

12.09.2017

Unterrichtung

durch den Landesrechnungshof

- zur Beratung -

Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016

Auszug aus dem Schreiben der Präsidentin des Landesrechnungshofs vom 12. September 2017:

„den Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016 überreiche ich gemäß Art. 86 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung.

Der Jahresbericht ist gleichzeitig der Landesregierung zugeleitet worden.“

Der Jahresbericht wurde nur an die ordentlichen Mitglieder des Ausschusses für Haushaltskontrolle und des Haushalts- und Finanzausschusses, die Kurzform des Jahresberichts an alle Mitglieder des Landtags (Vorlage 17/100) verteilt.

Datum des Originals: 12.09.2017/Ausgegeben: 12.09.2017

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de
--



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2017

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2016



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2017

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2016

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

Herausgeberin:	Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)
Redaktionsschluss:	27.06.2017
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 - 0 Telefax: 0211 38 96 - 3 67
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

Inhaltsübersicht*

	Abkürzungsverzeichnis	III
	Vorwort	IX
Allgemeine Bemerkungen		
1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2	Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts	3
3	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	4
4	Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	8
5	Entscheidungszuständigkeit	8
6	Zusammensetzung der Abteilungen	9
7	Leitsätze	10
A	Feststellungen zum Landshaushalt Nordrhein-Westfalen	
1	Haushaltsrechnung 2015	25
2	Einnahmen	33
3	Ausgaben	47
4	Vermögen	71
5	Schulden	77
6	Tätigkeit des Stabilitätsrats	91
7	Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken	95
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
8	Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW im Justizvollzug	105
9	Datenaustausch in Strafverfahren	115
10	Baukostencontrolling für Investitionen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen	123
	Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)	
11	Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte	133
12	Einsatztraining der Polizei und Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe	137
13	Maßnahmen zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur Unterbringung des Ministeriums für Inneres und Kommunales in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank in Düsseldorf	141

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

	Justizministerium (Epl. 04)	
14	Erfolgskontrolle von Förderprogrammen im Bereich des Justizministeriums	157
	Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)	
15	Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich	167
	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)	
16	Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen	177
17	Prüfung von Verbundprojekten	187
	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (Epl. 07)	
18	Überwachung der Zweckbindungsfristen für Förderungen des Sportstättenbaus	199
19	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen	203
	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (Epl. 11)	
20	Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen	215
	Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	
21	Aufgriff von Haftungsfällen nach § 13c Umsatzsteuergesetz	221
22	Bearbeitung von Steuerfällen mit Verlusten (Liebhaberei)	227

Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BASIS-Web	Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug
BASS	Bereinigte Amtliche Sammlung von Schulvorschriften in Nordrhein-Westfalen
BE	Budgeteinheit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BR	Bezirksregierung
CA-TS	EPOS.NRW-Zeitaufschreibungsmodul
DAStA	Datenaustausch mit Staatsanwaltschaften (elektronische Schnittstelle)
DIN	Deutsche Industrie-Norm
DMB	Deutscher Museumsbund
Drs.	Drucksache
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGVP	Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach
EHST	Erhebungsstelle
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen

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

ESTG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
FHVOPol	Verordnung über die freie Heilfürsorge der Polizei – Polizei-Heilfürsorgeverordnung
FIT-Richtlinie	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Forschung, Innovation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
FM	Finanzministerium
FPI	Finanzplanung
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gr.	Gruppe/Gruppen
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HAI-Stelle	Stelle für Haftung – Aufteilung – Insolvenz
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder – Haushaltsgrundsätzegesetz
HHPI	Haushaltsplan
HHR	Haushaltsrechnung
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
ICOM	International Council of Museums

IGVP	Integrationsverfahren Polizei (Vorgangsbearbeitungssystem)
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
IVR	Integrierte Verbundrechnung
JM	Justizministerium
JUDICA	Justizunterstützung durch instanzenübergreifende Client/Server Applikation (Programm)
JVA	Justizvollzugsanstalt/Justizvollzugsanstalten
KaAb	Kassenabschluss
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KInvFöG NRW	Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KPB	Kreispolizeibehörden
KVen	Kassenärztliche Vereinigungen
KZVen	Kassenzahnärztliche Vereinigungen
LAFP	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW
LBG	Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen – Landesbeamtengesetz
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LG	Landgericht/Landgerichte
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof

LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW
MA	Mehrarbeit
MA-Stunden	Mehrarbeitsstunden
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
MAV	Mehrarbeitsvergütung
MESTA	Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation (IT-Verfahren)
MFKJKS	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz/Nachtragshaushaltsgesetze
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
OLG	Oberlandesgericht/Oberlandesgerichte
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PFoG	Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen – Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen
POLAS	Polizeiauskunftssystem
PP	Polizeipräsidium

PVB	Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RTZ	Regionales Trainingszentrum/Regionale Trainingszentren
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
SMBl. NRW.	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
SoPart	Fachverfahren zur IT-Unterstützung der sozialen Dienste
StA	Staatsanwaltschaft/Staatsanwaltschaften
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
USt.	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVST	Umsatzsteuervoranmeldungsstelle
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
ViVA	Verfahren zur integrierten Vorgangsbearbeitung und Auskunft (IT-Verfahren)
WestLB	Westdeutsche Landesbank

Vorwort

Vor Ihnen liegt der aktuelle Jahresbericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, mit dem er das Parlament, die Landesregierung und die Öffentlichkeit informiert. Im Jahresbericht fasst der Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung der vom Finanzminister vorgelegten Haushaltsrechnung sowie der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zusammen. Er ist damit Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung.

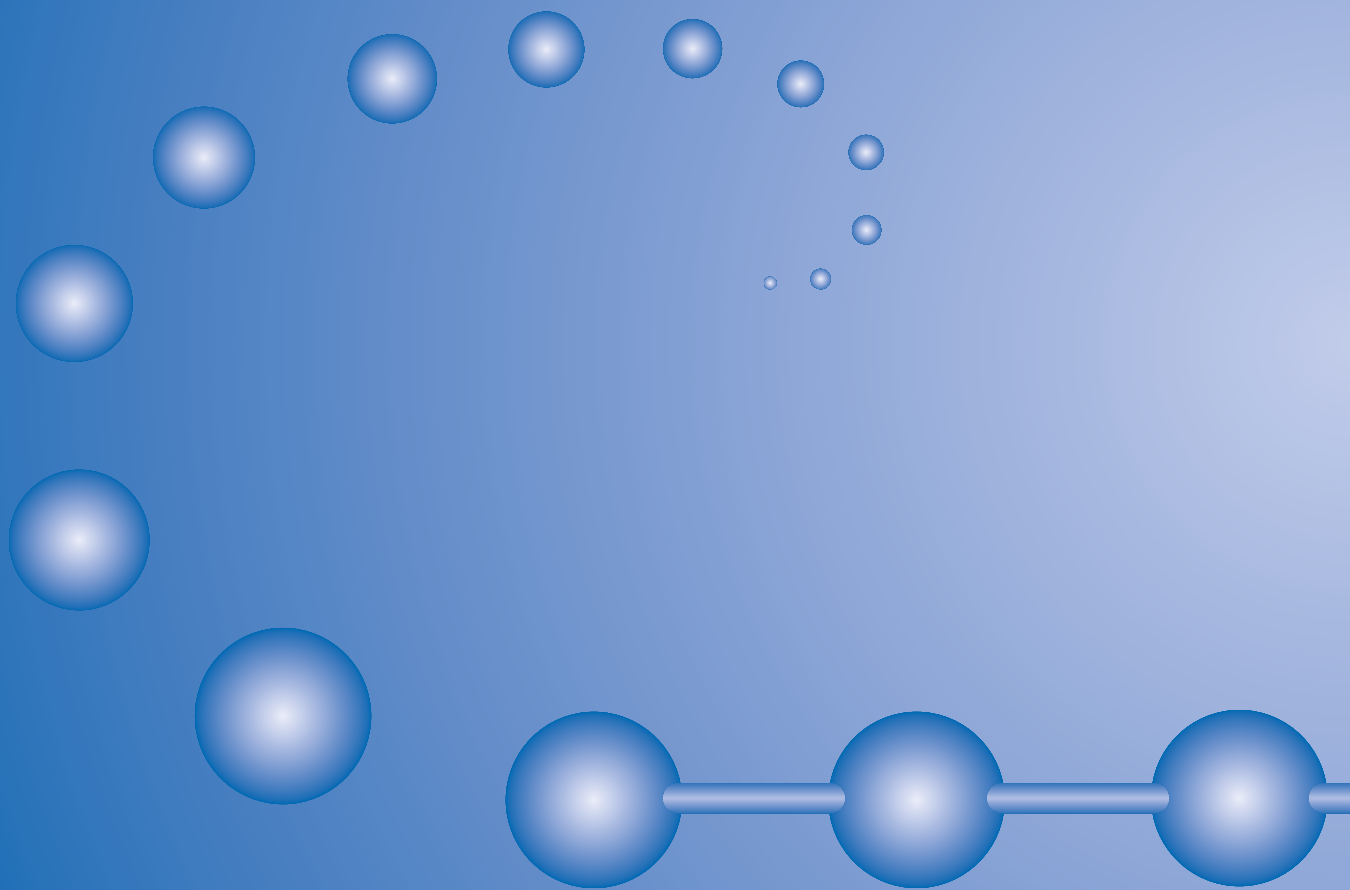
Es versteht sich von selbst, dass ein Jahresbericht nur einen Teil der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs darstellen und kein vollständiges oder repräsentatives Bild in Bezug auf das Verwaltungshandeln geben kann. Somit können auch keine Verallgemeinerungen in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen von dem Umstand hergeleitet werden, dass sie im Jahresbericht genannt oder nicht berücksichtigt werden. Auch wenn im Jahresbericht vor allem die bei Prüfungen festgestellten Mängel hervorgehoben werden, ist zu betonen, dass die Prüferinnen und Prüfer im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs bei ihren Prüfungen grundsätzlich einen verantwortungsvollen Umgang mit den Staatsfinanzen feststellen konnten. Zudem arbeiten die geprüften Stellen konstruktiv mit dem Landesrechnungshof zusammen. Diese direkte und vertrauensvolle Zusammenarbeit wird insbesondere dadurch deutlich, dass viele Anregungen des Landesrechnungshofs noch während der Prüfungen aufgenommen und umgesetzt werden.

Der Jahresbericht ist das Ergebnis der kompetenten und engagierten Arbeit der Mitglieder sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Hierfür möchte ich meinen herzlichen Dank aussprechen.

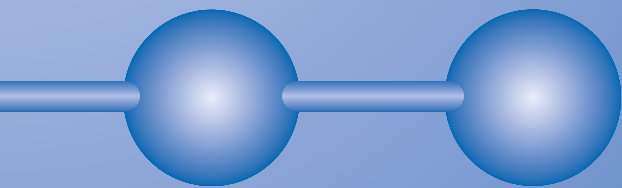
Darüber hinaus gilt mein Dank auch den Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags und der Landesregierung der letzten Legislaturperiode für ihre stets kritisch-konstruktive Begleitung der Jahresberichte des Landesrechnungshofs. Ich bin mir sicher, dass auch in der neuen Legislaturperiode der Jahresbericht wieder sachkundig und intensiv behandelt werden wird. Daher freue ich mich insbesondere auf die konstruktive Zusammenarbeit im Ausschuss für Haushaltskontrolle des neu gewählten nordrhein-westfälischen Landtags.

Düsseldorf, im September 2017

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



Allgemeine Bemerkungen



1 Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) legt dem Landtag gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) seinen Jahresbericht vor, den er auch der Landesregierung zuleitet. Darin fasst er das Ergebnis seiner Prüfungen aus dem Geschäftsjahr 2016 zusammen, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann.

Im Jahresbericht werden insbesondere

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2016 vorgelegten Haushaltsrechnung 2015 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2016 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie durch die sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die seine Prüfungstätigkeiten unterstützen und ergänzen,

zusammengefasst.

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

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

2 Parlamentarische Behandlung des Jahresberichts

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

3 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts

Der Jahresbericht 2017 gliedert sich in zwei Komplexe:

Teil A – Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

Teil A bietet eine umfassende Einordnung des Landeshaushalts in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Dimension. Er befasst sich zunächst mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2015. Darüber hinaus enthält er zahlreiche Details und Analysen zu den Einnahmen und Ausgaben sowie Erläuterungen zur Entwicklung des nachgewiesenen Landesvermögens, der Kreditaufnahme und des Schuldenstands. Um Tendenzen besser darstellen zu können, wird die erwartete Entwicklung in kommenden Jahren in die Betrachtung miteinbezogen.

Der vom Stabilitätsrat zur Beurteilung der Haushaltssituation des Landes NRW herangezogene Stabilitätsbericht basiert abermals nicht auf den aktuellsten Daten. Zudem ist das Überwachungsverfahren intransparent und die Auswahl, Bestimmung und Bewertung der verwendeten Kennziffern problematisch. Nach Auffassung des LRH sollte das bisherige System der Haushaltsüberwachung vom Stabilitätsrat grundsätzlich überarbeitet und fortentwickelt werden.

Anregungen des LRH im Gesetzgebungsverfahren zur Aufnahme der grundgesetzlichen Schuldenbremse in das Landesrecht sind zwar aufgegriffen worden, doch seine Empfehlung, die Grundsätze der Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern, wurde nicht umgesetzt. Die Rechtsverordnung, in der das Finanzministerium (FM) die Einzelheiten regeln soll und die von der Zustimmung des Landtags abhängig ist, steht noch aus. Es ist inzwischen dringlich, dass ein Gesamtregelwerk für die Schuldenbremse des Landes vorgelegt wird.

Zentrale Aussagen des Teil A finden sich zusammengefasst in hervorgehobenen Leitsätzen, die den einzelnen Beiträgen vorangestellt werden. Ähnlich wie im Vorjahr wird in Teil A des Jahresberichts ein Überblick über den Haushalt und bestehende Risiken in einem eigenen Beitrag (siehe Beitrag 7, S. 95) gegeben. Daher wird an dieser Stelle der Allgemeinen Bemerkungen zur Vermeidung von Wiederholungen darauf verzichtet.

Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Der Jahresbericht 2017 konzentriert sich in Teil B auf eine Auswahl wesentlicher Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts, die für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können. Die Prüfungsergebnisse geben Hinweise, wo und wie im Einzelfall gespart bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht, Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestaltet sowie Einnahmen des Landes erhöht werden können.

Sparen und wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen

In der Prüfung **Einsatztraining der Polizei und Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe** (siehe Beitrag 12) wurde im Wesentlichen festge-

stellt, dass das Einsatztraining nicht in dem vorgegebenen Umfang absolviert worden und das Trainingszentrum nicht genügend ausgelastet war. Der LRH befürwortet, die individuellen Trainingsleistungen besser zu dokumentieren und die Datenerfassung zur Beurteilung der Auslastung des Trainingszentrums zu verbessern.

Der LRH hat die **Maßnahmen zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur Unterbringung des Ministeriums für Inneres und Kommunales in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank in Düsseldorf** (siehe Beitrag 13) geprüft. Die Mitte des Jahres 2012 getroffene Entscheidung des FM, das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) statt in einem bedarfsgerecht errichteten Neubau an der Völklinger Straße in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank unterzubringen, ist sachlich nicht nachvollziehbar. Der LRH hat erhebliche Zweifel an einer ordnungsgemäßen und ergebnisoffenen Prüfung der Wirtschaftlichkeit vor der Unterbringungsentscheidung. Im Ergebnis erhöhte sich die vom MIK insgesamt angemietete Fläche im Vergleich zu seiner bisherigen Anmietung von 27.129 qm auf rd. 52.271 qm. Dabei haben sich insbesondere die angemieteten Verkehrsflächen fast verdoppelt. Nach eigenen Schätzungen des Ministeriums werden die Bewirtschaftungskosten gegenüber seiner bisherigen Anmietung um rd. 700.000 € jährlich steigen.

Die Prüfung der **Erfolgskontrolle von Förderprogrammen im Bereich des Justizministeriums** (siehe Beitrag 14) zeigte, dass sich das Justizministerium (JM) bei den untersuchten Programmen überwiegend auf eine quantitative Betrachtung der Fallzahlen beschränkte. Vergleichende Auswertungen hinsichtlich der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit der Förderung fanden nicht statt. Der LRH hat das JM gebeten, die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen wissenschaftlich untersuchen zu lassen.

Die stichprobenhafte Prüfung der **Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich** (siehe Beitrag 15) ergab, dass mehr als ein Drittel der abgerechneten Mehrarbeitsstunden nicht hätte vergütet werden dürfen. Hauptursache waren wiederkehrende, strukturelle Fehler. Um sie zu beheben, empfahl der LRH, die Beratung und Unterstützung der Schulen zu intensivieren. Zudem hält er es für erforderlich, den Erlass zur Mehrarbeit aus dem Jahr 1979 zu überarbeiten. Dieser sieht bislang als Verrechnungszeitraum lediglich den jeweiligen Kalendermonat vor mit der Folge, dass die am Monatsende verbleibenden Ausfallstunden nicht mehr mit den in späteren Monaten geleisteten Mehrarbeitsstunden saldiert werden dürfen. Der LRH hat empfohlen, den Verrechnungszeitraum erheblich auszudehnen.

Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ergaben sich bei der Prüfung der **Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen** (siehe Beitrag 16). Für den LRH war insbesondere nicht erkennbar, dass ein staatlicher finanzieller Anreiz für die Schaffung zusätzlicher Studienplätze benötigt wurde. Zudem wurde das Fördervolumen von 50 auf über 100 Mio. € ausgeweitet. Für diese Ausweitung sieht der LRH keine sachliche Notwendigkeit.

Bei der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 19) regte der LRH die Erstellung eines Museums- und eines Sammlungskonzepts an, um die Ressourcen der Kunstsammlung wirtschaftlich einzusetzen. Darüber hinaus sollte das Land im Rahmen seiner strategischen Steuerung mit der Kunstsammlung konkrete Ziele vereinbaren. Auch sollte ein Kennzahlensystem entwickelt werden, um die Zielerreichung objektiv bewertbar

zu machen. Damit würde eine Grundlage für eine begleitende Erfolgskontrolle geschaffen. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft ein von der Kunstsammlung angemietetes Gebäude, das sie nur unzureichend nutzt. Zudem liegt die Miete deutlich oberhalb der örtlichen Vergleichsmiete. Des Weiteren hat die Kunstsammlung eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet und Dienstleistungsaufgaben auf diese verlagert. Angesichts der weiteren Entwicklung nach der Gründung bestehen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Aufgabenverlagerung.

Effektives und effizientes Verwaltungshandeln

Mit dem Programm EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen) soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Die **Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW im Justizvollzug** (siehe Beitrag 8) zeigte, dass der Justizvollzug EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung nutzt. In den für den Programmerfolg wesentlichen Bereichen der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings und der Budgetierung wurden die Programmziele noch nicht erreicht. Der LRH hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen.

Der IT-gestützte **Datenaustausch in Strafverfahren** (siehe Beitrag 9) zwischen den an Strafverfahren beteiligten Behörden und Gerichten ist optimierbar, so das Prüfungsergebnis des LRH. Der LRH hat zahlreiche Anregungen zur Verbesserung gegeben.

Erhebliche Defizite beim **Baukostencontrolling für Investitionen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 10) legte eine Prüfung des LRH dar. So ist das Baukostencontrolling u. a. nicht fest in den Bauprojekten verankert, da ein wirksames Berichtswesen fehlt. Es ergaben sich bei 55 Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rd. 1 Mrd. € Kostenabweichungen von rd. 226 Mio. € gegenüber den ursprünglichen Genehmigungssummen. Der LRH sieht hier Handlungsbedarf und empfiehlt Verbesserungen des Baukostencontrollings mit mehr Nachdruck herbeizuführen.

