



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2018

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2017



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2018

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2017

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

Herausgeberin:	Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)
Redaktionsschluss:	28.06.2018
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 - 0 Telefax: 0211 38 96 - 3 67
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

Inhaltsübersicht

	Abkürzungsverzeichnis	III
	Vorwort	XI
Allgemeine Bemerkungen		
1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2	Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts	3
3	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	4
4	Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	9
5	Entscheidungszuständigkeit	9
6	Zusammensetzung der Abteilungen	10
7	Leitsätze	11
A	Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen	
1	Haushaltsrechnung 2016	27
2	Einnahmen	37
3	Ausgaben	53
4	Vermögen	79
5	Schulden	87
6	Tätigkeit des Stabilitätsrats	101
7	Zusammenfassung der Haushaltssituation	105
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
8	Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt	115
	Ministerium des Innern (Epl. 03)	
9	Personalausgaben bei Polizeipräsidien	127
10	Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich	133
	Ministerium der Justiz (Epl. 04)	
11	Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen	141
	Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)	
12	Einsatz von Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen	157

	Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)	
13	Förderung eines Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln	167
14	Handhabung von § 83 Hochschulgesetz	175
	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Epl. 07)	
15	Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren	187
	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (Epl. 10)	
16	Entscheidung zur Unterbringung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz am Standort Duisburg	195
	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)	
17	Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen	205
18	Förderprogramm/Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“	211
	Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	
19	Errichtung eines Neubaus für die Technische Universität Dortmund mit Mitteln aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm	217
	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Epl. 14)	
20	Beteiligung des Landes an der NRW.INVEST GmbH sowie Zuwendungen des Landes an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERNATIONAL GmbH	227
21	Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm – Infrastruktur	239
	Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	
22	Feststellungen zur Neuaufnahmestelle	247

Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHK	Auslandshandelskammern
ArbG	Arbeitsgericht/Arbeitsgerichte
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
AUST	Arzneimitteluntersuchungsstelle des Landes
AVerwGebO NRW	Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung
Az.	Aktenzeichen
BASS	Bereinigte Amtliche Sammlung von Schulvorschriften in Nordrhein-Westfalen
BEG	BahnflächenEntwicklungsGesellschaft NRW mbH
BEW	Bildungszentrum für die Ver- und Entsorgungswirtschaft GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BICC	Internationales Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion
BLB-NL	Niederlassung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BR	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVG NRW	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH

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

DAkKS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DCF	Discounted Cash Flow-Methode
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
DGL	Deutsche Bauernsiedlung GmbH
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Drs.	Drucksache
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH
EAA	Erste Abwicklungsanstalt
EDQM	European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare
EGO	Entgeltordnung
EhRi	Ehrenamtliche Richterinnen und Richter
EK	Evangelische Landeskirchen
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
ET	Einsatztrainerinnen und -trainer
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
FM	Ministerium der Finanzen
FPI	Finanzplanung
FRL	Förderrichtlinien
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH

GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr – Gemeindefinanzierungsgesetz
GfW	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen mbH
GG	Grundgesetz
G.I.B.	Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH
GKL	Gemeinsame Klassenlotterie der Länder
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gr.	Gruppe/Gruppen
GRS	Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr – Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder – Haushaltsgrundsätzegesetz
HHPI	Haushaltsplan
HHR	Haushaltsrechnung
HIS	Hochschul-Informationen-System eG
HKoP	Hochschulbaukonsolidierungsprogramm
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HMoP	Hochschulmodernisierungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen
HWFVO	Verordnung über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen – Hochschulwirtschaftsführungsverordnung

HWK	Handwerkskammern
IHK	Industrie- und Handelskammern
IM	Ministerium des Innern
JÄ	Jugendämter
JM	Ministerium der Justiz
JustG NRW	Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen – Justizgesetz Nordrhein-Westfalen
KaAb	Kassenabschluss
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGJ	Kindergartenjahr
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KInvFöG NRW	Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen
Kitas	Kindertageseinrichtungen
KK	Katholische Kirche
K.K.	Kabushiki Kaisha
LAG	Landesarbeitsgericht/Landesarbeitsgerichte
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LBG	Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen – Landesbeamtengesetz
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LehrzulIV-NRW	Verordnung über die Gewährung einer Stellenzulage an hauptamtliche Lehrkräfte bei verwaltungseigenen Aus- und Fortbildungseinrichtungen – Lehrzulagenverordnung Nordrhein-Westfalen

LHO	Landeshaushaltsordnung
LJÄ	Landesjugendämter
LLC	Limited Liability Company
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
LUNA	Länderumfassende Namensauskunft
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LZG	Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
MSB	Ministerium für Schule und Bildung
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
NAST	Neuaufnahmestelle der Finanzämter
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr – Nachtragshaushaltsgesetz
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen

OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PD-G	Partnerschaft Deutschland GmbH
PFoG	Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen – Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen
PK	Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder
PP	Polizeipräsidium/Polizeipräsidien
PVB	Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte/Polizeivollzugsbeamter
RiFoG	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
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPfIG	Rechtspflegergesetz
SBM	Selbstbewirtschaftungsmittel
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
SMBl. NRW.	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UStG	Umsatzsteuergesetz
USt-IdNr.	Umsatzsteuerliche Identifikationsnummer

U3-Kinder	Kinder unter drei Jahren
Ü3-Kinder	Kinder über drei Jahren
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
ZAUBER	Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen
ZefiR	Zentrum für integriertes Rechnungswesen
ZENIT	Zentrum für Innovation und Technik in Nordrhein-Westfalen GmbH
ZESAR	Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH
ZEUS	Zentralstelle zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung



Vorwort

„Heute an morgen denken“ – ein Vorsatz, dessen Einhaltung gerade in Zeiten hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen Chancen für die Zukunft bietet.

Die derzeit gute Konjunkturlage ist kein Garant für eine weitere positive Entwicklung und darf nicht dazu verleiten, von einer Konsolidierung des Haushalts abzuweichen. Bestehende haushaltspolitische Spielräume können sich – auch bedingt durch weltpolitische Ereignisse – jederzeit schnell wieder verkleinern.

Daher muss das Ziel sein, den Landeshaushalt so zu konsolidieren, dass die finanziellen Mittel planvoll und nachhaltig sowohl für eine Tilgung der Altschulden als auch für notwendige Investitionen eingesetzt werden können. So werden Belastungen nicht auf zukünftige Generationen verlagert und eine generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik gewährleistet.

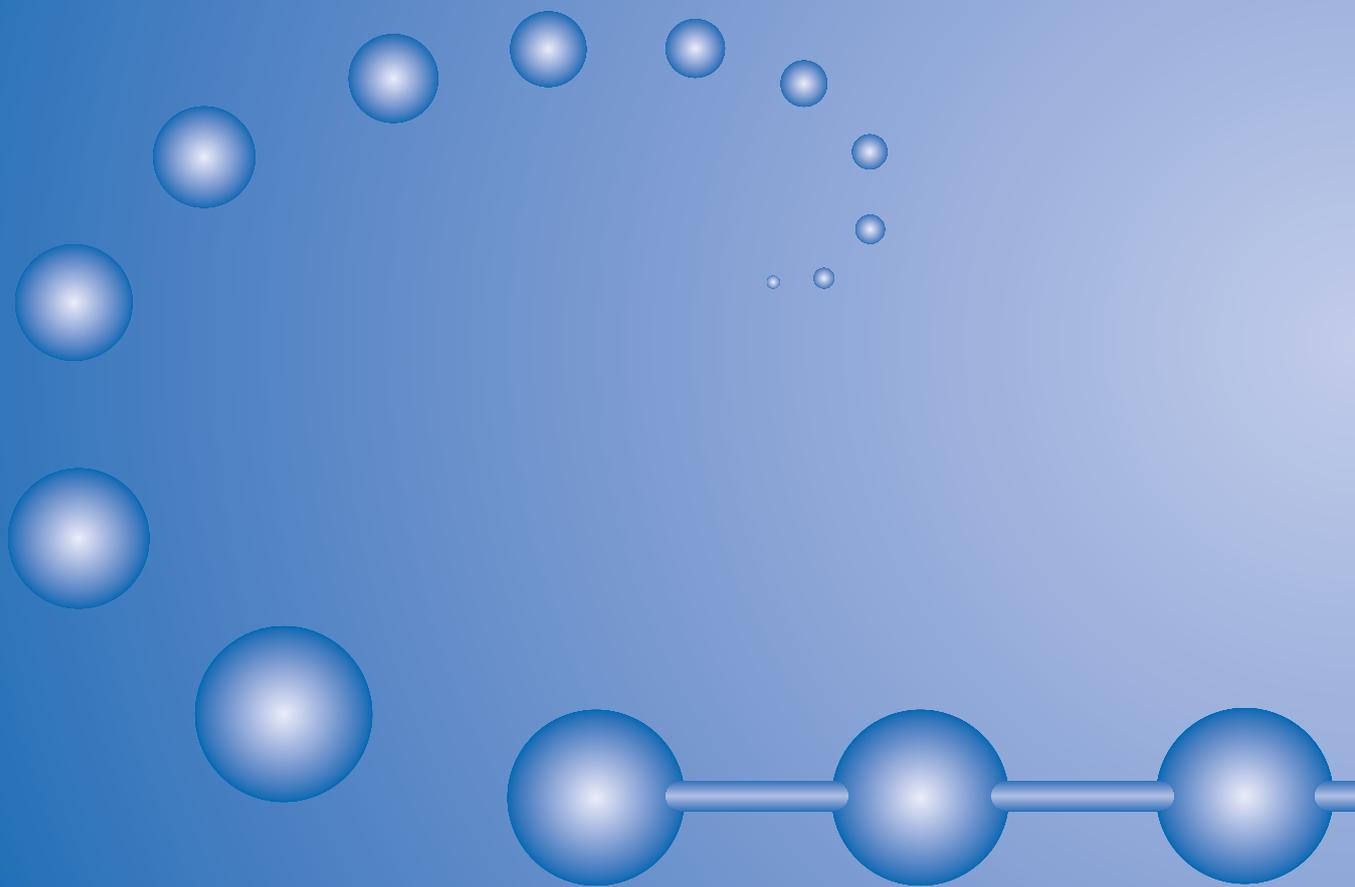
Neben den grundsätzlichen Anmerkungen zum Landeshaushalt führt der Jahresbericht 2018 auch wieder konkrete Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen auf. Er beinhaltet zudem Empfehlungen, wie das Verwaltungshandeln zukünftig effektiver und effizienter gestaltet werden kann, wie finanzielle Ressourcen eingespart bzw. wirtschaftlicher eingesetzt und die Einnahmen des Landes erhöht werden können. Alle Behörden und Einrichtungen des Landes sind damit aufgefordert, die in dem vorliegenden Jahresbericht dargestellten Prüfungserkenntnisse auszuwerten und für ihre Bereiche sinnvoll zu nutzen.

Selbstverständlich kann nur ein Teil der gesamten Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs in den Jahresbericht aufgenommen werden. Allgemeine repräsentative Schlussfolgerungen in Bezug auf das Verwaltungshandeln lassen sich daher nicht ziehen. Der Jahresbericht dient als Grundlage für das anstehende parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung. Darüber hinaus schafft der Landesrechnungshof als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle mit seiner Veröffentlichung auch einen wichtigen Beitrag für die notwendige Diskussion in Medien und Öffentlichkeit.

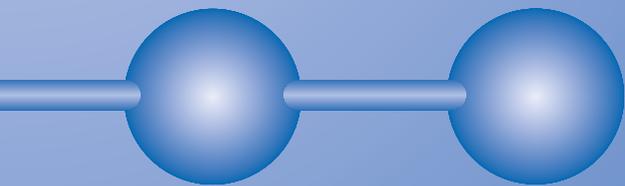
Mein Dank gilt allen Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, durch deren fachliche Kompetenz, Engagement und verantwortungsvolles Arbeiten die Erstellung des Jahresberichtes überhaupt erst möglich wird. Darüber hinaus danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der geprüften Stellen für die konstruktive Auseinandersetzung mit unseren Prüfungsfeststellungen. Schließlich gilt mein Dank den Mitgliedern der Landesregierung und des nordrhein-westfälischen Landtags, wo der Jahresbericht 2018 in den kommenden Monaten vor allem im Ausschuss für Haushaltskontrolle wieder intensiv behandelt werden wird.

Düsseldorf, im September 2018

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Prof. Dr. Brigitte Mandt**



Allgemeine Bemerkungen



1 Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) legt dem Landtag gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) seinen Jahresbericht vor, den er auch der Landesregierung zuleitet. Darin fasst er das Ergebnis seiner Prüfungen aus dem Geschäftsjahr 2017 zusammen, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann.

Im Jahresbericht werden insbesondere

- Feststellungen des LRH zu der vom Minister der Finanzen dem Landtag im Dezember 2017 vorgelegten Haushaltsrechnung 2016 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2017 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie durch die sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die seine Prüfungstätigkeiten unterstützen und ergänzen,

zusammengefasst.

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

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

2 Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts

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

3 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts

Der Jahresbericht 2018 gliedert sich in zwei Komplexe:

Teil A – Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

Teil A bietet eine umfassende Einordnung des Landeshaushalts in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Dimension. Er befasst sich zunächst mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2016 und darüber hinaus mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, des nachgewiesenen Landesvermögens, der Kreditaufnahme und des Schuldenstands. Um Tendenzen besser darstellen zu können, wird die erwartete Entwicklung in den kommenden Jahren in die Betrachtung miteinbezogen.

In seinen Feststellungen kommt der LRH zu dem Schluss, dass dem zu begrüßenden Abbau der Nettoneuverschuldung und der Ausweisung negativer Nettoneuverschuldungen (Haushaltsüberschüsse) für die Jahre bis 2021 vor allem günstige Rahmenbedingungen, einige Sondereffekte und Maßnahmen, die zur Haushaltsbelastung erst für die Zukunft führen, zugrunde liegen. Eingeplante Überschüsse sind vorrangig zum Schuldenabbau einzusetzen. Der LRH erachtet daneben eine weitere und strengere Konsolidierung des Haushalts als wichtig. Finanzielle Spielräume, die sich dadurch ergeben, sind zur Gegenfinanzierung notwendiger Investitionen in Sachanlagen zu nutzen.

Im Einzelnen hat der LRH insbesondere die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene fortgeltende Kreditermächtigung für 2017 als grundsätzlich zu hoch beanstandet. In den Vorjahren teilweise nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen wurden jeweils in die Folgejahre übertragen und erhöhten insofern die Kreditermächtigung für 2017. Nach Auffassung des LRH kann im Regelfall höchstens die in einem Haushaltsjahr erteilte Nettokreditermächtigung für das nächste Haushaltsjahr fortgelten. Bis Ende 2019 darf die fortgeltende Kreditermächtigung auch nicht für eine Kreditaufnahme verwendet werden, um einen schuldenfinanzierten Liquiditätsvorrat für die Zeit ab 2020 anzuhäufen. Von da an gilt die Schuldenbremse, und es dürfen keine Kredite mehr zur Erreichung des Haushaltsausgleichs aufgenommen werden, sodass es eine in das Haushaltsjahr 2020 fortgeltende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr geben darf.

In diesem Zusammenhang wird erneut auf die noch ausstehende Festlegung der Details der landesrechtlichen Schuldenbremse durch eine Rechtsverordnung des Ministeriums der Finanzen hingewiesen. Der LRH spricht sich insoweit für eine zügige Vorlage aus.

Der LRH sieht zudem in verschiedenen Maßnahmen eine Verlagerung von Belastungen in die Zukunft und dadurch bedingt mitunter langfristige Vorfestlegungen für künftige Landeshaushalte.

So hat sich das Land verpflichtet, Schuldendiensthilfen (Zins- und Tilgungsleistungen) für die über die NRW.BANK kreditfinanzierten Investitionsprogramme („NRW.BANK.Gute Schule 2020“ und das Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik) zu übernehmen. Diese werden im Haushaltsjahr 2018 erstmalig geleistet und reichen bis in die 2040er-Jahre.

Des Weiteren wurde dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. „Risikofonds“) eine Kreditermächtigung erteilt für den Fall, dass die Altlasten der früheren WestLB AG den Haushalt stark belasten sollten. Für die Verbindlichkeiten des „Risikofonds“ haftet das Land unmittelbar. Auch hierdurch drohen höhere Ausgaben in künftigen Jahren.

Darüber hinaus wird eine abnehmende Investitionsquote zu einer Konfrontation der kommenden Haushalte mit einem zunehmenden Investitionsstau führen.

Textlich hervorgehobene Leitsätze, die zentrale Aussagen des Teil A beinhalten, sind den einzelnen Beiträgen vorangestellt. Zudem wird in Teil A des Jahresberichts in einem eigenen Beitrag (siehe Beitrag 7, S. 105) eine Zusammenfassung der Haushaltssituation gegeben, die weitere Gründe und Risiken für die positive Entwicklung der Nettoneuverschuldung anführt. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird an dieser Stelle auf diese Ausführungen verwiesen.

Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Der Jahresbericht 2018 konzentriert sich in Teil B auf eine Auswahl wesentlicher Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können. Die Prüfungsergebnisse geben Hinweise, wo und wie im Einzelfall gespart bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht, Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestaltet sowie Einnahmen des Landes erhöht werden können.

Sparen und wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen

In der Prüfung **Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt** (siehe Beitrag 8) war das Ziel, festzustellen, in welchem Ausmaß von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Mittel zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen und in welcher Höhe sie bestanden. Darüber hinaus war von Bedeutung, wie sie bewirtschaftet wurden, ob Vorgaben hierzu erlassen und eingehalten wurden und ob die Zuweisung von Selbstbewirtschaftungsmitteln die sparsame Mittelbewirtschaftung förderte. Der LRH empfahl, deren Anzahl und Umfang auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und eine einheitliche Bewirtschaftung durch allgemein gültige Bewirtschaftungsregeln sicherzustellen. Zudem riet er zu einer titelscharfen Ausweisung der Bestände im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung.

Bei der Prüfung der **Personalausgaben bei Polizeipräsidien** (siehe Beitrag 9) zeigte sich, dass Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die als Einsatztrainerinnen und -trainer eingesetzt wurden, für diese Tätigkeit eine Lehrzulage erhielten, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. Darüber hinaus waren in vielen Personalakten die für den Nachweis einer tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen nicht enthalten.

Die **Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 10) stellt sich im Vergleich zu den Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Beihilfe sowie insbesondere zu den Heilfürsorgeregelungen für Polizeivollzugsbedienstete des Bundes und der anderen Bundesländer als überaus günstig dar. Der LRH empfiehlt, die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in NRW nach dem Vorbild anderer Bundesländer an den Kosten der Heilfürsorge maßvoll zu beteiligen.

Der LRH hat den **Einsatz von Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen** (siehe Beitrag 12) geprüft. Die Feststellungen ergaben u. a., dass überwiegend keine Übersichten über die Inanspruchnahme der Stellenkontingente geführt wurden und der Einsatz der kirchlichen Lehrkräfte nicht nur für die Erteilung von Religionsunterricht erfolgte. Darüber hinaus entsprach die Personalkostenerstattung nicht der ursprünglichen Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen. Der LRH hat empfohlen, die Stellenkontingente zu überprüfen, ggf. bedarfsgerecht anzupassen sowie vor Wiederbesetzungen Bedarfsprüfungen zu veranlassen. Darüber hinaus hält er es für erforderlich, eine neue Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen zu schließen und dabei die Regelungen zur Erstattung der Personalkosten anzupassen.

Bei der Prüfung der **Förderung eines Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln** (siehe Beitrag 13) wies der LRH u. a. darauf hin, dass nach geltendem Recht nur einzelne abgegrenzte Vorhaben Gegenstand von Projektförderungen sein können. Ferner müsse eine Doppelfinanzierung von Personalausgaben vermieden werden. Darüber hinaus wurde darum gebeten, die Zweckbindungsfristen zu überprüfen und über etwaige Rückforderungsansprüche zu entscheiden.

Die Prüfung der **Handhabung von § 83 Hochschulgesetz** (siehe Beitrag 14), der Erstattungen zwischen dem Land und den Hochschulen in Bezug auf Personalausgaben für Bedienstete der Hochschulen regelt, führte zu einigen Beanstandungen. Diese betrafen die unzureichende Geltendmachung von Arzneimittelrabatten, die fehlende Überprüfung der Festsetzung von Beihilfen im Krankheitsfall und die Einmalzahlungen der Hochschulen an das Land bei der Einstellung lebensälterer Bewerberinnen und Bewerber. Im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Landesmittel sieht der LRH hier insbesondere die Notwendigkeit, dass das Ministerium stichprobenartige Überprüfungen vornimmt.

Die Prüfung der **Entscheidung zur Unterbringung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz am Standort Duisburg** (siehe Beitrag 16) zeigte, dass dieser keine angemessene nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde lag, sie nicht ausreichend dokumentiert wurde und sich die an die Eigentümerin des Grundstücks in Duisburg vorgenommene Direktvergabe des Bauauftrags als vergaberechtswidrig darstellte. Darüber hinaus bestehen Zweifel an einem ergebnisoffenen Entscheidungsprozess. Zudem kritisierte der LRH, dass die zusätzlichen Haushaltsmittel i. H. v. insgesamt 38,6 Mio. € für die erforderliche Mehrmiete der neuen Anmietung trotz fehlenden Nachweises der Notwendigkeit eines Neubaus und der wirtschaftlichsten Lösungsmöglichkeit für die Unterbringung in den Haushalt eingestellt wurden.

Mit dem **Förderprogramm/Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“** (siehe Beitrag 18) soll die Teilnahme von bedürftigen Kindern und Jugendlichen an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung gefördert werden. Bei der Prüfung zeigte sich u. a., dass in den letzten Jahren nur rd. 20 v. H. der Kommunen Zuwendungen aus dem Härtefallfonds beantragten. Anträge wurden auch dann gestellt, wenn die Kommunen selber gesetzlich verpflichtet waren, die Ausgaben für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung zu tragen. Der LRH hat insbesondere empfohlen, das Förderprogramm im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ergaben sich bei der Prüfung der **Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm – Infrastruktur** (siehe Beitrag 21). Sowohl im Antrags- und Bewilligungsverfahren als auch bei der Abwicklung der Zuwendungen war es zu erheblichen Verstößen gegen das Haushaltsrecht gekommen. Insbesondere wurde eine Zuwendung ohne nachvollziehbare haushaltsrechtliche Begründung erhöht. Zudem wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet und zu geringe Einnahmen angesetzt.

Effektives und effizientes Verwaltungshandeln

Die Prüfung der **Struktur der Arbeitsgerichtbarkeit in Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 11) ergab, dass überwiegend bei den zum Teil sehr kleinen Gerichtseinheiten Defizite bei der Regelung ihrer organisatorischen Belange und bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, der Qualifizierung für IT-Verfahren oder auch bei der Unterbringung der Gerichte zutage traten. So müssen personelle Ausfälle oft durch aufwendige bezirksübergreifende Regelungen ausgeglichen werden und auch für die kleinen Arbeitsgerichte müssen Infrastruktureinrichtungen wie IT-Einrichtungen, Sicherheitsschleusen und Sitzungssäle vorgehalten werden, die nicht optimal ausgelastet werden können. Der LRH hat ein Modell für den zukünftigen Zuschnitt der Arbeitsgerichte vorgeschlagen, welches bei unverändertem Bestand an Spruchkörpern und Personal eine Zahl von 16 statt 30 Arbeitsgerichten vorsieht.

In der Prüfung **Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren** (siehe Beitrag 15) wurde im Wesentlichen festgestellt, dass nach der Betreuungsstruktur in rd. 15 v. H. der geprüften Kindertageseinrichtungen eine dauerhafte zweckentsprechende Belegung aller neuen Plätze voraussichtlich nicht möglich war. Der LRH hat das zuständige Ministerium aufgefordert, geeignete Verfahrensweisen für die Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel und die Überwachung der Einhaltung der Zweckbindung bis zu deren Ablauf durch die Landesjugendämter festzulegen. Bei zweckwidriger Verwendung sind die Fördermittel zurückzufordern.

Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Organisation und Aufgabenwahrnehmung hat der LRH das **Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 17) geprüft. Hierbei hat der LRH Optimierungsmöglichkeiten u. a. in Bezug auf die Arbeitsplanung, die Vergabe von Aufträgen und die Förderung von Projekten festgestellt und entsprechende Anregungen zur Verbesserung gegeben.

Durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) verursachte strukturelle Mängel bei der **Errichtung eines Neubaus für die Technische Universität Dortmund mit Mitteln aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm** (siehe Beitrag 19) legte eine Prüfung des LRH dar. So stiegen u. a. aufgrund einer unzureichenden Vorbereitung sowie erheblicher Mängel bei der Projektsteuerung, beim Baukostencontrolling und beim Dokumentenmanagement die genehmigten Gesamtkosten von ursprünglich rd. 63 Mio. € auf rd. 91 Mio. €. Der LRH erwartet verbindliche Aussagen des BLB NRW dazu, welche konkreten Ergebnisse er im Rahmen der zweiten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW seit November 2014 zur Vermeidung der vom LRH aufgezeigten Mängel erarbeitet hat und wie diese von ihm umgesetzt werden.

Die Prüfung der **Beteiligung des Landes an der NRW.INVEST GmbH sowie der Zuwendungen des Landes an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERNATIONAL GmbH** (siehe Beitrag 20) ergab insbesondere, dass die Beteiligungsverwaltung des Landes es, bezogen auf die NRW.INVEST GmbH und deren Repräsentanzen im Ausland, versäumt hat, ihrer Kontrollfunktion nachzukommen. Der LRH wies darauf hin, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch beim Eingehen und Halten einer Beteiligung zu beachten sind und hat Maßnahmen angeregt, um seitens des Landes schneller reagieren zu können. Nach der Rahmenvereinbarung der NRW.INTERNATIONAL GmbH mit dem Wirtschaftsministerium werden die Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung der Gesellschaft vom Land gefördert. Bei der Prüfung stellte der LRH fest, dass nach der vorgenommenen Zuordnung der Ausgaben weder nachgewiesen noch nachprüfbar war, ob diese Ausgaben tatsächlich nur für die geförderten Aufgaben entstanden waren. Er hat dem Wirtschaftsministerium insoweit eine Umstellung auf die Förderung einzelner Projekte vorgeschlagen.

Einnahmen des Landes erhöhen

Landesweit wurden in den Finanzämtern Neuaufnahmestellen zum Zwecke der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung eingerichtet. Hierdurch sollen mögliche steuerliche Missbrauchsgestaltungen gezielter und früher erkannt werden. Die Umsatzsteuer ist für das Land NRW eine der wichtigsten Einnahmequellen. Die in fünf Finanzämtern getroffenen **Feststellungen zur Neuaufnahmestelle** (siehe Beitrag 22) zeigten, dass eine Optimierung der risikoorientierten Bearbeitungsweise erforderlich ist. Der LRH hat dazu entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Auch im Teil B des Jahresberichts werden die wesentlichen Aussagen zu den Prüfungsergebnissen in Form von Leitsätzen eingangs der einzelnen Beiträge dargestellt.

Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 11 bis 23 des Jahresberichts.

4 Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen.

Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in den Jahresbericht aufgenommen werden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Beiträgen zum Ausdruck. Soweit ein Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist dies ebenfalls im Beitrag vermerkt.

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

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH sind nur in der geringeren Zahl der Fälle eindeutig zu bestimmen. Insbesondere Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparungen lassen sich nicht oder noch nicht sofort beziffern. Nicht exakt quantifizierbar sind daneben die eher indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit. Durch den Austausch untereinander reagieren Behörden häufig auf die Prüfungsfeststellungen und Vorschläge des LRH, auch wenn sie gar nicht selbst geprüft wurden.

5 Entscheidungszuständigkeit

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

Der LRH entscheidet in Kollegien.

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

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

6 Zusammensetzung der Abteilungen

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

Abteilung I

Präsidentin	Prof. Dr. Mandt	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Kisseler	
Ltd. Ministerialrätin/-rat	N. N.	

Abteilung II

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

Abteilung III

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

Abteilung IV

Vizepräsident	Clouth	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Zelljahn	
Ltd. Ministerialrat	Stadtman	

Abteilung V

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

7 Leitsätze

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

1 Haushaltsrechnung 2016

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2016 geprüft. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten, soweit geprüft, überein. Zur Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung wurde ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren eingesetzt. Nach dieser Prüfung waren die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. In der Haushaltsrechnung festgestellte Druck- und Darstellungsfehler wurden dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt.

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene fortgeltende Kreditermächtigung für 2017 hat der Landesrechnungshof beanstandet. Daraufhin hat das Ministerium der Finanzen auf einen Teilbetrag von rund 29,5 Millionen € verzichtet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs müsste die weiterhin bestehende fortgeltende Kreditermächtigung von rund 8.011,3 Millionen € noch weiter reduziert werden.

2 Einnahmen

Die Einnahmen aus Steuern stiegen von 2016 nach 2017 um rund 2,0 Milliarden € bzw. 3,7 vom Hundert und erreichten mit circa 55,7 Milliarden € einen neuen Höchststand. Dennoch blieben sie um rund 0,5 Milliarden € unter den Steueransätzen. Bis 2021 sollen die Steuereinnahmen auf rund 68,0 Milliarden € ansteigen. Hierbei ist der neue Finanzausgleich über die Umsatzsteuer, der in 2020 zu einer Erhöhung von etwa 3,5 Milliarden € beiträgt, bereits berücksichtigt.

Die Transfereinnahmen erhöhten sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr deutlich von knapp 10,9 Milliarden € auf rund 12,5 Milliarden €. Ursächlich waren vor allem höhere Bundeszuweisungen. Bei abnehmender relativer Finanzkraft Nordrhein-Westfalens sind die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich erneut gestiegen.

Die sonstigen Einnahmen im Haushalt des Landes ohne Schuldenaufnahmen reduzierten sich im Vollzug des Haushalts 2017 auf rund 3,6 Milliarden € insbesondere wegen gesunkener Darlehensrückflüsse.

3 Ausgaben

Die Transferausgaben sind – wie bereits seit 2012 zu beobachten – überdurchschnittlich angestiegen. Sie betragen 2017 knapp 38,6 Milliarden € und machten damit mehr als 50 vom Hundert aller Ausgaben aus. Größter Transfermittellempfänger sind die Gemeinden und Gemeindeverbände. Im Haushaltsplan 2018 wurden erstmals Schuldendiensthilfen für das Programm „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ und das Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinika etatisiert. Zusammen umfassen die Programme ein Volumen von bis zu rund 2,6 Milliarden €. Das Land hat sich verpflichtet, hierfür bis in die 2040er-Jahre hinein Zins- und Tilgungsleistungen zu übernehmen.

Die Personalausgaben erhöhten sich in 2017 um etwa eine Milliarde € auf rund 25,4 Milliarden €. Dabei nahmen die Leistungen an die aktiven Bediensteten um rund 3,3 vom Hundert und die an die Versorgungsberechtigten um rund 6,1 vom Hundert zu. Das Stellensoll wurde erneut ausgeweitet. Der Haushaltsplan 2018 enthält inzwischen über 300.000 Stellen, die allerdings nicht alle besetzt sind. Ferner nehmen die Anzahl der zu versorgenden Personen und die dafür zu erbringenden Ausgaben weiter zu. Zur langfristigen Entwicklung dieser Ausgaben fehlt eine Modellrechnung auf Basis aktueller Daten. Vorteilhaft wäre ein Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten, das auch den „Pensionsfonds“ einbezieht.

Die Investitionsausgaben stiegen in 2017 vor allem durch höhere Investitionszuschüsse deutlich um rund 10,7 vom Hundert auf rund 6,6 Milliarden €. Dennoch blieben sie um etwa 0,3 Milliarden € unter den Ansätzen. Die Ansatzunterschreitung wäre doppelt so hoch ausgefallen, wenn den vom Bund finanzierten Investitionsausgaben für finanzschwache Kommunen und den Garantieanspruchnahmen aus Haftungsrisiken für die ehemalige WestLB AG Ansätze im Haushaltsplan gegenübergestanden hätten. Als Vorsorge für die Altlasten der früheren WestLB AG wurde dem Sondervermögen „Risikofonds“ eine Kreditermächtigung bis zu einer Höhe von knapp 2,3 Milliarden € erteilt. Für Verbindlichkeiten des „Risikofonds“ haftet das Land.

Die Zinsausgaben gingen wegen des anhaltend niedrigen Zinsniveaus im Vergleich zum Jahr 2016 erneut zurück. In 2017 betragen sie rund 2,7 Milliarden €. In 2008 leistete das Land noch etwa 4,8 Milliarden € an Zinsausgaben.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben nahmen von rund 2,6 Milliarden € in 2014 auf rund 4,4 Milliarden € in 2017 erheblich zu. Die Erhöhungen beruhen im Wesentlichen auf zunehmenden Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 sowie auf der Rückabwicklung von Sondertilgungen eines Darlehens mit dem landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetrieb im Haushaltsjahr 2017.

Die sonstigen Ausgaben schwankten von 2014 bis 2017 zwischen rund 0,3 Milliarden € und 1,4 Milliarden €. Ursächlich hierfür waren Sonderzahlungen an die Sondervermögen für die Pensionsvorsorge in einzelnen Haushaltsjahren, die die Zuführungen in anderen Haushaltsjahren teilweise reduzierten. So wurden dem „Pensionsfonds“ im Haushaltsjahr 2017 über 0,8 Milliarden € zusätzlich zugeführt. Dafür entfiel im Haushaltsplan 2018 der gesetzliche Zuführungsbetrag von 0,2 Milliarden €.

Das Ministerium der Finanzen hat den Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben mit rund 39,8 vom Hundert angegeben. Ohne die Ausgaben für Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsberechtigte im Bereich der Schulen und Hochschulen ergibt sich nach dem Haushaltsplan 2018 eine Ausgabenquote für Bildung von rund 31,8 vom Hundert.

Die Mittelfristige Finanzplanung berücksichtigt rückläufige flüchtlingsbedingte Ausgaben. Sie sollen von knapp 4,2 Milliarden € in 2017 auf rund 2,4 Milliarden € in 2021 sinken.

4 Vermögen

Die Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften gingen im Jahr 2016 – wie seit über zehn Jahren zu beobachten – zurück und betragen zum 31.12.2016 rund 0,7 Milliarden €.

Auch nahm das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ab. Es verringerte sich von knapp 11,6 Milliarden € am Jahresende 2015 auf circa 11,0 Milliarden € am Jahresende 2016.

Dafür erhöhte sich das rechnungsjahrbezogene Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen von 2015 nach 2016 von knapp 11,0 Milliarden € auf rund 11,9 Milliarden €.

5 Schulden

Im Haushaltsjahr 2017 nahm das Land Schulden am Kreditmarkt von rund 20,2 Milliarden € auf, von denen knapp 19,0 Milliarden € zur Kredittilgung eingesetzt wurden. Dementsprechend ergab sich eine Nettokreditaufnahme von rund 1,2 Milliarden €. Ein Jahr zuvor konnte noch eine geringe Nettokredittilgung erzielt werden.

Unter Einbeziehung der Schuldentilgungen im öffentlichen Bereich betrug die Nettoneuverschuldung im Haushaltsjahr 2017 rund 1,1 Milliarden €. Der Haushaltsplan 2018 weist bei eigenfinanzierten Investitionen von rund 5,4 Milliarden € eine Nettoneuverschuldung von 0 € aus. Damit wurde die Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung mit deutlichem Abstand eingehalten.

Für die Festlegung der Details der landesrechtlichen Schuldenbremse bedarf es einer Rechtsverordnung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte sie zügig vorgelegt werden.

Die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres stiegen von rund 143,7 Milliarden € in 2016 auf rund 144,8 Milliarden Euro in 2017. Die in den Haushaltsrechnungen nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich 2016 im Vergleich zum Vorjahr um etwa 2,0 Milliarden € auf rund 10,3 Milliarden €.

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Nach den Feststellungen des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung vom 11.12.2017 droht dem Land Nordrhein-Westfalen keine Haushaltsnotlage.

Ab dem Jahr 2020 obliegt dem Stabilitätsrat die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund und die Länder.

7 Zusammenfassung der Haushaltssituation

Der Abbau der Nettoneuverschuldung und die Ausweisung von negativen Nettoneuverschuldungen in der Mittelfristigen Finanzplanung basieren in erster Linie auf günstigen Rahmenbedingungen, einigen Sondereffekten und Maßnahmen, die zur Haushaltsbelastung für die Zukunft führen.

Die eingeplanten Überschüsse sind vorrangig zum Abbau der Verschuldung zu verwenden. Die von der Landesregierung aufgezeigten Einsparungen im Haushalt 2018 von rund 131 Millionen € sind unzureichend. Der Landesrechnungshof hält eine strengere Haushaltskonsolidierung für geboten. Sich dadurch ergebende finanzielle Spielräume sind zur Gegenfinanzierung notwendiger Investitionen in Sachanlagen einzusetzen. Bei allen Maßnahmen muss die Einhaltung der Schuldenbremse strikt sichergestellt sein.

8 Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt

Ausgaben können im Landeshaushalt zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel gelten mit deren Zuweisung als verausgabt und stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus unbefristet zur Verfügung. Damit können sie den Charakter von Dauerfonds neben den vom Parlament für das jeweilige Haushaltsjahr bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich der Betrag der Haushaltsmittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden konnten, in der Zeit von 2010 bis 2017 kontinuierlich erhöht hat. Die Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln wuchsen bei der überwiegenden Anzahl der Haushaltsstellen stetig an. Ihre Bewirtschaftung war uneinheitlich.

Die im Landeshaushalt ausgebrachten Selbstbewirtschaftungsmittelvermerke sollten nach Empfehlung des Landesrechnungshofs mit dem Ziel überprüft werden, deren Anzahl und Umfang auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen. Hierbei sollten auch andere Formen der Flexibilisierung bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in die Betrachtung einbezogen werden. Eine einheitliche Bewirtschaftung sollte durch allgemein gültige Bewirtschaftungsregeln sichergestellt werden.

Um eine hohe Transparenz bei den zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mitteln zu erreichen, ist – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – anzuraten, in dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung die Bestände titelscharf auszuweisen. Zu diesem Zweck sollten die Selbstbewirtschaftungsmittel führenden Stellen verpflichtet werden, jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln zu berichten.

Das Ministerium der Finanzen hat die Anregungen des Landesrechnungshofs aufgenommen und eine Prüfung ihrer Umsetzung angekündigt. Die zögerliche Inanspruchnahme der im Rahmen der Bildung von Ausgaberechten zugewiesenen Selbstbewirtschaftungsmittel hat der Minister der Finanzen zum Anlass genommen, im Haushaltsplan 2018 eine Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln in Höhe von rund 56 Millionen € vorzusehen.

9 Personalausgaben bei Polizeipräsidenten

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg und Düsseldorf prüften im Auftrag des Landesrechnungshofs in den Jahren 2016 und 2017 die Personalausgaben bei elf der landesweit 18 Polizeipräsidenten.

Im Rahmen der integrierten Fortbildung wurden Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte als Einsatztrainerinnen und -trainer eingesetzt. Sie erhielten für diese Tätigkeit eine Lehrzulage. Die Tätigkeit stellte sich als praktische Ausbildung und Unterweisung im Einsatztraining dar. Sie diente nicht der Vermittlung überwiegend theoretischen Wissens. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Lehrzulage waren damit nicht erfüllt.

In vielen Personalakten waren die für den Nachweis einer tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen nicht enthalten.

Das Ministerium des Innern reagierte umgehend auf die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs. Es wies alle Polizeibehörden darauf hin, dass die Tätigkeit als Einsatztrainerin oder -trainer nicht zum Erhalt einer Lehrzulage berechtigt. Zudem forderte es alle Polizeibehörden auf, unverzüglich Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen, soweit diese nicht vorliegen.

10 Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich

In Nordrhein-Westfalen wird Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten freie Heilfürsorge gewährt. Der Vergleich mit den Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Beihilfe sowie insbesondere der Vergleich mit den Heilfürsorgeregelungen für Polizeivollzugsbedienstete des Bundes und der anderen Bundesländer zeigen, dass die in Nordrhein-Westfalen gewährte freie Heilfürsorge für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten überaus günstig ist.

Der Landesrechnungshof hat daher dem Ministerium des Innern empfohlen, die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Nordrhein-Westfalen nach dem Vorbild anderer Bundesländer an den Kosten der Heilfürsorge maßvoll zu beteiligen.

Das Ministerium sieht für eine Beteiligung der Polizeivollzugsbediensteten an ihren Heilfürsorgekosten aktuell keine Veranlassung.

11 Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Münster die Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen untersucht. Die hierbei festgestellten Defizite tauchten überwiegend bei kleinen Arbeitsgerichten auf. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Justiz empfohlen, die Zahl der Arbeitsgerichte durch Zusammenlegung von derzeit 30 auf 16 zu reduzieren.

Das Ministerium will gegenwärtig die Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht verändern. Es möchte den vom Landesrechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten zuerst mit einer umfassenden Aufgabenkritik begegnen. Die drei Landesarbeitsgerichte sollen bis Ende 2018 entsprechende Optimierungskonzepte vorlegen.

12 Einsatz von Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen

Religionsunterricht wird in Nordrhein-Westfalen auch von kirchlichen Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen erteilt. Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg, Detmold, Düsseldorf und Köln haben stichprobenhaft die Bewirtschaftung der dafür zur Verfügung gestellten Stellenkontingente, den Einsatz dieser Lehrkräfte sowie die Erstattung der Personalkosten an die Kirchen untersucht.

Nach den getroffenen Feststellungen wurden überwiegend keine Übersichten über die Inanspruchnahme der Stellenkontingente geführt. Des Weiteren erfolgte der Einsatz der kirchlichen Lehrkräfte nicht nur für die Erteilung von Religionsunterricht. Sie wurden unter anderem auch für den Unterricht in anderen Fächern eingeplant. Abweichend von der zugrunde liegenden Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen erfolgte ferner die Personalkosten-erstattung auf der Basis der zu erteilenden Pflichtstunden der Lehrkraft und nicht der tatsächlich erteilten. Zudem sahen die Regelungen eine pauschale Erstattung vor, ohne die von den Kirchen gezahlte Besoldung oder Vergütung zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Stellenkontingente zu überprüfen und gegebenenfalls bedarfsgerecht anzupassen. Des Weiteren hat er es für erforderlich gehalten, eine neue Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen zu schließen und hierbei insbesondere die Regelungen zur Erstattung der Personalkosten anzupassen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat Maßnahmen zur Sicherstellung einer transparenten Bewirtschaftung ergriffen. Es hat zudem angekündigt, in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Evangelischen Landeskirchen die Ergebnisse der Prüfung zu beraten.

13 Förderung eines Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln

Der Landesrechnungshof hat fünf aufeinanderfolgende jährliche Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen an ein Forschungsinstitut zu dessen Unterstützung bei der Einwerbung von Drittmitteln geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass eine Zielvereinbarung mit nur pauschalen Vorgaben keine geeignete Basis für eine Projektförderung darstellt. Der Landesrechnungshof erinnert an die geltende Rechtslage, wonach ausschließlich einzelne abgegrenzte Vorhaben Gegenstand einer Projektförderung sein können.

Ein Teil der Zuwendungen wurde für Personalausgaben aus dem wissenschaftlichen Bereich und aus dem Overheadbereich verwendet. Die Abgrenzung dieser Ausgaben von weiteren fremdfinanzierten Projekten war nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die im Zusammenhang mit dem Problem einer potenziellen Doppelfinanzierung von Personalausgaben auftretenden Fragen zu klären.

Mit den Zuwendungen wurden auch Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände für das Forschungsinstitut beschafft. Für einen Teil der Anschaffungen waren Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem förderfähigen nichtwirtschaftlichen und dem nicht förderfähigen wirtschaftlichen Bereich des Instituts gegeben. Insoweit hätte eine Regelung über eine anteilige Auslagenerstattung entsprechend der anteiligen Nutzung der Rechtssicherheit gedient. Es gab konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Zweckbindungsfristen von fünf Jahren nicht in allen Fällen eingehalten wurden. Eine Prüfung dieser Fristen, etwa im Rahmen von Verwertungsberichten, unterblieb. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Prüfung der Zweckbindungsfristen durchzuführen und über Rückforderungsansprüche zu entscheiden.

Die Zuwendungen für den prüfungsrelevanten Förderzeitraum der Jahre 2010 bis 2014 wurden zur Finanzierung regelmäßig in Anspruch genommener Dienstleistungen verwendet. Diese basierten auf einem Geschäftsbesorgungsvertrag aus dem Jahr 1998, der in den Jahren 2012 und 2014 hinsichtlich der Preise geändert wurde. Der LRH hat festgestellt, dass bei keiner Preiserhöhung das Vergaberecht beachtet worden war, und daher gebeten, über zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu entscheiden.

14 Handhabung von § 83 Hochschulgesetz

Der Landesrechnungshof hat die Handhabung von § 83 Hochschulgesetz geprüft. Die Vorschrift regelt Erstattungen zwischen dem Land und den Hochschulen in Bezug auf Personalausgaben für Bedienstete der Hochschulen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land den Hochschulen die von diesen gezahlten Beihilfen im Krankheitsfall erstattet, ohne eine auch nur stichprobenartige Überprüfung vorzunehmen. Arzneimittelrabatte wurden nicht von allen Hochschulen geltend gemacht und an das Land weitergegeben. Im Hinblick darauf, dass die Hochschulen bei der Einstellung von Beamtinnen und Beamten jenseits der Höchstaltersgrenze Ausgleichszahlungen an das Land erbringen müssen, hat der Landesrechnungshof bemängelt, dass das Land keinen umfassenden Überblick über diese Einstellungen hat. Zudem ist es in diesen Fällen bei den Hochschulen zu Unklarheiten bei der Beurteilung der Rechtslage gekommen. Schließlich hat der Landesrechnungshof beanstandet, dass die Erstattungsregelungen in § 83 Hochschulgesetz keine Bestimmungen zur Anrechnung von Einnahmen der Hochschulen aus Drittmittelprojekten enthalten.

15 Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren

Die kommunalen Jugendämter erhielten Fördermittel für Investitionen zum Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nach der Betreuungsstruktur in rund 15 vom Hundert der geprüften Kindertageseinrichtungen eine dauerhafte zweckentsprechende Belegung aller neuen Plätze voraussichtlich nicht möglich war. Hochgerechnet auf alle Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen betrifft diese Problematik ein Fördervolumen von rund 67 Millionen €.

Die Landesjugendämter prüften die Verwendung der Fördermittel nur unzureichend und erkannten vielfach nicht, wenn zu hohe Ausgaben abgerechnet wurden. Die tatsächliche Nutzung der geförderten Investitionen während der Zweckbindung überwachten sie nicht.

Der Landesrechnungshof hat das zuständige Ministerium aufgefordert, geeignete Verfahrensweisen festzulegen, damit die Landesjugendämter die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel in angemessenem Umfang prüfen, die Einhaltung der Zweckbindung bis zu deren Ablauf überwachen und bei zweckwidriger Verwendung Fördermittel zurückfordern.

16 Entscheidung zur Unterbringung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz am Standort Duisburg

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz hat einen seiner Hauptstandorte derzeit noch in einer landeseigenen Liegenschaft in Düsseldorf „Auf dem Draap“. Der Landesrechnungshof hat geprüft, auf welcher Grundlage die Entscheidung getroffen wurde, einer Anmietung eines neu zu errichtenden Gebäudekomplexes von einem externen Dritten in Duisburg den Vorzug gegenüber anderen Alternativen zu geben.

Er hat festgestellt, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für die zunächst geplante Sanierung und Modernisierung der Liegenschaft „Auf dem Draap“ keine § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Darüber hinaus hat seine insgesamt unstrukturierte Vorgehensweise mit dazu geführt, dass die für die Maßnahmen im Haushalt der Jahre 2009 und 2010 zur Verfügung gestellten Verpflichtungsermächtigungen verfielen.

Die Entscheidung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz für den Ersatzstandort in Duisburg ist nicht anhand einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar; sie ist darüber hinaus nicht ausreichend dokumentiert. Es bestehen zudem erhebliche Zweifel an einem ergebnisoffenen Entscheidungsprozess.

Die an die Eigentümerin des Grundstücks in Duisburg vorgenommene Direktvergabe des Bauauftrags war vergaberechtswidrig.

Die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt rund 38,6 Millionen € für die erforderliche Mehrmiete der Anmietung in Duisburg wurden im Haushaltsvollzug 2015 umgesetzt. Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz konnte weder nachweisen, dass ein Neubau für das Landesamt überhaupt notwendig, noch dass er die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit war.

17 Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen geprüft und Optimierungsmöglichkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung sowie der Einnahmenerzielung festgestellt. Er hat unter anderem Handlungsbedarf bei dessen jährlicher Arbeitsplanung und der diesbezüglichen Abstimmung mit dem die Fachaufsicht ausübenden Ministerium, bei der Vergabe von Aufträgen und bei der Förderung von Projekten erkannt. Ferner hat er Anlass dafür gesehen, dass die Höhe der Gebühren für die Untersuchung von Arzneimittelpollen überprüft wird.

Das Ministerium hat die Anregungen des Landesrechnungshofs überwiegend aufgegriffen. Maßnahmen zu deren Umsetzung sind angekündigt und teilweise bereits getroffen worden.

18 Förderprogramm/Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“

Das Land gewährt den Kommunen Zuwendungen aus dem Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“, damit diese die Teilnahme von bedürftigen Kindern und Jugendlichen an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung fördern. In den letzten Jahren haben nur rund 20 vom Hundert der Kommunen – mit abnehmender Tendenz – Zuwendungen aus dem Härtefallfonds beantragt.

Der Landesrechnungshof hat insbesondere empfohlen, das Förderprogramm einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Das Ministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs aufzugreifen.

19 Errichtung eines Neubaus für die Technische Universität Dortmund mit Mitteln aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster haben die Errichtung eines Ersatzneubaus für die Fachbereiche Chemie und Physik der Technischen Universität Dortmund geprüft. Die Bauausführung wurde in der Zeit von Februar 2010 bis Juli 2015 durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen vorgenommen. In diesem Zeitraum stiegen die genehmigten Gesamtkosten der Baumaßnahme von ursprünglich rund 63 Millionen € auf rund 91 Millionen €. Ursächlich hierfür waren unter anderem die unzureichende Vorbereitung der Baumaßnahme zum Zeitpunkt der Bauausführung sowie erhebliche Mängel bei der Projektsteuerung, beim Baukostencontrolling und Dokumentenmanagement. Überdies führten unterschiedliche Auffassungen von Bau- und Liegenschaftsbetrieb und Hochschule zur Aufgaben- und Kompetenzverteilung zu zeit- und damit kostenintensiven Abstimmungsprozessen.

In dem Eckpunktepapier des Landeskabinetts vom 18.11.2014 zur zweiten Stufe der Neuausrichtung wird der Bau- und Liegenschaftsbetrieb unter anderem konkret dazu aufgefordert, durch ein wirksames Projektmanagement unerwartete Kostensteigerungen zu vermeiden, Projekte kontinuierlich, zeitnah und konsequent zu steuern und zu begleiten sowie niederlassungsübergreifend einheitliche und allgemeinverbindliche Organisations-, Ablauf- und Dokumentationsstandards festzulegen. Ein Anfang 2015 vom Ministerium der Finanzen gegründetes Steuerungsgremium mit mehreren Projektteams hat die Aufgabe, die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Eckpunkte zur Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs zu begleiten.

Für den Landesrechnungshof ist nicht erkennbar, welche Maßnahmen seit dem Jahr 2015 getroffen wurden, um die im Rahmen der Prüfung bei der Errichtung des Neubaus der Technischen Universität Dortmund festgestellten strukturellen Mängel bei künftigen Baumaßnahmen zu vermeiden. Der Landesrechnungshof erwartet konkrete Aussagen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs dazu, welche Ergebnisse zur Optimierung des Projektmanagements und der Projektsteuerung bisher erarbeitet wurden und wie diese gegebenenfalls in seinem Geschäftsbereich umgesetzt werden.

20 Beteiligung des Landes an der NRW.INVEST GmbH sowie Zuwendungen des Landes an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERINTERNATIONAL GmbH

Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes Nordrhein-Westfalen als Gesellschafter der NRW.INVEST GmbH, Düsseldorf, sowie die Zuwendungen an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERINTERNATIONAL GmbH, Düsseldorf, für die Haushaltsjahre 2008 bis 2013 in Höhe von insgesamt circa 78 Millionen € geprüft.

Der Landesrechnungshof hat zur NRW.INVEST GmbH insbesondere festgestellt, dass drei der von der Gesellschaft im Ausland betriebenen Repräsentanzen trotz hoher Ausgaben nur zu einer geringen Zahl von Unternehmensansiedlungen und geschaffenen Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen beigetragen haben. Die Beteiligungsverwaltung hat es hier versäumt, ihrer Kontrollfunktion nachzukommen. Der Landesrechnungshof hat Maßnahmen angeregt, um schneller Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Zur NRW.INTERINTERNATIONAL GmbH hat der Landesrechnungshof unter anderem festgestellt, dass die institutionell geförderten Ausgaben nicht auf die vorgesehenen Aufgabenblöcke aufgeteilt wurden. Er hat dem Wirtschaftsministerium eine Umstellung auf Projektförderungen vorgeschlagen.

Das zuständige Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend aufgegriffen und Evaluierungen zugesagt. Es will Weiteres mit dem Landesrechnungshof abstimmen. Eine Umstellung der Förderung der NRW.INTERINTERNATIONAL GmbH auf Projektförderung hat es bislang abgelehnt.

21 Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm – Infrastruktur

Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln zwei Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen – Infrastrukturrichtlinie – an eine städtische Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft geprüft, mit denen die Errichtung eines Energieeffizienzentrums und die Entwicklung eines Gewerbeparks gefördert wurden.

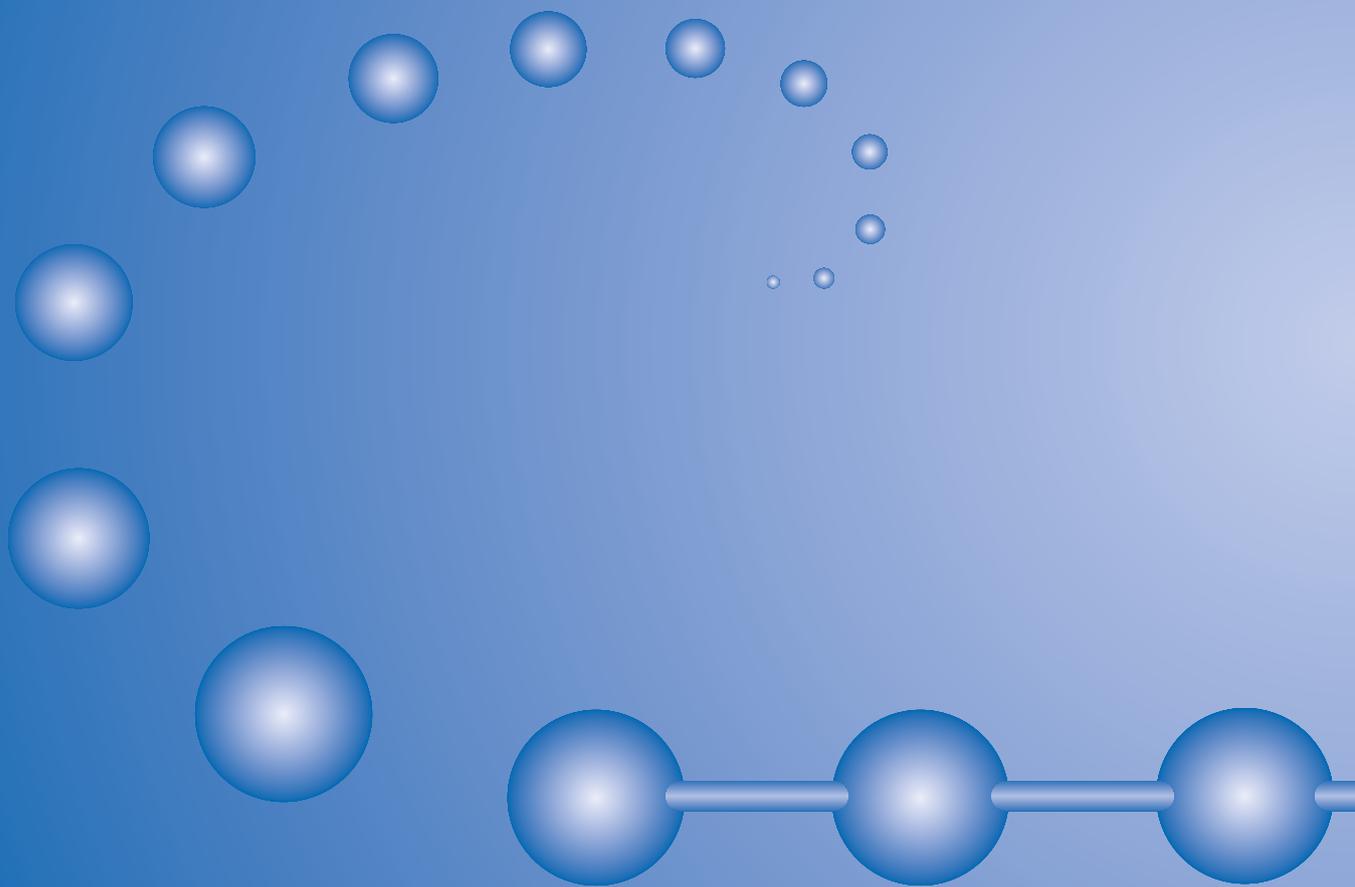
Hierbei wurden sowohl in den Antrags- und Bewilligungsverfahren als auch bei der Abwicklung der Zuwendungen erhebliche Verstöße gegen das Haushaltsrecht festgestellt. Insbesondere wurde eine Zuwendung ohne nachvollziehbare haushaltsrechtliche Begründung erhöht, es wurden teilweise nicht zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet und zu geringe Einnahmen angesetzt. Der Landesrechnungshof hat um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassenden gebeten.

22 Feststellungen zur Neuaufnahmestelle

Im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung wurden landesweit in den Finanzämtern Neuaufnahmestellen eingerichtet. Mögliche steuerliche Missbrauchsgestaltungen sollen dadurch gezielter und früher erkannt werden.

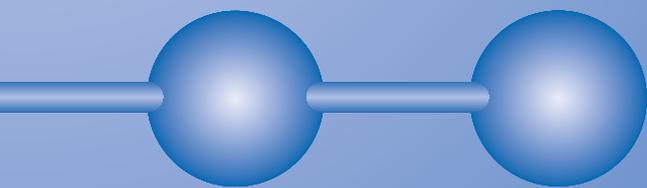
Der Landesrechnungshof hat in fünf Finanzämtern untersucht, ob und inwieweit die Neuaufnahmestellen ihrer zentralen Aufgabe der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs nachgekommen sind. Er hält eine Optimierung der risikoorientierten Bearbeitungsweise für erforderlich und hat dazu Empfehlungen gegeben.

Das Ministerium der Finanzen hat die Empfehlungen aufgegriffen. Mit der Umsetzung ist bereits begonnen worden.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsrechnung 2016



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2016 geprüft. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten, soweit geprüft, überein. Zur Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung wurde ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren eingesetzt. Nach dieser Prüfung waren die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. In der Haushaltsrechnung festgestellte Druck- und Darstellungsfehler wurden dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt.

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene fortgeltende Kreditermächtigung für 2017 hat der Landesrechnungshof beanstandet. Daraufhin hat das Ministerium der Finanzen auf einen Teilbetrag von rund 29,5 Millionen € verzichtet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs müsste die weiterhin bestehende fortgeltende Kreditermächtigung von rund 8.011,3 Millionen € noch weiter reduziert werden.

Der Minister der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2016 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 04.12.2017 dem Landtag vorgelegt.¹ Ebenfalls mit Schreiben vom 04.12.2017 hat er die Haushaltsrechnung dem Landesrechnungshof (LRH) zugeleitet.

Der Haushalt, der der Haushaltsrechnung zugrunde lag, wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz – HG – 2016) vom 17.12.2015 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. – S. 920) in Einnahmen und Ausgaben auf 69.564.601.100 € festgestellt. Der Haushaltsplan wurde während des Haushaltsvollzugs durch zwei Nachtragshaushaltsgesetze (NHG)² geändert. Das NHG 2016 führte zu keiner Änderung des Haushaltsvolumens. Mit dem 2. NHG 2016 wurde das Haushaltsvolumen auf 69.950.081.600 € erhöht.

Die Vorgabe des Art. 81 Abs. 2 Satz 3 LV, nach der der Haushaltsplan und auch der Nachtragshaushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein sollen, wurde stets eingehalten.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2016 geprüft.

1 Drucksache (Drs.) 17/1609, S. 1.

2 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Nachtragshaushaltsgesetz – NHG – 2016) vom 26.04.2016 (GV. NRW. S. 201) und Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (2. NHG 2016) vom 20.09.2016 (GV. NRW. S. 784).

1.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

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

Die Haushaltsrechnung enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert.

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

- die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung in der Anlage I,
- die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen in der Anlage II,
- den Jahresabschluss bei Landesbetrieben in der Anlage III,³
- die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen in der Anlage IV und
- die vom Ministerium der Finanzen (FM) im abgelaufenen Jahr erteilten Verpflichtungsermächtigungen in der Anlage V.

Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden nach Art. 86 Abs. 1 Satz 2 LV ist in der Anlage VI dargestellt.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

3 In der Anlage III sind die Bilanzen zum 31.12.2016 und die Gewinn- und Verlustrechnungen für die Zeit vom 01.01. bis 31.12.2016 der sechs Landesbetriebe i. S. d. § 26 LHO und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ aufgeführt. Für die Jahresabschlüsse erteilten die Abschlussprüfer uneingeschränkte Testate.

1.2 Haushaltsabschluss

Das Haushaltsjahr 2016 wurde mit dem endgültigen Kassenschluss am 22.03.2017 beendet. Demzufolge dauerte der Auslaufzeitraum, in dem noch Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2016 gebucht werden konnten, vom 01.01.2017 bis zum 22.03.2017. Das FM hat in einer Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom 21.06.2017 über das Ergebnis des Kassenabschlusses 2016 berichtet.⁴

Der Haushalt 2016 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 68.409.472.389,40 € ein kassenmäßiges Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO von 0,00 € auf.⁵ Gegenüber dem Haushalt 2015, der übereinstimmende Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von 65.646.254.770,42 € enthielt, beträgt die Erhöhung 2.763.217.618,98 € bzw. rd. 4,2 v. H.

Wegen des neutralen kassenmäßigen Jahresergebnisses wirken sich auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2016 nur die aus dem Vorjahr übertragenen sowie die in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste aus:⁶

Tabelle 1

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2016 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2015 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2016 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2015 übertragene Einnahmereste	191.588.021,34 €	
aus dem Haushaltsjahr 2015 übertragene Ausgabereste	1.564.761.621,55 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2015 übertragenen Haushaltsreste		-1.373.173.600,21 €
in das Haushaltsjahr 2017 zu übertragende Einnahmereste	164.343.806,99 €	
in das Haushaltsjahr 2017 zu übertragende Ausgabereste	1.708.895.513,52 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2017 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.544.551.706,53 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		-171.378.106,32 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		-171.378.106,32 €

4 Vorlage 17/7.

5 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 38.

6 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 38.

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2016 sowie die Unterschiede voneinander wie folgt dar:

Tabelle 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Haushaltsjahres 2016 (in Mio. €)*

Hauptgruppen		Haushalts-		Unterschiede
		Soll **	Ist	Ist - Soll
	Einnahmen			
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	52.884,9	53.881,7	996,8
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.390,8	3.669,6	278,8
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	9.813,7	9.361,2	-452,5
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3.860,6	1.496,9	-2.363,7
	insgesamt	69.950,1	68.409,5	-1.540,6
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	25.294,1	24.366,3	-927,8
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.029,6	6.963,7	-65,9
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	32.316,1	31.003,8	-1.312,3
7	Baumaßnahmen	274,1	225,6	-48,5
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.884,8	5.755,1	-129,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-848,6	95,0	943,6
	insgesamt	69.950,1	68.409,5	-1.540,6

* Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 10, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 14. Differenzen durch Rundungen. – ** Durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll einzelner Ausgabehauptgruppen gegenüber dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2016 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

Im Ergebnis unterschritten die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze im Haushaltsjahr 2016 um jeweils rd. 1.540,6 Mio. €.

1.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die im Haushaltsjahr 2016 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffe betragen insgesamt rd. 21,3 Mio. €. Diese Haushaltsüberschreitungen sind in der Anlage I zur Haushaltsrechnung einzeln aufgeführt und begründet.⁷ Ihr Anteil am Soll-Haushaltsvolumen beträgt rd. 0,03 v. H. In den Haushaltsjahren 2014 und 2015 fiel dieser Anteil mit rd. 0,05 v. H. und rd. 0,04 v. H. etwas höher aus.

Der Landtag hatte auf die vierteljährlichen Mitteilungen des Finanzministers gemäß § 37 Abs. 4 LHO über- und außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. rd. 6,4 Mio. € für das Haushaltsjahr 2016 genehmigt. Hiervon mussten rd. 5,1 Mio. € nicht in Anspruch genommen werden, weil durch das 2. NHG 2016 Mittel nachetatisiert oder Deckungsmöglichkeiten durch Haushaltsvermerke geschaffen worden waren.⁸ Von den verbliebenen genehmigten Haushaltsüberschreitungen von rd. 1,3 Mio. € wurden im Haushaltsvollzug rd. 1,2 Mio. € tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt. Nach Abschluss der Rechnungslegungsbücher wurden bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung weitere Haushaltsüberschreitungen von rd. 20,0 Mio. € – darunter Vorgriffe i. H. v. rd. 19,0 Mio. € – festgestellt, die der Landtag am 21.03.2018 genehmigte.⁹

Sind nach dem Vollzug des Haushalts Ansätze nicht vollständig ausgeschöpft worden, können bei den entsprechenden Haushaltsstellen Einnahme- und Ausgabereste gebildet werden. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Einnahmereste im Haushaltsjahr 2016 von rd. 191,6 Mio. € auf rd. 164,3 Mio. €. Sie beruhen auf veranschlagten Einnahmen aus Förderprogrammen der EU, die erst zu einem späteren Zeitpunkt zufließen.¹⁰ Die Bruttoausgabereste erhöhten sich dagegen von rd. 1.590,0 Mio. € auf rd. 1.727,9 Mio. €. Nach Abzug der von rd. 25,3 Mio. € auf rd. 19,0 Mio. € gesunkenen Vorgriffe ergaben sich von rd. 1.564,8 Mio. € auf rd. 1.708,9 Mio. € gestiegene Nettoausgabereste. Rd. 1.516,8 Mio. € bzw. rd. 88,8 v. H. von den im Haushaltsjahr 2016 gebildeten Nettoausgaberesten standen im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen. Sollten diese Reste in Anspruch genommen werden, müssten sie nicht an anderer Stelle eingespart werden. Der Anteil der Nettoausgabereste am Volumen des Haushaltssolls betrug in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 jeweils rd. 2,4 v. H.

Neben den durch Über- und Unterschreitungen im Haushaltsvollzug begründeten Abweichungen kam es durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln zu unterschiedlichen Soll-Beträgen zwischen dem durch die beiden Nachträge geänderten Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung. So wurden im Haushaltsjahr 2016 Ausgabemittel i. H. v. rd. 48,8 Mio. € umgesetzt. Eine Umsetzung von Einnahmemitteln fand dagegen nicht statt.¹¹ Die umgesetzten Ausgabemittel veränderten den Gesamtbetrag der Soll-Ausgaben allerdings nicht.

7 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Anlage I, S. 133 ff.

8 2. Nachtragshaushaltsplan 2016, Kapitel 03 020 Titel 681 00 und Kapitel 07 060 Titel 871 00; Vorlage 16/4254, Anlage; Vorlage 16/4447, Anlage.

9 Vorlage 17/616, S. 1 f. und Anlage; Drs. 17/2173, S. 1 ff.; Plenarbeschlussprotokoll 17/22, S. 8.

10 Drs. 17/1609, S. 1.

11 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Veränderungen im Haushaltsvollzug, S. 30.

1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen

Nach Art. 83 Satz 1 LV sind Kreditaufnahmen nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Für das Haushaltsjahr 2016 bestanden haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen für den Landeshaushalt und für das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“ (BLB NRW). Mit dem Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspaktes vom 15.11.2016¹² wurde eine Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ bis zu einer Höhe von insgesamt 150,0 Mio. € ausgesprochen.

Landeshaushalt

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2016 ergebenden Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme stellen sich nach der Haushaltsrechnung 2016 wie folgt dar:¹³

Tabelle 3

Herleitung und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2016 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2016	6.025,3
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2016 (nach § 2 Abs. 1 HG 2016)	1.986,0
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2016 fällig werdenden Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2016 und Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht zum HG 2016)	17.987,9
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2016 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2015 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2016)	438,5
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2016 (Höchstbetrag)	26.428,7
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2016	18.387,9
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2016	8.040,8
./.	in Abgang gestellt	29,5
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2017 (korrigiert)	8.011,3

Der im Haushaltsjahr 2015 nicht in Anspruch genommene Teil der Gesamtkreditermächtigung i. H. v. rd. 6.025,3 Mio. € wurde in das Haushaltsjahr 2016 übertragen. Im Vollzug des Haushalts 2016 nahm das Land Kredite i. H. v. insgesamt rd. 18.387,9 Mio. € auf. Nach Abzug der Kredittilgungen von rd. 18.417,4 Mio. € ergab sich eine negative Nettokreditaufnahme – also eine Nettokredittilgung – von rd. (-) 29,5 Mio. €, der eine Nettokreditermächtigung i. H. v. 1.986,0 Mio. € gegenüberstand. Diese im Haushaltsjahr 2016 unangetastete Nettokreditermächtigung erhöhte die fortgeltende

¹² GV. NRW. S. 973.

¹³ Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2016 und der für 2017 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 11. Der in Abgang gestellte Betrag von rd. 29,5 Mio. € wurde ergänzt und bei der fortgeltenden Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2017 bereits berücksichtigt (siehe Ausführungen nach der Tabelle 3).

Kreditermächtigung für 2017. Des Weiteren sollte die Nettokredittilgung zu einer zusätzlichen Erhöhung der fortgeltenden Kreditermächtigung führen, die der LRH gegenüber dem FM monierte, weil für die Nettokredittilgung keine Nettokreditermächtigung ausgesprochen wurde, die hätte weiter gelten können. Das FM folgte diesem Petition und erklärte, die für 2017 fortgeltende Kreditermächtigung um rd. 29,5 Mio. € auf rd. 8.011,3 Mio. € zu reduzieren. Entsprechende Korrekturen wurden im Kassenschlussbericht 2017 vorgenommen.¹⁴

Der weitergehenden Empfehlung des LRH, die für 2017 fortgeltende Kreditermächtigung auf das zur weiteren Haushaltsfinanzierung zwingend erforderliche Maß zu begrenzen, schloss sich das FM nicht an. Es verwies auf die übliche Vorgehensweise bei der Ermittlung der fortgeltenden Kreditermächtigung (§ 18 Abs. 4 Satz 1 LHO). Damit solle eine kontinuierliche Kreditwirtschaft gewährleistet werden, insbesondere für den Fall einer vorläufigen Haushaltsführung, aber auch für die Fälle, in denen nach Verkündung des aktuellen Haushaltsgesetzes eine erhöhte Kreditaufnahme für die Aufrechterhaltung des Haushaltsgleichgewichts oder kapitalmarktpolitisch notwendig sei.

Nach Auffassung des LRH sind die vom FM angeführten Argumente nicht stichhaltig. Denn im Falle einer vorläufigen Haushaltsführung wäre bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes eine Kreditaufnahme aufgrund der Ermächtigungen des alten Haushaltsgesetzes möglich. Auch könnte eine nicht ausgeschöpfte Nettokreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen werden, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet worden wäre (§ 18 Abs. 4 Satz 1 LHO). Notfalls könnten auch nach den Vorgaben des Art. 82 Nr. 2 LV Schatzanweisungen ausgegeben werden. Im Übrigen spricht § 18 Abs. 4 Satz 1 LHO gerade gegen das Weiterbestehen der fortgeltenden Kreditermächtigung. Nach ihm können nur die Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme, die zur Finanzierung der Ausgaben des Haushalts vorgesehen sind, in das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen werden. Der LRH hält daher eine weitere Reduzierung der für 2017 fortgeltenden Kreditermächtigung – zumindest auf den Betrag der für das Haushaltsjahr 2016 erteilten Nettokreditermächtigung von 1.986,0 Mio. € – nach wie vor für geboten.

Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“

Der BLB NRW war ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 408,0 Mio. € aufzunehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2016). Darüber hinaus war das FM ermächtigt, dem BLB NRW unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100 Mio. € für weitere Investitionen zu gestatten (§ 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2016). Damit blieb die im Jahr 2016 tatsächlich verzeichnete Nettokreditaufnahme des BLB NRW von knapp 408,0 Mio. € im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung.

1.5 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und der Globalen Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2016 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 Globale Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans i. H. v. 387.000,00 € veranschlagt, die mit dem 2. Nachtragshaushaltsplan auf 828.400,00 € erhöht wurden. Ferner wurden im gleichen Kapitel bei Titel 371 20 „Globale Mehreinnahmen in allen Einzelplänen“ i. H. v. 400.000.000,00 € etatisiert. Damit betragen die Globalen Mehreinnahmen insgesamt 400.828.400,00 €.

Der Gesamthaushalt wies nach Vollzug unter Berücksichtigung der unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme (einschließlich der geleisteten Nettokreditilgung) Mehreinnahmen i. H. v. 474.936.947,06 € auf. Demzufolge sind im Vollzug des Haushalts 2016 ausreichend Einnahmen aufgekommen, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zu decken.¹⁵

Die im Haushaltsplan 2016 unter Berücksichtigung der beiden Nachtragshaushalte veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen in den jeweiligen Einzelplänen 153.906.900,00 €¹⁶ bei der HGr. 4, 19.047.100,00 € bei der HGr. 5 und 163.657.800,00 € bei den Ausgaben für alle HGr. Diese in den Einzelplänen ausgebrachten Minderausgaben wurden vollständig erwirtschaftet. Zudem verblieben nach der Darstellung in der Haushaltsrechnung weitere Minderausgaben i. H. v. 1.471.964.443,76 €.¹⁷ Die zentral im Einzelplan 20 etatisierten Globalen Minderausgaben für alle Einzelpläne und Hauptgruppen i. H. v. 716.490.600,00 € wurden durch die tatsächlich realisierten Minderausgaben gedeckt. Demzufolge wurden die im Haushalt 2016 ausgebrachten Globalen Minderausgaben i. H. v. insgesamt 1.053.102.400,00 € vollständig erwirtschaftet.¹⁸

-
- 15 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 11 und eigene Berechnungen.
- 16 Einschließlich der bei Kapitel 20 020 Titel 462 20 etatisierten Minderausgaben für Personalausgaben in allen Einzelplänen von 148.000.000 Mio. €. Diese sind im Kapitel „Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben / Einsparungen“ (Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschnitt V, Nr. 8.2, S. 17) nicht erwähnt.
- 17 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschnitt V, Nr. 8.2 Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben/Einsparungen, S. 17.
- 18 Drs. 17/1609, S. 1; Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschnitt V, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 15 ff.

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

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Hierbei setzte der LRH zur Prüfung von Einnahmen und Ausgaben ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2016 wurden dem FM mitgeteilt.

Nachfolgend werden die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unter Einbeziehung der vorherigen Haushaltsrechnungen sowie aktueller Haushaltsdaten¹⁹ näher betrachtet.

19 2017: Ist-Werte nach dem Kassenabschluss 2017 (vergleiche Vorlage 17/894); 2018: Soll-Werte nach dem Haushaltsplan 2018 (festgestellt durch HG 2018 vom 18.01.2018 < GV. NRW. S. 51 >); 2019 bis 2021: Soll-Werte – soweit ausgewiesen – nach der Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801).

2 Einnahmen



Die Einnahmen aus Steuern stiegen von 2016 nach 2017 um rund 2,0 Milliarden € bzw. 3,7 vom Hundert und erreichten mit circa 55,7 Milliarden € einen neuen Höchststand. Dennoch blieben sie um rund 0,5 Milliarden € unter den Steueransätzen. Bis 2021 sollen die Steuereinnahmen auf rund 68,0 Milliarden € ansteigen. Hierbei ist der neue Finanzausgleich über die Umsatzsteuer, der in 2020 zu einer Erhöhung von etwa 3,5 Milliarden € beiträgt, bereits berücksichtigt.

Die Transfereinnahmen erhöhten sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr deutlich von knapp 10,9 Milliarden € auf rund 12,5 Milliarden €. Ursächlich waren vor allem höhere Bundeszuweisungen. Bei abnehmender relativer Finanzkraft Nordrhein-Westfalens sind die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich erneut gestiegen.

Die sonstigen Einnahmen im Haushalt des Landes ohne Schuldenaufnahmen reduzierten sich im Vollzug des Haushalts 2017 auf rund 3,6 Milliarden € insbesondere wegen gesunkener Darlehensrückflüsse.

2.1 Einnahmen aus Steuern

Die mit Abstand bedeutendste Einnahmeposition im Landeshaushalt sind die Steuereinnahmen. Sie erreichten im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 mit insgesamt rd. 55.706,0 Mio. € ein neues nominelles Rekordergebnis. Die in den beiden Vorjahren verzeichneten hohen Steigerungsraten von rd. 7,4 v. H. und rd. 7,8 v. H. mit Einnahmezuwächsen von rd. 3.434,2 Mio. € und rd. 3.878,9 Mio. € wurden allerdings nicht erreicht. Von 2016 nach 2017 stiegen die Steuereinnahmen moderater um insgesamt rd. 2.004,3 Mio. € bzw. rd. 3,7 v. H.

Ein Grund für die geringere Erhöhung liegt in den zurückgegangenen Einnahmen aus der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer. Sie verringerten sich von rd. 20.921,5 Mio. € in 2016 auf rd. 20.672,3 Mio. € in 2017. Wie bereits im letzten Jahresbericht²⁰ erwähnt, werden unter diesen Steuerarten auch Festbeträge vereinnahmt, die vom Bund als Finanzierungsbeteiligung für bestimmte Zwecke (insbesondere für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die Integration und die Betreuung von Kindern) geleistet werden. Die erzielten Einnahmen aus diesen Festbeträgen nahmen von rd. 1.765,0 Mio. € auf rd. 931,0 Mio. € ab. Ohne diesen Rückgang um rd. 834,0 Mio. € hätten die Steuereinnahmen um insgesamt rd. 2.838,3 Mio. € bzw. rd. 5,3 v. H. zugenommen.

