugewanderten.

Um Parallelförderungen zu vermeiden, sei zudem für beide Bereiche die Zuständigkeit für die Bewilligung beim Kompetenzzentrum für Integration der Bezirksregierung Arnsberg angesiedelt.

### **30.3 Förderung von Kompasskursen**

#### **30.3.1 Prüfungsfeststellungen**

Im Rahmen des Förderbereichs „Maßnahmen zur Integrationsförderung von Neuzuwanderern“ hat das Land sowohl Kompasskurse im Kompetenzzentrum für Integration als auch Kompasskurse Deutsch in den Kommunen gefördert. Die Förderbeträge lagen bei zuletzt 59.000 bzw. 92.000 € pro Jahr.

Nach den Feststellungen des LRH handelte es sich bei den Kompasskursen im Kompetenzzentrum um Maßnahmen von Sozialträgern für Neuzugewanderte, die in der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge in Unna-Massen, dem ehemaligen Standort des Kompetenzzentrums, mit dem Ziel durchgeführt wurden, zur sozialen Erstorientierung praktische Hinweise für alle Bereiche des täglichen Lebens zu geben. Die 30-stündigen Kompasskurse fanden in der Muttersprache statt.

Die Kompasskurse Deutsch in den Kommunen wurden von Weiterbildungseinrichtungen durchgeführt und richteten sich an Ausländerinnen und Ausländer mit Daueraufenthaltsrecht, die bereits einen Integrationskurs absolviert hatten bzw. über Deutschkenntnisse auf einem bestimmten Niveau verfügten. Die Kurse vermittelten bzw. vertieften Orientierungswissen zu Themen des täglichen Lebens verbunden mit Kommunikationstrainings in deutscher Sprache. Nach den Feststellungen des LRH verfolgten die vom Bund nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes geförderten Integrationskurse gleiche oder ähnliche Ziele und Themen. Der Unterschied bestand lediglich darin, dass sich die vom Bund geförderten Kurse an Neuzugewanderte richten.

Der LRH vertritt angesichts der aufgezeigten neueren Entwicklungen die Auffassung, dass sowohl die Kompasskurse im Kompetenzzentrum für Integration als auch die Kompasskurse Deutsch in den Kommunen aufgegeben werden sollten.

Beim Kompetenzzentrum für Integration können rein faktisch keine Kompasskurse mehr abgehalten werden, nachdem die Landesstelle in Unna-Massen zum 30.06.2009 aufgegeben worden ist.

Die Kompasskurse Deutsch in den Kommunen kommen den Integrationskursen des Bundes sehr nahe, beide Kurse behandeln ähnliche, wenn nicht gleiche Themen.

### **30.3.2 Stellungnahme des Ministeriums**

Das MGFFI teilt mit, dass seit Aufgabe des Standorts Unna-Massen Mitte 2009 Kompasskurse im Kompetenzzentrum nicht mehr stattfänden. Ebenso sei eine Förderung der Kompasskurse Deutsch in den Kommunen nicht mehr vorgesehen, da die Integrationskurse des Bundes erweitert und verbessert worden seien.

## **30.4 Abstimmung der Förderbereiche**

### **30.4.1 Prüfungsfeststellungen**

Der LRH hat sich neben den bisher genannten Förderbereichen auch mit der Förderung der Regionalen Arbeitsstellen und der Migrantenselbstorganisationen befasst. Im Jahr 2008 standen dafür Haushaltsmittel in Höhe von 2.200.000 € bzw. 265.800 € zur Verfügung, Bewilligungsbehörde war für beide Bereiche landesweit die Bezirksregierung Düsseldorf.

Die insgesamt 27 Regionalen Arbeitsstellen sind Service-, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen für interkulturelle Arbeit und werden von Kommunen betrieben. Ihre Aufgabenschwerpunkte liegen in den Hand-

lungsfeldern frühe Bildung und Elementarerziehung, schulische Bildung und Übergang Schule / Beruf. Es wird Personal (Lehrkräfte und außerschulische Fachkräfte) mit entsprechender fachlicher Qualifikation bereitgehalten.

Die Migrantenselbstorganisationen sind ebenfalls in der Bildungs- und Elternarbeit tätig. Die Förderung zielt auf Maßnahmen ab, mit denen Bildungsteilhabe und Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte verbessert und die Erziehungskompetenz von Eltern mit Zuwanderungsgeschichte gestärkt werden sollen.

Hinzu kommt, dass auch bei den Integrationsagenturen Maßnahmen durchgeführt werden, die auf die schulische Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungshintergrund unter Einbeziehung der Eltern ausgerichtet sind, sowie Maßnahmen zur beruflichen Orientierung.

Angesichts der gleichen Arbeitsfelder von Regionalen Arbeitsstellen, Integrationsagenturen und Migrantenselbstorganisationen sieht der LRH die Gefahr von Überschneidungen und parallelen Förderungen. Um die Mittel gezielter einzusetzen, sollte darauf Einfluss genommen werden, dass dort, wo bereits Regionale Arbeitsstellen vor Ort tätig sind, die alle über für den Erziehungsbereich qualifizierte Mitarbeiter verfügen, sich die Integrationsagenturen in dem Bereich schulische Förderung und berufliche Orientierung zurückhalten sollten. Darüber hinaus ist es auch erforderlich, die Tätigkeitsfelder der Regionalen Arbeitsstellen und der Migrantenselbstorganisationen besser voneinander abzugrenzen und die einzelnen Aktivitäten viel stärker aufeinander abzustimmen.

#### **30.4.2 Stellungnahme des Ministeriums**

Das MGFFI bestätigt, dass es in der konkreten Arbeit vor Ort zu Überschneidungen der Aktivitäten von Regionalen Arbeitsstellen und Integrationsagenturen kommen kann. Es habe deshalb gegenüber den Regionalen

Arbeitsstellen und den Integrationsagenturen die Notwendigkeit einer Abstimmung kommuniziert und dabei verdeutlicht, dass die Regionalen Arbeitsstellen für den Bereich „Bildung“ primär zuständig seien, Integrationsagenturen jedoch hier tätig werden könnten, sofern es vor Ort keine Regionale Arbeitsstelle gäbe oder im Rahmen der Arbeitsfelder der Integrationsagenturen auch Handlungsbedarf im Bildungsbereich bestehe. In diesem Fall habe die Integrationsagentur die lokale Regionale Arbeitsstelle einzubeziehen.

Hinsichtlich der Abgrenzung der Regionalen Arbeitsstellen zu den Migrantenselbstorganisationen führt das Ministerium aus, dass beide Einrichtungen das Ziel hätten, die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte zu verbessern. Dieses Ziel werde jedoch entsprechend den verschiedenen Zugängen zu den Zielgruppen, den Ressourcen und den verschiedenen Qualifikationen der handelnden Personen verfolgt und führe vor Ort zu Synergieeffekten in Bezug auf die Verbesserung der Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen.

## **30.5      Verwaltungsökonomische Überlegungen**

### **30.5.1    Prüfungsfeststellungen**

- 30.5.1.1** Für die vom LRH geprüften Förderbereiche waren zwei Bewilligungsbehörden zuständig, zum einen die Bezirksregierung Düsseldorf, die landesweit die Zuwendungen an die Regionalen Arbeitsstellen sowie an die Migrantenselbstorganisationen bewilligte, zum andern das Kompetenzzentrum für Integration der Bezirksregierung Arnsberg, dem landesweit die Bewilligungen für die übrigen untersuchten Förderbereiche oblagen. Der LRH hat empfohlen, die Zuständigkeit für alle untersuchten Förderbereiche beim Kompetenzzentrum zu zentralisieren. Dann wären alle Informationen bei einer Stelle gebündelt, das Kompetenzzentrum könnte als zentrale Bewilligungsbehörde die Angebote der Zuwendungsempfänger

steuern und zudem gelungene Integrationsmaßnahmen an andere Zuwendungsempfänger weiter empfehlen.

**30.5.1.2** In den untersuchten Förderbereichen gab es eine Vielzahl an Fördergrundlagen wie Zuwendungsrichtlinien, Förderkonzepte und -programme, Erlasse sowie Empfehlungen. Der LRH hat dies kritisch gesehen und angeregt, flankierend zu einer Zentralisierung der Bewilligungsbehörden, eine alle dargestellten Förderbereiche umfassende Richtlinie zu entwickeln, in die insbesondere Überlegungen zu einer besseren Abstimmung der Förderbereiche untereinander einfließen sollten.

## **30.5.2 Stellungnahme des Ministeriums**

**30.5.2.1** Das MGFFI teilt die Auffassung des LRH, dass die Zentralisierung aller Förderbereiche beim Kompetenzzentrum für Integration der Bezirksregierung Arnsberg es erleichtern würde, Überschneidungen und Doppelförderungen zu vermeiden. Das Ministerium habe bereits damit begonnen, die Förderbereiche schrittweise beim Kompetenzzentrum zu konzentrieren.

**30.5.2.2** Zur Frage der Schaffung einer gemeinsamen Förderrichtlinie für die untersuchten Förderbereiche weist das Ministerium darauf hin, dass für die neue Legislaturperiode ein Integrationsgesetz angekündigt sei. Dieses Gesetz solle die Förderung der Integration auf eine einheitliche Grundlage stellen und für die Aufstellung und Weiterentwicklung der integrationspolitischen Infrastruktur von entscheidender Bedeutung sein. In diesem Zusammenhang müsse das Thema einer einheitlichen Fördergrundlage erneut aufgegriffen werden. Hierbei würden die Vorschläge und Empfehlungen des LRH einbezogen werden.

### **30.6 Weitere Entwicklung**

In der Gesamtschau erkennt der LRH aus der Stellungnahme und den bereits eingeleiteten Maßnahmen, dass das Ministerium dem Anliegen des LRH, die untersuchten Förderbereiche zu straffen sowie die Bewilligungsbehörden und Fördergrundlagen zu bündeln, überwiegend nachkommen will.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

## Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

### 31 Arbeitsweise der Betriebsprüfung

*Der Landesrechnungshof hat die Arbeitsweise der Betriebsprüfung geprüft. Er hat Feststellungen zur Arbeitsqualität und insbesondere zur Fallauswahl getroffen. In diesem Zusammenhang hat er eine zu starke Ausrichtung auf die Prüfung von Kleinstbetrieben beanstandet.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen gegeben, um die Arbeitsqualität zu steigern und die Fallauswahl wirtschaftlicher zu gestalten.*

*Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofes Stellung genommen und mit der Umsetzung in Teilbereichen begonnen.*

#### 31.1 Allgemeines

Die Finanzämter haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Sie ermitteln den Sachverhalt von Amts wegen. Art und Umfang der Ermittlungen bestimmen sie nach den Umständen des Einzelfalles (§§ 85, 88 Abgabenordnung (AO)). Zur Aufklärung entscheidungserheblicher Tatsachen ist es nach § 193 AO zulässig, eine Außenprüfung bei Steuerpflichtigen durchzuführen, die einen gewerblichen oder land- und forstwirtschaftlichen Betrieb unterhalten oder die freiberuflich tätig sind.