In einer Nachschau vorangegangener Prüfungen befasste sich der LRH mit der **Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte** (siehe Beitrag 11). Hierbei zeigte sich u. a., dass trotz einer weitgehenden Zentralisierung der Abrechnung der Leistungen der freien Heilfürsorge beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) einige Sonderzuständigkeiten dezentral bei den Polizeibehörden vor Ort verblieben waren. Der LRH empfahl, die gesamte Abrechnung der freien Heilfürsorge beim LZPD zu zentralisieren und Sonderzuständigkeiten aufzugeben.

Die **Prüfung von Verbundprojekten** (siehe Beitrag 17) unter Beteiligung von Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen ergab insbesondere, dass die Zuwendungsempfängerinnen bzw. Zuwendungsempfänger z. T. in erheblichem Umfang Personalausgaben abgerechnet hatten, die keinen Bezug zu dem geförderten Projekt aufwiesen. Der LRH hat darum gebeten, entsprechende Rückforderungen zu prüfen und derartige Ausgaben künftig bei Vor-Ort-Prüfungen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens genauer zu kontrollieren.

Der LRH stellte bei seiner Prüfung der **Überwachung der Zweckbindungsfristen für Förderungen des Sportstättenbaus** (siehe Beitrag 18) fest, dass mehrere geförderte Sportstättenbauten vor Ablauf der Zweckbindungsfrist nicht mehr zweckentsprechend verwendet wurden – in Einzelfällen sogar abgerissen oder verkauft waren. Der LRH hat gebeten, die regelmäßige Überwachung der zweckentsprechenden Nutzung sicherzustellen und bei zweckwidriger Nutzung die Zuwendung anteilig zurückzufordern.

Die Prüfung der **Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen** (siehe Beitrag 20) zeigte insbesondere, dass Projekte gefördert wurden, deren Förderung nach dem Förderkonzept nicht vorgesehen war. Dies geschah ohne Begründung und ohne fachliche Beteiligung der laut Förderkonzept anzuhörenden Koordinierungsgruppe. Der LRH hat auf den Gleichbehandlungsgrundsatz hingewiesen und gebeten, Abweichungen vom Förderkonzept ausreichend schriftlich zu begründen.

Einnahmen des Landes erhöhen

Der LRH hat in fünf Finanzämtern insbesondere den **Aufgriff von Haftungsfällen nach § 13c Umsatzsteuergesetz** (siehe Beitrag 21) geprüft. Die Haftungsvorschrift soll Umsatzsteuerausfälle vermeiden, die u. a. dadurch entstehen, dass ein Unternehmen, das Forderungen abgetreten hat, nicht in der Lage ist, die von ihm geschuldete Umsatzsteuer zu entrichten, weil der Abtretungsempfänger die Forderung eingezogen hat. Der LRH hat verschiedene Verbesserungsvorschläge unterbreitet, wie u. a. eine Sensibilisierung der Bediensteten und klare Zuständigkeitsregeln, um Steuerausfälle zu vermeiden.

Verluste aus gewerblicher oder selbständiger Tätigkeit können grundsätzlich mit anderen positiven Einkünften verrechnet werden und mindern so die Einkommensteuer. Wenn eine Tätigkeit aber ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird, dürfen sich die Verluste nicht steuermindernd auswirken. In diesen Fällen spricht man von Liebhaberei. Die Prüfung der **Bearbeitung von Steuerfällen mit Verlusten (Liebhaberei)** (siehe Beitrag 22) in zwölf Finanzämtern zeigte, dass diese in den meisten Fällen Ermittlungen zur Gewinnerzielungsabsicht angestoßen hatten, aber viele Fälle wiesen Bearbeitungsmängel auf. Der LRH hat Empfehlungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben.

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

Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 10 bis 21 des Jahresberichts.

4 Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

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

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

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

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

5 Entscheidungszuständigkeit

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

Der LRH entscheidet in Kollegien.

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

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

6 Zusammensetzung der Abteilungen

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

Abteilung I

Präsidentin	Prof. Dr. Mandt	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Kisseler	
Ltd. Ministerialrat	Jorasch	

Abteilung II

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

Abteilung III

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

Abteilung IV

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

Abteilung V

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

7 Leitsätze

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

1 Haushaltsrechnung 2015

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2015 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung wurden dem Finanzministerium mitgeteilt.

Die im Haushalt 2015 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen wurden nicht erzielt. Dagegen wurden die etatisierten Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

2 Einnahmen

Bei den Steuereinnahmen erzielte das Land im Jahr 2016 mit rund 53,7 Milliarden € und einer Steigerung von circa 3,9 Milliarden € bzw. 7,8 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr ein neues nominelles Rekordergebnis. In den Steuereinnahmen waren rund 1,8 Milliarden € enthalten, die der Bund über Festbeträge an der Umsatzsteuer zur Mitfinanzierung von Flüchtlings(folge)kosten und Kinderbetreuung zur Verfügung stellte.

Die Transfereinnahmen sind mit knapp 10,9 Milliarden € im Haushaltsjahr 2016 die zweiergiebigste Einnahmeposition. Sie beinhalten vornehmlich Zuweisungen und Erstattungen des Bundes und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Letztere sind in den vergangenen Jahren bei abnehmender relativer Finanzkraft Nordrhein-Westfalens gestiegen. Ab 2020 wird es einen neuen Finanzausgleich geben, der die Haushalte des Landes und der nordrhein-westfälischen Kommunen verbessern soll.

Die sonstigen Einnahmen im Haushalt des Landes verringerten sich im Vollzug des Haushalts 2016 auf rund 3,8 Milliarden € wegen zurückgehender Schuldenaufnahmen. Mit ursächlich hierfür sind auf circa 1,2 Milliarden € gestiegene Einnahmen aus Darlehensrückflüssen, von denen rund 1 Milliarde € der landeseigene Bau- und Liegenschaftsbetrieb geleistet hat.

3 Ausgaben

Die Transferausgaben waren im Haushaltsjahr 2016 der größte Ausgabenposten im Landeshaushalt. Sie nahmen in den vergangenen Jahren – insbesondere seit 2012 – überdurchschnittlich zu. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 stiegen sie um 8,4 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr auf rund 36,1 Milliarden €. Die meisten Transferleistungen gehen an die Kommunen.

Die Personalausgaben erhöhten sich in 2016 mit einer Steigerung von rund 3,2 vom Hundert im Vergleich zum Vorjahr auf etwa 24,4 Milliarden €. Der Trend stark zunehmender Versorgungsleistungen setzt sich weiter fort. Nicht besetzte Personalstellen trugen dazu bei, dass zur Verfügung gestellte Mittel für Leistungen an aktive Bedienstete nicht vollständig in Anspruch genommen werden mussten.

Nachdem die Investitionsquote von 2011 bis 2015 fortwährend bis auf nur noch etwa 8,3 vom Hundert abgenommen hatte, konnte sie in 2016 durch höhere Investitionszuweisungen und -zuschüsse auf rund 8,8 vom Hundert gesteigert werden. 2017 ist eine weitere Erhöhung geplant. Allerdings sollen die Investitionsausgaben bis 2020 wieder sinken.

Die Zinsausgaben entwickelten sich angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus weiter rückläufig. Mit knapp 2,8 Milliarden € im Haushaltsjahr 2016 lagen sie um rund 2,0 Milliarden € unter denen des Haushaltsjahres 2008. Der deutliche Rückgang von 2015 nach 2016 um rund 0,5 Milliarden € bzw. 16,1 vom Hundert ist zudem durch Einnahmen aus Agien begründet.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöhten sich von 2014 bis 2016 erheblich von rund 2,6 Milliarden € auf rund 4,0 Milliarden € insbesondere wegen zunehmender Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes. 2017 sollen diese Kosten wieder zurückgehen.

Die wechselhafte Entwicklung der sonstigen Ausgaben von 2013 bis 2016 ist durch Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ von rund 0,1 bis 1,2 Milliarden € pro Jahr begründet. Ab 2018 wird nur noch ein jährlicher Fixbetrag von 0,2 Milliarden € dem neuen Sondervermögen „Pensionsfonds“ als Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben zugeführt.

4 Vermögen

Der Vermögensnachweis gemäß § 86 Landeshaushaltsordnung enthält nicht alle Vermögenspositionen des Landes. Er gibt lediglich einen Überblick über das Grundvermögen und die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften. Letztere gehen seit über zehn Jahren stetig zurück.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen nahm vom Ende des Rechnungsjahres 2014 bis zum Ende des Rechnungsjahres 2015 deutlich von rund 9,2 Milliarden € auf rund 11,0 Milliarden € zu.

5 Schulden

Das Haushaltsjahr 2016 schloss mit einer Nettokredittilgung in Höhe von rund 29,5 Millionen € ab. Des Weiteren hat das Land Kredite von etwa 18.387,9 Millionen € zum Zwecke der Umschuldung aufgenommen. Für 2017 ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.781,5 Millionen € geplant.

Aus dem Haushaltsjahr 2016 gelten nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen in Höhe von rund 8,0 Milliarden € in das Haushaltsjahr 2017 fort. Die fortgeltende Kreditermächtigung beträgt damit mehr als das Vierfache der für 2017 eigentlich vorgesehenen Nettokreditaufnahme. Ursächlich für diesen bedenklich hohen Stand sind die Nettokreditermächtigungen seit 2007, die in keinem Jahr vollständig in Anspruch genommen wurden.

Werden nicht allein die Schuldenaufnahmen und -tilgungen auf dem Kreditmarkt, sondern auch die im öffentlichen Bereich betrachtet, ergibt sich für 2017 eine Nettoneuverschuldung von etwa 1,6 Milliarden €. Diese liegt deutlich unter den geplanten eigenfinanzierten Investitionen von rund 5,0 Milliarden €. Die bis 2019 noch allein maßgebliche Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung wird dementsprechend eingehalten. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 ergab sich erstmals seit 1973 wieder eine negative Nettoneuverschuldung. Sie betrug rund -0,2 Milliarden €.

Der Landesrechnungshof sieht weiteren Handlungsbedarf für eine landesbezogene Schuldenbremse, die wirksam strukturelle Defizite vermeidet. Ihre Grundsätze sollten in der Landesverfassung verankert werden.

Die Schulden des Landes betragen am Ende des Haushaltsjahres 2016 rund 143,7 Milliarden Euro. Die implizite Verschuldung aus Versorgungs- und Beihilfeansprüchen ist darin nicht enthalten.

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung am 12.12.2016 erneut fest, dass dem Land Nordrhein-Westfalen eine Haushaltsnotlage nicht droht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs gewährleistet das derzeitige System keine verlässliche Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat, weil eine Vielzahl systematischer und methodischer Schwachstellen besteht.

7 Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken

Erstmals seit über 40 Jahren wurde 2016 im Landeshaushalt eine – wenn auch nur geringe – Nettotilgung erzielt. Dieses Ergebnis beruht, ebenso wie der Rückgang der Nettoneuverschuldung seit 2009, wesentlich auf Sonderfaktoren, die kein Ergebnis struktureller Haushaltskonsolidierung sind.

Angesichts bestehender Haushaltsrisiken sieht der Landesrechnungshof für die kommenden Jahre kaum Ausgabenspielräume. Mehreinnahmen sollten vor allem für Investitionen in die Infrastruktur und zur effektiven Schuldentilgung eingesetzt werden. Letzteres würde das Risiko steigender Zinsausgaben begrenzen und helfen, die geringere Vorsorge für künftige Pensionen auszugleichen.

Durch Programme wie „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ werden Ausgaben in die Zukunft verschoben. Die Belastungen solcher Maßnahmen müssen transparent im Haushalt dargestellt und auch bei der Schuldenbremse einkalkuliert werden.

8 Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW im Justizvollzug

Mit dem Programm EPOS.NRW soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf erneut den Stand der Einführung des Programms im Justizvollzug geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass der Justizvollzug die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung nutzt. In den für den Programmerfolg wesentlichen Bereichen der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings und der Budgetierung wurden die Programmziele noch nicht erreicht.

Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen. Er hat unter anderem empfohlen, Budgetzuweisungen an messbare Sachziele zu koppeln und mit den neu gewonnenen Informationen Soll-Ist-Vergleiche wie auch Benchmarks durchzuführen. Weiterhin sollte ein wirksames Anreizsystem zur Erreichung der Budgetziele etabliert und das Controlling – auch organisatorisch – gestärkt werden. Um die Genauigkeit des internen Rechnungswesens zu verbessern, empfahl er unter anderem Zeitaufschreibungen in geeigneten Bereichen, um eine realitätsnahe Zuordnung des Personaleinsatzes zu Kostenstellen und Produkten sicherstellen zu können.

9 Datenaustausch in Strafverfahren

Der IT-gestützte Datenaustausch zwischen den an Strafverfahren beteiligten Behörden und Gerichten ist optimierbar. Der Landesrechnungshof hat diesbezüglich zahlreiche Anregungen an das Justizministerium und das Ministerium für Inneres und Kommunales herangetragen.

Ein erweiterter Datenaustausch zwischen der Landespolizei und der Justiz ist nach Auskunft des Ministeriums für Inneres und Kommunales auf der Grundlage eines neuen Verfahrens zur integrierten Vorgangsbearbeitung und Auskunft ab 2018 geplant. Das Justizministerium hat sich für die aus seiner Sicht wertvollen Anregungen des Landesrechnungshofs bedankt und wird diese vor dem Hintergrund der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte weitgehend berücksichtigen.

10 Baukostencontrolling für Investitionen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Seit Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen im Jahr 2001 weist sein Baukostencontrolling für Investitionen erhebliche Defizite auf. So haben sich bei 55 Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rund einer Milliarde € Kostenabweichungen von rund 226 Millionen € gegenüber den ursprünglichen Genehmigungssummen ergeben.

Das Baukostencontrolling des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ist in seinen Bauprojekten nicht fest verankert, da ein wirksames Berichtswesen fehlt. Eine computergestützte Kostenkontrolle und Kostensteuerung finden nicht statt. Außerdem fehlt es im Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen an Bauprojektreviews, bei denen die Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich entstandenen Kosten aufbereitet und analysiert werden, um insbesondere aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen.

Das Finanzministerium als Fachaufsicht und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen wollen den Empfehlungen des Landesrechnungshofs für künftige strukturelle Verbesserungen des Baukostencontrollings grundsätzlich folgen. Hinsichtlich der Geschwindigkeit, mit der in Zukunft das wichtige Themenfeld Baukostencontrolling weiterentwickelt werden soll, fordert der Landesrechnungshof mehr Tempo.

11 Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte

Der Landesrechnungshof hat die Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass – einer Empfehlung aus einer früheren Prüfung folgend – die Abrechnung der Leistungen der freien Heilfürsorge bereits im Jahr 2001 weitgehend beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste zentralisiert worden war, jedoch einige Sonderzuständigkeiten dezentral bei den Polizeibehörden vor Ort verblieben waren. Die elektronische Abrechnung der Heilfürsorgeleistungen wurde nicht mit allen Leistungserbringern der freien Heilfürsorge durchgeführt; zum Teil wurde immer noch papiergebunden abgerechnet. Die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte, die bereits im Jahr 2003 angekündigt worden war, war immer noch nicht eingeführt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die gesamte Abrechnung der freien Heilfürsorge beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste zu zentralisieren und Sonderzuständigkeiten aufzugeben. Er hat weiterhin empfohlen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Leistungen der Heilfürsorge insgesamt elektronisch abgerechnet werden können. Darüber hinaus sollte die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte für die Polizei nunmehr zeitnah eingeführt werden. Der Landesrechnungshof hat auch angeregt, die Praxis der vorherigen Anerkennung von Heil- und Hilfsmitteln zu überdenken.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales ist den Anliegen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt.

12 Einsatztraining der Polizei und Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat im Auftrag des Landesrechnungshofs bei den Kreispolizeibehörden des Regierungsbezirks Detmold das Einsatztraining der Polizei und den Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe geprüft. Es hat im Wesentlichen festgestellt, dass das Einsatztraining nicht in dem vorgegebenen Umfang absolviert worden und das Regionale Trainingszentrum Ostwestfalen-Lippe nicht genügend ausgelastet war.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsfeststellungen an das Ministerium für Inneres und Kommunales herangetragen. Er hat auch angeregt, die vorhandene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die zur Errichtung und zum Betrieb von zwölf Trainingszentren durchgeführt worden war, fortzuschreiben.

Das Ministerium hat sich den Anliegen des Landesrechnungshofs überwiegend angeschlossen.

13 Maßnahmen zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur Unterbringung des Ministeriums für Inneres und Kommunales in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank in Düsseldorf

Das Ministerium für Inneres und Kommunales ist im Frühjahr 2015 in die Gebäude der ehemaligen Westdeutschen Landesbank umgezogen. Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur dortigen Unterbringung des Ministeriums geprüft.

Dem Ministerium war seit 1990 bekannt, dass in seiner bisherigen Anmietung aufgrund einer Schadstoffbelastung ein Sanierungsbedarf besteht. Gleichwohl wurden bis Mitte des Jahres 2011 nicht die erforderlichen Entscheidungen getroffen. Danach erhöhte sich der Handlungsdruck auf das Ministerium erheblich, weil aufgrund eines neuen Brandschutzgutachtens bis Ende 2014 zwingend eine Lösung für seine Unterbringung gefunden werden musste.

Die Mitte des Jahres 2012 getroffene Entscheidung des Finanzministeriums, das Ministerium für Inneres und Kommunales statt in einem bedarfsgerecht errichteten Neubau an der Völklinger Straße in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank unterzubringen, ist sachlich nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat erhebliche Zweifel an einer ordnungsgemäßen und ergebnisoffenen Prüfung der Wirtschaftlichkeit vor der Unterbringungsentscheidung.

Im Ergebnis erhöhte sich die vom Ministerium für Inneres und Kommunales insgesamt angemietete Fläche im Vergleich zu seiner bisherigen Anmietung von 27.129 qm auf rund 52.271 qm. Dabei haben sich insbesondere die vom Ministerium angemieteten Verkehrsflächen fast verdoppelt. Nach eigenen Schätzungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales werden die Bewirtschaftungskosten gegenüber seiner bisherigen Anmietung um rund 700.000 € jährlich steigen.

14 Erfolgskontrolle von Förderprogrammen im Bereich des Justizministeriums

Der Landesrechnungshof hat vier Förderprogramme im Bereich des Justizministeriums geprüft, mit denen freie Träger teilweise seit mehreren Jahrzehnten gefördert werden. Er hat das Justizministerium gebeten, die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen wissenschaftlich untersuchen zu lassen.

Das Ministerium will die Empfehlung des Landesrechnungshofs hinsichtlich zweier Programme aufgreifen. Die Gründe, mit denen das Ministerium die Untersuchung der anderen geprüften Programme für derzeit nicht erforderlich erachtet, hält der Landesrechnungshof für nicht überzeugend.

15 Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg und Köln haben die Abrechnung von Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich stichprobenhaft untersucht und festgestellt, dass mehr als ein Drittel der abgerechneten Mehrarbeitsstunden nicht hätte vergütet werden dürfen. Hauptursache der hohen Fehlerquote waren mehrfach wiederkehrende, strukturelle Fehler. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Beratung und Unterstützung der Schulen zu intensivieren.

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof es für erforderlich gehalten, die ressortspezifischen Vorschriften zur Mehrarbeit zu überarbeiten. Insbesondere hat er angeregt, den Zeitraum, in dem ausgefallene Pflichtstunden mit geleisteter Mehrarbeit verrechnet werden, über den Kalendermonat hinaus deutlich zu verlängern sowie die Vorschriften an Änderungen höherrangigen Rechts und an die Rechtsprechung anzupassen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat angekündigt, die Vorschriften der Mehrarbeit im Schulbereich neu zu fassen und dabei die Feststellungen im Wesentlichen zu berücksichtigen.

