



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of several blue spheres of varying sizes. Some are arranged in a semi-circle at the top, others in a vertical line on the left, and three are connected by a horizontal line at the bottom right.

Jahresbericht 2014

**ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2013**



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2014

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2013

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

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

INHALTSÜBERSICHT

Abkürzungsverzeichnis	V
Vorwort	X

Allgemeine Bemerkungen

1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	2
2	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	2
3	Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	6
4	Prüfungsverfahren	6
5	Entscheidungszuständigkeit	6
6	Zusammensetzung der Abteilungen	7
7	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2014	8

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Haushaltsplan 2012	20
2	Haushaltsrechnung 2012	20
3	Einnahmen und Ausgaben	27
4	Entwicklung des Landesvermögens	59
5	Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands	60

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen
sowie Querschnittsuntersuchungen

6	Einführung des Digitalfunks	82
7	Erstattung von Bezügen bei Abordnungen und Versetzungen zu einem anderen Dienstherrn	88
8	Nachversicherungen ausgeschiedener Bediensteter	91
9	Verwendung und Verwertung leerstehender Immobilien des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen	96

Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)		
10	Beschaffung von Funkstreifenwagen	106
 Justizministerium (Epl. 04)		
11	Organisation der Hinterlegungsstellen und Verzinsung hinterlegter Gelder	114
 Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)		
12	Ungenutzte Budgets für die Fortbildung von Lehrkräften	120
 Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)		
13	Außertarifliche Verträge mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten an den Universitätsklinika	126
14	Neubau eines Zentrums für Operative Medizin am Universitätsklinikum Düsseldorf	134
 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (Epl. 07)		
15	Finanzierung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen	148
 Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (Epl. 09)		
16	Berechnung von gemeinwirtschaftlichen Ausgleichs- leistungen im öffentlichen Personennahverkehr	162
17	Einsatz von Landesmitteln im Zusammenhang mit dem Elektronischen Fahrgeldmanagement	164

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

18	Aufsicht des Landes über die kommunalen Lebensmittel- überwachungsämter	172
19	Forstliche Dienstleistungen des Landesbetriebs Wald und Holz Nordrhein-Westfalen	178

Finanzministerium (Epl. 12)

20	Restrukturierung der WestLB AG	186
21	Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“	193

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

22	Förderung der „Deutsche Fußball Route NRW“	198
-----------	---	------------

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

23	Risikomanagement bei Arbeitnehmerveranlagungen	206
24	Investitionsabzugsbeträge nach § 7g Einkommen- steuergesetz	218
25	Passive Zerlegung der Körperschaftsteuer bei Beteiligungen an Personengesellschaften	225



Abkürzungsverzeichnis *

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AG EVA	KONSENS-Arbeitsgruppe zur Evaluierung und Regelpflege mit Vertretern aller Bundesländer
AKA	Amtliche Kontrollassistentinnen und -assistenten
Art.	Artikel
BDBOS	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLB	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BR	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
Drs.	Drucksache
EAA	Erste Abwicklungsanstalt
EFoG	Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW (Versorgungsfondsgesetz)
ELAG	Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen

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

Für die Zuordnung der einzelnen Beiträge des Jahresberichts zu den Ressorts wurde die Organisation der Landesregierung während der 16. Wahlperiode zugrunde gelegt.

ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESTG	Einkommensteuergesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
e-Tickets	Elektronische Tickets
EU	Europäische Union
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung nach § 4 Abs. 3 EStG
FBON	Fortbildungs-Onlineverwaltung
FM	Finanzministerium
FuStKw	Funkstreifenwagen
FWZ	Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse
GAN	Gruppe „Anforderungen an das Netz“
GD NRW	Landesbetrieb Geologischer Dienst NRW
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes NRW an die Gemeinden und Gemeindeverbände – Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
GV.NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HintG NRW	Hinterlegungsgesetz NRW
HMG	Hochschulmedizingesetz

HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
IAB	Investitionsabzugsbetrag
IMC	Intermediate-Care-Station
IT	Informationstechnik
JM	Justizministerium
KiBiz	Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Kinderbildungsgesetz
Kitas	Kindertageseinrichtungen
KMK	Kultusministerkonferenz
KöBeS	Körperschaftsteuererlegung für die beauftragte Stelle
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KPB	Kreispolizeibehörde
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes NRW
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LMK	Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure
LMÜÄ	Lebensmittelüberwachungsämter
LRH	Landesrechnungshof
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MVL	Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik
MWEIMH	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk
NF	Nutzfläche
NL	Niederlassung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW
PÄA	Projektänderungsantrag/-anträge
PAD	Personalakten führende Dienststelle/n
PBefG	Personenbeförderungsgesetz des Bundes
PM	Prüfungsmitteilung / Prüfungsmitteilungen
RiFoG	Risikofondsgesetz
RLBau	Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben der Staatlichen Bauverwaltung NRW
RPA/RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/ Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPast	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster

RZF	Rechenzentrum der Finanzverwaltung
SGB	Sozialgesetzbuch
SMBl.NRW.	Sammlung des Ministerialblatts für das Land NRW
U3-Pauschale	Pauschale für Unterdreijährige
UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinik
UKD	Universitätsklinikum Düsseldorf
UKVO	Universitätsklinikum-Verordnung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VF	Versorgungsfonds des Landes NRW
VR	Versorgungsrücklage des Landes NRW
VRR AöR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Anstalt öffentlichen Rechts
VV	Verwaltungsvorschriften
WE	Wirtschaftseinheiten
ZerlG	Zerlegungsgesetz
ZOM	Zentrum für Operative Medizin
ZTFoG	Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz
ZulnVG	Zukunftsinvestitionsgesetz

Vorwort

„Spare in der Zeit, so hast du in der Not“ – Ein sprichwörtlicher Appell, der auch im Jahre 2014 seine Berechtigung hat: Trotz weiterhin steigender Steuereinnahmen und anhaltend guter Konjunkturprognosen heißt es für die Landesregierung: „Kurs halten“ und das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht aus den Augen verlieren, um bis spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dies ist ohne Frage eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, denn neben dem Zwang zum Abbau der Neuverschuldung stellt auch die demografische Entwicklung an die Haushaltspolitik des Landes unbestreitbar hohe Anforderungen. Ansteigende Versorgungsausgaben werden in den nächsten Jahren und Jahrzehnten finanzpolitische Handlungsspielräume noch weiter einschränken. Natürlich sollen die Bürgerinnen und Bürger auch künftig die Leistungen bekommen, die sie sich wünschen oder – zu Recht – vom Staat einfordern. Angesichts der Gesamtverschuldung des Landes und der sich abzeichnenden Versorgungslasten ist jedoch selbst der Wunsch nach – wenn auch nur gleichbleibend hohen – Staatsleistungen unter den gegebenen Bedingungen nicht realistisch. Eine verantwortungsvolle Finanzpolitik hat daher die Aufgabe, die widerstreitenden Pole „zwischen Gegenwartsbedarf und Gegenwartslast“ in ein Gleichgewicht zu bringen, eine intergenerative Gerechtigkeit herzustellen.

Vor diesem Hintergrund will der Landesrechnungshof den von der Politik eingeschlagenen Weg der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte konstruktiv begleiten. Die einzelnen Beiträge des Jahresberichts 2014 enthalten eine Vielzahl konkreter Vorschläge und Anregungen, wie die geprüften Stellen problematische Verwaltungsstrukturen hinterfragen und künftig effektiver und effizienter ihre Aufgaben erledigen können. Darüber hinaus wird auf Fälle unwirtschaftlichen staatlichen Handelns hingewiesen und vielfach aufgezeigt, wo und wie im Einzelfall gespart bzw. auf der Einnahmenseite bessere Ergebnisse erzielt werden können. Der Landesrechnungshof nimmt hierbei zunehmend seine prüfungsbegleitende Beratungsfunktion wahr, indem er sein Augenmerk verstärkt auf Funktions- und Organisationsfragen richtet und Veränderungsprozesse bei den geprüften Stellen auch langfristig kontinuierlich mit seinem Sachverstand begleitet.

Der Jahresbericht 2014 vermittelt einen Überblick über die wesentlichen Prüfungsergebnisse. Ungeachtet der naturgemäß im Vordergrund stehenden kritischen Feststellungen kann in der Gesamtschau aller Prüfungen des Landesrechnungshofs und seiner Staatlichen Rechnungsprüfungsämter festgehalten werden, dass die Angehörigen der Landesverwaltung und der landeseigenen Einrichtungen mit hohem Engagement und fachlicher Kompetenz ihre Aufgaben erfüllen. Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern der externen Finanzkontrolle ist zudem geprägt durch einen konstruktiven und verantwortungsvollen Austausch über Möglichkeiten zu höherer Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns.

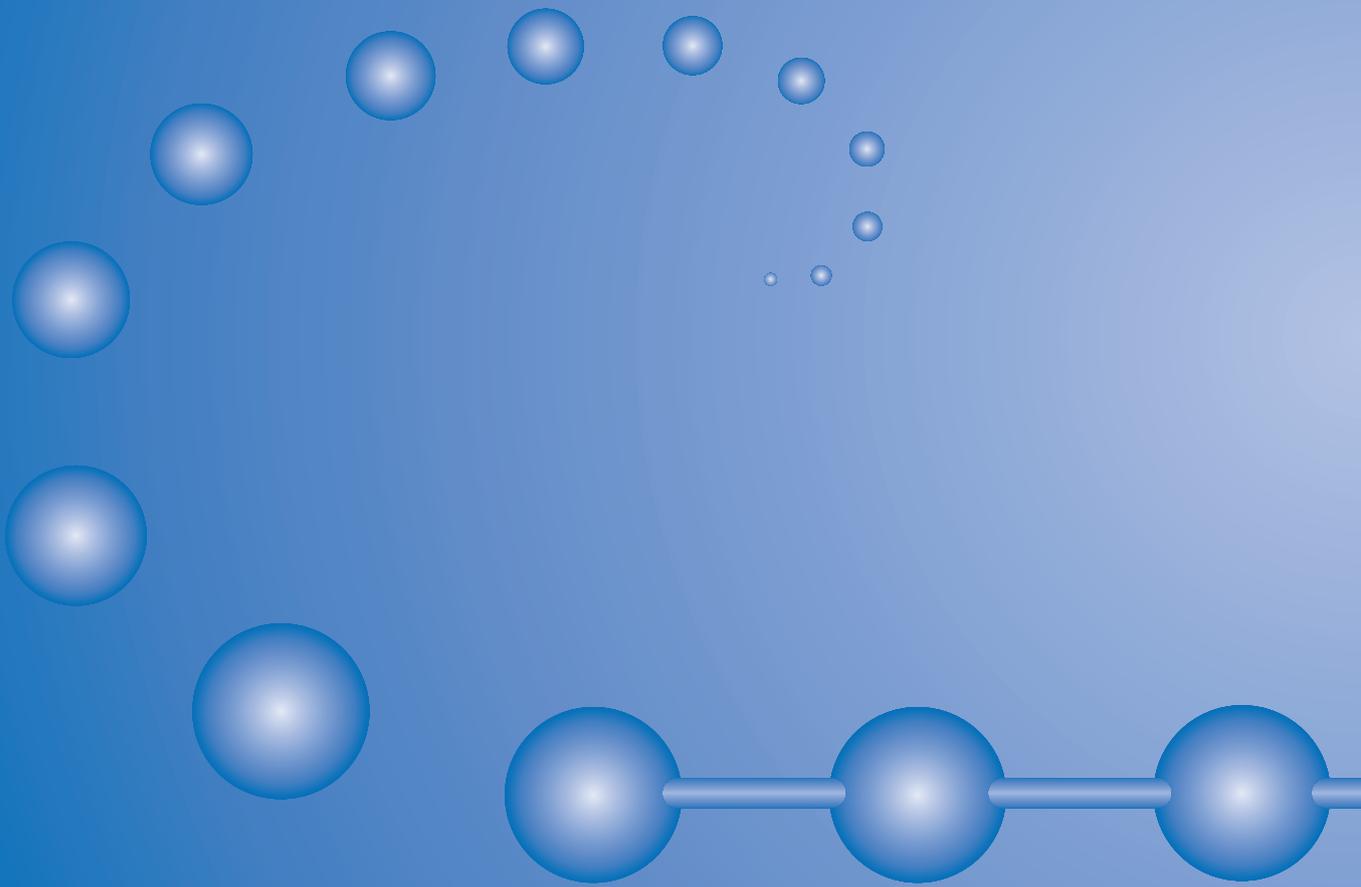
Für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung bildet der Jahresbericht die Grundlage und dient zugleich der Information von Parlament und Landesregierung. Mit seiner Veröffentlichung soll zugleich auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger der notwendige Dialog in Medien und Öffentlichkeit über die nachhaltige Finanzierung unseres Gemeinwesens gefördert und unterstützt werden.

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

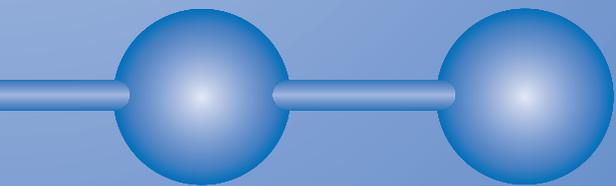
Düsseldorf, im Juni 2014

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Dr. Brigitte Mandt



Allgemeine Bemerkungen



1 Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (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 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2013 vor. Er leitet den Bericht auch der Landesregierung zu. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag sind darin

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2013 vorgelegten Haushaltsrechnung 2012 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2013 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

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 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts

Der Jahresbericht 2014 gliedert sich in zwei Komplexe: Teil A befasst sich mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2012 und enthält darüber hinaus zahlreiche weitere Details und Analysen zu den Einnahmen und Ausgaben, Erläuterungen zu der Entwicklung des nachgewiesenen Landesvermögens sowie der Kreditaufnahmen und des Schuldenstands. Abschließend wird – wie bereits im Vorjahr – die Arbeit des Stabilitätsrats behandelt. Geboten wird damit eine Einordnung des Landeshaushalts in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Dimension.

In Teil B des Jahresberichts wird in wesentlichen Prüfungsergebnissen aufgezeigt, wo und wie im Einzelfall gespart oder effizienter gehandelt werden kann. Dabei werden Verbesserungsmöglichkeiten des Verwaltungshandelns durch Gesetzesnovellierungen bzw. Anpassungen von Verwaltungsvorschriften in die Überlegungen mit einbezogen und entsprechende Initiativen seitens der Landesregierung empfohlen. Neben dem unzureichenden Umgang mit Fördergeldern, Zuwendungen und Zuweisungen werden substanzielle Schwächen im Verwaltungsvollzug aufgezeigt, die zu erheblichen Ausfällen auf der Einnahmenseite des Landes geführt haben.

Teil A – Feststellungen zum Landeshaushalt

Solide Finanzen bestimmen im Wesentlichen die Gestaltungs- und Zukunftsfähigkeit eines Landes. Die Konsolidierung des Haushalts ist daher nach wie vor eines der zentralen Themen des Landes.

Der bereits in den Vorjahren zu beobachtende Trend, wonach eine jeweils klar unter den Ausgaben für Investitionen liegende Nettoneuverschuldung zu verzeichnen war, setzt sich im Haushaltsjahr 2012 fort. Der von der Landesregierung in der bis 2017 bestehenden Finanzplanung vorgesehene Abbau der Nettoneuverschuldung ist daher ein gutes finanzwirtschaftliches Signal. Dennoch gilt auch für 2012, dass die Steuereinnahmen des Landes – trotz eines weiterhin deutlichen Anstiegs – nicht ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken. Im Ergebnis musste das Land zur Finanzierung der Aufgaben neue Schulden am Kreditmarkt aufnehmen.

Ein Vergleich der Jahre 1993 und 2013 zeigt, dass sich die Kreditmarktschulden von rd. 55,7 Mrd. € auf rd. 137,5 Mrd. € mehr als verdoppelt haben. Grundsätzlich würde ein stetig steigender Schuldenstand auch zu einer proportional steigenden Zinsverpflichtung führen. Beeinflusst durch andauernd niedrige Refinanzierungszinssätze und das im Verhältnis zu vielen europäischen und außereuropäischen Ländern gute Rating des Landes sind aber die Zinsausgaben des Landes am Kreditmarkt im Vergleichszeitraum relativ konstant geblieben. Diese – im Zuge der Banken- und Finanzkrise des Jahres 2008 – noch verstärkte Niedrigzinsphase stellt historisch betrachtet eine Besonderheit dar. Die im System von Zins und Zinseszins eigentlich überproportional steigenden Zinsverpflichtungen würden – im Falle einer Normalisierung des Zinssatzes – unmittelbar zu ansteigenden Zinsausgaben führen. Diese aktuell noch anhaltend günstigen Entwicklungen – sowohl in Bezug auf die niedrigen Refinanzierungssätze des Landes als auch aufgrund der momentan hohen Steuereinnahmen – dürfen daher in keinem Fall dazu verleiten, notwendige Schritte für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung aus dem Blick zu verlieren.

Bei der Einzelanalyse der Haushaltssituation spielen die Personalausgaben als eine der größten Ausgabenpositionen eine zentrale Rolle. Besonders die Entwicklung der Altersstruktur im Öffentlichen Dienst des Landes steht hier im Fokus der Überlegungen: In den 1970er und 1980er Jahren wurden Beamtinnen und Beamte in großer Zahl eingestellt, die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Pensionsgrenze erreichen werden. Stark ansteigende Versorgungsausgaben sind die Folge, die finanzpolitischen Handlungsspielräume werden weiter erheblich eingeschränkt. Ob anlässlich der anstehenden Pensionierungswelle die Möglichkeit genutzt wird, die Personalausgaben durch einen Stellenabbau signifikant zu reduzieren, wird maßgeblich von Umfang und Intensität der Erledigung zukünftiger staatlicher Aufgaben abhängen. Denn Stellenabbau bedeutet immer auch Einschränkungen in der staatlichen Aufgabenerledigung, wenn nicht nur eine bloße Arbeitsverdichtung erfolgen soll.

Deshalb begrüßt der LRH ausdrücklich die Einrichtung der Enquetekommission III, die sich mit der Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 befasst.

Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Viele Beanstandungen und Anregungen des LRH werden in internen Prüfungsverfahren auf Behördenebene erledigt. Teil B des Jahresberichts ist folglich keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit, sondern konzentriert sich auf eine Auswahl von wesentlichen Prüfungsergebnissen aus den verschiedenen Ressorts, die für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können.

Dass es sich lohnt, einzelne Projekte der Landesverwaltung über einen längeren Zeitraum durch mehrere Prüfungsverfahren zu begleiten, zeigen die Jahresberichtsbeiträge zur Einführung des Digitalfunks (siehe Beitrag Nr. 6), zur Beschaffung von Funkstreifenwagen (siehe Beitrag Nr. 10) sowie zur Erstattung von Bezügen bei Abordnungen und Versetzungen zu einem anderen Dienstherrn (siehe Beitrag Nr. 7). Obwohl die geprüften Stellen aufgrund früherer Prüfungsfeststellungen bereits zahlreiche Hinweise zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufgegriffen haben, zeigen die aktuellen Prüfungen erneut, dass fehlende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Planungsfehler in der Umsetzung wiederum zu monetären Nachteilen für das Land in nicht unerheblichem Umfang geführt haben.

Anhand des Beitrages Nr. 14 zum Neubau eines Zentrums für Operative Medizin am Universitätsklinikum Düsseldorf wird deutlich, dass ineffektives und ineffizientes Verwaltungshandeln Zeit und Geld kosten. Unzureichende Organisation des Leerstandmanagements sowie fehlende generelle Regelungen zur Leerstandbearbeitung sind nach Ansicht des LRH auch ursächlich für erhebliche zeitliche – und zugleich kostenintensive – Verzögerungen bei der Verwendung und Verwertung leerstehender Immobilien des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (siehe Beitrag Nr. 9).

Immer wieder findet der LRH bei seinen Prüfungen Beispiele dafür, dass komplizierte Gesetzesvorschriften und Richtlinien sowie mangelnde Fachaufsicht zu ineffektivem Verwaltungshandeln führen.

Die Prüfung zur Finanzierung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen (siehe Beitrag Nr. 15) nach dem Kinderbildungsgesetz ist Beleg dafür, dass das gesetzlich vorgesehene Finanzierungssystem – neben einem hohen Verwaltungsaufwand – zu Ungleichbehandlungen, insbesondere in der Betreuungsqualität der Kinder, führt. Auch in den Beiträgen zu Nachversicherungen (aus dem Landesdienst) ausgeschiedener Bediensteter (siehe Beitrag Nr. 8) und im Zusammenhang mit der Organisation der Hinterlegungsstellen und Verzinsung hinterlegter Gelder (siehe Beitrag Nr. 11) wurde festgestellt, dass durch geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen das Verwaltungshandeln optimiert sowie weitere Einsparpotenziale erschlossen werden könnten.

Nach Ansicht des LRH gibt auch das untergesetzliche Regelwerk Anlass, genauer hinzusehen. Im Beitrag zu den außertariflichen Verträgen mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten an den Universitätsklinikum (siehe Beitrag Nr. 13) wurde konkret empfohlen, von einer möglichen Richtliniener Praxis mit dem Ziel einer einheitlichen und eindeutigen Ausgabenbegrenzung Gebrauch zu machen.

Im Beitrag zur Aufsicht des Landes über die kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter (siehe Beitrag Nr. 18) hat der LRH die hinreichende Wahrnehmung der Aufsichtspflichten angemahnt und die Einführung von verursachungsgerechten Gebühren vorgeschlagen. Auch dies mit dem Ziel, effektives und effizientes Verwaltungshandeln zu fördern. Die Prüfung der Forstlichen Dienstleistungen des Landesbetriebs Wald und Holz stellt einen besonderen Fall der „indirekten Förderung“ dar. Durch eine Änderung der Entgeltordnung könnte nach Ansicht des LRH das nicht unerhebliche Defizit des Landesbetriebs reduziert werden (siehe Beitrag Nr. 19).

Der unzureichende Umgang mit Fördergeldern, Zuwendungen und Zuweisungen bildet einen weiteren Schwerpunkt der diesjährigen Prüfungsberichte des LRH.

Der Beitrag über die Förderung der „Deutsche Fußball Route NRW“ steht beispielhaft für mangelndes bzw. unzureichendes Fördercontrolling. Gerade bei längerfristig angelegten Projekten ist eine fortlaufende Überprüfung der Fördervoraussetzungen erforderlich, um sowohl Mängel bei der Bewilligung als auch bei der Abwicklung der Zuwendung vermeiden zu können (siehe Beitrag Nr. 22).

Fehlerhafter Umgang mit Landesmitteln durch überhöhte und nicht zweckentsprechend verwendete Zuwendungen des Landes findet sich in den Beiträgen zur Berechnung von gemeinwirtschaftlichen Ausgleichsleistungen im ÖPNV (siehe Beitrag Nr. 16) und bei dem Einsatz von Landesmitteln im Zusammenhang mit dem Elektronischen Fahrgeldmanagement (siehe Beitrag Nr. 17). Der Beitrag zu den ungenutzten Budgets für die Fortbildung von Lehrkräften regt die Überprüfung des Verfahrens und die Anpassung des Budgets an den tatsächlichen Bedarf an (siehe Beitrag Nr. 12).

Die Beiträge zum Risikomanagement bei Arbeitnehmerveranlagungen in den Finanzämtern (siehe Beitrag Nr. 23), zu den Investitionsabzugsbeträgen nach § 7g EStG (siehe Beitrag Nr. 24) und zur passiven Zerlegung der Körperschaftsteuer bei Beteiligungen an Personengesellschaften (siehe Beitrag Nr. 25) zeigen substantielle Schwächen im Verwaltungsvollzug auf, die zu erheblichen Einnahmeausfällen beim Land geführt haben.

Schon in den vergangenen Jahresberichten waren die Restrukturierung der früheren WestLB AG und die vom Land in diesem Zusammenhang übernommenen Risiken Gegenstand des Allgemeinen Teils. Der LRH stellt nunmehr in den beiden Beiträgen Restrukturierung der WestLB AG (siehe Beitrag Nr. 20) sowie Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ (siehe Beitrag Nr. 21) erstmalig konkrete Prüfungsergebnisse vor.

Um die wesentlichen Aussagen in den einzelnen Beiträgen zu den Prüfungsergebnissen besonders hervorzuheben, sind sie in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 8 bis 16 des Jahresberichts.

3 Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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.

4 Prüfungsverfahren

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

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird in der Regel mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. 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 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. Darüber hinaus sieht der LRH u. a. in der jährlichen Vorstellung des Jahresberichts nicht lediglich eine gesetzliche Pflicht, sondern auch eine Möglichkeit, seine Ergebnisse zu präsentieren. Dies wird auch in der Zusammenarbeit mit dem Parlament deutlich, wenn seine Beiträge in dem hierfür zuständigen Ausschuss für Haushaltskontrolle beraten werden.

5 Entscheidungszuständigkeit

Der LRH entscheidet in Kollegien.

Das Große Kollegium, bestehend aus den Abteilungsleitungen, entscheidet u. a. gemäß § 8 Abs. 1 Buchstaben a) bis d) des Gesetzes über den Landesrechnungshof NRW (LRHG) über den Bericht an den Landtag nach § 97 LHO (so genannter Jahresbericht), über die Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO, über die Beratung des Landtags oder der Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO sowie über sonstige Stellungnahmen gegenüber dem Landtag. In diesen Fällen treten die übrigen Mitglieder der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prü-

fungsabteilung mit Sitz und Stimme zu dem Großen Kollegium hinzu (§ 8 Abs. 2 LRHG).

Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums über das Ergebnis einer Prüfung zugrunde.

6 Zusammensetzung der Abteilungen

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

Abteilung I

Präsidentin	Dr. Mandt	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Kisseler	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Kirsch	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	

Abteilung III

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

Abteilung IV

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

Abteilung V

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

7 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2014

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

6 Einführung des Digitalfunks

Der Landesrechnungshof hat erneut die Einführung des Digitalfunks geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass sich die in der Zuständigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen liegende Anbindung der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk um mehr als drei Jahre verzögert. In der Folge musste eine kostenintensive Übergangslösung geschaffen werden, die das Projekt mit rund 3,39 Millionen € zusätzlich belastet. Zudem besteht die Gefahr, dass der mit der Anbindung der polizeilichen Leitstellen beauftragte Generalunternehmer auch einen neu vereinbarten Meilensteinplan nicht fristgerecht einhalten kann. Der Landesrechnungshof hat deshalb unter anderem die Prüfung vertragsrechtlicher Konsequenzen empfohlen.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Mängel in der Haushaltsunterlage festgestellt. So beinhaltete die Unterlage Differenzen zwischen den Kostenansätzen des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste und der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Des Weiteren war zu beanstanden, dass finanzielle Reserven von mindestens 5,05 Millionen € ausgewiesen wurden und die Verschiebung eines kompletten Kostenansatzes außerhalb des Betrachtungszeitraums des Projekts nicht zu einer Reduzierung der vom Kabinett gebilligten projektbezogenen Gesamtkostenobergrenze von derzeit 488 Millionen € geführt hat.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt und mit einer Konkretisierung der Haushaltsunterlage begonnen. Es hat zugesagt, im Rahmen der Leitstellen-Anbindung auf ordnungsgemäße Vertragserfüllung zu achten, hält an der Projektfortführung mit dem Generalunternehmer allerdings fest.

7 Erstattung von Bezügen bei Abordnungen und Versetzungen zu einem anderen Dienstherrn

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hatte bereits im Jahr 2001 die Erstattung von Bezügen bei Abordnungen und Versetzungen von Landesbeschäftigten zu einem anderen Dienstherrn beim Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen geprüft. Eine Nachschau im Jahr 2012 ergab, dass es erneut zu beträchtlichen Ausfällen bei den Erstattungsansprüchen des Landes kam. Diese waren im Kern auf falsche, widersprüchliche und unvollständige Übermittlungen zahlungsbegründender Daten durch die Personalakten führenden Dienststellen sowie

auf Fehler bei der Erstattungsabwicklung im Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen zurück zu führen.

Die infolge der früheren Prüfung veranlassten Maßnahmen hatten nicht zu einer Verbesserung der Erstattungsabwicklung geführt. Der Landesrechnungshof hat daher das Finanzministerium gebeten darzulegen, wie künftig Ausfälle bei Erstattungsansprüchen des Landes vermieden werden können.

8 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter

Die bestehenden gesetzlichen Vorschriften zur Nachversicherung von aus dem Landesdienst ausscheidenden Bediensteten zwingen das Land zu Entscheidungen auf der Grundlage von Prognosen, die sich im Nachhinein häufig als unzutreffend erweisen. Der Landesrechnungshof hat angeregt, dieses Verfahren dahingehend umzustellen, dass die Bediensteten binnen zwei Jahren nach ihrem Ausscheiden ihre Nachversicherung unter Vorlage entsprechender Nachweise zu beantragen haben. Dies könnte zu Einsparungen von rund einer Million € jährlich führen.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs und hat die Angelegenheit an das für Fragen der gesetzlichen Rentenversicherung zuständige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales weitergeleitet. Dieses favorisiert statt eines antragsabhängigen Nachversicherungsverfahrens die Einräumung einer Widerrufsmöglichkeit und hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales um Prüfung einer entsprechenden Gesetzesänderung gebeten.

9 Verwendung und Verwertung leerstehender Immobilien des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Leerstandsflächen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 31.12.2008 bis zum 31.12.2012 von rund 266.000 m² auf rund 447.000 m² erhöht haben. Im gleichen Zeitraum ist die Leerstandsquote von 2,7 vom Hundert auf 4,4 vom Hundert gestiegen.

In dem genannten Zeitraum ist es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Verwendung und Verwertung von leerstehenden Immobilien durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb gekommen. Ursachen hierfür sieht der Landesrechnungshof in der derzeit bestehenden Struktur der dezentralen Organisation des Leerstandsmanagements sowie in fehlenden generellen Regelungen zur Leerstandsbearbeitung im Bau- und Liegenschaftsbetrieb.

Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass ein auf Veranlassung des Finanzministeriums vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb im Jahr 2012 erarbeitetes Konzept zur Leerstandsminimierung bisher nur unzurei-

chend umgesetzt worden ist. Er hat gefordert, dass das Konzept an die für Leerstandsbearbeitung zuständigen Beschäftigten im Bau- und Liegenschaftsbetrieb kommuniziert und in Form von bindenden Weisungen und Vorgaben umgesetzt werden muss.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, die Überarbeitung des Konzepts und dessen Umsetzung künftig eng zu begleiten.

10 Beschaffung von Funkstreifenwagen

Der Landesrechnungshof hat die Beschaffung von Funkstreifenwagen geprüft.

Kritisch sieht der Landesrechnungshof die Anzahl der erworbenen Fahrzeuge sowie die Festlegung der Nutzungsdauer durch das Ministerium für Inneres und Kommunales auf drei Jahre. Darüber hinaus hat er Empfehlungen zur Beschaffung kleinerer Fahrzeuge für bestimmte Bedarfsgruppen sowie zum Kauf von Geräteträgern und zur Wahl der Fahrzeugfarbe ausgesprochen.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales wird künftig die Aspekte der Wirtschaftlichkeit bei der Fahrzeugbeschaffung noch stärker einbeziehen.

11 Organisation der Hinterlegungsstellen und Verzinsung hinterlegter Gelder

Im Jahr 2012 wurden bei den nordrhein-westfälischen Amtsgerichten knapp 12.000 Hinterlegungsfälle anhängig, in einer Bandbreite von zwei bis über 1.000 Fällen je Amtsgericht. Bei den Amtsgerichten mit geringen Fallzahlen waren der Personalaufwand und die damit verbundenen Kosten pro Fall bis zu achtmal so hoch wie bei den Amtsgerichten mit hohen Fallzahlen.

Für hinterlegtes Geld hat das Land 2012 rund 600.000 € Zinsen gezahlt. Diese Ausgaben sind 2013 auf über eine Million € gestiegen. In neun Bundesländern wurde hinterlegtes Geld nicht verzinst.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die gesetzliche Ermächtigung zu nutzen, die Organisation der Hinterlegungsstellen durch die Konzentration der Geschäfte auf bestimmte Amtsgerichte zu straffen. Zudem hat er eine Aufhebung der Pflicht zur Verzinsung von hinterlegtem Geld gefordert.

Das Justizministerium hat sich gegen eine Konzentration der Hinterlegungsstellen ausgesprochen. Die Verzinsungspflicht für hinterlegtes Geld wurde mittlerweile auch in Nordrhein-Westfalen abgeschafft.

12 Ungenutzte Budgets für die Fortbildung von Lehrkräften

In zwei Regierungsbezirken hatten die Schulen von den Budgetmitteln, die ihnen über mehrjährige Zeiträume pauschal für die Fortbildung von Lehrkräften zur Verfügung gestellt worden waren, rund 13 Millionen € nicht verausgabt. Eine Berücksichtigung der nicht verausgabten Mittel bei der Zuweisung des jährlichen Fortbildungsbudgets erfolgte nicht.

Der Landesrechnungshof hat diese Feststellungen an das Ministerium für Schule und Weiterbildung herangetragen und mit der Frage verbunden, ob sich die pauschalen Fortbildungsbudgets hinreichend am tatsächlichen Bedarf orientieren oder der Anpassung bedürfen.

Inzwischen hat das Ministerium das Zuweisungsverfahren dahin geändert, dass ab dem Haushaltsjahr 2014 nicht verausgabte Mittel oberhalb bestimmter Freigrenzen auf das neue Fortbildungsbudget angerechnet werden.

13 Außertarifliche Verträge mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten an den Universitätsklinika

Die Prüfung des Landesrechnungshofs und eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes hat ergeben, dass den Überlegungen und Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur „Neugestaltung des Personalrechts einschließlich des Vergütungssystems der Professoren mit ärztlichen Aufgaben im Bereich der Hochschulmedizin“ nicht umfassend Rechnung getragen wurde. Der Landesrechnungshof sieht Handlungsbedarf insbesondere bei der künftigen Ausgestaltung der Vergütungsregelungen in den außertariflichen Verträgen mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten an den Universitätsklinika. Er hat sich für die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen ausgesprochen.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung hat mit den Universitätsklinika die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbart, die entsprechende Richtlinien erarbeiten soll.

14 Neubau eines Zentrums für Operative Medizin am Universitätsklinikum Düsseldorf

Die Kosten für den Neubau des Zentrums für Operative Medizin II am Universitätsklinikum Düsseldorf werden von ursprünglich rund 100,3 Millionen € auf voraussichtlich mindestens rund 180,4 Millionen € steigen. Hiervon trägt das Land Nordrhein-Westfalen mindestens rund 171,6 Millionen €. Darüber hinaus hat sich die Inbetriebnahme des Klinikgebäudes Mitte 2014 um mindestens sieben Jahre verzögert.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung bewilligte umfangreiche Projektänderungen und -erweiterungen, ohne dass ein schlüssiges Betriebskonzept und genehmigungsfähige Bau- und Pla-

nungsunterlagen vorgelegen hatten. Allein aufgrund der Zusicherung des Klinikums, die erweiterte Maßnahme auch mit dem ursprünglichen Budget realisieren zu können, verzichtete das Ministerium auf eine angemessene Prüfung der Unterlagen, obwohl diese einen Flächenzuwachs von mehr als 3.400 m² und Mehrkosten von rund 26 Millionen € vorgesehen hatten. Während des Bauprozesses führten weitere vom Universitätsklinikum initiierte und vom Ministerium gebilligte Planungs- und Ausführungsänderungen zu erheblichen Störungen im Bauablauf und somit zu weiteren erheblichen Kostensteigerungen.

Die Hinweise zur Bewirtschaftung der den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüsse des Landes aus dem Jahr 2004 sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht geeignet, eine ausreichende Etatreife für Baumaßnahmen der Universitätskliniken sicherzustellen.

15 Finanzierung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Das seit dem Kindergartenjahr 2008/09 in Nordrhein-Westfalen geltende System zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen mit allein elf Pauschalen nach § 19 Kinderbildungsgesetz ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, der im Ergebnis nicht zu rechtfertigen ist. Das Finanzierungssystem führt zu Ungleichbehandlungen, insbesondere in der Betreuungsqualität. Abweichend von der gesetzlichen Regelung hat das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport mit den Trägerverbänden und den Kirchen eine Vereinbarung geschlossen, die es erlaubt, über 20 vom Hundert weniger Personal in den Kindertageseinrichtungen einzusetzen. Trotzdem wurde diese personelle Mindestausstattung vielfach nicht eingehalten. Gleichzeitig konnten Träger innerhalb von zwei Kindergartenjahren aus nicht verbrauchten Finanzierungsmitteln Rücklagen von insgesamt mehr als 202 Millionen € bilden.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium zur Beseitigung der festgestellten Mängel und unter Wahrung der Interessen aller Beteiligten, insbesondere im Hinblick auf die Chancengleichheit der Kinder, einen Vorschlag zur stark vereinfachten Neuregelung der Finanzierung unterbreitet. Dieser sieht für die Ermittlung der Landesanteile ein echtes Pauschalssystem mit Jugendamtsbudget auf der Basis von nur drei Jahrespauschalen ungeachtet der Betreuungszeit und -form vor. Im Verhältnis Jugendamt/Träger sind die tatsächlichen angemessenen Ausgaben zugrunde zu legen, die dann wiederum in die Bemessung der künftigen Jahrespauschalen einfließen.

16 Berechnung von gemeinwirtschaftlichen Ausgleichsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr

Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben im Auftrag des Landesrechnungshofs Ausgleichsleistungen überprüft, die Bus- und Straßen-

bahnunternehmen vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 für die vergünstigte Beförderung von Schülern, Auszubildenden sowie Studierenden gewährt wurden und dabei Abrechnungsfehler festgestellt. Aufgrund der Prüfungen zahlten die Unternehmen rund 28,8 Millionen € zugunsten des Landeshaushalts zurück. Beantragte Zuwendungen in Höhe von rund 9,5 Millionen € gelangten nicht zur Auszahlung.

17 Einsatz von Landesmitteln im Zusammenhang mit dem Elektronischen Fahrgeldmanagement

Der Landesrechnungshof hat bei der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Anstalt öffentlichen Rechts Zuwendungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Fahrgeldmanagement geprüft. Darunter sind insbesondere bargeldlose Bezahlungssysteme und elektronische Tickets zu verstehen. Die Prüfung ergab, dass mit der Förderung verbundene übergeordnete Ziele zum Teil nicht erreicht und Zuwendungen nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Wirtschaftliche Vorteile der Verkehrsunternehmen fanden bei der Gewährung der Zuwendungen nicht ausreichend Berücksichtigung.

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr hat die Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Fördermittel veranlasst. Es beabsichtigt zudem, Maßnahmen für eine wirksame Erfolgskontrolle zu treffen.

18 Aufsicht des Landes über die kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter

Das Land kam seinen Aufsichtspflichten gegenüber den kommunalen Lebensmittelüberwachungsämtern nicht in erforderlichem Umfang nach; finanzielle und organisatorische Entscheidungen basierten auf nicht hinreichend vergleichbaren und belastbaren Daten.

Obwohl die Lebensmittelüberwachung von 20 Kreisen und kreisfreien Städten durch die unentgeltliche Bereitstellung von 33 Landesbediensteten als amtliche Kontrollassistentinnen und -assistenten personell verstärkt wurde, war die Anzahl der dort eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ergebnis rückläufig.

Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, durch Erhebung von Gebühren für planmäßige Betriebskontrollen dem Prinzip einer verursachergerechten Lastentragung zu entsprechen.

19 Forstliche Dienstleistungen des Landesbetriebs Wald und Holz Nordrhein-Westfalen

Der Landesbetrieb Wald und Holz hat in den vergangenen Jahren im Geschäftsfeld „forstliche Dienstleistungen“ – trotz erheblicher Ausgleichszahlungen des Landes – durchgängig negative Betriebsergebnisse erzielt. Der Landesrechnungshof hat Wege zur Verringerung des Defizits aufgezeigt, unter anderem durch Erhöhung von bislang nicht kostendeckenden beziehungsweise zu stark rabattierten Entgelten.

20 Restrukturierung der WestLB AG

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2013 verschiedene Aspekte der Restrukturierung der WestLB AG und die Beteiligung des Landes an der Ersten Abwicklungsanstalt geprüft.

Er hat hierbei Maßnahmen kritisch gesehen und dem Finanzministerium Anregungen und Empfehlungen gegeben. Diese betrafen insbesondere eine Landesgarantie, die Übernahme von Schadenersatzrisiken – sogenannte Bodensatzrisiken der WestLB AG – durch die Erste Abwicklungsanstalt und den Verkauf griechischer Staatsanleihen.

21 Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“

Das Land garantiert bis zur Höhe von fünf Milliarden € die Werthaltigkeit von Finanzierungsinstrumenten der ehemaligen WestLB AG. Zur Abwicklung von Inanspruchnahmen aus dieser Garantie hat der Landesgesetzgeber ein Sondervermögen errichtet. Auf diese Weise wollte er den Gestaltungsspielraum für künftige Haushalte sichern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Erhaltung des Gestaltungsspielraums mit einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung für das Land verbunden war. Das Finanzministerium will aktuell keine weiteren Zuweisungen zum Sondervermögen vornehmen, sondern vielmehr dessen Mittel sukzessive verbrauchen.

22 Förderung der „Deutsche Fußball Route NRW“

Für die „Deutsche Fußball Route NRW“ wurden seit dem Jahr 2005 vom Land Förderungen von insgesamt mehr als zwei Millionen € bewilligt. Hiervon hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln im Auftrag des Landesrechnungshofs eine Zuwendung in Höhe von 1.753.600 € geprüft und Mängel sowohl bei der Bewilligung als auch bei der Abwicklung der Zuwendung festgestellt.

Im Ergebnis wurde von vier Projektzielen lediglich die „Fahrradroute“ umgesetzt. Die Projektziele „Gästeinformationssystem“ und „Clubkartensystem“ sind nicht erreicht worden und werden nicht weiter verfolgt. Der Frage von Rückforderungen ist die Bewilligungsbehörde nicht nachgegangen. Zur Fertigstellung der „Autoroute“ beabsichtigt das Wirtschaftsministerium, weitere Fördermittel einzusetzen.

23 Risikomanagement bei Arbeitnehmerveranlagungen

Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität von Arbeitnehmerfällen untersucht, die nach den Regeln des maschinellen Risikomanagements veranlagt worden sind.

Die festgestellten Fehlerquoten zeigen, dass nach wie vor erhebliche Defizite bei der praktischen Umsetzung des Risikomanagementsystems bestehen.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von 270 Millionen € aus, die auf die fehlerhafte Bearbeitung risikobehafteter Arbeitnehmerfälle zurückzuführen sind.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht, denen das Finanzministerium weitestgehend zugestimmt hat.

24 Investitionsabzugsbeträge nach § 7g Einkommensteuergesetz

Die gewinnmindernde Inanspruchnahme eines Investitionsabzugsbetrags vor der tatsächlichen Anschaffung oder Herstellung eines beweglichen Wirtschaftsguts wird in § 7g Einkommensteuergesetz geregelt.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat die Anwendung des § 7g Einkommensteuergesetz geprüft. Aufgrund der fehlenden oder unvollständigen Auflösung von Investitionsabzugsbeträgen nach Ablauf des Investitionszeitraums dürfte ein jährlicher Steuerausfall von mehr als 10 Millionen € entstanden sein.

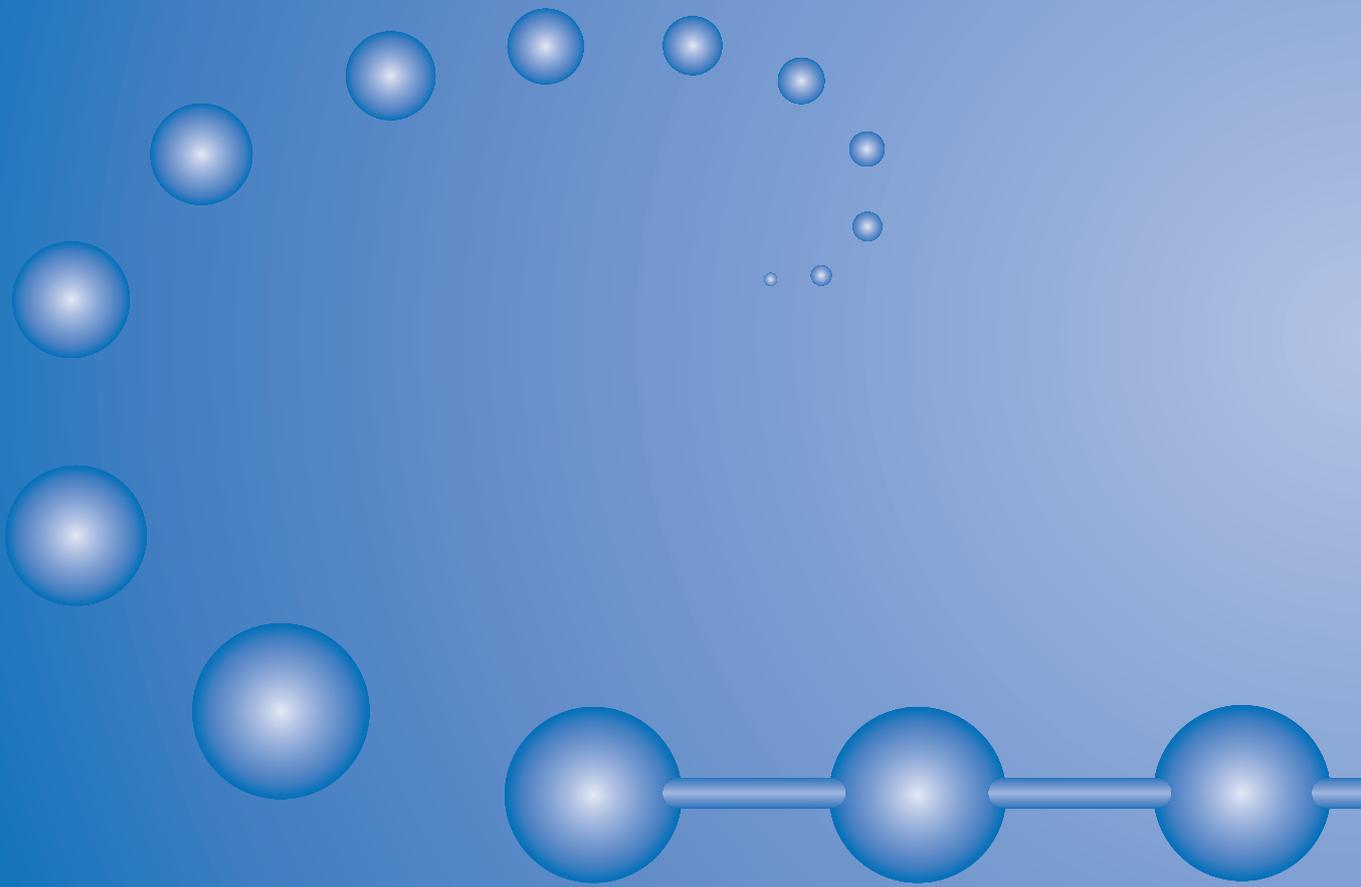
Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet, mit deren Umsetzung bereits begonnen wurde.

25 Passive Zerlegung der Körperschaftsteuer bei Beteiligungen an Personengesellschaften

Das Zerlegungsgesetz regelt unter anderem, in welchen Fällen festgesetzte Steuern zwischen den Bundesländern aufzuteilen sind.

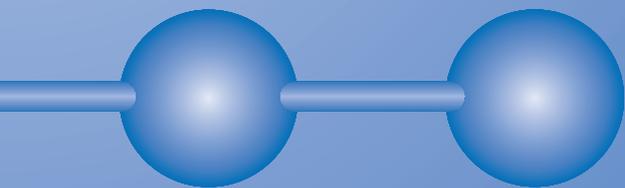
Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat in 18 Finanzämtern die Umsetzung der Vorschriften des Zerlegungsgesetzes für die Fälle geprüft, in denen an einer Personengesellschaft mit Sitz in Nordrhein-Westfalen eine Kapitalgesellschaft mit Sitz in einem anderen Bundesland beteiligt ist. Es wurden erhebliche Bearbeitungsmängel vorgefunden. Nach den bisherigen Erkenntnissen des Landesrechnungshofs beträgt die finanzielle Auswirkung mehr als 40 Millionen €.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Steigerung der Bearbeitungsqualität unterbreitet, dem das Finanzministerium größtenteils gefolgt ist.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsplan 2012

Der Haushalt 2012 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) vom 28.11.2012 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. S. 556) festgestellt. Der Haushaltsplan 2012 schließt in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit 58.901.973.800 €.

Die Haushaltsvolumina sind in der nachstehenden Tabelle seit 2010 aufgeführt. Das Volumen des Haushalts 2013 stieg mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 03.12.2013 (GV. NRW. S. 690) von ursprünglich rd. 59.919,0 Mio. € auf rd. 60.439,5 Mio. €.

Tabelle 1

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen – Soll –	Veränderung des Haushaltsvolumens im Vergleich zum Vorjahr
	in Mio. €	in v. H.
2010	53.111,4	-4,0
2011	55.261,2	4,0
2012	58.902,0	6,6
2013	60.439,5	2,6
2014	62.307,8	3,1

2 Haushaltsrechnung 2012

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2012 nach Art. 86 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 16.12.2013 dem Landtag vorgelegt;¹ die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 17.12.2013 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2012 geprüft.

2.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert.

1 Drucksache (Drs.) 16/4635.

Die Haushaltsrechnung 2012 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1-5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere – in der Anlage III – die Übersicht über die Jahresabschlüsse von fünf² der insgesamt sechs Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO³ und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLB).

Für die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des BLB wurden von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2012 sind die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt und begründet. Der Vermögensnachweis 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.

2.2 Haushaltsabschluss

Das kassenmäßige Jahresergebnis 2012 gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO ist mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben i. H. v. jeweils 58.418.889.807,61 € ausgeglichen.⁴

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

Tabelle 2

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2012 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2013 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragene Einnahmereste	202.620.595,28 €	
aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragene Ausgabereste	1.404.332.024,75 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragenen Haushaltsreste		-1.201.711.429,47 €
in das Haushaltsjahr 2013 zu übertragende Einnahmereste	291.301.181,49 €	
in das Haushaltsjahr 2013 zu übertragende Ausgabereste	1.490.233.912,28 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2013 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.198.932.730,79 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		2.778.698,68 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		2.778.698,68 €

2 Der testierte Jahresabschluss des Landesbetriebs Geologischer Dienst NRW (GD NRW) lag zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung 2012 noch nicht vor; er wurde mit Schreiben des Finanzministeriums vom 24.02.2014 nachgereicht (Vorlage 16/1675).

3 Finanzbericht 2014, Nr. 5.2 Landesbetriebe (Drs. 16/3801, S. A 49).

4 Haushaltsrechnung 2012, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO (S. 36).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2012 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO i. H. v. 2.778.698,68 € ist die Differenz zwischen den in das Haushaltsjahr 2013 zu übertragenden und den aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragenen Haushaltsresten.⁵

Die Gesamtbeträge der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Haushalts 2012 mit 58.418.889.807,61 € übersteigen die entsprechenden Werte des Haushalts 2011 mit 56.013.214.920,77 € um jeweils 2.405.674.886,84 € bzw. rd. 4,3 v. H.

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2012 sowie die Abweichungen voneinander wie folgt dar:

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2012 (in Mio. €) *

Hauptgruppen		Haushalts-		Abweichungen
		Soll **	Ist	Ist – Soll
Einnahmen				
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	43.304,5	43.619,7	315,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.715,0	2.681,8	-33,2
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	7.063,1	6.955,4	-107,7
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.819,4	5.161,8	-657,6
insgesamt		58.902,0	58.418,9	-483,1
Ausgaben				
4	Personalausgaben	22.046,9	21.771,0	-275,9
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.995,4	6.801,6	-193,8
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	23.731,9	23.669,7	-62,2
7	Baumaßnahmen	218,7	186,8	-31,9
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6.315,9	5.724,5	-591,4
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-406,8	265,4	672,2
insgesamt		58.902,0	58.418,9	-483,1

* Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13. Differenzen durch Rundungen. – ** Aufgrund erfolgter Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll der jeweiligen Ausgabehauptgruppe gegenüber dem Haushaltsplan 2012 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

5 Haushaltsrechnung 2012, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO (S. 36).

2.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe belaufen sich nach der Haushaltsrechnung auf insgesamt 12.854.530,38 €. Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt.⁶ Ihre Entwicklung stellt sich seit 2010 wie folgt dar:

Tabelle 4

Haushalts-jahr	Überplan-mäßige Ausgaben	Außerplan-mäßige Ausgaben	Haus-haltsvor-griffe	Haushalts-überschrei-tungen insgesamt *	Haushalts-volumen – Soll –	Anteil der Haushalts-überschrei-tungen am Volumen
	in Mio. €					in v. H.
2010	414,8	460,2	2,1	877,1	53.111,4	1,65
2011	3,4	1,2	3,0	7,6	55.261,2	0,01
2012	0,9	0,9	11,0	12,9	58.902,0	0,02

* Die Haushaltsüberschreitungen ergeben sich aus der Addition der über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe. Differenzen durch Rundungen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 85 LV der Zustimmung des Finanzministers. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben hat der Finanzminister die Genehmigung des Landtags einzuholen. Hierzu leitet er eine Übersicht der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Betrage von 25.000 € und darüber vierteljährlich dem Landtag zu (§ 37 Abs. 4 LHO).

Wegen der durch die späte Verabschiedung des Haushalts 2012 bis in das vierte Quartal andauernden vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung kam es in den ersten drei Quartalen des Jahres nicht zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben. Vom Finanzminister erteilte Zustimmungen zu unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben wurden im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2012 berücksichtigt und vom Landtag mit Verabschiedung des Haushalts am 28.11.2012 genehmigt. Im vierten Quartal 2012 hatte der Finanzminister seine Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben bis zu einem Gesamtbetrag i. H. v. 1.021.900,00 € erteilt, die der Landtag am 19.06.2013 genehmigte.⁷ Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2012 sind weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 11.837.354,18 € – darunter Vorgriffe i. H. v. 11.043.279,04 € – ermittelt worden, die der Landtag am 26.03.2014 genehmigte.⁸ Von den für das Haushaltsjahr 2012 insgesamt genehmigten Überschreitungen i. H. v. 12.859.254,18 € wurden 12.854.530,38 € tatsächlich verausgabt.

6 Haushaltsrechnung 2012, Band I, Anlage I, S. 129 bis 137.

7 Vorlage 16/869, Drs. 16/3253, Plenarbeschlussprotokoll 16/33.

8 Vorlage 16/1695, Drs. 16/5263, Plenarbeschlussprotokoll 16/53.

Die Einnahme- und Ausgabereste haben sich seit 2010 wie folgt entwickelt:

Tabella 5

Haushaltsjahr	Einnahmestreste	Bruttoausgabereste	Haushaltsvorgriffe	Nettoausgabereste *	Haushaltsvolumen – Soll –	Anteil der Nettoausgabereste am Volumen
						in Mio. €
2010	361,2	1.435,0	2,1	1.432,9	53.111,4	2,7
2011	202,6	1.407,3	3,0	1.404,3	55.261,2	2,5
2012	291,3	1.501,3	11,0	1.490,2	58.902,0	2,5

* Bei den Nettoausgaberesten handelt es sich um Bruttoausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres (Ergebnisse gerundet).

2.4 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen bzw. der Globalen Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2012 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 Globale Mehreinnahmen (zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsjahres) i. H. v. 64.600 € veranschlagt. Im Gesamthaushalt sind im Ergebnis Mehreinnahmen i. H. v. 86,5 Mio. € aufgekomen. Diese Mehreinnahmen reichen aus, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zu decken.⁹

Die im Haushaltsplan 2012 veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen in den jeweiligen Einzelplänen rd. 11,1 Mio. € bei der HGr. 4, rd. 24,4 Mio. € bei der HGr. 5 und rd. 214,7 Mio. € bei den Ausgaben aller Hauptgruppen. Diese wurden im Haushaltsvollzug erwirtschaftet. Darüber hinaus verblieben bei den Personalausgaben des Jahres 2012 Minderausgaben i. H. v. rd. 131,1 Mio. € und bei den Ausgaben der HGr. 5 bis 9 Minderausgaben i. H. v. rd. 580,9 Mio. €, mithin insgesamt rd. 712,0 Mio. €, die zur Erwirtschaftung der zentral im Einzelplan 20 veranschlagten und auf alle Ausgaben bezogenen Globalen Minderausgaben i. H. v. 480,0 Mio. € herangezogen werden konnten. Die veranschlagten Minderausgaben wurden somit vollständig erwirtschaftet.¹⁰

2.5 Kreditermächtigungen für 2012 und Kreditaufnahmen

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

⁹ Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 10.

¹⁰ Drs. 16/4635 und Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt V, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 14 ff.

2.5.1 Kernhaushalt

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2012 ergebenden Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 6

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2012 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012	4.232,1
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2012 (nach § 2 Abs. 1 HG 2012)	4.406,0
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2012 fällig werden den Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2012 und Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht zum HG 2012) *	17.863,9
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2012 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2011 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2012) *	1.394,4
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012 (Höchstbetrag)	27.896,4
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2012	23.094,7
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012	4.801,7
./.	in Abgang gestellt	0,0
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013	4.801,7

* Die Darstellung weicht von der Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2012 in der Haushaltsrechnung 2012 (Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2, S. 10) ab, da die Kreditermächtigungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 HG 2012 dort in einer Summe dargestellt wurden. Die Einzeldarstellung hat keine Auswirkung auf die Gesamtkreditermächtigung.

Die für 2012 zunächst errechnete fortgeltende Kreditermächtigung i. H. v. 5.129,9 Mio. € hatte das Finanzministerium (FM) unter Hinweis auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW (VerfGH) vom 12.03.2013 um 897,8 Mio. € auf den verbleibenden Betrag von 4.232,1 Mio. € zurückgeführt.¹¹ Der VerfGH hatte festgestellt, dass das HG 2011 insoweit nichtig war, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschritten; die Überschreitung hatte sich auf 897,8 Mio. € belaufen.¹²

2.5.2 Sondervermögen

Von den Sondervermögen des Landes verfügte der BLB 2012 über eine gesetzlich verankerte Kreditermächtigung. Der BLB war ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 876,9 Mio. € aufzunehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2012). Darüber hinaus war das FM ermächtigt, dem BLB unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100 Mio. € für weitere Investitionen zu gestatten (§ 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2012). Insgesamt nahm der BLB im Haushaltsjahr 2012 Kredite in Höhe von rd. 366,8 Mio. € auf.¹³

11 Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2012 und der für 2013 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 10.

12 Urteil vom 12.03.2013 (VerfGH 7/11).

13 Die Kreditaufnahme stellt die Differenz zwischen den in den Haushaltsrechnungen 2011 und 2012 in der Anlage VI a nachgewiesenen Schuldenständen dar.

Der noch 2011 bestehende Restbetrag der einmalig in § 4 des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetzes (ZTFoG) ausgesprochenen Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ kommt 2012 nicht mehr zum Tragen, da nach § 6 Satz 1 ZTFoG die Verbindlichkeiten des Sondervermögens ab dem Haushaltsjahr 2012 bis Ende 2021 zu tilgen sind.

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

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2012 wurden durch das FM bereinigt.

3 Einnahmen und Ausgaben

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

Die Einnahmen und Ausgaben sind von rd. 53.905,3 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 60.090,0 Mio. € im Jahr 2013 angestiegen.

3.1 Gesamtdarstellung der Einnahmen und Ausgaben

Nach HGr. unterteilt stellen sich die Einnahmen und Ausgaben in den letzten vier Jahren wie folgt dar:

Tabelle 7

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

Hauptgruppen	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
Einnahmen				
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	38.179,2	41.264,9	43.619,7	44.865,2
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.893,4	3.050,9	2.681,8	2.937,8
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.515,8	6.100,4	6.955,4	7.568,1
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.316,9	5.597,0	5.161,8	4.718,9
insgesamt *	53.905,3	56.013,2	58.418,9	60.090,0
Ausgaben				
4 Personalausgaben	20.466,0	21.117,9	21.771,0	22.207,1
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.112,2	6.953,1	6.801,6	6.608,9
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	20.363,8	21.527,8	23.669,7	25.206,7
7 Baumaßnahmen	219,4	207,8	186,8	175,1
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.541,6	5.966,5	5.724,5	5.015,4
9 Besondere Finanzierungsausgaben	202,5	240,2	265,4	876,9
insgesamt *	53.905,3	56.013,2	58.418,9	60.090,0

* Differenzen durch Rundungen.

Den Schwerpunkt der Einnahmen bilden die Steuereinnahmen einschließlich steuerähnlicher Abgaben sowie EU-Eigenmittel (HGr. 0); diese Einnahmen stiegen von 2010 bis 2013 um rd. 6.686,0 Mio. € und damit um rd. 17,5 v. H. Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1) nahmen im Vergleichszeitraum nur leicht zu. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) stiegen von rd. 5.515,8 Mio. € im Jahr 2010 um rd. 2.052,3 Mio. € auf rd. 7.568,1 Mio. € und damit um rd. 37,2 v. H. Deutlich rückläufig sind hingegen die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3). Sie nahmen im Vergleich der Jahre 2010 mit rd. 7.316,9 Mio. € und 2013 mit rd. 4.718,9 Mio. € um rd. 35,5 v. H. ab.

Bei den Ausgaben stiegen die Personalausgaben (HGr. 4) im Zeitraum von 2010 bis 2013 um rd. 1.741,1 Mio. € und damit um rd. 8,5 v. H. an. Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für Schuldendienst (HGr. 5) sind dagegen rückläufig. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) nahmen im Vergleichszeitraum von rd. 20.363,8 Mio. € um rd. 4.842,9 Mio. € auf rd. 25.206,7 Mio. € und damit um rd. 23,8 v. H. zu. Bei erneut zurückgegangenen Bauausgaben (HGr. 7) sind die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) nach einem Anstieg in 2011 weiter rückläufig. Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) nahmen hingegen zu.

Das FM weist darauf hin, dass ein großer Teil der Ausgaben des Landes aufgrund bestehender gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen durch den Haushaltsgesetzgeber überhaupt nicht oder nur begrenzt gestaltbar ist. Einige der gestaltbaren und nicht gestaltbaren Ausgaben des Haushalts 2014 strukturiert das FM folgendermaßen:

- vollumfänglich durch korrespondierende Einnahmen finanzierte Ausgaben i. H. v. von rd. 4.673,8 Mio. €,
- dem Grunde oder dem Grunde und der Höhe nach verpflichtende landesgesetzliche/landesvertragliche Leistungen i. H. v. rd. 7.043,4 Mio. €,
- nur dem Grunde nach verpflichtende bundesgesetzliche Leistungen/vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund i. H. v. rd. 510,9 Mio. €,
- dem Grunde und der Höhe nach verpflichtende bundesgesetzliche Leistungen/vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund i. H. v. rd. 4.935,9 Mio. €,
- Förderprogramme (ohne EU-Programme und ohne Gemeinschaftsaufgaben) i. H. v. rd. 1.241,0 Mio. €.¹⁴

3.2 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

Die in den Haushaltsrechnungen dargestellten Einnahmen und Ausgaben beinhalten auch Kreditaufnahmen, Kredittilgungen, Rücklagenbewegungen, haushaltstechnische Verrechnungen und Überschüsse bzw. Fehlbeträge aus Vorjahren. Unter Herausrechnung dieser besonderen Finanzierungsvorgänge ergeben sich für die vergangenen vier Jahre die nachstehenden bereinigten Einnahmen und Ausgaben:

¹⁴ Vorlage 16/1780 einschließlich Anlagen 1 bis 6.

Tabelle 8

**Entwicklung der bereinigten Ist-Einnahmen und der bereinigten Ist-Ausgaben
(in Mio. €)**

Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Ist-Einnahmen	53.905,3	56.013,2	58.418,9	60.090,0
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe < OGr. > 32)	5.037,2	3.167,6	3.836,4	3.313,6
./. Entnahmen aus Rücklagen (OGr. 35)	0,0	0,0	0,0	0,0
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	10,5	8,6	8,7	7,9
= Bereinigte Ist-Einnahmen *	48.857,6	52.837,0	54.573,8	56.768,5
Veränderung der bereinigten Ist-Einnahmen zum Vorjahr in v. H.	3,5	8,1	3,3	4,0
Ist-Ausgaben	53.905,3	56.013,2	58.418,9	60.090,0
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0
./. Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)	191,8	231,6	256,9	868,6
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	10,7	8,5	8,5	8,3
= Bereinigte Ist-Ausgaben *	53.702,9	55.773,0	58.153,5	59.213,1
Veränderung der bereinigten Ist-Ausgaben zum Vorjahr in v. H.	1,6	3,9	4,3	1,8

* Differenzen durch Rundungen.

3.3 Finanzierungs- und Primärsaldo

Aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ergibt sich der Finanzierungssaldo. Hieraus ist erkennbar, inwieweit der Haushalt ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen bzw. Rücklagenbewegungen ausgeglichen ist.

Tabelle 9

Entwicklung des Ist-Finanzierungssaldos (in Mio. €)

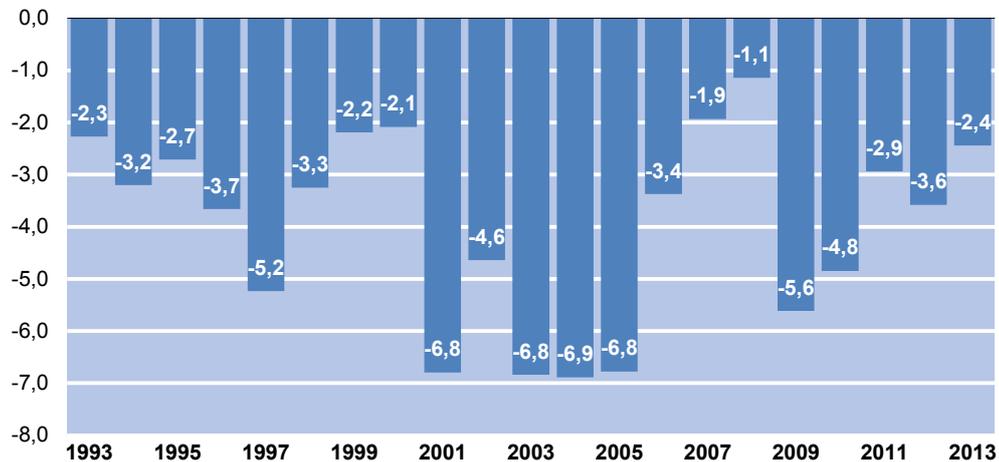
Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Bereinigte Ist-Einnahmen	48.857,6	52.837,0	54.573,8	56.768,5
./. Bereinigte Ist-Ausgaben	53.702,9	55.773,0	58.153,5	59.213,1
= Ist-Finanzierungssaldo *	-4.845,3	-2.936,0	-3.579,7	-2.444,6

* Die Ist-Finanzierungssalden weichen von den in den Haushaltsrechnungen nach § 82 Nr. 2 LHO berechneten Werten ab, da die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben auch noch die haushaltstechnischen Verrechnungen der OGr. 38 und 98 berücksichtigen (siehe Tabelle 8). Differenzen durch Rundungen.

Die Schwankungsbreite bei der Unterdeckung des Haushalts ist über einen längeren Zeitraum betrachtet noch größer, wie sich aus der nachfolgenden Abbildung über die Entwicklung des Ist-Finanzierungssaldos ergibt:

Abbildung 1

Ist-Finanzierungssaldo 1993 bis 2013 (in Mrd. €)

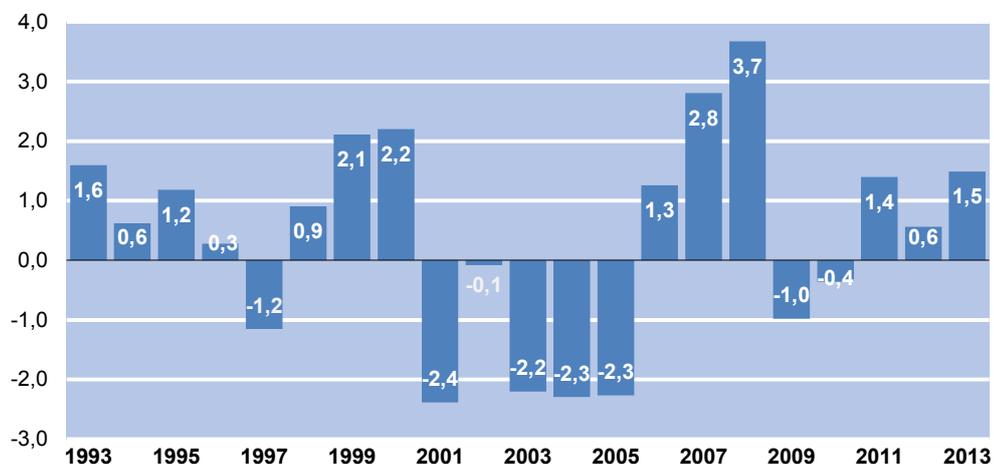


Die in den Jahren 2010 und 2011 expandierende Wirtschaft mit Wachstumsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 4,0 v. H. bzw. 3,3 v. H. erlebte in den Jahren 2012 und 2013 einen Rückgang des Wachstums auf nur noch 0,7 v. H. bzw. sogar nur noch 0,4 v. H. In ihren Wachstumsprognosen geht die Bundesregierung angesichts der von ihr als günstig eingeschätzten Rahmenbedingungen für das Jahr 2014 von einem Anstieg des BIP um 1,8 v. H. aus.¹⁵ Trotz konjunkturell stärkerer Jahre schloss in dem betrachteten Zeitraum kein Jahr mit einem positiven Finanzierungssaldo ab.

Rechnet man die in den bereinigten Ausgaben enthaltenen Zinsausgaben heraus und stellt die so ermittelten Primärausgaben den bereinigten Einnahmen gegenüber, ergibt sich der Primärsaldo. Dieser hat sich seit 1993 wie folgt entwickelt:

Abbildung 2

Ist-Primärsaldo 1993 bis 2013 (in Mrd. €)



15 Zu den Daten des BIP vgl. Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 15.04.2014. Seiner auf den Stand von Juli 2013 abstellenden Mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 hatte das FM noch andere Daten zur Entwicklung des BIP zugrunde gelegt (Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 1.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Drs. 16/3801, S. 1 ff.).

Nach den Ausführungen des FM in den Erläuterungen zur Haushaltsentwicklung der letzten beiden Jahre hätten Schulden in Höhe der Primärüberschüsse abgebaut werden können, wenn die Zinsausgaben nicht angefallen wären.¹⁶ Zumindest wären seit 2011 positive Finanzierungssalden erzielt worden, wenn es die in früheren Jahren aufgenommenen Schulden nicht gäbe, die die heutigen Zinsausgaben begründen.

3.4 Einzelbetrachtungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts näher betrachtet. Dabei ist auch der Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung einbezogen.

3.4.1 Einnahmen aus Steuern

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern (darunter NRW) und Gemeinden haben sich von 2010 bis 2012 wie folgt entwickelt:¹⁷

Tabelle 10

Jahr	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	insgesamt *
	in Mrd. €				
2010	245,5	190,3	38,0	63,9	499,8
2011	267,1	205,2	41,1	69,7	542,0
2012	275,0	217,6	43,4	74,4	567,0

* Differenzen durch Rundungen.

In NRW haben die Steuereinnahmen 2013 einen neuen Höchststand erreicht. Ihre Entwicklung stellt sich gegliedert nach einzelnen Steuerarten für die letzten vier Jahre wie folgt dar:

16 Im Gutachten „Nachhaltige Finanzpolitik“ des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW vom 04.05.2007 (Information 14/465, S. 20 ff.) ist der Primärsaldo definiert „als Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsausgaben (Primärausgaben). Mit diesen Primärausgaben werden die Kernaufgaben eines Staates finanziert. Ein positiver Primärsaldo (Primärüberschuss) bedeutet, dass die Einnahmen ausreichen, um diese Kernaufgaben zu finanzieren, und noch ein Teil der Zinsausgaben gedeckt werden kann.“ Bei einem negativen Primärsaldo (Primärdefizit) reichen hingegen die Einnahmen nicht aus, um die Kernaufgaben zu finanzieren. Für diesen verbleibenden Teil und zur Finanzierung des Zinsdienstes ist eine Kreditaufnahme notwendig.
Zu den Erläuterungen des Primärsaldos durch das FM vgl. Vorlagen 16/598 und 16/1620.

17 Finanzbericht 2014 des FM, Nr. 7 Finanzstatistische Übersichten (Drs. 16/3801, S. A 83) und – bezüglich der Gemeinden – Finanzbericht 2014 des Bundesministeriums der Finanzen, Nr. 5.3.3.2 Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände 2010 bis 2012, S. 156.

Tabelle 11

Steuerart/Jahr	2010	2011	2012	2013
Gemeinschaftsteuern in Mrd. €				
Lohnsteuer	12,0	13,2	13,9	14,6
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	15,7	16,2	16,5	16,6
Veranlagte Einkommensteuer *	2,8	3,1	3,6	3,8
Körperschaftsteuer	0,9	1,6	1,3	2,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,8	2,0	2,7	2,0
Abgeltungsteuer	0,8	0,8	0,8	0,9
Gewerbsteuerumlage	0,4	0,5	0,5	0,4
Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage	0,7	0,8	0,8	0,7
Landessteuern in Mrd. €				
Grunderwerbsteuer	1,1	1,3	1,6	1,7
Erbschaftsteuer	1,1	1,1	1,1	1,1
Lotteriesteuer	0,3	0,3	0,3	0,4
Biersteuer	0,2	0,2	0,2	0,2
sonstige Landessteuern	0,1	0,1	0,1	0,1
Einnahmen aus Steuern **	38,0	41,1	43,4	44,7

* Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Abgeltungsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus. – ** Differenzen durch Rundungen.

Die Gesamtentwicklung in NRW – bezogen auf die Ist-Ergebnisse der Jahre 2010 bis 2013 einerseits und die prognostizierte Entwicklung bis zum Ende des laufenden Zeitraums der Finanzplanung im Jahr 2017 andererseits – stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 12 *

Haus- haltsjahr	Steuereinnahmen	Veränderung zum Vorjahr	Steuerfinanzierungs- quote **
	in Mio. €	in v. H.	
2010	38.002,0	-1,2	70,8
2011	41.070,5	8,1	73,6
2012	43.415,0	5,7	74,7
2013	44.665,4	2,9	75,4
2014	46.971,0	5,2	76,0
2015	48.884,0	4,1	77,9
2016	50.785,0	3,9	79,5
2017	52.663,0	3,7	80,3

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben in v. H.

Der im Zeitraum zwischen 2010 und 2012 deutliche Anstieg der Steuereinnahmen hat sich im Jahr 2013 leicht abgeflacht. Im Planungszeitraum wird wieder mit höheren Steuereinnahmewüchsen gerechnet. 2017 sollen rd. 80 v. H. der Ausgaben durch Steuereinnahmen finanziert werden.

Das FM legte den Steueransätzen für die Jahre 2014 bis 2017 die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2013 und die damals aktuellen Entwicklungen des Länderfinanzausgleichs unter Berücksichtigung der Zensusergebnisse zugrunde. Trotz eines schwächeren Wirtschaftswachstums geht das FM in seiner Finanzplanung von einer jahresdurchschnittlichen Steigerungsrate der Steuereinnahmen von rd. 4,1 v. H. aus.¹⁸

Nach der Mai-Steuerschätzung 2014 erwartet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ für den gesamten Vorausschätzungszeitraum 2014 bis 2018 für Bund, Länder und Gemeinden eine kontinuierliche Zunahme des Steueraufkommens. Für die Länder werden in diesem Zeitraum jährliche Steigerungsraten zwischen 3,3 und 4,1 v. H. prognostiziert. Das Bundesministerium der Finanzen wies ergänzend darauf hin, dass Bund, Länder und Gemeinden finanziell gut ausgestattet blieben. Alle staatlichen Ebenen verfügten über ausreichend Mittel, um die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur, in Bildung und Forschung zu finanzieren. Die derzeitigen geopolitischen Risiken könnten in der Steuerschätzung nicht abgebildet werden.¹⁹

Es erscheint fraglich, ob die im Finanzplanungszeitraum vom FM zugrunde gelegten höheren Steigerungsraten tatsächlich zu erzielen sind.

3.4.2 Transfereinnahmen

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

Ein differenziertes Bild der Transfereinnahmen vermittelt die Betrachtung einzelner Haushaltsstellen. Ihre Entwicklung in den letzten drei Jahren (Ist-Ergebnisse) und im Haushaltsjahr 2014 (Prognose) ist nachstehend dargestellt. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen nach Obergruppen sind vollständig aufgeführt, die Haushaltsstellen nur, soweit sie einen Betrag von 100 Mio. € überschreiten.

¹⁸ Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen (Drs. 16/3801, S. 29).

¹⁹ Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ rechnet nach den Ergebnissen seiner 144. Sitzung in Berlin mit bundesweiten Steuereinnahmen einschließlich der EU-Eigenmittel von rd. 639,9 Mrd. € im Jahr 2014, die auf rd. 738,5 Mrd. € im Jahr 2018 ansteigen (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 08.05.2014 über die Ergebnisse der 144. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 06. bis 08.05.2014, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/05/2014-05-08-pm-steuerschaetzung.html).

Tabelle 13

Überblick über die Transfereinnahmen (in Mio. €) *

Obergruppen/Haushaltsstellen		Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Plan 2014
21	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	2.171,1	2.791,3	2.645,2	2.723,5
20020 21110	NRW-Anteil an der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5
20020 21160	Allgemeine Zuweisungen vom Bund (Bundesergänzungszuweisungen)	5,5	324,3	225,0	250,0
20020 21260	Zuweisungen von anderen Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 Grundgesetz (GG) (Länderfinanzausgleich)	262,1	563,4	516,7	570,0
22	Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
23	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	3.622,3	3.916,9	4.642,5	5.121,8
05030 23161	Zuweisungen für Zuschüsse (Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz im Schulbereich)	135,7	129,4	127,1	134,2
06027 23162	Zuweisungen für Zuschüsse (Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz im Hochschulbereich)	152,3	166,3	173,9	187,2
06100 23150	Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Hochschulpakts 2020	9,6	173,6	425,2	520,3
09050 23110	Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	179,5	144,0	122,0	145,0
09110 23110	Zuweisungen des Bundes nach § 5 Regionalisierungsgesetz des Bundes (Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs)	1.100,0	1.116,5	1.133,3	1.150,3
11025 23110	Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II	1.247,4	1.258,0	1.257,3	1.200,0
11025 23120	Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII	154,4	490,7	978,8	1.350,0
20610 23400	Zuweisungen vom Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“	255,4	113,4	41,8	0,0
26	Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen	85,7	93,7	80,1	85,9
27	Zuschüsse von der EU	113,6	32,2	108,0	236,0
11032 27210	Zuweisungen aus dem Europäischen Sozialfonds (Förderphase 2007 – 2013)	86,3	0,0	62,6	122,0

* Zweckbestimmung bzw. nähere Bezeichnung der Haushaltsstellen nach Haushaltsplan 2014; Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss; Soll-Werte 2014 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen.