²⁰ Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 35 f.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Steuereinnahmen des Landes gegliedert nach einzelnen Steuerarten und weist zudem die Einnahmen aus den Festbeträgen aus:

Tabelle 4

Steuereinnahmen des Landes NRW nach Arten*

Steuerarten	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018
I. Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	in Mio. €				
Lohnsteuer	15.413,5	16.294,9	16.694,9	17.400,5	18.390,0
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	17.330,0	18.849,5	20.921,5	20.672,3	21.701,0
<i>darunter Festbeträge nach Vereinbarung zwischen Bund und Ländern für:**</i>					
– <i>Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen</i>					217,4
– <i>Aufnahme/Unterbringung von Asylbewerbern</i>		434,4	1.181,0	253,0	
– <i>Kosten der Integration</i>			434,0	434,0	434,8
– <i>unbegleitete minderjährige Flüchtlinge</i>			76,0	76,0	76,0
– <i>Verbesserung der Kinderbetreuung</i>			74,0	168,0	189,0
Veranlagte Einkommensteuer	4.098,6	4.385,1	4.873,2	5.306,0	5.434,0
Körperschaftsteuer	1.740,6	1.924,3	2.210,5	2.756,1	3.061,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2.039,0	1.852,0	2.094,0	2.092,0	2.169,0
Abgeltungsteuer	779,8	806,8	552,8	724,8	637,0
Gewerbesteuerumlage	442,4	469,8	494,3	566,3	567,0
Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage	733,8	779,1	819,9	926,0	917,0
Summe I.	42.577,6	45.361,4	48.661,2	50.443,8	52.876,0
II. Landessteuern	in Mio. €				
Grunderwerbsteuer	1.918,2	2.534,3	2.946,8	3.103,2	3.075,0
Erbschaftsteuer	1.283,0	1.312,1	1.439,1	1.502,8	1.384,0
Lotteriesteuer	356,6	317,7	323,6	310,8	331,0
Biersteuer	167,5	167,7	168,5	167,5	165,0
sonstige Landessteuern	85,7	129,7	162,5	177,9	178,0
Summe II.	3.810,9	4.461,4	5.040,5	5.262,2	5.133,0
Steuereinnahmen insgesamt (in Mio. €)	46.388,6	49.822,8	53.701,7	55.706,0	58.009,0
Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	3,9	7,4	7,8	3,7	4,1

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Festbeträge sind etatisiert im Kapitel 20 010 bei den Titeln 015 21, 015 30, 015 31, 015 40 und 015 50.

Der ursprüngliche Haushaltsplanentwurf 2017 enthielt Einnahmen aus Steuern von rd. 54.592,0 Mio. €. Unter Hinweis auf aktuelle Entwicklungen wurden die Steueransätze mit Verabschiedung des Haushalts am 14.12.2016 auf 54.957,0 Mio. € und mit Verabschiedung des NHG 2017 am 12.10.2017 auf 56.222,0 Mio. € erhöht. Im weiteren Haushaltsvollzug wurde dieser Soll-Wert jedoch nicht erreicht. Die realisierten Ist-Einnahmen von rd. 55.706,0 Mio. € blieben um rd. 516,0 Mio. € bzw. rd. 0,9 v. H. unter den Steueransätzen.

Für das Haushaltsjahr 2018 werden Steuereinnahmen von rd. 58.009,0 Mio. € erwartet. Gegenüber den Ist-Einnahmen des Vorjahres beträgt die Zunahme rd. 2.303,0 Mio. € bzw. rd. 4,1 v. H. Die einzelnen Steueransätze basieren auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2017 und auf Erkenntnissen über die Entwicklung der Steuereinnahmen bis zum 3. Quartal des Jahres 2017.²¹

Die Mittelfristige Finanzplanung weist auch für die Folgejahre steigende Steuereinnahmen aus. Sie betragen rd. 60.131,0 Mio. € für 2019, rd. 65.364,0 Mio. € für 2020 und rd. 68.019,0 Mio. € für 2021.²² Der hohe Anstieg von 2019 nach 2020 um rd. 5.233,0 Mio. € bzw. rd. 8,7 v. H. ist nicht allein auf die Berücksichtigung günstiger Prognosen mit kräftigem Wirtschaftswachstum zurückzuführen, sondern auch auf die dann greifende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Ab 2020 erfolgt der Finanzkraftausgleich ausschließlich über die Umsatzsteuer und nicht mehr über das dreistufige System aus Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Bundesergänzungszuweisungen (die letzten beiden Stufen wirken sich auf die Transfereinnahmen aus²³). Aufgrund dieser Umstellung werden die Umsatzsteuereinnahmen nach Angaben des FM in 2020 um rd. 3,5 Mrd. € höher ausfallen als in 2019.²⁴

Das FM sah keine Veranlassung, die Steueransätze des Haushaltsplanentwurfs 2018 und der Mittelfristigen Finanzplanung wegen der November-Steuerschätzung 2017 und der aus ihr abgeleiteten regionalisierten Ergebnisse anzupassen.²⁵

21 Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 010, Erläuterungen zu Kapitel 20 010.

22 Finanzplanung 2017 bis 2021, Tabellenanhang, Nr. 6 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 17/801).

23 Siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 2.2.

24 Vorlage 17/399, S. 4.

25 Vorlage 17/308, S. 14.

In seiner letzten Sitzung vom 07. bis 09.05.2018 hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ die Gesamtergebnisse der vorangegangenen Schätzung für die Jahre 2018 bis 2022 als Folge der anhaltend guten wirtschaftlichen Lage in Deutschland erneut heraufgesetzt. Er nimmt an, dass sich das Wirtschaftswachstum fortsetzt, die Löhne und Gehälter steigen und sich der Arbeitsmarkt weiter positiv entwickelt.²⁶ Der Gesamtstaat soll in diesen Jahren von rd. 7,8 Mrd. € bis auf rd. 16,3 Mrd. € steigende Mehreinnahmen im Vergleich zur letzten Steuerschätzung verzeichnen. Für die Länder werden jährliche Mehreinnahmen von rd. 3,5 Mrd. € bis rd. 6,4 Mrd. € vorhergesagt.²⁷

Zu dieser aktuellen Steuerschätzung erklärte das FM auf Grundlage der vom Land Baden-Württemberg durchgeführten schematischen Regionalisierung und eigener Hochrechnungen auf Basis der aktuellen Ist-Entwicklung, dass für 2018 keine Steuerermehreinnahmen gegenüber der bisherigen Planung erwartet würden. Die positive Steuerentwicklung des Vorjahres und der darauf beruhende Basiseffekt seien bereits im Haushaltsansatz für 2018 berücksichtigt worden. Über die Steueransätze für die Folgejahre würde die Landesregierung im Rahmen des Entwurfs des Haushaltsplans 2019 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2022 entscheiden.²⁸

Der prozentuale Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben²⁹ (sog. Steuerfinanzierungsquote) verringerte sich angesichts eines stärkeren Ausgabenwachstums von rd. 78,6 v. H. in 2016 auf rd. 77,2 v. H. in 2017. Danach soll die Steuerfinanzierungsquote nach den Planungen wieder zunehmen. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Steueransätze beträgt sie 2018 rd. 77,9 v. H., 2019 rd. 78,8 v. H., 2020 rd. 83,8 v. H. – hier macht sich die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bemerkbar – und 2021 rd. 85,5 v. H. Sollte diese Entwicklung tatsächlich eintreten, wäre die höchste Steuerfinanzierungsquote seit über 20 Jahren erreicht.

26 Der Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25.04.2018 zugrunde gelegt mit positiven Veränderungsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 4,2 v. H. für das Jahr 2018, 4,1 v. H. für das Jahr 2019 und 3,3 v. H. für die restlichen Schätzjahre 2020 bis 2022. Die Frühjahrsprojektion kann auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie abgerufen werden (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2018.pdf).

27 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 09.05.2018 über die Ergebnisse der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 07. bis 09.05.2018 in Mainz nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2018/05/2018-05-09-pm-steuerschaetzung.html).

28 Vorlage 17/839, S. 2.

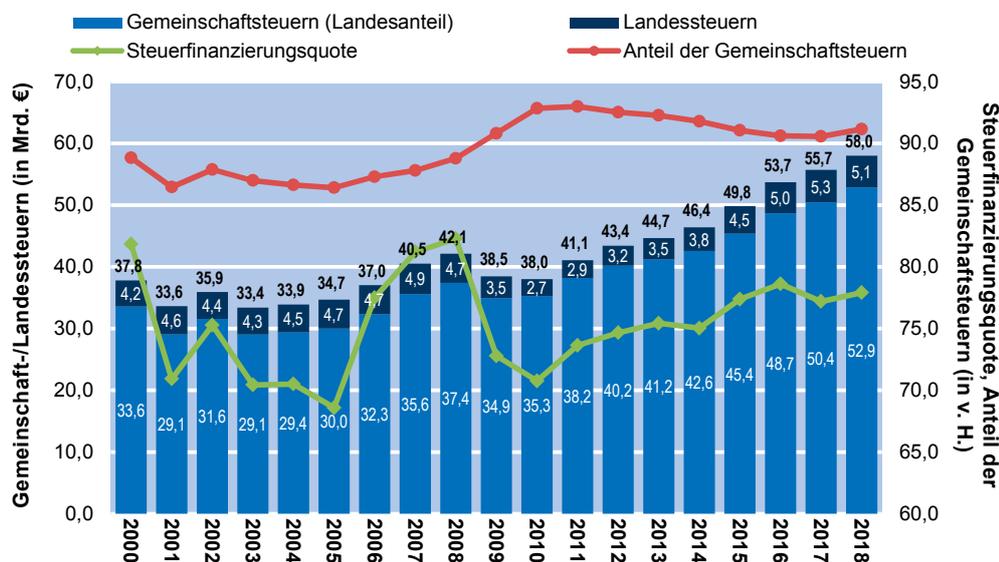
29 Nähere Informationen zu den „bereinigten Ausgaben“ siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 34. Die bereinigten Ausgaben betragen für

- 2017 rd. 72.166,1 Mio. € nach den Ist-Werten des Kassenabschlusses,
- 2018 rd. 74.450,0 Mio. € nach den Soll-Werten des Haushaltsplans (HG 2018, Anlage zum Haushaltsgesetz, Finanzierungsübersicht),
- 2019 rd. 76.328,1 Mio. €, 2020 rd. 77.965,8 Mio. € und 2021 rd. 79.553,1 Mio. € nach den Soll-Werten der Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801, Tabellenanhang, Nr. 7 Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan).

Die Einnahmen aus Steuern – unterteilt nach Gemeinschaft- und Landessteuern –, die Steuerfinanzierungsquote und der Anteil der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen haben sich seit 2000 wie folgt entwickelt:

Abbildung 1

Entwicklung der Steuereinnahmen, der Steuerfinanzierungsquote und des Anteils der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen*



* 2000 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2017: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan.

Seit der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ab dem 01.07.2009³⁰ liegt der Anteil der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen des Landes über 90 v. H. Trotz dieses hohen Anteils haben die Landessteuern in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Von 2012 bis 2017 lag ihr prozentualer jährlicher Zuwachs über dem der Gemeinschaftsteuern. Dabei sind die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer signifikant gestiegen. Sie erhöhten sich von rd. 1.260,2 Mio. € in 2011 auf rd. 3.103,2 Mio. € in 2017. Hier wirkte sich u. a. die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes von 5,0 v. H. auf 6,5 v. H. zum 01.01.2015 aus.³¹ Allerdings ist ihre künftige Entwicklung ungewiss: Die Landesregierung hat im Bundesrat eine Initiative ergriffen, mit der ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer eingeführt werden soll. Sie trifft aber keine Aussage zu den daraus möglicherweise erwachsenden Mindereinnahmen für den Landeshaushalt, weil diese von der konkreten Ausgestaltung der angestrebten Begünstigung und einer Beteiligung des Bundes an der Maßnahme abhängen.³²

30 Jahresbericht 2012, Teil A, Beitrag 2.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten und Beitrag 2.6 Einnahmen aus Steuern, S. 25 f.

31 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 35.

32 Drs. 17/963, S. 3; Vorlage 17/622, S. 1.

2.2 Transfereinnahmen

Die Transfereinnahmen erhöhten sich deutlich von 10.880,3 Mio. € in 2016 auf rd. 12.494,7 Mio. € in 2017 – also um rd. 1.614,5 Mio. € bzw. 14,8 v. H. Sie beinhalten vor allem Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Dabei nehmen die Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich den größten Anteil ein.

Die Transfereinnahmen werden überwiegend zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Solche Transfereinnahmen dürfen nur für die vorgegebenen Zwecke verwendet werden. Häufig werden sie als Transferausgaben an Stellen außerhalb des Landeshaushalts weitergeleitet (z. B. an Kommunen und Hochschulen). Dann können sie nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung oder gar zum Abbau der Verschuldung des Landes eingesetzt werden.

Die Transfereinnahmen auf Ebene der Obergruppen (OGr.) haben sich seit 2014 wie folgt entwickelt:

Tabelle 5

Transfereinnahmen (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018
21	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	3.324,8	3.299,2	3.520,4	3.874,3	3.803,5
	<i>davon:**</i>					
	– <i>Kompensation vom Bund für Kraftfahrzeugsteuer</i>	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5
	– <i>Länderfinanzausgleich</i>	904,6	914,2	1.051,9	1.261,5	1.240,0
	– <i>Bundesergänzungszuweisungen</i>	516,7	481,5	565,0	709,3	660,0
23	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	5.125,8	5.610,6	5.527,5	6.729,3	6.640,8
	<i>darunter Zuweisungen des Bundes für:***</i>					
	– <i>Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach SGB II)</i>	1.130,7	1.447,5	1.412,2	1.822,5	1.900,0
	– <i>Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)</i>	1.443,0	1.534,0	1.178,8	1.623,0	1.750,0
	– <i>öffentlichen Personennahverkehr (nach § 5 Regionalisierungsgesetz)</i>	1.150,3	1.167,5	1.286,6	1.336,1	1.386,9
	– <i>Hochschulpakt 2020</i>	520,3	457,5	585,3	678,7	479,6
26	Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen	96,7	98,0	98,9	103,3	95,3
27	Zuschüsse von der EU	170,8	173,6	141,3	62,7	441,0
28	Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	92,8	92,3	73,1	78,4	72,7
33	Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	1.118,5	987,4	1.124,9	1.324,8	1.431,6
34	Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	221,8	431,8	394,2	321,9	318,5
	Transfereinnahmen insgesamt	10.151,3	10.693,0	10.880,3	12.494,7	12.803,4
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	13,2	5,3	1,8	14,8	2,5

* Im betrachteten Zeitraum wiesen die OGr. 22 „Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich“ und die OGr. 29 „Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen“ keine Einnahmen auf; auf eine Auflistung dieser OGr. wurde daher verzichtet. Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Einnahmen sind etatisiert im Kapitel 20 020 bei den Titeln 211 10, 212 60 und 211 60. – *** Die Einnahmen sind etatisiert im Kapitel 11 025 bei den Titeln 231 10 und 231 20, im Kapitel 09 110 bei Titel 231 10 sowie im Kapitel 06 100 bei Titel 231 50. SGB = Sozialgesetzbuch.

Ursächlich für die Erhöhung der Transfereinnahmen im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 sind vor allem höhere sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 23), die insbesondere der Bund geleistet hat. 2018 gehen diese Einnahmen u. a. deshalb zurück, weil das Land auf die Erhebung der Solidaritätsumlage im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen i. H. v. jährlich rd. 90,8 Mio. € verzichtet hat.³³ Daneben sind auch die allgemeinen (nicht zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 21) in den abgeschlossenen Haushaltsjahren gestiegen. Sie setzen sich zusammen aus

- den Kompensationszahlungen des Bundes wegen der Übertragung der Ertrags-
hoheit für die Kraftfahrzeugsteuer – diese betragen jährlich rd. 1.903,5 Mio. € –
sowie
- den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszu-
weisungen, die von der Finanzkraft des Landes im Vergleich zum Länderdurch-
schnitt abhängig sind.

Die Finanzkraft des Landes im Vergleich zum Länderdurchschnitt hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert. Betrug beispielsweise die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens vor dem Finanzausgleich in den Jahren 2007 bis 2009 um die 100 v. H. des Länderdurchschnitts (genauer: der zugrunde gelegten Ausgleichsmesszahl), ergab sich für das Jahr 2017 nach den vorläufigen Abrechnungsergebnissen eine Quote von rd. 96,6 v. H.

33 Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 030, Erläuterungen zu Titel 233 10 und Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 4.4 Stärkungspakt Stadtfinanzen (Drs. 17/801, S. 22). Zu dem Wegfall der Solidaritätsumlage und der Verringerung des Abzugsbetrages im Steuerverbund hat sich der LRH in der Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2018 geäußert (Stellungnahme 17/149, S. 16 f.).

Zuletzt hat NRW im Jahr 2007 (Netto-)Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne geleistet und war Geberland. Seit 2008 ist NRW in diesem System Nehmerland. Nachstehend ist die Entwicklung seit 2003 aufgezeigt:

Abbildung 2

Entwicklung der Zahlungen im Landeshaushalt (in Mio. €) * und der Finanzkraft Nordrhein-Westfalens vor dem Länderfinanzausgleich in v. H. der Ausgleichsmesszahl**



* Die Zahlungen im Landeshaushalt für den Länderfinanzausgleich und für Bundesergänzungszuweisungen sind folgenden Quellen entnommen: 2003 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2017: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Positive Beträge = Einnahmen. Negative Beträge = Ausgaben (Kapitel 20 020 Titel 612 60; im Haushaltsplan 2018 ist diese Haushaltsstelle nicht mehr enthalten). Im Haushaltsjahr 2010 wurden Einnahmen von rd. 256,6 Mio. € und Ausgaben von rd. 98,4 Mio. € bei den Zuweisungen für den Länderfinanzausgleich gebucht. Dargestellt ist hier der Nettoeinnahmebetrag von rd. 158,2 Mio. €. – ** Angaben zur Finanzkraft vor dem Finanzausgleich gemäß Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Finanzen: Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen 1995 - 2004 und 2005 - 2017 (veröffentlicht unter www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html). Die Daten für die Jahre 2016 und 2017 sind vorläufig; für das Jahr 2018 sind noch keine Daten veröffentlicht.

In den letzten Jahren sind die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen deutlich gestiegen. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich wuchsen in den Jahren 2015, 2016 und 2017 von rd. 914,2 Mio. € über rd. 1.051,9 Mio. € auf rd. 1.261,5 Mio. € an. Die Bundesergänzungszuweisungen nahmen in diesen Jahren von rd. 481,5 Mio. € über rd. 565,0 Mio. € auf rd. 709,3 Mio. € zu. Zwar sind im Haushaltsplan 2018 etwas geringere Einnahmen im Vergleich zu den Ist-Werten 2017 veranschlagt, jedoch weist die Mittelfristige Finanzplanung für 2019 noch höhere Einnahmen aus (Länderfinanzausgleich rd. 1.330 Mio. € und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen rd. 720 Mio. €).³⁴

34 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 5.6 Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Haushalt und in der Finanzplanung (Drs. 17/801, S. 31).

Wie vorstehend unter Beitrag 2.1 ausgeführt, erfolgt die Finanzkraftangleichung zwischen den Ländern bis einschließlich 2019 über das dreistufige System aus Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Bundesergänzungszuweisungen. Im Umsatzsteuervorwegausgleich muss NRW derzeit noch erhebliche Mindereinnahmen hinnehmen. In der Mittelfristigen Finanzplanung beziffert das FM die Belastungen für den Haushalt des Landes auf rd. 2,5 Mrd. € für 2018 und auf rd. 2,6 Mrd. € für 2019. Ab 2020 sollen diese Mindereinnahmen wegfallen, wodurch sich die Einnahmen aus dem Landesanteil an der Umsatzsteuer erhöhen. Danach soll das Land – mit Ausnahme einer Zahlung von 300 Mio. € für das Ausgleichsjahr 2019, die erst im Haushaltsjahr 2020 zu Buche schlagen soll – keine Einnahmen mehr aus dem Länderfinanzausgleich und aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhalten.³⁵

2.3 Sonstige Einnahmen

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der weiteren Einnahmen im Haushalt des Landes:

35 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 5.6 Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Haushalt und in der Finanzplanung (Drs. 17/801, S. 30 f.).

Tabelle 6

Sonstige Einnahmen (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018
09	Steuerähnliche Abgaben	170,7	264,1	180,0	188,7	184,0
11	Verwaltungseinnahmen	2.023,0	1.720,7	1.872,8	1.936,2	1.778,4
	davon:					
	– Gebühren, sonstige Entgelte (Gruppe < Gr. > 111)	1.092,7	1.118,4	1.203,5	1.118,6	1.127,6
	– Geldstrafen und Geldbußen, einschl. der damit zusammenhängenden Gerichts- und Verwaltungskosten (Gr. 112)	543,6	320,0	295,8	451,5	319,8
	– Sonstige (Gr. 119)	386,6	282,3	373,5	366,1	331,0
12	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	429,5	441,1	457,1	426,1	419,2
	darunter:					
	– Konzessionsabgaben (Gr. 122)	365,3	367,5	376,4	355,7	366,8
13,14	Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen und Einnahmen aus der Inanspruch- nahme von Gewährleistungen	17,1	14,6	23,2	21,4	18,6
15,16	Zinseinnahmen	124,6	107,6	83,6	41,4	53,2
	darunter:**					
	– Zinseinnahmen vom BLB NRW (Landesdarlehen)	122,7	105,4	79,2	37,8	49,2
17,18	Darlehensrückflüsse	608,0	624,0	1.233,0	986,3	661,2
	darunter:***					
	– Darlehensrückflüsse vom BLB NRW (Landesdarlehen)	414,6	431,9	1.043,1	799,5	488,1
	– Tilgungsrückflüsse von Wohnraum- förderdarlehen der NRW.BANK	100,3	98,7	96,7	94,3	83,1
31,32	Schuldenaufnahmen	2.425,2	1.952,1	-29,5	1.227,6	151,2
35,36, 38	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Über- schüssen der Vorjahre, Haushalts- technische Verrechnungen	7,8	6,2	7,4	9,6	4,6
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	375,5
	davon:					
	– Globale Mehreinnahmen (Gr. 371)	0,0	0,0	0,0	0,0	375,5
	Sonstige Einnahmen insgesamt	5.805,8	5.130,5	3.827,5	4.837,3	3.645,9
	Sonstige Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen	3.380,7	3.178,4	3.857,0	3.609,7	3.494,7
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	7,5	-6,0	21,4	-6,4	-3,2

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 12 700 Titel 161 00 (bis 2014) und bei Kapitel 12 020 Titel 161 82 (ab 2015). – *** Die Darlehensrückflüsse vom BLB NRW sind etatisiert bei Kapitel 12 700 Titel 182 10 (bis 2014) und bei Kapitel 12 020 Titel 182 82 (ab 2015). Die Tilgungsrückflüsse von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK sind etatisiert bei Kapitel 20 610 Titel 181 00.

Die sonstigen Einnahmen verringerten sich von 2014 bis 2016 von rd. 5.805,8 Mio. € auf rd. 3.827,5 Mio. € vor allem wegen zurückgehender Einnahmen aus Schuldenaufnahmen. 2017 erhöhten sie sich jedoch – bedingt durch die um rd. 1.257,1 Mio. € gestiegenen Einnahmen aus Schuldenaufnahmen – auf rd. 4.837,3 Mio. €. Für 2018 wird bei Einnahmen aus Schuldenaufnahmen von nur noch rd. 151,2 Mio. € ein Rückgang auf rd. 3.645,9 Mio. € erwartet.

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen ist weniger volatil. Nachdem diese sich 2016 vor allem wegen gesteigener Einnahmen aus Darlehensrückflüssen auf rd. 3.857,0 Mio. € erhöhten, gingen sie 2017 auf rd. 3.609,7 Mio. € zurück. Für 2018 ist eine leichte Reduzierung auf rd. 3.494,7 Mio. € geplant.

Nachfolgend werden die ertragreicheren Positionen Verwaltungseinnahmen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahmen sowie wegen ihrer Besonderheit die Globalen Mehreinnahmen näher betrachtet.

Die Verwaltungseinnahmen (OGr. 11) beinhalten neben Gebühren und sonstigen Entgelten auch Geldstrafen und Geldbußen (einschließlich der damit zusammenhängenden Gerichts- und Verwaltungskosten). Letztere sind von 2016 nach 2017 deutlich von rd. 295,8 Mio. € auf rd. 451,5 Mio. € angestiegen. Die Zunahme ist vor allem auf Mehreinnahmen aus der Vermögensabschöpfung bei den Generalstaatsanwaltschaften und Staatsanwaltschaften (rd. 156,8 Mio. € bei Kapitel 04 215 Titel 112 00) zurückzuführen. Im Haushaltsplan 2018 sind zudem bei Kapitel 20 020 Titel 119 20 Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel i. H. v. 56,3 Mio. € veranschlagt, die in den sonstigen Verwaltungseinnahmen von rd. 331,0 Mio. € enthalten sind. Der Finanzminister führte diesen Betrag als Teil der Einsparsumme von insgesamt rd. 131 Mio. €³⁶ im Haushaltsentwurf 2018 an, da ungenutzte Gelder gekürzt wurden.³⁷

Die Entwicklung der Einnahmen aus Darlehensrückflüssen ist maßgeblich durch ein Annuitätendarlehen für den BLB NRW geprägt. Das Darlehen wurde als Wertersatz für die Überlassung des Grundvermögens des Landes vereinbart und wird verzinst. 2014 und 2015 leistete der BLB NRW mit rd. 414,6 Mio. € und rd. 431,9 Mio. € Tilgungsausgaben im Rahmen der vereinbarten Annuität (rd. 537,3 Mio. € pro Jahr) an das Land.³⁸ Entsprechend nahmen die Zinszahlungen des BLB NRW an das Land von rd. 122,7 Mio. € auf rd. 105,4 Mio. € ab. Der im Haushaltsjahr 2016 vereinnahmte hohe Betrag von rd. 1.043,1 Mio. € resultiert aus der Annuität und zusätzlichen Tilgungen von 585,0 Mio. €.³⁹ Auch in dem Betrag von rd. 799,5 Mio. €, der im Haushaltsjahr 2017 vereinnahmt wurde, sind Sondertilgungen von rd. 300 Mio. € enthalten.⁴⁰

36 Das FM hat mit Schreiben vom 22.11.2017 (Vorlage 17/308, S. 3) die Einsparungen von rd. 131 Mio. € näher erläutert. Darin enthalten sind neben der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln Absetzungen von Restedeckungsmitteln i. H. v. rd. 55 Mio. € und Einsparungen bei Landesförderprogrammen i. H. v. rd. 20 Mio. € (siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 3.6).

37 Plenarprotokoll 17/11, S. 8. Weitere Ausführungen zu diesem Thema können dem Beitrag „Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt“ entnommen werden; siehe Beitrag 8.

38 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen, S. 43.

39 Vorlage 16/3178, S. 22, und 2. Nachtragshaushaltsplan 2016, Begründung zur Erhöhung der Einnahmen bei Kapitel 12 020 Titel 182 82.

40 Vorlage 16/4159, S. 24.

Zugleich hat das Land im Haushaltsjahr 2017 an den BLB NRW einen Betrag von 885 Mio. € aus Kapitel 12 020 Titel 546 82 geleistet, wodurch die Sondertilgungen der Haushaltsjahre 2016 und 2017 rückabgewickelt wurden⁴¹ und sich die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöhten.⁴² Im Haushaltsplan 2018 sind mit Darlehensrückflüssen von rd. 488,1 Mio. € und Zinseinnahmen von rd. 49,2 Mio. € nur noch Einnahmen in Höhe der regulären Annuität eingestellt. Für 2019 plant das FM wiederum mit Einnahmen von insgesamt rd. 537,3 Mio. € und für 2020 mit rd. 392,6 Mio. €. Die Tilgung des Darlehens soll zum 30.09.2020 abgeschlossen sein.⁴³

Die im Landeshaushalt gebuchten Einnahmen aus Schuldenaufnahmen gingen von rd. 2.425,2 Mio. € im Haushaltsjahr 2014 auf rd. -29,5 Mio. € im Haushaltsjahr 2016 zurück.⁴⁴ Im Haushaltsjahr 2017 stiegen diese Einnahmen auf rd. 1.227,6 Mio. €. Für 2018 sind 151,2 Mio. € eingeplant. Für diesen Verlauf ist die Entwicklung der übrigen Einnahmen und Ausgaben ursächlich.⁴⁵

Bei den Globalen Mehreinnahmen handelt es sich um veranschlagte Einnahmeansätze, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr durch (über den Ansätzen liegende) Einnahmen bei anderen Haushaltsstellen zu erwirtschaften sind. Die Globalen Mehreinnahmen wiesen nach dem Vollzug der jeweiligen Haushalte keine Ist-Einnahmen aus.⁴⁶ Tatsächlich wurden, wie die nachstehende Abbildung zeigt, von 2014 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums in 2021 in jedem Jahr Globale Mehreinnahmen in den Plänen etatisiert:

41 Siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 3.5.

42 Stellungnahme 16/3028, S. 3 f., Stellungnahme 16/4251, S. 2 ff., Stellungnahme 17/28, S. 2 und S. 7 f., Stellungnahme 17/149, S. 7 f.

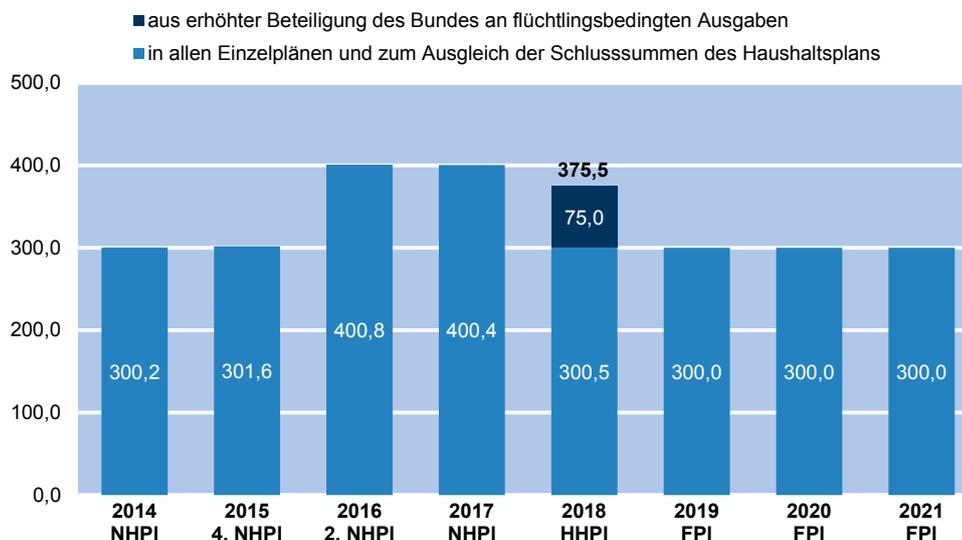
43 Vorlage 17/146, S. 2.

44 Abweichend von dem Grundsatz der getrennten Veranschlagung und Buchung von Einnahmen und Ausgaben (Bruttoprinzip) werden nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO i. V. m. § 35 Abs. 1 Satz 1 LHO die Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben saldiert im Haushaltsplan veranschlagt und gebucht. Dies erfolgt im Landeshaushalt bei dem Einnahmetitel 325 00 im Kapitel 20 650 und hat zur Folge, dass nur Netto-Beträge und bei Kredittilgungen, die die Kreditaufnahmen in einem Haushaltsjahr übersteigen, negative Beträge ausgewiesen werden. Nach dem Gruppierungsplan wäre grundsätzlich auch die Ausweisung eines Titels unter der OGr. 59 „Tilgungsausgaben an Kreditmarkt“ möglich.

45 Auf die Schuldenaufnahmen und den Schuldenstand wird in dem Beitrag 5 detailliert eingegangen.

46 Globale Mindereinnahmen wurden in dem betrachteten Zeitraum nicht veranschlagt.

Abbildung 3

Entwicklung der etatisierten Globalen Mehreinnahmen (in Mio. €)*

* Verwendete Abkürzungen: NHPI = Nachtragshaushaltsplan; HHPI = Haushaltsplan; FPI = Finanzplanung 2017 bis 2021. Die Globalen Mehreinnahmen sind veranschlagt im Kapitel 20 020 bei den Titeln 371 10, 371 20 und 371 30. Die titelscharfe Gliederung der Globalen Mehreinnahmen für die Jahre 2019 bis 2021 ist der Vorlage 17/308, Anlage 6, entnommen.

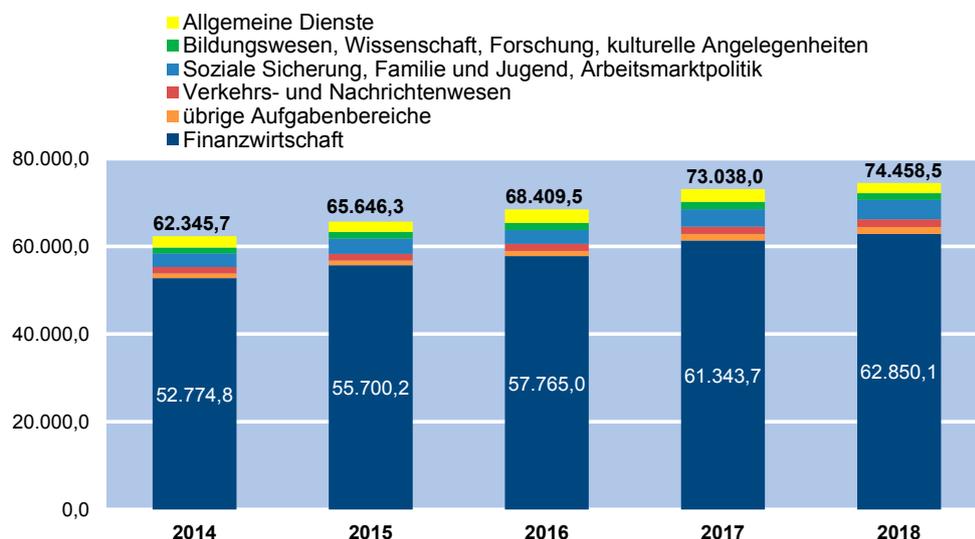
Die Globalen Mehreinnahmen wurden zwischen den Haushaltsjahren 2015 und 2016 deutlich um rd. 99,2 Mio. € bzw. rd. 32,9 v. H. auf etwa 400 Mio. € erhöht. Im Haushaltsplan 2018 sind Globale Mehreinnahmen von insgesamt rd. 375,5 Mio. € veranschlagt. 300 Mio. € entfallen auf die in allen Einzelplänen zu erbringenden Globalen Mehreinnahmen. Aufgrund seiner Erfahrungen der letzten Jahre geht das FM davon aus, dass diese Mehreinnahmen im gesamten Haushalt auch für die weiteren Jahre der Mittelfristigen Finanzplanung aufkommen werden.⁴⁷ Für das Haushaltsjahr 2018 wurden zudem Globale Mehreinnahmen von 75,0 Mio. € aus einer erhöhten Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben zugrunde gelegt.

2.4 Einnahmen nach Aufgabenbereichen

Die Einnahmen im Landeshaushalt – strukturiert nach Aufgabenbereichen – haben sich seit 2014 wie folgt entwickelt:

Abbildung 4

Entwicklung der Einnahmen nach Aufgabenbereichen (in Mio. €)*



* 2014 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen; 2017: Ist-Werte – selbst ermittelt – nach Kassenabschluss; 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Die übrigen Aufgabenbereiche umfassen die Hauptfunktionen 3 bis 6 mit den Bereichen: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Die vorstehende Abbildung verdeutlicht, wie sehr der Landeshaushalt durch Einnahmen im Aufgabenbereich der Finanzwirtschaft – und dort vornehmlich durch Steuern und Finanzzuweisungen – geprägt ist. Von den im Haushaltsjahr 2014 insgesamt erzielten Einnahmen i. H. v. rd. 62.345,7 Mio. € entfielen rd. 52.774,8 Mio. € auf den Aufgabenbereich der Finanzwirtschaft. Dies entspricht einer Quote von rd. 84,6 v. H. Für 2018 ist eine Quote von rd. 84,4 v. H. geplant.

3 Ausgaben



Die Transferausgaben sind – wie bereits seit 2012 zu beobachten – überdurchschnittlich angestiegen. Sie betragen 2017 knapp 38,6 Milliarden € und machten damit mehr als 50 vom Hundert aller Ausgaben aus. Größter Transfermittelempfänger sind die Gemeinden und Gemeindeverbände. Im Haushaltsplan 2018 wurden erstmals Schuldendiensthilfen für das Programm „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ und das Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik etatisiert. Zusammen umfassen die Programme ein Volumen von bis zu rund 2,6 Milliarden €. Das Land hat sich verpflichtet, hierfür bis in die 2040er-Jahre hinein Zins- und Tilgungsleistungen zu übernehmen.

Die Personalausgaben erhöhten sich in 2017 um etwa eine Milliarde € auf rund 25,4 Milliarden €. Dabei nahmen die Leistungen an die aktiven Bediensteten um rund 3,3 vom Hundert und die an die Versorgungsberechtigten um rund 6,1 vom Hundert zu. Das Stellensoll wurde erneut ausgeweitet. Der Haushaltsplan 2018 enthält inzwischen über 300.000 Stellen, die allerdings nicht alle besetzt sind. Ferner nehmen die Anzahl der zu versorgenden Personen und die dafür zu erbringenden Ausgaben weiter zu. Zur langfristigen Entwicklung dieser Ausgaben fehlt eine Modellrechnung auf Basis aktueller Daten. Vorteilhaft wäre ein Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten, das auch den „Pensionsfonds“ einbezieht.

Die Investitionsausgaben stiegen in 2017 vor allem durch höhere Investitionszuschüsse deutlich um rund 10,7 vom Hundert auf rund 6,6 Milliarden €. Dennoch blieben sie um etwa 0,3 Milliarden € unter den Ansätzen. Die Ansatzunterschreitung wäre doppelt so hoch ausgefallen, wenn den vom Bund finanzierten Investitionsausgaben für finanzschwache Kommunen und den Garantieansprüchen aus Haftungsrisiken für die ehemalige WestLB AG Ansätze im Haushaltsplan gegenübergestanden hätten. Als Vorsorge für die Altlasten der früheren WestLB AG wurde dem Sondervermögen „Risikofonds“ eine Kreditermächtigung bis zu einer Höhe von knapp 2,3 Milliarden € erteilt. Für Verbindlichkeiten des „Risikofonds“ haftet das Land.

Die Zinsausgaben gingen wegen des anhaltend niedrigen Zinsniveaus im Vergleich zum Jahr 2016 erneut zurück. In 2017 betragen sie rund 2,7 Milliarden €. In 2008 leistete das Land noch etwa 4,8 Milliarden € an Zinsausgaben.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben nahmen von rund 2,6 Milliarden € in 2014 auf rund 4,4 Milliarden € in 2017 erheblich zu. Die Erhöhungen beruhen im Wesentlichen auf zunehmenden Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 sowie auf der Rückabwicklung von Sondertilgungen eines Darlehens mit dem landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetrieb im Haushaltsjahr 2017.

Die sonstigen Ausgaben schwankten von 2014 bis 2017 zwischen rund 0,3 Milliarden € und 1,4 Milliarden €. Ursächlich hierfür waren Sonderzahlungen an die Sondervermögen für die Pensionsvorsorge in einzelnen Haushaltsjahren, die die Zuführungen in anderen Haushaltsjahren teilweise reduzierten. So wurden dem „Pensionsfonds“ im Haushaltsjahr 2017 über 0,8 Milliarden € zusätzlich zugeführt. Dafür entfiel im Haushaltsplan 2018 der gesetzliche Zuführungsbetrag von 0,2 Milliarden €.

Das Ministerium der Finanzen hat den Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben mit rund 39,8 vom Hundert angegeben. Ohne die Ausgaben für Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsberechtigte im Bereich der Schulen und Hochschulen ergibt sich nach dem Haushaltsplan 2018 eine Ausgabenquote für Bildung von rund 31,8 vom Hundert.

Die Mittelfristige Finanzplanung berücksichtigt rückläufige flüchtlingsbedingte Ausgaben. Sie sollen von knapp 4,2 Milliarden € in 2017 auf rund 2,4 Milliarden € in 2021 sinken.

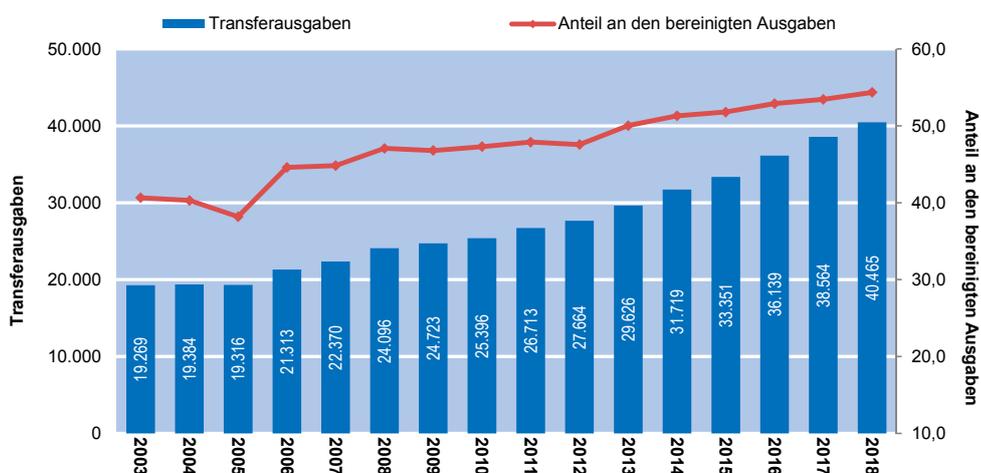
3.1 Transferausgaben

Die Transferausgaben umfassen Zuweisungen und Zuschüsse an Stellen außerhalb des Landeshaushalts (andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen und Unternehmen). Sie beinhalten sowohl freiwillige als auch gesetzlich festgelegte Leistungen und sind der größte Ausgabeposten im Landeshaushalt. Sie betragen im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 rd. 38.563,7 Mio. € und ein Jahr zuvor rd. 36.139,0 Mio. €.

Nachstehend ist die Entwicklung der Transferausgaben und ihres prozentualen Anteils an den bereinigten Ausgaben seit 2003 dargestellt:

Abbildung 5

Entwicklung der Transferausgaben (in Mio. €) und ihres Anteils an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)*



* 2003 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2017: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan.

Die Transferausgaben nahmen in den vergangenen Jahren – insbesondere seit 2012 – überdurchschnittlich zu. Vor der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Landeshaushalt machten sie im Haushaltsjahr 2005 mit rd. 19.315,5 Mio. € noch einen Anteil an den bereinigten Ausgaben von rd. 38,2 v. H. aus. Nach den Planungen für das laufende Haushaltsjahr 2018 beträgt dieser Anteil rd. 54,4 v. H. bei Transferausgaben von rd. 40.465,0 Mio. €. Ursächlich für diesen enormen Anstieg sind aber nicht allein die Zuschüsse an die Hochschulen für den laufenden Betrieb und die Investitionen, die durch die Ausgliederung im Jahr 2006 erforderlich wurden, sondern die insgesamt zunehmenden Leistungen an Stellen außerhalb der Landeskernverwaltung.

Nachstehend sind die wesentlichen Positionen der Transferausgaben seit 2014 nach OGr. aufgeschlüsselt:

Tabelle 7

Transferausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018
61 Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	9.391,6	9.562,3	10.219,8	10.649,2	11.671,1
<i>darunter Schlüsselzuweisungen an:**</i>					
– Gemeinden	6.302,7	6.438,6	6.915,2	7.092,4	7.789,4
– Kreise	940,1	960,3	1.031,0	1.057,2	1.160,9
– Landschaftsverbände	788,0	805,0	864,2	886,2	973,2
62 Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	86,5	86,1	84,4	82,3	98,0
<i>davon:***</i>					
– Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ zur Leistung des Kapitaldienstes	86,5	86,1	84,4	82,3	79,9
– Schuldendiensthilfen für von Kommunen im Rahmen des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ aufgenommene Kredite					18,1
63 Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	7.547,4	8.926,1	10.400,6	11.381,9	11.256,8
<i>darunter sonstige Zuweisungen an:</i>					
– Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633), z. B. Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern, Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach SGB II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)	6.010,9	7.375,7	8.827,2	9.740,0	9.712,0
– Sondervermögen (Gr. 634), insbesondere an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen	666,2	665,7	665,7	667,3	525,7
– Zweckverbände (Gr. 637), insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr	688,9	688,0	713,4	778,9	789,0
66 Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	71,4	29,6	20,3	22,7	52,2
<i>darunter Schuldendiensthilfe für Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik (Kapitel 06 102 Titel 661 63)</i>					25,4
67 Erstattungen an sonstige Bereiche	182,1	179,7	190,0	191,2	204,1
68 Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	9.894,8	9.969,2	10.042,2	10.577,0	11.213,3
<i>darunter:</i>					
– Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen (Gr. 681), z. B. Zuschüsse im Rahmen der Ausbildungsförderung und Wohngeld	894,7	894,1	1.087,8	1.026,0	1.138,9
– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen, soweit nicht unter Gr. 661 (Gr. 682), z. B. an Universitätsklinik und Landesbetrieb Staßenbau	1.354,5	1.395,1	1.419,6	1.478,5	1.567,3
– Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen, ohne öffentliche Einrichtungen (Gr. 684), insbesondere für private Schulen und private Berufs- und Weiterbildungskollegs	1.851,4	1.838,9	1.934,6	1.998,8	2.163,9
– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen (Gr. 685), insbesondere an Hochschulen	4.537,5	4.478,0	4.392,8	4.787,4	4.657,6
– Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (Gr. 686), z. B. zur Finanzierung der Betriebskosten der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft	826,2	940,0	925,4	961,0	1.222,5
69 Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	49,5	49,7	46,4	42,8	48,2
88 Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	2.518,5	2.550,9	2.909,6	3.006,6	3.411,3
<i>darunter Zuweisungen für Investitionen:</i>					
– an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 883), z. B. für die Investitionspauschale, Schul- und Bildungspauschale und Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung	1.932,2	1.906,8	2.260,5	2.319,3	2.698,0
89 Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.977,6	1.997,3	2.225,6	2.610,0	2.510,0
<i>darunter Zuschüsse für Investitionen an:</i>					
– öffentliche Unternehmen (Gr. 891), z. B. an Universitätsklinik, kommunale Krankenhäuser und für den öffentlichen Personennahverkehr	862,2	953,5	718,5	1.115,1	1.200,4
– Sonstige im Inland (Gr. 893), insbesondere an freie gemeinnützige, private und sonstige Krankenhäuser	502,1	536,4	541,8	754,9	621,4
– öffentliche Einrichtungen (Gr. 894), insbesondere an Hochschulen	515,3	363,3	803,0	617,4	564,0
Transferausgaben insgesamt	31.719,3	33.350,8	36.139,0	38.563,7	40.465,0
Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	7,1	5,1	8,4	6,7	4,9
Anteil an den bereinigten Einnahmen (in v. H.)****	52,9	52,4	52,8	53,7	54,5
Anteil an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)	51,3	51,8	52,9	53,4	54,4

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. SGB = Sozialgesetzbuch. – ** Die Ausgaben sind etatisiert im Kapitel 20 030 bei den Titeln 613 11, 613 12 und 613 13. – *** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 20 100 Titel 624 00 und Kapitel 20 030 Titel 623 10. – **** Nähere Informationen zu den „bereinigten Einnahmen“ siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.1 Transfereinnahmen, S. 50. Die bereinigten Einnahmen betragen für 2017 rd. 71.800,8 Mio. € nach den Ist-Werten des Kassenabschlusses und für 2018 rd. 74.302,7 Mio. € nach den Soll-Werten des Haushaltsplans (HG 2018, Anlage zum Haushaltsgesetz, Finanzierungsübersicht).

Größter Transfermittelempfänger sind die Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie erhalten aus dem Landeshaushalt 2018 über den Steuerverbund eine verteilbare Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 11.702,7 Mio. €.48 Im Vergleich zum Vorjahr beträgt die Steigerung rd. 1.059,8 Mio. € bzw. rd. 10,0 v. H. Mittelfristig sind weitere Erhöhungen eingeplant. So sind in den Jahren 2019 bis 2021 rd. 11.948,8 Mio. €, rd. 12.716,2 Mio. € und rd. 13.734,5 Mio. € vorgesehen.49 Ferner werden den Kommunen weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts zur Verfügung gestellt. Für das Haushaltsjahr 2017 betragen die Ansätze hierfür insgesamt rd. 14.408,8 Mio. € (in der Fassung des NHG 2017). Diese Ausgaben werden nicht allein vom Land, sondern auch vom Bund und der EU finanziert.50

Die höchsten Steigerungen bei den Transferausgaben ergaben sich von 2014 bis 2017 bei den Ausgaben der OGr. 63. Sie erhöhten sich von rd. 7.547,4 Mio. € auf rd. 11.381,9 Mio. €. Ursächlich hierfür sind die zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633). Sie nahmen in diesem Zeitraum um rd. 3.729,1 Mio. € bzw. rd. 62,0 v. H. zu. Zwar werden einige dieser Mehrausgaben über Transfereinnahmen finanziert, wie z. B. die Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, die im Jahr 2017 zusammen rd. 3.445,4 Mio. € betragen.51 Jedoch belasten andere dieser Mehrausgaben den Landeshaushalt, wie beispielsweise die höheren Ausgaben für Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (z. B. Kindpauschalen und U3-Pauschalen). Die entsprechenden Ausgaben stiegen von rd. 1.543,8 Mio. € in 2014 auf rd. 1.957,7 Mio. € in 2017.52 Zudem wurden mit dem NHG 2017 rd. 500,0 Mio. € zur finanziellen Unterstützung für den Bereich der Kindertageseinrichtungen durch ein Trägerrettungsprogramm zusätzlich bereitgestellt.53 Bis 2016 sehr stark gestiegen ist die Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Sie nahm von rd. 91,1 Mio. € in 2014 auf rd. 2.114,1 Mio. € in 2016 zu. Im Haushaltsjahr 2017 wurden wegen rückläufiger Flüchtlingszahlen rd. 940,3 Mio. € verausgabt; sie blieben um rd. 354,4 Mio. € unter dem Ansatz von rd. 1.294,6 Mio. €.54

48 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2018 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2018 – GFG 2018) vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 68), Anlage 1.

49 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 4.1 Kommunaler Finanzausgleich (Drs. 17/801, S. 21).

50 In der gemeinsamen Bekanntmachung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung – 303-47.04.03/01-2542/17 – und des FM – KomF - 5010 - 17-VI B 2 – vom 23.11.2017 sind die haushaltsmäßige Zuordnung und die Zweckbestimmung mit den Haushaltsansätzen für die Zuweisungen aufgeführt (Ministerialblatt < MBI. > NRW. S. 991).

51 Verausgabt bei Kapitel 11 025 Titel 633 10 und 633 20.

52 Verausgabt bis 2016 bei Kapitel 07 040 Titel 633 90 und ab 2017 bei Kapitel 07 040 Titel 633 14.

53 Verausgabt bei Kapitel 07 040 Titel 633 21.

54 Verausgabt bis 2015 bei Kapitel 03 030 Titel 633 20, in 2016 bei Kapitel 03 010 Titel 633 40 und in 2017 bei Kapitel 07 010 Titel 633 40. Zu den Minderausgaben im Haushaltsjahr 2017 siehe Vorlage 17/498, S. 9.

Mit rd. 17,3 v. H. wiesen die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (OGr. 89) den stärksten prozentualen Zuwachs von 2016 nach 2017 auf. Sie erhöhten sich von rd. 2.225,6 Mio. € auf rd. 2.610,0 Mio. €, also um rd. 384,4 Mio. €. Hier wirkt sich u. a. die Sofortaufstockung der Krankenhausinvestitionsförderung um insgesamt 250,0 Mio. € im Nachtragshaushalt 2017 aus. Der von den Gemeinden zu erbringende Finanzierungsanteil von 40 v. H. ist im Haushaltsplan 2018 etatisiert.⁵⁵

Die aus dem Landeshaushalt gezahlten Schuldendiensthilfen (OGr. 62 und OGr. 66) gingen von 2014 mit rd. 157,9 Mio. € bis 2016 mit rd. 104,7 Mio. € zurück. 2017 wurden hierfür rd. 105,0 Mio. € ausgegeben. Für 2018 ist ein Anstieg auf rd. 150,2 Mio. € vorgesehen. Grund für diese Erhöhung sind die Schuldendiensthilfen, die für das Programm „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ und das Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik des Landes erstmals geleistet werden.

Zu dem ersten Programm hat sich der LRH bereits im letztjährigen Jahresbericht geäußert und ist kritisch auf die Finanzierung über langfristige Kredite der NRW.BANK in einem Gesamtvolumen von bis zu 2,0 Mrd. € eingegangen, für die das Land bis 2041 den Schuldendienst übernimmt.⁵⁶ Im Haushaltsplan 2018 sind hierfür rd. 18,1 Mio. € veranschlagt. Sollten die Kommunen programmgemäß zusätzliche Kredite bei der NRW.BANK aufnehmen, dürften die Schuldendiensthilfen bis 2021 weiter steigen.⁵⁷ Da die Mittelfristige Finanzplanung nur global gehaltene Informationen zu dem Programm „Gute Schule 2020“ enthält⁵⁸ und die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse dort auf einer hohen Aggregationsebene erläutert werden⁵⁹, kann der LRH nur vermuten, dass die jährlichen Steigerungen bei den Ausgaben für die Schuldendiensthilfen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 623) von 0 € in 2017 bis auf 105 Mio. € in 2021⁶⁰ auf dieses Programm zurückzuführen sind.

Im Rahmen des Sanierungs- und Modernisierungsprogramms haben die Universitätsklinik Kredite für bestimmte Maßnahmen aufgenommen, die eine Schuldendiensthilfe des Landes in einer Gesamthöhe von maximal 635 Mio. € auslösen. Ab dem Haushaltsjahr 2018 gewährt das Land Schuldendiensthilfen i. H. v. 25,4 Mio. €, um die Rückzahlungsverpflichtungen (Zins und Tilgung) der Universitätsklinik gegenüber der NRW.BANK über die gesamte Kreditlaufzeit von 25 Jahren zu finanzieren.⁶¹

55 Kapitel 11 070 Titel 891 61, 893 61 und 333 12.

56 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.1 Transferausgaben, S. 50 f. und Beitrag 7 Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken, S. 95 und S. 98 f.

57 Die Kreditkontingente der Kommunen betragen für die Jahre 2017 bis 2020 jeweils 500 Mio. €. Nach Angaben des FM haben die Kommunen im Jahr 2017 von den verfügbaren 500 Mio. € rd. 223 Mio. € abgerufen. Die nicht abgerufenen Mittel stehen 2018 zusätzlich zur Verfügung (Drs. 17/2109, S. 2 und Anlage; Drs. 17/2534, S. 2).

58 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 4.8 Kreditprogramm „Gute Schule 2020“ der NRW.BANK (Drs. 17/801, S. 23).

59 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.4 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (Drs. 17/801, S. 15 f.).

60 Finanzplanung 2017 bis 2021, Tabellenanhang, Nr. 6 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 17/801).

61 Vorlage 17/350, S. 5.

3.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben weisen nicht zuletzt wegen der turnusmäßigen Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen eine steigende Entwicklung auf.⁶² Von 2016 nach 2017 erhöhten sie sich von rd. 24.366,3 Mio. € auf rd. 25.387,3 Mio. € um rd. 1.021,0 Mio. € bzw. 4,2 v. H.

Der nachstehenden Tabelle können die Personalausgaben, die Personalausgabenquoten und die Personalsteuerquoten, die sich für den Landeshaushalt seit 2014 ergeben, entnommen werden:

Tabelle 8

Personalausgaben*

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote**	Personal- steuer- quote***
	in Mio. €	in v. H.		
2014	23.108,5	4,1	37,4	49,8
2015	23.607,9	2,2	36,7	47,4
2016	24.366,3	3,2	35,7	45,4
2017	25.387,3	4,2	35,2	45,6
2018	27.014,5	6,4	36,3	46,6
2019	27.899,0	3,3	36,6	46,4
2020	28.677,0	2,8	36,8	43,9
2021	29.468,0	2,8	37,0	43,3

* 2014 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2019 bis 2021: Soll-Werte nach Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben. – *** Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.

Die in der Tabelle aufgeführten Ausgaben für das Personal beziehen sich ausschließlich auf die unter der HGr. 4 veranschlagten Mittel. Sie umfassen Bezüge, Entgelte und sonstige personalbezogene Ausgaben sowie vermögenswirksame Leistungen an Personen, die in einem Dienst-, Amts-, Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis zur Gebietskörperschaft stehen sowie Versorgungsbezüge für diese Personen. Die darüber hinaus aus den Transferausgaben – insbesondere den Landeszuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe – finanzierten Personalausgaben sind hier nicht erfasst.⁶³

62 Ausführungen zu den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen für die Jahre 2017 und 2018 und deren Auswirkungen auf den Landeshaushalt siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 51.

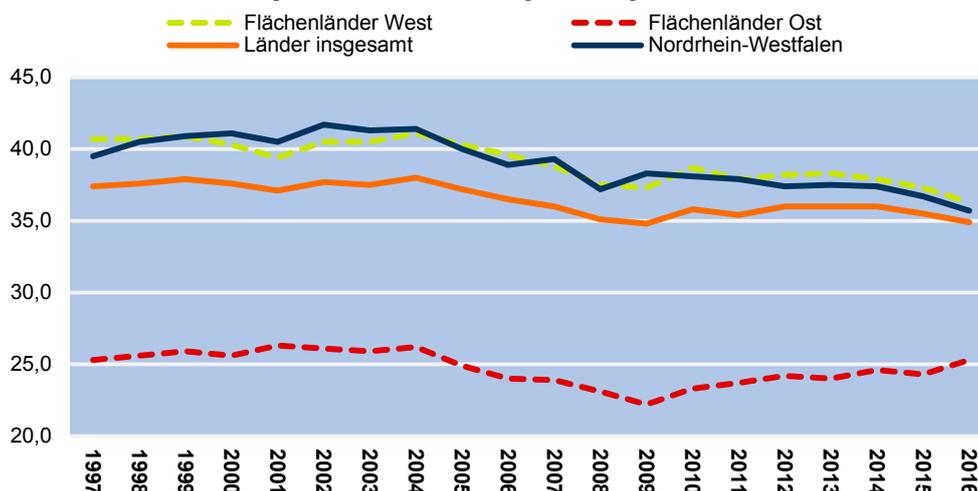
63 In der Drs. 16/14633 (2. Neudruck) sind die Personalausgaben für die Jahre 2010 bis 2017 unter Berücksichtigung der Transferausgaben dargestellt. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse an Landeseinheiten enthalten personalbezogene Ausgaben, die in den genannten Jahren die Personalausgaben, die Personalausgabenquote und die Personalsteuerquote erhöhen.

Die Personalausgabenquote stellt sich für NRW im Vergleich mit den Länderdurchschnitten wie folgt dar:⁶⁴

Abbildung 6

Personalausgabenquoten der Länder*

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



* Finanzbericht 2007 (Drs. 14/2301) und Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801), jeweils aus der Tabelle „Personalausgabenquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Personalausgabenquote von NRW weist in den letzten 20 Jahren eine ähnliche Entwicklung auf wie die der Flächenländer West. Bei den Flächenländern Ost ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben nach wie vor deutlich kleiner, obwohl deren Quote seit 2009 zugenommen hat. Die Personalausgabenquote Nordrhein-Westfalens ist dagegen seit 2009 rückläufig.

Bei der Bewertung des Diagramms sind allerdings die Auslagerung von Aufgaben aus den Kernhaushalten, die nicht einheitlichen Kommunalisierungsgrade und die in unterschiedlicher Höhe anfallenden Versorgungsausgaben zu berücksichtigen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Bestandteile der Personalausgaben differenziert betrachtet nach den Leistungen für die aktiven Bediensteten und für die Versorgungsberechtigten.

64 Die Finanzplanung 2017 bis 2021 enthält im Tabellenanhang – anders als der Finanzbericht 2017 (Drs. 16/12501, S. A 97) – keine Informationen zu den Personalsteuerquoten des Bundes und der Länder. Die langfristige Entwicklung bis zum Jahr 2015 der Personalsteuerquote von NRW, der Durchschnittswerte der Flächenländer West und Ost sowie der Länder insgesamt ist im Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 53, abgebildet.

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete

Die Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete stellen sich nach dem Vollzug der Haushalte 2014 bis 2017 und für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung wie folgt dar:

Tabelle 9

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete*

Haushaltsjahr	Bezüge und Nebenleistungen				Beihilfen	insgesamt (OGr. 42 und Gr. 441)	Veränderung zum Vorjahr
	insgesamt (OGr. 42)	der Beamtinnen und Beamten sowie Richter/ -innen (Gr. 422)	als Zuführung an die Ver- sorgungsrücklage (Gr. 424)	als Entgelte der Arbeit- nehmer/ -innen (Gr. 428)	an Beam- tinnen und Beamte, Richter/ -innen so- wie Arbeit- nehmer/ -innen (Gr. 441)**		
2014	14.730,5	11.191,3	147,1	3.229,1	612,9	15.343,4	2,1
2015	14.839,3	11.218,7	173,0	3.278,0	613,0	15.452,3	0,7
2016	15.115,6	11.449,0	198,5	3.292,6	616,5	15.732,2	1,8
2017	15.621,1	11.805,7	227,9	3.406,9	624,8	16.245,9	3,3
2018	16.223,8	13.175,6	0,0	2.879,3	642,7	16.866,5	3,8
2019	16.236,2	13.154,6	0,0	2.911,9	655,6	16.891,8	0,2
2020	16.168,9	13.061,2	0,0	2.936,7	668,7	16.837,6	-0,3
2021	16.128,6	13.023,1	0,0	2.931,3	682,1	16.810,7	-0,2

* 2014 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2019 bis 2021: Soll-Werte nach Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801) und ergänzende Angaben des FM. In das Haushaltsjahr 2017 fiel die unter der Gr. 424 aufgeführte Zuführung an den Pensionsfonds (Haushaltsplan 2017, Kapitel 20 020 Titel 424 00). Differenzen durch Rundungen. – ** Hierunter sind die Beihilfen erfasst, die nicht an Versorgungsempfängerinnen, Versorgungsempfänger und dgl. geleistet werden.

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren nahmen die an die aktiven Bediensteten ausgezahlten Leistungen stetig zu. In den Finanzplanungsjahren 2020 und 2021 sollen die Ansätze für diese Leistungen allerdings abnehmen. Hier wirkt sich aus, dass Personalstellen, die als „künftig wegfallend“ bezeichnet sind (sog. „kw-Vermerke“), ab ihrem konkret geplanten Wegfall bei der Ansatzermittlung nicht mehr berücksichtigt werden.⁶⁵

65 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 55.

Nach Angaben des FM waren im Haushaltsentwurf 2018 insgesamt 7.147 kw-Vermerke enthalten. Von diesen kw-Vermerken waren fällig 1.531 in 2018, 3.329 in 2019, 201 in 2020, 311 in 2021 und 398 in 2022 und später. Hinzu kamen 1.377 kw-Vermerke, die keinem konkreten Jahr zugeordnet werden konnten, da sich die Fälligkeit aus einer Bedingung (z. B. Ausscheiden der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers, Antragszahlen) ergab oder sie einnahmeabhängig waren.⁶⁶

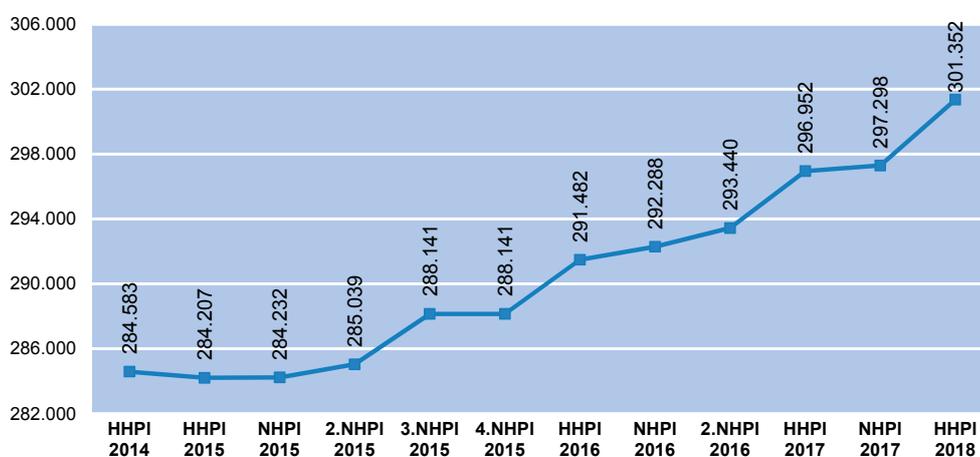
Diverse Stellen, die in den Jahren 2018 und 2019 wegfallen sollen, waren wegen der Aufgabenmehrung infolge der gestiegenen Zahl Geflüchteter eingerichtet worden. Der überwiegende Teil der für 2018 ausgebrachten kw-Vermerke wurde mit dem letzten Haushaltsentwurf wieder gestrichen.⁶⁷

Im Haushaltsplan 2018 wurden insgesamt 4.054 neue Planstellen und Stellen eingerichtet. Das Stellensoll stieg von 297.298 Stellen (nach dem Nachtragshaushaltsplan 2017) auf 301.352 Stellen. Die bereits in den vergangenen Jahren festzustellende Erhöhung des Stellensolls setzt sich also fort.

Nachstehend ist die Entwicklung der Stellenanzahl seit 2014 nach Verabschiedung der jeweiligen Haushalte und der Nachträge dargestellt.⁶⁸

Abbildung 7

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



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

Vor dem Hintergrund gesteigener Flüchtlingszahlen wurde die Stellenanzahl in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 deutlich erhöht.⁶⁹ Die Erhöhungen in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 erfolgten insbesondere zur Stärkung der Inneren Sicherheit und zur Entlastung der Justiz sowie zur Verbesserung der Beschulung einschließlich

66 Vorlage 17/308, Anlage 2.

67 In der Vorlage 17/308, Anlage 2, wird die Anzahl der im Haushaltsplanentwurf 2018 insgesamt gestrichenen/weggefallenen kw-Vermerke mit 4.401 angegeben. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung beträgt die Anzahl der im Haushaltsplanentwurf 2018 gestrichenen kw-Vermerke 3.831, davon alleine 3.299 kw-Vermerke im Lehrerbereich (Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen, Drs. 17/801, S. 12 f.).

68 Die langfristige Stellenentwicklung bis zum Haushaltsjahr 2015 kann dem Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.4 Personalausgaben, S. 44, entnommen werden.

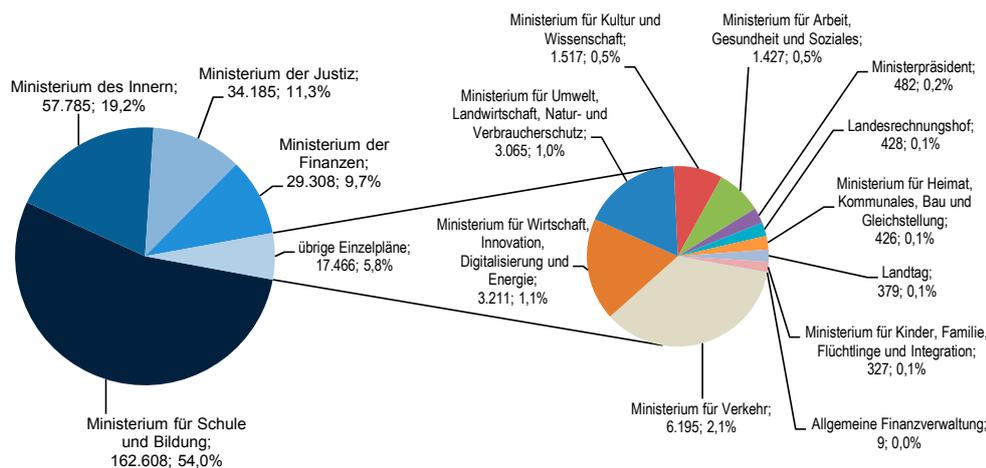
69 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.5 Personalausgaben, S. 44.

Inklusion und Sprachförderung.⁷⁰ Zudem wurden im Nachtragshaushalt 2017 139 Stellen anlässlich der Regierungsneubildung eingerichtet.⁷¹ Der LRH hatte sich dafür ausgesprochen, sie als „künftig wegfallend“ zu vermerken.⁷²

Die Verteilung der Stellen auf die Ressorts (Einzelpläne) stellt sich nach dem Haushaltsplan 2018 wie folgt dar:

Abbildung 8

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Einzelplänen, Haushaltsplan 2018*



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

Insgesamt 283.886 von den 301.352 im Haushaltsplan 2018 ausgewiesenen Stellen (also ein Anteil von rd. 94,2 v. H.) entfallen auf die Geschäftsbereiche der Ministerien für Schule und Bildung, des Innern, der Justiz und der Finanzen. Allerdings waren zum 01.01.2018 nicht alle Stellen besetzt, da zu diesem Zeitpunkt der Haushalt 2018 noch gar nicht verabschiedet war und deshalb die neu eingerichteten Stellen nicht besetzt sein konnten. Aus diesem Grund wurden die Quoten zu den nicht besetzten Personalstellen zum 01.01.2018 auf Basis des Stellensolls des Haushaltsjahres 2017 berechnet. Für die Einzelpläne der Landesregierung betragen diese nach Angaben des FM für die Planstellen rd. 4,2 v. H. (Soll 2017 von 257.588 Stellen und Ist-Besetzung zum 01.01.2018 von 246.838,47) und für die Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rd. 5,5 v. H. (Soll 2017 von 38.985 Stellen und Ist-Besetzung zum 01.01.2018 von 36.831,07).⁷³

Auch in den Vorjahren waren nicht alle zur Verfügung gestellten Personalstellen besetzt. So bewegte sich die vom FM ermittelte Stellenbesetzungsquote von 2010 bis 2017 zwischen 96,6 v. H. und rd. 98,5 v. H.⁷⁴

70 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/12501, S. 38) und Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/801, S. 12 f.).

71 Nähere Informationen hierzu, wie z. B. zur Wertigkeit, zum Zweck und zur Begründung für die Stellen, können der Vorlage 17/398 entnommen werden.

72 Stellungnahme 17/28, S. 3 und S. 13.

73 Vorlage 17/556, Anlagen 2 und 3.

74 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 57.

Unbesetzte Personalstellen führen dazu, dass zur Verfügung gestellte Mittel für Leistungen an aktive Bedienstete nicht vollständig in Anspruch genommen werden müssen. Dadurch sind in der Vergangenheit im Haushaltsvollzug immer wieder Minderausgaben bei den Personalausgaben entstanden. Im Vollzug des Haushalts 2017 wurden die Ansätze für die Personalausgaben um insgesamt etwa 758 Mio. € unterschritten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Ansätze bereits durch die Ausweitung der zentral im Einzelplan 20 veranschlagten Globalen Minderausgaben für die Personalausgaben in allen Einzelplänen mit dem NHG 2017 um insgesamt 400 Mio. € verringert wurden.⁷⁵ Ohne diese Maßnahme wären die Personalminderungen noch höher ausgefallen.

Das FM erklärte hierzu, dass bei den Schulen (z. B. im Rahmen der Flexibilisierung des Offenen Ganztags) und bei den Hochschulen (im Rahmen der Erstattungen für Beihilfen) Mehrausgaben der HGr. 5 bzw. HGr. 6 aus eingesparten Personalausgaben gedeckt würden. Zudem würden Personalminderungen (z. B. im Rahmen der Budgetierung oder innerhalb von Titelgruppen) zur Deckung anderer Mehrausgaben herangezogen. Das FM geht deshalb davon aus, dass die rechnermäßige Einsparung bei der HGr. 4 i. H. v. rd. 250 Mio. € geringer ausfallen dürfte als die kassenmäßige.⁷⁶

Da die Begründung des FM nur einen Teil der Personalminderungen erklärt, sollte nach Ansicht des LRH weiterhin überprüft werden, inwieweit bei künftigen Haushaltsaufstellungen die Ansätze für die Personalausgaben nach unten korrigiert werden können.

Vor dem Hintergrund der Angleichung der Dauer des Hochschulstudiums für alle Lehramtsanwärter/-innen wird derzeit eine schulformunabhängige Eingruppierung parlamentarisch diskutiert. Nach Einschätzung des FM würde eine Besoldung der Lehrkräfte im Grund- und Hauptschulbereich sowie an Real-, Sekundar- und Gesamtschulen und für sonderpädagogische Förderung nach der Besoldungsgruppe A 13 mit Strukturzulage einschließlich daraus resultierender höherer Ausgaben für die Versorgung und Ersatzschulfinanzierung in der Endausbaustufe Mehrausgaben von rd. 600 Mio. € pro Jahr unter Berücksichtigung des derzeitigen Bezügenreis nach sich ziehen. Eine Anhebung von Stellen der Besoldungsgruppe A 13 in die Besoldungsgruppe A 14 sei dabei nicht berücksichtigt.⁷⁷ Die Mehrausgaben seien mangels Etatreife nicht im Haushaltsplan 2018 und auch nicht in der Finanzplanung 2017 bis 2021 enthalten, weil die Landesregierung hierüber noch nicht entschieden habe.⁷⁸ Sollte es zu einer Angleichung der Lehrerbeseoldung durch Stellenhebungen kommen, würde demzufolge der Haushalt dauerhaft durch zusätzliche Ausgaben belastet.

75 Nachtragshaushaltsplan 2017, Kapitel 20 020 Titel 462 20.

76 Vorlage 17/498, S. 6 f.

77 Plenarprotokoll 17/20, S. 40; Drs. 17/2519, S. 2 f.

78 Vorlage 17/308, S. 6.

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

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

Table 10

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen *

Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge			Beihilfen	insgesamt (OGr. 43 und Gr. 446)	Veränderung zum Vorjahr	Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen im Verhältnis zu denen für aktive Bedienstete
	insgesamt (OGr. 43)	der Beamtinnen und Beamten, Richter/ -innen und deren Hinterbliebenen (Gr. 432)	als Zuführung an die Versorgungsrücklage (Gr. 434)	für Versorgungsempfänger/-innen (Gr. 446)			
	in Mio. €				in Mio. €	in v. H.	
2014	6.380,9	6.096,9	193,7	1.159,9	7.540,8	8,3	49/100
2015	6.732,0	6.425,2	219,8	1.200,0	7.931,9	5,2	51/100
2016	7.093,1	6.764,7	245,5	1.301,9	8.395,0	5,8	53/100
2017	7.526,6	7.252,2	271,9	1.377,9	8.904,5	6,1	55/100
2018	7.332,7	7.329,4	0,0	1.483,5	8.816,2	-1,0	52/100
2019	7.509,3	7.506,0	0,0	1.587,3	9.096,6	3,2	54/100
2020	7.657,6	7.654,4	0,0	1.698,4	9.356,0	2,9	56/100
2021	7.774,5	7.771,3	0,0	1.817,3	9.591,8	2,5	57/100

* 2014 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2019 bis 2021: Soll-Werte nach Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801) und ergänzende Angaben des FM. Im Haushaltsjahr 2017 erfolgte die unter der Gr. 434 aufgeführte Zuführung an den Pensionsfonds (Haushaltsplan 2017, Kapitel 20 020 Titel 434 00 und 434 10). Differenzen durch Rundungen.

Die sich aus Bezügen und Beihilfen an Versorgungsberechtigte zusammensetzenden Versorgungsleistungen sind in den vergangenen vier Haushaltsjahren mit jährlichen Veränderungsrate von rd. 5,2 v. H. bis rd. 8,3 v. H. erheblich angestiegen. Diese Entwicklung ist nur zu einem Teil auf die Anpassungen der Versorgungsbezüge zurückzuführen. Einen wesentlichen Anteil hat die zunehmende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Sie betrug im Jahr 2014 etwa 186.700 Personen⁷⁹ und belief sich im Jahr 2016 bereits auf rd. 199.000 Personen und im Jahr 2017 auf rd. 206.000 Personen. Bis zum Jahr 2027 wird ein Anstieg auf rd. 229.700 Personen erwartet. Danach soll die Anzahl nur leicht zurückgehen. So werden für das Jahr 2040 noch etwa 226.700 Personen mit Versorgungsansprüchen prognostiziert.⁸⁰

79 Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/9301, S. 38).

80 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/801, S. 12 f.).

Die vorstehenden Prognosedaten beruhen auf einer Modellrechnung aus dem Jahr 2011. Mangels einer geeigneteren Datenbasis unterblieb im vierten Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen von Juni 2016 eine Aktualisierung der Modellrechnung. Sie soll im Rahmen der Erstellung eines fünften Versorgungsberichts nachgeholt werden.⁸¹ Auch die vierte Fortschreibung des Zweiten Berichtes über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen 2013 von Februar 2018 basiert noch auf der Modellrechnung aus dem Jahre 2011.⁸²

Nach Auffassung des LRH sollten, um sicherere Aussagen bei diesem bedeutsamen Thema für den Landeshaushalt treffen zu können, aktuellere Daten verwendet und deshalb die Modellrechnung erneuert werden. Zudem wäre die Entwicklung eines Konzepts zur Bewältigung der Versorgungslasten von Vorteil, das auch die Entwicklung des Sondervermögens „Pensionsfonds“ mit einbezüge. Zurzeit ist nicht bestimmt, bis wann bzw. bis zu welchem Bestand der „Pensionsfonds“ befüllt werden soll und ab wann und in welcher Höhe Mittel entnommen werden sollen.⁸³

Zum Ende des Rechnungsjahres 2016 betrug die Bestände der Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ rd. 6.171,8 Mio. € und rd. 4.267,0 Mio. €. ⁸⁴ Diese Vermögen von insgesamt rd. 10.438,8 Mio. € gingen zum 01.01.2017 auf den „Pensionsfonds“ über.⁸⁵ Die bis 2017 unter den Gr. 424 und 434 geleisteten Zuführungen (siehe Tabellen 9 und 10) nahmen aufgrund der Steigerung des bei der Berechnung der Zuführungshöhe verwendeten Vomhundertsatzes deutlich zu.⁸⁶ Ab 2018 werden die Zuführungen an den „Pensionsfonds“ ausschließlich in der HGr. 9 als besondere Finanzierungsausgaben veranschlagt; sie fallen daher nicht mehr unter die Personalausgaben.⁸⁷

Auf den vergleichsweise hohen Anstieg der Beihilfeausgaben für die zu versorgenden Personen wirken sich neben der Zunahme der Anzahl der Versorgungsempfänger/-innen auch die steigende Lebenserwartung und der medizinische Fortschritt aus. Die Steigerungsrate dieser Ausgaben betrug von 2014 bis 2017 rd. 18,8 v. H. Für die Finanzplanungsjahre 2019 bis 2021 wird eine jährliche Steigerungsrate von 7,0 v. H. zugrunde gelegt.⁸⁸

Als Folge der insgesamt stark wachsenden Ausgaben für die Versorgungsberechtigten nimmt auch das Verhältnis der Versorgungsleistungen zu den Leistungen für die aktiven Bediensteten deutlich zu. Lag dieses Verhältnis im Haushaltsjahr 2002 noch bei 30/100, soll es bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 57/100 steigen. Der sich seit Langem abzeichnende Anstieg wird auch durch die langfristige Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den gesamten Personalausgaben deutlich:

81 Vorlage 16/4142, S. 48 ff.

82 Vorlage 17/519, S. 3.

83 Nach § 7 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen – PFoG) vom 02.02.2016 (GV. NRW. S. 92), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 07.04.2017 (GV. NRW. S. 414), sind Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens durch Gesetz zu regeln.