Mit Ausnahme der besonderen Außenprüfungen, wie z. B. der Lohnsteuer- oder der Umsatzsteuer-Außenprüfung, obliegen die Außenprüfungen



den Betriebsprüfungsstellen der Festsetzungsfinanzämter und den Finanzämtern für Groß- und Konzernbetriebsprüfung.

Die Anzahl der Steuerfälle, die der Betriebsprüfung unterliegen, betrug in 2008 landesweit mehr als 1,5 Mio., von denen pro Jahr rd. 44.000 geprüft wurden.

## **31.2 Ergebnis der Prüfung**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat örtliche Erhebungen in sechs Finanzämtern vorgenommen, in drei Finanzämtern für Groß- und Konzernbetriebsprüfung sowie in drei Betriebsprüfungsstellen von Festsetzungsfinanzämtern.

Im Vordergrund der Prüfung standen die Arbeitsqualität der abgeschlossenen Betriebsprüfungen und die Organisation der Betriebsprüfung, insbesondere die Fallauswahl. Die örtlichen Erhebungen haben zu mehr als 300 Einzelbeanstandungen geführt. Da die eingesehenen Steuerfälle gezielt mit Hilfe von im Rechenzentrum der Finanzverwaltung gespeicherten Daten ausgewählt wurden, hat der LRH auf die Bildung einer Fehlerquote verzichtet.

Die Beanstandungen betreffen wegen des Prüfungsansatzes in aller Regel Steuerfälle nach Abschluss einer Betriebsprüfung. Eine Änderung der Steuerfestsetzungen ist nach den Vorschriften der AO grundsätzlich nicht mehr möglich. Daher sind nach Ansicht des LRH Steuerausfälle in Höhe von rd. 12 Mio. € entstanden.

Soweit aufgrund der Beanstandungen des LRH insbesondere in den Folgejahren Steueränderungen möglich waren, beläuft sich das vorläufige fiskalische Ergebnis auf mehr als 2 Mio. €. In dieses Ergebnis sind Bean-

standungen nicht eingeflossen, bei denen noch Sachverhaltsermittlungen durch die Finanzverwaltung ausstehen.

### **31.3 Arbeitsqualität der Betriebsprüfung**

Der LRH hat Fehler bei der Umsetzung des materiellen Steuerrechtes und in der Prüfungsabwicklung festgestellt.

Die materiellrechtlichen Fehler bezogen sich auf verschiedene steuerfachliche Themengebiete, ohne dass schwerpunktmäßige Fehler festgestellt werden konnten. Die häufigsten Beanstandungen betrafen die unterlassene Prüfung von erbschaft- oder schenkungsteuerlichen Sachverhalten, die Anwendung der Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes, die Anwendung des § 17 Einkommensteuergesetzes (EStG) bei Anteilsveräußerungen, die ungenügende Überprüfung der Einnahmen und die unterbliebene Besteuerung von verdeckten Gewinnausschüttungen.

Hinsichtlich der Prüfungsabwicklung wurde u. a. beanstandet, dass auf die Erweiterung des Prüfungszeitraums verzichtet und die Fertigung von Kontrollmitteilungen unterlassen wurde.

Daneben wurde auch eine unzureichende Zusammenarbeit mit den Finanzämtern für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung festgestellt. Ergaben sich während einer Außenprüfung zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Straftat, hat die Betriebsprüfungsstelle das zuständige Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung unverzüglich zu unterrichten. Beim Verdacht einer Ordnungswidrigkeit gilt dies gleichermaßen (§ 10 Abs. 1 u. 2 Betriebsprüfungsordnung (BpO)).

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurden die vorgenannten Anweisungen nicht immer konsequent umgesetzt. Betriebsprüfungsstellen sahen in vom LRH beanstandeten Fällen von einer Meldung an das zu-

ständige Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung ab, obwohl in anderen Fällen mit vergleichbarem Sachverhalten eine Meldung vorgenommen worden war. Es handelte sich insbesondere um Fälle, in denen die Steuerpflichtigen im groben Maße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung verstoßen hatten, indem sie z. B. Einnahmen in größerem Umfang nicht erklärt hatten.

### **31.4 Fallauswahl in den Betriebsprüfungsstellen**

Die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung entscheiden über die Prüfungsbedürftigkeit eines jeden Steuerfalles in ihrem Zuständigkeitsbereich. Soll keine Betriebsprüfung durchgeführt werden, ist dies durch eine so genannte Absetzungsverfügung zu dokumentieren.

Demgegenüber können die Betriebsprüfungsstellen der Festsetzungsfinanzämter allein aus Kapazitätsgründen nur einen geringen Anteil von den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden rd. 1,43 Mio. Betrieben prüfen. Ausgangspunkt für die Auswahl prüfungsbedürftiger Betriebe ist die so genannte Betriebsgrößenklasse. Dabei wird im Bereich der Betriebsprüfungsstellen zwischen Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben unterschieden. Als bundeseinheitliche Abgrenzungsmerkmale gelten im Regelfall Umsatz und Gewinn. Die Finanzverwaltung erprobt zurzeit auf der Basis anderer Kriterien die Verbesserung der Fallauswahl. Die im Jahr 2006 begonnene Pilotphase ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Der LRH hat insbesondere die Fallauswahl der Betriebsprüfungsstellen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht.

#### **31.4.1 Fallauswahl bei konkretem Prüfungsanlass**

Die überwiegende Zahl der Betriebe wird von der Finanzverwaltung für eine Betriebsprüfung nach allgemeinen Kriterien ausgewählt. Neben den o. g. Betriebsgrößenklassen können hierzu beispielsweise die Branchen-

zugehörigkeit und der zeitliche Abstand zur letzten Außenprüfung gehören.

Daneben werden Betriebe geprüft, zu denen der Betriebsprüfungsstelle Kontrollmitteilungen vorliegen oder die von anderen Stellen des Finanzamtes für eine Betriebsprüfung gemeldet werden.

Der LRH hat festgestellt, dass Betriebsprüfungen mit einem konkreten Prüfungsanlass zu einem größeren finanziellen Ergebnis führten als solche ohne Anlass.

#### **31.4.2 Zufallsauswahl**

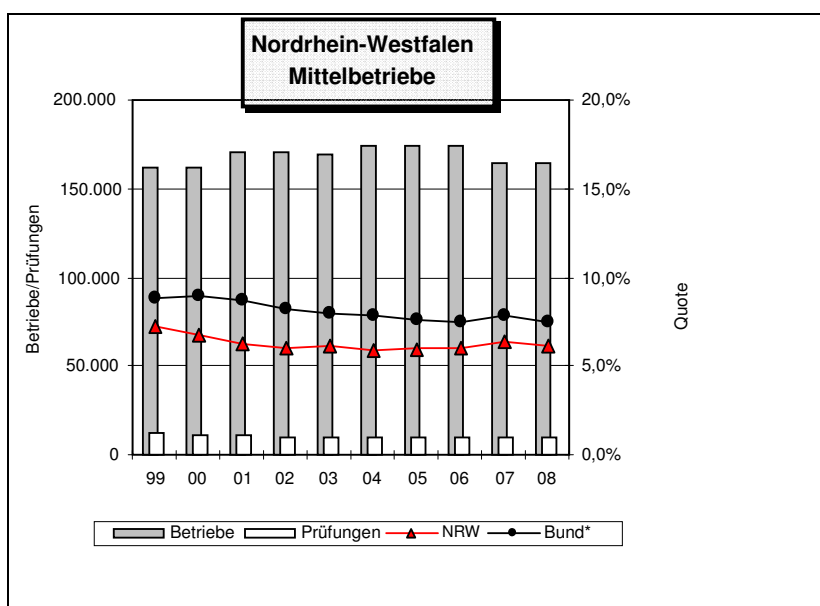
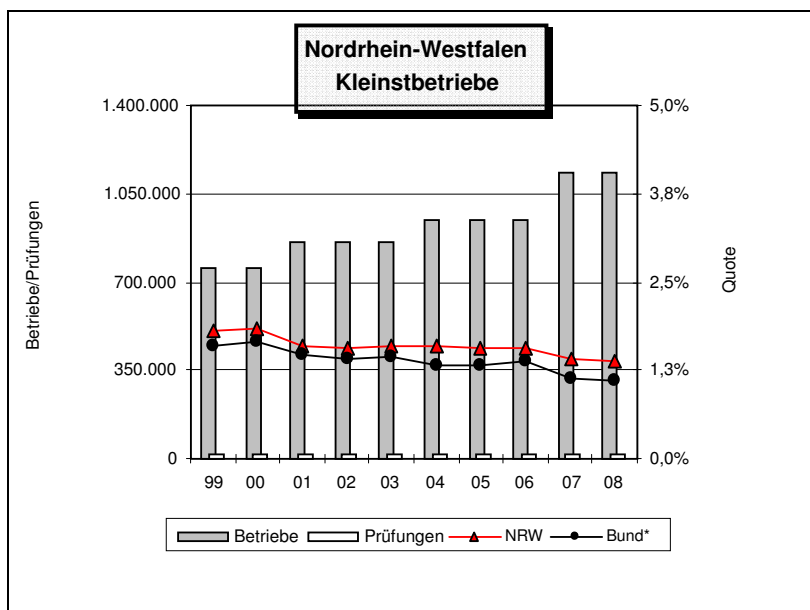
Nach den bestehenden Weisungen sind 10 v. H. der zu prüfenden Fälle als Fälle der so genannten Zufallsauswahl für eine Außenprüfung vorgesehen.

Der LRH hat festgestellt, dass die im Wege der Zufallsauswahl bestimmten Betriebe nur zu weit unterdurchschnittlichen Ergebnissen führten. Es wurden weniger als 40 v. H. des Durchschnittwertes der übrigen Betriebsprüfungen erreicht. Der Prüfeinsatz ist daher in diesen Fällen wenig ökonomisch.

#### **31.4.3 Prüfung von Kleinstbetrieben**

Ein Betrieb gilt dann als Kleinstbetrieb, wenn sein Umsatz weniger als 155.000 € und sein Gewinn weniger als 32.000 € im Jahr beträgt. Nach Berechnungen des LRH erzielen mehr als 50 v. H. der Kleinstbetriebe jährliche Umsätze unter 18.000 €, während weniger als 10 v. H. dieser Betriebe einen Umsatz von mehr als 100.000 € erreichen.