16 Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen

Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen aus dem Hochschulpakt II an 22 nichtstaatliche Hochschulen für den Ausbau der Anzahl ihrer Studienplätze geprüft.

Hierbei war für den Landesrechnungshof nicht erkennbar, dass es eines staatlichen finanziellen Anreizes für die Schaffung weiterer Studienplätze durch die nichtstaatlichen Hochschulen bedurft hätte. Der Landesrechnungshof erinnert an die geltende Rechtslage, wonach Zuwendungen ausschließlich dann bewilligt werden dürfen, wenn ohne die Gewährung der Zuwendung der Zuwendungszweck nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann.

Das für die nichtstaatlichen Hochschulen ursprünglich bereitgestellte Fördervolumen aus Hochschulpaktmitteln von 50 Millionen € wurde auf über 100 Millionen € ausgeweitet. Für diese Ausweitung des Fördervolumens, die zu Lasten der staatlichen Hochschulen ging, sieht der Landesrechnungshof keine sachliche Notwendigkeit.

Die Höhe der jeweiligen Zuwendungen richtete sich nach Festbeträgen, berechnet auf der Grundlage der zur Hochschulstatistik gemeldeten Studienanfängerzahlen. Bereits die Ausgestaltung der Festbetragsberechnung begegnet verschiedenen Bedenken. Zudem wurden Berechnungsparameter in laufenden Zuwendungsverfahren geändert, was zu deutlich höheren Zuwendungen führte. Der Landesrechnungshof stellte schließlich bei Stichproben an sechs nichtstaatlichen Hochschulen fehlerhafte Meldungen der Studienanfängerzahlen fest.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung hat die Förderung in Form von Projektförderungen nach Zuwendungsrecht (§§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Dieses Förderinstrument war jedoch aufgrund vielfältiger Schwierigkeiten (beispielsweise hinsichtlich der Festlegung konkreter Projekte, der Ausgestaltung von Finanzierungsplänen und Auszahlungsmodalitäten) für die vorgefundene Förderung nicht geeignet. Die insoweit vom Landesrechnungshof gesehenen Probleme waren auch dem Ministerium bewusst. Das Ministerium hat ausgeführt, dass es sich um eine einmalige Vorgehensweise wegen des doppelten Abiturjahrgangs 2013 gehandelt habe.

17 Prüfung von Verbundprojekten

Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Detmold Zuwendungen des Landes zur Finanzierung von Verbundprojekten unter Beteiligung von Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen geprüft.

Bei der Förderung von Unternehmen wurde der Fördersatz danach bemessen, ob es sich um ein kleines, mittleres oder großes Unternehmen im Sinne der einschlägigen europarechtlichen Normen handelte. Im Hinblick auf die Einbeziehung verbundener Unternehmen hat sich gezeigt, dass die gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen und die wirtschaftlichen Beziehungen der einzelnen Beteiligten von der Bewilligungsbehörde verschiedentlich nur lückenhaft geprüft wurden. Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass bereits im Antragsverfahren bei der Beurteilung des Unternehmenstyps alle maßgeblichen gesellschaftsrechtlichen, personellen und wirtschaftlichen Verflechtungen berücksichtigt werden müssen, um die Höhe der Zuwendung zutreffend zu ermitteln.

Die Überprüfung der Personalausgaben hat ergeben, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen zum Teil in erheblichem Umfang Personalausgaben abgerechnet hatten, die keinen Bezug zu dem geförderten Projekt aufwiesen. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung gebeten, darauf hinzuwirken, dass die zuständige Stelle bei Vor-Ort-Prüfungen neben dem in der Regel bereits durchgeführten Abgleich mit Urlaubs- und Krankheitszeiten auch einen Abgleich mit sonstigen Abwesenheitszeiten vornimmt und dabei namentlich von den Projektmitarbeitern/-mitarbeiterinnen durchgeführte Dienst- und Geschäftsreisen einbezieht. Zudem sollte ggf. ein Abgleich mit Tätigkeiten der Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen in anderen öffentlich geförderten Projekten erfolgen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs können die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen hierdurch die Notwendigkeit erkennen, bei der Abwicklung der Förderung sorgfältig zu verfahren.

Schließlich hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die von den Zuwendungsempfängern/-empfängerinnen abgerechneten Projektarbeitsstunden um die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Jahresarbeitsstunden pro Person und Kalenderjahr überschritten wurden. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit zu regeln ist, inwieweit die in parallelen Projekten geleisteten Projektarbeitsstunden in die Berechnung der Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden einzubeziehen sind.

18 Überwachung der Zweckbindungsfristen für Förderungen des Sportstättenbaus

Vom Land geförderte Sportstättenbauten waren über einen längeren Zeitraum vom Zuwendungsempfänger für den geförderten Zweck zu nutzen (Zweckbindungsfrist). Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs haben die Bewilligungsbehörden dies nicht überwacht. Mehrere geförderte Sportstättenbauten wurden vor Ablauf der Zweckbindungsfrist nicht mehr zweckentsprechend verwendet, in Einzelfällen sogar abgerissen oder verkauft.

Der Landesrechnungshof hat gebeten, in Zukunft die regelmäßige Überwachung der zweckentsprechenden Nutzung sicherzustellen und bei zweckwidriger Nutzung die Zuwendung anteilig zurückzufordern. Das Ministerium hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofs aufgegriffen.

19 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Land errichteten und geförderten Stiftung Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen geprüft.

Die von der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen für den Museumsbetrieb erstellten konzeptionellen Grundlagen entsprechen nicht vollständig den Empfehlungen des Deutschen Museumsbundes. Sie verfügt über kein umfassendes Museums- und kein Sammlungskonzept.

Das Land traf mit der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen bisher keine Vereinbarungen über deren Ziele. Kennzahlen als Grundlage einer möglichen Evaluation wurden bisher ebenfalls nicht festgelegt.

Die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet und Dienstleistungsaufgaben auf diese verlagert. Es bestehen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Aufgabenverlagerung.

Die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen nutzt ein angemietetes Gebäude nur unzureichend. Die Miete liegt deutlich oberhalb der örtlichen Vergleichsmiete.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, auf die Erstellung eines umfassenden Museumskonzeptes und eines Sammlungskonzeptes hinzuwirken, um damit die bereitgestellten Ressourcen optimal und wirtschaftlich einzusetzen. Das Land sollte im Rahmen seiner strategischen Steuerung mit der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen konkrete Ziele vereinbaren und ein Kennzahlensystem entwickeln, um die Zielerreichung objektiv bewertbar zu machen und eine Grundlage für begleitende Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen zu schaffen. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenverlagerung auf die Gesellschaft sollte umfassend überprüft werden. Das angemietete Gebäude sollte während der verbleibenden Mietzeit optimierter genutzt werden.

20 Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Das Land gewährt Zuwendungen für die Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen auf der Grundlage eines Förderkonzeptes. Dennoch wurden Projekte gefördert, deren Förderung nach dem Konzept nicht vorgesehen war. Dies geschah ohne Begründung und ohne fachliche Beteiligung der laut Förderkonzept anzuhörenden Koordinierungsgruppe.

Ein Zuwendungsempfänger war verpflichtet, erzielte Einnahmen an Projekte und Organisationen auszuschütten, die obdachlose und bedürftige Menschen unterstützen. Dieser Verpflichtung ist er mehrfach nicht vollständig nachgekommen.

Der Landesrechnungshof hat auf den Gleichbehandlungsgrundsatz hingewiesen und wegen der unterbliebenen Ausschüttung von Einnahmen gebeten, die Rückforderung von Zuwendungen zu prüfen. Dies hat das Ministerium zugesagt.

21 Aufgriff von Haftungsfällen nach § 13c Umsatzsteuergesetz

Die Haftungsvorschrift § 13c Umsatzsteuergesetz soll Umsatzsteuerausfälle vermeiden, die unter anderem dadurch entstehen, dass ein Unternehmer, der Forderungen abgetreten hat, nicht in der Lage ist, die von ihm geschuldete Umsatzsteuer zu entrichten, weil der Abtretungsempfänger die Forderung eingezogen hat.

Der Landesrechnungshof hat in fünf Finanzämtern insbesondere den Aufgriff von Haftungsfällen gemäß § 13c Umsatzsteuergesetz bei Forderungsabtretungen geprüft. In 139 der geprüften 669 Fälle lagen Hinweise auf eine mögliche Haftung aufgrund einer Forderungsabtretung vor. Davon hatten die geprüften Finanzämter lediglich 13 Fälle aufgegriffen.

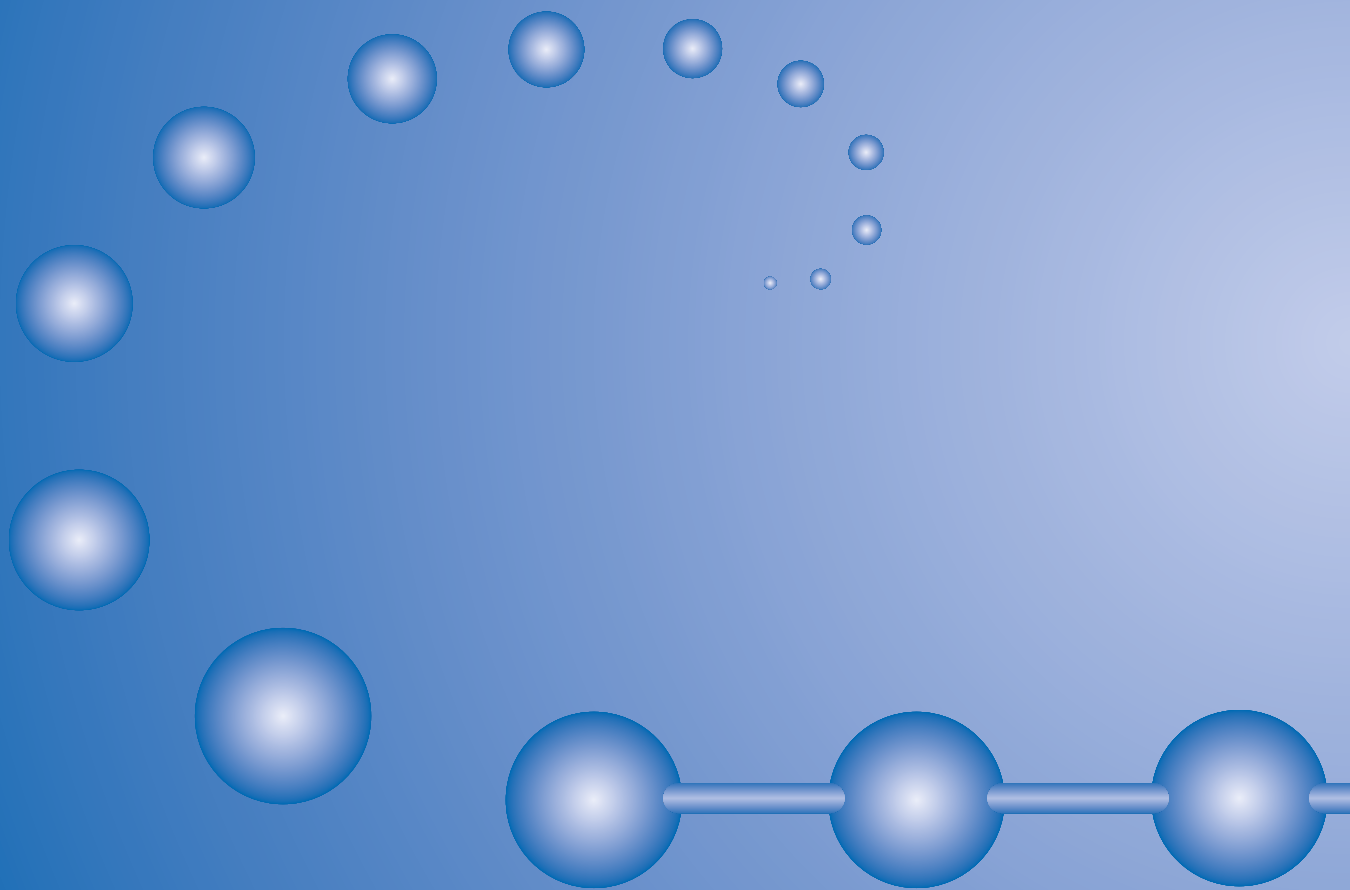
Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Aufgriffs von Haftungsfällen gemäß § 13c Umsatzsteuergesetz unterbreitet. Diese umfassen die Sensibilisierung der Bediensteten, klare Zuständigkeitsregeln und die stärkere Einbeziehung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Das Finanzministerium hat den Anregungen weitestgehend zugestimmt.

22 Bearbeitung von Steuerfällen mit Verlusten (Liebhaberei)

Verluste und etwaige Gewinne aus einer Tätigkeit, die ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird, sind als Einkünfte aus sogenannter Liebhaberei steuerlich unbeachtlich. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat in zwölf Finanzämtern insgesamt 1.683 Fälle geprüft, in denen über mehrere Jahre Verluste aus gewerblicher oder selbständiger Tätigkeit mit anderen positiven Einkünften verrechnet wurden.

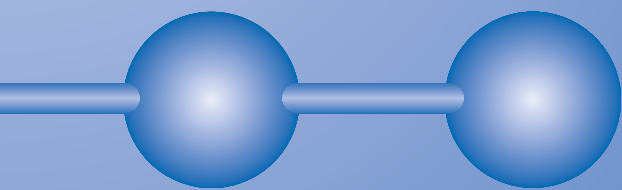
Die Verluste in den beanstandeten 366 Fällen hatten in den Veranlagungszeiträumen 2002 bis 2013 die Einkommensteuer um rund 7,8 Millionen € gemindert. Landesweit dürfte sich jährlich eine Minderung der Einkommensteuer um rund 5,6 Millionen € in potenziellen Liebhabereifällen ergeben.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Empfehlungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben. Die Vorschläge sind aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt worden.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsrechnung 2015



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2015 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung wurden dem Finanzministerium mitgeteilt.

Die im Haushalt 2015 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen wurden nicht erzielt. Dagegen wurden die etatisierten Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2015 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 15.12.2016 dem Landtag vorgelegt.¹ Ebenfalls mit Schreiben vom 15.12.2016 hat er die Haushaltsrechnung dem Landesrechnungshof (LRH) zugeleitet.

Der der Haushaltsrechnung zugrunde liegende Haushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz – HG – 2015) vom 18.12.2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. – S. 955) in Einnahmen und Ausgaben auf 64.285.251.300 € festgestellt. Während des Haushaltsvollzugs hat der Landtag vier Gesetze verabschiedet, mit denen jeweils ein Nachtrag zum Haushaltsplan festgestellt wurde. Diese Nachtragshaushaltsgesetze (NHG) veränderten das Haushaltsvolumen folgendermaßen:

- auf 64.286.751.300 € durch das NHG 2015 vom 25.03.2015 (GV. NRW. S. 298),
- auf 64.600.658.500 € durch das 2. NHG 2015 vom 25.06.2015 (GV. NRW. S. 489),
- auf 65.717.307.200 € durch das 3. NHG 2015 vom 01.10.2015 (GV. NRW. S. 691) und
- auf 66.267.307.200 € durch das 4. NHG 2015 vom 17.12.2015 (GV. NRW. S. 880).

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

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2015 geprüft.

1 Drucksache (Drs.) 16/13832, S. 1.

1.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

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

Die Haushaltsrechnung enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert.

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

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

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

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

2 In der Anlage III sind die Bilanzen zum 31.12.2015 und die Gewinn- und Verlustrechnungen für die Zeit vom 01.01. bis 31.12.2015 der sechs Landesbetriebe i. S. d. § 26 LHO (siehe Finanzbericht 2017, Nr. 5.2 Landesbetriebe, Drs. 16/12501, S. A 48 ff.) und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ aufgeführt. Für die Jahresabschlüsse erteilten die Abschlussprüfer uneingeschränkte Testate.

1.2 Haushaltsabschluss

Der Haushalt 2015 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 65.646.254.770,42 € ein kassenmäßiges Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO von 0,00 € auf.³ Gegenüber dem Haushalt 2014, der übereinstimmende Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von 62.345.748.295,61 € enthielt, beträgt die Erhöhung 3.300.506.474,81 € bzw. rd. 5,3 v. H.

Wegen des neutralen kassenmäßigen Jahresergebnisses wirken sich auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2015 nur die aus dem Vorjahr übertragenen sowie die in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste aus:⁴

Tabelle 1

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2015 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2014 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2016 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2014 übertragene Einnahmereste	306.522.801,81 €	
aus dem Haushaltsjahr 2014 übertragene Ausgabereste	1.566.530.622,22 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2014 übertragenen Haushaltsreste		-1.260.007.820,41 €
in das Haushaltsjahr 2016 zu übertragende Einnahmereste	191.588.021,34 €	
in das Haushaltsjahr 2016 zu übertragende Ausgabereste	1.564.761.621,55 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2016 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.373.173.600,21 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		-113.165.779,80 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		-113.165.779,80 €

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2015 sowie die Unterschiede voneinander wie folgt dar:

³ Haushaltsrechnung 2015, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 36.

⁴ Haushaltsrechnung 2015, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 36.

Tabelle 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Haushaltsjahres 2015 (in Mio. €)*

Hauptgruppen		Haushalts-		Unterschiede
		Soll**	Ist	Ist - Soll
Einnahmen				
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	50.508,7	50.086,9	-421,8
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.789,8	2.908,0	118,2
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	9.173,9	9.273,7	99,8
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3.795,0	3.377,6	-417,4
insgesamt		66.267,3	65.646,3	-621,0
Ausgaben				
4	Personalausgaben	24.358,7	23.607,9	-750,8
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.722,5	6.610,4	-112,1
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	28.844,0	28.802,6	-41,4
7	Baumaßnahmen	248,9	193,3	-55,6
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.461,7	5.171,6	-290,1
9	Besondere Finanzierungsausgaben	631,5	1.260,6	629,1
insgesamt		66.267,3	65.646,3	-621,0

* Haushaltsrechnung 2015, Band I, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13. Differenzen durch Rundungen. – ** Durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll einzelner Ausgabehauptgruppen gegenüber dem 4. Nachtragshaushaltsplan 2015 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

Im Ergebnis unterschritten die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze im Haushaltsjahr 2015 um jeweils rd. 621,0 Mio. €.

1.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die Haushaltsüberschreitungen, d. h. die geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Haushaltsvorgriffe betragen im Haushaltsjahr 2015 insgesamt rd. 28,5 Mio. €. Sie sind in der Anlage I zur Haushaltsrechnung einzeln aufgeführt und begründet.⁵ Ihr Anteil am Soll-Haushaltsvolumen beträgt rd. 0,04 v. H. In den

5 Haushaltsrechnung 2015, Band I, Anlage I, S. 137 ff.

Haushaltsjahren 2013 und 2014 fiel dieser Anteil mit rd. 0,01 v. H. und rd. 0,05 v. H. ebenfalls relativ gering aus.