84 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Anlage II, S. 144 f.

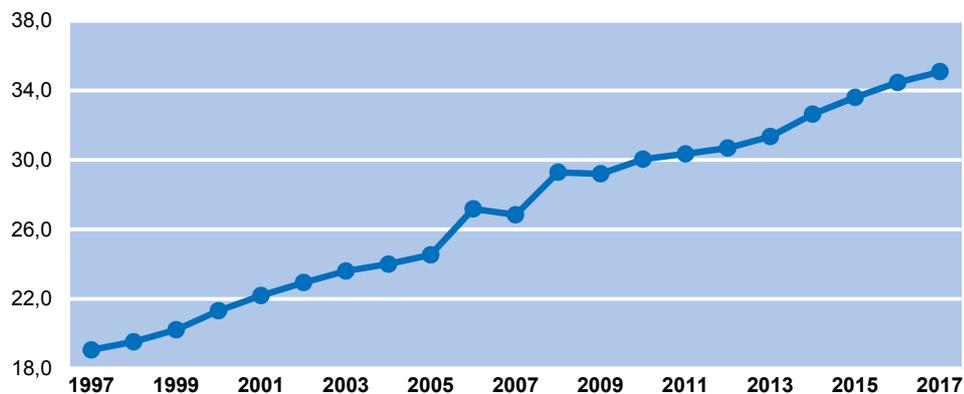
85 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 59.

86 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.4 Personalausgaben, S. 43.

87 Siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 3.6.

88 Vorlage 17/308, Anlage 4.

Abbildung 9

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

* 1997 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss.

3.3 Ausgaben für Investitionen

Im Haushaltsjahr 2017 wurden im Landeshaushalt rd. 6.622,5 Mio. € investiv verausgabt.⁸⁹ Der deutliche Anstieg um rd. 641,8 Mio. € bzw. rd. 10,7 v. H. gegenüber dem Vorjahr ist vor allem durch höhere Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (OGr. 89) begründet, auf die bereits bei den Transferausgaben eingegangen wurde.⁹⁰ Für das Haushaltsjahr 2018 sind Investitionsausgaben von rd. 7.163,4 Mio. € geplant. Im weiteren Finanzplanungszeitraum werden nur für das Jahr 2019 höhere Investitionsausgaben mit rd. 7.283,0 Mio. € erwartet.

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

90 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.1.

Tabelle 11

Investitionsausgaben*

Haushaltsjahr	Bau- maß- nahmen	sonstige Inves- tionen (OGr. 81-87)	Investi- tionszu- weisungen öffentl. Bereich (OGr. 88)	Investi- tionszu- schüsse sonstige Bereiche (OGr. 89)	ins- gesamt	Verän- derung zum Vorjahr	Investi- tions- quote**
	in Mio. €				in Mio. €	in v. H.	in v. H.
2014	197,3	497,2	2.518,5	1.977,6	5.190,6	0,0	8,4
2015	193,3	623,4	2.550,9	1.997,3	5.364,8	3,4	8,3
2016	225,6	619,9	2.909,6	2.225,6	5.980,7	11,5	8,8
2017	235,7	770,1	3.006,6	2.610,0	6.622,5	10,7	9,2
2018	368,9	873,2	3.411,3	2.510,0	7.163,4	8,2	9,6
2019	426,0	882,0	3.349,0	2.626,0	7.283,0	1,7	9,5
2020	449,0	879,0	3.259,0	2.504,0	7.091,0	-2,6	9,1
2021	462,0	878,0	3.229,0	2.354,0	6.923,0	-2,4	8,7

* 2014 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2019 bis 2021: Soll-Werte nach Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

Nicht alle Investitionsausgaben, die in den Haushaltsjahren 2014 bis 2017 geplant waren, wurden im Vollzug des Haushalts tatsächlich geleistet. So betragen die Unterschreitungen gegenüber den Ansätzen rd. 474,2 Mio. € in 2014, rd. 347,2 Mio. € in 2015, rd. 177,1 Mio. € in 2016 und rd. 322,0 Mio. € in 2017.⁹¹

Mit dem in 2015 verabschiedeten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz⁹² unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 104b des Grundgesetzes (GG). Hierfür stehen insgesamt 3.500 Mio. € zur Verfügung. Davon entfallen rd. 1.125,6 Mio. € auf NRW.⁹³ Zusammen mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde in 2017 auch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz geändert. Kapitel 2 dieses Gesetzes sieht nunmehr weitere Finanzhilfen des Bundes von 3.500 Mio. € zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Art. 104c GG vor. Von diesem Betrag entfallen auf NRW rd. 1.120,6 Mio. €.⁹⁴ In den Plänen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 sind hierfür zwar keine Ansätze enthalten, doch wurde durch Haushaltsvermerke sichergestellt, dass Mittel in Höhe der Leistungen

91 Die veranschlagten Investitionsausgaben betragen nach dem Nachtragshaushaltsplan 2014 rd. 5.664,8 Mio. €, nach dem 4. Nachtragshaushaltsplan 2015 rd. 5.712,0 Mio. €, nach dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2016 rd. 6.157,8 Mio. € und nach dem Nachtragshaushaltsplan 2017 rd. 6.944,5 Mio. €.

92 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24.06.2015 (BGBl. I S. 974, 975), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

93 § 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW) vom 01.10.2015 (GV. NRW. S. 672), geändert durch Gesetz vom 08.01.2018 (GV. NRW. S. 16).

94 § 10 KInvFöG NRW.

des Bundes (Ist-Einnahmen) verausgabt werden dürfen.⁹⁵ Auf diese Weise kam es in den abgeschlossenen Haushaltsjahren 2016 und 2017 zu Ein- und Auszahlungen, und zwar i. H. v. jeweils rd. 52,8 Mio. € in 2016 und rd. 149,7 Mio. € in 2017.

In der aktuellen Finanzplanung 2017 bis 2021 wurden erneut keine über die Vorsorge im Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. „Risikofonds“) hinausgehenden sonstigen Investitionen im Zusammenhang mit der Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) berücksichtigt.⁹⁶ Das FM weist allerdings darauf hin, dass im Risikofondsgesetz⁹⁷ mit einer Kreditaufnahmeermächtigung Vorsorge für den Fall getroffen wurde, dass Altlasten der früheren WestLB AG den Haushalt künftig finanziell stark belasten sollten.⁹⁸ Der LRH gibt zu bedenken, dass das Land für die Verbindlichkeiten des „Risikofonds“ unmittelbar haftet. Der Kapitaldienst für die möglichen Kredite bis zu einer Höhe von 2.276,0 Mio. € würde durch Zuweisungen aus dem Landeshaushalt an das Sondervermögen finanziert.⁹⁹ Dies zöge höhere Ausgaben in künftigen Jahren nach sich. Am Ende des Rechnungsjahres 2016 wies der „Risikofonds“ noch einen Vermögensbestand von rd. 927,7 Mio. € auf.¹⁰⁰ Im Haushaltsjahr 2017 führte der Fonds rd. 153,6 Mio. € an den Landeshaushalt ab, um Garantie-Inanspruchnahmen zu finanzieren.¹⁰¹ Auch diesen Investitionsausgaben standen keine Ansätze gegenüber.

Das Land hat sich ferner verpflichtet, die NRW.BANK schadlos zu stellen, wenn sie im Falle einer Übertragung der von ihr gehaltenen Beteiligung an der früheren WestLB AG auf das Land oder einen Dritten nicht mindestens den zum 31.12.2004 ausgewiesenen Beteiligungswert von 2,2 Mrd. € erlöst. Darüber hinaus hat sich das Land verpflichtet, den jeweiligen Differenzbetrag zwischen dem garantierten Beteiligungswert und dem Beteiligungsbuchwert nach Abschreibung zu verzinsen. Die zu verzinsende Ausgleichsverpflichtung des Landes gegenüber der NRW.BANK aus der Garantieerklärung belief sich zum 31.12.2013 kumuliert auf rd. 2,6 Mrd. €. Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden die Zinsen und Zinseszinsen nicht mehr der Ausgleichsverpflichtung zugeschlagen. Es erfolgt nunmehr eine jährliche Veranschlagung und Auszahlung aus dem Landeshaushalt. Im Haushaltsjahr 2017 wurden rd. 72,5 Mio. € ausgezahlt und im Haushaltsplan 2018 rd. 73,0 Mio. € etatisiert.¹⁰²

95 Kapitel 20 031 Titel 334 00, 334 10, 883 00 und 883 10. Das Kapitel 20 031 „Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen“ wurde mit dem 2. NHG 2015 in den Haushaltsplan aufgenommen.

96 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.5 Investitionen (Drs. 17/801, S. 16).

97 Gesetz zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Risikofondsgesetz – RiFoG) vom 28.10.2008 (GV. NRW. S. 636), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 825).

98 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung bis 2021 (Drs. 17/801, S. 6).

99 § 3 Abs. 2 und § 3a RiFoG.

100 Haushaltsrechnung 2016, Band I, Anlage II, S. 144.

101 Kapitel 20 610 Titel 234 00 und 871 30.

102 Einzelheiten hierzu siehe Haushaltsplan 2018, Erläuterungen zu Kapitel 20 610, Titel 871 32.

Bereits im Jahresbericht 2016 hatte der LRH ausgeführt, dass jährlich rd. 195 Mio. € angesetzt und verausgabt werden müssten, um den Zustand der Landesstraßen zumindest auf dem Niveau von 2011 zu erhalten.¹⁰³ Für das Haushaltsjahr 2018 sollen für die Erhaltung der Landesstraßen rd. 160,9 Mio. € zur Verfügung gestellt werden.¹⁰⁴ Trotz der Erhöhung um rd. 15,7 Mio. € bzw. rd. 10,8 v. H. gegenüber den bereits gesteigerten Ausgaben des Vorjahres von rd. 145,2 Mio. € ist der Ansatz nicht ausreichend. Wegen der nicht ausreichenden Mittelausstattung in den vergangenen Jahren dürfte zudem ein zusätzlicher Nachholbedarf bestehen.

Ferner hat der LRH in einem diesjährigen Beratungsbericht das Risiko fehlender Investitionsmittel beim BLB NRW dargestellt. Ein von ihm entwickeltes Investitionsszenario zeigt für die kommenden 25 Jahre in einer groben Skizzierung einen gleichbleibend hohen Investitionsbedarf sowohl im Hochschul- als auch im Verwaltungsvermögen. Zur Beseitigung der bestehenden Investitionslast in der Innen-, Finanz- und Justizverwaltung müsste der BLB NRW demnach sogar jährlich 200 Mio. € mehr investieren als bisher.¹⁰⁵ Mangels eigener Berechnungen des BLB NRW fehlt es derzeit an einer ausreichenden Informationsbasis für entsprechende haushaltspolitische Weichenstellungen. Der LRH hat den BLB NRW aufgefordert, u. a. die Investitionslasten in sachgerechter Tiefe zu ermitteln. Als Resultat soll ein regelmäßiger „Qualitätsbericht zum Portfolio“ des BLB NRW der Politik die nötigen Grundlagen für die Bereitstellung weiterer Finanzmittel liefern.¹⁰⁶

Von 2011 bis 2015 nahm die Investitionsquote kontinuierlich bis auf rd. 8,3 v. H. ab. Als Folge der in den beiden letzten Jahren merklich gestiegenen Investitionsausgaben erreichte sie im Haushaltsjahr 2017 einen Wert von rd. 9,2 v. H. Der Haushaltsplan 2018 sieht eine Investitionsquote von rd. 9,6 v. H. vor. In Anbetracht der Ansatzunterschreitungen in den Vorjahren bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die zur Verfügung gestellten Investitionsmittel tatsächlich genutzt werden und die gleiche Investitionsquote auch im Haushaltsvollzug erreicht wird. In den weiteren Finanzplanungsjahren bis 2021 soll die Quote bedingt durch sinkende Investitionsausgaben auf rd. 8,7 v. H. abnehmen. Die Investitionstätigkeit der aus dem Landeshaushalt ausgelagerten Einheiten, wie Hochschulen, Universitätsklinika, Landesbetriebe und BLB NRW, bleibt bei der Ermittlung der Investitionsquote allerdings unberücksichtigt, soweit sie nicht durch (Investitions-)Ausgaben des Landes finanziert wird.

3.4 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben sind in den abgeschlossenen Haushaltsjahren weiterhin rückläufig. Seit dem Haushaltsjahr 2008, in dem der Landeshaushalt mit rd. 4,8 Mrd. € die bislang höchsten Zinsausgaben vorwies¹⁰⁷, sind sie Jahr für Jahr bis auf rd. 2,7 Mrd. € in 2017 zurückgegangen.

103 Jahresbericht 2016, Teil B, Beitrag 14 Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen, S. 142 ff.; Stellungnahme 16/4251, S. 7 f.

104 Haushaltsplan 2018, Kapitel 09 150 Titel 777 11.

105 Vorlage 17/747, S. 6 f.

106 Vorlage 17/747, S. 11 f.

107 Siehe Drs. 16/6467, Anlage 1, in der die langfristige Entwicklung der Zinsausgaben an den Kreditmarkt bis zum Jahr 2013 dargestellt ist.

Lag der jährliche Rückgang bis 2012 noch unter 200,0 Mio. €, sind seit 2013 teilweise deutlich höhere Zinsausgabenrückgänge festzustellen. Sie betragen nach 2013 rd. 204,3 Mio. €, nach 2014 rd. 360,6 Mio. €, nach 2015 rd. 245,9 Mio. € und nach 2016 sogar rd. 536,5 Mio. €. Die Reduzierung von 2016 nach 2017 fiel mit rd. 141,0 Mio. € zwar wieder geringer aus, doch ist dies vornehmlich auf die Zahlungen für Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen etc. zurückzuführen. Hatte der Landeshaushalt in 2016 aus diesen Vereinbarungen noch Einnahmen von rd. 115,5 Mio. € erzielt, wodurch die Zinsausgaben entsprechend geringer ausfielen, wurden in 2017 dafür Ausgaben von rd. 37,3 Mio. € geleistet.¹⁰⁸ Der von 2008 bis 2017 nominell zu verzeichnende Rückgang bei den Zinsausgaben betrug insgesamt rd. 2.164 Mio. €.

Nachstehend sind die Zinsausgaben nach OGr. seit 2014 mit Angaben zur näheren Mittelverwendung aufgeführt:

Tabelle 12

Zinsausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018
56	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	0,4	0,3	0,0	0,0	0,2
57	Zinsausgaben an Kreditmarkt	3.575,5	3.329,5	2.793,3	2.652,4	2.465,9
	<i>darunter:**</i>					
	– Zinsen für Kreditmarktmittel	3.623,2	3.307,8	2.905,8	2.609,8	2.442,9
	– Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen, Courtage und Provision bei Kurspflegegeschäften, Ausgaben (Einnahmen) für Vereinbarungen i. S. v. § 2 Abs. 4 HG 2013 bis 2017, Ausgaben für Gutachten und sonstige Maßnahmen zur Zinsoptimierung	-48,7	20,9	-115,5	37,3	20,0
	Zinsausgaben insgesamt	3.575,8	3.329,9	2.793,4	2.652,4	2.466,1
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	-9,2	-6,9	-16,1	-5,0	-7,0
	Anteil an den bereinigten Einnahmen (in v. H.)	6,0	5,2	4,1	3,7	3,3
	Anteil an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)	5,8	5,2	4,1	3,7	3,3

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Ausgaben/Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 20 650 Titel 575 10 und 575 20.

Hauptursache für die zurückgegangenen Zinsausgaben sind die gefallenen Zinsen für Kreditmarktmittel aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt.¹⁰⁹ Sie fielen von rd. 3.623,2 Mio. € in 2014 auf rd. 2.609,8 Mio. € in 2017. 2018 sollen sie rd. 2.442,9 Mio. € betragen.

108 Gründe für die unterschiedlich hohen Zahlungen für Bonifikation, Disagio, Agio etc. siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.4 Zinsausgaben, S. 63 f. und Vorlage 17/308, S. 12 f.

109 Vorlage 16/3641, S. 11; Vorlage 16/4570, S. 1; Vorlage 16/4662, S. 12; Vorlage 17/498, S. 8.

Die Zinsausgaben der OGr. 56 fallen für Schulden bei öffentlichen Haushalten an. Dies sind im Wesentlichen Schulden aus Förderdarlehen des Bundes, die sich in der Tilgungsphase befinden.¹¹⁰ Sie liegen im betrachteten Zeitraum jeweils unter einer Million € und fallen damit nicht ins Gewicht.

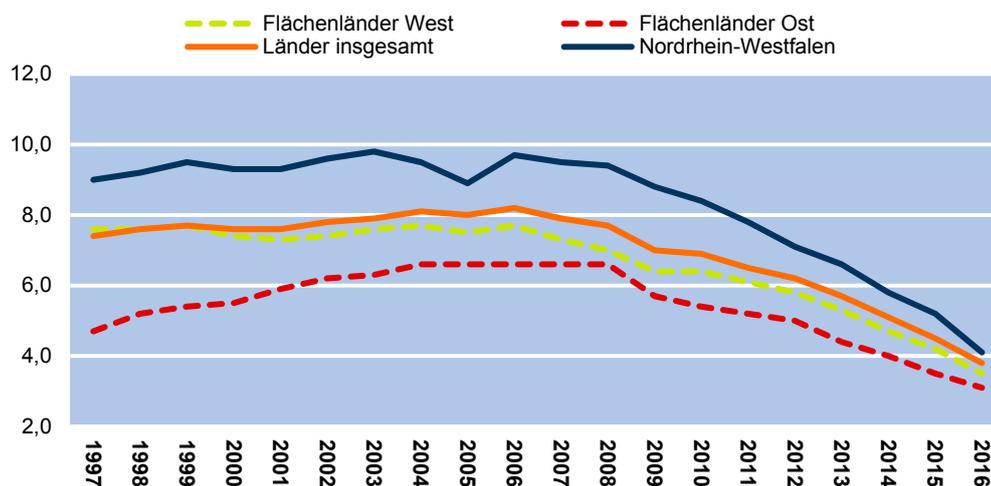
Die Finanzplanung 2017 bis 2021 legt ab 2019 wieder steigende Zinsausgaben zugrunde. Sie sollen im letzten Finanzplanungsjahr rd. 2.870 Mio. € betragen.¹¹¹ Nach den Ausführungen des FM liegt den Ansätzen die Annahme zugrunde, dass die durchschnittliche Verzinsung neu aufgenommenen festverzinslicher Haushaltskredite von rd. 0,75 v. H. im Jahr 2017 bis auf 3,75 v. H. im Jahr 2021 ansteigen wird. Zum 31.12.2016 sei nur ein sehr geringer Teil (rd. 4 v. H.) der Kreditmarktverschuldung des Landes NRW von rd. 139 Mrd. € variabel verzinst gewesen. Nur dieser Teil und nur die neu abgeschlossenen Kreditverträge (z. B. im Rahmen der Umschuldung von rd. 16 bis rd. 18 Mrd. € pro Jahr) wären Zinsänderungsrisiken ausgesetzt. Ferner betont das FM, dass die Zinsbindung des Portfolios signifikant erhöht worden sei. Die durchschnittliche Restlaufzeit sei von 4,9 Jahren (Stand: 31.12.2012) auf 6,8 Jahre (Stand: 31.12.2016) gestiegen. Ein Anteil von rd. 40 v. H. des Schuldenportfolios sei dabei erst nach dem Jahr 2026 zu refinanzieren.¹¹²

Durch die Zinsentwicklung ist auch der geringe Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Zinslastquote) zu erklären. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 betrug dieser nur noch rd. 3,7 v. H. Letztmals wurde im Jahr 1979 eine bessere Zinslastquote erzielt.¹¹³ Bei einem Vergleich mit dem Durchschnitt der Länder, der Flächenländer Ost und der Flächenländer West steht NRW dennoch ungünstig dar:

Abbildung 10

Zinslastquoten der Länder*

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



* Finanzbericht 2007 (Drs. 14/2301) und Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801), jeweils aus der Tabelle „Zinslastquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

110 Haushaltsplan 2018, Erläuterungen zu Kapitel 20 650 Titel 575 10.

111 Finanzplanung 2017 bis 2021, Tabellenanhang, Nr. 6 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 17/801).

112 Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.3 Zinsausgaben (Drs. 17/801, S. 14 f.).

113 Drs. 16/6467, Anlage 1.

3.5 Sächliche Verwaltungsausgaben

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

Tabelle 13

Sächliche Verwaltungsausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen/Gruppen		Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018
511	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	142,6	147,2	151,0	144,5	152,3
514	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	117,0	129,8	133,7	139,8	141,1
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	236,5	240,7	265,1	257,9	295,2
518	Mieten und Pachten	706,1	753,8	818,6	810,1	920,0
532	Auslagen in Rechtssachen	524,1	524,6	527,9	517,5	547,1
538	Ausgaben für Datenverarbeitung (Aufträge an Dritte)	67,4	74,5	95,4	110,6	89,8
546	Sonstige Verwaltungsausgaben (soweit nicht Gruppen 531-545)	281,7	364,6	341,3	1.363,6	455,6
547	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	280,8	599,9	1.368,8	753,1	994,3
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben (insgesamt)	2.597,6	3.139,8	4.009,0	4.415,5	3.966,2
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	2,6	20,9	27,7	10,1	-10,2

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Gruppenausweisung, sofern Beträge über 100 Mio. €.

Von 2014 nach 2015 nahmen die sächlichen Verwaltungsausgaben von rd. 2.597,6 Mio. € auf rd. 3.139,8 Mio. € erheblich um rd. 20,9 v. H. zu. In 2016 stiegen sie noch stärker um rd. 27,7 v. H. auf rd. 4.009,0 Mio. €. Wesentlich dafür verantwortlich sind enorme Steigerungen bei den nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben (Gr. 547). Diese erhöhten sich vor allem wegen zunehmender Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes als Folge der gestiegenen Flüchtlingszahlen. Fielen 2013 und 2014 in diesem Bereich relativ geringe Kosten an, wurden aus dem Landeshaushalt im Haushaltsjahr 2015 bereits rd. 342,2 Mio. € und im Haushaltsjahr 2016 sogar rd. 965,4 Mio. € für diesen Zweck geleistet. In 2017 gingen diese Ausgaben wegen rückläufiger Flüchtlingszahlen auf rd. 408,4 Mio. € zurück.¹¹⁴ Dass die sächlichen Verwaltungsausgaben dennoch insgesamt auf rd. 4.415,5 Mio. € stiegen, liegt an der starken Zunahme bei den sonstigen Verwaltungsausgaben (Gr. 546). Hier wirkt sich die Rückabwicklung der Sondertilgungen des Darlehens mit dem BLB NRW i. H. v. 885,0 Mio. € aus.¹¹⁵ 2018 entfällt dieser Sondereffekt, weshalb die Ansätze für die sächlichen Verwaltungsausgaben trotz eingeplanter Ausgabesteigerungen gegenüber den Ist-Werten (z. B. bei den Mieten und Pachten) auf rd. 3.966,2 Mio. € zurückgehen.

114 Verausgabt bei Kapitel 03 030 Titel 547 10 (bis 2016) und Kapitel 07 090 Titel 547 10 (ab 2017).

115 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3.

3.6 Sonstige Ausgaben

Die weiteren Ausgaben des Landeshaushalts stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 14

Sonstige Ausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018
58,59	Tilgungsausgaben	128,1	140,7	161,4	141,4	151,2
	<i>darunter:**</i>					
	– Tilgung von Darlehen des Bundes für Zwecke der sozialen Wohnungsbauförderung	121,4	134,1	155,0	135,1	145,0
91,96,98	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen	522,0	1.260,6	95,0	871,9	8,5
	<i>darunter:***</i>					
	– Zuführung an den „Pensionsfonds“ zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben	510,4	1.248,7	83,1	859,2	0,0
	– Zuführung der von Dritten gezahlten Versorgungszuschläge an den „Pensionsfonds“	4,2	4,2	4,0	3,7	4,2
97	Globale Mehr- und Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-855,2
	<i>davon:</i>					
	– Globale Mehrausgaben (Gr. 971)	0,0	0,0	0,0	0,0	24,7
	– Globale Minderausgaben (Gr. 972)	0,0	0,0	0,0	0,0	-879,9
	Sonstige Ausgaben insgesamt	650,0	1.401,3	256,4	1.013,4	-695,5
	Sonstige Ausgaben ohne Globale Mehr- und Minderausgaben	650,0	1.401,3	256,4	1.013,4	159,7
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	-36,1	115,6	-81,7	295,3	-84,2

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2018 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 09 050 Titel 581 71 (bis 2016), Kapitel 08 050 Titel 581 71 (2017) und Kapitel 08 400 Titel 581 71 (2018). – *** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 20 020 Titel 919 10 und 919 20. Bis 2016 wurden die Zuführungen an den „Versorgungsfonds“ (Titel 919 10) und die „Versorgungsrücklage“ (Titel 919 20) geleistet.

Die Tilgungsausgaben betragen von 2014 bis 2018 zwischen rd. 130 Mio. € und rd. 160 Mio. € pro Jahr. Sie betreffen ausschließlich Schulden bei öffentlichen Haushalten wie die Schulden beim Bund aus Förderdarlehen. Die im Haushaltsjahr 2016 erfolgte Nettotilgung an den Kreditmarkt wurde, wie bereits ausgeführt, aus dem Titel für die Krediteinnahmen geleistet und ist daher hier nicht erfasst.¹¹⁶

¹¹⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3 (insbesondere Fußnote 44).

Bei den unter die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) fallenden Ausgaben der OGr. 91, 96 und 98 sind im betrachteten Zeitraum die Zuführungen an die Sondervermögen für die Pensionsvorsorge bedeutsam und hier die bei Kapitel 20 020 Titel 919 10 gebuchten Ausgaben an den „Versorgungsfonds“ (bis 2016) und an den „Pensionsfonds“ (ab 2017). Die hohe Zuführung im Haushaltsjahr 2015 von rd. 1.248,7 Mio. € ist durch eine Sonderzuführung begründet. So wurde mit dem 4. NHG 2015 die Vorziehung einer Zuführung i. H. v. rd. 635 Mio. € beschlossen, um den Haushalt 2016 zu entlasten.¹¹⁷ Dies begründet zugleich den geringeren Zuführungsbetrag im Haushaltsjahr 2016 von nur rd. 83,1 Mio. €.

Ursprünglich sollten im Haushaltsjahr 2017 lediglich Zuführungen in der Höhe an den „Pensionsfonds“ geleistet werden, wie sie eigentlich für die „Versorgungsrücklage“ angefallen wären.¹¹⁸ Daher wurden bei Kapitel 20 020 Titel 919 10 keine Ausgabemittel veranschlagt. Dennoch erfolgten im Haushaltsjahr 2017 aus diesem Titel Sonderzahlungen von über 800 Mio. €. ¹¹⁹ Ab 2018 beträgt die jährliche Zuführung an den „Pensionsfonds“ nur noch 200 Mio. €. ¹²⁰ Allerdings können Sonderzuführungen die Zuführungsbeträge der Folgejahre mindern.¹²¹ Von dieser Möglichkeit wurde Gebrauch gemacht und unter Anrechnung der Sonderzuführungen im Haushaltsjahr 2017 der Ansatz für die Zuführungen im Haushaltsplan 2018 auf 0 € reduziert.¹²²

Die letzte Finanzplanung, die den „Pensionsfonds“ noch nicht berücksichtigte, sah für 2018 noch eine Zuführung von 900 Mio. € an den „Versorgungsfonds“ vor.¹²³ Die nunmehr mittelfristig geplanten Zuführungen lassen nicht darauf schließen, dass eine Deckung von 70 v. H. der laufenden Versorgungsbezüge für die ab 2006 eingestellten Besoldungsberechtigten durch Entnahmen aus dem Sondervermögen – wie es einst für den „Versorgungsfonds“ vorgesehen war ¹²⁴ – beabsichtigt ist. Das FM hat auf mehrfache Nachfrage von Abgeordneten erklärt, dass in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2019 bis 2021 die jährlichen Zuführungen von 200 Mio. € pro Jahr berücksichtigt sind.¹²⁵ Mit Verweis auf die zukünftige Entwicklung hat es die Fragen offen gelassen, ob und inwieweit weitere Zuführungen beabsichtigt sind oder bereits geleistete Sonderzuführungen angerechnet werden sollen.¹²⁶

117 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.5 Personalausgaben, S. 48.

118 Einzelheiten zu diesen Zuführungen können den Tabellen 9 und 10 entnommen werden. Der „Pensionsfonds“ übernahm die Bestände der „Versorgungsrücklage“ und des „Versorgungsfonds“ zum 01.01.2017 (siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.2).

119 Drs. 17/1953, S. 2; Vorlage 17/560, S. 1.

120 § 5 Abs. 1 PFG.

121 § 5 Abs. 4 PFG.

122 Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 020, Erläuterungen zu Titel 919 10.

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

124 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.4 Personalausgaben, S. 49. An dieser Stelle sei auch angemerkt, dass die Zuführungen aus dem Landeshaushalt an den „Versorgungsfonds“ nicht nur von der Erhöhung der Bezüge, sondern auch von der Anzahl der ab 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten abhängig waren, weshalb sie überdurchschnittlich zunahm.

125 Die Mittelfristige Finanzplanung enthält keine Aussagen mehr zu den Zuführungen an das Sondervermögen für die Pensionsvorsorge (Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen, Drs. 17/801, S. 13 f.).

126 Drs. 17/1953, S. 2; Vorlage 17/399, S. 7; Vorlage 17/369, S. 25 f.

Hinsichtlich des „Pensionsfonds“ nimmt der LRH positiv zur Kenntnis, dass Spielräume im Haushalt zur Aufstockung des Sondervermögens genutzt wurden. Aufstockungen sollten jedoch nicht zwangsläufig die Zuführungen in Folgejahren reduzieren.¹²⁷

Aus ähnlichen Gründen wie bei den Globalen Mehreinnahmen stehen den Haushaltsansätzen der Globalen Mehr- und Minderausgaben ebenfalls keine Ist-Zahlungen gegenüber.¹²⁸ Nach dem Gruppierungsplan können sie für Personalausgaben (Gr. 461 und Gr. 462), für sächliche Verwaltungsausgaben (Gr. 548 und Gr. 549) oder für den Gesamthaushalt (Gr. 971 und Gr. 972) veranschlagt werden. Die in der Tabelle 14 aufgeführten Globalen Mehr- und Minderausgaben beziehen sich auf den Gesamthaushalt, da die anderen in den Personalausgaben und den sächlichen Verwaltungsausgaben enthalten sind.

Für den Haushalt haben die Globalen Minderausgaben der Gr. 972 eine besondere Bedeutung. Sie stellen die zum Ausgleich des Haushaltsplans erforderlichen (globalen) Einsparungen dar, ohne sie konkret zu bezeichnen. Technisch werden sie als negative Ausgabeansätze veranschlagt, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr durch nicht verausgabte Haushaltsmittel bei anderen Haushaltsstellen zu erwirtschaften sind. Die in den Plänen für die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 enthaltenen Globalen Minderausgaben der Gr. 972 blieben relativ konstant zwischen 800 Mio. € und 940 Mio. €. Sie wurden in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016, für die bereits Rechnung gelegt worden ist, jeweils vollständig erwirtschaftet.

Die vorstehend unter Beitrag 2.3 bereits thematisierten Einsparungen im Haushaltsentwurf 2018 von rd. 131 Mio. € beinhalten u. a. Globale Minderausgaben für Landesförderprogramme von rd. 7 Mio. €. Nach Angaben des FM werden die Ressorts den Einsparbeitrag im Vollzug des Haushalts insbesondere an den Stellen erbringen, an denen Mittel in den vergangenen Jahren nicht abgeflossen sind.¹²⁹

Ferner beinhalten die Einsparungen die Absetzung von Mitteln zur Deckung von Ausgaberesten i. H. v. 55 Mio. €, die in der Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 veranschlagt waren.¹³⁰ Wären diese Mehrausgaben tatsächlich etatisiert worden, hätten sie das Haushaltsvolumen entsprechend erhöht. Dann läge eine Einsparung vor. Allerdings waren im Haushaltsplan 2017 keine entsprechenden Ausgabemittel etatisiert, sodass gegenüber den Vorjahresansätzen tatsächlich keine Einsparung gegeben ist.¹³¹

127 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.2.

128 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3 und Vorlage 17/498, S. 5 und S. 12.

129 Vorlage 17/369, S. 3; Vorlage 17/402, S. 3 f.

130 Vorlage 17/369, S. 2; Vorlage 17/402, S. 3.

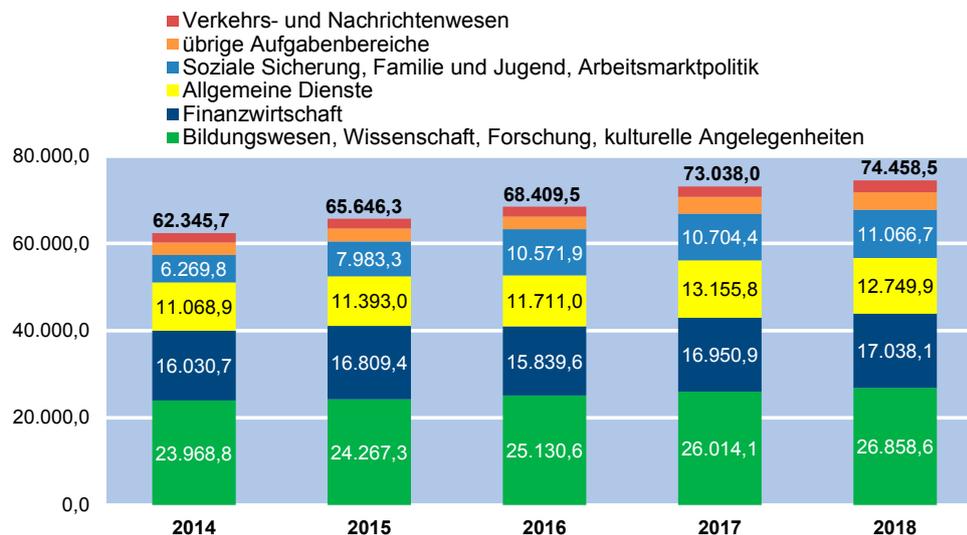
131 Kapitel 20 020 Titel 971 11 und 971 30.

3.7 Ausgaben nach Aufgabenbereichen

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung und Zusammensetzung der Ausgaben des Landeshaushalts strukturiert nach Aufgabenbereichen:

Abbildung 11

Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen (in Mio. €)*



* 2014 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen; 2017: Ist-Werte – selbst ermittelt – nach Kassenabschluss; 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Die übrigen Aufgabenbereiche umfassen die Hauptfunktionen 3 bis 6 mit den Bereichen: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Vor allem wegen der dem Land entstehenden Kosten für Schulen und Hochschulen fallen die Ausgaben im Bereich Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten (Hauptfunktion 1) am höchsten aus. Die Finanzwirtschaft (Hauptfunktion 8) ist u. a. wegen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände und der Zinszahlungen der zweitausgabenträchtigste Aufgabenbereich. Unter die Allgemeinen Dienste (Hauptfunktion 0) fallen u. a. die Bereiche öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtsschutz, in denen die meisten Ausgaben der Hauptfunktion 0 anfallen. Die in der Abbildung besonders erkennbare Zunahme von 2014 nach 2016 im Bereich Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik (Hauptfunktion 2) ist insbesondere auf die gestiegenen Ausgaben für soziale Leistungen wegen der Folgen von Krieg und politischen Ereignissen (Oberfunktion 24) zurückzuführen. Die Ausgaben stiegen von rd. 295,7 Mio. € auf rd. 3.732,9 Mio. €, gingen aber wieder in 2017 auf rd. 1.891,5 Mio. € zurück. Ferner erhöhten sich von 2016 nach 2017 in der Hauptfunktion 2 die Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (+ rd. 410,3 Mio. €) sowie für Kinder- und Jugendhilfe und Kindertagesbetreuung (+ rd. 1.044,7 Mio. €).

Unter Zugrundelegung des Haushaltsentwurfs 2018 berechnete das FM den Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts auf rd. 39,8 v. H. Dabei hat es die Ausgaben der Funktionskennziffern 111 bis 165 sowie 271 einbezogen.¹³² Nach den Daten des verabschiedeten Haushaltsplans 2018 betragen die Ausgaben dieser Funktionskennziffern rd. 29.641,0 Mio. €. Allerdings sind hierin auch die Ausgaben für die Versorgung einschließlich Beihilfen der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger im Bereich der Schulen und Hochschulen (Funktionskennziffern 118 und 138) mit eingeschlossen. Werden diese Ausgaben außer Acht gelassen, ergeben sich Bildungsausgaben von rd. 23.681,9 Mio. €, die nur einen Anteil von rd. 31,8 v. H. der Gesamtausgaben ausmachen.

3.8 Flüchtlingsbedingte Ausgaben

Auf die Entwicklung der flüchtlingsbedingten Ausgaben – insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 – wurde in den Jahresberichten 2016 und 2017 näher eingegangen.¹³³ In der Mittelfristigen Finanzplanung sind stetige Rückgänge bei den flüchtlingsbedingten Ausgaben berücksichtigt. Sie sollen nach Angaben des FM von rd. 4,2 Mrd. € in 2017 über rd. 3,1 Mrd. € in 2018, rd. 2,7 Mrd. € in 2019, rd. 2,5 Mrd. € in 2020 auf rd. 2,4 Mrd. € in 2021 sinken.¹³⁴

132 Vorlage 17/402, S. 2 f.

133 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2 Einnahmen und Ausgaben, S. 27 ff.; Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.8 Flüchtlingsbedingte Ausgaben, S. 69.

134 Vorlage 17/308, S. 11.

4 Vermögen



Die Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften gingen im Jahr 2016 – wie seit über zehn Jahren zu beobachten – zurück und betragen zum 31.12.2016 rund 0,7 Milliarden €.

Auch nahm das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ab. Es verringerte sich von knapp 11,6 Milliarden € am Jahresende 2015 auf circa 11,0 Milliarden € am Jahresende 2016.

Dafür erhöhte sich das rechnungsjahrbezogene Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen von 2015 nach 2016 von knapp 11,0 Milliarden € auf rund 11,9 Milliarden €.

Das Vermögen des Landes NRW stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 15

Vermögen

Nordrhein-Westfalens*

A. Vermögen	2015		2016		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	677,8	14,7	682,9	0,8	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	737,5	-6,6	700,4	-5,0	Nennwerte der Forderungen
= Vermögen des Landes NRW (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.415,2	2,5	1.383,3	-2,3	
B. weiteres Vermögen	2015		2016		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW	11.550,5	4,1	11.044,5	-4,4	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	10.981,7	18,8	11.867,3	8,1	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.571,9	0,0	17.571,5	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsgesellschaft zum 31.12.

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen sowie des Sondervermögens „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ für 2015 – aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zu den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016: Anlage II (Band I, S. 149 ff. bzw. S. 143 ff.), Anlage III (Band I, S. 163 ff. bzw. S. 157 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 160 f. bzw. S. 154 f.), Anlage VI c (Band I, S. 162 bzw. S. 156). Aufgrund ergänzender Angaben des FM wurde für das Sondervermögen „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ ein Bestand am Jahresende 2015 i. H. v. 399.825.264,83 € zugrunde gelegt, der in der Haushaltsrechnung 2016 auch als Anfangsbestand ausgewiesen wurde. Für das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ wurde der Bestand am Ende des Rechnungsjahres 2015 von 4.033.449.995,00 € zugrunde gelegt, der die nach dem 31.12.2015 erfolgte Sonderzuführung von 635.000.000,00 € aufgrund des 4. NHG 2015 berücksichtigt; in der Haushaltsrechnung 2016 wird der Anfangsbestand mit 4.033.731.291,00 € angegeben, da eine Bereinigung von Zinsforderungen bei dem von der Deutschen Bundesbank verwalteten Vermögen unterblieb. Ferner beinhaltet der Bestand des „Versorgungsfonds“ zum Ende des Rechnungsjahres 2016 von 4.267.007.231,00 € Zuführungen i. H. v. 31.599.573,00 €, die nach dem 31.12.2016 geleistet wurden. Beim Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ wurde der Geldvermögensbestand ohne Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist entnommen aus dem Finanzbericht 2017, Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/12501, S. A 55 ff.) und dem Beteiligungsbericht der Landesregierung für das Jahr 2016 (Vorlage 17/657). Die Aufstellung enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO. Über das aufgeführte Forderungsvermögen hinaus hat das Land weitere Forderungen gegenüber dem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB NRW (2015: 2.299,8 Mio. € und 2016: 1.256,7 Mio. €) und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen (2015: 1.783,2 Mio. € und 2016: 1.686,5 Mio. €); Daten gemäß Finanzbericht 2017, Nr. 5.3 Kapitalvermögen (Drs. 16/12501, S. A 53) und Finanzbericht 2016 der NRW.BANK (Anhang, S. 84) sowie Angaben des BLB NRW. Diese Forderungen sind in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. Differenzen durch Rundungen.

Der Vermögensnachweis, der nach § 86 LHO dem Landtag und dem LRH zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist, beinhaltet Informationen zum Grundvermögen des Landes (Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2016) und zu den Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Anlage VI c der Haushaltsrechnung 2016). Weitere Vermögenspositionen sind in diesem Nachweis nicht aufgeführt.

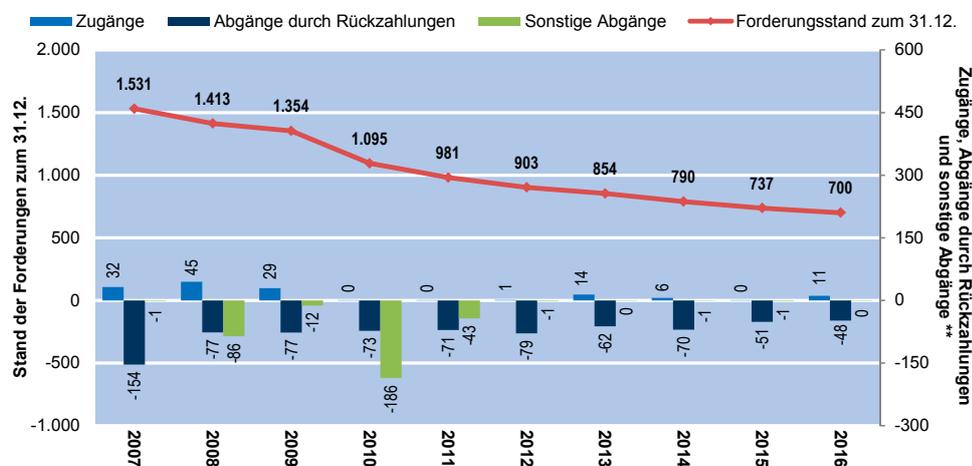
Das Grundvermögen ist gegenüber dem Vorjahr zum Ende des Jahres 2016 geringfügig von rd. 677,8 Mio. € auf rd. 682,9 Mio. € angestiegen. Die Erhöhung resultiert aus der Ausweisung des Grundbesitzes aus Erbschaften des Fiskus in der Haushaltsrechnung 2016.¹³⁵ Die deutlich höheren Grundvermögen des BLB NRW und des Landesbetriebs Wald und Holz NRW sind hierbei nicht berücksichtigt. Sie sind im Vermögen der Landesbetriebe enthalten.¹³⁶

Die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften gehen seit mehr als zehn Jahren zurück, weil den Forderungszugängen höhere Rückzahlungen und sonstige Abgänge gegenüberstehen. Die Entwicklung ist nachstehend für die Jahre seit 2007 dargestellt:

135 Das Vermögen erhöhte sich dadurch um 7.242.579 €. Davon abzuziehen waren 51.129 € aus der Kommunalisierung und Privatisierung des Staatsbads Oeynhausen (Haushaltsplan 2016, Erläuterungen zu Kapitel 15 430) und 2.084.905 € aus der Verringerung des Grundbesitzes der ehemaligen Sondervermögen Münster'scher Studienfonds und Beckum-Ahlen'scher Klosterfonds (weitere Informationen zur Neuordnung der Schul- und Studienfonds siehe Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 3 Vermögen, S. 58).

136 Siehe **-Fußnote der nachfolgenden Tabelle 16.

Abbildung 12

Entwicklung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften sowie ihrer Zu- und Abgänge (in Mio. €) *


* Werte gemäß Vermögensnachweisen zu den Haushaltsrechnungen 2007 bis 2016, Band I, Anlage VI c, gerundet. – ** Abgänge (sowohl aus Rückzahlungen als auch sonstige) sind durch negative Beträge dargestellt, Zugänge durch positive Beträge.

Der Stand der Forderungen verringerte sich von rd. 737,5 Mio. € zum 31.12.2015 auf rd. 700,4 Mio. € zum 31.12.2016. Die Abnahme um insgesamt rd. 37,0 Mio. € bzw. rd. 5,0 v. H. setzt sich zusammen aus Zugängen von rd. 11,2 Mio. € sowie Abgängen aus Rückzahlungen von rd. 48,3 Mio. € und sonstigen Abgängen von 5.021,91 €.¹³⁷

Die weiteren Positionen zu den Landesbetrieben, den Sondervermögen und Rücklagen sowie den Beteiligungen, die in der Tabelle 15 aufgeführt sind, beinhaltet der Vermögensnachweis nach § 86 LHO nicht. Sie sind auch nicht in der aktuellen Finanzplanung 2017 bis 2021¹³⁸ enthalten, da dieser kein Finanzbericht mit weitergehenden Informationen zu dem Vermögen und den Schulden des Landes beigefügt wurde.¹³⁹ Die Vermögensangaben wurden daher anderen Quellen entnommen und vom LRH hinzugesetzt, um ein vollständigeres Bild des dem Land zurechenbaren Vermögens zu erhalten.

Das in den Bilanzen der sechs Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW erfasste Vermögen verringerte sich von rd. 11.550,5 Mio. € zum Ende des Jahres 2015 auf rd. 11.044,5 Mio. € zum Ende des Jahres 2016. Der Rückgang um insgesamt rd. 506,0 Mio. € beruht auf einer Verringerung beim Anlagevermögen von rd. 155,5 Mio. € und beim Umlaufvermögen von rd. 351,0 Mio. € sowie einer Zunahme bei den Rechnungsabgrenzungsposten der Aktivseite der Bilanzen von rd. 0,6 Mio. €. Im Einzelnen stellen sich die Posten wie folgt dar:

¹³⁷ Haushaltsrechnung 2016, Band I, Anlage VI c, S. 156.

¹³⁸ Drs. 17/801.

¹³⁹ Die vorherige Finanzplanung 2016 bis 2020 beinhaltete im Anhang den Finanzbericht 2017, der im Abschnitt Nr. 5 Vermögen und Schulden u. a. Informationen zu dem Grundbesitz, den Landesbetrieben, dem Kapitalvermögen und den Beteiligungen enthielt (Drs. 16/12501, S. A 46 ff.).

Tabelle 16

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

Aktiva	31.12.2015	31.12.2016
A Anlagevermögen	10.684.500.411,35	10.528.951.785,41
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	8.153.053,84	10.403.011,92
II. Sachanlagen**	10.530.602.101,01	10.379.981.979,19
III. Finanzanlagen	145.745.256,50	138.566.794,30
B Umlaufvermögen	854.966.080,84	503.942.401,13
I. Vorräte	222.389.880,72	221.663.243,39
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	632.314.427,99	282.074.186,73
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	261.772,13	204.971,01
C Rechnungsabgrenzungsposten	10.998.724,51	11.608.238,84
Bilanzsumme	11.550.465.216,70	11.044.502.425,38

* Verkürzte Darstellung. Ermittelt durch Addition der in den Bilanzen des Landesbetriebs Geologischer Dienst NRW, des Landesbetriebs Information und Technik NRW, des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen NRW, des Landesbetriebs Straßenbau NRW, des Materialprüfungsamts NRW, des Landesbetriebs Wald und Holz NRW und des BLB NRW zu den Stichtagen jeweils ausgewiesenen Werte. – ** In den Sachanlagen sind die Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken des BLB NRW (8.266.903.757,07 € zum 31.12.2015 und 8.137.020.585,89 € zum 31.12.2016) und des Landesbetriebs Wald und Holz NRW (94.116.927,20 € zum 31.12.2015 und 93.933.170,75 € zum 31.12.2016) enthalten. Zudem verfügte der Landesbetrieb Wald und Holz NRW über Waldvermögen i. H. v. 869.420.463,61 € am Ende des Jahres 2015 und i. H. v. 869.150.955,98 € am Ende des Jahres 2016.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen stieg von rd. 10.981,7 Mio. € am Ende des Rechnungsjahres 2015 auf rd. 11.867,3 Mio. € am Ende des Rechnungsjahres 2016, also um insgesamt rd. 885,6 Mio. € bzw. rd. 8,1 v. H. Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf Erhöhungen der Bestände bei den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ um insgesamt rd. 866,3 Mio. € auf rd. 10.438,8 Mio. €. Dieses Vermögen, das rd. 88,0 v. H. des Gesamtbestands aller Sondervermögen und Rücklagen des Landes ausmachte, ging zum 01.01.2017 auf das Sondervermögen „Pensionsfonds“ über.¹⁴⁰

140 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.2.

Die Bestände der einzelnen Sondervermögen und Rücklagen des Landes haben sich seit 2013 wie folgt entwickelt:

Tabelle 17

Bestände der Sondervermögen und Rücklagen des Landes NRW (in T€) *

Sondervermögen und Rücklagen	Bestand an Kapitalvermögen am Ende des Rechnungsjahres			
	2013	2014	2015	2016
Gymnasialfonds Münstereifel	1.680,7			
Bergischer Schulfonds	43.853,6			
Haus Büren'scher Fonds	3.023,1	3.420,9	3.393,5	2.383,8
Beckum-Ahlen'scher Klosterfonds	4.756,6			
Münster'scher Studienfonds	76.123,8			
Paderborner Studienfonds	136,4	54,8	59,9	97,9
Heinrich-Hertz-Stiftung	24,5	10.059,7	10.042,3	10.057,7
Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds	896,4	0,0	0,0	0,0
Ausfallfonds für Studien- beitragsdarlehen	121.051,5	87.713,5	57.767,7	36.282,7
Risikoabschirmung WestLB AG	869.307,6	883.902,4	906.945,1	927.726,6
Abrechnung Finanzmarkt- stabilisierungsfonds	393.670,3	397.690,2	399.825,3	400.687,0
Versorgungsrücklage	4.399.459,2	5.076.746,7	5.539.078,1	6.171.835,4
Versorgungsfonds	1.993.824,6	2.713.926,5	4.033.450,0	4.267.007,2
Stärkungspaktfonds	40.698,5	66.581,9	31.127,7	51.181,2
Summe	7.948.506,6	9.240.096,4	10.981.689,6	11.867.259,5

* Die Bestände sind den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2016, Band I, Anlage II, entnommen. Abweichungen demgegenüber gemäß *-Fußnote zur Tabelle „Vermögen Nordrhein-Westfalens“ in den Jahresberichten 2016 und 2017 sowie zur vorstehenden Tabelle 15. Differenzen durch Rundungen.

Der Nominalwert der Anteile an Gesellschaften, an denen das Land und die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH (BVG NRW) unmittelbar beteiligt sind, nahm leicht von Ende 2015 bis zum Ende 2016 von rd. 17.571,9 Mio. € auf rd. 17.571,5 Mio. € ab. Das mit Abstand höchste Nennkapital wies die NRW.BANK mit 17.000,0 Mio. € auf. Ihre Anteile gehören zu 100 v. H. dem Land.¹⁴¹

Einen Überblick über die Beteiligungen zum 31.12.2016 gibt die nachstehende Tabelle:

Tabell/e 18
Beteiligungen des Landes NRW und der BVG NRW zum 31.12.2016 *

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals		Anteil Land NRW am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land NRW und BVG NRW	
	in T€		in v. H.		in v. H.		in T€	
Aufbaugemeinschaft Espelkamp GmbH	3.720				50,0		1.860	1.860
BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG)	25		50,1	13				13
Beteiligungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH (BVG NRW)	26		100,0	26				26
BEW – Das Bildungszentrum für die Ver- und Entsorgungswirtschaft GmbH	102		100,0	102				102
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Münsterland-Emscher-Lippe	256		50,0	128				128
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe	250		50,0	125				125
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rheinland	300		30,0	90				90
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper	270		50,0	135				135
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Westfalen	220		50,0	110				110
DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	63		5,9	4				4
Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAKKS)	38		11,1	4				4
Deutsche Bauernsiedlung GmbH (DGL) i.L.	8.692		8,6	751				751
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	26		25,0	6				6
d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG	25		100,0	25				25
d-NRW Besitz-GmbH Verwaltungsgesellschaft	25		100,0	25				25
Duisburger Hafen AG	46.020				66,7	30.680		30.680
DZHW – Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH	27		1,9	1				1
Entwicklungsgesellschaft Zollverein mbH	50		50,0	25				25
Erste Abwicklungsanstalt	500		48,2	241				241
Film- und Medienstiftung NRW GmbH	26		35,0	9				9
Finanzierungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kapitalerhöhung bei der WestLB AG mbH	25		100,0	25				25
Flughafen Essen-Mülheim GmbH	195		33,3	65				65
Flughafen Köln/Bonn GmbH	10.821				30,9	3.348		3.348
Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ)	520		10,0	52				52
Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) mbH	27		3,8	1				1
G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH	26		100,0	26				26
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	2.000		21,4	429				429
Gollwitzer-Meier Klinik GmbH	128		60,0	77				77
Grenoverschrijdend Bedrijventerein Aachen-Heerlen N.V.	4.992		25,0	1.248				1.248
Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH	200		10,0	20				20
HIS Hochschul-Informations-System eG	1.060		0,3	3				3
Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gemeinnützige GmbH	164		6,3	10				10
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH	25		100,0	25				25
Internationales Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH	26		85,0	22				22
KlimaExpo.NRW – Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH	25		100,0	25				25
Klinik am Rosengarten im Staatsbad Oeynhausen GmbH	14.073		100,0	14.073				14.073
Kölnmesse GmbH	51.200				20,0	10.240		10.240
Krankenhausbetriebsgesellschaft Bad Oeynhausen mbH	110		50,0	55				55
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	3.750.000		4,2	156.273				156.273
Kultur Ruhr GmbH	30		51,0	15				15
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	42		2,4	1				1
Landesregister NRW gGmbH	25		100,0	25				25
Messe Düsseldorf GmbH	15.625				20,0	3.125		3.125
Neue Schauspiel GmbH	26		50,0	13				13
NRW.BANK	17.000.000		100,0	17.000.000				17.000.000
NRW.Invest GmbH	26		100,0	26				26
NRW.ProjektSoziales GmbH	192		100,0	192				192
NRW.Urban GmbH	25		100,0	25				25
NRW.Urban GmbH & Co. KG	1.000		100,0	1.000				1.000
NRW.Urban Service GmbH	25		100,0	25				25
Partnerschaft Deutschland GmbH – PD-G	1.770		0,6	10				10
Portigon AG	498.649		69,5	346.511				346.511
PRG Propylenpipeline Ruhr GmbH & Co. KG	25		50,2	13				13
PRG Propylenpipeline Ruhr Verwaltungs-GmbH	25		50,2	13				13
Standortentwicklungsgesellschaft Vogelsang GmbH	36		33,3	12				12
START NRW GmbH	71		25,7	18				18
Wuppertal Institut für Klima-Umwelt-Energie GmbH	26		100,0	26				26
ZENIT Zentrum für Innovation und Technik in Nordrhein-Westfalen GmbH	153		33,3	51				51
ZESAR – Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelerstattungen GmbH	25		10,0	3				3
Summe	21.414.069			17.522.225		49.253		17.571.478

* Die Beteiligungen sind dem Beteiligungsbericht der Landesregierung NRW für das Jahr 2016 entnommen (Vorlage 17/657). Für die HIS Hochschul-Informations-System eG wird dort als Einlage des Landes 3 T€ bei Geschäftseinlagen der Mitglieder von insgesamt 1.060 T€ ausgewiesen, sodass sich rechnerisch ein Landesanteil von rd. 0,3 v. H. ergibt (Vorlage 17/657, S. 70). Das gezeichnete Kapital der Portigon AG wurde dem Finanzbericht 2017 entnommen (Drs. 16/12501, S. A 57), da es im Beteiligungsbericht in Mio. € angegeben wurde (Vorlage 17/657, S. 92). Differenzen durch Rundungen.

Die vorgenannten Vermögen sind zum Teil nicht mit ihrem Verkehrswert angesetzt. So können die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundvermögen und der Nominalwert bei den Beteiligungen über oder unter den aktuellen Marktwerten liegen. Im Land läuft weiterhin die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die staatliche Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz¹⁴² (EPOS.NRW). Dies soll künftig u. a. eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs ermöglichen.¹⁴³

142 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

143 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 4 Vermögen, S. 75.

5 Schulden



Im Haushaltsjahr 2017 nahm das Land Schulden am Kreditmarkt von rund 20,2 Milliarden € auf, von denen knapp 19,0 Milliarden € zur Kredittilgung eingesetzt wurden. Dementsprechend ergab sich eine Nettokreditaufnahme von rund 1,2 Milliarden €. Ein Jahr zuvor konnte noch eine geringe Nettokredittilgung erzielt werden.

Unter Einbeziehung der Schuldentilgungen im öffentlichen Bereich betrug die Nettoneuverschuldung im Haushaltsjahr 2017 rund 1,1 Milliarden €. Der Haushaltsplan 2018 weist bei eigenfinanzierten Investitionen von rund 5,4 Milliarden € eine Nettoneuverschuldung von 0 € aus. Damit wurde die Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung mit deutlichem Abstand eingehalten.

Für die Festlegung der Details der landesrechtlichen Schuldenbremse bedarf es einer Rechtsverordnung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte sie zügig vorgelegt werden.

Die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres stiegen von rund 143,7 Milliarden € in 2016 auf rund 144,8 Milliarden Euro in 2017. Die in den Haushaltsrechnungen nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich 2016 im Vergleich zum Vorjahr um etwa 2,0 Milliarden € auf rund 10,3 Milliarden €.

Im Folgenden werden die Schulden des Landes näher betrachtet. Dabei wird das Augenmerk auf die Kreditaufnahme, auf die schuldenbegrenzenden Regelungen der LV und der LHO sowie des GG – also die derzeit noch ausschließlich maßgebliche Regelverschuldungsgrenze wie auch die ab 2020 einzuhaltende Schuldenbremse – und auf den Schuldenstand einschließlich Eventualverbindlichkeiten gelegt.

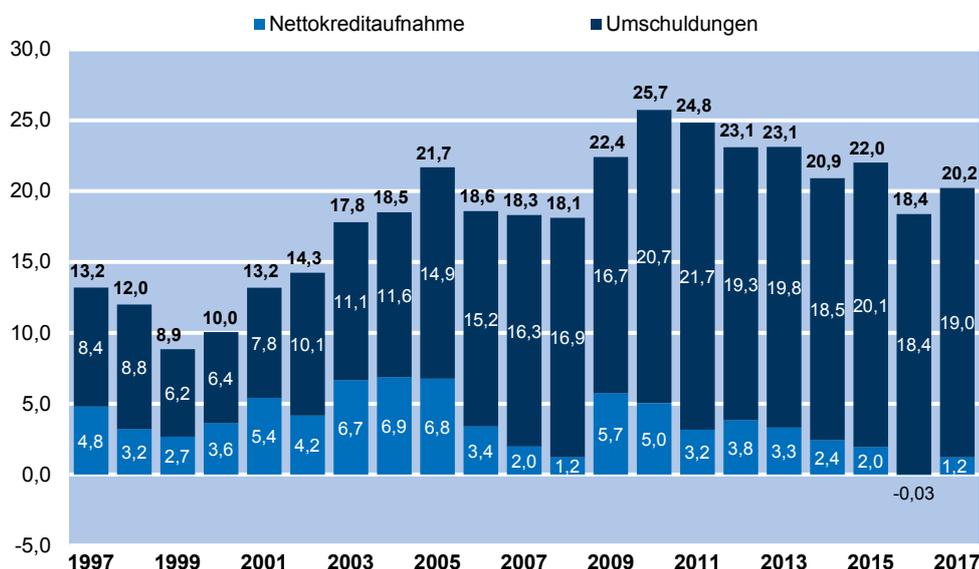
5.1 Kreditaufnahme

Die Schuldenaufnahme des Landes am Kreditmarkt (Bruttokreditaufnahme) lässt sich entsprechend ihrer Verwendung in Kreditaufnahmen zum Zwecke der Kredittilgung (Umschuldungen) und zur Finanzierung der Ausgaben des Landeshaushalts (Nettokreditaufnahme) gliedern. Die Nettokreditaufnahme entspricht der Summe aller Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt abzüglich der geleisteten Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt. Hierbei bleiben – anders als bei der Betrachtung der Nettoneuverschuldung – evtl. Schuldenaufnahmen und -tilgungen im öffentlichen Bereich unberücksichtigt.¹⁴⁴

Die Kreditaufnahme in den abgeschlossenen Haushaltsjahren nimmt seit 1997 folgenden Verlauf:

Abbildung 13

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



* Differenzen durch Rundungen.

Wie bereits ausgeführt, verzeichnete das Land im Haushaltsjahr 2016 eine Nettokredittilgung i. H. v. rd. 29,5 Mio. €, die in der vorstehenden Abbildung durch eine negative Nettokreditaufnahme dargestellt ist.¹⁴⁵ Im zuletzt abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 ergab sich bei einer Bruttokreditaufnahme von rd. 20.223,6 Mio. € und Umschuldungen von rd. 18.995,9 Mio. € eine Nettokreditaufnahme i. H. v. rd. 1.227,6 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2018 ist eine Nettokreditaufnahme von 151,2 Mio. € eingeplant. Für die weiteren Finanzplanungsjahre sind folgende Nettokreditaufnahmen vorgesehen: 2019 rd. 116,0 Mio. €, 2020 rd. -954,5 Mio. € und 2021 rd. -1.055,0 Mio. €. ¹⁴⁶ Allerdings bedeutet die Ausweitung der negativen Nettokreditaufnahmen nicht zwangsläufig, dass ab 2020 tatsächlich mehr Kredite getilgt als aufgenommen werden. Das FM erklärte, dass über die Verwendung von Überschüssen nach der finanzpolitischen Leitlinie der Landesregierung „konsolidieren, modernisieren und investieren“ im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellung durch den Haushaltsgesetzgeber entschieden würde.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 1.4 und 2.3.

¹⁴⁶ Finanzplanung 2017 bis 2021, Tabellenanhang, Nr. 7 Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan (Drs. 17/801, dort bezeichnet mit „Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt“).

¹⁴⁷ Vorlage 17/369, S. 24.

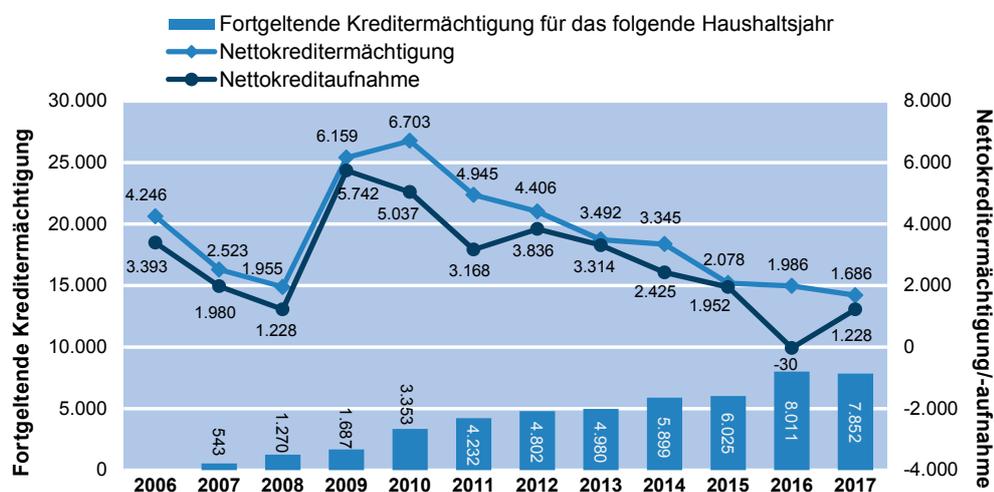
Seit mehr als zehn Jahren wurde die jeweils zur Verfügung gestellte Nettokreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen. Die Nettokreditaufnahmen blieben unter den Nettokreditermächtigungen. Infolgedessen stieg die für das nächste Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung immer weiter an. Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2016 erreichte sie einen Höchststand von rd. 8.040,8 Mio. €. Aufgrund des oben unter Beitrag 1.4 dargestellten Einwands des LRH verringerte das FM die fortgeltende Kreditermächtigung auf rd. 8.011,3 Mio. €. Wegen der Anrechnung nach § 18 Abs. 4 Satz 3 LHO wurde die in das Haushaltsjahr 2017 fortgeltende Kreditermächtigung weiter auf rd. 7.393,2 Mio. € reduziert.¹⁴⁸

Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2017 erhöhte sich die fortgeltende Kreditermächtigung auf rd. 7.851,5 Mio. €, da die Nettokreditaufnahme von rd. 1.227,6 Mio. € die Nettokreditermächtigung von 1.686,0 Mio. € um rd. 458,4 Mio. € unterschritt. Der LRH hat weiterhin Bedenken gegen den hohen Stand der fortgeltenden Kreditermächtigung. Er ist der Auffassung, dass im Regelfall höchstens die in einem Haushaltsjahr erteilte Nettokreditermächtigung für das nächste Haushaltsjahr gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 LHO fortgelten kann. Insoweit hätte aus dem Haushaltsjahr 2017 maximal ein Betrag von 1.686 Mio. € für das Haushaltsjahr 2018 übertragen werden dürfen.

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

Abbildung 14

Nettokreditermächtigung, Nettokreditaufnahme und fortgeltende Kreditermächtigung (in Mio. €) *



* 2006 bis 2016: nach Haushaltsrechnungen, jeweils Band I, Abschnitt IV, Nr. 4 Erläuterungen zu den Einnahmen. 2017: nach Kassenabschluss. Gerundete Werte. Aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.03.2013 (VerfGH 7/11) wurde der vom Gericht für nichtig erklärte Teil der Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 i. H. v. 897,8 Mio. € von der errechneten fortgeltenden Kreditermächtigung abgezogen (Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2012 und der für 2013 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 10).

148 Nach § 18 Abs. 4 Satz 3 LHO sind auf den Höchstbetrag der Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben die Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen anzurechnen, soweit sie den im Haushaltsgesetz bestimmten Betrag für die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) übersteigen. Die Kreditermächtigung für die Kassenverstärkungskredite betrug nach § 4 Satz 1 HG 2017 i. V. m. Art. 1 Nr. 1 NHG 2017 10 v. H. von 73.931.596.600 €.

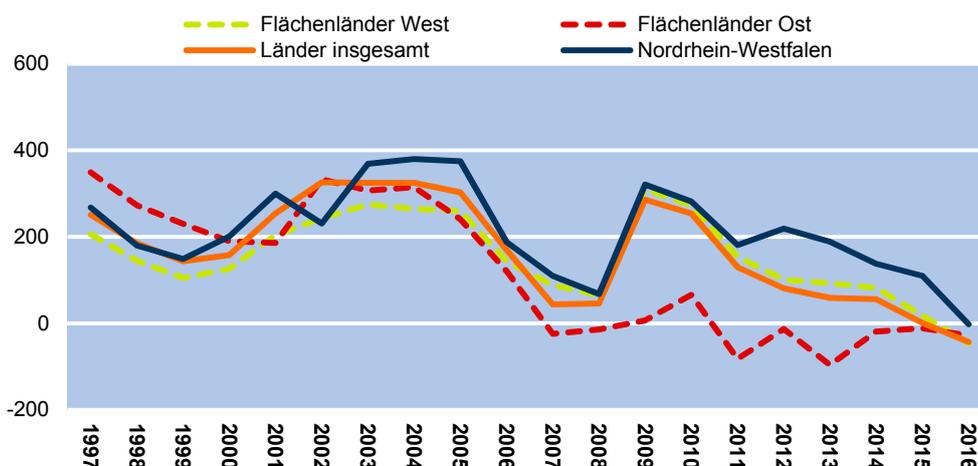
Mit Blick auf die Zukunft teilte der LRH dem FM mit, dass nach seiner Auffassung eine in das Haushaltsjahr 2020 fortgeltende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr in Anspruch genommen werden darf, da die ab diesem Zeitpunkt anzuwendenden Regeln der Schuldenbremse nicht nur für die Haushaltsplanung, sondern auch für den Haushaltsvollzug gelten.¹⁴⁹ Demzufolge dürften für das Haushaltsjahr 2020, selbst wenn noch eine Restkreditermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2019 vorläge, keine Kredite mehr zur Erreichung des Haushaltsausgleichs aufgenommen werden. Eine Ausnahme hiervon könnte allenfalls dann gelten, wenn die neuen – noch im Detail durch die Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 Satz 6 LHO festzulegenden – Voraussetzungen eingehalten würden.¹⁵⁰ Das FM entgegnete, dass sämtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Schuldenregimes zu gegebener Zeit in einer Gesamtschau aller relevanten Umstände zu beantworten sein werden.

In diesem Kontext ist zu beachten, dass die fortgeltende Kreditermächtigung auch nicht vor 2020 für eine Kreditaufnahme genutzt wird, um damit einen schuldenfinanzierten Liquiditätsvorrat für die Zeit ab 2020 zu schaffen.

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

Abbildung 15

Nettokreditaufnahme der Länder (in € je Einwohner) *



* Finanzbericht 2007 (Drs. 14/2301) und Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801), jeweils aus der Tabelle „Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

Bei der Nettokreditaufnahme je Einwohner lag NRW seit dem Jahr 2003 ununterbrochen über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost, der Flächenländer West und der Länder insgesamt. 2016 befanden sich die Werte für diese Gruppierungen und für NRW alle im negativen Bereich. Im Durchschnitt wurden demzufolge mehr Schulden am Kreditmarkt getilgt als aufgenommen.

149 Art. 109 Abs. 3 GG beschränkt den ohne Einnahmen aus Krediten zu erreichenden Haushaltsausgleich nicht allein auf den Haushaltsplan. Vergleiche Rechtsgutachten von Prof. Dr. Waldhoff vom 19.02.2015 (Information 16/249, S. 33).

150 Siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 5.3.

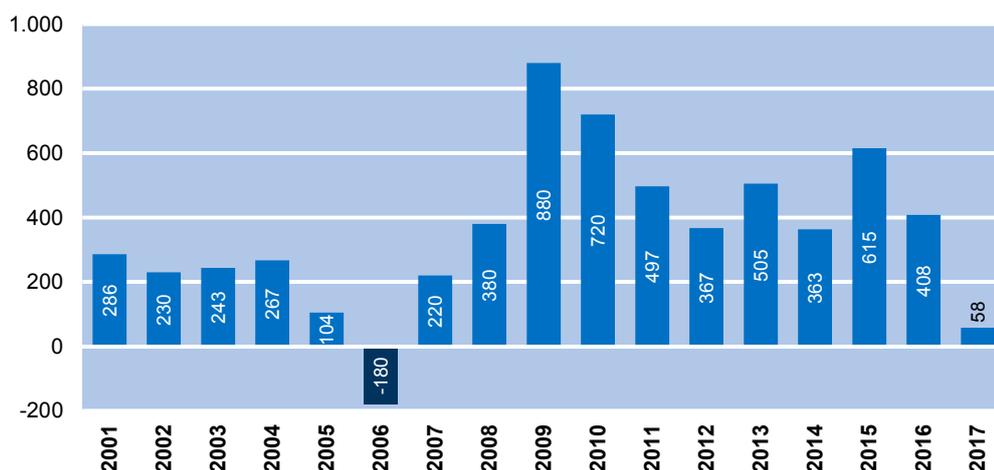
Die Höhe der Nettokreditaufnahme bzw. der Nettokredittilgung variiert zum Teil stark zwischen den einzelnen Ländern. Im Jahr 2016 wiesen von den 16 Ländern nur drei eine Nettokreditaufnahme auf; bei den übrigen Ländern schlug eine negative oder keine Nettokreditaufnahme zu Buche. Die Nettokreditaufnahmen bewegten sich zwischen rd. 312 Mio. € und rd. -1.901 Mio. € bzw. 192 € je Einwohner und -148 € je Einwohner.¹⁵¹ Dies verdeutlicht die unterschiedliche finanzielle Lage der einzelnen Länderhaushalte.

Die Vergleichsbetrachtungen schließen Ausgliederungen nicht ein. Z. B. machte der BLB NRW von den in den Haushaltsgesetzen seit 2001 erteilten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme Gebrauch.¹⁵² Bei einer Gesamtbetrachtung würde seine Kreditaufnahme die Kreditaufnahme des Landes NRW entsprechend erhöhen.

Nachstehend ist die jährliche Nettokreditaufnahme des BLB NRW bis 2017 dargestellt. Diese berücksichtigt nur die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen des BLB NRW, nicht aber die Tilgungen des Annuitätendarlehens gegenüber dem Land.¹⁵³

Abbildung 16

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



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

In den beiden vergangenen Jahren wurden den Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ und „Risikofonds“ Kreditermächtigungen bis zu einer Höhe von insgesamt 2.426 Mio. € erteilt, die bis zum 31.12.2019 befristet sind.¹⁵⁴ Hierdurch wurde eine weitere Möglichkeit geschaffen, Schulden außerhalb des Kernhaushalts aufzunehmen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Kreditermächtigungen tatsächlich in Anspruch genommen werden.

151 Finanzplanung 2017 bis 2021, Tabellenanhang, Nr. 24 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder und Nr. 25 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner (Drs. 17/801).

152 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 1.4.

153 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3.

154 Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 1.4 und 3.3.

5.2 Regelverschuldungsgrenze

Nach den bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 noch allein maßgeblichen Landesregelungen dürfen Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i. d. R. 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. 2 Sätze 1 und 2 LHO). Ausnahmen davon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 18 Abs. 2 Satz 3 LHO). Von dieser Ausnahmemöglichkeit wurde zuletzt bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 Gebrauch gemacht.

Nachstehend ist die Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2016 und 2017 nach den Planungen und im Haushaltsvollzug sowie für den Haushaltsplan 2018 und für die Finanzplanungsjahre 2019 bis 2021 berechnet und der Nettoneuverschuldung gegenübergestellt:

Tabelle 19

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

Haushaltsjahr	2016		2017		2018	2019	2020	2021
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Finanzplanung	Finanzplanung	Finanzplanung
	in Mio. €							
Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	6.157,8	5.980,7	6.944,5	6.622,5	7.163,4	7.283,0	7.091,0	6.923,0
./. Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.471,1	1.519,1	1.676,3	1.646,7	1.750,1	1.603,0	1.025,0	905,0
= anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	4.686,7	4.461,6	5.268,2	4.975,8	5.413,3	5.680,0	6.066,0	6.018,0
./. Nettoneuverschuldung **	1.824,5	-190,9	1.524,7	1.086,2	0,0	-30,0	-1.100,0	-1.200,0
= Unterschreitung (+) / Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze	2.862,2	4.652,5	3.743,5	3.889,6	5.413,3	5.710,0	7.166,0	7.218,0
	in v. H.							
Unterschreitung (+) / Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	61,1	104,3	71,1	78,2	100,0	100,5	118,1	119,9

* Differenzen durch Rundungen. 2019 bis 2021: Soll-Werte nach Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801). – ** Nettoneuverschuldung = Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen sowie am Kreditmarkt (OGr. 31 und 32) abzüglich Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie am Kreditmarkt (OGr. 58 und 59).

In den betrachteten Jahren unterschreitet die Nettoneuverschuldung die Höhe der Ausgaben für die anrechenbaren bzw. eigenfinanzierten Investitionen. Die Regelverschuldungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV wird folglich eingehalten. Die Unterschreitung bei den Soll-Werten nimmt erfreulicherweise von Jahr zu Jahr zu. Sie betrug für 2016 rd. 2.862,2 Mio. € und soll im letzten Finanzplanungsjahr 2021 bereits rd. 7.218,0 Mio. € betragen. Die Zunahme ist u. a. Folge der zurückgehenden Soll-Nettoneuverschuldung, deren Entwicklung durch Sonderfaktoren geprägt ist. Auf die wesentlichen Gründe für die in 2018 erstmals seit 1973 in der Planung

ausgewiesene Nettoneuverschuldung von 0 € ist der LRH in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2018 eingegangen.¹⁵⁵ Auch die im Haushaltsvollzug 2016 und 2017 erzielten Ist-Nettoneuverschuldungen von rd. -190,9 Mio. € und rd. 1.086,2 Mio. €, die die geplanten Nettoneuverschuldungen um rd. 2.015,4 Mio. € und rd. 438,5 Mio. € unterschreiten, sind durch besondere Faktoren beeinflusst.¹⁵⁶

Ab 2020 sind die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einzuhalten.

5.3 Schuldenbremse

Mit der Änderung des GG im Jahr 2009 haben der Bund und die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Hiervon dürfen die Länder für einen Übergangszeitraum, der noch bis zum 31.12.2019 reicht, nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ihre Haushalte sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG). Sowohl der Bund als auch die Länder sind befugt, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufzustellen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).¹⁵⁷

Die Grundzüge der landesrechtlichen Schuldenbremse wurden im vergangenen Jahr einfachgesetzlich in § 18 Abs. 1 LHO aufgenommen.¹⁵⁸ Einige Details¹⁵⁹ sind allerdings noch vom FM in einer Rechtsverordnung zu regeln, die der Zustimmung des Landtags bedarf (§ 18 Abs. 1 Satz 6 LHO). Erst mit diesen Detailregelungen wäre die landesrechtliche Schuldenbremse vollständig und funktionsfähig. Dann könnte das Land beispielsweise in einer konjunkturellen Schwächephase Kredite zur Haushaltsfinanzierung aufnehmen, müsste aber in einer konjunkturellen Hochphase Kredite tilgen.

Nach den Verlautbarungen in der Mittelfristigen Finanzplanung kann von einem zeitnahen Erlass der Rechtsverordnung nicht ausgegangen werden. Die Landesregierung hat angekündigt, sich bei Detailregelungen der landesrechtlichen Schuldenbremse und insbesondere bei der Einführung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens eng an dem zukünftigen Analysesystem des Stabilitätsrats zu orientieren. Dieses Analysesystem soll erst bis Ende 2018 entwickelt werden.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Stellungnahme 17/149.