Die vom Bundeszentralamt für Steuern erstellte „Statistik zum Arbeitsstand der Steuerverwaltung - Betriebsprüfungen 1999 bis 2008“ - zeigt folgende Entwicklung der Prüfungsquoten bei Klein- und Mittelbetrieben. Die (Prüfungs-)Quote bezeichnet die Relation zwischen tatsächlich geprüften Betrieben und dem Bestand an Betrieben in der jeweiligen Größenklasse:



In Nordrhein-Westfalen (NRW) wurden im Jahr 2008 rd. 15.400 Kleinbetriebe gegenüber rd. 10.100 Mittelbetrieben geprüft. Wie aus den graphischen Darstellungen zu entnehmen ist, liegt die Prüfungsquote damit bei den Kleinbetrieben über dem Bundesdurchschnitt, während die Quote bei den Mittelbetrieben mit 6,2 v. H. deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt von 7,5 v. H. zurückbleibt.

Ein Grund für die hohe Anzahl der Betriebsprüfungen bei Kleinbetrieben ist für den LRH das Verfahren für die Besetzung der Prüfungsgeschäftspläne. Bei der Aufstellung des jährlichen Prüfungsgeschäftsplanes werden die zur Verfügung stehenden Kapazitäten zunächst nur zu 80 v. H. ausgenutzt. Ohne eine quotale Vorgabe werden dafür Mittel-, Klein- und Kleinbetriebe nach den allgemeinen Kriterien in den Prüfungsgeschäftsplan aufgenommen. Nach den Prüfungserfahrungen des LRH werden hierbei Kleinbetriebe zu stark berücksichtigt. Die verbleibenden 20 v. H. werden im Laufe eines Jahres vornehmlich aufgrund von Meldungen der Veranlagungsstellen und Kontrollmitteilungen aus aktuellem Anlass aufgefüllt. Die Auffüllung setzt sich allerdings überproportional aus Kleinbetrieben zusammen, da rd. die Hälfte der Meldungen der Veranlagungsstellen und mehr als die Hälfte des Kontrollmaterials auf Kleinbetriebe entfallen.

Die stärkere Gewichtung zugunsten der Kleinbetriebe ist nach den Feststellungen des LRH jedoch nicht gerechtfertigt. Die Ergebnisse aus der Betriebsprüfung von Kleinbetrieben erreichen im Schnitt nicht die Ergebnisse aus der Betriebsprüfung von Mittelbetrieben. So betrug im Jahr 2008 das durchschnittliche Ergebnis bei Kleinbetrieben rd. 17.400 € und bei Mittelbetrieben rd. 32.600 €. Zudem ist die tatsächliche Vereinnahmung der aufgrund einer Betriebsprüfung festgesetzten Mehrsteuern bei Kleinbetrieben häufiger mit Problemen behaftet. Endgültige Steuerausfälle treten überdurchschnittlich bei diesen Betrieben auf.

## **31.5 Forderungen des Landesrechnungshof**

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) mit der Entscheidung vom 24.08.2009 das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt.

Mit der Außenprüfung verfügt die Finanzverwaltung über ein weitreichendes Instrumentarium zur Aufklärung der steuerlichen Verhältnisse von Betrieben. Hierauf gründet die Erwartung des LRH, dass nach einer Betriebsprüfung die Steuerfestsetzung nahezu ohne qualitative Mängel ist.

### **31.5.1 Zusammenarbeit mit den Finanzämtern für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung**

Bei Verdacht einer Steuerstraftat oder steuerlichen Ordnungswidrigkeit sind die Betriebsprüfungsstellen angewiesen, die Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung zu unterrichten. Nach den Feststellungen des LRH ist das Meldeverhalten der Betriebsprüfungsstellen selbst bei groben Verstößen gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung uneinheitlich. Im Hinblick auf die bestehenden Weisungen hat der LRH das FM aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen auf ein einheitliches Meldeverhalten hinzuwirken.

### **31.5.2 Verbesserung der Fallauswahl**

Der LRH hat gefordert, die Anzahl der Betriebsprüfungen bei Kleinbetrieben zu vermindern. Eine zu starke Berücksichtigung von Kleinbetrieben bei der Aufstellung der Prüfungsgeschäftspläne ist zu vermeiden. Als Ziel sollte angestrebt werden, die Anzahl der Betriebsprüfungen insbesondere bei den Mittelbetrieben zu steigern, um in diesem Bereich eine deutliche Annäherung an den Bundesdurchschnitt zu erreichen.

Die Zufallsauswahl im bisherigen Ausmaß hält der LRH für unwirtschaftlich. Er hat daher angeregt, die prozentuale Höhe der auszuwählenden Fälle zu überprüfen.

### **31.5.3 Definition der Betriebsgrößenklasse Kleinstbetriebe**

Der LRH hat angeregt, bundesweit eine neue Definition für die Betriebsgrößenklasse der Kleinstbetriebe zu diskutieren. Eine große Anzahl der derzeit in dieser Größenklasse erfassten Betriebe ist nach Auffassung des LRH aufgrund der geringen steuerlichen Bedeutung für eine Betriebsprüfung grundsätzlich nicht geeignet.

### **31.5.4 Verbesserung der Personalverteilung**

Der LRH ist der Ansicht, dass das Bestreben nach einem wirtschaftlichen Prüfeinsatz über das einzelne Finanzamt hinausgehen sollte. Die Zahl der Betriebsprüfungen sollte dort gesteigert werden, wo das Risikopotenzial der Steuerfälle höher ist. Ein Vergleich der statistischen Zahlen über Jahre hinweg lässt nachhaltige Unterschiede in den Betriebsprüfungsergebnissen der einzelnen Finanzämter erkennen. Das gesteigerte Risikopotenzial der Steuerfälle, für die ein Finanzamt zuständig ist, sollte sich in einer angemessenen Personalverteilung der Betriebsprüfer unter den Finanzämtern widerspiegeln. Die Personalbedarfsberechnung, die sich vornehmlich an der Anzahl und Größe der Betriebe ausrichtet, sollte die dauerhaft erzielbaren Betriebsprüfungsergebnisse nicht außer Acht lassen.

## **31.6 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat mit Schreiben vom 10.02.2010 zu den Anregungen und Forderungen des LRH ausführlich Stellung genommen.



Im Einzelnen hat das FM Folgendes mitgeteilt:

- Es sei zutreffend, dass die Unterrichtsverpflichtungen i. S. d. § 10 BpO für die Betriebsprüfungsstellen u. a. aufgrund von Abgrenzungsproblemen in der Vergangenheit uneinheitlich gehandhabt worden seien. Es habe bei der Auslegung des § 10 Abs. 1 BpO insbesondere für noch unerfahrene Betriebsprüfer an klaren Regeln und Handlungsempfehlungen gefehlt. Durch die gleichlautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 31.08.2009 S 1400 - 5 - V A 5 / S 0722 - 2 - V A 1 (Bundessteuerblatt 2009 I S. 829) seien viele Zweifelsfragen nunmehr bundeseinheitlich geregelt. Das FM gehe davon aus, dass dieser Erlass zu einer spürbaren Verbesserung in der Praxis führen werde. Die Oberfinanzdirektionen würden weiter dafür Sorge tragen, dass die Sensibilisierung im Rahmen der Schulungen neu eingesetzter Betriebsprüfer und in der anschließenden Praxisphase erfolgen werde. Darüber hinaus sollten die Betriebsprüfer regelmäßig im Rahmen von Prüferbesprechungen möglichst in Anwesenheit von Ansprechpartnern der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung über ihre Verpflichtungen unterrichtet werden.
- Das FM könne sich einer Erhöhung der Prüfungsquote bei Klein- und Mittelbetrieben nicht anschließen. Eine Erhöhung der Prüfungsquote würde dazu führen, dass auch nicht prüfungsbedürftige Unternehmen dieser Fallgruppe schnell geprüft oder aufwändige Prüfungen unterlassen würden, nur um Quotenvorgaben zu erfüllen. Resultat sei somit nur, dass die überdurchschnittlich guten Mehrergebnisse der nordrhein-westfälischen Betriebsprüfer beeinträchtigt würden und höhere Nullfallquoten zu befürchten wären. Statt an Prüfungsquoten müsse sich die Betriebsprüfung bundesweit zukünftig in zunehmendem Maße der risikoorientierten Fallauswahl zuwenden. Eine zeitgemäße Reaktion auf knappe Personalressourcen bestehe daher in der Entwicklung und dem Ausbau intelligenter, automationsunterstützter Risikomanagementsysteme, die dazu beitragen, die bisher schon in NRW prakti-

zierte risikoorientierte Arbeitsweise der Außendienste weiter zu optimieren.

- Die Oberfinanzdirektionen hätten die seit 2006 geprüften Fälle der Zufallsauswahl statistisch untersucht. Das FM halte die Zufallsauswahl für unverzichtbar, weil sie Kernbestandteil aller derzeitigen Überlegungen zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung sei. Das FM beabsichtige, die Oberfinanzdirektionen anzuweisen, ab 2011 nur noch 5 v. H. (bisher 10 v. H.) der zu prüfenden Fälle als Fälle der Zufallsauswahl auf die Prüfungsgeschäftspläne zu nehmen.
- Das FM teile zudem uneingeschränkt die Auffassung des LRH zur derzeitigen Darstellung des Aufgabenbestandes der Betriebsprüfung und schließe sich dem Vorschlag, den Fallbestand im Bereich der Kleinstbetriebe um nicht prüfungsbedürftige Betriebe zu bereinigen, ausdrücklich an. Bereits mit Schreiben vom 12.07.2007 habe das FM einen entsprechenden Vorstoß unternommen und vorgeschlagen, die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Größenklasse“ mit der Prüfung geeigneter, bundeseinheitlicher Abgrenzungskriterien zu beauftragen. Leider sei der Vorschlag mit knapper Mehrheit abgelehnt worden.
- Es werde vom FM begrüßt, die Personalverteilung in der Betriebsprüfung künftig stärker unter Berücksichtigung der angestrebten strategischen Neuausrichtung der Betriebsprüfung am Risiko der Fälle auszurichten. Bis zu einer bundesweit abgestimmten Änderung der Personalbedarfsberechnung beabsichtige das FM, in Zusammenarbeit mit den Oberfinanzdirektionen besondere wirtschaftliche Fallstrukturen der Finanzämter („Zuschläge für Wirtschaftskraft“) möglichst bald landesweit in der Personalbedarfsberechnung abzubilden.

### **31.7 Erwidernng des Landesrechnungshofs**

Mit seiner Entscheidung vom 26.03.2010 hat der LRH das FM erneut zur Stellungnahme aufgefordert. Nach der Ansicht des LRH hält insbesondere die vom FM vorgebrachte ablehnende Begründung zur Erhöhung der Prüfungsquote bei Klein- und Mittelbetrieben einer näheren Betrachtung nicht Stand.