Noch: Tabelle 13

Noch: Überblick über die Transfereinnahmen (in Mio. €) *

Obergruppen/Haushaltsstellen		Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Plan 2014
28	Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	107,7	121,4	92,3	69,3
29	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	0,0	0,0	0,0	0,0
33	Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	2.284,8	1.146,0	1.174,9	1.157,9
06027 33162	Zuweisungen für Darlehen (Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz im Hochschulbereich)	145,3	159,0	168,2	195,0
06100 33140	Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes gemäß Artikel 143 c GG i. V. m. § 2 Abs. 1 Entflechtungsgesetz wegen Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“	107,0	107,0	107,0	107,0
09110 33112	Bundemittel nach dem Entflechtungsgesetz für das Landesprogramm (Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs)	129,8	129,8	129,8	129,8
09140 33110	Bundeszusweisungen nach Artikel 13 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes (Entflechtungsgesetz) für den kommunalen Straßenbau	129,8	129,8	129,8	129,8
15070 33311	Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG Bund)	196,0	196,0	196,0	196,0
20100 33410	Zuweisungen vom Sondervermögen des Bundes „Investitions- und Tilgungsfonds“ für Investitionen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Zukunftsinvestitionsgesetz (ZulnvG)	740,2	0,0	0,0	0,0
20100 33420	Zuweisungen vom Sondervermögen des Bundes „Investitions- und Tilgungsfonds“ für Investitionen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ZulnvG	406,5	0,0	0,0	0,0
34	Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	136,1	170,7	222,5	170,9
14731 34665	Zuschüsse für Investitionen (Zuschüsse von der EU - Ziel 2)	91,7	136,0	160,4	155,9
Transfereinnahmen insgesamt		8.521,2	8.272,2	8.965,5	9.565,3

* Anmerkung siehe Seite 32.

Bei Kapitel 20 020 Titel 211 60 und Titel 212 60 werden die Bundesergänzungszuweisungen und die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich gebucht. Im betrachteten Zeitraum ist NRW Nehmerland im Länderfinanzausgleich. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich haben 2012 die Marke von 0,5 Mrd. € überschritten und im Haushaltsvollzug 2013 rd. 516,7 Mio. € betragen. An Bundesergänzungszuweisungen erhielt das Land rd. 225,0 Mio. € im Jahr 2013. In diesem Zusammenhang muss aber darauf hingewiesen werden, dass die horizontale Steuer- bzw. Finanzkraftangleichung zwischen den Ländern nicht nur im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne stattfindet, sondern u. a. auch bei der Umsatzsteuerverteilung. Sofern die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer allein nach Einwohnern (ohne Ergänzungsanteile für steuerschwache Länder) erfolgen würde, wären NRW 2013 nach Berechnungen des FM Mindereinnahmen i. H. v. 2.370 Mio. € erspart geblieben. Ohne Länderfinanz- und Umsatzsteuerausgleich würde sich der Landeshaushalt insgesamt verbessern. Bei der anstehenden Reform des Finanzausgleichs der Länder fordert das FM eine gerechtere Verteilung und Transparenz. Seiner Auffassung nach sollten die Umverteilungen durch Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich in einem horizontalen Ausgleichselement abgebildet werden. Um das zu erreichen, sei der dem Länderfinanzausgleich vorgelagerte Umsatzsteuerausgleich in den Länderfinanzausgleich zu integrieren. Wie bisher die Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländer seien ferner die strukturwandelbezogenen Lasten in den Ballungsräumen des Ruhrgebiets und der Rheinschiene im Länderfinanzausgleich besonders zu berücksichtigen. Nach den Vorstellungen des FM könnten dazu „freie Mittel des bisherigen Soli verwendet werden“.²⁰

Deutliche Zunahmen zu verzeichnen sind bei den Einnahmen vom Bund

- für die Beteiligung an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII (Kapitel 11 025 Titel 231 20) und
- im Rahmen des Hochschulpakts 2020 (Kapitel 06 100 Titel 231 50).

Diese Einnahmen sind jedoch zweckgebunden. Sie können – genauso wie viele andere Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen – somit nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden. Durch diese „durchlaufenden Haushaltsposten“ steigt zwar das Haushaltsvolumen des Landes, es kann aber über diese Mittel nicht frei verfügen.²¹

20 Vorlage 16/1715, Vorlage 16/1789 und Vorlage 16/1790. Siehe im Übrigen Pressemitteilung des FM vom 24.03.2014 „NRW pocht auf gerechtere Verteilung und Transparenz im neuen Länderfinanzausgleich“ (www.fm.nrw.de/presse/2014_03_24_SymposiumLFA.php).

21 Siehe hierzu nachstehende Ausführungen zu Nr. 3.4.7.

3.4.3 Einnahmen im Zusammenhang mit Kredit- und Darlehensgeschäften

Rückläufig sind die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen. Sie nahmen im Vergleich der Jahre 2010 mit rd. 5.037,2 Mio. € und 2013 mit rd. 3.313,6 Mio. € – trotz eines vorübergehenden erneuten Anstiegs im Jahr 2012 – um rd. 34,2 v. H. ab. Schließlich hat das Land Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen sowie Zinseinnahmen. Die Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 14 *

Haus- haltsjahr	Schuldenaufnahmen	Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewähr- leistungen	Zinseinnahmen
2010	5.037,2	462,3	191,0
2011	3.167,6	595,5	178,8
2012	3.836,4	607,3	159,1
2013	3.313,6	604,7	141,6
2014	2.548,0	616,5	134,0
2015	2.056,0	631,0	122,0
2016	1.563,0	646,0	103,0
2017	1.516,0	661,0	90,0

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen.

Die Zunahme bei den Darlehensrückflüssen und die Abnahme bei den Zinseinnahmen sind im Wesentlichen durch das Annuitätendarlehen gegenüber dem BLB begründet. Durch die fortlaufenden Tilgungen (Kapitel 12 700 Titel 182 10) verringern sich die Zinseinnahmen (Kapitel 12 700 Titel 161 00).²² Zusätzlich stiegen im Jahr 2011 die Einnahmen bei den Darlehensrückflüssen aufgrund von Tilgungen aus Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK. Diese wurden erstmalig 2011 bei Kapitel 20 610 Titel 181 00 vereinnahmt.

22 Im dritten Quartal 2020 soll das Darlehen getilgt sein. Siehe hierzu Vorlage 16/527, Frage 2 zum Themenkomplex BLB „Aktueller Stand des Darlehens an den BLB NRW, Tilgungsstand und Tilgungsplan“, S. 8.

3.4.4 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsbezüge und Beihilfen) sind in den vergangenen vier Jahren ständig angestiegen. Ihre Entwicklung weist nach dem Haushaltsplan 2014 und nach der Finanzplanung weitere Steigerungen aus:

Tabelle 15 *

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote **	Personal- steuer- quote ***
	in Mio. €	in v. H.		
2010	20.466,0	1,2	38,1	53,9
2011	21.117,9	3,2	37,9	51,4
2012	21.771,0	3,1	37,4	50,1
2013	22.207,1	2,0	37,5	49,7
2014	23.149,3	4,2	37,5	49,3
2015	23.903,0	3,3	38,1	48,9
2016	24.706,0	3,4	38,7	48,6
2017	25.570,0	3,5	39,0	48,6

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H. – *** Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.

Die in der Tabelle aufgeführten Ausgaben für das Personal beziehen sich ausschließlich auf die im Landeshaushalt veranschlagten Mittel. Die darüber hinaus aus den Landeszuschüssen – insbesondere den Zuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe – finanzierten Personalausgaben sind hier nicht erfasst. Diese zusätzlichen Mittel belaufen sich nach Angaben des FM für das Haushaltsjahr 2012 auf weitere 3.082 Mio. €. Unter Einbeziehung dieser Ausgaben würden sich für das Jahr 2012 die Personalausgabenquote auf 42,9 v. H. und die Personalsteuerquote auf 58,3 v. H. erhöhen.²³

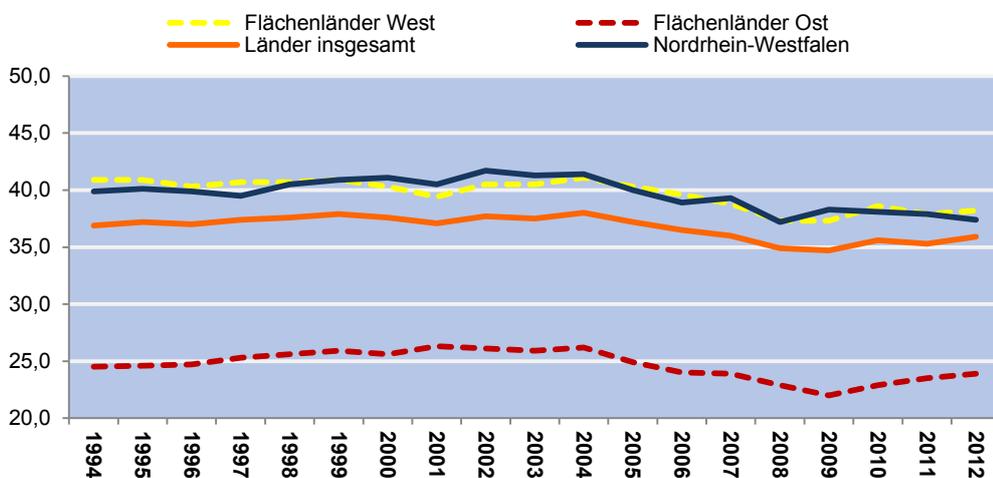
Die Personalausgabenquote und Personalsteuerquote stellen sich für NRW im Ländervergleich wie folgt dar:

23 Siehe Drs. 16/3751.

Abbildung 3

Personalausgabenquoten der Länder *

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



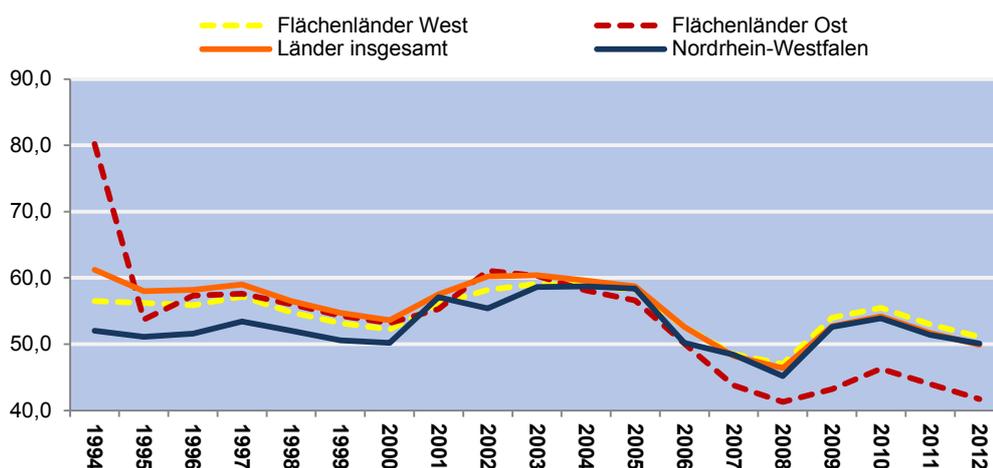
* Finanzberichte des Landes NRW 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2014 (Drs. 16/3801) jeweils aus der Tabelle „Personalausgabenquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Personalausgabenquote von NRW weist eine ähnliche Entwicklung auf wie die der Flächenländer West. Im Vergleich zu der Ländergesamtheit und den Flächenländern Ost nehmen in NRW und den Flächenländern West die Personalausgaben einen deutlich höheren Anteil an den bereinigten Ausgaben ein.

Abbildung 4

Personalsteuerquoten der Länder *

Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.



* Finanzberichte des Landes NRW 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2014 (Drs. 16/3801) jeweils aus der Tabelle „Personalsteuerquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Personalsteuerquote von NRW bewegt sich tendenziell unter dem Durchschnitt der Flächenländer West; dies bedeutet, es werden in NRW geringfügig weniger Steuereinnahmen für die Personalausgaben des Kernhaushalts gebunden.

Bei der Bewertung der Diagramme sind allerdings die Auslagerung von Aufgaben aus den Kernhaushalten, die nicht einheitlichen Kommunalisierungsgrade sowie die in unterschiedlicher Höhe anfallenden Versorgungsausgaben zu berücksichtigen. Letztere sind in den Ländern des Beitrittsgebiets geringer.

3.4.4.1 Bezüge und Nebenleistungen

Mit dem Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 wurden lediglich die Bezüge für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 12 linear erhöht.²⁴ Dies erklärt im Wesentlichen den relativ geringen Anstieg der Beamten-/Richterbezüge im Vergleich zu den Entgelten der tariflich Beschäftigten im Haushaltsvollzug 2013 gegenüber 2012:

Tabelle 16 *

Haushaltsjahr	Bezüge und Nebenleistungen			
	insgesamt (OGr. 42)	der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Gr. 422)	als Zuführung an die Versorgungsrücklage (Gr. 424)	als Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Gr. 428)
	in Mio. €			
2010	13.520,8	10.417,7	91,7	2.854,9
2011	13.908,5	10.666,2	93,4	2.995,4
2012	14.226,8	10.881,5	95,6	3.096,9
2013	14.381,3	10.934,4	121,9	3.179,8
2014	14.792,8	11.904,4	149,0	2.593,2

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. Differenzen durch Rundungen.

Die gestiegenen Bezüge bei den Bediensteten sind nicht allein den üblichen Tarifierhöhungen, sondern auch den Veränderungen bei den Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes NRW“ (nachstehend bezeichnet mit „Versorgungsrücklage“) geschuldet. Seit 1999 erfolgen jährlich Zuführungen zur „Versorgungsrücklage“, die auf der Grundlage der Ist-Ausgaben für Besoldung und Versorgung des jeweiligen Vorjahres berechnet werden und die im Jahre 1999 0,2 v. H. betragen. Dieser Vomhundertsatz sollte sich jeweils um 0,2 gegenüber dem Vorjahr erhöhen. Infolge des Versorgungsänderungsgesetzes waren aber die jährlichen Erhöhungen von 2003 bis 2012 ausgesetzt worden; das bis 2002 erreichte Zuführungsniveau (0,8 v. H.) wurde jedoch bei-

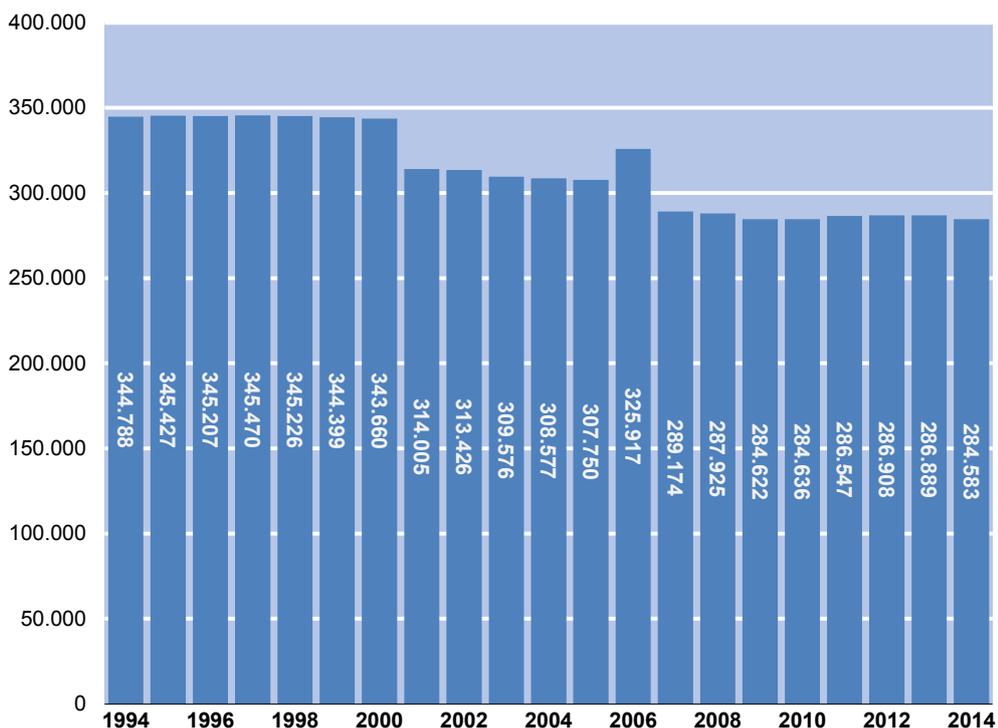
24 Vgl. Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16.07.2013 (GV. NRW S. 486). Gegen das Gesetz haben die Abgeordneten der CDU- und der FDP-Landtagsfraktion sowie zwei Abgeordnete der Landtagsfraktion der Piraten am 16.09.2013 Normenkontrollantrag wegen Verstoßes gegen die verfassungsrechtlich abgesicherten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums beim VerfGH gestellt (Verfahren VerfGH 21/13). Eine Entscheidung des VerfGH steht noch aus.

behalten. Seit 2013 erhöht sich der Vomhundertsatz wieder, weshalb die Zuführungen an die Versorgungsrücklage stärker zunehmen.²⁵

Wie die Entwicklung seit 1994 zeigt, ist die Stellenanzahl des Landes insbesondere in den letzten sieben Jahren nicht nennenswert gesunken.

Abbildung 5

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



* 1994 bis 2001 nach Vorlagen 14/206 und 14/395; 2002 bis 2014 nach jeweiligem Haushaltsplan.

Der jüngste Stellenabbau von 2013 nach 2014 erfolgte überwiegend im Schulbereich und ist im Wesentlichen durch eine Rückkehr von Lehrerinnen und Lehrern zur gesetzlichen Arbeitszeit begründet, nachdem ihre Kompensation für festgesetzte Mehrarbeit in den Jahren 1997 bis 2004 nun ausgelaufen ist.²⁶ Die vor 2007 festzustellenden größeren Schwankungen im Beobachtungszeitraum sind auf die Ausgliederung von Verwaltungsbereichen aus dem Landeshaushalt zurückzuführen. Hierzu gehören die Errichtung von Landesbetrieben und des Sondervermögens BLB zu Beginn des Jahrtausends, die Umwandlung der medizinischen Einrichtungen der medizinführenden Hochschulen in selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft²⁷ und die Ausgliederung der verselbständigten Hochschulen mit Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes²⁸. Eine Entlastung des Landeshaushalts war hiermit allerdings nicht verbunden, weil das Land dieses Personal weiterhin durch Transferausgaben mitfinanziert.

²⁵ Vorlage 16/1067.

²⁶ Pressemitteilung des FM vom 10.07.2013 zur Personalentwicklung im Haushaltsentwurf 2014 (www.fm.nrw.de/presse/anlagen/07_10_2013-Personaletat-2014.pdf) und Vorlage 16/1187.

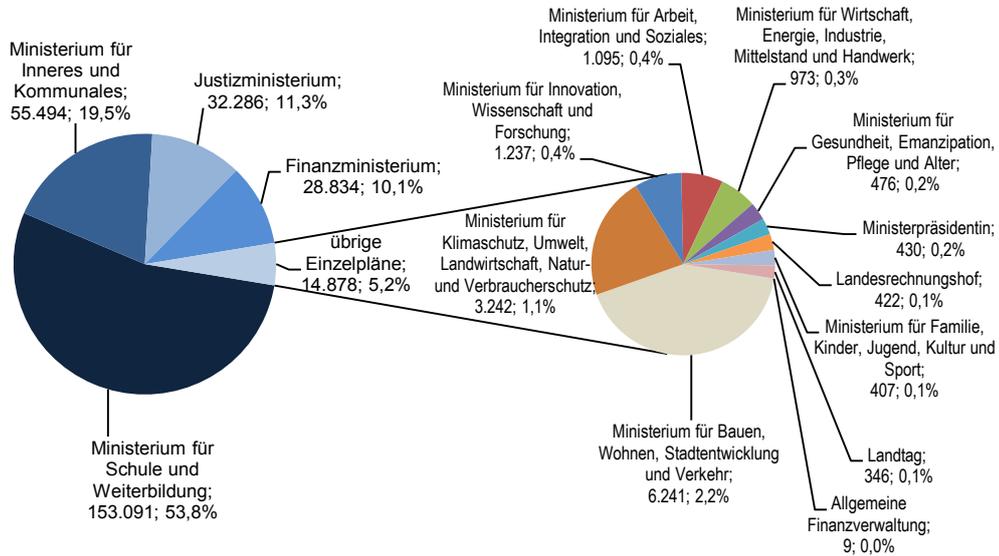
²⁷ Mit 20.529 Stellen des nichtwissenschaftlichen Personals von 2000 nach 2001. In den Jahren 2000 bis 2005 wurden insgesamt 32.189 Stellen aus dem „Stammhaushalt“ ausgegliedert (Vorlage 14/206).

²⁸ Mit dem HG 2007 wurden allein 37.166 Stellen der Hochschulen aus dem Landeshaushalt ausgegliedert (Vorlage 14/1586).

Die Verteilung des Stellenbestands auf die Ressorts (Einzelpläne) stellt sich nach dem Haushaltsplan 2014 wie folgt dar:

Abbildung 6

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Einzelplänen, Haushaltsplan 2014



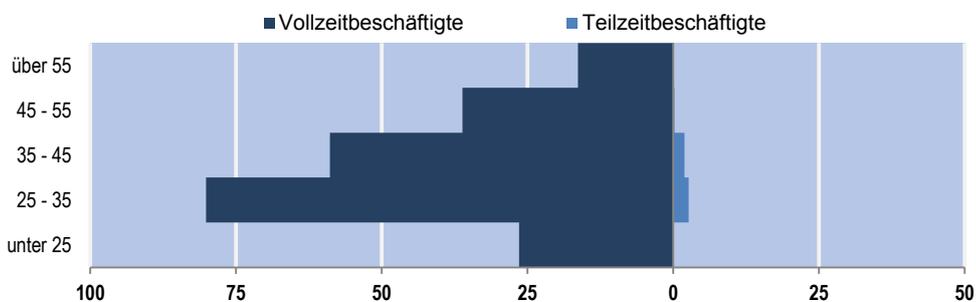
Eine signifikante Reduzierung der Personalausgaben in der Zukunft gelingt nur, wenn der Stellenbestand auch in den personalintensiven Ressorts nennenswert zurückgeführt wird. Zudem gilt es, die demografische Entwicklung zu berücksichtigen und sich auf diese mit geeigneten personalwirtschaftlichen Maßnahmen einzustellen.

Die grafische Gegenüberstellung der Altersstrukturen der Beamtinnen und Beamten in den Jahren 1977, 1987, 1997 und 2009 verdeutlicht, dass die Belegschaft in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung immer älter wird.²⁹

Abbildung 7a

Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW im Jahr 1977

Anzahl in tausend



29 Dritter Versorgungsbericht des Landes NRW von Dezember 2011 (Vorlage 15/1239), Tabelle „Altersstruktur der Vollzeitbeschäftigten (gesamt)“, S. 19 und Tabelle „Altersstruktur der Teilzeitbeschäftigten (gesamt)“, S. 28.

Abbildung 7b

Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW im Jahr 1987

Anzahl in tausend

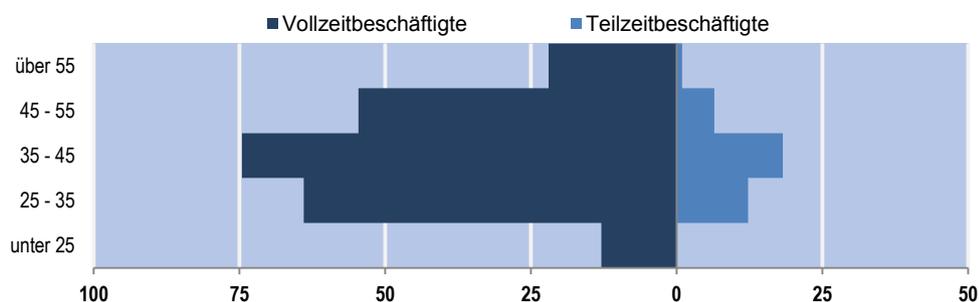


Abbildung 7c

Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW im Jahr 1997

Anzahl in tausend

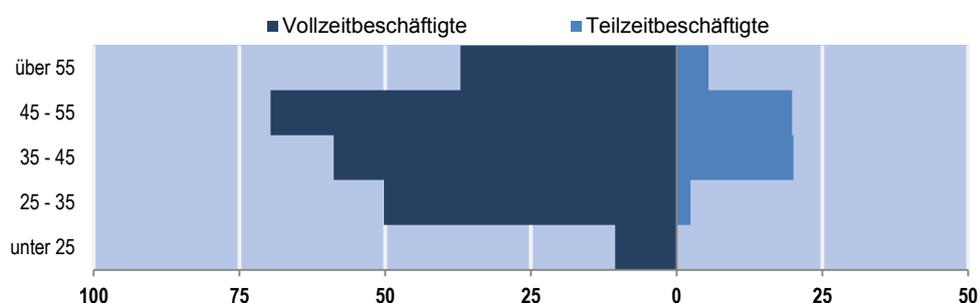
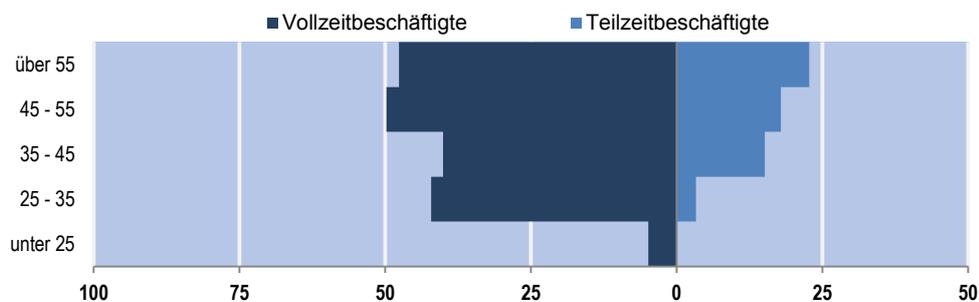


Abbildung 7d

Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW im Jahr 2009

Anzahl in tausend



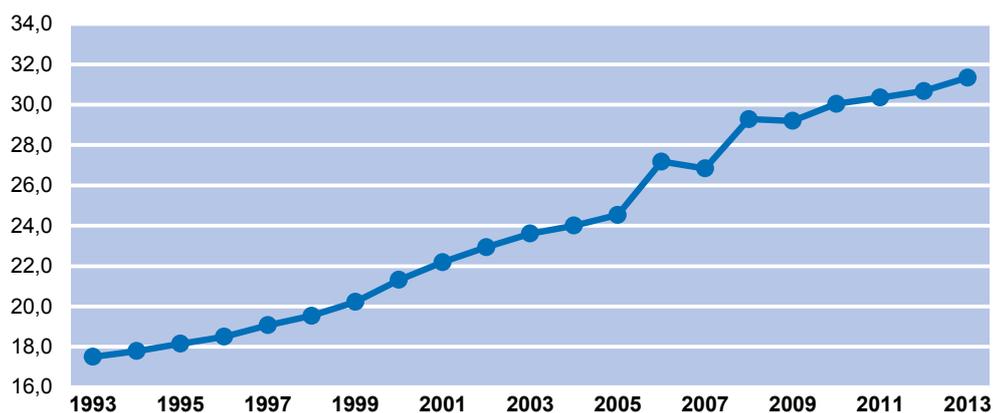
Waren aufgrund der hohen Einstellungszahlen der 70er Jahre im Jahr 1977 die meisten Beamtinnen und Beamten – über 80.000 – zwischen 25 und 35 Jahre alt und über 25.000 unter 25 Jahre alt, so ist bereits im Jahr 1987 die Anzahl der 25- bis 35-Jährigen merklich zurückgegangen. Im Jahr 1987 war die Gruppe der 35- bis 45-Jährigen die größte. In der Folgezeit ist die Gruppe der jungen Beamtinnen und Beamten kleiner geworden, die Gruppe der Älteren größer. Im Jahr 2009 sind die beiden Gruppen, in denen die älteren Beamtinnen und Beamten zusammengefasst sind („45 bis 55“ und „über 55“), zahlenmäßig die größten. Aus diesen Gruppen werden viele Beamtinnen und Beamte in den kommenden Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Ob hierin eine Chance liegt, Personalausgaben signifikant zu reduzieren, hängt maßgeblich vom künftigen Umfang staatlicher Aufgaben ab.

3.4.4.2 Versorgungsleistungen

Die Versorgungsleistungen setzen sich zusammen aus Versorgungsbezügen und an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger gewährte Beihilfen. Ihr Anteil an den Gesamtpersonalausgaben steigt seit 1993:

Abbildung 8

Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den Gesamtpersonalausgaben (in v. H.)



Die Entwicklung der Versorgungsbezüge, ihr Anteil an den Personalausgaben und an den Ausgaben insgesamt sowie an den Einnahmen aus Steuern seit 2010 ist in der nachstehenden Übersicht dargestellt:

Tabelle 17 *

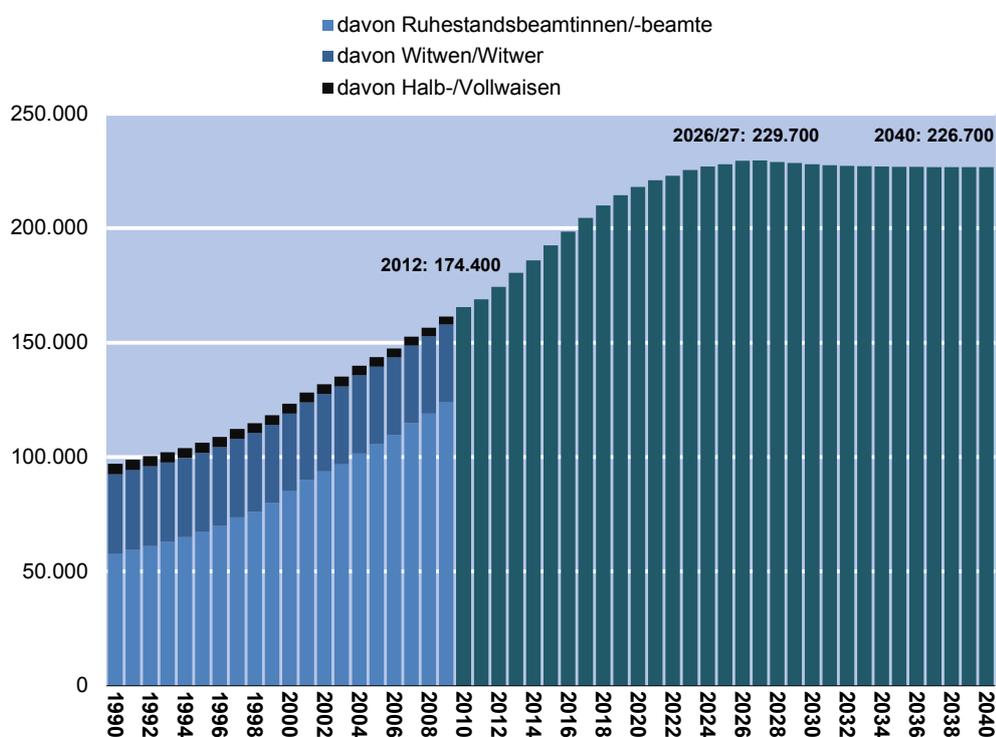
Haus- haltsjahr	Versorgungs- bezüge	Anteile der Versorgungsbezüge an den ...		
		Person- ausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €	in v. H.		
2010	5.204,2	25,4	9,7	13,7
2011	5.427,0	25,7	9,7	13,2
2012	5.668,0	26,0	9,7	13,1
2013	5.934,4	26,7	9,9	13,3
2014	6.137,3	26,5	9,8	13,1
2015	6.383,1	26,7	10,1	13,1
2016	6.628,9	26,8	10,2	13,1
2017	6.881,1	26,9	10,4	13,1

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801); im Übrigen ergänzende Angaben des FM. Differenzen durch Rundungen.

Der immer weiter steigende Anteil der Versorgungsbezüge an den Personalausgaben insgesamt ist Folge der höherwertigeren Besoldungs- und daraus folgend auch einer höherwertigeren Versorgungsstruktur sowie der zunehmenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Die Zahl der Pensionäre aus den Besoldungsgruppen A 10 bis A 13 ist von 1993 bis September 2012 stark gestiegen, wogegen sie aus den Besoldungsgruppen bis A 9 anteilmäßig abgenommen hat.³⁰ Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger belief sich im Jahr 2012 noch auf rd. 174.400 Personen, für die Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 5,7 Mrd. € zu entrichten waren. Die Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in dem Zeitraum von 1990 bis zum Jahr 2040 ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

Abbildung 9

Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes NRW *
(teils grafisch ermittelt)



* Dritter Versorgungsbericht des Landes NRW von Dezember 2011 (Vorlage 15/1239), Tabelle „Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger/-innen seit 1990“ (S. 36), Abbildung „Modellrechnung Versorgungsempfängerinnen/Versorgungsempfänger“ (S. 57), sowie ergänzende Daten aus Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/3801, S. 37).

Die beim Bund laufenden Bestrebungen zur Einführung der abschlagsfreien Rente mit vollendetem 63. Lebensjahr nach 45 Beitragsjahren in der Rentenversicherung und die hierbei auch in NRW geführte Diskussion zur inhaltsgleichen Übertragung auf die Beamtinnen und Beamten würden zu einer zusätzlichen Belastung des öffentlichen Haushalts führen. Die Mehrbelastungen lägen nach Berechnungen des FM unter Zugrundelegung des heutigen Bezügenreiveaus in der Spitze zwischen 25 und 34 Mio. € jährlich.³¹

30 Vorlage 16/1649.

31 Drs. 16/5165.

Um die künftige Finanzierung der Versorgungsbezüge abzufedern, wurde neben dem bereits angesprochenen Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zusätzlich das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ errichtet. Die Bestände der Sondervermögen betragen Ende des Jahres 2012 rd. 4,0 Mrd. € (Versorgungsrücklage) und rd. 1,1 Mrd. € (Versorgungsfonds).³²

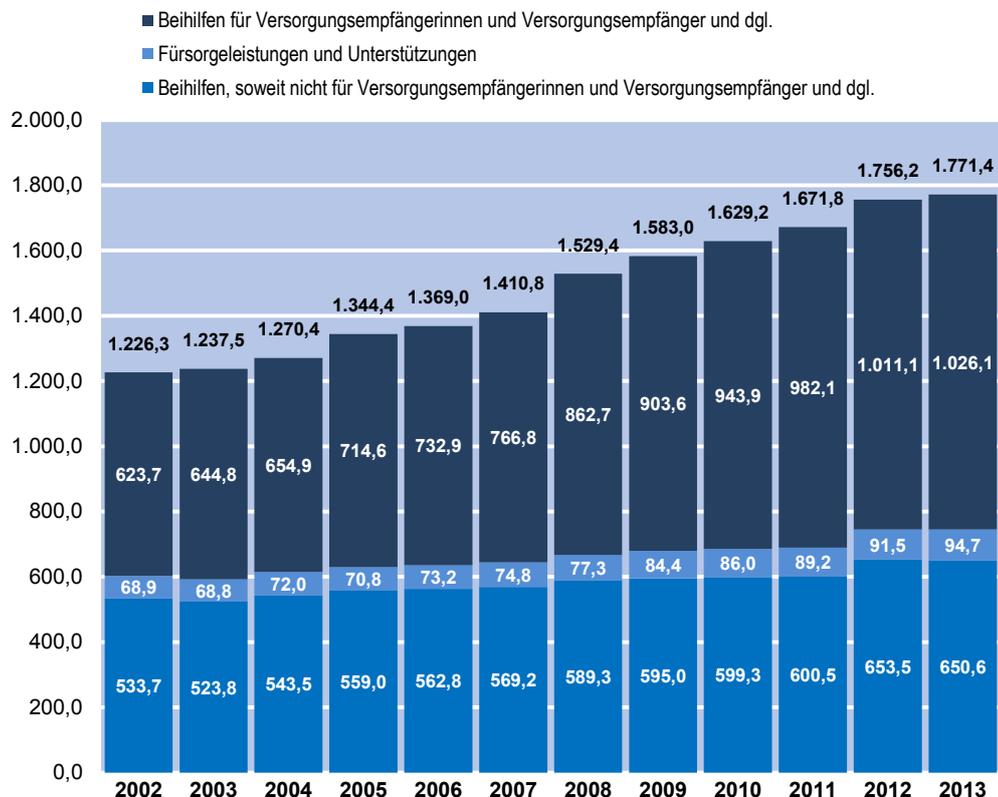
3.4.4.3 Beihilfen

Ein beträchtlicher Anteil an den Personalausgaben entfällt auf die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen. Die Aufwendungen sind in dem von 2002 bis 2013 betrachteten Zeitraum deutlich gestiegen. Der Anstieg der Beihilfeleistungen für die Versorgungsberechtigten ist mit rd. 402,4 Mio. € bzw. rd. 64,5 v. H. hierbei wesentlich höher als der für die aktiven Bediensteten von rd. 116,9 Mio. € bzw. rd. 21,9 v. H.

Die Entwicklung der Ausgaben der OGr. 44 einschließlich der Gruppenunterteilungen ist dem nachstehenden Schaubild zu entnehmen:

Abbildung 10

Entwicklung der Ist-Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen
– OGr. 44 – (in Mio. €) *



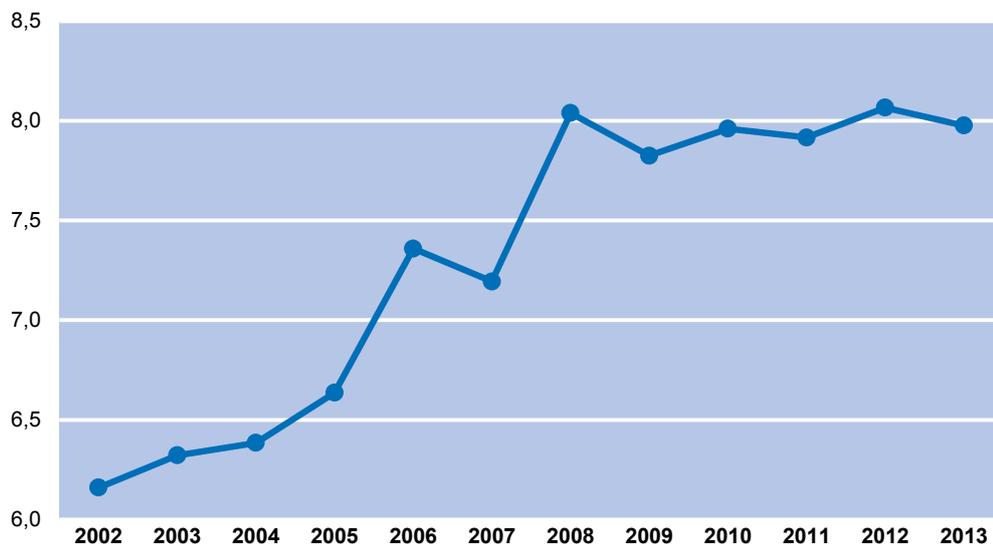
* Differenzen durch Rundungen.

32 Siehe Jahresberichte 2013 zu Abschnitt A, Nr. 3.4.3, und 2012 zu Abschnitt A, Nr. 2.10, sowie Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/3801, S. 37 ff.), und ferner Haushaltsrechnung 2012, Band I, Anlage II, S. 139 ff.

Auch der Anteil der Ausgaben der OGr. 44 an den Gesamtpersonalausgaben hat zugenommen; allein in dem Zeitraum von 2002 bis 2008 war ein Anstieg von rd. 6 v. H. auf rd. 8 v. H. zu verzeichnen.

Abbildung 11

Entwicklung des Anteils der Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen – OGr. 44 – an den Gesamtpersonalausgaben (in v. H.)



3.4.5 Ausgaben im Zusammenhang mit Kredit- und Darlehensgeschäften

Ungeachtet der fortdauernden Aufnahme von Krediten sind die Zinsausgaben (OGr. 56 und 57) weiter rückläufig. Sie fielen von rd. 4.486,6 Mio. € noch im Jahr 2010 auf rd. 3.936,4 Mio. € im Jahr 2013. Ursächlich für den deutlichen Rückgang um rd. 12,3 v. H. ist die Zinsentwicklung auf dem Kreditmarkt. Neben den Zinsausgaben an den Kreditmarkt entrichtet das Land auch Zinsen für Kredite aufgrund bestehender Schuldverpflichtungen im öffentlichen Bereich. Diese Zinsausgaben liegen mit jeweils rd. 0,4 Mio. € für 2012 und für 2013 deutlich unter den Zinsausgaben für Kreditmarktmittel.

Als Konsequenz aus der fortwährenden Nettokreditaufnahme werden nur den öffentlichen Bereich betreffende Darlehen effektiv getilgt; diese Tilgungen bewegen sich zwischen 100 und 200 Mio. € pro Jahr. Nettotilgungen an den Kreditmarkt erfolgen dagegen nicht. Bei den Ausgaben für Darlehensvergaben und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen machen sich die in 2011 und 2012 geleisteten Zahlungen im Zusammenhang mit der übernommenen Garantie zugunsten der früheren WestLB AG i. H. v. rd. 255,4 Mio. € und rd. 113,4 Mio. € bemerkbar.³³ Die Ausgaben für Zinsen, Tilgungen, Darlehensvergaben und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen sowie der Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

33 Siehe Kapitel 20 610 Titel 871 30 der Haushaltsrechnungen 2011 und 2012.

Tabelle 18

Haus- haltsjahr	Tilgungs- ausgaben	Darlehensver- gaben und Inanspruch- nahmen aus Gewähr- leistungen	Zins- ausgaben	Anteil der Zinsausgaben an Kreditmarkt an den ...	
				bereinigten Einnahmen	bereinigten Ausgaben
				in Mio. €	
2010	114,8	243,0	4.486,6	9,2	8,4
2011	137,5	515,2	4.333,4	8,2	7,8
2012	128,5	389,6	4.140,7	7,6	7,1
2013	140,1	322,9	3.936,4	6,9	6,6
2014	151,6	345,4	3.655,4	6,1	5,9
2015	137,0	343,0	3.655,0	6,0	5,8
2016	136,0	338,0	3.868,0	6,1	6,1
2017	136,0	333,0	4.122,0	6,3	6,3

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen.

Für den Zeitraum der aktuellen Finanzplanung bis 2017 prognostiziert das FM einen Anstieg der Zinsausgaben bis auf 4.122 Mio. € und liegt – aufgrund des weiterhin extrem niedrigen Zinsniveaus – damit deutlich unter den Werten der vorangegangenen Mittelfristigen Finanzplanung. Die der aktuellen Finanzplanung zugrunde liegenden Zinssätze für die Bruttokreditaufnahme, d. h. für die Nettokreditaufnahme und die Umschuldungen, steigen im Verlauf der kommenden Jahre kontinuierlich an; sie bewegen sich nach Angabe des FM zwischen 1,5 v. H. im Jahr 2013 und bis zu möglichen 3,75 v. H. im Jahr 2017. Die Annahmen für die Kalkulation der Zinsausgaben stützt das FM auf Prognosen der führenden Kapitalmarktteilnehmer (Banken, Wirtschaftsforschungsinstitute und supranationale Institutionen) sowie auf die Entwicklung der Verzinsung der vom Land in der jüngeren Vergangenheit realisierten Haushaltskredite. Im Falle einer zusätzlichen Zinssatzsteigerung um 0,5 v. H. rechnet das FM – ausgehend von Bruttokreditaufnahmen zwischen 13 und 21 Mrd. € – mit jährlich höheren Zinsausgaben von 65 bis 105 Mio. €; allerdings hält das FM einen Zinssatz, der über die für das Jahr 2017 berücksichtigten 3,75 v. H. hinausgeht, aus heutiger Sicht für unwahrscheinlich.³⁴ Auch für die ferne Zukunft geht das FM von nicht wesentlich höheren Zinssätzen aus. Im Zweiten Nachhaltigkeitsbericht wird ab 2026 mit einem konstant bleibenden Nominalzins von 3,8 v. H. gerechnet.³⁵

Selbst unter Berufung auf die Vorhersagen führender Kapitalmarktteilnehmer dürften die Annahmen zur künftigen Zinsentwicklung angesichts der ungewis-

34 Siehe Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drs. 16/3801, S. 40) sowie Drs. 16/3810.

35 Der mit der Landtagsarbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug“ abgestimmte „Zweiter Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen“ von September 2013 (Vorlage 16/1185) beinhaltet eine methodische Änderung der Zinsberechnung (vgl. Protokoll über die 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23.01.2014, Ausschussprotokoll 16/451, Anlage zu TOP 5, S. 7).

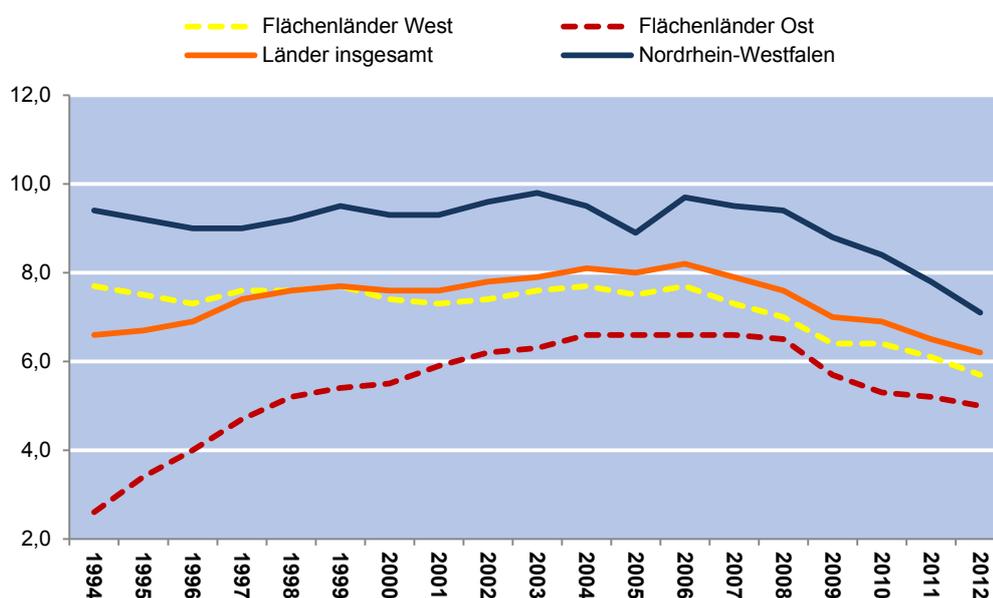
sen Entwicklung der Wirtschaftslage mit Unsicherheiten belastet sein. Normalisiert sich das Zinsniveau, könnten die Zinsausgaben nach Auffassung des FM mit wachsender Dynamik steigen.³⁶ Hierdurch würden Einnahmen des Landes gebunden und stünden somit nicht zur dringend gebotenen Konsolidierung des Landeshaushalts zur Verfügung.

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

Abbildung 12

Zinslastquoten der Länder *

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



* Finanzberichte des Landes NRW 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2014 (Drs. 16/3801) jeweils aus der Tabelle „Zinslastquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Zinslastquote von NRW ist seit 2007 wieder rückläufig. Sie liegt aber immer noch deutlich über den Durchschnitten der Flächenländer.

Im Hinblick auf die hohe Zinsbelastung hat das FM für NRW bei der Verteilung der Solidarmittel gefordert, dass die Solidargemeinschaft auch strukturwandelbezogene Zinslasten aus Altschulden gemeinsam tragen soll.³⁷

³⁶ Siehe Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drs. 16/3801, S. 40).

³⁷ Pressemitteilung des FM vom 24.03.2014 „NRW pocht auf gerechtere Verteilung und Transparenz im neuen Länderfinanzausgleich“ (www.fm.nrw.de/presse/2014_03_24_SymposiumLFA.php).

3.4.6 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54) haben sich in den letzten drei Jahren nur geringfügig verändert. Sie stiegen von rd. 2.482,3 Mio. € im Haushaltsvollzug des Jahres 2011 auf rd. 2.532,4 Mio. € im Haushaltsvollzug des Jahres 2013 und damit um rd. 2,0 v. H. Überdurchschnittliche Steigerungsraten verzeichneten die sonstigen Verwaltungsausgaben (Gruppe 546), die in diesem Zeitraum um knapp 11,9 v. H. anstiegen, sowie die nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben (Gruppe 547) mit einem Anstieg um rd. 14,3 v. H.

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 19

Überblick über die sächlichen Verwaltungsausgaben (in Mio. €) *

Obergruppen/Gruppen		Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Plan 2014
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben (insgesamt)	2.482,3	2.532,3	2.532,4	2.715,4
511	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	177,1	147,5	150,6	173,7
514	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	121,4	120,3	120,4	120,2
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	206,0	205,6	224,0	232,9
518	Mieten und Pachten	660,1	681,8	682,9	730,1
532	Auslagen in Rechtssachen	489,1	488,6	484,0	545,1
546	Sonstige Verwaltungsausgaben (soweit nicht Gruppen 531-545)	258,9	270,7	289,6	299,9
547	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	234,8	300,7	268,4	279,5

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss; Soll-Werte 2014 nach Haushaltsplan; Gruppenausweisung, sofern Beträge über 100 Mio. €.

3.4.7 Transferausgaben

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

Tabelle 20 *

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Einnahmen	Anteil an den bereinigten Ausgaben
	in Mio. €	in v. H.	
2010	25.396,3	52,0	47,3
2011	26.713,2	50,6	47,9
2012	27.663,7	50,7	47,6
2013	29.625,7	52,2	50,0
2014	32.020,6	53,6	51,8
2015	32.161,0	52,4	51,2
2016	32.234,0	51,1	50,5
2017	32.803,0	50,5	50,0

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen.

Die Transferausgaben sind seit dem Jahr 2010 ständig angestiegen. Ihre Entwicklung zeigt auch für den Haushalt 2014 und den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung eine weiterhin steigende Tendenz. Die Anteile der gesamten Transferausgaben an den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben bewegen sich im Vergleichszeitraum – mit Schwankungen – um rd. 50 v. H.

Den weitaus größten Anteil der Transferausgaben erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände. Aus dem Steuerverbund wurde den Kommunen im Landeshaushalt 2014 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 9.464,1 Mio. € zur Verfügung gestellt.³⁸ Zudem wurden den Kommunen weitere rd. 9.676,4 Mio. € als Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts bereitgestellt.³⁹ Die Ausgaben an die Kommunen trägt das Land jedoch nicht allein. So entfielen von den im Haushaltsplan 2013 (Haushalts-Soll) für die Gemeinden und Gemeindeverbände außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt veranschlagten Mitteln i. H. v. rd. 8.703,5 Mio. € rd. 3.757,9 Mio. € auf den Bund und knapp 159,0 Mio. € auf die EU.⁴⁰

Die höchsten zweckgebundenen Einnahmen für die vom Land gewährten Zuweisungen und Zuschüsse entfallen auf die finanziellen Beteiligungen des Bundes an den Leistungen der Grundsicherung, an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, an den Aufwendungen für Wohngeld, an den Förderungen der Eisenbahn und des öffentlichen Nahverkehrs, an den Leistungen für die Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts 2020 und an den Förderungen nach dem

38 Siehe hierzu Anlage 1 zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes NRW an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2014 (GFG 2014) vom 18.12.2013 (GV. NRW S. 860). Die verteilbare Finanzausgleichsmasse soll bis auf 10.570,3 Mio. € im Jahre 2017 ansteigen (Siehe hierzu Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 4.1.2, Buchstabe c) Finanzausgleichsmasse 2014 und im Prognosezeitraum bis 2017, Drs. 16/3801, S. 56 f.).

39 Drs. 16/5223.

40 Drs. 16/5097; das Haushaltsjahr 2014 betreffende Aufstellungen liegen nicht vor.

Bundesausbildungsförderungsgesetz. Weiterhin erhält das Land beispielsweise Zuschüsse von der Europäischen Union aus dem Europäischen Sozialfonds.⁴¹

Zu den Transferausgaben zählen ferner die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle, an Krankenhäuser, an Ersatzschulen, an Träger der Kinder- und Jugendhilfe, an Familiendienste oder Familienhilfe und an Sonstige⁴². Zu den Transfers als Folge von Ausgliederungen aus dem Landeskernhaushalt gehören Zuweisungen an Hochschulen, Universitätsklinika und Landesbetriebe.

Eine differenzierte Betrachtung der Transferausgaben vermittelt die nachstehende Übersicht über die Entwicklung der letzten drei Jahre (Ist-Ergebnisse) und für das Haushaltsjahr 2014 (Prognose). Die Transferausgaben nach Obergruppen sind vollständig aufgeführt, die Haushaltsstellen nur, soweit sie einen Betrag von 300 Mio. € überschreiten.

-
- 41 Bei zahlreichen im Landeshaushalt insoweit veranschlagten Ausgabemitteln handelt es sich um sogenannte „durchlaufende Posten“, die als Zuweisungen/Zuschüsse von außerhalb bei den Einnahmen eingestellt worden sind; vgl. vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.4.2, insbesondere Tabelle 13. Zu dieser Thematik siehe auch Ausführungen zu Nr. 3.1.
 - 42 Zu den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke gehören u. a. die Anteile des Landes an der Finanzierung der Aufwendungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Max-Planck-Gesellschaft, des Forschungszentrums Jülich GmbH und der gemeinsamen Exzellenzinitiative von Bund und Ländern sowie die Sportförderung.

Tabelle 21

Überblick über die Transferausgaben (in Mio. €) *

Obergruppen/Haushaltsstellen		Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Plan 2014
61	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	7.801,4	8.478,0	8.847,8	9.404,5
11025 61320	Zuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte nach § 7 Ausführungsgesetz-SGB II NRW (Grundsicherung)	283,0	354,1	346,0	329,5
20030 61311	Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	5.275,4	5.608,1	5.764,3	6.302,7
20030 61312	Schlüsselzuweisungen an Kreise	786,8	836,5	859,8	940,1
20030 61313	Schlüsselzuweisungen an Landschaftsverbände	659,6	701,2	720,7	788,0
20030 61318	Kompensation für Verluste durch Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gem. § 21 GFG 2014	652,6	719,1	711,2	710,0
62	Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	350,0	95,6	89,6	87,4
20030 62300	Konsolidierungshilfen an Gemeinden (Stärkungspaktgesetz)	350,0	0,0	0,0	-
63	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	4.561,4	5.881,2	6.542,7	7.508,8
07040 63390	Zuweisungen an Gemeinden („Kindpauschalen“, Kindertageseinrichtung)	1.171,7	1.344,4	1.426,7	1.604,5
09110 63771	Sonstige Zuweisungen an Zweckverbände (Pauschale Schienenpersonennahverkehr, aus Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz des Bundes)	501,9	509,1	563,4	568,4
11025 63310	Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II an die Kreise und kreisfreien Städte (Grundsicherung)	1.247,4	1.258,0	1.257,3	1.200,0
11025 63320	Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII an Gemeinden und Gemeindeverbände	154,4	490,7	978,8	1.350,0
20030 63410	Zuweisungen an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen an pflichtig teilnehmende Gemeinden	-	350,0	350,0	350,0
66	Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	26,3	25,5	59,6	33,8
67	Erstattungen an sonstige Bereiche	155,7	141,6	135,5	161,7

* Zweckbestimmung bzw. nähere Bezeichnung der Haushaltsstellen nach Haushaltsplan 2014; Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss; Soll-Werte 2014 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen.

Noch: Tabelle 21

Noch: Überblick über die Transferausgaben (in Mio. €) *

Obergruppen/Haushaltsstellen		Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Plan 2014
68	Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	8.586,6	9.002,2	9.482,4	9.999,0
06100 68570	Zuschüsse an Hochschulen (Hochschulpakt 2020)	85,2	305,7	639,8	676,3
09050 68110	Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	359,3	288,0	244,3	290,0
09150 68290	Zuführung zum laufenden Betrieb des Landesbetriebs Straßenbau	320,0	334,3	349,5	377,3
14750 68320	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	407,6	346,6	334,1	332,5
Zusammenfassung	Zuschüsse für private Gymnasien, Realschulen, Förderschulen, Grund- und Hauptschulen, Weiterbildungskollegs, Berufskollegs, Gesamtschulen, Sekundarschulen und für Freie Waldorfschulen	1.235,1	1.281,6	1.316,0	1.386,2
Zusammenfassung	Zuschüsse für den laufenden Betrieb (Universitäten, Fachhochschulen, Musikhochschulen etc.)	2.894,0	2.936,6	2.991,1	3.075,8
Zusammenfassung	Zuschuss für den laufenden Betrieb für Forschung und Lehre im Fachbereich Medizin (Universitätsklinika Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln, Münster)	619,0	627,6	645,9	661,7
69	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	46,5	45,5	49,0	53,4
88	Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	3.532,8	2.371,0	2.527,1	2.622,5
09110 88771	Zuweisungen für Investitionen an Zweckverbände (Pauschale Schienenpersonennahverkehr, aus Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz des Bundes)	334,6	339,6	376,6	378,9
20030 88318	Investitionspauschale gem. § 16 Abs. 3 GFG 2014 (Gemeinden und Gemeindeverbände)	439,7	467,9	500,0	601,3
20030 88326	Schulpauschale/Bildungspauschale gem. § 17 GFG 2014 (Gemeinden und Gemeindeverbände)	530,0	530,0	530,0	530,0
20100 88410	Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ für Investitionen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ZulnVG	740,2	0,0	0,0	0,0
20100 88420	Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ für Investitionen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ZulnVG	406,5	0,0	0,0	0,0
89	Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.652,6	1.623,1	1.891,9	2.149,5
06100 89470	Zuschüsse für Investitionen an Hochschulen (Hochschulpakt 2020)	0,0	0,1	183,1	364,2
Zusammenfassung	Zuschüsse für Investitionen an freie gemeinnützige, private und sonstige Krankenhäuser	393,9	398,5	398,9	379,9
Transferausgaben insgesamt		26.713,2	27.663,7	29.625,7	32.020,6

* Anmerkung siehe Seite 51.

Die einzelnen Zuweisungen und Zuschüsse nehmen in der Betrachtung des Zeitraums zwischen 2011 und 2014 eine unterschiedliche Entwicklung. Den größten Anstieg verzeichnen die sonstigen zweckgebundenen Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 63). Hier macht sich vor allem die stärkere Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bemerkbar, die an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet wird. Deutliche Anstiege zu verzeichnen sind auch bei den Ausgaben der OGr. 61, insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Kreise sowie Landschaftsverbände. Die Berechnungssystematik für die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des Steuerverbunds im Jahre 2014 entspricht im Wesentlichen den Grundsätzen des Vorjahrs; die Zuweisungen berücksichtigen allerdings noch nicht die zur veränderten Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln ausgesprochenen Empfehlungen.⁴³

Während die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) aufgrund der ausgelaufenen Zuführung von Beträgen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds“ gesunken sind⁴⁴, steigen die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche (OGr. 68) weiter an. Eine Ausnahme bilden hier die im Bereich „Bergbau und Energie“ veranschlagten – rückläufigen – Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen. Zahlungen des Landes beruhen insoweit auf einer Rahmenvereinbarung und dem Steinkohlefinanzierungsgesetz.⁴⁵

Die bereits angesprochenen Zuweisungen des Landes an die Kommunen haben bis in die jüngere Vergangenheit hinein – häufig aufgrund gerichtlicher Entscheidungen – immer wieder zu haushaltsbelastenden Ausgleichsregelungen zugunsten der Kommunen geführt. Hervorzuheben hierbei ist die Beteiligung der Kommunen an den sog. Einheitslasten sowie an der Finanzierung des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“.

Das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2006 berücksichtigte den kommunalen Solidarbeitrag zu den finanziellen Lasten der Deutschen Einheit nicht angemessen. Der VerfGH hatte klargestellt, dass der Landesgesetzgeber die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 unter Beachtung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den einigungsbedingten Lasten i. H. v. rd. 40 v. H. auszugleichen hat.⁴⁶ Das Einheitslastenabrechnungsgesetz, auf dessen Grundlage in den Folgejahren mit den Gemeinden abgerechnet wurde, erklärte der VerfGH für teilweise nichtig, weshalb das Gesetz Ende 2013 zum fi-

43 Das im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) erstellte Gutachten „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ wurde am 18.03.2013 veröffentlicht (vgl. www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130318gfg_fifogutachten.pdf). Siehe hierzu auch: Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 4.1.2, Buchstabe d) Innere Struktur des GFG 2014 (Drs. 16/3801, S. 57), sowie Entwurf des GFG 2014, Begründung zu Abschnitt A Nr. 3.1 Steuerverbund 2014, Struktur (Drs. 16/3802, S. 57 f.).

44 Das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds“ befindet sich seit dem Jahr 2012 in der Tilgungsphase. Vgl. vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.5.2.

45 Veranschlagt bei Kapitel 14 750 Titel 683 20.

46 Urteil vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06).

nanziellen Vorteil der Kommunen geändert wurde. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2013 wurde der Erstattungsbetrag an die Kommunen aus der Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung an den finanziellen Belastungen des Landes in Folge der Deutschen Einheit für die Haushaltsjahre 2007 bis 2011 von 125 Mio. € auf rd. 276,1 Mio. € erhöht. Auch für die Folgejahre sind Erstattungen an die Kommunen vorgesehen.⁴⁷

Mit dem gegen Ende des Jahres 2011 verabschiedeten Stärkungspaktgesetz hatte sich das Land verpflichtet, in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung zu stellen.⁴⁸ War die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen des Landes zunächst teilweise offen geblieben, wurde mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes eine Beteiligung finanzstärkerer Kommunen beschlossen.⁴⁹ Insgesamt beteiligen sich die Kommunen an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse i. H. v. 65 Mio. € im Jahr 2012 und je 115 Mio. € in den Jahren 2013 bis 2020. Weitere Mittel i. H. v. je rd. 90,8 Mio. € in den Jahren 2014 bis 2020 sowie je 70 Mio. € in den Jahren 2021 und 2022 werden durch eine Solidaritätsumlage sog. nachhaltig abundanter Kommunen⁵⁰ erbracht. Ursprünglich sollten durch die Solidaritätsumlage bis 2020 jährlich 182 Mio. € aufgebracht werden.⁵¹ Gemeinden, die Konsolidierungshilfen aufgrund des Stärkungspakts erhalten, werden nicht zur Solidaritätsumlage herangezogen.

Einige der zur Leistung der Solidaritätsumlage verpflichteten Kommunen haben durch entsprechende Ratsbeschlüsse ihre Absicht bekräftigt, gegen ihre Beteiligung Klage beim VerFGH zu erheben.

3.4.8 Investitionen

Die bis zum Jahr 2011 gestiegenen Ausgaben für Investitionen haben sich im Haushaltsvollzug seit 2012 rückläufig entwickelt. Sie gingen bis zum Jahr 2013 auf rd. 5.190,4 Mio. € zurück. 2014 sollen die Investitionsausgaben auf knapp 5,7 Mrd. € steigen und danach bis 2017 auf rd. 5,4 Mrd. € zurückgehen.

47 Vgl. Urteil vom 08.05.2012 (VerFGH 2/11). § 2 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW (ELAG) vom 09.02.2010 (GV. NRW. S. 127) wurden für nichtig erklärt. Im Haushaltsplan des Jahres 2014 sind 150 Mio. € etatisiert (Kapitel 20 030 Titel 613 30). Die weitere Vorsorge beläuft sich in den Jahren 2015 bis 2017 auf 170 Mio. €, 150 Mio. € und 160 Mio. €; siehe hierzu Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 4.2 Einheitslasten (Drs. 16/3801, S. 59) sowie Gesetzentwurf über die Feststellung eines Nachtrags zum HG 2013, Abschnitt F (Drs. 16/4000). Das ELAG ist am 03.12.2013 novelliert worden (GV. NRW. S. 724).

48 Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 09.12.2011 (GV. NRW S. 662). Zu den Einzelheiten siehe Jahresbericht 2013 zu Abschnitt A, Nr. 3.4.6.

49 Drs. 16/4332 und Gesetz vom 03.12.2013 (GV. NRW. S. 726). Zu weiteren Einzelheiten siehe Pressemitteilung des MIK vom 26.02.2014 (www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/59-kommunen-leisten-beitrag-fuer-finanzschwache-staedte-und-gemeinden-bezirksregierungen-versende.html).

50 Eine Kommune gilt als nachhaltig abundant, wenn die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt und in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre überstiegen hat (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Stärkungspaktgesetz).

51 Siehe Pressemitteilung des MIK vom 20.08.2013 (www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/60-finanzstarke-kommunen-sollen-ihren-beitrag-zum-staerkungspakt-leisten-kommunalminister-jaeger.html).

Tabelle 22 *

Haushaltsjahr	Bau- maß- nahmen	sonstige Investitio- nen (OGr. 81-87)	Investi- tions- zuweisun- gen öffentl. Bereich (OGr. 88)	Investi- tionszu- schüsse sonstige Bereiche (OGr. 89)	ins- gesamt	Investi- tions- quote **
2010	219,4	509,1	3.497,3	1.535,2	5.761,0	10,7
2011	207,8	781,0	3.532,8	1.652,6	6.174,3	11,1
2012	186,8	1.730,5	2.371,0	1.623,1	5.911,3	10,2
2013	175,1	596,4	2.527,1	1.891,9	5.190,4	8,8
2014	234,4	672,0	2.622,5	2.149,5	5.678,4	9,2
2015	282,0	681,0	2.554,0	2.161,0	5.678,0	9,0
2016	286,0	662,0	2.548,0	1.949,0	5.445,0	8,5
2017	296,0	615,0	2.613,0	1.901,0	5.425,0	8,3

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben in v. H.

Gegenüber der Finanzplanung 2012 bis 2016 wurden die Ansätze für die sonstigen Investitionen (OGr. 81-87) im aktuellen Planungszeitraum bis 2017 deutlich reduziert. Dies liegt darin begründet, dass im Gegensatz zu der vorangegangenen Finanzplanung keine Ausgaben mehr für Inanspruchnahmen aus der zugunsten der früheren WestLB AG übernommenen Garantie zur Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) eingeplant wurden.⁵² Der LRH hatte sich zu dem Sachverhalt sowohl im Hinblick auf die Restrukturierung der früheren WestLB AG als auch zu den in der Zukunft für den Landeshaushalt bestehenden Risiken bereits besonders geäußert.⁵³ Der gegenüber den übrigen Jahren deutlich höhere Betrag der sonstigen Investitionen im Jahr 2012 ist auf die Übernahme der stillen Einlage des Finanzmarktstabilisierungsfonds in der früheren WestLB AG (jetzt Portigon AG) i. H. v. 1 Mrd. € durch das Land zurückzuführen.⁵⁴

Die bis zum Jahr 2011 angefallenen höheren Ausgaben für Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) betreffen Maßnahmen des sog. Konjunkturpakets II.⁵⁵

Die Investitionen des Landes bewegen sich seit knapp 20 Jahren auf nominell etwa gleichem Niveau. So betragen sie im Jahr 1994 rd. 5.127,6 Mio. € und liegen im Jahr 2013 bei rd. 5.190,4 Mio. €.

52 Siehe Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.5.2.5 Investitionen (Drs. 16/3801, S. 41 f.). Ende des Jahres 2012 belief sich der Bestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ auf rd. 886,1 Mio. € (siehe Haushaltsrechnung 2012, Band I, Anlage II, S. 140).

53 Stellungnahme 16/1191. Zu Problemstellungen im Zusammenhang mit der Restrukturierung der früheren WestLB AG vgl. auch die Ausführungen in den Beiträgen, Nrn. 20 und 21.

54 Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 2.5.2.5 Investitionen (Drs. 16/1401, S. 42).

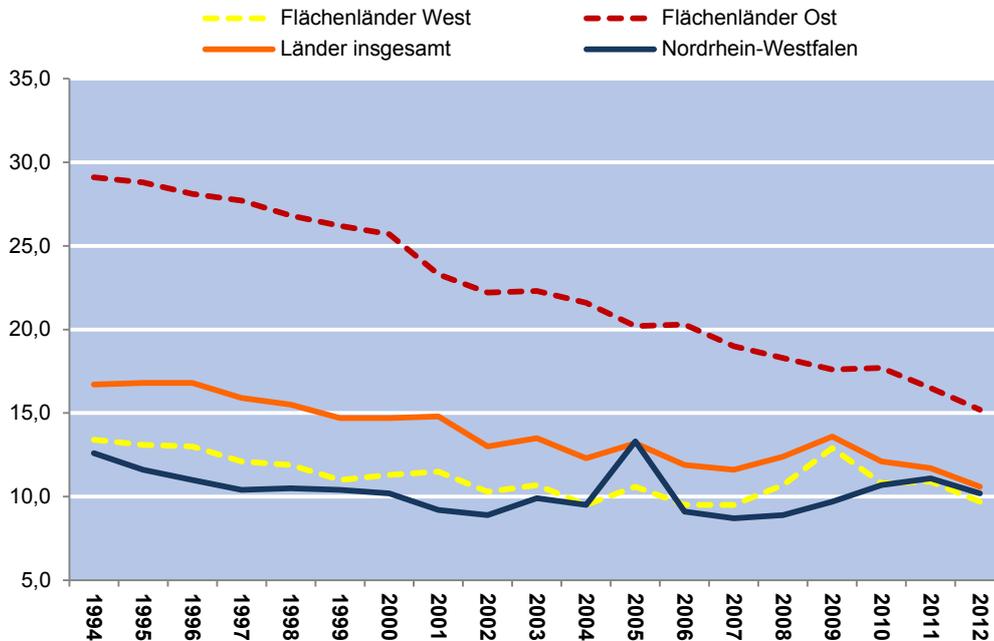
55 Betroffen sind Ausgaben der Jahre 2010 und 2011 bei Kapitel 20 100 Titel 884 10 und 884 20 (Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“). Siehe hierzu Jahresbericht 2013 zu Abschnitt A, Nr. 3.4.7.

Die Entwicklung der Investitionsquote des Landes stellt sich seit 1994 im Vergleich zu den anderen Ländern wie folgt dar:

Abbildung 13

Investitionsquoten der Länder *

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



* Finanzberichte des Landes NRW 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2014 (Drs. 16/3801) jeweils aus der Tabelle „Investitionsquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Investitionsquoten der Länder sind tendenziell rückläufig. Die vorübergehenden Anstiege zwischen den Jahren 2008 und 2011 sind auf besondere Investitionsmaßnahmen zur Stützung von Banken (BayernLB, WestLB) sowie auf Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II zurückzuführen.

Die Investitionsquote bezieht sich nur auf die Investitionsausgaben und die bereinigten Ausgaben des Kernhaushalts. Die Investitionstätigkeiten von aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereichen, wie Landesbetrieben, BLB, Universitätsklinik oder Hochschulen, bleiben bei der Ermittlung der Investitionsquote unberücksichtigt, soweit sie nicht durch Investitionsausgaben des Landes finanziert werden.

4 Entwicklung des Landesvermögens

Das Vermögen des Landes NRW stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 23

Vermögen Nordrhein-Westfalens *

A. Vermögen	2011		2012		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	732,5	-0,3	731,4	-0,1	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	981,4	-10,4	902,6	-8,0	Nennwerte der Forderungen
Vermögen des Landes NRW = (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.713,9	-6,3	1.634,0	-4,7	

B. weiteres Vermögen	2011		2012		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB	10.772,5	1,3	10.879,8	1,0	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB) und Rücklagen	5.868,2	7,4	6.667,3	13,6	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.384,5	0,1	17.559,3	1,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen und des Landesbetriebs GD NRW für 2012 – aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zu den Haushaltsrechnungen 2011 und 2012: Anlage II (Band I, S. 135 ff. bzw. S. 139 ff.), Anlage III (Band I, S. 151 ff. bzw. S. 155 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 146 ff. bzw. S. 150 ff.), Anlage VI c (Band I, S. 150 bzw. S. 154). Das Vermögen des Landesbetriebs GD NRW für 2012 ist der Vorlage des Jahresabschlusses zum 31.12.2012 vom 24.02.2014 (Vorlage 16/1675) entnommen. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist erfasst in den Finanzberichten 2013 und 2014, jeweils Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/1401 und 16/3801, jeweils S. A 57 ff.). Die Aufstellung enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO. Über das aufgeführte Forderungsvermögen hinaus hat das Land weitere Forderungen gegenüber dem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB (2011: 3.936,0 Mio. € und 2012: 3.553,8 Mio. €) und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen (2011: 2.186,8 Mio. € und 2012: 2.082,9 Mio. €), siehe Finanzberichte 2013 und 2014, jeweils Nr. 5.3 Kapitalvermögen (Drs. 16/1401 und Drs. 16/3801, jeweils S. A 54). Diese Forderungen sind in den Haushaltsrechnungen 2011 und 2012 weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. Differenzen durch Rundungen.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das nachgewiesene Vermögen nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt ist. So können z. B. die Anschaffungs- oder

Herstellungswerte beim Grundvermögen und der Nominalwert bei den Beteiligungen über oder unter den aktuellen Marktwerten liegen; bei der Veräußerung von Forderungen vor Fälligkeit ist demgegenüber wegen der marktüblichen Abzinsung nur der unterhalb des Nennwerts liegende Gegenwarts- oder Barwert zu erzielen.

Der Vermögensnachweis⁵⁶ zur Haushaltsrechnung enthält im Übrigen keine Angaben zu dem über das Grundvermögen und die Forderungen des Landes hinausgehenden Vermögen. In einem kameralen Haushalt ist die Darstellung der aktuellen Vermögenswerte aufgrund der darin nicht vorgesehenen Angaben zum Werteverzehr nur mit Schwierigkeiten möglich. Die in NRW angelaufene Umstellung des kameralen Haushalts auf die Integrierte Verbundrechnung (EPOS.NRW) soll künftig die Voraussetzungen für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs schaffen.⁵⁷

5 Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands

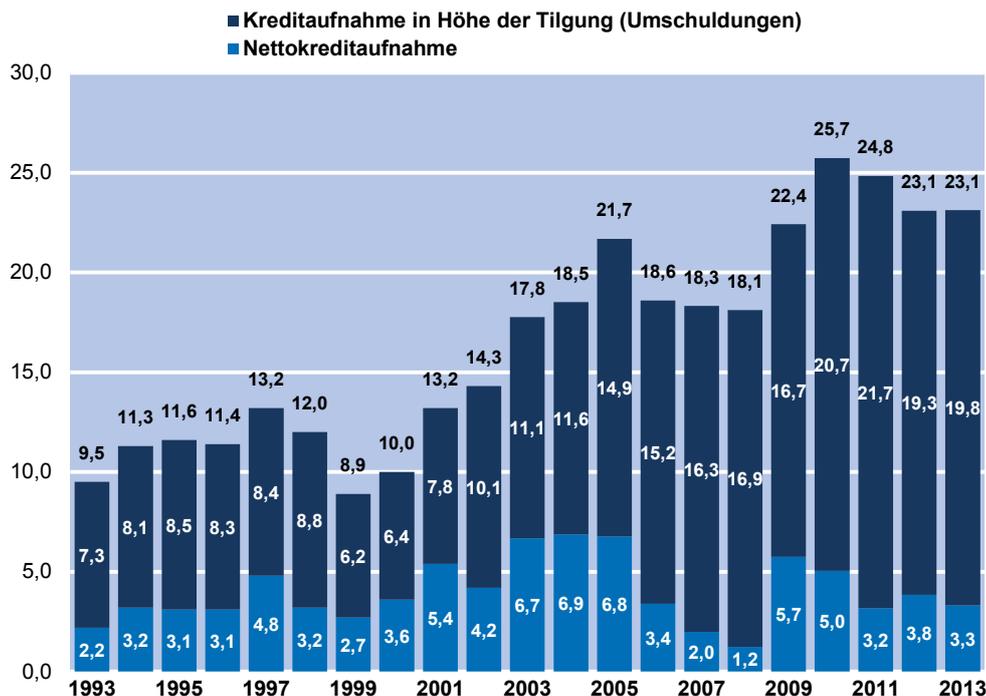
Im Folgenden soll die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldenstands näher betrachtet werden.

5.1 Kreditaufnahme

Die Entwicklung der Kreditaufnahme seit 1993 zeigt folgendes Bild:

Abbildung 14

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



* Differenzen durch Rundungen.