¹⁵⁶ Nachstehend wird unter Beitrag 7 Zusammenfassung der Haushaltssituation u. a. auf die wesentlichen Ursachen für die Entwicklung der Nettoneuverschuldung und Haushaltsrisiken eingegangen.

¹⁵⁷ Jahresbericht 2013, Teil C, Beitrag 24.1.2 Neue Schuldenregel des Grundgesetzes, S. 185.

¹⁵⁸ Einzelheiten hierzu sowie zu den Einlassungen des LRH siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 5.3 Schuldenbremse, S. 83, und Stellungnahme 16/4581.

¹⁵⁹ Z. B. die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze.

¹⁶⁰ Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 3.2 Schuldenbremse (Drs. 17/801, S. 20) und nachstehende Ausführungen zu Beitrag 6.

Da bereits der Haushalt 2020, der in 2019 aufzustellen sein wird, den neuen Anforderungen gerecht werden muss, ist nach Auffassung des LRH eine zügige Vorlage der Rechtsverordnung geboten. Es sollte ausreichend Zeit bleiben, damit der Landtag nach eingehender Erörterung des Gesamtregelwerks seine Zustimmung erteilen kann.¹⁶¹ Andernfalls könnte es für das Land ein Problem werden, auf abweichende konjunkturelle Entwicklungen angemessen zu reagieren.

Nach dem geänderten § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO ist der Haushalt ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Wird diese Vorgabe nicht allein auf den Kreditmarkt bezogen, sondern auch auf den öffentlichen Bereich, darf ab 2020 keine Nettoneuverschuldung mehr entstehen. Ein Abbau des Schuldenstandes durch Nettotilgungen ist damit allerdings nicht verbunden. Schuldenaufnahmen für zu leistende Tilgungsausgaben sind auch weiterhin möglich. Aus der nachstehenden Abbildung lässt sich die Entwicklung der Schuldenaufnahmen insgesamt – unterteilt in die Nettoneuverschuldung und die weiteren Schuldenaufnahmen – entnehmen:¹⁶²

Abbildung 17
Schuldenaufnahmen (in Mrd. €)



* HHR = Haushaltsrechnung, KaAb = Kassenabschluss, HHPI = Haushaltsplan, FPI = Finanzplanung 2017 bis 2021. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Darstellung der weiteren Schuldenaufnahmen erfolgt nur für Ist-Werte (bis 2017).

Von dem Jahr 2009, in dem die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Landeshaushalt besonders spürbar waren, bis zum Jahr 2016 konnte die Nettoneuverschuldung von rd. 5.643,1 Mio. € auf rd. -190,9 Mio. €, also um rd. 5.834,0 Mio. € gesenkt werden. In 2017 stieg sie auf rd. 1.086,2 Mio. € an. Im Haushaltsjahr 2018 soll der Landeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung auskommen und ab 2019

161 In der Rechtsverordnung sollten die Einzelheiten der landesrechtlichen Schuldenbremse so festgelegt werden, dass strukturelle Defizite wirksam vermieden werden. Dies setzt vor allem klare und eindeutige Regelungen für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und zum Verfahren der Konjunkturbereinigung voraus (Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 5.3 Schuldenbremse, S. 83 f.).

162 Zu den Gründen für die Darstellung der beiden Abbaulinien siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 5.4 Verschuldungssituation des Landes, S. 67 f.

sogar eine negative Nettoneuverschuldung erreichen. Damit wäre die Vorgabe des § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO erfüllt.

5.4 Schuldenstand

Die Schulden des Landes NRW am Ende der Jahre 2016 und 2017 stellen sich entsprechend der Gliederung der Haushaltsrechnung¹⁶³ wie in der nachstehenden Tabelle aufgezeigt¹⁶⁴ dar:

Tabelle 20

Staatsschulden Nordrhein-Westfalens

A. Schulden	2016			2017		
	Ende Kalen- derjahr	Ende Haus- haltsjahr *	Veränderung zum Vorjahr **	Ende Kalen- derjahr	Ende Haus- haltsjahr *	Veränderung zum Vorjahr **
	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.
Kreditmarktschulden	138.987,8	141.871,2	0,0	139.247,2	143.098,8	0,9
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten	1.844,7	1.844,7	-8,0	1.703,3	1.703,3	-7,7
= Schulden des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	140.832,5	143.715,9	-0,1	140.950,5	144.802,1	0,8
B. Eventualverbindlichkeiten	2016			2017		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
	1.091,4		-13,0	Für 2017 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften		3,2				
+ Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen		-18,8				
Eventualverbindlichkeiten des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	10.312,1		-16,5			
weitere Schulden	2016			2017		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
	8.666,9		-6,3	Für 2017 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
Schulden der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW ****						
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ *****	354,4		-16,7	283,3	-20,1	
nachrichtlich	2016			2017		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
	36.734,9		-12,4	28.592,4		-22,2
Verbindlichkeiten der Ersten Abwicklungsanstalt gegenüber Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt						

163 Die Daten sind der Haushaltsrechnung 2016, Band I, Anlagen VI a und III, S. 152 f. und S. 157 ff., sowie Angaben des FM zum Kassenabschluss 2017 entnommen. Abweichend zur Anlage VI a der Haushaltsrechnung 2016 wurde aufgrund ergänzender Angaben des FM eine Kreditmarktverschuldung von rd. 141.871,2 Mio. € anstatt rd. 141.891,2 Mio. € und demzufolge eine Gesamtverschuldung von rd. 143.715,9 Mio. € anstatt rd. 143.735,9 Mio. € zugrunde gelegt.

164 Die implizite Verschuldung des Kernhaushalts aus Versorgungs- und Beihilfeansprüchen ist nicht mit erfasst.

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

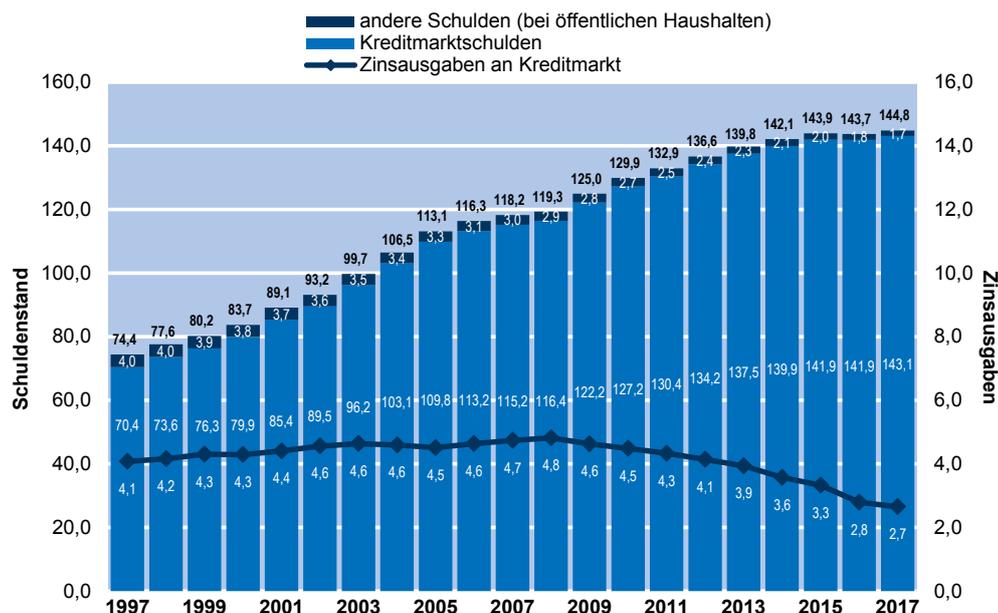
Nachfolgend werden die unter A. und B. aufgeführten Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes sowie die in den Schulden der Landesbetriebe enthaltenen Kredit- und Darlehensschulden des BLB NRW über einen längeren Zeitraum näher betrachtet.

Schulden des Landes

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Landeshaushalts seit 1997:

Abbildung 18

Schuldenstand und Zinsausgaben (in Mrd. €) *



* Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres. Differenzen durch Rundungen.

Der überwiegende Teil der Schulden besteht am Kreditmarkt. Die Schulden bei den öffentlichen Haushalten gingen wegen der Tilgungsausgaben weiter zurück.¹⁶⁵ Bei einem Vergleich der Jahre 1997 und 2017 wird deutlich, dass die Kreditmarktschulden des Landes erheblich zunahm. Sie stiegen von rd. 70,4 Mrd. € auf rd. 143,1 Mrd. € um mehr als das Doppelte. Hingegen nahmen bei dem Jahresvergleich die an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben von rd. 4,1 Mrd. € auf rd. 2,7 Mrd. € ab. Grund hierfür waren die sehr günstigen Zinssätze – auch für Darlehen und Anleihen des Landes – seit 2009.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.6.

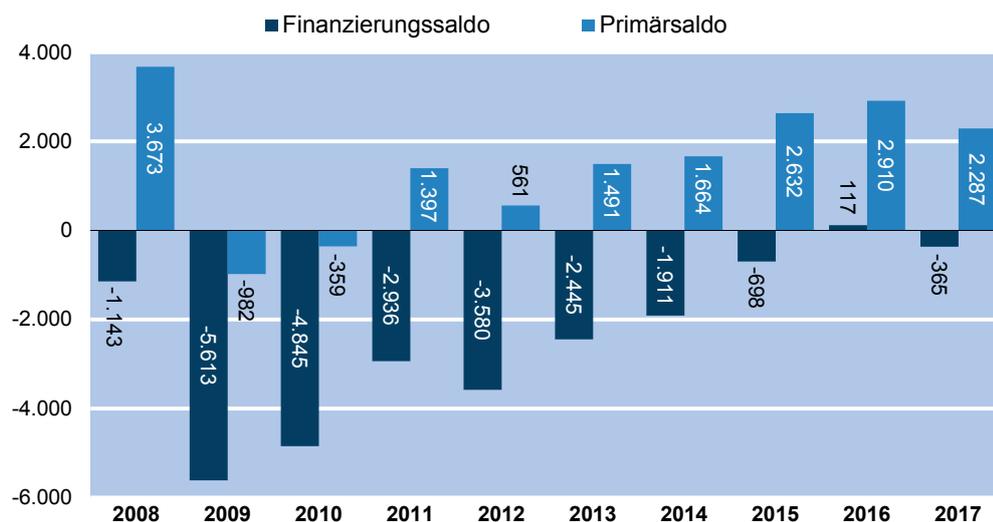
¹⁶⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.4.

Erhöhte sich das Zinsniveau, zu dem sich das Land refinanziert, dauerhaft um nur 1,0 v. H., würde dies für die Zukunft bei dem bisher erreichten Schuldenstand Mehrausgaben von über 1,4 Mrd. € pro Jahr nach sich ziehen. Auf lange Sicht reduziert nur ein erheblicher Abbau der Gesamtverschuldung die negativen Auswirkungen steigender Refinanzierungssätze.

Die Auswirkungen der Zinsbelastung für den Landeshaushalt werden auch durch einen Vergleich des Finanzierungssaldos mit dem Primärsaldo deutlich. Der Finanzierungssaldo gibt an, inwieweit der Haushalt im Ergebnis durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (bei einem Finanzierungsdefizit) oder durch ihn Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (bei einem Finanzierungsüberschuss). Beim Primärsaldo werden zusätzlich die Zinsausgaben herausgerechnet. Er weist also darauf hin, inwieweit der Landeshaushalt ohne Kredit- und Rücklagenbewegungen und ohne die Zinsbelastung ausgeglichen ist.¹⁶⁷ Der Finanzierungssaldo und der Primärsaldo – berechnet nach Ist-Werten – haben sich seit 2008 wie folgt entwickelt:

Abbildung 19

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



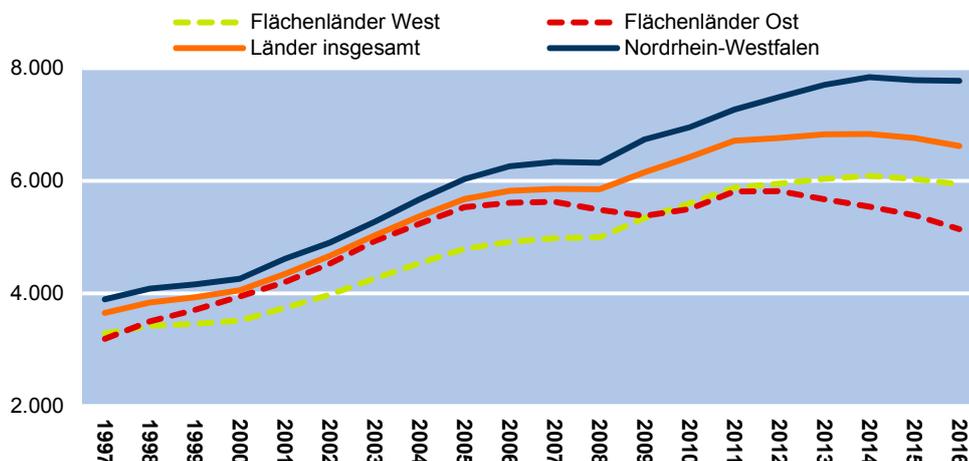
Im betrachteten Zeitraum war der Finanzierungssaldo bis 2015 durchweg negativ. Im Haushaltsjahr 2016 konnte ein geringer Finanzierungsüberschuss erzielt werden. Das Haushaltsjahr 2017 schloss erneut mit einem Finanzierungsdefizit ab. Der Primärsaldo ist dagegen seit 2011 positiv. Die Primärüberschüsse von 2011 bis 2017 summieren sich auf rd. 12,9 Mrd. €. Diese wären angefallen, wenn der Landeshaushalt nicht durch den hohen Schuldenstand und die damit verbundenen Zinsausgaben belastet würde.

¹⁶⁷ Einzelheiten zur Ermittlung des Finanzierungssaldos und des Primärsaldos siehe Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.1 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, S. 29 ff.

Nachstehend wird die ländergruppenvergleichende Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner betrachtet:

Abbildung 20

Schuldenstand der Länder (in € je Einwohner) *



* Finanzbericht 2007 (Drs. 14/2301) und Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801), jeweils aus der Tabelle „Schuldenstand des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

Bei der Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner lag NRW seit dem Jahr 1997 stets über den Durchschnitten sowohl der Flächenländer West und Ost als auch der Länder insgesamt. Seit 2014 ist der Pro-Kopf-Schuldenstand von NRW leicht rückläufig. Er reduzierte sich von 2014 nach 2016 um 66 € je Einwohner. In der Ländergesamtheit konnte dieser allerdings um 213 € je Einwohner gesenkt werden.¹⁶⁸

Eventualverbindlichkeiten des Landes

Die in der Haushaltsrechnung des Landes aufgeführten Eventualverbindlichkeiten umfassen Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen.¹⁶⁹ Die Eventualverbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben aus bzw. für Gewährleistungsinanspruchnahmen, jeweils bezogen auf den Landeshaushalt, nahmen seit 1997 folgenden Verlauf:

¹⁶⁸ Finanzplanung 2017 bis 2021, Tabellenanhang, Nr. 28 Schuldenstand des Bundes und der Länder (Drs. 17/801).

¹⁶⁹ Haushaltsrechnung 2016, Band I, Anlage VI a, S. 153.

Abbildung 21

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

* Eventualverbindlichkeiten werden trotz Inanspruchnahmen nicht geringer ausgewiesen, denn Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bleiben im Kapitalbuch des Landes mit ihren ursprünglichen Haftungssummen erfasst. Sie werden erst nach Beendigung des Vertrags aus dem Kapitalbuch ausgetragen, § 6 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.11.2008 (GV. NRW. S. 721) und Nr. 8 i. V. m. Nr. 5.3 des Runderlasses des FM „Landesschuldbuch und Kapitalbuch für Nordrhein-Westfalen“ (SV 1.000 – 22 – I D 2) vom 31.08.2009 (MBL. NRW. S. 427). – ** Differenzen durch Rundungen. 1997 bis 2016: Werte nach Haushaltsrechnungen. 2017: Einnahmen und Ausgaben nach Kassenabschluss; die Höhe der Eventualverbindlichkeiten ist in der Vorlage über den Kassenabschluss 2017 (Vorlage 17/894) nicht aufgeführt.

Die dargestellten Einnahmen und Ausgaben umfassten Rückflüsse und andere Einnahmen aus der Inanspruchnahme sowie Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährleistungsverträgen oder anderen ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen. Im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten aufkommende Gebühren und sonstige Einnahmen wurden in der Abbildung ebenso wenig erfasst wie zu leistende Entgelte. Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben zeigt deutlich, dass der Landeshaushalt durch Eventualverbindlichkeiten belastet wird. Die in den Jahren 2011 und 2012 zu verzeichnenden höheren Ausgaben beruhen auf den Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie.¹⁷⁰ Die nach 2014 höher angefallenen Ausgaben sind durch die Zahlungen aus der Garantie gegenüber der NRW.BANK und in 2017 zusätzlich durch erneute Inanspruchnahmen aus der Garantie im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der früheren WestLB AG begründet.¹⁷¹

Die nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten¹⁷² verringerten sich von rd. 12.343,5 Mio. € in 2015 auf rd. 10.312,1 Mio. € in 2016. Maßgeblich hierfür ist ein Rückgang bei den Garantien und sonstigen Gewährleistungsverpflichtungen um rd. 1.900,1 Mio. €.

170 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 4.4 Schuldenstand, S. 72.

171 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.3.

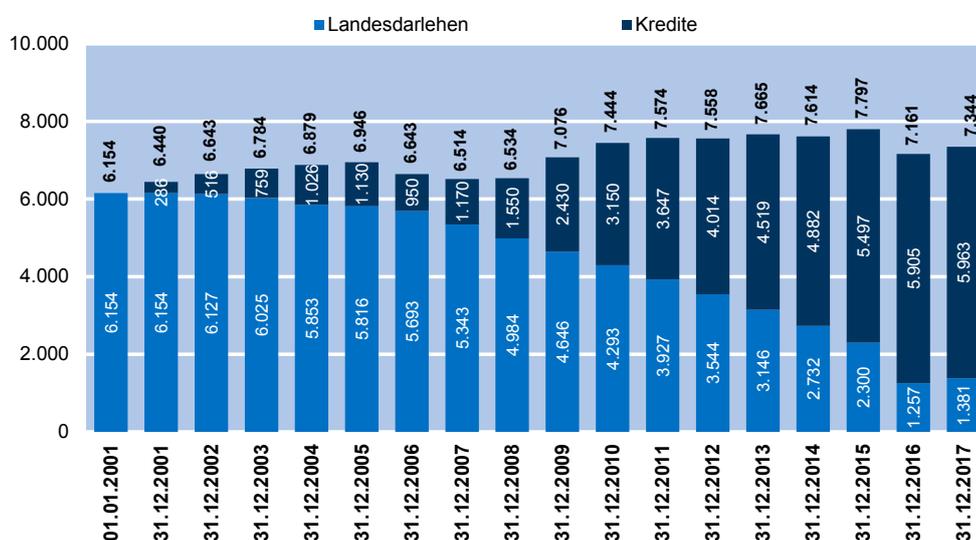
172 Haushaltsrechnungen 2015 und 2016, Band I, Anlage VI a, S. 159 und S. 153.

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

Die vorstehend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten beinhalteten nicht das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW, das sich aus § 3 Abs. 3 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes¹⁷³ i. V. m. mit den jährlichen Haushaltsgesetzen ergibt. Wie bereits ausgeführt, nahm der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite auf, für die das Land haftet. Er tilgte seitdem aber auch das aus der einstigen Grundvermögensübertragung resultierende Landesdarlehen.¹⁷⁴ Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Gesamtschuldenstand des BLB NRW entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 22

Schuldenstand des BLB NRW (in Mio. €) *



* Differenzen durch Rundungen.

Der Gesamtschuldenstand erhöhte sich seit der Gründung bis zum Ende des Jahres 2015 von rd. 6.154 Mio. € auf rd. 7.797 Mio. €. Er verringerte sich zum Jahresende 2016 auf rd. 7.161 Mio. €. Zum 31.12.2017 stieg er auf rd. 7.344 Mio. € an. Hier machten sich die Sondertilgungen des Landesdarlehens und ihre Rückabwicklung bemerkbar. Das Landesdarlehen verringerte sich wegen der in 2016 geleisteten (Sonder-)Tilgungen deutlich auf rd. 1.257 Mio. € am Ende des Jahres. Trotz der in 2017 weiter erfolgten Tilgungen erhöhte sich das Landesdarlehen am Jahresende auf rd. 1.381 Mio. € wegen der Rückabwicklung der Sondertilgungen von 885 Mio. €. Der Kreditschuldenstand nahm weiter zu. Er valutierte zum 31.12.2017 auf rd. 5.963 Mio. €.

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

174 Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 1.4, 2.3 und 5.1.

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats



Nach den Feststellungen des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung vom 11.12.2017 droht dem Land Nordrhein-Westfalen keine Haushaltsnotlage.

Ab dem Jahr 2020 obliegt dem Stabilitätsrat die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund und die Länder.

Zu den zentralen Aufgaben des Stabilitätsrats gehört die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109a GG i. V. m. dem Stabilitätsratsgesetz¹⁷⁵. Hierdurch sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und geeignete Gegenmaßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können.¹⁷⁶ Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf der Grundlage jährlicher Berichte des Bundes und der einzelnen Länder an den Stabilitätsrat. Die Stabilitätsberichte sollen gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 allgemein geltende Kennziffern¹⁷⁷ zur Beurteilung der Haushaltslage und allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern festgelegt.¹⁷⁸

Die NRW betreffende Berichterstattung für die Jahre seit 2010 führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass dem Land eine Haushaltsnotlage nicht droht. Die zuletzt für die Sitzung am 11.12.2017 vom FM vorgelegte Übersicht zu den die Jahre 2015 bis 2021 betreffenden Kennziffern zeigt folgende Werte:

-
- 175 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).
- 176 Stabilitätsbericht 2017 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1. Der Stabilitätsbericht kann auf den Internetseiten des Stabilitätsrats abgerufen werden (www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltsueberwachung_node.html).
- 177 Zum Inhalt der Kennziffern siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 5.6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 70, Fußnote 74.
- 178 Beschluss Nr. 1 des Stabilitätsrats zu Tagesordnungspunkt 2 „Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG“ in der Sitzung vom 28.04.2010.

Tabelle 21

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes NRW *

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung (FPI)				Überschreitung
	Ist	Ist	Soll		Entwurf	FPI	FPI	FPI	
	2015	2016	2017		2018	2019	2020	2021	
Strukt. Finanzierungssaldo **	-15	13	-80		1	8	74	100	
Schwellenwert	-153	-97	-242	nein	-342	-342	-342	-342	nein
Länderdurchschnitt	47	103	-42						
Kreditfinanzierungsquote ***	0,2	-1,5	1,4		-0,2	-0,3	-1,7	-1,8	
Schwellenwert	2,3	1,8	3,1	nein	7,1	7,1	7,1	7,1	nein
Länderdurchschnitt	-0,7	-1,2	0,1						
Zins-Steuer-Quote ***	6,3	4,9	4,4		4,1	3,9	4,0	4,1	
Schwellenwert	7,9	6,6	6,7	nein	7,7	7,7	7,7	7,7	nein
Länderdurchschnitt	5,7	4,7	4,8						
Schuldenstand **	7.741	7.780	7.874		7.883	7.889	7.836	7.777	
Schwellenwert	8.825	8.852	8.887	nein	9.087	9.287	9.487	9.687	nein
Länderdurchschnitt	6.789	6.809	6.836						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

* Stabilitätsbericht 2017 des Landes NRW, S. 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

Das Land überschreitet bei den Kennziffern des Stabilitätsrats in keinem der betrachteten Jahre den jeweiligen Schwellenwert. Jedoch ist NRW in jedem Jahr des Zeitraums „Aktuelle Haushaltslage“ (2015 bis 2017) und zwar bei jeder der vier Kennziffern – mit Ausnahme der Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2016 und der Zins-Steuer-Quote im Jahr 2017 – schlechter als der Länderdurchschnitt.

Auch die in der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen aufgezeigten Werte zur Beurteilung der Haushaltslage führten – wie in den Vorjahren – zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass keine Haushaltsnotlage droht.

Der Stabilitätsbericht 2017 an den Stabilitätsrat basierte u. a. auf den Daten des am 12.10.2017 vom Landtag verabschiedeten NHG 2017, des am 07.11.2017 vom Landeskabinett beschlossenen Haushaltsplanentwurfs 2018 und für die weiteren Planungsjahre der ebenfalls am 07.11.2017 beschlossenen Mittelfristigen Finanzplanung 2017 bis 2021.¹⁷⁹ Der Stabilitätsrat konnte in seiner Sitzung am 11.12.2017 nur deshalb auf diese aktuellen Planungsdaten zurückgreifen, weil der Stabilitätsbericht ausnahmsweise wegen des Regierungswechsels in NRW erst im November und nicht bis spätestens Mitte Oktober, wie in § 12 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrats festgelegt, vorgelegt wurde. Dies zeigt, dass eine kurzfristigere Berichterstattung und damit einhergehend die Verwendung aktuellerer Daten bei der Haushaltsüberwachung möglich ist.¹⁸⁰

Die von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (PK) im Mai 2017 aufgezeigten Probleme bei der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat, die der LRH ebenso sieht¹⁸¹, wurden vom Bundesministerium der Finanzen und dem Hessischen Ministerium der Finanzen¹⁸² zur Kenntnis genommen. Die Anmerkungen der PK sollen in die Beratungen des Arbeitskreises „Stabilitätsrat“¹⁸³ einfließen. Der Arbeitskreis wurde damit beauftragt, ein Analysesystem für die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse von Bund und Ländern ab dem Jahr 2020 zu entwickeln.¹⁸⁴ In diesem Zusammenhang soll er auch das derzeitige System der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen überprüfen und ggf. Änderungen vorschlagen.

179 Stabilitätsbericht 2017 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1.

180 Der LRH hatte beim FM Maßnahmen zur Verbesserung der Aktualität der vom Stabilitätsrat herangezogenen Daten und Berichte angeregt. Solche wurden jedoch mit Verweis auf die Geschäftsordnung nicht umgesetzt (siehe Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 5 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 72 und S. 74).

181 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 94.

182 Der Bundesfinanzminister und der Hessische Minister der Finanzen hatten zu dieser Zeit den Vorsitz im Stabilitätsrat inne.

183 Der Arbeitskreis „Stabilitätsrat“ ist mit Vertreterinnen und Vertretern der Finanzministerien des Bundes und der Länder und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie besetzt. Er bereitet die Sitzungen des Stabilitätsrats vor und erstellt Beschlussvorschläge.

184 Nach Art. 109a Abs. 2 GG obliegt dem Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung des Art. 109 Abs. 3 GG durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Siehe auch vorstehende Ausführungen zu Beitrag 5.3.

7 Zusammenfassung der Haushaltssituation



Der Abbau der Nettoneuverschuldung und die Ausweisung von negativen Nettoneuverschuldungen in der Mittelfristigen Finanzplanung basieren in erster Linie auf günstigen Rahmenbedingungen, einigen Sondereffekten und Maßnahmen, die zur Haushaltsbelastung für die Zukunft führen.

Die eingeplanten Überschüsse sind vorrangig zum Abbau der Verschuldung zu verwenden. Die von der Landesregierung aufgezeigten Einsparungen im Haushalt 2018 von rund 131 Millionen € sind unzureichend. Der Landesrechnungshof hält eine strengere Haushaltskonsolidierung für geboten. Sich dadurch ergebende finanzielle Spielräume sind zur Gegenfinanzierung notwendiger Investitionen in Sachanlagen einzusetzen. Bei allen Maßnahmen muss die Einhaltung der Schuldenbremse strikt sichergestellt sein.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in den vorherigen Beiträgen näher betrachteten Einnahmen und Ausgaben sowie die Nettoneuverschuldung des Landeshaushalts:

Tabelle 22

Einnahmen, Ausgaben und Nettoneuverschuldung (in Mio. €) *

Einnahme- / Ausgabe- position und Netto- neuverschuldung	Ist-Werte				Soll-Werte			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einnahmen								
Steuereinnahmen	46.389	49.823	53.702	55.706	58.009	60.131	65.364	68.019
Transfereinnahmen	10.151	10.693	10.880	12.495	12.804	Ausweis wegen anderer Unterteilung in der Finanz- planung nicht möglich.		
Sonstige Einnahmen	5.806	5.130	3.827	4.837	3.646			
Einnahmen insgesamt	62.346	65.646	68.409	73.038	74.459	76.537	78.174	79.762
Ausgaben								
Transferausgaben	31.719	33.351	36.139	38.564	40.465	41.045	41.586	41.763
Personalausgaben	23.109	23.608	24.366	25.387	27.015	27.899	28.677	29.468
Investitionsausgaben	5.191	5.365	5.981	6.622	7.163	7.283	7.091	6.923
– darunter investive Transferausgaben	4.496	4.548	5.135	5.617	5.921	5.975	5.763	5.583
Zinsausgaben	3.576	3.330	2.793	2.652	2.466	2.510	2.670	2.870
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.598	3.140	4.009	4.415	3.966	3.937	3.976	3.982
Sonstige Ausgaben	650	1.401	256	1.013	-696	-164	-64	338
Ausgaben insgesamt	62.346	65.646	68.409	73.038	74.458	76.537	78.174	79.762
Nettoneuverschuldung	2.297	1.811	-191	1.086	0	-30	-1.100	-1.200

* 2014 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2017 nach Kassenabschluss. 2018: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2019 bis 2021: Soll-Werte nach Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801). Differenzen durch Rundungen.

Das Land konnte die Nettoneuverschuldung seit 2009 – damals betrug sie rd. 5.643 Mio. € – erheblich verringern. Im Haushaltsjahr 2016 erreichte es sogar eine Nettotilgung von rd. 191 Mio. €. Das Haushaltsjahr 2017 schloss allerdings wieder mit einer Nettoneuverschuldung, und zwar von rd. 1.086 Mio. € ab. Für 2018 ist ein Haushalt ohne Nettoneuverschuldung geplant. Für die Folgejahre weist die Mittelfristige Finanzplanung negative Nettoneuverschuldungen aus. Sie soll 2021 rd. -1.200 Mio. € betragen.

Trotz dieser weitgehend positiven Entwicklung hält der LRH es für geboten, dass der Landeshaushalt weiter konsolidiert wird. Der Abbau der Nettoneuverschuldung und die Ausweisung der negativen Nettoneuverschuldungen basieren vor allem auf günstigen Rahmenbedingungen, einigen Sondereffekten und künftige Haushalte belastenden Maßnahmen.

Günstige Rahmenbedingungen

Getragen durch eine sich positiv gestaltende Wirtschaftslage nahmen die Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren kontinuierlich und zum Teil sehr stark zu. Sie stiegen von 2010 bis 2017 um insgesamt rd. 17.704 Mio. € bzw. rd. 46,6 v. H. Mit Verweis auf günstige Prognosen und Erkenntnisse aus der Ist-Entwicklung wurde für den gesamten Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ein deutlicher Steuereinnahmezuwachs angenommen. Aufgrund der Steuerschätzung vom Mai 2018, die nach Verabschiedung des Haushalts durchgeführt wurde, haben sich allerdings keine zusätzlichen finanziellen Spielräume für das laufende Haushaltsjahr ergeben.

Ausgehend von den Ist-Steuereinnahmen des Jahres 2017 beträgt die bis 2021 eingeplante Steigerung rd. 12.313 Mio. € bzw. rd. 22,1 v. H. Eine geringere Zunahme ist u. a. durch die Initiative Nordrhein-Westfalens zur Einführung von Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer möglich. Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich die künftige Entwicklung des Wirtschaftswachstums nicht sicher vorhersagen lässt. Wirtschaftsprognosen wurden häufig wieder korrigiert. Vor allem die deutsche Wirtschaft kann angesichts hoher Exporte von wirtschaftspolitischen Ereignissen im Ausland betroffen sein. Aber auch im Inland sind Nachfragerückgänge und eine weniger günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt nicht auszuschließen. Diese Risiken können sich im Falle ihres Eintritts auch auf den Landeshaushalt und insbesondere auf die Steuereinnahmen auswirken.

Dank des anhaltend niedrigen Zinsniveaus gingen die Zinsausgaben an den Kreditmarkt in den Jahren von 2008 bis 2017 um insgesamt rd. 2.163 Mio. € bzw. rd. 44,9 v. H. zurück, obwohl der Schuldenstand in dieser Zeit um rd. 25.481 Mio. € bzw. rd. 21,4 v. H. zunahm. Die Zinsausgaben belasten den Haushalt inzwischen so wenig, wie es vor 1980 der Fall war. Sollte sich allerdings das Zinsniveau erhöhen, wird trotz der gestiegenen durchschnittlichen Restlaufzeit der Schulden angesichts ihres hohen Stands von rd. 144,8 Mrd. €¹⁸⁵ mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen sein. Solange eine signifikante Reduzierung des Schuldenstandes nicht erreicht wird, stellt eine Erhöhung des Zinsniveaus ein langfristiges Haushaltsrisiko dar.

185 Am Ende des Haushaltsjahres 2017.

Die negativen Nettoneuverschuldungen in der Mittelfristigen Finanzplanung resultieren wesentlich aus dem eingeplanten Rückgang bei den flüchtlingsbedingten Ausgaben. Diese Ausgaben sollen von 2017 bis 2021 um insgesamt rd. 1.745 Mio. € bzw. rd. 41,9 v. H. zurückgehen. Der LRH hat Zweifel, dass sich der Rückgang der flüchtlingsbedingten Ausgaben tatsächlich so schnell vollzieht, wie von der Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung angenommen.

Sondereffekte

Darüber hinaus ist der ab 2020 geplante höhere Überschuss durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen begründet. Die darauf zurückzuführenden Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer sollen in 2020 rd. 3,5 Mrd. € betragen. Im Gegenzug entfallen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Sie sollen in 2019 wegen der weiterhin unterdurchschnittlichen relativen Finanzkraft Nordrhein-Westfalens zusammen rd. 2,1 Mrd. € betragen.

Dass in 2017 eine höhere Nettoneuverschuldung zu verzeichnen war und für 2019 eine geringe negative Nettoneuverschuldung ausgewiesen wird, ist auf die Rückabwicklung der Sondertilgungen des BLB NRW i. H. v. 885 Mio. € im Haushaltsjahr 2017 zurückzuführen. Deshalb kann in 2019 und 2020 noch mit Einnahmen aus dem Landesdarlehen von rd. 537 Mio. € und rd. 393 Mio. € gerechnet werden. In der vorherigen Mittelfristigen Finanzplanung waren wegen einer vollständigen Tilgung bereits ab 2019 keine Einnahmen mehr eingeplant.¹⁸⁶

In 2016 hätte keine Nettotilgung stattfinden und für 2018 keine Nettoneuverschuldung von 0 € eingeplant werden können, wenn in den Haushaltsjahren 2015 und 2017 keine Sonderzuführungen an den Versorgungs- bzw. Pensionsfonds geleistet worden wären, die in dem jeweiligen Folgejahr die Zuführungen reduzierten. Hinzu kommt, dass der gesetzliche Zuführungsbetrag auf 200 Mio. € pro Jahr reduziert wurde, um die Ausgaben für die aktuellen Haushalte gering zu halten, obwohl sich das Verhältnis der Leistungen für aktive Bedienstete zu denen für Versorgungsberechtigte immer weiter verschlechtert.

Haushaltsbelastungen für die Zukunft

Neben einer unzureichenden Vorsorge für die Pensionslasten ergeben sich bei den Personalausgaben zusätzliche Haushaltsbelastungen für die Zukunft. Nicht besetzte Personalstellen, die im Haushaltsvollzug der letzten Jahre zu erheblichen Minderausgaben beigetragen haben, führen nicht nur dazu, dass Ausgabemittel bereitgestellt werden, die gar nicht benötigt werden, sondern bergen auch das Risiko, dass bei zunehmender Stellenbesetzung künftig keine Minderausgaben mehr anfallen. Zudem wurde das Stellen-Soll immer weiter erhöht und beträgt inzwischen über 300.000 Stellen. Ein hoher Stellenbestand bindet künftige Haushaltsmittel, da er sich kurzfristig nicht entscheidend reduzieren lässt. Darüber hinaus würde eine etwaige Umstellung der Lehrkräftebesoldung den Landshaushalt mit erheblichen Summen dauerhaft belasten.

¹⁸⁶ Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen, S. 43.

Seit Jahren werden die im Haushalt zur Verfügung gestellten Investitionsmittel nicht vollständig verausgabt. Mittelfristig sollen die Investitionsausgaben sogar sinken, wodurch die Investitionsquote bei insgesamt steigenden Ausgaben sichtlich abnehmen würde. Die kommenden Haushalte werden dadurch mit einem noch höheren Investitionsstau konfrontiert sein.

Auch sind weitere Haushaltsbelastungen durch die Abwicklung der ehemaligen WestLB AG möglich. Dies betrifft neben Inanspruchnahmen aus Verpflichtungen gegenüber der NRW.BANK auch diejenigen gegenüber der EAA. So könnten auf den Landeshaushalt weitere Belastungen zukommen, wenn der „Risikofonds“ von der ihm erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme von bis zu 2.276 Mio. € Gebrauch macht. Zudem sind die Kreditschulden des BLB NRW immer weiter angestiegen. Sie betragen zum 31.12.2017 rd. 5.963 Mio. €. Für diese Verbindlichkeiten haftet das Land ebenfalls.

Mit fest einzuplanenden Haushaltsbelastungen bis in die 2040er-Jahre hinein wird aufgrund der Investitionsprogramme für die Universitätsklinika (Sanierungen und Modernisierungen) und die Kommunen (NRW.BANK.Gute Schule 2020) mit einem Volumen von bis zu 2,6 Mrd. € zu rechnen sein. Sie sind kreditfinanziert über die NRW.BANK. Das Land hat sich verpflichtet, Schuldendiensthilfen hierfür zu übernehmen.

Berücksichtigung der Schuldenbremse

Die jährlichen Feststellungen des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung sollten das Land nicht in Sicherheit wiegen, dass es die Schuldenbremse problemlos einhalten könnte. Denn bei der Schuldenbremse gelten strengere Voraussetzungen. Die noch offenen Details für deren landesspezifische Ausgestaltung müssen daher geregelt werden. Das Land hat immer wieder haushaltsbelastende Maßnahmen beschlossen, um z. B. die nordrhein-westfälischen Kommunen zu unterstützen.¹⁸⁷ Bei diesen Maßnahmen, aber auch bei solchen, die das Land unmittelbar betreffen¹⁸⁸, ist darauf zu achten, dass selbst bei geringeren Steuereinnahmewüchsen, steigenden Zinsausgaben oder sonstigen ungünstigen Entwicklungen für den Haushalt die Einhaltung der Schuldenbremse nicht gefährdet wird. Da sich Haushaltsverschlechterungen immer ergeben können, sollten ausreichende Sicherheitspuffer zur Einhaltung der Schuldenbremse eingeplant werden. Andere Länder stellen sich bereits seit einigen Jahren die Frage, wie sie mit Überschüssen umgehen. Mit nennenswerten Überschüssen kalkuliert NRW allerdings erst ab 2020, wenn zusätzliche Mittel durch die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs bereitgestellt werden.

187 Z. B. Wegfall der Solidaritätsumlage und Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Integrationsmaßnahmen (100 Mio. € etatisiert im Haushaltsplan 2018 bei Kapitel 07 080 Titel 633 20).

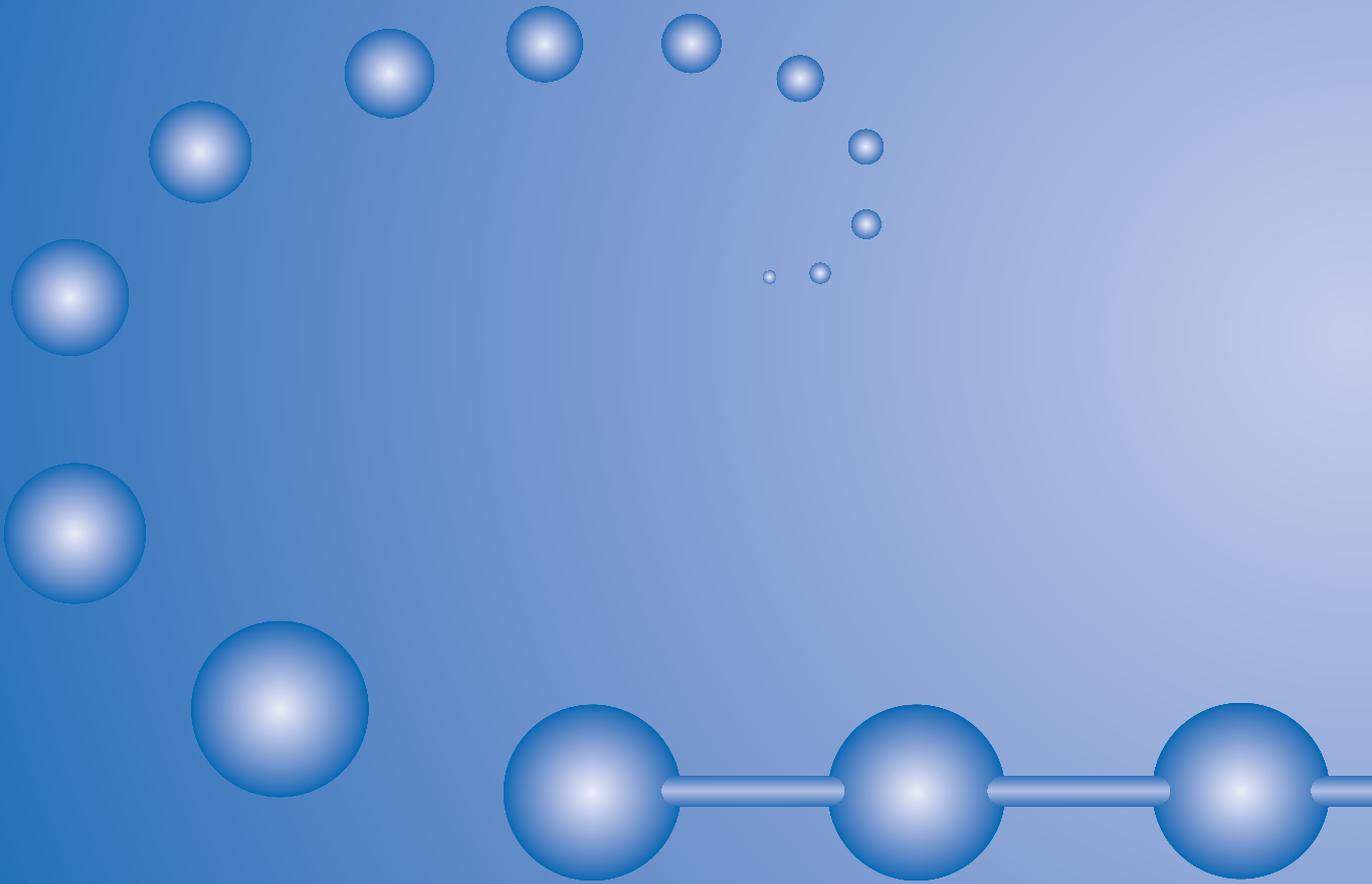
188 Z. B. die in der Diskussion befindliche Umstellung der Besoldung für die Lehrerinnen und Lehrer.

Die in der Mittelfristigen Finanzplanung eingeplanten Überschüsse sind vorrangig zum Abbau der Verschuldung zu verwenden.¹⁸⁹ Die von der Landesregierung aufgezeigten Einsparungen im Haushalt 2018 von rd. 131 Mio. € – die weitgehend gar keine echten Einsparungen darstellen¹⁹⁰ – sind bei dem Haushaltsvolumen von rd. 74,5 Mrd. € nach Auffassung des LRH jedenfalls unzureichend. Der LRH hält eine strengere Haushaltskonsolidierung für geboten. Sich dadurch ergebende finanzielle Spielräume sind zur Gegenfinanzierung notwendiger Investitionen in Sachanlagen einzusetzen.

189 Zu dieser Zielsetzung sollte sich angesichts der guten wirtschaftlichen Verhältnisse bekannt werden. Insbesondere sollten die mittelfristig eingeplanten negativen Nettokreditaufnahmen nicht durch Aussagen relativiert werden, dass über die Verwendung von Überschüssen noch (anderweitig) entschieden würde.

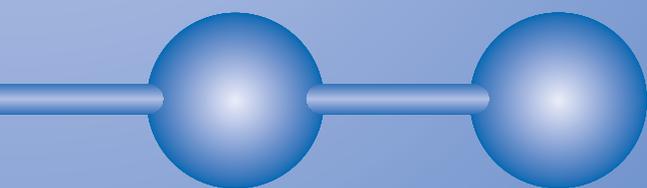
190 Bei den Einsparungen handelt es sich im Wesentlichen um

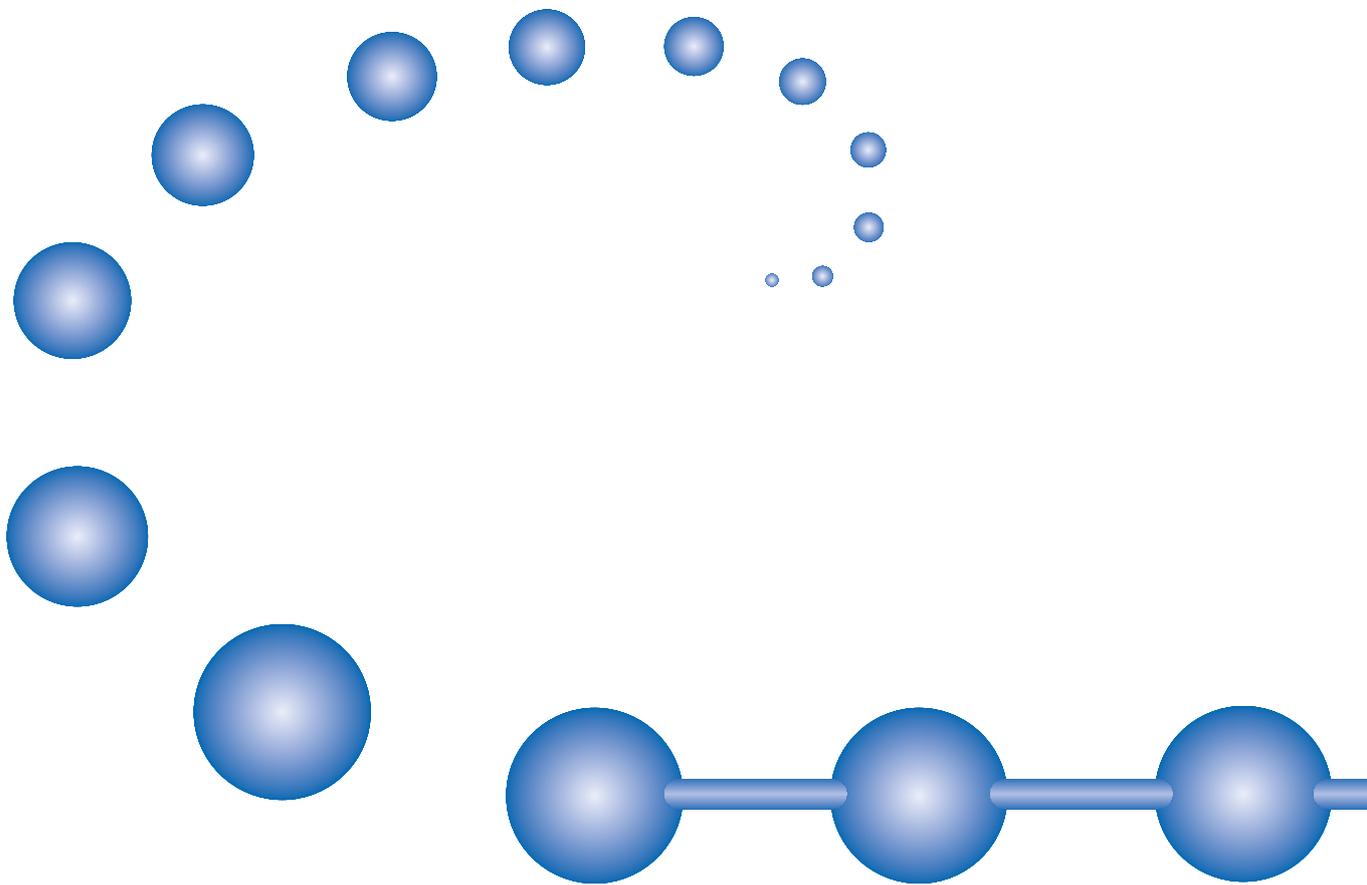
- die Einstellung von Einnahmen im Haushaltsplan 2018 aus der Rückübertragung von seit Jahren nicht genutzten Selbstbewirtschaftungsmitteln,
- die „Absetzung“ von Restedeckungsmitteln, die im Haushaltsplan 2017 gar nicht vorgesehen waren und
- Kürzungen bei Förderprogrammen, die teilweise durch die Ausbringung von Globalen Minderausgaben erfolgten (d. h. hierfür wurden keine konkreten Einsparungsmaßnahmen beschlossen).



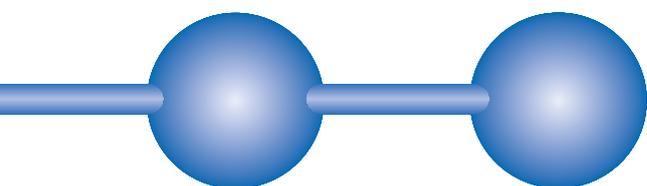
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



8 Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt



Ausgaben können im Landeshaushalt zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel gelten mit deren Zuweisung als verausgabt und stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus unbefristet zur Verfügung. Damit können sie den Charakter von Dauerfonds neben den vom Parlament für das jeweilige Haushaltsjahr bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich der Betrag der Haushaltsmittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden konnten, in der Zeit von 2010 bis 2017 kontinuierlich erhöht hat. Die Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln wuchsen bei der überwiegenden Anzahl der Haushaltsstellen stetig an. Ihre Bewirtschaftung war uneinheitlich.

Die im Landeshaushalt ausgebrachten Selbstbewirtschaftungsmittelvermerke sollten nach Empfehlung des Landesrechnungshofs mit dem Ziel überprüft werden, deren Anzahl und Umfang auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen. Hierbei sollten auch andere Formen der Flexibilisierung bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in die Betrachtung einbezogen werden. Eine einheitliche Bewirtschaftung sollte durch allgemein gültige Bewirtschaftungsregeln sichergestellt werden.

Um eine hohe Transparenz bei den zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mitteln zu erreichen, ist – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – anzuraten, in dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung die Bestände titelscharf auszuweisen. Zu diesem Zweck sollten die Selbstbewirtschaftungsmittel führenden Stellen verpflichtet werden, jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln zu berichten.

Das Ministerium der Finanzen hat die Anregungen des Landesrechnungshofs aufgenommen und eine Prüfung ihrer Umsetzung angekündigt. Die zögerliche Inanspruchnahme der im Rahmen der Bildung von Ausgaberechten zugewiesenen Selbstbewirtschaftungsmittel hat der Minister der Finanzen zum Anlass genommen, im Haushaltsplan 2018 eine Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln in Höhe von rund 56 Millionen € vorzusehen.

8.1 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) prüfte die Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung in den Haushaltsjahren 2010 bis 2017. Gemäß § 15 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁹¹ können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. In Nr. 4 Verwaltungsvorschriften (VV)¹⁹² zu § 15 LHO wird festgelegt, dass Mittel zur Selbstbewirtschaftung getrennt von anderen Ausgaben zu veranschlagen sind. Die Ausgaben sind durch Haushaltsvermerk ausdrücklich als „zur Selbstbewirtschaftung bestimmt“ zu bezeichnen. Selbstbewirtschaftungsmittel (SBM) stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den SBM zu. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, in welchem Maße von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Mittel zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen, und in welcher Höhe SBM bestanden.¹⁹³ Darüber hinaus sollte geklärt werden, wie die SBM tatsächlich bewirtschaftet wurden, ob Vorgaben für die Bewirtschaftung erlassen worden waren und auch eingehalten wurden sowie ob die Zuweisung von SBM die sparsame Mittelbewirtschaftung förderte.

Der LRH hat seine Feststellungen mit Entscheidung vom 11.09.2017 an das Ministerium der Finanzen (FM) herangetragen, das hierzu unter dem 11.12.2017 Stellung genommen hat. Auf diese Stellungnahme hat der LRH mit Entscheidung vom 25.01.2018 geantwortet. Das FM hat sich danach mit Schreiben vom 23.03.2018 erneut geäußert, auf das der LRH mit Entscheidung vom 14.05.2018 erwidert hat. Die wesentlichen Feststellungen sind mit den Stellungnahmen des FM und den Erwidern des LRH im Folgenden zusammengefasst worden.

191 LHO, Bekanntmachung der Neufassung vom 26.04.1999 (GV. NRW. S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 94).

192 VV zur LHO, Runderlass des Finanzministeriums vom 30.09.2003 – Az. I 1 – 0125 – 3 – I 3 – 0079 – 0.2., zuletzt geändert durch Runderlass vom 24.09.2007 (MBI. NRW. S. 668).

193 Es handelt sich um Ausgabeermächtigungen.

8.2 Entwicklung der Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln

Haushaltsstellen mit SBM-Vermerk nach § 15 LHO waren in den Haushaltsjahren 2010 bis 2017 in folgenden Einzelplänen enthalten:

Tabelle 1

Haushaltsstellen mit SBM-Vermerk in den Einzelplänen der Ressorts

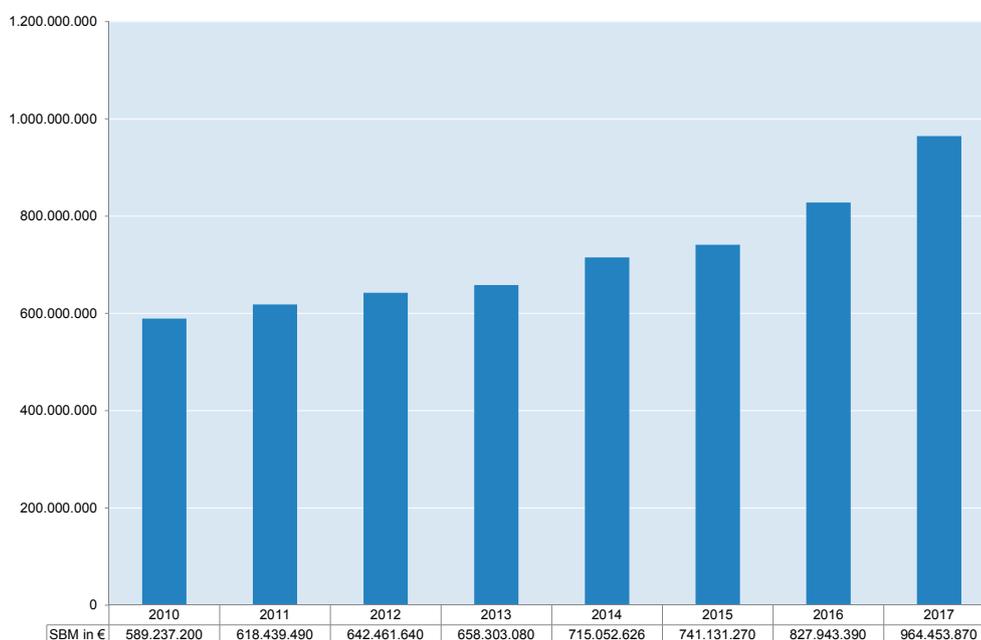
Ressort 194	Haushaltsjahre			
	10-14	15	16	17
Staatskanzlei	✓	✓	✓	✓
Ministerium für Inneres und Kommunales	✓	✓	✓	✓
Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung	✓	✓	✓	✓
Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport	✓	✓	✓	✓
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr		✓	✓	✓
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	✓	✓	✓	✓
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales			✓	✓
Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk		✓	✓	✓
Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter			✓	✓

194 Die Bezeichnungen und Zuschnitte der Ressorts berücksichtigen nicht die Änderungen durch die Regierungsneubildung in 2017.

In den Jahren 2010 bis 2017 entwickelte sich das Haushaltsvolumen der SBM – ohne Hochschulen und Fachhochschulen – wie folgt:¹⁹⁵

Abbildung 1

Entwicklung der SBM im Gesamthaushalt (ohne Hochschulen/Fachhochschulen)



Unter Berücksichtigung der SBM für die Hochschulen und Fachhochschulen stiegen die Beträge im Haushaltsjahr 2016 insgesamt auf 4.148.159.090 € und im Haushaltsjahr 2017 insgesamt auf 4.359.954.470 €.

¹⁹⁵ Bei der Berechnung der Mittel, die maximal zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden konnten, blieben die Mittel nach dem Gesetz zur Verbesserung der Qualität in Lehre und Studium an nordrhein-westfälischen Hochschulen (Studiumsqualitätsgesetz) vom 01.03.2011 (GV. NRW. S. 165) unberücksichtigt, da ausschließlich die den Kunsthochschulen aus diesem Gesetz zustehenden Mittel zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen waren und der Anteil der für die Kunsthochschulen zur Verfügung stehenden Mittel jährlich variiert. Der Haushaltsansatz der ab dem Haushaltsjahr 2012 bei Kapitel 06 100 Titelgruppe 72 etatisierten Mittel beträgt gleichbleibend 249 Mio. €. Der Anteil der Kunsthochschulen an den Qualitätsverbesserungsmitteln lag zwischen 3,1 Mio. € im Haushaltsjahr 2012 und 2,6 Mio. € im Haushaltsjahr 2015.

Der Haushaltsgesetzgeber hatte mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) 2009¹⁹⁶ erstmalig die Möglichkeit eröffnet, Ausgabereste im Bereich der Personalausgaben zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen. Diese Möglichkeit sahen auch die Haushaltsgesetze der Haushaltsjahre 2010 bis 2013¹⁹⁷ vor. In dem NHG 2013¹⁹⁸ war die Regelung nicht mehr enthalten, sodass ab dem Haushaltsjahr 2013 keine Personalausgabereste zur Selbstbewirtschaftung mehr zugewiesen werden konnten.

Der stetige Anstieg der SBM in Verbindung mit der steigenden Anzahl der Ressorts, in deren Einzelplänen Haushaltsstellen mit SBM-Vermerk ausgebracht wurden, lässt die Tendenz erkennen, die Inanspruchnahme des Instruments der Selbstbewirtschaftung auszuweiten. Der LRH sieht diese Entwicklung kritisch, da die Selbstbewirtschaftung eine Durchbrechung wesentlicher Haushaltsgrundsätze beinhaltet wie des Grundsatzes der Jährlichkeit, des Bruttoprinzips sowie des Grundsatzes der Gesamtdeckung im Haushalt.¹⁹⁹ Diese Durchbrechungen beeinträchtigen das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht. Daher sollte die Zulassung der Selbstbewirtschaftung sehr restriktiv gehandhabt werden.²⁰⁰

Zudem werden die Steuerungsmöglichkeiten des FM im Haushaltsvollzug durch eine Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung eingeschränkt. So entfalten Maßnahmen des Haushaltsvollzuges wie beispielsweise haushaltswirtschaftliche Sperren für SBM keine Wirkung, weil diese Mittel mit ihrer Zuweisung als verausgabt gelten.²⁰¹ Bei einem Einsatz anderer Instrumente der flexiblen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln – wie beispielsweise der durch § 6 a des Haushaltsgrundsätzegesetzes²⁰² zugelassenen Budgetierung – wären die Möglichkeiten des FM, auf unerwartete Situationen des Haushaltsvollzuges zu reagieren, nicht in diesem Umfang eingeschränkt.

-
- 196 Siehe § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 und zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009) vom 04.12.2009 (GV. NRW. S. 656).
- 197 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) vom 17.12.2009 (GV. NRW. S. 878); Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18.05.2011 (GV. NRW. S. 248); Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) vom 28.11.2012 (GV. NRW. S. 556); Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013) vom 21.03.2013 (GV. NRW. S. 156).
- 198 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013) vom 03.12.2013 (GV. NRW. S. 690).
- 199 Siehe Tappe in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung, München 2011, § 15 Rn. 44 f.
- 200 Siehe Tappe in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung, München 2011, § 15 Rn. 43.
- 201 Siehe Hugo in Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 15 zu § 15 Bundeshaushaltsordnung (Stand der Bearbeitung: Dezember 2004).
- 202 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

Der LRH hat empfohlen, die im Landeshaushalt ausgebrachten SBM-Vermerke

- in Anzahl und Umfang auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen und auch andere Formen der Flexibilisierung bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in Betracht zu ziehen,
- dahingehend zu prüfen, ob und inwieweit durch ihre Ausbringung eine sparsame Bewirtschaftung über die für alle Ausgaben allgemein geltende sparsame Mittelverwendung hinaus gefördert wird, und
- jährlich zu kontrollieren, ob die bereits in vorherigen Haushalten ausgebrachten SBM-Vermerke weiterhin erforderlich sind, und ggf. eine Veranschlagung von SBM nicht mehr vorzusehen.

Das FM hat dem LRH mitgeteilt, dass es – auch unter Berücksichtigung von EPOS.NRW – dessen Empfehlung zur Überprüfung von Anzahl und Umfang der SBM-Vermerke nachvollziehen könne. Insbesondere die Budgetierung als anerkanntes Instrument der flexiblen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln entspreche dem Leitgedanken der EPOS.NRW-Steuerung und biete die Möglichkeit, die Vergabe von SBM restriktiv zu handhaben. Die Umsetzung der Empfehlungen des LRH wolle man prüfen. Insbesondere sei auch in Betracht zu ziehen, die Ressorts anzuhalten, für den jeweiligen Einzelplan eine Übersicht über die Haushaltsstellen mit SBM-Vermerk sowie die bis zum Ende des vorvergangenen Haushaltsjahres nicht verbrauchten SBM dem FM für die Haushaltsgespräche zu übersenden.

Die zögerliche Inanspruchnahme der SBM für Ausgabereste im Personalbereich habe der Minister der Finanzen zudem zum Anlass genommen, im Haushaltsplan 2018 eine Rückführung von SBM in den Landeshaushalt i. H. v. rd. 56 Mio. € zu veranlassen.

Um den Erfolg der vom FM in Aussicht genommenen Maßnahmen zu sichern, hat der LRH angeregt, die Ressorts zu verpflichten, ihre Prüfungen im Rahmen der Maßnahmen zu dokumentieren.

8.3 Notwendigkeit einheitlicher Bewirtschaftungsregeln

Bei den SBM waren sowohl innerhalb eines Ressorts als auch ressortübergreifend erhebliche Unterschiede in der Art der Bewirtschaftung festzustellen. Die Bewirtschaftung der SBM für überregionale Finanzierungen²⁰³ im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung (nunmehr Ministerium für Kultur und Wissenschaft) orientierte sich an den restriktiven Vorgaben in den Bewirtschaftungshinweisen des Bundes. In diesen Hinweisen ist festgelegt, dass die SBM auf gesonderten Konten zu führen sind und dass zunächst erst die im Vorjahr zugewiesenen SBM in Anspruch genommen werden müssen, bevor auf die für das laufende Haushaltsjahr zugewiesenen Mittel zugegriffen werden darf. Diese Festlegungen führten im Ergebnis dazu, dass die Bestände der SBM im Bereich der überregionalen Förderung erheblich geringere Steigerungsraten aufwiesen als die Bestände der SBM in anderen Bereichen der Landesverwaltung.

203 Siehe z. B. Haushaltsplan 2017, Kapitel 06 030 (Allgemeine überregionale Finanzierungen), Titel 685 24 (Anteil des Landes an der Finanzierung der Personal- und Sachaufwendungen der Forschungszentrum Jülich GmbH) sowie Titel 686 21 (Anteil des Landes an der Finanzierung der Betriebskosten der Deutschen Forschungsgemeinschaft, einschließlich der Förderung der Sonderforschungsbereiche).

In NRW wurden vergleichbare Regelungen bislang nicht getroffen. Daher entschieden die Ressorts weitgehend in eigener Verantwortung, wie SBM zu bewirtschaften waren. Nach Auffassung des LRH führte das Fehlen solcher Bewirtschaftungshinweise zu einem uneinheitlichen Umgang mit SBM und begünstigte das Anwachsen der Bestände.

Das FM hat hierzu erklärt, dass im Zuge einer angedachten stärkeren Regulierung im Umgang mit den SBM auch die Aufnahme von spezifischen Bewirtschaftungsregeln etwa in seinem jährlichen Feststellungserlass zu prüfen sein werde.

Das Ergebnis dieser Prüfung bleibt abzuwarten.

8.4 Transparente Darstellung der Selbstbewirtschaftungsmittel im Gesamthaushalt

Erkenntnisse darüber, inwieweit von der Möglichkeit, Mittel zur Selbstbewirtschaftung nach § 15 Abs. 2 LHO zuzuweisen, Gebrauch gemacht wurde und wie hoch der Bestand dieser SBM über den gesamten Landeshaushalt war, lagen dem FM zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH nicht vor. Ausschließlich die Bestände der SBM für Ausgabereste im Bereich der Personalausgaben wurden im FM jährlich nachverfolgt. Zum Ende des Haushaltsjahres 2012 betragen diese rd. 126,9 Mio. € und wurden bis zum Ende des Haushaltsjahres 2015 auf 88,8 Mio. € zurückgeführt.

Nach § 15 Abs. 2 Satz 4 LHO ist bei der Rechnungslegung nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Die SBM gelten somit für den Haushalt als verausgabt, unabhängig davon, ob eine Zahlung tatsächlich erfolgt ist. Ab dem Jahr der Zuweisung werden die SBM in den auf ihre Zuweisung zur Selbstbewirtschaftung folgenden Haushaltsrechnungen nicht mehr aufgeführt, sodass es dem Parlament nicht möglich ist, die Entwicklung der SBM-Bestände nachzuverfolgen. Da die SBM nach ihrer Zuweisung zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen und darüber hinaus die bei der Bewirtschaftung aufkommenden Einnahmen diesen SBM zufließen, können sie den Charakter von Dauerfonds neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.²⁰⁴ Eine solche Entwicklung war beispielsweise bei den oben beschriebenen SBM für Ausgabereste im Personalbereich festzustellen.

Die Kenntnis über den Bestand der SBM ist nach Ansicht des LRH für die Steuerung des Landeshaushalts, insbesondere im Hinblick auf die 2020 einsetzende Schuldenbremse, von großer Bedeutung. Durch das Erfordernis, den Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten ausgleichen zu müssen, werden Einsparungen bei Haushaltsansätzen notwendig sein. Die Kenntnis über die Höhe noch bestehender Ausgabeermächtigungen in Form von SBM würde ein gezieltes Kürzen der Haushaltsansätze erleichtern.

²⁰⁴ Siehe Tappe in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung, München 2011, § 15 Rn. 42.

Des Weiteren sind Informationen darüber, in welcher Höhe noch ausstehende SBM in zukünftigen Haushalten ggf. zu finanzieren sind, für die Planung der – ab 2020 nur noch unter strengen Voraussetzungen möglichen – Kreditaufnahmen unerlässlich. Die Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung stellt ein nicht zu unterschätzendes Finanzierungsrisiko für die Zukunft dar, weil der Abruf der SBM den dann jeweils laufenden Haushalt belastet.

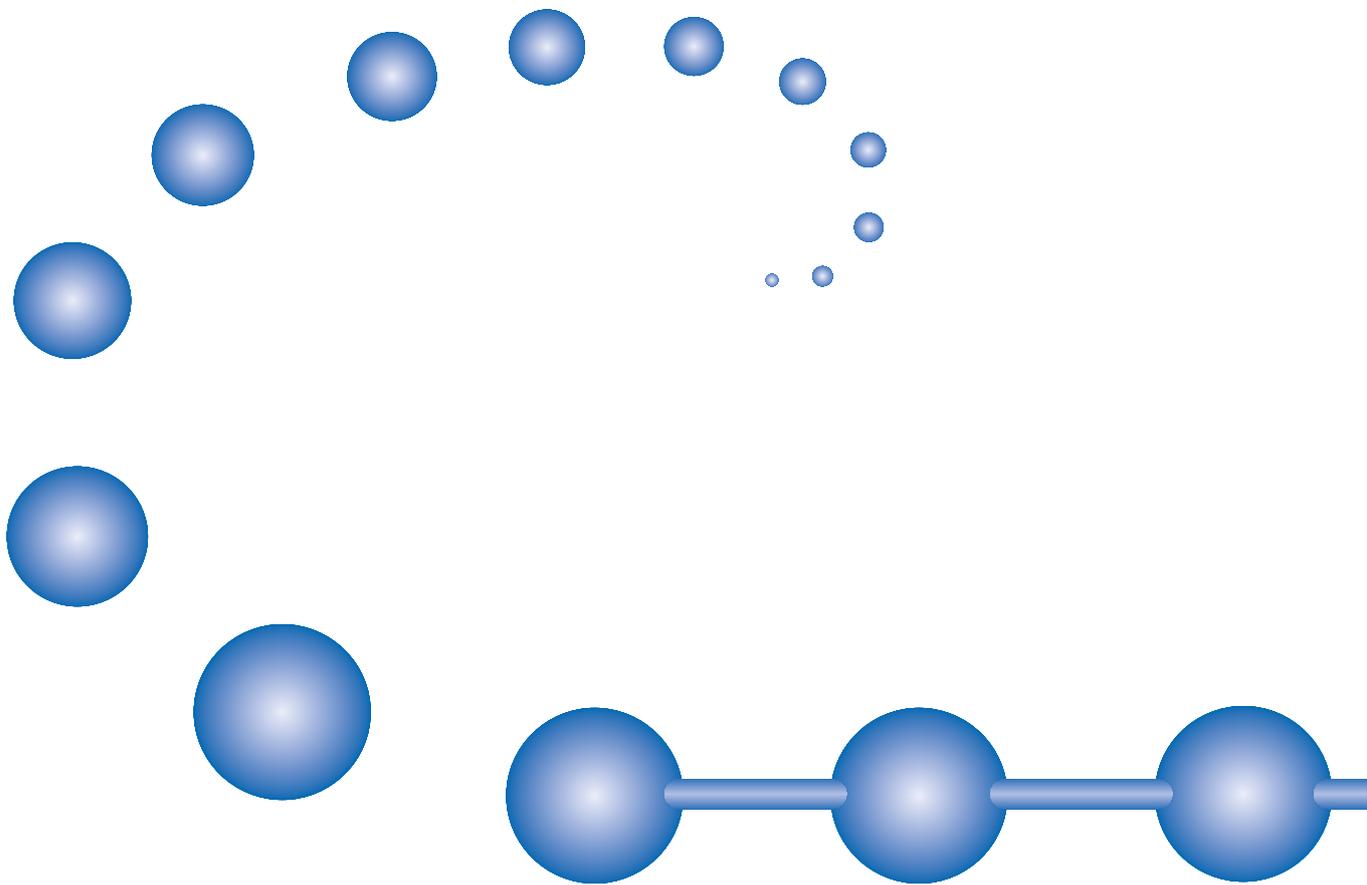
Auch für den Landtag sind die Kenntnisse über noch ausstehende SBM von Bedeutung, damit er seine Budget- und Kontrollrechte fundiert wahrnehmen kann. Daher sollten sowohl im Haushaltsplan (mit Ist-Zahlen des Vorjahres bei der jeweiligen Haushaltsstelle) als auch in der Haushaltsrechnung (mit einer Übersicht zur Gesamtrechnung) die vorhandenen SBM-Bestände öffentlich gemacht werden. Zusätzlich könnten entsprechende Angaben in den Kreditfinanzierungsplan des Haushaltsplans und in den Abschlussbericht der Haushaltsrechnung aufgenommen werden.

Der LRH hat daher angeregt,

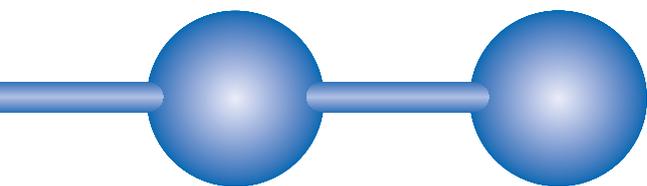
- die SBM führenden Stellen zu verpflichten, jährlich über den Bestand der SBM zu berichten,
- den Bestand der SBM im Haushaltsplan bei den jeweiligen Haushaltsstellen auszuweisen,
- der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die noch ausstehenden SBM beizufügen und
- die SBM bei der Erstellung des Kreditfinanzierungsplans und im Abschlussbericht der Landeshaushaltsrechnung zu berücksichtigen.

Das FM will die Anregungen des LRH aufnehmen und prüfen. Es hat die mit der Ausweisung der SBM-Bestände bei den jeweiligen Haushaltsstellen im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung verbundene erhöhte Transparenz unter dem Gesichtspunkt des parlamentarischen Budget- und Kontrollrechts als wesentliche Zielgröße im Haushaltsprozess bewertet. An einer aussagekräftigen Gesamtkonzeption zur Darstellung der SBM werde gearbeitet. Hierbei gelte es insbesondere, die passende Balance zwischen der angestrebten Transparenz und der Vermeidung unnötiger Komplexität des Haushaltsplans insgesamt zu finden. Über die Berücksichtigung der SBM bei der Erstellung des Kreditfinanzierungsplans und im Abschlussbericht der Landeshaushaltsrechnung will das FM auf der Grundlage der Ergebnisse länderübergreifender Gespräche zur zukünftigen Darstellung der Jahresabschlüsse vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der weiteren Entwicklungen im Bereich der Doppik den LRH zu gegebener Zeit unterrichten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



Ministerium des Innern (Epl. 03)



9 Personalausgaben bei Polizeipräsidenten



Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg und Düsseldorf prüften im Auftrag des Landesrechnungshofs in den Jahren 2016 und 2017 die Personalausgaben bei elf der landesweit 18 Polizeipräsidenten.

Im Rahmen der integrierten Fortbildung wurden Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte als Einsatztrainerinnen und -trainer eingesetzt. Sie erhielten für diese Tätigkeit eine Lehrzulage. Die Tätigkeit stellte sich als praktische Ausbildung und Unterweisung im Einsatztraining dar. Sie diente nicht der Vermittlung überwiegend theoretischen Wissens. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Lehrzulage waren damit nicht erfüllt.

In vielen Personalakten waren die für den Nachweis einer tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen nicht enthalten.

Das Ministerium des Innern reagierte umgehend auf die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs. Es wies alle Polizeibehörden darauf hin, dass die Tätigkeit als Einsatztrainerin oder -trainer nicht zum Erhalt einer Lehrzulage berechtigt. Zudem forderte es alle Polizeibehörden auf, unverzüglich Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen, soweit diese nicht vorliegen.

9.1 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg und Düsseldorf prüften im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) in den Jahren 2016 und 2017 die Personalausgaben von insgesamt elf der landesweit 18 Polizeipräsidenten (PP). Mit der in Stichproben durchgeführten Prüfung sollte festgestellt werden, ob die PP als zuständige personalaktenführende Dienststellen die beamten- und tarifrechtlichen Bestimmungen sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtetten.

Die mehrfachen, wiederholten Feststellungen der RPÄ zu der Zahlung von Lehrzulagen und dem Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung teilte der LRH dem Ministerium des Innern (IM) durch Prüfungsmitteilungen vom 19.12.2017 mit.

9.2 Zahlung der Lehrzulage

Im Rahmen der integrierten Fortbildung wurden Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) als Einsatztrainerinnen und -trainer (ET) eingesetzt.

9.2.1 Rechtliche Voraussetzungen für die Gewährung der Lehrzulage

Nach dem Runderlass des seinerzeitigen Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) vom 24.02.2012²⁰⁵ soll das Einsatztraining durch Festlegung und Vermittlung von Mindeststandards ein professionelles polizeiliches Einschreiten fördern. Das Einsatztraining ist ein am konkreten polizeilichen Einsatzanlass orientiertes, integratives und ganzheitliches Training. U. a. soll die Trainingskonzeption zu einer systematischen Anwendung grundlegender Handlungsmuster in eigensicherungsrelevanten Situationen führen. Ein hohes Maß an Generalisierungs- und Transfermöglichkeiten soll sichergestellt werden.

Das Einsatztraining NRW

- ist realitätsnah und bedarfsgerecht zu konzipieren und in hoher Trainingsfrequenz durchzuführen,
- wird durch ein polizeiliches Einsatzmodell sowie eine Polizeidienstvorschrift geprägt. Eingriffsrecht, körperliche Leistungsfähigkeit und Stresstabilität bilden die Trainingsgrundlagen.

Die Fachsegmente

- Taktik/Eigensicherung,
- Einsatzkommunikation,
- Eingriffstechniken/Einsatzmehrzweckstock-Ausziehbar und
- Schießen/Nichtschießen

werden als wesentliche Elemente anlassbezogen trainiert.

Die durch Qualifizierungsmaßnahmen zertifizierten ET erfüllen nach einem Erlass des damaligen Innenministeriums vom 23.04.2004²⁰⁶ die Voraussetzungen für die Gewährung einer Lehrzulage im Sinne der Lehrzulagenverordnung Nordrhein-Westfalen (LehrzulV-NRW),²⁰⁷ soweit ihre Lehr- und Trainingsverpflichtung – ohne Vor- und Nachbereitungen – mindestens die Hälfte ihrer Tätigkeit ausmacht.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 LehrzulV-NRW kann eine Lehrzulage u. a. an Beamtinnen und Beamte gezahlt werden, die in ihrem Hauptamt mindestens zur Hälfte in der dienstlichen Aus- und Fortbildung als Lehrkräfte tätig sind.

Die Gewährung der Zulage setzt weiter voraus, dass es sich um eine „Lehrtätigkeit“ handelt. Insoweit wird zwischen der Vermittlung von theoretischem und praktischem Wissen unterschieden. Die LehrzulV-NRW begrenzt „Lehrtätigkeit“ auf die methodische Vermittlung vorwiegend theoretischen Wissens im Rahmen von vorgeschriebenen festen Lehrplänen und Lehrgangsziele (§ 2 Abs. 1 LehrzulV-NRW).

205 Runderlass vom 24.02.2012, Az. 404 – 27.28.06, SMBl. NRW. 2054.

206 Erlass vom 23.04.2004 „Trainer der integrierten Fortbildung“ (nicht veröffentlicht).

207 Verordnung über die Gewährung einer Stollenzulage an hauptamtliche Lehrkräfte bei verwaltungseigenen Aus- und Fortbildungseinrichtungen (Lehrzulagenverordnung Nordrhein-Westfalen – LehrzulV-NRW) vom 15.08.2000, SGV. NRW. 20320.

Demgegenüber ist nach § 2 Abs. 2 LehrzulV-NRW keine Lehrtätigkeit

- eine vorwiegend praktische Ausbildungstätigkeit,
- eine Ausbildung am Arbeitsplatz sowie
- die Unterweisung und Anleitung an Einrichtungen, Maschinen, Geräten, Waffen und sonstigen Ausbildungsgegenständen.