Die von dem FM vorgetragene Ansicht, dass knappe Personalressourcen so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen sind, wird vom LRH uneingeschränkt geteilt. Solange allerdings ein „intelligentes, automationsunterstütztes Risikomanagementsystem“ noch nicht vorhanden ist, müssen andere Wege beschritten werden, um Arbeitsweisen auch in der Betriebsprüfung zu optimieren.

Nach den Feststellungen des LRH ist das durchschnittliche finanzielle Ergebnis der Prüfung eines Mittelbetriebes fast doppelt so hoch wie das Ergebnis einer Kleinstbetriebsprüfung. Im Hinblick auf die hohe Anzahl von Mittelbetrieben (rd. 164.000 in 2008) und die geringe Zahl der tatsächlich geprüften Mittelbetriebe (10.157 in 2008) ist nach den Prüfungserfahrungen des LRH davon auszugehen, dass die Betriebsprüfungsstellen keine Schwierigkeiten haben werden, genügend prüfungswürdige Betriebe zu finden. Gerade im Hinblick auf die Wirtschaftskraft des Landes NRW ist nicht davon auszugehen, dass in NRW im Durchschnitt weniger prüfungswürdige Mittelbetriebe vorhanden sind als in den übrigen Bundesländern. Zudem hat die Finanzverwaltung NRW im Jahr 2008 im bundesweiten Vergleich den 16. und damit letzten Platz bei der Prüfungsquote der Mittelbetriebe eingenommen.

Die Befürchtung des FM, dass die überdurchschnittlichen Mehrergebnisse der nordrhein-westfälischen Betriebsprüfer beeinträchtigt würden und höhere Nullfallquoten zu erwarten wären, ist für den LRH daher nicht nachvollziehbar.

Das Beantwortungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## **32 Erstattungsüberhänge beim Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe**

*Als Sonderausgabe berücksichtigte Kirchensteuerzahlungen, die in einem späteren Veranlagungszeitraum wieder erstattet werden, mindern nachträglich den ursprünglichen Abzugsbetrag, soweit ein so genannter Erstattungsüberhang vorhanden ist.*

*Der Landesrechnungshof hat bei fünf Finanzämtern geprüft, ob erforderliche Korrekturen der als Sonderausgaben berücksichtigten Kirchensteuer zutreffend erfolgten. In rund 43 vom Hundert der überprüften Steuerfälle wurden trotz eines automationsgestützten Hinweises die erforderlichen Berichtigungen unterlassen oder unzutreffend vorgenommen.*

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

### **32.1 Rechtslage**

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz (EStG) ist die gezahlte Kirchensteuer als Sonderausgabe vom Einkommen abzugsfähig.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ist Voraussetzung für den Abzug als Sonderausgabe, dass der Steuerpflichtige durch die Ausgabe tatsächlich und endgültig wirtschaftlich belastet ist. An einer solchen definitiven Belastung fehlt es, wenn gezahlte und als Sonderausgabe berücksichtigte Beträge in einem späteren Veranlagungszeitraum wieder erstattet werden. Dies ist bei der Ermittlung der als Sonderausgabe abzugsfähigen Kirchensteuer von besonderer Bedeutung, da bei kirchen-

zugehörigen Steuerzahlern die Erstattung von Einkommensteuer regelmäßig auch zur Erstattung von Kirchensteuer führt.

Mit Schreiben vom 11.07.2002 (Bundessteuerblatt I 2002, S. 667) hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu Sonderausgaben, die in einem späteren Veranlagungszeitraum erstattet werden, Stellung genommen. Danach sind zur Bestimmung der abziehbaren Sonderausgaben diese Beträge aus Gründen der Praktikabilität im Erstattungsjahr zunächst mit gleichartigen Sonderausgaben zu verrechnen, sodass die abziehbaren Sonderausgaben des Erstattungsjahres entsprechend gemindert werden. Übersteigen die erstatteten Beträge die gleichartigen Aufwendungen im Erstattungsjahr (sog. Erstattungsüberhänge), ist der Sonderausgabenabzug der Vorjahre rückgängig zu machen. Bereits bestandskräftige Steuerbescheide der Vorjahre sind nach § 175 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Abgabenordnung (AO) zu ändern.

## **32.2 Prüfungsveranlassung**

Zur Umsetzung des vorgenannten BMF-Schreibens wird seit Anfang 2003 für die Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen in den Finanzämtern vom Fachprogramm Einkommensteuer ein Kontrollhinweis ausgegeben, wenn die erstattete Kirchensteuer die gezahlte Kirchensteuer übersteigt. Nach dem Text des Hinweises ist zu prüfen, ob wegen eines Erstattungsüberhangs Änderungen der vorangegangenen Veranlagungszeiträume erforderlich sind. Dadurch soll eine Korrektur des Sonderausgabenabzugs der Zahlungsjahre sichergestellt werden.

In der Vergangenheit hat der Landesrechnungshof (LRH) sich bereits mit der Berücksichtigung von Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer befasst und Fälle geprüft, die zeitlich vor Ausgabe des Hinweises bearbeitet worden waren. Aufgrund seiner damaligen Anregung haben die Fi-

nanzämter anhand von Listen Steuerfälle mit größeren Erstattungsüberhängen bei den Veranlagungen 1999 bis 2001 überprüft und die Steuerbescheide zurückliegender Jahre geändert. Über das Ergebnis der Prüfung hat der LRH dem Landtag in Abschnitt 37 des Jahresberichts 2004 berichtet.

Auch nach Einführung des Hinweises haben der LRH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern bei weiteren örtlichen Erhebungen, die andere Schwerpunktthemen betrafen, immer wieder Mängel bei der Bearbeitung des Rücktrags von Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer festgestellt. Diese Feststellungen gaben Anlass, die Berücksichtigung von Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer systematisch zu untersuchen.

### **32.3 Ablauf der Prüfung**

Anhand von Auswertungen des Rechenzentrums der Finanzverwaltung hat der LRH bei fünf Finanzämtern die Bearbeitung von Steuerfällen überprüft, in denen ein Kontrollhinweis wegen eines Erstattungsüberhangs bei der als Sonderausgabe angesetzten Kirchensteuer ausgegeben worden war.

Schwerpunkt der Erhebungen des LRH bildeten 165 Einkommensteueranveranlagungen, bei denen die erstattete Kirchensteuer die gezahlte Kirchensteuer um mindestens 5.000 € überstieg.

Daneben wurden auch Veranlagungen mit geringeren Erstattungsüberhängen eingesehen, um auch einen Eindruck von der Bearbeitungsweise in solchen Fällen zu erhalten.

## **32.4 Prüfungsfeststellungen**

In 71 Fällen wies die Bearbeitung der 165 geprüften Veranlagungen mit Erstattungsüberhängen über 5.000 € Mängel auf, weil der Rücktrag dieser Erstattungsüberhänge unterlassen oder fehlerhaft durchgeführt worden war. Die durchschnittliche Beanstandungsquote beträgt somit rd. 43 v. H.

Diese 71 Beanstandungen haben eine steuerliche Auswirkung von insgesamt rd. 300.000 € bei einem Gesamtvolumen der überprüften Erstattungsüberhänge in Höhe von 2,1 Mio. €.

Auch bei den übrigen geprüften Fällen mit geringeren Erstattungsüberhängen ergab sich eine entsprechende Beanstandungsquote.

### **32.4.1 Rückträge unterlassen**

Der LRH hat festgestellt, dass in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen ohne ersichtlichen Grund eine erforderliche Kürzung des Sonderausgabenabzugs der Vorjahre trotz Ausgabe eines Kontrollhinweises unterblieben war. In einigen Fällen sind Korrekturen erst nach Anforderung der Steuerakten durch den LRH nachgeholt worden.

Unabhängig davon, ob nur die Änderung eines einzigen Bescheides erforderlich war oder in komplizierten Fällen Rückträge in mehrere Jahre vorzunehmen waren, war von Korrekturen abgesehen worden.

### **32.4.2 Mängel beim Rücktrag**

Die Erhebungen haben gezeigt, dass die Durchführung des Rücktrags von Erstattungsüberhängen, insbesondere wenn die Erstattungen aus mehreren Jahren stammen oder wenn sich in mehreren Veranlagungszeiträu-



men Überhänge ergeben, in der Praxis Schwierigkeiten bereitet. In diesen Fällen sind teilweise aufwändige Berechnungen oder mehrere Änderungsanweisungen erforderlich.

In vielen geprüften Fällen waren die ausgegebenen Hinweise zwar bearbeitet worden, aber die Rückträge der Erstattungsüberhänge waren unzutreffend oder unvollständig.

Häufig wurde nicht beachtet, dass der Sonderausgabenabzug des Verausgabungsjahres (Zahlungsjahres) zu ändern war. Insbesondere bei nachträglichen Vorauszahlungen und Abschlusszahlungen wich das Zahlungsjahr vom jeweiligen Veranlagungszeitraum ab. Soweit sich durch eine falsche Zuordnung keine oder nur eine geringe steuerliche Auswirkung ergab, hat der LRH dies nicht beanstandet.

Wenn ein Erstattungsüberhang im Jahr der Verausgabung nicht vollständig berücksichtigt werden kann, weil das zu kürzende Kirchensteuervolumen geringer ist als der Erstattungsüberhang, ist eine weitere Kürzung des Sonderausgabenabzuges in den Vorjahren erforderlich (sog. Kaskadeneffekt). Mehrfach waren Rückträge in die Vorjahre nicht oder nicht vollständig vorgenommen worden, da Finanzämter diesen Kaskadeneffekt nicht berücksichtigt hatten.

Teilweise waren Änderungsbescheide aufgrund von Anweisungsfehlern unzutreffend. Bei den vorzunehmenden Eingaben sind bestimmte Regeln zu beachten, da die zum Sonderausgabenabzug von Kirchensteuer erforderlichen Werte entweder aus der Steuererklärung entnommen oder aus den im Finanzamt gespeicherten Daten (Steuervorauszahlungsbeträge, Lohnsteuerabzugsbeträge) beigestellt werden können.

### **32.5 Fiskalische Bedeutung**

In Nordrhein-Westfalen kommt es nach den Auswertungen des Rechenzentrums der Finanzverwaltung für die Veranlagungszeiträume ab 2003 jährlich in rd. 50.000 Steuerfällen zu Erstattungsüberhängen von insgesamt rd. 35 Mio. €.

Gegenstand der Prüfung des LRH waren Überhänge mit einem Volumen von rd. 2,1 Mio. €. Trotz Ausgabe eines Hinweises aus dem Fachprogramm Einkommensteuer wurden wegen fehlerhafter Rückträge insoweit Steuern in Höhe von rd. 300.000 € nicht festgesetzt. Dies entspricht fast 15 v. H. des Volumens der geprüften Erstattungsüberhänge.