56 Haushaltsrechnung 2012, Band I, Anlage VI, S. 147 ff.

57 Siehe Jahresbericht 2013 zu Abschnitt A, Nr. 4.

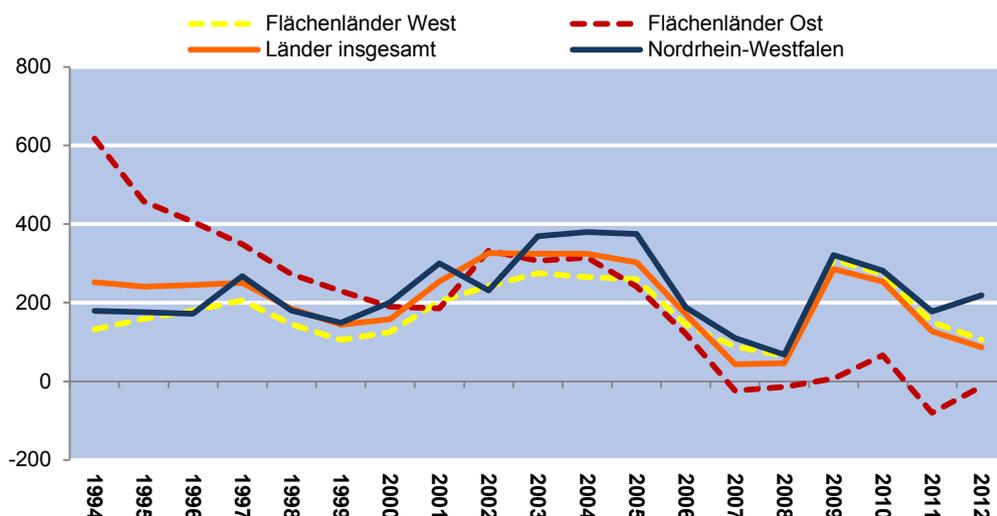
Nettokreditaufnahmen sind weiterhin Bestandteil der Haushalts- und Finanzplanung. Im Jahr 2013 betrug die Nettokreditaufnahme rd. 3.314 Mio. €. Die Landesregierung beabsichtigt, die Kreditaufnahme in den Folgejahren weiter zu reduzieren. Im Haushalt 2014 hat sie eine Nettokreditaufnahme von rd. 2.548 Mio. € eingeplant. In der aktuellen Finanzplanung soll die Nettokreditaufnahme weiter abgesenkt werden, und zwar auf rd. 2.056 Mio. € im Jahr 2015, auf rd. 1.563 Mio. € im Jahr 2016 und auf rd. 1.516 Mio. € im Jahr 2017. Die Landesregierung setzt mit ihrer Haushaltsplanung, so das FM, den Kurs zur Einhaltung der Schuldenbremse bis 2020 konsequent fort. Konsolidierung sei nur dann solide, wenn sie nicht zu Lasten der Aufgabenerledigung des Landes gehe.⁵⁸

Die fortdauernde Kreditaufnahme in der Mittelfristigen Finanzplanung begründet das FM mit der für NRW über alle Steuereinnahmen gerechneten Verpflichtung, jedes Jahr knapp 2 Mrd. € an die finanzschwachen Länder abzugeben. Trotz der durch den gravierenden Strukturwandel bedingten Folgelasten unterstütze NRW andere Länder, obwohl es selber Kredite aufnehme. Als ein Beispiel führt das FM den jährlich zu leistenden Beitrag i. H. v. rd. 44 Mio. € für den vom Bund vorfinanzierten Fonds „Aufbauhilfe“ an, dessen Mittel für die von der Flut im Sommer 2013 betroffenen Länder bestimmt sind. Den durch die Hilfezahlungen aus dem Fonds begünstigten Ländern blieben eigene Kreditaufnahmen erspart, mit der Folge, dass diese ihre Haushalte konsolidieren könnten. Eine Konsolidierung des eigenen, zu 5,5 v. H. durch Kredite finanzierten Landeshaushalts werde dadurch erschwert. Ohne Hilfen an andere und von anderen Ländern hätte NRW weniger als drei Prozent seines Haushalts mit Krediten finanzieren müssen.⁵⁹

Im Vergleich mit den Durchschnittswerten der Länder stellt sich NRW bei der Betrachtung der Nettokreditaufnahme je Einwohner wie folgt dar:

Abbildung 15

Nettokreditaufnahme der Länder (in € je Einwohner) *



* Finanzberichte des Landes NRW 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2014 (Drs. 16/3801) jeweils aus der Tabelle „Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

58 Siehe Kreditfinanzierungspläne zum HG 2014 und zur Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801, S. 80) und Presserklärung des FM vom 18.02.2014 zu den vom Kabinett beschlossenen Eckwerten für die Haushaltsplanung 2015, www.fm.nrw.de/presse/2014_02_18_EckwerteHH2015.php.

59 Drs. 16/5176 und Presserklärung des FM vom 05.02.2014, www.fm.nrw.de/presse/2014_02_05_Neuverschuldung_Ministerstatement.php sowie Ausführungen zu Nr. 3.4.2 zum Länderfinanz- und Umsatzsteuerausgleich.

Bei der Nettokreditaufnahme je Einwohner liegt NRW seit dem Jahr 2003 stets – teilweise nur geringfügig – über den Flächenländern West und den Ländern insgesamt. Die Flächenländer Ost weisen seitdem deutlich geringere, teilweise sogar negative Nettokreditaufnahmen je Einwohner auf. Eine negative Nettokreditaufnahme bedeutet, dass mehr Schulden getilgt als ggf. aufgenommen worden sind.

Die Vergleichsbetrachtung bezieht sich lediglich auf die Nettokreditaufnahme der Länderkernhaushalte und schließt Ausgliederungen aus dem Haushalt nicht ein. So hat beispielsweise das Sondervermögen BLB von der ihm erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht. Bei einer Gesamtbetrachtung würde sie die Kreditaufnahme des Landes entsprechend erhöhen müssen.⁶⁰

5.2 Regelverschuldungsgrenze und Nettoneuverschuldung

Nach den geltenden Landesregelungen dürfen Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 83 Satz 2 LV, § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO). Ausnahmen davon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 18 Abs. 1 Satz 2 LHO).

Hatte der Gesetzgeber bei der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2009 bis 2011 die jeweils über der Regelverschuldungsgrenze liegende Nettoneuverschuldung noch mit einer (fortdauernden) Störungslage begründet, so unterschritt die Nettoneuverschuldung in den Haushaltsplanungen der Jahre 2012, 2013 und 2014 deutlich die Ausgaben für die anrechenbaren Investitionen.

Der bereits in den Vorjahren zu beobachtende Trend, wonach die Ist-Werte der Nettoneuverschuldung die Planungsdaten (zum Teil erheblich) unterschreiten, setzt sich in den Haushalten 2012 und 2013 – allerdings in abgeschwächter Form – fort. Lag die Nettoneuverschuldung im Haushaltsvollzug des Jahres 2011 mit rd. 1.789,7 Mio. € noch deutlich unter der haushaltsjahrbezogenen Planung, so unterschreiten die Ist-Werte der Nettoneuverschuldung die Planungswerte in den Haushaltsjahren 2012 mit rd. 556,2 Mio. € und 2013 mit rd. 176,3 Mio. €.

Die Berechnungen zur Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2012 und 2013 nach den Planungen und im Haushaltsvollzug sowie für den Haushaltsplan 2014 und für die Finanzplanungsjahre 2015 bis 2017 sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

60 Vgl. Ausführungen zu Nr. 2.5.2.

Tabelle 24

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

Haushaltsjahr	2012		2013		2014	2015	2016	2017
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Finanzplanung	Finanzplanung	Finanzplanung
	in Mio. €							
Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	6.538,9	5.911,3	5.672,5	5.190,4	5.678,4	5.678,0	5.445,0	5.425,0
./. Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.409,6	1.316,7	1.373,7	1.397,4	1.328,8	1.252,0	1.169,0	1.161,0
= anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	5.129,3	4.594,6	4.298,8	3.793,0	4.349,6	4.426,0	4.276,0	4.264,0
./. Nettoneuverschuldung **	4.264,1	3.707,9	3.349,8	3.173,5	2.396,4	1.919,0	1.426,9	1.379,4
= Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze	865,2	886,7	949,0	619,6	1.953,2	2.507,0	2.849,1	2.884,6
	in v. H.							
Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	16,9	19,3	22,1	16,3	44,9	56,6	66,6	67,7

* Differenzen durch Rundungen. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). – ** Nettoneuverschuldung = Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen sowie am Kreditmarkt (OGr. 31 und 32) abzgl. Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 58 und 59).

Nach den bis 2017 bestehenden Planungen ist – im Hinblick auf die im Jahr 2020 in Kraft tretenden Bestimmungen der Schuldenbremse – eine jeweils klar unter den Ausgaben für Investitionen liegende Nettoneuverschuldung beabsichtigt. Die Landesregierung hat ihre Absicht erklärt, ab dem Jahr 2020 keine neuen Schulden mehr aufzunehmen.⁶¹ Über das Jahr 2017 hinausgehende weitere Zieldaten zur Rückführung der Nettoneuverschuldung bis auf null im Jahr 2020 sind nicht bekannt. Die Landesregierung sieht keine Veranlassung zu einer entsprechend erweiterten verbindlichen Finanzplanung, wie sie bereits von den Ländern Baden-Württemberg und Hamburg erstellt wird. Es gibt allerdings eine entsprechende Gesetzesinitiative der CDU-Fraktion des Landtags NRW, über die bisher noch nicht entschieden ist.⁶² Die Landesregierung hat in ihrem „Eckwertebeschluss“ zur Aufstellung des Haushalts 2015 zum Ausdruck gebracht, dass sie neben der Aufstellung der Mittelfristigen Finanzplanung 2014 bis 2018 in Zusammenarbeit mit den Ressorts eine regierungsinterne Projektion für die Jahre 2019 und 2020 aufzustellen gedenke. Die Vorgaben für die Mittelfristige Finanzplanung und die darüber hinausgehende regierungsinterne Projektion würden noch bekannt gegeben.⁶³ Im Vorjahr war eine gleichlautende Erklärung abgegeben worden, ohne dass eine Projektion für die Jahre 2018 bis 2020 bekannt wurde.⁶⁴

61 Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung (Drs. 16/3801, S. 23 f.).

62 Drs. 16/4824. Zu dem Gesetzentwurf hat der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW am 22.05.2014 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Der LRH hat eine schriftliche Stellungnahme abgegeben (Stellungnahme 16/1757).

63 Schreiben des FM an die Ministerpräsidentin und die Landesministerien vom 24.02.2014 (Az.: I B 1 – 1520 – 1/15 / I C 2 – P 1 – 2 – 1).

64 Schreiben des FM an die Ministerpräsidentin und die Landesministerien vom 01.03.2013 (Az.: I B 1 – 1520 – 1/14 / I C 2 – P 1 – 2 – 1).

5.3 Schuldenstand

Die Schulden des Landes NRW in den Jahren 2012 und 2013 stellen sich entsprechend der vom FM in der Haushaltsrechnung vorgenommenen Gliederung⁶⁵ wie folgt dar:

Tabelle 25

Staatsschulden Nordrhein-Westfalens

A. Schulden	2012			2013		
	Ende Kalen- derjahr	Ende Haushalts- jahr *	Veränderung zum Vorjahr **	Ende Kalen- derjahr	Ende Haushalts- jahr *	Veränderung zum Vorjahr **
	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.
Kreditmarktschulden	131.363,1	134.209,9	2,9	135.189,3	137.523,5	2,5
+ Schulden bei öffentlichen Haus- halten	2.415,0	2.415,0	-5,1	2.274,9	2.274,9	-5,8
= Schulden des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	133.778,1	136.624,9	2,8	137.464,1	139.798,4	2,3
B. Eventualverbindlich- keiten	2012		2013			
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.		
Bürgschaften	2.351,6	31,3	Für 2013 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.			
+ Rückbürgschaften	1.188,7	24,4				
+ Garantien und sonstige Gewähr- leistungsverpflichtungen	9.885,6	0,5				
= Eventualverbindlichkeiten des Landes NRW *** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	13.425,8	6,7				
weitere Schulden	2012		2013			
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.		
Schulden der Landesbetriebe ein- schließlich BLB ****	8.825,4	0,2	Für 2013 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.			
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungs- fonds NRW" *****	638,9	-10,0				
nachrichtlich	2012		2013			
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.		
Verbindlichkeiten der EAA gegen- über Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt	72.764,7	49,0	50.772,7	-30,2		

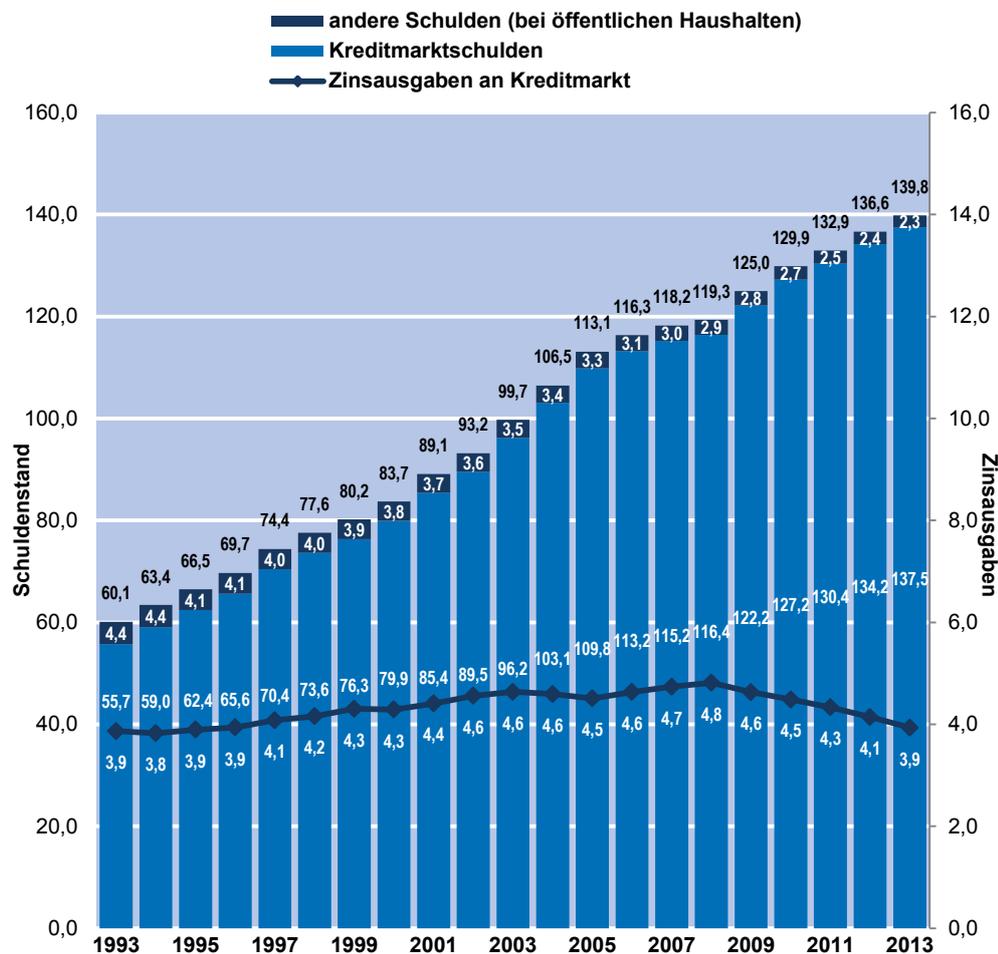
* Die Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr unter Einbeziehung des sogenannten „Auslaufzeitraums“ nach Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO. – ** Bei haushaltsjahrbezogener Betrachtung. – *** Differenzen durch Rundungen. – **** Fremdkapital der Landesbetriebe nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse. Ermittelt aus den Bilanzsummen abzgl. Eigenkapital und – soweit vorhanden – Sonderposten. Eine Herausrechnung der Verbindlichkeiten der Landesbetriebe gegenüber dem Land NRW erfolgte nicht. – ***** Anteil des Landes am Kapitaldienst beträgt 58,16 v. H.

65 Die Daten sind der Haushaltsrechnung 2012, Band I, Anlage VI a, S. 148 f, sowie der Anlage 3 zur Vorlage über den Kassenabschluss 2013 (Vorlage 16/1934) entnommen.

Die nachstehende Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben, jeweils bezogen auf den Kernhaushalt des Landes, zeigt seit 1993 folgenden Verlauf:

Abbildung 16

Entwicklung der Verschuldung zum Ende des Haushaltsjahres und der Zinsausgaben des Kernhaushalts Land NRW (in Mrd. €) *



* Differenzen durch Rundungen.

Der überwiegende Teil der Schulden betrifft den Kreditmarkt. Die Schulden bei den öffentlichen Haushalten nehmen einen immer geringer werdenden Anteil ein. Aus dem Vergleich zwischen den Jahren 1993 und 2013 ist ersichtlich, dass die Kreditmarktschulden des Landes erheblich zugenommen haben; sie haben sich von rd. 55,7 Mrd. € auf rd. 137,5 Mrd. € mehr als verdoppelt. Die Zinsausgaben an den Kreditmarkt blieben in dem Vergleichszeitraum hingegen relativ konstant; sie sind im Zuge der Finanzmarktkrise mit der Folge des günstigen Kreditmarktzinses – auch für Anleihen des Landes – seit 2008 sogar gesunken⁶⁶, obwohl die Kreditmarktschulden angestiegen sind. Langfristig minimiert nur ein erheblicher Abbau der Gesamtverschuldung die Zinsbelastung. Geringere Zinsausgaben schaffen finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten. Eine konsequente Haushaltskonsolidierung ermöglicht nach Angaben des FM im zweiten Nachhaltigkeitsbericht die generationengerechte Finanzierung laufender Ausgaben.⁶⁷

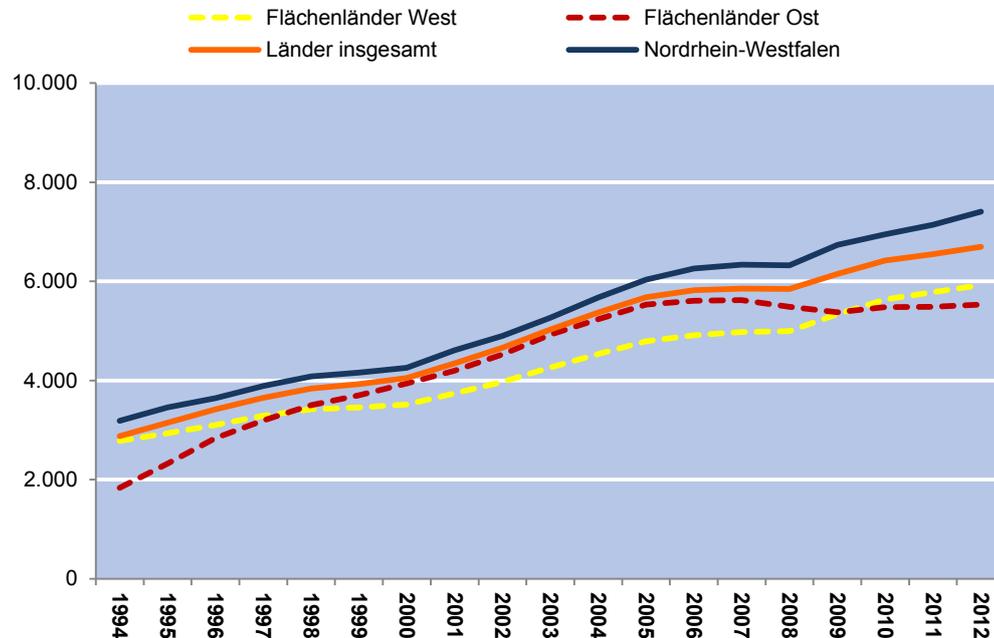
66 Ausführungen zu Nr. 3.4.5 mit Tabelle 18.

67 Vorlage 16/1185.

Wie die nachstehende Übersicht veranschaulicht, steht NRW in der ländergruppenvergleichenden Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner ungünstig dar:

Abbildung 17

Schuldenstand der Länder (in € je Einwohner) *



* Finanzberichte des Landes NRW 2002 (Drs. 13/1401), 2007 (Drs. 14/2301) und 2014 (Drs. 16/3801) jeweils aus der Tabelle „Schuldenstand des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

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

5.4 Verschuldungssituation des Landes

Trotz ihres gegenüber den Vorjahren deutlichen Anstiegs reichen die Steuereinnahmen als wesentlicher Bestandteil der eigenfinanzierten Einnahmen bei Weitem nicht aus, die Ausgaben des Landes zu decken. Die Rückführung der Nettoneuverschuldung entspricht nicht dem Umfang des Anstiegs der Steuereinnahmen. Den Steuermehreinnahmen des Jahres 2013 gegenüber 2012 i. H. v. rd. 1,25 Mrd. € stand eine Verringerung der Nettoneuverschuldung um rd. 0,53 Mrd. € auf rd. 3,17 Mrd. € gegenüber. Auch die Rückführungen der Nettoneuverschuldungen gegenüber den jeweiligen Vorjahren bleiben für das Haushaltsjahr 2014 und den gesamten weiteren Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 hinter der jeweils prognostizierten Steigerung der Steuereinnahmen zurück.

Tabelle 26 *

Haushaltsjahr	Nettoneuverschuldung	Veränderung zum Vorjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Veränderung zum Vorjahr
2010	4,92	-0,72	38,18	-0,42
2011	3,03	-1,89	41,26	3,09
2012	3,71	0,68	43,62	2,35
2013	3,17	-0,53	44,87	1,25
2014	2,40	-0,78	47,18	2,32
2015	1,92	-0,48	49,10	1,91
2016	1,43	-0,49	51,00	1,90
2017	1,38	-0,05	52,88	1,88

* 2010 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2013 nach Kassenabschluss. 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan 2014. 2015 bis 2017: Soll-Werte nach Finanzplanung 2013 bis 2017 (Drs. 16/3801). Differenzen durch Rundungen.

Die stetigen neuen Kreditaufnahmen haben den Schuldenstand des Landes in besorgniserregende Höhen steigen lassen. Zu einem Abbau des Schuldenstandes ist es bisher noch nicht gekommen. In anderen Bereichen des Gesamtstaates sieht es hingegen anders aus. Nach aktualisierten Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes betrug der Finanzierungsüberschuss des Staates in der Gesamtheit im Jahr 2013 rd. 0,3 Mrd. €. Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammen haben damit im zweiten Jahr in Folge einen leichten Finanzierungsüberschuss erzielt.⁶⁸

Ungeachtet der von der Landesregierung zur Rückführung der Nettoneuverschuldung in Aussicht genommenen Maßnahmen⁶⁹ hat der LRH Zweifel, ob die bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das bestehende Defizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der „Schuldenbremse“, auf null zu senken. Um die Nettoneuverschuldung zurückzuführen, bedarf es nach Auffassung des LRH größerer Anstrengungen, zumal die positive Entwicklung der letzten Jahre vornehmlich den günstigen Rahmenbedingungen – u. a. deutlichen Steuermehreinnahmen und Zinsminderungsausgaben – geschuldet ist. Der LRH hat seine Überlegungen zu einer schrittweisen Rückführung der Verschuldung im Jahresbericht 2013 vorgestellt.⁷⁰

Ausgehend von diesen Überlegungen hat der LRH zwei Abbaulinien in die nachstehende Abbildung zur Entwicklung der Neuverschuldung aufgenommen, um die Problematik der Schuldenbremse auf der Grundlage der aktuellen Haushaltsdaten erneut zu veranschaulichen. Zudem erstreckt sich die nachstehend aus-

68 Siehe Pressemitteilung Nr. 063 vom 25.02.2014 des Statistischen Bundesamtes. Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Auf deren Grundlage wird die Entwicklung der Haushaltslage in den EU-Mitgliedstaaten überwacht (vgl. www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/GenTable_201402.html).

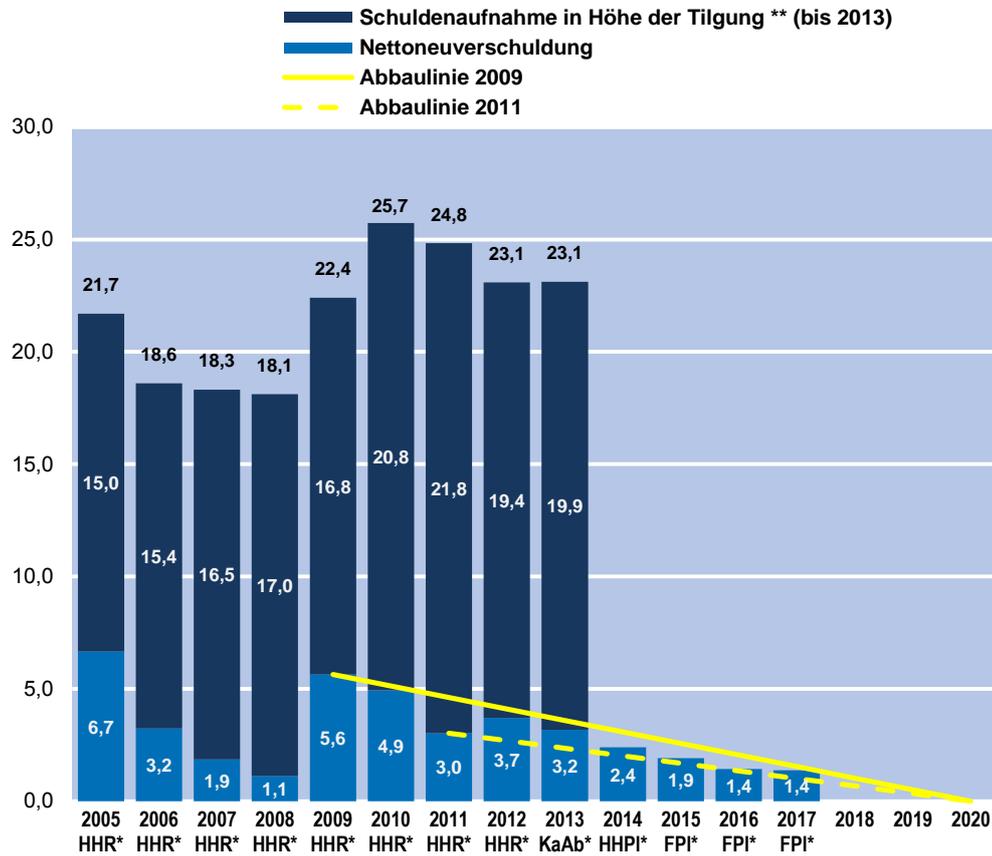
69 Ausführungen zu Nrn. 5.1 und 5.2.

70 Siehe hierzu Jahresbericht 2013 zu Beitrag Nr. 24 und die entsprechende Sachstandsaktualisierung (Vorlage 16/1458).

gewiesene Neuverschuldung nicht allein auf die Schuldenaufnahmen und Schuldentilgungen auf dem Kreditmarkt, sondern schließt auch Schuldenbewegungen beim öffentlichen Bereich mit ein:

Abbildung 18

Entwicklung der Neuverschuldung (in Mrd. €)



* HHR = Haushaltsrechnung, KaAb = Kassenabschluss, HHPI = Haushaltsplan, FPI = Finanzplanung 2013 bis 2017. Differenzen durch Rundungen. - ** Schuldenaufnahme in Höhe der Tilgung = nicht veranschlagte Tilgungen + (veranschlagte) Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59) + (veranschlagte) Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (OGr. 58).

Wie die Abbildung zeigt, ist mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse lediglich eine vollständige Rückführung der Nettoneuverschuldung verbunden. Eine Schuldenaufnahme in Höhe der anfallenden Tilgungsausgaben, d. h. zum Zwecke der Umschuldung, wird auch nach 2020 möglich sein. Ausgehend von der jeweils im Haushaltsvollzug bestehenden Nettoneuverschuldung in den Jahren 2009 bzw. 2011 beschreiben die beiden Abbaulinien, in welchem Rahmen sich die Nettoneuverschuldung bis 2019 bewegen darf, um das Ziel der (Netto-)Nullverschuldung im Jahr 2020 auf kontinuierlich verlaufendem Weg zu erreichen. Nimmt man 2009⁷¹, das Jahr, in dem die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Landeshaushalt besonders spürbar waren, zum Ausgangspunkt für die Abbaulinie, würden die Planungen der Landesregierung zur Nettoneuverschuldung ausreichen. Nimmt man dagegen 2011, ein Jahr, in dem die Nettoneuverschuldung kaum durch Sondereffekte beeinflusst worden war, als Ausgangspunkt für die Abbaulinie, würden die Planungen nicht ausreichen.

71 In der aktuellen Finanzplanung stellt das FM die Entwicklung der Nettoneuverschuldung und der Verfassungsgrenze von 2009 an dar, vgl. Finanzplanung 2013 bis 2017, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung, Abbildung 13 (Drs. 16/3801, S. 24).

NRW hat bislang keine eigenen Regelungen zur Schuldenbremse getroffen. Die Regierungskoalition hat sich darauf verständigt, einen eigenen Vorschlag zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung einzubringen. Ein entsprechender Gesetzentwurf steht bislang aus. Am 11.07.2013 wurde eine „Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)“ eingesetzt. Sie hat sich am 19.11.2013 konstituiert. Sie wird das Thema „Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83“ im ersten Halbjahr 2015 behandeln.

5.5 Bürgschaften und Garantien

Die in den Jahren 2009 bis 2012 vom Land NRW übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) stellen sich wie nachstehend aufgezeigt dar:

Tabelle 27 *

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	insgesamt
	in Mio. €		
2009	2.951,3	9.398,3	12.349,6
2010	3.045,5	9.359,5	12.405,0
2011	2.747,0	9.840,9	12.587,9
2012	3.540,2	9.885,6	13.425,8

* Differenzen durch Rundungen. Die Daten sind der Anlage VI a der jährlichen Haushaltsrechnung entnommen.

Die im Verlauf des dargestellten Zeitraums angestiegenen Eventualverbindlichkeiten beinhalten u. a. die vom Land übernommenen Risiken für die frühere WestLB AG.⁷²

Dass die Eventualverbindlichkeiten des Landes auch zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die nachstehende Tabelle:

Tabelle 28

Haushaltsjahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastungen des Landeshaushalts (Ausgaben abzgl. Einnahmen) *
	Gebühren	Sonstige Einnahmen	Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (OGr. 14)	Bearbeitungsentgelte	Anteilige Bürgschaftsentgelte des Bundes	Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (OGr. 87)	
	in Mio. €						
2009	10,8	11,4	4,1	4,9	0,1	56,2	34,9
2010	15,1	7,0	3,6	4,9	0,8	37,6	17,5
2011	15,5	34,5	3,2	4,5	3,4	283,2	238,1
2012	11,5	30,3	20,2	3,6	1,1	140,5	83,1

* Differenzen durch Rundungen.

72 Siehe Jahresbericht 2013 zu Abschnitt A, Nr. 5.5.

Die gegenüber dem Jahr 2010 deutliche Erhöhung der im Zusammenhang mit Gewährleistungen stehenden Belastungen des Landeshaushalts in den Jahren 2011 und 2012 ist auf die Inanspruchnahme aus den Garantien zur Absicherung der von der Finanzmarktkrise betroffenen Portfolien der früheren WestLB AG zurückzuführen. Der Landeshaushalt erhält insoweit Zuführungen aus dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“. Im Haushaltsjahr 2013 ist die Belastung des Landeshaushalts auf rd. 21,3 Mio. € zurückgegangen. Hauptgrund hierfür ist die gegenüber den beiden Vorjahren geringere Inanspruchnahme aus Gewährleistungen i. H. v. rd. 57,3 Mio. €.

5.6 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Seit seiner Konstituierung im Jahr 2010 obliegen dem Stabilitätsrat die ihm nach Art. 109 a GG i. V. m. dem Stabilitätsratsgesetz⁷³ zugewiesenen Aufgaben. Hierzu zählt u. a. die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder. Die Überwachung erfolgt insbesondere anhand festgelegter Kennzahlen, deren Bestimmung auf einheitlichen Annahmen beruht. Zu diesem Zweck haben die Länder jährlich Berichte an den Stabilitätsrat zu übersenden.⁷⁴

Die NRW betreffende Berichterstattung für die Jahre seit 2010 führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass dem Land eine Haushaltsnotlage nicht drohe. Die zuletzt für die Herbstsitzung 2013 vom FM vorgelegte Übersicht zu den die Jahre 2011 bis 2017 betreffenden Kennziffern zeigt folgende Ergebnisse auf:

73 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG – vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702).

74 Siehe hierzu Jahresbericht 2013 zu Abschnitt A, Nr. 5.8.

Inhalt der Kennzahlen:

Struktureller Finanzierungssaldo: Finanzierungssaldo in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und bereinigt um konjunkturelle Einflüsse. Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert.

Kreditfinanzierungsquote: Verhältnis der Nettokreditaufnahme in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs zu den bereinigten Ausgaben. Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert. Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.

Zins-Steuer-Quote: Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Zinsausgaben: In der Abgrenzung analog zum Schuldenstand. Steuereinnahmen: Abzgl. Länderfinanzausgleichs-Leistungen und zzgl. erhaltene Länderfinanzausgleichs-Zahlungen in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, allg. Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgabe und Kompensationszahlungen, soweit diese im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden (Kfz-Steuer-Kompensation).

Schuldenstand: Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (fundierte Schulden am Kreditmarkt). Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt. Der Schuldenstand des betrachteten Jahres im Soll und im Finanzplanungszeitraum errechnet sich aus dem Schuldenstand des vorausgegangenen Jahres zzgl. der Nettokreditaufnahme des betrachteten Jahres.

Tabelle 29

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes NRW *

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Über- schrei- tung	Finanzplanung (FPI.)				Über- schrei- tung
	Ist	Ist	Soll		Entwurf	FPI.	FPI.	FPI.	
	2011	2012	2013		2014	2015	2016	2017	
Struktureller Finanzierungssaldo **	-162	-151	-162		-90	-52	-14	-1	
Schwellenwert	-281	-231	-329	nein	-429	-429	-429	-429	nein
Länderdurchschnitt	-81	-31	-129						
Kreditfinanzierungs- quote ***	5,3	4,5	4,6		2,4	1,2	0,1	-0,3	
Schwellenwert	5,3	4,7	5,6	nein	9,6	9,6	9,6	9,6	nein
Länderdurchschnitt	2,3	1,7	2,6						
Zins-Steuer-Quote ***	10,1	9,0	8,5		7,4	7,1	7,2	7,4	
Schwellenwert	12,6	11,4	11,7	nein	12,7	12,7	12,7	12,7	nein
Länderdurchschnitt	9,0	8,2	8,4						
Schuldenstand **	7.053	7.407	7.609		7.756	7.873	7.962	8.049	
Schwellenwert	8.581	8.875	9.044	nein	9.244	9.444	9.644	9.844	nein
Länderdurchschnitt	6.601	6.827	6.957						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

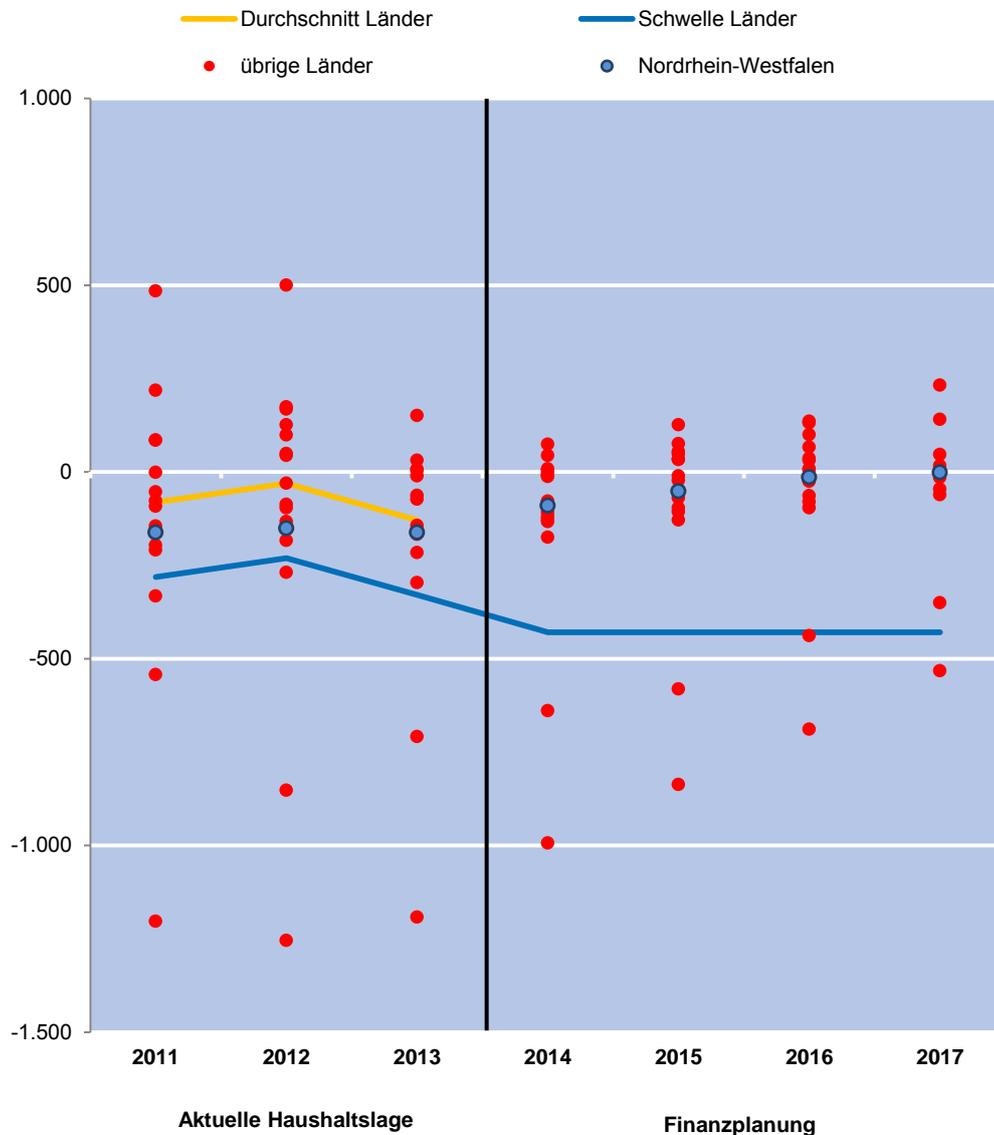
* Stabilitätsbericht 2013 des Landes NRW, Seite 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

Auch die in der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen (Abschnitte „Standardprojektion“ und „Qualitative Bewertung“) aufgezeigten Werte zur Beurteilung der Haushaltslage führten in allen Jahren zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass eine Haushaltsnotlage nicht drohe.

Die nachfolgenden Grafiken vermitteln einen Überblick über die auf Kennzahlen bezogene Stellung Nordrhein-Westfalens im Vergleich mit den anderen Ländern:

Abbildung 19

Struktureller Finanzierungssaldo (in € je Einwohner) *



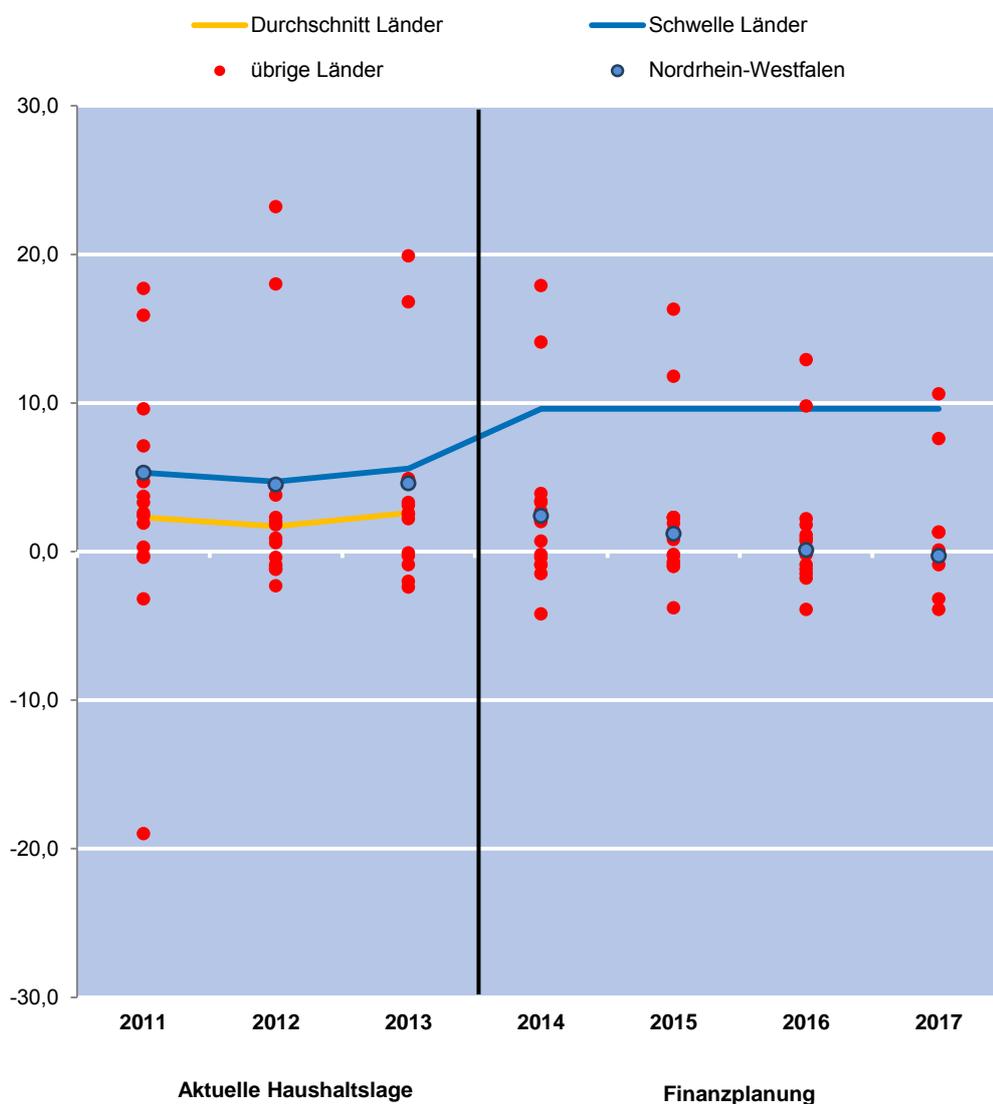
* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gem. § 3 Stabilitätsratsgesetz, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2013), 8. Sitzung des Stabilitätsrats am 05.12.2013.

Bezogen auf den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage (2011 bis 2013) ist NRW schlechter als der Länderdurchschnitt, unterschreitet jedoch in jedem der betrachteten Jahre den Schwellenwert.

Der negative strukturelle Finanzierungssaldo von NRW (nicht konjunkturbereinigt) wird bis 2017 nahezu vollständig abgebaut. Dies bedeutet jedoch nicht, dass NRW damit das Ziel der Schuldenbremse erreicht hätte. Wegen diverser „Bereinigungen“ – insbesondere Berücksichtigung der Salden (Einnahmenüberschüsse) des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage – zeigt der Finanzierungssaldo des Stabilitätsrats eine günstigere Haushaltslage auf als der haushaltmäßige Finanzierungssaldo nach der Finanzierungsübersicht.

Abbildung 20

Kreditfinanzierungsquote (in v. H.) *



* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gem. § 3 Stabilitätsratsgesetz, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2013), 8. Sitzung des Stabilitätsrats am 05.12.2013.

NRW hat im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage eine höhere Kreditfinanzierungsquote als der Länderdurchschnitt. NRW unterschreitet im Zeitraum von 2012 bis 2017 die Schwellenwerte. Im Jahr 2011 berührt NRW mit 5,3 v. H. die Schwelle der Länder.

Die Kreditfinanzierungsquote von NRW wird bis 2017 vollständig abgebaut bzw. kehrt sich in 2017 sogar ins Negative. Grund hierfür ist eine negative Nettokreditaufnahme in Stabilitätsratsabgrenzung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass NRW im Jahr 2017 ohne eine Nettokreditaufnahme auskommen würde. Die geringen bzw. die negative Nettokreditaufnahme(n) kommen nur durch die vorgenommenen „Bereinigungen“ zustande – von der eigentlichen Nettokreditaufnahme werden die Salden des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage abgezogen.

Abbildung 21

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



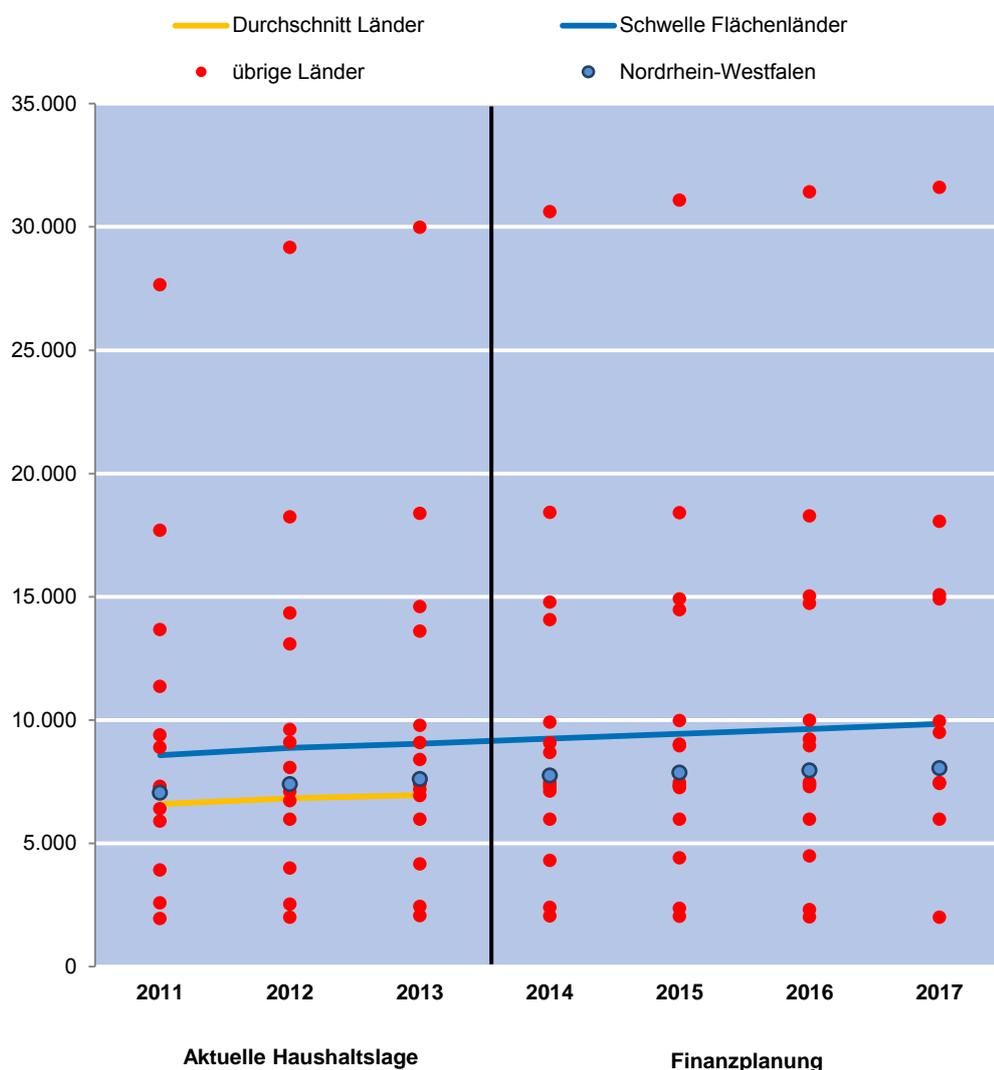
* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gem. § 3 Stabilitätsratsgesetz, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2013), 8. Sitzung des Stabilitätsrats am 05.12.2013.

NRW hat im Zeitraum von 2011 bis 2013 eine höhere Zins-Steuer-Quote als der Länderdurchschnitt; NRW unterschreitet in jedem der betrachteten Jahre den maßgeblichen Schwellenwert der Flächenländer.

Die Zins-Steuer-Quote von NRW reduziert sich bis 2014 auf unter 8 v. H. und verbleibt bis 2017 bei etwas über 7 v. H. Die vom Stabilitätsrat definierte Zins-Steuer-Quote lässt NRW in einem günstigeren Licht erscheinen als die haushaltmäßige Zins-Steuer-Quote. Durch die zusätzliche Einbeziehung von Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich – NRW hat in dem betrachteten Zeitraum keine abzuziehenden Ausgaben für den Länderfinanzausgleich –, aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, aus der Kfz-Steuer-Kompensation und aus der Förderabgabe fällt die Quote geringer aus als bei alleiniger Betrachtung der Steuereinnahmen.

Abbildung 22

Schuldenstand (in € je Einwohner) *



* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gem. § 3 Stabilitätsratsgesetz, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2013), 8. Sitzung des Stabilitätsrats am 05.12.2013.

NRW hat je Einwohner betrachtet einen höheren Schuldenstand als der Länderdurchschnitt. NRW unterschreitet jedoch in jedem der betrachteten Jahre den maßgeblichen Schwellenwert der Flächenländer.

Hauptsächlich wegen der im gesamten Zeitraum andauernden Nettokreditaufnahme nimmt der Schuldenstand je Einwohner von rd. 7.000 € im Jahr 2011 auf rd. 8.000 € im Jahr 2017 zu.

Die vom Stabilitätsrat zur Beurteilung der Haushaltslage aufgestellten Kennzahlen sind nach Auffassung des LRH zu großzügig definiert, weil sie sich am Länderdurchschnitt orientieren und außerdem noch einen Aufschlag (Puffer) berücksichtigen. Für die Feststellung, dass eine Haushaltsnotlage droht, müssen ferner die Schwellenwerte von mindestens drei Kennziffern mehrfach überschritten werden. Ein Land muss demnach deutlich und häufig vom Länderdurchschnitt abweichen, bevor eine Haushaltsnotlage angenommen werden kann. Aus der Feststellung des Stabilitätsrats, dass einem Land keine Haushaltsnotlage drohe, kann daher nicht geschlossen werden, dass es keine finanziellen Probleme hätte und seinen Haushalt nicht konsolidieren müsste.

Nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank besteht bei der vereinbarten allgemeinen Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat nur eine begrenzte Transparenz und Vergleichbarkeit der Länderergebnisse und -planungen. Die Deutsche Bundesbank hält ein sensibler einzustellendes Warnsystem, eine entsprechend modifizierte und harmonisierte Berichterstattung für wünschenswert, um die Öffentlichkeit zielgerichtet zu informieren. Eine stringenterere Haushaltsüberwachung könnte auf Fehlentwicklungen frühzeitig hinweisen.⁷⁵

Zur künftigen Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse lassen die Kennziffern nur bedingt Rückschlüsse zu. Zwar könnte der vollständige Abbau eines negativen strukturellen Finanzierungssaldos nahe legen, dass das jeweilige Land – so auch NRW – die Schuldenbremse erfüllen wird. Bezüglich des strukturellen Finanzierungssaldos bestehen, bezogen auf NRW, folgende Schwachpunkte:

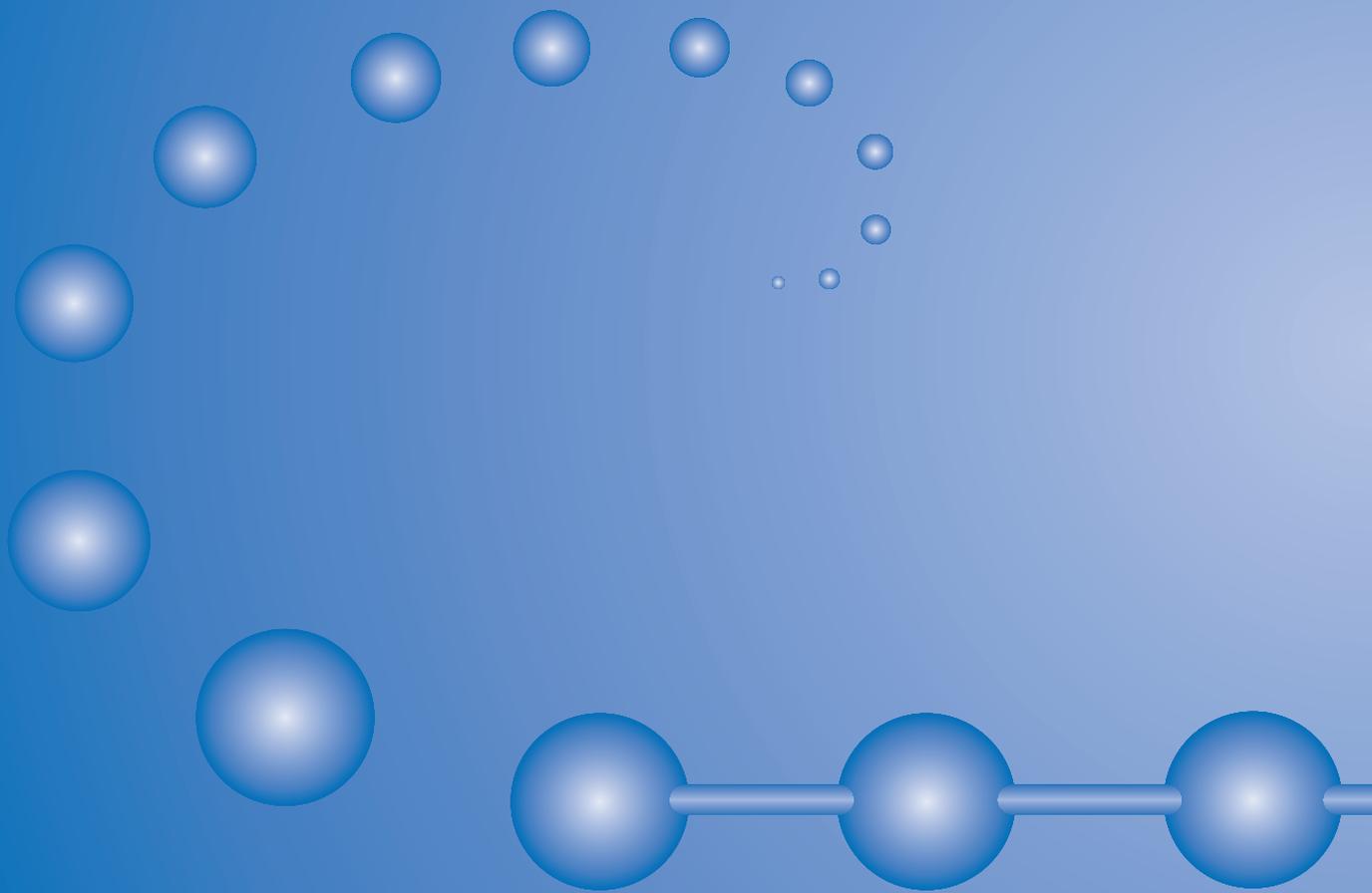
- Nichtberücksichtigung der Kreditaufnahmen von aus dem Landeskernhaushalt ausgelagerten Bereichen, wie die Kreditaufnahme des Sondervermögens BLB,
- Nichtberücksichtigung konjunktureller Einflüsse,
- Einbeziehung von Einnahmen der Sondervermögen „Versorgungsfonds“ und „Versorgungsrücklage“, die die Ausgaben im Landeskernhaushalt für die Zuführungen egalisieren,
- Herausrechnung finanzieller Transaktionen⁷⁶.

Zudem wäre es sinnvoll, demografische Entwicklungen und die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen in die Beurteilung des Stabilitätsrats einfließen zu lassen.

Die Kennziffern suggerieren für NRW Spielräume, die in Anbetracht der notwendigen Haushaltskonsolidierung nicht vorhanden sind.

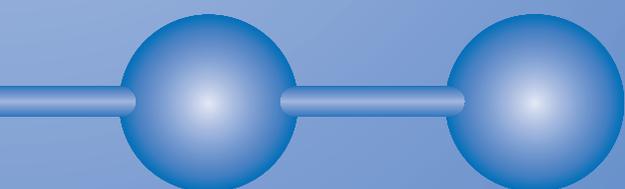
75 Siehe Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2014, 66. Jahrgang Nr. 2, Abschnitt Öffentliche Finanzen, Länderhaushalte, S. 80 f.

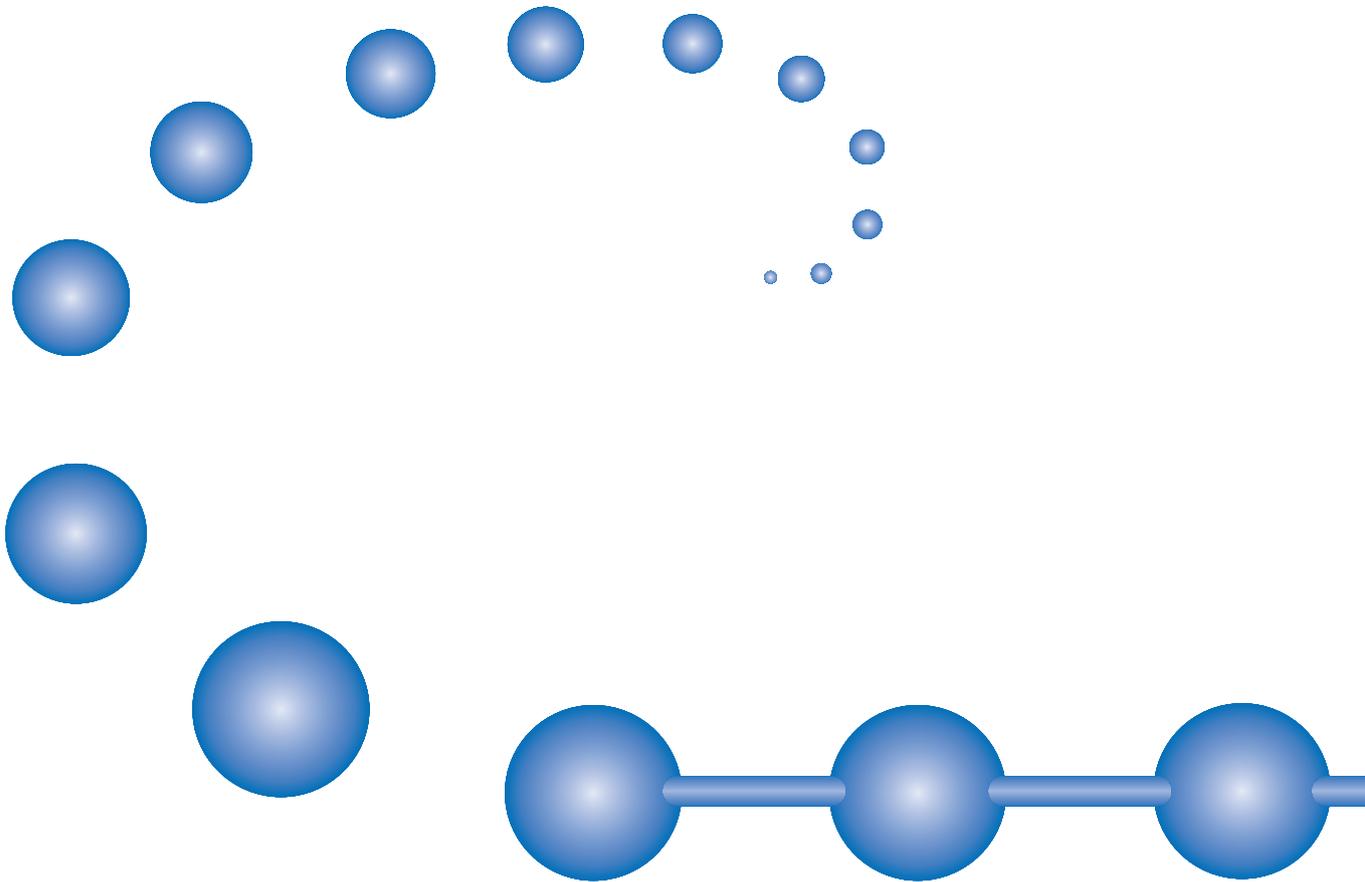
76 Beispielsweise dürfte den unter „finanzielle Transaktionen“ gefassten Gewährleistungsfällen immanent sein, dass sie häufiger zu Ausgaben als zu Einnahmen führen.



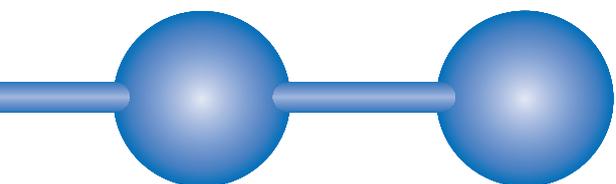
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



6 Einführung des Digitalfunks



Der Landesrechnungshof hat erneut die Einführung des Digitalfunks geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass sich die in der Zuständigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen liegende Anbindung der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk um mehr als drei Jahre verzögert. In der Folge musste eine kostenintensive Übergangslösung geschaffen werden, die das Projekt mit rund 3,39 Millionen € zusätzlich belastet. Zudem besteht die Gefahr, dass der mit der Anbindung der polizeilichen Leitstellen beauftragte Generalunternehmer auch einen neu vereinbarten Meilensteinplan nicht fristgerecht einhalten kann. Der Landesrechnungshof hat deshalb unter anderem die Prüfung vertragsrechtlicher Konsequenzen empfohlen.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Mängel in der Haushaltsunterlage festgestellt. So beinhaltete die Unterlage Differenzen zwischen den Kostenansätzen des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste und der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Des Weiteren war zu beanstanden, dass finanzielle Reserven von mindestens 5,05 Millionen € ausgewiesen wurden und die Verschiebung eines kompletten Kostenansatzes außerhalb des Betrachtungszeitraums des Projekts nicht zu einer Reduzierung der vom Kabinett gebilligten projektbezogenen Gesamtkostenobergrenze von derzeit 488 Millionen € geführt hat.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt und mit einer Konkretisierung der Haushaltsunterlage begonnen. Es hat zugesagt, im Rahmen der Leitstellen-Anbindung auf ordnungsgemäße Vertragserfüllung zu achten, hält an der Projektfortführung mit dem Generalunternehmer allerdings fest.

6.1 Prüfungsgegenstand

Seit Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funkssysteme durch Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) an. Die Umsetzung erfolgt auf der Grundlage eines von der Gruppe „Anforderungen an das Netz“ (GAN) im sogenannten GAN-Arbeitspapier definierten Mindeststandards.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Einführung des Digitalfunks seit 2005 in mehreren Prüfungen begleitet und die Ergebnisse seiner bisherigen Erhebungen in den Jahresberichten 2006 (Beitrag Nr. 14), 2010 (Beitrag Nr. 8), 2012 (Beitrag Nr. 5) und 2013 (Beitrag Nr. 6) dargestellt.

Schwerpunkt der jetzigen Prüfung war insbesondere der Anschluss der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk und die haushaltsrechtliche Abwicklung dieses Großprojekts (Fortschreibung der Haushaltsunterlagen nach §§ 24, 54 der Landeshaushaltsordnung – LHO –).

6.2 Ausgangslage

Mit Vertrag vom 29.03.2010 wurde ein Generalunternehmer mit der Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik (MVL) der Polizei NRW durch Schaffung einer landesweit homogenen Leitstellentechnik mit einer weitestgehend orts- und organisationsunabhängigen Technikarchitektur für mindestens 3.200 Anwender beauftragt. Danach hatte der Auftragnehmer ein Gesamtsystem zu liefern, aufzubauen und betriebsfertig zu übergeben, das über ein zentrales Management verfügt. Durch eine Zentraleinheit soll die Anbindung der polizeilich bedeutsamen Kommunikationswege Notruf, Digitalfunk, Analogfunk, Telekommunikation sowie des Einsatzleitsystems eCebius ermöglicht werden. Zusätzlich war die Dokumentation aller Kommunikationsinhalte zu gewährleisten. Die dabei durch das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) und das Landesamt für Zentrale und Polizeiliche Dienste (LZPD) gesetzten Anforderungen an das System sind in der technischen Umsetzung bundesweit einzigartig.

Die Inbetriebnahme des MVL-Gesamtsystems war vertraglich zum 31.03.2012 und die Systemgesamtabnahme zum 31.05.2012 vereinbart. Die erfolgreiche Anbindung der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk ist Grundvoraussetzung für einen operativ-taktischen Wirkbetrieb.

Im Rahmen der kontinuierlichen Fortschreibung der Haushaltsunterlagen legte das MIK dem Finanzministerium (FM) mit Schreiben vom 03.05.2013 eine aktualisierte Haushaltsunterlage mit Stand Januar 2013 vor. Die Vorlage der Haushaltsunterlage erfolgte nach § 24 LHO zur Etatisierung des Projekts ab dem Haushaltsjahr 2014 und in der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2017. Zugleich erfolgte die Vorlage mit der Bitte, für das laufende Haushaltsjahr 2013 in die Änderungen der bisherigen Haushaltsunterlage nach § 54 LHO einzuwilligen.

Die neue Haushaltsunterlage wies unter Einschluss der Istergebnisse bis 2012 und des Kostenbetrachtungszeitraumes bis zum Jahr 2021 einen Mittelbedarf von insgesamt rd. 496,66 Mio. € aus und überschritt damit die vom Kabinett gebilligte Gesamtkostenobergrenze von derzeit 488 Mio. € um rd. 8,66 Mio. €. Das FM nahm die Haushaltsunterlage gegenüber dem MIK mit Schreiben vom 06.06.2013 zur Kenntnis und stimmte den vorgesehenen Abweichungen von der bisherigen Haushaltsunterlage (§ 54 Abs. 2 S. 2 i. V. m. Abs. 1 S. 2 LHO) zu.

6.3 Prüfungsfeststellungen

6.3.1 Anbindung der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk

Bereits im Februar 2011 zeichnete sich ab, dass der Generalunternehmer Schwierigkeiten hatte, den Vertrag anforderungsgerecht zu erfüllen. Im September 2011 kündigte dieser bereits eine Projektverschiebung von neun bis zwölf Monaten und eine komplette Neubewertung der Meilensteinplanungen an. Ein vom Unternehmen vorgelegter Entwurf eines Meilensteinplans sah vor, die neue Leitstellentechnik zunächst ohne Digitalfunkanbindung im ersten Halbjahr 2012 in den Pilotleitstellen der Kreispolizeibehörden (KPB) Essen und Wuppertal umfangreich zu testen. Nach erfolgreichem Abschluss sollte ab August 2012 mit

der Anbindung der Leitstellen teilnetzabschnittsbezogen begonnen werden. Als neues Projektende war danach der 22.10.2013 vorgesehen.

Um den geplanten erweiterten Probebetrieb des Digitalfunks dennoch durch eine Beteiligung der polizeilichen Leitstellen unterstützen zu können, wurden ab Ende 2011 zunächst in den betroffenen Leitstellenarbeitsplätzen auf Kosten des Generalunternehmers Sonderarbeitsplätze als befristete Übergangslösung installiert. Diese stellten sich im Verlauf des erweiterten Probebetriebs als nicht tauglich heraus, so dass die weitere Ausstattung durch das LZPD bereits im August 2012 gestoppt wurde.

Nachdem im Oktober 2012 auch die Erprobungen der neuen Leitstellenarbeitsplätze bei den KPB Essen und Wuppertal aus verschiedenen Gründen ebenfalls scheiterten, korrigierte der Generalunternehmer die Projektverzögerungen auf weitere zwölf bis 16 Monate. Ein neuer Ablaufplan sah nunmehr als Projektende (mit Rollout inklusive Wirkbetrieb) Januar 2016 vor.

Nach intensiven Verhandlungen zwischen dem Generalunternehmer und dem mittlerweile durch eine Rechtsanwaltskanzlei vertretenen LZPD wurde am 19.12.2012 auf der Grundlage des ursprünglichen Vertrages ein Ergänzungsvertrag zur Fortführung des Projekts MVL unterzeichnet und bis zur Fertigstellung des MVL-Systems verschiedene Übergangslösungen vereinbart.

Um einen erweiterten Probebetrieb mit Leitstelleneinsatz fortsetzen zu können, wurde entschieden, die Anbindung der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk vorläufig mit einer vom Generalunternehmer angebotenen erweiterten Übergangslösung Digitalfunk vorzunehmen. Bis zur Herstellung einer leitungsgebundenen Anschaltung sollte die Verbindung über eine Luftschnittstelle erfolgen. Zudem war in den ersten Teilnetzabschnitten im Frühjahr 2013 die Aufnahme des operativ-taktischen Wirkbetriebs geplant.

Neben den zeitlichen Verzögerungen hat der LRH festgestellt, dass der Ergänzungsvertrag monetäre Nachteile in nicht unerheblichem Umfang für das Land NRW nach sich zog. Für die erweiterte Übergangslösung hatte sich das LZPD insbesondere verpflichtet, neben einer pauschalen Kostenbeteiligung weitere funktentechnische Komponenten auf Kosten des Landes beizustellen, die das Projekt insgesamt zusätzlich mit mindestens rd. 3,39 Mio. € belasten.

Weiterhin ergaben die Erhebungen des LRH, dass die erweiterte Übergangslösung Digitalfunk zwar mittlerweile installiert worden war. Diese zeigte aber immer noch Schwächen in der Stabilität, so dass bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen eine Wirkbetriebsfreigabe aufgrund mangelnder Systemstabilität nicht ausgesprochen werden konnte. Ebenfalls konnte die Freigabe des MVL-Verbundes durch das LZPD aufgrund festgestellter Mängel nicht erteilt werden, so dass ein erneuter Test und Nachweis der Funktionalität erst im Januar 2014 stattfinden sollte.

Aufgrund der eingetretenen Verzögerungen und der Bedeutung der Anbindung der polizeilichen Leitstellen an den Digitalfunk für den operativ-taktischen Wirkbetrieb hat der LRH gefordert, im Rahmen der laufenden Leistungsbeziehung alle vertragsrechtlichen Möglichkeiten gegenüber dem Generalunternehmer conse-

quent auszuschöpfen. Zudem sah der LRH für den Fall weiterer Verzögerungen und der Nichteinhaltung des aktuell durch den Ergänzungsvertrag vereinbarten Meilensteinplans durch den beauftragten Generalunternehmer die dringende Notwendigkeit, auch weitergehende rechtliche Konsequenzen zu prüfen.

6.3.2 Haushaltsunterlage

Die Kosten des Digitalfunks der BOS werden einschließlich der eigenen Kosten der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) vom Bund und den Ländern gemeinsam finanziert. Dabei ist die BDBOS verpflichtet, jährlich einen Wirtschaftsplan und eine mittelfristige Planung für das Planjahr sowie für vier darauf folgende Geschäftsjahre aufzustellen. Daneben erstellt die BDBOS eine Gesamtkostenkalkulation, in der die voraussichtlichen Kosten für NRW bis zum Jahr 2021 abgebildet werden. Die Bundesanstalt bucht nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung (Doppik⁷⁷).

Der LRH hat bei einem Abgleich der Haushaltsunterlage mit den festgestellten Istkosten, dem Wirtschaftsplan und der Gesamtkostenkalkulation der BDBOS für NRW festgestellt, dass es Differenzen bei den Kostenansätzen gab. Zum einen beruhte dies auf einer Hinzuschätzung von Kosten für den Einzelabruf „Betrieb“ i. H. v. 11,60 Mio. € durch das LZPD, die als reine Vorsorge für noch in der Höhe unbekannt aber künftig anfallende BDBOS-Kosten in die Haushaltsunterlage aufgenommen worden waren. Zum anderen ergaben sich Abweichungen bei den Istkosten (2007 bis 2011 rd. 1,91 Mio. €, 2012 bis zu 11,48 Mio. €) aufgrund der unterschiedlichen Buchungssysteme zwischen der BDBOS (Doppik) und dem LZPD (Kameralistik). Aus Sicht des LRH können für den Kostenansatz der BDBOS-Kosten in der Haushaltsunterlage und zur Etatisierung des Projekts im jeweiligen Haushaltsjahr nur der festgestellte Wirtschaftsplan bzw. die Gesamtkostenkalkulation der BDBOS, sowie die tatsächlichen Istkosten der BDBOS für NRW zum Ansatz gebracht werden. Darüber hinaus hat der LRH empfohlen, gemeinsam mit der BDBOS eine Lösung zu finden, die die Differenz zwischen dem doppelten und kameralistischen System ausweist, damit einen möglichst genauen Mittelbedarf abbildet und so eine zutreffendere Gesamtkostenprognose der BDBOS-Kosten bis zum Jahr 2021 gewährleistet.

Die weitere Analyse der Haushaltsunterlage ergab zudem, dass das LZPD bei der Ermittlung einzelner Kostenansätze z. T. mit erheblichen pauschalen bzw. prozentualen Zuschlägen kalkulierte, deren Nachvollziehbarkeit und Notwendigkeit sich dem LRH nicht erschloss und zur Bildung von finanziellen Reserven i. H. v. mindestens 5,05 Mio. € in der Haushaltsunterlage führte. Nach Ansicht des LRH binden finanzielle Reserven unnötig Haushaltsmittel, engen dadurch das Etatrecht des Landtags ein und schaffen zusätzlich Fehlanreize im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Projektmitteln. Der LRH hat deshalb gefordert, diese finanziellen Reserven in der Haushaltsunterlage aufzulösen.

Nach Auskunft der BDBOS waren - in Anlehnung an die Abschreibungszeiträume auf Bundesebene - Kosten für Reinvestition in die Systemtechnik erst ab dem Jahr 2022 wieder zu berücksichtigen. Da nach diesen Regelungen diese Kosten erst außerhalb des derzeitigen Betrachtungszeitraums des Projekts anfallen, entfiel in der aktuellen Haushaltsunterlage die entsprechende Kostenposition mit

77 **Doppelte Buchführung in Konten.**

einem Restkostenansatz von 7 Mio. €. Dies führte in der Folge weder dazu, dass die derzeitige projektbezogene Gesamtkostenobergrenze eingehalten werden konnte, noch erfolgte durch das FM im Rahmen der Zustimmung zu den vorgesehenen Abweichungen von der bisherigen Haushaltsunterlage eine Auflage, die projektbezogene Gesamtkostenobergrenze bis zum Jahr 2021 entsprechend zu reduzieren.

Die Kosten der Reinvestition der Systemtechnik waren ursprünglich in der Kalkulation des Projekts und der vom Kabinett für den Digitalfunk genehmigten Gesamtkostenobergrenze enthalten. Nunmehr fallen diese Kosten außerhalb des Digitalfunkprojekts und des Betrachtungszeitraums 2021 an und belasten erst in den Folgejahren den Landeshaushalt. Der LRH hat daher eine Reduzierung der Gesamtkostenobergrenze des Digitalfunkprojekts um die aus dem Betrachtungszeitraum gekürzten Kostenansätze (Reinvestition der Systemtechnik) gefordert.

6.4 **Stellungnahme**

Das MIK hat zu den dargestellten Feststellungen mit Schreiben vom 18.03.2014 Stellung genommen.

Den Ausführungen des LRH zur Entwicklung des MVL-Systems stimmt das MIK grundsätzlich zu. Es teilt insbesondere die Auffassung, dass das Land NRW gegenüber dem Generalunternehmer weiter auf Vertragserfüllung, also auf die Erbringung der vertraglich geschuldeten Leistung zum grundsätzlich vereinbarten Preis, beharren müsse. Ein Entgegenkommen des Landes könne sich schwerpunktmäßig allenfalls auf den Faktor „Zeit“ beziehen. Dass der Generalunternehmer bei näherer Betrachtung der Projekthinhalte an die Grenze seiner vorab kalkulierten Leistungsfähigkeit gekommen sei, dürfe jedoch nicht zum Nachteil des Auftraggebers ausgelegt werden. Das MIK schätzt Alternativen zur unveränderten Projektfortsetzung mit dem Generalunternehmer als zu kostenintensiv ein und hält infolgedessen - ungeachtet der Zeitverzögerungen und Mehrkosten von rd. 3,39 Mio. € - an einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Generalunternehmer fest.

Die vom LRH hinsichtlich der Haushaltsunterlage beanstandeten Gesichtspunkte hat das MIK in Teilen aufgegriffen. Insbesondere wurden Maßnahmen zur Auflösung der zwischen den Kostenansätzen des LZPD und der BDBOS bestehenden Differenzen eingeleitet und einzelne Kostenansätze in der Haushaltsunterlage 2014 näher konkretisiert.

Das MIK hat zudem mitgeteilt, dass es in der Zusammenarbeit mit dem LZPD bei der Erstellung der Haushaltsunterlagen und der darin beinhalteten Gesamtkostenprognose immer bestrebt sei, den jeweiligen Projektstand hinsichtlich der noch zu erwartenden Kosten mit größter Genauigkeit darzustellen. Für die Gesamtkostenprognose seien Plankostenberechnungen und Durchschnittswertermittlungen angestellt worden. Die ausgewiesenen finanziellen Reserven beruhen aus Sicht des MIK damit - unter Berücksichtigung einer kaufmännischen Vorsorge bei der Gesamtkostenermittlung - auf einer aufwändigen Systematik, so dass eine Darstellung in der Haushaltsunterlage gerechtfertigt sei.

Darüber hinaus hat das MIK ausgeführt, es sei zutreffend, dass im Jahr 2012 im Dialog mit der BDBOS die Zeitläufe der Fälligkeit von Aufwänden für Reinvestitionen in die Systemtechnik diskutiert worden seien. Das MIK hat des Weiteren die Feststellung des LRH bestätigt, dass mit der Festlegung, Reinvestitionen erst ab 2022 zu berücksichtigen, in der Haushaltsunterlage mit Stand Januar 2013 lediglich die Kosten für Reinvestitionen nicht mehr ausgewiesen worden seien.

Eine Stellungnahme des Finanzministeriums NRW zu den haushaltsrechtlichen Feststellungen wird im August 2014 erwartet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

7 Erstattung von Bezügen bei Abordnungen und Versetzungen zu einem anderen Dienstherrn



Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hatte bereits im Jahr 2001 die Erstattung von Bezügen bei Abordnungen und Versetzungen von Landesbeschäftigten zu einem anderen Dienstherrn beim Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen geprüft. Eine Nachschau im Jahr 2012 ergab, dass es erneut zu beträchtlichen Ausfällen bei den Erstattungsansprüchen des Landes kam. Diese waren im Kern auf falsche, widersprüchliche und unvollständige Übermittlungen zahlungsbegründender Daten durch die Personalakten führenden Dienststellen sowie auf Fehler bei der Erstattungsabwicklung im Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen zurück zu führen.

Die infolge der früheren Prüfung veranlassten Maßnahmen hatten nicht zu einer Verbesserung der Erstattungsabwicklung geführt. Der Landesrechnungshof hat daher das Finanzministerium gebeten darzulegen, wie künftig Ausfälle bei Erstattungsansprüchen des Landes vermieden werden können.

7.1 Ausgangslage

Bei Abordnungen und Versetzungen von Landesbediensteten zu anderen Dienstherrn sieht die Landeshaushaltsordnung eine grundsätzliche Erstattungspflicht des aufnehmenden Dienstherrn vor, soweit während der Dauer einer Abordnung oder über den Zeitpunkt einer Versetzung hinaus Bezüge weiter gezahlt wurden. Ausnahmen von der Erstattungspflicht sind möglich, müssen aber vom zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium (FM) ausdrücklich zugelassen werden. Darüber hinaus gibt es Ausnahmen der Erstattungspflicht aufgrund übergeordneter Vereinbarungen, z. B. für Auslandseinsätze der deutschen Polizei bei internationalen Friedensmissionen.

7.2 Wesentliche Feststellungen

Die Prüfung des Jahres 2012 hat ergeben, dass weiterhin Informationsdefizite an der Schnittstelle zwischen den Personalakten führenden Dienststellen (PAD) und dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) entstehen. Sie umfasste 700 Zahlfälle, von denen 66 mit einem finanziellen Volumen von mehr als 3 Mio. € zu beanstanden waren (Fehlerquote: 9,4 v. H.). Die im Jahr 2001 untersuchten 1.241 Zahlfälle hatten in 40 Fällen zu Beanstandungen geführt (Fehlerquote: 3,2 v. H.). Auch das damalige finanzielle Volumen der defizitären Fälle war mit rd. 400.000 € deutlich geringer. Seinerzeit hatte das mit der Prüfung beauftragte Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) festgestellt, dass entgegen der Vorschriftenlage Erstattungsforderungen nicht vierteljährlich, sondern mit z. T. erheblicher Verspätung durchgeführt wurden oder ganz unterblieben waren.