9.2.2 Prüfungsfeststellungen

Die RPÄ haben bei elf PP im Rahmen ihrer Stichprobe 81 Zulagenzahlungen an PVB²⁰⁸ geprüft.

Dabei wurde einerseits festgestellt, dass die formellen, durch Erlass des Ministeriums aufgestellten Voraussetzungen für die Gewährung einer Lehrzulage in rd. 30 v. H. der Fälle nicht erfüllt waren. So fehlten beispielsweise in den Personalakten Nachweise über die erfolgreiche Qualifikation als ET oder die erfolgreiche Teilnahme an den regelmäßigen Anpassungsfortbildungen zum Kompetenzerhalt.

Andererseits wurde festgestellt, dass die materiellen Voraussetzungen einer „Lehrtätigkeit“ nach der LehrzulV-NRW nicht gegeben waren. Dazu im Einzelnen:

Die ET nahmen umfangreiche Aufgaben mit überwiegend praktischer Ausbildung und Unterweisung der PVB wahr.

Der LRH äußerte insoweit Bedenken, ob es sich bei diesen Tätigkeiten der ET um die Übermittlung überwiegend theoretischen Wissens im Sinne der LehrzulV-NRW handelt.

Praxisorientierte Tätigkeiten schloss der Verordnungsgeber – wie bereits ausgeführt – in § 2 Abs. 2 LehrzulV-NRW ausdrücklich von der Gewährung einer Zulage aus.

Im Übrigen wies der LRH zur Frage der Differenzierung zwischen „Lehrtätigkeit“ und „Unterweisung“ auf den einschlägigen Erlass des MIK vom 15.02.2013²⁰⁹ hin. In diesem Erlass führte das Ministerium unter Hinweis auf ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW)²¹⁰ aus, dass es sich bei dem Einsatztraining bei einer Bereitschaftspolizeihundertschaft um eine Unterweisung und eben nicht eine Lehrtätigkeit handele.

208 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurden bei den geprüften PP insgesamt 118 Lehrzulagen an ET gezahlt.

209 Erlass vom 15.02.2013 (Az. 403 – 42.07.08) an das PP Düsseldorf (nachrichtlich an alle Polizeibehörden).

210 OVG NRW, Urteil vom 20.06.2007, Az. 21 A 2702/06.

Das OVG NRW hatte in seinem Urteil zu dem Unterschied zwischen einer „Lehrtätigkeit“ und einer „Unterweisung“ ausgeführt:

„Im Gegensatz zur Praxis wird im Rahmen eines Schul- und Seminarbetriebs das für den Arbeitserfolg notwendige theoretische Wissen konzentriert aufbereitet und vermittelt.

(...)

Auszugehen ist von einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. September 1984 – 2 C 68.81 – (BVerwGE 70, 106), wonach es (...) darum geht, erfahrene und bewährte Beamte zur Mitwirkung bei der Ausbildung des Beamtennachwuchses zu gewinnen und die erhöhten Anforderungen an die Lehrperson durch die Lehrtätigkeit abzugelten. Solche erhöhten Anforderungen bestehen z. B., wenn ein Polizeibeamter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Polizeirecht lehrt. Dazu muss er nämlich ein einen längeren Zeitraum übergreifendes Konzept erstellen, das darauf gerichtet ist, normative und tatsächliche Gegebenheiten zu erläutern, und es verstehen, durch eine anschauliche Darstellung des Stoffes Aufmerksamkeit zu wecken und aufrechtzuerhalten. Dies unterscheidet die Lehrtätigkeit von einer Unterweisung und Anleitung (...), bei der in weit größerem Maße die Routine gefordert ist, andere mit Einrichtungen, Maschinen, Geräten und sonstigen Ausbildungsgegenständen vertraut zu machen.

(...).“

Abschließend wies das Ministerium in dem Erlass darauf hin, dass es bei der in Rede stehenden Aus- und Fortbildung um eine praxisbezogene Fortbildung gehe. Eine Lehrzulage könne nach seiner Auffassung demnach nicht gezahlt werden.

Im Ergebnis sah der LRH insoweit einen Widerspruch zwischen der LehrzuIV-NRW und den ministeriellen Erlassen vom 23.04.2004 und 24.02.2012. Die ministeriellen Vorgaben stellten darauf ab, dass die ET die Voraussetzungen für die Gewährung der Lehrzulage dann erfüllen, wenn ihre Lehr- und Trainingsverpflichtung mehr als die Hälfte ihrer Tätigkeit ausmacht. Dieses Kriterium stellt auf den Umfang der Tätigkeit ab, nicht aber auf die Art, nämlich die methodische Vermittlung von überwiegend theoretischem Wissen oder die praktische Unterweisung.

Er bat das IM um Überprüfung der genannten Erlasse.

9.3 Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung

Bei neun PP waren in durchschnittlich 40 v. H. der geprüften Fälle (aktuelle) Arbeitsplatzbeschreibungen, in denen das Aufgabengebiet der betreffenden Beschäftigten in einzelnen Arbeitsvorgängen dargestellt und tarifrechtlich bewertet wurde (Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen), nicht vorhanden. Bei einem PP fehlten diese in mehr als 80 v. H. der eingesehenen Personalakten. Lediglich bei zwei geprüften PP waren in allen Fällen prüffähige Arbeitsplatzbeschreibungen vorhanden.²¹¹

Der durch Arbeitsplatzbeschreibungen zu führende Nachweis der tarifgerechten Entgeltzahlung unterblieb sowohl bei der erstmaligen Begründung des Arbeitsverhältnisses (Einstellung) als auch bei späteren, teilweise mehrfachen Umsetzungen und Höhergruppierungen der Beschäftigten.

Gemäß § 12 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) richtet sich die Eingruppierung von Beschäftigten nach den Tätigkeitsmerkmalen der Entgeltordnung²¹². Die Beschäftigten erhalten Entgelt nach der Entgeltgruppe, in die sie eingruppiert sind. Sie sind in der Entgeltgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte von ihnen nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht.

Für die Festlegung einer tarifgerechten Eingruppierung ist es daher zwingend erforderlich, die den Beschäftigten übertragene Tätigkeit in einer Arbeitsplatzbeschreibung (Tätigkeitsdarstellung und -bewertung) vollständig und nachprüfbar darzustellen.

Erst eine derartige Verfahrensweise genügt den haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Belege zur Begründung und zum Nachweis von Personalausgaben. Diesen Anforderungen genügten die Personalakten der geprüften PP in vielen Fällen nicht oder nur unzureichend.

Der LRH hielt es für erforderlich, die PP über das IM eindringlich auf ihre bestehende Verpflichtung hinzuweisen, den Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung von Beschäftigten zu führen.

211 Es wurden bei den elf PP insgesamt 340 Personalakten von Beschäftigten (= 22 v. H. der Personalakten aller Beschäftigten) geprüft.

212 Entgeltordnung (EGO), Anlage A zum TV-L.

9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Feststellungen wurden vom IM grundsätzlich geteilt. Aus diesem Grund wies es die Polizeibehörden des Landes mit zwei Erlassen vom 22.03.2018 auf die Einhaltung der geltenden Rechts- und Erlasslage hin.

In einem Erlass²¹³ stellte das IM fest, dass es sich bei der Tätigkeit als ET nicht um die methodische Vermittlung vorwiegend theoretischen Wissens handele, sondern um eine vorwiegend praktische Ausbildungstätigkeit. Die Tätigkeit als ET berechtige daher nicht zum Erhalt einer Lehrzulage nach der LehrzulV-NRW.

Zudem sollten die Polizeibehörden sicherstellen, dass die Personalakten vollständig geführt und sämtliche personalwirtschaftliche Entscheidungen sowie die Erfüllung der hierfür erforderlichen Voraussetzungen lückenlos dokumentiert werden.

In einem weiteren Erlass stellte das IM fest, dass es für die Feststellung einer tarifgerechten Eingruppierung zwingend erforderlich sei, die den Beschäftigten übertragene Tätigkeit in einer Arbeitsplatzbeschreibung vollständig und nachprüfbar darzustellen. Eine solche Arbeitsplatzbeschreibung sei nicht nur bei der Einstellung der Beschäftigten zu erstellen, sondern auch bei jeder Umsetzung und/oder Höhergruppierung. Das IM bat, umgehend alle Personalakten dahingehend zu überprüfen, ob die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen. Sollte dies nicht der Fall sein, bat das IM um unverzügliche Erstellung.

9.5 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das IM die Feststellungen und Auffassungen des LRH grundsätzlich teilt. Er geht davon aus, dass Lehrzulagen nur noch in den Fällen gezahlt werden, in denen die Voraussetzungen der LehrzulV-NRW vorliegen.

Der LRH hat das Prüfungsverfahren gegenüber dem IM für abgeschlossen erklärt.

Die RPÄ führen ihre Prüfungsverfahren in eigener Zuständigkeit fort.

213 Der Erlass war Gegenstand einer Vorlage des IM für die Mitglieder des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/722 vom 17.04.2018. In seiner Sitzung vom 19.04.2018 hat sich der Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen damit befasst, Ausschussprotokoll 17/252 vom 19.04.2018, S. 49 f.

10 Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich



In Nordrhein-Westfalen wird Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten freie Heilfürsorge gewährt. Der Vergleich mit den Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Beihilfe sowie insbesondere der Vergleich mit den Heilfürsorgeregelungen für Polizeivollzugsbedienstete des Bundes und der anderen Bundesländer zeigen, dass die in Nordrhein-Westfalen gewährte freie Heilfürsorge für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten überaus günstig ist.

Der Landesrechnungshof hat daher dem Ministerium des Innern empfohlen, die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Nordrhein-Westfalen nach dem Vorbild anderer Bundesländer an den Kosten der Heilfürsorge maßvoll zu beteiligen.

Das Ministerium sieht für eine Beteiligung der Polizeivollzugsbediensteten an ihren Heilfürsorgekosten aktuell keine Veranlassung.

10.1 Prüfungsansatz

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) haben gemäß § 112 Abs. 2 Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen (LBG) Anspruch auf freie Heilfürsorge. Die freie Heilfürsorge umfasst die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Polizeidienstfähigkeit notwendigen und angemessenen, in der Verordnung über die freie Heilfürsorge der Polizei NRW aufgeführten Leistungen.

Das Land hat für die freie Heilfürsorge rd. 90,8 Mio. € im Haushaltsjahr 2018 veranschlagt.

Die Ursprünge der freien Heilfürsorge liegen schon mehr als hundert Jahre zurück. Sie wurde in Anlehnung an die Versorgung militärischer Verbände geschaffen und den kasernierten Polizeieinheiten in Gestalt der Behandlung durch einen Polizeiarzt gewährt. Im Verlaufe der Zeit wurden alle Polizeivollzugsbediensteten einschließlich der Kriminalpolizei in die freie Heilfürsorge einbezogen und die freie Arztwahl eingeführt. Seit den Achtzigerjahren dürfen die PVB auch unmittelbar einen Facharzt aufsuchen.

Die der freien Heilfürsorge ursprünglich zugrunde liegenden Rahmenbedingungen (wie z. B. die Kasernierung der Polizeivollzugsbediensteten und ihre alleinige Betreuung durch Polizeiarzte) bestehen seit Langem nicht mehr. Angesichts dessen wurde auch im Ministerium des Innern²¹⁴ immer wieder – beginnend in den 1970er-Jahren, verstärkt ab dem Jahr 2000 – hinterfragt, ob das System der freien Heilfürsorge noch sachgerecht ist. Interne Überlegungen des Ministeriums gingen dahin, die PVB in die Beihilfe, das Gesundheitsfürsorgesystem für die Beamtinnen und Beamten, zu integrieren oder die PVB nach dem Vorbild anderer Bundesländer an den Kosten der Heilfürsorge zu beteiligen. In Vermerken des Fachreferats wurde im Jahr 2007 u. a. dargestellt, dass die freie Heilfürsorge kein hergebrachter Grundsatz des Beamten-tums sei und die Fürsorgepflicht keinen vollständigen Ausgleich aller krankheitsbedingten Aufwendungen verlange. Reformüberlegungen waren ab 2007 nicht mehr feststellbar, eine Änderung des Heilfürsorgesystems blieb aus.

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

An diese Überlegungen anknüpfend ist der Landesrechnungshof (LRH) im Rahmen der Prüfung der Frage nachgegangen, ob die freie Heilfürsorge in NRW noch zeitgemäß ist oder ob Änderungsbedarf besteht.

Hierzu hat der LRH einen Systemvergleich der freien Heilfürsorge mit der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Beihilfe durchgeführt (siehe hierzu Beitrag 10.2). Darüber hinaus hat er die freie Heilfürsorge in NRW mit den entsprechenden (Heilfürsorge-)Regelungen für die PVB beim Bund und in den übrigen Ländern verglichen (siehe hierzu Beitrag 10.3).

Der LRH hat dem Ministerium des Innern seine Prüfungsmittelungen am 22.03.2018 übersandt. Das Ministerium hat am 03.05.2018 Stellung genommen.

10.2 Systemvergleich

10.2.1 Freie Heilfürsorge im Vergleich zur gesetzlichen Krankenversicherung

Der Leistungsumfang der freien Heilfürsorge in NRW entspricht im Wesentlichen dem der gesetzlichen Krankenversicherung; Heilfürsorgeberechtigte sind jedoch von Zuzahlungen befreit. Gesetzlich Krankenversicherte müssen z. B. 10 v. H. des Abgabepreises für Arzneimittel (mindestens 5 €, höchstens 10 €) oder bei einem Krankenhausaufenthalt 10 € pro Tag (längstens für 28 Tage) zuzahlen.

Anders als gesetzlich krankenversicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Heilfürsorgeberechtigte auch keinen Beitrag für ihren Krankenversicherungsschutz zu entrichten. Der sogenannte Arbeitnehmeranteil zur gesetzlichen Krankenversicherung liegt derzeit bei mindestens 7,3 v. H. des Bruttoeinkommens. Ausgehend vom durchschnittlichen Bruttoverdienst in Deutschland²¹⁵ macht der Arbeitnehmeranteil rd. 270 € im Monat aus.

10.2.2 Freie Heilfürsorge im Vergleich zur Beihilfe

Diese „Beitragsfreiheit“ der Heilfürsorgeberechtigten genießen die beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten nicht. Gemäß § 75 LBG erhalten diese Beihilfe. Die Beihilfe ist Teil der Alimentation und ergibt sich aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Beihilfe wird – abhängig vom Familienstand – i. H. v. 50 v. H. bis 70 v. H. der Krankheitsaufwendungen der Beihilfeberechtigten gewährt. Der Rest ist von ihnen selbst abzudecken. Hierzu wählen sie ganz überwiegend eine Restkostenabsicherung durch eine private Krankenversicherung. Ein monatlicher Beitrag i. H. v. 250 € ist hierfür realistisch. Zudem wird die Beihilfe um eine – von der Besoldungsgruppe abhängige – Kostendämpfungspauschale gekürzt. Diese beläuft sich z. B. auf 150 € pro Kalenderjahr bei Beihilfeberechtigten in den Besoldungsgruppen A 9 bis A 11.

²¹⁵ Der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst in Deutschland im Jahr 2016 betrug 3.703 €; Quelle: Statistisches Bundesamt 2018.

10.3 Bund-Länder-Vergleich

Der Bund-Länder-Vergleich ergab, dass neben NRW nur noch Baden-Württemberg allen PVB eine Heilfürsorge ohne jegliche Kostenbeteiligung gewährt. Die übrigen Bundesländer und der Bund beteiligen die PVB in unterschiedlicher Ausgestaltung an den Ausgaben zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung ihrer Gesundheit. Überblicksartig ergibt sich das folgende Bild:

- Einige Bundesländer und der Bund gewähren freie Heilfürsorge. Die PVB haben aber Zuzahlungen ähnlich wie die gesetzlich Krankenversicherten zu leisten.
- In anderen Bundesländern sind die PVB ebenfalls heilfürsorgeberechtigt, beteiligen sich aber mit einem monatlichen Beitrag von 1,3 v. H. bzw. 1,4 v. H. des jeweiligen Grundgehalts.
- In vielen Bundesländern wurden die PVB in das Beihilfesystem integriert mit der Folge, dass diese die Restkostenabsicherung zu tragen und auch eine etwaige Kostendämpfungspauschale hinzunehmen haben.²¹⁶

10.4 Bewertung und Empfehlung des Landesrechnungshofs

Der Vergleich der freien Heilfürsorge mit den Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Beihilfe sowie insbesondere der Vergleich mit den Regelungen für PVB im Bund und in den anderen Ländern zeigen, dass die in NRW gewährte freie Heilfürsorge für die PVB überaus günstig ist. Aus Sicht des LRH sollte deshalb darüber nachgedacht werden, ob nicht aus fiskalischen Gründen Änderungsbedarf bei der freien Heilfürsorge besteht.

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sind Änderungen der Heilfürsorgeregelungen grundsätzlich möglich. Das Bundesverwaltungsgericht²¹⁷ hatte im Jahr 2003 über ein Revisionsverfahren eines PVB aus Niedersachsen zu entscheiden, von dessen Dienstbezügen aufgrund einer Gesetzesänderung 1,3 v. H. des Grundgehalts als Beitrag zu den Kosten der Heilfürsorge einbehalten wurde. Es stellte fest, dass die freie Heilfürsorge ebenso wie die Beihilfe nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehörten.

Aufgrund der Fürsorgepflicht habe der Dienstherr Vorkehrungen zu treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten durch besondere finanzielle Belastungen bei Krankheits-, Geburts- und Todesfällen nicht gefährdet wird. Die Fürsorgepflicht zwingt nicht dazu, die freie Heilfürsorge wegen des erhöhten Unfallrisikos der PVB unverändert beizubehalten. Dem erhöhten Dienstunfallrisiko der PVB trügen schon die Vorschriften über die Unfallfürsorge in vollem Umfang Rechnung. Ebenso wie das gegenwärtige System der Beihilfe jederzeit geändert werden könne, dürfe auch die freie Heilfürsorge geändert werden, ohne dass Verfassungsrecht des Bundes entgegenstehe.²¹⁸

216 Teilweise hat ein relativ geringer Berechtigtenkreis (noch) einen Heilfürsorgeanspruch (z. B. Anwärterinnen und Anwärter des Polizeivollzugsdienstes, Angehörige der Bereitschaftspolizei, PVB bei Übungen und Einsätzen). Die verbliebenen Heilfürsorgeberechtigten haben teilweise Zuzahlungen zu tragen.

217 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.11.2003 – 2 C 37/02.

218 So auch Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 15.12.2009 – 2 BvR 1978/09 –, juris, Rn. 6.

Das Bundesverwaltungsgericht kam zu dem Ergebnis, dass der Landesgesetzgeber dem Interesse an der zu erwartenden Haushaltsersparnis bei der Abwägung mit dem Vertrauensinteresse der PVB am Fortbestand der bisherigen Regelung der freien Heilfürsorge, in das nur verhältnismäßig geringfügig eingegriffen worden sei, den Vorrang einräumen dürfe.

Nach alledem ging die Empfehlung des LRH nicht dahin, die freie Heilfürsorge für die nordrhein-westfälischen PVB abzuschaffen. Sachgerecht erscheint es allerdings, die PVB nach dem Vorbild anderer Bundesländer an den Kosten der Heilfürsorge zu beteiligen.

Der LRH hat daher eine pauschal am Grundgehalt der PVB bemessene Beteiligung i. H. v. beispielsweise 1,3 v. H. empfohlen. Eine solche Beteiligung bliebe für die einzelnen Polizeivollzugsbediensteten hinter dem Beitrag, den die gesetzlich Krankenversicherten bzw. die Beihilfeberechtigten für ihre Gesundheitsfürsorge leisten müssen, weit zurück. Nach den Berechnungen des LRH ergäbe sich im Durchschnitt eine monatliche Belastung von rd. 46 € je Heilfürsorgeberechtigten, auf das Jahr bezogen errechnet sich im Mittel ein um rd. 552 € verringerter Bruttobetrag. Bei etwa 43.000 PVB ergäbe sich für das Land NRW ein Beitrag zu den Kosten der freien Heilfürsorge i. H. v. rd. 23,7 Mio. €. Damit könnte rd. ein Viertel der für 2018 veranschlagten Ausgaben für die freie Heilfürsorge refinanziert werden.

10.5 Stellungnahme des Ministeriums des Innern

Das Ministerium des Innern hat sich in seiner Stellungnahme nicht der Empfehlung des LRH angeschlossen, die PVB an den Kosten für ihre Heilfürsorge zu beteiligen. Zwar folgt das Ministerium den Ausführungen des LRH zum Umfang der Leistungen der freien Heilfürsorge und den angestellten Vergleichen mit den finanziellen Belastungen für gesetzlich Krankenversicherte, beihilfeberechtigte Beschäftigte und PVB anderer Bundesländer und des Bundes. Die deutliche Besserstellung der PVB in NRW sei aber gerechtfertigt.

Tatsächlich seien in der Vergangenheit Überlegungen zu einer Kostenbeteiligung von PVB angestellt worden, die aber in keinem Fall weiterverfolgt worden seien. Einschnitte in die freie Heilfürsorge könnten nicht nur unter rein fiskalischen Aspekten betrachtet werden. Nach wie vor sei die Gewährung der freien Heilfürsorge ein besonderer Attraktivitätspunkt für einen Einstieg in die Polizei des Landes NRW. Dies gelte insbesondere im Vergleich mit den Bedingungen der Bundespolizei und in den Grenzregionen auch mit denen angrenzender Bundesländer.

Mit Blick auf die hohe Belastung und die zunehmenden Übergriffe auf Polizeivollzugskräfte hält das Ministerium eine besondere Fürsorge für die Polizeivollzugskräfte für gerechtfertigt. Im starken Bewusstsein der PVB bezüglich ihrer besonderen Gefährdungslage, der hohen physischen Ansprüche und hohen mentalen Belastungen des Berufes würde eine solche Leistungseinschränkung bei der freien Heilfürsorge demotivierend wirken. Zudem würde hierdurch aktuell ein falsches Signal in die Öffentlichkeit gesendet.

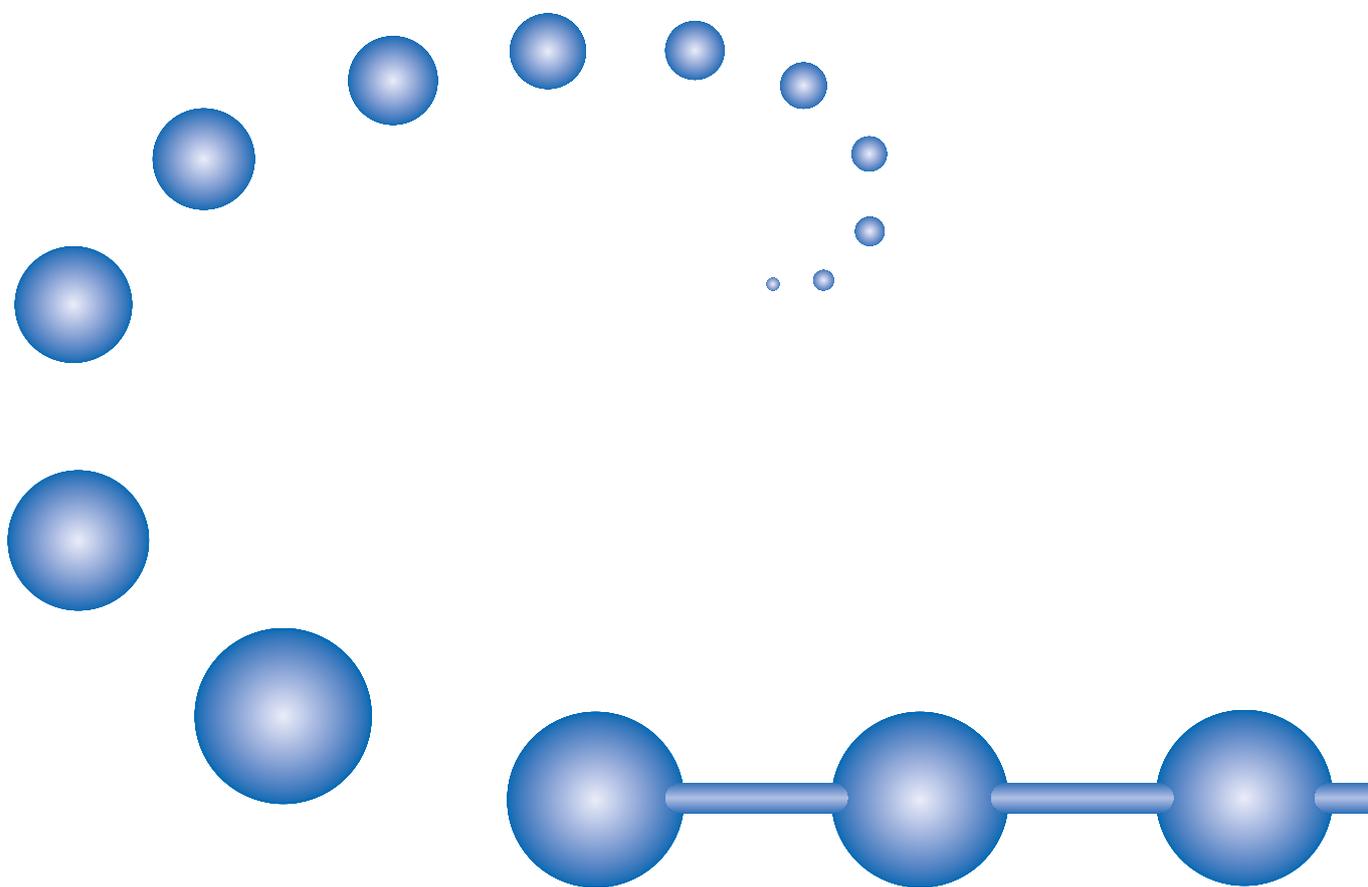
Das Ministerium des Innern sieht daher für eine Beteiligung der Polizeikräfte an ihren Heilfürsorgekosten aktuell keine Veranlassung.

10.6 Weitere Bewertung des Landesrechnungshofs

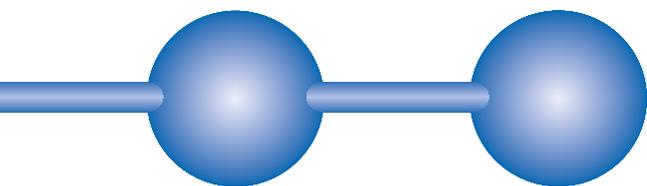
Der LRH hält an seiner Empfehlung fest, die PVB des Landes NRW maßvoll an den Kosten der Heilfürsorge zu beteiligen. Dem LRH geht es nicht um eine Einschränkung des Leistungsumfangs der freien Heilfürsorge. Auch er sieht die besondere Verantwortung des Landes für die Gesundheit seiner Polizeikräfte. Der LRH ist allerdings der Auffassung, dass die fast ausnahmslos praktizierte Kostenbeteiligung in den anderen Bundesländern und beim Bund nicht so gesehen werden kann, dass sich die anderen Länder dieser besonderen Verantwortung entziehen. Die vom LRH vorgeschlagene Beteiligung eines PVB i. H. v. 1,3 v. H. des Grundgehalts kann als maßvoll angesehen werden sowohl im Vergleich zum Arbeitnehmeranteil i. H. v. 7,3 v. H. des Bruttoeinkommens, den die gesetzlich Krankenversicherten zu leisten haben, als auch gegenüber der Restkostenabsicherung, für die die beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten aufzukommen haben.

Wegen der finanziellen Bedeutung der Angelegenheit und ihrer Auswirkung auf den Landeshaushalt hat sich der LRH an das Ministerium der Finanzen mit der Bitte um Stellungnahme gewandt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



Ministerium der Justiz (Epl. 04)



11 Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Münster die Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen untersucht. Die hierbei festgestellten Defizite tauchten überwiegend bei kleinen Arbeitsgerichten auf. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Justiz empfohlen, die Zahl der Arbeitsgerichte durch Zusammenlegung von derzeit 30 auf 16 zu reduzieren.

Das Ministerium will gegenwärtig die Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht verändern. Es möchte den vom Landesrechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten zuerst mit einer umfassenden Aufgabenkritik begegnen. Die drei Landesarbeitsgerichte sollen bis Ende 2018 entsprechende Optimierungskonzepte vorlegen.

11.1 Prüfungsgegenstand

Die Arbeitsgerichtsbarkeit wird nach dem Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) durch das Bundesarbeitsgericht, die Landesarbeitsgerichte (LAG) und die Arbeitsgerichte (ArbG) ausgeübt. Die ArbG werden nach § 14 ArbGG in den Ländern durch Gesetz errichtet und aufgehoben.

Nach § 14 des Gesetzes über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen (Justizgesetz Nordrhein-Westfalen – JustG NRW) bestehen LAG in Düsseldorf, Hamm und Köln. Insgesamt 30 ArbG bestehen gemäß § 15 JustG NRW in dem

- LAG-Bezirk Düsseldorf in Düsseldorf, Duisburg, Essen, Krefeld, Mönchengladbach, Oberhausen, Solingen, Wesel und Wuppertal;
- LAG-Bezirk Hamm in Arnsberg, Bielefeld, Bocholt, Bochum, Detmold, Dortmund, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herford, Herne, Iserlohn, Minden, Münster, Paderborn, Rheine und Siegen;
- LAG-Bezirk Köln in Aachen, Bonn, Köln und Siegburg.

Alle Städte und Gemeinden des Landes NRW wurden einem ArbG zugeordnet. Der daraus resultierende Zuschnitt der ArbG-Bezirke ist in der **Anlage 1** (siehe S. 151) grafisch dargestellt.

Von der im § 14 Abs. 4 ArbGG eröffneten Möglichkeit, außerhalb des Sitzes des ArbG Gerichtstage zu ermöglichen, hat das Land NRW Gebrauch gemacht. Zum Zeitpunkt der Erhebungen hielten 13 ArbG an 16 Standorten auswärtige Gerichtstage ab.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster die Organisation, Personalausstattung, Aufgabenstellung und -wahrnehmung der LAG und ArbG untersucht.

Ziele der Prüfung waren, einen Gesamtüberblick über die Wahrnehmung der Aufgaben in der Arbeitsgerichtsbarkeit zu erlangen und hieraus Optimierungspotenziale unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entwickeln.

Der LRH und das RPA haben bei dem Ministerium der Justiz (JM), den drei LAG und den 30 ArbG Erhebungen durchgeführt. Im September 2017 hat der LRH dem JM die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das JM hat hierzu im April 2018 eine Stellungnahme abgegeben. Hierauf ist im gleichen Monat eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

11.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

11.2.1 Vergleich der Arbeitsgerichte

Der LRH hat die 30 ArbG in NRW anhand folgender Parameter miteinander verglichen:

- Zahl der Einwohner in den ArbG-Bezirken (sog. Gerichtseingesessene),
- Eingangszahlen,
- Zahl der Kammern je ArbG,
- Fallzahlen je Kammer,
- Personalbestand,
- geografische Lage.

Die Zahl der Gerichtseingesessenen lag Ende 2015 zwischen 252.122 (ArbG Herford) und 1.729.271 (ArbG Köln).

Der LRH hat hinsichtlich der Eingangszahlen einen Durchschnitt der Eingänge aus den Jahren 2010 bis 2016 ermittelt. Die Eingangszahlen bei den einzelnen ArbG umfassten im Durchschnitt der Jahre Spannbreiten bei den Urteilsverfahren zwischen 1.191 und 9.828 Verfahren und bei den Beschlussverfahren zwischen 13 und 402 Verfahren. Bei jeder ArbG-Kammer in NRW sind in den Jahren 2010 bis 2016 zwischen 439 und 623 Klagen eingegangen. Der Durchschnitt lag bei 532 Klagen je Kammer und Jahr.

Bei den ArbG waren insgesamt 174 Kammern eingerichtet. Die Zahl der Kammern je ArbG lag im Jahr 2016 zwischen zwei und 19.

Der Personalbestand je ArbG betrug im Jahr 2016 zwischen sieben und 59 Bediensteten, das entsprach 6,30 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bzw. 51,71 VZÄ. In den 30 ArbG waren zum 31.12.2016 insgesamt 622 Bedienstete (534 VZÄ) beschäftigt.

Die Standorte der ArbG und Gerichtstage waren unregelmäßig in der Fläche des Landes verteilt. Während im Ruhrgebiet mehrere ArbG im Abstand von wenigen Kilometern angesiedelt waren, deckten beispielsweise die ArbG im nördlichen Münsterland und im LAG-Bezirk Köln – auch mithilfe von Gerichtstagen – deutlich größere Einzugsgebiete ab.

11.2.2 Personalbestand und Gerichtsgröße

Der LRH hat den Personalbestand der ArbG in Relation zur Zahl der eingerichteten Kammern untersucht. Dazu hat er je ArbG den Personalbestand zum 31.12.2016 durch die Zahl der Kammern geteilt. Im Ergebnis verfügten kleinere ArbG i. d. R. über mehr Personal pro Kammer als größere ArbG.

Des Weiteren hat der LRH anhand der Personalübersichten für das Jahr 2016 untersucht, welche Arbeitskraftanteile in den ArbG durchschnittlich für Verwaltungsaufgaben gebunden wurden. Hiernach wurden in kleineren ArbG verhältnismäßig mehr Personalkapazitäten für Verwaltungsaufgaben gebunden als in größeren ArbG.

11.2.3 Vertretungsregelungen

Die ArbG regelten personelle Ausfälle – etwa durch Krankheit, Urlaub oder Abordnung – möglichst gerichtsintern. Bei mittel- bis langfristigen Ausfällen wurde auch bezirksübergreifend vertreten. Hierzu verschickte das zu vertretende ArbG Akten; die Vertretungen konnten über das Landesverwaltungsnetz auf die IT-Laufwerke und Daten der zu vertretenden ArbG zugreifen. Teilweise wurden aber auch Vertretungen direkt am Ort des zu vertretenden ArbG eingesetzt. Das zuständige LAG ordnete die Bediensteten im erforderlichen Umfang an das entsprechende ArbG ab.

Kurzfristige Ausfälle von Bediensteten konnten erwartungsgemäß von kleinen ArbG schlechter ausgeglichen werden als von ArbG mit einem größeren Personalstamm. Die hierdurch notwendigen bezirksübergreifenden Vertretungen verursachten sowohl bei den vertretenden und den zu vertretenden ArbG als auch bei den LAG Aufwand. Das zu vertretende Gericht musste sich um eine geeignete Vertretungskraft bemühen, ggf. Verfahrensakten verschicken und die Vertretung in die vorherrschenden Arbeitsweisen einarbeiten. Das vertretende ArbG musste seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim LAG als mögliche Vertretungen anzeigen, sie für die Dauer der Vertretung freistellen und deren eigene Arbeitspensen umverteilen sowie ggf. die Verfahrensakten nach Erledigung zurücksenden. Die LAG mussten die Vertretungsfälle koordinieren und Abordnungen – ggf. unter Beteiligung der Personalvertretungen – verfügen.

11.2.4 Rechtsantragstelle

Zur Entgegennahme von Gesuchen, Klagen, Anträgen und Erklärungen ist in jedem ArbG eine Rechtsantragstelle eingerichtet. Gemäß § 24 Rechtspflegergesetz (RPflG) gehört es zu den Aufgaben der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, Rechtsbehelfe, Klagen und Klageerwiderungen sowie andere Anträge und Erklärungen aufzunehmen, die zur Niederschrift der Geschäftsstelle abgegeben werden können. In den Rechtsantragstellen einiger ArbG wurden Beamtinnen und Beamte der Laufbahngruppe 1.2 (ehemals mittlerer Dienst) oder Tarifbeschäftigte eingesetzt, die nicht über eine entsprechende (Rechtspfleger-)Ausbildung verfügten.

11.2.5 Eingangskontrolle

Die Gebäude der Arbeitsgerichtsbarkeit sind allgemein zugängliche öffentliche Gebäude. Die notwendige Sicherheit der Bediensteten und Besucherinnen und Besucher soll durch Kontrollmaßnahmen in den Eingangsbereichen gewährleistet werden. Hierfür ausgebildete Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister sollen Besucherinnen und Besucher mithilfe von Metalldetektoren und Durchleuchtungsgeräten für Gepäckstücke u. a. nach Waffen und Sprengstoffen durchsuchen.

In fünf kleineren ArbG, die in Einzelanmietungen untergebracht waren, gab es nur einen Justizwachtmeister. Bei planbaren oder längerfristigen Abwesenheiten (z. B. Urlaub, Krankheit) wurden die Zugangskontrollen von Wachtmeistern anderer ortsansässiger Gerichte übernommen. Bei kurzfristigen Abwesenheiten (z. B. Toiletengang, Postdienst) öffneten z. T. andere Bedienstete des ArbG Besucherinnen und Besuchern die Türen, ohne eine Personenkontrolle durchzuführen.

11.2.6 Buchführung

In jedem ArbG waren mehrere Bedienstete mit der Erfassung und der Freigabe von Zahlungsanordnungen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) betraut. Aus Vertretungsgründen verfügten i. d. R. mindestens vier Personen pro ArbG über die entsprechenden Berechtigungen. In mehreren ArbG durften nach dem Prinzip des ganzheitlichen Arbeitsplatzes sämtliche Servicekräfte Buchungen erfassen. Im Haushaltsjahr 2016 wurden in 14 ArbG weniger als 1.000 HKR-Buchungen ausgeführt.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen war die Ablösung des HKR-Verfahrens durch EPOS.NRW geplant. Grundsätzlich sollten hierzu alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bisher in HKR buchten, auch in EPOS.NRW geschult werden und Berechtigungen erhalten. Das für die Einführung von EPOS.NRW in der Justiz zuständige Zentrum für integriertes Rechnungswesen (ZefiR) empfahl für Buchungskräfte unter EPOS.NRW mindestens 1.000 Buchungen pro Jahr und Person, um einen routinieren, sicheren Umgang mit der Software zu gewährleisten.

11.2.7 Wahrgenommene Funktionen

Unabhängig von der Größe des Gerichts und dessen Unterbringung musste jedes ArbG insbesondere folgende Funktionsstellen besetzen bzw. Aufgaben wahrnehmen:

11.2.7.1 Geschäftsleitung

In jedem ArbG nahm eine Rechtspflegerin/ein Rechtspfleger die Funktion der Geschäftsleitung wahr. Zu deren Aufgaben gehörten insbesondere

- die Personalverwaltung für die tariflich Beschäftigten des ArbG,
- die Führung von Personalakten bzw. -nebenakten für Beamtinnen und Beamte und tariflich Beschäftigte,
- die Hausverwaltung – sofern diese nicht von einem anderen Gericht wahrgenommen wurde,
- die Beschaffungen – sofern diese nicht durch das LAG durchgeführt wurden,
- die Bearbeitung von Anfragen aus dem JM sowie
- die Mitarbeit in Arbeitsgruppen des JM oder der LAG.

11.2.7.2 Betreuung Ehrenamtlicher Richterinnen und Richter

Hinsichtlich der Ehrenamtlichen Richterinnen und Richter (EhRi) lud das verhandelnde ArbG die EhRi zu den Sitzungsterminen. Für die Kammertermine waren jeweils zwei EhRi zu bestellen, Gütetermine fanden ohne EhRi statt (auch bei Gerichtstagen).

Die EhRi erhielten für ihre Tätigkeit eine Entschädigung nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (z. B. für entstandene Fahrtkosten, Verdienstaufschlag, bare Auslagen). Das jeweilige ArbG rechnete sie gegenüber den EhRi ab.

11.2.7.3 IT-Ansprechpartnerin/IT-Ansprechpartner

Grundsätzlich gab es für jedes ArbG eine IT-Ansprechpartnerin/einen IT-Ansprechpartner, die/der als sogenannter „1st-Level-Support“ für die Bediensteten des ArbG zur Verfügung stand. In Einzelfällen nahm eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter diese Funktion für mehrere ArbG wahr. Die IT-Ansprechpartnerinnen/IT-Ansprechpartner betreuten darüber hinaus die lokalen Server und Serverräume, die in jedem ArbG vorhanden waren.

11.3 Bewertung und Empfehlungen

Der LRH hält die derzeitige, überwiegend kleinteilige Organisationsstruktur in der Arbeitsgerichtsbarkeit für unwirtschaftlich, weil sie zu einem hohen Personal-, Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand führt. Insgesamt benötigen kleine ArbG verhältnismäßig mehr Personal und binden mehr Arbeitskraftanteile für Verwaltungsaufgaben als große ArbG.

Für gleiche Aufgaben wird in allen 30 ArbG in NRW Personal vorgehalten. Für jede Aufgabe muss dafür in jedem ArbG Basiswissen aufgebaut werden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Rechtsantragstelle, Personalverwaltung für tariflich Beschäftigte, die Betreuung und Abrechnung der EhRi sowie IT-Ansprechpartnerinnen/IT-Ansprechpartner. Damit in Vertretungsfällen ein ordnungsgemäßer Geschäftsbetrieb gewährleistet ist, müssen die ArbG dieses Wissen i. d. R. jeweils mehrfach vorhalten. Neue Anforderungen, z. B. die Einführung von neuen Fachverfahren oder des elektronischen Rechtsverkehrs/der elektronischen Akte, sind hierbei noch unberücksichtigt. Sie werden die derzeitige Situation künftig verschärfen.

Die überwiegend kleinteilige Organisationsstruktur in der Arbeitsgerichtsbarkeit führt zusätzlich zu einer nicht optimalen Auslastung der Infrastruktur-Einrichtungen.

Die Kosten für die Einrichtung von Sicherheitsschleusen, Sitzungssälen, IT-Serverräumen und Poststellen sowie für die Wartung, Reparatur und ggf. Ersatzbeschaffungen von technischen Einrichtungen fallen weitgehend unabhängig von der Zahl der Nutzer bzw. Nutzungen an. Kleinere ArbG, insbesondere in Einzelanmietungen, können die Kapazitäten der Einrichtungen nicht auslasten.

Wenn in Fällen kurzfristiger Abwesenheiten des einzigen Justizwachtmeisters Personen das Gerichtsgebäude nicht oder unkontrolliert betreten können, entspricht dies nicht den allgemeinen Justizstandards und kann zu Sicherheitsrisiken führen.

Unabhängig von der Zahl der IT-Serverräume und der Auslastung der darin untergebrachten Systeme müssen für jeden IT-Serverraum Flächen und Sicherheitseinrichtungen (z. B. Klimatisierung, unterbrechungsfreie Stromversorgung, Brandschutz und Diebstahlschutz) vorgehalten werden.

Für die Poststellen müssen in jedem ArbG Flächen und Inventar (z. B. Möbel, Transporteinrichtungen) zur Verfügung gestellt werden.

Die kleinen ArbG werden in Zukunft die vom ZefiR empfohlenen 1.000 Buchungen pro Jahr und Person nicht erreichen können. Die Einhaltung von Standards ist aufgrund der fehlenden Routine gefährdet.

Der LRH hat dem JM mitgeteilt, er erkenne das Bestreben der Justiz an, die Rechtsprechung in der Arbeitsgerichtsbarkeit bürgernah in der Fläche zu gewährleisten. Die Realisierung dieses Ziels setze seiner Auffassung nach nicht zwingend die derzeitige kleinteilige Organisationsstruktur mit ihren dargelegten Defiziten voraus.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und zur Sicherung der Standards unter Beibehaltung der Bürgernähe hat der LRH deshalb eine Neuorganisation der Arbeitsgerichtsbarkeit in NRW vorgeschlagen und die Schaffung größerer Organisationsein-

heiten durch die Zusammenlegung von ArbG empfohlen. Maßgebliches Kriterium für die optimale Größe eines ArbG ist nach Ansicht des LRH die Zahl der eingerichteten Kammern. Diese orientiere sich wiederum an den durchschnittlichen Eingangszahlen. Die Faktoren Gerichtseingesessene und geografische Lage bzw. Fläche seien als weitere Kriterien nachrangig zu berücksichtigen.

Bei der Unterbringung der neuen, größeren ArbG seien Justizzentren anzustreben. Dort, wo ArbG-Standorte wegfallen, sollten Gerichtstage eingerichtet werden, um die bürgernahe Rechtsprechung in der Arbeitsgerichtsbarkeit zu erhalten. In diesem Zusammenhang hat der LRH angeregt, zu prüfen, ob alle bereits vorhandenen Gerichtstage aufgrund der teils geringen Entfernungen zum jeweiligen Stammsitz des ArbG aufrechterhalten bleiben müssen.

Der LRH hat auf dieser Grundlage ein Modell für den zukünftigen Zuschnitt der ArbG-Bezirke entworfen. Bei diesem Modell ist der LRH davon ausgegangen, dass

- die derzeitig landesweit 174 Kammern sowie das vorhandene Personal erforderlich sind, um die eingehenden Verfahren in angemessener Zeit bearbeiten und auf künftig wieder steigende Fallzahlen reagieren zu können,
- die Anzahl und Größen der LAG-Bezirke unverändert bleiben,
- das in den aufzulösenden ArbG vorhandene Personal zunächst an den bisherigen Standorten verbleiben kann, Neueinstellungen jedoch ausschließlich an den neuen Standorten erfolgen sollen,
- die Bezirke der aufzulösenden ArbG als Ganzes zu neuen ArbG verlagert werden.

In seinem Modell hat der LRH ArbG mit vier oder weniger Kammern mit anderen benachbarten ArbG zusammengelegt. Die festgestellten Probleme tauchten vorwiegend bei ArbG dieser Größenordnung auf. Zudem wurden weitere ArbG unter Berücksichtigung der Kammerzahlen, geografischen Lage und Fläche zusammengelegt. Im Ergebnis hat der LRH insgesamt 16 statt 30 ArbG für ausreichend erachtet, um die Aufgaben der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht nur gleich gut, sondern effektiver und effizienter wahrnehmen zu können. Sein Vorschlag ist in der **Anlage 2** (siehe S. 153) grafisch dargestellt.

Durch den Neuzuschnitt

- steige die Flexibilität im Personaleinsatz mit der Folge, dass neue Aufgaben – z. B. im Zusammenhang mit der elektronischen Akte – besser auf das Personal verteilt und Krankheitsausfälle besser vertreten werden können,
- sinke der Aufwand für bezirksübergreifende Vertretungen,
- sinke der Aufwand für fachliche Fortbildungen,
- sinke die Zahl der erforderlichen IT-Ansprechpartnerinnen/IT-Ansprechpartner,
- sinke mittelfristig der Aufwand für Verwaltungssachen.

Durch die Schaffung größerer Organisationseinheiten stünden jedem ArbG mehrere Rechtspflegerinnen/Rechtspfleger zur Verfügung, die sich beispielsweise bei der Besetzung der Rechtsantragstellen gegenseitig vertreten könnten. Dadurch sei eher als derzeit gewährleistet, dass immer eine ausgebildete Fachkraft für diese Aufgabe zur Verfügung steht.

Zudem seien – insbesondere bei der Unterbringung in Justizzentren – mehrere Justizwachtmeisterinnen/Justizwachtmeister für die Sicherheitsschleusen vorhanden, sodass Sicherheitslücken vermieden werden können.

In größeren ArbG fielen höhere Buchungszahlen in EPOS.NRW an, sodass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die empfohlene Zahl von 1.000 Buchungen pro Jahr erreichen können.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es nach eingehender Überprüfung und im Einvernehmen mit der Präsidentin und den Präsidenten der drei LAG gegenwärtig keine Gesetzesinitiative in Gang setzen werde, um die Gerichtsstruktur der Arbeitsgerichtsbarkeit in NRW durch eine Aufgabe von 14 Gerichtsstandorten neu zu gliedern.

Dem Ministerium sei dabei sehr bewusst, dass die Arbeitsgerichtsbarkeit gerichtsorganisatorisch vergleichsweise breit aufgestellt sei. Dies gelte sowohl bei einer landesinternen Betrachtung als auch im Ländervergleich.

Die derzeitige Struktur sei allerdings historisch gefestigt, die Arbeitsgerichtsbarkeit in ihrer Flächenausdehnung und ihrer besonderen regionalen Präsenz allseits anerkannt. Dies gelte insbesondere auch für die besondere Ausprägung der vom LRH in den Blick genommenen Gerichtstage.

Auch wenn die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte eine Neuorganisation auf den ersten Blick zunächst gerade jetzt ratsam erscheinen ließen, seien es doch gerade diese mit den Änderungen verbundenen auch personellen Herausforderungen, die das JM davon Abstand nehmen ließen, in der Gerichtsbarkeit zeitgleich mit einem gerichtsorganisatorischen Großprojekt über viele Jahre zu reagieren. Vielmehr beabsichtige das Ministerium, den vom LRH aufgezeigten tatsächlichen Schwierigkeiten zuerst mit einer Fortführung der bereits eingeleiteten umfassenden Aufgabenkritik zu begegnen. Es sei davon überzeugt, dass eine bestmögliche innerorganisatorische Anpassung der Abläufe geeignet sei, die aus Sicht der Justiz wichtige Bürgernähe in der Arbeitsgerichtsbarkeit auch zukünftig sicherzustellen. Dass dabei hier auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Leitlinie weiterverfolgt würde, arbeitsgerichtliche Standorte möglichst in Justizzentren zu realisieren, decke sich dabei mit der vom LRH ausgesprochenen Empfehlung.

Das Ministerium habe die Präsidentin und die Präsidenten der drei LAG daher gebeten, ihre bereits begonnenen internen Untersuchungen zur Optimierung der Abläufe in einer Kommission zu bündeln und dabei auch bezirksübergreifende Optimierungsmaßnahmen zur Verwaltungsentlastung vertiefend in den Blick zu nehmen.

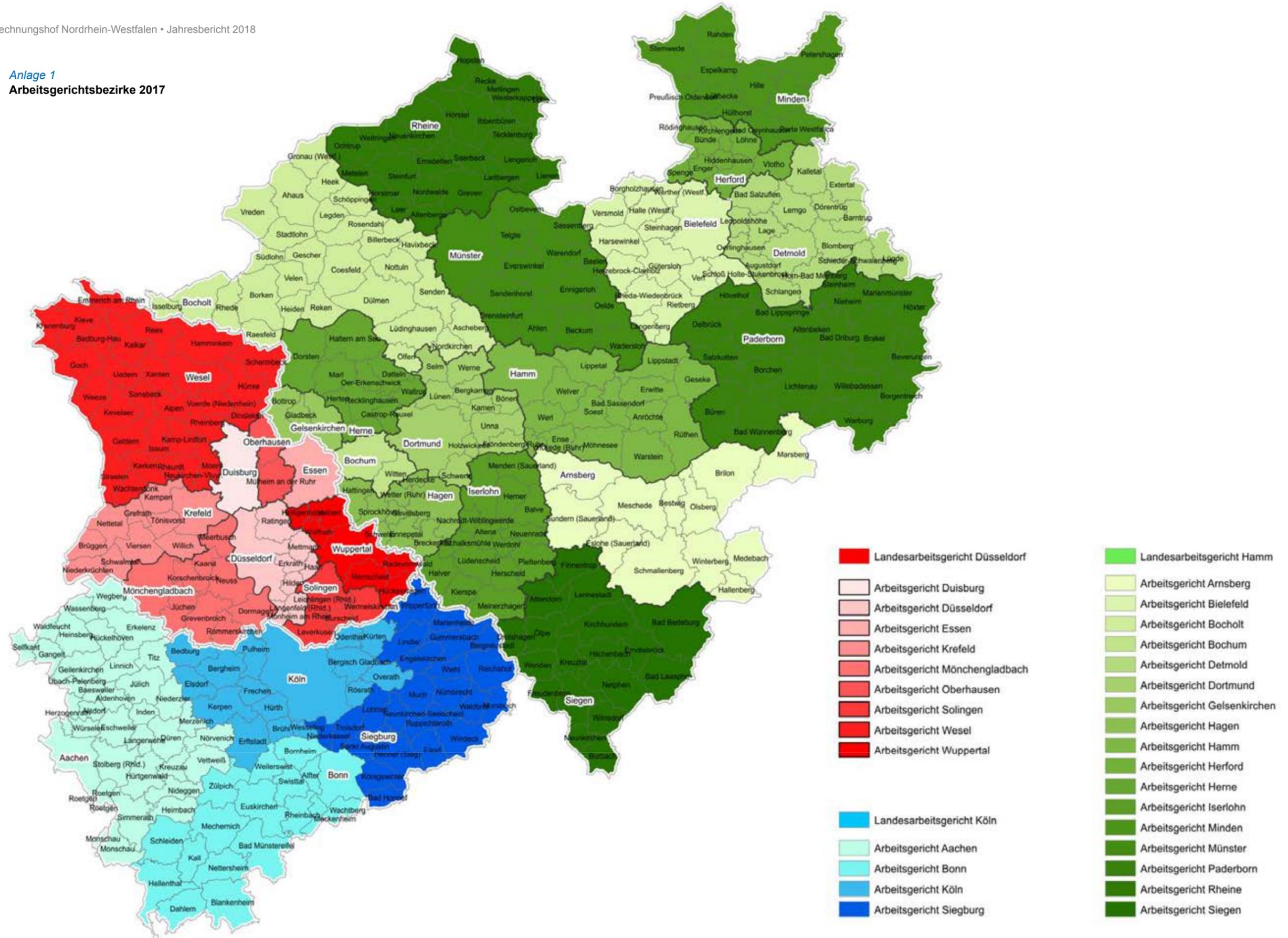
Das JM geht davon aus, dass ihm die Überlegungen und Konzepte zur Optimierung zum Jahresende zur Verfügung stehen werden.

11.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat das JM um Übersendung der angekündigten Optimierungskonzepte gebeten.

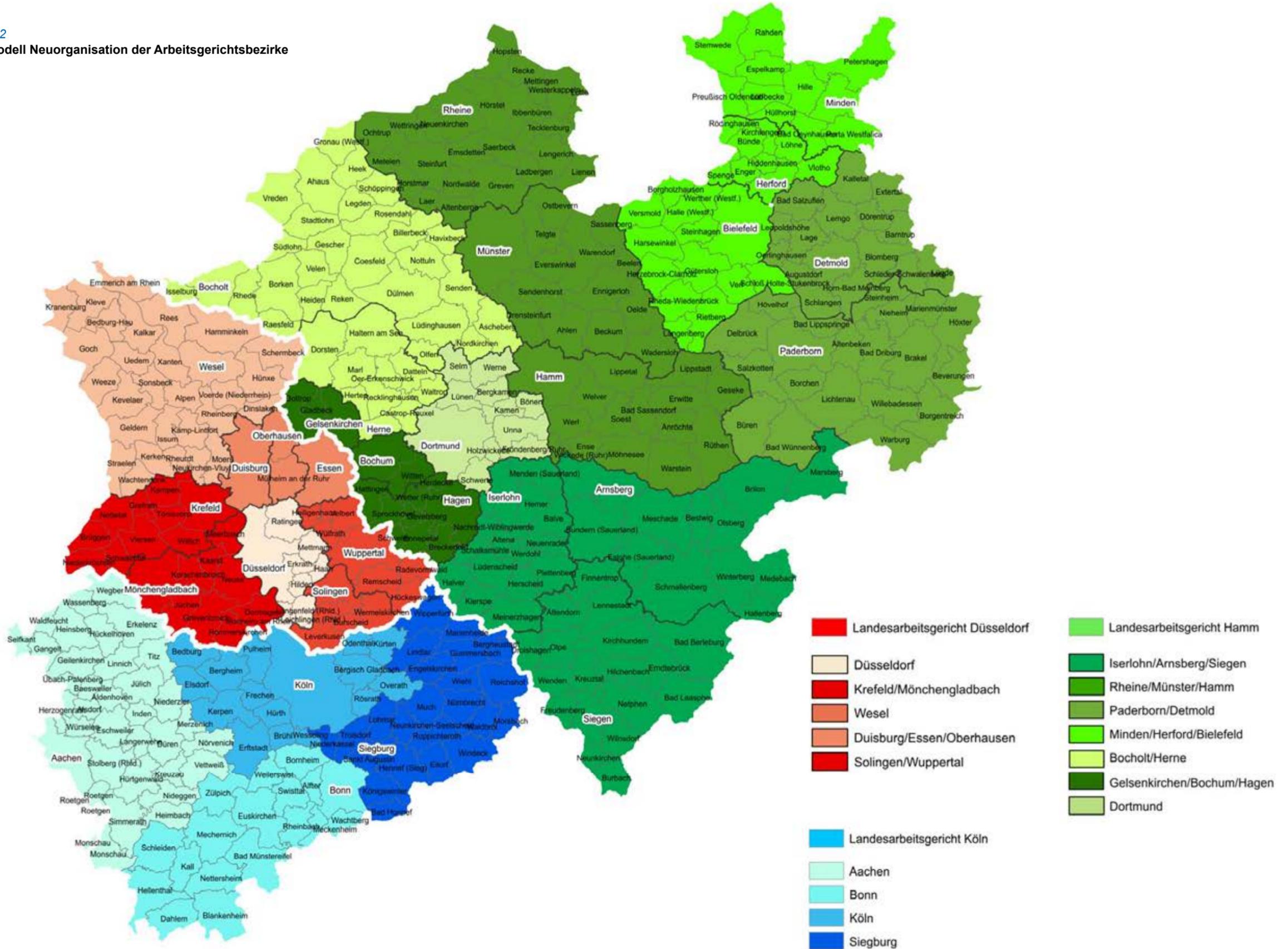
Das Prüfungsverfahren dauert an.

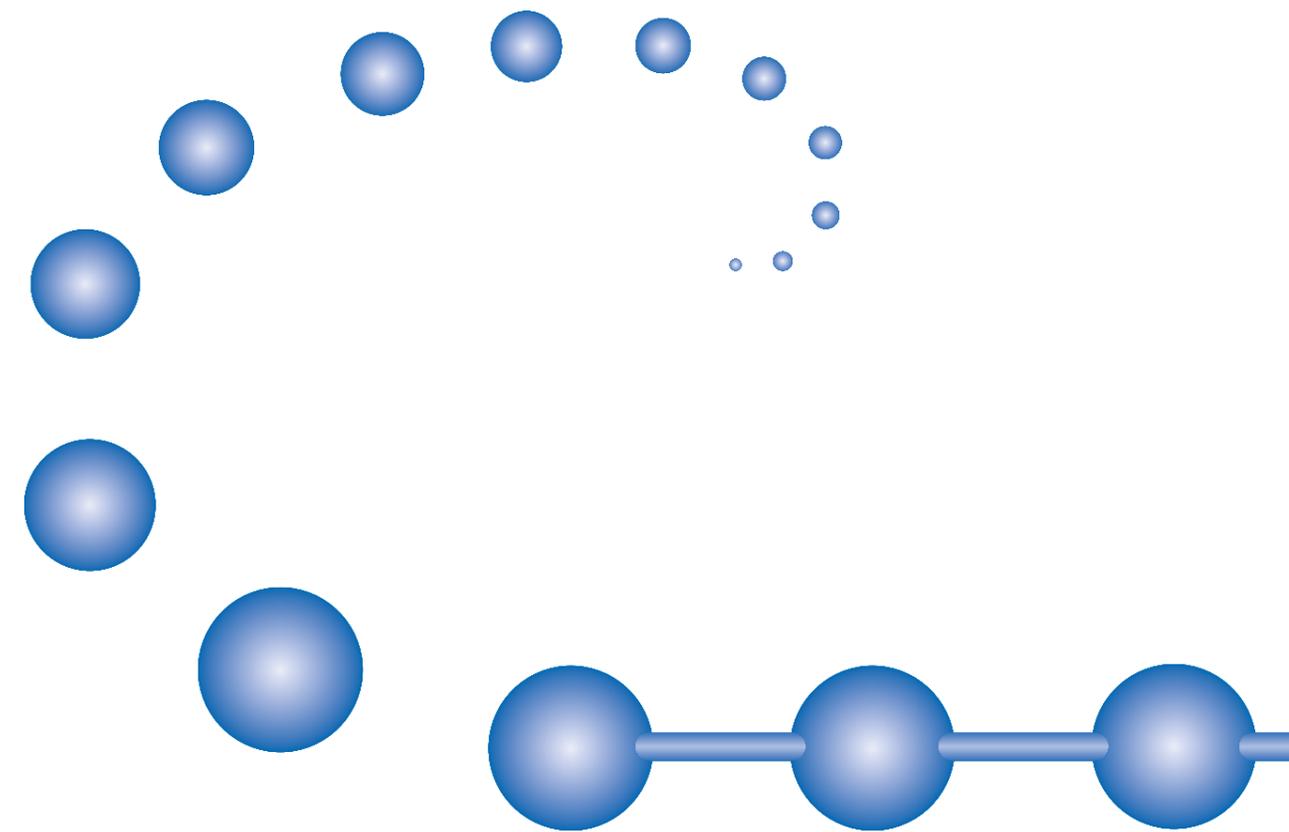
Anlage 1
Arbeitsgerichtsbezirke 2017



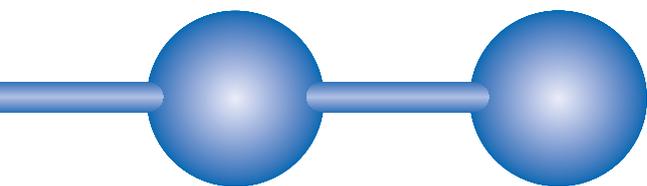
Anlage 2

LRH-Modell Neuorganisation der Arbeitsgerichtsbezirke





Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)



12 Einsatz von Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen



Religionsunterricht wird in Nordrhein-Westfalen auch von kirchlichen Lehrkräften auf der Grundlage von Gestellungsverträgen erteilt. Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg, Detmold, Düsseldorf und Köln haben stichprobenhaft die Bewirtschaftung der dafür zur Verfügung gestellten Stellenkontingente, den Einsatz dieser Lehrkräfte sowie die Erstattung der Personalkosten an die Kirchen untersucht.

Nach den getroffenen Feststellungen wurden überwiegend keine Übersichten über die Inanspruchnahme der Stellenkontingente geführt. Des Weiteren erfolgte der Einsatz der kirchlichen Lehrkräfte nicht nur für die Erteilung von Religionsunterricht. Sie wurden unter anderem auch für den Unterricht in anderen Fächern eingeplant. Abweichend von der zugrunde liegenden Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen erfolgte ferner die Personalkosten-erstattung auf der Basis der zu erteilenden Pflichtstunden der Lehrkraft und nicht der tatsächlich erteilten. Zudem sahen die Regelungen eine pauschale Erstattung vor, ohne die von den Kirchen gezahlte Besoldung oder Vergütung zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Stellenkontingente zu überprüfen und gegebenenfalls bedarfsgerecht anzupassen. Des Weiteren hat er es für erforderlich gehalten, eine neue Vereinbarung mit den Evangelischen Landeskirchen zu schließen und hierbei insbesondere die Regelungen zur Erstattung der Personalkosten anzupassen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat Maßnahmen zur Sicherstellung einer transparenten Bewirtschaftung ergriffen. Es hat zudem angekündigt, in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Evangelischen Landeskirchen die Ergebnisse der Prüfung zu beraten.

12.1 Prüfungsgegenstand

Für die Erteilung von Religionsunterricht stellen die Evangelischen Landeskirchen (EK) – ebenso wie die Katholische Kirche (KK) – Bedienstete der Kirchen als Lehrkräfte zur Verfügung, wenn und soweit der Unterricht nicht durch Lehrkräfte des Landes abgedeckt werden kann. Die Kirchen erhalten hierfür eine Personalkosten-erstattung. Die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung kirchlicher Lehrkräfte sowie für die Erstattung der Personalkosten einschließlich der Nebenleistungen ergeben sich aus Vereinbarungen mit den EK (Vereinbarung EK²¹⁹) bzw. mit der KK (Vereinbarungen KK²²⁰).

219 „Vereinbarung der Evangelischen Kirche im Rheinland, der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche mit dem Land NRW über die Erteilung des Religionsunterrichts durch kirchliche Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vom 22./29.12.1969“, Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 17.01.1974, Bereinigte Amtliche Sammlung von Schulvorschriften in Nordrhein-Westfalen (BASS) 20-52 Nr. 2.

220 „Vereinbarungen mit der Katholischen Kirche über die Erteilung des staatlichen Unterrichtsauftrages, die Verwendung von Katecheten und die kirchliche Einsichtnahme in den Religionsunterricht“, Runderlass des Kultusministeriums vom 18.02.1956, BASS 20-53 Nr. 1.

Im Schuljahr 2014/2015 fand an 719 von 5.597 öffentlichen Schulen in NRW Religionsunterricht im Rahmen von Gestellungsverträgen²²¹ statt. Nach den Amtlichen Schuldaten entfielen rd. 17 v. H. der vorgesehenen wöchentlichen Pflichtstunden in Evangelischer Religion und rd. 0,8 v. H. in Katholischer Religion auf den Unterricht durch kirchliche Lehrkräfte. Daneben wurde in geringem Umfang Religionsunterricht anderer Religionsgemeinschaften im Rahmen von Gestellungsverträgen angeboten.

Für die Beschäftigung der kirchlichen Lehrkräfte standen den Bezirksregierungen (BR) Stellen als sogenannte Kontingente zur Bewirtschaftung zur Verfügung. Neben den Stammkontingenten im Umfang von landesweit 461,50 Stellen für die EK und 23,00 Stellen für die KK wurden zum Schuljahresbeginn 2009/2010 aufgrund fehlender Lehrkräfte des Landes für den Religionsunterricht einmalig Zusatzkontingente eingerichtet. Diese sollten an die jeweiligen kirchlichen Lehrkräfte gebunden sein und bei deren Ausscheiden wieder zurückgeführt werden. Von diesen Zusatzkontingenten entfielen 86,54 Stellen auf die EK und 12,57 Stellen auf die KK.

Da die weitaus überwiegende Anzahl der Kontingentstellen auf die EK entfiel, erstreckte sich die Prüfung im Wesentlichen hierauf. Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg, Detmold, Düsseldorf und Köln haben örtliche Erhebungen bei vier BR und 48 Schulen²²² durchgeführt. Die Untersuchung bezog sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2014 und 2015. Die Erstattungen an die EK betragen in den vier untersuchten Regierungsbezirken für diesen Zeitraum insgesamt rd. 77,6 Mio. €.

12.2 Wesentliche Feststellungen

Der LRH hat zu den im Rahmen der Prüfung getroffenen Feststellungen mit Entscheidung vom 27.10.2017 insbesondere folgende Anregungen und Empfehlungen an das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) herangetragen.

12.2.1 Stellenkontingente für Gestellungsverträge

12.2.1.1 Bewirtschaftung der Kontingente

Im Hinblick auf die Bewirtschaftung und Inanspruchnahme der Stellenkontingente haben die RPÄ auf die jeweils im Zuge der örtlichen Erhebungen ermittelten Besetzungen in 2016 abgestellt. Grund hierfür war, dass bei den untersuchten BR überwiegend keine Übersichten über die tatsächliche Inanspruchnahme für die Vergangenheit und damit für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 vorlagen.

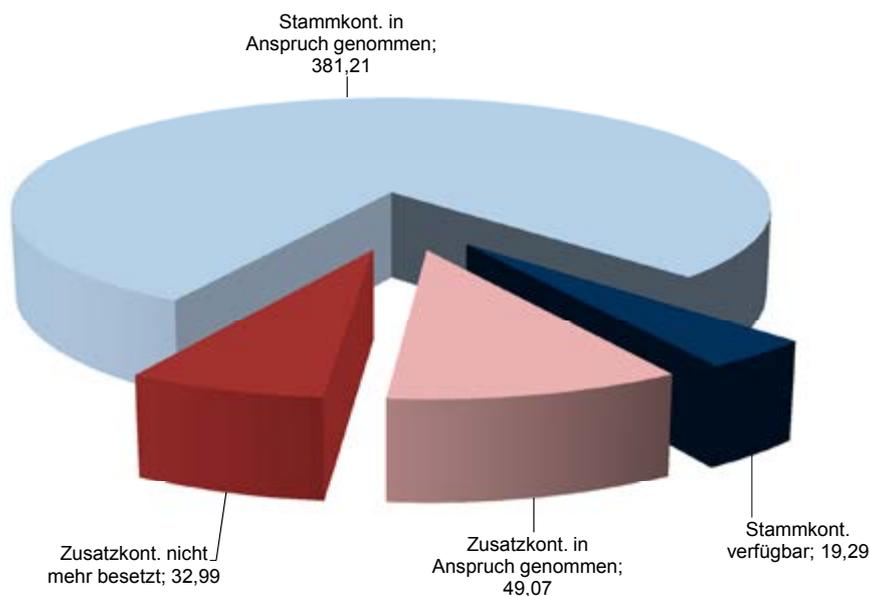
221 Lehrkräfte an öffentlichen Schulen stehen in der Regel im Dienst des Landes. Sie können aber auch im Rahmen von Gestellungsverträgen beschäftigt werden (§ 57 Abs. 4 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen). In den Fällen der Gestellungsverträge mit den Kirchen nehmen die kirchlichen Lehrerinnen und Lehrer die Aufgaben von Lehrkräften wahr, bleiben aber Bedienstete der Kirchen.

222 Bei den untersuchten Schulen handelte es sich um drei Grundschulen, zwei Hauptschulen, vier Realschulen, zwei Sekundarschulen, zwei Förderschulen, drei Gesamtschulen, zwölf Gymnasien und 20 Berufskollegs.

Zudem unterschieden die BR mit einer Ausnahme bei der Bewirtschaftung nicht zwischen den wiederbesetzbaren Stamm- und den zurückzuführenden Zusatzkontingenten, sodass insoweit eine Zuordnung erschwert wurde. Der LRH hielt eine Ausweisung der Besetzung aus Gründen der Transparenz für erforderlich.

Die Nutzung der Kontingente stellte sich bezogen auf die bei den vier BR untersuchten Stellen in 2016 wie folgt dar:

Abbildung 1
Nutzung der Kontingente



Von den in die Prüfung einbezogenen rd. 400 Stellen des Stammkontingents der EK wurden lediglich rd. 381 Stellen genutzt. Um die zum Schuljahr 2009/2010 einmalig eingerichteten Zusatzkontingente zeitnäher zurückzuführen, hielt der LRH es für zweckmäßig, die freien Stammkontingente zunächst für die bislang auf Stellen der Zusatzkontingente geführten Lehrkräfte in Anspruch zu nehmen.

Der LRH hat gebeten, Regelungen zur schnelleren Rückführung der Zusatzkontingente zu treffen und den tatsächlich noch in Anspruch genommenen Umfang darzustellen.

12.2.1.2 Überprüfung des Bedarfs

Eine nach einer Verfahrensabsprache mit den EK vorgesehene Überprüfung, ob und inwieweit Gestellungsvertragskräfte in Anbetracht der beim Land NRW beschäftigten bzw. verbeamteten Religionslehrkräfte für die Erteilung von Religionsunterricht noch benötigt werden, fand nicht statt. Vielmehr wurden die kirchlichen Lehrkräfte ohne weitere Bedarfsabfrage bei den Schulen regelmäßig in gleichem Umfang im nächsten Schuljahr weiterbeschäftigt. Auch bei der Wiederbesetzung von Stammkontingentstellen gab es keine Anhaltspunkte für eine Prüfung des Bedarfs für kirchliche Lehrkräfte an den Schulen.

Der LRH hat gebeten, insbesondere vor Wiederbesetzungen Bedarfsprüfungen zu veranlassen sowie in regelmäßigen Abständen die Festlegung der Stammkontingente zu überprüfen und ggf. bedarfsgerecht anzupassen.

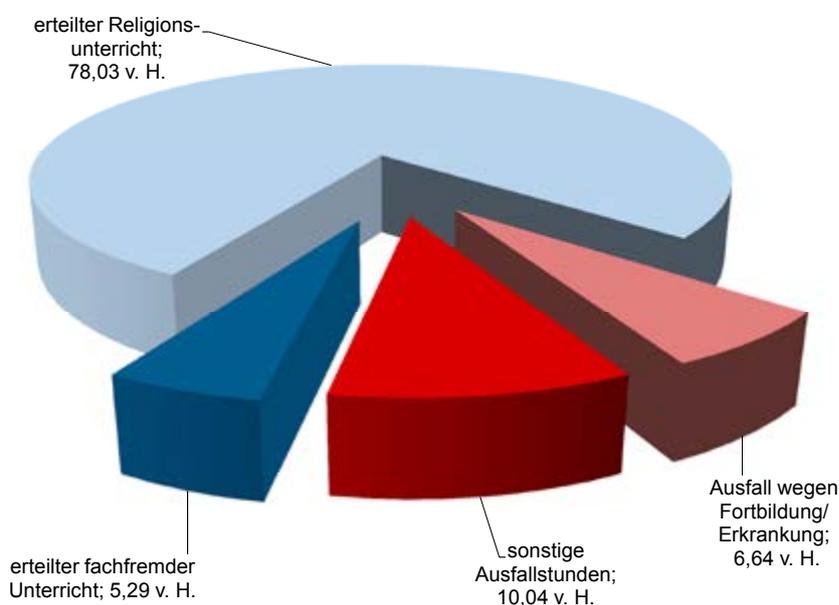
12.2.2 Einsatz kirchlicher Lehrkräfte

12.2.2.1 Erteilter Unterricht

Wie eingangs erwähnt, dient die Beschäftigung kirchlicher Lehrkräfte aufgrund von Gestellungsverträgen der Erteilung von Religionsunterricht. Die RPÄ haben den tatsächlichen Einsatz von kirchlichen Lehrkräften der EK in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 im Rahmen einer Stichprobe mit dem folgenden Ergebnis untersucht.

Abbildung 2

Erteilte Pflichtstunden und Ausfallstunden



Von dem verfügbaren Pflichtstunden-Soll waren rd. 78 v. H. in die Erteilung von Religionsunterricht geflossen. Rd. 7 v. H. der Unterrichtsstunden fielen wegen Fortbildung und Erkrankung aus. Im Umfang von rd. 5 v. H. des Pflichtstunden-Solls erteilten die kirchlichen Lehrkräfte Unterricht in anderen Fächern. Dabei handelte es sich zum weitaus überwiegenden Teil nicht um Vertretungsunterricht, sondern um von vorneherein eingeplanten Unterricht. Darüber hinaus ergaben sich rd. 10 v. H. sonstige Ausfallstunden, denen nur teilweise Tätigkeiten gegenüberstanden, die wie

erteilte Pflichtstunden zu werten waren, z. B. wegen Teilnahme an Eltern-/Schüler-sprechtagen, Konferenzen oder Schulveranstaltungen.

Diesen Umfang von insgesamt rd. 15 v. H. hielt der LRH für nicht angemessen. Er hat gebeten, auf eine Reduzierung des Unterrichts in anderen Fächern hinzuwirken und Maßnahmen zur Verminderung der Ausfallstunden zu treffen.

12.2.2.2 Ermäßigungsstunden für Bezirksbeauftragte

Darüber hinaus wurde bei kirchlichen Lehrkräften, die an Berufskollegs unterrichteten und als Bezirksbeauftragte benannt waren, die Zahl der Pflichtstunden in Abhängigkeit von der Anzahl der kirchlichen Lehrkräfte und Schulen in dem jeweiligen Bezirk pauschal ermäßigt.²²³ Zu den Aufgaben dieser Lehrkräfte zählen insbesondere die regionale Lehrerfortbildung der Landeskirchen und (Erz-)Bistümer sowie die Beratung der Schulleitungen in ihren Bezirken in Fragen des Religionsunterrichts.²²⁴ Es wurde nicht dokumentiert, in welchem Umfang die Bezirksbeauftragten tatsächlich eingesetzt wurden und wie viele Religionslehrerinnen und Religionslehrer ggf. an ihren Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen hatten.

Der LRH hielt eine Pauschalierung der Pflichtstundenermäßigung für die Bezirksbeauftragten wegen des geringeren Verwaltungsaufwands für zweckmäßig, allerdings nur dann, wenn die Höhe der pauschalen Ermäßigungen auf der Grundlage der tatsächlichen Belastung ermittelt wurde. Der LRH sah die Notwendigkeit für eine Überprüfung und Anpassung der festgelegten Pauschalen.

12.2.3 Erstattungen an die Evangelischen Landeskirchen

12.2.3.1 Erstattungen der Aufwendungen für Besoldung und Vergütung

Als Voraussetzung für die Erstattung der Aufwendungen für die Besoldung oder Vergütung ist in der Vereinbarung EK geregelt, dass die kirchliche Lehrkraft die volle Zahl der für sie vorgeschriebenen Pflichtstunden erteilt.

Sowohl die Abrechnungen als auch die Erstattungen basierten auf der jeweils für die Lehrkraft vorgesehenen Pflichtstundenzahl. Ein Abgleich mit den tatsächlich erteilten Pflichtstunden fand nicht statt.

Der LRH hat anerkannt, dass eine Erstattung allein auf der Grundlage „tatsächlich erteilter Pflichtstunden“ den zugrunde liegenden berechtigten Interessen und den schulischen Gegebenheiten nicht ausreichend Rechnung tragen würde. Bezogen auf die Erstattung bei Erkrankungen wurde in der Vereinbarung EK bereits eine besondere Regelung getroffen. Akzeptiert werden können weiterhin Erstattungen für nicht erteilte Pflichtstunden, wenn stattdessen Tätigkeiten wahrgenommen wurden, die wie die Erteilung von Pflichtstunden zu werten sind.

223 Siehe Pflichtstunden und Aufgaben der Religionslehrerinnen und Religionslehrer als Bezirksbeauftragte an Berufskollegs, Runderlass des Kultusministeriums vom 17.02.1995, BASS 21-11 Nr. 9.

224 Siehe Nr. 3 und 4 des vorgenannten Runderlasses des Kultusministeriums vom 17.02.1995 BASS 21-11 Nr. 9.

Kritisch sah der LRH aber eine Erstattung des nicht unerheblichen jährlichen Betrags für Ausfallstunden, denen keine entsprechenden Tätigkeiten gegenüberstehen.²²⁵ Er hielt eine diesbezügliche Änderung der Vereinbarung EK für erforderlich, sollte weiterhin eine Erstattung auf der Grundlage des Pflichtstunden-Solls in Betracht gezogen werden.

12.2.3.2 Zahlung einer Versorgungsrücklage

Das Land erstattete den EK zur Abgeltung der Versorgungs- und Versicherungslasten für die kirchlichen Lehrkräfte nach der zugrunde liegenden Vereinbarung die Versorgungskassenbeiträge nach den allgemeinen Sätzen, die von den Kirchenleitungen beschlossen wurden. Zusätzlich zu dem Versorgungskassenbeitrag, der für den überprüften Zeitraum 55 v. H. bei allen betroffenen EK betrug, wurde von den EK ein weiterer Beitrag für die Versorgungskasse²²⁶ i. H. v. 1 v. H. berechnet. Bei diesem Betrag handelte es sich nach der Auskunft einer BR um den Ausgleich für die Absenkung der Besoldungsanpassungen zum Zweck der Bildung einer Versorgungsrücklage nach § 14a Übergeleitetes Besoldungsgesetz NRW²²⁷. Bezogen auf die geprüften Stellen wurde ein Betrag von jährlich 270.000 € ermittelt.