Der LRH geht deshalb davon aus, dass durch unterlassene oder fehlerhafte Rückträge von Erstattungsüberhängen Steuerausfälle in einer Größenordnung von rd. 5 Mio. € jährlich entstehen.

### **32.6 Forderungen und Anregungen des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis seiner Prüfung mit der Entscheidung vom 04.03.2009 mitgeteilt und Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gegeben.

#### **32.6.1 Automationsunterstützung**

Da Rückträge von Erstattungsüberhängen nach den Prüfungsfeststellungen häufig gänzlich unterblieben waren, hält der LRH es für sinnvoll, die Änderungen der Vorjahre soweit wie möglich programmgesteuert vorzunehmen.

Zumindest sollte zur Ermittlung der jeweiligen Zahlungsjahre eine weitergehende Automationsunterstützung durch Nennung des Zahlungsjahres im Hinweis erfolgen. Solange jedoch die Angabe des Zahlungsjahres nicht umgesetzt ist, sollte der Text ausdrücklich darauf hinweisen, dass das Zahlungsjahr vom Veranlagungszeitraum abweichen kann und ggf. vom Bearbeiter zu ermitteln ist.

Das bisherige Fachprogramm Einkommensteuer generiert teilweise mehrere inhaltsgleiche Hinweise. Zudem werden bei Änderungsbescheiden Hinweise auch dann ausgegeben, wenn sich bei den Kennzahlen zum Sonderausgabenabzug keine Änderungen ergeben. Der LRH hat angeregt, zur Verringerung der Anzahl der Hinweise und insbesondere zur Steigerung der Akzeptanz bei den Bearbeitern künftig zu jedem Erstattungsüberhang nur noch einmalig einen Hinweis auszugeben und bei Änderungsbescheiden nur dann, wenn der Sonderausgabenabzug von Kirchensteuer betroffen ist.

### **32.6.2 Informationsweitergabe und Bearbeitungshinweise**

Im Dezember 2004 nahmen die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder zur Bearbeitung von Steuerfällen, in denen der Erstattungsüberhang im Jahr der Verausgabung nicht vollständig kompensiert werden kann, Stellung. Es wurde klargestellt, dass der § 175 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AO auch in sog. Kaskadenfällen die zutreffende Änderungsnorm ist.

In mehreren Bundesländern wurden daraufhin bereits in 2005 Bearbeitungshinweise für die sog. Kaskadenfälle herausgegeben. Demgegenüber hat in Nordrhein-Westfalen die Oberfinanzdirektion Rheinland erst mit Verfügung vom 08.01.2008 S 2221 1049 - St 224 zu diesem Problemkreis Stellung genommen, während die Oberfinanzdirektion Münster bis zum

Zeitpunkt der Erstellung der Prüfungsmittlung keine Hinweise zur Bearbeitung der Fälle mit Kaskadeneffekt an die Finanzämter weitergegeben hat.

Die zögerliche bzw. fehlende Weitergabe der Informationen zum Kaskadeneffekt hält der LRH für nicht sachgerecht und erachtet auch für den Bezirk der Oberfinanzdirektion Münster einen ausdrücklichen Hinweis zur Bearbeitung der sog. Kaskadenfälle für sachdienlich.

Zudem hält es der LRH aufgrund der festgestellten Anweisungsfehler im maschinellen Verfahren zur Festsetzung der Einkommensteuer für angebracht, auf die Eintragungsregeln zu den entsprechenden Kennzahlen zur praktischen Umsetzung der Rückträge in Änderungsbescheide besonders hinzuweisen.

### **32.7 Reaktionen der Finanzverwaltung**

Das FM hat mit Schreiben vom 23.10.2009 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen. Dabei hat es eingeräumt, dass die praktische Umsetzung des Rücktrags von Erstattungsüberhängen Schwierigkeiten bereite, obwohl die Finanzämter seit 2003 insoweit auf Verfügungen und Kurzinformationen der verschiedensten Art hätten zurückgreifen können.

Einen programmgesteuert angestoßenen Änderungsbescheid hält das FM zwar für wünschenswert, aber in vielen Fällen nicht für realisierbar. Da Sachverhalte aus zurückliegenden Jahren angesprochen sind, seien automatische Änderungen bei mehreren Fallkonstellationen (z. B. bei Wechsel der Steuernummer) nicht möglich. Auf eine qualifizierte fachliche Prüfung durch den Bearbeiter könne nach Auffassung des Finanzministeriums grundsätzlich nicht verzichtet werden.

Das FM hat der Empfehlung des LRH, die Anzahl der Hinweise so weit wie möglich zu reduzieren, zugestimmt. Es hat aber darauf hingewiesen, dass die parallele Ausgabe von zwei Hinweisen auf der derzeit laufenden Umstellung auf die zukünftig ausschließlich einzusetzenden bundeseinheitlichen Hinweise beruhe. Die Abschaltung eines landesspezifischen Hinweises solle jedoch vorgezogen werden. Außerdem werde der Vorschlag des LRH zur Verhinderung überflüssiger Hinweise bei Änderungsbescheiden an die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe weitergeleitet.

Da eine automatische Beistellung des Zahlungsjahres wegen der zukünftigen Bundeseinheitlichkeit der Programme nicht mehr umsetzbar sei, hat das FM angekündigt, in der entsprechenden Dienstanweisung auf die Möglichkeit eines vom Veranlagungszeitraum abweichenden Zahlungsjahres hinzuweisen. Außerdem werde es in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorschlagen, den Text des bundeseinheitlichen Hinweises hinsichtlich der Zahlungsjahrproblematik zu ergänzen.

Im November 2009 haben die Oberfinanzdirektionen Münster und Rheinland ihre aufgrund der Feststellungen des LRH vollumfänglich überarbeiteten Verfügungen zur Erstattung von Kirchensteuer in einem späteren Veranlagungszeitraum veröffentlicht. Die Verfügungen enthalten neben Ausführungen zur Rechtslage auch Beispielsfälle u. a. zum Kaskadeneffekt und Hinweise zu den erforderlichen Eingaben bei den entsprechenden Kennzahlen zur praktischen Umsetzung der Rückträge von Erstattungsüberhängen.

### **33 Ermäßigung der Einkommensteuer bei Einkünften aus Gewerbebetrieb**

*Erzielen Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personengesellschaften laufende Einkünfte aus Gewerbebetrieb, wird gemäß § 35 Einkommensteuergesetz die Einkommensteuer pauschal ermäßigt, soweit sie auf diese gewerblichen Einkünfte entfällt.*

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei 18 Finanzämtern diese Einkommensteuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb geprüft. Insgesamt wurden von 528 untersuchten Steuerfällen rund 43 vom Hundert beanstandet.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.*

#### **33.1 Rechtlicher Hintergrund**

Nach § 2 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz (GewStG) unterliegt jeder inländische Gewerbebetrieb der Gewerbesteuer. Berechnungsgrundlage für die Gewerbesteuerfestsetzung für den jeweiligen Veranlagungszeitraum ist der Gewerbesteuermessbetrag, der vom Finanzamt ermittelt und der Gemeinde durch einen Gewerbesteuermessbescheid mitgeteilt wird. Diese ermittelt die Gewerbesteuer durch Anwendung ihres Hebesatzes auf den Gewerbesteuermessbetrag und erlässt einen Gewerbesteuerbescheid.

Gleichzeitig unterliegen die gewerblichen Einkünfte von natürlichen Personen - auch aus ihren Beteiligungen an Personengesellschaften (z. B. OHG, KG usw.) - nach § 15 Einkommensteuergesetz (EStG) mit dem individuellen Steuersatz der Einkommensteuer.

Um diese Doppelbelastung der gewerblichen Einkünfte mit Einkommen- und Gewerbesteuer auszuschließen bzw. abzumildern, wird seit dem Jahr 2001 nach § 35 EStG bei Einzelunternehmern und Gesellschaftern von Personengesellschaften mit Einkünften aus Gewerbebetrieb die auf diese gewerblichen Einkünfte entfallende Einkommensteuer pauschal um das 1,8-fache des Gewerbesteuermessbetrags gemindert. Ab dem Veranlagungszeitraum 2008 ist der Anrechnungsfaktor auf 3,8 angehoben worden. Für diese Steuerermäßigung sind der im Gewerbesteuermessbescheid festgesetzte Messbetrag sowie die Festsetzung der Gewerbesteuer bindend (§ 35 Abs. 3 S. 2 EStG).

### **33.2 Prüfungsansatz**

Die Berechnung der Einkommensteuerermäßigung nach § 35 EStG erfolgt automationsunterstützt unter Rückgriff auf verschiedene im Einkommensteuervordruck durch die Bediensteten der Finanzämter anzuweisende Kennziffern. Anhand von Daten des Rechenzentrums der Finanzverwaltung hatte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAST) festgestellt, dass in einer Reihe von Steuerfällen Differenzen zwischen den für die Einkommensteuerermäßigung nach § 35 EStG angewiesenen und den tatsächlich für Zwecke der Gewerbesteuer festgesetzten Gewerbesteuermessbeträgen auftraten, die nach dem angeforderten Datenmaterial nicht aufgeklärt werden konnten.

Insgesamt wurden daraufhin in 18 Finanzämtern 528 Steuerfälle geprüft, in denen in einem oder mehreren der Erhebungszeiträume 2001 bis 2007 Differenzen von mehr als 500 € zwischen dem für die Einkommensteuerermäßigung berücksichtigten und dem für die Gewerbesteuer festgesetzten Gewerbesteuermessbetrag auftraten. Die Prüfung erstreckte sich auf insgesamt 628 unplausible Abweichungen.

Dabei waren in 353 der geprüften Steuerfälle die für die Steuerermäßigung angesetzten Gewerbesteuermessbeträge höher und in 175 ausgewählten Fällen geringer als die tatsächlich festgesetzten Gewerbesteuermessbeträge.

### 33.3 Prüfungsergebnis

Von den 528 geprüften Steuerfällen hat das RPAST 231 Steuerfälle wegen der zu erwartenden fiskalischen Auswirkungen von mehr als 1.000 € beanstandet. Die Gewinnfeststellungs- oder Einkommensteuerbescheide waren fehlerhaft, weil

- entweder unzutreffende Anweisungen der nach § 35 EStG zu berücksichtigenden Messbeträge erfolgt waren oder
- erforderliche Anpassungen an geänderte Gewinne oder tatsächliche Gewerbesteuermessbeträge unterblieben waren.

In 96 der beanstandeten Fälle waren Personengesellschaften betroffen.

Das vorläufige fiskalische Ergebnis für die 18 geprüften Finanzämter beläuft sich auf rd. 1,1 Mio. €, wobei 2/3 dieses Ergebnisses auf Personengesellschaften entfällt. Nicht einbezogen sind beanstandete Steuerfälle, bei denen noch weitere Ermittlungen erforderlich waren. Unter Berücksichtigung der festgestellten Ergebnisse und der Zahl der geprüften Finanzämter kann landesweit auf fehlerhafte Einkommensteuerfestsetzungen mit einem finanziellen Volumen von insgesamt rd. 6,5 Mio. € geschlossen werden.