Der Landtag hatte auf die Quartalsmeldungen des Finanzministers über- und außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. rd. 3,0 Mio. € für das Haushaltsjahr 2015 genehmigt, von denen im Haushaltsvollzug rd. 2,8 Mio. € tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt wurden. Nach Abschluss der Rechnungslegungsbücher wurden bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung weitere Haushaltsüberschreitungen von rd. 25,7 Mio. € – darunter Vorgriffe i. H. v. rd. 25,0 Mio. € – ermittelt, die der Landtag am 15.03.2017 genehmigte.⁶

Bei einigen Haushaltsstellen wurden bei unterschrittenen Haushaltsansätzen Einnahme- und Ausgabereste gebildet. Gegenüber dem Vorjahr sind die Einnahmestereste im Haushaltsjahr 2015 von rd. 306,5 Mio. € auf rd. 191,6 Mio. € gesunken. Sie beruhen auf veranschlagten Einnahmen aus EU-Förderprogrammen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt zufließen.⁷ Die Bruttoausgabereste erhöhten sich dagegen von rd. 1.578,0 Mio. € auf rd. 1.590,0 Mio. €. Nach Abzug der von rd. 11,5 Mio. € auf rd. 25,3 Mio. € gestiegenen Vorgriffe ergaben sich Nettoausgabereste, die sich von rd. 1.566,5 Mio. € auf rd. 1.564,8 Mio. € reduzierten. Rund 1.394,0 Mio. € bzw. rd. 89,1 v. H. von den im Haushaltsjahr 2015 gebildeten Nettoausgaberesten standen im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen. Sollten diese Reste in Anspruch genommen werden, müssten sie nicht an anderer Stelle eingespart werden. Der Anteil der Nettoausgabereste am Volumen des Haushaltssolls verringerte sich von rd. 2,5 v. H. im Haushaltsjahr 2014 auf rd. 2,4 v. H. im Haushaltsjahr 2015.

Neben den durch Über- und Unterschreitungen im Haushaltsvollzug begründeten Abweichungen kam es aufgrund von Mittelumsetzungen zu unterschiedlichen Soll-Beträgen zwischen dem durch die vier Nachträge geänderten Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung. So wurden im Haushaltsjahr 2015 Ausgabemittel i. H. v. rd. 46,1 Mio. € umgesetzt. Eine Umsetzung von Einnahmemitteln fand dagegen nicht statt. Bei den Haushaltsresten erfolgten Umsetzungen nur bei den Ausgaberesten i. H. v. rd. 33,9 Mio. €.⁸ Die umgesetzten Ausgabemittel veränderten den Gesamtbetrag der Soll-Ausgaben allerdings nicht.

1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen

Nach Art. 83 Satz 1 LV sind Kreditaufnahmen nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Für das Haushaltsjahr 2015 bestanden haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen für den Landeshaushalt und für das Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW).

Landeshaushalt

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2015 unter Berücksichtigung der Änderungen durch die Nachtragshaushaltsgesetze ergebenden Kreditermächtigungen

6 Vorlage 16/4784, S. 1 f. und Anlage; Drs. 16/14413, S. 1 ff.; Plenarbeschlussprotokoll 16/138, S. 8.

7 Drs. 16/13832, S. 1.

8 Haushaltsrechnung 2015, Band I, Veränderungen im Haushaltsvollzug, S. 28.

und deren Inanspruchnahme stellen sich nach der Haushaltsrechnung 2015 wie folgt dar:⁹

Tabelle 3

Herleitung und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2015 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2015	5.899,4
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2015 (nach § 2 Abs. 1 HG 2015 i. V. m. Art. 1 des 2. NHG 2015)	2.078,0
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2015 fällig werdenden Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2015 und Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht zum HG 2015)	18.498,8
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2015 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2014 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2015)	1.560,1
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2015 (Höchstbetrag)	28.036,3
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2015	22.011,0
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2015	6.025,3
./.	in Abgang gestellt	0,0
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2016	6.025,3

Der im Haushaltsjahr 2014 nicht in Anspruch genommene Teil der Gesamtkreditermächtigung i. H. v. rd. 5.899,4 Mio. € wurde in das Haushaltsjahr 2015 übertragen. Im Vollzug des Haushalts 2015 nahm das Land Kredite i. H. v. insgesamt rd. 22.011,0 Mio. € auf, von denen rd. 20.058,9 Mio. € zur Kredittilgung eingesetzt wurden. Damit ergab sich eine Nettokreditaufnahme von rd. 1.952,1 Mio. €, der eine Nettokreditermächtigung i. H. v. 2.078,0 Mio. € gegenüberstand. Die im Haushaltsjahr 2015 nicht in Anspruch genommene Nettokreditermächtigung i. H. v. rd. 125,9 Mio. € erhöhte die fortgeltende Kreditermächtigung für 2016.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Der BLB NRW war ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 516,4 Mio. € aufzunehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2015). Darüber hinaus war das FM ermächtigt, dem BLB NRW unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100 Mio. € für weitere Investitionen zu gestatten (§ 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2015). Des Weiteren verfügte der BLB NRW nach Angaben des FM zu Beginn des Jahres 2015 über eine fortgeltende Kreditermächtigung von rd. 626,4 Mio. €, die er für eine Kreditaufnahme ebenfalls heranziehen konnte.¹⁰ Damit blieb die im Jahr 2015 tatsächlich verzeichnete Nettokreditaufnahme des BLB NRW von rd. 614,8 Mio. € im Rahmen der Ermächtigungen.

9 Haushaltsrechnung 2015, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2015 und der für 2016 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 10.

10 Vorlage 16/4266, S. 4; Ausschussprotokoll 16/1456, S. 21.

1.5 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und der Globalen Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2015 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 Globale Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans i. H. v. 82.300,00 € veranschlagt, die mit dem 2. Nachtragshaushaltsplan auf 989.500,00 € und mit dem 3. Nachtragshaushaltsplan auf 1.638.200,00 € erhöht wurden. Ferner wurden im gleichen Kapitel bei Titel 371 20 „Globale Mehreinnahmen in allen Einzelplänen“ i. H. v. 300.000.000,00 € etatisiert. Damit betragen die Globalen Mehreinnahmen insgesamt 301.638.200,00 €.

Der Gesamthaushalt wies nach Vollzug unter Berücksichtigung der unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme Mindereinnahmen i. H. v. 495.138.660,13 € auf. Demzufolge sind im Vollzug des Haushalts 2015 nicht ausreichend Einnahmen aufgekommen, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zu decken.¹¹

Die im Haushaltsplan 2015 unter Berücksichtigung der vier Nachtragshaushalte veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen in den jeweiligen Einzelplänen 5.886.900,00 € bei der HGr. 4, 20.275.000,00 € bei der HGr. 5 und 186.665.500,00 € bei den Ausgaben für alle HGr. Diese in den Einzelplänen ausgebrachten Minderausgaben wurden vollständig erwirtschaftet. Zudem verblieben weitere Minderausgaben i. H. v. 1.467.561.435,16 €, denen die zentral im Einzelplan 20 etatisierten Globalen Minderausgaben für alle Einzelpläne und HGr i. H. v. 619.573.000,00 € gegenüberstanden. Demzufolge wurden die im Haushalt 2015 ausgebrachten Globalen Minderausgaben i. H. v. insgesamt 832.400.400,00 € vollständig erwirtschaftet.¹²

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

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Hierbei setzte der LRH zur Prüfung von Einnahmen und Ausgaben erstmals ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2015 wurden dem FM mitgeteilt.

Nachfolgend werden die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unter Einbeziehung der vorherigen Haushaltsrechnungen sowie aktueller Haushaltsdaten¹³ näher betrachtet.

11 Haushaltsrechnung 2015, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 10 und eigene Berechnungen.

12 Drs. 16/13832, S. 1; Haushaltsrechnung 2015, Band I, Abschnitt V, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 14 ff.

13 2016: Ist-Werte nach dem Kassenabschluss 2016 (vergleiche Vorlage 17/7); 2017: Soll-Werte nach dem Haushaltsplan 2017 (festgestellt durch HG 2017 vom 15.12.2016 < GV. NRW. S. 1116 >); 2018 bis 2020: Soll-Werte – soweit ausgewiesen – nach der Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501).

2 Einnahmen



Bei den Steuereinnahmen erzielte das Land im Jahr 2016 mit rund 53,7 Milliarden € und einer Steigerung von circa 3,9 Milliarden € bzw. 7,8 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr ein neues nominelles Rekordergebnis. In den Steuereinnahmen waren rund 1,8 Milliarden € enthalten, die der Bund über Festbeträge an der Umsatzsteuer zur Mitfinanzierung von Flüchtlings(folge)kosten und Kinderbetreuung zur Verfügung stellte.

Die Transfereinnahmen sind mit knapp 10,9 Milliarden € im Haushaltsjahr 2016 die zweitergiebigste Einnahmeposition. Sie beinhalten vornehmlich Zuweisungen und Erstattungen des Bundes und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Letztere sind in den vergangenen Jahren bei abnehmender relativer Finanzkraft Nordrhein-Westfalens gestiegen. Ab 2020 wird es einen neuen Finanzausgleich geben, der die Haushalte des Landes und der nordrhein-westfälischen Kommunen verbessern soll.

Die sonstigen Einnahmen im Haushalt des Landes verringerten sich im Vollzug des Haushalts 2016 auf rund 3,8 Milliarden € wegen zurückgehender Schuldenaufnahmen. Mit ursächlich hierfür sind auf circa 1,2 Milliarden € gestiegene Einnahmen aus Darlehensrückflüssen, von denen rund 1 Milliarde € der landeseigene Bau- und Liegenschaftsbetrieb geleistet hat.

2.1 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern im Landeshaushalt erreichten im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 mit insgesamt rd. 53.701,7 Mio. € einen neuen Höchststand. Gegenüber dem Vorjahr betrug die Steigerung rd. 3.878,9 Mio. € bzw. rd. 7,8 v. H. Der ursprüngliche Entwurf des Haushalts 2016 enthielt noch Steuereinnahmen von rd. 50.520,0 Mio. €. Unter Hinweis auf aktuelle Entwicklungen wurde dieser Soll-Wert mit Verabschiedung des Haushalts am 16.12.2015 auf 52.538,0 Mio. € und mit Verabschiedung des 2. NHG 2016 am 14.09.2016 auf 52.688,0 Mio. € erhöht. Trotz dieser Anpassungen überschritten die Ist-Steuereinnahmen den Soll-Wert um rd. 1.013,7 Mio. € bzw. rd. 1,9 v. H. Insoweit lagen die Steuereinnahmen deutlich über den Erwartungen.

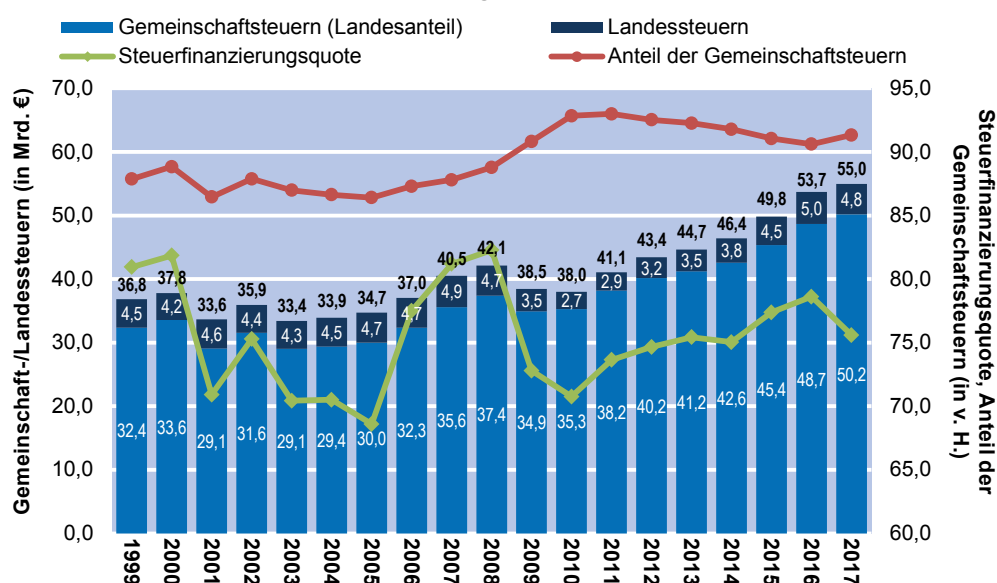
Die Landessteuern wiesen in 2016 mit rd. 13,0 v. H. im Vergleich zum Vorjahreswert einen hohen Zuwachs auf. Die Zuwachsrate bei dem Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern lag dagegen bei rd. 7,3 v. H. Dennoch blieben die Gemeinschaftsteuern mit einem Anteil von rd. 90,6 v. H. an den gesamten Steuereinnahmen die mit Abstand größte Einnahmequelle des Landes.

Auf Basis der Ist-Werte ergibt sich für das Haushaltsjahr 2016 eine Steuerfinanzierungsquote von rd. 78,6 v. H. (prozentualer Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben¹⁴).

Die langfristige Entwicklung der Einnahmen aus Steuern – unterteilt nach Gemeinschaft- und Landessteuern –, der Steuerfinanzierungsquote und des Anteils der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 1

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



* 1999 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2016: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan.

Seit der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ab dem 01.07.2009¹⁵ liegt der Anteil der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen des Landes über 90 v. H. Im Jahr 2008 verzeichnete der Landeshaushalt mit rd. 82,3 v. H. die höchste Steuerfinanzierungsquote. Durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise reduzierte sich diese Quote bis 2010 auf rd. 70,8 v. H. Im aktuellen Haushalt 2017 beträgt sie rd. 75,6 v. H. bei erwarteten Steuereinnahmen von rd. 54.957,0 Mio. €.

- 14 Einzelheiten zur Berechnung der „bereinigten Ausgaben“ siehe Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.1 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, S. 29 f. Die bereinigten Ausgaben betragen für
- 2016 rd. 68.314,5 Mio. € nach den Ist-Werten des Kassenabschlusses,
 - 2017 rd. 72.698,1 Mio. € nach den Soll-Werten des Haushaltsplans (HG 2017, Anlage zum Haushaltsgesetz, Finanzierungsübersicht),
 - 2018 rd. 72.474,3 Mio. €, 2019 rd. 73.806,0 Mio. € und 2020 rd. 75.355,9 Mio. € nach den Soll-Werten der Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501, S. 85).
- 15 Jahresbericht 2012, Teil A, Beitrag 2.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten und Beitrag 2.6 Einnahmen aus Steuern, S. 25 f.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Steuereinnahmen des Landes gegliedert nach einzelnen Steuerarten:

Tabelle 4

Steuereinnahmen des Landes NRW nach Arten*

Steuerarten	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017
I. Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	in Mio. €				
Lohnsteuer	14.572,5	15.413,5	16.294,9	16.694,9	18.070,0
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	16.635,3	17.330,0	18.849,5	20.921,5	21.140,0
<i>darunter Festbeträge nach Vereinbarung zwischen Bund und Ländern für:**</i>					
– Aufnahme/Unterbringung von Asylbewerbern			434,4	1.181,0	253,0
– Kosten der Integration				434,0	434,0
– unbegleitete minderjährige Flüchtlinge				76,0	76,0
– Verbesserung der Kinderbetreuung				74,0	168,0
Veranlagte Einkommensteuer	3.792,3	4.098,6	4.385,1	4.873,2	4.799,0
Körperschaftsteuer	2.142,8	1.740,6	1.924,3	2.210,5	2.170,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2.042,9	2.039,0	1.852,0	2.094,0	1.972,0
Abgeltungsteuer	863,4	779,8	806,8	552,8	664,0
Gewerbsteuerumlage	436,5	442,4	469,8	494,3	527,0
Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage	724,0	733,8	779,1	819,9	849,0
Summe I.	41.209,8	42.577,6	45.361,4	48.661,2	50.191,0
II. Landessteuern	in Mio. €				
Grunderwerbsteuer	1.713,4	1.918,2	2.534,3	2.946,8	2.828,0
Erbschaftsteuer	1.113,2	1.283,0	1.312,1	1.439,1	1.316,0
Lotteriesteuer	371,8	356,6	317,7	323,6	312,0
Biersteuer	178,1	167,5	167,7	168,5	164,0
sonstige Landessteuern	79,3	85,7	129,7	162,5	146,0
Summe II.	3.455,7	3.810,9	4.461,4	5.040,5	4.766,0
Steuereinnahmen insgesamt (in Mio. €)	44.665,4	46.388,6	49.822,8	53.701,7	54.957,0
Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	2,9	3,9	7,4	7,8	2,3

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2017 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Festbeträge sind etatisiert im Kapitel 20 010 bei den Titeln 015 30, 015 31, 015 40 und 015 50.

Das Land konnte in den letzten Jahren z. T. hohe Zuwächse bei den Steuereinnahmen verbuchen. Kontinuierlich wuchsen die Einnahmen aus der Lohnsteuer. Sie erhöhten sich von 2013 bis 2016 von rd. 14.572,5 Mio. € auf rd. 16.694,9 Mio. €, also um rd. 2.122,4 Mio. € bzw. rd. 14,6 v. H. Die Einnahmen aus der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer nahmen in dieser Zeit einen noch positiveren Verlauf. Sie erhöhten sich von rd. 16.635,3 Mio. € auf rd. 20.921,5 Mio. € um rd. 4.286,2 Mio. € bzw. 25,8 v. H. Allerdings entfielen auf den Erhöhungsbetrag 1.765 Mio. €, die der Bund an das Land über Festbeträge an der Umsatzsteuer zur Mitfinanzierung von Flüchtlings(folge)kosten und Kinderbetreuung leistete.

Bei den Landessteuern sind die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer signifikant. Sie stiegen von rd. 1.713,4 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 auf rd. 2.946,8 Mio. € im Haushaltsjahr 2016. Hier wirkte sich u. a. die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes von 5,0 v. H. auf 6,5 v. H. zum 01.01.2015 aus.¹⁶

In der Mittelfristigen Finanzplanung sind unter Bezugnahme auf die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2016 und der schematischen Regionalisierung auch über das Jahr 2017 hinaus jährliche Steuermehreinnahmen zugrunde gelegt.¹⁷ Für das Jahr 2018 wurden Steuereinnahmen von rd. 56.951 Mio. € eingeplant und für das Jahr 2019 rd. 58.977 Mio. €. Im Jahr 2020 sollen die Einnahmen aus Steuern auf rd. 60.395 Mio. € steigen, womit rd. 80,1 v. H. der geplanten bereinigten Ausgaben finanziert werden könnten. Dabei ist für das Jahr 2020 der gesetzliche Wegfall¹⁸ der erhöhten Gewerbesteuerumlage i. H. v. rd. 934 Mio. € bereits berücksichtigt, wodurch vor allem gewerbesteuerstarke Gemeinden entlastet werden.¹⁹

16 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 35. Die von den einzelnen Finanzämtern des Landes NRW in den Jahren 2010 bis 2016 vereinnahmten Grunderwerbsteuerbeträge können der Vorlage 16/4718 entnommen werden.

17 Das FM hat in mehreren Landtagsdokumenten die Herleitung der Steuereinnahmeansätze für die Finanzplanungsjahre und Abweichungen zu den Ergebnissen der schematischen Regionalisierung – auch bezogen auf die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 – erläutert: Vorlage 16/3932, Vorlage 16/3978, Vorlage 16/4010, Vorlage 16/4489 und Drs. 16/13350.

18 Der Wegfall beruht auf den Regelungen in § 6 Abs. 3 und 5 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.03.2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21.11.2016 (BGBl. I S. 2613).

19 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen und Nr. 5.8 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 16/12501, S. 32 f. und S. 82); Drs. 16/15042, S. 3.

In der zuletzt stattgefundenen Sitzung vom 09. bis 11.05.2017 hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ die Gesamtergebnisse der vorangegangenen Schätzung für die Jahre 2017 bis 2021 in Anbetracht eines prognostizierten soliden Wirtschaftswachstums²⁰ noch einmal leicht nach oben korrigiert. Der Gesamtstaat soll in diesen Jahren Mehreinnahmen zwischen 5,6 Mrd. € und 16,6 Mrd. € verzeichnen, wobei insbesondere für die Länder und Gemeinden eine deutlich bessere Entwicklung als in der November-Schätzung 2016 vorhergesagt wird.²¹

Angesichts der Erläuterungen des FM, des höheren Steuer-Ist-Ergebnisses im abgelaufenen Jahr 2016, der bereits im laufenden Jahr 2017 erzielten Steuern²² und der neuen Schätzergebnisse erscheinen die Steuereinnahmen in der Finanzplanung 2016 bis 2020 nicht zu hoch angesetzt.