7.3 Würdigung

Das RPA hat dem LBV Vorschläge zur besseren Absicherung des vollständigen und termingerechten Rückflusses der dem Land zustehenden Erstattungsbeträge aufgezeigt. Neben der Erweiterung des Vordrucks für die Änderungsmitteilungen der PAD um eine ausdrückliche Kennzeichnung der Erstattungspflicht sei auch eine vollständige Zentralisierung der Erstattungsbearbeitung denkbar.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat in seiner Entscheidung vom 12.12.2013 gegenüber dem FM dargelegt, dass die bisherigen Maßnahmen des LBV nicht geeignet gewesen seien, die aufgezeigten Mängel zu beheben. Im Hinblick auf die Entwicklung der Fehlerquote und den Umfang der festgestellten Erstattungsausfälle sei durch das FM eindeutig zu regeln, wer für die Prüfung der Erstattungspflicht in Abordnungsfällen zuständig ist und damit letztendlich auch die Verantwortung für die Verfahrensabwicklung trägt, die PAD oder das LBV.

7.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat in seiner Stellungnahme vom 14.03.2014 eingeräumt, dass die festgestellten Ausfälle im Kern auf falsche, widersprüchliche und unvollständige Übermittlungen zahlungsbegründender Daten durch die PAD sowie auf Fehler in der Erstattungsabwicklung im LBV zurück zu führen seien. Die PAD seien verantwortlich für die Korrektheit und Vollständigkeit der zahlungsbegründenden Angaben und bescheinigten deren Richtigkeit. Obwohl insoweit nicht zuständig, überprüfe das LBV die Änderungsmitteilungen der PAD auf Vollständigkeit, Plausibilität und Richtigkeit und weise die PAD auf Unrichtigkeiten hin.

Das LBV habe in der Vergangenheit bereits Maßnahmen zur Verbesserung des Verfahrens ergriffen, indem für die in Rede stehenden Zahlfälle ein Prüfschema erstellt worden sei, die Fälle in gesonderten Listen geführt und die zuständigen Sachbearbeiter entsprechend geschult würden. Darüber hinaus biete das LBV den Sachbearbeitern bei den PAD Schulungen an.

Die Kommunikation mit den PAD sei aus Sicht des LBV ein papierbasiertes Massengeschäft mit jährlich rd. 2,5 Mio. Datensätzen, die von den PAD auf der Grundlage unterschiedlicher Personalverwaltungssysteme erzeugt würden. Eine flächendeckende elektronische Weiterverarbeitung sei deshalb im LBV nicht möglich. Diese „heterogene Landschaft“ sei eine der vom RPA festgestellten Fehlerquellen.

Um Ausfälle bei Erstattungsforderungen des Landes zu vermeiden, sei es erforderlich, den papiergebundenen Änderungsdienst durch ein elektronisches Verfahren zu ersetzen, was aber entsprechende Personalverwaltungssysteme bei den PAD voraussetze. Diese müssten die notwendigen Schnittstellen in ihren Systemen realisieren und pflegen. Im LBV werde gegenwärtig für das dortige SAP-System eine Eingangsschnittstelle für elektronische Änderungsmitteilungen konzipiert und umgesetzt, welche zunächst pilotiert und getestet werde. Es sei vorgesehen, den PAD diese Eingangsschnittstelle Ende 2014 zur Nutzung anzubieten. Deren Nutzung biete für das LBV die Möglichkeit standardisierter Plausi-

bilitätsprüfungen und damit erheblicher Qualitätsgewinne, erfordere auf Seiten der PAD allerdings wegen der teils veralteten Personalverwaltungssysteme noch erhebliche Anstrengungen.

7.5 Weitere Entwicklung

Der LRH hat dem FM mit Folgeentscheidung vom 01.04.2014 mitgeteilt, dass sich die von ihm dargelegten Maßnahmen zur Verbesserung der Erstattungsabwicklung nicht wesentlich von den Darlegungen im Zuge der Prüfung des Jahres 2001 unterschieden. Seither sei es nicht gelungen, die Sicherung der Erstattungsforderungen wirksam durchzusetzen. Das Land verzichte damit letztlich auf die Realisierung von Einnahmen in Millionenhöhe. Aufgrund der fortbestehenden „heterogenen Landschaft“ in Form unterschiedlicher Personalverwaltungssysteme bei den PAD dürfte auch in absehbarer Zukunft keine Verbesserung im Zuge der Erweiterung des elektronischen Datenaustauschs zu erwarten sein. Der LRH halte es im Hinblick auf die beträchtlichen Forderungsausfälle nach wie vor für geboten, im gegenwärtigen, papierbasierten Mitteilungsverfahren Verbesserungsmöglichkeiten zu nutzen, insbesondere durch ressortübergreifende Klarstellung der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für das untersuchte Erstattungsverfahren.

Der Schriftwechsel dauert an.

8 Nachversicherungen ausgeschiedener Bediensteter



Die bestehenden gesetzlichen Vorschriften zur Nachversicherung von aus dem Landesdienst ausscheidenden Bediensteten zwingen das Land zu Entscheidungen auf der Grundlage von Prognosen, die sich im Nachhinein häufig als unzutreffend erweisen. Der Landesrechnungshof hat angeregt, dieses Verfahren dahingehend umzustellen, dass die Bediensteten binnen zwei Jahren nach ihrem Ausscheiden ihre Nachversicherung unter Vorlage entsprechender Nachweise zu beantragen haben. Dies könnte zu Einsparungen von rund einer Million € jährlich führen.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs und hat die Angelegenheit an das für Fragen der gesetzlichen Rentenversicherung zuständige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales weitergeleitet. Dieses favorisiert statt eines antragsabhängigen Nachversicherungsverfahrens die Einräumung einer Widerrufsmöglichkeit und hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales um Prüfung einer entsprechenden Gesetzesänderung gebeten.

8.1 Ausgangslage

8.1.1 Gesetzliche Regelungen zur Nachversicherung

Wenn Beamtinnen und Beamte sowie sonstige von der Rentenversicherungspflicht befreite Beschäftigte aus dem Dienst- oder Ausbildungsverhältnis ausgeschieden sind, werden für sie für die Dauer der abgeleisteten Dienstzeit Beiträge an einen gesetzlichen Rentenversicherungsträger oder eine berufsständische Versorgungseinrichtung nachentrichtet.

Bei den betreffenden Bediensteten handelt es sich zum weitaus größten Teil um Lehramtsanwärterinnen und -anwärter sowie um Studien- und Rechtsreferendarinnen und -referendare, deren versicherungsfreies und überwiegend zwei Jahre bestehendes Ausbildungsverhältnis kraft Gesetzes mit Bestehen der Prüfung beendet hat. Nachversicherungen aufgrund von Entlassungen aus einem Beamten- oder Richterterhältnis auf eigenen Antrag oder aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung bilden die Minderzahl. Sie führen jedoch im Einzelfall wegen längerer Dienstzeiten und höherer Bezüge zu erheblich größeren Beitragszahlungen.

Die Nachversicherung erfolgt unter folgenden Voraussetzungen:

1. Die ehemaligen Bediensteten müssen ohne Anspruch oder Anwartschaft auf Versorgung ausgeschieden sein oder ihren Versorgungsanspruch verloren haben und
2. es dürfen keine Gründe für einen Aufschub der Beitragszahlung gegeben sein.

Gründe für einen Aufschub der Beitragszahlung liegen unter anderem dann vor, wenn eine andere versicherungsfreie Beschäftigung sofort oder voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden aufgenommen und der Nach-

versicherungszeitraum bei der Versorgungsanwartschaft aus der anderen Beschäftigung berücksichtigt wird.

Die Beiträge sind mit sofortiger Fälligkeit zu zahlen, wenn die Voraussetzungen für die Nachversicherung eingetreten sind. Für Beiträge, die drei Monate nach Eintritt der Fälligkeit nicht gezahlt worden sind, ist ein Säumniszuschlag zu zahlen.

8.1.2 Entscheidung über die Nachversicherung

Für die Durchführung der Nachversicherungen ist das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) zuständig.

Mit einem Anschreiben und beigelegtem Merkblatt werden ausscheidende Bedienstete über die Rechtslage in Kenntnis gesetzt. Außerdem sollen sie in einem Erklärungsvordruck ihren voraussichtlichen weiteren Berufsweg gegenüber dem LBV darlegen. In vielen Fällen bestehen zum Zeitpunkt des Ausscheidens bzw. bei Abgabe der Erklärung noch keine konkreten Einstellungszusagen oder Vorstellungen über die Fortsetzung der Berufslaufbahn. Demzufolge können die Entscheidungen über eine Nachversicherung nur auf Grundlage einer Prognose getroffen werden. Nur wenn konkret absehbar oder zwingend zu vermuten ist, dass innerhalb von zwei Jahren eine neue versicherungsfreie Beschäftigung aufgenommen wird, ist eine entsprechende Bescheinigung über den Aufschub der Nachversicherung zu erteilen. Andernfalls ist die Nachversicherung mit entsprechender Beitragszahlung an den zuständigen Rentenversicherungsträger durchzuführen. Selbst bei nachträglich eingetretenen Tatsachen, die im Zeitpunkt der Entscheidung einen Aufschub gerechtfertigt hätten, ist eine Rücknahme und Rückerstattung der gezahlten Rentenbeiträge nicht mehr möglich.

8.1.3 Auswirkung der Nachversicherungen

Erfahrungsgemäß wird – insbesondere im Lehrerbereich – der weitaus größte Teil der in der Ausbildung befindlichen Bediensteten das weitere Berufsleben ebenfalls in einem versicherungsfreien Beamtenstatus verbringen. Um einen Rentenanspruch zu erlangen, ist jedoch eine allgemeine Wartezeit von fünf Jahren erforderlich. Bei einer auf die Ausbildungszeit von zwei Jahren bezogenen Nachversicherung ist eine spätere Rentenzahlung erst nach drei weiteren bei der Wartezeit anzuerkennenden Jahren möglich. Wird die Wartezeit nicht erfüllt, verbleiben die eingezahlten Beiträge gleichwohl bei den Rentenversicherungsträgern. Sie verfehlen damit häufig das ursprüngliche Ziel, zur Altersversorgung der Betroffenen beizutragen.

8.1.4 Anzahl der Nachversicherungen und Ausgabenvolumina

Der Landesrechnungshof (LRH) hat beim LBV Nachversicherungsfälle aus der Zeit vom 02.11.2004 bis zum 09.02.2011 geprüft. Es wurden jährlich durchschnittlich rd. 5.400 Personen nachversichert. Im untersuchten Zeitraum wurden jährlich rd. 60 Mio. € für Nachversicherungen verausgabt.

8.2 Wesentliche Feststellungen

8.2.1 Nachversicherungsverfahren

Nach den Feststellungen des LRH erfolgten die Mitwirkung und die Erklärungen der ausgeschiedenen Bediensteten, trotz der umfangreichen Erläuterungen, häufig schleppend und inhaltlich nicht konkret. Demzufolge kam es häufig zu Verzögerungen und nachträglichen Mehrfachbearbeitungen des einzelnen Nachversicherungsfalls. Zudem wirkte sich nachteilig aus, dass die Verfahren grundsätzlich unter einem erheblichen Zeitdruck durchzuführen und möglichst innerhalb der säumniszuschlagsfreien Frist von drei Monaten abzuwickeln waren.

8.2.2 Wiedereinstellungen innerhalb von zwei Jahren

Im untersuchten Zeitraum von rd. sechs Jahren wurden insgesamt 957 ausgeschiedene Bedienstete nachversichert, die anschließend innerhalb von zwei Jahren wieder in ein rentenversicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis eingestellt wurden. Hätten die Entscheidungen über diese Nachversicherungen zwei Jahre nach Ausscheiden getroffen werden können, wären dem Landshaushalt Ausgaben von rd. 1 Mio. € jährlich erspart geblieben.

8.3 Empfehlungen an das Finanzministerium

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) am 18.07.2013 mitgeteilt, dass das derzeitige Nachversicherungsverfahren aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Prognoseentscheidung und der teilweise mangelhaften Auskünfte der Beteiligten fehleranfällig, aufwändig und im Ergebnis für das Land finanziell nachteilig sei. Zudem hat er auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die Verfahren in der vorgegebenen Zeit sachgerecht zu erledigen.

Der LRH hat vorgeschlagen, den Bundesgesetzgeber zur einer Änderung der geltenden Rechtslage zu bewegen, die

- eine Entscheidung über die Nachversicherungspflicht auf Basis von Fakten und nicht von Prognosen ermöglicht und nicht zuletzt
- Beitragszahlungen verhindert, die nicht den ausgeschiedenen Bediensteten zugutekommen, sondern allenfalls den Rentenversicherungsträgern.

Diese Ziele könnten bereits durch Umstellung des derzeitigen Nachversicherungsverfahrens auf ein antragsbezogenes Verfahren erreicht werden. Ausgeschiedene Bedienstete sollten verpflichtet werden, ihre Nachversicherung binnen zwei Jahren nach Ausscheiden unter Vorlage entsprechender Nachweise zu beantragen. Die Nachversicherung wäre erst mit dem Tag des Antragseingangs fällig. Eine unterlassene Beantragung würde u. a. auf die Wiederaufnahme einer rentenversicherungsfreien Tätigkeit hindeuten und müsste das Land folglich von einer Nachversicherungspflicht befreien.

Der LRH betonte, es liege ihm fern, berechnete Nachversicherungen zu vermeiden. Vielmehr erscheine ihm der dem Sozialversicherungsrecht innewohnende

Grundsatz, Leistungen nur nach vorangegangener Antragstellung zu gewähren, hier im besonderen Maße geeignet, das Interesse der Betroffenen an der eigenen Altersvorsorge zu fördern, die damit verbundene Verwaltungsarbeit zu minimieren und die Zahlungsverpflichtungen des Landes auf das notwendige Maß zu reduzieren.

8.4 Weiterer Schriftwechsel

Das FM hat in seiner Stellungnahme vom 15.08.2013 mitgeteilt, dass es ebenfalls eine Änderung der geltenden Rechtslage für erforderlich halte und die Vorschläge des LRH uneingeschränkt unterstütze. Gleichzeitig hat es das zuständige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) gebeten, sämtliche Möglichkeiten auszuschöpfen, um zu einer für alle Beteiligten zufriedenstellenden Lösung zu gelangen.

In einer Stellungnahme vom 24.02.2014 hat das MAIS dem FM mitgeteilt, der Vorschlag des LRH, die Nachversicherung auf ein antragsbezogenes Verfahren umzustellen, könne von dort nicht unterstützt werden. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, es handele sich zum einen um Beitragsansprüche der Rentenversicherungsträger, zum anderen werde im Interesse der ausgeschiedenen Bediensteten und der Rentenversicherungen eine zügige Abwicklung der Nachversicherung für unabdingbar gehalten.

Weiterhin erklärte das Ministerium, es könne zwar die Ausführungen des LRH über ein fehleranfälliges Verfahren aufgrund von Prognoseentscheidungen nachvollziehen, sähe jedoch gegenüber Gesetzesänderungen Verbesserungen bei den Verwaltungsabläufen als vorrangig an.

Gleichwohl hat das MAIS die Prüfung des LRH zum Anlass genommen, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Schreiben vom 24.02.2014 einen Vorschlag zur Änderung der Regelung zur Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu unterbreiten. Darin macht sich das MAIS einen Vorschlag der Deutschen Rentenversicherung aus dem Jahr 2007 zu eigen. Dieser sah vor, einen Widerruf der Nachversicherung nach dem Vorbild des für Zeitsoldaten geltenden § 185 Abs. 2a Satz 2 Nr. 1 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch zuzulassen, wenn die Betroffenen innerhalb eines Jahres nach dem Ausscheiden wieder versicherungsfrei beschäftigt werden oder eine Befreiung von der Versicherungspflicht erfolgt. Das MAIS empfiehlt insoweit eine für alle Bediensteten gleich geltende Widerrufsfrist von 18 Monaten.

Der LRH hat dem FM mit Schreiben vom 12.03.2014 erklärt, er habe zur Kenntnis genommen, dass die angeregte Gesetzesänderung vom MAIS nicht unterstützt werde. Er sehe in der Einräumung einer Widerrufsfrist bei der Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter zumindest eine Hilfe zur Rückabwicklung von Rentenzahlungen, die zwar das Problem der Nachversicherung auf Prognosebasis nicht beseitige, aber zu korrigieren helfe. Bedenken habe der LRH indes in Bezug auf die Widerrufsvoraussetzung, dass die Betroffenen innerhalb eines Jahres nach dem Ausscheiden wieder versicherungsfrei beschäftigt werden oder eine Befreiung von der Versicherungspflicht erfolgt. Diese Jahresfrist sei nach den Feststellungen des LRH zu kurz bemessen, da von den insgesamt 957 geprüften

Nachversicherungsfällen, in welchen die Betroffenen innerhalb von zwei Jahren nach Ausscheiden wieder in ein rentenversicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis übernommen wurden, 383 Fälle (40 v. H.) erst im zweiten Jahr lagen. Diese Fälle könnten nach den bisherigen Überlegungen des MAIS nicht widerrufen werden. Der LRH hat daher angeregt, die Frist auf zwei Jahre auszudehnen.

Der Schriftverkehr dauert an.

9 Verwendung und Verwertung leerstehender Immobilien des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Leerstandsflächen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 31.12.2008 bis zum 31.12.2012 von rund 266.000 m² auf rund 447.000 m² erhöht haben. Im gleichen Zeitraum ist die Leerstandsquote von 2,7 vom Hundert auf 4,4 vom Hundert gestiegen.

In dem genannten Zeitraum ist es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Verwendung und Verwertung von leerstehenden Immobilien durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb gekommen. Ursachen hierfür sieht der Landesrechnungshof in der derzeit bestehenden Struktur der dezentralen Organisation des Leerstandsmanagements sowie in fehlenden generellen Regelungen zur Leerstandsbearbeitung im Bau- und Liegenschaftsbetrieb.

Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass ein auf Veranlassung des Finanzministeriums vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb im Jahr 2012 erarbeitetes Konzept zur Leerstandsminimierung bisher nur unzureichend umgesetzt worden ist. Er hat gefordert, dass das Konzept an die für Leerstandsbearbeitung zuständigen Beschäftigten im Bau- und Liegenschaftsbetrieb kommuniziert und in Form von bindenden Weisungen und Vorgaben umgesetzt werden muss.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, die Überarbeitung des Konzepts und dessen Umsetzung künftig eng zu begleiten.

9.1 Vorbemerkungen

Teil des gesetzlichen Auftrags des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB) ist es, für das Land NRW die Funktion des Immobilieneigentümers mit den Geschäftsfeldern Eigentumsmanagement, -entwicklung und -verwertung zu erfüllen. Daher ist es u. a. Aufgabe des BLB, den Eintritt von Leerständen nach Möglichkeit von vornherein zu vermeiden bzw. auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Erkenntnisse zur Verwendung und Verwertung von leerstehenden bzw. teilleerstehenden Immobilien des BLB aus Einzelfallprüfungen haben den Landesrechnungshof (LRH) veranlasst, den gesamten Immobilienbestand des BLB einer derartigen Prüfung zu unterziehen. Der LRH hat dabei insbesondere geprüft, ob der BLB auf diesem Handlungsfeld erforderliche Konzepte und Strategien entwickelt und welche organisatorischen und fachlichen Regelungen er für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung getroffen hat.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH jeweils mit Schreiben vom 13.11.2013 an den BLB und an das Finanzministerium (FM) herangetragen. Nachdem das FM und der BLB darauf jeweils Ende Januar 2014 Stellung genommen hatten, hat der LRH jeweils mit Folgeentscheidung vom 17.03.2014 geantwortet.

9.2 Wesentliche Feststellungen

9.2.1 Leerstandsbegriff

Der BLB führt seinen Immobilienbestand in sogenannten Wirtschaftseinheiten (WE). Eine WE besteht aus einem oder mehreren Grundstücken und/oder Gebäuden, die sachlich und örtlich zusammenhängen und einheitlich verwaltet werden. In einer WE können verschiedene Mieter untergebracht sein.

Den Begriff „Leerstand“ bezieht der BLB ausschließlich auf Grundstücke und/oder Gebäude einer WE, für die kein Mietvertrag besteht. Selbst in diesen Fällen werden nach Auskunft des BLB nur die Flächen als Leerstand erfasst, die seiner Auffassung nach grundsätzlich für eine Vermarktung (Vermietung und Verkauf) geeignet und vorgesehen sind. Leerstehende Flächen, die sich in zum Abbruch vorgesehenen Gebäuden befinden, erfasst der BLB nicht als Leerstand. Soweit für gesondert vermietbare Teilbereiche von Grundstücken und/oder Gebäuden innerhalb einer WE kein Mietvertrag besteht, handelt es sich um sogenannte Teil-leerstände.

9.2.2 Organisation der Leerstandsbearbeitung

Die im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Leerständen anfallenden Aufgaben werden durch verschiedene Fachbereiche eines Geschäftsbereichs der Zentrale des BLB (Zentrale)⁷⁸ und durch verschiedene Abteilungen der jeweiligen Niederlassungen des BLB (NL)⁷⁹ wahrgenommen. Innerhalb des BLB sind so insgesamt acht verschiedene Organisationseinheiten mit der Leerstandsbearbeitung befasst. Nach eigenen Aussagen des BLB hat die Zentrale die Aufgabe, die Leerstände zu steuern und zu koordinieren.

Seit Mitte 2012 führt die Zentrale über ein elektronisches System eine sog. Gesamt-leerstandsliste, in der die Leerstandsflächen aller NL insgesamt fünf verschiedenen Kategorien⁸⁰ zugewiesen werden. Die NL wurden von der Zentrale angewiesen, in diesem elektronischen System die Leerstandskategorien zu pflegen, damit diese Informationen zukünftig automatisiert und dauerhaft zur Verfügung stehen. Für ihren Bereich führen die NL jeweils noch interne Leerstandslisten, in denen weitere Informationen zu den Leerstandsobjekten enthalten sind. Diese Listen werden nach unterschiedlichen Kriterien und in unterschiedlicher Qualität geführt.

Nach den Feststellungen des LRH verhindert die Vielzahl der Organisationseinheiten eine effektive Bearbeitung der leerstandsbezogenen Aufgaben. An keiner Stelle im BLB liegen die zu den jeweiligen Leerstandsimmobiliien benötigten Informationen und Sachkenntnisse zentral vor. Die von der Zentrale eingeführte Gesamt-leerstandsliste enthält nicht alle für die Leerstandsbearbeitung relevanten Informationen zu den Leerstandsobjekten. Die eigentlich vorgesehene steuernde und koordinierende Tätigkeit der Zentrale ist damit nicht möglich. Zudem verursacht die dezentrale Organisation einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den betroffenen Einheiten.

78 Fachbereiche Asset-Management, Projektentwicklung, An- und Verkauf, Key-Account-Management, Objektmanagement.

79 Abteilungen Asset-Management, Objektmanagement, Gebäudemanagement.

80 Kategorien „Mangelnde Alternativen“, „Im Verkaufsprozess/In Vorbereitung“, „Für Nachvermietung vorgesehen“, „Baumaßnahmen“, „Kein Leerstand (Abriss und Entwicklung)“.

Der LRH hat daher vorgeschlagen, leerstandsbezogene Aufgaben in der Zentrale und in den NL organisatorisch so zusammenzufassen, dass eine effektivere Steuerung und Bearbeitung zur Vermeidung und Verringerung von Leerstandsflächen gewährleistet ist.

Der BLB hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Vielzahl der mit der Leerstandsbearbeitung befassten Organisationseinheiten keinen Mangel an Effektivität darstelle. Hinsichtlich des erforderlichen Gesamtüberblicks hat er darauf verwiesen, dass die Leerstände und der jeweilige Sachstand „in einer einheitlichen ‘Leerstandsliste’ festgehalten“ würden. Bislang seien „diese Informationen zwar zugänglich, [müssten] aber noch händisch zusammengeführt werden.“

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH dem BLB mitgeteilt, dass auch die vom BLB genannte Gesamtleerstandsliste die Leerstände und den Bearbeitungsstand nicht umfassend abbildet. Der LRH hat beispielhaft darauf verwiesen, dass diese Liste lediglich einige Grunddaten, jedoch keine Angaben zum Vermarktungsprozess enthält. Damit fehlt es in der Zentrale weiterhin an dem für die Steuerung und Koordinierung von Leerständen erforderlichen aktuellen, umfassenden Gesamtüberblick zu den jeweiligen Leerstandsimmobiliën. Hier besteht aus Sicht des LRH nach wie vor dringender Handlungsbedarf. Ferner ist der LRH der Auffassung, dass die Leerstandsbearbeitung mit einer Reduzierung der beteiligten Organisationseinheiten konzentriert und beschleunigt werden könnte.

9.2.3 Vorgaben für den Verwertungs- und Verwendungsprozess

Zur Verwertung der leerstehenden bzw. teilleerstehenden Immobilien gibt es – bis auf eine Fachanweisung zur Zentralisierung des An- und Verkaufs – keine verbindlichen Weisungen und Vorgaben des BLB, die den gesamten Prozess regeln und zeitliche Vorgaben für die einzelnen Verfahrensschritte machen. Nur für den Verwertungsprozess „Verkauf einer leerstehenden Immobilie“ veranschlagt der BLB seit Beginn des Jahres 2012 bestimmte Zeiträume. Der eigene Anspruch des BLB besteht seitdem darin, diesen Verwertungsprozess innerhalb von 15 bis 18 Monaten abzuschließen.

Der Verwertungsprozess zu einer Immobilie wird im BLB in der Regel aufgrund eines gekündigten Mietvertrags angestoßen. Die zwischen dem BLB und den Mietern abgeschlossenen Verträge sehen eine Kündigungsfrist von zwei Jahren vor. Nach den Feststellungen des LRH verstreicht dieser Zeitraum größtenteils, ohne dass die NL konkrete Schritte zur Verwertung der WE unternehmen. Für die Erarbeitung konkreter Verwendungs- und Verwertungsvorschläge und/oder die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen benötigen die NL nicht selten zwölf Monate und mehr. Soweit die NL festgestellt haben, dass der Verkauf einer Immobilie die wirtschaftlichste Form der Verwertung darstellt, ist die Zentrale zu beteiligen. Diese wiederum beginnt mit einer Bearbeitung der von den NL eingereichten Verwertungsvorschläge oftmals erst nach mehreren Monaten. Den sich selbst gesetzten zeitlichen Rahmen von 15 bis 18 Monaten für den Verkauf einer Immobilie hat der BLB nach den Feststellungen des LRH häufig überschritten.

Da sich die Dauer des Leerstands negativ auf eine mögliche Weiterverwendung bzw. Verwertung einer Immobilie auswirkt, hat der LRH dem BLB empfohlen,

auch die Zeit nach Kündigung eines Mietvertrags bis zu dessen Ablauf intensiv für Verwendungs- oder Verwertungsanstrengungen zu nutzen. Im Hinblick auf die negativen Auswirkungen der Leerstandsdauer hat der LRH zudem deutlich gemacht, dass die von ihm insgesamt festgestellten erheblichen Verzögerungen nicht hinzunehmen sind.

9.2.4 Entwicklung der Leerstandsflächen

Der LRH hat die Entwicklung der Leerstandsflächen im Zeitraum von 2008 bis 2012 untersucht und jeweils stichtagsbezogen zum 31.12. auf Grundlage der vom BLB mitgeteilten Leerstandsdaten in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Stand	vermietbare Fläche in m ²	Erhöhung der vermietbaren Fläche ggü. 2008 in v. H.	Leerstandsfläche in m ²	Erhöhung der Leerstandsfläche ggü. 2008 in v. H.	Leerstandsquote in v. H.
31.12.2008	9.884.424	0,0	266.042	0,0	2,7
31.12.2009	10.019.225	1,4	322.539	21,2	3,2
31.12.2010	10.141.708	2,6	375.802	41,3	3,7
31.12.2011	10.253.368	3,7	434.642	63,4	4,2
31.12.2012	10.261.209	3,8	446.967*	68,0	4,4

* Der BLB hat in seiner Antwort auf die Prüfungsmittelteilug darauf hingewiesen, dass er für 2012 erstmals eine Überprüfung der Leerstandsflächen durchgeführt habe. Diese habe zu bereinigten Leerstandsflächen von 380.659 m² geführt. Da für die Jahre 2008 - 2011 eine derartige Überprüfung nicht durchgeführt worden ist, hat der LRH aus Gründen eines objektiven Vergleichs für alle Jahre die ihm ursprünglich mitgeteilten Werte berücksichtigt.

Deutlich wird, dass sich sowohl die insgesamt vermietbaren Flächen als auch die darin enthaltenen Leerstandsflächen von Jahr zu Jahr erhöht haben. Während die insgesamt vermietbaren Flächen des BLB in den Jahren 2009 bis 2012 um rd. 377.000 m² bzw. rd. 3,8 v. H. anstiegen, haben sich die Leerstandsflächen in dem gleichen Zeitraum um rd. 181.000 m² und somit um 68 v. H. erhöht. Dementsprechend hat sich auch die Leerstandsquote von 2,7 v. H. in 2008 auf 4,4 v. H. in 2012 erhöht.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Leerstandsquote nach seiner Auffassung ein wesentlicher Maßstab für die Beurteilung einer wirksamen Leerstandsbearbeitung und ein wichtiger Indikator für den hierbei ggf. erforderlichen Handlungsbedarf ist.

Aus Sicht des LRH zeigt der Anstieg der Leerstandsquote den für den BLB bestehenden dringenden Handlungsbedarf, im Rahmen einer umfassenden Leerstandsbearbeitung zu einer dauerhaften Verringerung der Leerstandsflächen zu gelangen.

Der BLB hat zur Entwicklung der Leerstandsflächen ausgeführt, dass aus seiner Sicht nur ein Teil der Leerstandsflächen (Kategorien „Im Verkaufsprozess/In Vorbereitung“ und „Zur Nachvermietung vorgesehen“) für den Verwertungsprozess relevant und damit vorrangig zu bearbeiten seien. Die übrigen Leerstandsflächen müssten zwar ebenfalls nachgehalten werden, stünden aber nicht unmittelbar im Verwertungsprozess und seien damit nicht prioritär.

Von der zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen Ende April 2013 bestehenden Gesamtleerstandsfläche in Höhe von rd. 445.000 m² wäre nach der vom BLB vertretenen Auffassung lediglich ein Anteil von rd. 52 v. H. vorrangig für den Verwendungs- und Verwertungsprozess relevant.

Der LRH hat dem BLB in seiner Folgeentscheidung mitgeteilt, dass die von ihm vorgenommene Aufteilung in relevante und nicht relevante Leerstandsflächen nicht akzeptabel ist, weil dadurch ein Großteil der Leerstandsflächen keiner oder einer nur verzögerten Vermarktung zugeführt wird. Der BLB wurde zudem darauf hingewiesen, dass der LRH selbst bei den vom BLB als prioritär eingeordneten Leerstandsflächen eine unzureichende und langwierige Bearbeitung festgestellt hat. So befanden sich z. B. Ende April 2013 von 65 zum Verkauf geeigneten WE lediglich 14 WE in einem Verkaufsprozess.

9.2.5 Auf die Leerstandsflächen entfallende Mieterlöse

Aus der Übersicht zur Entwicklung der Leerstandsflächen (s. Tz. 9.2.4) und den in den relevanten Jahresabschlüssen des BLB angegebenen Gesamtmieterelösen hat der LRH ermittelt, in welcher Höhe der BLB jährlich zusätzliche Mieterlöse erzielen würde, wenn die Leerstandsflächen vermietet wären:

Jahr	tatsächlich vermietete Flächen*	jährlich erzielte Mieterlöse (Kaltmiete gerundet)	monatliche Mieterlöse pro m ²	leer-stehende Flächen	entgangene Miete der leer-stehenden Flächen pro Jahr
	m ²	€	€	m ²	€
2008	9.618.382	1.033.000.000	8,95	266.042	28.572.911
2009	9.696.686	1.067.300.000	9,17	322.539	35.492.192
2010	9.765.906	1.100.800.000	9,39	375.802	42.345.369
2011	9.818.726	1.127.700.000	9,57	434.642	49.914.287
2012	9.814.242	1.164.000.000	9,88	446.967	52.992.408
Gesamtbetrag					209.317.167

* Die tatsächlich vermietete Fläche errechnet sich aus der vermietbaren Fläche abzüglich der Leerstandsfläche.

Entfielen auf die leerstehenden Flächen des Jahres 2008 rd. 28,6 Mio. € entgangene Mieterlöse, so erhöhten sich diese für 2012 um mehr als 85 v. H. auf rd. 53 Mio. €. Analog zu den stetig angestiegenen Leerstandsflächen (s. Tz. 9.2.4) war auch bei den entgangenen Mieterlösen ein deutlicher Anstieg festzustellen. Die Jahresbeträge der entgangenen Mieterlöse der Jahre 2008 bis 2012 summierten sich auf rd. 209,3 Mio. €.

Der LRH hat dem BLB mitgeteilt, dass er nicht verkennt, dass kurzfristiger Leerstand nicht immer vermeidbar ist, wie z. B. bei einem Mieterwechsel und bei Sanierungs- oder Umbaumaßnahmen. Das beim BLB vorhandene Volumen der Leerstandsflächen hat jedoch nach der Auffassung des LRH eine Größenordnung erreicht, die so nicht hingenommen werden kann und daher dringend der Rückführung bedarf. Im weiteren Schriftverkehr hat der LRH den BLB im Übrigen noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Erzielung von Mieteinnahmen bzw. die Vermeidung von Mietausfällen durch Leerstand zu seinen Pflichtaufgaben gehören.

9.2.6 Konzept zur Leerstandsminimierung

Das FM als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde des BLB hatte diesen im März 2012 zur Erarbeitung eines Konzepts zur Verringerung der Leerstände aufgefordert. Hintergrund waren die in der Quartalsberichterstattung des BLB gegenüber dem Verwaltungsrat zum 30.09.2011 dargestellten standortbezogenen Leerstände. Das Konzept sollte nach den Vorgaben des FM auch Grundsätze zur Zusammenarbeit zwischen den NL und der Zentrale enthalten. Der Zentrale sollte die Aufgabe der Leerstandssteuerung zukommen. Im Juli 2012 hatte der BLB dem FM daraufhin ein „Konzept zur Leerstandsminimierung“ (Konzept) vorgelegt und dabei darauf hingewiesen, dass er über die reine Konzeptionsphase bereits hinaus sei und die in dem Konzept beschriebenen Tätigkeiten bereits nahezu vollständig durchführt würden.

Der LRH hat festgestellt, dass es an einer Umsetzung des Konzepts in Form von verbindlichen Weisungen und Vorgaben fehlt. Den Feststellungen des LRH zufolge ist die Zentrale der Auffassung, solche Regelungen seien nicht erforderlich, da sich der Prozess der Verwertung einer leerstehenden Immobilie ökonomisch von selbst steuere. Zeitlicher oder wertmäßiger Vorgaben der Zentrale gegenüber den NL bedürfe es nicht, da diese automatisch tätig würden, wenn die durch einen Leerstand verursachten Kosten zu hoch würden.

Der LRH hat zudem festgestellt, dass die im Konzept beschriebenen Aufgaben und Tätigkeiten entgegen der Behauptung des BLB nicht „bereits nahezu vollständig durchgeführt“ werden. Vielmehr ist das Konzept bisher in der Praxis unzureichend umgesetzt worden. Die fehlenden generellen Regelungen des BLB bei der Bearbeitung von Leerständen, insbesondere bei der Umsetzung des Konzepts zur Leerstandsminimierung, haben zur Folge, dass die NL hierbei jeweils unterschiedliche Maßstäbe zugrunde legen und eigene Schwerpunkte setzen.

Unabhängig von diesen Feststellungen hat der LRH auch darauf hingewiesen, dass das Konzept ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist und durchaus eine Grundlage zur Verringerung von Leerständen bilden kann. Um

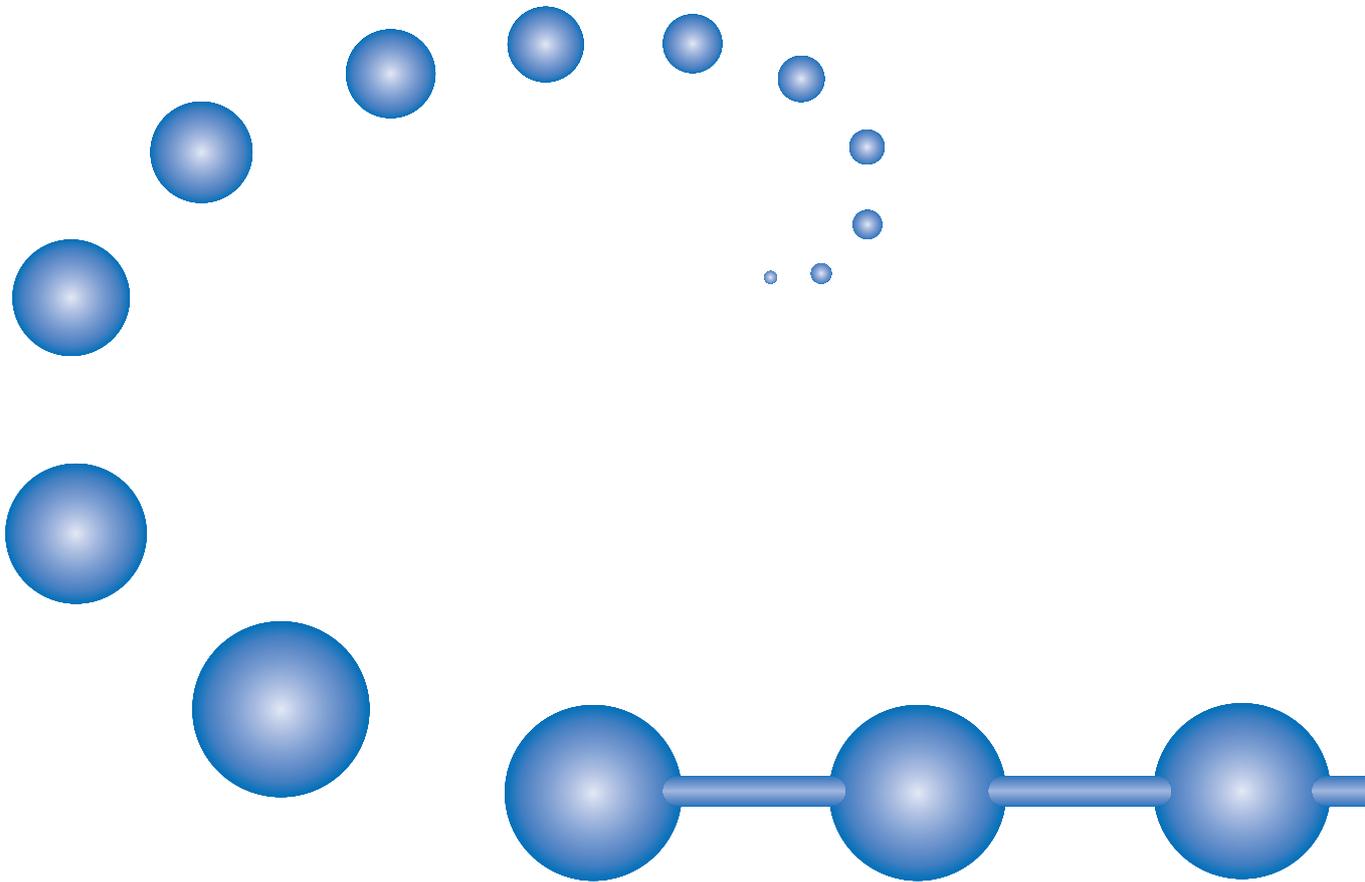
eine entsprechend zielführende Wirkung entfalten zu können, muss das Konzept nach Auffassung des LRH auch an die betroffenen Mitarbeiter kommuniziert und letztlich in Form von bindenden Weisungen und Vorgaben umgesetzt werden. So könnten im Rahmen der dezentralen Organisation aufeinander abgestimmte Geschäftsprozesse sichergestellt werden, damit die mit der Thematik Beschäftigten nach einheitlichen Maßstäben verfahren können.

Der BLB hat dem LRH mitgeteilt, dass der Prozess der Leerstandsbearbeitung im Zuge der Umsetzung des Konzepts und der Optimierung des Verkaufsprozesses derzeit kontinuierlich analysiert und überarbeitet werde. Nach einer von ihm vorgenommenen Evaluation könnten in das Konzept ergänzend weitere Punkte einfließen. Verbindliche Weisungen und Vorgaben, die den gesamten Prozess der Verwertung der leerstehenden bzw. teilleerstehenden Immobilien regeln bzw. inhaltlich ausgestalten, hält der BLB jedoch weiterhin nicht für erforderlich.

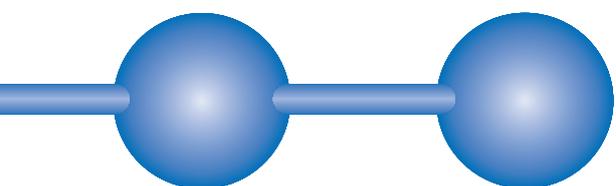
Das FM hat mitgeteilt, dass es dem BLB gegenüber sein Missfallen über die vom LRH zum Umgang mit dem Konzept getroffenen Feststellungen und die in diesem Zusammenhang an ihn herangetragenen Informationen geäußert habe. Die Feststellungen des LRH nehme das FM zum Anlass, die Überarbeitung des Konzepts sowie dessen Umsetzung zukünftig eng zu begleiten.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH gegenüber dem BLB zum Ausdruck gebracht, dass er die beabsichtigte Weiterentwicklung des Konzepts grundsätzlich begrüßt. Der LRH sieht es jedoch als essentiellen Mangel an, die Umsetzung des Konzepts bzw. generell den Prozess der Verwertung der leerstehenden bzw. teilleerstehenden Immobilien seitens des BLB nicht in Form von bindenden Weisungen und Vorgaben regeln zu wollen. Der LRH hat daher den BLB erneut gebeten, eindeutige und bindende Weisungen für den gesamten Prozess der Verwendung und Verwertung leerstehender bzw. teilleerstehender Immobilien zu treffen und umzusetzen.

Der Schriftwechsel mit dem BLB dauert an.



Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)



10 Beschaffung von Funkstreifenwagen



Der Landesrechnungshof hat die Beschaffung von Funkstreifenwagen geprüft.

Kritisch sieht der Landesrechnungshof die Anzahl der erworbenen Fahrzeuge sowie die Festlegung der Nutzungsdauer durch das Ministerium für Inneres und Kommunales auf drei Jahre. Darüber hinaus hat er Empfehlungen zur Beschaffung kleinerer Fahrzeuge für bestimmte Bedarfsgruppen sowie zum Kauf von Geräteträgern und zur Wahl der Fahrzeugfarbe ausgesprochen.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales wird künftig die Aspekte der Wirtschaftlichkeit bei der Fahrzeugbeschaffung noch stärker einbeziehen.

10.1 Ausgangslage

Ab dem Jahre 2002 begann die Polizei damit, die kolorierten Funkstreifenwagen (FuStKw) 021⁸¹ nicht mehr wie zuvor zu kaufen, sondern mit einer Laufzeit von zwei Jahren zu leasen. Dabei ging es um insgesamt 2.000 Fahrzeuge, die im Austausch mit den Altfahrzeugen in Jahrestanchen von jeweils 1.000 Stück beschafft wurden. Bis zur neunten Jahrestanche (Lieferung bis März 2011) wurde dieses Verfahren beibehalten.



Quelle: LZPD

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte bereits im Jahr 2007 auf das Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Beschaffung von FuStKw 021 hingewiesen, insbesondere zur Frage der Wahl zwischen Kauf und Leasing der Fahrzeuge. Die daraufhin vom Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) nach-

81 Dies sind die als Polizeifahrzeug beschrifteten – derzeit – silberblauen VW Passat Variant .

geholte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergab, dass damals ein Leasing der Funkstreifenwagen wirtschaftlicher als der Kauf war.

Zwischen dem LRH und dem LZPD hatte es in der Folge weitere Gespräche zur Beschaffung der FuStKw 021 gegeben. Dabei ging es z. B. um die Frage, ob das Festhalten an einem Leasingkonzept für das Land nachteilig ist und ob nicht auch die Varianten Kauf und Mietkauf ebenso in die Überlegungen einbezogen werden sollten wie die Frage der Fahrzeuggröße und -ausstattung. Erörtert wurde auch, ob man starr an einer zweijährigen Nutzungsdauer festhalten sollte oder ob nicht als wirtschaftlich optimaler Ersatzzeitpunkt für einen FuStKw 021 ein längerer Zeitraum zu wählen sei.

Bei dem im Jahr 2011 anstehenden Beschaffungsverfahren für die in den Jahren 2012 und 2013 zu liefernde zehnte und elfte Fahrzeugtranche wurden wesentliche Neuerungen eingeführt, insbesondere die alternative Ausschreibung von Leasing, Kauf und Mietkauf sowie die Ausdehnung des Nutzungszeitraums der Fahrzeuge auf drei Jahre.

Am 03.01.2012 wurde der Zuschlag für den Kauf von 2.000 VW Passat Variant erteilt (Gesamtvolumen rd. 67 Mio. €).

10.2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ministeriums

Bei der Beschaffung der zehnten und elften Fahrzeugtranche der FuStKw 021 wurden einige Punkte berücksichtigt, die in den Gesprächen mit dem LRH erörtert worden waren. Gleichwohl hat sich der LRH noch einmal vertieft mit der Beschaffung befasst, insbesondere um Anregungen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit für künftige Beschaffungsmaßnahmen zu geben. Nachfolgend werden die wesentlichen Feststellungen aus den Prüfungsmitteilungen vom 10.01.2014 und die Stellungnahme dazu aus dem Schreiben des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) vom 14.03.2014 wiedergegeben.

10.2.1 Beschaffungsvolumen

10.2.1.1

Der LRH hat kritisiert, dass bei dieser Beschaffungsmaßnahme eine Abnahmemenge von insgesamt 2.000 FuStKw 021 garantiert wurde.

Bereits ab dem Jahr 2009 hatten die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) im Auftrag des LRH die Auslastung des Fuhrparks bei insgesamt neun Kreispolizeibehörden geprüft. Diese Prüfung hatte Einsparpotenziale aufgezeigt. Daraufhin war am 24.06.2011, also noch vor Bekanntmachung der Ausschreibung (22.07.2011), eine Projektgruppe „Fuhrparkmanagement der Polizei Nordrhein-Westfalen“ mit dem Ziel eingerichtet worden, die sachgerechte Anzahl an Fahrzeugen für die Kreispolizeibehörden in den jeweiligen Bedarfsgruppen landesweit zu ermitteln. Die Projektgruppe kam im Dezember 2011 zu einem Bedarf in Höhe von 1.710⁸² FuStKw 021. Das MIK legte den Bedarf im Erlasswege⁸³ schließlich – nach einer weiteren Überprüfung durch das LZPD⁸⁴ – auf 1.845 Fahrzeuge fest.

82 Nach Korrektur eines Berechnungsfehlers (statt ursprünglich 1.800 FuStKw 021 im Bericht der Projektgruppe vom 16.12.2011).

83 Erlass des MIK zur quantitativen Fuhrparkausstattung vom 11.07.2013, Az.: 405 – 63.14.02.

84 Bericht „Aufgabenbezogene Kraftfahrzeugverteilung“ des LZPD an das MIK vom 04.03.2013.

Da bereits zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Ausschreibung der Fahrzeugbedarf auf dem Prüfstand stand, hielt es der LRH nicht für sachgerecht, mit der Mindestabnahmegarantie von 2.000 Stück diese Fahrzeugmenge für die nächsten Jahre festzuschreiben. Vielmehr hätte eine Herabsetzung der Mindestabnahmemenge die Möglichkeit eröffnet, schon im Rahmen der Beschaffung dieser Fahrzeugtranchen auf Minderbedarfe zu reagieren. Bei einer Reduzierung von 2.000 auf 1.845 FuStKw 021 geht es immerhin um ein Einsparvolumen von rd. 5,2 Mio. €.

10.2.1.2

Der LRH hat sich in seinen Prüfungsmitteilungen vom 10.01.2014 auch kritisch zu der Entwicklung der Bedarfszahlen geäußert. Anstelle des ursprünglich festgestellten Bedarfs von 1.710 FuStKw 021 (minus 290) wird nunmehr ein Sollbestand von 1.845 Fahrzeugen (minus 155) festgelegt.

Die Reduzierung der FuStKw 021 soll zudem nach Erlasslage mit einem Mehrbedarf bei den Kleinbussen (FuStKw 023⁸⁵) in Höhe von 163 Fahrzeugen⁸⁶ einhergehen. Die Ausweitung des Bestandes der in Anschaffung und Unterhalt deutlich teureren FuStKw 023 wird selbst in der Polizei kritisch gesehen: Einige Kreispolizeibehörden sahen keinen Bedarf an weiteren FuStKw 023 und wollten einen entsprechenden Transportbedarf aus dem vorhandenen Fahrzeugbestand decken, nicht zuletzt auch deshalb, weil die FuStKw 023 einen erhöhten Treibstoffverbrauch im innerstädtischen Verkehr hätten⁸⁷.

Diese Entwicklungen lassen eine Verteuerung des Fuhrparks befürchten.

Der LRH hat daher das MIK gebeten, die finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung der Fahrzeugflotte der Polizei zu beziffern.

10.2.1.3

Das MIK ist nicht der Auffassung, dass zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Ausschreibung (22.07.2011) schon Anlass bestand, die Mindestabnahmemenge von 2.000 Fahrzeugen zu reduzieren. Die Prüfung der RPÄ sei darauf ausgerichtet gewesen, die Anzahl der benötigten Fahrzeuge auf der Grundlage einer Auslastungsprüfung zu bestimmen. Taktische Gründe, die das Vorhalten eines Fahrzeugs zur Bewältigung spezieller Einsatzlagen erfordern, seien dabei unberücksichtigt geblieben. Auch in dem Bericht der Projektgruppe vom 16.12.2011 sei darauf hingewiesen worden, dass in der begrenzten Projektgruppenlaufzeit eine belastbare Mengenerhebung nicht möglich war. Erst im März 2013 hätten nach einer weiteren Überprüfung durch das LZPD belastbare Ausstattungszahlen zur Verfügung gestanden. Das MIK habe aber bereits im Juli 2012 angeordnet, von zusätzlichen, über die Gesamtzahl von 2.000 FuStKw 021 hinausgehenden Bestellungen abzusehen.

Das MIK wies auch auf den Mehrbedarf von 163 FuStKw 023 hin. Unklar sei noch, in welchem Maße dieser Mehrbedarf durch vorhandene Fahrzeuge ähnlicher Bauart (FuStKw 025⁸⁸ und 026⁸⁹) kompensiert werden könne. Aus diesem Grunde könne das MIK noch keine Aussage über die finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung des Fuhrparks treffen.

85 FuStKw 023: Funkstreifenwagen Kleinbus koloriert.

86 Soll-Bestand mit 694 Fahrzeugen statt Ist-Bestand mit 531 Fahrzeugen (Erlass des MIK vom 11.07.2013).

87 Anmerkung des LZPD in dessen Bericht vom 04.03.2013.

88 FuStKw 025: Funkstreifenwagen Kleinbus koloriert (Allradvariante).

89 FuStKw 026: Funkstreifenwagen Kleinbus koloriert – im Unterschied zum FuStKw 023 aber mit stärkerer Verglasung.

10.2.2 Kleinerer Funkstreifenwagen für einzelne Bedarfsgruppen

10.2.2.1

Im Vorfeld des Ausschreibungsverfahrens hatten einzelne Polizeibehörden den Wunsch nach einem kleineren, wendigeren Funkstreifenwagen für die Stadt geäußert. Dies hat der LRH zum Anlass genommen, der Frage nachzugehen, ob die Bedarfe der Polizei teilweise auch durch ein kleineres Fahrzeug befriedigt werden könnten. Wenn schon in der Bedarfsgruppe „Wachdienst“, die mit ihren Anforderungen zur täglichen Einsatzbewältigung für die Wahl des Fahrzeugs prägend ist, grundsätzlich ein kleinerer FuStKw innerhalb der Polizei in Betracht gezogen wurde, so ist aus Sicht des LRH bei den Bedarfsgruppen „Bezirksdienst“, „Verkehrsunfallprävention“ und „Leitungsfunktionen“ erst recht an die Beschaffung eines kleineren Fahrzeugs der Klein- oder Kompaktwagenklasse zu denken. Die Anforderungen an die Mobilität sind bei diesen Bedarfsgruppen nicht mit denen des Wachdienstes gleichzusetzen. Teilweise werden dort die Fahrzeuge nur von Einzelpersonen genutzt, für Fahrten zu Besprechungen oder zum Erreichen einer auswärtigen Dienststelle. Insgesamt sind für diese Bedarfsgruppen rd. 600 FuStKw 021 vorgesehen. Nach den Listenpreisen wäre z. B. ein kleineres Fahrzeug der Kompaktwagenklasse um etwa 25 v. H. günstiger.

10.2.2.2

Das MIK hat hierzu mitgeteilt, dass es erneut prüfe, ob neben dem heutigen FuStKw 021 nicht auch ein kleineres Fahrzeug in bestimmten Bedarfsgruppen möglich sei. Hierauf wolle das MIK später noch gesondert zurückkommen.

10.2.3 Nutzungsdauer

10.2.3.1

Das MIK verlängerte bei der Beschaffungsmaßnahme die bisher auf zwei Jahre festgelegte Nutzungsdauer auf drei Jahre. Es wich damit von einem Vorschlag des LZPD ab, das in einem Bericht aus dem Jahr 2010 eine Verlängerung auf vier Jahre empfohlen hatte und dies auch aus technischer Sicht für unbedenklich hielt. Das MIK kam in einer Analyse der dem Bericht des LZPD zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsberechnung zu durchschnittlichen monatlichen Gesamtkosten, die bei vierjähriger Nutzungsdauer nur wenig niedriger waren als bei dreijähriger Nutzungsdauer. Diesen Unterschied hatte das MIK mit Blick auf mögliche Akzeptanzprobleme der Nutzungsverlängerung als geringfügig bewertet.

Der LRH hat an einigen Punkten der Berechnungen Kritik angemeldet: Die Berechnungen ließen außer Acht, dass die für die Festlegung der wirtschaftlich optimalen Nutzungsdauer maßgeblichen Reparaturkosten auch in den ersten zwei Jahren der Nutzung anfallen. Zudem ließen sich die Reparaturkostenschätzungen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung des LZPD für das dritte und vierte Nutzungsjahr der Höhe nach nicht belegen. Der LRH hat unter Zugrundelegung eigener Auswertungen der Reparaturkosten vergleichbarer Fahrzeuge aus dem polizeilichen und gewerblichen Bereich einen Kostenvorteil von rd. 4,9 Mio. € für 1.845 FuStKw 021 bei vier Jahren Nutzungsdauer ermittelt.

Der LRH hat deshalb angeregt, bereits bei den aktuell gekauften FuStKw 021 nicht nur eine drei-, sondern eine vierjährige Nutzung ins Auge zu fassen.

10.2.3.2

Das MIK sieht die derzeit bestehende Datenlage als zu unpräzise an, um die wirtschaftliche Nutzungsdauer beurteilen zu können. Es werde allerdings im Zuge des sukzessiven Austausches der Fahrzeuge ohnehin dazu kommen, dass einige FuStKw 021 länger als drei Jahre genutzt würden.

Das Ministerium hat darüber hinaus in seiner Stellungnahme zugesichert, bei künftigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Fahrzeugbeschaffungen die Reparaturkosten noch genauer zu betrachten.

10.2.4 Geräteträger

10.2.4.1

Der LRH hat kritisiert, dass die Beschaffung von sog. Geräteträgern zur Ladungssicherung von Führungs- und Einsatzmitteln im FuStKw 021 über den Fahrzeughersteller und nicht separat oder per Losvergabe über einen Zulieferer ausgeschrieben wurde. Dadurch hat sich die Polizei der Möglichkeit begeben, Marktchancen zu nutzen: Der letztlich über den Auftragnehmer beschaffte Träger zum Preis von rd. 1.600 € war rd. 700 € teurer als der eines Mitbieters für ein anderes Kraftfahrzeug.



Quelle: LZPD

Zudem hat der LRH beanstandet, dass sämtliche 2.000 FuStKw mit Geräteträgern ausgestattet werden sollten, obwohl im Wesentlichen nur die Fahrzeuge des Wachdienstes, d. h. 60 bis 65 v. H. des Bestandes, eines solchen bedurften. Eine Reduzierung des Beschaffungsvolumens um z. B. 30 v. H. hätte die Beschaffungskosten (600 Geräteträger zu je rd. 1.600 €) um 960.000 € verringert.

10.2.4.2

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass bei der Ausstattung der FuStKw 021 mit Geräteträgern bereits jetzt und auch zukünftig die Möglichkeit der Weiterverwen-

derung vorhandener Träger vor dem Hintergrund des aktuell bestehenden taktischen Bedarfs berücksichtigt werde.

10.2.5 Grundfarbe Silbermetallic

10.2.5.1

Die FuStKw 021 wurden in der Grundfarbe Silbermetallic beschafft (mit Folienbelegung in verkehrsblau auf Motorhaube und Heckklappe sowie an den Seiten). Nach den polizeilichen Vorgaben sind auch die Grundfarben Verkehrsweiß oder Serienweiß des Herstellers zulässig. Da die Metalllackierung teurer ist, hat der LRH empfohlen, künftig vertieft zu überprüfen, ob sich bei der Wiedervermarktung der Fahrzeuge der Mehrpreis tatsächlich rechnet. Es spricht einiges dafür, dass die Farbgebung bei einem späteren Verkauf umso weniger ins Gewicht fällt, je länger die Fahrzeuge genutzt werden.

10.2.5.2

Zur Farbgebung hat das MIK eingewendet, dass nach bisher nur mündlich erteilter Auskunft unabhängiger Gutachter im Januar 2014 silberne Fahrzeuge am Markt stets einen höheren Preis erzielen würden als weiße. Bei einer künftigen Ausschreibung werde jedoch erneut die Grundfarbe – unter Berücksichtigung polizeitaktischer Erfordernisse – hinsichtlich aller zu erwartenden monetären Effekte beim Beschaffungspreis bzw. des Restwertes geprüft werden.

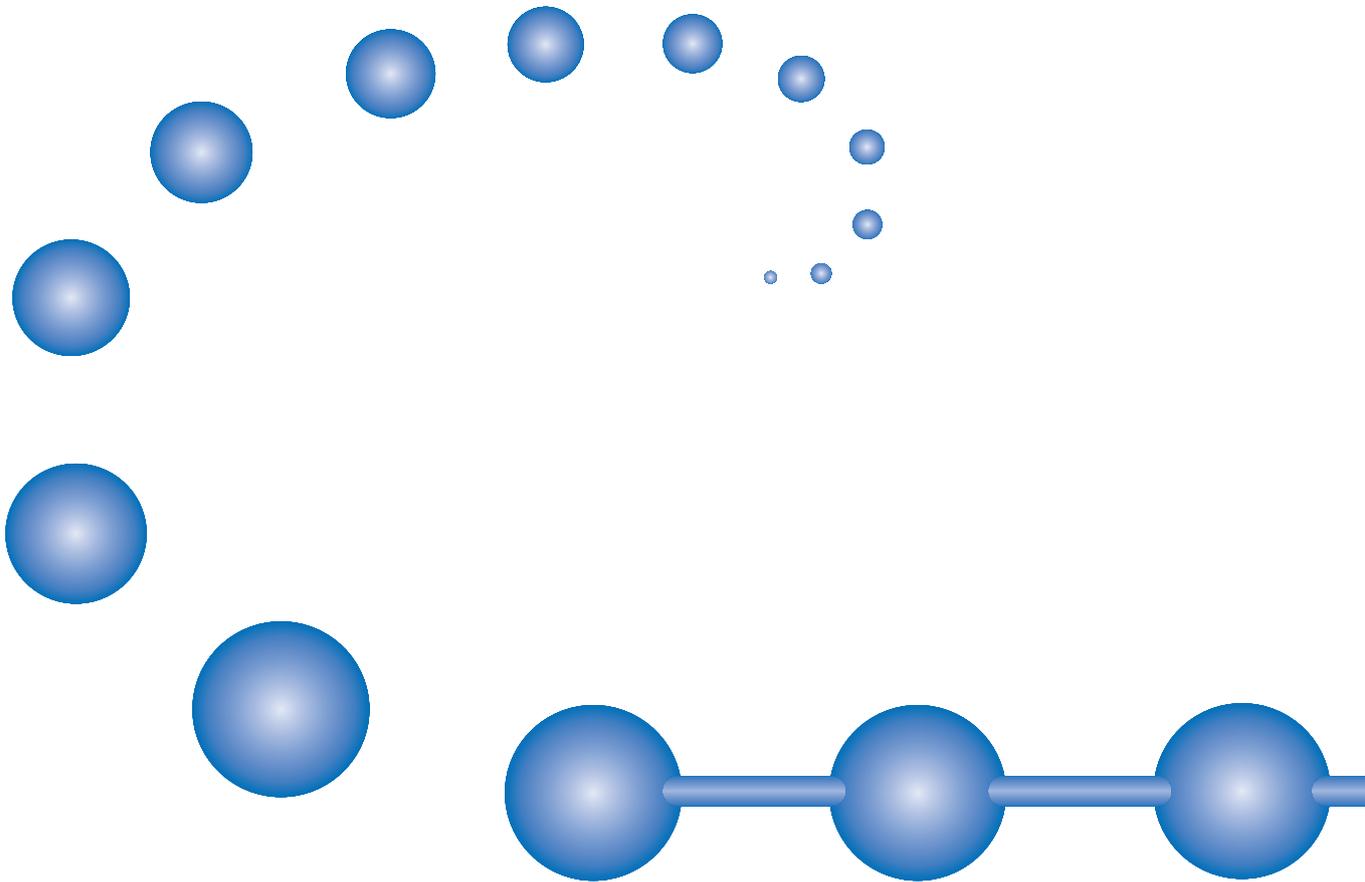
10.3 Abschließende Bewertung

Der LRH sieht in der geprüften Maßnahme zur Beschaffung der zehnten und elften Tranche der FuStKw 021 eine Reihe positiver Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Zu nennen sind die alternative Ausschreibung der Beschaffungsformen Kauf, Mietkauf und Leasing sowie die Abkehr von der bislang starren zweijährigen Nutzungsdauer. Zu begrüßen ist weiter die eingeleitete Überprüfung, ob neben dem heutigen FuStKw 021 nicht auch ein kleineres Fahrzeug in bestimmten Bedarfsgruppen ausreichend ist. Positiv zu bewerten ist auch, dass die Polizei die Entscheidung über die Weiterverwendung der Geräteträger sowie die Wahl der Grundfarbe streng unter Wirtschaftlichkeitsaspekten im Blick hat.

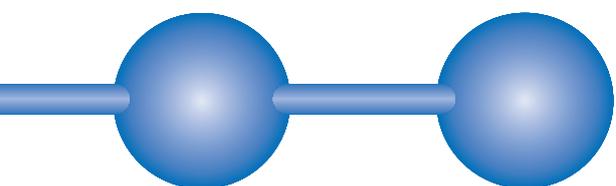
Was die Nutzungsdauer der Fahrzeuge anbelangt, sollte das MIK prüfen, die aktuell als Kauffahrzeuge beschafften FuStKw 021 vier statt drei Jahre zu nutzen.

Kritisch sieht der LRH allerdings die Entwicklung des Sollbestandes: Statt auf 1.710 Fahrzeuge soll sich der Sollbestand an FuStKw 021 von 2.000 nur auf 1.845 Fahrzeuge (minus 155) reduzieren und dies einhergehend mit einem genannten Mehrbedarf im Kleinbusbereich in Höhe von 163 FuStKw 023, die sowohl in der Anschaffung als auch im Unterhalt deutlich teurer sind. Dies lässt befürchten, dass die in den letzten Jahren mit erheblichen Arbeitsaufwand durchgeführte Konsolidierung des Fuhrparks der Polizei, die im Ansatz vom LRH ausdrücklich begrüßt wird, am Ende zu einem teureren Fuhrpark führt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Justizministerium (Epl. 04)



11 Organisation der Hinterlegungsstellen und Verzinsung hinterlegter Gelder



Im Jahr 2012 wurden bei den nordrhein-westfälischen Amtsgerichten knapp 12.000 Hinterlegungsfälle anhängig, in einer Bandbreite von zwei bis über 1.000 Fällen je Amtsgericht. Bei den Amtsgerichten mit geringen Fallzahlen waren der Personalaufwand und die damit verbundenen Kosten pro Fall bis zu achtmal so hoch wie bei den Amtsgerichten mit hohen Fallzahlen.

Für hinterlegtes Geld hat das Land 2012 rund 600.000 € Zinsen gezahlt. Diese Ausgaben sind 2013 auf über eine Million € gestiegen. In neun Bundesländern wurde hinterlegtes Geld nicht verzinst.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die gesetzliche Ermächtigung zu nutzen, die Organisation der Hinterlegungsstellen durch die Konzentration der Geschäfte auf bestimmte Amtsgerichte zu straffen. Zudem hat er eine Aufhebung der Pflicht zur Verzinsung von hinterlegtem Geld gefordert.

Das Justizministerium hat sich gegen eine Konzentration der Hinterlegungsstellen ausgesprochen. Die Verzinsungspflicht für hinterlegtes Geld wurde mittlerweile auch in Nordrhein-Westfalen abgeschafft.

11.1 Ausgangslage

Nach dem Hinterlegungsgesetz Nordrhein-Westfalen (HintG NRW) können Geld, Wertpapiere, sonstige Urkunden sowie Kostbarkeiten bei den Amtsgerichten als Hinterlegungsstellen hinterlegt werden. Voraussetzung für diese Geld- und Werthinterlegungen ist das Vorliegen eines gesetzlichen Hinterlegungsgrunds, beispielsweise eine Hinterlegung zur Sicherheitsleistung oder zur Abwendung der Zwangsvollstreckung.

In rd. 95 v. H. aller Hinterlegungsfälle des Jahres 2012 wurde Geld hinterlegt, welches die Oberjustizkasse in Hamm als Hinterlegungskasse entgegen nahm. Hinterlegtes Geld war nach dem HintG NRW ab einem Betrag von 10.000 € mit eins v. H. jährlich zu verzinsen. Im Gegensatz zu den Werthinterlegungen sind Geldhinterlegungen gebührenfrei.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) die Behandlung von Hinterlegungssachen des Jahres 2012 untersucht.

11.2 Wesentliche Feststellungen

11.2.1 Hinterlegungsstellen

Von der im HintG NRW enthaltenen Ermächtigung, durch Rechtsverordnung ein Amtsgericht als Hinterlegungsstelle für die Bezirke mehrerer Amtsgerichte zu

bestimmen, hat das Justizministerium (JM) bislang keinen Gebrauch gemacht. Somit sind bei allen 130 Amtsgerichten des Landes Hinterlegungsstellen eingerichtet.

Im Jahr 2012 waren insgesamt 11.637 Hinterlegungssachen anhängig geworden. Bei einer Bandbreite von zwei bis 1.021 Fällen pro Amtsgericht entfielen auf ein Amtsgericht durchschnittlich rd. 90 Fälle. Insgesamt wiesen 101 Amtsgerichte unterdurchschnittliche Fallzahlen auf, bei 52 von ihnen lag die Fallzahl jeweils unter 30.

Der Aufwand für die Tätigkeiten der Bediensteten in Hinterlegungssachen wird im justizspezifischen Personalbedarfsrechnungssystem PEBBSY nicht gesondert ausgewiesen. Die RPÄ haben daraufhin den Personaleinsatz bei den geprüften Dienststellen durch Befragungen ermittelt. Im Ergebnis beliefen sich die Personalkosten für die 2012 anhängig gewordenen Hinterlegungssachen auf durchschnittlich 164 € je Fall. Dabei zeigte sich, dass bei den Amtsgerichten mit geringen Fallzahlen der Personalaufwand und damit die Kosten pro Fall bis zu achtmal so hoch lagen wie bei den Amtsgerichten mit hohen Fallzahlen.

11.2.2 Verzinsung hinterlegter Geldbeträge

Ende 2012 waren bei der Oberjustizkasse rd. 46.000 Geldhinterlegungsfälle mit einem Volumen von rd. 264 Mio. € registriert. Hierfür hat das Land rd. 600.000 € Zinsen gezahlt. Nach Angaben des JM sind diese Zinszahlungen im Jahr 2013 auf rd. 1 Mio. € gestiegen. Zu diesem Zeitpunkt wurde in neun Bundesländern hinterlegtes Geld nicht verzinst (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen).

11.3 Würdigung

Der LRH hat dem JM die Ergebnisse der Prüfung am 06.05.2013 zugeleitet.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass höchst unterschiedliche Wissensstände bei den jeweiligen Hinterlegungsstellen vorlagen, die auf die unterschiedlichen Belastungen mit Hinterlegungsfällen zurückzuführen waren. Nach Auffassung des LRH sei ein Kompetenzzuwachs, der eine schnellere und damit kostengünstigere Bearbeitung ermögliche, bei einer zum Teil sehr geringen Fallzahl von weniger als 30 Fällen im Jahr kaum zu erwarten. Durch eine Konzentration der Hinterlegungsstellen ließen sich die erforderlichen Bearbeitungszeiten und somit der Personaleinsatz im Bereich der Hinterlegungssachen reduzieren. Der LRH hat daher das JM um eine Überprüfung gebeten, ob und in welchem Ausmaß von der Ermächtigung des Gesetzgebers Gebrauch gemacht werden kann, durch Rechtsverordnung ein Amtsgericht als Hinterlegungsstelle für die Bezirke mehrerer Amtsgerichte zu bestimmen.

Der LRH hat darüber hinaus angeregt, auf die nach dem HintG NRW bislang vorgesehene Verzinsung zu verzichten.

11.4 Stellungnahmen des Justizministeriums

Das JM hat in seiner ersten Stellungnahme vom 06.08.2013 mitgeteilt, dass eine Konzentration der Hinterlegungsstellen nicht nur einen erheblichen Verlust an Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit zur Folge hätte, sondern auch einen erheblichen Mehraufwand auf gerichtlicher Seite und eine damit einhergehende wesentliche Verzögerung der häufig eilbedürftigen Verfahren verursachen würde. Dem stünden keine Einsparungen gegenüber.

Der Wegfall der Verzinsungspflicht hinterlegter Geldbeträge werde grundsätzlich befürwortet. Es böte sich jedoch im Hinblick auf die Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag nach § 37 Abs. 2 HintG NRW über die Erfahrungen mit dem Gesetz an, den bis zum 31.12.2015 vorzulegenden Bericht abzuwarten, um notwendige Änderungen im Zusammenhang vorzunehmen.

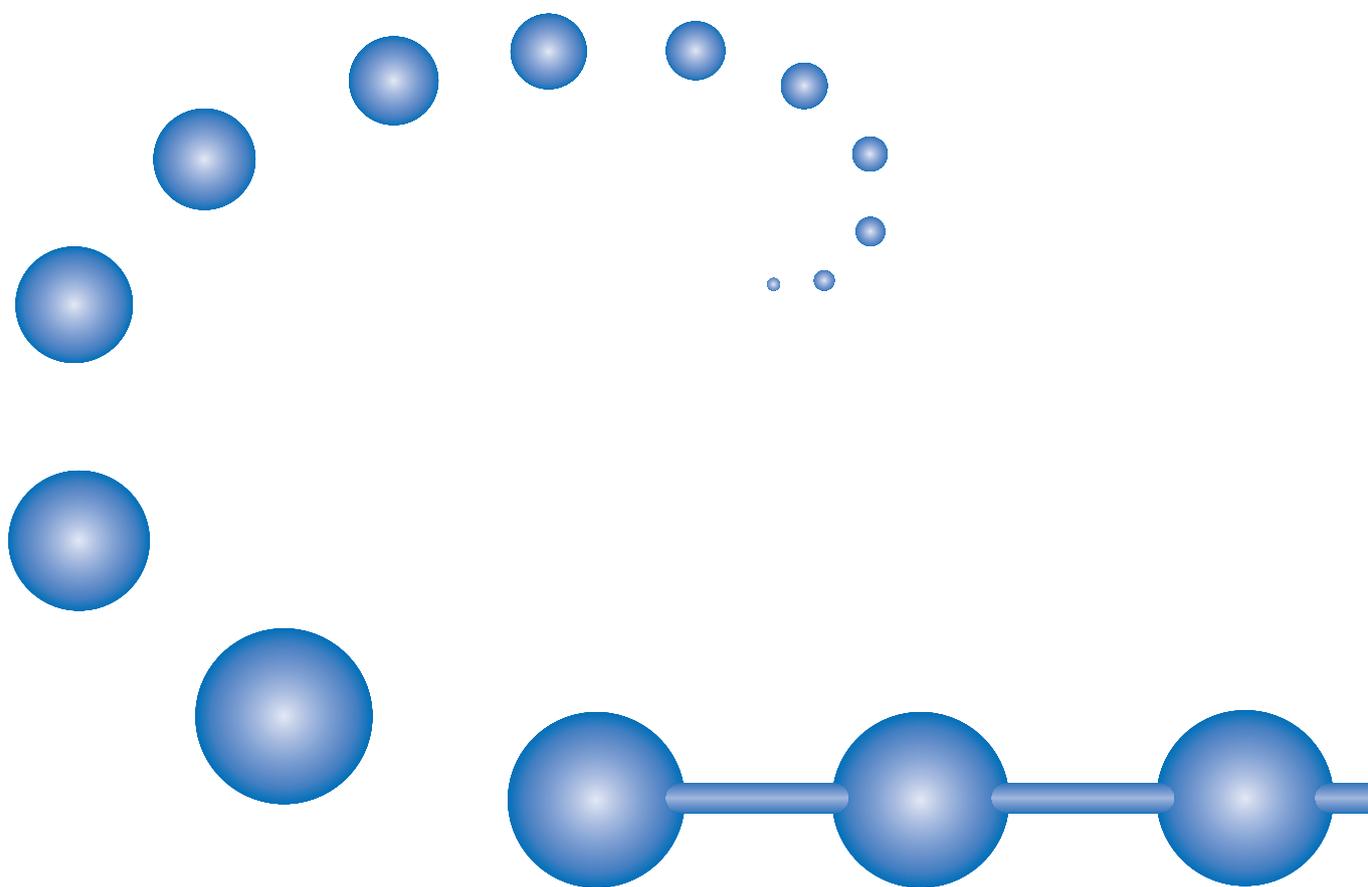
Im Nachgang zu seiner Stellungnahme hat das JM mit Schreiben vom 23.01.2014 dann aber mitgeteilt, es habe einen Gesetzentwurf erarbeitet, der Änderungen des HintG NRW vorsehe. Hinterlegtes Geld solle danach zukünftig nicht mehr verzinst werden. Der Gesetzentwurf befinde sich in der Ressortabstimmung.

11.5 Weitere Entwicklung

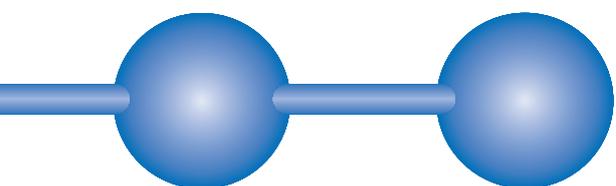
Durch das „Gesetz zur Änderung des Hinterlegungsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 25.02.2014“ ist die Pflicht zur Verzinsung von hinterlegtem Geld aufgehoben worden. Zinsansprüche, die bis zum Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes nach dem bis dahin geltenden Recht entstanden sind, bleiben unberührt.

Bezüglich der Organisation der Hinterlegungsstellen verbleibt der LRH bei seiner Auffassung.

Der Schriftwechsel dauert an.



Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)



12 Ungenutzte Budgets für die Fortbildung von Lehrkräften



In zwei Regierungsbezirken hatten die Schulen von den Budgetmitteln, die ihnen über mehrjährige Zeiträume pauschal für die Fortbildung von Lehrkräften zur Verfügung gestellt worden waren, rund 13 Millionen € nicht verausgabt. Eine Berücksichtigung der nicht verausgabten Mittel bei der Zuweisung des jährlichen Fortbildungsbudgets erfolgte nicht.

Der Landesrechnungshof hat diese Feststellungen an das Ministerium für Schule und Weiterbildung herangetragen und mit der Frage verbunden, ob sich die pauschalen Fortbildungsbudgets hinreichend am tatsächlichen Bedarf orientieren oder der Anpassung bedürfen.

Inzwischen hat das Ministerium das Zuweisungsverfahren dahin geändert, dass ab dem Haushaltsjahr 2014 nicht verausgabte Mittel oberhalb bestimmter Freigrenzen auf das neue Fortbildungsbudget angerechnet werden.

12.1 Ausgangslage

Lehrerinnen und Lehrer sind verpflichtet, sich zur Erhaltung und weiteren Entwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten selbst fortzubilden und an dienstlichen Fortbildungsmaßnahmen auch in der unterrichtsfreien Zeit teilzunehmen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen erhalten die Schulen seit 2004 ein Budget zur eigenen Bewirtschaftung.

Die Höhe des Budgets richtet sich nach der Zahl der Lehrkräfte der Schule und betrug zum Zeitpunkt der Erhebungen 45 € je Lehrkraft. Allerdings erhielt jede Schule einen Mindestbetrag von 800 €. Daraus sind u. a. die Honorarkosten für Referentinnen und Referenten sowie die notwendigen Reise- und Materialkosten zu begleichen.

Die Haushaltsmittel werden jährlich auf Bezirksebene bereitgestellt. Die Bezirksregierungen (BR) teilen den Kommunen für die öffentlichen Schulen in ihrer Trägerschaft die Höhe des jeweiligen Fortbildungsbudgets mit und weisen die entsprechenden Mittel zu. Diese Mittel werden dann an die Schulen zur eigenständigen Bewirtschaftung weitergeleitet. Sie unterliegen nicht dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Jährlichkeit und gelten für das Land mit der Zuweisung an den Schulträger als verausgabt. Die Schulen sollen die Mittel in der Regel bis zum Ende des auf die Zuweisung folgenden Schuljahres verausgaben. Die Bereitstellung der Budgets für die genehmigten Ersatzschulen erfolgt über den Ersatzschulhaushalt.

Die Schulen sind zum Nachweis der Ausgaben verpflichtet. Dazu wurde als zentrale Schulverwaltungsanwendung die Fortbildungs-Onlineverwaltung (FBON) bereitgestellt.

12.2 Wesentliche Feststellungen

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hatte im Rahmen einer Prüfung der Lehrerfortbildung im Jahre 2012 bei einer BR festgestellt, dass diese in den

Haushaltsjahren 2004 bis 2011 den Schulträgern insgesamt Fortbildungsmittel in Höhe von rd. 16,2 Mio. € zugewiesen hatte. Davon waren bis April 2012 aber erst rd. 9,9 Mio. € verausgabt worden, sodass sich bis zu diesem Zeitpunkt (FBON: Stand 17.04.2012) Beträge in Höhe von rd. 6,3 Mio. € noch auf Schulkonten befanden.