In 209 der beanstandeten Steuerfälle waren die für die Steuerermäßigung nach § 35 EStG berücksichtigten Messbeträge höher als die tatsächlich festgesetzten Gewerbesteuermessbeträge. Auf diese Fallgruppe entfällt



auch der größte Teil des finanziellen Ergebnisses. Von den 175 Fällen, bei denen die für die Einkommensteuerermäßigung berücksichtigten Messbeträge niedriger als die tatsächlich festgesetzten Gewerbesteuermessbeträge waren, wurden lediglich 22 Fälle beanstandet. In dieser Fallgruppe erwiesen sich die überprüften Veranlagungen häufig als korrekt bearbeitet oder die unzutreffende Bearbeitung hatte keinen Einfluss auf die Höhe der Steuerfestsetzungen.

104 der beanstandeten Fälle unterlagen im Anschluss an die Erstfestsetzung der Betriebsprüfung. In 65 dieser Fälle waren die beanstandeten Veranlagungszeiträume entweder bereits geprüft oder sie waren vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt worden. Häufig hatten die Betriebsprüfungsämter bzw. -stellen vorherige Bearbeitungsmängel nicht erkannt oder die Fehler wurden durch die Bearbeiter dieser Stellen selbst herbeigeführt.

### **33.3.1 Fehlerhafte Anweisungen von Gewerbesteuermessbeträgen**

In 91 der beanstandeten Fälle wurden bei der Erstbearbeitung von Steuererklärungen die von den Steuerpflichtigen erklärten Eintragungen zur Steuerermäßigung nach § 35 EStG übernommen, obwohl sie offenkundig von den tatsächlich festgesetzten Gewerbesteuermessbeträgen abwichen. Teilweise handelte es sich bei den erklärten Beträgen um die Vorjahreswerte. Häufig konnten die von den überwiegend steuerlich beratenen Steuerpflichtigen angegebenen Werte vom RPASSt überhaupt nicht nachvollzogen werden.

In weiteren 60 der beanstandeten Feststellungs- und Einkommensteuerfälle führten Eingabefehler der Bediensteten - wie z. B. Zahlendreher - zu unzutreffenden Berechnungen der Steuerermäßigung nach § 35 EStG.

### **33.3.2 Unterbliebene Anweisungen nach Messbetragsänderungen**

In insgesamt 65 beanstandeten Fällen unterblieb die jeweils erforderliche Folgeanpassung des nach § 35 EStG zu berücksichtigenden Messbetrags an eine geänderte Gewerbesteuerfestsetzung, obwohl die Bearbeiter bei der Berechnung des geänderten Gewerbesteuermessbetrages auf die notwendige Anpassung der Werte für die Steuerermäßigung durch den Nachprüfhinweis (NHW) 5322 aufmerksam gemacht wurden.

Die Änderungen der Gewerbesteuermessbeträge gingen überwiegend auf Anträge der Einkommensteuerpflichtigen und Gesellschaften zurück, die neben rein gewerbesteuerlichen Aspekten - z. B. Berücksichtigung höherer Gewerbeverluste - auch die steuerliche Gewinnermittlung betrafen. Obwohl die Korrekturen in der Regel nicht nur zu geänderten Gewerbesteuermessbescheiden, sondern auch zu geänderten Gewinnansätzen in den Einkommensteuer- oder Feststellungsbescheiden führten, unterblieben die naheliegenden Änderungen der Werte für die Steuerermäßigung nach § 35 EStG.

In wenigen Fällen unterblieben nach Erhöhungen von Gewerbesteuermessbeträgen im Zusammenhang mit Gewinnkorrekturen die gebotenen einkommensteuerlichen Änderungen gänzlich, sodass weder die Eintragungen im Sinne des § 35 EStG noch die gewerblichen Einkünfte angepasst wurden. In einem Fall blieben hierdurch nach einer Betriebsprüfung Mehrgewinne von rd. 600.000 € unversteuert.

### **33.3.3 Fehlerhafte Festsetzungen von Gewerbesteuermessbeträgen**

In 15 Fällen entsprachen die für die Einkommensteuerermäßigung zu berücksichtigenden Messbeträge zwar den zutreffenden Gewerbesteuermessbeträgen, jedoch wurden die Messbeträge für die Gewerbesteuer aufgrund von fehlerhaften oder unterbliebenen Anweisungen in abwei-

chender Höhe festgesetzt. So berücksichtigte ein Finanzamt in einem Fall für Zwecke der Gewerbesteuer irrtümlich einen Gewinn aus Gewerbebetrieb von 120.000 € statt zutreffend 263.322 € und setzte den Messbetrag dadurch um 7.165 € zu niedrig fest; dies führte zu einer gewerbesteuerlichen Auswirkung von fast 30.000 €. Bei der Einkommensteuerfestsetzung erfolgte dagegen die Steuerberechnung unter Berücksichtigung des zutreffenden Gewinns und des zutreffenden Messbetrages.

### **33.4 Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mit der Entscheidung vom 31.08.2009 mitgeteilt und Anregungen zum besseren Gesetzesvollzug gegeben.

#### **33.4.1 Sensibilisierung der Bediensteten**

Aus den örtlichen Erhebungen war der Eindruck entstanden, dass nicht allen mit der Materie befassten Bearbeitern in den Finanzämtern die vorhandenen Probleme hinreichend bekannt waren. Der LRH hat deshalb angeregt, die Bediensteten z. B. dahingehend zu sensibilisieren, dass nach Änderungen von Gewerbesteuermessbeträgen weitere Anweisungen zur Steuerermäßigung nach § 35 EStG erforderlich sind.

#### **33.4.2 Bearbeitungshinweise**

Nach Auffassung des LRH sollte durch einen automationsgestützten Prüfhinweis eine betragsmäßige Differenz zwischen dem angewiesenen Gewerbesteuermessbetrag für die Steuerermäßigung gemäß § 35 EStG und dem anschließend festgesetzten Gewerbesteuermessbetrag für Zwecke der Gewerbesteuer angezeigt werden. Ein derartiger Hinweis (NHW 5434)

war zwar seitens der Finanzverwaltung bereits vorgesehen, wurde allerdings zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des RPASSt nicht ausgegeben. Der LRH hat es zudem für zweckmäßig gehalten, den entsprechenden Hinweis auch in Feststellungsfällen zu erteilen.

Der LRH hat außerdem angeregt, dass in Steuerfällen, in denen sich der Gewinn aus Gewerbebetrieb später - zum Beispiel nach einer durchgeführten Betriebsprüfung - geändert hat, stets ein automationsgestützter Hinweis an eine notwendige Anpassung der Angaben zur Steuerermäßigung erinnert. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des RPASSt erfolgte eine Ausgabe des entsprechenden Prüfhinweises (PHW) 4496 ausschließlich bei Einkommensteuerveranlagungen, nicht jedoch in Fällen, in denen die gewerblichen Einkünfte von Personengesellschaften zu ändern waren.

Weiterhin hielt es der LRH für sinnvoll, den Text des Hinweises NHW 5322 um die betragsmäßige Angabe des Messbetrages zu erweitern. Dieser automationsgestützte Hinweis wird in Fällen ausgegeben, in denen sich der Gewerbesteuermessbetrag gegenüber der vorherigen Festsetzung geändert hat.

### **33.5 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat gegenüber dem LRH mit Schreiben vom 15.12.2009 umfassend Stellung genommen. Es hat die Anregungen des LRH aufgenommen und mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen bereits begonnen. Im Einzelnen hat das FM u. a. Folgendes mitgeteilt:

- Die vom RPASSt aufgezeigten Problemfelder bei Anwendung des § 35 EStG seien anhand erstellter Schulungsunterlagen im Rahmen der „Auftaktveranstaltungen für den Veranlagungszeitraum 2009“ aufgegriffen und den Bediensteten erläutert worden. Außerdem werde die

Oberfinanzdirektion Rheinland das von ihr gepflegte elektronische Veranlagungshandbuch um einen Beitrag zur Problematik des § 35 EStG erweitern, auf den dann anschließend eine landesweite Zugriffsmöglichkeit bestehe. Diese Arbeitsunterlage werde künftig regelmäßig an die aktuelle Entwicklung angepasst.

- Der Programmfehler, aufgrund dessen der NHW 5434 bisher nicht ausgegeben wurde, sei zwischenzeitlich behoben worden. Durch Erweiterung der Programmleistung würden nunmehr in allen einschlägigen Fällen entsprechende Hinweise generiert. Den Forderungen des LRH, bei der Prüfberechnung zur Einkommensteuer bzw. zur Feststellung der Besteuerungsgrundlagen auf einen (möglichen) Widerspruch zur Gewerbesteuermessbetragsfestsetzung hinzuweisen, sei damit entsprochen worden.
- Die geforderte Ausdehnung der Ausgabe des PHW 4496 auf Gewinnfeststellungsfälle werde auch vom FM für erforderlich gehalten. Die zuständige bundesweite Arbeitsgruppe habe bereits einen entsprechenden Beschluss gefasst.
- Der Text des Hinweises NHW 5322 - der bei Änderung des tatsächlichen Gewerbesteuermessbetrages ausgegeben wird - sei derart angepasst worden, dass zukünftig der für Zwecke des § 35 EStG zu berücksichtigende Gewerbesteuermessbetrag entsprechend dem Vorschlag des LRH nunmehr im Hinweistext ausdrücklich betragsmäßig aufgeführt werde.

## **34      Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes           Nordrhein-Westfalen**

*Die landeseigene Beteiligungsverwaltungsgesellschaft weist in ihrer Bilanz zum 31.12.2008 liquide Mittel in Höhe von rund 500 Millionen € als Guthaben bei der WestLB aus. Die erheblichen liquiden Mittel der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft wurden nicht unverzüglich dem Landeshaushalt zugeführt. Diese Zuführung hätte die Kreditaufnahme des Landes vermindert. Durch die Belassung liquider Mittel bei der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft wird das Budgetrecht des Parlaments beschränkt.*

### **34.1     Allgemeines**

Das Land ist alleiniger Gesellschafter der im Jahr 1997 gegründeten Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH, Düsseldorf (BVG). Gegenstand des Unternehmens ist der Erwerb, das Halten und Verwalten sowie die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen im Interesse des Landes. Die Verwaltung der Beteiligung an der BVG obliegt dem Finanzministerium (FM). Im Rahmen seiner Unterrichtungspflicht nach § 69 Landeshaushaltsordnung (LHO) hat das FM dem Landesrechnungshof (LRH) auch den Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die bei der BVG durchgeführte Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2008 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2008 sowie weitere Unterlagen zum Geschäftsjahr 2008 übersandt.