2.2 Transfereinnahmen

Die Transfereinnahmen sind nach den Steuereinnahmen mit rd. 10.880,3 Mio. € im Haushaltsjahr 2016 die zweitergiebigste Einnahmeposition im Landeshaushalt. Sie beinhalten vor allem Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Dabei machen die Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich den größten Anteil aus; sie werden überwiegend zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Insoweit dürfen sie nur für die vorgegebenen Zwecke verwendet werden. Für andere Zwecke, beispielsweise zur Senkung der Nettoneuverschuldung, können sie nicht eingesetzt werden.

Die Entwicklung der Transfereinnahmen auf Ebene der Obergruppen (OGr.) ist nachstehend seit 2013 dargestellt:

-
- 20 Der Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 26.04.2017 zugrunde gelegt mit positiven Veränderungs-raten des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 3,0 v. H. für das Jahr 2017, 3,1 v. H. für das Jahr 2018 und 3,2 v. H. für die restlichen Schätzjahre 2019 bis 2021. Die Frühjahrsprojektion kann auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie abgerufen werden (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2017.pdf).
- 21 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 11.05.2017 über die Ergebnisse der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 09. bis 11.05.2017 in Bad Muskau nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/05/2017-05-11-pm-steuerschaetzung.html).
- 22 Nach Angaben des FM flossen dem Landeshaushalt in den ersten vier Monaten des Jahres 2017 Steuereinnahmen i. H. v. rd. 18,4 Mrd. € zu und somit rd. 1,8 Mrd. € bzw. rd. 11,2 v. H. mehr als in den ersten vier Monaten des Vorjahres (www.finanzverwaltung.nrw.de/de/steuereinnahmen-des-landes-nrw).

Tabelle 5

Transfereinnahmen (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
21	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	2.645,2	3.324,8	3.299,2	3.520,4	3.606,5
	davon:**					
	– Kompensation vom Bund für Kraftfahrzeugsteuer	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5
	– Länderfinanzausgleich	516,7	904,6	914,2	1.051,9	1.111,0
	– Bundesergänzungszuweisungen	225,0	516,7	481,5	565,0	592,0
23	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	4.642,5	5.125,8	5.610,6	5.527,5	6.480,7
	darunter Zuweisungen des Bundes für:***					
	– Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach SGB II)	1.257,3	1.130,7	1.447,5	1.412,2	1.800,0
	– Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)	978,8	1.443,0	1.534,0	1.178,8	1.700,0
	– öffentlichen Personennahverkehr (nach § 5 Regionalisierungsgesetz)	1.133,3	1.150,3	1.167,5	1.286,6	1.202,8
	– Hochschulpakt 2020	425,2	520,3	457,5	585,3	678,7
26	Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen	80,1	96,7	98,0	98,9	94,0
27	Zuschüsse von der EU	108,0	170,8	173,6	141,3	347,9
28	Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	92,3	92,8	92,3	73,1	62,8
33	Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	1.174,9	1.118,5	987,4	1.124,9	1.290,0
34	Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	222,5	221,8	431,8	394,2	386,3
	Transfereinnahmen insgesamt	8.965,5	10.151,3	10.693,0	10.880,3	12.268,2
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	8,4	13,2	5,3	1,8	12,8

* Im betrachteten Zeitraum wiesen die OGr. 22 „Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich“ und die OGr. 29 „Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen“ keine Einnahmen auf; auf eine Auflistung dieser OGr. wurde daher verzichtet. Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2017 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Einnahmen sind etatisiert im Kapitel 20 020 bei den Titeln 211 10, 212 60 und 211 60. – *** Die Einnahmen sind etatisiert im Kapitel 11 025 bei den Titeln 231 10 und 231 20, im Kapitel 09 110 bei Titel 231 10 sowie im Kapitel 06 100 bei Titel 231 50. SGB = Sozialgesetzbuch.

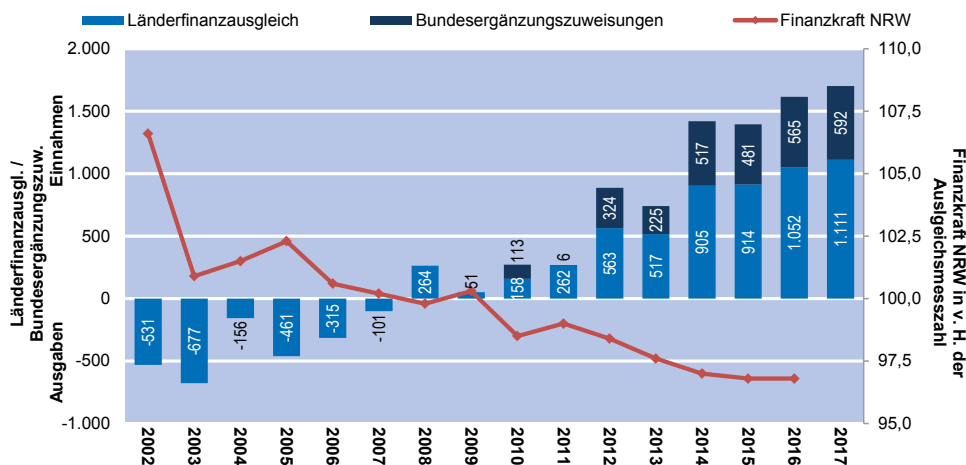
Die Erhöhung bei den sonstigen (zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 23) von rd. 4.642,5 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 auf rd. 5.527,5 Mio. € im Haushaltsjahr 2016 ist überwiegend auf Zahlungen des Bundes vor allem für den öffentlichen Personennahverkehr, für Hochschulen und für Sozialleistungen, die an die kommunalen Haushalte über Transferausgaben weitergeleitet werden (sog. durchlaufende Posten), zurückzuführen.

Nach dem Finanzbericht 2017 soll das Land auf Basis des Haushaltsplanentwurfs 2017 insgesamt rd. 9.856,8 Mio. € an Zuweisungen und Erstattungen vom Bund erhalten. Diese Bundesleistungen sollen bis 2020 auf rd. 9.530,0 Mio. € zurückgehen. Grund hierfür sind geringere Einnahmen u. a. im Zusammenhang mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch, der Förderung städtebaulicher Maßnahmen sowie dem Hochschulpakt 2020.²³

Die allgemeinen (nicht zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 21) nahmen von rd. 2.645,2 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 auf rd. 3.520,4 Mio. € im Haushaltsjahr 2016 zu. Die Steigerung um rd. 875,1 Mio. € bzw. rd. 33,1 v. H. ist angesichts der konstanten Kompensationszahlungen des Bundes wegen der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer i. H. v. rd. 1.903,5 Mio. € pro Jahr auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen zurückzuführen, die sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt haben. Die Entwicklung seit 2002 zeigt: Bis 2007 war NRW Geberland, danach ist es – bei alleiniger Betrachtung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne – Nehmerland:

Abbildung 2

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



* Die Zahlungen im Landeshaushalt für den Länderfinanzausgleich und für Bundesergänzungszuweisungen sind folgenden Quellen entnommen: 2002 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2016: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Positive Beträge = Einnahmen. Negative Beträge = Ausgaben (Kapitel 20 020 Titel 612 60). Im Haushaltsjahr 2010 wurden Einnahmen von rd. 256,6 Mio. € und Ausgaben von rd. 98,4 Mio. € bei den Zuweisungen für den Länderfinanzausgleich gebucht. Dargestellt ist hier der Nettoeinnahmebetrag von rd. 158,2 Mio. €. – ** Angaben zur Finanzkraft vor dem Finanzausgleich gemäß Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Finanzen: Monatsbericht März 2017, S. 30 (www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/03/Downloads/monatsbericht-2017-03-deutsch.pdf) und Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen 1995-2004 und 2005-2016 (veröffentlicht unter www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html). Die Daten für die Jahre 2015 und 2016 sind vorläufig; für das Jahr 2017 sind noch keine Daten veröffentlicht.

23 Finanzbericht 2017, Nr. 4.1.2 Einnahmen des Landes aus Zuweisungen und Erstattungen des Bundes im Haushaltsplanentwurf 2017 (Drs. 16/12501, S. A 37).

Die Zahlungen sind abhängig von der Finanzkraft eines Landes im Vergleich zum Länderdurchschnitt. Dieses Verhältnis hat sich für das Land NRW in den vergangenen Jahren verschlechtert. Betrug beispielsweise die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens vor dem Finanzausgleich in den Jahren 2007 bis 2009 um die 100 v. H. des Länderdurchschnitts (genauer: der zugrunde gelegten Gleichmesszahl), ergab sich für das Jahr 2016 nach den vorläufigen Abrechnungsergebnissen eine Quote von rd. 96,8 v. H.

Für die Folgejahre wird ein leichter Anstieg der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen erwartet, also weiterhin eine unterdurchschnittliche Finanzkraft des Landes NRW angenommen. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich steigen ausgehend von den im Haushaltsplan 2017 etatisierten 1.111,0 Mio. € in den Finanzplanungsjahren 2018 bis 2020 von 1.195,0 Mio. € über 1.245,0 Mio. € auf 1.296,0 Mio. €. Korrespondierend dazu erhöhen sich die Einnahmen aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von 592,0 Mio. € in 2017 auf 640,0 Mio. € in 2018 und weiter auf 668,0 Mio. € in 2019 sowie am Ende des Finanzplanungszeitraums auf 695,0 Mio. € in 2020.²⁴

Horizontal wird die Steuer- bzw. Finanzkraft zwischen den Ländern aber auch durch den vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich angeglichen. Im Rahmen dieser Angleichung muss NRW erhebliche Mindereinnahmen hinnehmen. In der Finanzplanung 2016 bis 2020 beziffert das FM die zunehmenden Belastungen für den Haushalt des Landes auf jährlich rd. 2,0 Mrd. € bis rd. 2,4 Mrd. €. Im Ausgleichsjahr 2015 ergab sich für das Land NRW unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne eine Belastung von insgesamt rd. 1,1 Mrd. €.²⁵

Ende 2019 laufen die gesetzlichen Regelungen des Länderfinanzausgleichs aus. Die Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern einigten sich am 14.10.2016 auf gemeinsame Eckpunkte zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020. Grundlage der Einigung war ein gemeinsamer Ländervorschlag, der jedes Land im Vergleich zu den jetzigen Regelungen finanziell besser stellt.²⁶

Zentrales Element der erzielten Einigung ist die Abschaffung des derzeitigen Länderfinanzausgleichs und damit verbunden der diesbezüglichen Zahlungen eines Landes zugunsten oder zulasten anderer Länder. Der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft soll künftig über die Verteilung der Umsatzsteuer und über Bundesergänzungszuweisungen erfolgen. Es wurde u. a. vereinbart, dass die Länder einen zusätzlichen Festbetrag bei der Umsatzsteuer von 2,6 Mrd. € sowie zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Wert von 1,42 Mrd. € erhalten. Die kommunale Finanzkraft wird künftig mit 75 v. H. bei der Ermittlung der Finanzkraft eines Landes einbezogen. Die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten bleibt unverändert. Zudem zahlt der Bund Sonderbundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene i. H. v. 1,5 Mrd. €. Darüber hinaus werden zur besonderen Entlastung der Freien Hansestadt Bremen und dem Saarland Sanierungshilfen i. H. v. insgesamt 800 Mio. € gewährt.²⁷ Die Gesetzent-

24 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drs. 16/12501, S. 33).

25 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drs. 16/12501, S. 34).

26 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.3 Transfereinnahmen, S. 38.

27 Vorlage 16/4368, S. 1 ff.

würfe zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden vom Bundestag am 01.06.2017 beschlossen. Der Bundesrat hat am 02.06.2017 zugestimmt.²⁸

Das FM hat die Auswirkungen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auf Basis der November-Steuerschätzung 2016 für das Jahr 2020 ermittelt. Danach ergeben sich für NRW im Vergleich zum Status quo Verbesserungen von rd. 1.315 Mio. €, von denen rd. 1.012 Mio. € auf das Land und rd. 302 Mio. € auf die Kommunen entfallen. Durch die ebenfalls beschlossene Fortführung des Bundesprogramms zur Gemeindeverkehrsfinanzierung erhöht sich der Anteil für die NRW-Kommunen um weitere rd. 49 Mio. €.²⁹

Mit Blick auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden auf der Grundlage des ursprünglichen Ländervorschlags für das Jahr 2020 Globale Mehreinnahmen von 1,1 Mrd. € in der am 05.07.2016 vom Kabinett beschlossenen Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesen.³⁰ Nach Auffassung des LRH sollten diese Globalen Mehreinnahmen in der nächsten Finanzplanung aus Gründen der Klarheit möglichst aufgelöst werden.

2.3 Sonstige Einnahmen

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

28 Bundesrats-Drs. 430/17, 431/17, 430/17 (B) und 431/17 (B); BGBl. I S. 2347.

29 Vorlage 16/4482, S. 2.

30 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drs. 16/12501, S. 35).

Tabelle 6

Sonstige Einnahmen (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
09	Steuerähnliche Abgaben	199,8	170,7	264,1	180,0	189,9
11	Verwaltungseinnahmen	1.751,6	2.023,0	1.720,7	1.872,8	1.656,7
	<i>davon:</i>					
	– Gebühren, sonstige Entgelte (Gruppe < Gr. > 111)	1.000,2	1.092,7	1.118,4	1.203,5	1.123,5
	– Geldstrafen und Geldbußen, einschl. der damit zusammenhängenden Gerichts- und Verwaltungskosten (Gr. 112)	477,3	543,6	320,0	295,8	262,3
	– Sonstige (Gr. 119)	274,1	386,6	282,3	373,5	270,8
12	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	429,6	429,5	441,1	457,1	409,3
	<i>darunter:</i>					
	– Konzessionsabgaben (Gr. 122)	372,7	365,3	367,5	376,4	357,2
13,14	Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	18,6	17,1	14,6	23,2	19,2
15,16	Zinseinnahmen	141,6	124,6	107,6	83,6	40,7
	<i>darunter:**</i>					
	– Zinseinnahmen vom BLB NRW (Landesdarlehen)	139,3	122,7	105,4	79,2	37,8
17,18	Darlehensrückflüsse	596,4	608,0	624,0	1.233,0	978,8
	<i>darunter:***</i>					
	– Darlehensrückflüsse vom BLB NRW (Landesdarlehen)	398,0	414,6	431,9	1.043,1	799,5
	– Tilgungsrückflüsse von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK	100,7	100,3	98,7	96,7	94,3
31,32	Schuldenaufnahmen	3.313,6	2.425,2	1.952,1	-29,5	1.781,5
35,36, 38	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre, Haushaltstechnische Verrechnungen	7,9	7,8	6,2	7,4	4,2
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	400,7
	<i>davon:</i>					
	– Globale Mehreinnahmen (Gr. 371)	0,0	0,0	0,0	0,0	400,7
	Sonstige Einnahmen insgesamt	6.459,1	5.805,8	5.130,5	3.827,5	5.481,0
	Sonstige Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen	3.145,5	3.380,7	3.178,4	3.857,0	3.699,5
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	8,6	7,5	-6,0	21,4	-4,1

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2017 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 12 700 Titel 161 00 (bis 2014) und bei Kapitel 12 020 Titel 161 82 (ab 2015). – *** Die Darlehensrückflüsse vom BLB NRW sind etatisiert bei Kapitel 12 700 Titel 182 10 (bis 2014) und bei Kapitel 12 020 Titel 182 82 (ab 2015). Die Tilgungsrückflüsse von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK sind etatisiert bei Kapitel 20 610 Titel 181 00.

Die sonstigen Einnahmen verringerten sich in den abgeschlossenen Haushaltsjahren von 2013 bis 2016 von rd. 6.459,1 Mio. € auf rd. 3.827,5 Mio. € vor allem wegen zurückgehender Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, die um rd. 3.343,1 Mio. € bzw. rd. 100,9 v. H. abnahmen. Ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen erhöhten sich in dieser Zeit die sonstigen Einnahmen von rd. 3.145,5 Mio. € auf rd. 3.857,0 Mio. € insbesondere wegen gestiegener Einnahmen aus Darlehensrückflüssen, die um rd. 636,6 Mio. € bzw. rd. 106,7 v. H. zunahmen. Nachfolgend wird die Entwicklung der Darlehensrückflüsse, der Schuldenaufnahmen und der Globalen Mehreinnahmen näher betrachtet.

Die Zunahme bei den Darlehensrückflüssen ist durch ein Annuitätendarlehen für den BLB NRW begründet. Das Darlehen wurde als Wertersatz für die Überlassung des Grundvermögens des Landes vereinbart und wird verzinst. Waren die geringeren Erhöhungen der Darlehensrückflüsse vom BLB NRW von 2013 mit rd. 398,0 Mio. € bis 2015 mit rd. 431,9 Mio. € noch auf die vereinbarte Annuität von rd. 537,3 Mio. € zurückzuführen – entsprechend nahmen die Zinseinnahmen vom BLB NRW in dieser Zeit von rd. 139,3 Mio. € auf rd. 105,4 Mio. € ab –, war der im Haushaltsjahr 2016 vereinnahmte hohe Betrag von rd. 1.043,1 Mio. € das Resultat aus Annuität und Sondertilgungen von 585,0 Mio. €. ³¹ Auch in dem Ansatz für 2017 von rd. 799,5 Mio. € ist eine Sondertilgung – und zwar i. H. v. 300,0 Mio. € – enthalten. ³² Die (zusätzlichen) Tilgungen haben den Landeshaushalt spürbar entlastet. Jedoch wird das Landesdarlehen nach geplanten Zins- und Tilgungszahlungen von insgesamt rd. 468,0 Mio. € im Jahr 2018 abgelöst sein, weshalb in der Mittelfristigen Finanzplanung ab 2019 keine Einnahmen aus dem Landesdarlehen ausgewiesen sind. ³³ Der BLB NRW hat an den Landeshaushalt mangels einer vertraglichen Regelung keine Vorfälligkeitsentschädigung für die Sondertilgungen des mit 4,1 v. H. ³⁴ verzinsten Darlehens geleistet. ³⁵ Der LRH wies in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HG 2017 darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit der Sondertilgungen insbesondere von den Refinanzierungsätzen des Landes und des BLB NRW abhängig ist. ³⁶ Die Sondertilgungen führen zu finanziellen Nachteilen für den Kernhaushalt des Landes und begünstigen den BLB NRW. ³⁷

Die im Landeshaushalt gebuchten Einnahmen aus Schuldenaufnahmen gingen von rd. 3.313,6 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 auf rd. -29,5 Mio. € im Haushaltsjahr 2016 zurück. ³⁸ Im Haushaltsplan 2017 sind Einnahmen aus Schuldenaufnahmen i. H. v. rd. 1.781,5 Mio. € veranschlagt. Ursache für diesen Verlauf ist die Entwicklung der

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

32 Vorlage 16/4159, S. 24.

33 Vorlage 16/4349, Anlage 5, S. 51, Kapitel 12 020 Titel 161 82 und 182 82; Vorlage 16/4351, Anlage, S. 2.

34 Vorlage 16/4382, S. 1.

35 Vorlage 16/4059, S. 5; Ausschussprotokoll 16/1456, S. 23.

36 Stellungnahme 16/4251, S. 2 ff.

37 Stellungnahme 16/3028, S. 3 f.

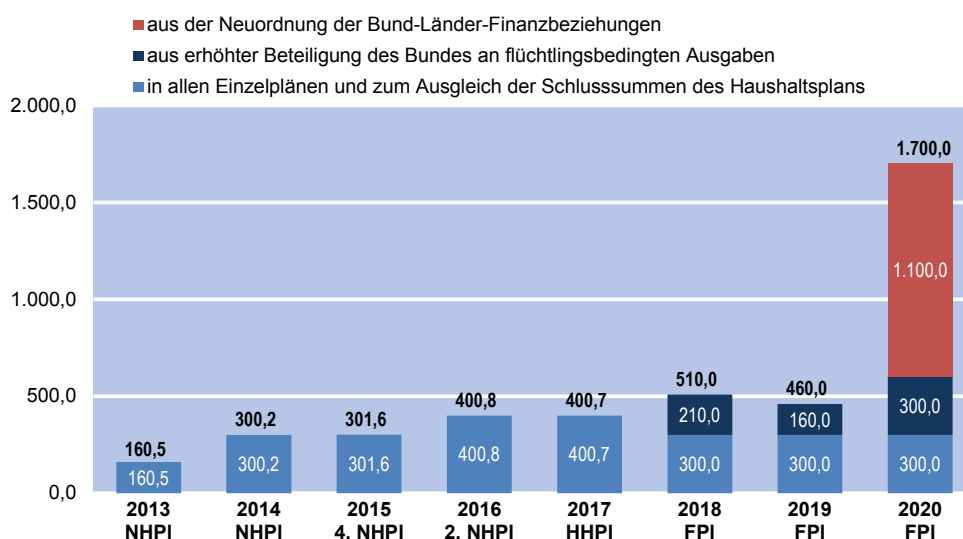
38 Abweichend von dem Grundsatz der getrennten Veranschlagung und Buchung von Einnahmen und Ausgaben (Bruttoprinzip) werden nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO i. V. m. § 35 Abs. 1 Satz 1 LHO die Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben saldiert im Haushaltsplan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

übrigen Einnahmen und Ausgaben. Auf die Schuldenaufnahmen und den Schuldenstand wird in dem Beitrag 5 detailliert eingegangen.