Außerdem wies FBON weitere nicht verausgabte Fortbildungsmittel in Höhe von rd. 488.000 € für Schulen aus, die in den Jahren 2004 bis 2012 bereits aufgelöst worden waren.

Die Fortbildungsbudgets wurden pauschaliert zugewiesen. Den Schulen war zwar seit Januar 2011 aufgegeben worden, das jährliche Fortbildungsbudget innerhalb von zwei Jahren zu verwenden, ein Abbau der aufgelaufenen Budgetmittel war aber nicht vorgesehen.

Im Hinblick auf diese Prüfungsergebnisse hat der Landesrechnungshof (LRH) im Geschäftsjahr 2013 ein weiteres RPA mit vergleichbaren Erhebungen für den dortigen Bezirk beauftragt. Dieses RPA stellte fest, dass die dortige BR für die Jahre 2004 bis 2013 Fortbildungsmittel im Umfang von rd. 14,8 Mio. € zugewiesen hatte. Davon hatten die Schulen insgesamt rd. 9 Mio. € verausgabt, so dass sich nach der Auswertung in FBON auch in diesem Regierungsbezirk noch rd. 5,8 Mio. € (Stand 16.12.2013) an Fortbildungsmitteln auf den Schulkonten befanden. Von beispielhaft ausgewerteten 106 Gymnasien verfügten 59 (56 v. H.) über Fortbildungsbudgets bis zu 10.000 € und 47 (44 v. H.) über noch höhere Fortbildungsbudgets, im Einzelfall bis zu 29.600 €.

Die Auswertung ergab zudem, dass auch hier Fortbildungsmittel von in den Jahren 2004 bis 2013 bereits aufgelösten Schulen in Höhe von rd. 520.000 € nicht in Anspruch genommen worden waren.

12.3 Schriftwechsel

Der LRH hat die Feststellungen der RPÄ mit Prüfungsmitteilung vom 08.10.2012 und weiteren Entscheidungen an das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) herangetragen und mit der Frage verknüpft, ob sich die Höhe der Fortbildungsbudgets hinreichend am erforderlichen Bedarf orientiert oder für die Zukunft an den tatsächlichen Bedarf anzupassen wäre. Darüber hinaus hat er Regelungsbedarf für die Behandlung nicht verbrauchter Fortbildungsbudgets aufgelöster Schulen angemahnt.

Das MSW hat die vom LRH getroffenen Feststellungen in verschiedenen Stellungnahmen gewürdigt. Derzeit ergibt sich folgender Sachstand:

12.3.1 Zuweisung der Fortbildungsbudgets

Das MSW hat das Verfahren für die Zuweisung der Fortbildungsmittel nunmehr ab 2014 geändert, wie dies auch dem Bericht an den Ausschuss für Schule und Weiterbildung (Landtags-Vorlage 16/1413 vom 14.11.2013) zu entnehmen ist.

Zum sukzessiven Abbau nicht verausgabter Fortbildungsmittel sowie zur künftigen Vermeidung der Ansammlung von Mitteln auf den Schulkonten müssen die zugewiesenen Fortbildungsbudgets bis zum Ende des auf die Zuweisung folgenden Haushaltsjahres verausgabt sein. Nicht verausgabte Fortbildungsmittel (Nachweis in FBON) werden zum Stichtag 01.04. eines jeden Jahres auf die neue Zuweisung angerechnet. Dabei bleiben Restmittel in Höhe der im vorangegangenen Haushaltsjahr zugewiesenen Budgets, mindestens jedoch 1.600 € unberücksichtigt. Dies ermöglicht den Schulen eine flexible Bewirtschaftung, indem sie das gesamte Fortbildungsbudget eines Jahres ansparen können und erst bis zum Ende des Folgejahres verwenden müssen.

Der LRH hat die zeitliche Flexibilisierung des Mitteleinsatzes und die künftige Anrechnung vorhandener Budgetmittel oberhalb bestimmter Grenzen auf die Zuweisungen begrüßt. Er hat um Mitteilung der damit verbundenen Einsparungen für den Landeshaushalt gebeten.

12.3.2 Fortbildungsbudgets aufgelöster Schulen

Das MSW hatte zunächst angekündigt, mit den Fortbildungsdezernenten der BR ein Verfahren für den Umgang mit den Fortbildungsbudgets aufgelöster Schulen zu erarbeiten. In der letzten Stellungnahme teilte es lediglich mit, dass die zuerst geprüfte BR auf der Grundlage eines Erlasses aus dem Jahre 2009 verfahren und seitdem bis zum Jahr 2013 Rückzahlungen von insgesamt rd. 141.000 € vereinbart habe; die übrigen BR würden weitestgehend entsprechende Verfahrensregelungen anwenden.

Der LRH hat zunächst darauf hingewiesen, dass bei der Prüfung durch das RPA bei dieser BR Restbudgets aufgelöster Schulen in Höhe von rd. 488.000 € festgestellt worden waren, und um Erläuterung der Differenz von rd. 347.000 € gebeten. Außerdem hat er um Mitteilung der Überhänge aufgelöster Schulen bei den anderen BR und der Rückzahlungen auf der Basis der angewendeten Verfahrensregelungen gebeten.

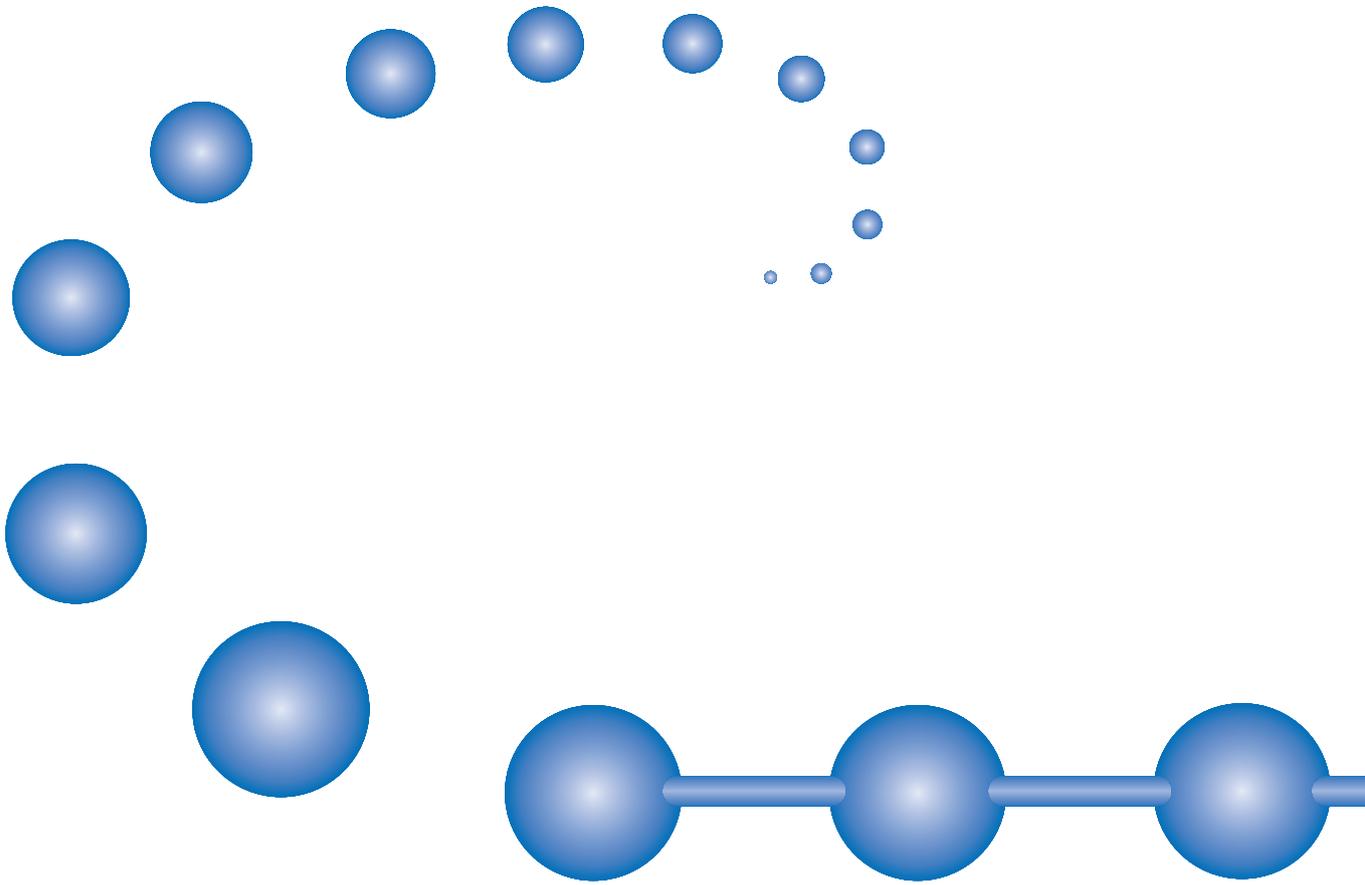
Schließlich hat der LRH landeseinheitliche Vorgaben für die Rückführung der Beträge aus den Fortbildungsbudgets aufgelöster Schulen angemahnt.

12.3.3 Höhe der Fortbildungsbudgets

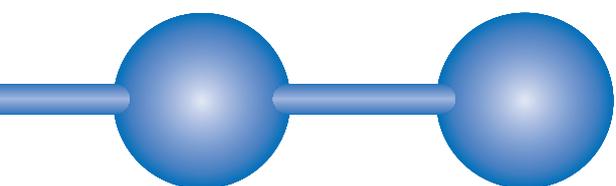
Zur Höhe der Fortbildungsbudgets hatte das MSW lediglich mitgeteilt, dass die Beträge sich gegenwärtig am tatsächlich erforderlichen Bedarf orientierten und bei Veränderungen regelmäßig angepasst würden.

Angesichts der Prüfungserkenntnisse aus zwei Regierungsbezirken ist für den LRH aber weiter ungeklärt, welche Bedarfsermittlung der Festlegung des Pauschalbetrages pro Lehrkraft von 45 € und dem Mindestbetrag von 800 € je Schule zur Bemessung der Fortbildungsbudgets zugrunde liegt. Er hat das MSW um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



13 Außertarifliche Verträge mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten an den Universitätsklinika



Die Prüfung des Landesrechnungshofs und eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes hat ergeben, dass den Überlegungen und Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur „Neugestaltung des Personalrechts einschließlich des Vergütungssystems der Professoren mit ärztlichen Aufgaben im Bereich der Hochschulmedizin“ nicht umfassend Rechnung getragen wurde. Der Landesrechnungshof sieht Handlungsbedarf insbesondere bei der künftigen Ausgestaltung der Vergütungsregelungen in den außertariflichen Verträgen mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten an den Universitätsklinika. Er hat sich für die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen ausgesprochen.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung hat mit den Universitätsklinika die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbart, die entsprechende Richtlinien erarbeiten soll.

13.1 Ausgangslage

13.1.1 Beschluss der Kultusministerkonferenz im Jahr 1999

Im Jahr 1999 beschloss die Kultusministerkonferenz (KMK) das Positionspapier zur „Neugestaltung des Personalrechts einschließlich des Vergütungssystems der Professoren mit ärztlichen Aufgaben im Bereich der Hochschulmedizin“. Auf der Grundlage der damals geltenden rechtlichen Regelungen wurde im Bereich der Hochschulmedizin Professorinnen und Professoren mit ihrer Berufung in das Beamtenverhältnis regelmäßig die Leitung einer klinischen Einrichtung übertragen; mit der gewährten Besoldung wurden die ihnen in Forschung, Lehre und Krankenversorgung obliegenden Dienstaufgaben abgegolten. Den Leiterinnen und Leitern wurde gestattet, im Rahmen einer Nebentätigkeit Privatpatientinnen und -patienten innerhalb der klinischen Einrichtung stationär und ambulant zu behandeln und ihnen das Honorar hierfür in Rechnung zu stellen (Liquidationsrecht); als Ausgleich für die Inanspruchnahme von Personal und Material der klinischen Einrichtung war ein Nutzungsentgelt zu entrichten.

Die KMK sprach sich dafür aus, dass das bisherige Beamten-, Besoldungs- und Liquidationsrecht durch vertragsrechtliche Lösungen abgelöst werden sollte. Mit Leiterinnen und Leitern klinischer Einrichtungen sollten künftig sogenannte Chefarztverträge abgeschlossen werden. In diesen Verträgen sollten die Dienstaufgaben der Chefärztinnen und Chefärzte neu definiert werden; neben sämtlichen mit der Leitung der klinischen Einrichtung verbundenen Aufgaben sollte auch die Behandlung von Privatpatientinnen und -patienten zur Dienstaufgabe bestimmt werden.

Beim Übergang vom Beamten- und Besoldungsrecht in das Vertragsrecht hielt die KMK zwei Lösungsmöglichkeiten für denkbar:

- **Kombinationslösung Beamtenrecht/Vertragsrecht**

Bei dieser Lösung sollte mit der künftigen Leiterin bzw. dem künftigen Lei-

ter einer klinischen Einrichtung ein gesonderter Chefarztvertrag geschlossen werden, durch den die Leitungsaufgaben und die Aufgaben in der Krankenversorgung vertraglich geregelt würden. Für den Bereich der Forschung und Lehre verbliebe es bei der bisherigen Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.

- **Reine Vertragslösung**

Bei dieser – von der KMK favorisierten – Lösung sollte nicht nur die Bestellung zur Chefärztin bzw. zum Chefarzt, sondern auch die Übertragung der Aufgaben als Professorin bzw. Professor auf vertraglichem Wege erfolgen.

Für die Ausgestaltung der Verträge empfahl die KMK die Vereinbarung leistungsgerechter Vergütungen mit fixen und variablen Bestandteilen. Der variable Vergütungsbestandteil sollte in Anlehnung an die Privatwirtschaft nicht mehr als 30 v. H. der Gesamtvergütung ausmachen und in Abhängigkeit von Zielvereinbarungen festgelegt werden.

Bezüglich der Bemessung der Vergütung für die Chefarztaufgaben äußerte die KMK die Einschätzung, dass besonders in der Zeit des Übergangs vom bisherigen, durch das Liquidationsrecht geprägten System auf vertragliche Festlegungen die Höhe der erwarteten Liquidationseinnahmen Gewicht haben werde. Mittel- bis langfristig sollten jedoch andere Kriterien, wie z. B. der Umfang der Verantwortung, die Qualität und der wirtschaftliche Erfolg der klinischen Einrichtung überwiegen; ferner seien die Verhältnisse des Arbeitsmarktes, das Gewicht der zu besetzenden Position und ihre Bedeutung für das Universitätsklinikum (UK) sowie die Qualifikation der Hochschullehrerin bzw. des Hochschullehrers zu berücksichtigen.

Die KMK empfahl den Abschluss ähnlicher Verträge auch für die in der zweiten Führungsebene stehenden Oberärztinnen und Oberärzte.

Die KMK bat die für das Hochschulwesen zuständigen Landesministerien darauf hinzuwirken, dass spätestens ab 01.01.2002 bei der Besetzung von Professuren, die mit der Leitung einer klinischen Einrichtung verbunden seien, die im Positionspapier vorgeschlagenen neuen personalrechtlichen Regelungen zugrunde gelegt würden.

13.1.2 Maßnahmen des Landes zur Umsetzung des Beschlusses

Durch das zum 01.04.2000 in Kraft getretene Hochschulgesetz⁹⁰ wurde in NRW die Möglichkeit geschaffen, Professorinnen und Professoren auch in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zu beschäftigen.

Im Jahr 2001 bat das damalige Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW durch Erlass die Universitäten am Standort der UK, in künftige Ausschreibungen von Professuren, mit denen die Leitung von Abteilungen mit Aufgaben in der Krankenversorgung in den UK verbunden war, den Zusatz aufzunehmen, dass aufgrund des Beschlusses der KMK Überlegungen bestünden, die Professorinnen und Professoren künftig grundsätzlich im Rahmen außertariflicher Angestelltenverträge zu beschäftigen.

⁹⁰ Gesetz über die Hochschulen des Landes NRW vom 14.03.2000 (GV. NRW. S. 190).

Im Jahr 2003 bat das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes NRW durch Erlass die Universitäten am Standort der UK, in künftige Ausschreibungen von Professuren, mit denen die Leitung von Abteilungen mit Aufgaben in der Krankenversorgung in den UK verbunden war, den Zusatz aufzunehmen, dass die Professorinnen und Professoren grundsätzlich in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt würden. Ferner sei aufzunehmen, dass die Aufgaben der vorgenannten Leitung in einem gesonderten Vertrag mit den UK geregelt würden, welcher auch die Behandlung von Privatpatientinnen und -patienten als Dienstaufgabe enthalte, und das Liquidationsrecht durch eine leistungsgerechte Vergütung mit fixen und variablen Bestandteilen ersetzt würde.

Zum 01.01.2005 wurde das Hochschulgesetz dahingehend geändert⁹¹, dass Professorinnen und Professoren, die auch in der Krankenversorgung tätig sind, in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt werden sollen.

13.2 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) haben im Jahr 2013 geprüft, ob und inwieweit den Überlegungen und Empfehlungen der KMK in NRW Rechnung getragen wurde. Hierzu wurden alle im Jahr 2011 bestehenden Verträge mit den in den Bereichen Forschung, Lehre und Krankenversorgung an den UK tätigen Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten, sofern die Verträge außertarifliche Vergütungsvereinbarungen enthielten, einer näheren Betrachtung unterzogen. Der Schwerpunkt der Betrachtung lag auf den vertraglich getroffenen Vergütungsregelungen und den für das Jahr 2011 gezahlten Vergütungen, einschließlich eventuell gezahlter beamtenrechtlicher Bezüge.⁹²

Mit Entscheidung vom 13.01.2014 hat der LRH dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW (MIWF) die Ergebnisse der Prüfung mitgeteilt. Das MIWF hat mit Schreiben vom 28.03.2014 Stellung genommen. Hierauf hat der LRH mit Entscheidung vom 22.04.2014 erwidert.

13.3 Wesentliche Feststellungen

13.3.1 Umfang der geschlossenen Verträge und gewählte Lösungsvarianten

Im Jahr 2011 waren landesweit Verträge mit insgesamt 108 Chefärztinnen und Chefärzten sowie insgesamt 203 Oberärztinnen und Oberärzten abgeschlossen.

Die beiden von der KMK für denkbar gehaltenen Lösungsvarianten beim Übergang in das Vertragsrecht (Kombinationslösung oder reine Vertragslösung) waren in unterschiedlichem Umfang genutzt worden. Fälle, in denen die Kombinationslösung gewählt wurde, fanden sich bei den Chefärztinnen und Chefärzten aller UK sowie bei den Oberärztinnen und Oberärzten von fünf der sechs UK. Insgesamt kam die Kombinationslösung bei rd. 32 v. H. der Chefärztinnen und Chefärzte sowie bei rd. 8 v. H. der Oberärztinnen und Oberärzte zur Anwendung; in allen übrigen Fällen wurde die reine Vertragslösung genutzt.

⁹¹ Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulreformen vom 30.11.2004 (GV. NRW. S. 752).

⁹² Im Folgenden umfasst – aus Vereinfachungsgründen – der Begriff der Vergütung auch beamtenrechtliche Bezüge.

13.3.2 Höhe der gezahlten Vergütungen

Der LRH und das RPA haben die fixen und variablen Vergütungen erhoben, die den 108 Chefärztinnen und Chefärzten sowie 203 Oberärztinnen und Oberärzten für die im Jahr 2011 wahrgenommenen Aufgaben in den Bereichen Forschung, Lehre und Krankenversorgung gezahlt wurden.

Die Ergebnisse sind in den beiden nachfolgenden Tabellen dargestellt. Um die Spannweite der gezahlten Vergütungen deutlich zu machen, sind für die fixe Vergütung, variable Vergütung und Gesamtvergütung (Summe aus fixer und variabler Vergütung) jeweils der ermittelte geringste (Minimum) und höchste (Maximum) Betrag angegeben. Um aufzuzeigen, in welchem Bereich der Großteil der Vergütungen lag, ist ferner jeweils der Betrag genannt, der von 75 v. H. der gezahlten fixen Vergütungen, variablen Vergütungen und Gesamtvergütungen nicht überschritten wurde (Höchstwert bei 75 v. H. der Vergütungen).

Vergütungen⁹³ der Chefärztinnen und Chefärzte (Jahr 2011)

	Fixe Vergütung	Variable Vergütung	Gesamtvergütung
Minimum	64.000 €	12.000 €	96.000 €
Maximum	592.000 €	1.322.000 €	1.442.000 €
Höchstwert bei 75 v. H. der Vergütungen	252.000 €	168.000 €	430.000 €

Vergütungen⁹⁴ der Oberärztinnen und Oberärzte (Jahr 2011)

	Fixe Vergütung	Variable Vergütung	Gesamtvergütung
Minimum	51.000 €	5.000 €	60.000 €
Maximum	400.000 €	370.000 €	490.000 €
Höchstwert bei 75 v. H. der Vergütungen	130.000 €	40.000 €	160.000 €

Anhand der Akten zu den geschlossenen Verträgen war zwar in der Regel die Herleitung der Höhe des für die Aufgabenbereiche Forschung und Lehre vertraglich vereinbarten fixen Vergütungsbestandteils nachvollziehbar. Bei dem für den Bereich der Krankenversorgung vereinbarten fixen Vergütungsbestandteil sowie bei den vereinbarten variablen Vergütungsbestandteilen waren jedoch ganz überwiegend keine Überlegungen oder Berechnungen zu deren Höhe in den Akten dokumentiert.

Bei rd. 65 v. H. der Chefärztinnen und Chefärzte machte der Anteil der variablen Vergütung an der Gesamtvergütung mehr als 30 v. H. aus. Der höchste Anteil lag bei rd. 92 v. H.; im Durchschnitt betrug der Anteil der variablen Vergütung rd. 40 v. H.

93 Jeweils auf volle 1.000 € gerundet.

94 Jeweils auf volle 1.000 € gerundet.

Bei den Oberärztinnen und Oberärzten machte der Anteil der variablen Vergütung nur in rd. 16 v. H. der Fälle mehr als 30 v. H. aus. Der höchste Anteil bezifferte sich auf rd. 85 v. H.; im Durchschnitt lag der Anteil bei rd. 19 v. H.

13.3.3 Vertragliche Regelungen zu den variablen Vergütungen

Bei der überwiegenden Zahl der Verträge wurden die vereinbarten variablen Vergütungen auf der Grundlage von Bonusregelungen, zum Teil kombiniert mit Umsatzbeteiligungen, gezahlt; bei den Chefärztinnen und Chefärzten war diese Kombination in etwa der Hälfte der Fälle festzustellen, während bei den Oberärztinnen und Oberärzten nur selten neben Bonusregelungen auch Umsatzbeteiligungen vereinbart wurden. Einem Teil der Chefärztinnen und Chefärzte wurden variable Vergütungen ausschließlich in Form von Umsatzbeteiligungen gezahlt.

Im Falle einer Umsatzbeteiligung wurde ein vereinbarter V.-H.-Satz einer festgelegten Bemessungsgrundlage – in der Mehrzahl der Fälle waren dies die Erlöse aus der Behandlung von Privatpatientinnen und -patienten – als variabler Vergütungsbestandteil gezahlt. In vielen Fällen war die Umsatzbeteiligung nicht auf einen maximalen Zahlungsbetrag begrenzt.

Der Auszahlung eines Bonus lag in der Regel eine Zielvereinbarung für das betreffende Kalenderjahr zugrunde. Je nach Grad der Zielerreichung wurde der Bonus anteilig oder in voller Höhe gezahlt. Zum Teil war nach den vertraglichen Regelungen auch ein Zielerreichungsgrad von bis zu 150 v. H. realisierbar; in diesen Fällen wurden dementsprechend bis zu 150 v. H. des vertraglich vereinbarten Zielbonus gezahlt.

Die vereinbarten Ziele bezogen sich häufig auf wirtschaftliche Parameter, die das UK oder die klinische Einrichtung betrafen, wie z. B. die Höhe des Jahres- oder Betriebsergebnisses des UK oder das Erreichen eines bestimmten Kostendeckungsgrades in der klinischen Einrichtung. Darüber hinaus wurden oft weitere Ziele, wie z. B. die Etablierung neuer Diagnoseverfahren oder die Verbesserung der OP-Organisation, vereinbart.

Die Zielvereinbarungen wurden in der Regel vor Beginn oder im ersten Quartal des betreffenden Kalenderjahres abgeschlossen. Zum Teil erfolgte der Abschluss von Zielvereinbarungen jedoch erst zum Ende des Kalenderjahres oder gar nicht. Soweit keine Zielvereinbarungen geschlossen wurden, zahlten die UK den Bonus regelmäßig in voller Höhe aus. Auch wurde für das erste und zweite Jahr der Vertragslaufzeit häufig in den Verträgen vereinbart, dass der Bonus in voller Höhe ausbezahlt war.

Soweit Zielvereinbarungen für das Jahr 2011 getroffen wurden, erreichten insgesamt rd. 87 v. H. der Chefärztinnen und Chefärzte sowie rd. 80 v. H. der Oberärztinnen und Oberärzte die Ziele zu mindestens 100 v. H.

13.4 Würdigung

Bezüglich der festgestellten uneinheitlichen Praxis bei der Auswahl der Lösungsvarianten für den Übergang in das Vertragsrecht hat der LRH das MIWF u. a. auf die oben genannten Regelungen des Hochschulgesetzes zur Beschäftigung von

Professorinnen und Professoren in privatrechtlichen Dienstverhältnissen sowie auf die erwähnten ministeriellen Erlasse der Jahre 2001 und 2003 hingewiesen. Er hat sich dafür ausgesprochen sicherzustellen, dass Berufungen in ein Beamtenverhältnis künftig grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Angesichts der Bedeutung der Verträge für das jeweilige UK in strategischer und finanzieller Hinsicht hat der LRH ferner eine (regelmäßige) Unterrichtung des Aufsichtsrates durch den Vorstand über abgeschlossene Verträge mit Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten angeregt.

Aus Gründen der Transparenz sollte nach Auffassung des LRH bei künftigen Vertragsabschlüssen in den Akten nachvollziehbar dokumentiert werden, welche Überlegungen oder Berechnungen der Höhe der vereinbarten Vergütungsbestandteile zugrunde lagen.

Für den Anteil der variablen Vergütung hat der LRH auf die von der KMK empfohlene, in der Praxis aber insbesondere bei den Chefärztinnen und Chefärzten häufig und zum Teil deutlich überschrittene obere Orientierungslinie von 30 v. H. der Gesamtvergütung verwiesen.

Bedenken geäußert hat der LRH gegen Umsatzbeteiligungen, soweit sie als alleinige variable Vergütungsbestandteile vereinbart waren. Er hat darauf hingewiesen, dass die Vergütung von der klinischen Einrichtung bzw. vom UK erwirtschaftet und aus dem Betriebsergebnis finanziert werden müsse. Es sei daher sachgerechter, die variable Vergütung jedenfalls nicht ausschließlich an den erzielten Erlösen aus der Behandlung von Privatpatientinnen und -patienten zu orientieren, sondern – in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der KMK – auf weitere Kriterien (im Rahmen von Zielvereinbarungen) und dabei insbesondere auch auf das Betriebsergebnis abzustellen. Dies sei zudem geboten, um den von der KMK empfohlenen Wechsel von einem durch das Liquidationsrecht geprägten Vergütungssystem zu einem das vielfältige Aufgaben- und Leistungsspektrum der Chefärztinnen und Chefärzte sowie Oberärztinnen und Oberärzte berücksichtigende Vergütungssystem zu vollziehen.

Ferner sollten nach Auffassung des LRH Umsatzbeteiligungen auf einen maximalen Zahlungsbetrag begrenzt werden.

Des Weiteren hält der LRH es für notwendig, dass grundsätzlich bei jedem Vertrag mit einer Bonusregelung eine Zielvereinbarung vor oder zu Beginn des betreffenden Kalenderjahres abgeschlossen und nach Ablauf des Kalenderjahres der Zielerreichungsgrad ermittelt wird. Dies gilt nach seiner Auffassung auch für die ersten beiden Jahre der Vertragslaufzeit.

Bedenken hat der LRH bezüglich der für das Jahr 2011 festgestellten sehr hohen Zahl von Chefärztinnen und Chefärzten sowie Oberärztinnen und Oberärzten, die ihre Ziele zu mindestens 100 v. H. erreichten. Dies deutet aus seiner Sicht darauf hin, dass die vereinbarten Ziele nicht ambitioniert genug, sondern zu leicht erreichbar waren.

Aufgrund der gewonnenen Prüfungserkenntnisse hat sich der LRH dafür ausgesprochen, dass einheitliche Rahmenbedingungen – etwa in Form von Richt-

linien – geschaffen werden, die bei künftigen Vertragsabschlüssen zu beachten sind. Bei der Erarbeitung dieser Rahmenbedingungen sollten die vorgenannten Bedenken und Vorschläge des LRH Berücksichtigung finden.

13.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIWF hat in seinem Schreiben vom 28.03.2014 u. a. darauf hingewiesen, dass die Leitungsgremien der UK als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts die Kompetenzen und die Verantwortung für Finanz- und Personalentscheidungen hätten. Dazu gehörten auch die Entscheidungen über die wettbewerblich notwendige Vergütung der Leitungspositionen. Die Möglichkeiten der Einflussnahme des Landes beschränkten sich konsequenterweise auf die Rechtsaufsicht; insofern obliege es nicht dem MIWF, den UK Vorgaben zur Vergütung zu machen.

Die Entscheidungskompetenzen der Organe der UK seien eindeutig aufgeteilt. Der Vorstand entscheide in allen Angelegenheiten, die nicht nach der Universitätsklinikum-Verordnung (UKVO) oder der Satzung dem Aufsichtsrat zugewiesen seien. Der Abschluss von Verträgen der hier in Rede stehenden Art sei nach der UKVO weder dem Aufsichtsrat vorbehalten noch von dessen Zustimmung abhängig; zuständig sei somit allein der Vorstand.

Bezüglich der Vergütungen hat das MIWF bestätigt, dass nach dem Beschluss der KMK anstelle einer Orientierung an der Höhe der zu erwartenden Liquidationseinnahmen künftig andere Kriterien überwiegen sollten. Es hat hervorgehoben, dass die KMK diese Empfehlung als mittel- bis langfristige Zielsetzung formuliert habe.

Zu den Bonuszahlungen hat das MIWF erklärt, es handele sich hierbei um Gehaltsbestandteile, die durch ihre Variabilität zusätzliche Leistungsanreize schaffen sollten. Der Zielerreichungsgrad von 100 v. H. sollte daher bei normaler Geschäftstätigkeit und Einhaltung der verabredeten Ziele auch erreicht werden können. Zwar sollten Ziele ehrgeizig sein; wenn sie aber anteilig oder auch voll erreicht würden, so lasse dies auf eine aktive und erfolgreiche Ärztin bzw. einen aktiven und erfolgreichen Arzt schließen, die bzw. der an dem von ihr bzw. ihm erreichten Erfolg auch teilhaben sollte. Ziele, die von vorneherein als nicht erreichbar wahrgenommen würden, seien für die Leistung kontraproduktiv. Nicht zuletzt habe mit den ersten Verträgen auch für das neue Vertragsmodell geworben werden sollen.

Das MIWF hat weiter erklärt, es habe die Prüfungsmitteilungen des LRH zum Anlass für Erörterungen mit den Ärztlichen und Kaufmännischen Direktoren der UK genommen. Dabei habe sich u. a. herausgestellt, dass Professorinnen und Professoren, die zugleich Abteilungen mit Aufgaben in der Krankenversorgung leiteten, nicht mehr in das Beamtenverhältnis berufen würden. Ferner würden Verträge, die als alleinigen variablen Anteil Beteiligungen an der Privatliquidation vorsähen, nicht mehr abgeschlossen.

Im Ergebnis habe das MIWF mit den Ärztlichen und Kaufmännischen Direktoren der UK die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbart, die entsprechende Richtli-

nien erarbeiten solle. Diese sollten den Aufsichtsräten der UK zur Beschlussfassung unterbreitet werden.

13.6 Erwidernng des Landesrechnungshofs

In seiner Entscheidung vom 22.04.2014 hat der LRH gegenüber dem MIWF die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Richtlinien begrüßt. Er hat gebeten, zu gegebener Zeit über die in diesen Richtlinien konkret beabsichtigten Regelungen unterrichtet zu werden.

Zu der vom LRH angeregten Unterrichtung des Aufsichtsrates über abgeschlossene Verträge hat er erklärt, dass eine solche Unterrichtung nicht im Widerspruch zu den in der UKVO geregelten Entscheidungskompetenzen stände. Er hat auf eine Regelung in den Satzungen der UK hingewiesen, wonach der Vorstand den Aufsichtsrat bei besonderen Anlässen unverzüglich und über wichtige Angelegenheiten regelmäßig zu unterrichten hat.

Bezüglich der Ausführungen des MIWF zu den Bonuszahlungen hat der LRH erwidert, vereinbarte Ziele müssten zwar erreichbar sein, sollten aber aus seiner Sicht so anspruchsvoll und herausfordernd sein, dass sie zu einer Ausschöpfung der Leistungspotenziale motivierten. Vor dem Hintergrund der bei der Prüfung festgestellten Zielerreichungsgrade weist er nochmals darauf hin, dass bei Zielvereinbarungen darauf zu achten sei, dass die Ziele nicht zu leicht zu erreichen seien.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

14 **Neubau eines Zentrums für Operative Medizin am Universitätsklinikum Düsseldorf**



Die Kosten für den Neubau des Zentrums für Operative Medizin II am Universitätsklinikum Düsseldorf werden von ursprünglich rund 100,3 Millionen € auf voraussichtlich mindestens rund 180,4 Millionen € steigen. Hiervon trägt das Land Nordrhein-Westfalen mindestens rund 171,6 Millionen €. Darüber hinaus hat sich die Inbetriebnahme des Klinikgebäudes Mitte 2014 um mindestens sieben Jahre verzögert.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung bewilligte umfangreiche Projektänderungen und -erweiterungen, ohne dass ein schlüssiges Betriebskonzept und genehmigungsfähige Bau- und Planungsunterlagen vorgelegt hatten. Allein aufgrund der Zusicherung des Klinikums, die erweiterte Maßnahme auch mit dem ursprünglichen Budget realisieren zu können, verzichtete das Ministerium auf eine angemessene Prüfung der Unterlagen, obwohl diese einen Flächenzuwachs von mehr als 3.400 m² und Mehrkosten von rund 26 Millionen € vorgesehen hatten. Während des Bauprozesses führten weitere vom Universitätsklinikum initiierte und vom Ministerium gebilligte Planungs- und Ausführungsänderungen zu erheblichen Störungen im Bauablauf und somit zu weiteren erheblichen Kostensteigerungen.

Die Hinweise zur Bewirtschaftung der den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüsse des Landes aus dem Jahr 2004 sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht geeignet, eine ausreichende Etatreife für Baumaßnahmen der Universitätskliniken sicherzustellen.

14.1 Ausgangslage

Beschluss der Kultusministerkonferenz im Jahr 1999

Das Ziel bei der Errichtung des Zentrums für Operative Medizin (ZOM) II des Universitätsklinikums Düsseldorf (UKD) war ursprünglich die Zusammenführung der Neurochirurgischen Klinik, der Klinik für Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde sowie der Augen- und der Hautklinik. Hiermit sollten diese klinischen Funktionen zentralisiert und aus den in schlechtem Zustand befindlichen Bestandsgebäuden ausgelagert werden. Nachdem es bereits 1980 erste Überlegungen gab, ein solches medizinisches Zentrum zu errichten, billigte das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF)⁹⁵ im Mai 2001 ein Raumprogramm mit rd. 15.100 m² Nutzfläche. Auf dieser Basis erstellte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) eine 1. Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) mit geschätzten Gesamtkosten von rd. 100,3 Mio. €, welche im März 2003 vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV)¹ im Einvernehmen mit dem MIWF und mit Zustimmung des Finanzministeriums (FM) genehmigt wurde. Die Genehmigung stand unter der Auflage, dass „der mit dieser Genehmigung festgesetzte und gedeckelte Kostenrahmen [...] unbedingt einzuhalten“ und dies „bei der Weiterentwicklung der Planung in geeigneter Weise zu gewährleisten“

⁹⁵ Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit beibehalten.

sei. Die Inbetriebnahme des ZOM II war ursprünglich für die erste Jahreshälfte 2007 vorgesehen.



Zentrum für Operative Medizin II des Universitätsklinikums Düsseldorf, Quelle: LRH

14.2 Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Baumaßnahme geprüft und seine Feststellungen mit Prüfungsmitteilungen vom 03.09.2013 dem MIWF zur Kenntnis gegeben.

14.2.1 Aktualisierung der 1. Haushaltsunterlage-Bau

Aus Sicht des UKD waren die möglichen Potenziale einer Zentralisierung mit der der genehmigten Haushaltsunterlage zugrunde liegenden Planung nicht ausgeschöpft. Es beauftragte daher den BLB bereits zwei Monate nach Genehmigung der 1. HU-Bau, den Entwurf zum ZOM II umzuplanen. Insbesondere die zusätzliche Schaffung einer zentralen Patientenaufnahme, einer zentralen Notfallaufnahme und einer zentralen Röntgendiagnostik waren Gegenstand der Umplanungen. Nachdem das Klinikum zunächst zugesagt hatte, den bei der Verabschiedung der 1. HU-Bau vorgegebenen Kostendeckel einzuhalten, zeichnete sich im weiteren Verlauf der Umplanungen jedoch ab, dass dieser aufgrund der Integration der zentralen Nutzungen überschritten werden würde. Eine pauschal angenommene Reduzierung der betrieblichen Folgekosten rechtfertigte nach Auffassung des UKD die Mehrkosten gegenüber der 1. HU-Bau. Nachdem die aktualisierte HU-Bau zunächst einen Flächenbedarf von rd. 16.600 m² Nutzfläche und Gesamtkosten von rd. 117 Mio. € aufwies, führte die zusätzliche Einbeziehung der Klinik für Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie zu einer Gesamtnutzfläche von rd. 18.600 m² und geschätzten Gesamtkosten von rd. 126,4 Mio. €.

Das MIWF und das FM kamen im September 2004 zu dem Ergebnis, dass insbesondere aufgrund offener Fragen zum Betriebskonzept des ZOM II sowie der massiv gestiegenen Kosten weder die aktualisierte HU-Bau noch das zugrunde liegende Raumprogramm genehmigungsfähig waren. Das UKD wurde vor die Wahl gestellt, entweder den mit der Genehmigung der 1. HU-Bau festgelegten Kostendeckel von 100,3 Mio. € auch für die modifizierte Maßnahme zu akzeptieren oder „es müsse eine HU vorgelegt werden, die genaue Festlegungen der Baustandards durch exakte Beschreibungen der Gewerke, Raumbücher usw. treffe und damit eine Prüfung der Angemessenheit der Kosten erlaube“. Entsprechende Prüfungen hätten nach Darstellung des MIWF zu einer deutlichen Verzögerung des für Ende 2004 vorgesehenen Baubeginns geführt.

Das UKD entschied sich für die Beibehaltung des Kostendeckels, daraufhin gab das MIWF im September 2004 Mittel in Höhe von 102 Mio. €⁹⁶ mündlich frei. Die Bewilligung stand unter der Maßgabe, dass in dem Neubau auch die nach der Umplanung vorgesehenen Nutzungen der zentralen Notfallaufnahme, der zentralen Radiologie sowie der Klinik für Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie untergebracht werden. Zugleich wurde dem UKD zugestanden, bei der Umsetzung der Maßnahme nicht an das Raum- und Funktionsprogramm der aktualisierten HU-Bau gebunden zu sein, sofern mindestens 15.000 m² Nutzfläche realisiert würden.

Das Land NRW gewährt den Universitätskliniken (UK) Zuschüsse für Investitionen nach Maßgabe des Landeshaushalts aufgrund des § 31b Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes NRW – Hochschulgesetz⁹⁷ in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 3 der Rechtsverordnung über die Universitätskliniken Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster (Universitätsklinikum-Verordnung – UKVO)⁹⁸. Die Finanzierung von Investitionen, insbesondere von Baumaßnahmen durch Zuschüsse trat im Zuge der Errichtung der UK als Anstalten öffentlichen Rechts an die Stelle einer direkten Haushaltsfinanzierung von Bauvorhaben nach den §§ 24, 54 Landeshaushaltsordnung (LHO). Da sich die haushaltsrechtliche Behandlung der Zuschüsse gemäß § 9 Abs. 2 UKVO ausschließlich nach den Vorschriften dieser Verordnung richtet, finden mit der Einführung der Zuschussfinanzierung sämtliche Verfahrensvorschriften zur Veranschlagung von Baumaßnahmen im Landeshaushalt, insbesondere die Verwaltungsvorschriften zu § 24 LHO und die vormaligen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben der Staatlichen Bauverwaltung NRW (RLBau), keine Anwendung mehr.⁹⁹ Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass sowohl zum Zeitpunkt der Bewilligung der 1. HU-Bau im März 2003 als auch der mündlichen Bewilligung der Umplanungen im September 2004 keinerlei verfahrenstechnische Vorgaben für die Veranschlagung der Baukostenzuschüsse existierten. Gleichwohl wurde das UKD vom MIWF in Fortführung des in den vormaligen RLBau festgelegten Verfahrens

96 Die zusätzlichen Mittel von rd. 1,7 Mio. € gegenüber der 1. HU-Bau waren für die Einbeziehung eines Verbindungsbauwerks vorgesehen, für das ZOM II betrug die bewilligten Mittel unverändert 100,3 Mio. €.

97 Artikel 1 des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2006 (GV. NRW. S. 474), geändert durch das Hochschulmedizingesetz (HMG) vom 20.12.2007 (GV. NRW. S. 744), in Kraft getreten zum 01.01.2008.

98 Artikel 3 des HMG vom 20.12.2007 (a. a. O.).

99 Zum Zeitpunkt der Genehmigung der 1. HU-Bau im Jahre 2003 und deren Aktualisierung in 2004 fanden die insoweit inhaltsgleichen Regelungen des § 41 Abs. 3 Satz 1 Hochschulgesetz (GV. NRW. 2000, S. 190) und des § 9 der Verordnung über die Errichtung des Universitätsklinikums Düsseldorf (GV. NRW. 2000, S. 729) Anwendung.

veranlasst, ein Raumprogramm und eine HU-Bau zur Genehmigung vorzulegen. Auch die baufachliche Beteiligung des MBWSV bei der Genehmigung der HU-Bau rührte aus der Fortführung des in den RL Bau beschriebenen Verfahrens her.

Während die Genehmigung der 1. HU-Bau, wie in den RL Bau vorgesehen, noch auf der Grundlage eines genehmigten Raumprogramms und einer abgeschlossenen Entwurfsplanung vorgenommen wurde, lagen bei der Erörterung der aktualisierten HU-Bau im September 2004 – wie die beteiligten Ministerien selbst feststellten – weder ein schlüssiges Betriebskonzept noch ein genehmigungsfähiges Raumprogramm bzw. eine genehmigungsfähige HU-Bau für das modifizierte Vorhaben vor. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des LRH unerklärlich, dass das MIWF dem UKD unter gleichzeitigem Verzicht auf eine inhaltliche Prüfung der Bauunterlagen zubilligte, das inhaltlich veränderte und zugleich deutlich erweiterte Vorhaben unter Anerkennung der unveränderten Kostenobergrenze von 100,3 Mio. € weiterzuführen, obwohl die aktualisierte HU-Bau sowohl eine Flächenzunahme von rd. 3.500 m² als auch eine Kostensteigerung von rd. 26 Mio. € gegenüber der genehmigten 1. HU-Bau vorgesehen hatte. Angesichts der zusätzlichen Nutzungen und auch aufgrund des bereits angefallenen Umplanungsaufwandes konnte das MIWF nach Auffassung des LRH nicht davon ausgehen, dass die Maßnahme in der nunmehr vorliegenden Form mit einem unveränderten Budget realisiert werden könnte. Durch die mündliche Mittelfreigabe verzichtete das Ministerium zugleich darauf, die geplanten erheblichen Änderungen und Erweiterungen nach Vorlage prüffähiger Bauunterlagen noch grundsätzlich in Frage stellen zu können. Auch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entfiel allein im Hinblick auf die allgemeinen Zusagen des UKD zur Nachnutzung der Altgebäude und Einsparungen bei den Betriebskosten völlig.

Das Vorgehen des MIWF steht nach Auffassung des LRH nicht nur im krassen Widerspruch zu den Vorgaben der LHO, wonach Ausgaben für Baumaßnahmen nur veranschlagt und begonnen werden dürfen, wenn prüffähige Pläne und Kostenermittlungen vorliegen. Sie stellt vor allem einen gravierenden Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot des § 7 LHO dar, da dem UKD ein Freibrief für die Fortführung der Baumaßnahme ausgestellt wurde, ohne dass auf Seiten des Ministeriums konkrete Vorstellungen über die durch die Einbeziehung zusätzlicher Nutzungen bereits vorprogrammierten Mehrkosten bestanden.

14.2.2 Planungsänderungen im Zuge der 2. und 3. Haushaltsunterlage-Bau

Im Zuge der Überlegungen, Einsparpotenziale zu identifizieren, beantragte das UKD im Dezember 2004 das ZOM II um vier Normalpflegestationen zu erweitern. Im Gegenzug wurde die Anmeldung für eine ebenfalls vorgesehene Grundsanieerung eines Pflegebereichs im benachbarten ZOM I zurückgezogen. Das UKD ging hier von einem Einsparvolumen von rd. 5 Mio. € aus. Eine aktualisierte Vorplanung sah nunmehr einen Flächenbedarf von rd. 19.400 m² und Kosten von rd. 111,1 Mio. € vor. Die Beteiligten vereinbarten im September 2005 für das Vorhaben in dieser erneut erweiterten Form ein Kostendeckel von 110,6 Mio. €, hierin waren die Kosten für die optionale Berücksichtigung eines Hubschrauberlandeplatzes und Umplanungskosten von annähernd 7 Mio. € nicht enthalten. Dem Klinikum wurde „um den Kostendeckel einhalten zu können“ zugebilligt, bei der Umsetzung der Maßnahme weiterhin freie Hand zu behalten, sofern zur

Unterbringung aller Nutzungen mindestens 18.000 m² Nutzfläche realisiert werden. „Weitere Ergänzungen der Planung, insbesondere die Einbeziehung weiterer Bereiche des UKD“ sollten nicht erfolgen, „sondern das Vorhaben [...] auf der Grundlage der hier vorgestellten Vorplanung wie vorstehend genehmigt zur Ausführung gebracht“ werden.

Die entsprechende Entwurfsplanung wurde im Dezember 2005 mündlich genehmigt und das Bauvorhaben auf der Grundlage der 2. HU-Bau mit Gesamtkosten von 110,6 Mio. € freigegeben. Die beteiligten Ministerien gingen unter Berücksichtigung des Objektkostenrichtwerts davon aus, dass nunmehr auch der Hub-schrauberlandeplatz innerhalb dieses Kostendeckels realisiert werden könne. Im August 2006 begannen die Rohbauarbeiten für das ZOM II.

Anfang 2007 beschloss das UKD zur Verbesserung „des wirtschaftlichen Betriebs der operierenden Fächer“ die Einbindung der Orthopädie und der Unfall- und Handchirurgie anstelle der Hautklinik in das ZOM II. Darüber hinaus sollte das Gebäude um eine Intermediate-Care-Station (IMC)¹⁰⁰ aufgestockt werden. Diese und weitere Änderungen wie z. B. die Vergrößerung des OP-Bereichs führten bis Mitte 2007 zu 13 Projektänderungsanträgen (PÄA) des UKD, welche zum Teil Einfluss auf laufende, beauftragte oder bereits ausgeschriebene Gewerke hatten. Sämtliche seit der letzten Mittelfreigabe angefallenen Nachträge und Veränderungen wurden in einer 3. HU-Bau zusammengefasst, welche rd. 19.800 m² Nutzfläche sowie prognostizierte Gesamtkosten von rd. 141,3 Mio. € vorsah. In dieser Summe waren neben einer allgemeinen Kostensteigerung, einer Umsatzsteuererhöhung und den Kosten zur Beseitigung von Altlasten (insgesamt rd. 19,4 Mio. €) nunmehr auch diejenigen Mehrkosten berücksichtigt, die für die Errichtung der IMC-Station (rd. 4,9 Mio. €) und die Teilneubelegung der zuvor geplanten Hautklinik (1 Mio. €) kalkuliert wurden.

Die 3. HU-Bau sowie das zugrunde liegende Raum- und Funktionsprogramm wurden im August 2007 mündlich durch das MIWF genehmigt. Hierbei wurde erneut die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass das ZOM II in der nun vorliegenden Form realisiert werde, „da jede weitere Umplanung [...] zu Verzögerungen und nicht akzeptablen Kostensteigerungen führen“ würde. Da eine abschließende baufachliche Prüfung des aktualisierten Vorhabens durch das MBWSV noch ausstand, wurde die förmliche Genehmigung der 3. HU-Bau erst im Mai 2009 – fast zwei Jahre später – nachgeholt.

Nach Auffassung des UKD seien bei der Realisierung des ZOM II ständig neue Entwicklungen im Bereich der Krankenversorgung zu berücksichtigen gewesen, die nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen werden könnten. So reichte das UKD allein in 2008 weitere 14 PÄA ein. Durch die planerische Einbindung der Physikalischen Therapie, der Prämedikation und des Case-Managements¹⁰¹ sowie weiteren Abweichungen in den Größenordnungen bereits geplanter Nutzungen stieg die im Raumprogramm vorgesehene Nutzfläche im Juni 2008 auf insgesamt rd. 20.600 m².

100 Die IMC ist eine Station zur Zwischen- oder Intensivüberwachungspflege und fungiert als Bindeglied zwischen der Intensiv- und Normalpflegestation für Patienten mit hohem Überwachungs- und Betreuungsaufwand.

101 Das sogenannte Case-Management im Klinikbereich ist ein Konzept, mit dem durch den Einsatz eines Fallmanagers eine durchgängige und reibungslose Behandlung des Patienten über die durch Fachgebiete, Berufsgruppen etc. gegebenen Schnittstellen hinweg sichergestellt werden soll.

Im Gegensatz zur Genehmigung der 1. HU-Bau unterlagen die Bewilligungen der mit der 2. und 3. HU-Bau beantragten Zuschüsse den vom MIWF im November 2004 erlassenen „Hinweisen zu den den Universitätskliniken gewährten Bau- und Investitionskostenzuschüssen des Landes NRW“ (im Folgenden „Bewirtschaftungshinweise“). Diese Bewirtschaftungshinweise sehen für die Veranschlagung von Zuschüssen für Baumaßnahmen vor, dass die UK die „hierfür notwendigen Angaben“ zu übermitteln und bei Bauvorhaben mit einem Volumen von mind. 1,5 Mio. € konkrete Planungen einschließlich eines Raumprogramms mit dem MIWF abzustimmen haben. Bauunterlagen, insbesondere im Sinne einer HU-Bau, sind nur dann zur Genehmigung vorzulegen, „soweit für Vorhaben Kostenermittlungen zu erstellen sind“.

Nach den Feststellungen des LRH fanden die Bewirtschaftungshinweise im vorliegenden Fall zwar insoweit Anwendung, als dass das UKD angehalten worden war, die dort für die Veranschlagung und Bereitstellung der Zuschüsse begrifflich vorgesehenen Unterlagen (Raumprogramm, HU-Bau) zur Genehmigung vorzulegen. Die zum Zeitpunkt der Mittelzusage im September 2005 vorgelegten Unterlagen waren jedoch qualitativ keine HU-Bau im Sinne der vormaligen RL Bau, da sie lediglich eine Vorplanung und infolgedessen auch nicht die dort vorgesehene Kostenberechnung¹⁰² enthielten. Eine qualifizierte, auf der Grundlage einer abgeschlossenen Entwurfsplanung erstellte Kostenberechnung wurde auch nicht nachgeholt, als im Dezember 2005 entsprechende Planungsunterlagen vorlagen. Die pauschale Festschreibung des Kostendeckels von 110,6 Mio. € fand somit lediglich auf der Basis von Kostenkennwerten, mithin nur mittelbar projektbezogener Kosten statt. Hierbei wurden in den (Raum-)Planungen des UKD bereits berücksichtigte zusätzliche Nutzungen und bereits angefallene bzw. unumgängliche Umplanungskosten ignoriert, ohne dass der Einbeziehung weiterer Nutzungen seitens des MIWF widersprochen bzw. deren Finanzierung geklärt worden wäre. Das unentwegt – auch parallel zum Baufortschritt – angepasste Raumprogramm wurde überhaupt keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen, eine Beschränkung des Raumbedarfs stand zu keinem Zeitpunkt in Rede.

Der Gesetzgeber hat im Zuge der Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Universitätskliniken bewusst entschieden, größere Baumaßnahmen nicht pauschal, sondern in jedem Einzelfall durch gesonderte, maßnahmebezogene Zuschüsse zu fördern. Diese grundsätzliche Entscheidung impliziert aus Sicht des LRH, dass das Verfahren zur Veranschlagung und Bewilligung der Zuschussmittel denjenigen Anforderungen entsprechen muss, die der Haushaltsgesetzgeber in den §§ 24, 54 LHO für die Bereitstellung von Mitteln für unmittelbar haushaltsfinanzierte Baumaßnahmen gestellt hat. Der LRH ist der Ansicht, dass die zum Zeitpunkt der mündlichen Mittelzusage im September 2005 vorliegenden Unterlagen (Raumprogramm, Vorplanung und Kostenermittlung aufgrund von Objektrichtwerten) für eine Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Sinne des § 24 LHO qualitativ nicht ausreichen. Dies gilt insbesondere, da die vorbezeichneten Unterlagen aufgrund fortwährender Anpassungen nicht aufeinander abgestimmt waren und somit keinen einheitlichen Planungsstand wiedergaben. Da die mündliche Mittelzusage jedoch de facto an die Stelle einer förmlichen Bewilligung der Zuschussmittel trat (ein entsprechender förmlicher Bescheid folgte erst mehr als 3 ½ Jahre später) und somit bereits Teil der Ausführung des Haushaltsplanes war, hätten die Unterlagen bereits zu diesem Zeitpunkt den Vorgaben des § 54 LHO entsprechen müssen, d. h. eine Mittelzusage hätte nur auf Basis

102 Im Sinne der DIN 276 „Kosten im Bauwesen“.

ausführlicher Entwurfszeichnungen, einer qualifizierten Kostenberechnung und einem hierauf abgestimmten Betriebskonzept/Raumprogramm erfolgen dürfen. Dies war vorliegend nicht der Fall.

Erheblich schwerer wiegt nach Auffassung des LRH jedoch, dass das MIWF – wie bereits bei der mündlichen Freigabe der Mittel für die aktualisierte 1. HU-Bau im Jahr 2004 – auch bei der Festlegung des Kostendeckels von 110,6 Mio. € für die 2. HU-Bau im Jahr 2005 es allein dem UKD überließ, die Kompensation bereits entstandener bzw. sich abzeichnender Mehrkosten sicherzustellen und ihm im Gegenzug sogar freistellte, die zu realisierende Nutzfläche beliebig zu erweitern. Da das UKD bereits in der Vergangenheit daran interessiert war, sukzessive immer weitere Nutzungen und Funktionalitäten in das ZOM II einzubeziehen, wäre es zur Minimierung der Kostenrisiken vielmehr zwingend angezeigt gewesen, diesem Bestreben durch die Vorgabe einer Maximalnutzfläche entgegenzutreten. Das MIWF hat mit der Festlegung des pauschalen Kostendeckels und dem gleichzeitigen Zugeständnis der weitgehenden Planungsfreiheit an das UKD den bestehenden Zusammenhang zwischen der zu realisierenden Fläche und den Baukosten ignoriert. Mit dem generellen Verzicht auf eine Kontrolle der Flächenentwicklung hat es erheblichen Anteil an der negativen Kostenentwicklung.

Das mangelhafte Bewilligungsverfahren zeigt sich auch dadurch, dass bei der Festlegung der Kostendeckel zwar wiederholt die Forderung aufgestellt wurde, dass das Vorhaben in der nunmehr geplanten Form realisiert werde, im unmittelbaren Anschluss daran jedoch zahlreiche Planungsänderungen gebilligt wurden, bei denen auf der Hand lag, dass diese nicht kostenneutral umzusetzen waren. Seitens des UKD musste der Eindruck entstehen, dass das MIWF nicht ernsthaft die stringente Einhaltung des Kostendeckels verfolgen würde.

14.2.3 Erfordernis weiterer Haushaltsunterlagen-Bau

Zeitgleich mit der schriftlichen Genehmigung der 3. HU-Bau fand am 26.05.2009 eine Besprechung zu der zwischenzeitlich vorgelegten 4. HU-Bau statt, welche Mehrkosten von rd. 25,2 Mio. € aufwies und mit Gesamtkosten von rd. 166,5 Mio. € abschloss.

Die kalkulierten Mehrkosten waren nach Angaben des Projektsteuerers ausschließlich solche, die durch die Verlängerung der Bauzeit verursacht worden waren. Das MIWF stellte zwar fest, dass „der Landeshaushalt mit Kosten für Bauzeitverlängerung resultierend aus PÄA, die als wesentliche Abweichung von der genehmigten HU-Bau zu werten sind [...] nicht belastet werden darf“. Eine eindeutige Zuordnung der Gründe und somit der Einfluss einzelner PÄA auf die Bauzeitverzögerungen wurde vom Projektsteuerer jedoch als schwierig eingeschätzt, da die Störungen aufeinander aufbauten und in sich verwoben seien. Er ermittelte bis zu diesem Zeitpunkt eine Bauzeitverlängerung von 96 Wochen, von denen 69 Wochen konkreten Gewerken und Ursachen zuzuordnen waren. Das MIWF kam aufgrund dessen zu dem Ergebnis, dass das UKD durch von ihm veranlasste Umplanungen für Verzögerungen zumindest mitverantwortlich sei und kürzte den kalkulierten Mehrbedarf um rd. 5,1 Mio. €¹⁰³. Die 4. HU-Bau wurde im Mai 2011 mit einem Gesamtvolumen von rd. 161,4 Mo. € genehmigt.

¹⁰³ Dem UKD wurden bei einem Gewerk Verzögerungen in einem anteiligen Umfang von sechs Wochen aufgrund der nachträglichen Einbeziehung der IMC-Station und in zwei weiteren Gewerken in einem Umfang von acht Wochen aufgrund der nachträglichen Neubelegung der Hautklinik angelastet. Der angemeldete Mehrbedarf wurde dementsprechend anteilig (14/69 von 25,2 Mio. € = 5,1 Mio. €) gekürzt.

Im Mai 2013 billigte das MIWF schließlich weitere in der 5. HU-Bau beantragte Mehrkosten von rd. 10,2 Mio. €, sodass bislang insgesamt rd. 171,6 Mio. € vom Land NRW bereitgestellt wurden. Auch dieser Betrag ist nach einem Kostenbericht des Projektsteuerers von Juli 2013 nicht auskömmlich; aufgrund der noch ausstehenden Übergabe des Gebäudes an das UKD und der laufenden Kosten wird voraussichtlich eine 6. HU-Bau erforderlich werden. Die geschätzte Abrechnungssumme beträgt hiernach rd. 180,4 Mio. €.

Im Ergebnis wird es beim Neubau des ZOM II aufgrund der Bauzeitverlängerung neben der eklatanten Kostensteigerung von rd. 80 v. H. zu einer Verzögerung der Inbetriebnahme kommen, die – zuletzt bedingt durch festgestellte Brandschutzmängel – mindestens sieben Jahre betragen wird. Das ZOM II wird nun voraussichtlich Mitte 2014 in Betrieb genommen.

Der LRH hat hierzu festgestellt, dass die Auswirkungen der fortwährenden Planungsänderungen auf die Bauzeit sowie den Bauablauf anhand der mit der 4. HU Bau angemeldeten Mehrkosten deutlich geworden sind, da es sich hier ausschließlich um durch die Verlängerung der Bauzeit verursachte Kosten handelt. Hierbei kann dahingestellt bleiben, inwieweit die 4. HU-Bau auch Kosten enthält, die nicht im Zusammenhang zu den vom UKD initiierten Planungsänderungen stehen. Mit dem vom MIWF überschlägig ermittelten Eigenanteil von rd. 5,1 Mio. € werden die Auswirkungen der vom UKD veranlassten Planungsänderungen auf die Bauzeit jedenfalls nur ansatzweise erfasst, da hier nur diejenigen Verzögerungen berücksichtigt worden sind, die auf zwei konkrete Änderungsanträge zurückgeführt und zudem bestimmten Gewerken zugeordnet werden können. Allein schon aus der Summe von 36 weiteren Planungsänderungsanträgen des UKD seit 2006 wird deutlich, dass deren Auswirkungen auf den Bauablauf und die Bauzeit wesentlich umfangreicher gewesen sein müssen. Nach Auffassung des LRH sind mit der Kürzung des Landeszuschusses um gerade einmal 2,8 v. H.¹⁰⁴ die durch die Planungsänderungsanträge und die damit einhergehenden Bauablaufstörungen verursachten Mehrkosten in einem nur völlig unzureichenden Maße dem UKD als Urheber angelastet worden. Der LRH hat unter Hinweis auf Nr. 9.3 der Bewirtschaftungshinweise das MIWF um Prüfung gebeten, inwieweit dem UKD bei der Genehmigung der 6. HU-Bau ein weiterer Eigenanteil aufgrund von ihm initiierten Planungsänderungen angelastet werden kann.

14.2.4 Bewirtschaftungshinweise

In den seit 2004 bis heute unverändert geltenden Bewirtschaftungshinweisen ist bezüglich des Verfahrens zur Haushaltsaufstellung lediglich geregelt, dass die UK die für die Veranschlagung der Zuschussmittel notwendigen Angaben zu übermitteln haben. Darüber hinausgehende und konkretisierende Regelungen sind mit der Außerkraftsetzung des Hochschulbauförderungsgesetzes zum 01.01.2007 gegenstandslos oder – im Fall der RLBau – durch Erlassbereinigung im Jahre 2003 schon vor Erlass der Bewirtschaftungshinweise aufgehoben worden.

Der LRH hat in der Vergangenheit bereits mehrfach Kritik am Regelungsgehalt und der Bestimmtheit der Bewirtschaftungshinweise, so unter anderem bei der Prüfung des Biomedizinischen Zentrums am UK Bonn¹⁰⁵ geübt. Der vorliegende

¹⁰⁴ Bezogen auf die vom Projektsteuerer prognostizierte Baukostensumme von 180,4 Mio. €.

¹⁰⁵ Siehe hierzu Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 16.

Fall offenbart darüber hinaus erhebliche Regelungslücken in Bezug auf die Veranschlagung der Zuschussmittel im Landeshaushalt. Die vorhandenen Bestimmungen sind nach Auffassung des LRH in keiner Weise geeignet, eine ausreichende Etablierung bei der Veranschlagung sicherzustellen, da es dem MIWF letztlich freigestellt wird, welche Angaben es hierfür im Sinne der Bewirtschaftungshinweise für notwendig erachtet. Zwar sieht sich das MIWF nach eigener Aussage bei der Gewährung von Zuschüssen für Investitionen dem Haushaltsgesetzgeber für die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Veranschlagung und Verwendung verantwortlich und rechenschaftspflichtig, die Bewirtschaftungshinweise spiegeln diese Verantwortung jedoch in keiner Weise wider.

Aus Sicht des LRH ist es unverzichtbar, dass vor Einstellung der Zuschussmittel in den Landeshaushalt sowohl ein Raumprogramm als auch hierauf abgestimmte Planungsunterlagen und Kostenschätzungen einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Im Weiteren sind auch eine fachliche Prüfung der Entwurfsplanung und eine Prüfung der vorzulegenden Kostenrechnung vor Bereitstellung der Zuschüsse erforderlich. Mündliche, dem Ergebnis einer angemessenen Prüfung vorhergehende Mittelzusagen wie im vorliegenden Fall höhlen hingegen die Prüfungsberechtigung und -verpflichtung des Zuschussgebers aus und sind daher inakzeptabel. Der LRH hält auch insoweit eine Überarbeitung und Ergänzung der Bewirtschaftungshinweise für dringend angezeigt, damit Bauvorhaben der UK in Zukunft nicht ohne angemessene Planungs- und Kostentiefe über Zuschüsse finanziert werden können.

14.3 **Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung**

In seiner Stellungnahme vom 28.10.2013 hat das MIWF darauf verwiesen, dass bei der mündlichen Genehmigung zur Umplanung des ZOM II in 2004 ein sogenanntes neues Steuerungsmodell gewählt worden sei, bei dem zwischen den beteiligten Ministerien und dem UKD lediglich eine Kostenobergrenze, eine zu realisierende Mindestnutzfläche und die hierin unterzubringenden Nutzungen vereinbart worden seien. Die Ausführung der Maßnahme innerhalb dieser Rahmenbedingungen sei dem Klinikum freigestellt worden. Alle Beteiligten seien offensichtlich davon ausgegangen, dass eine kostenneutrale Realisierung der Planänderungen möglich gewesen sei. Das Steuerungsmodell sei in der Folge bei anderen Bauprojekten nicht mehr angewendet worden und sei in der Zukunft auch nicht mehr vorgesehen. Bei den Genehmigungen der 2. und 3. HU-Bau sei an dem zuvor schon praktizierten Steuerungsmodell festgehalten worden, da anderenfalls dies einen sofortigen Baustopp mit nicht kalkulierbarem Schaden zur Folge gehabt hätte. Dementsprechend seien dem UKD bei einer vereinbarten Ausweitung der zu realisierenden Funktionen lediglich neue Rahmenbedingungen (Mindestnutzfläche und Kostendeckel) vorgegeben, die Art und Weise der Umsetzung jedoch weiterhin allein dem Klinikum überlassen worden. Durch die Planungsänderungen seien zusätzliche Bauleistungen erbracht worden, die an anderer Stelle zu Einsparungen geführt hätten.

Hinsichtlich der vom LRH in Rede gestellten PÄA hat das Ministerium darauf verwiesen, dass diese zum größten Teil keine Auswirkungen auf ausgeschriebene Gewerke gehabt hätten. Weitreichendere PÄA, wie die zusätzliche Berücksichti-

gung einer IMC-Station und der Ersatz der Hautklinik durch die Orthopädie und die Unfall- und Handchirurgie, seien ursprünglich nicht absehbaren Entwicklungen geschuldet gewesen. Diese hätten zu einer Überarbeitung des baulichen Masterplans für das Klinikum und in diesem Zusammenhang auch zu einer Neuausrichtung des ZOM II geführt. Zu den PÄA aus 2008 hat das MIWF ausgeführt, dass durch die planerische Einbindung zusätzlicher Nutzungen – anders als vom LRH dargestellt – keine über die genehmigte Nutzfläche von rd. 19.800 m² hinausgehende Erweiterung auf 20.600 m² stattgefunden habe.

Der Auffassung des LRH, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, größere Baumaßnahmen bei den Universitätskliniken durch maßnahmebezogene Zuschüsse zu fördern, zugleich auch die Verpflichtung beinhaltet, diese Zuschüsse nur bereitzustellen, wenn die Maßnahmen den Anforderungen der §§ 24, 54 LHO entsprechen, hat das MIWF mit dem Hinweis widersprochen, dass hierbei verkannt werde, dass die Vorschriften der LHO für die UK keine Anwendung fänden.

Im Hinblick auf die nach Auffassung des LRH unzureichende Anlastung eines Eigenanteils an das UKD hat das MIWF dahingehend Stellung genommen, dass es sich bei dem angelasteten Selbstbehalt lediglich um solche Mehrkosten gehandelt habe, die dem Klinikum aufgrund der von dort initiierten PÄA eindeutig zuzuweisen waren. Darüber hinaus sei eine Anlastung aufgrund der Komplexität der Ursachen für die Bauzeitverzögerungen nicht gesichert möglich gewesen. In Bezug auf die vom LRH angeführten Gründe für die Bauzeitverzögerung und die Kostensteigerung hat das MIWF zu bedenken gegeben, dass diese auch auf eine Reihe weiterer, eindeutig nicht mit den nachträglichen Projektänderungen in Verbindung stehenden Faktoren wie der Insolvenz eines zentralen Auftragnehmers, dem verstärkten Nachtragsmanagement beauftragter Unternehmen und einem Wasserschaden beruhen würden.

14.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung vom 21.02.2014 dem MIWF mitgeteilt, dass das Ministerium den vom LRH aufgezeigten Versäumnissen bei der mündlichen Genehmigung der aktualisierten 1. HU-Bau im September 2004 in der Sache nicht entgegengetreten ist. Die Vermutung des Ministeriums, alle Beteiligten seien seinerzeit offensichtlich der Überzeugung gewesen, eine kostenneutrale Realisierung des modifizierten Vorhabens sei möglich gewesen, ist in Ermangelung konkreter Anhaltspunkte nicht geeignet, den aus Sicht des LRH offenen Widerspruch zwischen der zu erbringenden Bauleistung und dem Kostendeckel zu widerlegen.

Den Hinweis des MIWF, dass das neue Steuerungsmodell bei anderen Bauprojekten keine Anwendung mehr fand, versteht der LRH dahingehend, dass das Ministerium aufgrund der Erfahrungen beim ZOM II dieses als grundsätzlich gescheitert ansieht. Nach Auffassung des LRH muss bereits der Begriff „Steuerungsmodell“ als widersprüchlich bezeichnet werden, da hier – bis auf die Festlegung eines Kostendeckels und der zu realisierenden Nutzungen – gerade auf jedwede Steuerung und Kontrolle der Maßnahme verzichtet worden ist. Der Umstand, dass beim ZOM II in der Folge an dem Modell festgehalten worden sei, um einen Baustopp zu vermeiden, sieht der LRH geradezu als Beleg für seine Auffas-

sung, dass wesentliche Planänderungen, insbesondere während der Bauphase, zu unabsehbaren Kostensteigerungen führen.

Das MIWF hat nach Auffassung des LRH auch nicht den Vorwurf entkräften können, dass die zum Zeitpunkt der mündlichen Genehmigung der 2. HU-Bau im Dezember 2005 vorliegenden Unterlagen für eine Veranschlagung und Bewilligung der Zuschussmittel qualitativ nicht ausreichten. Die dahingehenden Ausführungen des Ministeriums zeigen vielmehr, dass es im Sinne des damals gewählten Steuerungsmodells gar nicht erforderlich gewesen ist, den konkreten Planungsstand zur Grundlage der ministeriellen Entscheidung über die Gewährung der Zuschussmittel zu machen. Die Rahmenvereinbarungen mit dem UKD zu den unterzubringenden Nutzungen und einer Mindestnutzfläche traten vielmehr an die Stelle einer konkreten und objektbezogenen Prüfung vor der Mittelbereitstellung. Nach Auffassung des LRH stand das Steuerungsmodell somit auch im Widerspruch zu den vom MIWF erlassenen Bewirtschaftungshinweisen, denn die dort vorgesehene Vorlage eines Raumprogramms und einer HU-Bau zur Genehmigung bedingte, dass die Veranschlagung und Bewilligung der Haushaltsmittel auch auf der Grundlage dieser Unterlagen hätten gefällt werden müssen.

Auch der Umstand, dass die LHO für die UK keine unmittelbare Wirkung entfaltet, befreite das MIWF nicht von den ihm obliegenden Verpflichtungen als mittelveranschlagende und -bewirtschaftende Stelle. Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass die gesetzlich vorgesehene Förderung von Baumaßnahmen der UK durch gesonderte, maßnahmebezogene Zuschüsse für das MIWF auch die Verpflichtung beinhaltet, diese Mittel nur in Ansehung qualitativ angemessener Planungsunterlagen und Kostenermittlungen zu veranschlagen und zu bewilligen. Der LRH kann nicht erkennen, aus welchem Grund bei der Vollfinanzierung von Baumaßnahmen der UK durch Zuschüsse geringere Anforderungen an den Planungsstand und die Kostenermittlung gestellt werden sollen als bei unmittelbar haushaltsfinanzierten Baumaßnahmen nach den §§ 24, 54 LHO.

In Bezug auf die zahlreichen PÄA ist der LRH nach wie vor der Überzeugung, dass nicht nur die tiefgreifenden PÄA zur Einbeziehung der IMC-Station und zur Neubelegung der Hautklinik, sondern darüber hinaus die große Zahl der Projektänderungen insgesamt zu den Bauzeitverzögerungen und den Kostensteigerungen geführt haben. Hier war lediglich eine eindeutige Zuordnung des Einflusses einzelner PÄA aufgrund der Wechselwirkungen zwischen den Störungen nicht ohne Weiteres möglich.

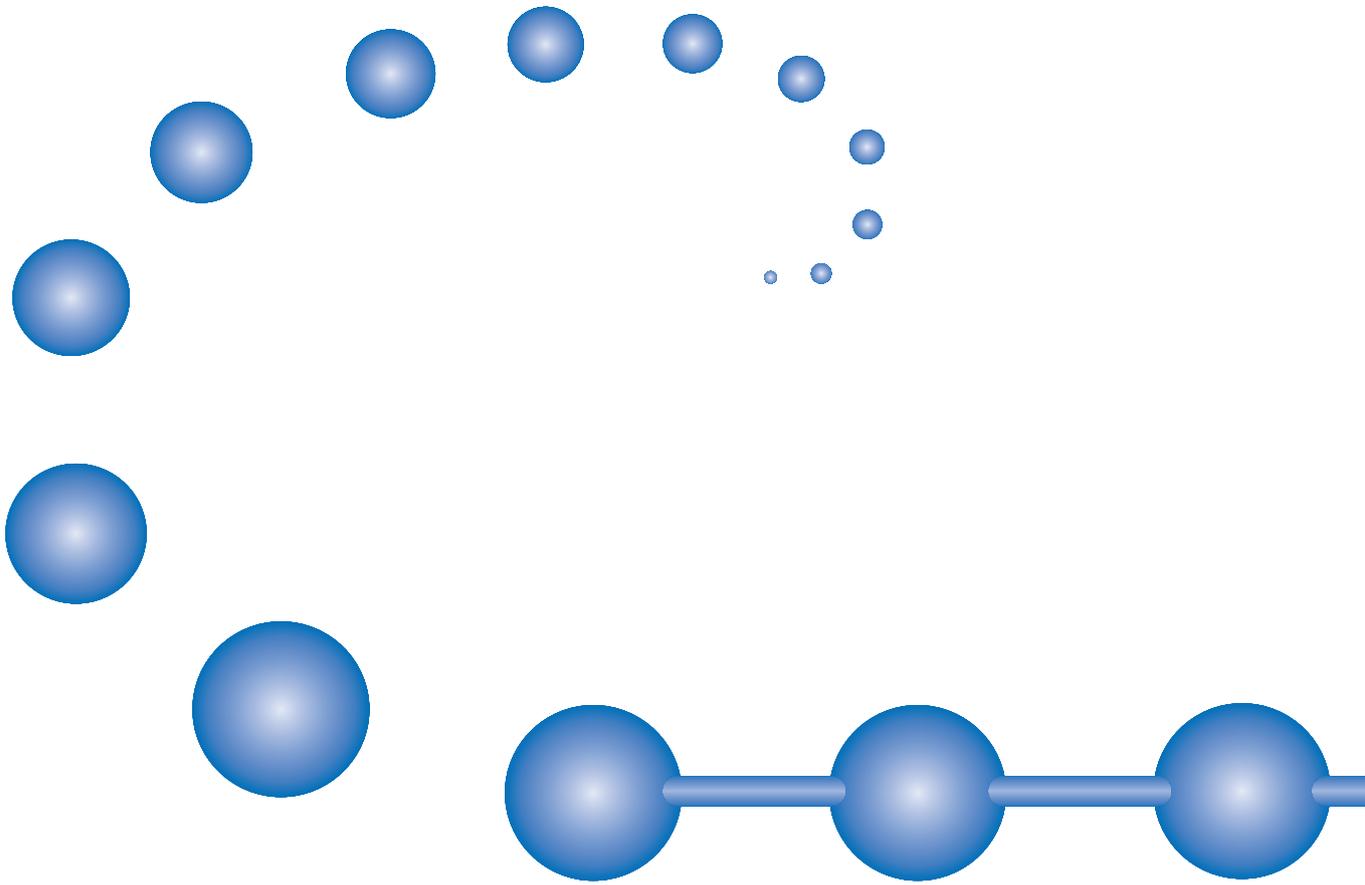
Hinsichtlich der vom MIWF bestrittenen Flächenmehrung auf rd. 20.600 m² Nutzfläche hat der LRH darauf verwiesen, dass das fortgeschriebene Raumprogramm von Juni 2008 erstmals konkrete Angaben zu den neuen Nutzungen Physikalische Therapie, Prämedikation und Case-Management enthielt. Deren Realisierung ist jedoch unstrittig. Der LRH kann bislang nicht erkennen, dass die Unterbringung dieser Nutzungen durch Flächenreduzierungen an anderer Stelle sichergestellt werden konnte.

Den Ausführungen des Ministeriums zu den Mehrkosten der 4. HU-Bau hat der LRH insoweit zugestimmt, als dass hier auch solche Kosten enthalten waren, die in keinem direkten Zusammenhang zu PÄA des Klinikums stehen. Hierzu gehört aus Sicht des LRH jedoch nicht das verstärkte Nachforderungsmanagement, da

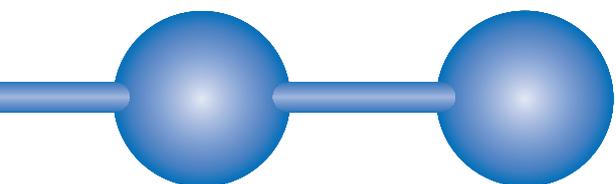
der Raum für die Nachtragsforderungen erst durch die Bauablaufstörungen entstanden ist, die wesentlich durch die PÄA verursacht worden waren. Der LRH hat nach wie vor gefordert, dass bei der Prüfung einer 6. HU-Bau eine restriktive Prüfung der Anlastung eines Eigenanteils durch das MIWF erfolgt.

Der LRH begrüßt, dass in dem inzwischen vorliegenden Entwurf der überarbeiteten Bewirtschaftungshinweise einem prüffähigen Raum- und Funktionsprogramm sowie einer HU-Bau mit vorzulegenden Plänen und Kostenermittlungen zukünftig eine zentrale Bedeutung bei der Veranschlagung und Bereitstellung der Zuschussmittel zukommen soll. Welche konkreten Anforderungen an Art und Qualität der HU-Bau zu stellen sind, wird zurzeit zwischen LRH und MIWF erörtert.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.