### **34.2     Veräußerung von Beteiligungen**

Im Jahr 1998 hat die BVG die vom Land an der Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH, Düsseldorf (LEG), gehaltenen An-

teile übernommen. Nachdem die Landesregierung am 24.10.2006 den Verkauf der von der BVG gehaltenen Anteile an der LEG beschlossen hatte, veräußerte die BVG im Jahr 2008 ihre gesamten Anteile in Höhe von 68,151 v. H. an der LEG und ihre Gesellschafterdarlehen zu einem Kaufpreis von 473,6 Mio. €. Auf den Beitrag Nr. 28 des Jahresberichts 2009 des LRH wird verwiesen.

Die Bilanz der BVG zum 31.12.2008 weist unter der Position „Guthaben bei Kreditinstituten“ einen Betrag von 501.829.107,20 € aus. Die Veränderungen der liquiden Mittel gegenüber dem Vorjahresbestand von 158,1 Mio. € sind nach dem Lagebericht der Geschäftsführung<sup>167</sup> im Wesentlichen auf die Veräußerung der Anteile an der LEG zurückzuführen.

Nach den Ausführungen des Abschlussprüfers handelt es sich bei den liquiden Mitteln um

Termingelder	478.500.000 €
Tagesgelder	22.850.000 €
Giroguthaben	479.000 €

Der Abschlussprüfer hat weiter ausgeführt, dass diese Mittel Guthaben bei der WestLB betreffen. Sie seien mit dem Nominalwert bewertet worden, da die Geschäftsführung davon ausgehe, dass keine Gefährdung durch die Finanzkrise vorliege.

### **34.3 Gewinnverwendung**

In der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 12.06.2008 wurde auch die Veräußerung der LEG-Anteile erörtert. Auf die Frage, ob das Geld, das die BVG einnimmt, 1:1 zum Schuldenabbau benutzt werde,

---

<sup>167</sup> Landtagsvorlage 14/3154.

hat der Finanzminister geantwortet, dass es für zwei Zwecke verwandt werde, nämlich für den Schuldenabbau und den Innovationsfonds.<sup>168</sup>

Im Haushaltsplan 2009 ist im Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 121 60 „Innovationsfonds - Einnahmen aus Unternehmen des privaten Rechts, an deren Kapital oder Gewinn das Land beteiligt ist“ ein Betrag von 98,5 Mio. € ausgewiesen. Dem LRH liegt ein Beschluss des Alleingesellschafters Land zur Vorabausschüttung von 62 Mio. € für das Wirtschaftsjahr 2009 vor. Die Gruppierungsübersicht zum kassenmäßigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2009 weist zu dem Titel eine Einnahme von 62 Mio. € aus. Im Haushaltsplan 2010 sind im Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Einnahmen aus der Beteiligung an der BVG in Höhe von insgesamt 219,5 Mio. € vorgesehen.

Der testierte Jahresabschluss der BVG zum 31.12.2008 trägt das Datum 25.08.2009. Nach den Ausführungen des Abschlussprüfers entspricht der Bestand an liquiden Mitteln 86 v. H. der Bilanzsumme. Die Vermögenssituation der BVG stellt sich nach dem Lagebericht in Kennzahlen wie folgt dar:

Eigenkapitalquote	96,2 v. H.
Anlagendeckung	797,3 v. H.

Rund drei Monate später wurde der testierte Jahresabschluss in der Gesellschafterversammlung am 30.11.2009 festgestellt und beschlossen, den Bilanzgewinn des Jahres 2008 von 561.285.377,79 € auf neue Rechnung vorzutragen.

Die erheblichen liquiden Mittel der BVG wurden damit nicht unverzüglich dem Landeshaushalt zugeführt. Diese Zuführung hätte die Kreditaufnahme des Landes vermindert. Die Gesellschafterversammlung besteht ausschließlich aus Vertretern des Finanzministeriums. Der von ihr zu fassen-

---

<sup>168</sup> Ausschussprotokoll APr. 14/687 Seite 10 ff.



de Gewinnverwendungsbeschluss hätte unmittelbar nach Vorlage des testierten Jahresabschlusses 2008 erfolgen können. Dies hätte eine Berücksichtigung der Ausschüttung im Haushaltsplan 2010 ermöglicht. Unabhängig von der Aufstellung des Haushalts hätte eine Zuführung zum Landeshaushalt auch ohne Veranschlagung bereits im Jahr 2009 erfolgen können (§ 34 LHO und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften Nr. 3.1).

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) hat in seiner Entscheidung vom 02.09.2003 ausgeführt, es müsse insbesondere verhindert werden, dass sich unterhalb der investitionsabhängigen Kreditobergrenze ein stetig wachsender Schuldensockel herausbildet, der die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers in Frage stellt.<sup>169</sup>

Das Große Kollegium des LRH hat in seiner Stellungnahme an den Landtag vom 09.09.2009<sup>170</sup> zur Schuldenbremse auf die Gefahren hingewiesen, die durch Vermögensveräußerungen bei landeseigenen Gesellschaften entstehen können. Die Zuführung freier liquider Mittel der BVG zum Landeshaushalt in das Belieben des Gesellschafters zu stellen, verdeutlicht die Bedenken des LRH, die Verschuldung des Landes unter anderem über Beteiligungen zu steuern.

#### **34.4 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat auf entsprechende Fragen des LRH am 17.03.2010 ausgeführt, dass die nach dem Haushaltsjahr 2010 noch in der BVG verbleibenden Mittel vollständig zur Reduzierung der Neuverschuldung und für Zwecke des Innovationsfonds in den Jahren 2011 und 2012 benötigt würden.

---

<sup>169</sup> VerfGH 6/02, NWVBl. 2003, 419-425.

<sup>170</sup> Stellungnahme 14/2813.

Darüber hinaus sei es aus Sicht der Beteiligungsverwaltung vorteilhaft, wenn bei der BVG Liquidität erhalten bleibe, die es ermögliche, vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise weitestgehend ausbleibende Ausschüttungen der Beteiligungsgesellschaften zu verkraften. Es bleibe die Möglichkeit erhalten, gegebenenfalls erforderliche Unterstützungsmaßnahmen durch Kapitalzuführungen bei Beteiligungsunternehmen vorzunehmen.

### **34.5 Würdigung des Landesrechnungshofs**

Der LRH teilt die Auffassung des FM nicht und hat darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf die Vereinnahmung der Mittel in den Landeshaushalt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit darstellt. Der Grundsatz der Vollständigkeit - zusammen mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit - verbietet, dass vorhersehbare Einnahmen außer Ansatz bleiben oder zu gering veranschlagt werden.

Dadurch, dass die liquiden Mittel bei der BVG belassen werden, wird das Budgetrecht des Parlaments beschränkt. Auf die vom VerFGH geforderte Beschränkung der Kreditaufnahme hat der LRH das FM erneut hingewiesen.

Auch die Argumentation, vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise seien von der BVG weitgehend ausbleibende Ausschüttungen zu verkraften, ist nicht stichhaltig. Die BVG hat seit dem Jahr 2003 keine Erträge aus Beteiligungen und Erträge aus Wertpapieren nur in geringem Umfang vereinnahmt. Die vom FM angeführten Unterstützungsmaßnahmen bei Beteiligungsunternehmen dürfen nicht ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers durchgeführt werden. Für das Vorhalten von Reserven außerhalb des Landeshaushalts gibt es keine rechtliche Grundlage.

Im Übrigen hat das Land der BVG im Jahr 2005 Kapital in Höhe von 330 Mio. € zugeführt mit der Maßgabe, sich am Kapitalmarkt zu entschulden. Dazu hat der Finanzminister unter anderem ausgeführt:

„Damit werden die Schulden, die derzeit noch auf der Passivseite der BVG stehen, zukünftig dort erscheinen, wo sie hingehören, nämlich im Gesamtschuldenstand des Landes.<sup>171</sup>“

Aus den gleichen Gründen sind die liquiden Mittel der BVG dem Landeshaushalt zuzuführen.

---

<sup>171</sup> Landtagsvorlage 14/0090.

## **C Anhang**

### **35 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 wieder.

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.

### 35.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von  
rd. 116,9 Mio. €;

davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 29,1 Mio. €

mehrfährig rd. 2,5 Mio. €

nicht kassenwirksam

einmalig rd. 18,0 Mio. €

mehrfährig rd. 67,3 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 15,4 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 0,9 Mio. € gekürzt.

Der LRH hat ferner zusammen mit einem Rechnungsprüfungsamt bei Organisationsprüfungen Einsparpotenziale von rd. 12,9 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.

## 35.2 Prüfungen der Rechnungsprüfungsämter

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten  
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd.123,9 Mio. €;

davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 91,5 Mio. €

mehrfährig rd. 0,2 Mio. €

Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen rd. 2,8 Mio. €

nicht kassenwirksam

einmalig rd. 10,5 Mio. €

mehrfährig rd. 18,9 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 10,2 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 16,9 Mio. € gekürzt.

### 35.3 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

198.500 €

erzielt, davon waren

kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig

190.800 €

nicht kassenwirksam

einmalig

6.000 €

mehrfährig

1.700 €



### 35.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

#### 35.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Teilrückforderung einer Zuwendung nebst Zinsen	215.778 €
Rückzahlung von Fördermitteln aus der Regionalen Wirtschaftsförderung, Vorabausschüttung einer Quote in einem Insolvenzverfahren	2.302.871 €
Rückzahlung von Fördermitteln aus der Regionalen Wirtschaftsförderung einschl. Zinsen aufgrund der Prüfung von RWP-Zuschüssen	2.900.000 €
Prüfung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen für Gemeinschaftsprogramme des Landes NRW mit der EU, hier: ersparte Ausgaben durch Minderung des Auftragswertes bei einem Vertrag aufgrund Reduzierung des Auftragsvolumens für nicht benötigte / nicht zu erbringende Leistungen	1.515.249 €
Prüfung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen für Gemeinschaftsprogramme des Landes NRW mit der EU, hier: Verwendung von Vergütungsanteilen für nicht erbrachte Leistungen aus einem Vertrag zur Erledigung zusätzlicher Aufgaben (Vermeidung zusätzlicher Ausgaben für neue Aufgaben durch Verzicht auf Rückforderung für nicht erbrachte Leistungen)	158.790 €
(Teil-)Rückzahlungen von Zuwendungen aus dem REN-Programm (Landesprogramm Fernwärme) überwiegend wegen Nichtbeachtung vergabe-rechtlicher Bestimmungen	6.397.363 €
Rückzahlung von Fördermitteln wegen Missachtung der Richtlinie „Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm NRW“	1.080.695 €
Rückzahlung einer Zuwendung aus dem REN-Programm (Programmbereich Technische Entwicklung) wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben sowie wegen Nichtbeachtung des Vergabe-rechts	720.744 €