Bei den Globalen Mehreinnahmen handelt es sich um veranschlagte Einnahmeansätze, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr durch (über den Ansätzen liegende) Einnahmen bei anderen Haushaltsstellen zu erwirtschaften sind. Die Globalen Mehreinnahmen wiesen deshalb nach dem Vollzug der jeweiligen Haushalte keine Ist-Einnahmen aus.³⁹ Tatsächlich wurden, wie die nachstehende Abbildung zeigt, von 2013 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums in 2020 in jedem Jahr Globale Mehreinnahmen in den Plänen etatisiert:

Abbildung 3

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



* Verwendete Abkürzungen: NHPI = Nachtragshaushaltsplan; HHPI = Haushaltsplan; FPI = Finanzplanung 2016 bis 2020. Die Globalen Mehreinnahmen sind veranschlagt im Kapitel 20 020 bei den Titeln 371 10, 371 20, 371 30 und 371 40. Der letztgenannte Titel ist im Haushaltsplan 2017 nicht ausgewiesen, weil lediglich im Planungsjahr 2020 zu der Haushaltsstelle ein Wert existiert (diese betrifft die Globalen Mehreinnahmen aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen). Die titelscharfe Gliederung der Globalen Mehreinnahmen für die Jahre 2018 bis 2020 ist der Vorlage 16/4349, Anlage 1, entnommen.

Signifikante Erhöhungen der etatisierten Globalen Mehreinnahmen erfolgten zwischen den Haushaltsjahren 2013 und 2014 (um rd. 139,7 Mio. € bzw. rd. 87,0 v. H.) sowie 2015 und 2016 (um rd. 99,2 Mio. € bzw. rd. 32,9 v. H.). Im Entwurf des Haushaltsplans 2017 waren noch Globale Mehreinnahmen von rd. 580,3 Mio. € veranschlagt, darunter 280,0 Mio. € aus einer erwarteten erhöhten Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben.⁴⁰ Nachdem Bund und Länder am 07.07.2016 vereinbart hatten, dass der Bund den Ländern für die Jahre 2016 bis 2018 zu ihrer Entlastung eine jährliche Integrationspauschale i. H. v. 2,0 Mrd. € zur Verfügung stellt – der auf das Land NRW entfallende Anteil beträgt jährlich rd. 434,0 Mio. € und ist bei den Steuereinnahmen veranschlagt⁴¹ –, wurden die Globalen Mehreinnahmen, die aufgrund der erwarteten Bundesbeteiligung an den flüchtlingsbedingten Ausgaben eingestellt worden waren, vollständig abgesenkt und die im Gesamthaushalt 2017 erwarteten Globalen Mehreinnahmen um 100,0 Mio. € auf insgesamt 400,0 Mio. € er-

39 Globale Mindereinnahmen wurden in dem betrachteten Zeitraum nicht veranschlagt.

40 Vorlage 16/4349, Anlage 1; Stellungnahme 16/4251, S. 12.

41 Siehe Ausführungen zu Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern.

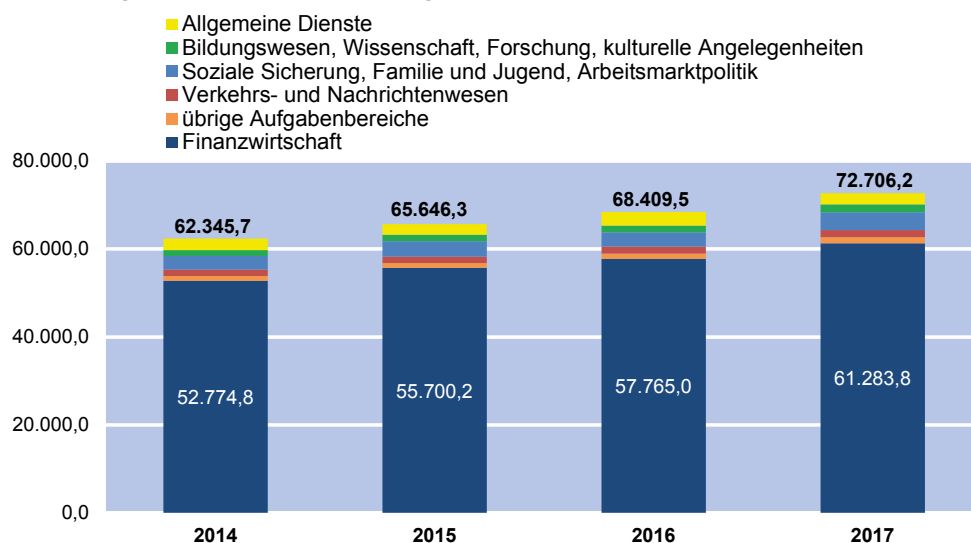
höht.⁴² Da die Mittelfristige Finanzplanung auf den Daten des ursprünglichen Haushaltsplanentwurfs 2017 basiert, enthält diese noch die Globalen Mehreinnahmen aus der erwarteten Bundesbeteiligung. In der nächsten Finanzplanung sollten diese spezifizierten Globalen Mehreinnahmen aufgelöst werden.

2.4 Einnahmen nach Aufgabenbereichen

Die Einnahmen im Landeshaushalt – strukturiert nach Aufgabenbereichen – haben sich seit 2014⁴³ wie folgt entwickelt:

Abbildung 4

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



* 2014 und 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen; 2016: Ist-Werte – selbst ermittelt – nach Kas senabschluss; 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Die übrigen Aufgabenbereiche umfassen die Hauptfunktionen 3 bis 6 mit den Bereichen: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Die vorstehende Abbildung veranschaulicht, wie sehr der Landeshaushalt durch Einnahmen im Aufgabenbereich der Finanzwirtschaft – und dort vornehmlich durch Steuern und Finanzaufwendungen – geprägt ist. Von den im Haushaltsjahr 2014 insgesamt erzielten Einnahmen von rd. 62.345,7 Mio. € entfielen rd. 52.774,8 Mio. € auf den Aufgabenbereich der Finanzwirtschaft. Dies entspricht einer Quote von rd. 84,6 v. H. Für 2017 ist eine Quote von rd. 84,3 v. H. geplant.

42 Drs. 16/13400, S. 9, Anlage 5, S. 119.

43 Ein geänderter Funktionenplan mit Zuordnungshinweisen zu § 14 Abs. 2 LHO wurde als Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes NRW mit Runderlass des FM vom 08.10.2012 (I C 2 - 0014 - 2.1) bekannt gegeben (Ministerialblatt NRW S. 674). Die Vorschriften waren erstmals bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 anzuwenden. Daher ist ein Zeitreihenvergleich über alle Einnahmen auf Ebene der Hauptfunktionen erst seit dem Haushaltsjahr 2014 möglich.

3 Ausgaben



Die Transferausgaben waren im Haushaltsjahr 2016 der größte Ausgabenposten im Landeshaushalt. Sie nahmen in den vergangenen Jahren – insbesondere seit 2012 – überdurchschnittlich zu. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 stiegen sie um 8,4 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr auf rund 36,1 Milliarden €. Die meisten Transferleistungen gehen an die Kommunen.

Die Personalausgaben erhöhten sich in 2016 mit einer Steigerung von rund 3,2 vom Hundert im Vergleich zum Vorjahr auf etwa 24,4 Milliarden €. Der Trend stark zunehmender Versorgungsleistungen setzt sich weiter fort. Nicht besetzte Personalstellen trugen dazu bei, dass zur Verfügung gestellte Mittel für Leistungen an aktive Bedienstete nicht vollständig in Anspruch genommen werden mussten.

Nachdem die Investitionsquote von 2011 bis 2015 fortwährend bis auf nur noch etwa 8,3 vom Hundert abgenommen hatte, konnte sie in 2016 durch höhere Investitionszuweisungen und -zuschüsse auf rund 8,8 vom Hundert gesteigert werden. 2017 ist eine weitere Erhöhung geplant. Allerdings sollen die Investitionsausgaben bis 2020 wieder sinken.

Die Zinsausgaben entwickelten sich angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus weiter rückläufig. Mit knapp 2,8 Milliarden € im Haushaltsjahr 2016 lagen sie um rund 2,0 Milliarden € unter denen des Haushaltsjahres 2008. Der deutliche Rückgang von 2015 nach 2016 um rund 0,5 Milliarden € bzw. 16,1 vom Hundert ist zudem durch Einnahmen aus Agien begründet.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöhten sich von 2014 bis 2016 erheblich von rund 2,6 Milliarden € auf rund 4,0 Milliarden € insbesondere wegen zunehmender Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes. 2017 sollen diese Kosten wieder zurückgehen.

Die wechselhafte Entwicklung der sonstigen Ausgaben von 2013 bis 2016 ist durch Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ von rund 0,1 bis 1,2 Milliarden € pro Jahr begründet. Ab 2018 wird nur noch ein jährlicher Fixbetrag von 0,2 Milliarden € dem neuen Sondervermögen „Pensionsfonds“ als Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben zugeführt.

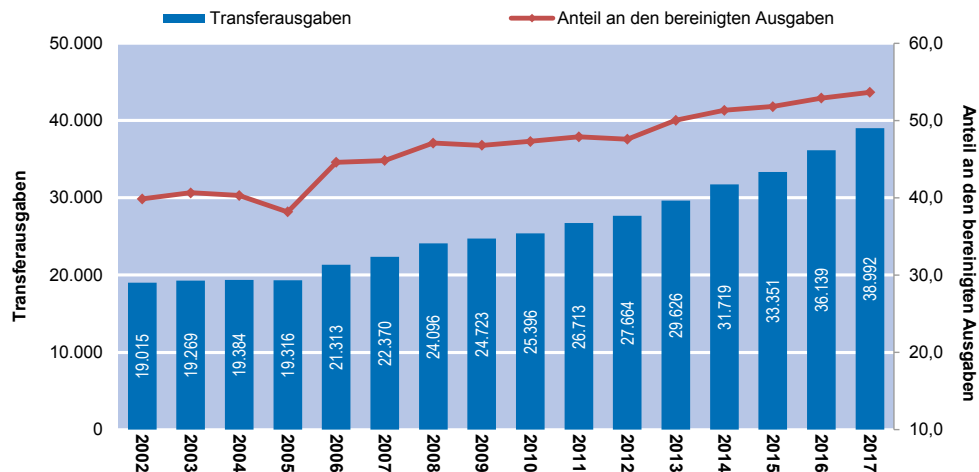
3.1 Transferausgaben

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

Nachstehend ist die Entwicklung der Transferausgaben und ihres prozentualen Anteils an den bereinigten Ausgaben seit 2002 dargestellt:

Abbildung 5

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



* 2002 bis 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2016: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan.

Die Transferausgaben nahmen in den vergangenen Jahren – insbesondere seit 2012 – überdurchschnittlich zu. Vor der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Landeshaushalt machten sie im Haushaltsjahr 2005 mit rd. 19.315,5 Mio. € noch einen Anteil an den bereinigten Ausgaben von rd. 38,2 v. H. aus. Nach den Planungen für das im Vollzug befindliche Haushaltsjahr 2017 beträgt dieser Anteil rd. 53,6 v. H. bei Transferausgaben von rd. 38.992,4 Mio. €. Ursächlich für diesen enormen Anstieg sind aber nicht allein die Zuschüsse an die Hochschulen für den laufenden Betrieb und die Investitionen, die durch die Ausgliederung in 2006 erforderlich wurden, sondern die insgesamt zunehmenden Leistungen an Stellen außerhalb der Landeskernverwaltung.

Nachstehend sind die wesentlichen Positionen der Transferausgaben seit 2013 nach OGr. aufgeschlüsselt:

Tabelle 7

Transferausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
61 Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	8.847,8	9.391,6	9.562,3	10.219,8	10.669,0
darunter Schlüsselzuweisungen an:**					
– Gemeinden	5.764,3	6.302,7	6.438,6	6.915,2	7.092,4
– Kreise	859,8	940,1	960,3	1.031,0	1.057,2
– Landschaftsverbände	720,7	788,0	805,0	864,2	886,2
62 Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	89,6	86,5	86,1	84,4	82,3
allesamt Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ zur Leistung des Kapitaldienstes***	89,6	86,5	86,1	84,4	82,3
63 Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	6.542,7	7.547,4	8.926,1	10.400,6	11.396,3
darunter sonstige Zuweisungen an:					
– Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633), z. B. Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern, Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach SGB II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)	5.201,0	6.010,9	7.375,7	8.827,2	9.804,3
– Sondervermögen (Gr. 634), insbesondere an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen	486,0	666,2	665,7	665,7	649,3
– Zweckverbände (Gr. 637), insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr	683,5	688,9	688,0	713,4	729,6
66 Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	59,6	71,4	29,6	20,3	24,7
67 Erstattungen an sonstige Bereiche	135,5	182,1	179,7	190,0	195,5
68 Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	9.482,4	9.894,8	9.969,2	10.042,2	10.980,9
darunter:					
– Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen (Gr. 681), z. B. Zuschüsse im Rahmen der Ausbildungsförderung und Wohngeld	943,6	894,7	894,1	1.087,8	1.197,0
– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen, soweit nicht unter Gr. 661 (Gr. 682), z. B. an Universitätsklinik und Landesbetrieb Staßenbau	1.319,1	1.354,5	1.395,1	1.419,6	1.469,4
– Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen, ohne öffentliche Einrichtungen (Gr. 684), insbesondere für private Schulen und private Berufs- und Weiterbildungskollegs	1.785,9	1.851,4	1.838,9	1.934,6	2.089,5
– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen (Gr. 685), insbesondere an Hochschulen	4.270,3	4.537,5	4.478,0	4.392,8	4.760,9
– Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (Gr. 686), z. B. zur Finanzierung der Betriebskosten der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft	728,9	826,2	940,0	925,4	1.040,9
69 Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	49,0	49,5	49,7	46,4	47,8
88 Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	2.527,1	2.518,5	2.550,9	2.909,6	2.921,6
darunter Zuweisungen für Investitionen:					
– an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 883), z. B. für die Investitionspauschale, Schul- und Bildungspauschale und Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung	1.939,5	1.932,2	1.906,8	2.260,5	2.266,1
89 Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.891,9	1.977,6	1.997,3	2.225,6	2.674,3
darunter Zuschüsse für Investitionen an:					
– öffentliche Unternehmen (Gr. 891), z. B. an Universitätsklinik, kommunale Krankenhäuser und für den öffentlichen Personennahverkehr	857,7	862,2	953,5	718,5	1.285,4
– Sonstige im Inland (Gr. 893), insbesondere an freie gemeinnützige, private und sonstige Krankenhäuser	483,7	502,1	536,4	541,8	575,9
– öffentliche Einrichtungen (Gr. 894), insbesondere an Hochschulen	400,8	515,3	363,3	803,0	646,6
Transferausgaben insgesamt	29.625,7	31.719,3	33.350,8	36.139,0	38.992,4
Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	7,1	7,1	5,1	8,4	7,9
Anteil an den bereinigten Einnahmen (in v. H.)****	52,2	52,9	52,4	52,8	55,0
Anteil an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)	50,0	51,3	51,8	52,9	53,6

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2017 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. SGB = Sozialgesetzbuch. – ** Die Ausgaben sind etatisiert im Kapitel 20 030 bei den Titeln 613 11, 613 12 und 613 13. – *** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 20 100 Titel 624 00. – **** Einzelheiten zur Berechnung der „bereinigten Einnahmen“ siehe Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.1 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, S. 29 f. Die bereinigten Einnahmen betragen für 2016 rd. 68.431,6 Mio. € nach den Ist-Werten des Kassenabschlusses und für 2017 rd. 70.920,5 Mio. € nach den Soll-Werten des Haushaltsplans (HG 2017, Anlage zum Haushaltsgesetz, Finanzierungsübersicht).

Größter Transfermittelpfänger sind die Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie erhalten aus dem Landeshaushalt 2017 über den Steuerverbund eine verteilbare Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 10.643,0 Mio. €. ⁴⁴ Ferner werden den Kommunen weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts i. H. v. rd. 13.731,8 Mio. € zur Verfügung gestellt. Diese Ausgaben werden nicht allein vom Land, sondern auch vom Bund und der EU getragen. ⁴⁵

Die höchsten Steigerungen bei den Transferausgaben ergaben sich von 2013 bis 2016 bei den Ausgaben der OGr. 63. Sie erhöhten sich von rd. 6.542,7 Mio. € auf rd. 10.400,6 Mio. €. Ursächlich hierfür sind die zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633). Sie nahmen in diesem Zeitraum um rd. 3.626,2 Mio. € bzw. rd. 69,7 v. H. zu. Zwar werden einige dieser Mehrausgaben über Transfereinnahmen finanziert, wie z. B. die Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB Zweites Buch und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB Zwölftes Buch, die im Jahr 2016 zusammen rd. 2.591,0 Mio. € betragen. ⁴⁶ Jedoch belasten andere dieser Mehrausgaben den Landeshaushalt, wie beispielsweise die höheren Ausgaben für Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (z. B. Kindpauschalen und U 3-Pauschalen). Die entsprechenden Ausgaben bei Kapitel 07 040 Titel 633 90 stiegen von rd. 1.426,7 Mio. € in 2013 auf rd. 1.851,1 Mio. € in 2016. Mit Abstand am stärksten gestiegen ist allerdings die Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, die von rd. 64,3 Mio. € in 2013 auf rd. 2.114,1 Mio. € in 2016 zunahm. ⁴⁷

Die aus dem Landeshaushalt gezahlten Schuldendiensthilfen (OGr. 62 und OGr. 66) gingen in den letzten drei Haushaltsjahren zurück. Sie betragen in 2014 rd. 157,9 Mio. €, in 2015 rd. 115,7 Mio. € und in 2016 rd. 104,7 Mio. €. Im Haushalt 2017 sind rd. 107,0 Mio. € zum Zweck der Schuldendiensthilfe etatisiert. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen sich die Schuldendiensthilfen in den Jahren 2018 bis 2020 relativ konstant zwischen rd. 125 und rd. 130 Mio. € bewegen. ⁴⁸ Diese Beträge dürften allerdings noch nicht die finanziellen Auswirkungen des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ nach dem Gesetz zur Stärkung der Schulinfrastruktur

44 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017, Anlage 1.