Für den LRH fehlte es an einer rechtlichen Grundlage für die Erstattung zusätzlicher Versorgungskassenbeiträge.

12.2.3.3 Vergleich mit Erstattungsregelungen in anderen Bundesländern

Die Erstattung der Aufwendungen für die Besoldung oder Vergütung hing von der Ausbildung der jeweiligen Lehrkraft und von der Schulform ab. Zudem wurde beispielsweise für die Besoldung der an den Gymnasien (inzwischen auch an den Gesamtschulen) und Berufskollegs tätigen Lehrkräfte, die den überwiegenden Anteil der eingesetzten kirchlichen Lehrkräfte darstellten, auf das Lebensalter abgestellt. So erfolgte eine Erstattung nach Vollendung des 40. Lebensjahres nach der Besoldungsgruppe A 14. Die derzeitige Regelung sieht eine pauschale Erstattung vor, die nicht an die von den EK an die jeweilige Lehrkraft tatsächlich gezahlten Bezüge oder Vergütungen anknüpft.

Da sich die Besoldung der kirchlichen Lehrkräfte nach kirchlichen Vorschriften richtet, die sich nicht mit den landesrechtlichen Besoldungsvorschriften decken, ist nicht auszuschließen, dass die Erstattungen teilweise auch über der tatsächlichen Vergütung liegen. Ferner war festzustellen, dass in anderen Bundesländern die Erstattung an die gezahlten Bruttobezüge anknüpft und zugleich beschränkt wird auf die Besoldung/Vergütung einer vergleichbaren staatlichen Lehrkraft. So wird sichergestellt, dass einerseits keine Erstattung über die tatsächlich gezahlten Bruttobezüge hinaus erfolgt, andererseits die Erstattung der Bezüge nicht über die einer vergleichbaren Lehrkraft hinausgeht.

225 In der Stichprobe handelte es sich hierbei um rd. 8,56 v. H. des für Unterricht zur Verfügung stehenden Pflichtstunden-Solls.

226 Auch „Anpassungsverminderungsbeitrag“ genannt.

227 Übergeleitetes Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16.05.2013 (GV. NRW. S. 234), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.03.2016 (GV. NRW. S. 182).

Zudem war im Vergleich zu anderen Bundesländern die Regelung zur Erstattung von Versorgungsleistungen nachteilig. Während in anderen Bundesländern die Versorgungsleistung auf 25 v. H. bzw. 28 v. H. der zu erstattenden Bezüge begrenzt wird, werden aufgrund der Vereinbarung EK Versorgungskassenbeiträge i. H. v. 55 v. H. der „fiktiven“ Bezüge gezahlt.

Der LRH hielt es für erforderlich, eine neue Vereinbarung mit den EK über die Erstattung der Personalkosten für kirchliche Lehrkräfte zu treffen und die zugrunde zu legende Besoldung bzw. Vergütung einschließlich der Versorgungsleistungen im Hinblick auf die in anderen Bundesländern übliche Erstattung anzupassen.

12.3 Weiterer Schriftwechsel

12.3.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das MSB hat zu den Prüfungsmittelungen mit Schreiben vom 27.03.2018 Stellung genommen. Darin hat es ausgeführt, dass vorgesehen sei, bei den BR im Hinblick auf die Bewirtschaftung der Kontingente auf eine klare Trennung zwischen Zusatz- und Stammkontingenten hinzuwirken. Des Weiteren werde in Abstimmung mit den EK die Möglichkeit geprüft, auf dem Zusatzkontingent geführte Personen vorzeitig in das Stammkontingent zu übernehmen. Im Übrigen solle die Besetzung der Zusatzkontingente zukünftig in den Erläuterungen zum Haushaltsplan ausgewiesen werden.

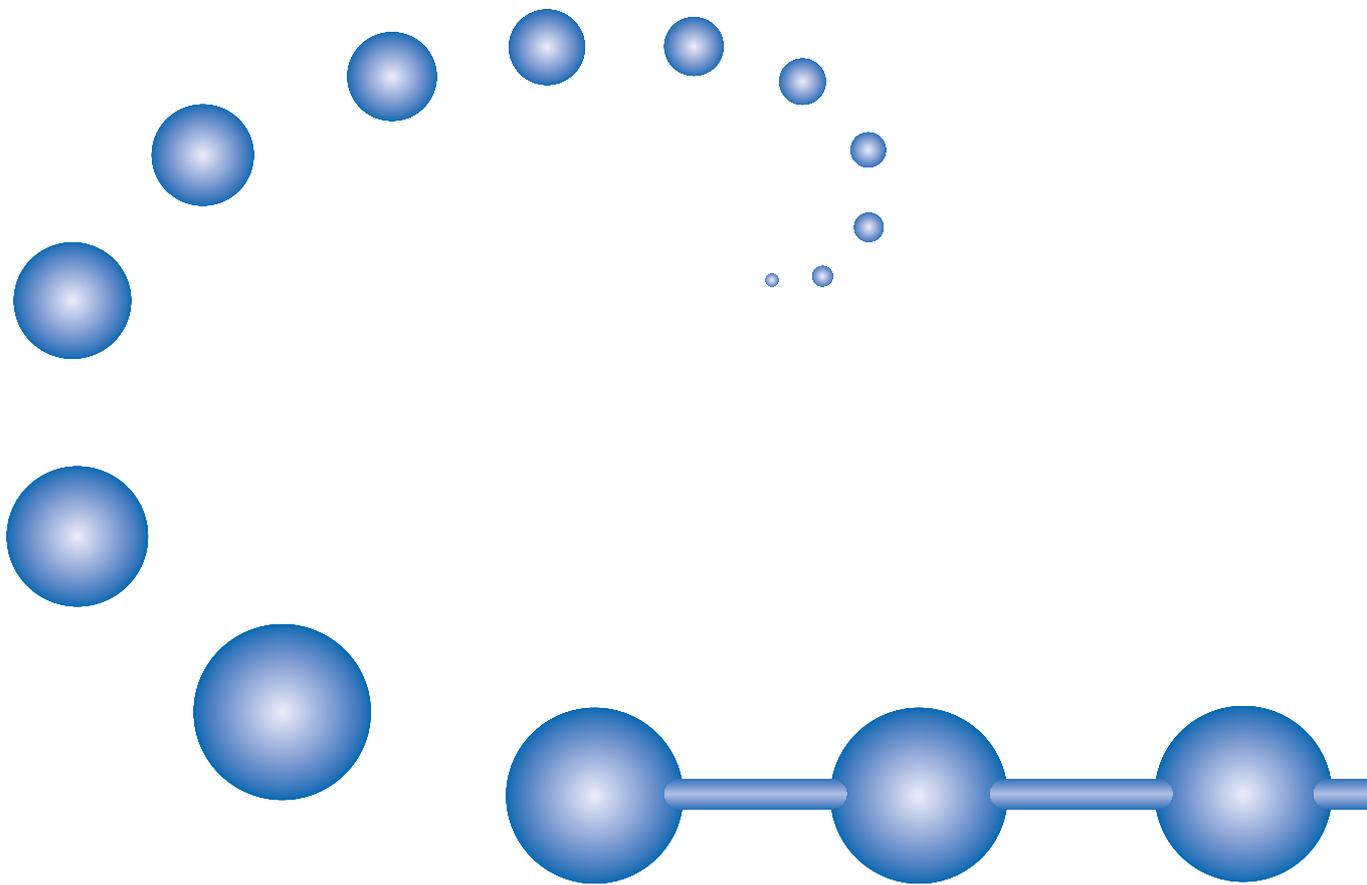
Das MSB hat weiterhin zugesagt, die BR aufzufordern, die Schulen darauf hinzuweisen, dass die kirchlichen Lehrkräfte nur für den Religionsunterricht eingeplant werden dürfen. Zudem solle bei der Wieder- bzw. der Neubesetzung künftig ein vorgegebenes Verfahren zur Bedarfsprüfung angewandt werden. Hinsichtlich der Feststellungen zu den Ermäßigungsstunden für Bezirksbeauftragte werde es eine Abfrage bei den BR vornehmen, aufgrund derer über ggf. weiteren Handlungsbedarf entschieden werden soll.

Im Übrigen sei die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der EK beabsichtigt. Dort solle über die aufgeworfenen Fragestellungen beraten werden. Der LRH würde über die Ergebnisse unterrichtet. Mit dem Vorliegen erster Ergebnisse sei jedoch nicht vor Ende des Jahres 2018 zu rechnen.

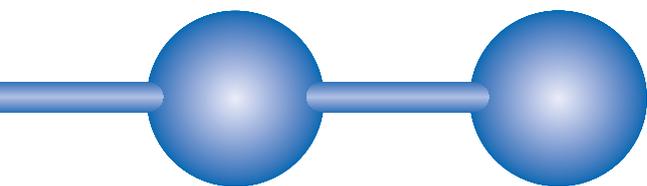
12.3.2 Erwiderng des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung vom 29.05.2018 hat der LRH die eingeleiteten Maßnahmen begrüßt. Er hat gebeten, ihn über die Ergebnisse der Abfrage bei den BR und der Beratungen der Arbeitsgruppe zu informieren. Die angekündigte zeitliche Perspektive bis zum Vorliegen erster Ergebnisse hat er zur Kenntnis genommen. Aufgrund des aus seiner Sicht bestehenden hohen Änderungs- und Anpassungsbedarfs erwartet der LRH allerdings eine Umsetzung zum Schuljahr 2019/2020.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



**Ministerium für Kultur
und Wissenschaft
(Epl. 06)**



13 Förderung eines Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln



Der Landesrechnungshof hat fünf aufeinanderfolgende jährliche Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen an ein Forschungsinstitut zu dessen Unterstützung bei der Einwerbung von Drittmitteln geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass eine Zielvereinbarung mit nur pauschalen Vorgaben keine geeignete Basis für eine Projektförderung darstellt. Der Landesrechnungshof erinnert an die geltende Rechtslage, wonach ausschließlich einzelne abgegrenzte Vorhaben Gegenstand einer Projektförderung sein können.

Ein Teil der Zuwendungen wurde für Personalausgaben aus dem wissenschaftlichen Bereich und aus dem Overheadbereich verwendet. Die Abgrenzung dieser Ausgaben von weiteren fremdfinanzierten Projekten war nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die im Zusammenhang mit dem Problem einer potenziellen Doppelfinanzierung von Personalausgaben auftretenden Fragen zu klären.

Mit den Zuwendungen wurden auch Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände für das Forschungsinstitut beschafft. Für einen Teil der Anschaffungen waren Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem förderfähigen nichtwirtschaftlichen und dem nicht förderfähigen wirtschaftlichen Bereich des Instituts gegeben. Insoweit hätte eine Regelung über eine anteilige Auslagenerstattung entsprechend der anteiligen Nutzung der Rechtssicherheit gedient. Es gab konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Zweckbindungsfristen von fünf Jahren nicht in allen Fällen eingehalten wurden. Eine Prüfung dieser Fristen, etwa im Rahmen von Verwertungsberichten, unterblieb. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Prüfung der Zweckbindungsfristen durchzuführen und über Rückforderungsansprüche zu entscheiden.

Die Zuwendungen für den prüfungsrelevanten Förderzeitraum der Jahre 2010 bis 2014 wurden zur Finanzierung regelmäßig in Anspruch genommener Dienstleistungen verwendet. Diese basierten auf einem Geschäftsbesorgungsvertrag aus dem Jahr 1998, der in den Jahren 2012 und 2014 hinsichtlich der Preise geändert wurde. Der LRH hat festgestellt, dass bei keiner Preiserhöhung das Vergaberecht beachtet worden war, und daher gebeten, über zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu entscheiden.

13.1 Ausgangslage

Das Land gewährte außeruniversitären Forschungsinstituten Förderungen aus Einzelplan 06 Kapitel 06 040 Titelgruppe 73. Ausweislich der Erläuterungen zu dieser Titelgruppe im jeweiligen Haushaltsplan der Jahre 2004 bis 2014 sollten mit den Finanzmitteln die Forschungseinrichtungen „zur Stärkung ihrer Drittmittelfähigkeit nach Leistungskriterien unterstützt“ werden. Ab 2010 erfolgte die Förderung der in der Titelgruppe 73 aufgeführten Institute auf der Grundlage von Zielvereinbarungen.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) und das Forschungsinstitut, dessen Förderung aus der Titelgruppe 73 der Landesrechnungshof (LRH) geprüft hat, schlossen mit Wirkung vom 12.10.2010 eine Zielvereinbarung für die Jahre 2010 bis 2012. Vereinbart wurde die Vergabe der Landesmittel als jährliche Förderung in Form der Festbetragsfinanzierung. Gemäß § 6 der Zielvereinbarung sollte ein Sockelbetrag von 350.000 € zur Erreichung der in den §§ 1 bis 5 dieser Vereinbarung genannten Ziele gewährt werden. Hierin wurden die Bereiche „Institutionsprofil“, „Forschung“, „Netzwerkstrukturen/Wissenschaftliche Kooperationspartner“, „Transfer“ sowie „Lehre/Wissenschaftlicher Nachwuchs“ benannt. Ferner sah § 6 der Vereinbarung einen von der Höhe der eingeworbenen Drittmittel abhängigen zusätzlichen Betrag von bis zu 50.000 € vor. Die diesbezüglichen Leistungsparameter und die Akquisitionszielwerte für das Erreichen des vollen Förderbetrags wurden in § 7 für die Jahre 2011 und 2012 festgeschrieben. Der vereinfachte Verwendungsnachweis wurde zugelassen; damit mussten etwaige Einnahmen und Ausgaben nur summarisch dargestellt werden und auf die Einreichung von Belegen wurde verzichtet.

Das MIWF verlängerte die Zielvereinbarung jeweils für die Jahre 2013 und 2014. Der für 2012 vereinbarte Akquisitionszielwert wurde auch für diese Jahre übernommen.

Nach der im Jahr 2014 erfolgten Gründung der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft e. V., der das Forschungsinstitut angehört, änderten sich die Grundlagen der Förderung ab dem Jahr 2015: Die Förderung aus der Titelgruppe 73 entfiel. Für die überwiegende Zahl der Mitgliedseinrichtungen der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft ist seitdem eine institutionelle Förderung aus dem Einzelplan 06 Kapitel 06 042 vorgesehen. Das geprüfte Forschungsinstitut gehört zu dieser Gruppe, es hat die institutionelle Förderung jedoch in den Jahren 2015 und 2016 nicht beantragt. Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen ist dem LRH bekannt geworden, dass auch für 2017 kein solcher Förderantrag gestellt wurde.

13.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung von Zuwendungen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) in Form von fünf Projektförderungen als Festbetragsfinanzierungen für die Jahre 2010 bis 2014. Die Zuwendungsverfahren bis einschließlich der Zuwendung für das Jahr 2013 waren zum Ende der örtlichen Erhebungen abgeschlossen, der Verwendungsnachweis für die auf das Jahr 2014 entfallene Zuwendung war noch nicht geprüft worden.

13.3 Wesentliche Feststellungen

13.3.1 Ausgestaltung der Zuwendungsverfahren

Das Forschungsinstitut beantragte für die Jahre 2010 bis 2014 fünf jährliche Förderungen i. H. v. jeweils 400.000 €, aufgeteilt in Gesamtbeträge für Personalausgaben, Sachausgaben und Investitionen. Konkrete Projektbeschreibungen oder Ausgabenpläne enthielten die Anträge nicht. In den Zuwendungsanträgen für 2010 und 2011 verwies das Forschungsinstitut als Projektbegründung auf die mit dem Land abgeschlossene Zielvereinbarung.

Das Ministerium gewährte im Jahr 2010 und in den Jahren 2012 bis 2014 Zuwendungen von jeweils insgesamt 400.000 € und im Jahr 2011 eine Zuwendung von 399.500 €.

In den Zuwendungsbescheiden wurde die geförderte Maßnahme als „Unterstützung bei der Einwerbung von Drittmitteln“ bezeichnet. Das Forschungsinstitut interpretierte den Zweck in der Weise, dass die Förderung einen Ausgleich für die nachfolgend genannten Ausgabenbereiche schaffen sollte:

- Ausgaben für die Antragstellung zu öffentlich geförderten Projekten,
- Eigenanteil bei öffentlich geförderten Projekten,
- Ausgaben für die Vorbereitung und Definition von Verbundprojekten und die Unterstützung bei der Definition,
- Overheadkosten,
- Ausgaben für die Anschaffung von Großgeräten für öffentliche Förderungen,
- Ausgaben für eine angemessene Grundausstattung.

In den vorgelegten Verwendungsnachweisen machte das Forschungsinstitut folgende Ausgaben geltend:

	2010	2011	2012	2013	2014
Personal- ausgaben	188.509,09 €	216.885,67 €	222.788,39 €	249.599,40 €	200.571,53 €
Sach- ausgaben	88.893,36 €	101.785,26 €	109.493,08 €	93.936,22 €	113.421,76 €
Investitionen	128.386,90 €	81.928,00 €	67.990,35 €	58.417,60 €	99.173,58 €
Gesamt	405.789,35 €	400.598,93 €	400.271,82 €	401.953,22 €	413.166,87 €

13.3.2 Angesetzte Personalausgaben

Das MIWF hatte das Forschungsinstitut mittels besonderer Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2010 bis 2012 verpflichtet, Personalausgaben anhand von Stundenaufschreibungen nachzuweisen. Das Forschungsinstitut rechnete für die Jahre 2010 bis 2014 jeweils Personalausgaben ab. Stundenaufschreibungen lagen für keinen Zeitraum vor. Eine konkrete Zuordnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. der entsprechenden Personalausgaben zu einzelnen Projektaufgaben konnte für kein Zuwendungsjahr festgestellt werden. Das Forschungsinstitut entschied nachträglich, ob und ggf. in welchem Umfang die jeweiligen monatlichen Personalausgaben für eine dort beschäftigte Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter bei der Projektabrechnung geltend gemacht wurden. Dies galt auch für Beschäftigte des zentralen Dienstes, wie z. B. Geschäftsführung, Sekretariat, zentrale IT-Betreuung. Sofern die Personalausgaben für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter geltend gemacht wurden, erfolgte der Ansatz monatlich entweder im vollen Umfang oder zu 50 v. H. Maßstab für die Annahme der Förderfähigkeit war nach Auskunft des Forschungsinstituts der Einsatz im nichtwirtschaftlichen Bereich außerhalb eines Förderprojektes in Abgrenzung zur Förderung in einem anderen Projekt und zur Tätigkeit im wirtschaftlichen Bereich. Aufzeichnungen zur jeweiligen Entscheidungsfindung lagen nicht vor.

13.3.3 Angesetzte Sachausgaben und Investitionen

Die Sachausgaben und die Ausgaben für Investitionen wurden jeweils zum Zeitpunkt der Anschaffung mit dem vollen Betrag geltend gemacht. Eine Aufteilung auf die vorliegenden Förderungen und weitere nichtwirtschaftliche oder wirtschaftliche Projekte erfolgte nicht. Angesetzt wurden über den gesamten Förderzeitraum u. a. Ausgaben für Büromöbel, Server, Software-Lizenzen und technische Geräte. Die angeschafften Geräte wurden nach Erklärung des Forschungsinstituts zumindest zwei bis drei Jahre für die (nichtwirtschaftliche) Forschung eingesetzt. Danach sei auch der Einsatz für Industrieprojekte denkbar gewesen, denn nur im Hinblick auf einen künftigen Industrieinsatz habe die in Anspruch genommene Vorsteuerabzugsberechtigung bestanden.

In den Zuwendungsbescheiden hatte das MIWF bestimmt, dass die im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme angeschafften Geräte gemäß Nr. 4.2.3 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO für die Dauer von fünf Jahren zweckentsprechend zu verwenden seien. Die Zuwendungsbescheide der Jahre 2010 bis 2012 bestimmten zudem, dass der Zuwendungsempfänger einen Verwertungsbericht innerhalb der Zweckbindungsfrist einzureichen habe. Verwertungsberichte für beschaffte Geräte lagen zu den einzelnen Zuwendungsverfahren nicht vor.

13.3.4 Dienstleistungen aus einem bestehenden Geschäftsbesorgungsvertrag

Das MIWF hatte das Forschungsinstitut durch die Zuwendungsbescheide für alle fünf Projektförderungen verpflichtet, bei der Auftragsvergabe Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) zu beachten. Das Forschungsinstitut setzte die Zuwendungen der Jahre 2010 bis 2014 mit rd. 320.000 € für Dienstleistungen in den Bereichen Lohn- und Finanzbuchhaltung ein. Die diesbezüglichen Geschäftsbeziehungen zwischen dem Forschungsinstitut und dem beauftragten Dienstleister, an dem das Forschungsinstitut minderheitlich beteiligt war, bestanden seit dem Jahr 1998. Seinerzeit war kein Vergabeverfahren durchgeführt worden.

Mit Schreiben vom 24.05.2012 und vom 24.11.2014 erhöhte der Dienstleister die vereinbarten leistungsabhängigen Entgelte. Das Forschungsinstitut zahlte die Preiserhöhungen ohne aktenkundige Verhandlungsversuche. Vergabeverfahren anlässlich der Preiserhöhungen fanden nicht statt.

13.4 Wesentliche Empfehlungen an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 03.07.2017 insbesondere folgende Bewertungen und Empfehlungen an das MIWF herangetragen. Aktuell zuständig ist das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW).

13.4.1 Ausgestaltung der Zuwendungsverfahren

Die Förderung des Forschungsinstituts erfolgte in den Jahren 2010 bis 2014, ohne dass dem Land als Zuwendungsgeber für die einzelnen Förderzeiträume konkrete Finanzierungspläne oder aufgeschlüsselte Projektkosten bekannt gegeben wurden. Abgrenzbare Einzelprojekte wurden nicht dargestellt und noch nicht einmal benannt. Das Instrument der Festbetragsfinanzierung entbindet die Bewilligungsbehörde jedoch nicht von der Pflicht, von dem Zuwendungsempfänger die Identifizierung einzelner abgegrenzter Vorhaben einzufordern, da gemäß Nr. 2.1 der VV zu § 23 LHO ausschließlich einzelne abgegrenzte Vorhaben Gegenstand einer Projektförderung sein können.

Da das Forschungsinstitut keine hinreichend konkreten Angaben zu den Projekten gemacht hatte, fehlte in seinen Zuwendungsanträgen die Basis für eine projektbezogene Bemessung zuwendungsfähiger Gesamtausgaben. Die Entscheidung, für welche Ausgaben die Landesmittel eingesetzt werden sollten, überließ das Land so vollständig dem Forschungsinstitut. Der LRH hält die einzelnen Förderungen vor diesem Hintergrund für problematisch und hat das Ministerium um Stellungnahme zu den genannten Aspekten gebeten.

13.4.2 Berücksichtigung von Personalausgaben

Die Zuordnung der monatlichen Personalkosten zu den einzelnen Förderprojekten der Jahre 2010 bis 2014 war mangels erläuternder Aufzeichnungen objektiv nicht nachvollziehbar. Soweit Personen ihre Arbeitszeit nur anteilig für ein Projekt aufwenden, ist die Stundenaufschreibung erforderlich, um den auf das Projekt entfallenden Anteil des Gehalts dieser Person ermitteln zu können. Ausgaben, die nicht nachvollziehbar und transparent zugeordnet sind, können nicht als ausreichend für den Nachweis einer zweckentsprechenden Mittelverwendung angesehen werden. Der LRH hat das Ministerium gebeten, die nicht anrechenbaren Personalausgaben unter Einbindung des Forschungsinstituts zu ermitteln, sie von den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben abzusetzen und über den teilweisen Widerruf der Zuwendungsbescheide zu entscheiden.

13.4.3 Zuordnung der Sachausgaben und Investitionen

Bei den im Rahmen der Förderung abgerechneten Investitionen bestanden Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem nichtwirtschaftlichen und dem wirtschaftlichen Bereich. Zum einen dienen Sachausgaben und Investitionen, die den allgemeinen Betrieb einer Einrichtung betreffen, wie etwa Büromöbel, Server oder Software-Lizenzen, regelmäßig der Einrichtung insgesamt, also auch ihrer Betätigung im wirtschaftlichen Bereich. Da eine Förderung des wirtschaftlichen Bereichs aber unzulässig wäre, hätte eine Regelung über eine anteilige Auslagenerstattung entsprechend der anteiligen Nutzung der Rechtssicherheit gedient. Zum anderen hatte das Forschungsinstitut Geräte beschafft, die nach seinen Angaben mittel- und langfristig auch im wirtschaftlichen Bereich des Forschungsinstituts eingesetzt werden sollten. Die in den Zuwendungsbescheiden der Jahre 2010 bis 2012 vorgesehenen, tatsächlich aber nicht erstellten Verwertungsberichte hätten einen Hinweis auf eine wirtschaftliche Nutzung der beschafften Geräte während der festgelegten Zweckbindungsfristen geben können. Der LRH hat das Ministerium insoweit gebeten, die Einhaltung der Zweckbindungsfristen zu prüfen und erforderlichenfalls über Rückforderungsansprüche zu entscheiden.

13.4.4 Berücksichtigung von Dienstleistungen aus einem bestehenden Geschäftsbesorgungsvertrag

Als Zuwendungsempfänger hatte das Forschungsinstitut für sämtliche Projektförderungen bei der Auftragsvergabe Abschnitt 1 der VOL/A zu beachten. Im Hinblick auf die Vergabe der Leistungen der Lohn- und Finanzbuchhaltung ist die VOL/A in allen fünf Projekten gänzlich unbeachtet geblieben. Da hierdurch jedenfalls die Regelungen zur Vergabeart nicht beachtet worden sind, liegt ein schwerer Verstoß gegen die VOL/A vor mit der Folge, dass die Ausgaben für die vorgenannten Leistungen grundsätzlich nicht förderfähig sind.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, über die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen des aufgezeigten Sachverhalts zu entscheiden. Zudem hat der LRH empfohlen, bei der Gewährung künftiger Zuwendungen bereits im Rahmen der Antragstellung sicherzustellen, dass der Bezug von wiederkehrenden Leistungen aus bestehenden Verträgen nur dann gefördert wird, wenn insoweit die Beachtung der vergaberechtlichen Regelungen sichergestellt ist.

13.5 Weiterer Schriftverkehr

Das MKW hat in seinem Schreiben vom 24.01.2018 ausgeführt, dass vorliegend eine Grundförderung als Projektförderung nach den hausinternen Antragsmustern erfolgt sei. Darüber hinaus sei kein Finanzierungsplan verlangt worden. Die Zuwendungen seien leistungsorientiert vergeben worden, was sich positiv auf die Einwerbung von Drittmitteln ausgewirkt habe.

Das MKW hat eingeräumt, dass ein geeignetes nachvollziehbares Erfassungssystem für die korrekte Zuordnung des Personalaufwands und der damit verbundenen Personalausgaben bei dem Forschungsinstitut nicht bestanden habe. Da insbesondere der „Overheadbereich“, also die für das Institut insgesamt tätigen Arbeitsbereiche, wie etwa der zentrale Dienst, sowohl für den nichtwirtschaftlichen als auch für den wirtschaftlichen Bereich des Instituts tätig gewesen sei, würde eine Aufteilung der geltend gemachten Personalausgaben im Verhältnis des jährlichen Aufwands des Forschungsinstituts für den nichtwirtschaftlichen und den wirtschaftlichen Bereich erfolgen. Hierzu seien weitere Ermittlungen erforderlich.

Zur Problematik der Abgrenzung nichtwirtschaftlicher und wirtschaftlicher Nutzung von angeschafften Gegenständen schließt das MKW nicht aus, dass die mit den Zuwendungsbescheiden jeweils vorgegebene Zweckbindungsfrist nicht in allen Fällen eingehalten worden und möglicherweise eine frühere Nutzung dieser Gegenstände im wirtschaftlichen Bereich des Forschungsinstituts erfolgt sei. Um Infrastrukturinvestitionen eindeutig dem nichtwirtschaftlichen Bereich zuordnen zu können, seien noch weitere Nachprüfungen zu den mittels der Zuwendungen beschafften Gegenständen notwendig.

Das MKW hat zugestanden, dass der für den derzeitigen Dienstleister seit 1998 geltende Geschäftsbesorgungsvertrag im Bereich der Lohn- und Finanzbuchhaltung nach heutigen Maßstäben als vergaberechtlich problematisch einzustufen sei. Der Vertrag sei allerdings auf Veranlassung des damaligen MIWF zustande gekommen. Aufgrund des bereits vorhandenen Vertrags sei im Zuwendungszeitraum keine erneute Vergabe notwendig gewesen. Eine Pflicht zur Kündigung bestehender Verträge bestehe nicht.

13.6 Bewertung

Der LRH hält an der Beanstandung der Projektförderung ohne die Benennung konkreter Vorhaben in den Zuwendungsanträgen uneingeschränkt fest. Er begrüßt, dass die Institute der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft seit dem Jahr 2015 nicht mehr in dieser Art und Weise gefördert werden, sondern bei Einhaltung der diesbezüglichen Vorgaben eine institutionelle Förderung erhalten können. Er hat zur Kenntnis genommen, dass das geprüfte Forschungsinstitut eine solche Förderung für die Jahre 2015 bis 2017 nicht beantragt hat.

Im Hinblick auf die beabsichtigte Aufteilung der Personalausgaben geht der LRH davon aus, dass bei der Berechnung berücksichtigt wird, dass die geltend gemachten Ausgaben für den nichtwirtschaftlichen Bereich möglicherweise nicht vollständig in den vorliegenden Zuwendungsverfahren zu berücksichtigen sind. Vielmehr hängt die Förderfähigkeit dieser Ausgaben u. a. davon ab, ob diese ggf. durch weitere Projektförderungen, in denen Personalausgaben und Overheadkosten erstattet werden, ganz oder teilweise gedeckt sind.

Der LRH begrüßt die – noch nicht abgeschlossene – Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfristen bei den angeschafften Gegenständen aus den Förderzeiträumen 2010 bis 2014.

Soweit das MKW darauf verweist, dass für die Dienstleistungen aufgrund des bestehenden Geschäftsbesorgungsvertrags aus dem Jahr 1998 keine Vergabe stattgefunden habe und daher kein Vergabeverstoß vorliege, kann dies nicht überzeugen. Selbst wenn der Geschäftsbesorgungsvertrag seinerzeit auf Veranlassung des damaligen MIWF zustande gekommen sein sollte, entbindet dies das Forschungsinstitut nicht von der Einhaltung der Vergabevorschriften in zukünftigen Zuwendungsverfahren.

Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei dem im Jahr 1998 abgeschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrag ursprünglich möglicherweise um eine Rahmenvereinbarung handelte, bei der die Einzelabrufe zwar die konkreten Leistungspflichten regeln, aber wegen der Bindung der Vertragsparteien durch die Rahmenvereinbarung nicht mehr den allgemeinen vergaberechtlichen Anforderungen unterfallen. Der Vertrag wurde im Förderzeitraum zweimal hinsichtlich des jeweiligen Preises geändert. Schon diese Änderung einer Hauptleistungspflicht des Vertrags schließt es aus, eine vergaberechtlich unbedenkliche Fortgeltung des 1998 abgeschlossenen Vertrags anzunehmen.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

14 Handhabung von § 83 Hochschulgesetz



Der Landesrechnungshof hat die Handhabung von § 83 Hochschulgesetz geprüft. Die Vorschrift regelt Erstattungen zwischen dem Land und den Hochschulen in Bezug auf Personalausgaben für Bedienstete der Hochschulen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land den Hochschulen die von diesen gezahlten Beihilfen im Krankheitsfall erstattet, ohne eine auch nur stichprobenartige Überprüfung vorzunehmen. Arzneimittelrabatte wurden nicht von allen Hochschulen geltend gemacht und an das Land weitergegeben. Im Hinblick darauf, dass die Hochschulen bei der Einstellung von Beamtinnen und Beamten jenseits der Höchstaltersgrenze Ausgleichszahlungen an das Land erbringen müssen, hat der Landesrechnungshof bemängelt, dass das Land keinen umfassenden Überblick über diese Einstellungen hat. Zudem ist es in diesen Fällen bei den Hochschulen zu Unklarheiten bei der Beurteilung der Rechtslage gekommen. Schließlich hat der Landesrechnungshof beanstandet, dass die Erstattungsregelungen in § 83 Hochschulgesetz keine Bestimmungen zur Anrechnung von Einnahmen der Hochschulen aus Drittmittelprojekten enthalten.

14.1 Ausgangslage

Die Hochschulen des Landes sind seit dem Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes im Jahr 2007 vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten wahr. Die Finanzierung der Personalausgaben der Hochschulen erfolgt aus den Zuschüssen des Landes für den laufenden Betrieb und aus Erstattungen des Landes an die Hochschulen. Umgekehrt kommt es aber auch zu Zahlungen der Hochschulen an das Land. Die gesetzliche Grundlage hierfür ist § 83 Hochschulgesetz.²²⁸ Dessen Regelungen werden ausgefüllt durch die Vorschriften der auf Grundlage von § 83 Abs. 5 Hochschulgesetz erlassenen Verordnung über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulwirtschaftsführungsverordnung – HWFVO).

§ 83 Hochschulgesetz regelt hinsichtlich der Erstattungen des Landes im Wesentlichen zwei Konstellationen: § 83 Abs. 1 Hochschulgesetz begründet einen Anspruch der Hochschulen auf Erstattung der Versorgungsleistungen für ihre Beamtinnen und Beamten (Nr. 1) sowie für bestimmte weitere Leistungen im Zusammenhang mit der Zuruhesetzung von Beamtinnen und Beamten. Faktisch erfolgt allerdings keine Erstattung, sondern übernimmt das Land die Zahlungen unmittelbar. § 83 Abs. 2 Hochschulgesetz bestimmt, dass das Land den Hochschulen die Beihilfeleistungen nach § 75 Landesbeamtengesetz (LBG) und die Leistungen nach den entsprechenden tarifvertraglichen Bestimmungen sowie die sonstigen Leistungen nach dem LBG erstattet. § 83 Abs. 3 und 4 Hochschulgesetz regeln die jeweiligen Bemessungsgrundlagen.

²²⁸ Gegenstand der Prüfung war § 83 Hochschulgesetz in der Fassung des Hochschulzukunftsgesetzes vom 16.09.2014 (GV. NRW. S. 547), der weitgehend unverändert gilt: Die Änderungen von § 83 Abs. 1 Hochschulgesetz im Jahre 2016 infolge der Zusammenführung der Versorgungsrücklage des Landes mit dem Versorgungsfonds des Landes in den Pensionsfonds des Landes berühren die hier thematisierten Prüfungserkenntnisse nicht. Die weiteren Änderungen der Vorschrift bis Ende 2017 betrafen ausschließlich Anpassungen an die Änderungen anderer, in Bezug genommener Normen.

Die HWFVO enthält in dem insoweit einschlägigen § 7 verschiedene Regelungen zur Umsetzung dieser Bestimmungen. Ergänzend regelt § 7 Abs. 7 HWFVO, dass die Hochschulen bei der Ernennung oder Übernahme von Beamtinnen und Beamten jenseits der Höchstaltersgrenze einen zusätzlichen einmaligen, nach Lebensalter gestaffelten Betrag an das Land zu leisten haben. Zudem bestimmt § 7 Abs. 8 HWFVO, dass die Hochschulen Ausgleichszahlungen, die sie im Falle der Übernahme einer Beamtin oder eines Beamten nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag oder vergleichbaren Regelungen erhalten, an das Land abzuführen haben.

14.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren verschiedene Aspekte der Umsetzung von § 83 Hochschulgesetz und von Vorschriften der HWFVO. Der Landesrechnungshof (LRH) hat insoweit vorrangig die generellen Abläufe betrachtet. Eine umfassende, systematische Untersuchung aller einschlägigen Einzelfälle ist nicht erfolgt. Soweit sich konkrete Hinweise auf mögliche Fehler ergaben, ist der LRH diesen nachgegangen.²²⁹

14.3 Wesentliche Feststellungen

14.3.1 Beihilfefestsetzungen im Krankheitsfall

Die in einem Beamtenverhältnis an den Hochschulen beschäftigten Bediensteten haben, wie alle Beamtinnen und Beamten des Landes, nach § 75 LBG Anspruch auf Beihilfezahlungen im Krankheitsfall. Die diesbezüglichen Aufwendungen werden den Hochschulen nach § 83 Abs. 2 Hochschulgesetz vom Land erstattet.

Die Festsetzung der Beihilfen obliegt grundsätzlich der jeweiligen Hochschule als Dienstherrin. Allerdings wurde in Art. 8 Nr. 10 des Hochschulfreiheitsgesetzes aus dem Jahr 2006 festgelegt, dass bis zum Erlass abweichender Regelungen verschiedene namentlich benannte Hochschulen die Beihilfebearbeitung sowohl für ihre eigenen beamteten Bediensteten als auch für die anderer Hochschulen wahrnehmen (sog. Cluster). Die beihilfefestsetzenden Hochschulen beantragten auch für die am Cluster beteiligten Hochschulen die Erstattung ihrer diesbezüglichen Aufwendungen beim Ministerium. Die Aufwendungen wurden dem Ministerium lediglich als summenmäßiges Ergebnis der Auszahlungen mitgeteilt. Eine Aufschlüsselung nach Hochschule, Mitarbeiter, Beihilfefall o. Ä. erfolgte nicht. Die Erstattung an die Hochschulen durch das Ministerium erging allein auf der Grundlage der Auszahlungsmittelungen.

²²⁹ In diesen Fällen war vereinzelt noch § 4 des Gesetzes über weitere dienstrechtliche und sonstige Regelungen im Hochschulbereich (Art. 7 des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2006 [GV. NRW. S. 474]) einschlägig. Dessen Regelungen sind durch das Hochschulzukunftsgesetz nahezu wörtlich in § 83 Hochschulgesetz übernommen worden.

14.3.1.1 Erstattung ohne Überprüfung der Beihilfefestsetzungen

Der LRH hat festgestellt, dass die gewährten Beihilfen ohne jegliche Überprüfung erstattet wurden. Damit kann das Land etwaige Fehler bei der Beihilfefestsetzung nicht erkennen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Hochschulen generell oder zumindest in Zweifelsfällen die Beihilfevorschriften zugunsten der Begünstigten auslegen, da sie durch die finanziellen Folgen nicht belastet werden. Sanktionen haben die Hochschulen insoweit nicht zu erwarten.

Der LRH hält es für angemessen, die Beihilfefestsetzungen zumindest stichprobenartig zu überprüfen. Nur so kann die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Landesmittel sichergestellt werden. Die Befugnis des Ministeriums zu entsprechenden Überprüfungen ergibt sich aus seinem Informationsrecht gemäß § 76 Abs. 4 Hochschulgesetz.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) hat bestätigt, dass die Hochschulen bei der Beihilfeerstattung keine Sanktionen zu befürchten hätten. Durch eine ggf. „großzügige Auslegung“ der Beihilfevorschriften entstünde aber auch kein wirtschaftlicher Vorteil für die Hochschulen. Aufgrund der Autonomie der Hochschulen kämen im Rahmen der Rechtsaufsicht regelmäßig lediglich nachgelagerte aufsichtsrechtliche Mittel infrage. Konkrete Anhaltspunkte für rechtsaufsichtliches Handeln seien in der Vergangenheit in Bezug auf die Beihilfeerstattung nicht ersichtlich gewesen. Darüber hinaus verweist das MKW darauf, dass für Überprüfungen ausreichend geschultes Personal dauerhaft vorzuhalten sei. Dies würde zu einer Stellenausweitung führen, die es als unwirtschaftlich und nicht umsetzbar bewerte.

Der LRH ist diesen Erwägungen entgegengetreten: Eine „großzügige“ Festsetzungspraxis bei der Beihilfe wird oftmals mit einer verringerten Prüfungstiefe einhergehen, die unmittelbaren Einfluss auf den für die Beihilfebearbeitung erforderlichen Personalaufwand bei den Hochschulen hat. Zudem verringert eine „großzügige“ Festsetzungspraxis das Risiko rechtlicher Auseinandersetzungen über die Beihilfegewährung und reduziert so mögliche Konfliktfelder zwischen der Hochschule und ihren Bediensteten, woran die Hochschule auch jenseits eines unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteils ein Interesse haben kann.

Den Verweis des MKW darauf, dass regelmäßig lediglich nachgelagerte aufsichtsrechtliche Mittel infrage kämen, kann der LRH nicht nachvollziehen. Die Rechtsaufsicht ist eine inhaltlich, aber keineswegs zeitlich begrenzte Aufsicht. Auch die Autonomie der Hochschulen steht dem nicht entgegen; die Regelung zur Rechtsaufsicht des Ministeriums ist eine vom Gesetzgeber gewollte Grenze dieser Autonomie.

Schließlich vermag auch das vom MKW vorgebrachte Argument nicht zu überzeugen, entsprechende Überprüfungen erforderten eine Stellenausweitung, die hier unwirtschaftlich sei. Zum einen ist für den LRH nicht erkennbar, wie das MKW ohne eine solche Überprüfung schon deren Unwirtschaftlichkeit feststellen kann. Erst eine solche Überprüfung würde zeigen, ob die Fehlerquote eventuell so gravierend ist, dass sich der zusätzliche Personalaufwand rechnet. Dabei ist es aus Sicht des LRH nicht zwangsläufig erforderlich, entsprechendes Personal beim MKW selbst vorzuhalten. Denkbar wäre es auch, sich für eine solche Überprüfung kurzzeitig entsprechend ausgebildeten Fachpersonals, beispielsweise des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV) oder einer Bezirksregierung, zu bedienen. Insoweit sollte der Ver-

such unternommen werden, derartiges Personal für eine stichprobenartige Überprüfung in zeitlich begrenztem Umfang zu gewinnen. Jedenfalls ist dauerhaft eine Erstattung ohne Überprüfung der Beihilfefestsetzungen nach Auffassung des LRH aus Sicht des Landes als Mittelgeber nicht hinnehmbar.

14.3.1.2 Geltendmachung von Rabatten für Arzneimittel

Im Zusammenhang mit der Gewährung von Beihilfen ist seitens der Hochschulen das Gesetz über Rabatte für Arzneimittel zu beachten. Es begründet u. a. für die Träger der Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen nach beamtenrechtlichen Vorschriften (Beihilfe) einen Anspruch auf Gewährung von Abschlägen auf die Hersteller-Abgabepreise von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln. Diese Arzneimittelrabatte werden von den Kostenträgern über eine gesetzlich vorgesehene zentrale Stelle geltend gemacht. Diese zieht für die Unternehmen der privaten Krankenversicherung, die Träger der Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen nach beamtenrechtlichen Vorschriften und sonstige Kostenträger die Rabatte von den Pharmaherstellern ein und leitet diese an die Rabattberechtigten weiter. Das MKW hat die beihilfefestsetzenden Hochschulen darauf hingewiesen, dass die Rabatte einmal jährlich an das Land abzuführen sind.

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass diese Rabatte von der Mehrheit der Hochschulen nicht geltend gemacht und an das Land abgeführt wurden. Er hat darauf hingewiesen, dass die Hochschulen nach § 5 Abs. 2 Satz 5 Hochschulgesetz dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet sind. Dieser Grundsatz bezieht sich auch auf Einnahmen, unabhängig davon, ob diese der Hochschule oder dem Land zufließen, und gilt daher auch für Einnahmen aus Arzneimittelrabatten. Zudem übersteigen die Erträge bei den Arzneimittelrabatten die Aufwendungen für die hierfür erforderliche Arbeitszeit ausweislich einer Schätzung des Ministeriums der Finanzen (FM) deutlich. Vor diesem Hintergrund hat der LRH gefordert, die Verpflichtung der Hochschulen, Arzneimittelrabatte zu generieren, ausdrücklich zu normieren.

Das MKW hat mitgeteilt, dass die Verpflichtung der Hochschulen, die Arzneimittelrabatte zu dokumentieren und an das Land abzuführen, in die HWFVO aufgenommen werden soll. Allerdings sieht der dem LRH hierzu bekannte Entwurf vor, dass die Hochschulen nur 50 v. H. der gewährten Arzneimittelrabatte an das Land abführen. Mit den übrigen 50 v. H. sollen die entstehenden Kosten für die Hochschulen ausgeglichen werden. Da die Bestimmung dieses Kostenanteils für den LRH nicht nachvollziehbar ist, hat er das MKW gebeten, seine diesbezügliche Berechnung zu erläutern.

Der LRH hat ferner das Verfahren beanstandet, das eine für Beihilfefestsetzungen beauftragte kommunale Versorgungskasse praktiziert. Danach werden die Arzneimittelrabatte nicht unmittelbar an das Land weitergegeben, sondern von dem Betrag der Beihilfeleistungen, die das MKW den Hochschulen erstattet, abgesetzt. Dadurch kommt es lediglich zu einer ressortinternen Verrechnung, eine Weiterleitung der Rabatte an das FM findet nicht statt. Diese Vorgehensweise entspricht nicht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit, der eine aufkommensgerechte Buchung erfordert.

Zu dieser Beanstandung hat sich das MKW nicht geäußert. Der LRH hat daher erneut die Sicherstellung der aufkommensgerechten Buchung der Rabatte gefordert.

14.3.2 Erstattungen für Versorgungsleistungen

Die Regelung in § 83 Abs. 1 Nr. 1 Hochschulgesetz, nach der das Land die Versorgungsleistungen nach § 2 Landesbeamtenversorgungsgesetz trägt, führt bei der Einstellung von lebensälteren Bewerberinnen und Bewerbern zu Folgeproblemen. Zwar bestimmt § 39a Abs. 1 Hochschulgesetz, dass als Hochschullehrerin oder Hochschullehrer in ein Beamtenverhältnis (nur) eingestellt oder übernommen werden darf, wer das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet hat; diese Grenze erhöht sich um verschiedene u. a. in § 39a Abs. 2 Hochschulgesetz näher geregelte Zeiten. Allerdings können die Hochschulen nach § 39a Abs. 5 Hochschulgesetz unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von dieser Höchstaltersgrenze zulassen. Für Beamtinnen und Beamte, die nicht Hochschullehrer sind, gilt § 14 LBG mit im Wesentlichen gleichlautenden Bestimmungen, allerdings darf hier das 42. Lebensjahr noch nicht vollendet sein (§ 14 Abs. 3 LBG). In dem von der Prüfung erfassten Zeitraum galten zum Teil noch die vergleichbaren Regelungen gemäß § 7 Abs. 5 und 6 HWFVO.

Im Falle einer Einstellung jenseits der normierten Höchstaltersgrenze weicht das Verhältnis der Dauer der Zahlung der Dienstbezüge und der Dauer der Zahlung von Versorgungsbezügen in besonderer Weise von der vom Gesetzgeber als Regelfall angesehenen Konstellation ab. Um die diesbezüglichen finanziellen Auswirkungen der Einstellungsentscheidungen der Hochschulen auf den Landeshaushalt abzumildern, bestimmt § 7 Abs. 7 HWFVO, dass die Hochschule in diesen Fällen einen zusätzlichen einmaligen, nach Lebensalter gestaffelten Betrag an das Land leistet. Gleiches gilt in den Fällen, in denen Laufbahnbewerberinnen und Laufbahnbewerber über die insoweit für sie nach § 14 LBG geltende Altersgrenze hinaus eingestellt werden. Wie diese Einmalbeträge festgesetzt werden, regelt § 7 Abs. 6 Satz 4 bis 7 HWFVO.

14.3.2.1 Nicht gemeldete Einstellungen

Der LRH hat festgestellt, dass dem Ministerium Einstellungen von Bewerberinnen und Bewerbern jenseits der Höchstaltersgrenze nicht durchgängig mitgeteilt worden waren. Es wurden durch die Hochschulen lediglich diejenigen Einstellungen an das Ministerium gemeldet, die nach ihrer internen Prüfung zu einer Zahlungspflicht führten. Nicht mitgeteilt wurden etwa Fälle der Verbeamtung von lebensälteren Bewerberinnen und Bewerbern, bei denen die Höchstaltersgrenze z. B. durch die Ableistung einer Grundwehrdienstzeit oder durch die tatsächliche Betreuung eines Kindes nach oben verschoben wurde.

Der LRH hat beanstandet, dass das Ministerium keinen umfassenden Überblick über die Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern jenseits der Höchstaltersgrenze hatte. Hierdurch vermochte das Ministerium nicht zu überprüfen, ob es möglicherweise zu weiteren Verbeamtungen jenseits der Höchstaltersgrenze gekommen sein könnte, die die Festsetzung eines Einmalbetrages nach sich ziehen. Der LRH hat daher gefordert, dass die Hochschulen dem Ministerium künftig sämtliche Fälle von Einstellungen jenseits der gesetzlich normierten Höchstaltersgrenze melden. Gemeldet werden sollten auch die Fälle, in denen die Hochschulen keine Zahlungspflicht annehmen, etwa weil die Höchstaltersgrenze hinausgeschoben wird. Hierbei sollten auch die Gründe angegeben werden, warum die jeweilige Hochschule keine Zahlungspflicht annimmt. Die gemeldeten Fälle sollten zumindest stichprobenartig durch das Ministerium auf der Grundlage des § 76 Abs. 4 Hochschulgesetz überprüft werden.

Das MKW hat erklärt, dass es beabsichtige, künftig die Einstellungen von Beamtinnen und Beamten jenseits der Höchstaltersgrenze im Stichprobenverfahren an den Hochschulen zu prüfen. Der LRH hat dies begrüßt.

14.3.2.2 Erhöhung der Höchstaltersgrenze wegen Kinderbetreuung

Nach § 39a Abs. 2 Nr. 3 Hochschulgesetz/§ 14 Abs. 5 Nr. 3 LBG erhöht sich die jeweilige Höchstaltersgrenze um Zeiten der tatsächlichen Betreuung eines Kindes. Ähnlich bestimmte bis zum Inkrafttreten dieser Vorschrift § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 HWFVO, dass die in § 7 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 7 Satz 2 HWFVO normierte Altersgrenze insoweit überschritten werden durfte, als sich der Antrag auf Einstellung oder Übernahme durch die Geburt eines Kindes oder wegen der tatsächlichen Betreuung eines minderjährigen Kindes verzögert hatte.

Der LRH hat festgestellt, dass bei den Hochschulen teilweise eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Anerkennung von Zeiten der tatsächlichen Kinderbetreuung bestand. Zudem hat der LRH beanstandet, dass bei den Hochschulen keine einheitliche Handhabung bestand, welche Unterlagen von der Bewerberin bzw. dem Bewerber zum Nachweis entsprechender Zeiten beizubringen waren. Zum Teil stützten die Hochschulen ihre diesbezüglichen Entscheidungen allein auf nicht weiter belegte Angaben der Bewerberin bzw. des Bewerbers. Das Ministerium hat weder zu der Auslegung des Rechtsbegriffes noch zu den beizubringenden Unterlagen übergreifende Vorgaben erlassen. Anfragen einzelner Hochschulen hat es nur zum Teil beantwortet; in anderen Fällen hat es darauf verwiesen, dass die Hochschulen die Frage in eigener Zuständigkeit prüfen sollten.

Der LRH hat vom MKW eine konkrete Handlungsvorgabe an die Hochschulen gefordert. In seiner Stellungnahme teilt das MKW mit, es werde die Hochschulen in einem Rundschreiben noch einmal auf die Rechtslage hinweisen und auf das Erfordernis, die Voraussetzungen für das Verschieben der Altersgrenze durch aussagekräftige und belastbare Schriftstücke zu belegen. Weitergehende Regelungen zur Art der beizubringenden Unterlagen könnten im Rahmen der Rechtsaufsicht nicht getroffen werden.

Der LRH hat die Ankündigung des MKW begrüßt, die Hochschulen in einem Rundschreiben nochmals auf die Rechtslage und das Erfordernis hinzuweisen, die Voraussetzungen für das Verschieben der Altersgrenze durch aussagekräftige und belastbare Schriftstücke zu belegen. Für einen solchen Hinweis zur Rechtslage besteht umso mehr Veranlassung, als die erforderliche Anpassung der HWFVO nach der Einführung von § 39a Hochschulgesetz bzw. Änderung von § 14 LBG bislang unterblieben ist. Auch nach den Ausführungen des MKW bleibt für den LRH jedoch unklar, warum weitergehende Regelungen zur Art der beizubringenden Unterlagen im Rahmen der Rechtsaufsicht nicht möglich sein sollen. Die Rechtsaufsicht dient der Sicherung des rechtmäßigen Handelns der zu beaufsichtigenden Stelle. Sie kann dabei nicht nur retrospektiv als Kontrolle ausgeübt werden, sondern beinhaltet ebenso die Befugnis zu präventiven Maßnahmen. Insoweit wären allgemeine Hinweise des MKW, welche Unterlagen zur Vermeidung einer fehlerhaften Rechtsauslegung geeignet erscheinen, ohne Weiteres zulässig und würden zur Sicherung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Hochschulen beitragen.

14.3.2.3 Verrechnungen bei Einstellungen von Beamtinnen und Beamten jenseits der Höchstaltersgrenze

Die in § 7 Abs. 7 HWFVO geregelte Pflicht der Hochschulen, bei der Einstellung von Beamtinnen und Beamten jenseits der Höchstaltersgrenze einen Einmalbetrag zu zahlen, dient dazu, die vom Land für diesen Personenkreis zu tragenden Versorgungslasten abzumildern. Insofern hatten die Hochschulen dem Ministerium im Jahr 2011 ein Modell zur teilweisen Verrechnung dieser Einmalbeträge vorgestellt. Gegengerechnet werden sollten die Einsparungen an Versorgungslasten, die das Land erzielt, wenn der Ruhestand einer Beamtin bzw. eines Beamten hinausgeschoben wird. Für den entsprechenden Zeitraum erhält die/der Betreffende weiter Dienstbezüge von der Hochschule und das Land hat entsprechend (noch) keine Versorgungsbezüge zu zahlen. Nachdem das MKW das FM beteiligt hatte, erklärte es sich gegenüber den Hochschulen mit einer derartigen Verrechnung einverstanden.

Der LRH hat festgestellt, dass die seit 2011 angefallenen Einmalbeträge zum Teil rückwirkend seit 2003 mit Einsparungen durch das Hinausschieben des Ruhestandes verrechnet wurden. Er hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen der praktizierten Verrechnung nur diejenigen ersparten Versorgungsbezüge von den Hochschulen gegen Zahlung von Einmalbeträgen verrechnet werden dürfen, die nach dem Inkrafttreten der HWFVO am 11.07.2007 entstanden sind. Der LRH hat gefordert, dass die entsprechenden Listen der Hochschulen zu aktualisieren sind und sich ggf. daraus ergebende Beträge von den Hochschulen nachgefordert werden sollten.

Das MKW hat der Auffassung nicht widersprochen, dass nur diejenigen ersparten Versorgungsbezüge verrechnet werden dürften, die nach dem Inkrafttreten der HWFVO am 11.07.2007 entstanden seien. Die Hochschulen seien jedoch erst 2014 auf diesen Grundsatz hingewiesen worden. Zuvor sei den Hochschulen nicht bekannt gewesen, dass sie die in 2007 und vorher ersparten Versorgungsbezüge nicht mit den Einmalbeträgen verrechnen durften. Die Hochschulen würden insoweit Vertrauensschutz genießen. Rückforderungen oder nachträgliche Verrechnungen mit anderen, später entstandenen ersparten Versorgungsbezügen seien daher zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich.

Der LRH hat die Einwände des MKW zurückgewiesen. Die Hochschulen des Landes sind erst 2007 Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Dienstherrenfähigkeit geworden. Vor 2007 war Dienstherr für alle Beamtinnen und Beamten an den Hochschulen in NRW das Land selbst. Damit können ersparte Versorgungsbezüge durch das Hinausschieben des Ruhestandes vor 2007 nur dem Land, keinesfalls jedoch den Hochschulen zugerechnet werden. Diese Gegebenheiten waren auch für die Hochschulen ohne weitere Erläuterungen unmissverständlich erkennbar. Insofern scheidet ein Vertrauensschutz der Hochschulen aus.

14.3.3 Einnahmen aus Drittmittelprojekten

Nach § 71 Abs. 6 Hochschulgesetz stehen finanzielle Erträge aus Forschungsvorhaben der Hochschule für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Dies gilt auch für das Entgelt, das die Hochschulen zur Vermeidung einer unzulässigen Quersubventionierung bei wirtschaftlichen Projekten für anteilige Versorgungs- und Beihilfeleistungen erheben müssen. Die Versorgungs- und Beihilfeleistungen werden aber nach § 83 Abs. 1 und 2 Hochschulgesetz vom Land getragen, fallen den Hochschulen also faktisch nicht zur Last.

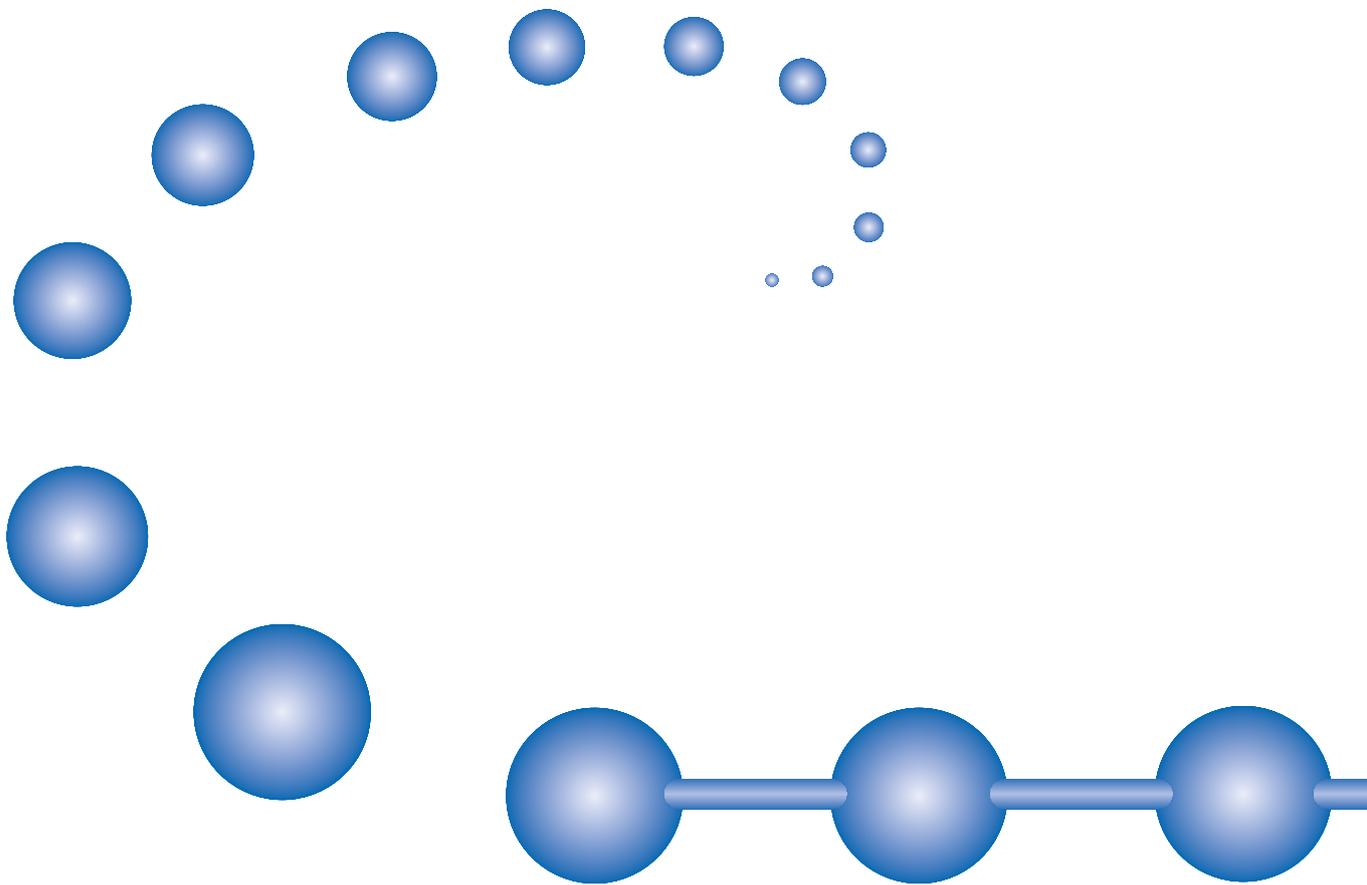
Vor diesem Hintergrund hatte der LRH bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf des Hochschulzukunftsgesetzes und in seiner Prüfung der Drittmittel der Hochschulen des Landes²³⁰ angeregt, dass das Entgelt, das die Hochschulen bei wirtschaftlichen Projekten für anteilige Beihilfe- und Versorgungsleistungen erheben müssen, im Rahmen der Erstattungen nach § 83 Hochschulgesetz anspruchsmindernd in Ansatz gebracht wird. Diese Anregung ist nicht in das Gesetz übernommen worden. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung zum Hochschulzukunftsgesetz zu § 71 Hochschulgesetz ausgeführt, dass es sachgerecht erscheine, Einnahmen der Hochschulen aus Forschungsvorhaben im Rahmen des § 83 Hochschulgesetz anspruchsmindernd in Ansatz zu bringen, soweit die entsprechenden Aufwendungen der Hochschulen nach § 83 Abs. 1 und 2 Hochschulgesetz vom Land getragen würden. Da die entsprechenden Entgelte nach den Grundsätzen der Trennungsbuchrechnung von den Hochschulen spezifisch ausgewiesen sein müssten, wäre eine solche Anrechnung auch nicht mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden.

Der LRH hat nicht feststellen können, dass derartige Anrechnungen bislang erfolgt wären. Er hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass für ihn nicht ersichtlich ist, warum weiterhin keine gesetzliche Regelung zu der oben beschriebenen Kürzung der Ansprüche aus § 83 Hochschulgesetz ergangen ist.

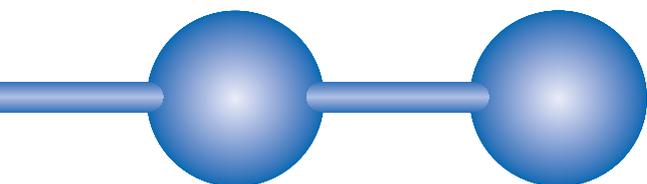
Das MKW hat sich hierzu nicht erklärt. Es hat lediglich darauf verwiesen, dass im Rahmen der vorgesehenen Novellierung des Hochschulgesetzes geprüft werde, ob es sinnvoll sei, die in der Begründung erwähnte Anspruchskürzung gesetzlich zu regeln.

Der LRH hat das Ministerium nochmals darauf hingewiesen, dass er eine entsprechende Anrechnungsregelung für geboten hält. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass er nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Hochschulzukunftsgesetz davon ausgeht, dass auch das Ministerium eine solche Anrechnung befürwortet. Er vermag deshalb nicht nachzuvollziehen, warum (nochmals) geprüft werden soll, ob eine gesetzliche Regelung zur Anspruchskürzung sinnvoll ist.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.



**Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
(Epl. 07)**



15 Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren



Die kommunalen Jugendämter erhielten Fördermittel für Investitionen zum Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kinder unter drei Jahren. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nach der Betreuungsstruktur in rund 15 vom Hundert der geprüften Kindertageseinrichtungen eine dauerhafte zweckentsprechende Belegung aller neuen Plätze voraussichtlich nicht möglich war. Hochgerechnet auf alle Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen betrifft diese Problematik ein Fördervolumen von rund 67 Millionen €.

Die Landesjugendämter prüften die Verwendung der Fördermittel nur unzureichend und erkannten vielfach nicht, wenn zu hohe Ausgaben abgerechnet wurden. Die tatsächliche Nutzung der geförderten Investitionen während der Zweckbindung überwachten sie nicht.

Der Landesrechnungshof hat das zuständige Ministerium aufgefordert, geeignete Verfahrensweisen festzulegen, damit die Landesjugendämter die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel in angemessenem Umfang prüfen, die Einhaltung der Zweckbindung bis zu deren Ablauf überwachen und bei zweckwidriger Verwendung Fördermittel zurückfordern.

15.1 Vorbemerkungen

Seit 2008 fördert das Land NRW Investitionen (Neubau-, Umbau- und Ausstattungsmaßnahmen) zum Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren (U3-Kinder) in Kindertageseinrichtungen (Kitas) und in der Kindertagespflege. Dazu standen den Landesjugendämtern (LJÄ) bis 2018 rd. 1,2 Mrd. € zur Verfügung. Der Betrag umfasst vom Bund bereitgestellte Mittel i. H. v. rd. 727 Mio. €. Diese bewilligten die LJÄ als Projektförderungen an Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämter, JÄ). Daneben stellten sie den JÄ rd. 455 Mio. € Landesmittel zur Verfügung, größtenteils zum eigenverantwortlichen Mitteleinsatz in pauschalierter Form (fachbezogene Pauschalen).²³¹ Zusätzlich beteiligten sich die Kommunen und sonstigen Träger der Einrichtungen mit eigenen Mitteln an den Investitionen.

Nachdem der Landesrechnungshof (LRH) 2010 das Bewilligungsverfahren geprüft hatte²³², war nun die Überwachung der ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Verwendung der Mittel durch die LJÄ Gegenstand seiner Prüfung. Dazu hat er gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Erhebungen bei den LJÄ, bei 25 JÄ und bei rd. 400 Kitas durchgeführt.

231 Soweit Besonderheiten nicht hervorgehoben sind, gelten die Ausführungen für Projektförderungen und fachbezogene Pauschalen gleichermaßen.

232 Siehe Jahresbericht 2011, Teil B, Beitrag 15, S. 133 ff.

15.2 Förderziel

Ziel der Förderprogramme ist der Ausbau von Plätzen für U3-Kinder. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn neue U3-Plätze dauerhaft mit U3-Kindern belegt werden können. Zum Ende jedes Kindergartenjahres (KGJ) müssen dazu durchschnittlich mindestens so viele über dreijährige Kinder (Ü3-Kinder) altersbedingt die Kindertageseinrichtung verlassen, wie U3-Kinder auf frei werdende Ü3-Plätze nachrücken. Der LRH hat festgestellt, dass nach den Betreuungsstrukturen in rd. 15 v. H. der geprüften Kitas eine dauerhafte Belegung aller neuen Plätze mit U3-Kindern voraussichtlich nicht möglich war.

So wurden z. B. in einer Kindertageseinrichtung im KGJ 2015/2016 insgesamt 28 Ü3- und zwölf U3-Kinder in der sogenannten Gruppenform I betreut. Gefördert waren Investitionen für die zwölf U3-Plätze. Da U3-Kinder in der Gruppenform I das zweite Lebensjahr vollendet haben müssen, werden alle zwölf U3-Kinder zum Ende des KGJ zu Ü3-Kindern. Altersbedingt verlassen durchschnittlich ein Drittel der schon vorhandenen Ü3-Kinder die Kindertageseinrichtung in Richtung Schule. In dem Beispiel stünden danach ein Drittel von 28 Ü3-Plätzen, d. h. 9,33, für die zwölf U3-Kinder zur Verfügung, die in den Ü3-Bereich nachrücken. Rechnerisch verblieben daher 2,67 Ü3-Kinder auf geförderten U3-Plätzen, die deshalb nicht wieder mit U3-Kindern belegt werden könnten.

Der LRH hat bei rd. 15 v. H. der geprüften Kitas vergleichbare Belegungsprobleme für 187 neu geschaffene U3-Plätze festgestellt. Diese Plätze wurden mit 2,6 Mio. € gefördert. Er hat dem Ministerium die Fälle benannt und gebeten, Rückforderungen durch die LJÄ prüfen zu lassen. Hochgerechnet auf alle Kitas betrifft diese Problematik ein Fördervolumen von rd. 67 Mio. €.

Das Ministerium hat erwidert, grundsätzlich obliege es den JÄ, mit den Trägern Entscheidungen über vorzuhaltende Gruppenstrukturen zu treffen. Dabei könnten auch Regelungen getroffen werden, die eine Weiterbetreuung von Kindern in einer benachbarten Einrichtung ermöglichen würden. Sofern keine praktischen Lösungen gefunden werden könnten, komme es in Einzelfällen zu einer Rückforderung.

15.3 Verwendung der Fördermittel

15.3.1 Ausgaben

Fördermittel sind regelmäßig zurückzufordern, wenn sie nicht für zweckentsprechende Ausgaben verwendet wurden. Empfänger der Fördermittel waren die kommunalen JÄ. Sie leiteten die bewilligten Mittel für den Ausbau von U3-Plätzen an andere Träger weiter, wenn sie nicht selbst Träger der geförderten Einrichtungen waren. Die Träger wiesen die geleisteten Ausgaben den JÄ nach. Letztere legten den LJÄ Nachweise zu den weitergeleiteten Mitteln und zu den Ausgaben für kommunale Investitionsmaßnahmen vor.

Der LRH hat beanstandet, dass die LJÄ die abgerechneten Ausgaben in der Regel ohne Prüfung anerkannten. Er hat sowohl bei kommunalen als auch anderen Trägern häufig festgestellt, dass die Nachweise Ausgaben enthielten, die nicht dem Ausbau von U3-Plätzen zuzuordnen waren. Zu Unrecht wurden insbesondere abgerechnet

- Ausgaben für Sanierungs- und Reparaturmaßnahmen,
- Ausgaben für Familienzentren sowie
- Ausgaben für Räumlichkeiten oder Ausstattungsgegenstände, soweit sie von oder gemeinsam mit Ü3-Kindern genutzt wurden.

Der LRH hat hierzu zahlreiche Fälle benannt und gebeten, Rückforderungen von Fördermitteln prüfen zu lassen.

Das Ministerium will die LJÄ darauf hinweisen, künftig nur noch Nachweise zu akzeptieren, in denen die auf U3- und Ü3-Plätze entfallenden Ausgaben aufgeteilt sind. Im Übrigen geht das Ministerium mit den LJÄ davon aus, dass Nachweise bereits mit der gebotenen Sorgfalt von den JÄ geprüft und die Ergebnisse korrekt seien.

15.3.2 Zweckbindung

Neubauten sind nach den Förderbestimmungen 20 Jahre, Umbauten²³³ und Ausstattungen jeweils fünf Jahre für die Betreuung von U3-Kindern und im Falle des Wegfalls des Bedarfs hierfür für Zwecke der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zu nutzen (Zweckbindung). Wird die Zweckbindung nicht eingehalten, sind Fördermittel regelmäßig zurückzufordern.

Der LRH hat mehrfach festgestellt, dass nicht alle bereits bestehenden und neu geschaffenen U3-Plätze dauerhaft mit U3-Kindern belegt wurden. Die Zahl betreuter U3-Kinder unterschritt in diesen Fällen die Zahl der U3-Plätze in mehreren, aufeinanderfolgenden KGJ. Den JÄ waren die Betreuungsstrukturen in den Kitas und die Anzahl der dort zu betreuenden U3- und Ü3-Kinder für jedes KGJ bekannt. Sie hatten die abweichenden Nutzungen den LJÄ nicht mitgeteilt. Letztere verließen sich jedoch darauf, dass die JÄ die ihnen mit den Bewilligungen auferlegten Mitteilungspflichten zu Nutzungsänderungen erfüllten, und überwachten die Einhaltung der Zweckbindung der neu geschaffenen U3-Plätze nicht aktiv.

Auch hierzu hat der LRH dem Ministerium Fälle benannt und gebeten, die Rückforderung von Fördermitteln prüfen zu lassen.

Das Ministerium hat entgegnet, Feststellungen des LRH in einzelnen Fällen dürften nicht dazu führen, den LJÄ ersatzweise und generell die Überwachung der Nutzung für die gesamte Dauer der Zweckbindung zuzuschreiben. Bei den Projektförderungen seien den JÄ Mitteilungs- und Prüfpflichten vorgegeben. Es müsse davon ausgegangen werden können, dass sich die Behörden wechselseitig über relevante Tatbestände informieren würden. Bei den fachbezogenen Pauschalen des Landes sei es Aufgabe der JÄ, die zweckentsprechende Nutzung zu überwachen. Denn in diesen Fällen seien nicht die LJÄ, sondern die JÄ Bewilligungsbehörde gewesen.

233 Mit Runderlass vom 03.08.2017 wurde die Zweckbindungsfrist für Aus- und Umbaumaßnahmen ab dem 30.05.2018 auf zehn Jahre festgelegt.

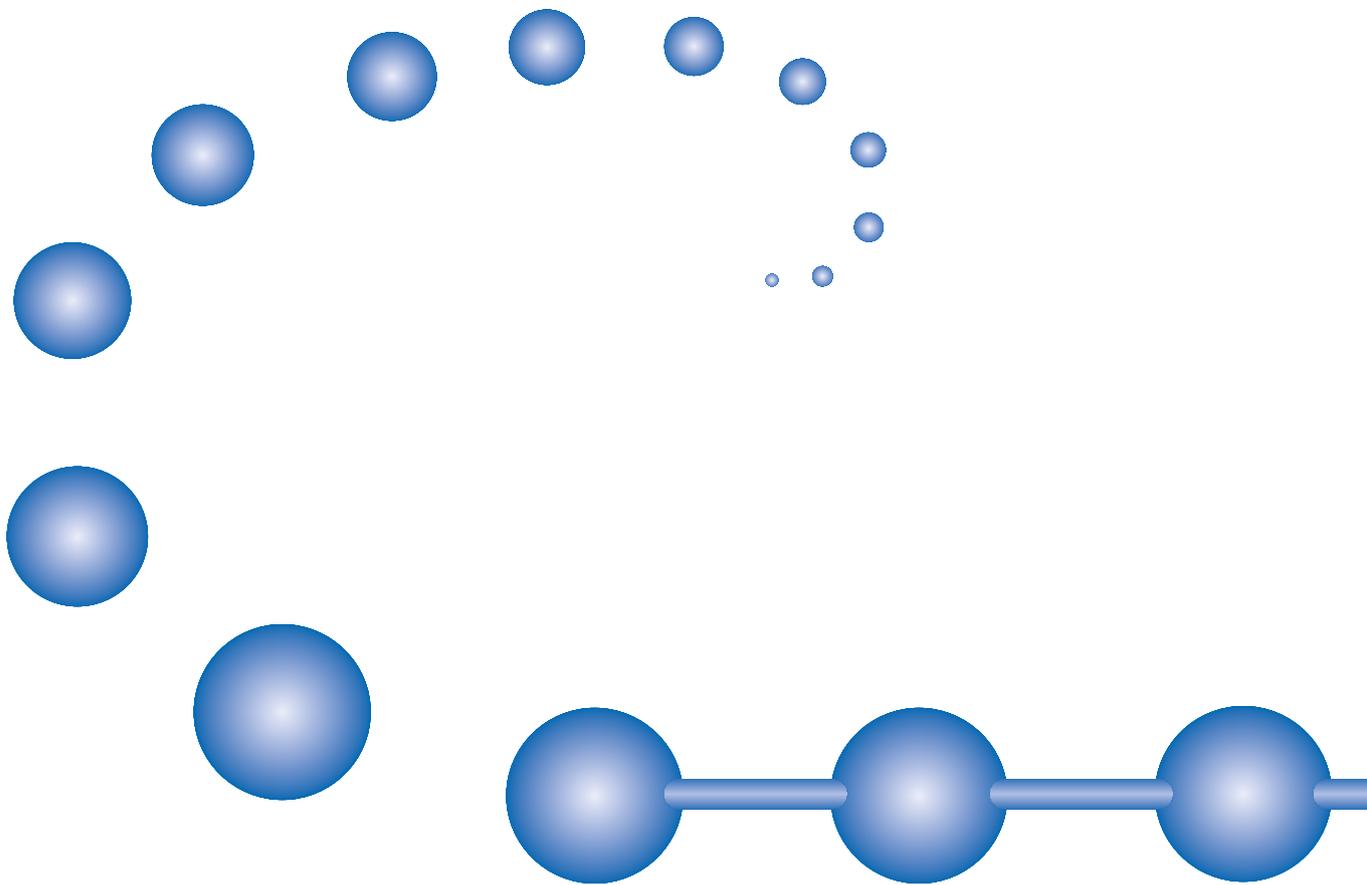
15.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat verdeutlicht, dass die LJÄ die Belegung der geförderten U3-Plätze verstärkt überwachen müssen, wenn trotz voraussichtlicher Belegungsprobleme eine Förderung erfolgt. Zu den benannten Fällen hat der LRH erneut gebeten, Rückforderungen zu prüfen.

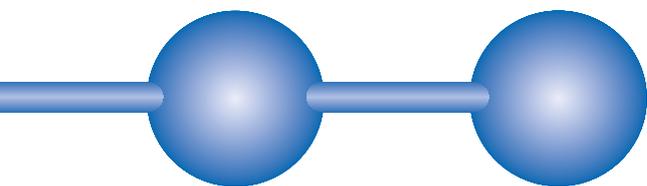
Er hält es weiterhin für unerlässlich, dass auch die LJÄ systematisch und in angemessenem Umfang die zweckentsprechende Verwendung der Mittel und die Einhaltung der Zweckbindung überprüfen. Denn Nachweise waren nicht nur in Einzelfällen und trotz der Mitteilungs- und Prüfpflichten der JÄ zu beanstanden, und dies selbst dann, wenn sie das Jugendamt geprüft hatte. Änderungen, z. B. der Nutzung, wurden häufig nicht mitgeteilt. Die Feststellungen betrafen sowohl geförderte Maßnahmen von Kommunen als auch solche anderer Träger von Kitas.

Bei nicht zweckentsprechender Verwendung oder abweichender Nutzung müssen die LJÄ die Fördermittel regelmäßig zurückfordern. Der LRH erwartet, dass das Ministerium den LJÄ hierzu Verfahrensweisen vorgibt.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



16 Entscheidung zur Unterbringung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz am Standort Duisburg



Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz hat einen seiner Hauptstandorte derzeit noch in einer landeseigenen Liegenschaft in Düsseldorf „Auf dem Draap“. Der Landesrechnungshof hat geprüft, auf welcher Grundlage die Entscheidung getroffen wurde, einer Anmietung eines neu zu errichtenden Gebäudekomplexes von einem externen Dritten in Duisburg den Vorzug gegenüber anderen Alternativen zu geben.

Er hat festgestellt, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für die zunächst geplante Sanierung und Modernisierung der Liegenschaft „Auf dem Draap“ keine § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Darüber hinaus hat seine insgesamt unstrukturierte Vorgehensweise mit dazu geführt, dass die für die Maßnahmen im Haushalt der Jahre 2009 und 2010 zur Verfügung gestellten Verpflichtungsermächtigungen verfielen.

Die Entscheidung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz für den Ersatzstandort in Duisburg ist nicht anhand einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar; sie ist darüber hinaus nicht ausreichend dokumentiert. Es bestehen zudem erhebliche Zweifel an einem ergebnisoffenen Entscheidungsprozess.