**Ministerium für
Familie, Kinder, Jugend
Kultur und Sport
(Epl. 07)**



15 Finanzierung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen



Das seit dem Kindergartenjahr 2008/09 in Nordrhein-Westfalen geltende System zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen mit allein elf Pauschalen nach § 19 Kinderbildungsgesetz ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, der im Ergebnis nicht zu rechtfertigen ist. Das Finanzierungssystem führt zu Ungleichbehandlungen, insbesondere in der Betreuungsqualität. Abweichend von der gesetzlichen Regelung hat das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport mit den Trägerverbänden und den Kirchen eine Vereinbarung geschlossen, die es erlaubt, über 20 vom Hundert weniger Personal in den Kindertageseinrichtungen einzusetzen. Trotzdem wurde diese personelle Mindestausstattung vielfach nicht eingehalten. Gleichzeitig konnten Träger innerhalb von zwei Kindergartenjahren aus nicht verbrauchten Finanzierungsmitteln Rücklagen von insgesamt mehr als 202 Millionen € bilden.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium zur Beseitigung der festgestellten Mängel und unter Wahrung der Interessen aller Beteiligten, insbesondere im Hinblick auf die Chancengleichheit der Kinder, einen Vorschlag zur stark vereinfachten Neuregelung der Finanzierung unterbreitet. Dieser sieht für die Ermittlung der Landesanteile ein echtes Pauschalssystem mit Jugendamtsbudget auf der Basis von nur drei Jahrespauschalen ungeachtet der Betreuungszeit und -form vor. Im Verhältnis Jugendamt/Träger sind die tatsächlichen angemessenen Ausgaben zugrunde zu legen, die dann wiederum in die Bemessung der künftigen Jahrespauschalen einfließen.

15.1 Ausgangslage

Mit dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) wurde die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in NRW ab dem Kindergartenjahr 2008/09 neu geregelt. Hierdurch sollte eine klare und übersichtliche Finanzierungsstruktur eingeführt sowie Chancengleichheit und gesellschaftliche Teilhabe für Kinder realisiert werden. Ziele waren auch der Abbau bürokratischer Hürden und die Schaffung flexibler, am tatsächlichen Bedarf orientierter Betreuungsangebote.

Seitdem erfolgt die Finanzierung der über 9.000 Kindertageseinrichtungen (Kitas) in NRW im Wesentlichen auf der Grundlage von Pauschalen für jedes in einer Kita aufgenommene Kind nach der Anlage zu § 19 KiBiz. Diese Kindpauschalen sollten nach dem Willen des Gesetzgebers die durchschnittlichen Personal- und Sachausgaben für die Betreuung eines Kindes abdecken. Die kommunalen Jugendämter sind nach § 20 KiBiz gesetzlich verpflichtet, den Trägern der Kitas für die Betreuung eines Kindes je nach Trägerart zwischen 79 v. H. und 96 v. H. der Kindpauschalen zu zahlen. Das Land NRW gewährt den Jugendämtern hierzu nach § 21 KiBiz einen Zuschuss. Es beteiligte sich im Kindergartenjahr 2009/10 mit über 1,1 Mrd. € (rd. 35 v. H.) an Kindpauschalen von rd. 3,2 Mrd. €. Im Kindergartenjahr 2013/14 waren bereits über 1,6 Mrd. € Landesmittel (rd. 40 v. H.) zu Kindpauschalen von rd. 4 Mrd. € beantragt. Die Erhöhung ist zurückzuführen auf die gestiegene Anzahl betreuter Unterdreijähriger.

Neben den Kindpauschalen umfasst die Finanzierung der Kitas nach dem KiBiz noch weitere Leistungen für Mieten, eingruppige Kitas, Wald-Kitas, Kitas in sozialen Brennpunkten, Familienzentren und Familienzentren in sozialen Brennpunkten sowie eine zusätzliche Pauschale für Unterdreijährige. Diese Leistungen beliefen sich im Kindergartenjahr 2013/14 auf insgesamt rd. 236,5 Mio. €.

15.2 Wesentliche Feststellungen

15.2.1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat schwerpunktmäßig die Kindpauschalen für das Kindergartenjahr 2009/10 geprüft und dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport die Ergebnisse seiner Prüfung am 15.11.2013 zugeleitet. Das Ministerium hat hierzu am 28.02.2014 Stellung genommen und auf beabsichtigte Änderungen des KiBiz verwiesen. Die Landesregierung hat den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze vom 18.03.2014 in den Landtag NRW eingebracht (Drucksache 16/5293). Zu den Ausführungen des Ministeriums hat der LRH mit Entscheidung vom 11.04.2014 Stellung genommen.

15.2.2 Pauschalen

Nach der Anlage zu § 19 KiBiz gibt es neun verschiedene Kindpauschalen, die nach drei typisierten Gruppenformen und Betreuungszeiten (25, 35 und 45 Stunden) und der daran anknüpfenden Personalausstattung differieren, sowie zwei erhöhte Pauschalen für Kinder mit Behinderung. Sie betragen im Kindergartenjahr 2009/10 zwischen 3.213 € und 15.443 € je Kind. Für jedes Kind muss die zutreffende Kindpauschale monatlich ermittelt werden. Maßgeblich für die Zuordnung eines Kindes zu einer Gruppenform ist sein Alter zum 01.11. des Kindergartenjahres. Kinder ab zwei Jahren können mehreren Gruppenformen zugeordnet werden.

Die über 180 Jugendämter und mehr als 4.000 Träger sind an die Gruppenformen und Betreuungszeiten nach der Anlage zu § 19 KiBiz nicht gebunden. Tatsächlich werden die Kinder in den Kitas regelmäßig in anderen Formen betreut. Gemäß Gesetzesbegründung sollte das Ministerium die für die Zuschussberechnung erforderliche Zuordnung der Kinder zu den einzelnen Gruppenformen durch eine Verordnung regeln. Dies ist nicht geschehen. Demzufolge nehmen die Jugendämter die Zuordnung der Kinder höchst unterschiedlich vor, woraus sich erhebliche finanzielle Auswirkungen ergeben. So konnten im Kindergartenjahr 2009/10 für die wöchentliche 45-stündige Betreuung einer Kita-Gruppe mit 14 Überdreijährigen und sechs Zweijährigen in einem Fall Kindpauschalen in Höhe von 149.606 € und in einem anderem in Höhe von rd. 197.385 € gewährt werden. Damit stand allein aufgrund der zulässigen unterschiedlichen abrechnungstechnischen Zuordnung der Kinder zu den typisierten Gruppenformen der Anlage zu § 19 KiBiz ein um fast ein Drittel höherer Betrag für die Betreuung derselben Kinder zur Verfügung. Folglich werden gleiche Sachverhalte ungleich behandelt.

Ein Teil der Kindpauschalen wird über Elternbeiträge finanziert, die jedes Jugendamt gemäß § 23 KiBiz auf der Grundlage einer kommunalen Satzung für seinen Bezirk erhebt. Der LRH hat die Elternbeitragssatzungen stichprobenweise ausgewertet. Sie differieren in den Einkommensgrenzen, den Betreuungszeiten, der altersmäßigen Zuordnung und vor allem in den Beitragshöhen. Eltern müssen im Höchstfall allein wegen des Wohnorts monatlich über 600 € mehr für die Betreuung eines Kindes zahlen. Die Höhe der Elternbeiträge hat erheblichen Einfluss auf die Wahl der Betreuungszeiten und damit auf die Höhe der Kindpauschalen. Im Kindergartenjahr 2009/10 lag der Anteil der beantragten Kindpauschalen für 45-Stunden-Plätze in einer weitgehend beitragsfreien Großstadt bei über 70 v. H. und betrug damit mehr als das Dreieinhalbfache des Anteils in einer vergleichbaren Kommune, die hohe Elternbeiträge erhob. Dagegen resultierte aus der im Jahr 2011 eingeführten Elternbeitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr, für die das Land jährlich mehr als 142 Mio. € einsetzt, keine relevante Verbesserung der Betreuungsquote. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass sich Chancengleichheit und gesellschaftliche Teilhabe der Kinder mit einer landeseinheitlichen Elternbeitragsregelung und deren sinnvoller sozialer Staffelung nach Leistungsfähigkeit deutlich sparsamer für das Land realisieren lassen.

Der LRH hat dem Ministerium empfohlen, die Kindpauschalen am Alter der Kinder ohne Unterscheidung zwischen Gruppenformen auszurichten, zumindest aber eindeutige Kriterien für die Zuordnung der Kinder zu den Gruppenformen festzulegen. Zudem hat er gebeten, die Rückkehr zu einer landeseinheitlichen Elternbeitragsregelung bei Aufhebung der Beitragsfreistellung im letzten Kindergartenjahr zu prüfen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass zur Beurteilung der Frage, ob tatbestandlich Gleiches vorliegt, in der Struktur des KiBiz nicht isoliert auf das Alter eines Kindes abgestellt werden könne. Denn der Gesetzgeber habe die Möglichkeit eröffnet, dass Kinder derselben Altersgruppe rechnerisch jeweils zwei verschiedenen Gruppenformen zugeordnet werden könnten, die sich in ihrer Zusammensetzung nach Alter und Anzahl der Kinder unterscheiden. Die Kindpauschalen nach dem KiBiz berücksichtigten die daraus resultierenden unterschiedlichen Kostenstrukturen. Im Rahmen einer zu gegebener Zeit anstehenden Prüfung zu einem neuen Finanzierungssystem für die finanzielle Förderung von Kitas werde die Landesregierung auch prüfen, ob eine Differenzierung der Kindpauschalen ausschließlich nach dem Alter der Kinder sinnvoller und umsetzbar sei. Die Wiedereinführung einer landeseinheitlichen Elternbeitragsregelung sei zwar durch eine Änderung des KiBiz denkbar, aber finanzpolitisch nicht vertretbar. Die Zielsetzung der Koalitionsfraktionen, Bildung im Elementarbereich aus familien- und bildungspolitischen Gründen beitragsfrei zu machen, besitze nach wie vor Gültigkeit.

Auch nach Ansicht des LRH sollte eine unterschiedliche finanzielle Förderung mit einer unterschiedlichen Personalausstattung einhergehen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass allein aufgrund der beliebigen formalen Zuordnung der Kinder zu den abrechnungstechnischen Gruppenformen der Anlage zu § 19 KiBiz für eine Gruppe mehr Personal zur Verfügung steht als für eine andere Gruppe mit identischer Größe und Zusammensetzung. Derartige Unterschiede in der Betreuungsqualität sind nicht mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Der LRH hat daher das Ministerium erneut aufgefordert, kurzfristig eindeutige Kriterien für die Zuordnung der Kinder zu

den Gruppenformen festzulegen und das Ergebnis der Prüfung durch die Landesregierung mitzuteilen. Zudem hat er gebeten, die vorgetragenen, gegen landeseinheitliche Elternbeiträge sprechenden finanzpolitischen Gründe zu konkretisieren.

15.2.3 Jugendhilfeplanung

Die Landesjugendämter bewilligen den Jugendämtern die Landesanteile zu den Kindpauschalen. Dies setzt gemäß § 18 Abs. 2 KiBiz u. a. die Bedarfsfeststellung auf der Grundlage der örtlichen Jugendhilfeplanung voraus. Die Kommune entscheidet dabei eigenverantwortlich, welche Gruppenformen mit welchen Betreuungszeiten in den Kitas angeboten werden. Die Jugendhilfeplanung erfolgt in einem aufwendigen Verfahren und beginnt überwiegend bereits in dem dem Kindergartenjahr vorangehenden Kalenderjahr. Sie umfasst regelmäßige Bedarfsabfragen bei den Kitas, Trägergespräche und interne Planungen des Jugendamts sowie vereinzelt Elternbefragungen.

Auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung müssen die Jugendämter die Kindpauschalen bis zum 15.03. für das im gleichen Kalenderjahr beginnende Kindergartenjahr einrichtungsbezogen beim Landesjugendamt beantragen. Darin ist für jede Kita gesondert die Anzahl der Kindpauschalen für Kinder unter bzw. ab drei Jahren sowie für Kinder mit bzw. ohne Behinderung darzustellen. Der LRH hat festgestellt, dass bei über zwei Dritteln der geprüften Jugendämter die für das Kindergartenjahr 2009/10 beantragten Kindpauschalen anhand der Jugendhilfeplanung nicht nachvollziehbar und dennoch nahezu unverändert bewilligt worden waren. Teils wurde die Jugendhilfeplanung auch erst nach dem Antragsstichtag beschlossen. Die Landesjugendämter haben sich bislang keine Jugendhilfeplanung der Jugendämter vorlegen lassen.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die Einhaltung der gesetzlichen Förder Voraussetzungen sicherzustellen und Kindpauschalen nur auf Grundlage einer entsprechenden Jugendhilfeplanung zu bewilligen.

Das Ministerium hat zugesagt, die Landesjugendämter und Jugendämter auf die Anforderungen an die einrichtungsscharfe Jugendhilfeplanung als Voraussetzungen für die Gewährung von Landeszuschüssen zu den Kindpauschalen hinzuweisen. Das Vorhandensein eines Beschlusses der Jugendhilfeplanung zum 15.03. solle im elektronischen Antragsverfahren künftig bestätigt und stichprobenartig durch die Landesjugendämter geprüft werden.

Der LRH hält die alleinige Prüfung, ob eine Jugendhilfeplanung vorliegt, für nicht ausreichend. Vielmehr muss darüber hinaus ein stichprobenartiger Abgleich der förderrelevanten Daten (einrichtungsscharfe Darstellung der Kindpauschalen nach Gruppenform, Betreuungszeit und Kindern mit Behinderung) mit den Anträgen erfolgen.

15.2.4 Betreuungsverträge

Grundlage für die Berechnung der finanziellen Förderung sind die Verträge zwischen Trägern und Eltern über die Betreuung der Kinder in den Kitas. Bei

rd. einem Drittel der hierzu geprüften Kitas konnten nicht alle bzw. gar keine Betreuungsverträge vorgelegt werden. Teilweise waren die Verträge ausgeschiedener Kinder vernichtet oder den Eltern ausgehändigt worden. Bei den vorhandenen Verträgen fehlten vielfach Unterschriften und/oder eindeutige Angaben zum Zeitpunkt der Aufnahme des Kindes sowie zur Betreuungszeit. Vertragsänderungen wurden oft nicht ausreichend dokumentiert. Die gravierenden Mängel sind auch darauf zurückzuführen, dass weder das Ministerium noch die Landesjugendämter Mindestinhalte verbindlich vorgegeben haben und keine Prüfungen der Betreuungsverträge durch die Jugendämter stattfanden.

Der LRH hat gebeten, Mindestinhalte für Betreuungsverträge zu definieren und deren Einhaltung sicherzustellen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des LRH, dass der Betreuungsvertrag Grundlage für die Berechnung der Förderung und damit wesentliche Fördervoraussetzung ist. Es beabsichtigt, die Landesjugendämter zu bitten, gegenüber den Jugendämtern nochmals die formalen Voraussetzungen an einen Betreuungsvertrag (Schriftform, Unterschriften beider Vertragsparteien, Änderungsverträge, dreijährige Aufbewahrungsfrist usw.) bekannt zu machen. Das Ministerium sieht keine Möglichkeit, auf die inhaltliche Ausgestaltung der Betreuungsverträge Einfluss zu nehmen, da es sich um privatrechtliche Verträge handle. Allerdings werde es anregen, die Betreuungsverträge soweit möglich zu vereinheitlichen.

Nach Auffassung des LRH muss der Empfänger der Fördermittel nachweisen können, dass die gesetzlichen Fördervoraussetzungen vorliegen. Andernfalls darf keine Förderung erfolgen. Der LRH hat daher gebeten, unbeschadet der Vertragsfreiheit die erforderlichen Angaben in den Betreuungsverträgen durch eine entsprechende Auflage in den Leistungsbescheiden sicherzustellen.

15.2.5 Abrechnung mit Korridor

Zur Abrechnung der Kindpauschalen (527.466 im Kindergartenjahr 2009/10) ist monatlich für jedes tatsächlich betreute Kind einer Kita die Gruppenform, Betreuungszeit, Altersgruppe (unter- oder überdreijährig) und ggf. das Vorliegen einer Behinderung elektronisch zu erfassen. Die Monatsdaten werden grundsätzlich bis zum 25. des Monats durch die Träger bzw. die Kita-Leitungen eingegeben. Die Jugendämter vergleichen die Monatsdaten mit der Jugendhilfeplanung, einzelne Jugendämter führen zusätzlich einen Abgleich mit den Elternbeitragsfestsetzungen durch. Unstimmigkeiten sind zu klären und die Monatsdaten ggf. zu korrigieren.

Der LRH hat die abgerechneten Monatsdaten einzelner Kitas geprüft und dabei festgestellt, dass diese bei rd. 95 v. H. nicht nachvollziehbar waren. Es ergaben sich zum Teil deutliche Abweichungen. Die bisher lediglich seitens der kommunalen Jugendämter durchgeführten Prüfungen waren offensichtlich unzureichend.

Bei der Endabrechnung der Kindpauschalen ist der sogenannte Korridor zu beachten. Danach sind Abweichungen zwischen den sich aus der Jugendhilfeplanung ergebenden Kindpauschalen einer Kita und den Kindpauschalen nach den Monatsdaten nur zu berücksichtigen, soweit sie mehr als 10 v. H. der ursprüng-

lichen Fördersumme betragen. Innerhalb dieses Korridors wird die Summe der Kindpauschalen einer Kita nicht neu festgesetzt. Daneben sind für jede Kita eine weitere Endabrechnung und ein Verwendungsnachweis zu führen.

Der LRH hat dieses für eine Pauschale unübliche Verfahren geprüft und dabei die vorgelegten Abrechnungsdaten für die Kindergartenjahre 2009/10 bis 2011/12 ausgewertet. Durch den Korridor ergaben sich für mehr als 94 v. H. der Kitas keine Änderungen. Die finanzwirksamen Über- und Unterschreitungen des Korridors betragen lediglich 0,33 v. H. der Gesamtsumme der bewilligten Kindpauschalen. Auch unabhängig vom Korridor betrug die Abweichungsquote insgesamt gerade einmal 1 v. H. Dies zeugt einerseits von einer realistischen Antragstellung seitens der Jugendämter, andererseits bedingt das derzeitige Finanzierungssystem der Kindpauschalen mit Korridorregelung und deshalb notwendigem monatlichen Berichtswesen im Ergebnis auf allen Ebenen einen erheblichen Verwaltungsaufwand, dem nur relativ geringe finanzielle Auswirkungen gegenüberstehen.

Der LRH hat gebeten, durch ein geeignetes Prüfverfahren sicherzustellen, dass Landesanteile zu den Kindpauschalen nur aufgrund valider Abrechnungsdaten gezahlt werden, sowie zu prüfen, ob der Korridor zugunsten eines echten Pauschalensystems abgeschafft werden kann.

Das Ministerium hat zugesagt, zur Verbesserung der Validität der Monatsdaten Gespräche mit allen Beteiligten zu führen. Außerdem sieht der Gesetzentwurf vor, den Korridor zugunsten der vollumfänglichen Finanzierung der tatsächlichen Nutzung verbunden mit einer Planungsgarantie abzuschaffen. Danach erhält der Träger grundsätzlich mindestens die Summe der Kindpauschalen, die sich nach der tatsächlichen Belegung der Kita im vorangegangenen Jahr zuzüglich einer Erhöhung um 1,5 v. H. ergibt. Hierzu bedarf es weiterhin der monatlichen Erfassung der einzelnen Kindpauschalen.

15.2.6 Personalausstattung

Die Kindpauschalen sind insbesondere nach den wöchentlich für die Gruppe aufzubringenden Personalkraftstunden und der Qualifikation des Personals bemessen. Diese durchschnittliche Personalausstattung wird in der Anlage zu § 19 KiBiz dargestellt. Das Ministerium hat gemäß § 26 KiBiz mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und den Kirchen eine Vereinbarung über die erforderliche Ausbildung der in geförderten Kitas tätigen Kräfte sowie über den Personalschlüssel in diesen Einrichtungen geschlossen. In dieser Vereinbarung wurde auch eine „Mindestpersonalausstattung“ definiert, nach der über 20 v. H. weniger Personal einzusetzen ist als die Anlage zu § 19 KiBiz vorsieht. Nach Auffassung des LRH darf die vom Ministerium akzeptierte Mindestpersonalausstattung nicht zu einer Absenkung des vom Gesetzgeber gewollten Qualitätsniveaus führen.

Der LRH hat für das Kindergartenjahr 2009/10 die tatsächliche Personalausstattung stichprobenweise geprüft. Fast die Hälfte der Einrichtungen hielt nicht einmal die Mindestpersonalausstattung nach der Vereinbarung ein. Einzelne Jugendämter haben selbst bei offensichtlichen Unterschreitungen nicht von ihren Prüf- und Rückforderungsrechten Gebrauch gemacht. Diese dienen nicht zuletzt

der Qualitätssicherung in der Kindertagesbetreuung und sind auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wahrzunehmen.

Mit dem Ersten KiBiz-Änderungsgesetz wurde zum Kindergartenjahr 2011/12 in § 21 Abs. 3 KiBiz eine zusätzliche Pauschale für Unterdreijährige (U3-Pauschale) eingeführt. Hierfür wurden allein im Kindergartenjahr 2012/13 Landeszuschüsse i. H. v. über 112 Mio. € bewilligt. Die Mittel müssen nach dem KiBiz „für zusätzliche Personalkraftstunden“ verwendet werden. Das Ministerium hat im Erlasswege akzeptiert, dass die Mittel der U3-Pauschale ohne Einschränkungen für über die Mindestpersonalausstattung hinausgehendes Personal verwendet werden können. Der LRH hat beanstandet, dass dies eine unzulässige Doppelfinanzierung ermöglicht, soweit die Personalkraftstunden bereits Bestandteil der Kindpauschalen sind.

Der LRH hat gefordert, die Mindestpersonalausstattung an das gesetzlich vorgesehene Niveau der Kindpauschalen anzupassen. Dementsprechend darf auch eine zusätzliche U3-Pauschale nur für weitere Personalkraftstunden gewährt werden. Außerdem muss die Rückforderung der Kindpauschalen durch die Jugendämter bei Verstößen gegen die Mindestpersonalausstattung sichergestellt werden.

Das Ministerium beabsichtigt, die Landesjugendämter und Jugendämter mit Erlass auf die geltende Prüfungsverpflichtung zur Einhaltung der Personalausstattung hinzuweisen. Bei Unterschreitung der personellen Mindestausstattung sei es nicht zulässig, die noch erforderlichen Personalkraftstunden aus der zusätzlichen U3-Pauschale zu finanzieren.

Der Gesetzentwurf sieht als neue Fördervoraussetzung vor, dass sich der Personaleinsatz an den Beschreibungen der Gruppenformen in der Anlage zu § 19 KiBiz orientiert und Grundlage für die Personalbemessung ist. Nach § 18 Abs. 3 Nr. 5 ist diese Orientierung in der Regel dann gegeben, wenn die vorgesehenen Mindestpersonalkraftstunden der Anlage zu § 19 vorgehalten werden. Die Diskrepanz zwischen Gesetz und Personalvereinbarung würde damit beseitigt.

15.2.7 Rückforderungen

Die Jugendämter melden den Landesjugendämtern das Ergebnis der Endabrechnungen nach Ablauf des Kindergartenjahres zum 15.09. Dennoch werden die danach überzahlten Landesmittel gemäß der Durchführungsverordnung KiBiz frühestens im Februar des Folgejahres verrechnet. In einem Fall wurden nicht zweckentsprechend verwendete Landesmittel von über 1,5 Mio. € sogar erst zwei Jahre nach der Endabrechnung vereinnahmt.

Die Landesjugendämter zahlen Landesmittel unter Verweis auf die Durchführungsverordnung KiBiz selbst dann aus, wenn ihnen bereits vor der ersten Auszahlung bekannt ist, dass die Mittel wegen absehbar verzögerter Fertigstellung einer Kita(-erweiterung) nicht zweckentsprechend verwendet werden können. Die Rückzahlung erfolgt erst nach Endabrechnung und Verrechnung bis zu 18 Monate später.

Die Träger der Einrichtungen müssen gegenüber den Jugendämtern zusätzlich mit Verwendungsnachweis darlegen, dass die KiBiz-Mittel zweckentsprechend und an den Vorgaben der in der Anlage zu § 19 KiBiz genannten Standards (insbesondere zur Personalausstattung) ausgerichtet eingesetzt wurden. Andernfalls sind die Jugendämter nach § 20 Abs. 5 KiBiz zu Rückforderungen berechtigt. Das Ministerium hat die Landesanteile hieran bisher nicht eingefordert.

Der LRH hat gebeten, im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung künftig die Auszahlung nicht benötigter Landesmittel zu verhindern und bei Überzahlungen oder Nichteinhaltung der Qualitätsstandards ihre unverzügliche Rückforderung sicherzustellen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Landesjugendämter für die Fälle nicht benötigter Landesmittel - wenn beispielsweise eine Einrichtung ihren Betrieb nicht aufnehme - im Rahmen seines Erlasses zur Bewilligung der Landesmittel für das Kindergartenjahr 2014/15 darauf hinweisen, dass diese Mittel seitens der Jugendämter unverzüglich zu erstatten seien. Zudem solle im Rahmen der anstehenden Änderung der Durchführungsverordnung KiBiz geregelt werden, dass nach Abgabe der Endabrechnung vorläufig festgestellte Rückzahlungsbeträge umgehend an das Land zu erstatten sind. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf Sanktionsmöglichkeiten für den Fall verzögerter Abrechnungen sowie eine Beteiligung des Landes an den Rückforderungen der Jugendämter vor.

15.2.8 Rücklagen

Die Träger können nach § 20 Abs. 5 KiBiz aus nicht verbrauchten KiBiz-Mitteln ohne betragsmäßige oder zeitliche Begrenzung eine Rücklage für die jeweilige Kita bilden. Voraussetzung ist der Nachweis, dass diese Mittel in den Folgejahren der Erfüllung von Aufgaben nach dem KiBiz dienen. Bildung, Erhöhung und Auflösung der Rücklagen einer Kita sind im Rahmen des Verwendungsnachweises zu dokumentieren. Bei den in den Kindergartenjahren 2008/09 und 2009/10 gebildeten KiBiz-Rücklagen von über 202 Mio. € war eine langfristige Ausgabenplanung den Verwendungsnachweisen jedoch nicht zu entnehmen. In der Regel wurden zur geplanten Rücklagenverwendung seitens der Jugendämter weder Rückfragen gestellt noch Nachweise gefordert.

Die Bildung von hohen und dauerhaften KiBiz-Rücklagen dient nicht der notwendigen zeitnahen Finanzierung der Kitas und ist aus Wirtschaftlichkeitsgründen abzulehnen. Es besteht auch die Gefahr, dass KiBiz-Mittel körperschaftsteuerpflichtig werden und insoweit nicht mehr für die Betreuung in Kitas zur Verfügung stehen.

Die KiBiz-Rücklagen wären noch deutlich höher, wenn nicht in erheblichem Umfang KiBiz-Mittel mit sogenannten negativen GTK¹⁰⁶-Rücklagen verrechnet worden wären. Der LRH hatte deren Bildung bereits im Jahresbericht 2009 (Beitrag Nr. 27) als unzulässig beanstandet. Aufgrund dessen hatte das Ministerium mitgeteilt, dass lediglich im Verhältnis Träger/Kommunen eine Verrechnung negativer Rücklagen mit Kindpauschalen möglich sein könne. Darüber hinausgehende Ansprüche seitens der Träger bestünden nicht. Vor Inkrafttreten des KiBiz hatten die Träger die negativen GTK-Rücklagen auf rd. 100 Mio. € beziffert. Allein im

106 Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder.

Kindergartenjahr 2009/10 wurden mindestens 1,2 Mio. € Landesmittel mit negativen GTK-Rücklagen verrechnet. Nach Ansicht des LRH stellt die Verrechnung von KiBiz-Mitteln mit negativen GTK-Rücklagen keine zweckentsprechende Verwendung dar.

Der LRH hat gebeten, Höhe und Dauer der KiBiz-Rücklagen angemessen zu begrenzen und die Einhaltung der Zweckbestimmung der KiBiz-Mittel sicherzustellen. Hinsichtlich der Verrechnung mit negativen GTK-Rücklagen hat er zunächst um Stellungnahme gebeten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei beabsichtigt, die Möglichkeit der Rücklagenbildung zu beschränken, um den Einsatz der Landesmittel für KiBiz-Zwecke sicherzustellen. In dem Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass eine Rücklage nur gebildet werden darf, wenn die personelle Mindestausstattung vorgehalten wird. Darüber hinaus soll die Höhe der Rücklage begrenzt werden. Bei Überschreitungen sind die anteiligen Landesmittel zurückzuzahlen.

Hinsichtlich der Verrechnung von negativen GTK-Rücklagen mit Landesmitteln hat das Ministerium zugesagt, auf Basis der bevorstehenden Änderung des KiBiz mit Erlass festzulegen, dass bei der Verrechnung negativer GTK-Rücklagen mit Kindpauschalen der durchschnittliche Finanzierungsanteil des Landes in Höhe von 35 v. H. nicht in die Verrechnung mit einfließt.

15.3 Empfehlung des LRH

Die Feststellungen des LRH zeigen, dass die mit der Einführung des KiBiz vom Gesetzgeber gewollte Verwaltungsvereinfachung durch eine klare und übersichtliche Finanzierungsstruktur und Chancengleichheit bisher nicht erreicht wurde. Der LRH begrüßt die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen und die vom Ministerium angekündigten Maßnahmen. Trotzdem bleibt das Fördersystem in allen Verfahrensstufen (Planung, Antragstellung, laufende Erfassung der Monatsdaten auf Grundlage der Betreuungsverträge, Abrechnungen mit zusätzlichem Verwendungsnachweis und eventuellen Rückforderungen) sehr fehleranfällig, mit einem nicht zu rechtfertigenden hohen Verwaltungsaufwand verbunden und realisiert nicht die angestrebte Chancengleichheit und gleiche gesellschaftliche Teilhabe für Kinder.

Angesichts der festgestellten Mängel und zur Sicherstellung des bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes empfiehlt der LRH, die Finanzierung der Betreuung in Kitas umfassend neu zu regeln und dabei grundlegend zu vereinfachen.

15.3.1 Budget

Der LRH hat die in den Verwendungsnachweisen für das Kindergartenjahr 2009/10 abgerechneten Ausgaben für die Betreuung eines Kindes für 1.053 Kitas in 18 Jugendämtern ausgewertet. Die Ausgaben betragen durchschnittlich 6.239 €. Es stellte sich heraus, dass die Ausgaben je Kind lediglich bei 36,7 v. H. der Kitas im Bereich von 5.500 € bis 7.000 € lagen. Selbst Kitas vergleichbarer

Größe und Betreuungsstruktur wiesen teils deutliche Unterschiede auf. Bei summarischer Betrachtung der Kitas eines Jugendamtsbezirks erreichten dagegen 83,3 v. H. der Jugendämter diesen mittleren Bereich.

Aufgrund dieser Feststellungen hält der LRH die bisherige Finanzierung der Betreuung in Kitas auf der Grundlage von Einrichtungsbudgets für ungeeignet und empfiehlt stattdessen die Finanzierung von Jugendamtsbudgets. Er hat dem Ministerium folgendes zweistufiges Finanzierungssystem vorgeschlagen:

15.3.2 Finanzierungssystem

Im Verhältnis Land/Jugendamt empfiehlt der LRH, die Förderung als echtes Pauschalensystem auszugestalten. Dabei sollte die einrichtungsbezogene Finanzierung mit elf Kindpauschalen und weiteren Leistungen (Miete, eingruppige Kitas, Wald-Kitas usw.) durch ein Jugendamtsbudget für alle in einem Jugendamtsbezirk belegenen Kitas mit nur drei Pauschalen abgelöst werden:

- Pauschale für Kinder mit Behinderung
Basis der Pauschale für Kinder mit Behinderung kann die bisher regelmäßig gewährte Kindpauschale sein.
- Pauschale für Kinder unter drei Jahren
Als Pauschale für Kinder unter drei Jahren kommt der bereits im Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe vom 13.11.2012 zugrunde gelegte Durchschnittsbetrag in Betracht.
- Pauschale für Kinder über drei Jahren
Die Höhe der Pauschale für Überdreijährige bemisst sich jährlich nach den verbleibenden angemessenen Betreuungsausgaben des zuletzt abgerechneten Kindergartenjahres.

Der Landesanteil zu diesen Pauschalen sollte 35 v. H. für Kinder über drei Jahren und 55 v. H. für Kinder unter drei Jahren (entsprechend dem Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe) betragen. Ggf. könnte noch ein angemessener Sicherheitszuschlag berücksichtigt werden. Die Landespauschale ist dem Jugendamt allein auf Basis der vereinfachten Jugendhilfeplanung ungeachtet der Betreuungszeit, Gruppenform oder einer tatsächlich unterjährigen Betreuung jährlich zu gewähren. Das aufwendige Abrechnungsverfahren mit monatlichen Datenerhebungen entfällt.

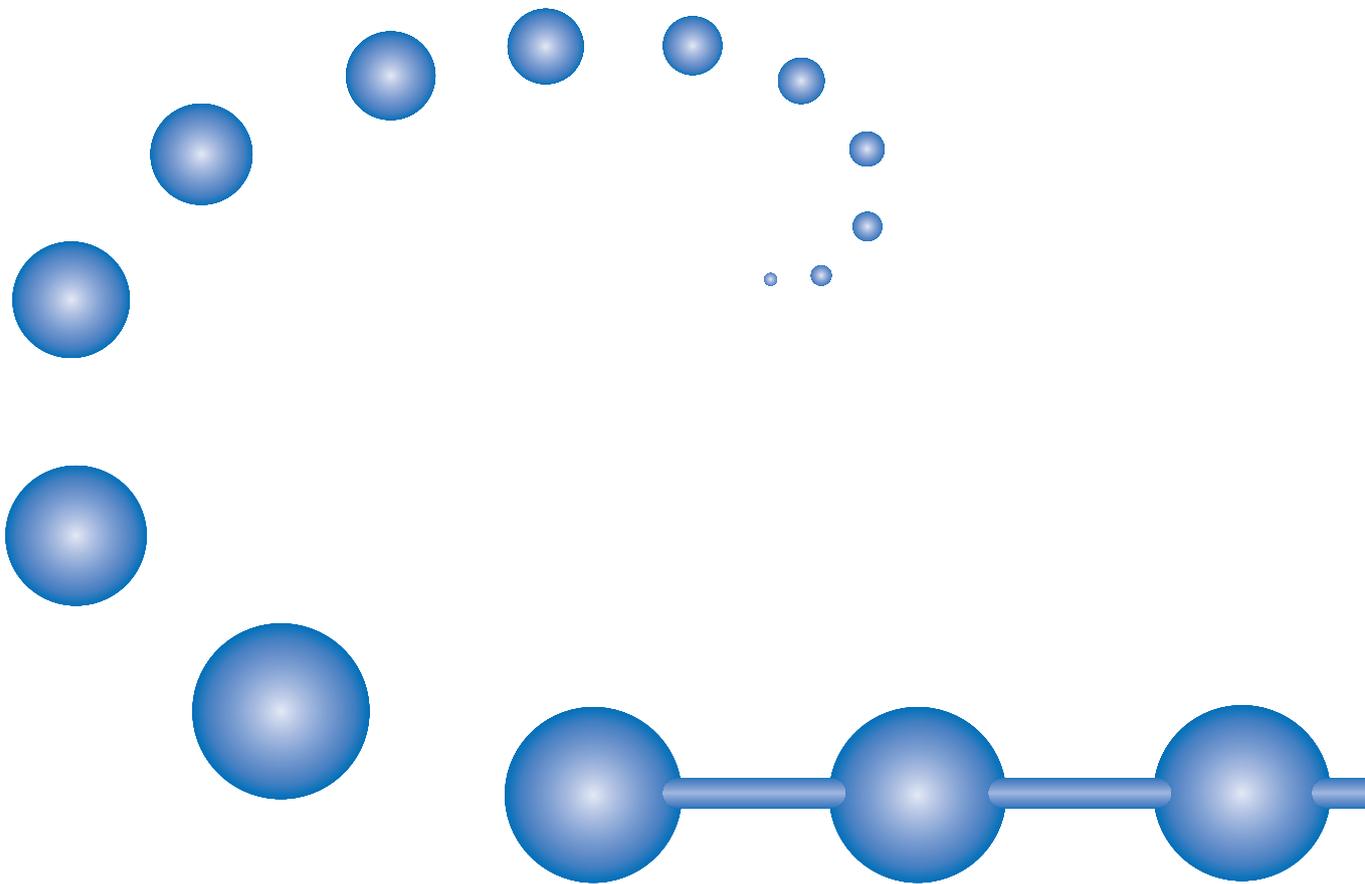
Im Verhältnis Jugendamt/Träger sind für die Förderung die tatsächlichen Ausgaben der Kitas nach Abzug des trägerabhängigen Eigenanteils zugrunde zu legen. Die Jugendämter zahlen den Trägern zunächst monatliche Abschläge auf der Grundlage des zuletzt abgerechneten Kindergartenjahres, dabei ist ein Inflationsausgleich zu berücksichtigen. Die tatsächlichen Ausgaben werden nach Abschluss des Kindergartenjahres im Rahmen der Verwendungsnachweise abgerechnet. Sie sind von den Jugendämtern nach Maßgabe der vom Ministerium vorgegebenen Qualitätsstandards auf Angemessenheit zu prüfen. Unterschreiten die tatsächlichen Ausgaben das bei der Bemessung der Landesanteile zugrunde gelegte Jugendamtsbudget, sind Restbeträge einer zweckgebundenen Jugendamtsrücklage zuzuführen und zeitnah in den Folgejahren einzusetzen.

Dieses vereinfachte Finanzierungssystem reduziert den Verwaltungsaufwand erheblich, bietet den Trägern eine hohe Planungssicherheit, ermöglicht unbefristete Beschäftigungsverhältnisse des Kita-Personals und schafft in der Folge eine bessere Betreuungsqualität und -flexibilität zum Wohle der Kinder und ihrer Eltern. Gleichzeitig werden der wirtschaftliche Mitteleinsatz und die Einhaltung von Qualitätsstandards sichergestellt.

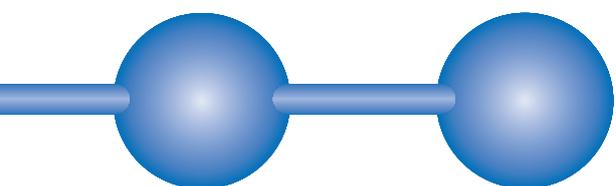
15.3.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat mitgeteilt, über ein neues Finanzierungssystem mit grundlegend veränderten Strukturen müsse zu gegebener Zeit politisch entschieden werden. In diese Diskussion würden auch die Anregungen und Vorschläge des LRH einfließen.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



16 Berechnung von gemeinwirtschaftlichen Ausgleichsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr



Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben im Auftrag des Landesrechnungshofs Ausgleichsleistungen überprüft, die Bus- und Straßenbahnunternehmen vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 für die vergünstigte Beförderung von Schülern, Auszubildenden sowie Studierenden gewährt wurden und dabei Abrechnungsfehler festgestellt. Aufgrund der Prüfungen zahlten die Unternehmen rund 28,8 Millionen € zugunsten des Landeshaushalts zurück. Beantragte Zuwendungen in Höhe von rund 9,5 Millionen € gelangten nicht zur Auszahlung.

Bis zum Jahr 2010 erhielten Bus- und Straßenbahnunternehmen für die vergünstigte Beförderung von Schülern, Auszubildenden und Studierenden sowie gleichgestellten Personen auf Antrag einen Ausgleich nach § 45a Personenbeförderungsgesetz des Bundes (PBefG). Die Berechnung des Ausgleichs erfolgte anhand der von den Verkehrsunternehmen verkauften Zeitfahrausweise dieses sog. Ausbildungsverkehrs sowie anhand der den Unternehmen für diesen Verkehr entstandenen Kosten.

Wesentliche Berechnungsfaktoren waren nach den Rechtsverordnungen des Bundes und des Landes die nach der Art des betriebenen Linienverkehrs (Orts- bzw. Überlandverkehr) festgelegten Kostensatzgruppen, die Anzahl der beförderten Personen und die zurückgelegten Reiseweiten. Für die Reiseweiten waren grundsätzlich Durchschnittswerte festgelegt, betriebliche Besonderheiten konnten auf Antrag berücksichtigt werden.

Nachdem der Bund den Ländern 2007 die Möglichkeit eröffnet hatte, für den Ausgleich der Einnahmeausfälle im Ausbildungsverkehr eigene Regelungen und Berechnungsmethoden festzulegen, gewährt das Land nach einer zwischenzeitlichen Übergangsregelung seit dem Jahr 2011 den kommunalen Aufgabenträgern eine sog. Ausbildungsverkehr-Pauschale nach § 11a des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen. Maßstab für die Verteilung der Pauschale an die Aufgabenträger ist der auf sie örtlich entfallende Anteil an den landesweit für das Kalenderjahr 2008 im Jahr 2009 festgesetzten Ausgleichsansprüchen nach § 45a PBefG.

Das Haushaltsvolumen der jährlich gewährten Ausgleichsleistungen entwickelte sich von 205 Mio. € im Jahr 2002 auf 130 Mio. € seit dem Jahr 2012.

Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) prüften ab dem Jahr 2006 bei den jeweiligen Bezirksregierungen (BR) stichprobenweise die an insgesamt 50 Bus- und Straßenbahnunternehmen gewährten Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr der Jahre 2002 bis 2010.

Die RPÄ stellten insbesondere fest, dass

- Kostensatzgruppen wegen fehlerhafter Zuordnung der konzessionierten Linien zum Orts- oder Überlandverkehr unzutreffend angesetzt waren,

- Personen, die nicht zu den Auszubildenden i. S. d. § 45a PBefG zählen, wie z. B. Praktikanten, Volontäre oder Teilnehmer an Eingliederungssprachkursen, berücksichtigt wurden,
- Anträge auf Ausstellung einer Kundenkarte doppelt berücksichtigt wurden,
- Nachweise der Ausbildungsstätte über die Durchführung einer Ausbildung nicht vorlagen,
- die hälftige Anrechnung der Hin- und Rückfahrt unzutreffend erfolgte,
- eine bestimmte Verbindungsstrecke beantragt wurde, obwohl diese nicht mit dem Wohn-, Schul- oder Ausbildungsort übereinstimmte,
- nicht die günstigste Verbindungsstrecke angegeben wurde, also eine längere Strecke angerechnet wurde.

Alle Fehler führten zu überhöhten Werten in den Zuwendungsanträgen, was zur Folge hatte, dass zu hohe Ausgleichsleistungen bewilligt wurden.

Auf der Grundlage der Feststellungen der RPÄ konnten die BR die letztlich gültigen Daten für die Festsetzung der Ausgleichsansprüche unter Beteiligung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr sowie des Landesrechnungshofs einvernehmlich ermitteln.

Nachfolgend leiteten die BR die Verwaltungsverfahren zur Rückzahlung von Ausgleichsleistungen ein. Die geprüften Verkehrsunternehmen zahlten insgesamt rd. 28,8 Mio. € an Zuwendungen und Zinsen zurück, rd. 17,1 Mio. € davon im Jahr 2013. Darüber hinaus gelangten im Verlauf der Prüfungsverfahren rd. 9,5 Mio. € an beantragten Zuwendungen gar nicht erst zur Auszahlung.

Die Prüfungsfeststellungen haben, soweit sie sich auf die für das Jahr 2008 gewährten Zuwendungen beziehen und im Jahr 2009 durch entsprechende Anpassungen der Festsetzungen umgesetzt wurden, Auswirkungen auf den Maßstab für die Verteilung der derzeitigen Ausbildungsverkehr-Pauschale.

Die Prüfungsverfahren sind inzwischen abgeschlossen.

17 Einsatz von Landesmitteln im Zusammenhang mit dem Elektronischen Fahrgeldmanagement

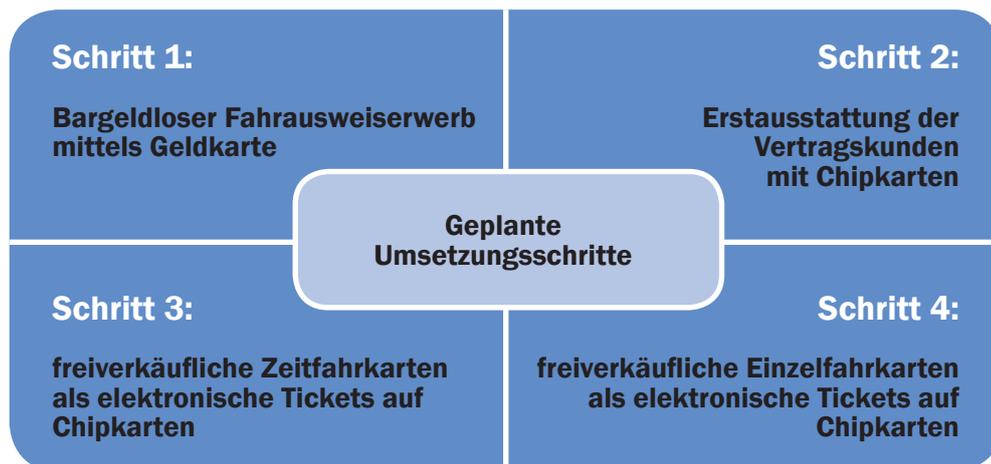


Der Landesrechnungshof hat bei der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Anstalt öffentlichen Rechts Zuwendungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Fahrgeldmanagement geprüft. Darunter sind insbesondere bargeldlose Bezahlssysteme und elektronische Tickets zu verstehen. Die Prüfung ergab, dass mit der Förderung verbundene übergeordnete Ziele zum Teil nicht erreicht und Zuwendungen nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Wirtschaftliche Vorteile der Verkehrsunternehmen fanden bei der Gewährung der Zuwendungen nicht ausreichend Berücksichtigung.

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr hat die Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Fördermittel veranlasst. Es beabsichtigt zudem, Maßnahmen für eine wirksame Erfolgskontrolle zu treffen.

17.1 Vorbemerkungen

Seit rd. 20 Jahren streben das Land, die Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen ein flächendeckendes elektronisches Fahrgeldmanagement an, um die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu erhöhen. In der Umsetzung dieses politischen Willens gewährte das Land unter anderem der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Anstalt öffentlichen Rechts (VRR AöR) im Jahr 2001 Zuwendungen zu den Investitionen in die betriebstechnische Infrastruktur der Verkehrsunternehmen in Höhe von rd. 27,4 Mio. €. Grundlage der Bewilligung war ein mehrstufiges Zielsystem:



Die Förderung betraf die Schritte eins und zwei. Der Bewilligungszeitraum umfasste die Jahre 2001 bis 2012. Der Fördersatz belief sich auf 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Schritte drei und vier waren in den Förderanträgen als Zielvorstellung beschrieben. Zuwendungen hat die VRR AöR dafür nicht erhalten. Verwandt wurden die Fördermittel vor allem für Fahrausweisautomaten und Chipkarten für die Vertragskunden als elektronische Tickets (e-Tickets). Dar-

über hinaus hat die VRR AöR an Verkehrsunternehmen ihres Kooperationsraums im Jahr 2009 Zuwendungen in Höhe von rd. 7,8 Mio. € für die Ausrüstung von Fahrzeugen mit elektronischen Einstiegskontrollsystemen weitergeleitet, um eine effiziente Ticketkontrolle zu ermöglichen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Verwendung der Fördermittel bei der VRR AöR und fünf Verkehrsunternehmen des Verbundes im Jahr 2012 geprüft. Zu seinen Feststellungen vom 22.01.2013 hat das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV) zweimal Stellung genommen.

17.2 Förderziele

Zur Realisierung des Zielsystems haben die VRR AöR und die Verkehrsunternehmen zunächst die Schritte eins und zwei umgesetzt. Die weitere Planung sah vor, die Geldkartenfunktion der geförderten Fahrausweisautomaten nicht nur als bargeldlose Bezahlfom, sondern auch zur Speicherung freiverkäuflicher elektronischer Zeit- und Einzelfahrkarten (Schritte drei und vier) zu nutzen. Dies hätte vorausgesetzt, dass die Kunden bei einem Einzelkauf ihre Geldkarten als Trägermedium für die Speicherung der e-Tickets verwenden würden. Allerdings hatte ein anderer Zweckverband des Landes bereits im Jahr 2000 nach einem Pilotversuch in einem Bericht festgehalten, dass die mangelnde Akzeptanz der Geldkarte ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis auf dem Weg zum e-Ticket sei. Gleichwohl gingen die Beteiligten von einer hohen Verbreitung der Geldkarte aus. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Die Zuwendungsempfängerin bat daher das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium, einer Förderzieländerung zuzustimmen, mit der auf die künftige Umsetzung der Schritte drei und vier verzichtet und das Förderziel bei gleichbleibenden Zuwendungen auf das bargeldlose Bezahlen an Fahrausweisautomaten sowie die Umstellung der Abonnements auf e-Tickets reduziert werden sollte. Die Beibehaltung der Zuwendungshöhe begründete sie damit, dass es derselben Infrastruktur und Funktionalitäten bedurft hätte, wenn von Anfang an nur die Schritte eins und zwei Förderziel gewesen wären. Das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium beschränkte mit Erlass vom 12.09.2008 das Förderziel ohne Reduzierung der Zuwendungen auf die genannten Maßnahmen. Hinsichtlich des bargeldlosen Fahrausweiserwerbs (Schritt 1) zeigte eine Datenabfrage des LRH bei sieben Verkehrsunternehmen, dass der bargeldlose Anteil am Automatenumsatz (Geldkarte und Electronic Cash-Karte) im einstelligen, teilweise gegen null tendierenden Prozentbereich lag.

Der LRH hat zum einen kritisiert, dass die übergeordnete Zielsetzung des Projekts zum Teil nicht erreicht und Investitionen in von den Kunden nur gering genutzten Vorrichtungen zum bargeldlosen Bezahlen gefördert worden sind. Zum anderen hat er moniert, dass das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium bei der Umsetzung der Förderzieländerung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet hat. Das zum Zeitpunkt der Bewilligung bestehende Landesinteresse an der Förderung der Fahrausweisgeräte war von der Annahme getragen, diese später auch als Vertriebsinfrastruktur für die Schritte drei und vier zu nutzen. Wenn elektronisches Fahrgeldmanagement zu den Zielen des Landes gehört, muss sein Interesse an Fahrausweisautomaten, die für den Erwerb von e-Tickets vorgesehen sind, größer sein als an solchen, die nicht dafür eingesetzt werden

sollen. Der Verzicht auf die geplanten Schritte drei und vier hätte daher mit einer Reduzierung des finanziellen Engagements für die Schritte eins und zwei einhergehen müssen. Doch auch Schritt 1 hat sein Ziel nicht erreicht. Zwar wurde der Verwendungszweck formal erfüllt. Die Maßnahme war wegen der mangelnden Kundenakzeptanz aber nicht geeignet, dem bargeldlosen Ticketerwerb an Fahrausweisautomaten im Vergleich zur Barzahlung Bedeutung zu verleihen. Da ein anderer Zweckverband bereits im Jahr 2000 festgestellt hatte, dass die Geldkarte ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis sei, hätte diese Erkenntnis bereits zu Förderbeginn bekannt sein können. Der LRH hat für die künftige Förderung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen empfohlen,

- die Voraussetzungen für eine wirksame Erfolgskontrolle zu schaffen, insbesondere, wenn mit der Förderung neben dem Verwendungszweck auch übergeordnete Ziele erreicht werden sollen,
- bei der Reduzierung von Förderzielen nachvollziehbar zu prüfen, inwieweit ein verringertes Landesinteresse an der geförderten Maßnahme zu einer Reduzierung der Zuwendung führen muss.

Das MBWSV befürwortet die Einrichtung einer wirksamen Erfolgskontrolle. Auf der Grundlage des geltenden Rechts könne bereits jetzt durch Nebenbestimmungen geregelt werden, mit welchen Auflagen Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger zu verpflichten seien, Erfolgskontrollen zu ermöglichen. Es wies auf die beabsichtigte Ergänzung einer der Bundesregelung entsprechenden Bestimmung zur Erfolgskontrolle in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) hin und kündigte an, nach deren Inkrafttreten eine Änderung der VV zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) zu prüfen. Das MBWSV widersprach jedoch der Auffassung des LRH, im Fall der Förderzieländerung unwirtschaftlich gehandelt zu haben. Eine Förderzielreduzierung müsse nicht zwangsläufig ein geringeres Landesinteresse mit verringerten Zuwendungen zur Folge haben. Dies erfordere eine Einzelfallbeurteilung, die hier nachvollziehbar erfolgt sei.

Der LRH hat die Äußerungen des MBWSV zur Erfolgskontrolle zustimmend zur Kenntnis genommen. Er teilt hingegen nicht die Ansicht des MBWSV zu den Folgen der Förderzieländerung. Das Ministerium ist nicht darauf eingegangen, dass die Fahrausweisautomaten durch die Beschränkung auf die Schritte eins und zwei für das elektronische Fahrgeldmanagement an Bedeutung verloren haben. Somit ist nach wie vor nicht schlüssig dargelegt, weshalb vor dem Hintergrund des verringerten Nutzwertes die Förderung der Fahrausweisautomaten noch den gleichen Mitteleinsatz rechtfertigte.

17.3 Wirtschaftliche Vorteile der Verkehrsunternehmen

Die Ausstattung der Vertragskunden mit e-Tickets (Schritt 2) und die Einrichtung elektronischer Einstiegskontrollsysteme haben den Verkehrsunternehmen wirtschaftliche Vorteile gebracht. So werden beispielsweise durch den entfallenen Versand von Wertmarken Vertriebskosten eingespart. Die verbesserten Kontrollmöglichkeiten verringern die Fahrgeldausfälle. Dem LRH zur Verfügung gestellte Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen von

der Größe und damit insbesondere von den Umsätzen der Verkehrsunternehmen abhängig sind. Während danach große und mittlere Unternehmen selbst bei einem Szenario ohne Zuwendungen positive Ergebnisse erzielen, ist das bei kleinen Unternehmen trotz Landesförderung nicht der Fall. Die elektronischen Einstiegskontrollsysteme der Verkehrsunternehmen hat die VRR AÖR im Jahre 2009 aus Mitteln der pauschalierten Investitionsförderung nach § 12 ÖPNVG NRW mit dem damaligen Höchstfördersatz von 85 v. H. gefördert. Ein anderer Zweckverband hat im Jahr 2012 Zuwendungen für ähnliche Systeme nur mit einem Fördersatz von 50 v. H. gewährt.

Der LRH hat moniert, dass die wirtschaftlichen Vorteile für die Verkehrsunternehmen bei der Gewährung der Zuwendungen nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Die Vorgabe des § 7 LHO, die günstigste Zweck-Mittel-Relation anzustreben, legt es bei Förderung ertragsorientierter Maßnahmen nahe, auch rückzahlbare Zuwendungen in Betracht zu ziehen, die grundsätzlich nach Nr. 1.1 VV zu § 44 LHO Vorrang haben. Dadurch zurückfließende Fördermittel könnten dem ÖPNV wieder zugute kommen. Bei einer Zuschussgewährung sollten Fördersätze gewählt werden, welche die unterschiedlichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmen berücksichtigen.

Das MBWSV erklärte dazu im Wesentlichen, dass ein gleicher Fördersatz für alle Verkehrsunternehmen als Anreiz gedient habe, technologisches Neuland zu betreten. Er drücke das erhebliche Landesinteresse am elektronischen Fahrgeldmanagement aus. Zu den vom LRH angeführten wirtschaftlichen Vorteilen merkte es an, dass große Verkehrsunternehmen nicht weniger defizitär als kleine seien. Etwaige Mehrerträge dienten zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads. Eine Überkompensation erfolge nicht. Zudem könnten die pauschalen Investitionsfördermittel nach § 12 ÖPNVG NRW bereits de lege lata von den Zweckverbänden als rückzahlbare Zuwendungen weitergeleitet werden. Es sei beabsichtigt, im Erlasswege darauf hinzuweisen, die Höhe der Fördersätze bei der Weiterleitung der Mittel an die Verkehrsunternehmen so festzulegen, dass zu erwartende Einnahmen und die Eigenanteile angemessen berücksichtigt würden.

Der LRH hat den angekündigten Hinweis an die Zweckverbände begrüßt, sieht aber noch Erörterungsbedarf sowohl im Hinblick auf die Förderung der elektronischen Einstiegskontrollsysteme als auch über diesen Einzelfall hinaus. Das MBWSV hat bisher nicht nachvollziehbar dargelegt, weshalb die elektronischen Einstiegskontrollsysteme nur mit Hilfe des Höchstfördersatzes von 85 v. H. beschafft werden konnten, wo doch Verkehrsunternehmen eines anderen Verkehrsverbundes in der Lage waren, mit einem Fördersatz von 50 v. H. ähnliche Systeme zu finanzieren. Darüber hinaus sieht der LRH das MBWSV in der Pflicht darauf hinzuwirken, dass die Zweckverbände ihre Richtlinien über die Weiterleitung der pauschalierten Investitionsfördermittel um die Finanzierungsform der (bedingt) rückzahlbaren Zuwendung ergänzen. Grundlage für die Wahl der Finanzierungsform sollten gemäß § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sein. Die Zweckverbände sind nach der Auflage in Abschnitt II Nr. 8 des jährlichen Zuwendungsbescheids „Pauschalierte Investitionsförderung“ verpflichtet, § 7 LHO und die dazu ergangenen VV anzuwenden.

17.4 Erstausrüstung der Vertragskunden mit Chipkarten

Das Land hat die Erstausrüstung der Vertragskunden mit Chipkarten (Schritt 2) in Höhe von rd. 3,9 Mio. € gefördert und dabei eine Stückzahl von rd. 1,1 Mio. zugrunde gelegt. Erhebungen bei fünf Unternehmen ergaben, dass den Bewilligungen ein zu hoch angesetzter Bedarf zugrunde lag. Die Beschaffung von Chipkarten über den 31.12.2002 hinaus hat der LRH als nicht förderfähig eingestuft, da sie nicht mehr der Erstausrüstung dienen, sondern bereits der Deckung des laufenden Bedarfs.

Das MBWSV teilt grundsätzlich die Bewertung des LRH. Unter Berücksichtigung aller in die Förderung einbezogener Unternehmen beabsichtigt es, den Stichtag für die Anzahl der Vertragskunden auf den 31.12.2003 festzusetzen. Projektverzögerungen wegen technischer Probleme hätten einen vollständigen Betrieb erst zu diesem Zeitpunkt ermöglicht. Das Ministerium hat die Rückforderung der entsprechenden Zuwendungen in Aussicht gestellt.

Der LRH hat die Verlegung des Stichtags um ein Jahr aus den dargelegten Gründen akzeptiert. Insgesamt ist damit ein Anteil von rd. einem Viertel der geförderten Chipkarten nicht zuwendungsfähig.

17.5 Gerätebeschaffungen

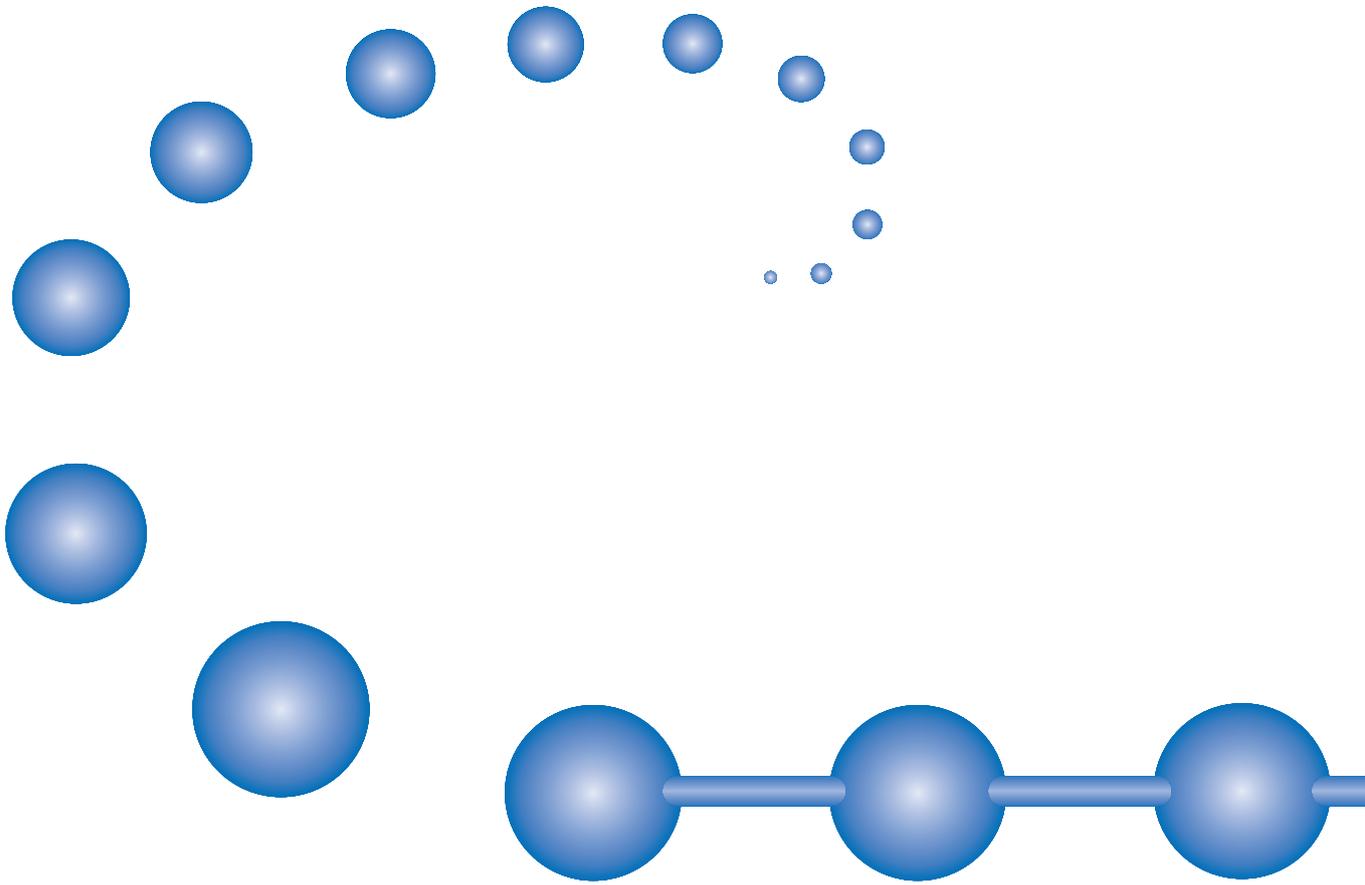
Die Verkehrsunternehmen haben im Zuge der Fördermaßnahme elektro- und maschinentechnische Ausrüstungsgegenstände beschafft. Dabei handelte es sich vor allem um ortsfeste und mobile Fahrausweisgeräte, die entweder von Kunden oder dem Personal der Verkehrsunternehmen bedient werden. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei fünf Verkehrsunternehmen hat der LRH festgestellt, dass

- über die bewilligte Anzahl hinaus Geräte beschafft wurden,
- sich Stückzahlen bei gleichzeitiger Erhöhung der Stückpreise verringert haben,
- Geräte mit nicht förderfähigen Funktionen ausgestattet waren.

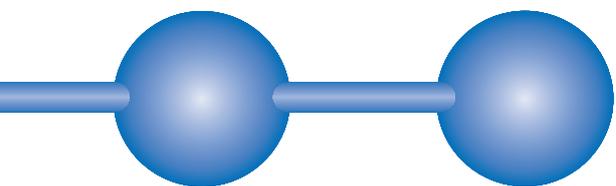
Die vom LRH als nicht zuwendungsfähig bewerteten Ausgaben belaufen sich auf rd. 560.000 €.

Das MBWSV hat mitgeteilt, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben grundsätzlich um die festgestellten Beträge ermäßigt werden. In einem Fall soll auf eine Rückforderung verzichtet und mit Eigenmitteln beschaffte Fahrausweisautomaten den Verpflichtungen des Zuwendungsbescheides unterworfen werden. Der LRH hat die Maßnahmen des MBWSV begrüßt.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



18 Aufsicht des Landes über die kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter



Das Land kam seinen Aufsichtspflichten gegenüber den kommunalen Lebensmittelüberwachungsämtern nicht in erforderlichem Umfang nach; finanzielle und organisatorische Entscheidungen basierten auf nicht hinreichend vergleichbaren und belastbaren Daten.

Obwohl die Lebensmittelüberwachung von 20 Kreisen und kreisfreien Städten durch die unentgeltliche Bereitstellung von 33 Landesbediensteten als amtliche Kontrollassistentinnen und -assistenten personell verstärkt wurde, war die Anzahl der dort eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ergebnis rückläufig.

Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, durch Erhebung von Gebühren für planmäßige Betriebskontrollen dem Prinzip einer verursacherge-rechten Lastentragung zu entsprechen.

18.1 Ausgangslage

Die Lebensmittelüberwachung in NRW wird von insgesamt 51 Kreisordnungsbehörden (Lebensmittelüberwachungsämtern – LMÜÄ) als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen. Sie haben bei rd. 190.000 Betrieben durch ein System amtlicher Kontrollen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überwachen. Die im Rahmen dessen durchzuführenden Betriebskontrollen erfolgen sowohl planmäßig als auch außerplanmäßig. Die Häufigkeit der planmäßig durchzuführenden Betriebskontrollen wird nach einer bundeseinheitlichen Vorschrift ermittelt. Hierzu werden die Betriebe in Risikoklassen eingestuft; die Kontrollfrequenz kann zwischen täglich (Risikoklasse 1) und dreijährig (Risikoklasse 9) liegen. Außerplanmäßige Kontrollen erfolgen hingegen anlassbezogen; hierunter fallen z. B. Kontrollen nach Verbraucherbeschwerden, andere Verdachtskontrollen oder Nachkontrollen, bei denen überprüft wird, ob die bei einer vorangegangenen Plankontrolle festgestellten Mängel behoben worden sind.

Die Aufgabenwahrnehmung hat unter Sicherstellung der Fach- und Entscheidungskompetenz, der fachlichen Unabhängigkeit sowie des gleichmäßigen Aufgabenvollzugs im Land zu erfolgen. Dem Land obliegen diesbezüglich entsprechende Aufsichtspflichten.

Mit der Errichtung des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV) sind die Aufsichtsbefugnisse auf dem Gebiet der Lebensmittelüberwachung zum 01.01.2007 von den Bezirksregierungen auf das LANUV übergegangen. Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV) ist oberste Aufsichtsbehörde und führt als oberste Landesbehörde gleichzeitig die Dienst- und Fachaufsicht über das LANUV.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) hat sich auf Aspekte der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Lebensmittelüberwachung gerichtet, die Gegenstand einer Steuerung durch das MKULNV bzw. das LANUV als Auf-

sichtsbehörden sind. Der LRH ist der Frage nachgegangen, ob und ggf. welche aufsichtlichen Maßnahmen in der Vergangenheit ergriffen und umgesetzt wurden, um eine gleichmäßige Durchführung der Aufgaben in NRW sicherzustellen. In die Prüfung einbezogen hat er darüber hinaus die unentgeltliche Bereitstellung von Personal des Landes an die Kommunen. Überdies hat der LRH die Möglichkeit von Einnahmesteigerungen im Gebührenbereich betrachtet.

Zu den Prüfungsmitteilungen des LRH vom 06.05.2013 hat sich das MKULNV mit Schreiben vom 26.08.2013 geäußert. Im Nachgang dazu wurden dem LRH weitere Unterlagen zugeleitet, insbesondere die Landtags-Vorlage 16/1422 vom 21.11.2013 über die „Ergebnisse der Erhebung Betriebs- und Personalzahlen (Zeitraum 2011) im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung“. Daraufhin ist am 04.03.2014 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

18.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

18.2.1 Wahrnehmung der Fachaufsicht bezüglich der Durchführung von Betriebskontrollen

Die LMÜÄ haben dem MKULNV jährlich über die Ergebnisse der Durchführung der amtlichen Kontrollen von Betrieben nach einem standardisierten Verfahren für die Europäische Union (NRW-Jahresbericht nach Artikel 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004) zu berichten (u. a. Betriebszahlen, Zahl der kontrollierten Betriebe, Zahl der Kontrollbesuche, Einstufung nach Betriebsarten). Der LRH hat die von den LMÜÄ für die Berichtsjahre 2009 und 2011 gemeldeten Daten stichprobenweise im Hinblick auf ihre Plausibilität geprüft. Hiernach hatte er erhebliche Zweifel an der hinreichenden Vergleichbarkeit und Belastbarkeit der gemeldeten Betriebszahlen und Zahlen zu den durchgeführten Kontrollen. Der LRH hatte Bedenken, ob die darauf aufbauenden Entscheidungen und Maßnahmen zur Stärkung der Lebensmittelüberwachung angemessen waren.

Der LRH konnte nicht erkennen, dass das LANUV im Rahmen seiner Fachaufsicht systematisch die von den LMÜÄ gemeldeten Daten überprüft und solche LMÜÄ vorrangig einer fachaufsichtlichen Überprüfung unterzogen hat, deren Daten implausibel erschienen.

Ergänzend zu den regelmäßigen Berichtspflichten hatte das MKULNV die LMÜÄ gebeten, für das Jahr 2011 aktuelle Angaben zu den Betriebszahlen und zum Personal zu machen, um belastbare Aussagen über die Qualität der Lebensmittelkontrolle in NRW ableiten zu können. Auf Basis der zunächst vorgelegten Primärdaten¹⁰⁷ hatte der LRH ermittelt, dass der insgesamt für NRW vorgesehene Soll-Wert an durchzuführenden Plankontrollen nicht erreicht wurde; der Erfüllungsgrad bezüglich der risikobewerteten Betriebe lag landesweit über alle Betriebsarten hinweg bei lediglich rd. 54 v. H.

Die für das gleiche Jahr gemeldeten Zahlen einiger Betriebsarten wichen teilweise erheblich von den zuvor genannten Meldungen für den NRW-Jahresbericht nach Artikel 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ab. Nach Feststellung des LRH waren Meldungen einiger LMÜÄ zur Einstufung zahlreicher Betriebe in Risikoklassen, auf deren Grundlage die Anzahl der Plankontrollen (Soll-Wert) ermittelt werden kann, fragwürdig.

¹⁰⁷ Bei der Datenerhebung unmittelbar gewonnene Werte, die noch nicht vom LANUV überprüft worden waren.

Der LRH hält es für geboten, zukünftig durch einen regelmäßigen Abgleich des Erfüllungsgrads bezüglich der durchgeführten Plankontrollen auf einen hinreichenden Aufgabenvollzug bei der Lebensmittelüberwachung hinzuwirken.

18.2.2 Fachaufsichtliche Überprüfungen durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz

Das LANUV führt seit dem Jahr 2009 fachaufsichtliche Überprüfungen bei den LMÜÄ mit dem Ziel durch, eine gleichmäßige Kontrolltätigkeit sowie eine gleichartige Maßnahmenumsetzung bei Verstößen zu gewährleisten. Eine erstmalige Prüfung aller LMÜÄ sollte ursprünglich spätestens nach drei Jahren abgeschlossen sein. Aufgrund begrenzter Personalkapazitäten beim LANUV wurden bis Ende Februar 2012 lediglich 24 fachaufsichtliche Überprüfungen, also weniger als die Hälfte der geplanten, durchgeführt. Im Anschluss daran hat das LANUV dem MKULNV die im Rahmen der bisher durchgeführten fachaufsichtlichen Überprüfungen festgestellten Mängel mitgeteilt: U. a. erfolge die Risikobeurteilung von Betrieben nicht immer einheitlich und nach den aktuellen Regelungen; die stichprobenartigen Prüfungen von Betriebsakten habe ergeben, dass die Einhaltung der Kontrollfrequenz überwiegend bei über 65 v. H. liege; Kontrollergebnisse würden auch innerhalb eines Überwachungsamtes nicht immer einheitlich bewertet.

Die Behebung dieser Mängel wurde nach den Feststellungen des LRH durch das LANUV nicht konsequent verfolgt. Stattdessen wurde es weitgehend in das Benehmen der LMÜÄ gestellt, diese Defizite auszuräumen oder zumindest zu mindern.

18.2.3 Abordnungen von Landespersonal an Kreise und kreisfreie Städte

Im Jahr 2008 startete die damalige Landesregierung eine Initiative zur Stärkung des Verbraucherschutzes. Obwohl die Kreise und kreisfreien Städte grundsätzlich die Kosten für die Durchführung der Lebensmittelüberwachung zu tragen haben, wurde seitens des Landes angestrebt, u. a. durch eine unentgeltliche Bereitstellung von Landespersonal als amtliche Kontrollassistentinnen und -assistenten (AKA) die personelle Situation bei den LMÜÄ zu verbessern. Die Berufsgruppe der AKA wurde zum 01.01.2008 neu geschaffen und richtete sich an Beschäftigte des Landes, die im Rahmen der seinerzeit vollzogenen Verwaltungsstrukturreform des Landes ihre bisherigen Aufgaben verloren hatten und sich neuen Aufgaben und Perspektiven stellen wollten. Bei entsprechender Eignung und Bereitschaft wurden sie zum LANUV versetzt und nach erfolgreich abgeschlossener Fortbildung unter Verzicht auf Erstattung von Personalkosten an wohnortnahe Kreise und kreisfreie Städte abgeordnet, um dort die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure (LMK) bei deren Tätigkeit zu unterstützen und zu entlasten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH (September 2011) waren AKA an 41 der 51 LMÜÄ abgeordnet.

Eine vom LRH vorgenommene Auswertung der von den LMÜÄ jährlich zu meldenden Daten des eingesetzten Kontrollpersonals für die Jahre 2008 bis 2011 hatte ergeben, dass es in diesem Zeitraum bei 20 LMÜÄ nicht zu einer Personalverstärkung des für die Lebensmittelüberwachung insgesamt tätigen Personals (Sachverständige, LMK, AKA und Verwaltungspersonal) gekommen war, obwohl diesen

LMÜÄ 33 AKA unentgeltlich zur Verfügung gestellt worden waren. Während diese 20 LMÜÄ im Jahr 2008 noch insgesamt rd. 270 Vollzeitäquivalente (ohne AKA) gemeldet hatten, wurden im Jahr 2011 insgesamt rd. 265 Vollzeitäquivalente (inklusive AKA mit 32,25 Vollzeitäquivalenten) angezeigt.

Es hat keine Vereinbarungen zwischen dem Land und den 41 aufnehmenden Kommunen gegeben, um dies zu vermeiden.

18.2.4 Gebührenpflicht für amtliche Plankontrollen

Grundsätzlich haben die Unternehmen dafür zu sorgen, dass die von ihnen hergestellten bzw. vertriebenen Lebensmittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen. Die LMÜÄ überwachen die Einhaltung dieser Vorschriften; bei planmäßigen Kontrollen erfolgt dies gebührenfrei. Für die Durchführung von Nachkontrollen werden seit dem Jahr 2007 Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung erhoben.

Zur Entlastung der kommunalen Haushalte hatte der LRH vorgeschlagen, in stärkerem Umfang als bisher die Unternehmen, die letztendlich Verursacher für die Kontrolltätigkeit durch die LMÜÄ sind, finanziell an der Überwachung des eigenen Unternehmens zu beteiligen und Gebühren für planmäßige Kontrollen zu erheben.

18.3 Stellungnahme des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz und weiterer Schriftwechsel

18.3.1 Wahrnehmung der Fachaufsicht bezüglich der Durchführung von Betriebskontrollen

Das MKULNV hat vom LRH festgestellte Differenzen zu den von einigen LMÜÄ gemeldeten Zahlen in den Datenabfragen bestätigt und eingeräumt, dass es sich hierbei oft um punktuelle Erfassungs- oder Übermittlungsfehler der LMÜÄ handle. Sie könnten auf unterschiedliche Erfassungssysteme sowie auf die Vielzahl der Anwender dieser Systeme zurückzuführen sein.

Es hat zugesagt, bei der künftigen Erfassung von Meldungen für den jährlichen Bericht nach Artikel 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 entsprechende Plausibilitätsprüfungen vorzusehen.

Das MKULNV konnte die Zweifel des LRH an der Validität der erhobenen Daten und an den auf dieser Basis getroffenen politischen Entscheidungen nicht teilen: „Solange von zum Teil erheblichen Datenschwankungen bei den Kreisordnungsbehörden auszugehen ist, bilden die Erhebungen des MKULNV den maßgeblichen Rahmen für politische Entscheidungen.“ Gleichwohl hat das MKULNV zugesagt, eine stetige Verbesserung der Datenlage anzustreben.

Das MKULNV hat dem Landtag die Ergebnisse der Erhebung der Betriebs- und Personalzahlen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung für das Jahr 2011 mit Bericht vom 21.11.2013 vorgestellt. Der vorgenannte Bericht weist im Ergebnis einen landesweiten Erfüllungsgrad bei den Plankontrollen von 65 v. H.

aus; die Einzelergebnisse der LMÜÄ weisen diesbezüglich eine Spannweite von 40 v. H. bis 113 v. H. auf.

Die Äußerungen des MKULNV vermögen die Bedenken des LRH nicht vollständig auszuräumen. Vor dem Hintergrund der „Datenschwankungen“ können die Zahlen nur ein erster Hinweis auf den Umfang der Überwachungstätigkeit der einzelnen LMÜÄ sein und daher nur als Erörterungsgrundlage dienen, um eine landesweit einheitliche Kontrolltätigkeit sicherzustellen.

18.3.2 Fachaufsichtliche Überprüfungen durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz

Das MKULNV hat erklärt, dass das LANUV bei den fachaufsichtlichen Überprüfungen in den meisten Fällen Empfehlungen zur Optimierung der Aufgabenerledigung gebe. Lediglich in Einzelfällen, bei denen eine unverzügliche Abstellung von konkreten Mängeln erforderlich sei, würde von Nachkontrollen bzw. Stellungnahmen Gebrauch gemacht.

Auf Grundlage eines Berichtes des LANUV zu den fachaufsichtlichen Überprüfungen werden derzeit auf Landesebene die weitergehenden Steuerungsmaßnahmen sowie ein Maßnahmenkonzept für NRW diskutiert. Dieses Konzept solle neben den im Bereich der Lebensmittelüberwachung anzuwendenden rechtlichen Vorgaben Empfehlungen zur Organisation und Aufgabenumsetzung im Sinne eines „idealen“ Lebensmittelüberwachungsamtes aufzeigen, so dass für die Lebensmittelüberwachung und die Fachaufsicht ein orientierender Rahmen zugrunde gelegt werde. Die fachaufsichtlichen Überprüfungen würden nach Auswertung des Berichtes und der Umsetzung erforderlicher Maßnahmen fortgesetzt.