45 Im Haushaltsjahr 2016 wurden sie unter Berücksichtigung des 2. NHG 2016 mit rd. 13.280,1 Mio. € beziffert, wovon rd. 7.421,5 Mio. € auf das Land, rd. 5.811,6 Mio. € auf den Bund und etwa 47,0 Mio. € auf die EU entfielen (Drs. 16/14977, S. 1 f.).

46 Verausgabe bei Kapitel 11 025 Titel 633 10 und 633 20.

47 Verausgabe bis 2015 bei Kapitel 03 030 Titel 633 20 und ab 2016 bei Kapitel 03 010 Titel 633 40.

48 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 5.8 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 16/12501, S. 83).

in Nordrhein-Westfalen⁴⁹ berücksichtigen. Hiernach erhalten nordrhein-westfälische Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände vom Land Schuldendiensthilfen für Kredite mit einer Laufzeit von 20 Jahren, die in den Jahren von 2017 bis 2020 aufzunehmen sind und der Finanzierung der Sanierung, Modernisierung und dem Ausbau der baulichen und digitalen kommunalen Schulinfrastruktur in NRW dienen. Die Schuldendiensthilfen werden durch vollständige Übernahme der Zins- und Tilgungsleistungen in einer Gesamthöhe von bis zu 2,0 Mrd. € gewährt. Das Land leistet die Schuldendiensthilfen unmittelbar an die NRW.BANK. Ihre erstmalige anteilige Auszahlung erfolgt jeweils nach Ablauf eines Jahres nach Inanspruchnahme des Kredits. Die letztmalige anteilige Auszahlung erfolgt im Jahr 2041.⁵⁰

3.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben des Landeshaushalts weisen nicht zuletzt wegen der turnusmäßigen Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen eine steigende Entwicklung auf. Nach dem letzten Tarifabschluss für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Länder vom 17.02.2017 wurden u. a. die Tabellenentgelte um 2,0 v. H. ab dem 01.01.2017 und um weitere 2,35 v. H. ab dem 01.01.2018 erhöht.⁵¹ Dieses Tarifergebnis wurde mit einem entsprechenden Anpassungsgesetz⁵² auf die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger übertragen. Allerdings erfolgte die 2,0-prozentige Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge erst zum 01.04.2017. Das FM geht davon aus, dass durch den Tarifabschluss und die entsprechende Übertragung auf die Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger voraussichtliche Mehrausgaben i. H. v. rd. 460 Mio. € im Jahr 2017 und rd. 1,27 Mrd. € im Jahr 2018 entstehen.⁵³

49 Das Gesetz zur Stärkung der Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Gute Schule 2020) vom 15.12.2016 (GV. NRW. S. 1154) beinhaltet in Art. 1 das Gesetz über die Leistung von Schuldendiensthilfen für Kredite zur Sanierung, Modernisierung und zum Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Schuldendiensthilfegesetz Nordrhein-Westfalen) und in Art. 2 das Gesetz zur Förderung der digitalen Infrastruktur von Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen (Ersatzschulinfrastrukturförderungsgesetz Nordrhein-Westfalen). Mit Letzterem erhalten Ersatzschulen verteilt auf vier Jahre auf der Grundlage eines vorzulegenden Rahmenkonzepts beginnend mit dem Haushaltsjahr 2017 Zuschüsse bis zu einer Gesamthöhe von 70 Mio. €.

50 § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 und 2 Schuldendiensthilfegesetz Nordrhein-Westfalen.

51 Vorlage 16/4811, S. 1.

52 Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2017/2018 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 07.04.2017 (GV. NRW. S. 452).

53 Vorlage 16/4811, S. 3.

Die Entwicklung der Personalausgaben, der Personalausgabenquote und der Personalsteuerquote lässt sich der nachstehenden Tabelle entnehmen:

Tabelle 8

Personalausgaben*

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote**	Personal- steuer- quote***
	in Mio. €	in v. H.		
2013	22.207,1	2,0	37,5	49,7
2014	23.108,5	4,1	37,4	49,8
2015	23.607,9	2,2	36,7	47,4
2016	24.366,3	3,2	35,7	45,4
2017	26.530,3	8,9	36,5	48,3
2018	27.010,6	1,8	37,3	47,4
2019	27.708,4	2,6	37,5	47,0
2020	28.468,8	2,7	37,8	47,1

* 2013 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2018 bis 2020: Soll-Werte nach Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501) spezifiziert durch Vorlage 16/4349, Anlage 12. Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben. – *** Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.

Die in der Tabelle aufgeführten Ausgaben für das Personal beziehen sich ausschließlich auf die im Landeshaushalt unter der HG. 4 veranschlagten Mittel. Sie umfassen Bezüge, Entgelte und sonstige personalbezogene Ausgaben sowie vermögenswirksame Leistungen an Personen, die in einem Dienst-, Amts-, Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis zur Gebietskörperschaft stehen sowie Versorgungsbezüge für diese Personen. Die darüber hinaus aus den Transferausgaben – insbesondere den Landeszuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe – finanzierten Personalausgaben sind hier nicht erfasst. Die Landesregierung hat in einer Landtags-Drucksache⁵⁴ die Personalausgaben unter Berücksichtigung der Transferausgaben ermittelt. Danach erhöhen sich die Personalausgaben (durch die in den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse an Landeseinheiten enthaltenen personalbezogenen Ausgaben) auf rd. 27.854 Mio. € für 2016 und rd. 30.072 Mio. € für 2017. Dadurch steigen die Personalausgabenquote auf rd. 40,8 v. H. (2016) und rd. 41,4 v. H. (2017) und die Personalsteuerquote auf rd. 51,9 v. H. (2016) und rd. 54,7 v. H. (2017).

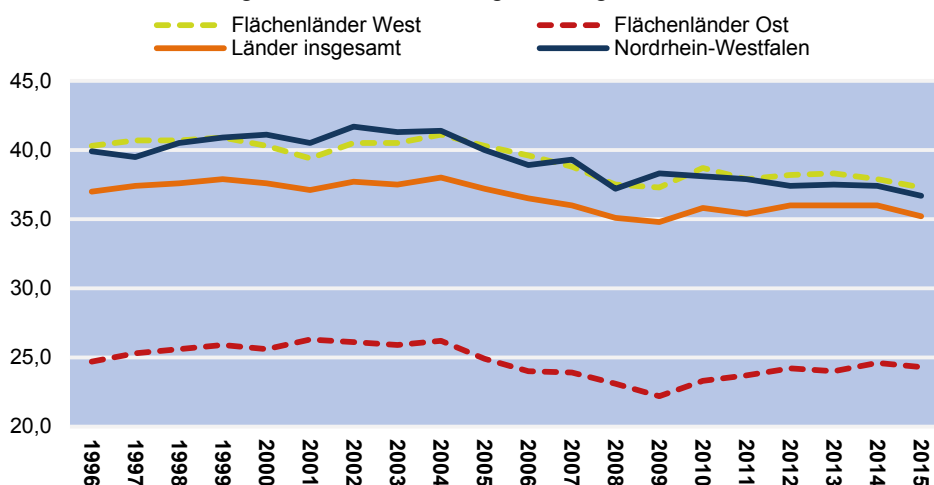
Die Personalausgabenquote und Personalsteuerquote stellen sich für NRW im Vergleich mit den Länderdurchschnitten wie folgt dar:

54 Drs. 16/14633, 2. Neudruck.

Abbildung 6

Personalausgabenquoten der Länder*

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



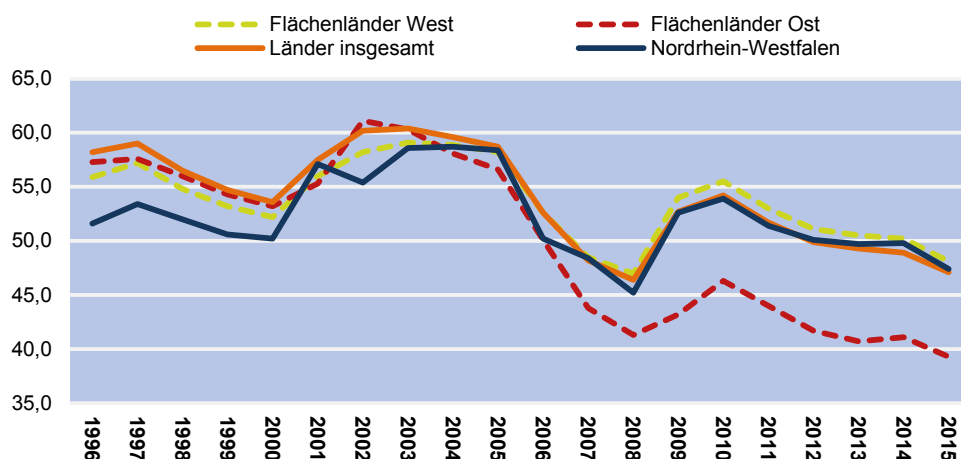
* Finanzberichte 2007 (Drs. 14/2301) und 2017 (Drs. 16/12501), jeweils aus der Tabelle „Personalausgabenquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

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

Abbildung 7

Personalsteuerquoten der Länder*

Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v. H.



* Finanzberichte 2007 (Drs. 14/2301) und 2017 (Drs. 16/12501), jeweils aus der Tabelle „Personalsteuerquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

Die Personalsteuerquote weist bei allen Ländern wegen ihrer Bezugnahme auf die Steuereinnahmen und damit auch auf die wirtschaftliche Situation größere Schwankungen auf. Im Vergleich der Jahre 2010 und 2015 ging die Quote bei allen Ländern zurück. Die Personalsteuerquote von NRW liegt seit 2006 leicht unter dem Durchschnitt der Flächenländer West. Dies bedeutet, es werden in NRW anteilig geringfügig weniger Steuereinnahmen für die Personalausgaben des Kernhaushalts gebunden als im Durchschnitt der Flächenländer West.

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.

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

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete

Die Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete stellen sich nach dem Vollzug der Haushalte 2013 bis 2016 und für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung wie folgt dar:

Tabelle 9

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete*

Haushaltsjahr	Bezüge und Nebenleistungen				Beihilfen	insgesamt (OGr. 42 und Gr. 441)	Veränderung zum Vorjahr
	insgesamt (OGr. 42)	der Beamtinnen und Beamten sowie Richter/-innen (Gr. 422)	als Zuführung an die Versorgungsrücklage (Gr. 424)	als Entgelte der Arbeitnehmer/-innen (Gr. 428)	an Beamtinnen und Beamte, Richter/-innen sowie Arbeitnehmer/-innen (Gr. 441)**		
	in Mio. €						
2013	14.381,3	10.934,4	121,9	3.179,8	650,6	15.031,9	1,0
2014	14.730,5	11.191,3	147,1	3.229,1	612,9	15.343,4	2,1
2015	14.839,3	11.218,7	173,0	3.278,0	613,0	15.452,3	0,7
2016	15.115,6	11.449,0	198,5	3.292,6	616,5	15.732,2	1,8
2017	16.353,9	13.176,4	233,0	2.785,7	662,1	17.016,0	8,2
2018	16.007,2	13.080,3	-	2.773,0	688,5	16.695,7	-1,9
2019	15.845,0	12.936,5	-	2.754,8	716,1	16.561,1	-0,8
2020	15.742,1	12.853,5	-	2.737,0	744,6	16.486,7	-0,4

* 2013 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2018 bis 2020: Soll-Werte nach Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501) spezifiziert durch Vorlage 16/4349, Anlage 12, und ergänzende Angaben des FM. Im Haushaltsjahr 2017 erfolgt die unter der Gr. 424 aufgeführte Zuführung an den Pensionsfonds (Haushaltsplan 2017, Kapitel 20 020 Titel 424 00). Differenzen durch Rundungen. – ** Hierunter sind die Beihilfen erfasst, die nicht an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dgl. geleistet werden.

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren sind moderate Steigerungen der an die aktiven Bediensteten ausgezahlten Leistungen festzustellen. Die höhere Zunahme von 2013 nach 2014 um rd. 311,5 Mio. € bzw. rd. 2,1 v. H. ist auf die nachträgliche Anpassung der Bezüge für 2013/2014 zurückzuführen.⁵⁵ Kausal für den starken Anstieg von 2016 nach 2017 um rd. 1.283,8 Mio. € bzw. rd. 8,2 v. H. sind u. a. – worauf in den nachfolgenden Absätzen näher eingegangen wird – die erneute Ausweitung der Stellenanzahl und der Vergleich von Soll- und Ist-Werten.

In den Finanzplanungsjahren 2018 bis 2020 gehen die Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter sowie die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zurück, da sie ausgehend von den Haushaltsansätzen 2017 unter Berücksichtigung der feststehenden Stellenbestandsveränderungen ermittelt wurden.⁵⁶ So werden beispielsweise Personalstellen, die als „künftig wegfallend“ bezeichnet sind (sog. „kw-Vermerke“), ab ihrem konkret geplanten Wegfall bei der Ansatzermittlung nicht mehr berücksichtigt. Das FM erklärte, dass im Haushaltsentwurf 2017 einschließlich seiner Ergänzung insgesamt 11.610 kw-Vermerke enthalten waren. Davon waren 937 kw-Vermerke in 2017 fällig, 4.834 kw-Vermerke in 2018, 3.218 kw-Vermerke in 2019, 540 kw-Vermerke in 2020 und 674 kw-Vermerke ab 2021. Hinzu kamen 1.407 kw-Vermerke, die keinem konkreten Jahr zugeordnet werden konnten, da sich die Fälligkeit aus einer Bedingung (z.B. Wegfall von Kostenerstattungen) ergab.⁵⁷

In der Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2017⁵⁸ hat der LRH angemerkt, dass diverse Stellen, die in den Jahren 2018 und 2019 wegfallen sollen, wegen der Aufgabenmehrung infolge der gestiegenen Zahl Geflüchteter eingerichtet wurden. Die Realisierung der kw-Vermerke in den jeweiligen Jahren hänge im Wesentlichen davon ab, ob die entsprechenden Aufgaben bis dahin auch tatsächlich wegfallen oder zumindest deren Umfang geringer wird. Dies ließe sich jedoch nicht sicher prognostizieren.

Im Haushaltsplan 2017 wurden insgesamt 4.378 neue Planstellen und Stellen eingerichtet, von denen rd. 76 v. H. zeitanteilig eingerechnet wurden. Unter Berücksichtigung der Stellenabgänge, wie z. B. durch die Realisierung von kw-Vermerken oder Ausgliederungen, ergibt sich im Saldo ein Zugang von 3.512 Personalstellen, die das Stellensoll von 293.440 Stellen (nach dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2016) auf 296.952 Stellen erhöht haben.⁵⁹

Nachstehend ist die Entwicklung der Stellenanzahl seit 2013 nach Verabschiedung der jeweiligen Haushalte und der Nachträge dargestellt.⁶⁰

55 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.4 Personalausgaben, S. 41 ff.

56 Vorlage 16/4349, S. 19.

57 Vorlage 16/4559, Anlage.

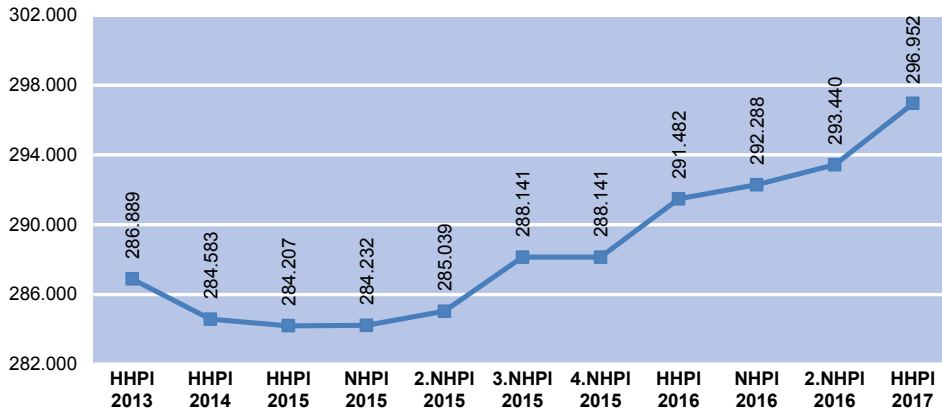
58 Stellungnahme 16/4251, S. 16.

59 Vorlage 16/4788, S. 1.

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

Abbildung 8

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



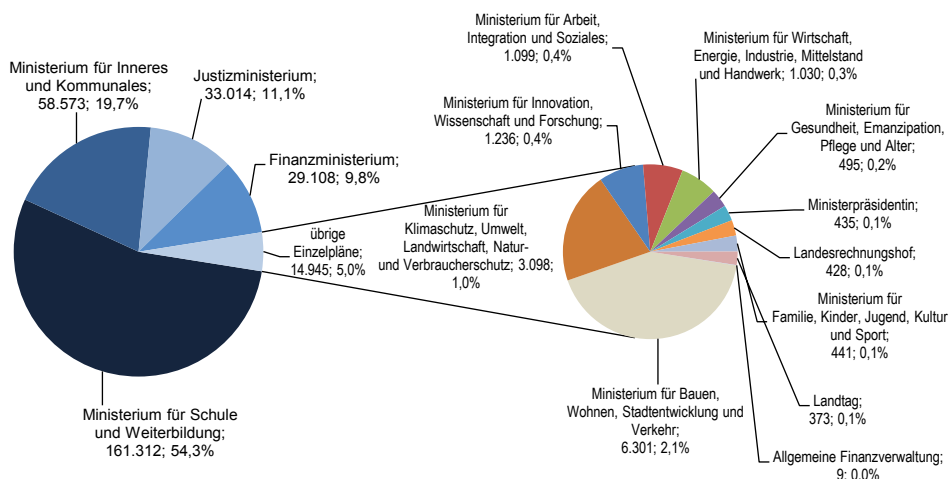
* Verwendete Abkürzungen: HHPI = Haushaltsplan, NHPI = Nachtragshaushaltsplan.

Vor dem Hintergrund gestiegener Flüchtlingszahlen wurde die Stellenanzahl in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 deutlich erhöht.⁶¹ Die Erhöhung für das Haushaltsjahr 2017 vollzog sich vor allem in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) und des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (MSW).⁶² Ein Großteil der neuen Stellen ist für eine Verstärkung des Polizei- und Sicherheitsbereichs sowie für Lehrerinnen und Lehrer, die vor allem für eine Verbesserung bei der Inklusion und der Sprachförderung sorgen sollen, vorgesehen.⁶³

Die Verteilung der Stellen auf die Ressorts (Einzelpläne) stellt sich nach dem Haushaltsplan 2017 wie folgt dar:

Abbildung 9

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Einzelplänen, Haushaltsplan 2017 *



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

- 61 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.5 Personalausgaben, S. 44.
- 62 Haushaltsplan 2017, Anlage 6.2 Kapitelweise Aufteilung des Personalsolls im Haushaltsjahr 2017, S. 97 ff.
- 63 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/12501, S. 38); Drs. 16/13400, S. 5 f. und Anlage 2.