Die an die Eigentümerin des Grundstücks in Duisburg vorgenommene Direktvergabe des Bauauftrags war vergaberechtswidrig.

Die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt rund 38,6 Millionen € für die erforderliche Mehrmiete der Anmietung in Duisburg wurden im Haushaltsvollzug 2015 umgesetzt. Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz konnte weder nachweisen, dass ein Neubau für das Landesamt überhaupt notwendig, noch dass er die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit war.

16.1 Erfolgreiche Sanierungsbestrebungen am Standort in Düsseldorf

Durch die Zusammenlegung von Laborstandorten des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) zum Ende des Jahres 2008 mussten in Düsseldorf zusätzliche Laborarbeitsplätze geschaffen werden. Wegen der dort funktional eingeschränkten Klima- und Lüftungstechnik in den Laborgebäuden einigten sich der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) und das LANUV darauf, diese zu erneuern sowie weitere Modernisierungsarbeiten durchzuführen. Der BLB NRW wollte dabei 70 v. H. der Gesamtkosten tragen. Die übrigen 30 v. H. sollten über eine Mieterhöhung refinanziert werden. Ein unverbindliches Mietangebot des BLB NRW mit einer Mehrmiete i. H. v. 754.000 € jährlich bei einer Mietvertragsverlängerung von zehn Jahren bzw. alternativ i. H. v. 530.000 € jährlich bei einer längeren Mietvertragszeit basierte auf Schätzungen.

Im März 2009 teilte der BLB NRW dem LANUV mit, die geschätzte Mehrmiete sei nicht mehr haltbar. Dem LANUV wurden die für die Durchführung dieser Maßnahmen beantragten Haushaltsmittel für eine Mietvertragsverlängerung über zehn Jahre im

Landeshaushalt 2009 zur Verfügung gestellt. Zu einem Mietvertragsabschluss zwischen dem LANUV und dem BLB NRW kam es in dem Jahr nicht mehr, sodass die Haushaltsmittel am Ende des Jahres 2009 verfielen.

Die Sanierungsbestrebungen wurden im Jahr 2010 fortgesetzt. Nunmehr wollte der BLB NRW die vollständige Refinanzierung der Maßnahmen durch den Mieter. Er unterbreitete dem LANUV das Angebot einer jährlichen Mehrmiete i. H. v. 754.000 € bei einer Mietvertragsverlängerung von nunmehr 15 Jahren. Mit der Höhe der zu zahlenden Mehrmiete war das LANUV nicht einverstanden und die Haushaltsmittel verfielen am Ende des Jahres 2010 erneut. Im Mai 2011 kamen die Verhandlungen zwischen dem BLB NRW und dem LANUV endgültig zum Erliegen.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) hat der BLB NRW nicht durchgeführt. Er konnte dem Landesrechnungshof (LRH) auch keine den Schätzungen bzw. Mietangeboten zugrunde liegenden Vollständigen Finanzpläne vorlegen.

Dem BLB NRW war schon während der Verhandlungen mit dem LANUV das Risiko eines dauerhaften Leerstandes der Liegenschaft „Auf dem Draap“ bewusst, da eine Nachvermietung aufgrund der sehr speziellen Ausstattung der Laborgebäude aussichtslos erscheint und ein Verkauf aufgrund der nicht zu erwartenden Freigabe als Bauland einen nur sehr geringen Verkaufserlös erwarten lässt.

Der LRH hat beanstandet, dass der BLB NRW gegen § 7 Abs. 2 LHO und gegen die in seiner eigenen Richtlinie für bauliche Investitionen vom 01.01.2008 enthaltenen internen Regelungen, nach denen für alle finanzwirksamen Maßnahmen bzw. bei allen Investitionsentscheidungen angemessene WU durchzuführen sind, verstoßen hat. Der LRH kritisierte darüber hinaus die Vorgehensweise des BLB NRW und die Dokumentation seines Handelns insgesamt. So erwies sich z. B. das lediglich auf Schätzungen und einer Kostenaufteilung zwischen dem BLB NRW und dem LANUV basierende unverbindliche Mietangebot im Jahr 2009 als nicht mehr belastbar. Im Jahr 2010 verlangte der BLB NRW – aus für den LRH nicht nachvollziehbaren Gründen – eine vollständige Refinanzierung durch das LANUV. Diese unverbindliche Vorgehensweise aufseiten des BLB NRW erweckt den Eindruck eines planlosen Handelns. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass der BLB NRW dem LRH keines seiner Mietangebote durch konkrete Berechnungen nachvollziehbar belegen konnte. Der BLB NRW ist durch seine Vorgehensweise das – letztlich auch eingetretene – Risiko eingegangen, das LANUV als Mieter zu verlieren. Dies ist u. a. vor dem Hintergrund, dass es sich bei dieser Liegenschaft um eine fast aussichtslos weiter zu vermietende Spezialimmobilie handelt, unverständlich.

Der BLB NRW hat dem entgegengehalten, dass es sich in den Jahren 2009 und 2010 noch um einen frühen Planungsstand handelte. Erst im weiteren Planungsprozess hätten sich konkretere und übersichtlichere Ergebnisse herausgebildet. Insbesondere hätte er nicht nur – wie zu Beginn – die Laborgebäude, sondern die gesamte Liegenschaft betrachten müssen. Aufgrund der Ergebnisse einer hierzu durchgeführten Untersuchung eines externen Ingenieurbüros sei die Mietzeit bei gleicher Mehrmiete von zehn auf 15 Jahre verlängert worden. Weiterhin könnten die den Mietberechnungen zuzuordnenden Vollständigen Finanzpläne des Jahres 2010 nunmehr vorgelegt werden. Die notwendigen Unterlagen zur Verwertung der Liegenschaft würden nunmehr erstellt.

Der LRH teilte dem BLB NRW mit, dass er die den Mietangeboten zugrunde liegenden Vollständigen Finanzpläne wie auch die Berechnungsgrundlagen im Rahmen der örtlichen Erhebungen wiederholt angefordert hatte. Diese seien ihm bisher nicht vorgelegt worden.

16.2 Grundlegende Mängel bei der Entscheidung und Dokumentation der Neuunterbringung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz

Mit dem Ende der Verhandlungen über die Sanierungsmaßnahmen am Standort in Düsseldorf ging die Entscheidung des LANUV einher, diesen aufzugeben. Das LANUV beauftragte eine interne Arbeitsgruppe, Vorschläge für einen geeigneten Ersatzstandort zu unterbreiten.

Zu Beginn ihrer Arbeit im November 2011 legte die Arbeitsgruppe acht Kriterien (gute Erreichbarkeit, Vorbildfunktion unter Umweltgesichtspunkten, Barrierefreiheit, optimale Aufgabenerledigung, moderne Arbeitsplätze, Wirtschaftlichkeit, Standortreduzierung und Präsenz in der Fläche) zur Bewertung eines möglichen Nachfolgestandorts fest, ohne dabei eine Gewichtung der Kriterien vorzunehmen. Als möglicher „Suchraum“ für einen auch sozialverträglichen neuen Standort wurde das Städtedreieck Düsseldorf, Neuss und Duisburg favorisiert.

Von den dem LANUV dann bis Juni 2012 vorgelegten insgesamt 17 Angeboten (Bestandsimmobilien und Grundstücke) schloss die Arbeitsgruppe insbesondere im Hinblick auf die Lage und Erreichbarkeit des Standortes zunächst sieben aus. Das angebotene Grundstück in Duisburg wurde aus Sicht der Fachabteilungen des LANUV als zu weit westlich eingestuft, es verblieb jedoch wegen der „hervorragenden Erreichbarkeit“ in der Auswahl. Der Angebotsauswertung lagen weder eine Bewertungsmatrix, in deren Rahmen die Kriterien hätten näher definiert und gewichtet ausgewertet werden müssen, noch eine erläuternde Dokumentation zugrunde.

Trotz der insgesamt noch in der Auswahl der Arbeitsgruppe verbliebenen und noch nicht abschließend ausgewerteten Angebote berichtete das LANUV dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV)²³⁴ bereits im September 2012²³⁵, dass es unter Berücksichtigung der von der Arbeitsgruppe genannten Ziele, vor allem im Hinblick auf die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, den Standort Duisburg für am besten geeignet hält. Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe teilte das LANUV im März 2013 dem MULNV mit, dass das Grundstück in Duisburg der geeignete Ersatzstandort ist. Eine Bewertungsmatrix gab es auch zu diesem Zeitpunkt nicht.

Den mit dem BLB NRW bestehenden Mietvertrag über die Liegenschaft „Auf dem Draap“ kündigte das LANUV fristgerecht zum 31.12.2015.²³⁶

Der LRH hat bemerkt, dass das LANUV hinsichtlich seiner finanzwirksamen Entscheidung für einen Ersatzstandort keine WU nach § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt hat. Bei der Entscheidung blieben die von der Arbeitsgruppe ursprünglich festgelegten Kriterien bis auf das der „guten Erreichbarkeit“ vollständig außer Acht. Eine Gewichtung der Kriterien und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den in der Auswahl

²³⁴ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

²³⁵ Postausgangsvermerk vom 12.09.2012, Bericht direkt an den damaligen Minister des MULNV gerichtet.

²³⁶ Der BLB NRW gestattete dem LANUV später eine Weiternutzung der Mietflächen bis zur Inbetriebnahme des Neubaus in Duisburg, spätestens bis zum 31.12.2019.

verbliebenen Alternativen haben während des gesamten Verfahrens nicht stattgefunden. Die Entscheidung für das Grundstück in Duisburg weist somit erhebliche Mängel auf und ist nicht nachvollziehbar. Der entsprechende Entscheidungsprozess ist zudem nicht ausreichend dokumentiert. Des Weiteren hat der LRH Zweifel an der ergebnisoffenen Entscheidung der Arbeitsgruppe.

Das MULNV hat eingeräumt, dass die Diskussionen der Arbeitsgruppe und die Ergebnisse der Besichtigungen von Bestandsimmobilien nicht ausreichend dokumentiert wurden, sodass die Entscheidungsfindung für Dritte nicht nachvollziehbar ist. Weiterhin führte das MULNV aus, dass dem Kriterium der guten Erreichbarkeit „nicht die einzige, aber eine entscheidende Bedeutung“ zukam. Es seien nicht alle der acht genannten Kriterien hinsichtlich der Standortwahl relevant gewesen. Stattdessen seien in der Arbeitsgruppe neue Kriterien diskutiert und berücksichtigt worden.

Der LRH hält an seinen Feststellungen fest, da das Kriterium der guten Erreichbarkeit entscheidend war und die Standortwahl für Duisburg insgesamt nicht nachvollziehbar ist. Die Behauptung des Ministeriums, bei der Entscheidungsfindung seien – über die ursprünglich festgelegten – neue Kriterien berücksichtigt worden, ist unerheblich. Die Kriterien sind weder benannt noch dokumentiert worden.

16.3 Rechtswidrige Direktvergabe der Anmietung des Neubaus in Duisburg

Die Anmietung eines auf die konkreten Erfordernisse des LANUV zugeschnittenen Labor- und Bürogebäudes auf dem Grundstück in Duisburg durch das LANUV stellt einen öffentlichen Bauauftrag gemäß § 99 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen²³⁷ dar. Diesen hat das LANUV nach anwaltlicher Beratung im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne öffentliche Vergabebekanntmachung im November 2015 an die Eigentümerin des Grundstücks vergeben.

Ausweislich des Vergabevermerks des LANUV ist nur eine Vergabe an die Grundstückseigentümerin und somit eine Direktvergabe in Betracht gekommen, da die Entscheidung für das Grundstück in Duisburg gefallen war und die Eigentümerin nicht bereit war an Dritte zu veräußern, sondern selbst als Investorin agieren wollte. Alternativ sah das LANUV nur die Möglichkeit, die benötigten Flächen auf einem anderen, aus seiner Sicht weniger geeigneten Grundstück zu realisieren oder die Auswahl des Standorts nicht vorab zu klären, sondern neben der Planung und Errichtung der benötigten Gebäude ebenfalls in den Wettbewerb zu stellen. Aus Sicht des LANUV hatte im Hinblick auf die neu zu beschaffenden Labor- und Büroflächen die Lage des Standorts eine so maßgebliche Bedeutung, dass sie vorab festgelegt werden musste und nicht dem Wettbewerb überlassen werden sollte. Weiter sei die Festlegung eines Behördenstandortes für das LANUV auch eine politische und somit dem Vergabeprozess vorgelagerte Entscheidung gewesen.

Der LRH hat bemerkt, dass das Vergaberecht die Möglichkeit eröffnet, ein Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Vergabebekanntmachung durchzuführen, wenn der Auftrag aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann. Ausschließlichkeitsrechte in diesem Sinne sind u. a. Eigentumsrechte. Entscheidend ist jedoch, dass nachgewiesen werden muss, dass der Auftraggeber seinen Bedarf nur mit dem betreffenden

237 In der Fassung vom 20.04.2009 (BGBl. I S. 790).

Eigentum oder jedenfalls unter dessen Zuhilfenahme decken kann.²³⁸ Diesen Nachweis kann das LANUV nicht führen, da sowohl die Entscheidung, sich unabhängig vom BLB NRW einen Ersatzstandort zu suchen, wie auch die Standortentscheidung selbst nicht nachvollziehbar sind. Die an die Grundstückseigentümerin vorgenommene Direktvergabe des Bauauftrags war daher rechtswidrig.

Das MULNV hat dem entgegengehalten, dass das Vergabeverfahren unter der Bedingung, dass die Entscheidung für den Standort Duisburg „richtig“ war, nicht zu beanstanden sei. Dies sei durch ein Rechtsgutachten bestätigt worden.

Der Nachweis, dass das LANUV seinen Unterbringungsbedarf nur mit dem Grundstück in Duisburg decken konnte, wurde nicht erbracht. Daher ist es unerheblich, ob die Standortentscheidung aus Sicht des Ministeriums oder des Gutachters „richtig“ war. Der LRH hält demzufolge an seinen Feststellungen fest.

16.4 Kein Nachweis der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Neuunterbringung in Duisburg

Nachdem die Entscheidung über die Neuunterbringung des LANUV in Duisburg gefallen war, meldete das MULNV die Anmietung des zu errichtenden Büro- und Laborgebäudekomplexes mehrfach zur Aufnahme in die sogenannte Bau- und Mietliste beim Ministerium der Finanzen (FM) an.

Bereits im Jahr 2013 zweifelte das FM an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Anmietung eines neu zu errichtenden Büro- und Gebäudekomplexes in Duisburg. Die zentrale Frage war, weshalb nunmehr ein Neubau notwendig ist, obwohl die in den Jahren 2009 und 2010 zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für die Sanierung der Liegenschaft „Auf dem Draap“ nicht genutzt wurden. Das MULNV meldete dennoch im Februar 2014 die Neuankmietung in den Alternativen Standard- und Passivhausbauweise zur Aufnahme in die Bau- und Mietliste an. Das FM lehnte die Aufnahme ab, weil es trotz der eingereichten Unterlagen weiterhin erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme hatte. Es verwies darauf, dass nur ein Vergleich der voraussichtlichen Ressourcenverbräuche der Neuankmietung mit bestehenden Mietverträgen des LANUV sowie mit „ortsüblichen Mietverträgen“ stattgefunden habe. Eine Prüfung von Alternativen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gemäß § 7 LHO sei nicht vorgenommen worden.

Im April 2014 zog das MULNV seine Anmeldung für die Bau- und Mietliste 2014 daraufhin zurück. Das FM sagte zugleich die Aufnahme des Neubaus in Duisburg in den Entwurf der Bau- und Mietliste 2015 zu und beauftragte den BLB NRW, sowohl Kosten einer Sanierung und Modernisierung der Gesamtliegenschaft „Auf dem Draap“ als auch für einen Neubau auf gleicher Liegenschaft jeweils in Standard- und Passivhausbauweise zu ermitteln. Der BLB NRW teilte dem MULNV im Dezember 2014 mit, ohne dies durch entsprechende Berechnungen zu belegen, dass er kein günstigeres Angebot als das des externen Anbieters abgeben kann. Auf Nachfrage des FM teilte der BLB NRW schließlich die in einer Variantenbetrachtung „Sanierung/Neubau“ ermittelten Mehrmieten mit. Dabei wurde deutlich, dass die vom BLB NRW bei einer Passivhausbauweise ermittelten Mehrmieten jeweils unter der für den Neubau in Duisburg erforderlichen Mehrmiete lagen.

²³⁸ Beschluss des Vergabesenats des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 28.05.2003, Az. Verg 10/03, VII-Verg 10/03.

Das MULNV meldete daraufhin zur Aufnahme in die Bau- und Mietliste 2015 zusätzliche jährliche Haushaltsmittel i. H. v. 1.980.200 € für einen Neubau nur noch in Passivhausbauweise in Duisburg an. Dies entspricht Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt rd. 38,6 Mio. € bei einer Vertragslaufzeit von 19,5 Jahren. Der der Anmeldung beigefügte „Nachweis der Wirtschaftlichkeit“ entsprach im Wesentlichen dem aus dem Jahr 2014. Zur Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wurde darüber hinaus ausgeführt, dass eine WU gemäß § 7 LHO nur bei Vorliegen alternativer Beschaffungsmöglichkeiten durchgeführt werden könne. Für den beabsichtigten Abschluss eines Mietvertrages in Duisburg habe jedoch nur theoretisch die Alternative der Anmietung eines Neubaus vom BLB NRW bestanden, da dieser kein wirtschaftliches Angebot für einen Neubau oder eine Sanierung und Erweiterung des bestehenden Standortes abgeben könne. Mit Beschluss des Landeskabinetts vom 16.06.2015 wurden die Haushaltsmittel antragsgemäß zur Verfügung gestellt.

Der LRH hat kritisiert, dass die zusätzlichen Haushaltsmittel i. H. v. rd. 1,98 Mio. € jährlich in den Haushalt 2015 eingestellt wurden, ohne dass belegt war, dass der Neubau in Duisburg zur Erfüllung der Aufgaben des Landes zwingend notwendig ist und die wirtschaftlichste Alternative darstellt. Die für einen Notwendigkeitsnachweis gemäß § 6 LHO erforderliche Beschreibung, was mit einer finanzwirksamen Maßnahme erreicht werden soll, hat das MULNV nicht erbracht. Insbesondere der mit der Neuanmietung in Duisburg plötzlich bestehende Bedarf des neu zu bauenden Bürogebäudes entbehrt jeglicher Grundlage. Die Genehmigung der angemeldeten Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2015 verwundert auch vor dem Hintergrund, dass das FM seinen Zweifeln an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht weiter nachgegangen ist, obwohl die vom BLB NRW bei einer Passivhausbauweise ermittelten Mehrmieten jeweils unter der für den Neubau in Duisburg erforderlichen Mehrmiete²³⁹ lagen. Dies verdeutlicht folgende Gegenüberstellung:

Tabelle 1

Variantenbetrachtung Sanierung und Neubau „Auf dem Draap“ durch den BLB NRW und Neubau der Investorin in Duisburg

	Variante 1 BLB NRW Sanierung „Auf dem Draap“ ²⁴⁰	Variante 2 BLB NRW Neubau „Auf dem Draap“ ²⁴¹	Variante 3 Investorin Neubau Duisburg
Mehrmiete (Passivhausbauweise)	1.795.770 €	1.872.760 €	1.980.200 €

Auch eine WU nach § 7 Abs. 2 LHO hat das MULNV nicht durchgeführt. Die in den Jahren 2014 und 2015 beigefügten sogenannten „Nachweise der Wirtschaftlichkeit“ stellen keine WU im Sinne der LHO dar, da sie erst im Anschluss an die Standortentscheidung aus dem Jahr 2013 erstellt wurden und damit nicht ergebnisoffen waren.

239 Die Mehrmiete für den Neubau in Duisburg i. H. v. rd. 1,98 Mio. € ergibt sich aus der Gesamtmiete i. H. v. 5.139.500 € abzüglich der Bestandsmiete der bisherigen Liegenschaft „Auf dem Draap“ i. H. v. 3.159.300 €.

240 Als Grundlage der Sanierungskosten wurden 90 v. H. der Bau- und Planungskosten für einen Neubau angenommen. Ebenfalls angesetzt wurden Kosten für die teilweise Neuerstellung der Außenanlagen und eine Interimsunterbringung in Modulcontainern.

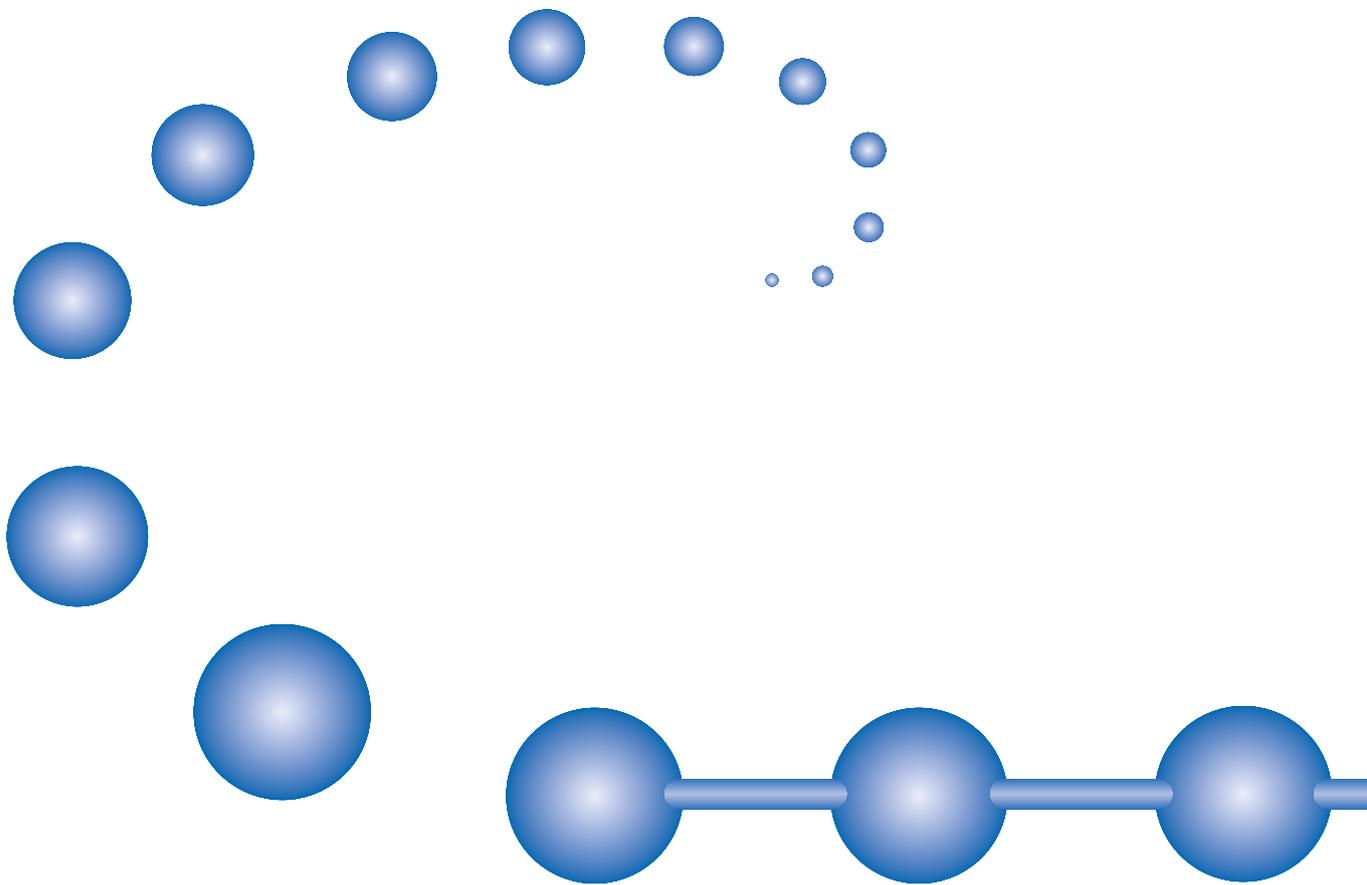
241 Geschätzte Bau- und Planungskosten auf der Grundlage der Richtwerte der Bauministerkonferenz unter Hinzurechnung weiterer Kosten für den Abriss der Bestandsgebäude und die Wiederherstellung der Außenanlagen.

Das FM hat die getroffenen Feststellungen und die hieraus gezogenen Schlüsse des LRH vollumfänglich eingeräumt.

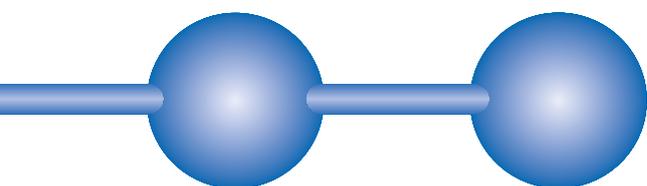
Das MULNV hat den Feststellungen des LRH entgegengehalten, dass es wegen enormer Planungskosten im Stadium der Entscheidungsfindung nicht wirtschaftlich gewesen sei, das Wirtschaftlichkeitskriterium für jede Alternative zu betrachten, da dafür eine umfangreiche auf das Grundstück angepasste Bedarfsplanung erforderlich gewesen wäre. Dies wäre angesichts des Handlungszwangs auch zeitlich nicht vertretbar gewesen. Das LANUV habe daher eine Wirtschaftlichkeitsprüfung für den einzigen aus der Auswahl hervorgegangenen Standort Duisburg durchgeführt.

Dem hat der LRH entgegnet, dass dies gerade nicht § 7 LHO entspreche und er an seinen Feststellungen festhalte. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Neuunterbringung des LANUV sind daher insgesamt nicht nachgewiesen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



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



17 Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen geprüft und Optimierungsmöglichkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung sowie der Einnahmenerzielung festgestellt. Er hat unter anderem Handlungsbedarf bei dessen jährlicher Arbeitsplanung und der diesbezüglichen Abstimmung mit dem die Fachaufsicht ausübenden Ministerium, bei der Vergabe von Aufträgen und bei der Förderung von Projekten erkannt. Ferner hat er Anlass dafür gesehen, dass die Höhe der Gebühren für die Untersuchung von Arzneimittelprouben überprüft wird.

Das Ministerium hat die Anregungen des Landesrechnungshofs überwiegend aufgegriffen. Maßnahmen zu deren Umsetzung sind angekündigt und teilweise bereits getroffen worden.

17.1 Gegenstand der Prüfung

Das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (LZG) wurde zum 01.01.2012 als Einrichtung des Landes errichtet. In ihm wurden das Strategiezentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen sowie verschiedene Bereiche des bisherigen Landesinstituts für Gesundheit und Arbeit zusammengeführt.

Nach dem Errichtungserlass obliegt dem LZG die Beratung und Unterstützung der Landesregierung, der Landesbehörden und -einrichtungen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände in Fragen der Gesundheit, Gesundheitspolitik und Gesundheitswirtschaft. Es hat bei der Erkennung, der Bündelung und dem Ausbau der Kompetenzen des Landes auf dem Gesundheitssektor mitzuwirken und die Stärkung des Politikfeldes Gesundheit auch unter bundes- und landespolitischen Aspekten zu fördern. Ferner hat es den Gesundheitscampus Nordrhein-Westfalen zu entwickeln mit dem Ziel einer weiteren Verzahnung der Gesundheitspolitik mit Wissenschaft, Forschung und Lehre einerseits und Wirtschaftsförderung andererseits. Das LZG untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des für das Gesundheitswesen zuständigen Ministeriums.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Organisation und Aufgabenwahrnehmung des LZG im Hinblick auf deren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht. Im Januar 2017 hat er dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)²⁴² die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das MAGS hat hierzu im Mai 2017 eine Stellungnahme abgegeben. Auf die Folgeentscheidung des LRH vom September 2017 hat das MAGS im Dezember 2017 erneut Stellung genommen. Hierauf ist im April 2018 eine weitere Folgeentscheidung des LRH ergangen.

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

17.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen

17.2.1 Arbeitsplanung des Landeszentrums Gesundheit Nordrhein-Westfalen und Abstimmung mit dem Ministerium

Das LZG hat einen jährlichen Arbeitsplan über die zu erledigenden Aufgaben und Vorhaben zu erstellen. Diesbezügliche Abstimmungen zwischen LZG und MAGS erfolgten häufig anlassbezogen zu Einzelfragen, die sich bei Aufgaben bzw. Vorhaben ergaben. Eine Abstimmung des gesamten Arbeitsplans mit dem MAGS fand nach Aktenlage nicht für jedes Jahr statt.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, dass es nach seiner Auffassung über eine anlassbezogene Abstimmung hinaus einer regelmäßigen Gesamtbetrachtung der Aufgabenwahrnehmung des LZG durch das MAGS bedürfe. Da das LZG in nicht unerheblichem Umfang zeitlich befristete Einzelprojekte durchführe, komme der kontinuierlichen Kontrolle im Rahmen der Fachaufsicht eine besondere Bedeutung zu. Der LRH hat angeregt, die Wahrnehmung der Fachaufsicht über das LZG und auch die Zusammenarbeit zwischen MAGS und LZG stärker zu strukturieren.

Das MAGS hat erklärt, eine jährlich abgestimmte Arbeitsplanung sei stets Grundlage sowohl für die interne Steuerung innerhalb des LZG als auch für die Zusammenarbeit mit dem MAGS gewesen. In einzelnen Jahren habe eine Abstimmung im Rahmen von Gesprächen stattgefunden. Inzwischen seien Eckwerte für einen Planungs- und Abstimmungsprozess festgelegt worden. Danach erfolge die detaillierte Planung von Daueraufgaben und Vorhaben innerhalb des LZG auf Fachgruppenebene mit entsprechenden internen Leitungsgesprächen im vierten Quartal des Vorjahres. Die Abstimmung der strategisch relevanten Vorhaben mit dem MAGS finde in einem gemeinsamen Planungsgespräch zu Jahresbeginn statt. Begleitend würden regelmäßige Abstimmungsgespräche auf Leitungsebene zwischen der Gesundheitsabteilung des MAGS und dem LZG in einem Turnus von ca. sechs Wochen durchgeführt. Innerhalb des LZG erfolge ein umfassendes Planungsmonitoring zur Jahresmitte.

Der LRH hat die festgelegten Eckwerte positiv zur Kenntnis genommen. Er hat dem MAGS mitgeteilt, er gehe davon aus, dass die Ergebnisse der zwischen dem MAGS und dem LZG sowie der innerhalb des LZG stattfindenden Planungs- und Abstimmungsprozesse schriftlich festgehalten und somit nachvollziehbar dokumentiert würden.

17.2.2 Externe Gutachten im Bereich der Versorgungsforschung

Das LZG vergab – ebenso wie zuvor das Strategiezentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen – insbesondere im Bereich der Versorgungsforschung Aufträge zur externen Erstellung von Gutachten. Der LRH hat stichprobenhaft die Erledigung von in den Jahren 2010 und 2011 vergebenen Gutachtaufträgen untersucht. In den geprüften Fällen wurden die Leistungen der Auftragnehmer häufig nicht innerhalb der vereinbarten Frist erbracht. Darüber hinaus waren in diesen Fällen die vorgelegten Gutachten aus Sicht des LZG stark mangelbehaftet, sodass umfangreiche Nachbesserungen durch den Auftragnehmer oder Nachbearbeitungen durch das LZG stattfanden. Die Mängel wurden nach Einschätzung des LRH zum Teil dadurch mitverursacht, dass bei der Auftragsvergabe vertragliche Regelungen nicht hinreichend bestimmt gefasst wurden.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, dass es nach seiner Auffassung bei einer Auftragsvergabe erforderlich sei, die vom Auftragnehmer zu erbringende Leistung möglichst klar, konkret und umfassend festzulegen; Versäumnisse bei der Festlegung führten, wie die Prüfungsfeststellungen zeigten, häufig zu Mängeln bei der Bearbeitung. Ferner sei es nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten, dass vor einer Gutachtenvergabe die Notwendigkeit einer externen Beauftragung geprüft werde; das Ergebnis dieser Prüfung sei zu dokumentieren. Dabei sei u. a. zu prüfen, ob die Leistung – ganz oder teilweise – durch eigene Kräfte erbracht werden könne. Vor dem Hintergrund der zum Teil festgestellten aufwendigen Nachbearbeitungen vorgelegter Gutachten durch das LZG hat der LRH Zweifel geäußert, dass in diesen Fällen stets im LZG der Sachverstand dafür fehlte, die extern vergebene gutachterliche Leistung (zumindest partiell) mit eigenen Kräften zu erbringen.

Das MAGS hat erklärt, die kritische Bewertung der vom LRH geprüften Gutachtenfälle werde weitgehend geteilt; sie seien ganz überwiegend nicht zufriedenstellend verlaufen. Die Gutachtaufträge würden aus heutiger Sicht in diesem Umfang nicht mehr erteilt. Leistungsbeschreibungen würden inzwischen deutlich detaillierter vorgenommen. Die Zweifel des LRH, dass stets im LZG der Sachverstand für eine (zumindest partielle) eigene Leistungserbringung fehlte, hat das MAGS nicht geteilt. Es hat hierzu u. a. ausgeführt, für die beauftragten Gutachten seien unterschiedliche Berufsgruppen mit differenzierter Spezialisierung erforderlich gewesen; diese umfassende Qualifikationsvielfalt – insbesondere die (fach-)ärztliche Expertise – könne das LZG nicht vorhalten. Die Fähigkeit zur Abnahme einer Vertragsleistung und zur Benennung von Leistungsmängeln setze weder voraus noch impliziere sie, dass die Fähigkeit zur eigenständigen Leistungserstellung gegeben sei. Ferner sei eine arbeitsteilige Erbringung von Gutachten nicht möglich; die dafür erforderliche Teilbarkeit der Fragestellung in unabhängig voneinander realisierbare Teilleistungen sei bei den umfassenden und komplexen Fragestellungen nicht gegeben. Zudem würde die Verknüpfung eigener mit zu vergebenden Leistungen u. a. zu einer wesentlichen Verlängerung der Projektlaufzeiten führen.

Der LRH hat begrüßt, dass Leistungsbeschreibungen inzwischen deutlich detaillierter vorgenommen werden. Er hat dem MAGS mitgeteilt, dass ihn dessen pauschale Argumentation bezüglich der Möglichkeit einer (zumindest partiellen) eigenen Leistungserbringung des LZG nicht vollständig überzeuge. Er erwarte, dass das LZG künftig vor jeder Auftragsvergabe eine einzelfallbezogene Prüfung vornehme, ob und inwieweit eine externe Beauftragung notwendig sei, und das Ergebnis dieser Prüfung nachvollziehbar dokumentiere.

17.2.3 Beratungs- und Abstimmungsaufwand bei Förderprojekten

Für die Durchführung einzelner Projekte aus dem Aufgabenbereich des LZG wurde Dritten eine Zuwendung von der seinerzeit hierfür zuständigen Bezirksregierung gewährt. Das LZG beriet die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger im Rahmen des Förderantragsverfahrens und begleitete die geförderten Projekte fachlich. Die Entscheidung zur Förderung der Projekte wurde im jeweiligen Einzelfall in enger Abstimmung zwischen dem MAGS, dem LZG und der Bezirksregierung getroffen. Im Rahmen einer stichprobenweisen Prüfung solcher Förderprojekte hat der LRH u. a. festgestellt, dass zum Teil umfangreiche und langwierige Beratungs- und Abstimmungsgespräche erforderlich waren, um die für die Bewilligung der Projekte notwendige Antragsreife herzustellen. Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt,

der Beratungs- und Abstimmungsaufwand würde sich aus seiner Sicht künftig reduzieren, wenn Rahmenregelungen aufgestellt würden, die bei der Beurteilung der Förderfähigkeit von Projekten herangezogen werden könnten.

Das MAGS hat erklärt, das LZG habe inzwischen auf der Grundlage eines Erlasses des MAGS die Bewilligung von Förderprojekten in eigener Zuständigkeit übernommen; diese Lösung habe sich bislang bewährt und den Abstimmungsaufwand deutlich verringert. Ein Bedarf für Rahmenregelungen zur Einschätzung der Förderfähigkeit von Projekten sei zwar aus Sicht des MAGS bisher nicht aufgetreten. Gleichwohl habe das LZG die Anregung des LRH aufgegriffen und zwischenzeitlich in Abstimmung mit dem zuständigen Fachreferat des Ministeriums begonnen, thematisch bezogene „Eckwerte“ zu erstellen, die für einen abgegrenzten Themenbereich die Zielsetzung der Förderung klar definierten und damit eine inhaltliche Vergleichbarkeit der eingehenden Förderanträge schafften.

Der LRH hat die Reduzierung des Abstimmungsaufwands infolge des Übergangs der Bewilligungszuständigkeit auf das LZG ebenso begrüßt wie die begonnene Aufstellung von „Eckwerten“ für die Förderung. Er hat gebeten, ihm diese „Eckwerte“ zuzuleiten.

17.2.4 Wettbewerb bei freihändigen Auftragsvergaben

Der LRH hat stichprobenhaft die Vergabe von Aufträgen durch das LZG im Hinblick auf die Einhaltung der anzuwendenden Vergabevorschriften geprüft. Bei einer Reihe von freihändig durchgeführten Vergaben hat er u. a. festgestellt, dass zwar aufgrund der Höhe des jeweiligen Auftragswerts eine freihändige Vergabe zulässig war. In keinem dieser Fälle fand jedoch ein Wettbewerb statt; es wurde vielmehr nur ein Angebot eingeholt, welches anschließend auch beauftragt wurde. Die unterlassene Einholung von Vergleichsangeboten wurde in den Akten entweder nicht oder damit begründet, dass für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht komme. Soweit auf die vorgenannte Begründung abgestellt wurde, waren die hierzu gemachten Ausführungen nach Auffassung des LRH nicht überzeugend.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebiete, dass ein Auftraggeber auch bei einer freihändigen Vergabe das Wettbewerbsprinzip zu beachten habe, d. h. grundsätzlich mindestens drei Angebote einholen müsse. Hierauf könne lediglich verzichtet werden, wenn aus besonderen, in den Akten nachvollziehbar dokumentierten Gründen nur ein Anbieter in Betracht komme. Der LRH hat gebeten sicherzustellen, dass diese Vorgaben vom LZG künftig eingehalten werden.

Das MAGS hat erklärt, den Forderungen des LRH werde künftig entsprochen.

17.2.5 Gebühreneinnahmen für die Untersuchung von Arzneimittelproben

Im LZG befindet sich die amtliche Arzneimitteluntersuchungsstelle des Landes (AUST). Zu ihren Aufgaben gehört u. a. die Untersuchung behördlich eingesandter Arzneimittelproben. Für die Untersuchung von Proben fallen grundsätzlich Gebühren an.²⁴³ Diese richten sich nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) und der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW).

Die zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH für die Untersuchung der Proben durch die AUST maßgeblichen Tarifstellen der AVerwGebO NRW wurden im Wesentlichen im Jahr 2002 festgelegt. Eine Anpassung dieser Tarifstellen sowie die Aufnahme einzelner neuer Tarifstellen erfolgten letztmalig im Jahr 2006.

Nach der Kosten- und Leistungsrechnung des LZG fielen in den Jahren 2012 bis 2014 jährliche Einnahmen der AUST zwischen rd. 139.000 € und rd. 183.000 € sowie jährliche Kosten der AUST zwischen rd. 1,5 Mio. € und rd. 1,6 Mio. € an.

Nach § 3 Abs. 1 GebG NRW hat zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis zu bestehen. Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, er habe erhebliche Zweifel, dass mit den derzeit geltenden Gebührensätzen der mit der Untersuchung von Proben verbundene Verwaltungsaufwand hinreichend berücksichtigt werde. Bereits die im Verhältnis zu den jährlichen Kosten sehr niedrigen jährlichen Einnahmen der AUST in den Jahren 2012 bis 2014 deuteten darauf hin, dass der Verwaltungsaufwand bei der Festlegung der Gebührensätze nicht ausreichend beachtet worden sei. Darüber hinaus könne der LRH nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen seit vielen Jahren keine Anpassung der Gebührensätze an Kostensteigerungen erfolgt sei.

Das MAGS hat erklärt, dass die geltenden Gebührensätze für Untersuchungsleistungen den Verwaltungsaufwand der AUST mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht ausreichend abbilden würden. Es sei geplant, die Gebührentatbestände entsprechend der Entwicklung der Arbeitskosten seit dem Jahr 2006 fortzuschreiben. Die Fortschreibung sei für das erste Quartal des Jahres 2018 vorgesehen.

Der LRH hat die geplante Fortschreibung begrüßt und um Mitteilung der neuen Gebührensätze der fortgeschriebenen Gebührentatbestände gebeten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

243 Von einer Gebührenerhebung wird abgesehen, soweit von Amtsapothekerinnen und -apothekern gezogene Proben im Rahmen von Projekten, die das LZG initiiert hat, untersucht werden und die Proben nicht zu Beanstandungen führen. Ferner werden keine Gebühren erhoben für Probenuntersuchungen im Falle der Amtshilfe sowie für die Analyse von Proben zur Qualitätssicherung im Rahmen von Ringversuchen des European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare (EDQM).

18 Förderprogramm/Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“



Das Land gewährt den Kommunen Zuwendungen aus dem Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“, damit diese die Teilnahme von bedürftigen Kindern und Jugendlichen an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung fördern. In den letzten Jahren haben nur rund 20 vom Hundert der Kommunen – mit abnehmender Tendenz – Zuwendungen aus dem Härtefallfonds beantragt.

Der Landesrechnungshof hat insbesondere empfohlen, das Förderprogramm einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Das Ministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs aufzugreifen.

18.1 Inanspruchnahme des Härtefallfonds

Das Land gewährt den Kommunen Zuwendungen für die Teilnahme von bedürftigen Kindern und Jugendlichen an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, sofern diese keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket oder im Rahmen wirtschaftlicher Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch haben. Für den Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“ standen jährlich 1 Mio. € zur Verfügung. Hiervon wurden 2013 noch rd. 746.000 €, 2015 aber nur noch rd. 308.000 € verausgabt. In den letzten Jahren haben von den 396 Kommunen in NRW lediglich rd. 20 v. H. Zuwendungen aus dem Härtefallfonds beantragt. Tendenziell stellen immer weniger Kommunen Förderanträge.

18.2 Prüfungsfeststellungen

18.2.1 Vorrangige Leistungsansprüche

Grundlage für die Förderung sind vom Ministerium erlassene Förderrichtlinien (FRL). Die FRL sind hinsichtlich der Zielgruppe so formuliert, als dürften Zuwendungen grundsätzlich auch für die Teilnahme bedürftiger Kinder an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Horten gewährt werden. Entsprechende Anträge wurden von mehreren Kommunen gestellt. In diesen Fällen bestand jedoch i. d. R. ein vorrangiger gesetzlicher Anspruch gegen ein kommunales Jugendamt. Damit war die Gewährung einer Zuwendung ausgeschlossen.

Aufgrund der Empfehlungen des Landesrechnungshofs (LRH) wird das Ministerium den Text der FRL ändern. Im Vorfeld hat es die Bewilligungsbehörden angewiesen, Zuwendungsanträge für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Hortbetreuung abzulehnen.

18.2.2 Prüfung der Bedürftigkeit

Zur Beurteilung der Frage, wann eine Bedürftigkeit und somit ein Härtefall vorliegt, hat das Ministerium den Kommunen einen weiten Spielraum eingeräumt. Die Prüfung des LRH ergab, dass die Kommunen unterschiedliche Kriterien zur Feststellung der Bedürftigkeit festgelegt haben, die bei gleichen Sachverhalten zu unterschiedlichen Entscheidungen führen können:

Eine Kommune sah Kinder und Jugendliche als bedürftig an, sofern das Einkommen der erziehungsberechtigten Person unterhalb eines bestimmten Betrages lag. Einkünfte eines zum Haushalt gehörenden Partners fanden keine Berücksichtigung. Eine andere Kommune legte dagegen unabhängig von der Erziehungsberechtigung das Einkommen aller Haushaltsangehörigen zugrunde. Maßstab einer dritten Kommune waren die Wohngeldgrenzen zuzüglich eines selbst festgelegten Zuschlags. Unterschiedlich bewertet wurden nicht nur die Einkommens-, sondern auch die Vermögensverhältnisse. Während in einer Kommune jegliches Vermögen unberücksichtigt blieb, hätten die gleichen Vermögensverhältnisse bei einer anderen Kommune zur Ablehnung eines Zuschusses zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung geführt.

Der den Kommunen eingeräumte Spielraum zur Beurteilung der Bedürftigkeit ist so groß und wird so unterschiedlich genutzt, dass der LRH eine Verletzung des Gleichheitssatzes nicht ausschließen kann.

Das Ministerium hat zugesichert, im Rahmen einer durchzuführenden Erfolgskontrolle des Programms zu prüfen, ob die Auswirkungen des für die Bewertung eines Härtefalls eingeräumten Spielraums noch mit dem Gleichheitssatz vereinbar sind.

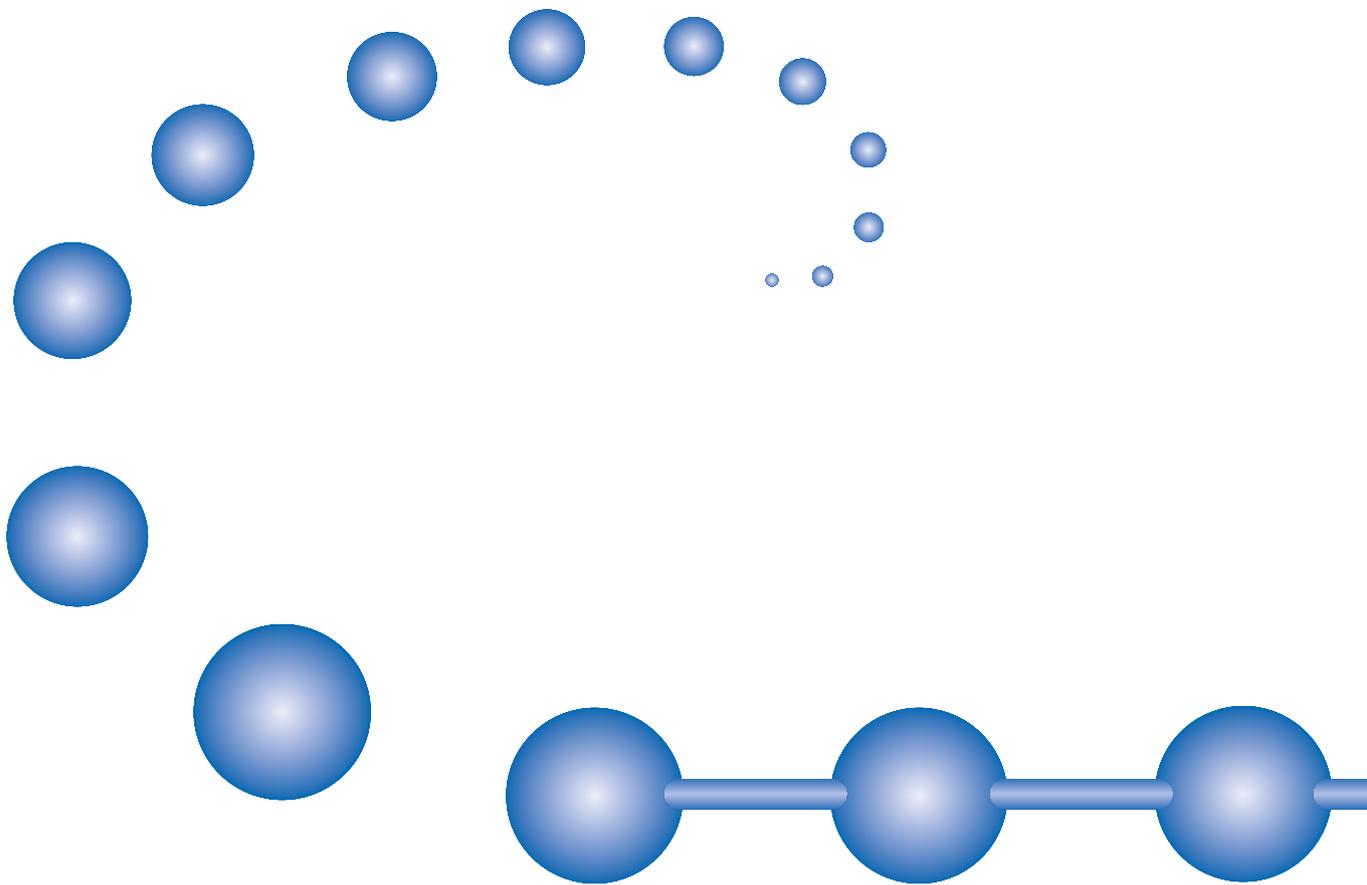
18.2.3 Erfolgskontrolle

Zu Beginn eines jeden Schuljahres wies das Ministerium auf das Förderprogramm hin. Gleichwohl stellten immer weniger Kommunen Förderanträge. Weder das Ministerium noch die Bewilligungsbehörden konnten Gründe für die relativ niedrige und insgesamt sinkende Beteiligung angeben.

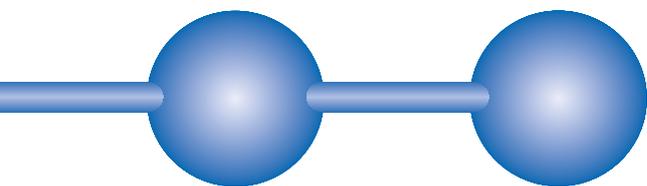
Vor dem Hintergrund der äußerst geringen Nachfrage hält der LRH eine Überprüfung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms für dringend erforderlich. Er hat empfohlen, auch in Hinblick auf den Ressourcenverbrauch beim Land und den Kommunen eine Erfolgskontrolle durchzuführen und zu untersuchen, ob die Förderung unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten wirtschaftlich vertretbar ist oder optimiert werden muss.

Das Ministerium hat eine entsprechende Prüfung im Rahmen einer zu vergebenden Evaluation zugesichert.

Der Schriftwechsel dauert an.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)



19 Errichtung eines Neubaus für die Technische Universität Dortmund mit Mitteln aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm



Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster haben die Errichtung eines Ersatzneubaus für die Fachbereiche Chemie und Physik der Technischen Universität Dortmund geprüft. Die Bauausführung wurde in der Zeit von Februar 2010 bis Juli 2015 durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen vorgenommen. In diesem Zeitraum stiegen die genehmigten Gesamtkosten der Baumaßnahme von ursprünglich rund 63 Millionen € auf rund 91 Millionen €. Ursächlich hierfür waren unter anderem die unzureichende Vorbereitung der Baumaßnahme zum Zeitpunkt der Bauausführung sowie erhebliche Mängel bei der Projektsteuerung, beim Baukostencontrolling und Dokumentenmanagement. Überdies führten unterschiedliche Auffassungen von Bau- und Liegenschaftsbetrieb und Hochschule zur Aufgaben- und Kompetenzverteilung zu zeit- und damit kostenintensiven Abstimmungsprozessen.

In dem Eckpunktepapier des Landeskabinetts vom 18.11.2014 zur zweiten Stufe der Neuausrichtung wird der Bau- und Liegenschaftsbetrieb unter anderem konkret dazu aufgefordert, durch ein wirksames Projektmanagement unerwartete Kostensteigerungen zu vermeiden, Projekte kontinuierlich, zeitnah und konsequent zu steuern und zu begleiten sowie niederlassungsübergreifend einheitliche und allgemeinverbindliche Organisations-, Ablauf- und Dokumentationsstandards festzulegen. Ein Anfang 2015 vom Ministerium der Finanzen gegründetes Steuerungsgremium mit mehreren Projektteams hat die Aufgabe, die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Eckpunkte zur Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs zu begleiten.

Für den Landesrechnungshof ist nicht erkennbar, welche Maßnahmen seit dem Jahr 2015 getroffen wurden, um die im Rahmen der Prüfung bei der Errichtung des Neubaus der Technischen Universität Dortmund festgestellten strukturellen Mängel bei künftigen Baumaßnahmen zu vermeiden. Der Landesrechnungshof erwartet konkrete Aussagen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs dazu, welche Ergebnisse zur Optimierung des Projektmanagements und der Projektsteuerung bisher erarbeitet wurden und wie diese gegebenenfalls in seinem Geschäftsbereich umgesetzt werden.

19.1 Ausgangslage

Mit dem „Hochschulmodernisierungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen“ (HMoP) vom 27.11.2008 stellte die Landesregierung entsprechend der gemeinsamen Kabinetttvorlage des Ministeriums der Finanzen (FM) und des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW)²⁴⁴ in einer ersten Stufe von 2009 bis 2015 ein Gesamtinvestitionsvolumen von zunächst 5,0 Mrd. € für die Sanierung und Modernisierung der nordrhein-westfälischen Hochschulen zur Verfügung.

²⁴⁴ Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

Am 17.09.2009 schlossen das FM, das MKW, die Technische Universität (TU) Dortmund und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) auf der Grundlage des HMoP eine Modernisierungsvereinbarung ab. Diese sah u. a. die Errichtung eines Ersatzneubaus durch den BLB NRW als vorbereitende Maßnahme für die Grundsanie rung des Gebäudekomplexes der Fakultäten Chemie und Physik der TU Dortmund mit einem Kostenrahmen von 58,59 Mio. € vor.

Der Verwaltungsrat des BLB NRW genehmigte die Baumaßnahme am 22.09.2009 als eine vorgezogene Maßnahme aus dem HMoP mit Projektkosten i. H. v. 62,99 Mio. € (inkl. 4,4 Mio. € Bauzeitinsen). Der BLB NRW errichtete den Ersatzneubau in der Zeit von Februar 2010 bis Juli 2015.

Die Prüfung der Baumaßnahme durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster zielte im Wesentlichen darauf ab, die in der Modernisierungsvereinbarung getroffenen Regelungen und das Verfahren zur Bedarfsfeststellung zu untersuchen sowie den Planungs- und Bauablauf der Maßnahme und ihre Gesamtkostenentwicklung zu analysieren.

19.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Während der Bauphase stiegen die genehmigten Gesamtkosten von ursprünglich rd. 62,99 Mio. € um rd. 27,77 Mio. € auf rd. 90,76 Mio. €. Dies entspricht einer Kostensteigerung von 44,08 v. H. Der BLB NRW erwartete mangels ausreichender Refinanzierbarkeit der Mehrkosten außerplanmäßige Abschreibungen i. H. v. rd. 26,7 Mio. €. Die erhebliche Steigerung der Projektkosten ist nach den Prüfungsfeststellungen insbesondere auf folgende Ursachen zurückzuführen:

19.2.1 Unzureichende Vorbereitung zum Zeitpunkt der Bauausführung

Die Baumaßnahme war zum Zeitpunkt der Bauausführung durch den BLB NRW und den eingeschalteten Generalplaner unzureichend vorbereitet. Bei den Ausschreibungen und Vergaben fehlten zum Teil wesentliche Leistungsangaben, was auf eine unvollständige Ausführungsplanung zurückzuführen ist. Die nicht in den Bauaufträgen berücksichtigten Bauleistungen mussten kosten- und zeitintensiv nachbeauftragt werden.

19.2.2 Mängel bei der Bauausführung und Projektsteuerung

Aufgrund des ständig anwachsenden Termindrucks ließ die Niederlassung des BLB NRW in Dortmund (BLB-NL Dortmund) Bauleistungen ausführen, obwohl die baulichen Voraussetzungen durch die Vorgewerke noch nicht gegeben waren. Dies führte zu wiederholten umfangreichen Nachbesserungen und zum Teil zu einem Austausch der bereits fertiggestellten Bausubstanz.

Durch das ständige Abweichen von festgelegten Fertigstellungsterminen bei einzelnen Gewerken entstanden erhebliche Bauzeitverzögerungen. In einem Zeitraum von 2,5 Jahren nannte der BLB NRW der TU Dortmund 14 geänderte Bauzeitprognosen zum Projektfertigstellungstermin. Insgesamt verzögerte sich die Baufertigstellung um 38 Monate.

Durch den BLB NRW wurden die Projektleitungsaufgaben bei der Errichtung des Ersatzneubaus in unzureichendem Maße wahrgenommen. Während einer längeren Abwesenheit des Projektverantwortlichen wurden seitens des BLB NRW keine kompensatorischen Maßnahmen ergriffen, um eine kontinuierliche Weiterführung der Baumaßnahme zu gewährleisten.

19.2.3 Unzureichendes Baukostencontrolling

Die Auswertung der Daten aus dem internen Kostencontrolling der BLB-NL Dortmund zeigte Mängel und Unplausibilitäten auf, die auf eine unzureichende Datenpflege hindeuten. Sowohl gegenüber der Zentrale des BLB NRW in Düsseldorf als auch gegenüber der TU Dortmund verfehlte die BLB-NL Dortmund das Ziel, über das Baukostencontrolling ein effektives Steuerungsinstrument für das Projekt zur Verfügung zu stellen.

19.2.4 Mängel im Projekt- und Projektänderungsmanagement

In einem Umfang von rd. 1,4 Mio. € wurden Bauleistungen aufgrund von Änderungswünschen der TU Dortmund ohne Projektänderungsanträge oder ohne Festlegung des Kostenträgers bzw. Gegenzeichnung durch die Vertragsparteien ausgeführt. Die zum Projektänderungsmanagement zwischen der BLB-NL Dortmund und der TU Dortmund vereinbarten Prozesse wurden nicht konsequent beachtet. Zudem versäumten BLB NRW und TU Dortmund, ihre jeweiligen Rechte und Pflichten im Rahmen des nach § 2 Abs. 6 der Modernisierungsvereinbarung vorgesehenen gemeinsamen Projektmanagements vor Projektbeginn ausreichend zu definieren bzw. abzugrenzen. Die TU Dortmund akzeptierte in der Folge die Rolle des BLB NRW als Bauherrn mit entsprechender Entscheidungskompetenz nicht. Unterschiedliche Ansichten über die wahrzunehmenden Rollen führten – bis hin zu Fragen der Bauausführung – zu zeit- und damit kostenintensiven Abstimmungsprozessen.

19.2.5 Mängel im Dokumentenmanagement

Die Dokumentation der Baumaßnahme durch die BLB-NL Dortmund erwies sich teilweise als lückenhaft und unübersichtlich. Prüfungsrelevante Vorgänge befanden sich bei verschiedenen Fachbereichen innerhalb des BLB NRW in unterschiedlichen Formaten (Papier- und Dateiform) sowie an unterschiedlichen virtuellen Ablageorten (Gruppenlaufwerke, E-Mail-Ordner, BLB-spezifische IT-Anwendungen). Der BLB NRW hat wesentliche Zusagen aus dem Beantwortungsverfahren der Prüfung des Dokumentenmanagements²⁴⁵ (u. a. die Standardisierung der Ablage von elektronischen Dokumenten) weiterhin nicht abschließend umgesetzt.

245 Siehe Jahresbericht 2013, Teil B, Beitrag 21, S. 158 ff.

19.3 Einleitung der zweiten Stufe der Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs

Am 18.11.2014 beschloss das Landeskabinett ein Eckpunktepapier zur zweiten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW. Im Vordergrund der zweiten Stufe steht die strukturelle Weiterentwicklung des BLB NRW im Hinblick auf seine wirtschaftliche Ausrichtung und seine Dienstleistungsfunktion für das Land. Das Eckpunktepapier beinhaltet einen umfangreichen Maßnahmenkatalog, mit dem u. a. der Geschäftsbetrieb des BLB NRW optimiert und zukunftssicher gestaltet, die Dienstleistungsfunktion des BLB NRW gestärkt und die projektvorbereitende Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen verbessert werden sollen. U. a. wird darin der BLB NRW konkret aufgefordert, durch ein wirksames Projektmanagement unerwartete Kostensteigerungen zu vermeiden, Projekte kontinuierlich, zeitnah und konsequent zu steuern und zu begleiten sowie niederlassungsübergreifend einheitliche und allgemeinverbindliche Organisations-, Ablauf- und Dokumentationsstandards festzulegen.

Zur Umsetzung des Eckpunktepapiers gründete das FM Anfang 2015 ein Steuerungsgremium mit mehreren Projektteams. Dieses hat die Aufgabe, die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Eckpunkte zur Neuausrichtung des BLB NRW zu begleiten.

Am 04.12.2015 schlossen das FM, das MKW und der BLB NRW eine Rahmenvereinbarung über das Vorgehen und die Rahmenbedingungen für die Modernisierung und Sanierung von Hochschulliegenschaften im Zuge des Hochschulbaukonsolidierungsprogrammes als zweite Stufe des Hochschulmodernisierungsprogrammes ab (HKoP-Vereinbarung). Gemäß § 3 Abs. 1 dieser Vereinbarung sind die Kerninhalte der Neuausrichtung gemäß dem Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW bei der Umsetzung der HKoP-Maßnahmen zu beachten.

19.4 Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen mit Blick auf die zweite Stufe der Neuausrichtung

Der LRH trug die Prüfungsfeststellungen des Rechnungsprüfungsamtes mit Prüfungsmitteilungen vom 10.08.2017 an den BLB NRW, das FM und das MKW heran. Die Prüfungsfeststellungen nahm der LRH zum Anlass, den BLB NRW mit Blick auf das Eckpunktepapier um Stellungnahme zu bitten, wie und durch welche Maßnahmen er zukünftig sicherstellt, dass

- seine Bauprojekte zeitnah und konsequent gesteuert und begleitet werden,
- der Nutzerbedarf vor Baubeginn ausreichend definiert und die Refinanzierung zusätzlicher Nutzerwünsche gewährleistet ist,
- ein wirksames, zwischen der Zentrale und den Niederlassungen nach einheitlichen Kriterien abgestimmtes Baukostencontrolling erfolgt,
- Aufgaben und Kompetenzen der Beteiligten vor Baubeginn hinreichend voneinander abgegrenzt sind und
- das Dokumentenmanagement des BLB NRW optimiert wird.

19.5 Stellungnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs und der Ministerien

Das FM hat in seiner Stellungnahme vom 08.12.2017 ausgeführt, dass die Zielrichtung und die Erwartungshaltung des LRH im Grundsatz geteilt werden. Künftig solle ein in der HKoP-Vereinbarung festgelegter Ablaufplan dazu dienen, anstehende Arbeiten zur Umsetzung des HKoP zu strukturieren und die Aufgabenverteilung klar festzulegen. Überdies sei auf der Grundlage des HKoP ein Flächenbereitstellungsprozess erarbeitet worden, der für Flächenbedarfe abseits des HKoP Anwendung finden solle. Erkenntnisse aus dessen Pilotierung würden im Jahr 2018 erwartet.

Zum Projektmanagement hat der BLB NRW in seiner Stellungnahme vom 15.03.2018 die Auffassung vertreten, dass man in den vergangenen Jahren stets das Ziel einer stringenten Projektsteuerung im Fokus gehabt habe. Die Projekte in den Niederlassungen seien seit geraumer Zeit durch abgestimmte Personalisierungskonzepte und eindeutige Vertretungsregelungen organisatorisch besser aufgestellt. Überdies verfolge die Zentrale über „Projekt Jour Fixe“ zwischen Geschäftsführung und Niederlassung die zeitnahe und konsequente Steuerung der Bauprojekte.

Im Rahmen der Projektorganisation werde die konsequente Durchführung des Änderungsmanagements u. a. durch die korrekte Anwendung der hierfür vorgesehenen Vordrucke sichergestellt.

Hinsichtlich des Baukostencontrollings haben FM und BLB NRW hervorgehoben, dass ein externer Berater mit der Untersuchung des Controllings von Baumaßnahmen beauftragt worden sei und man daraus Verbesserungsimpulse hinsichtlich der Methodik der Kostenberechnung, der Berichterstattung und der Kostenkontrolle während der Bauausführung erwarte. Aufgrund der Erkenntnisse, dass eine interne Berichtslinie beim Controlling im BLB NRW fehlt, werde an der Einführung eines Business-Warehouse/Business-Intelligence-Systems zur Verbesserung des internen Controllings gearbeitet. Controlling und Berichtswesen sollen nach einheitlichen Standards neu ausgerichtet werden.

Zum Dokumentenmanagement hat der BLB NRW darauf hingewiesen, dass entsprechende Instrumente und Handlungsempfehlungen vorlägen. Die gesamte Projektkommunikation erfolge über einen (virtuellen) Projektraum. Vorschläge zur Dokumenten- und Planbezeichnung seien ebenfalls erstellt worden. Anfängliche Schwierigkeiten in der Anwendung des Projektraumes, wie sie auch bei der geprüften Maßnahme zu verzeichnen gewesen wären, hätten sich nahezu völlig aufgelöst.

Zur Zusammenarbeit mit den Hochschulen hat das MKW in seiner Stellungnahme vom 10.01.2018 eingeräumt, dass die zwischen dem BLB NRW und der TU Dortmund abgeschlossene Vereinbarung zum gemeinsamen Projektmanagement („Open-Book“) Interpretationsspielräume offen gelassen hätte. Diese hätten in der Folge zu Unklarheiten in der Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen den Beteiligten geführt. Man habe die Schwächen des „Open-Book“-Ansatzes aber erkannt: BLB NRW und Hochschulen hätten in der Zeit bis November 2016 einen gemeinsamen Projektleitfaden entwickelt, in dem die Rechte und Pflichten der Hochschulen und des BLB NRW klarer definiert und festgelegt worden seien.

19.6 Fazit des Landesrechnungshofs

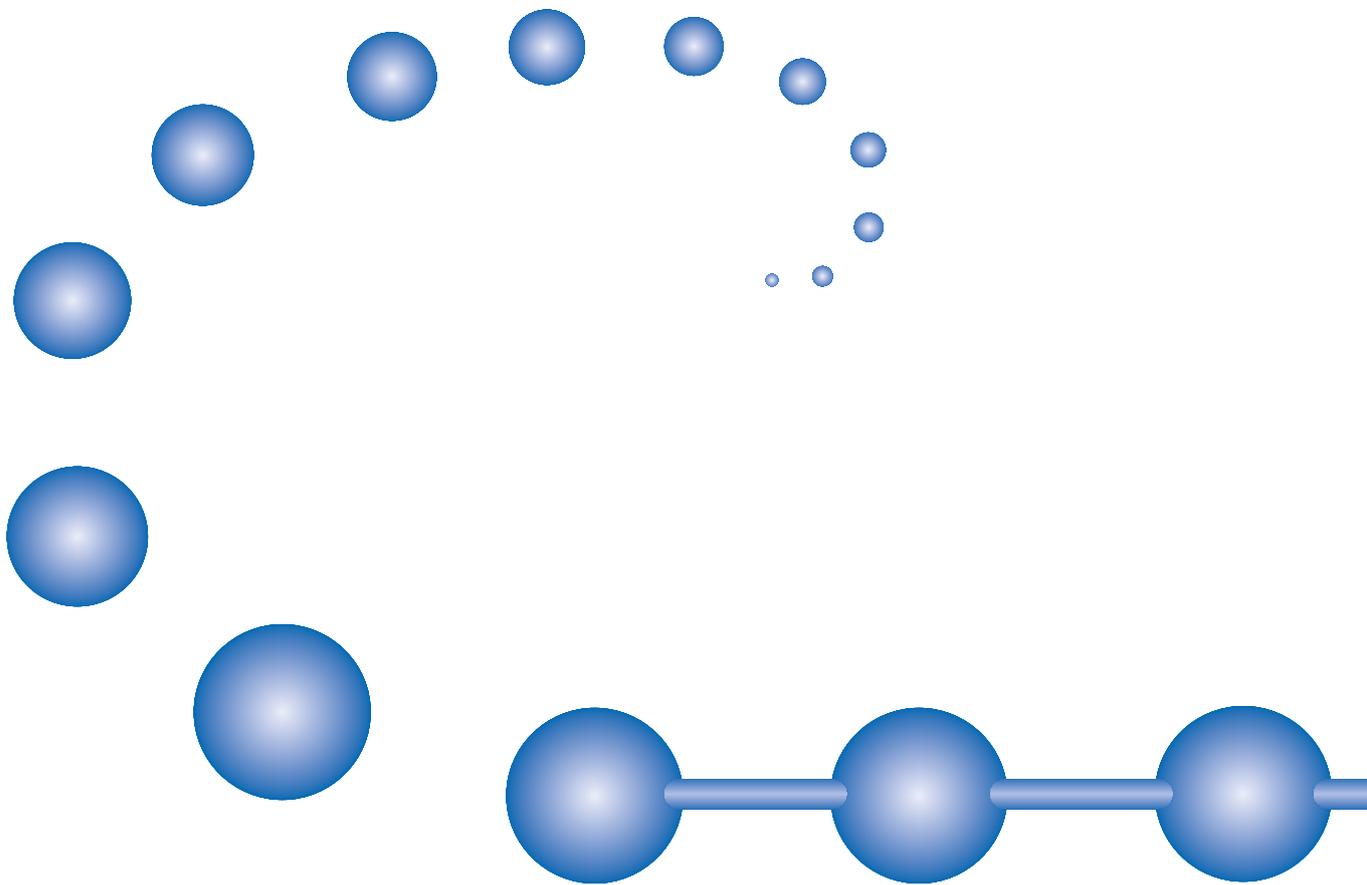
Mit dem MKW ist der LRH der Auffassung, dass der von BLB NRW und Hochschulen gemeinsam entwickelte und verbindlich eingeführte Leitfaden ein wichtiger Baustein für ein erfolgreiches gemeinsames Projektmanagement bei Hochschulbauten ist. Die praktische Relevanz des Projektleitfadens wird im Rahmen künftiger Prüfungen zu bewerten sein.

Der LRH begrüßt auch die geplante Einführung eines BLB-einheitlichen IT-Systems zum Kostencontrolling. Damit würde die Forderung des Eckpunktepapiers, die Steuerungs- und Kontrollfunktion der BLB-Zentrale u. a. durch den Ausbau des finanziellen Projektcontrollings zu intensivieren, umgesetzt.

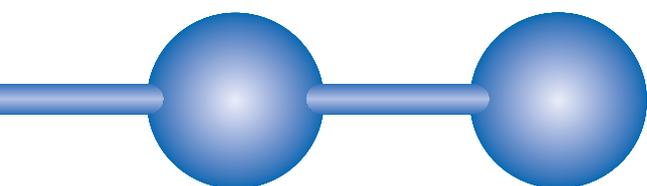
Hingegen vermisst der LRH in den Ausführungen des BLB NRW konkrete Aussagen dazu, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Projektsteuerung, zum Projektänderungsmanagement und zum Dokumentenmanagement getroffen wurden. So hat er in seiner Folgeentscheidung beispielsweise zum Projektänderungsmanagement bemerkt, dass der Hinweis auf eine künftige Beachtung der korrekten Anwendung der vorgesehenen Vordrucke nicht ausreichend ist. Der LRH erwartet vielmehr konkrete Aussagen dazu, welche Kontrollmechanismen oder Eskalationsszenarien beim HKoP greifen sollen, wenn sich Nutzer und BLB NRW im Rahmen des zielkostenorientierten Bauens nicht über Kostentragungspflichten einigen können.

Der LRH hat den BLB NRW insbesondere um weiteren Sachvortrag gebeten, welche Ergebnisse das zur zweiten Stufe der Neuausrichtung etablierte Steuerungsgremium mit den Projektteams zu den im Eckpunktepapier formulierten Erwartungen an den BLB NRW bisher erarbeitet hat und wie diese im Geschäftsbereich des BLB NRW ggf. umgesetzt werden.

Der Schriftwechsel mit dem BLB NRW dauert an.



**Ministerium für Wirtschaft,
Innovation, Digitalisierung
und Energie
(Epl. 14)**



20 Beteiligung des Landes an der NRW.INVEST GmbH sowie Zuwendungen des Landes an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERNATIONAL GmbH



Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes Nordrhein-Westfalen als Gesellschafter der NRW.INVEST GmbH, Düsseldorf, sowie die Zuwendungen an die NRW.INVEST GmbH und an die NRW.INTERNATIONAL GmbH, Düsseldorf, für die Haushaltsjahre 2008 bis 2013 in Höhe von insgesamt circa 78 Millionen € geprüft.

Der Landesrechnungshof hat zur NRW.INVEST GmbH insbesondere festgestellt, dass drei der von der Gesellschaft im Ausland betriebenen Repräsentanzen trotz hoher Ausgaben nur zu einer geringen Zahl von Unternehmensansiedlungen und geschaffenen Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen beigetragen haben. Die Beteiligungsverwaltung hat es hier versäumt, ihrer Kontrollfunktion nachzukommen. Der Landesrechnungshof hat Maßnahmen angeregt, um schneller Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Zur NRW.INTERNATIONAL GmbH hat der Landesrechnungshof unter anderem festgestellt, dass die institutionell geförderten Ausgaben nicht auf die vorgesehenen Aufgabenblöcke aufgeteilt wurden. Er hat dem Wirtschaftsministerium eine Umstellung auf Projektförderungen vorgeschlagen.

Das zuständige Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend aufgegriffen und Evaluierungen zugesagt. Es will Weiteres mit dem Landesrechnungshof abstimmen. Eine Umstellung der Förderung der NRW.INTERNATIONAL GmbH auf Projektförderung hat es bislang abgelehnt.

20.1 Vorbemerkungen

Alleingesellschafter der seinerzeitigen Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen mbH, Düsseldorf, (GfW) war das Land NRW. Gegenstand des Unternehmens war die Unterstützung des Landes bei der Verbesserung seiner Wirtschaftsstruktur.

Im Jahr 2007 wurde zusammen mit einer Neuausrichtung der GfW die Gesellschaft in NRW.INVEST GmbH, Düsseldorf, (NRW.INVEST) umfirmiert. Gegenstand der NRW.INVEST ist „die Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Verbesserung seiner Wirtschaftsstruktur. Die Gesellschaft betreibt insbesondere das internationale Marketing für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen sowie die Investorenanwerbung und -betreuung mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen.“²⁴⁶ Die NRW.INVEST soll ausländische und deutsche Unternehmen bei Investitionsprojekten und Ansiedlungen in NRW während des gesamten Ansiedlungsprozesses unterstützen (sog. „incoming“). Organe der NRW.INVEST sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung.

²⁴⁶ Handelsregister Amtsgericht Düsseldorf, HRB 1230.

Gleichzeitig wurden von der GfW einzelne Aufgaben abgetrennt und auf die neu gegründete NRW.INTERNATIONAL GmbH, Düsseldorf, (NRW.INTERNATIONAL) übertragen. Gesellschafter der NRW.INTERNATIONAL sind zu je einem Drittel die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., der Westdeutsche Handwerkskammertag e. V. und die NRW.BANK. Gegenstand des Unternehmens ist „die im gemeinsamen Interesse der Industrie- und Handelskammern (IHK), der Handwerkskammern (HWK), der NRW.BANK und des Landes Nordrhein-Westfalen liegende Bündelung von Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen.“²⁴⁷

Konkret soll die NRW.INTERNATIONAL in Partnerschaft mit der nordrhein-westfälischen Landesregierung kleine und mittlere Unternehmen bei der weltweiten Erschließung wichtiger Wachstumsmärkte unterstützen (sog. „outgoing“).²⁴⁸

20.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren die Betätigung des Landes als Gesellschafter der NRW.INVEST und die ihr sowie der NRW.INTERNATIONAL vom Land gewährten Zuwendungen zur Deckung ihrer gesamten Ausgaben für die Kalenderjahre 2008 bis 2013 (institutionelle Förderung) und zur Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung).

Die Bewilligung der institutionellen Förderungen und die Verwaltung der Beteiligung an der NRW.INVEST obliegen dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)²⁴⁹. Die Bewilligung der Projektförderungen und die Abwicklung aller Zuwendungen obliegen der Bezirksregierung Düsseldorf.

20.3 Feststellungen zur NRW.INVEST

Das Land gewährte der NRW.INVEST in den Jahren 2008 bis 2013 institutionelle Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung i. H. v. insgesamt mehr als 55 Mio. €. Darüber hinaus erhielt die NRW.INVEST in den Jahren 2008 bis 2010 weitere Zuwendungen von rd. 9 Mio. € als Projektförderung. Der Landesrechnungshof (LRH) hat dazu u. a. die nachfolgenden Feststellungen getroffen.

20.3.1 Ansiedlungszahlen

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedient sich die NRW.INVEST der Mitarbeit ihrer Repräsentanzen im Ausland. Die Repräsentanzen in Japan (NRW.Japan K.K., Tokio – Japan K.K.) und in den USA (NRW.INVEST North America LLC, Chicago) haben den Status von rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften. Im Prüfungszeitraum unterhielt die NRW.INVEST zudem mehrere Repräsentanzen in China, Indien, Südkorea und der Türkei.

247 Handelsregister Amtsgericht Düsseldorf, HRB 55229.

248 Siehe <http://www.nrw-international.de/ueber-uns/> (letzter Aufruf März 2018).

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

Den Repräsentanzen wurde für die Gewährleistung eines geregelten Dienstbetriebes und für die Erbringung vereinbarter Leistungen im Bereich der Information und Betreuung von Investoren grundsätzlich jährlich ein Budget zur Verfügung gestellt, welches von ihnen zum Jahresende mit der NRW.INVEST abgerechnet wurde.

Der LRH hat die angefallenen Ausgaben für die Repräsentanzen den von der NRW.INVEST gemessenen Ansiedlungserfolgen mit den geschaffenen Arbeitsplätzen in NRW für die Kalenderjahre 2009 bis 2013 kumuliert gegenübergestellt:

Land	Ausgaben in €	Ansiedlungen	Arbeitsplätze
Japan	3.712.284	23	114
USA	1.570.075	2	105
China ²⁵⁰	3.238.240	174	1.280
Indien	1.026.014	2	3
Südkorea	434.795	6	33
Türkei	1.659.970	48	281

Die Aufstellung zeigt, dass über mehrere Jahre die Repräsentanzen in den USA, Indien und Südkorea trotz hoher Ausgaben nur zu geringen Ansiedlungszahlen mit wenigen geschaffenen Arbeitsplätzen in NRW beigetragen haben.

Die NRW.INVEST hat bei den örtlichen Erhebungen gegenüber dem LRH eine unzureichende Akzeptanz bei den US-Investoren beklagt. Zu der Repräsentanz in den USA hat sie auf ihre Bemühungen aus dem Jahr 2012 zur Verbesserung der Ansiedlungszahlen hingewiesen. Ergebnisse dieser Bemühungen lagen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen Ende 2014 nicht vor. Die Auflösung der Tochtergesellschaft in den USA kam für die NRW.INVEST nach ihrem Bekunden wegen der damit verbundenen Kosten nicht in Betracht.