18.3.3 Abordnungen von Landespersonal an Kreise und kreisfreie Städte

Mit Schreiben vom 26.08.2013 hat das MKULNV gegenüber dem LRH erklärt, dass zwischen den Jahren 2008 und 2011 insgesamt eine Erhöhung des Personalstandes bei allen LMÜÄ um etwas über 7 v. H. erfolgt sei, jedoch mit qualitativen Veränderungen bei den einzelnen Berufsgruppen (Sachverständige, LMK, AKA, Verwaltungspersonal). Das LANUV werde dies zum Anlass nehmen, auf Basis der Datenerhebung 2011 eine systematische Auswertung zum eingesetzten Personal vorzunehmen. „Sollte sich bei dieser Auswertung herausstellen, dass die Abordnungen von Landespersonal an die Kommunen zur Substitution von kommunalem Personal geführt haben, wird geprüft, ob die Abordnung ggf. aufgehoben bzw. die Substitution durch vertragliche Gestaltung ausgeschlossen werden kann.“

Der LRH sieht der zeitnahen Auswertung durch das LANUV entgegen.

18.3.4 Gebührenpflicht für amtliche Plankontrollen

Das MKULNV teilt die Einschätzung des LRH zur Einführung von Gebühren für Plankontrollen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Vor deren

Einführung sollten die zurzeit stattfindenden Abstimmungen der EU-Mitgliedsstaaten zum Vorschlag der EU-Kommission bezüglich der z. T. sehr differenzierten Regelungen zur Einführung von Gebühren abgewartet werden. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass Gebührensysteme eingeführt werden, die nicht europarechtskonform sind.

Der LRH hat das MKULNV gebeten, ihn hierüber zu gegebener Zeit zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert noch an.

19 Forstliche Dienstleistungen des Landesbetriebs Wald und Holz Nordrhein-Westfalen



Der Landesbetrieb Wald und Holz hat in den vergangenen Jahren im Geschäftsfeld „forstliche Dienstleistungen“ – trotz erheblicher Ausgleichszahlungen des Landes – durchgängig negative Betriebsergebnisse erzielt. Der Landesrechnungshof hat Wege zur Verringerung des Defizits aufgezeigt, unter anderem durch Erhöhung von bislang nicht kostendeckenden beziehungsweise zu stark rabattierten Entgelten.

19.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb Wald und Holz (Landesbetrieb) nimmt Aufgaben im Rahmen der Geschäftsfelder „landeseigener Forstbetrieb“, „forstliche Dienstleistungen“ und „Hoheitsaufgaben“ wahr.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Geschäftsfeld „forstliche Dienstleistungen“ (Dienstleistungen) geprüft. Der Landesbetrieb unterstützt im Rahmen der Dienstleistungen die Waldbesitzer durch die tätige Mithilfe bei der Bewirtschaftung des Waldes (Betreuung). Die tätige Mithilfe besteht in der vertraglichen Übernahme von Aufgaben der Planung und Überwachung des Betriebsvollzuges (technische Betriebsleitung) und des forstlichen Betriebsvollzuges (Beförderung) sowie der Erstellung eines Betriebsplanes oder Betriebsgutachtens (Forsteinrichtung).

Die tätige Mithilfe erfolgt gegen Entgelt. Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV) setzt nach Anhörung des Landesbetriebs und im Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuss des Landtags sowie dem Finanzministerium die für die tätige Mithilfe zu fordernden Entgelte fest.

Die Waldfläche in NRW beträgt insgesamt 915.800 ha. Von der gesamten Waldfläche des Landes gehören rd. 769.000 ha (84 v. H.) Körperschaften oder privaten Besitzern, rd. 119.000 ha (13 v. H.) dem Land NRW und rd. 27.000 ha (3 v. H.) dem Bund.

Der Landesbetrieb hat im Jahr 2011 im Rahmen der tätigen Mithilfe rd. die Hälfte des Körperschafts- und Privatwaldes betreut. Die hierfür erhobenen Entgelte deckten den Aufwand des Landesbetriebs indessen bei Weitem nicht ab. Insbesondere Waldbesitzer, die sogenannte forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse (FWZ) bildeten, erhielten für die Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen erhebliche Rabatte.

Das Bundeskartellamt hat die indirekte Förderung der FWZ kritisiert, da die reduzierten Entgeltsätze des Landesbetriebs für seine tätige Mithilfe den privaten Anbietern von forstlichen Dienstleistungen im Wettbewerb mit dem Landesbetrieb kaum eine reelle Chance ermöglichen, Aufträge zu erhalten.

Zum finanziellen Ausgleich des tatsächlichen Betriebsaufwands leistete das MKULNV in den vom LRH geprüften Jahren 2009 bis 2011 Ausgleichszahlungen (Transferzahlungen) von rd. 11 Mio. € jährlich an den Landesbetrieb.

Der LRH hat die Ergebnisse seiner Prüfung an das MKULNV herangetragen. Das MKULNV hat hierauf mit Schreiben vom 24.04.2013 und 04.11.2013 geantwortet.

19.2 Geschäftsfeld Dienstleistungen

19.2.1 Betriebsergebnisse des Landesbetriebs

In den vom LRH geprüften Jahren 2009 bis 2011 hat der Landesbetrieb im Geschäftsfeld Dienstleistungen jeweils ein negatives Betriebsergebnis erwirtschaftet. Die Umsatzerlöse blieben deutlich hinter den im „Konzept 2010“ vom Landesbetrieb prognostizierten Zahlen zurück: Hiernach sollten die Umsatzerlöse im Jahr 2010 auf mindestens 5,7 Mio. € steigen. Die tatsächliche Entwicklung verlief indessen wie folgt:

Jahr	2009	2010	2011
Umsatzerlöse	3,82 Mio. €	3,85 Mio. €	4,24 Mio. €
Sonstige Erträge	0,26 Mio. €	0,47 Mio. €	0,15 Mio. €

Demgegenüber entwickelte sich der betriebliche Aufwand wie folgt:

Jahr	2009	2010	2011
Betriebl. Aufwand	17,50 Mio. €	18,56 Mio. €	19,52 Mio. €

Zum Ausgleich des jährlichen Defizits leistete das Land folgende Transferzahlungen an den Landesbetrieb:

Jahr	2009	2010	2011
Transferzahlungen	11,46 Mio. €	10,91 Mio. €	11,90 Mio. €

Trotz dieser hohen Transferzahlungen erzielte der Landesbetrieb in diesen Jahren negative Betriebsergebnisse:

Jahr	2009	2010	2011
Betriebsergebnis	- 1,96 Mio. €	- 3,33 Mio. €	- 3,23 Mio. €

19.2.2 Erhebung von Entgelten

Der LRH sieht wesentliche Ursachen für den geringen Kostendeckungsgrad und die negativen Betriebsergebnisse in den zum Teil nicht kostendeckenden Entgelten für Einzelleistungen und den Rabatten auf die Entgelte für das Leistungsbündel „Ständige tätige Mithilfe in Zusammenschlüssen“.

Die Erhebung von Entgelten für die tätige Mithilfe der Forstbehörden richtet sich nach der jeweils geltenden Entgeltordnung.

Die in der Entgeltordnung aufgeführten Leistungen können als Einzelleistung oder in einem der drei Leistungsbündel „Technische Betriebsleistung“, „Beförderung“ und „Ständige tätige Mithilfe in Zusammenschlüssen“ in Anspruch genommen werden.

19.2.2.1 Entgelte für Einzelleistungen

Nach den Berechnungen des LRH waren die nicht rabattierten Entgelte für Einzelleistungen für die Jahre 2010 und 2011 dem Grunde nach zu niedrig festgesetzt, obwohl sie den vollen Selbstkosten der Landesforstverwaltungen entsprechen sollten.

Diese Einschätzung wird vom MKULNV nicht geteilt. Die in der Entgeltordnung festgesetzten Entgelte entsprächen grundsätzlich den Selbstkosten der Forstverwaltung.

Dennoch hat das MKULNV die Feststellungen des LRH zum Anlass genommen, die Betriebsanweisung des Landesbetriebs zu überarbeiten. Sie enthalte nunmehr eine klare Abgrenzung zwischen der (kostenpflichtigen) tätigen Mithilfe für Waldbesitzer bzw. für Dritte und der (kostenfreien) Erteilung von Rat und Anleitung. Der Landesbetrieb erwarte durch ein verbessertes Controlling-System sowie verbesserte Produktbeschreibungen – aber auch durch intensive Gespräche mit den Fachgebietsleitern – eine weitere Steigerung der Erlöse.

Die Ausführungen des MKULNV haben den LRH nicht überzeugt. Er hat eine hypothetische Berechnung des Betriebsergebnisses durchgeführt, indem er für alle erbrachten Leistungen die Entgelte für Einzelleistungen angesetzt hat. Dies hätte – nach den Ausführungen des MKULNV – zu einem ausgeglichenen Betriebsergebnis führen müssen. Auch bei Ansatz der Entgelte für Einzelleistungen wäre aber der Betriebsaufwand des Jahres 2011 nur zu rd. 77 v. H. durch Umsatzerlöse gedeckt gewesen.

19.2.2.2 Entgelte für die ständige tätige Mithilfe in Zusammenschlüssen

Das Entgelt für die „Ständige tätige Mithilfe in Zusammenschlüssen“ setzt sich zusammen aus dem sogenannten Grundbetrag und aus Steigerungsbeträgen.

Grundbetrag

Mit dem Grundbetrag sind für die Mitglieder von FWZ bereits zahlreiche Leistungen der tätigen Mithilfe abgegolten. Die Höhe des Grundbetrages ist damit entscheidend für die Deckung des Aufwandes für die ständige tätige Mithilfe.

Die Höhe des zu zahlenden Grundbetrages hängt von der Größe des Waldbesitzes des betreffenden Mitglieds ab. Dieses Entgelt reduziert sich für die Mitglieder eines FWZ um 50 v. H., wenn mindestens bei der Hälfte der Mitglieder des jeweiligen FWZ der Waldbesitz 25 ha nicht übersteigt. Bei einer Forstbetriebsfläche bis 50 ha betrug es daher im Prüfungszeitraum statt 5,62 €/ha/Jahr nur noch 2,81 €/ha/Jahr. Von den insgesamt 63.626 Mitgliedern der betreuten FWZ verfügten 61.359 Mitglieder (rd. 96 v. H.) jeweils über Waldflächen bis maximal 25 ha; der durch-

schnittliche Waldbesitz dieser Eigentümer betrug 3,07 ha. Sie bewirtschafteten 188.862 ha (rd. 54 v. H.) der insgesamt vom Landesbetrieb betreuten 348.187 ha Forstbetriebsflächen der FWZ.

Im Ergebnis betrug damit der durchschnittliche Grundbetrag für Betriebe mit bis zu 25 ha Waldbesitz im Zusammenschluss nur rd. 8,63 € pro Jahr (2,81 €/ha/Jahr x 3,07 ha).

Für den Grundbetrag erhält das Mitglied eine Reihe von Leistungen, die der Landesbetrieb Waldbesitzern außerhalb von FWZ als Einzelleistung gesondert berechnen würde. Mit dem Grundbetrag sind das Auszeichnen des Holzes (wahlweise mit gleichzeitiger Volumenermittlung), der Einsatz und die Kontrolle von Arbeitskräften (einschließlich Unternehmer und Selbstwerber), die Materialbeschaffung (z. B. Ausschreibung, Bestellung, Kontrolle des Angebots und der Lieferung), der Jahresabschlussbericht über den Betriebsvollzug sowie bei Gemeinschaftswald die „Technische Betriebsleitung“ (Wirtschaftsplanerstellung, Kontrolle des Wirtschaftsplanvollzugs, Analyse der Wirtschaftsergebnisse) abgegolten.

Der LRH vermag nicht zu erkennen, aus welchen Gründen die gewährte Halbierung der Grundbeträge für Kleinstwaldbesitzer in Zusammenschlüssen fortgesetzt werden sollte. Aus Sicht des LRH ist nicht plausibel, warum gerade die Kleinstwaldbesitzer von der Subventionierung am stärksten profitieren. Ein Entgelt von 5,62 €/ha/Jahr anstelle von 2,81 €/ha/Jahr erscheint bei einer durchschnittlichen Gesamtgröße von 3,07 ha nicht existenzgefährdend. Hinzu kommt, dass die Betreuung von kleinstrukturierten Forstbetriebsflächen im Verhältnis den höchsten Aufwand verursacht.

Steigerungsbeträge

Für die Inanspruchnahme weiterer Leistungen zahlen die Mitglieder von FWZ sogenannte Steigerungsbeträge. Der Leistungskatalog entspricht dabei dem Katalog der Einzelleistungen für Waldbesitzer außerhalb von FWZ. Als Entgelt sind jedoch für Mitglieder von FWZ nur 50 v. H. der Beträge vorgesehen, die Waldbesitzer außerhalb von FWZ zahlen.

Durch die Kombination von rabattiertem Grundbetrag und rabattierten Steigerungsbeträgen (bei Inanspruchnahme der entsprechenden Leistungen) erhalten die Mitglieder von FWZ sehr hohe Rabatte.

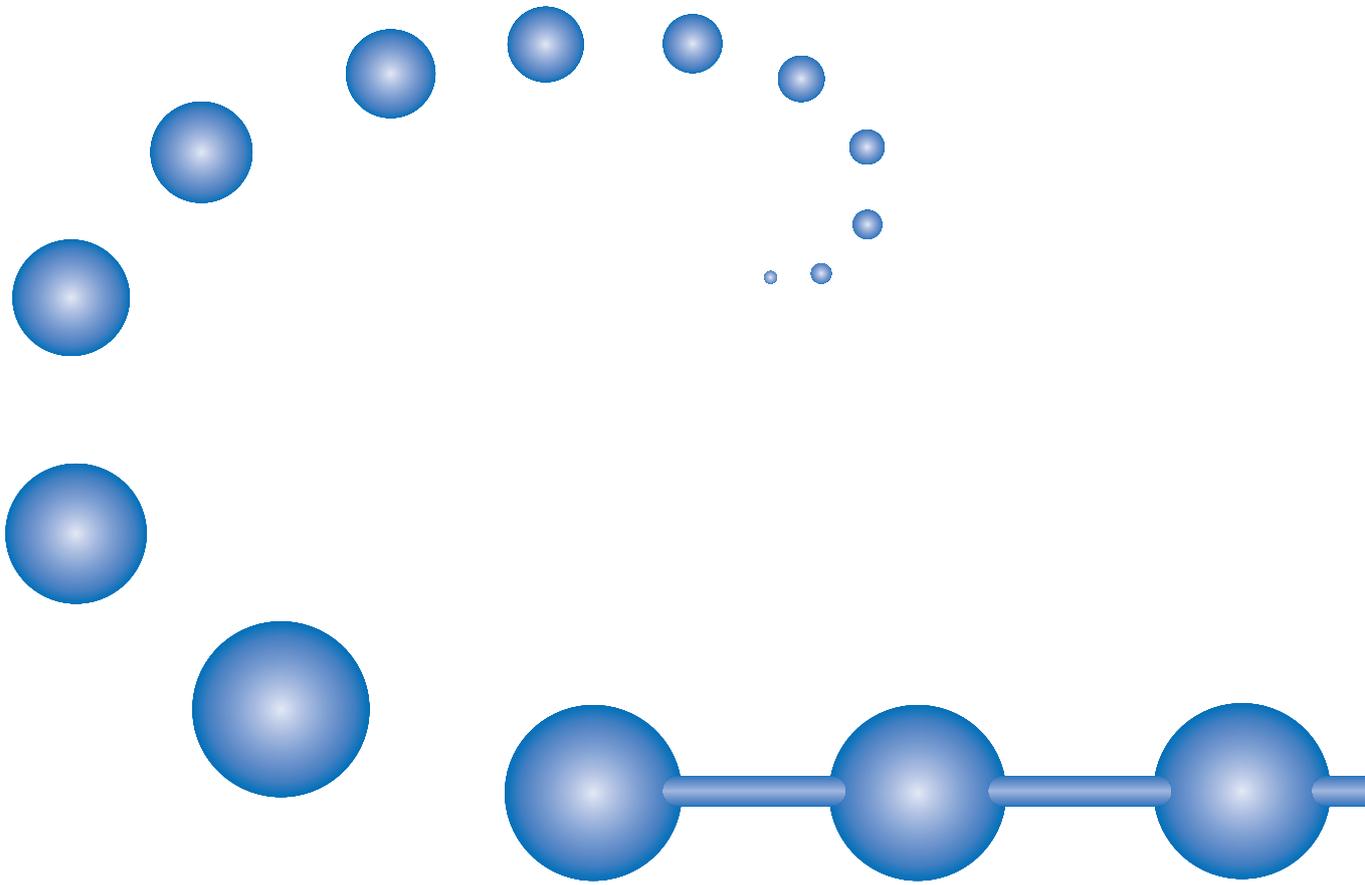
Der LRH hält eine derart starke indirekte Förderung von FWZ – auch und gerade wegen der derzeit hohen und voraussichtlich weiter steigenden Holzpreise – für fragwürdig und regt an, diese Förderung grundlegend zu überdenken.

Das MKULNV hat bestätigt, dass die von den Mitgliedern von Zusammenschlüssen zu zahlenden Entgelte sehr moderat sind. Sie seien unter dem forstpolitischen Ziel entstanden, eine möglichst große Anzahl von Waldbesitzern zu betreuen. Bei dem Grundbetrag handele es sich auch um einen „politischen Preis“, da die Mitgliedschaft in FWZ freiwillig sei. Im Bereich der Förderung der FWZ verzichte das Land daher bewusst auf die Erhebung der vollen Selbstkosten der Landesforstverwaltung.

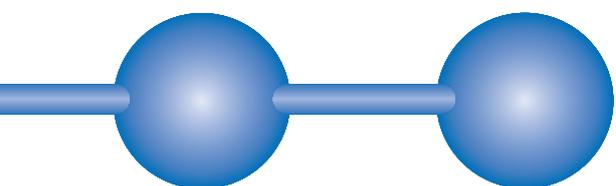
Das MKULNV erwarte von der für die laufende Legislaturperiode angekündigten Novellierung des Landesforstgesetzes hin zu einem Landeswaldgesetz wichtige Weichenstellungen. Die Anregungen des LRH bezüglich der Höhe und Staffelung der untersuchten Beträge würden im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung der Entgeltordnung ab 2014 berücksichtigt.

Zunächst ist die bisherige Entgeltordnung vom MKULNV jedoch ohne grundlegende Bearbeitung bis zum 31.12.2014 verlängert worden.

Der Schriftverkehr dauert an.



Finanzministerium (Epl. 12)



20 Restrukturierung der WestLB AG



Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2013 verschiedene Aspekte der Restrukturierung der WestLB AG und die Beteiligung des Landes an der Ersten Abwicklungsanstalt geprüft.

Er hat hierbei Maßnahmen kritisch gesehen und dem Finanzministerium Anregungen und Empfehlungen gegeben. Diese betrafen insbesondere eine Landesgarantie, die Übernahme von Schadenersatzrisiken – sogenannte Bodensatzrisiken der WestLB AG – durch die Erste Abwicklungsanstalt und den Verkauf griechischer Staatsanleihen.

20.1 Vorbemerkung

Die WestLB AG war eine international tätige Landesbank mit Hauptsitz in Düsseldorf. Beteiligt waren:

Aktionäre der WestLB AG	Anteil (gerundet in v. H.)
Sparkassenverband Westfalen-Lippe	25
Rheinischer Sparkassen- und Giroverband	25
Land Nordrhein-Westfalen *	48
Landschaftsverband Rheinland	1
Landschaftsverband Westfalen-Lippe *	1
Summe:	100

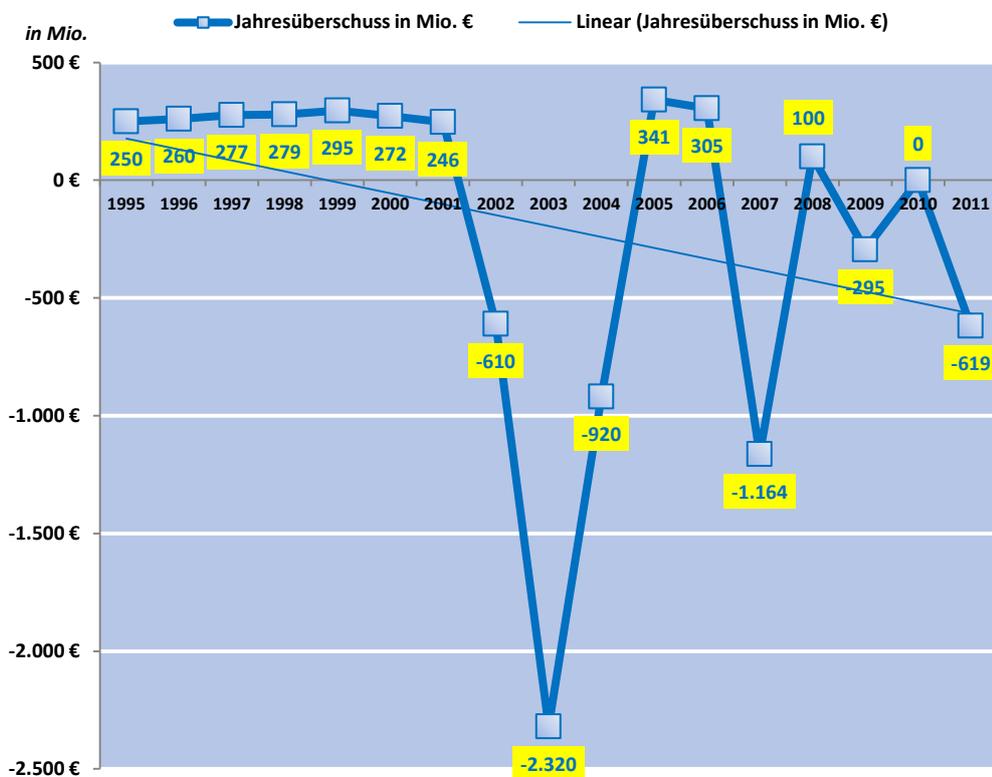
* Unmittelbare und mittelbare Beteiligung.

Seit dem Jahr 2002 schwankte der Jahresüberschuss der WestLB AG deutlich, zum Teil waren erhebliche Verluste hinzunehmen. Diese entstanden durch die Beteiligung der WestLB AG bei dem englischen Fernsehverleiher Box Clever, bei der amerikanischen Flugzeugleasingfirma Boullion und durch langjährige Spekulationsgeschäfte im Eigenhandel. Zudem hatte sich die WestLB AG in den Jahren vor dem Wegfall der Gewährträgerhaftung im Juli 2005¹⁰⁸ in großem Umfang mit liquiden Mitteln eingedeckt und diese insbesondere in sogenannten strukturierten Wertpapierportfolien des US-amerikanischen Verbriefungsmarktes angelegt. So erreichte Ende 2007/Anfang 2008 die Krise des US-amerikanischen Hypothekenmarktes auch die WestLB AG.

¹⁰⁸ Die sog. Gewährträgerhaftung bezeichnet die Haftung öffentlich-rechtlicher Rechtsträger – der sog. Gewährträger – für die Verbindlichkeiten öffentlich-rechtlicher Institutionen, wie z. B. der (früheren) Landesbanken. Im Jahr 2001 schlossen die EU-Kommission und die Bundesregierung eine Vereinbarung (sog. Brüsseler Konkordanz), die u. a. den Wegfall der Gewährträgerhaftung in Deutschland regelte.

Abbildung 1

Wirtschaftliche Entwicklung der WestLB AG – Die WestLB AG in Zahlen



Ende 2009 übertrug die WestLB AG zur Entlastung ihres Eigenkapitals risikoreiche Wertpapiere mit einem Volumen von rd. 77,5 Mrd. € auf die gerade errichtete Erste Abwicklungsanstalt (EAA). Die EAA ist eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts innerhalb der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung. Die EAA hat die Aufgabe, von der WestLB AG übernommene Vermögensgegenstände oder Risikopositionen wertschonend abzuwickeln. Auch die WestLB AG selbst musste in Folge einer Entscheidung der EU-Kommission vom 20.12.2011 abgewickelt werden.¹⁰⁹ Daraufhin wurde die WestLB AG zum 30.06.2012 aufgespalten: Zum einen entstand die Portigon AG¹¹⁰, die Serviceleistungen für Kreditinstitute erbringt. Die Portigon AG ist durch Umfirmierung¹¹¹ aus der ehemaligen WestLB AG hervorgegangen.¹¹² Ebenfalls in Folge der Entscheidung der EU-Kommission wurden zum anderen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der WestLB AG auf die EAA übertragen, die bis 2027 Risikopositionen und nichtbetriebsnotwendige Geschäftsbereiche der ehemaligen WestLB AG abwickeln soll. Schließlich wurde das Geschäft mit den nordrhein-westfälischen Sparkassen, mittelständischen Firmenkunden und Kommunen auf die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) übertragen.

109 Beschluss der Kommission vom 20.12.2011, C 40/2009 und 43/2008, Amtsblatt der Europäischen Union L 148/1.

110 Seit dem 01.02.2014 ist die Portigon Financial Services GmbH gegründet. Als Tochtergesellschaft der Portigon AG erbringt diese nunmehr die Serviceleistungen für Kreditinstitute.

111 Die Umfirmierung eines Unternehmens beschreibt die Änderung des Handelsnamens einer Firma, ohne dabei ihre Rechtsstruktur zu ändern.

112 Siehe Eintragung vom 02.07.2012 zum Handelsregister B des Amtsgerichtes Düsseldorf unter der Nummer 42975.

20.2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen des Finanzministeriums

Die Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) im Jahr 2013 umfasste die Kalenderjahre 2008 bis 2012. Das Finanzministerium (FM) hatte Gelegenheit, zu den Ausführungen des LRH umfassend Stellung zu nehmen. Nachfolgende Ausführungen beschränken sich auf die wesentlichen Prüfungsfeststellungen.

20.2.1 Ausgestaltung einer Garantie des Landes

Zur Rettung der WestLB AG wurde Anfang 2008 ein von der Finanzmarktkrise besonders betroffenes und für die WestLB AG substanziell bedeutendes Portfolio mit einem Buchwert von 23 Mrd. € auf eine Zweckgesellschaft übertragen. Damit diese Übertragung für die WestLB AG keine eigenkapitalrelevante Wirkung entfalten konnte, die die Existenz der Bank bedroht hätte, sicherte das Land die Risiken aus dieser Transaktion im Außenverhältnis mit einer unbedingten Garantie in Höhe von 5 Mrd. € ab (sogenannte Phoenix-Garantie).¹¹³ Die Übertragung wurde vom FM federführend begleitet und stand mit Blick auf die beginnende Finanzmarktkrise und die Systemrelevanz der WestLB AG für die Finanzmärkte unter hohem Zeitdruck.¹¹⁴ Die vertraglichen Vereinbarungen für die Übertragung mussten bis zum Quartalsabschluss der WestLB AG zum 31.03.2008 unterzeichnet sein.

Folge ist, dass das Land aus der unbedingten Garantie wegen der rechtlichen Laufzeit der Papiere unter Umständen bis zum Jahr 2091 in Anspruch genommen werden kann, obgleich die WestLB AG, die durch diese Transaktion gerettet werden sollte, bereits seit Mitte 2012 keine Geschäftsbank mehr ist. Eine aus Sicht des LRH mögliche Alternative (beispielsweise eine Garantie unter der Bedingung einer Geltung nur für die Zeit der Tätigkeit der WestLB AG als Bankhaus) hatte das FM nicht geprüft.

Die Liquidierung der WestLB AG zu diesem Zeitpunkt als Alternative hätte nach Vortrag des FM unabsehbare Folgen für die gesamte deutsche und europäische Bankenlandschaft gehabt. Das FM verdeutlichte die Notwendigkeit der Garantiehingabe und erklärte zur Unbedingtheit der Garantie, dass eine an Bedingungen geknüpfte Garantie nach den Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung im Bankgewerbe nicht als risikomindernd anerkannt werden könne.¹¹⁵

Im Übrigen sei Anfang 2008 auch die Möglichkeit einer Barkapitalerhöhung bei der WestLB AG in Betracht gezogen, später aber wieder verworfen worden, weil diese Maßnahme den Haushalt sofort belastet hätte und nicht von der EU-Kommission als Rettungsbeihilfe anerkannt worden wäre. Schließlich sei der Verlust des Bankhauses aufgrund der Entscheidung der EU-Kommission vom 20.12.2011 nicht absehbar gewesen.

¹¹³ Zu den Gründen siehe Landtag NRW 14. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2008 (Nachtragshaushaltsgesetz 2008)“ vom 31.03.2008, Drucksache 14/6470, S. 3 ff.

¹¹⁴ Siehe Landtag NRW 14. Wahlperiode, Ausschussprotokoll 14/626, Haushalts- und Finanzausschuss, 66. Sitzung (öffentlich) am 06.03.2008, TOP 1 „Aktuelle Situation bei der WestLB AG“, Bericht des Finanzministers Dr. Helmut Linssen, S. 7 ff.

¹¹⁵ Hinweis auf die §§ 154, 162 u. 164 der Solvabilitätsverordnung vom 14.12.2006 (BGBl. I S. 2926), die durch Artikel 6 der Verordnung vom 20.09.2013 (BGBl. I S. 3672) geändert worden ist (SolvV), in der bis zum 31.12.2013 gültigen Fassung.

Der LRH bestreitet nicht, dass die Garantie geeignet war, die WestLB AG zu stabilisieren und weiteren Schaden für die Finanzwirtschaft zu verhindern. Sie musste aber nicht unbedingt begeben werden. Der LRH konnte den vom FM angeführten Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung im Bankgewerbe keine Bedingungsfeindlichkeit entnehmen. Entscheidend ist in erster Linie, dass es dem Gewährleistenden verwehrt bleiben muss, die Restlaufzeit der Garantie einseitig zu verkürzen.¹¹⁶ Eine rechtlich zulässige Erteilung der Phoenix-Garantie unter der Bedingung eines Fortbestandes der WestLB AG als Bankhaus hätte nach Auffassung des LRH den gleichen Zweck erfüllt, aber den Landeshaushalt nicht langfristig belastet. Dass die WestLB AG durch Entscheidung der EU-Kommission vom 20.12.2011 aufgelöst werden musste, war zwar auch aus Sicht des LRH nicht vorhersehbar, der Umstand ihrer deutlichen Gefährdung jedoch klar erkennbar.

20.2.2 Schadenersatzrisiken

Gegen die WestLB AG könnten Schadenersatzansprüche aus Pflichtverletzungen bei der Quotierung des LIBOR-Zinssatzes und wegen fehlerhafter Anlageberatung im Zusammenhang mit Derivategeschäften bestehen (sogenannte Bodensatzrisiken).¹¹⁷ Die geltend gemachten Schadenersatzansprüche sind Gegenstand verschiedener gerichtlicher Auseinandersetzungen. Der LRH ist diesen Bodensatzrisiken bei der Restrukturierung der WestLB AG nachgegangen. Die Bodensatzrisiken der WestLB AG sind nicht auf die Portigon AG übergegangen, sondern wurden Mitte 2012 im Wege einer Abspaltung nach dem Umwandlungsgesetz¹¹⁸ in Verbindung mit dem Abspaltungsvertrag vom 26.08.2012 auf die EAA übertragen.¹¹⁹

Der LRH hat beanstandet, dass sich das FM nicht gegen einen Übergang der Bodensatzrisiken auf die EAA ausgesprochen hat. Denn nach seiner Auffassung ergibt sich aus den Vorschriften des Umwandlungsgesetzes unmittelbar keine rechtliche Pflicht für die Übertragung der Bodensatzrisiken auf die EAA. Sie wurde erst in dem Abspaltungsvertrag vereinbart. Mit der vertraglichen Übertragung der Bodensatzrisiken hat sich die Stellung der Gläubiger dieser bestrittenen Forderungen verbessert. Bis zu der Übertragung richteten sich diese Forderungen gegen eine AG, die lediglich mit dem eigenen Gesellschaftsvermögen haftete. Die Aktionäre haften nicht für Ansprüche gegen die AG.¹²⁰ Demgegenüber ist für die Verbindlichkeiten der EAA eine unbeschränkte Haftung vorgesehen. Das Land ist aus § 7 des Statuts der EAA zusammen mit den anderen Beteiligten verpflichtet, die Verluste der EAA vollständig auszugleichen.¹²¹

116 Wegen der Einzelheiten der weiteren Anforderungen wird auf § 162 SolvV verwiesen.

117 Beschrieben beispielsweise in dem unter der Internetadresse <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/libor-afaere-der-deutschen-bank-drohen-hohe-kosten/6952424.html> [Stand 25.02.2013] veröffentlichten Presseartikel.

118 Umwandlungsgesetz vom 28.10.1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 4289), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 48 des Gesetzes vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 3044).

119 Siehe Eintragung vom 17.09.2012 zum Handelsregister A des Amtsgerichtes Düsseldorf unter der Nummer 20869, Vorlage 16/311 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW vom 24.10.2012.

120 Siehe § 1 Abs. 1 S. 2 Aktiengesetz vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), das durch Artikel 26 des Gesetzes vom 23.07.2013 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist.

121 Siehe § 7 Statut der EAA vom 11.12.2009 in der Fassung vom 31.08.2012, Verlustausgleichspflicht, Quelle: http://www.aa1.de/fileadmin/aa1-website/content/downloads/20120831_Statut_der_Ersten_Abwicklungsanstalt.pdf.

Daneben ist für den LRH auch keine anderweitige Verpflichtung erkennbar, die Bodensatzrisiken auf die EAA zu übertragen. Die vertragliche Übertragung dieser Risiken auf die EAA war zur Finanzmarktstabilisierung und damit zum Wohle der Allgemeinheit nicht zwingend erforderlich. Denn ein Ausfall von (bestrittenen) Forderungen im Zusammenhang mit Bodensatzrisiken kann die Finanzmärkte nicht gefährden, weil hier Domino-Effekte für andere Kreditinstitute ausgeschlossen sind. Gläubiger können diese bestrittenen Forderungen nicht bilanzieren¹²² und müssten sie daher im Umkehrschluss auch nicht abschreiben, wenn sie mit ihnen endgültig ausfallen würden.

Das FM wandte gegen einen Verbleib der Bodensatzrisiken bei der WestLB AG ein, dass das Nachfolgeunternehmen Portigon AG zukünftig von etwaigen Belastungen aus den Schadenersatzprozessen befreit werden sollte. Dieser Gedanke entspreche auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift des § 8a des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG).¹²³ Eine Neuerrichtung der Portigon AG – ohne Fortführung der WestLB AG – wäre aufgrund des schwierigen Gesamtprozesses praktisch nicht möglich gewesen.

Zudem habe die Verlagerung der Bodensatzrisiken auf die EAA dem Grundsatz der fairen Lastenverteilung entsprochen, da auch die Alteigentümer bei einer Inanspruchnahme der EAA die Verluste der EAA gegebenenfalls auszugleichen hätten.¹²⁴ Ein Nachhaftungssystem für die Alteigentümer wäre wegen seiner Komplexität nicht möglich gewesen und sei auch im Verhandlungskreis auf Spitzenebene nicht durchsetzungsfähig gewesen. Bei einem Verbleib der Schadenersatzrisiken bei der WestLB AG hätte das Land sämtliche Belastungen tragen müssen. Im Hinblick auf die Änderungen der Beteiligungsverhältnisse bei der WestLB AG räumte das FM jedoch ein, dass die Aktionäre der WestLB AG zum damaligen Zeitpunkt über den Verbleib der Schadenersatzrisiken bei diesem Rechtsträger und eine angemessene Beteiligung der Altaktionäre diskutiert hätten.

Die Argumentation des FM kann nach Auffassung des LRH die Übertragung der Schadenersatzrisiken auf die EAA nicht rechtfertigen. Nach Auffassung des LRH wäre der Übergang der Bodensatzrisiken auf die EAA mit der Folge einer uneingeschränkten Haftung vermeidbar gewesen.

Durch die Neuerrichtung der Firma Portigon AG – ohne Fortführung der WestLB AG – wäre eine fortdauernde Haftung des Landes für Verbindlichkeiten aus Pflichtverletzungen bei der Quotierung des LIBOR-Zinssatzes und wegen fehlerhafter Anlagenberatung im Zusammenhang mit Derivategeschäften vermieden worden. Nach Auffassung des LRH hätten die Bodensatzrisiken bei der WestLB AG verbleiben und für die Serviceleistungen gegenüber Kreditinstituten ein neu-

122 Siehe § 252 Abs. 1 Nr. 4 Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 04.10.2013 (BGBl. I S. 3746) geändert worden ist; Schmidt, Einkommensteuergesetz, 31. Aufl., § 5 Rz. 270 „Forderungen“; Bundesfinanzhof, Urteil vom 26.04.1989, I R 147/84, Bundessteuerblatt II 1991, S. 213 ff.

123 Siehe § 8a Abs. 4 Nr. 6 FMStFG vom 17.10.200 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch Artikel 6 Abs. 7 des Gesetzes vom 28.08.2013 (BGBl. I S. 3395) geändert worden ist.

124 Die Alteigentümer der WestLB AG haften für die Verluste der EAA entsprechend den Vorschriften in § 7 Statut der EAA vom 11.12.2009 in der Fassung vom 31.08.2012, Quelle: http://www.aa1.de/fileadmin/aa1-website/content/downloads/20120831_Statut_der_Ersten_Abwicklungsanstalt.pdf. Siehe hierzu auch: Landtag NRW, Vorlage an den Haushalts- u. Finanzausschuss 16/197 vom 25.09.2012 zur Ausschusssitzung am 27.09.2012, S. 3.

er Rechtsträger errichtet werden können. Für den LRH ist nicht erkennbar, warum bei Übernahme der Anteile der anderen Alteigentümer durch das Land eine Einigung über eine angemessene Beteiligung an den Altrisiken nicht erreichbar gewesen wäre, auch wenn die Bodensatzrisiken bei der WestLB AG verblieben wären. Auch der Unternehmensgegenstand der vormaligen WestLB AG und heutigen Portigon AG als Dienstleister auf dem Gebiet der Verwaltung von Bankportfolien war nicht an den alten Rechtsträger WestLB AG gebunden. Zwischenzeitlich ist – wenngleich durch die Portigon AG – die Portigon Financial Service GmbH als 100%ige Tochter gegründet worden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der Bund in dem insoweit vergleichbaren Fall der Hypo Real Estate Holding AG deren Schadensersatzrisiken wegen des behaupteten Informationsfehlverhaltens i. H. v. rd. 1 Mrd. € nicht auf die FMS Wertmanagement AöR – die bundeseigene Abwicklungsanstalt – übertragen hat.¹²⁵ Schließlich hätte das Land bei einem Verbleib der Bodensatzrisiken bei der WestLB AG unmittelbar nicht gehaftet, weil die WestLB AG mit ihrem Eigenkapital eingestanden hätte.

Das FM führte an, dass bei dem vom LRH aufgeführten Beispiel Hypo Real Estate Holding AG keine Personenidentität zwischen dem Aktionärskreis und den Haftungsbeteiligten der Abwicklungsanstalt bestünde. Es schlussfolgerte hieraus, dass bei einer Personenidentität unter Berücksichtigung einer fairen Lastenverteilung die Übertragung der Bodensatzrisiken auf die EAA konsequent gewesen sei.

Hierauf entgegnete der LRH, dass die vom FM angeführte Personenidentität und die Forderung einer fairen Lastenverteilung als Argument für eine Übertragung auf die EAA nicht griffen, weil die WestLB AG allein mit ihrem Eigenkapital und hierauf beschränkt hätte eintreten müssen.

20.2.3 Verkauf griechischer Staatsanleihen

In dem Vorwort der beiden Vorstände der EAA zum Zwischenbericht auf den 30.06.2012 wurde der Abwicklungserfolg mit 42 v. H. der von der WestLB AG übernommenen Risikopositionen herausgestellt. Darin war auch ein vollständiger Abbau des Griechenlandportfolios enthalten.¹²⁶

Die Abschreibungen auf die griechischen Staatsanleihen waren bereits zum 31.12.2011 von der EAA auf 75 v. H. vom sogenannten Barwert¹²⁷ erhöht worden. Die EAA belastete ihre Gewinn- und Verlustrechnung 2011 seit Jahresbeginn infolge der notwendigen Abschreibungen mit einem Nettoaufwand von 818,2 Mio. €. ¹²⁸ Die EAA tauschte im Zusammenhang mit dem Schuldenschnitt für Griechenland im Frühjahr 2012 ihre griechischen Staatsanleihen gegen sogenannte neue griechische Staatsanleihen (NGGBs¹²⁹) und verkaufte diese bis zum 30.06.2012.

Die griechischen Staatsanleihen werden an der Börse gehandelt. Ihre Wertentwicklung in den Monaten Mai und Juni 2012 erreichte mit 10 bis 15 v. H. den Boden, um in den Monaten darauf wieder deutlich anzusteigen.¹³⁰ Diese Kurser-

¹²⁵ Geschäftsbericht 2012 Hypo Real Estate Group, S. 138.

¹²⁶ Zwischenbericht der EAA zum 30.06.2012, S. 4 u. S. 16.

¹²⁷ Heutiger Wert künftiger Zahlungen unter Annahme einer bestimmten Verzinsung.

¹²⁸ Geschäftsbericht 2011 der EAA, S. 80.

¹²⁹ New Greek Government Bonds; siehe Pressemitteilung der Börse Stuttgart vom 15.03.2012, Wertpapierkennnummer: A1G1UA, A1G1UB.

¹³⁰ Die Wertentwicklung der neuen griechischen Staatsanleihen kann im Internet beispielsweise unter der Adresse <http://www.finanzen.net> nachverfolgt werden.

holung war maßgeblich einem Ende 2012 vollzogenen Rückkaufprogramm des griechischen Staates für die NGGBs geschuldet. Je nach Laufzeit bot der griechische Staat zwischen 30,2¹³¹ und 40,1¹³² v. H. des Nennwertes der NGGBs. Nach Feststellungen des LRH ist das FM in die Abwicklungsprozesse über den Verwaltungsrat eingebunden. Es verfügt im Verwaltungsrat der EAA über entsprechenden Einfluss.¹³³ Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand. Er fasst die Beschlüsse über die Abwicklung des Vermögens.¹³⁴

Nach Auffassung des LRH ist der Verkauf der griechischen Staatsanleihen zu einem ungünstigen Zeitpunkt erfolgt. Staatsanleihen aus dem Euro-Raum sind maßgeblich von anderen Bankprodukten zu unterscheiden. Deutschland und andere Staaten greifen aktiv in die Finanzmärkte ein, um die Europäische Währungsunion zu stützen. Das deutsche Engagement¹³⁵ dient dem Ziel, die Zahlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten der Euro-Zone zu gewährleisten und so die Stabilität des Euro zu sichern.¹³⁶ Die Entscheidungen für einen Verkauf der griechischen Staatsanleihen sind zu einem Zeitpunkt getroffen worden, zu dem das weitere Engagement Deutschlands für die Euro-Rettung nicht in Frage stand und deshalb eine Erholung des Marktes keineswegs ausgeschlossen erschien. Demgegenüber hat beispielsweise die FMS Wertmanagement, die bundeseigene Abwicklungsanstalt für die Hypo Real Estate Holding AG, im Jahr 2012 ihr Griechenland-Engagement nicht vollständig abgebaut.¹³⁷ Der LRH bat mit Blick auf die Staatsanleihen Italiens und Spaniens, die Abwicklungsstrategie zu überdenken.

Das FM wandte ein, dass die Verkaufsentscheidung getragen worden sei von der Absicht, weitere Verluste aus den griechischen Staatsanleihen zu vermeiden. Die EAA sei zufrieden gewesen, überhaupt einen Käufer für die als unverkäuflich geltenden Staatsanleihen zu finden. Im Übrigen habe man die bisherige Abwicklungsstrategie der EAA für europäische Staatsanleihen im Verwaltungsrat zur Debatte gestellt. Der Vorstand habe eine grundsätzliche Darstellung der aktuellen Abwicklungsstrategie für europäische Staatsanleihen erarbeitet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

131 Laufzeit 25 bis 30 Jahre.

132 Laufzeit gut zehn Jahre.

133 Siehe § 11 Abs. 1 des Statuts der EAA vom 11.12.2009 in der Fassung vom 31.08.2012, Quelle: http://www.aa1.de/fileadmin/aa1-website/content/downloads/20120831_Statut_der_Ersten_Abwicklungsanstalt.pdf. Der Vorsitz des Verwaltungsrates und dessen Stellvertretung werden von Beschäftigten des FM wahrgenommen.

134 Siehe § 11 Abs. 9 Satz 2 Nrn. 1 und 2 des Statuts der EAA vom 11.12.2009 in der Fassung vom 31.08.2012, Quelle Fn. 29.

135 Siehe beispielsweise Aufstellung in der WirtschaftsWoche Nr. 10 vom 04.03.2013, S. 10.

136 Siehe hierzu beispielsweise: Abstimmung über Fiskalpakt und Euro-Rettungsschirm am 29. Juni 2012, Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) mit 700 Milliarden Euro Stammkapital „Der dauerhafte Euro-Rettungsschirm ESM soll den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ab Juli Stabilitätshilfen zur Verfügung stellen können, wenn dies erforderlich ist, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren.“ http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/39553410_kw26_sp_fiskalvertrag [Stand 26.02.2014].

137 Verbliebene Anleihen im Nominal von 1,6 Mrd. €, Quelle: FMS Wertmanagement AöR, Geschäftsbericht 2012, S. 24.

21 Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“



Das Land garantiert bis zur Höhe von fünf Milliarden € die Werthaltigkeit von Finanzierungsinstrumenten der ehemaligen WestLB AG. Zur Abwicklung von Inanspruchnahmen aus dieser Garantie hat der Landesgesetzgeber ein Sondervermögen errichtet. Auf diese Weise wollte er den Gestaltungsspielraum für künftige Haushalte sichern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Erhaltung des Gestaltungsspielraums mit einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung für das Land verbunden war. Das Finanzministerium will aktuell keine weiteren Zuweisungen zum Sondervermögen vornehmen, sondern vielmehr dessen Mittel sukzessive verbrauchen.

21.1 Vorbemerkung

Die WestLB AG übertrug zur Restrukturierung im Jahr 2008 ein von der Finanzmarktkrise stark betroffenes Portfolio – Phoenix Portfolio – im Nominalwert von rd. 23 Mrd. € auf eine Zweckgesellschaft. Das Land sicherte die Risiken aus diesen sogenannten hoch toxischen Papieren im Außenverhältnis mit einer Garantie i. H. v. 5 Mrd. € ab. Der Gesetzgeber errichtete durch das Risikofondsgesetz¹³⁸ mit Wirkung ab November 2008 den Risikofonds für die zu erwartenden Inanspruchnahmen des Landes aus der gegebenen Garantie. In der Gesetzesbegründung führte er aus, dass durch das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (Risikofonds) eine Glättung und Verteilung der Belastungen aus den Zahlungsverpflichtungen des Landes über mehrere Haushaltsjahre zum Erhalt des haushalterischen Gestaltungsspielraums beabsichtigt sei.¹³⁹ Das Finanzministerium (FM) verwaltet den Risikofonds. Von 2008 bis 2012 wurden dem Risikofonds Mittel in Höhe von 1.332 Mio. € zugeführt und es erfolgten Garantiezahlungen in Höhe von 489 Mio. €. Das Risikofondsvermögen valutierte mit Stand zum 31.12.2013 in Höhe von rd. 869 Mio. €.

21.2 Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den Risikofonds im Jahr 2013 geprüft. Für den Zeitraum 2008 bis 2012 hat er eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt und den Vermögensverzehr betrachtet. Das Ergebnis hat er dem FM mitgeteilt.

Der LRH hat festgestellt, dass durch die Errichtung des Risikofonds das Ziel, den Gestaltungsspielraum für künftige Haushaltsjahre zu erhalten, nur durch die Inkaufnahme eines negativen Zinssaldos in Höhe von rd. 35 Mio. € erreicht werden konnte. Dieser negative Zinssaldo resultiert aus den in den Jahren 2008 bis 2012 durch Anlage des Risikofondsvermögens erzielten Guthabenzinsen abzüglich der Kreditzinsen, die im Kernhaushalt für die Kreditaufnahme der im Risikofonds gebundenen Geldmittel am Kapitalmarkt entstanden sind. Die negative Anlage-

¹³⁸ Gesetz zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB erklärten Garantie (Risikofondsgesetz – RiFoG) vom 28.10.2008 (GV. NRW. 2008 S. 636) geändert durch Gesetz vom 04.12.2009 (GV. NRW. 2009 S. 656).

¹³⁹ Drucksache 14/6921, S. 7 f.

entwicklung wird durch den inflationsbedingten Wertverlust des Risikofondsvermögens noch verstärkt. Im Betrachtungszeitraum lag der jährliche Wertverlust effektiv bei durchschnittlich rd. 1,65 v. H. Über die Jahre 2008 bis 2012 betrug er nominal über 50 Mio. €. Aus Sicht des LRH genügte der Vollzug des Risikofondsgesetzes bisher nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Landeshaushaltsordnung – LHO). Die Garantieinanspruchnahmen wären über den Kernhaushalt wirtschaftlicher abzuwickeln gewesen. Der LRH hat daher empfohlen, den Risikofonds im Fall von Garantiezahlungen zu verbrauchen und ihn nicht weiter aufzustocken.

21.3 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM führte in seiner Stellungnahme an, der Gesetzgeber habe – wie in der Begründung zum Risikofondsgesetz ausgeführt – in finanz- und haushaltswirtschaftlich vertretbarer Weise Vorsorge für die Belastungen des Landes durch Garantieinanspruchnahmen aus dem Phoenix-Portfolio treffen wollen. Der negative Zinssaldo und der inflationsbedingte Wertverlust seien daher vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen worden.

Das FM erklärte weiter, dass es aktuell keine Überlegungen gebe, Zuweisungen aus dem Landeshaushalt zum Risikofonds vorzunehmen. Vielmehr sollten die Mittel des Risikofonds sukzessive verbraucht werden.

Das FM wies darauf hin, dass es zur Abwicklung der Garantieinanspruchnahmen über den Kernhaushalt einer belastbaren und auskömmlichen Ausgabenermächtigung bedürfe. Die Belastbarkeit der von dem US-Vermögensverwalter PIMCO erstellten Prognosen zu den Garantieinanspruchnahmen aus dem Phoenix-Portfolio sah das FM kritisch. Die Abweichungen zwischen den Prognosen und den tatsächlichen Garantieinanspruchnahmen seien oftmals gravierend. Zudem müsse bei der Kabinettentscheidung zum Haushaltsplanentwurf, etwa zu Mitte des Jahres, zur Etatisierung auf Prognosen aus dem Frühjahr zurückgegriffen werden. Nach Ansicht des FM kommt jedoch eine Aktualisierung im Haushaltsplanentwurf aufgrund einer im Herbst aktualisierten PIMCO-Prognose im Rahmen einer Ergänzungsvorlage in Betracht.

Sofern sich die entsprechende Ausgabeermächtigung für die zu erwartenden Garantieinanspruchnahmen aus dem Phoenix-Portfolio als nicht auskömmlich erweisen sollte, kann nach Auffassung des FM ein Nachtragshaushalt nicht innerhalb der vertraglich festgelegten Fälligkeitsfrist von zehn Bankarbeitstagen aufgestellt und vom Parlament verabschiedet werden. Die fälligen Zahlungen müssten in der Folge als überplanmäßige Ausgaben geleistet werden. Auch bei Aufstellung eines Nachtragshaushaltes ergäben sich erneut Schwierigkeiten bei der Prognose weiterer Garantieinanspruchnahmen aus dem Phoenix-Portfolio. Ggf. seien weitere Nachtragshaushalte nötig.

21.4 Erwidern des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass es aktuell keine Überlegungen gibt, aus dem Landeshaushalt Zuweisungen an das Sondervermögen vorzunehmen, und dass die Mittel

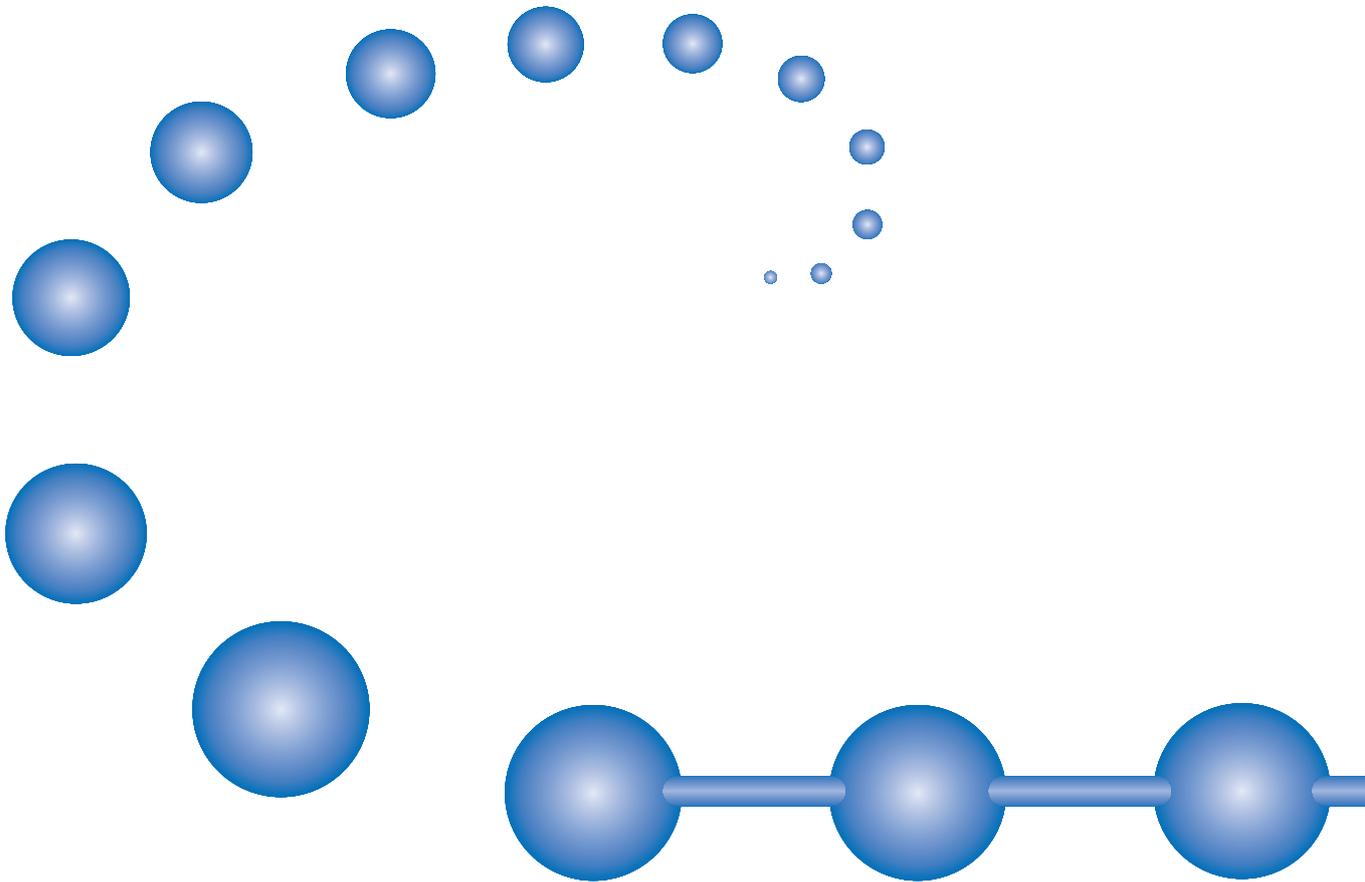
des Risikofonds sukzessive für Garantieinanspruchnahmen aufgezehrt werden sollen. Unstreitig dürfte es aus Sicht des LRH auch sein, dass eine kreditfinanzierte Zuführung zum Risikofonds künftig nicht mehr ohne Weiteres möglich sein wird¹⁴⁰, so dass der Haushaltsgesetzgeber mit Blick auf zu erwartende Garantieinanspruchnahmen, die über das Risikofondsvermögen hinausgehen, Alternativen bedenken muss. Der LRH hält es auch nach der Stellungnahme des FM mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot weiterhin für sachdienlich, den Risikofonds zu verbrauchen und in jedem Fall nicht weiter aufzustocken. Inanspruchnahmen im Fall von Garantiezahlungen nach Verbrauch des Risikofondsvermögens sollten über den Kernhaushalt abgewickelt werden. Der LRH hat das FM um eine klarstellende Antwort gebeten.

Soweit das FM ausführt, dass der wirtschaftliche Nachteil mit Blick auf den negativen Zinssaldo und den inflationsbedingten Wertverlust durch den Vollzug des Risikofondsgesetzes (zwangsläufig) entstanden sei und vom Gesetzgeber letztlich bewusst in Kauf genommen würde, widerspricht der LRH dieser Aussage im Kern nicht. Aber es ist seine Aufgabe, negative wirtschaftliche Entwicklungen, auch wenn es sich um Auswirkungen eines Gesetzes handelt, aufzuzeigen und Änderungen anzuregen.

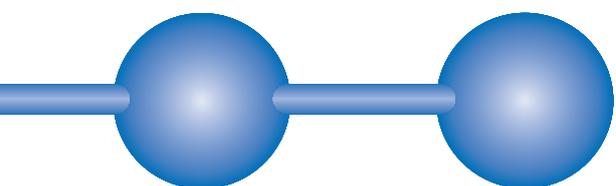
Die angeführte mangelnde Belastbarkeit der PIMCO-Prognosen für Garantieinanspruchnahmen kann aus Sicht des LRH nicht gänzlich überzeugen. Die Prognosen werden vierteljährlich erstellt und ermöglichen nach Auffassung des LRH eine hinreichende Einschätzung der Inanspruchnahmen. Die Höhe des Haushaltsansatzes für das jeweilige Haushaltsjahr könnte anhand der aktuellen PIMCO-Prognosen ggf. mit Ergänzungs- oder Deckungsvermerken veranschlagt werden. Im Übrigen ließe sich die Höhe des Haushaltsansatzes noch bis zur 3. Lesung des Haushaltsgesetzes durch die Landesregierung mit Hilfe einer Ergänzungsvorlage nach § 32 LHO verändern. Zeichnen sich darüber hinaus wider Erwarten im laufenden Haushaltsjahr Mehrbedarfe ab, könnten diese durch überplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung der Rechtsansprüche aus der gegebenen Garantie (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LHO) gedeckt werden. Insoweit kann nach Auffassung des LRH letztlich dahin gestellt bleiben, ob ein Nachtragshaushalt (§ 33 LHO) innerhalb der vereinbarten Fälligkeitsfrist von zehn Bankarbeitstagen aufgestellt und verabschiedet werden könnte.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

140 Verfassungsgerichtshof für das Land NRW (VerfGH), Urteil vom 15.03.2011, VerfGH 20/10, NVwZ 2011, 805 ff. Zum Nachtragshaushalt 2010 wurde entschieden, dass der legitime Gesetzeszweck, Zahlungen in den Risikofonds möglichst gleichmäßig über mehrere Haushaltsjahre zu verteilen, nicht die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 beabsichtigte Zuführung eines für mehrere künftige Jahre erwarteten erheblichen Fehlbetrags innerhalb eines einzigen Haushaltsjahres rechtfertigt.



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



22 Förderung der „Deutsche Fußball Route NRW“



Für die „Deutsche Fußball Route NRW“ wurden seit dem Jahr 2005 vom Land Förderungen von insgesamt mehr als zwei Millionen € bewilligt. Hiervon hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln im Auftrag des Landesrechnungshofs eine Zuwendung in Höhe von 1.753.600 € geprüft und Mängel sowohl bei der Bewilligung als auch bei der Abwicklung der Zuwendung festgestellt.

Im Ergebnis wurde von vier Projektzielen lediglich die „Fahrradroute“ umgesetzt. Die Projektziele „Gästeinformationssystem“ und „Clubkartensystem“ sind nicht erreicht worden und werden nicht weiter verfolgt. Der Frage von Rückforderungen ist die Bewilligungsbehörde nicht nachgegangen. Zur Fertigstellung der „Autoroute“ beabsichtigt das Wirtschaftsministerium, weitere Fördermittel einzusetzen.

Für die „Deutsche Fußball Route NRW“ wurden seit dem Jahr 2005 vom Land Förderungen von insgesamt mehr als zwei Mio. € bewilligt. Hiervon hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Köln im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die im Jahr 2008 gewährte Zuwendung in Höhe von 1.753.600 € geprüft.

22.1 Ausgangslage

Vor Beginn der Fußballweltmeisterschaft 2006 wurde von einem Sportverband die „Deutsche Fußball Route NRW“ entwickelt. Hierzu stellte der Verband an 15 Standorten in NRW Hinweistafeln mit Informationen über bedeutende Fußballereignisse auf. Die „Deutsche Fußball Route NRW“ sollte eine Verbindung zwischen Tourismus und Fußball herstellen und zu einer Themen-/Ferienroute entwickelt werden. Der Verband erhielt hierfür von der Bezirksregierung (BR) Düsseldorf fünf Zuwendungen in Höhe von insgesamt 465.250 €.

Am 28.01.2008 wurde auf Initiative des Verbands der Deutsche Fußball Route NRW e. V. (nachfolgend: Verein) gegründet. Zweck des Vereins ist insbesondere

- die „Deutsche Fußball Route NRW“ zu betreiben,
- die Trägerschaft für die vorhandenen Informations- und Kommunikationsmittel zur „Deutsche Fußball Route NRW“ zu übernehmen sowie
- vermarktungsfähige touristische Produkte und Leistungen zu entwickeln.

Der Verband übertrug zur Erfüllung seiner Beitragspflicht dem Verein die eingetragenen Markennutzungsrechte sowie die Trägerschaft aller mit der „Deutsche Fußball Route NRW“ verbundenen und geförderten Projekte. Der Verein beteiligte sich unmittelbar nach seiner Gründung mit dem Beitrag „Deutsche Fußball Route NRW“ an dem vom Land durchgeführten Förderwettbewerb „Erlebnis.NRW“¹⁴¹. Das Projekt wurde am 26.05.2008 von der damaligen Landesregierung als ein

¹⁴¹ Die Behandlung des Beitrags im Förderwettbewerb war nicht Gegenstand der Prüfung. Zu den Förderwettbewerben siehe Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 22.

Gewinner des Förderwettbewerbs vorgestellt. Damit wurde dem Verein die Möglichkeit eröffnet, eine Förderung zu beantragen.

22.2 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

22.2.1 Antrags- und Bewilligungsverfahren

Im Anschluss an den Förderwettbewerb beantragte der Verein für das Siegerprojekt „Deutsche Fußball Route NRW“ bei der BR Düsseldorf als zuständiger Bewilligungsbehörde zu Gesamtausgaben von 2.192.000 € eine Zuwendung in Höhe von 1.753.600 €.

Projektziele waren die Entwicklung und Umsetzung

- einer beschilderten Fahrradroute,
- einer beschilderten Autoroute,
- eines mobilen GPS-basierten Gästeinformationssystems für Handys und Navigationsgeräte und
- eines elektronischen Clubkartensystems.

Der Eigenanteil in Höhe von 438.400 € sollte antragsgemäß mit dem Erlös aus einem Vermarktungsvertrag, Mitgliedsbeiträgen und bürgerschaftlichem Engagement erbracht werden. Zur Erbringung des bürgerschaftlichen Engagements legte der Verein eine Absichtserklärung (Letter of Intent) vor, in der sich ein weiterer Verein bereit erklärte, die „Deutsche Fußball Route NRW“ über die freiwillige Mitarbeit seiner ehrenamtlichen Helfer im Umfang von etwa 19.000 Stunden zu unterstützen. 19.000 Stunden entsprechen nach der damals geltenden Richtlinie¹⁴² zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von 190.000 €.

Der Verein legte mit dem Antrag Wirtschaftspläne vor. Für die Bereiche Sponsoring und Merchandising wurde für die Jahre 2010 bis 2012 mit folgenden Einnahmen gerechnet:

Jahr	2010	2011	2012
Sponsoring	20.000 €	80.000 €	120.000 €
Merchandising	5.000 €	75.000 €	140.000 €

Die Einnahmen aus Sponsoring sollten sich danach innerhalb von zwei Jahren auf das Sechsfache steigern, die Einnahmen aus Merchandising sogar auf das 28-fache. Die prognostizierte Entwicklung dieser Einnahmen wurde vom Verein weder näher erläutert, noch wurden Unterlagen hierzu vorgelegt.

¹⁴² Richtlinie zur Berücksichtigung von bürgerschaftlichem Engagement im Rahmen von Zuwendungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie; Rund-erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 13.11.2007 (SMBL. NRW. 702).

Eine Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen ist die Sicherung der Gesamtfinanzierung. Eine Anfinanzierung von Vorhaben ist unzulässig. Die BR Düsseldorf stellte im Antragsprüfvermerk fest, dass die Finanzierung als gesichert anzusehen sei und „dass der Bestand des Trägervereins und somit die Nutzung der Fußballroute zumindest mittelfristig gesichert erscheint“. Zur Erbringung des bürgerschaftlichen Engagements reichte der BR Düsseldorf der vorgelegte Letter of Intent aus.

Die BR Düsseldorf bewilligte am 04.09.2008 die Zuwendung wie beantragt. Die Zuwendung wurde mit Landesmitteln in Höhe von 657.600 € und mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in Höhe von 1.096.000 € finanziert. Der Fördersatz betrug 80 v. H.

Als Durchführungszeitraum wurde die Zeit vom 01.10.2008 bis 30.04.2011 festgelegt. Der Zweckbindungszeitraum, d. h. der Zeitraum, in dem die erworbenen und hergestellten Gegenstände für den Verwendungszweck gebunden sind, endet am 31.05.2016.

Die Prüfung der bei Antragstellung vorgelegten Unterlagen durch das RPA hat ergeben, dass die vom Verein kalkulierten Mitgliedsbeiträge durch die vom Verband übertragenen Einzelprojekte wirtschaftlich gebunden waren und die laufenden Betriebskosten die Eigenmittel des Vereins überstiegen. Der zu erbringende Eigenanteil war nicht nachvollziehbar und belastbar belegt. Bereits bei der Bewilligung war die Unterhaltung der „Deutsche Fußball Route NRW“ im Zweckbindungszeitraum nicht sichergestellt. Die Gesamtfinanzierung des beantragten Projekts war nicht gesichert.

22.2.2 Abwicklung der Zuwendung

Der Verein als Zuwendungsempfänger war verpflichtet, die Verwendung der Zuwendung jährlich nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem zahlenmäßigen Nachweis und einem Sachbericht. Die BR Düsseldorf als Bewilligungsbehörde hat den Zwischen- oder Verwendungsnachweis zu prüfen und das Ergebnis in einem Prüfungsvermerk festzuhalten.

Zahlenmäßiger Nachweis

Der Verein rechnete im Verwendungsnachweis rd. 275.000 € als bürgerschaftliches Engagement über die Förderung ab. Die BR Düsseldorf prüfte die Angaben rechnerisch. Die Addition der abgerechneten Stunden führte zu geringfügigen Änderungen.

Nach den Prüfungsfeststellungen des RPA konnten nur Stunden im Wert von rd. 106.000 € direkt mit dem Projekt in Verbindung gebracht werden. Für den Großteil der abgerechneten Stunden lagen keine ausreichenden Stundennachweise vor.

Erreichung der Projektziele

Der Verein teilte im Sachbericht des Verwendungsnachweises mit, dass die

„Deutsche Fußball Route NRW“ binnen 2 ½ Jahren zu einem touristischen Leitprodukt ausgebaut worden sei und beide Touristikrouten richtlinienkonform ausgeschildert seien.

Die BR Düsseldorf kam nach Prüfung des Verwendungsnachweises zum Ergebnis, dass das Projektziel erreicht worden ist und sowohl die Auto- als auch die Fahrradrouten fertiggestellt sind. Zu den beiden weiteren Projektzielen fehlen Ausführungen.

Die Prüfung des RPA hat ergeben, dass die Fahrradrouten entwickelt und umgesetzt ist, jedoch

- das Genehmigungsverfahren für die Montage der Hinweisschilder entlang der Autoroute nicht abgeschlossen ist und die Hinweisschilder eingelagert sind,
- das Gästeinformationssystem nicht umgesetzt wurde und
- das Clubkartensystem – auch nach Auskunft des ehemaligen Projektleiters – „in seiner Entwicklung stecken geblieben“ ist.

22.2.3 Prognose

In seinem während der Prüfung vorgelegten „Zukunftsbericht“ führt der Verein u. a. aus, dass aus finanziellen Gründen von einer Weiterführung des Gästeinformationssystems abgesehen werde. Dem Verein fehlten das Personal und die finanziellen Mittel, den Betrieb der Route innerhalb des Zweckbindungszeitraums zu gewährleisten. Die Erstellung eines detaillierten Businessplans für die nächsten fünf Jahre sei dem Verein nicht möglich. Bei der Entscheidung über die Fortführung des Vereins werde die Übertragung der „Deutsche Fußball Route NRW“ auf einen neuen Träger oder auch eine mögliche Insolvenz in die Überlegungen mit einbezogen.

Der Verein kann somit auch nach eigener Einschätzung weder die Umsetzung aller Projektziele noch den Betrieb der Route sicherstellen.

22.3 Beantwortungsverfahren

Der LRH hat das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH) aufgrund der Prüfung des RPA um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Das MWEIMH hat sich in seiner Stellungnahme zunächst den Ausführungen der BR Düsseldorf angeschlossen. Die BR Düsseldorf teilte im Wesentlichen mit, dass aus ihrer Sicht die vorgelegten Wirtschaftspläne konservativ erstellt worden seien und auf soliden Plandaten beruhen würden. Der Vollzug der Beschilderung der Autoroute sei irrtümlich verfrüht mitgeteilt worden. Man sei davon ausgegangen, dass das Gästeinformationssystem betriebs- und anwendungsbereit sei. Auch das Clubkartensystem sei fertig gestellt, aber wegen der zurzeit geringen Mitgliederzahl nicht in Funktion. Trotz der festgestellten Beanstandungen sehe der Verein eine Chance zur Fertigstellung und Fortführung der Route.

Der LRH sah insbesondere im Hinblick auf den „Zukunftsbericht“ des Vereins seine Feststellungen durch die Stellungnahme nicht ausgeräumt.

In einer weiteren Antwort räumt das MWEIMH neben formalen Fehlern bei der Abrechnung des bürgerschaftlichen Engagements ein, dass die Teilziele „GästeeinFORMATIONssystem“ und „Clubkartensystem“ nicht erreicht werden. Das Teilziel „Autoroute“ solle mit dem Einsatz zusätzlicher Fördermittel des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) und nicht verausgabten Ziel 2-Mitteln des MWEIMH sowie unter organisatorischer Mitwirkung eines Automobilclubs im Jahr 2014 erreicht werden.

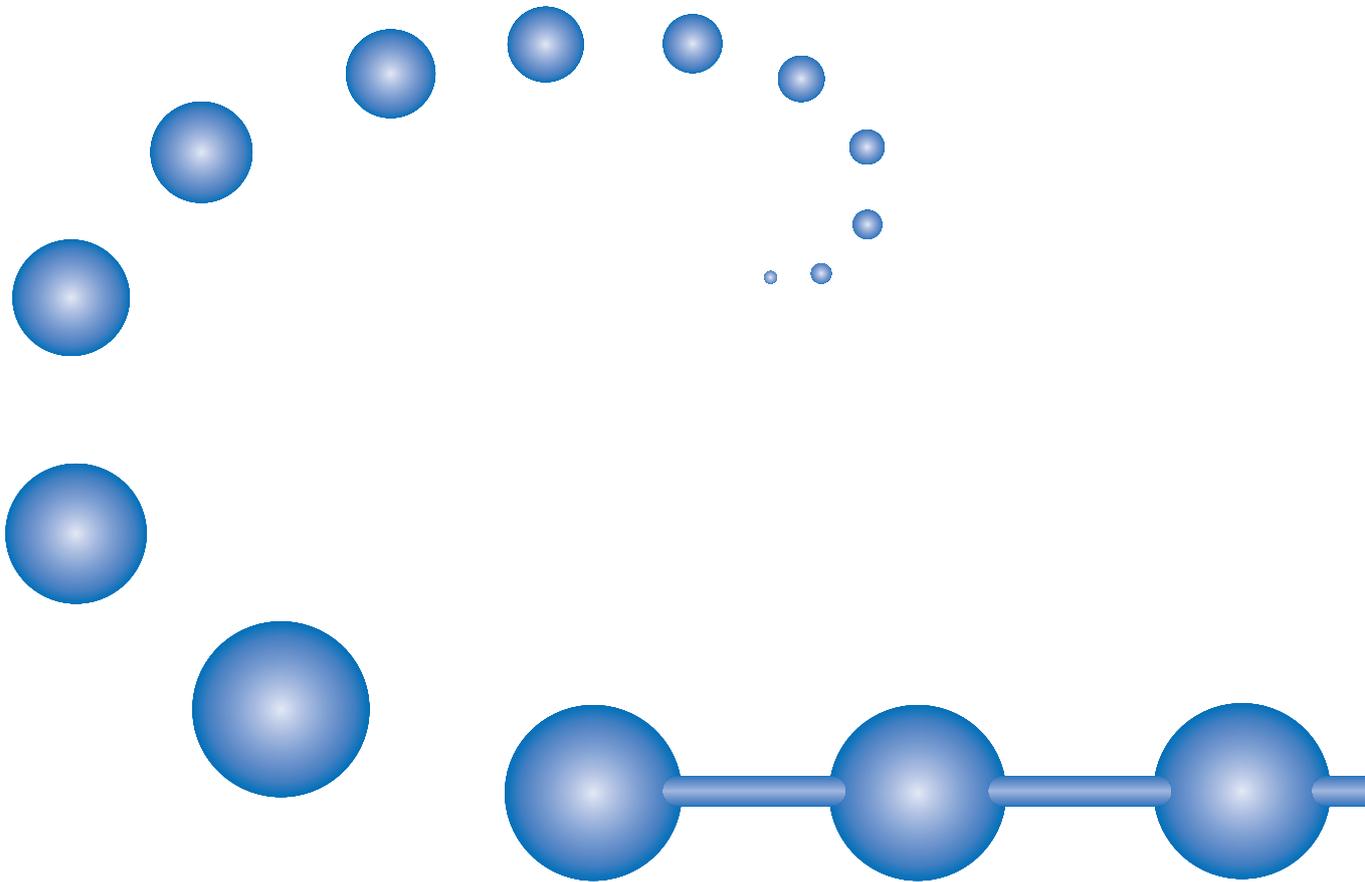
Die für die beiden Erlebnisrouten zugrunde gelegten touristischen Effekte hätten sich nicht im erwarteten Umfang bestätigt. Dass diese Effekte verfehlt wurden, liege insbesondere an der mangelhaften Umsetzung des Projekts durch die seinerzeit verantwortlichen Akteure des Vereins.

Nach Abwägung aller Gesichtspunkte kommt das MWEIMH in Abstimmung mit dem MFKJKS zu dem Ergebnis, dass der Erhalt der „Deutsche Fußball Route NRW“ – Fahrradrouten und Autoroute – touristisch sinnvoll und finanziell machbar sei. Der Verein als auch der Automobilclub hätten ein Interesse an der Fortsetzung des Projekts.

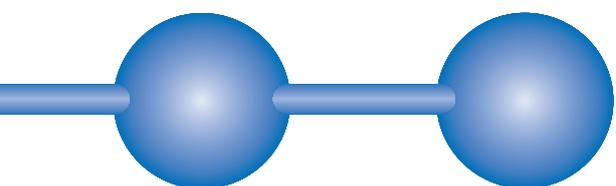
Dem vom MWEIMH vorgelegten Wirtschaftsplan des Vereins hat der LRH entnommen, dass der Verein für den weiteren Betrieb der „Deutsche Fußball Route NRW“ jährliche Zahlungen des Landes eingeplant hat.

Der LRH hat im Hinblick auf die nicht erreichten Projektziele die Frage nach einer (Teil-)Rückforderung der Zuwendung gestellt. Weiterhin hat der LRH darauf hingewiesen, dass die vom MWEIMH beabsichtigte Nachfinanzierung der „Autoroute“ nur ausnahmsweise zulässig ist. Hierbei ist auch zu prüfen, ob nach dem Scheitern von zwei Projektzielen das Projektziel „Autoroute“ dem bisher beantragten und im Rahmen des Förderwettbewerbs bewerteten Gesamtprojekt (noch) entspricht.

Der Schriftverkehr dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



23 Risikomanagement bei Arbeitnehmerveranlagungen



Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität von Arbeitnehmerfällen untersucht, die nach den Regeln des maschinellen Risikomanagements veranlagt worden sind.

Die festgestellten Fehlerquoten zeigen, dass nach wie vor erhebliche Defizite bei der praktischen Umsetzung des Risikomanagementsystems bestehen.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von 270 Millionen € aus, die auf die fehlerhafte Bearbeitung risikobehafteter Arbeitnehmerfälle zurückzuführen sind.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht, denen das Finanzministerium weitestgehend zugestimmt hat.

23.1 Prüfungsanlass

Der Landesrechnungshof (LRH) hat bereits in den Jahren 2005 und 2006 das maschinelle Risikomanagementsystem im Arbeitnehmerbereich der Veranlagungsstellen des Landes NRW geprüft und dabei auf erhebliche Defizite bei der praktischen Umsetzung in den Finanzämtern hingewiesen. Das Verfahren als solches hat er als grundsätzlich geeignet beurteilt, Steuerfälle im Arbeitnehmerbereich risikoorientiert zu bearbeiten (Beitrag Nr. 32 des Jahresberichts 2007).

Nunmehr sollte untersucht werden, ob sich die Bearbeitungsqualität der maschinellen Hinweise verbessert hat. Erstmals wurden auch weitere Komponenten des Risikomanagementsystems im Arbeitnehmerbereich in die Prüfung einbezogen.

23.2 Bearbeitung der Steuererklärungen im maschinellen Risikomanagementsystem

In den geprüften Finanzämtern fand der LRH unterschiedliche Bearbeitungsstrukturen für die Arbeitnehmerfälle vor. Dennoch führten die Modelle alle im Ergebnis zu einer weitestgehend ähnlichen Bearbeitungsweise. Danach wurden die Daten der Steuererklärung in allen Finanzämtern durch eine Vorschaltstelle und nicht durch den zuständigen Veranlagungsbezirk in das IT-System eingegeben. Eine rechtliche und inhaltliche Prüfung des Falls soll hierbei nicht vorgenommen werden.