Teilrückforderungen von Zuwendungen aufgrund der Nichtberücksichtigung von Miet- und Pachteinnahmen, von Kostenbeiträgen Dritter und des Eigenanteils der Stadt	664.674 €
Teilrückforderungen von Zuwendungen aufgrund der Nichtberücksichtigung von Einnahmen und Erhebung von Zinsen und des Ansatzes nicht zuwendungsfähiger Personalausgaben (Fremdleistungen)	109.277 €
Rückforderung einer Zuwendung aufgrund nicht zweckentsprechender Verwendung	1.358.866 €
Rückforderung einer bewilligten Zuwendung aufgrund nachträglicher Änderung der Bemessungsgrundlage	3.038.864 €
Rückzahlung von Zuwendungen (einschließlich Zinsen) wegen schwerer Vergabeverstöße im Bereich des REN-Programms (Teilbereich Fernwärme)	4.518.782 €
Rückzahlung von Zuwendungen (einschließlich Zinsen) aus dem REN-Programm (Programmbereich Fernwärme) wegen schwerer Vergabeverstöße	978.206 €
Rückzahlung einer Zuwendung (einschließlich Zinsen) nach einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren wegen vorzeitigem Maßnahmebeginn aus dem REN-Programm (Programmbereich Technische Entwicklung)	157.972 €
Rückforderung einer Zuwendung aufgrund vorzeitigem Maßnahmebeginns	475.000 €
Rückzahlung einer Zuwendung (einschließlich Zinsen) wegen nicht vollständig durchgeführter Fördermaßnahme	270.688 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Überprüfung der Veräußerung von Aktien hinsichtlich einbringungsgeborener Anteile	8.695.900 €

Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer nicht angezeigten mittelbaren Anteilsvereinigung in einer Hand	1.897.900 €
Mehreinnahmen an Körperschaft- und Kapitalertragsteuer wegen zu Unrecht doppelt angerechneter Steuerbeträge	495.500 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Überprüfung einer mittelbaren Anteilsvereinigung	433.100 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer wegen einer vom LRH veranlassten Überprüfung der Berücksichtigung ausländischer Einkünfte	250.900 €
Prüfung der Kalkulation der Kosten für die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2011	4.800.000 €
Rückforderungen aus der Förderung mehrerer Krankenhäuser nach § 25 Krankenhausgesetz des Landes NRW wegen fehlerhafter Festsetzungen	294.511 €
Beitragserstattungen der Landesunfallkasse an das Land NRW	305.539 €
Erstattung anderer Länder für die Inanspruchnahme von Polizeikräften	148.103 €
Einsparung aufgrund inhaltlicher Änderung eines Ausstattungskonzeptes	200.000 €
Ertragswirksame Auflösung einer Rückstellung beim Landesbetrieb Straßenbau	11.211.300 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung nebst Zinsen aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm wegen nicht zweckentsprechender Verwendung	105.517 €

Geltendmachung von Ansprüchen des BLB gegen den Generalplaner aus der Nichterfüllung vertraglicher Leistungen beim Neubau der Landesvertretung des Landes NRW in Berlin	138.000 €
Rückforderung einer Zuwendung wegen Verstoßes gegen die Vergabeart	1.531.444 €
Rückzahlung von Zuschüssen nach dem Weiterbildungsgesetz	216.465 €
Einnahmen aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Forstdienstgehöfte	1.033.409 €
Rückforderung einer Zuwendung aufgrund eines außergerichtlichen Vergleichs	181.072 €

**35.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:**

Prüfung der Organisation und des Stellenbedarfs in der Bergverwaltung	2.300.000 €
Verringerung des Anteils des Landes NRW an der Finanzierung eines Forschungsmuseums	975.000 €
Zentralisierung von Leistungen dezentraler Labore	489.324 €
Wegfall von Stellen durch Realisierung von kw-Vermerken	389.000 €
Einführung einer Verzinsungsregelung für pauschalisierte Investitionsförderung	500.000 €
Einsparung von Personal- und Sachkosten bei der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW – Anstalt der NRW.BANK	4.024.000 €
Einsparung der Schulleitungspauschale an aufgelösten Grundschulen	2.100.000 €
Änderung der Konditionen, zu denen beamteten Lehrkräften Altersteilzeit bewilligt werden kann	53.500.000 €
Stellenreduzierung aufgrund von aufgezeigten Effizienzpotenzialen aus der Prüfung der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung in NRW	260.302 €
Einsparung von Stellen als Folge der Prüfung der Einnahmen und Ausgaben aus der Bewirtschaftung von Liegenschaften durch die Landesforstverwaltung	297.488 €
Stellenreduzierung aufgrund von aufgezeigten Effizienzpotenzialen aus der Prüfung der Organisation der Verwaltung für Agrarordnung NRW	4.588.920 €

## 36 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:

### 36.1 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 Restforderung in Höhe von 4.658.402 € zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Mit Antrag vom 11.01.2005 hat die Schuldnerin angeboten, im Wege eines Vergleichs den aufgrund Ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von ihr höchstens leistbaren Betrag von 1,5 Mio. € zu zahlen.</p> <p>Nach Annahme des Vergleichsantrags durch das Finanzministerium unter der Voraussetzung, dass der vorgenannte Betrag in einer Summe geleistet wird, hat der Verwaltungsrat des BLB im September 2009 dem Vergleich ebenfalls zugestimmt.</p> <p>Eine Vereinnahmung der Forderung steht noch aus.</p>

## 36.2 Jahresbericht 2004

### **Gegenstand** **Zwei Hauptberufe im öffentlichen Dienst**

Beitrag Nr. 20

Ausschussprotokoll Nr. 13/1448 vom 25.01.2005

Berichtstermin ---

Bemerkungen „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.

Rückforderungsbescheide über die in den Jahren 2001 bis 2003 gezahlten Vergütungen sowie der geleisteten Bonuszahlungen unter Abzug eines Freibetrages sind ergangen.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nimmt zur Kenntnis, dass der Professor Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat.

Da der Vorgang zurzeit beim Verwaltungsgericht liegt, bittet der Ausschuss den Landesrechnungshof, nach Abschluss des Verfahrens über das Ergebnis zu berichten.

Der Ausschuss sieht die Sache als erledigt an.“

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 Entscheidung 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.



## **37 Sonstige Prüfungen**

### **37.1 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 Gesetz über den Landesrechnungshof NRW).

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).

### **37.2 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.

Alle Prüfungsmitteilungen aus den Prüfungen der Jahresabschlüsse 2006 bis 2008 sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR sind für erledigt erklärt worden.

### **37.3 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. Ein im Jahr 2009 begonnenes Prüfungsverfahren dauert noch an.

### **Abkürzungsverzeichnis\***

<b>AidA</b>	Anstalt in der Anstalt
<b>ANBest-G</b>	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
<b>AO</b>	Abgabenordnung
<b>APr.</b>	Ausschussprotokoll
<b>ARD</b>	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BA</b>	Bauabschnitt
<b>BDBOS</b>	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
<b>BDBOSG</b>	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz)
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<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>BOS</b>	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
<b>BpO</b>	Betriebsprüfungsordnung
<b>BR</b>	Bezirksregierung / Bezirksregierungen
<b>BVG</b>	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH
<b>DLR</b>	Deutschlandradio
<b>DM</b>	Deutsche Mark
<b>Drs.</b>	Drucksache
<b>DSchG</b>	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande NRW (Denkmalschutzgesetz)
<b>DSL-Bank</b>	Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank
<b>e. V.</b>	eingetragener Verein
<b>EFoG</b>	Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung im NRW-Versorgungsfondsgesetz
<b>EFRE</b>	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung

---

\* 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>FEM</b>	Flughafen Essen / Mülheim GmbH
<b>FKB</b>	Flughafen Köln / Bonn GmbH
<b>FM</b>	Finanzministerium
<b>FMStFG</b>	Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz)
<b>GewStG</b>	Gewerbsteuergesetz
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GOÄ</b>	Gebührenordnung für Ärzte
<b>GV.NRW.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes NRW
<b>GVFG</b>	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
<b>HG</b>	Haushaltsgesetz
<b>HGr.</b>	Hauptgruppe
<b>HGrG</b>	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
<b>HGrGMoG</b>	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetz)
<b>HOAI</b>	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
<b>HZ</b>	Honorarzonen
<b>IM</b>	Innenministerium
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>IT.NRW</b>	Landesbetrieb Information und Technik NRW
<b>JM</b>	Justizministerium
<b>KONTER</b>	Programm zur <b>K</b> ontinuierlichen Sicherstellung von Effektivität, <b>E</b> ffizienz und <b>R</b> echtmäßigkeit der Fördermittelvergabe
<b>kw</b>	künftig wegfallend
<b>LEG</b>	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>LRHG</b>	Gesetz über den Landesrechnungshof
<b>LRKG</b>	Landesreisekostengesetz
<b>LV</b>	Landesverfassung NRW
<b>LVR</b>	Landschaftsverband Rheinland
<b>LZPD</b>	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste

<b>MBI.NRW.</b>	Ministerialblatt des Landes NRW
<b>MBV</b>	Ministerium für Bauen und Verkehr
<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>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 und Mittelstand, Technologie und Verkehr
<b>NHG</b>	Nachtragshaushaltsgesetz
<b>NHW</b>	Nachprüfhinweis
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>NWVBI.</b>	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
<b>OGr.</b>	Obergruppe
<b>PHW</b>	Prüfhinweis
<b>PKH</b>	Prozesskostenhilfe
<b>RdErl.</b>	Runderlass
<b>REN-Programm</b>	Programm „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“
<b>RKV</b>	Reisekostenvergütung
<b>RPA / RPÄ</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
<b>RPAST</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
<b>RWP</b>	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm
<b>SMBI.NRW.</b>	Systematische Sammlung aller geltenden und in Teil I des Ministerialblatts des Landes NRW veröffentlichten Erlasse
<b>SoFFin</b>	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung
<b>Straßen.NRW</b>	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen
<b>StW</b>	Studentenwerke
<b>StWG</b>	Gesetz über die Studentenwerke des Landes Nordrhein-Westfalen
<b>UK</b>	Universitätsklinikum / Universitätsklinik
<b>VerfGH</b>	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>VOB</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
<b>VOB/A</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
<b>VOL/A</b>	Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschriften

<b>VV-GVFG</b>	Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalente
<b>WBK</b>	Weiterbildungskollegs
<b>WDR</b>	Westdeutscher Rundfunk
<b>Wfa</b>	Wohnungsbausförderungsanstalt NRW - Anstalt der NRW.BANK
<b>ZDF</b>	Zweites Deutsches Fernsehen
<b>ZE</b>	Zuwendungsempfänger / Zuwendungsempfängerin