Die Ausgaben für die Standorte in Indien sind im Betrachtungszeitraum jährlich angewachsen. Im Jahr 2015 sollten beide Büros in Indien geschlossen werden. Dort sollte nur noch bei konkretem Bedarf Unterstützung im Einzelfall abgerufen werden.²⁵¹

Zu Südkorea erklärte die NRW.INVEST, dass eine neue Leitung der Repräsentanz zu Beginn des Jahres 2013 eingesetzt worden sei. Die Ansiedlungszahlen im Kalenderjahr 2013 seien daraufhin wieder deutlich angestiegen.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind. Daraus folgt hier für die Zuwendungsempfängerin die Verpflichtung zu einer strengen Überprüfung und laufenden Überwachung der Repräsentanzen. Die Zielerreichung der Repräsentanzen ist als Daueraufgabe fortlaufend zu kontrollieren, um zeitnah reagieren zu können. Insbesondere für die indischen Repräsentanzen hätte wesentlich früher eine angemessene Kürzung der Ausgaben oder eine Schließung beider Repräsentanzen erfolgen müssen.

250 Einbezogen sind nur die im Prüfungszeitraum vorhandenen drei Repräsentanzen in China.

251 Das Büro in Mumbai wurde nach Abschluss der örtlichen Erhebungen geschlossen, das Büro in Pune blieb auf sehr reduzierter Basis erhalten.

Auch die Beteiligungsverwaltung im MWIDE hat trotz der erkennbaren Sachverhalte die genannten Standorte nicht hinterfragt. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch beim Eingehen und Halten einer Beteiligung zu beachten sind. Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Repräsentanzen der NRW.INVEST ist eine Daueraufgabe der Beteiligungsverwaltung. Dieser ist sie nicht angemessen nachgekommen.

Der LRH hat angeregt, dass vor Gründung einer Repräsentanz die angestrebten Ziele eindeutig und erschöpfend definiert sowie Meilensteine festgelegt und vereinbart werden, um rechtzeitig Schlussfolgerungen zu treffen und geeignete Maßnahmen bis hin zur Schließung einzuleiten.

20.3.2 Ausgaben für die Japan K.K.

Die Japan K.K. ist eine Gesellschaft nach japanischem Recht. Sie wurde Anfang 1992 von der GfW gegründet.

Nach den Feststellungen des LRH wirkt die Japan K.K. auch an Beratungen zu Investitionsprojekten in Japan und der Erschließung des japanischen Marktes für bereits in NRW ansässige Unternehmen mit. Die Japan K.K. wurde hierbei im Bereich des sogenannten „outgoing“ tätig. Dies gehörte zum Aufgabengebiet der ursprünglichen Muttergesellschaft GfW. Im Kalenderjahr 2007 sind diese Aufgaben der neu gegründeten NRW.INTERNATIONAL übertragen worden.

Im Rahmen der Prüfung hat das MWIDE betont, dass die Betreuung der rd. 500 in NRW ansässigen japanischen Unternehmen eine der wichtigsten Aufgaben der Japan K.K. sei. Neuansiedlungen in NRW seien inzwischen in den Hintergrund getreten. Wirtschaftlich betrachtet erfülle die Japan K.K. mit ihrer Tätigkeit sowohl für die NRW.INVEST wie auch für die NRW.INTERNATIONAL gleichermaßen Aufgaben im Interesse der Außenwirtschaftsförderung des Landes. Die NRW.INTERNATIONAL vergütet die Japan K.K. nicht.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Ausgaben der Japan K.K. nahezu ausschließlich aus Mitteln der institutionellen Förderung der NRW.INVEST bestritten werden. Gegenstand der institutionellen Förderung ist die im Gesellschaftsvertrag der NRW.INVEST festgelegte Aufgabe, die auf das „incoming“ reduziert worden ist. Die darüber hinausgehenden Aufgaben der Japan K.K. sind nicht von der institutionellen Förderung des Landes abgedeckt. Vielmehr dient der von der Japan K.K. wahrgenommene Tätigkeitsbereich „outgoing“ dem Unternehmensgegenstand der NRW.INTERNATIONAL. Durch diese Praxis erhält die NRW.INTERNATIONAL unentgeltlich Leistungen von der Japan K.K.

Die Beteiligungsverwaltung hat eine Angleichung der Gesellschaftszwecke der NRW.INVEST und der Japan K.K. bisher nicht initiiert.

20.4 Zuwendungen an die NRW.INTERNATIONAL

Das Land gewährte der NRW.INTERNATIONAL in den Jahren 2008 bis 2013 institutionelle Förderungen i. H. v. insgesamt rd. 14 Mio. €. Die Prüfung durch den LRH hat u. a. zu den nachfolgenden Feststellungen geführt.

20.4.1 Aufgaben und Finanzierung der NRW.INTERNATIONAL

Am 13.11.2006 schloss das MWIDE mit den Gesellschaftern der NRW.INTERNATIONAL eine Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit in der Außenwirtschaftsförderung des Landes, nachfolgend Rahmenvereinbarung. Zu den Aufgaben der NRW.INTERNATIONAL ist in der Rahmenvereinbarung ausgeführt, dass die Gesellschaft Aufgaben im Bereich der Außenwirtschaftsförderung übernimmt („Korb 1“), Projektträger für Projekte mit Außenwirtschaftsbezug für öffentliche Stellen ist („Korb 2“), Aufgaben der Gesellschafter („Korb 3“) und Dienstleistungen für Dritte übernimmt („Korb 4“). Eine Verteilung der Ausgaben des Jahres 2012 auf die vorgenannten Körbe im Rahmen des Verwendungsnachweises hat ergeben, dass allein die Ausgaben für Korb 1 einen Anteil von mehr als 97 v. H. einnehmen.

In der Rahmenvereinbarung sind die sowohl im Interesse des Landes als auch im Interesse der Gesellschafter liegenden, dem Korb 1 zugeordneten Aufgabenblöcke beschrieben. Diese sind:

1. Kooperationsplattform in der Außenwirtschaftsförderung
2. Information zur Außenwirtschaft im Außenwirtschaftsportal sowie in Form einer Außenwirtschaftskampagne
3. Messe- und Ausstellungsförderung
4. Unternehmerreisen/Kooperationsbörsen
5. Projektarbeit

Die NRW.INTERNATIONAL hat in den Verwendungsnachweisen die Ausgaben nicht auf die einzelnen dem Korb 1 zugeordneten fünf Aufgabenblöcke aufgeteilt. Der LRH hat festgestellt, dass sich die Tätigkeit der NRW.INTERNATIONAL im Wesentlichen auf die Organisation von Delegationsreisen und Auslandsmessebeteiligungen beschränkt hat.

Das MWIDE finanziert die NRW.INTERNATIONAL im Bereich von Korb 1 nach der Rahmenvereinbarung im Wege der institutionellen Förderung. Die Zuwendung wird als anteilige Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Darüber hinaus erhält die NRW.INTERNATIONAL von ihren drei Gesellschaftern einen festen Betrag. Dieser belief sich in den Jahren 2008 bis 2013 in der Summe auf jährlich 380.000 €. Die institutionelle Förderung des Landes betrug in diesen Jahren zwischen 1.879.000 € und 2.540.000 €.

Der LRH hat festgestellt, dass als Leistungen im Korb 1 auch allgemeine Investitionen sowie Sach- und Personalausgaben über die institutionelle Förderung abgerechnet wurden. Eine Zuordnung dieser Ausgaben zu den einzelnen Aufgabenblöcken erfolgte nicht, sodass weder nachgewiesen noch nachprüfbar war, ob die Ausgaben tatsächlich nur für diese Aufgaben entstanden sind. Zudem hält der LRH die anteilige Fehlbedarfsfinanzierung in Relation zum Beitrag der Gesellschafter für unausgewogen.

20.4.2 Unternehmerreisen

20.4.2.1 Aufgaben von Wirtschaftskammern

Zum Aufgabenspektrum der NRW.INTERNATIONAL gehört die Durchführung von Unternehmerreisen. Die betreffenden Ausgaben wurden nach Abzug von Teilnehmerbeiträgen bei der institutionellen Förderung der NRW.INTERNATIONAL abgerechnet. Die direkten Ausgaben für die Konzeption, Organisation und Betreuung der Unternehmerreisen betragen für das Kalenderjahr 2012 insgesamt 726.197 €. ²⁵²

Nach dem Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern und nach der Handwerksordnung zählt auch die Förderung des Auslandsgeschäfts der Unternehmen zu den Aufgabenbereichen der Wirtschaftskammern. Hierzu bieten die Kammern sowie ihre Dachverbände und Partner vielfältige Angebote an, auch Unternehmerreisen.

Nach den Feststellungen des LRH wurden die vom Land geförderten Unternehmerreisen teilweise von Auslandshandelskammern (AHK) organisiert. Die weltweit vertretenen AHK sind in Deutschland eng verbunden mit den IHK. Gemeinsam unterstützen IHK und AHK die Unternehmen beim Auf- und Ausbau ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland. Infolge der zunehmenden Internationalisierung des Handwerks arbeitet das Netzwerk der AHK auch eng mit den deutschen HWK zusammen. ²⁵³

Den Fragen, warum derartige Reisen von NRW.INTERNATIONAL veranstaltet wurden und ob die jeweilige Reise vorrangig den Interessen der Kammern oder des Landes dient, sind weder die NRW.INTERNATIONAL noch die Bezirksregierung erkennbar nachgegangen. Unterlagen hierzu existieren nicht.

252 Hinzu kommen noch Anteile der insgesamt über Korb 1 abgerechneten Personal- und Sachausgaben.

253 Siehe www.ahk.de/fileadmin/DEinternational/Bilder/Ueber_uns/2016_AHK-Broschuere_A4_web.PDF, S. 10.

20.4.2.2 Höhe der Teilnehmerbeiträge

Nach Angabe der NRW.INTERNATIONAL ist vorgesehen, dass bei Delegationsreisen mit Unternehmensbeteiligung die Unternehmen die auf sie entfallenden Kosten zahlen. Eine Förderung von Unternehmen finde insoweit daher nicht statt.

Bei einer Unternehmerreise nach Südamerika waren z. B. die Ausgaben für das Fachprogramm, Ausgaben für Dolmetscher vor Ort, Sachkosten sowie Flug- und Hotelkosten der projektbezogenen Reise von den Teilnehmenden selbst zu tragen. Je nach Anzahl der Tage, an denen am Fachprogramm teilgenommen wurde, leisteten die Unternehmen eine Teilnahmegebühr zwischen netto 900 € und 1.800 €. Die verbleibenden Ausgaben betrafen u. a. Ausarbeitung des gruppenspezifischen Produktportfolios, Vorstellung der teilnehmenden Unternehmen in der Reisebroschüre, Recherche und Akquise, Verifizierung des Bedarfs vor Ort in Bezug auf die Produktportfolios der Unternehmensgruppen, Übersetzung von Firmenprofilen und Begleitung der Reise. Diese Ausgaben i. H. v. rd. 60.000 € wurden über die institutionelle Förderung abgerechnet.

Auch bei weiteren Unternehmerreisen, die die NRW.INTERNATIONAL im Prüfungszeitraum veranstaltete, wurden Sachausgaben, z. B. Ausgaben für Übersetzung und Catering, nicht den teilnehmenden Unternehmen weiterberechnet, sondern über die institutionelle Förderung abgerechnet.

Unterlagen, aus denen ersichtlich war, ob dies gerechtfertigt war, wurden nicht vorgelegt.

Nach den Feststellungen des LRH ist die Abgrenzung zwischen von den Unternehmen zu erstattenden und den über die institutionelle Förderung abgerechneten Ausgaben nicht transparent. Weder die NRW.INTERNATIONAL noch die Bezirksregierung haben diese Abgrenzung erkennbar überprüft. Durch die vom Land institutionell geförderten weiteren Ausgaben könnte Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil entstanden sein.

20.4.3 Messebeteiligungen

Die NRW.INTERNATIONAL hat Unternehmen aus NRW eine Teilnahme an Messen im Ausland angeboten. Die an den Messen teilnehmenden Unternehmen konnten auf exponiert positionierten Firmengemeinschaftsständen und Info-Service-Centern ihre Dienstleistungen und Produkte direkt in den ausländischen Zielmärkten präsentieren. Die NRW.INTERNATIONAL mietete neben den Flächen für Unternehmen jeweils auch eine Fläche zur eigenen Darstellung an. Für das Kalenderjahr 2012 wurden für die Messebeteiligungen unmittelbare Ausgaben i. H. v. 999.174 € gegenüber dem Land abgerechnet.²⁵⁴

Die Unternehmen, die an einem von der NRW.INTERNATIONAL organisierten Messeauftritt teilnahmen, mussten hierfür jeweils einen Teilnehmerbeitrag entrichten. Hinsichtlich der von den Unternehmen zu tragenden Ausgaben galten die gleichen Regelungen wie bei den Unternehmerreisen. Die nicht von den Teilnehmerbeiträgen gedeckten Ausgaben wurden über die institutionelle Förderung abgerechnet.

Bei einer Messe im September 2013 z. B. wurde von den Unternehmen ein Teilnehmerbeitrag von 300 €/qm Standfläche erhoben. Der von NRW.INTERNATIONAL an den Veranstalter gezahlte Flächenmietpreis ohne Messestand betrug 335,46 €/qm, das vom Veranstalter in Rechnung gestellte „Standbaupaket“ kostete 224,71 €/qm, insgesamt 560,17 €/qm. Hinzu kamen noch anteilige Messebaukosten von 160 €/qm und Ausgaben insbesondere für Catering und Dolmetscher i. H. v. 142,56 €/qm. NRW.INTERNATIONAL kostete der Quadratmeter Standfläche damit 862,73 €.

Auch bei weiteren Messebeteiligungen deckten die Teilnahmegebühren nicht die tatsächlichen Ausgaben für die Miete der Stellfläche und den Aufbau des Messestandes.

Die NRW.INTERNATIONAL teilte dem LRH mit, dass die Teilnehmerbeiträge „in der Regel auf Basis der Kosten für einen einfachen Standardstand der Messe“ kalkuliert seien. Damit trage „das Unternehmen die Kosten selbst, die es auch als Einzelaussteller mindestens für eine Messebeteiligung zahlen müsste“. Die NRW.INTERNATIONAL hat regelmäßig aufwendige Messestände an ausgewählten Positionen angeboten, nicht jedoch den „einfachen Messestand“.

Nach den Feststellungen des LRH hat die NRW.INTERNATIONAL die auf die einzelnen Unternehmen entfallenden Ausgaben diesen nicht vollständig in Rechnung gestellt. Den Teilnehmenden ist insoweit ein finanzieller Vorteil entstanden, der über die institutionelle Förderung des Landes abgerechnet wurde.

Durch die pauschale Abrechnung über den „Sammelposten“ institutionelle Förderung fehlt auch die erforderliche Transparenz. Es besteht keine wirksame Kontrolle hinsichtlich der Art und Höhe der Ausgaben.

Ferner wurde festgestellt, dass beispielsweise an Firmengemeinschaftsständen bei Messen nicht nur kleine und mittlere Unternehmen, sondern auch Großunternehmen vertreten waren.

254 Hinzu kommen die Anteile der insgesamt ebenfalls über Korb 1 abgerechneten Personal- und Sachausgaben.

In der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung²⁵⁵ werden die Voraussetzungen genannt, unter denen Beihilfen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen für die Teilnahme an Messen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Der Frage, ob sich für die teilnehmenden Großunternehmen Wettbewerbsvorteile ergeben haben, ist weder von der NRW.INTERNATIONAL noch von der Bezirksregierung Düsseldorf nachgegangen worden.

20.4.4 Folgerungen

In der Rahmenvereinbarung zur Finanzierung der NRW.INTERNATIONAL hat das Land unter Haushaltsvorbehalt zugesagt, die NRW.INTERNATIONAL auf der Grundlage des vom Aufsichtsrat beschlossenen und vom Wirtschaftsministerium genehmigten Wirtschaftsplans im Bereich von „Korb 1“ im Wege der institutionellen Förderung mitzufinanzieren. Die Aufgaben nach „Korb 1“ sind in der Rahmenvereinbarung näher beschrieben und eindeutig abgrenzbar.

Bei Antragstellung, Bewilligung und Abwicklung der institutionellen Förderungen hat der LRH u. a. die unter den Beiträgen 20.4.1 bis 20.4.3 beschriebenen Mängel festgestellt. Nach Auffassung des LRH ist nicht gewährleistet, dass die jährlich gewährte institutionelle Zuwendung ausschließlich für den in der Rahmenvereinbarung beschriebenen Zweck verwandt wurde. Insofern liegt ein Verstoß gegen § 23 Landeshaushaltsordnung vor.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Wirtschaftsministerium von einer Förderung des Korbes 1 absehen muss. Die Ausgaben von Korb 1 könnten vielmehr konkreten Projekten zugeordnet und, sofern die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen, im Wege der Projektförderung (auch mehrjährig) finanziert werden.

Projektförderungen hätten den Vorteil, dass die Projekte einzelfallbezogen von der Bewilligungsbehörde geprüft werden können. Hierbei ist insbesondere das Interesse der Wirtschaftskammern zu untersuchen. Damit würde die Grundlage für eine transparente Bewilligung und Abwicklung der Zuwendungen geschaffen und dem gesetzlichen Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen.

255 Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 06.08.2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag. Die neue Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält ebenfalls solche Regelungen.

20.5 Weiterer Schriftverkehr

Zu den Ansiedlungszahlen wies das Ministerium zunächst u. a. darauf hin, dass bei der Gewinnung ausländischer Direktinvestitionen keine kurzfristigen Erfolge zu erzielen seien. Vielmehr könnten diese Prozesse teils mehrere Jahre in Anspruch nehmen, weil man sich bei der Anwerbung auf die kulturellen Besonderheiten des jeweiligen Auslandsmarktes einzustellen und Vertrauen zu gewinnen habe. Auch könnten konjunkturelle Auf- und Abschwünge sich in schwankenden Auslandsinvestitionen niederschlagen. Die Erfolgsbewertung der Repräsentanzen sei nur in mittel- bis langfristiger Betrachtung sinnvoll. Die NRW.INVEST habe im April 2017 eine Evaluierung der Auslandsbüros auf der Grundlage des finanziellen Aufwands in Relation zu den Ergebnissen der Auslandsbüros in Bezug auf diverse Kennzahlen und Meilensteine durchgeführt. Sie habe Kennzahlen zu den jeweiligen Akquisitionsmaßnahmen, Standortpräsentationen, neuen Investitionsprojekten sowie neu geschaffenen Arbeitsplätzen erhoben.

Die Evaluierung hat nach Angaben von NRW.INVEST Defizite bei verschiedenen Repräsentanzen ergeben. Die Stellungnahme, welche konkreten Maßnahmen und Konsequenzen für die einzelnen Repräsentanzen gezogen werden, steht noch aus.

Das MWIDE führt hinsichtlich der Ausgaben für die Japan K.K. aus, dass es sich der Abgrenzungserfordernisse bei der Kostenaufteilung mit Blick auf die jeweiligen Aufträge der NRW.INVEST und der NRW.INTERNATIONAL bewusst sei. Das Ministerium werde dem LRH einen Vorschlag zur künftigen Kostenabrechnung zwischen den Gesellschaften – jeweils orientiert am Gesellschaftsauftrag – mit dem Ziel vorlegen, mit dem LRH Einvernehmen herzustellen.

Zu Aufgaben und Finanzierung der NRW.INTERNATIONAL sagt das MWIDE zu, darauf hinzuwirken, dass die Geschäftsführung künftig auf der Grundlage des Wirtschaftsplans präzisere Aufstellungen über die dem Korb 1 zurechenbaren Kosten erstellt. Dabei müsse sichergestellt sein, dass über Korb 1 nur solche Leistungen abgerechnet werden, die hierfür nach dem Gesellschaftsvertrag vorgesehen seien. Es seien überprüfbare Meilensteine zu formulieren, die sich einem Controlling durch den Zuwendungsgeber erschließen.

Die Aufgaben bei der Zuordnung von Unternehmerreisen sollen nach den Ausführungen des MWIDE in Zukunft klarer als bisher abgegrenzt werden. Die NRW.INTERNATIONAL werde für Reisen, die im Rahmen von Korb 1 abgerechnet würden, in jedem Einzelfall das Landesinteresse prüfen und begründen. Das Ergebnis dieser Prüfung werde dokumentiert und mit dem Zuwendungsgeber in sinnvollen zeitlichen Abständen erörtert und abgestimmt. Dieses Verfahren diene auch der Kontrolle und Dokumentation der Zielerreichung.

Für die Unternehmerreisen ist das MWIDE nach seinen Angaben dabei, mit NRW.INTERNATIONAL ein noch transparenteres, europarechtskonformes System zur präziseren Kostenabgrenzung zu entwickeln.

Bei den Messebeteiligungen muss laut Ministerium der Grundsatz gelten, die Kosten an Höhe und Umfang der erzielbaren Teilnehmerbeiträge zu orientieren. Dies bedeute, dass ein geringes Interesse auf Seiten der Unternehmen auch mit geringeren Kosten für die Gesellschaft verbunden sein müsse, damit keine Leistung

(Messebeteiligung) angeboten werde, die nicht nachgefragt wird. Dabei sei seitens NRW.INTERNATIONAL zu beachten und zu dokumentieren, dass auch hier Beiträge aus Korb 1 nur im Rahmen des nach Gesellschaftsvertrag zulässigen Umfangs abzurechnen sind. Die Kosten sollen genauer als bisher projektbezogen, getrennt nach Kostenarten, aufgeschlüsselt werden.

Das MWIDE vertritt schließlich die Auffassung, dass die institutionelle Förderung der NRW.INTERNATIONAL beibehalten werden solle. Nach den Entwicklungen der letzten Jahre erhöhe sich die weltwirtschaftliche Volatilität erheblich. Mit einer Projektförderung wäre es nicht möglich, hinreichend flexibel auf diese Entwicklungen zu reagieren. Andererseits beabsichtigt das Ministerium, wesentliche Elemente der Projektförderung bei der institutionellen Förderung anzuwenden.

Der Schriftwechsel mit dem MWIDE dauert an.

21 Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm – Infrastruktur



Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln zwei Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen – Infrastrukturrichtlinie – an eine städtische Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft geprüft, mit denen die Errichtung eines Energieeffizienzentrums und die Entwicklung eines Gewerbeparks gefördert wurden.

Hierbei wurden sowohl in den Antrags- und Bewilligungsverfahren als auch bei der Abwicklung der Zuwendungen erhebliche Verstöße gegen das Haushaltsrecht festgestellt. Insbesondere wurde eine Zuwendung ohne nachvollziehbare haushaltsrechtliche Begründung erhöht, es wurden teilweise nicht zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet und zu geringe Einnahmen angesetzt. Der Landesrechnungshof hat um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlasseten gebeten.

21.1 Prüfungsgegenstand

Das Land NRW bewilligte einer in städtischem Eigentum stehenden Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft im Jahr 2009 Zuwendungen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen – Infrastrukturrichtlinie – (RWP-Infrastruktur) für zwei Projekte:

Für die Errichtung eines Energieeffizienzentrums belief sich die letztlich bewilligte Zuwendung auf rd. 10 Mio. € bei unrentierlichen Ausgaben (Ausgaben nach Abzug der geplanten Erlöse) von rd. 11,1 Mio. €. Die Finanzierung erfolgte aus Mitteln der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe. Mit dem Energieeffizienzzentrum sollen Unternehmen und Existenzgründerinnen und Existenzgründer aus den Feldern Energie- und Ressourceneffizienz gefördert werden.

Für die Entwicklung eines Gewerbeparks belief sich die Zuwendung letztlich auf rd. 4,3 Mio. € bei unrentierlichen Ausgaben von rd. 4,9 Mio. €. Die Finanzierung erfolgte ausschließlich aus Landesmitteln. Auf dem Areal einer ehemaligen Schachtanlage steht nach Abschluss der Maßnahme eine Gewerbefläche von rd. 120.000 qm zur Verfügung. Der Gewerbepark grenzt unmittelbar an das Grundstück des Energieeffizienzentrums.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat beide Zuwendungen gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln geprüft. Während der örtlichen Erhebungen im Jahre 2017 dauerte der Durchführungszeitraum des Projektes Errichtung eines Energieeffizienzentrums noch an.

21.2 Prüfungsfeststellungen

21.2.1 Förderung Energieeffizienzzentrum

21.2.1.1 Erhöhung der Zuwendung

Die zuwendungsfähigen Ausgaben und die Zuwendung waren während des gesamten Projektes erheblichen Steigerungen unterworfen. Vom ersten Zuwendungsbescheid im Oktober 2009 bis zum bislang letzten, dem 14. Änderungsbescheid vom Dezember 2016, erhöhte sich die Zuwendung von ursprünglich rd. 7,5 Mio. € auf rd. 10 Mio. €. Größte Ausgabenposition war die Sanierung von vormals anderweitig genutzten Hallen und deren Umwandlung in Werkstatträume. Ursprünglich waren dafür Ausgaben i. H. v. rd. 1,5 Mio. € beantragt und bewilligt worden. Nach dem 13. Änderungsbescheid vom Oktober 2016 betragen die dafür angesetzten Ausgaben einschließlich Teilabbruch, Entsorgung und Baunebenkosten rd. 6,1 Mio. €.

Bereits zum 6. Änderungsbescheid vom November 2012²⁵⁶ hielt die zuständige Bezirksregierung fest, dass eine Wirtschaftlichkeit der Maßnahme in Bezug auf die Gesamtkosten nur unter Berücksichtigung des weitestgehenden Fortschritts der Baumaßnahmen und des späten Bekanntwerdens der Gesamtkosten bestätigt werden könne.

Im Vorfeld des 13. Änderungsbescheides lehnte die Bezirksregierung die beantragte Erhöhung zunächst ab. Nach ihrer Auffassung seien die Kostensteigerungen teilweise Planungsfehlern geschuldet. Bei der erneuten Beantragung legte die Zuwendungsempfängerin auf Anforderung eine Ausgabenprognose vor. Der Auftrags- und Rechnungsstand betrug danach zu diesem Zeitpunkt bereits 11.291.430 €. Im Oktober 2016 bewilligte die Bezirksregierung die beantragte Erhöhung der Zuwendung um mehr als 1 Mio. €.

Die Bewilligungsbehörde hat, wenn sich ergibt, dass der Zuwendungszweck mit der bewilligten Zuwendung nicht zu erreichen ist, zu prüfen, ob das Vorhaben eingeschränkt, umfinanziert oder notfalls eingestellt wird oder ob die Zuwendung ausnahmsweise erhöht werden kann.²⁵⁷ Im Hinblick auf die Möglichkeit der Erhöhung der Zuwendung als Ausnahmetatbestand erfolgte nach Auffassung des LRH vorliegend keine ausreichende Prüfung der anderen Optionen. Insbesondere aufgrund der erheblichen Ausgabensteigerung der Hallensanierung von rd. 1,5 Mio. € auf rd. 6,1 Mio. € hätte eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durch die bewilligenden Stellen erfolgen müssen.

Nach § 23 Landeshaushaltsordnung sind Zuwendungen nachrangig einzusetzen. Dieser Grundsatz der Nachrangigkeit von Zuwendungen wurde beim 13. Änderungsbescheid vom Oktober 2016 nicht eingehalten. Die Maßnahmen, die zu den hier zusätzlich bewilligten Ausgaben führten, waren von der Zuwendungsempfängerin zumindest bereits in Auftrag gegeben, wenn nicht bereits durchgeführt worden. Hierdurch hat die Zuwendungsempfängerin zu erkennen gegeben, dass sie neben einem ausreichenden Eigeninteresse auch über genügend Eigenmittel verfügte, um die Ausgabenerhöhung selbst finanzieren zu können.

256 Mit dem die Zuwendung um rd. 1,8 Mio. € erhöht wurde.

257 Nr. 4.5 Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung.

21.2.1.2 Anrechenbare Erlöse

Der Förderung werden die unrentierlichen Ausgaben zugrunde gelegt. Diese ergeben sich als Differenz aus den förderfähigen Ausgaben abzüglich der anrechenbaren Erlöse. Die Ermittlung der anrechenbaren Erlöse richtet sich im vorliegenden Fall entsprechend den Förderbestimmungen nach der sogenannten Discounted Cash Flow-Methode (DCF).²⁵⁸ Auf Basis einer von der Zuwendungsempfängerin angefertigten DCF-Analyse wurden im Zuwendungsbescheid 2009 anrechenbare Erlöse i. H. v. rd. 370.000 € berücksichtigt. Nach einer aktualisierten DCF-Analyse der Zuwendungsempfängerin mit Stand 28.02.2014 wurden die anrechenbaren Erlöse auf rd. 180.000 € reduziert. Weitere Aktualisierungen und entsprechende Anpassungen der förderbaren unrentierlichen Ausgaben erfolgten nicht.

Der LRH hat zum einen festgestellt, dass die Zuwendungsempfängerin ihrer Verpflichtung, in jedem Jahr eine mit Ist-Zahlen aktualisierte DCF-Analyse vorzulegen, nicht nachgekommen ist und die zuständige Bezirksregierung die Einhaltung dieser Verpflichtung auch nicht überwacht hat. Zum anderen weichen die dem LRH bei den örtlichen Erhebungen vorgelegten aktuellen Zahlen teilweise deutlich zugunsten der Zuwendungsempfängerin von der letzten DCF-Analyse ab. Der LRH hat eine unverzügliche Aktualisierung der DCF-Analyse gefordert.

21.2.2 Förderung Gewerbepark

21.2.2.1 Baunebenausgaben und Ausgaben für Projektsteuerung

Im Zuwendungsbescheid und in den nachfolgenden Änderungsbescheiden wurden die förderfähigen Baunebenausgaben und Ausgaben für die Projektsteuerung auf die nach dem Programm RWP-Infrastruktur zulässigen 18 v. H. bzw. 2,5 v. H. der Bauausgaben begrenzt.

Im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises wurden von der Bezirksregierung die Bauausgaben mit rd. 10 Mio. € deutlich niedriger als in den Bescheiden vorgesehen festgesetzt. Die Baunebenausgaben und die Ausgaben für Projektsteuerung wurden aus den Bescheiden unverändert übernommen. Eine Reduzierung auf die nach dem Programm RWP-Infrastruktur zulässigen Sätze hätte hier zu einer Kürzung der förderfähigen Ausgaben von rd. 263.000 € geführt.

258 Bei einer DCF-Analyse nach dem Programm RWP-Infrastruktur werden – vereinfacht – die während der wirtschaftlichen Lebensdauer der geförderten Investitionen anfallenden Einnahmen und Ausgaben auf den Bewilligungszeitpunkt abgezinst.

21.2.2.2 Ausgaben wegen Bauzeitverlängerung

Die Zuwendungsempfängerin rechnete über die Zuwendung auch einen Nachtrag des mit der Erstellung beauftragten Unternehmens wegen einer Bauzeitverlängerung von rd. 13,5 Monaten ab. Nach dem Gutachten eines Sachverständigen waren die Umstände, die zu dieser Verlängerung führten, durch die Zuwendungsempfängerin als Auftraggeberin zu vertreten. Wesentliche Störungen waren:

- Verzögerungen bei der Übergabe von Ausführungsplänen,
- Verzögerungen bei der Herstellung der Kanäle, auch durch Zusatzleistungen beim Abbruch und wegen einer Koksgasleitung,
- Verzögerung der Ausführung der Vertragsleistungen durch die Ausführung von zusätzlichen und geänderten Leistungen und die damit erforderliche Umstellung des Bauablaufs und
- Verschiebung von Leistungen in die Winterzeit und deren Unterbrechung (Stillstand).

Sowohl das Rechnungsprüfungsamt des kommunalen Eigentümers als auch eine von der Zuwendungsempfängerin beauftragte Rechtsanwaltskanzlei sahen einen Anspruch des Auftragnehmers grundsätzlich als gegeben an. Der Auftragnehmer machte rd. 1,9 Mio. € geltend. Die Zuwendungsempfängerin rechnete hiervon über die Zuwendung rd. 1,3 Mio. € ab, die die Bezirksregierung als förderfähig anerkannte.

Die Verlängerung der Ausführungszeit um 13,5 Monate und die Erhöhung der geförderten Ausgaben um rd. 1,3 Mio. € hat die Zuwendungsempfängerin zu vertreten. Insoweit wird nicht das Fördervorhaben, sondern ein nicht vertragsgemäßes Verhalten der Zuwendungsempfängerin bezuschusst. Der LRH sieht darin einen Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

21.2.2.3 Anrechenbare Erlöse

Die aus der Vermarktung der Gewerbefläche folgenden, anrechenbaren Erlöse der Zuwendungsempfängerin wurden nach Prüfung des Verwendungsnachweises von der Bezirksregierung mit 7.462.320 € berücksichtigt. Basis hierfür war ein gemittelter Bodenwert für die Gesamtfläche, der sich aus einer Wertermittlung des Gutachterausschusses für gewöhnliche Vermarktungsflächen, Böschungsflächen sowie Flächen im Schachtsicherungsbereich ergab.

Der LRH hat festgestellt, dass die Zuwendungsempfängerin die jeweiligen Flächen den vom Gutachterausschuss gebildeten Wertbereichen konkret zugeordnet hatte. Außerdem hatte sie in ihrer internen Erlösprognose im Unterschied zur Bezirksregierung eine weitere, zum Gewerbepark gehörende Fläche berücksichtigt. Aus beiden Feststellungen ergeben sich über die bisher angesetzten 7.462.320 € hinausgehende anrechenbare Erlöse.

21.3 Weiterer Schriftverkehr

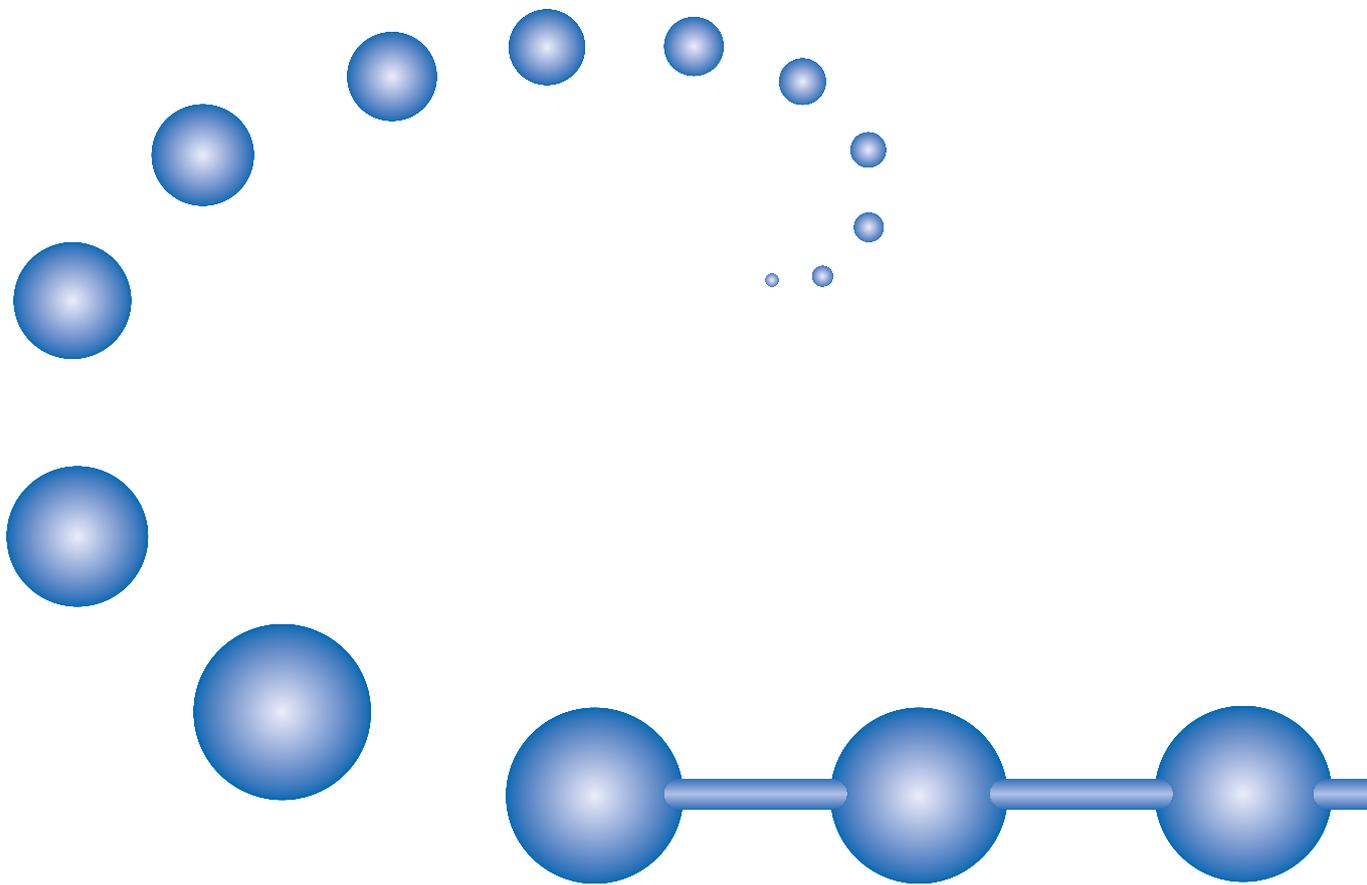
Zur Errichtung des Energieeffizienzentrums hat das Ministerium in seiner Stellungnahme im Hinblick auf die Erhöhung der Zuwendung insbesondere darauf hingewiesen, dass die ursprüngliche Kostenkalkulation der Hallen mit den tatsächlichen Ausgaben der Halleninstandsetzung nicht vergleichbar sei. Der ursprüngliche Entwurf zum Förderantrag habe sich in der Planung mehrfach geändert. Der LRH hat hierzu ausgeführt, dass, unterstellt, die Ausführungen zur Vergleichbarkeit seien zutreffend, dies zu einem neuen Projekt, nicht aber zu einer Änderung im laufenden Zuwendungsverfahren hätte führen müssen. Des Weiteren erstellt die Zuwendungsempfängerin nach Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) eine aktualisierte DCF-Analyse.

Zur Förderung des Gewerbeparks hat das Ministerium im Hinblick auf die Überschreitung der vorgegebenen Vomhundertsätze für Baunebenausgaben und Ausgaben für Projektsteuerung ausgeführt, dass die Sätze aus baufachlicher Sicht nicht angemessen erschienen. Begründet wurde dies im Wesentlichen mit umfangreichen Umplanungen. Weiterhin sähe eine neue, auf diesen Fall noch nicht anzuwendende Richtlinie höhere Vomhundertsätze vor. Der LRH hat eingewandt, dass die Umstände, die zu den Umplanungen geführt haben, von der Zuwendungsempfängerin zu verantworten waren. Im Übrigen ist die Heranziehung einer auf den Fall nicht anzuwendenden Richtlinie unzulässig.

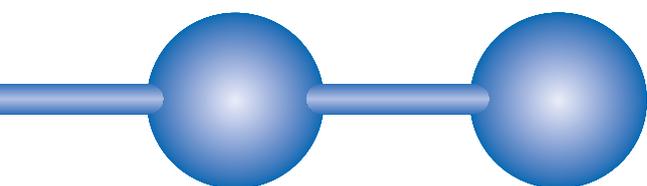
Die umfangreichen Umplanungen werden vom MWIDE auch als Begründung für die zusätzlichen Ausgaben wegen Bauzeitverlängerung angeführt. Wie dargestellt, sind nach Ansicht des LRH die Umstände, die zu den Umplanungen geführt haben, von der Zuwendungsempfängerin zu verantworten. Die Mehrausgaben sind daher nicht zuwendungsfähig.

Das Ministerium kommt hinsichtlich der Grundstückserlöse nach einer erneuten Berechnung der Zuwendungsempfängerin zu leicht höheren Erlösen. Die von der Zuwendungsempfängerin ursprünglich angesetzte zusätzliche Fläche wurde nunmehr einem anderen Gebiet zugeordnet. Die Herausnahme dieser Fläche aus dem Vermarktungsbereich ist nur dann vertretbar, wenn die Erschließungsausgaben für dieses Grundstück aus den zuwendungsfähigen Ausgaben herausgerechnet bzw. fiktive Erlöse gegengerechnet werden.

Der Schriftverkehr dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



22 Feststellungen zur Neuaufnahmestelle



Im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung wurden landesweit in den Finanzämtern Neuaufnahmestellen eingerichtet. Mögliche steuerliche Missbrauchsgestaltungen sollen dadurch gezielter und früher erkannt werden.

Der Landesrechnungshof hat in fünf Finanzämtern untersucht, ob und inwieweit die Neuaufnahmestellen ihrer zentralen Aufgabe der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs nachgekommen sind. Er hält eine Optimierung der risikoorientierten Bearbeitungsweise für erforderlich und hat dazu Empfehlungen gegeben.

Das Ministerium der Finanzen hat die Empfehlungen aufgegriffen. Mit der Umsetzung ist bereits begonnen worden.

22.1 Allgemeines

Die Umsatzsteuer mit einem Aufkommen im Jahr 2015 von rd. 210 Mrd. €²⁵⁹ ist eine Gemeinschaftsteuer, die Bund, Ländern und Gemeinden zusteht. Der Anteil der Länder beträgt aktuell rd. 45 v. H.²⁶⁰ Für das Land NRW ist die Umsatzsteuer eine der wichtigsten Einnahmequellen. Im Jahr 2015 betragen die Steuereinnahmen des Landes fast 50 Mrd. €. Davon entfielen rd. 18,8 Mrd. € auf die Umsatzsteuer.²⁶¹

22.2 Umsatzsteuerbetrug

Die Umsatzsteuer ist aufgrund ihrer Systematik betrugsanfällig, weil der Vorsteueranspruch der Empfängerin oder des Empfängers einer Leistung unabhängig davon entsteht, ob die von der Leistungserbringerin oder dem Leistungserbringer vereinbarte Umsatzsteuer an das Finanzamt abgeführt wurde.²⁶² Der Umsatzsteuerbetrug, der nach der Abgabenordnung eine Steuerhinterziehung darstellt²⁶³, bezieht sich darauf, dass dem Finanzamt geschuldete Umsatzsteuer nicht entrichtet oder ein unberechtigter Vorsteuerabzug²⁶⁴ erlangt wird. Die Höhe der durch den Umsatzsteuerbetrug entstandenen Steuerausfälle kann seriös kaum beziffert werden. Das Bundesministerium der Finanzen verweist hierzu auf eine Studie des ifo-Instituts, in der die Steuerausfälle im Jahr 2007 mit 14 Mrd. € geschätzt wurden.²⁶⁵

259 Bundesministerium der Finanzen, Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften, Kalenderjahr 2015, S. 1.

260 Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Ausgabe 2015, S. 17.

261 Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen im Haushaltsjahr 2015.

262 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juli 2014, S. 17.

263 §§ 370 ff. Abgabenordnung.

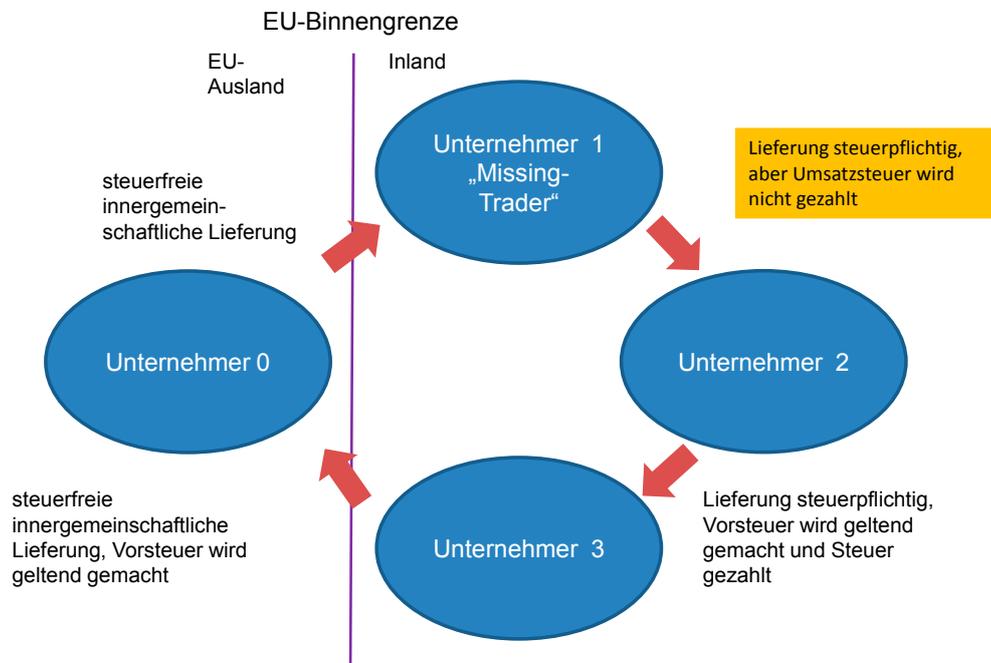
264 Vorsteuer ist die der Unternehmerin oder dem Unternehmer von einer anderen Unternehmerin oder einem anderen Unternehmer in Rechnung gestellte Umsatzsteuer.

265 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juli 2014, S. 18.

Der Umsatzsteuerbetrug wird u. a. systematisch mit den sogenannten Karussellgeschäften begangen. Bei Karussellgeschäften wirken mehrere Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen.

Abbildung 1

Grundmodell des innergemeinschaftlichen Karussellgeschäfts



Quelle: Neue Wirtschaftsbriefe 2015, S. 3397.

Entscheidend für den Betrug ist die als Missing-Trader bezeichnete Firma, die davon profitiert, dass die innergemeinschaftliche Lieferung von einem Unternehmer an einen anderen Unternehmer mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union umsatzsteuerbefreit ist und er somit für die Lieferung keine Umsatzsteuer zahlen muss. Beim Weiterverkauf im Inland führt der Missing-Trader die Umsatzsteuer, die er zusammen mit dem Kaufpreis erhalten hat, nicht an das Finanzamt ab. Im Regelfall verschwindet der Missing-Trader vor Fälligkeit der Umsatzsteuer spurlos vom Markt. Die abnehmenden Firmen machen die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer beim Finanzamt geltend. Der Missing-Trader tritt zuvor bei der gewerberechlichen und steuerlichen Anmeldung in der Regel unauffällig in Erscheinung, sodass ihm die zur Teilnahme am innergemeinschaftlichen Warenverkehr erforderliche umsatzsteuerliche Identifikationsnummer (USt-IdNr.) erteilt wird.

Zur Vorbereitung eines Karussellgeschäftes kann auch der Kauf von Anteilen an Kapitalgesellschaften dienen. Bei diesem sogenannten umsatzsteuerlichen Mantelkauf wird ein bereits bestehendes Unternehmen erworben, um die bei Neugründungen übliche Überprüfung des Finanzamts zu umgehen. Unter dem Firmenmantel werden dann Umsätze getätigt und die anfallende Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt entrichtet.

Die Umgehung der Neugründungsüberprüfung kann auch mithilfe sogenannter Vorratsgesellschaften erfolgen. Diese Gesellschaften sind nach ihrer Gründung zunächst inaktiv. Dies ändert sich oftmals erst mit dem Verkauf der Gesellschaftsanteile und einer damit einhergehenden Änderung des Gesellschaftszwecks. Auch hier beabsichtigt die Umsatzsteuerbetrügerin oder der Umsatzsteuerbetrüger, eine Überprüfung des Finanzamts anlässlich des tatsächlichen Tätigwerdens der Gesellschaft zu vermeiden.

Die systematischen Betrugsmodelle haben nur dann Erfolg, wenn die Finanzämter die betrügerisch handelnden Unternehmen für umsatzsteuerliche Zwecke erfassen und ihnen eine Steuernummer erteilen oder bei bestehenden Unternehmen Änderungen im Gesellschafterbestand oder des Unternehmensgegenstandes ungeprüft lassen. Die Finanzämter müssen deshalb bei der umsatzsteuerlichen Erfassung neu gegründeter Unternehmen, bei Mantelkäufen oder dem Erwerb von Vorratsgesellschaften besonders sorgfältig agieren, um den Zugang zu Betrugsmodellen zu erschweren.

22.3 Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs

Zur Bekämpfung des systematischen Umsatzsteuerbetrugs haben Bund und Länder in der Vergangenheit verschiedene gesetzgeberische und organisatorische Maßnahmen umgesetzt.

22.3.1 Gesetzgeberische Maßnahmen

Im gesetzgeberischen Bereich wurden insbesondere die Regelungen durch das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz vom 19.12.2001 verabschiedet.²⁶⁶ Danach wurde ab dem 01.01.2002 u. a. die Pflicht zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen bei neu gegründeten Unternehmen eingeführt. Dies gilt seit dem 01.01.2015 nach § 18 Abs. 2 Satz 5 Umsatzsteuergesetz (UStG) ebenfalls beim Mantelkauf ab dem Zeitpunkt der Übernahme des Unternehmens sowie für bisher inaktive Vorratsgesellschaften ab dem Beginn der tatsächlichen Ausübung der Tätigkeit.²⁶⁷ Ziel der Regelungen ist es, zeitnah Informationen über Unternehmen zu erhalten, die eventuell für betrügerische Zwecke gegründet oder erworben werden.

Weiterhin besteht seit dem 01.01.2002 nach § 27b UStG die Möglichkeit einer unangekündigten Umsatzsteuer-Nachschaufung. Im Gegensatz zu Außenprüfungen wie beispielsweise Betriebsprüfungen, die vorab bei den betreffenden Unternehmen angekündigt werden müssen, haben die Finanzämter dadurch die Möglichkeit, sich unangemeldet vor Ort einen Eindruck von den Unternehmen zu verschaffen.

266 BGBl I 2001, S. 3922.

267 BGBl I 2014, S. 2417.

22.3.2 Organisatorische Maßnahmen

Aufgrund von organisatorischen Maßnahmen soll erreicht werden, dass den Bediensteten in den örtlichen Finanzämtern die für den einzelnen Steuerfall bundesweit bereits vorhandenen Informationen umfassend und zeitnah zur Verfügung stehen. Es soll so weit wie möglich der Nachteil ausgeglichen werden, dass Daten zu einem Steuerfall nur dem zuständigen Finanzamt des Bundeslandes vorliegen, in dem das Unternehmen ansässig ist, weil betrügerische Unternehmen bei Problemen mit der umsatzsteuerlichen Erfassung auch versuchen, in andere Bundesländer auszuweichen. Mit der Einrichtung der bundesweiten Datenbank ZAUBER²⁶⁸ können alle mit der Prüfung der Umsatzsteuer betrauten Bediensteten in den Ländern online sowohl auf erfasste umsatzsteuerliche Betrugsfälle als auch auf Daten von Personen zugehen, denen die steuerliche Aufnahme versagt wurde. Weiterhin können mit dem Programm LUNA²⁶⁹ Grunddaten zu den in Deutschland registrierten Unternehmen abgefragt werden.

Als weitere Maßnahme zur Bekämpfung des systematischen Umsatzsteuerbetrugs wurde in NRW zum 01.01.2006 eine **Zentralstelle zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (ZEUS)** beim Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn eingerichtet. Nach der Konzeption der ZEUS kommt es für den angestrebten Erfolg entscheidend auf eine intensive und konstruktive Zusammenarbeit der Finanzämter mit dieser Zentralstelle an.

22.4 Besondere Maßnahmen bei Neugründungen

Bei Neugründungen ist ein auf die Rechtsform abgestimmter bundeseinheitlicher Fragebogen zur steuerlichen Erfassung auszufüllen. Dabei sind umfangreiche Angaben, insbesondere zum Unternehmen, aber auch beispielsweise zu Bank- und Kommunikationsverbindungen, zur Höhe der voraussichtlichen Einkünfte und Umsätze, zur Beantragung einer USt-IdNr. sowie zur steuerlichen Beratung zu machen.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben sich im Jahr 2005 auf eine einheitliche Vorgehensweise zur Bekämpfung umsatzsteuerlicher Betrugsgestaltungen bei neu gegründeten Unternehmen verständigt. Danach sollen die Finanzämter, bevor sie eine Steuernummer erteilen und den Steuerfall umsatzsteuerlich erfassen, die tatsächliche Existenz des Unternehmens überprüfen.

22.5 Neuaufnahmestellen in Nordrhein-Westfalen

Das Ministerium der Finanzen (FM) hat zum 01.04.2005 landesweit eine Zentralisierung der Bearbeitung von Neugründungen und von anderen Finanzämtern zu übernehmenden Steuerfällen in einer Neuaufnahmestelle der Finanzämter (NAST) angewiesen. Unabhängig von der Rechtsform der Unternehmen sollen dadurch mögliche Missbrauchsgestaltungen gezielter und früher erkannt werden. Weiterhin wurde eine technische Unterstützung bei der durchzuführenden Risikoprüfung der Fragebögen zur steuerlichen Erfassung eingeführt. Zudem wurde ein Konzept zur Überwachung von Steuerfällen nach der umsatzsteuerlichen Erfassung erarbeitet.

268 **Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen.**

269 **Länderumfassende Namensauskunft.**

Die NAST ist eine eigenständige Organisationseinheit, in der Aufgaben der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung und der Veranlagungsstelle zentralisiert sind. Ihre Kernaufgabe besteht darin, unter dem Gesichtspunkt der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bei allen Neugründungen und Aktenübernahmen mit unternehmerischem Bezug zu überprüfen, ob eine Erfassung für umsatzsteuerliche Zwecke zu erfolgen hat und der Steuerfall ggf. für eine gewisse Zeit zu überwachen ist. Weiterhin sind durch die NAST Fälle des umsatzsteuerlichen Mantelkaufs und bisher inaktiver Vorratsgesellschaften, die beabsichtigen nunmehr unternehmerisch tätig zu werden, zu bearbeiten. Werden bei den Überprüfungen Auffälligkeiten festgestellt, hat die NAST diese aufzuklären. Zu diesem Zweck können insbesondere Umsatzsteuer-Nachschaufen durchgeführt werden. Darüber hinaus sollen von der NAST auch andere anfallende Arbeiten wie die technische Neuaufnahme des Steuerfalls und die Betreuung von Existenzgründungen übernommen werden.

Die NAST erhält regelmäßig nur einen begrenzten Überblick über die Tätigkeit der neu angemeldeten Unternehmen. Daher ist es von besonderer Bedeutung, die in auffälligen Fällen gewonnenen Erkenntnisse der ZEUS mitzuteilen. Erst durch die dortige Bündelung der Informationen kann das mögliche Betrugsgeschehen in der Gesamtheit überblickt werden. Es ist das Ziel, die Einbindung von Unternehmen in systematische Umsatzsteuerbetrugsmodelle bereits im Stadium ihrer Gründung zu vermeiden.

22.5.1 Maschinelle Risikoprüfung der Fragebögen

Im Jahr 2012 wurde landesweit zur Bearbeitung der Fragebögen zur steuerlichen Erfassung das maschinelle Risikomanagementsystem-Fragebogen eingeführt. Die Nutzung dieses Systems ist seit dem 01.08.2013 für alle Finanzämter verpflichtend.

Die Angaben im Fragebogen werden mit den Datenbanken ZAUBER und LUNA abgeglichen und mit zahlreichen im System hinterlegten Risikoregeln überprüft. Vom Risikomanagementsystem ausgegebene Hinweise sind personell abzarbeiten. Abschließend hat ebenfalls personell im Rahmen einer Gesamtfallbetrachtung die Beurteilung der Unternehmereigenschaft zu erfolgen.

22.5.2 Überwachung von Steuerfällen

Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ist einer Unternehmerin oder einem Unternehmer eine Steuernummer für umsatzsteuerliche Zwecke zu erteilen, wenn ernsthaft die Absicht bekundet worden ist, unternehmerisch tätig zu werden. Eine Ausnahme hiervon bilden lediglich offensichtliche Missbrauchsfälle.²⁷⁰

Folglich ist in aller Regel eine Steuernummer zu vergeben, auch wenn aus Sicht der Finanzämter Risikofaktoren vorliegen, die möglicherweise auf einen Umsatzsteuerbetrug hinweisen. Diese risikobehafteten Steuerfälle erfordern für eine gewisse Zeit eine nähere Beobachtung der unternehmerischen Tätigkeit. Zu diesem Zweck hat das FM einheitliche Grundsätze festgelegt, die von allen Finanzämtern des Landes zu beachten sind. So sind durch die NAST während der Überwachungsphase insbesondere der Eingang der Umsatzsteuervoranmeldungen und die Zahlung fälliger Beträge zu kontrollieren.

270 BStBl. 2010 II, S. 712.

22.6 Prüfungsdurchführung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in fünf von 104 Festsetzungsfinanzämtern untersucht, ob und inwieweit die NAST ihrer zentralen Aufgabe der Bekämpfung des systematischen Umsatzsteuerbetrugs nachkommt.

Der LRH prüfte 1.153 zufällig ausgewählte Steuerfälle, die die NAST in den Jahren 2014 bis 2016 für umsatzsteuerliche Zwecke erfasst hatte. Davon wurden 525 aufgrund eines festgestellten Risikopotenzials für einen bestimmten Zeitraum überwacht (risikobehaftete Fälle) und 628 umsatzsteuerlich nicht überwacht (risikolose Fälle).

Die Erhebungen des LRH umfassten weiterhin

- 210 Fälle, die von der NAST als risikolos eingestuft wurden, in denen sich aber im nachfolgenden Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren Auffälligkeiten ergaben, die zur Ausgabe eines bestimmten maschinellen Hinweises führten,
- 242 Fälle mit unternehmerischem Bezug, die von anderen Finanzämtern aufgrund eines Zuständigkeitswechsels übernommen wurden und
- 111 Fälle, in denen eine Umsatzsteuer-Nachschau auf Veranlassung der NAST erfolgte.

22.7 Prüfungsfeststellungen

In den Jahren 2014 und 2015 waren jeweils etwa 200.000 Neuaufnahmen hinsichtlich ihres umsatzsteuerlichen Risikopotenzials durch die NAST in allen Finanzämtern zu beurteilen. Das Spektrum der neu gegründeten Unternehmen reichte von Neugründungen im Zuge von Umstrukturierungen in großen Konzernen mit monatlichen Umsätzen von mehreren Millionen € bis hin zu Studierenden, die eine selbstständige Tätigkeit in relativ geringem Umfang zur Finanzierung ihres Studiums angemeldet hatten. Auffallend war, dass die Finanzämter in nahezu jedem zehnten Fall einer Kapitalgesellschaft Anhaltspunkte für ein umsatzsteuerliches Risiko sahen, während bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften nur jeder 35. bzw. 50. Fall als risikobehaftet eingestuft wurde.

22.7.1 Prüfung der als risikobehaftet eingestuften Fälle

Das vom FM festgelegte Konzept zur Bearbeitung der Steuerfälle enthält einen Katalog mit Kriterien, die eine Überwachungswürdigkeit begründen. Fälle, die mindestens einen Aspekt erfüllen, werden als risikobehaftet angesehen und unterliegen für einen gewissen Zeitraum einer besonderen Kontrolle durch die NAST.

Bei den örtlichen Erhebungen wurden 525 zufällig ausgewählte, von der NAST als risikobehaftet eingestufte Steuerfälle eingesehen, in denen die Überwachungsphase zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH bereits beendet war. Dabei handelte es sich um 338 Einzelunternehmen, 143 Kapital- und 44 Personengesellschaften. Der LRH untersuchte, ob nach seiner Einschätzung die Einstufung des Steuerfalls als risikobehaftet zutreffend war, und beurteilte die Tätigkeit der NAST während der Überwachungsphase.

In 91 der 525 und damit in rd. 17 v. H. der Fälle teilte der LRH die Risikoeinstufung der NAST nicht, weil nach seiner Ansicht keine Risikokriterien erfüllt waren. Überwachungsmaßnahmen wären somit nicht erforderlich gewesen.

In 108 der verbleibenden 434 risikobehafteten Fälle (rd. 25 v. H.) hat der LRH Mängel bei der Bearbeitung während der Überwachungsphase festgestellt. Im Vordergrund stand der fehlende Aufgriff vorhandener Auffälligkeiten. So erfolgten, wenn Unternehmen keine Umsatzsteuervoranmeldungen eingereicht hatten, vielfach Schätzungen nach § 162 Abgabenordnung, obwohl insbesondere vor dem Hintergrund eines möglichen Betrugs die Durchführung einer Umsatzsteuer-Nachschau sachgerecht gewesen wäre. In anderen Fällen wurde die Überwachungsphase trotz vorangemeldeter Umsätze von 0 € beendet. Es blieb ungeklärt, ob die angemeldete Tätigkeit überhaupt ausgeübt wurde und ggf. das vergebene Umsatzsteuersignal und die USt-IdNr. zu beenden waren. Aber auch das unregelmäßige Überwachen des Abgabe- und Zahlungsverhaltens war des Öfteren festzustellen. Aufgrund von Anhaltspunkten für einen möglichen Umsatzsteuerbetrug wäre zudem nach Auffassung des LRH in 22 Fällen eine Kontaktaufnahme mit der ZEUS erforderlich gewesen.

22.7.2 Prüfung der als risikolos eingestuften Fälle

Der LRH ist in den 628 zufällig ausgewählten Steuerfällen, in denen eine umsatzsteuerliche Erfassung erfolgte und nach Einschätzung der NAST kein überwachungswürdiges Risiko vorlag, im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen wie die NAST gekommen. Lediglich in 46 Fällen (rd. 7 v. H.) konnte der LRH der risikolosen Einstufung nicht folgen. Häufig handelte es sich um Steuerpflichtige, die bereits in der Vergangenheit wegen der verspäteten Abgabe von Steuererklärungen oder ihres Zahlungsverhaltens aufgefallen waren.

22.7.3 Risikolos eingestufte Fälle mit Hinweisen im Voranmeldungsverfahren

Zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs bei Neugründungen werden im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren bei bestimmten Konstellationen Hinweise ausgegeben. Solche Hinweise sind bei den von der NAST als risikolos eingestuften Fällen von besonderer Bedeutung, da diese im Gegensatz zu den risikobehafteten Fällen nicht überwacht werden.

Bei den örtlichen Erhebungen wurde vor allem ein Hinweis vorgefunden, der ausgegeben wird, wenn u. a. für mindestens einen Voranmeldungszeitraum keine Umsatzsteuervoranmeldung abgegeben wurde. Die Freigabe dieser Fälle ist den zuständigen Sachgebietsleitungen der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle vorbehalten.

Der LRH hat in 46 der 210 geprüften Fälle mit diesem Hinweis die Einstufung als risikolos durch die NAST nicht geteilt. Von 104 Steuerfällen, in denen die fehlenden Umsatzsteuervoranmeldungen nach der Hinweisausgabe nicht eingegangen waren, erfolgte in 78 Fällen und damit zu 75 v. H. eine Schätzung der Besteuerungsgrundlagen. Lediglich in 26 Fällen wurden Ermittlungen wie Umsatzsteuer-Nachschau durchgeführt. Nach Ansicht des LRH wäre dies auch in weiteren 26 Schätzungsfällen erforderlich gewesen. So hatte beispielsweise eine Kapitalgesellschaft seit Oktober 2015 eine Handelstätigkeit ausgeübt. Die NAST stufte den Fall als risikolos ein, obwohl Eintragungen in der Datenbank ZAUBER und ein Insolvenzverfahren für den

gesetzlichen Vertreter vorlagen. Nachdem für mehrere Zeiträume keine Umsatzsteuervoranmeldungen eingereicht wurden, schätzte die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle aufgrund des ausgegebenen Hinweises die Besteuerungsgrundlagen. Eine Kontaktaufnahme mit der NAST sowie eine Umsatzsteuer-Nachschau erfolgten nicht.

22.7.4 Risikomanagementsystem-Fragebogen

Die Angaben in dem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung werden mithilfe von Risikoregeln maschinell auf umsatzsteuerliche Risiken geprüft. Das Ergebnis wird den Bediensteten der NAST in Form von Prüfhinweisen angezeigt, die personell zu bearbeiten sind. Letztendlich sollen die Erkenntnisse, die aus der Hinweisbearbeitung gewonnen werden, zu einer sachgerechten Entscheidung über das Vorliegen der Unternehmereigenschaft und ggf. eines umsatzsteuerlichen Betrugsrisikos beitragen.

Das Risikomanagementsystem basiert auf mehr als 200 Risikoregeln. Landesweit waren im Jahr 2015 insgesamt rd. 1,3 Mio. Hinweise hieraus zu bearbeiten.

Der LRH hat in den geprüften fünf Finanzämtern 15.562 Hinweise aus 1.474 Steuerfällen (geprüfte Fälle mit Ausnahme der Aktenübernahmen) daraufhin untersucht, wie diese bearbeitet worden sind. Der LRH hat festgehalten, ob der Hinweis nach seiner Einschätzung ein umsatzsteuerliches Risiko aufzeigt und die Bearbeitung durch die Finanzämter dokumentiert worden ist.

Die NAST hatte lediglich zu 219 Hinweisen ein Risiko vermerkt. Dies entspricht in den geprüften Finanzämtern einer durchschnittlichen Quote von 1,4 v. H. Landesweit wurden rd. 1,8 v. H. aller im Jahr 2015 ausgegebenen Hinweise entsprechend gekennzeichnet. Nach Einschätzung des LRH hätte in den geprüften Fällen zu weiteren 437 Hinweisen eine Risikokennzeichnung erfolgen müssen. Somit deuteten insgesamt rd. 4 v. H. der Hinweise auf ein umsatzsteuerliches Risiko hin.

Von den untersuchten 15.562 Hinweisen waren rd. 10 v. H. sogenannte Pflichthinweise. Hier ist eine weitere Fallbearbeitung mit dem Risikomanagementsystem nur möglich, wenn zu diesen Hinweisen Bearbeitungsvermerke gespeichert werden. Wiederholt hatten die Bediensteten aber lediglich nichtssagende Eintragungen wie „.“ oder „?“ vorgenommen, um die weitere maschinelle Verarbeitung zu ermöglichen.

In jedem geprüften Steuerfall sind im Durchschnitt rd. zehn Hinweise ausgegeben worden. Auffallend war, dass einige Hinweise grundsätzlich immer ausgegeben wurden, diese aber keine oder nur geringe Praxisrelevanz hatten.

22.7.5 Aktenübernahmen

Nach der Weisungslage zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung sind bei einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit alle Aktenübernahmen von Steuerfällen mit unternehmerischem Bezug von der NAST des übernehmenden Finanzamts zu bearbeiten.

Dabei wird unterschieden in Aktenübernahmen mit und ohne Risiko hinsichtlich der Umsatzsteuer. Hierzu hat das abgebende Finanzamt eine entsprechende Kennzeichnung vorzunehmen. Sofern ein umsatzsteuerlicher Risikofall vorliegt, ist der Voranfrage die Anlage „Bekannte Risikoinformationen“ beizufügen. Das übernehmende Finanzamt soll so in die Lage versetzt werden, die umsatzsteuerlichen Risiken einzuschätzen und die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH 242 Vorgänge zu Aktenübernahmen des Jahres 2016 mit umsatzsteuerlichem Bezug geprüft. Lediglich in einem Fall war in der Voranfrage angegeben, dass es sich um einen umsatzsteuerlichen Risikofall handeln würde. Bei näherer Betrachtung durch den LRH stellte sich jedoch heraus, dass diese Kennzeichnung in der Voranfrage offensichtlich unzutreffend war, weil die Kriterien eines Überwachungsfalls nicht vorlagen.

105 Voranfragen betrafen Steuerfälle, die nach Ansicht des LRH kein umsatzsteuerliches Risiko aufwiesen. Von den übrigen 137 Voranfragen enthielten 51 und damit rd. 37 v. H. keine Angaben zum umsatzsteuerlichen Risiko. Die Voranfragen wurden zum weit überwiegenden Teil von Finanzämtern aus NRW gestellt.

Nach den Feststellungen des LRH waren rd. 8 v. H. der abgegebenen Steuerfälle in der Vergangenheit als umsatzsteuerlicher Risikofall eingestuft und überwacht worden. In der Voranfrage wurde dies jedoch nicht entsprechend gekennzeichnet und auch keine Anlage „Bekannte Risikoinformationen“ beigefügt. Beispielsweise wurde ein Steuerfall vom abgebenden Finanzamt noch bis zur Aktenabgabe wegen eines Risikos überwacht. Die Voranfrage enthielt hierzu allerdings keine Angaben, sodass das übernehmende Finanzamt die weiter erforderliche Überwachung nicht fortführte.

22.7.6 Durchführung von Umsatzsteuer-Nachschaun

Zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ist die unangekündigte Umsatzsteuer-Nachschau ein wichtiges Instrument bei der Überprüfung von neu gegründeten Unternehmen. Häufig kann nur vor Ort beurteilt werden, ob ein neu gegründetes Unternehmen tatsächlich existiert.

In 67 der im Rahmen der Prüfung des LRH zufällig ausgewählten 1.153 risikobehafteten und risikolosen Steuerfälle wurde eine Umsatzsteuer-Nachschau durchgeführt. Um aussagekräftige Erkenntnisse zu den Nachschauenermittlungen zu erhalten, hat der LRH noch weitere 111 Fälle eingesehen, in denen auf Veranlassung der NAST eine Umsatzsteuer-Nachschau durchgeführt wurde.

In 25 dieser insgesamt 178 Steuerfälle sah der LRH das Vorgehen bei der Nachschau nicht als sachgerecht an. Im Wesentlichen war zu beanstanden, dass die Ermittlungen nicht mit der erforderlichen Intensität durchgeführt wurden. So wurde häufig für die Feststellung der tatsächlichen Existenz eines Unternehmens nur auf

das Vorhandensein eines Klingelschildes und eines Briefkastens abgestellt. Weitere Ermittlungen wie die Befragung verantwortlicher Personen waren in diesen Fällen nicht erkennbar.

22.7.7 Problembewusstsein

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen den Eindruck gewonnen, dass die Bekämpfung des systematischen Umsatzsteuerbetrugs als Kernaufgabe der NAST im Bewusstsein der Bediensteten und auch der Sachgebietsleitungen in den Hintergrund getreten ist. Gespräche in den Finanzämtern haben gezeigt, dass die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs nicht als zentrale Aufgabe der NAST wahrgenommen wird. Zurückzuführen ist dies nach Einschätzung des LRH im Wesentlichen darauf, dass ein hinreichendes Problembewusstsein aufgrund der Vielzahl der von der NAST zu erledigenden Arbeiten wie der technischen Aufnahme der Steuerfälle, der Abwicklung von Aktenübernahmen, der Beratung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern, der Festsetzung von Vorauszahlungen oder der Erteilung von Bescheinigungen kaum entwickelt worden ist. Teilweise wurden der NAST zudem Tätigkeiten übertragen, die überhaupt keinen Bezug zu deren eigentlicher Aufgabe haben. Beispielhaft zu nennen sind die Führung von Ablagen für das jeweilige Finanzamt oder die zentrale Bearbeitung von Fristverlängerungsanträgen.

22.8 Würdigung und Empfehlungen

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 30.05.2017 mitgeteilt. Die nachfolgenden Empfehlungen können nach Auffassung des LRH dazu beitragen, die Tätigkeit der NAST gezielter auf die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs hin auszurichten.

22.8.1 Risikoorientierte Bearbeitungsweise

Nach den Erkenntnissen des LRH ist der weit überwiegende Teil der von der NAST zu bearbeitenden Steuerfälle vor dem Hintergrund der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs unproblematisch.

Die Prüfung hat gezeigt, dass Kapitalgesellschaften deutlich eher risikobehaftet sind als Einzelunternehmen. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass in die Fallbetrachtung auch die Verhältnisse der mit den Gesellschaften in Verbindung stehenden Personen einzubeziehen sind. Bei der hohen Anzahl der durch die NAST zu bearbeitenden Fälle ist es nach Auffassung des LRH im Rahmen einer Risikoabwägung sinnvoll, auf Kapitalgesellschaften ein besonderes Augenmerk zu richten. Der LRH hat dem FM aber auch Fallgestaltungen genannt, für die keine umfangreiche Prüfung durch die NAST erforderlich ist.

22.8.2 Überwachung risikobehafteter Fälle

Risikobehaftete Fälle müssen nach deren steuerlicher Erfassung in der Überwachungsphase intensiv und konsequent beobachtet werden. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen NAST und Umsatzsteuervoranmeldungsstelle erforderlich. In nahezu jedem vierten geprüften Fall hat der LRH Mängel bei der Überwachung festgestellt. So dürfen nach Ansicht des LRH beispielsweise ausstehende Umsatzsteuervoranmeldungen regelmäßig nicht ohne weitere Maßnahmen geschätzt werden. Eine geeignete Maßnahme wäre insbesondere die Durchführung einer Umsatzsteuer-Nachschau, um vor Ort die tatsächlichen Verhältnisse aufzuklären. Bei Auffälligkeiten ist Kontakt mit der ZEUS aufzunehmen, um Zusammenhänge mit systematischen Umsatzsteuerbetrugsmodellen feststellen zu können.

22.8.3 Evaluierung Risikomanagementsystem-Fragebogen

Eine Gewichtung der von der NAST zu bearbeitenden Steuerfälle kann das Risikomanagementsystem-Fragebogen eigenständig nicht leisten. Die Hinweise an sich lassen Anhaltspunkte für einen Umsatzsteuerbetrug nicht erkennen, sondern erfordern eine personelle Beurteilung. In den eingesehenen Steuerfällen wurden durchschnittlich zehn Hinweise ausgegeben. Insbesondere die Vielzahl der immer wiederkehrenden Hinweise, die fast ausnahmslos kein umsatzsteuerliches Risiko aufdecken, führen nach den Erkenntnissen des LRH oftmals zu einer unkritischen Abarbeitung im Einzelfall.

Der LRH hält es für erforderlich, die Risikoregeln hinsichtlich ihrer Praxisrelevanz zu evaluieren. Hierfür sind die Bediensteten zur konsequenten Kennzeichnung der Hinweise als risikobehaftet und zur Dokumentation der Bearbeitungsergebnisse anzuhalten.

22.8.4 Hinweise im Voranmeldungsverfahren

Zu den von der NAST als risikolos eingestuften Steuerfällen erfolgen keine Überwachungsmaßnahmen. Bei bestimmten Konstellationen wird im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren aufgrund nicht eingereicherter Voranmeldungen ein maschineller Hinweis ausgegeben, damit geprüft wird, ob ein umsatzsteuerlicher Missbrauch vorliegt. Nach Auffassung des LRH sollte der Hinweis auch zum Anlass genommen werden, die ursprüngliche Entscheidung über den Risikogehalt eines Falles zu überprüfen. Erforderlich ist eine enge Zusammenarbeit von Umsatzsteuervoranmeldungsstelle und NAST, um gemeinsam über weitere Maßnahmen zu entscheiden.

22.8.5 Aktenübernahmen

Nach Ansicht des LRH ist es nicht praktikabel, in allen Aktenübernahmefällen mit zum Teil erheblichem Zeitaufwand Prüfungen und Ermittlungen durchzuführen. Diese sollten sich auf die Steuerfälle beschränken, bei denen ein umsatzsteuerliches Risikopotenzial besteht. Dabei handelt es sich regelmäßig um Fälle, die bereits von der NAST des abgebenden Finanzamts als risikobehaftet eingestuft wurden, oder Fälle von Aktenübernahmen mit umsatzsteuerlichen Mantelkäufen bzw. Vorratsgesellschaften ohne aktiven Geschäftsbetrieb. Auf die in der Voranfrage hierzu erfolgten Angaben muss sich das übernehmende Finanzamt verlassen können. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen ist es geboten, die für Aktenabgaben zuständigen Bediensteten auf die Notwendigkeit einer zutreffenden Kennzeichnung eines umsatzsteuerlichen Risikofalls und das Beifügen der Anlage „Bekannte Risikoinformationen“ ausdrücklich hinzuweisen.

22.9 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 30.10.2017 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

- **Risikoorientierte Bearbeitungsweise**
Zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs sollen die Bediensteten der NAST in einer für das Jahr 2018 geplanten Aufbauschulung besonders in dem Erkennen von risikobehafteten Fällen geschult werden. Das FM teile die Auffassung des LRH, dass die steuerliche Erfassung von Kapitalgesellschaften das größte Risikopotenzial berge. Im Rahmen der Schulung solle hierzu spezialisiertes Wissen vermittelt werden. Die Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen habe die Untersuchungen des LRH zum Anlass genommen, die Finanzämter anzuweisen, eine bestimmte Gruppe von Unternehmerinnen und Unternehmern nicht mehr zu überwachen, da von diesen Unternehmerinnen und Unternehmern nach den Feststellungen des LRH nur ein geringes umsatzsteuerliches Risiko ausgehe.
- **Überwachung risikobehafteter Fälle**
Um die Zusammenarbeit der für die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zuständigen Stellen – NAST und Umsatzsteuervoranmeldungsstelle – zu verbessern, werde in einem Finanzamt eine organisatorische Neugliederung erprobt. Dazu seien die beiden Stellen in der sogenannten „NUST“ zusammengefasst worden. Zur Verbesserung der Arbeitsprozesse solle geprüft werden, ob zukünftig bei ausstehenden Umsatzsteuervoranmeldungen vor einer Schätzung grundsätzlich eine Umsatzsteuer-Nachschauf durchzuführen sei. Schätzungen ohne vorherige Durchführung einer Nachschau sollten auf Einzelfälle beschränkt werden. Entsprechend der Empfehlung des LRH sei bei Auffälligkeiten, die eine Beteiligung am systematischen Umsatzsteuerbetrug nahelegen, unverzüglich Kontakt mit der ZEUS aufzunehmen.

- **Evaluierung Risikomanagementsystem-Fragebogen**
Bei dem Risikomanagementsystem zum Fragebogen zur steuerlichen Erfassung handele es sich um ein bundeseinheitliches System. In der zuständigen Fachgruppe, an der NRW beteiligt sei, werde eine Evaluierung der ausgegebenen Hinweise angeregt.
- **Hinweise im Voranmeldungsverfahren**
Im Zusammenhang mit den Hinweisen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren seien die NAST und Umsatzsteuervoranmeldungsstelle zuletzt in der NAST-Info 2/2017 auf die für eine effiziente Betrugsbekämpfung wichtige enge Zusammenarbeit hingewiesen worden. Damit sei eine durchgehende Überwachung risikobehafteter Unternehmen gewährleistet. Eine Zurückverweisung von Fällen an die NAST solle nicht erfolgen.
- **Aktenübernahmen**
Neben dem LRH hätten auch einige Finanzämter bemängelt, dass zum Voranfrageverfahren der Vordruck „Bekannte Risikoinformationen“ nicht ausreichend ausgefüllt oder gar nicht übersandt werde. Es gäbe Überlegungen, diesen Vordruck so in das Verfahren zu integrieren, dass die Angaben verpflichtend vorzunehmen seien. Damit könne das übernehmende Finanzamt unmittelbar erkennen, ob es sich um einen überwachungswürdigen Steuerfall handele, und die weitere Überwachung auf diese Fälle beschränken. Um zeitnah eine Verbesserung zu erreichen, seien die mit den Aktenabgaben betrauten Stellen bereits gebeten worden, die Vordrucke vollständig auszufüllen und die Anlage „Bekannte Risikoinformationen“ beizufügen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