Bei der Steuerberechnung durch das maschinelle Filtersystem werden die Daten der Steuererklärung auf Auffälligkeiten und Unschlüssigkeiten überprüft. Werden keine risikobehafteten Sachverhalte erkannt, wird der Fall programmgesteuert freigegeben und der Steuerbescheid produziert. Sachverhalte, die einer persönlichen Prüfung bedürfen, werden durch die Ausgabe der entsprechenden Risikohinweise angezeigt. Die risikobehafteten Fälle werden ohne Akten, aber unter

Berücksichtigung der sogenannten Festsetzungsnahen Daten (gespeicherte Angaben in elektronischen Übersichten) weiter bearbeitet und abschließend freigegeben. Diese Bearbeitung der Fälle kann durch unterschiedliche Stellen (z. B. Servicestelle, Schnellbearbeitungsstelle) erfolgen und wird häufig nicht durch den originär zuständigen Veranlagungsbezirk vorgenommen.

23.3 Prüfungsdurchführung

Um eine fundierte und umfassende Aussage über den aktuellen Stand der Bearbeitungsqualität geben zu können, wurden Fälle mit Risikohinweisen, Fälle mit Werbungskosten unterhalb der Filtergrenzen und Fälle der Zufallsauswahl untersucht.

23.3.1 Fälle mit Risikohinweisen

Die Hinweisbearbeitung stellt ein zentrales Element des Risikomanagementsystems im Veranlagungsbereich dar. Der Verzicht auf eine vollumfängliche personelle Überprüfung eines Falls zugunsten einer maschinellen Risikoprüfung stellt eine sorgfältige Hinweisbearbeitung in den Mittelpunkt des Veranlagungsverfahrens. Aus dem Kriterienkatalog des maschinellen Risikofilters wurden zwei Bereiche (erstmalige Sachverhalte und die Überschreitung von Wertgrenzen) anhand von jeweils drei Risikohinweisen überprüft.

23.3.1.1 Erstmalige Sachverhalte

Bei erstmaligen Sachverhalten greifen die Bearbeitungshilfen des maschinellen Risikomanagements nicht, da keine Vorjahreswerte vorliegen und in den Festsetzungsnahen Daten noch keine Angaben gespeichert sind. Daher ist eine personelle Prüfung notwendig, um eine gesicherte Basis zu schaffen, welche die Grundlage für das Risikomanagement in den folgenden Veranlagungszeiträumen darstellt. Dies ist bei den Arbeitnehmerfällen umso mehr von Bedeutung, da die Bearbeitung aktenlos und nicht jährlich durch dieselbe Person erfolgt.

Es wurden folgende erstmalige Sachverhalte untersucht:

- Entfernungspauschale
- doppelte Haushaltsführung
- Pflegepauschbetrag

23.3.1.2 Überschreitung von Wertgrenzen

Von der Finanzverwaltung werden Wertgrenzen vorgegeben, die zur Steuerung des Risikomanagementsystems dienen. Werden bei erklärten Werbungskosten diese Wertgrenzen des maschinellen Risikofilters überschritten, werden dazu Risikohinweise programmgesteuert ausgegeben. Der LRH hat die Bearbeitung der Risikohinweise zu den Bereichen „Arbeitsmittel“ und „weitere Werbungskosten“ geprüft. Darüber hinaus wird auch ein Risikohinweis ausgegeben, wenn die gesamten Wer-

bungskosten einen festgelegten Grenzwert überschreiten. Nach dem Wortlaut des Hinweises sind diese Werbungskosten vollständig vom Finanzamt zu überprüfen.

23.3.2 Fälle mit Werbungskosten unterhalb bestimmter Wertgrenzen

Der LRH hat bei den örtlichen Erhebungen auch Fälle mit Werbungskosten unterhalb der Wertgrenzen des maschinellen Risikofilters eingesehen. Dabei sollten Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit in den nicht als risikobehaftet beurteilten Sachverhalten die Gefahr einer unzutreffenden Steuerfestsetzung besteht. Diese Fälle sind für die Gesamtbeurteilung des Risikomanagementsystems von Bedeutung, da mögliche Steuerausfälle durch die nicht personelle Prüfung dieser Fälle bewusst in Kauf genommen werden, um dafür die risikobehafteten Bereiche gründlicher zu bearbeiten.

Es handelte sich dabei um folgende Sachverhalte für die bei der Veranlagung für den jeweiligen Bereich keine Risikohinweise ausgegeben wurden:

- Arbeitsmittel
- weitere Werbungskosten
- Entfernungspauschale

23.3.3 Zufallsauswahl

Die Zufallsauswahl hat aufgrund ihrer Stellung im Risikomanagementsystem eine besonders wichtige Funktion. So sollen durch eine vollumfängliche personelle Prüfung dieser Fälle Mängel am Risikofilter aufgedeckt werden. Darüber hinaus sollen diese Fälle das Risikomanagement für die Steuerpflichtigen unberechenbar machen, da diese damit rechnen müssen, dass die Angaben in der Steuererklärung vollständig geprüft werden. Jährlich werden daher insgesamt 2 v. H. aller Arbeitnehmerfälle nach dem Zufallsprinzip ausgesteuert.

Bei den örtlichen Erhebungen erfolgte eine vollumfängliche Prüfung der eingesehenen Fälle der Zufallsauswahl durch den LRH. Zu den einzelnen Fällen wurde festgehalten, ob es sich um unbedenkliche Fälle handelte (z. B. lediglich Übernahme der elektronisch übermittelten Werte zum Arbeitslohn oder zu Renten).

Der LRH überprüfte die beanstandeten Fälle zusätzlich im Hinblick darauf, ob zu der Beanstandung ein weiterer Risikohinweis vorlag oder ob der Fehler nur bei der personellen Gesamtüberprüfung des Falls hätte entdeckt werden können.

23.4 Prüfungsdurchführung

Der LRH hat in sieben Finanzämtern, die nach Lage und Größe repräsentativ für das Land NRW sind, 7.470 Steuerfälle in den zuvor genannten Bereichen (23.3) geprüft. Dabei handelte es sich um Fälle der Veranlagungszeiträume 2010 und 2011. Bei der Überprüfung der Hinweisbearbeitung legte der LRH die von der Finanzver-

waltung festgelegten Bearbeitungsregeln zugrunde. Die als risikobehaftet ausgerechneten Sachverhalte wurden im Hinblick auf Vollständigkeit, Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit überprüft. Bei den Sachverhalten, die aufgrund des Unterschreitens von Wertgrenzen nicht als risikobehaftet beurteilt wurden, wendete der LRH diese Grundsätze ebenfalls an.

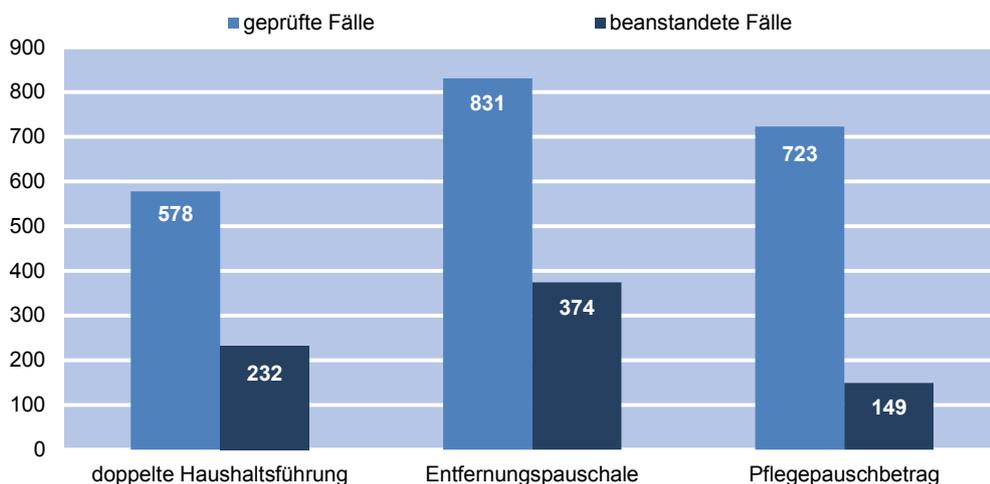
Konnte anhand der vorliegenden Unterlagen zweifelsfrei ein fehlerhafter Ansatz von Besteuerungsgrundlagen festgestellt werden, wurde die entsprechende Höhe festgehalten. In vielen Fällen war zwar eine fehlerhafte Bearbeitung zu vermuten, aufgrund fehlender Unterlagen oder Bearbeitungsvermerke war eine abschließende Beurteilung des zu prüfenden Sachverhalts durch den LRH jedoch nicht möglich. Da die Einkommensteuerveranlagungen im Arbeitnehmerbereich in der Regel endgültig durchgeführt werden, konnten die Finanzämter die erforderlichen Ermittlungsarbeiten auch nicht mehr nachholen. In diesen Fällen wurde die steuerliche Bemessungsgrundlage einer möglicherweise fehlerhaften Rechtsanwendung vorsichtig geschätzt und als Risikopotenzial dargestellt.

23.5 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

23.5.1 Fälle mit Risikohinweisen

23.5.1.1 Erstmalige Sachverhalte

In 2.132 Steuerfällen, in denen Risikohinweise auf die Verwirklichung erstmaliger Sachverhalte aufmerksam gemacht haben, wurde die Bearbeitung dieser risikobehafteten Sachverhalte überprüft. Die geprüften Fälle und Beanstandungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Kategorien:



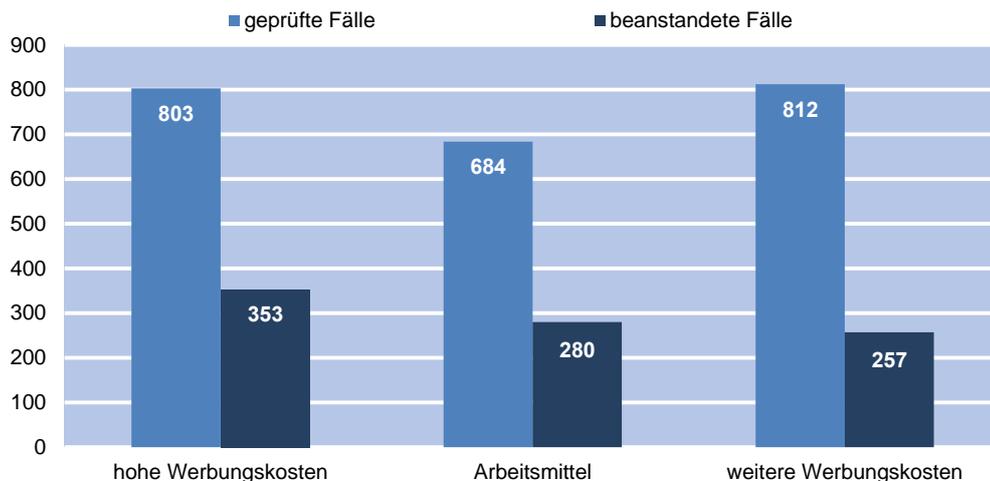
Auffallend ist, dass die Fehlerquote bei einem eher einfachen Bereich wie der Entfernungspauschale höher ist als bei einem komplexeren Bereich wie der doppelten Haushaltsführung. Dies ist nach den Erkenntnissen des LRH darauf zurückzuführen, dass der Risikohinweis zur Entfernungspauschale häufig nicht zum Anlass genommen wurde, die erklärten Angaben zu den Arbeitstagen und der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zu überprüfen. Nur in rd. 40 v. H. der geprüften

ten Fälle war eine Bearbeitung des entsprechenden Risikohinweises erkennbar. Da der Hinweis nur in Fällen ausgegeben wird, in denen die Berücksichtigung der Entfernungspauschale zu einem nennenswerten Werbungskostenabzug führt, ist diese Überprüfung aber unerlässlich. Dies ist hier von besonderer Bedeutung, da über das Risikomanagementsystem in den Folgejahren bei gleichbleibenden Verhältnissen kein Risikohinweis zur Entfernungspauschale mehr ausgegeben wird.

Ursache für die geringere Fehlerquote bei der Bearbeitung des Risikohinweises zum Pflegepauschbetrag dürften die relativ einfachen Voraussetzungen für dessen Gewährung sein. Entscheidend war hier im Wesentlichen, ob die Voraussetzungen für die Erfüllung des Tatbestandes „nicht vorübergehend hilflos“ (Merkzeichen „H“ im Schwerbehindertenausweis oder Pflegestufe III) bekannt waren.

23.5.1.2 Überschreitung von Wertgrenzen

Neben den Risikohinweisen bei erstmaligen Sachverhalten wurde auch die Bearbeitung von drei Risikohinweisen aus dem Bereich der Werbungskosten bei nichtselbständiger Arbeit in 2.299 Fällen geprüft, die beim Überschreiten bestimmter Wertgrenzen ausgegeben werden. Bei den jeweiligen Sachverhalten stellte der LRH Folgendes fest:



Bei hohen Werbungskosten, die in ihrer Gesamtheit einen festgelegten Wert überschreiten, fordert der ausgegebene Risikohinweis die Überprüfung aller erklärten Werbungskosten. In diesem Bereich erfolgte häufig nur eine eher oberflächliche Überprüfung der zahlenmäßig größten Positionen. Andere offensichtliche Fehler oder Unplausibilitäten wurden nicht ausgeräumt.

Fehlerschwerpunkte bei der Bearbeitung der Risikohinweise zu den Werbungskosten aus nichtselbständiger Tätigkeit waren u. a. die Ermittlung von Reisekosten bei Auswärtstätigkeiten, der Abzug von hohen Reinigungskosten bei Berufskleidung, die Berücksichtigung von Aufwendungen für IT-Ausstattung ohne Abzug privater Nutzungsanteile sowie der Abzug von pauschalen Werbungskosten neben tatsächlichen Aufwendungen.

23.5.1.3 Zusammenfassung zu den Risikohinweisen

Insgesamt wurden 4.431 Fälle, in denen einer der sechs ausgewählten Risikohinweise ausgegeben worden war, geprüft. Die Bearbeitung der Risikohinweise war in durchschnittlich rd. 37 v. H. der Fälle zu beanstanden. In finanzieller Hinsicht wurden in diesem Bereich höhere Besteuerungsgrundlagen von rd. 1 Mio. € sowie mögliche höhere Besteuerungsgrundlagen von rd. 1,6 Mio. € festgestellt. Durchschnittlich ergibt sich für jeden geprüften Fall eine höhere Besteuerungsgrundlage von 226 € sowie eine mögliche höhere Bemessungsgrundlage von 359 €, insgesamt 585 €.

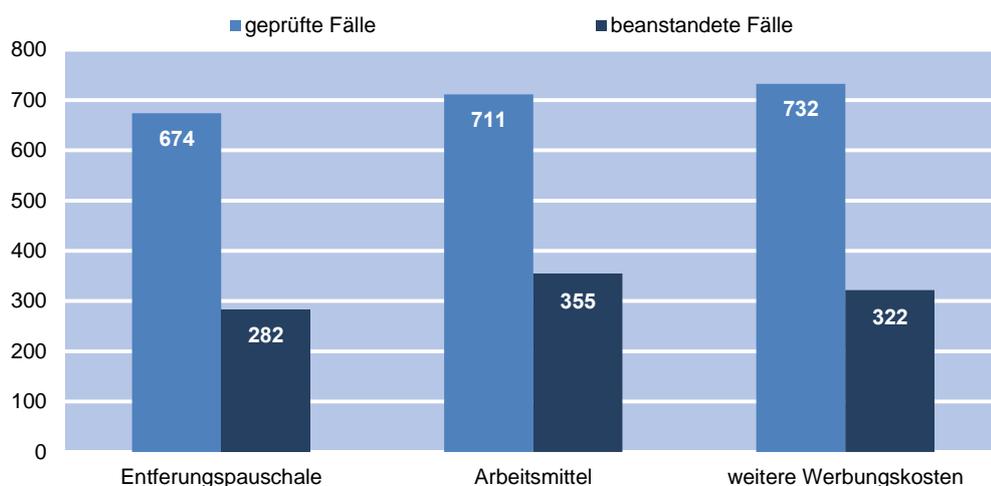
Allerdings ist in den zu den Risikohinweisen geprüften Fällen auch festgehalten worden, in welchem Umfang die Finanzämter schon Änderungen vorgenommen hatten. In jedem vierten geprüften Fall wurden Besteuerungsgrundlagen erhöht, insgesamt um rd. 2,2 Mio. €.

Im Hinblick auf die zusätzlich ermittelten Ergebnisse in diesem Bereich bleibt festzuhalten, dass in großem Umfang erforderliche Änderungen und Ermittlungen nicht vorgenommen wurden.

23.5.2 Fälle mit Werbungskosten unterhalb bestimmter Wertgrenzen

Nach den Vorgaben des Risikomanagementsystems sind die risikoarmen Bereiche der Steuererklärungen nicht zu überprüfen. Lediglich offensichtliche Fehler, die bei der Bearbeitung der Steuererklärung ins Auge fallen, sind zu korrigieren.

Um festzustellen, in welchem Umfang systemimmanente Steuerausfallrisiken in den Bereichen bestehen, die wegen Unterschreitung von Wertgrenzen als risikoarm beurteilt werden, wurden 2.117 Steuerfälle geprüft. Insgesamt waren 959 Fälle zu beanstanden. Die geprüften Fälle und Beanstandungen verteilen sich wie folgt auf die Sachverhalte:



Auch in diesen vom Filtersystem als risikoarm beurteilten Bereichen der Einkommensteuererklärungen wurden steuermindernde Sachverhalte in rd. 45 v. H. der

geprüften Fälle zu Unrecht oder möglicherweise zu Unrecht bei der Steuerfestsetzung berücksichtigt. In materieller Hinsicht entsprachen die Beanstandungen denen, die bei der Prüfung der Bearbeitungsqualität der Risikohinweise festgestellt wurden. Der Abzug von völlig sachfremden Aufwendungen als Werbungskosten wurde von den Steuerpflichtigen nur in ganz seltenen Einzelfällen beantragt.

In finanzieller Hinsicht ergab die Prüfung dieses Bereichs höhere Besteuerungsgrundlagen von rd. 202.100 € sowie mögliche höhere Besteuerungsgrundlagen von rd. 238.557 €.

23.5.3 Fälle der Zufallsauswahl

Die Fälle der Zufallsauswahl sind nach den bestehenden Anweisungen vollumfänglich zu prüfen. Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Fälle zur Prävention gegen ein bewusstes Ausnutzen der Wertgrenzen des Risikomanagementsystems sowie zur Evaluierung der Risikoregeln wurden 922 Steuerfälle der Zufallsauswahl eingesehen.

In 270 Fällen (29 v. H.) waren fehlerhafte Steuerfestsetzungen oder nicht aufgeklärte Zweifelsfragen zu beanstanden. Allerdings bestand nach den Feststellungen des LRH in 388 der geprüften Fälle der Zufallsauswahl nicht das Risiko einer zu niedrigen Steuerfestsetzung, weil beispielsweise lediglich elektronisch übermittelte Werte zum Arbeitslohn und zu den Renten übernommen werden mussten und darüber hinaus keine Werbungskosten erklärt wurden.

Bemerkenswert ist, dass in 71 der 270 durch den LRH beanstandeten Fälle neben dem allgemeinen Hinweis zur Zufallsauswahl ein weiterer Risikohinweis auf den beanstandeten Sachverhalt aufmerksam machte. Trotz dieses konkreten Hinweises erfolgte keine Korrektur oder Überprüfung des Sachverhalts.

In den beanstandeten 270 Fällen wurden 126.727 € zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt und zweifelhafte Besteuerungsgrundlagen in Höhe von 140.693 € nicht überprüft.

Lediglich in jedem dritten eingesehenen Fall lagen Bearbeitungsvermerke oder Ähnliches (z. B. Abhaken von Beträgen) vor, die darauf schließen lassen, dass der Fall tatsächlich überprüft wurde. Eine vollumfängliche Prüfung aller Fälle der Zufallsauswahl konnte nicht festgestellt werden.

Der LRH hat weiterhin ermittelt, in welchem Umfang die Finanzämter bei den geprüften Fällen der Zufallsauswahl von den erklärten Werten abgewichen sind. In 148 der eingesehenen Fälle (16 v. H.) wurden Beträge von insgesamt 182.148 € nicht steuermindernd berücksichtigt. Auch in einigen dieser vom Finanzamt korrigierten Fälle waren noch Fehler festzustellen.

Hervorzuheben ist, dass in einem geprüften Finanzamt die Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl zentral durch die Qualitätssicherungsstelle vorgenommen wurde. Während die Beanstandungsquote in diesem Finanzamt bei den von der Qualitätssicherungsstelle eingesehenen Fällen bei lediglich rd. 13 v. H. lag, wurden in den anderen Finanzämtern Werte zwischen 27 v. H. und 37 v. H. ermittelt.

Der LRH konnte nicht erkennen, dass die Erkenntnisse aus den geprüften Fällen zur Evaluierung des Risikomanagementsystems genutzt wurden. Den geprüften Finanzämtern waren eventuell vorhandene Konzepte des Finanzministeriums (FM) oder der Oberfinanzdirektion nicht bekannt.

23.6 Bewertung der Prüfungsergebnisse

Der LRH hat bereits bei seinen vorangegangenen Prüfungen die Verpflichtung der Verwaltung zur gleichmäßigen und vollständigen Steuerfestsetzung nach Maßgabe der Gesetze (§ 85 Abgabenordnung sowie § 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung) sowie die damit verbundene Pflicht zur Sachverhaltsermittlung (§ 88 Abgabenordnung) hervorgehoben. Zugleich hat er den Zielkonflikt zwischen dieser Verpflichtung und der notwendigen Aufgabenerledigung der Finanzverwaltung in Form der jährlichen Bearbeitung aller Steuererklärungen beschrieben. Diese Ausgangslage hat nach wie vor Bestand.

Der LRH hält auch nach der aktuellen Prüfung das maschinelle Risikomanagementsystem für geeignet, unter Berücksichtigung schwieriger Rahmenbedingungen – wie hoher Fallzahlen oder komplizierter Steuergesetze – einen gesetzeskonformen Vollzug der Steuergesetze zu ermöglichen.

Zwingende Voraussetzung, um den vorstehend beschriebenen gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden, ist aber eine konsequente Umsetzung der Regelungen des Risikomanagements in der Praxis. Auch kann nur so das selbst gesteckte Ziel der Verwaltung verwirklicht werden, durch einen gezielten Einsatz der vorhandenen Ressourcen eine deutliche Qualitätsverbesserung bei der Bearbeitung der prüfungswürdigen Fälle zu erreichen.

Der LRH hat bei seiner Prüfung erhebliche Defizite bei der Umsetzung der Regelungen des Risikomanagementsystems festgestellt. Für besonders bedenklich hält der LRH, dass im Vergleich zur vorangegangenen Prüfung des Risikomanagements im Arbeitnehmerbereich in den Jahren 2005 und 2006 keine grundlegende Verbesserung festzustellen war.

Aufgrund der festgestellten Mängel bei der Umsetzung des Risikomanagementsystems ist der LRH der Auffassung, dass eine gesetzmäßige Steuerfestsetzung bei Arbeitnehmerfällen in NRW nicht in ausreichendem Maße erfolgt.

23.7 Finanzielle Bedeutung der Prüfungsergebnisse

Aufgrund der in den sieben Finanzämtern geprüften 7.470 Steuerfälle sieht sich der LRH in der Lage, die landesweite finanzielle Bedeutung der Prüfungsfeststellungen zu ermitteln. Die Zahlen sind geeignet, einen Überblick über die finanzielle Dimension der Feststellungen zu erhalten.

In NRW sind jährlich rd. 4,7 Mio. Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern zu bearbeiten. Ausgehend von den Zahlen der Finanzverwaltung wird in rd. einem Drittel der Fälle kein Risikohinweis ausgegeben. Somit verbleiben danach rd. 3,2 Mio. Fälle mit Risikohinweisen. Für jeden geprüften Fall mit den vom

LRH untersuchten Risikohinweisen wurden im Durchschnitt zu Unrecht steuermindernd berücksichtigte oder zweifelhafte Besteuerungsgrundlagen von 585 € ermittelt. Da der LRH davon ausgeht, dass die Bearbeitungsqualität der anderen, nicht geprüften Risikohinweise vergleichbar mit dem geprüften Bereich ist, hält er es für zulässig, die gewonnenen Erkenntnisse auf alle diese Fälle zu übertragen. Zu berücksichtigen ist allerdings zum einen, dass nicht alle Risikohinweise zu ähnlich hohen Ergebnissen führen können wie die vom LRH untersuchten. Zum anderen werden aber in vielen Fällen auch mehrere Risikohinweise ausgegeben, so dass hier höhere finanzielle Ergebnisse möglich sind als in Fällen mit nur einem Risikohinweis.

Der LRH legt daher einer vorsichtigen Schätzung einen Betrag von 290 € (etwa die Hälfte von 585 €) zugrunde, der in jedem Fall mit einem oder mehreren Risikohinweisen zu Unrecht oder möglicherweise zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt wurde. Bei rd. 3,2 Mio. Fällen mit Risikohinweisen und unter Annahme eines durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von rd. 30 v. H. (gilt für ein zu versteuerndes Einkommen von 25.000 €) ist zu befürchten, dass aufgrund der festgestellten Bearbeitungsmängel jährlich Steuern i. H. v. mehr als 270 Mio. € allein im Bereich der Fälle mit Risikohinweisen nicht festgesetzt werden.

23.8 Anregungen und Empfehlungen

Bereits bei der vorangegangenen Prüfung des Risikomanagementsystems im Arbeitnehmerbereich hat der LRH die Auffassung vertreten, dass nur eine grundlegende Steuerrechtsvereinfachung die Probleme der Finanzverwaltung beim Vollzug der Steuergesetze nachhaltig lösen kann. Diese Beurteilung hat weiterhin Bestand.

Aufgabe der Verwaltung ist es, trotz schwieriger Rahmenbedingungen eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung zu gewährleisten. Der LRH hält das bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern eingesetzte Risikomanagementsystem vom theoretischen Ansatz her für geeignet, einen sachgerechten Vollzug der Steuergesetze zu gewährleisten. Aufgrund der auch aktuell wieder festgestellten Mängel bei der praktischen Umsetzung fordert er das FM jedoch auf, die konsequente Beachtung der aufgestellten Bearbeitungsregeln durchzusetzen.

23.8.1 Steigerung der Bearbeitungsqualität bei Fällen mit Risikohinweisen

Die gründliche Bearbeitung von Risikohinweisen steht nach Auffassung des LRH bei dem Risikomanagementsystem für Arbeitnehmerfälle im Mittelpunkt der Veranlagungstätigkeit. Die sorgfältige Bearbeitung der erkannten Risikobereiche stellt die Voraussetzung dafür dar, dass der von der Finanzverwaltung bei risikoarmen Fällen hingenommene, nicht unbedeutende Steuerausfall vom LRH toleriert werden kann.

Aufgrund der festgestellten Fehlerquote von rd. 37 v. H. bei Fällen mit Risikohinweisen und dem damit verbundenen erheblichen Steuerausfallrisiko hält der LRH eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für dringend geboten.

Den Bediensteten in den Finanzämtern muss deutlich werden, dass eine umfassende Prüfung des durch den jeweiligen Risikohinweis aufgezeigten Bereichs notwendig ist. Nicht ausreichend ist eine oberflächliche Überprüfung der größten Positionen.

Da im Vergleich zu den Feststellungen der vorherigen Prüfung in den Jahren 2005 und 2006 nur geringe Verbesserungen erkennbar sind, hält der LRH es für geboten, in diesem zentralen Bereich des Risikomanagementsystems nunmehr deutliche Verbesserungen herbeizuführen. Der LRH sieht in diesem Zusammenhang auch eine besondere Verantwortung der Führungskräfte, den Bediensteten die Zielrichtung des Risikomanagementsystems zu vermitteln und auf dessen Umsetzung hinzuwirken. Der LRH hat das FM daher um Stellungnahme gebeten, wie eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität der risikobehafteten Fälle zukünftig erzielt werden soll.

Zudem hat der LRH angeregt, die vorhandenen programmtechnischen Möglichkeiten (insbesondere die Festsetzungsnahen Daten) konsequenter zur Archivierung aller Ermittlungsergebnisse zu verwenden. Auf diese Weise können die Ergebnisse für zukünftige Veranlagungszeiträume nutzbar gemacht und doppelter bzw. zusätzlicher Ermittlungsaufwand vermieden werden. Das handschriftliche Festhalten von Ermittlungsergebnissen ist bei einem grundsätzlich aktenlosen Verfahren mit jährlich wechselndem Personal wie bei der Veranlagung von Arbeitnehmern nicht ausreichend.

23.8.2 Fälle der Zufallsauswahl

Die Bedeutung der Zufallsauswahl im Risikomanagementsystem ist nach dem Eindruck des LRH vielen Bediensteten in den Finanzämtern nicht bekannt. Ohne eine gründliche, vollumfängliche personelle Prüfung dieser Fälle kann weder eine Evaluierung des Risikomanagementsystems erfolgen noch eine Prävention vor Manipulationen durch die Steuerpflichtigen erreicht werden.

Eine wirksame Prävention setzt eine sorgfältige Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl voraus. Der LRH hat bei den örtlichen Erhebungen nicht den Eindruck gewonnen, dass dieses Ziel der Zufallsauswahl durch eine dezentrale Bearbeitung dieser Fälle durchgängig erreicht werden kann. Bei den örtlichen Erhebungen hat sich in einem Finanzamt gezeigt, dass die zentrale Bearbeitung dieser Fälle in der Qualitätssicherungsstelle zu guten Ergebnissen geführt hat. Nach Auffassung des LRH ist eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität in diesen Fällen durch eine auch in den Arbeitsanweisungen vorgesehene Einbindung der Qualitätssicherungsstelle erreichbar.

Nach den Feststellungen des LRH fehlt bisher ein konkretes Konzept, wie anhand der Fälle der Zufallsauswahl eine Evaluierung des Risikomanagementsystems erfolgen soll. Daher hat der LRH das FM um Stellungnahme gebeten, wie eine Evaluierung mit Hilfe der Zufallsauswahl zukünftig erfolgen soll.

23.9 Stellungnahme des Finanzministeriums

Mit Schreiben vom 18.02.2014 hat das FM zu der Entscheidung des LRH vom 30.10.2013 Stellung genommen. Im Wesentlichen führt das FM aus:

- Das FM teile ausdrücklich die Auffassung des LRH, dass nur eine grundlegende Vereinfachung des Steuerrechts die Probleme der Finanzverwaltung beim Vollzug des Steuerrechts nachhaltig lösen kann. Die Feststellung des LRH, dass die Bearbeitungsqualität in den als risikobehaftet ausgesteuerten Fällen derzeit noch nicht das gewünschte Niveau hat, decke sich – wenn auch nicht in demselben Umfang – mit den Erkenntnissen aus den verwaltungsseitigen Evaluierungen.
- Das FM sehe die vom LRH bei der steuerfachlichen Bearbeitung von Fällen mit Risikohinweisen festgestellte Fehlerquote ebenfalls als zu hoch an. Die materiell-rechtliche Prüfung der durch Risikohinweise bezeichneten Sachverhalte solle bei Bedarf durch gezielte Hinweistexte, Schulungen usw. unterstützt werden. Es werde eine Ergänzung der entsprechenden Hinweistexte mit konkreteren Handlungsaufträgen angestrebt. Daneben solle verstärkt für die Anwendung der bestehenden Checklisten und das Praxishandbuch geworben werden.

Insbesondere bei der doppelten Haushaltsführung sei ab dem Veranlagungszeitraum 2013 der Erklärungsvordruck für diesen Sachverhalt stärker kennzeichnend worden. Mithin könnten über die daran anknüpfenden neuen und zielgenaueren Risikohinweise konkretere Bearbeitungs- und Prüfanleitungen ausgegeben werden.

Weiterhin teile das FM die Auffassung des LRH, dass die Führungskräfte der Finanzämter eine besondere Verantwortung für den Aufgriff der ausgegebenen Hinweise haben. Deshalb werde es in noch stärkerem Maße als derzeit erforderlich sein, sowohl den Führungskräften als auch den übrigen Beschäftigten der Finanzämter, die mit dem Risikomanagement verfolgte Strategie sowie die damit verbundenen Qualitätsziele und Arbeitsabläufe immer wieder zu verdeutlichen. Vor Ort in den Finanzämtern sollten zudem die Qualitätssicherungsstellen im Rahmen ihrer Beratungs- und Schulungsaufgaben verstärkt in die Weitervermittlung der Grundsätze und Ziele des Risikomanagements eingebunden werden.

Zu den festgestellten Fehlerquoten und Steuerausfällen werde zur Beurteilung dieser Defizite auf den Umstand hingewiesen, dass die Finanzämter im Prüfungszeitraum flächendeckend durch Sonderaktionen zusätzlich in der Veranlagung und bei allen bereits bestehenden Nebentätigkeiten belastet gewesen seien. Insbesondere hätten die umfangreichen Listen zu den Rentenbezugsmitteilungen abgearbeitet werden müssen. Diese Listenbearbeitung habe aufgrund der großen Zahl der Fälle einen sehr hohen Anteil der Arbeitszeit gebunden.

- Das FM teile weiterhin die Auffassung des LRH, dass bei einem grundsätzlich aktenlosen Verfahren und auf elektronischen Daten basierenden Risikomanagementsystemen die maßgeblichen Prüfungsergebnisse auch elektronisch festgehalten werden sollten. Auf die Bedeutung der Pflege der

elektronischen Daten werde regelmäßig bei Informationsveranstaltungen hingewiesen.

Mit der Umstellung von den NRW-spezifischen auf die KONSENS¹⁴³-Daueratbestände (Festsetzungsnahe Daten) würden die Bearbeiterinnen und Bearbeiter auch in den Hinweistexten auf die Pflege der elektronischen Daten hingewiesen, so dass eine Verbesserung der Datenqualität zu erwarten sei. Einige Finanzämter hätten das Prüffeld „elektronische Aktenführung“ oder „Überprüfung der Daueratbestände“ zur Verbesserung der Datenqualität eingeführt. Darüber hinaus werde unter KONSENS eine elektronische Dokumentationsmöglichkeit für die Abarbeitung der Risikohinweise realisiert. Zu jedem einzelnen Hinweis könnten dann konkrete Erledigungsvermerke gespeichert werden.

- Das FM teile die Auffassung des LRH, dass die Bedeutung der Zufallsauswahl für die Evaluierung und Pflege des Gesamtsystems bei einem Teil der Beschäftigten der Finanzämter noch nicht in vollem Umfang erkannt werde. Nicht zuletzt aufgrund der Feststellungen des LRH werde die Oberfinanzdirektion auch in Zukunft darauf hinwirken, dass den Bediensteten die Bedeutung der Zufallsauswahl regelmäßig vor Augen geführt wird. Die Oberfinanzdirektion werde die Bedeutung und Bearbeitungsweise der Zufallsauswahl in den Einkommensteuer-Infotagungen mit den Finanzämtern (Dezember 2013 bis Januar 2014) erneut thematisieren. Darüber hinaus beabsichtige die Oberfinanzdirektion, ihre Finanzämter zu bitten, zukünftig einmal jährlich über die Ergebnisse der örtlichen Evaluierungsmaßnahmen zu berichten.

Für die Gesamt-Evaluierung des bundeseinheitlichen Risikomanagements sei die AG EVA¹⁴⁴ zuständig. Bei ihr liefen die Ergebnisse der Evaluierung aus den einzelnen Ländern zusammen. Eine elementare Grundlage der Evaluierung bildeten hierbei die bundeseinheitlichen „Standardauswertungen“, die für jedes Land vierteljährlich erstellt würden. Diese Auswertungen enthielten Angaben zu der Häufigkeit einzelner Hinweise, sowie zu den jeweiligen Änderungsquoten und Mehrergebnissen zu den Hinweisen. Die Ergebnisse der Auswertungen würden regelmäßig zum Anlass genommen, bei Auffälligkeiten weitere Überprüfungen oder einzelne gezielte Evaluierungsmaßnahmen in mehreren Ländern zu veranlassen. Über die Evaluierungsergebnisse fertige die AG EVA jährlich einen Evaluierungsbericht. Insoweit teile das FM nicht die Auffassung des LRH, dass es der Verwaltung bislang an einem konkreten Evaluierungskonzept fehle. Zwar möge diese Verfahrensweise den Bearbeiterinnen und Bearbeitern der Finanzämter nicht in allen Details bekannt sein. Dies sei angesichts der zentralen Rolle der AG EVA auch nicht zwingend.

- Dem Vorschlag, die Qualitätssicherungsstelle stärker in die Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl einzubinden, stehe das FM grundsätzlich offen gegenüber. Zu diesem Punkt seien derzeit noch weitere Details zu klären. Das FM befinde sich zurzeit noch im Dialog mit der Oberfinanzdirektion.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

143 Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

144 KONSENS-Arbeitsgruppe zur Evaluierung und Regelpflege mit Vertretern aller Bundesländer.

24 Investitionsabzugsbeträge nach § 7g Einkommensteuergesetz



Die gewinnmindernde Inanspruchnahme eines Investitionsabzugsbetrags vor der tatsächlichen Anschaffung oder Herstellung eines beweglichen Wirtschaftsguts wird in § 7g Einkommensteuergesetz geregelt.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat die Anwendung des § 7g Einkommensteuergesetz geprüft. Aufgrund der fehlenden oder unvollständigen Auflösung von Investitionsabzugsbeträgen nach Ablauf des Investitionszeitraums dürfte ein jährlicher Steuerausfall von mehr als 10 Millionen € entstanden sein.

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

24.1 Rechtliche Grundlagen

Zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe ist in § 7g Einkommensteuergesetz (EStG) ab dem Veranlagungszeitraum 2007 geregelt worden, dass bereits vor der tatsächlichen Anschaffung oder Herstellung eines abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsguts gewinnmindernd ein Investitionsabzugsbetrag (IAB) in Anspruch genommen werden kann. Künftige Investitionen sollen durch die so eintretende Steuerersparnis erleichtert werden. Der IAB darf maximal 40 v. H. der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten, höchstens 200.000 € betragen.

Im Wirtschaftsjahr der tatsächlichen Anschaffung oder Herstellung des begünstigten Wirtschaftsguts ist der in Anspruch genommene IAB zwingend dem Gewinn wieder hinzuzurechnen. Im Ergebnis führt die zutreffende Anwendung des § 7g EStG somit lediglich zu einer Steuerstundung, die zu Liquiditätsvorteilen führt.

Der IAB kann nur in Anspruch genommen werden, wenn der Betrieb (Einzelunternehmer, Personengesellschaft und Körperschaft) bestimmte Größenmerkmale nicht überschreitet. Ferner muss beabsichtigt sein, das angeschaffte oder hergestellte Wirtschaftsgut ausschließlich oder fast ausschließlich betrieblich zu nutzen.

Wird die beabsichtigte Investition nicht oder nur teilweise bis zum Ende des Investitionszeitraums (Wirtschaftsjahr des Abzugs und die drei folgenden Wirtschaftsjahre) realisiert, ist die Veranlagung des Jahres der Geltendmachung des IAB zu ändern und der ursprüngliche Abzug gewinnerhöhend rückgängig zu machen. Gleiches gilt, falls die notwendige betriebliche Nutzung des angeschafften oder hergestellten Wirtschaftsguts nicht erreicht wird.

Die Bildung sowie die Auflösung der IAB erfolgen außerhalb der Bilanz.

24.2 Fallstruktur und Bearbeitungsregeln

Wegen der in § 7g Abs. 1 EStG normierten Größenmerkmale kann die Steuervergünstigung nur für kleine und mittlere Betriebe in Anspruch genommen werden. Deshalb sind regelmäßig Steuerfälle betroffen, die nach den Regelungen des Risikomanagements in der Finanzverwaltung nicht vollumfänglich zu prüfen sind. In diesen Fällen ist aber eine punktuelle personelle Prüfung der vom IT-System ausgegebenen Prüfhinweise erforderlich.

Bei Steuerpflichtigen, die zur Ermittlung ihres Gewinns eine Bilanz erstellen, kann hinsichtlich der Gewinneinkünfte zurzeit noch keine maschinelle Risikoprüfung erfolgen. Die dazu erforderlichen Daten werden erst zukünftig aufgrund der Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der Bilanzdaten nach § 5b EStG vorliegen. Bis dahin hat die Finanzverwaltung für diese Fälle vorgegeben, prüfungsbedürftige Sachverhalte elektronisch zu speichern.

Zur Überwachung der vollständigen Abwicklung des IAB hatte die ehemalige Oberfinanzdirektion Rheinland bereits im Jahr 2008 die Speicherung eines elektronischen Kontrollvermerks angeordnet, der eine Überprüfung sicherstellen sollte. Zudem sollte im Bedarfsfall ein Überwachungsbogen angelegt werden, der elektronisch zur Verfügung steht. Die ehemalige Oberfinanzdirektion Münster empfahl ebenfalls die Verwendung des Überwachungsbogens.

24.3 Automationsunterstützung

Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften, die ihren Gewinn durch eine Einnahmenüberschussrechnung gemäß § 4 Abs. 3 EStG ermitteln, sind der IAB und der Hinzurechnungsbetrag vom Steuerpflichtigen zu entsprechenden Kennziffern der Anlage EÜR (Einnahmenüberschussrechnung nach § 4 Abs. 3 EStG) einzutragen. Ebenso sieht bei Kapitalgesellschaften der Körperschaftsteuererklärungsvordruck diese Eintragungen vor. Die IT-gestützte Verarbeitung der Steuererklärungen führt in diesen Fällen dazu, dass Bearbeitungshinweise ausgegeben werden, die auf das Vorliegen eines IAB aufmerksam machen und die vorzunehmenden Prüfungsschritte vorgeben.

Bei bilanzierenden Einzelunternehmen und Personengesellschaften ist keine gesonderte Erfassung der IAB über Kennziffern der Einkommensteuer- bzw. Feststellungserklärung vorgesehen. Eine Ausgabe gezielter Hinweise zum IAB ist somit nicht möglich. In all diesen Fällen wird lediglich ein allgemeiner Risikohinweis ausgegeben, der dazu auffordert, die Bilanz zu überprüfen.

Im Vorhaben KONSENS¹⁴⁵ wird derzeit die Anwendung „Investitionsabzugsbetrag“ im Rahmen der sogenannten Festsetzungsnahen Daten entwickelt. Künftig sollen dort detaillierte Informationen zu den IAB elektronisch gespeichert werden können, um die ertragsteuerliche Beurteilung und Überwachung dieser Fälle zu unterstützen.

145 Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

24.4 Prüfungsdurchführung

In 33 Finanzämtern wurden örtliche Erhebungen zum IAB nach § 7g EStG vorgenommen. Davon wurde in 21 Finanzämtern die Rückgängigmachung der IAB geprüft.

Zunächst beschränkten sich die Erhebungen darauf, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des im Veranlagungszeitraum 2007 neu eingeführten IAB vorlagen. Weitergehende Feststellungen konnten in diesen Fällen noch nicht getroffen werden, da der Investitionszeitraum erst mit Ablauf des Jahres 2010 endete und die Steuererklärungen des Jahres 2010 erst ab dem Jahr 2011 eingereicht wurden. Geprüft wurden insoweit 755 Veranlagungszeiträume bei Einkommen- und Körperschaftsteuerfällen sowie bei Gewinnfeststellungen für Personengesellschaften.

Für die Prüfung, ob die im Veranlagungszeitraum 2007 in Anspruch genommenen IAB nach Ablauf des Investitionszeitraums im Jahr 2010 zutreffend behandelt wurden, wurden 962 Veranlagungszeiträume untersucht. Eingesehen wurden Fälle mit einem IAB von mindestens 10.000 €.

Zudem wurde auch festgehalten, ob die IAB seitens der Finanzämter überwacht worden sind.

Die gesamten Erhebungen beschränkten sich auf Fälle, in denen die Bildung von IAB aufgrund gespeicherter Daten erkennbar war. Für eine bedeutende Anzahl von Fällen, insbesondere für alle bilanzierenden Einzelunternehmen oder Personengesellschaften war eine gezielte Fallauswahl nicht möglich, da hier Daten zum IAB nicht gespeichert werden.

24.5 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

24.5.1 Rückgängigmachung des Abzugs nach Ablauf des Investitionszeitraums

In 962 Veranlagungszeiträumen wurde die Behandlung von IAB nach Ablauf des Investitionszeitraums geprüft. Es handelte sich hierbei um Steuerfälle, für die im Veranlagungszeitraum 2007 ein IAB in Anspruch genommen worden war und deren Steuererklärungen für das Jahr 2010 im Zeitpunkt der Erhebungen bereits bearbeitet waren.

In 166 Veranlagungszeiträumen war die Rückgängigmachung des IAB durch die Finanzämter trotz fehlender (147 Fälle) oder nicht hinreichender (19 Fälle) Investition unterblieben. Dies entspricht einer Beanstandungsquote von mehr als 17 v. H. In diesen Fällen wurden IAB in Höhe von rd. 3,3 Mio. € nicht gewinnerhöhend rückgängig gemacht.

Besonders bemerkenswert ist, dass die Auflösung der IAB in 53 der beanstandeten 166 Veranlagungszeiträume durch die Steuerpflichtigen erklärt worden war und trotzdem von den Finanzämtern nicht zutreffend berücksichtigt wurde. Die Angaben der Steuerpflichtigen zur Rückgängigmachung der IAB im Jahr der Inan-

spruchnahme erfolgten auf verschiedenste Weise, z. B. als Anlage zur Gewinnermittlung oder auch als gesonderte Anlage zur Steuererklärung.

Hierzu folgender Beispielsfall:

Bei der Einkommensteuerveranlagung für den Veranlagungszeitraum 2007 berücksichtigte das Finanzamt gewinnmindernd einen IAB in Höhe von 81.000 € für die beabsichtigte Anschaffung mehrerer Wirtschaftsgüter. In einem Begleitschreiben zur Einkommensteuererklärung 2010 beantragte die Steuerpflichtige die Rückgängigmachung des IAB, da die geplanten Anschaffungen nicht erfolgt waren. Die nunmehr erforderliche gewinnerhöhende Rückgängigmachung des IAB im Veranlagungszeitraum 2007 nahm das Finanzamt nicht vor. Erst aufgrund der Prüfungsbeanstandung änderte das Finanzamt den Einkommensteuerbescheid 2007. Mehrsteuern von rd. 34.000 € konnten so vereinnahmt werden.

Aufgrund der zum 31.12.2010 noch zu Unrecht bestehenden IAB in Höhe von rd. 3,3 Mio. € wurden Steuern in Höhe von 1,35 Mio. € nicht festgesetzt. Diese Beträge können aufgrund der Berichtigungsvorschriften des § 7g Abs. 3 und 4 EStG noch vereinnahmt werden.

24.5.2 Bildung und Auflösung eines Investitionsabzugsbetrages innerhalb des Investitionszeitraums

Auch bei der Bildung und bei der Auflösung der IAB innerhalb des Investitionszeitraums wurden Bearbeitungsfehler festgestellt.

Geprüft wurden insoweit 755 Veranlagungszeiträume, in denen die Steuerpflichtigen einen IAB in Anspruch genommen hatten. In 454 Veranlagungszeiträumen waren die Angaben zum IAB in den Steuererklärungen zutreffend. Dagegen war in 301 Veranlagungszeiträumen der IAB entweder zu Unrecht gebildet worden oder es war keine oder nur eine unzutreffende Auflösung erfolgt.

In nur 91 dieser 301 Veranlagungszeiträume hatten die Finanzämter die materiellen Fehler hinsichtlich des IAB korrigiert und die erforderlichen Ermittlungen durchgeführt.

In den verbleibenden 210 Veranlagungszeiträumen wurde die Bearbeitung beanstandet, weil beispielsweise die Betriebe die Größenmerkmale überschritten (§ 7g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG) oder die Nutzungs- und Verbleibensvoraussetzungen nicht erfüllt waren (§ 7g Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. b EStG in Verbindung mit § 7g Abs. 4 EStG). Hieraus ergibt sich im Hinblick auf die insgesamt geprüften 755 Veranlagungszeiträume eine Beanstandungsquote von rd. 28 v. H.

Insgesamt wurde die Bildung von IAB mit einem Volumen von rd. 13,5 Mio. € beanstandet. Auf die Ermittlung konkreter steuerlicher Auswirkungen wurde verzichtet, da die Steuerpflichtigen bei einer möglichen späteren gewinnerhöhenden Auflösung der IAB lediglich ungerechtfertigte Steuerstundungen erlangt hätten. Allerdings können auch hier unterschiedlich hohe Steuersätze im Veranlagungszeitraum der Bildung und im Veranlagungszeitraum der Auflösung zu Steuerausfällen führen.

24.5.3 Überwachung

In 352 der 962 Veranlagungszeiträume, in denen die Rückgängigmachung des Abzugs nach Ablauf des Investitionszeitraums geprüft wurde, sowie in allen 755 Veranlagungszeiträumen, in denen eine Prüfung der Bildung und Auflösung der IAB innerhalb des Investitionszeitraums erfolgte, wurde zudem festgehalten, inwieweit die IAB durch die Finanzämter überwacht wurden. In diesen 1.107 eingesehenen Veranlagungszeiträumen war der IAB in 316 Veranlagungszeiträumen nicht überwacht worden. Dies entspricht einer Quote von rd. 29 v. H. Soweit eine Überwachung erfolgte, wurde in aller Regel ein personeller Überwachungsbogen angelegt. Bereits bestehende elektronische Überwachungsmöglichkeiten wurden nur in geringem Umfang genutzt.

24.6 Fazit

Eine zu hohe Anzahl von Fällen, in denen IAB gemäß § 7g EStG in Anspruch genommen worden waren, weisen Bearbeitungsmängel auf. Zwar beschränkten sich die Erhebungen auf Fälle, in denen die IAB maschinell gespeichert waren, es ist aber davon auszugehen, dass vergleichbare Feststellungen auch bei bilanzierenden Einzelunternehmen und Personengesellschaften getroffen worden wären.

Von besonderer Bedeutung sind Fehler bei der Rückgängigmachung des IAB nach Ablauf des Investitionszeitraums. Statt zu den vom Gesetz angestrebten Steuerstundungen führen diese zu Steuerausfällen.

Auch im Bereich der Bildung von IAB sowie der Auflösung innerhalb des Investitionszeitraums wurden erhebliche Bearbeitungsfehler festgestellt. Zwar kommt es in diesen Fällen in der Regel nur zu Stundungseffekten. Trotzdem ist auch hier ein sachgerechter Gesetzesvollzug erforderlich.

Unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Bildung wurden die einmal gewährten IAB nur unzureichend überwacht.

Landesweit dürften die Bearbeitungsmängel bei fehlender Rückgängigmachung der IAB selbst bei vorsichtiger Schätzung zu einem Steuerausfall von jährlich mehr als 10 Mio. € führen. In den 21 Finanzämtern, in denen dieser Bereich untersucht wurde, ergaben sich für den Veranlagungszeitraum 2007 Mehrsteuern von rd. 1,35 Mio. €. Eine Übertragung dieses Ergebnisses auf alle 105 Festsetzungsfinanzämter des Landes führt rechnerisch zu einer Mehrsteuer von jährlich rd. 6,75 Mio. €. Unter Berücksichtigung der nicht geprüften Fälle von bilanzierenden Einzelunternehmen und Personengesellschaften, dürfte der Betrag von 10 Mio. € die untere Grenze des wahrscheinlichen jährlichen Steuerausfalls bilden.

24.7 Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Der LRH hat die zusammenfassenden Feststellungen dem Finanzministerium (FM) in seiner Entscheidung vom 19.06.2013 mitgeteilt und Empfehlungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben.

24.7.1 Fortbildung

Fortbildungsmaßnahmen zum IAB nach § 7g EStG sind im Wesentlichen anlässlich der Gesetzesneufassung im Jahr 2007 erfolgt. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hält der LRH eine erneute Sensibilisierung der Bediensteten für erforderlich.

24.7.2 Überwachung und Speicherung Festsetzungsnaher Daten

Die geplante Einführung von Festsetzungsnahen Daten zur Überwachung der IAB könnte nach Auffassung des LRH zu einer Verbesserung der Bearbeitungsqualität führen. Voraussetzung ist jedoch eine konsequente Nutzung dieser Speichermöglichkeit.

Die Feststellungen zur bisherigen Überwachungspraxis zeigen, dass die bisher schon vorhandenen elektronischen Speichermöglichkeiten kaum genutzt werden. Insoweit wäre die automatische Übernahme der vorhandenen Werte zum IAB aus den Gewinnermittlungen bzw. Erklärungsvordrucken in die Festsetzungsnahen Daten wünschenswert. Alternativ könnte auch die Speicherung der IAB-Daten in den Festsetzungsnahen Daten zur Voraussetzung für eine Fallfreigabe gemacht werden.

24.7.3 Verbesserung des Hinweissystems

Zu den vom IT-System ausgegebenen Hinweisen zum IAB hat der LRH konkrete Vorschläge zur Optimierung der Ausgabekriterien sowie zum Inhalt der Hinweistexte gemacht.

24.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Mit Schreiben vom 09.10.2013 hat das FM zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen. Im Wesentlichen führt das FM aus:

- Es unterstütze die Forderung, die Bearbeiter für die Problematik der IAB erneut zu sensibilisieren. Die Oberfinanzdirektion NRW werde den Finanzämtern daher Schulungen zum IAB anbieten sowie in das Praxishandbuch Wissensmanagement einen Beitrag zur Anwendung des § 7g EStG aufnehmen.
- Das FM teile uneingeschränkt die Auffassung des LRH, dass die Prüfungsergebnisse Änderungen in der bisherigen Bearbeitungsweise der betroffenen Steuerfälle erfordern.
- Es habe daher um Erörterung der Problematik im Kreis der Referatsleiter Einkommensteuer des Bundesministeriums der Finanzen sowie der obersten Finanzbehörden der Länder gebeten. In diesem Zusammenhang habe es Änderungen bei den Abfragen zum IAB in der Anlage EÜR, der Taxonomie zur künftigen elektronischen Bilanz sowie der Körperschaftsteuererklärung angeregt.

- Soweit diese Vorschläge nicht umgesetzt werden sollten, werde es die Anregung des LRH, die Fallfreigabe von der Speicherung der Daten zum IAB in den Festsetzungsnahen Daten abhängig zu machen, erneut überdenken. Eine automatische Befüllung der Festsetzungsnahen Daten sei aufgrund des Detaillierungsgrads der derzeit elektronisch übermittelten Daten allerdings ausgeschlossen.
- Die Vorschläge des LRH zur Anpassung der aktuellen Hinweise aus dem IT-System würden auf den nächsten Sitzungen der Bund-/Länderarbeitsgruppen Körperschaftsteuer und Anlage EÜR erörtert werden. Hierbei gefasste Beschlüsse würden sich in einer entsprechenden bundeseinheitlichen Programmierung niederschlagen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

25 Passive Zerlegung der Körperschaftsteuer bei Beteiligungen an Personengesellschaften



Das Zerlegungsgesetz regelt unter anderem, in welchen Fällen festgesetzte Steuern zwischen den Bundesländern aufzuteilen sind.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat in 18 Finanzämtern die Umsetzung der Vorschriften des Zerlegungsgesetzes für die Fälle geprüft, in denen an einer Personengesellschaft mit Sitz in Nordrhein-Westfalen eine Kapitalgesellschaft mit Sitz in einem anderen Bundesland beteiligt ist. Es wurden erhebliche Bearbeitungsmängel vorgefunden. Nach den bisherigen Erkenntnissen des Landesrechnungshofs beträgt die finanzielle Auswirkung mehr als 40 Millionen €.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Steigerung der Bearbeitungsqualität unterbreitet, dem das Finanzministerium größtenteils gefolgt ist.

25.1 Allgemeines

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster (RPAS_t) hat in 18 Finanzämtern geprüft, ob § 2 Abs. 4 Zerlegungsgesetz (ZerlG) beachtet und das Land NRW zutreffend an der in anderen Bundesländern erhobenen Körperschaftsteuer beteiligt worden ist.

25.1.1 Rechtlicher Hintergrund

Der Anspruch auf die Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr steht grundsätzlich dem Land unmittelbar zu, in dem die steuerpflichtige Körperschaft (z. B. AG, GmbH) den Ort der Leitung hat (§ 1 Abs. 1 ZerlG).

Unterhält eine Körperschaft außerhalb des unmittelbar steuerberechtigten Landes eine Betriebsstätte, ist die Körperschaftsteuer im Wege der Zerlegung auf die betroffenen Länder aufzuteilen. Ist eine Körperschaft Gesellschafterin einer Personengesellschaft im Sinne des § 15 Abs. 1 Nr. 2 Einkommensteuergesetz (z. B. OHG, KG), gelten die Personengesellschaft und deren Betriebsstätten anteilig als Betriebsstätten der Körperschaft (§ 2 Abs. 4 ZerlG).

Eine Aufteilung wird allerdings nach § 2 Abs. 1 ZerlG nur vorgenommen, wenn die zu zerlegende Körperschaftsteuer eines Veranlagungszeitraums einen absoluten, positiven oder negativen Betrag von 500.000 € erreicht. Der Aufteilungsmaßstab richtet sich nach den für die Gewerbesteuerzerlegung geltenden Grundsätzen und entspricht in der Regel dem Verhältnis der auf die einzelnen Betriebsstätten entfallenden Arbeitslöhne.

25.1.2 Verfahren und Fallgestaltungen der Zerlegung

In jedem Bundesland ist ein Finanzamt mit der Wahrnehmung der Rechte des Landes an der Zerlegung zu beauftragen (§ 6 Abs. 1 ZerlG). Über diese beauf-

tragten Finanzämter wird im Rahmen eines Clearingverfahrens die Zerlegung der Körperschaftsteuer abgewickelt.

Körperschaften, die Betriebsstätten außerhalb des Bundeslandes ihres Sitzes unterhalten, sind verpflichtet, dem für die Veranlagung der Körperschaftsteuer zuständigen Finanzamt eine Zerlegungserklärung zu übersenden (§ 6 Abs. 7 ZerlG). Ausgehend von der Zerlegungserklärung setzt das für die Körperschaftsteuer zuständige Finanzamt die Zerlegungsanteile der einzelnen Länder fest (§ 3 Abs. 1 ZerlG) und erstellt entsprechende Zerlegungsbescheide. Die Zerlegungsbescheide werden im Rahmen des Clearingverfahrens durch das beauftragte Finanzamt des Landes, in dem die Körperschaftsteuer festgesetzt wurde, überprüft und an die beauftragten Finanzämter der anderen beteiligten Länder weitergeleitet.

Die mit dem Zerlegungsbescheid festgesetzten Zerlegungsanteile sind mit Ablauf des Kalendervierteljahres, in dem die maßgebliche verbleibende Körperschaftsteuer gezahlt oder erstattet wurde, abzurechnen (§ 5 Abs. 1 ZerlG). Das beauftragte Finanzamt erstellt hierzu vierteljährliche Zusammenstellungen über die abzurechnenden Zerlegungsanteile. Die sich im Rahmen eines Clearingverfahrens ergebenden Zahlungen sind von den zahlungspflichtigen Ländern bis zum Ende des auf das jeweilige Kalendervierteljahr folgenden Monats an die obersten Finanzbehörden der empfangsberechtigten Länder zu überweisen (§ 9 ZerlG).

Im Hinblick auf die Körperschaftsteuerzerlegung nach § 2 ZerlG wird grundsätzlich zwischen zwei Fallgestaltungen unterschieden:

Zu den sogenannten aktiven Zerlegungsfällen zählen die Körperschaften, die in NRW ansässig sind und Betriebsstätten in anderen Bundesländern haben. Dagegen gehören in anderen Bundesländern ansässige Körperschaften mit Betriebsstätten in NRW zu den sogenannten passiven Zerlegungsfällen.

25.2 Organisation der Zerlegungsstelle im Finanzamt Düsseldorf-Altstadt

25.2.1 Allgemeines

Das Finanzamt Düsseldorf-Altstadt ist in NRW mit der Wahrnehmung der Rechte des Landes an der Zerlegung beauftragt worden. Hierzu ist in dem Finanzamt eine Zerlegungsstelle eingerichtet worden.

Die Personalausstattung der Zerlegungsstelle erreichte den nach der Personalbedarfsberechnung vorgesehenen fallzahlunabhängigen Festwert von drei Vollzeitstellen, die zur Hälfte auf den gehobenen und den mittleren Dienst entfallen.

Der Aktenbestand in der Zerlegungsstelle umfasste nach dem Stand vom Juni 2012 rund 2.400 aktive und 2.700 passive Zerlegungsfälle.

Die Hauptaufgabe der Zerlegungsstelle umfasst die Überwachung aller aktiven und passiven Zerlegungsfälle, das Fertigen und Überprüfen der vierteljährlichen Abrechnungen und den Versand der Zerlegungsbescheide. Die Überwachung soll für beide Fallgruppen durch laufende sowie turnusmäßige Überprüfungen erfolgen. Die Zerlegungsstelle kontrolliert z. B. die richtige Zuordnung

der Betriebsstätten zu den jeweiligen Bundesländern und geht fehlenden Zerlegungen nach.

Um bisher nicht bekannte passive Zerlegungsfälle aufzudecken, hat die Zerlegungsstelle Kontrollmaterial der Stellen der Finanzämter des Landes NRW auszuwerten, die für die Steuerfestsetzung zuständig sind (Veranlagungsstellen). Ferner kann sie für die Erledigung dieser Aufgabe allgemein zugängliche Daten und Informationen (z. B. aus dem Internet) hinzuziehen sowie Daten vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF) anfordern.

25.2.2 Automationsverfahren

Die in der Zerlegungsstelle geführten aktiven und passiven Zerlegungsfälle werden über das finanzverwaltungsspezifische Dialogsystem KöBeS¹⁴⁶ bearbeitet. Diese IT-gestützte Abwicklung setzt eine Vielzahl personeller Eingaben voraus und umfasst neben den vierteljährlichen Abrechnungen auch die Überwachung der Zerlegungsfälle. Auch die insoweit erforderlichen Überprüfungen setzen ein hohes Maß an personellem Einsatz voraus.

Das Dialogsystem KöBeS ist weder mit den übrigen Softwareprodukten der Finanzverwaltung kompatibel noch mit einer grafischen Benutzeroberfläche ausgestattet. Die Software basiert auf einer nicht mehr durch den Hersteller unterstützten Version des eingesetzten Datenbanksystems. Sie wird grundsätzlich nicht mehr in der Finanzverwaltung verwendet und nur noch von einem Programmierer im RZF beherrscht.

Im Vorhaben KONSENS¹⁴⁷ wird an einer neuen, umfassenden bundeseinheitlichen Programmlösung gearbeitet, die der Zerlegungsstelle nach Auffassung des Landesrechnungshofs (LRH) vollumfänglich erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen dürfte.

25.3 Kontrollmitteilungsverfahren

25.3.1 Verfahren in den Veranlagungsstellen der Finanzämter

Bei der IT-gestützten Verarbeitung von Steuererklärungen von Personengesellschaften, an denen Körperschaften mit Sitz in anderen Bundesländern beteiligt sind, wird seit Mitte 2005 programmgesteuert ein Hinweis auf eine mögliche Zerlegungsproblematik ausgegeben, der zur Prüfung auffordert, ob gegebenenfalls eine Kontrollmitteilung zu fertigen ist.

Der Hinweis wird bei der erstmaligen Feststellung von Einkünften am Bildschirm ausgegeben, wenn an der Personengesellschaft mindestens eine nicht in NRW geführte Körperschaft beteiligt ist und der Gewinnanteil dieser Gesellschaft mehr als 150.000 € beträgt.

Die aufgrund dieser Hinweise gefertigten Kontrollmitteilungen gehen an die Zerlegungsstelle und sollen die zutreffende Zerlegung in NRW sicherstellen.

146 Körperschaftsteuerzerlegung für die beauftragte Stelle.

147 Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

Der für die Kontrollmitteilung zu verwendende Vordruck ist in das von der Finanzverwaltung genutzte einheitliche Textverarbeitungssystem eingestellt.

25.3.2 Verfahren in der Zerlegungsstelle

Nach den Anweisungen der Finanzverwaltung hat die Zerlegungsstelle das zum Zwecke der Überprüfung passiver Zerlegungsfälle gefertigte Kontrollmaterial auszuwerten.

Nach Auskunft der Zerlegungsstelle sollen die von den Veranlagungsstellen gefertigten Kontrollmitteilungen zu potenziellen passiven Zerlegungsfällen im Regelfall nicht laufend, sondern zu bestimmten Zeitpunkten in Form von Sonderaktionen bearbeitet werden. Die Zerlegungsstelle hat für eine Sonderaktion letztmalig in 2009 eine landesweite Liste von Personengesellschaften mit beteiligten Körperschaften aus anderen Bundesländern vom RZF angefordert. Mit dieser Sonderaktion hat die Zerlegungsstelle überwiegend erst im Dezember 2011 (nach dem Beginn der örtlichen Erhebungen des RPAS) begonnen. Ursächlich für die Zurückstellung dieser Aktion war nach Auskunft des beauftragten Finanzamts u. a. die hohe Auslastung der Stelle mit den bereits bekannten Zerlegungsfällen und der federführenden Mitarbeit in der für KONSENS tätigen Bundesarbeitsgruppe.

25.4 Prüfungsansatz und -umfang

In den 18 Finanzämtern wurden in den Veranlagungsstellen und in der Zerlegungsstelle die passiven Zerlegungsfälle überprüft, bei denen Körperschaften in anderen Bundesländern ansässig sind und Beteiligungen an Personengesellschaften in NRW halten (Betriebsstätten gemäß § 2 Abs. 4 ZerlG). Untersucht wurde, ob in diesen Fällen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen worden sind, um die zutreffende Abwicklung passiver Körperschaftsteuererlegungen sicherzustellen.

Die Prüfung in den Veranlagungsstellen der Finanzämter erstreckte sich auf 156 Personengesellschaften (Feststellungsfälle) mit 251 nicht in NRW geführten Anteilseignern.

Die Prüfung in der Zerlegungsstelle umfasste das dort vorhandene, von den Veranlagungsstellen übersandte Kontrollmaterial zu 123 Personengesellschaften. Das Kontrollmaterial betraf 230 Körperschaften, die mittel- oder unmittelbar an diesen Personengesellschaften beteiligt waren und ihren Sitz außerhalb von NRW hatten. Der Zerlegungsstelle waren diese Fälle zuvor nicht als passive Zerlegungsfälle bekannt.

Weiterhin wurden u. a. 24 in der Zerlegungsstelle geführte passive Zerlegungsfälle überprüft.

25.5 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

25.5.1 Allgemeines

Nach den bisherigen Erkenntnissen sind durch fehlerbehaftete oder fehlende Körperschaftsteuerzerlegungsbescheide dem Land NRW Zerlegungsanteile von mehr als 40 Mio. € zu Unrecht vorenthalten worden. Ein Großteil dieser Ansprüche aus der Zerlegung sind wegen der nach § 6 Abs. 5 ZerlG zehn Jahre umfassenden Verjährungsfrist noch zu realisieren. Mehr als 23 Mio. € konnten nach Auskunft der Zerlegungsstelle zwischenzeitlich bereits angefordert bzw. vereinbart werden.

25.5.2 Bearbeitung von Hinweisen

Von den 156 in den Veranlagungsstellen überprüften Feststellungsfällen wurden 54 Fälle beanstandet. Diese 54 Feststellungsfälle wiesen Beteiligungsstrukturen mit außerhalb von NRW ansässigen Anteilseignern auf, die für eine Überprüfung nach dem ZerlG in Betracht kamen. Lediglich in einem geringen Teil der eingesehenen Akten konnte die Bearbeitung des Hinweises auf die Zerlegungsproblematik nachvollzogen werden. Weit überwiegend war eine Bearbeitung des Hinweises nicht dokumentiert worden.

Die geprüften Personengesellschaften unterlagen größtenteils als Fälle mit hohen Einkünften auch der Betriebsprüfung. Trotzdem konnte in keinem dieser Fälle eine Abarbeitung der Hinweise oder Aufarbeitung der Zerlegungsproblematik durch die Betriebsprüfungsstellen festgestellt werden.

25.5.3 Qualität und Bearbeitung von Kontrollmitteilungen

Die in der Zerlegungsstelle geprüften Kontrollmitteilungen zu den dort nicht als passive Zerlegungsfälle bekannten 230 Körperschaften mit Beteiligungsbesitz in NRW resultierten zu mehr als der Hälfte aus Beanstandungen des RPASSt in den geprüften Veranlagungsstellen.

Das in der Zerlegungsstelle vorhandene Kontrollmaterial umfasste insgesamt 546 Veranlagungszeiträume. Die Kontrollmitteilungen wiesen mehrheitlich Eintragungen auf, die teilweise weitere umfangreiche Ermittlungen der Zerlegungsstelle erforderten. Diese zusätzlichen Prüfungen ließen sich auf unzutreffende oder lückenhafte Angaben der Veranlagungsstellen (z. B. zu den beteiligten Körperschaften oder der Beteiligungsquote) oder auf fehlende Eintragungsmöglichkeiten (z. B. zu den Steuernummern der beteiligten Körperschaften) in dem von den Finanzämtern zu verwendenden Vordruck zurückführen.

Darüber hinaus hätte nach den Ermittlungen des RPASSt noch weiteres Kontrollmaterial für insgesamt 1.146 Veranlagungszeiträume vorliegen müssen. Diese Kontrollmitteilungen fehlten, obwohl die betroffenen Körperschaften auch in diesen Veranlagungszeiträumen an Personengesellschaften in NRW beteiligt waren. Das Fehlen war im Regelfall auf die systembedingt unterbliebene Ausgabe des Hinweises zurückzuführen, weil z. B. die in den Ausgabeparametern hinterlegte

Wertgrenze in Höhe von 150.000 € nicht überschritten war. Teilweise hatten die Veranlagungsstellen trotz des Hinweises keine Kontrollmitteilungen gefertigt. Entsprechend den Vorgaben des von den Finanzämtern zu verwendenden Vordrucks enthielt das vorhandene Kontrollmaterial auch keine Angaben zum Beginn und zur Beendigung der Beteiligungsverhältnisse. Somit wären weitere Ermittlungen der Zerlegungsstelle zu der Beteiligungsdauer erforderlich gewesen. Die Anfragen der Zerlegungsstelle bei den Finanzämtern anderer Bundesländer beschränkten sich auf die in den Kontrollmitteilungen genannten sowie die nachfolgenden Veranlagungszeiträume, so dass unterbliebene Zerlegungen für vorangegangene Veranlagungszeiträume nicht erkannt werden konnten.

So erstreckte sich beispielsweise die Anfrage der Zerlegungsstelle in einem Fall nur auf die Veranlagungszeiträume ab 2008, obwohl die betroffene AG nach der Erläuterung in der Kontrollmitteilung auch in den Vorjahren eine Betriebsstätte in NRW unterhielt. Zwischenzeitlich wurden für die Veranlagungszeiträume 1998 bis 2007 mehr als 6,3 Mio. € vom Land Niedersachsen angefordert.

25.5.4 Bearbeitung bereits bekannter passiver Zerlegungsfälle

Bei den in der Zerlegungsstelle geprüften bereits bekannten passiven Zerlegungsfällen handelte es sich um in anderen Bundesländern geführte Körperschaften mit Beteiligungsbesitz in NRW.

Bei diesen geprüften Körperschaften wurde in rd. 40 v. H. der Fälle die Bearbeitung beanstandet, weil unzutreffende Angaben zu den bei der Zerlegung zu berücksichtigenden Betriebsstätten vorlagen. Die Fehler gingen auf lückenhaft ausgefüllte Zerlegungserklärungen zurück, in denen die als Betriebsstätten geltenden vorhandenen Beteiligungen an Personengesellschaften nicht benannt wurden. Dadurch ergingen unzutreffende Zerlegungsbescheide und es entstanden dem Land NRW erhebliche finanzielle Nachteile.

So wurde z. B. die seit 1996 bestehende Beteiligung einer AG an einer Personengesellschaft nur für die Veranlagungszeiträume ab 2002 als Betriebsstätte bei den jeweiligen Zerlegungen berücksichtigt. Erst auf Veranlassung des RPASSt wurden kurz vor Eintritt der Verjährung für die Veranlagungszeiträume 1998 bis 2001 mehr als 2,4 Mio. € vom Land Baden-Württemberg angefordert und zwischenzeitlich vereinnahmt.

25.6 Fazit und Verbesserungsvorschläge

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) mit seiner Entscheidung vom 24.05.2013 die Prüfungsfeststellungen des RPASSt mitgeteilt. Er hat darauf hingewiesen, dass bei der Anwendung des § 2 Abs. 4 ZerlG in den Veranlagungsstellen und in der Zerlegungsstelle im Zusammenhang mit der Bearbeitung von passiven Zerlegungsfällen erhebliche Bearbeitungsdefizite auftraten, die beträchtliche finanzielle Konsequenzen für das Land NRW hatten.

Die in Anbetracht der vorgefundenen Mängel gebotene deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität erfordert nach Auffassung des LRH Maßnahmen im organisatorischen Bereich und bei der IT-Unterstützung.

25.6.1 Überarbeitung des Prüfhinweises

Der Prüfhinweis wird nur angezeigt, wenn der Gewinnanteil der nicht in NRW geführten beteiligten Gesellschaft mehr als 150.000 € beträgt. Der Zerlegungsanspruch knüpft jedoch an die verbleibende Körperschaftsteuer der beteiligten Gesellschaft an und wird wesentlich von der Beteiligungsquote und den Arbeitslöhnen beeinflusst. Der LRH hält es daher für sinnvoll, für eine zielgerichtete Ausgabe des Prüfhinweises die zugrunde liegenden Parameter zu überdenken.

25.6.2 Überarbeitung des Kontrollmitteilungsdruckes

Der für die Kontrollmitteilung an die Zerlegungsstelle zu verwendende Vordruck sieht nur Eintragungen für einen Teil der für eine Zerlegung notwendigen Angaben vor. Die nach dem Vordruck nicht vorgesehenen Eintragungen erfordern teilweise erhebliche Nachermittlungen durch die Zerlegungsstelle. Der LRH hält insoweit eine Ergänzung des Vordrucks für erforderlich.

25.6.3 Festlegung einheitlicher Bearbeitungsstandards

In einschlägigen Feststellungsfällen werden die Zerlegungsansprüche des Landes NRW auch deshalb nicht konsequent genug verfolgt, weil einheitliche und verbindliche Bearbeitungsregeln fehlen. So ist insbesondere im Hinblick auf komplexe Fallgestaltungen nicht hinreichend geklärt, welche Überprüfungen durch die Veranlagungsstellen und welche durch die Zerlegungsstelle vorzunehmen sind. Den Veranlagungsstellen sollten daher nach Auffassung des LRH die rechtlichen Hintergründe erläutert und klare Arbeitsanweisungen und -hilfen an die Hand gegeben werden, wie in einschlägigen Fällen zu verfahren ist.

25.6.4 Verbesserung der Personalausstattung in der Zerlegungsstelle

Die Überprüfung und Sicherung von Zerlegungsansprüchen bei nicht in NRW geführten Körperschaften mit Beteiligungsbesitz i. S. v. § 2 Abs. 4 ZerlG in NRW erfordert teilweise zeitintensive Ermittlungen, die wegen der gesetzlich nicht vorgesehenen Verzinsung und Problemen bei der Sachverhaltsermittlung für weit zurückliegende Veranlagungszeiträume zukünftig laufend oder zumindest in regelmäßigen Abständen erfolgen sollten. Die Zerlegungsstelle ist nach eigener Einschätzung, die vom LRH nachvollzogen werden kann, bereits mit der laufenden Überprüfung aktiver Zerlegungsfälle und den turnusmäßig anfallenden Arbeiten voll ausgelastet. Insoweit erscheint dem LRH eine Überprüfung der Personalausstattung der Zerlegungsstelle geboten.

25.6.5 Verbesserung der IT-Ausstattung in der Zerlegungsstelle

Die IT-Ausstattung der Zerlegungsstelle ist veraltet und in Anbetracht der erheblichen fiskalischen Bedeutung der Zerlegung unzureichend.

Im Hinblick auf eine wohl erst langfristig zur Verfügung stehende, auf KONSENS basierende Programmlösung und mit Hinblick auf mögliche nicht kalkulierbare Probleme mit dem zur Zeit eingesetzten Datenbanksystem sollte nach Meinung des LRH zeitnah an einer modernisierten Version des Dialogsystems KöBeS gearbeitet werden.

25.7 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit den Schreiben vom 18.10.2013 und 14.03.2014 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen. Im Wesentlichen führt das FM aus:

- Hinsichtlich der Ausgabeparameter des Hinweises werde es weiter an einer betragsmäßigen Grenze festhalten, da bei der Personengesellschaft keine Angaben vorlägen, aus denen definitiv zu entnehmen sei, ob eine beteiligte Kapitalgesellschaft die betragsmäßigen Zerlegungsvoraussetzungen erfülle. Das Abstellen auf den Gewinnanteil sei als einfache zu ermittelnde Nichtaufgriffsgrenze zu befürworten.
- Die vom LRH angeregten Ergänzungen des Kontrollmitteilungsvordrucks seien bereits zum Teil umgesetzt worden.
- Die Oberfinanzdirektion NRW werde die betroffenen Bearbeiter in den Festsetzungsfinanzämtern im Rahmen von Arbeitsbesprechungen nochmals eingehend auf die Problematik und das Erfordernis der Bearbeitung der Hinweise hinweisen. Eine weitergehende „Festlegung einheitlicher Bearbeitungsstandards“ über die existierenden Verfügungen hinaus halte es derzeit nicht für erforderlich.
- Die personelle Ausstattung der Zerlegungsstelle werde in Abstimmung mit der Oberfinanzdirektion NRW und dem Finanzamt Düsseldorf Altstadt spätestens zum 01.01.2014 auf 3,0 Arbeitskräfte des gehobenen Dienstes erhöht.
- Im Vorhaben KONSENS sei die Realisierung einer maschinellen Bearbeitung der Körperschaftsteuerzerlegung und eines IT-gestützten Körperschaftsteuer-Clearing-Verfahrens vorgesehen. Nach den aktuellen Planungen solle die Entwicklung Anfang 2014 begonnen und bis Ende 2015 abgeschlossen werden. Der Einsatz sei ab 2016 angestrebt. Vor diesem Hintergrund sei es aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht sinnvoll, dass in NRW eingesetzte Programmsystem KöBeS grundlegend zu modernisieren.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