Rund 95 v. H. der im Haushaltsplan 2017 ausgewiesenen Stellen entfallen auf die Geschäftsbereiche des MSW, des MIK, des Justizministeriums und des FM. Allerdings waren zum 01.01.2017 nicht alle Stellen besetzt, da beispielsweise die im Haushalt 2017 neu eingerichteten Stellen zu diesem Zeitpunkt noch nicht besetzt sein konnten.⁶⁴ Aus diesem Grund berechnete das FM die Stellenbesetzungsquote zum 01.01.2017 für die Einzelpläne der Landesregierung auf Basis des Stellensolls des Haushaltsjahres 2016. Danach waren rd. 96,6 v. H. der Stellen tatsächlich besetzt.⁶⁵

Auch in den Vorjahren waren nicht alle zur Verfügung gestellten Stellen besetzt. So schwankte die vom FM ermittelte Stellenbesetzungsquote von 2010 bis 2016 zwischen 97,3 v. H. und rd. 98,5 v. H.⁶⁶

Nicht besetzte Personalstellen führen dazu, dass zur Verfügung gestellte Mittel für Leistungen an aktive Bedienstete nicht vollständig in Anspruch genommen werden müssen. Die dadurch im Haushaltvollzug entstehenden Minderausgaben sind bei einem Vergleich von Soll- und Ist-Personalausgaben zu berücksichtigen. Das FM hat wegen der systematischen Abweichungen der Soll- und Ist-Werte in den Vorjahren angekündigt, die Haushaltsansätze mit dem Ziel einer Korrektur nach unten zu überprüfen. Die Überprüfung soll insbesondere im Rahmen des laufenden Haushaltsaufstellungsverfahrens 2018 erfolgen und das Ergebnis Eingang in den Entwurf des HG 2018 und die neue Finanzplanung finden.⁶⁷

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

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

64 Z. B. stehen die zusätzlichen Planstellen/Stellen im Lehrstellenhaushalt erst zum 01.02.2017 bzw. zum 01.08.2017 zur Besetzung zur Verfügung (Drs. 16/14195, S. 4).
65 Vorlage 16/4787, Anlage; Vorlage 16/4829, S. 2.
66 Vorlage 16/4787, Anlage; Vorlage 16/4891, Anlage 1.
67 Drs. 16/14195, S. 8; Vorlage 16/4922, S. 2; Drs. 16/14976, S. 2.

Tabelle 10

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen*

Haus- halts- jahr	Versorgungsbezüge			Beihilfen	ins- gesamt (OGr. 43 und Gr. 446)	Verände- rung zum Vorjahr	Bezüge und Bei- hilfen für Versor- gungs- empfän- ger/-in- nen im Verhältnis zu denen für aktive Bediens- tete
	ins- gesamt (OGr. 43)	der Beamtin- nen und Beamten, Richter/ -innen und deren Hinter- bliebenen (Gr. 432)	als Zuführung an die Versor- gungs- rücklage (Gr. 434)	für Versor- gungs- empfän- ger/ -innen (Gr. 446)			
2013	5.934,4	5.669,2	174,8	1.026,1	6.960,5	4,2	46/100
2014	6.380,9	6.096,9	193,7	1.159,9	7.540,8	8,3	49/100
2015	6.732,0	6.425,2	219,8	1.200,0	7.931,9	5,2	51/100
2016	7.093,1	6.764,7	245,5	1.301,9	8.395,0	5,8	53/100
2017	7.416,7	7.136,3	277,0	1.368,0	8.784,7	4,6	52/100
2018	7.364,9	7.361,6	-	1.463,8	8.828,7	0,5	53/100
2019	7.579,2	7.575,9	-	1.565,7	9.144,9	3,6	55/100
2020	7.771,6	7.768,2	-	1.674,7	9.446,3	3,3	57/100

* 2013 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2018 bis 2020: Soll-Werte nach Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501) spezifiziert durch Vorlage 16/4349, Anlage 12, und ergänzende Angaben des FM. Im Haushaltsjahr 2017 erfolgt die unter der Gr. 434 aufgeführte Zuführung an den Pensionsfonds (Haushaltsplan 2017, Kapitel 20 020 Titel 434 00 und 434 10). Differenzen durch Rundungen.

Die sich aus Bezügen und Beihilfen an Versorgungsberechtigte zusammensetzenden Versorgungsleistungen sind in den vergangenen vier Haushaltsjahren mit jährlichen Veränderungsrate von rd. 4,2 v. H. bis rd. 8,3 v. H. erheblich angestiegen. Diese Entwicklung ist nur zu einem Teil auf die Anpassungen der Versorgungsbezüge zurückzuführen. Einen wesentlichen Anteil hat die zunehmende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Sie betrug im Jahr 2013 etwa 179.500 Personen und belief sich im Jahr 2015 bereits auf rd. 193.000 Personen und im Jahr 2016 auf rd. 199.000 Personen. Bis zum Jahr 2027 wird ein Anstieg auf rd. 229.700 Personen erwartet. Für das Jahr 2040 werden etwa 226.700 Personen mit Versorgungsansprüchen prognostiziert.⁶⁸

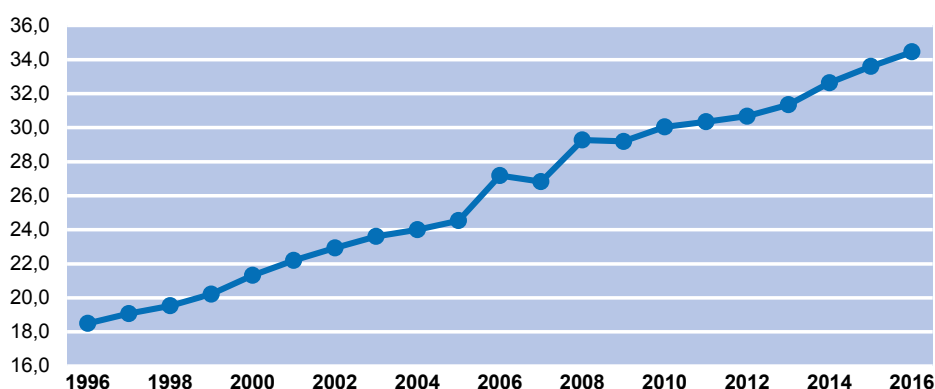
68 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/12501, S. 35 und S. 38) und vierter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen von Juni 2016 (Vorlage 16/4142, S. 30 f. und S. 48 ff.). Die dort aufgeführten Prognosedaten beruhen mangels einer geeigneteren Datenbasis weiterhin auf einer Modellrechnung aus dem Jahr 2011. Eine Aktualisierung der Modellrechnung soll im Rahmen der Erstellung eines fünften Versorgungsberichts erfolgen.

Auf den vergleichsweise hohen Anstieg der Beihilfeausgaben für die zu versorgenden Personen wirken sich darüber hinaus auch die steigende Lebenserwartung und der medizinische Fortschritt aus. Die Steigerungsrate dieser Ausgaben betrug von 2013 bis 2016 rd. 26,9 v. H. Für die Finanzplanungsjahre 2018 bis 2020 wird eine jährliche Steigerungsrate von 7,0 v. H. zugrunde gelegt.⁶⁹

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

Abbildung 10

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



* 1996 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss.

Zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben wurden die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ errichtet.⁷⁰ Ihre Bestände betragen Ende des Jahres 2015 rd. 5.539,1 Mio. € und rd. 3.398,4 Mio. €. Nach dem 31.12.2015 wurden dem „Versorgungsfonds“ noch 635 Mio. € aufgrund des 4. NHG 2015 zugeführt, sodass sich ein Bestand am Ende des Rechnungsjahres 2015 von rd. 4.033,4 Mio. € ergab.⁷¹

Die Zuführungen an die „Versorgungsrücklage“ – sowohl bei den unter den Bezügen gebuchten (Gr. 424, siehe Tabelle 9) als auch bei den unter den Versorgungsbezügen gebuchten Ausgaben (Gr. 434, siehe Tabelle 10) – nehmen seit 2013 aufgrund der Steigerung des bei der Berechnung der Zuführungshöhe verwendeten Vomhundertsatzes stärker zu.⁷² Letztmalig sind diese Zuführungen für 2017 vorgesehen, die nunmehr an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ geleistet werden. Mit Ablauf des 31.12.2016 sind die Vermögen der „Versorgungsrücklage“ und des „Versorgungsfonds“ vollständig auf den „Pensionsfonds“ übergegangen.⁷³ Die weiteren Zuführun-

69 Vorlage 16/4349, S. 19.

70 Zur Errichtung und zum Zweck der beiden Sondervermögen und des „Pensionsfonds“ siehe Stellungnahme 16/3258, S. 3 ff.

71 Haushaltsrechnung 2015, Band I, Anlage II, S. 150 f.

72 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag Nr. 2.4 Personalausgaben, S. 43.

73 § 2, § 5 Abs. 5 und 6 sowie §§ 13 und 14 des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen – PFoG) vom 02.02.2016 (GV. NRW. S. 92).

gen an den „Pensionsfonds“ fallen nicht unter die Personalausgaben, da sie in der HGr. 9 als besondere Finanzierungsausgaben veranschlagt sind.⁷⁴

3.3 Ausgaben für Investitionen

Im Haushaltsjahr 2016 wurden im Landeshaushalt rd. 5.980,7 Mio. € investiv verausgabt⁷⁵. Der deutliche Anstieg um rd. 11,5 v. H. gegenüber 2015 ist vor allem durch höhere Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an Stellen außerhalb des Landeshaushalts begründet. Hohe Steigerungen wiesen die vom Bund mitfinanzierten Zuschüsse für Investitionen an Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts 2020 (+ rd. 393,8 Mio. €), die weitergeleiteten Bundesmittel an die NRW.BANK für investive Maßnahmen der Wohnraumförderung (+ rd. 93,7 Mio. €) und die Investitionspauschale zur Förderung investiver Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden (+ rd. 89,3 Mio. €) auf.⁷⁶ Für das Haushaltsjahr 2017 sind Investitionsausgaben von rd. 6.694,6 Mio. € geplant. Dies ist der höchste Wert in dem Zeitraum von 2013 bis zum Ende der Mittelfristigen Finanzplanung:

Tabelle 11

Investitionsausgaben*

Haushaltsjahr	Bau- maß- nahmen	sonstige Inves- titionen (OGr. 81-87)	Investi- tionszu- weisungen öffentl. Bereich (OGr. 88)	Investi- tionszu- schüsse sonstige Bereiche (OGr. 89)	ins- gesamt	Verän- derung zum Vorjahr	Investi- tions- quote**
					in Mio. €	in v. H.	in v. H.
2013	175,1	596,4	2.527,1	1.891,9	5.190,4	-12,2	8,8
2014	197,3	497,2	2.518,5	1.977,6	5.190,6	0,0	8,4
2015	193,3	623,4	2.550,9	1.997,3	5.364,8	3,4	8,3
2016	225,6	619,9	2.909,6	2.225,6	5.980,7	11,5	8,8
2017	310,9	787,8	2.921,6	2.674,3	6.694,6	11,9	9,2
2018	314,0	754,0	2.986,0	2.486,0	6.540,0	-2,3	9,0
2019	325,0	695,0	2.956,0	2.373,0	6.349,0	-2,9	8,6
2020	321,0	726,0	2.901,0	2.297,0	6.245,0	-1,6	8,3

* 2013 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2018 bis 2020: Soll-Werte nach Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

74 Siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 3.6 Sonstige Ausgaben.

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

76 Verausgabt bei Kapitel 06 100 Titel 894 70, Kapitel 09 050 Titel 883 70 und 891 70 sowie Kapitel 20 030 Titel 883 18.

Nicht alle Investitionsausgaben, die in den Haushaltsjahren 2013 bis 2016 geplant waren, wurden im Haushaltsvollzug tatsächlich geleistet. Die Entwicklung der Ansatzunterschreitungen ist allerdings rückläufig. So betrug die Unterschreitungen bei den Ansätzen für die investiven Ausgaben rd. 482,1 Mio. € in 2013, rd. 474,2 Mio. € in 2014, rd. 347,2 Mio. € in 2015 und nur noch rd. 177,1 Mio. € in 2016.⁷⁷

Die Investitionsquote nahm von 2011 bis 2015 kontinuierlich bis auf rd. 8,3 v. H. ab. Als Folge der merklich gestiegenen Investitionsausgaben erreichte sie im Haushaltsjahr 2016 einen Wert von rd. 8,8 v. H. Der Haushaltsplan 2017 sieht eine Investitionsquote von rd. 9,2 v. H. vor. Jedoch soll die Quote in den weiteren Finanzplanungsjahren bis 2020 bedingt durch abnehmende Investitionsausgaben erneut auf das niedrige Niveau von rd. 8,3 v. H. sinken.⁷⁸ Die Investitionstätigkeit der aus dem Landeshaushalt ausgelagerten Einheiten, wie Hochschulen, Universitätsklinik, Landesbetriebe und BLB NRW, bleibt bei der Ermittlung der Investitionsquote allerdings unberücksichtigt, soweit sie nicht durch (Investitions-)Ausgaben des Landes finanziert wird.

Mit dem in 2015 verabschiedeten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz⁷⁹ unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Es stehen insgesamt 3.500 Mio. € zur Verfügung. Davon entfallen rd. 1.125,6 Mio. € auf NRW.⁸⁰ Diese Mittel sollen den Kommunen zugewiesen werden. In den Plänen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017 sind hierfür zwar keine Mittel etatisiert, jedoch ist durch Haushaltsvermerk sichergestellt, dass Mittel in Höhe der Leistungen des Bundes (Ist-Einnahmen) verausgabt werden dürfen.⁸¹ Auf diese Weise kam es im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 erstmals zu Ein- und Auszahlungen und zwar i. H. v. jeweils rd. 52,8 Mio. €. Der Förderzeitraum, der ursprünglich die Jahre 2015 bis 2018 umfasste, wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes⁸² bis 2020 verlängert.

In der aktuellen Finanzplanung 2016 bis 2020 ist erneut keine über die im Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. „Risikofonds“) hinausgehende Vorsorge im Zusammenhang mit der Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt berücksichtigt worden. Entsprechende Inanspruchnahmen würden als sonstige Investitionsausgaben veranschlagt. Zur Begründung der unterbliebenen Einstellung dieser Ausgaben verweist das FM auf „stark

77 Die veranschlagten Investitionsausgaben betragen nach dem Nachtragshaushaltsplan 2013 rd. 5.672,5 Mio. €, nach dem Nachtragshaushaltsplan 2014 rd. 5.664,8 Mio. €, nach dem 4. Nachtragshaushaltsplan 2015 rd. 5.712,0 Mio. € und nach dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2016 rd. 6.157,8 Mio. €.

78 Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.8 Investitionen, S. 56.

79 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24.06.2015 (BGBl. I S. 974, 975), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 21.11.2016 (BGBl. I S. 2613). Eine weitere Gesetzesänderung wurde vom Bundestag am 01.06.2017 beschlossen. Der Bundesrat stimmte dieser am 02.06.2017 zu. Eine Verkündung im Bundesgesetzblatt war jedoch bis zur Drucklegung dieses Berichts nicht erfolgt.

80 § 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW) vom 01.10.2015 (GV. NRW. S. 672).

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

82 Siehe Fußnote 79.

volatile“ Märkte; die Einschätzungen der Kapitalmarktspezialisten hätten in der Vergangenheit häufig revidiert werden müssen. Das zum 31.12.2015 noch bestehende Gesamtrisiko des Landes aus der sogenannten Phoenix-Garantie belief sich auf rd. 3,22 Mrd. €. Der u. a. zur Abdeckung des Gesamtrisikos errichtete „Risikofonds“ verfügte zu diesem Zeitpunkt über einen Bestand von rd. 907 Mio. €. ⁸³

Das Land hat sich ferner verpflichtet, die NRW.BANK schadlos zu stellen, wenn sie im Falle einer Übertragung der von ihr gehaltenen Beteiligung an der früheren WestLB AG auf das Land oder einen Dritten nicht mindestens den zum 31.12.2004 ausgewiesenen Beteiligungswert von 2,2 Mrd. € erlöst. Darüber hinaus hat sich das Land verpflichtet, den jeweiligen Differenzbetrag zwischen dem garantierten Beteiligungswert und dem Beteiligungsbuchwert nach Abschreibung zu verzinsen. Die zu verzinsende Ausgleichsverpflichtung des Landes gegenüber der NRW.BANK aus der Garantieerklärung belief sich zum 31.12.2013 kumuliert auf rd. 2,6 Mrd. €. Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden die Zinsen und Zinseszinsen nicht mehr der Ausgleichsverpflichtung zugeschlagen. Es erfolgt nunmehr eine jährliche Veranschlagung und Auszahlung aus dem Landeshaushalt, für 2016 waren es 73,0 Mio. €. ⁸⁴ Das FM geht davon aus, dass es im Finanzplanungszeitraum nicht zu einer Auslösung der Garantie durch den Restrukturierungsprozess der Portigon AG kommt. ⁸⁵

Nach Feststellungen des LRH müssten rd. 195 Mio. € jährlich investiert werden, um den Zustand der Landesstraßen zumindest auf dem Niveau von 2011 zu erhalten. ⁸⁶ Der Landtag ging auf diese Feststellungen (nur) z. T. ein und erhöhte die für diesen Infrastrukturbedarf etatisierten Mittel im Gesetzgebungsverfahren zum HG 2017 von 117,5 Mio. € auf 127,5 Mio. €. ⁸⁷

3.4 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben sind in den abgeschlossenen Haushaltsjahren weiterhin rückläufig. Seit dem Haushaltsjahr 2008, in dem der Landeshaushalt mit rd. 4,8 Mrd. € die bislang höchsten Zinsausgaben vorwies ⁸⁸, sind sie Jahr für Jahr bis auf rd. 2,8 Mrd. € in 2016 zurückgegangen. Lag der jährliche Rückgang bis 2012 noch unter 200,0 Mio. €, sind seit 2013 teilweise deutlich höhere Zinsausgabenrückgänge festzustellen. Sie betragen nach 2013 rd. 204,3 Mio. €, nach 2014 rd. 360,6 Mio. €, nach 2015 rd. 245,9 Mio. € und nach 2016 sogar rd. 536,5 Mio. €. Der nominell zu verzeichnende Rückgang der Zinsausgaben von 2008 bis 2016 betrug rd. 2.023 Mio. €.

83 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung und Nr. 2.5.2.5 Investitionen (Drs. 16/12501, S. 28 und S. 44).

84 Für 2017 sind 73,0 Mio. € veranschlagt. Einzelheiten hierzu siehe Haushaltsplan 2017, Erläuterungen zu Kapitel 20 610, Titel 871 32.

85 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 3.5.3 Entwicklung der NRW.BANK (Drs. 16/12501, S. 56).

86 Jahresbericht 2016, Teil B, Beitrag 14 Mittel für die Erhaltung von Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen, S. 142 ff.; Stellungnahme des LRH zum Entwurf des HG 2017 (Stellungnahme 16/4251, S. 7 f.).

87 Drs. 16/13700, S. 249 f.; Plenarbeschlussprotokoll 16/131, S. 1; Haushaltsplan 2017 Kapitel 09 150 Titel 777 11.

88 Siehe Drs. 16/6467, Anlage 1, in der die langfristige Entwicklung der Zinsausgaben an den Kreditmarkt dargestellt ist.

Nachstehend sind die Zinsausgaben nach OGr. seit 2013 mit Angaben zur näheren Mittelverwendung aufgeführt:

Tabelle 12
Zinsausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
56	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	0,4	0,4	0,3	0,0	0,2
57	Zinsausgaben an Kreditmarkt	3.936,0	3.575,5	3.329,5	2.793,3	2.663,0
	<i>darunter:**</i>					
	– Zinsen für Kreditmarktmittel	3.812,8	3.623,2	3.307,8	2.905,8	2.641,0
	– Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen, Courtage und Provision bei Kurspflegegeschäften, Ausgaben (Einnahmen) für Vereinbarungen i. S. v. § 2 Abs. 4 HG 2013 bis 2017, Ausgaben für Gutachten und sonstige Maßnahmen zur Zinsoptimierung	122,8	-48,7	20,9	-115,5	20,0
	Zinsausgaben insgesamt	3.936,4	3.575,8	3.329,9	2.793,4	2.663,2
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	-4,9	-9,2	-6,9	-16,1	-4,7
	Anteil an den bereinigten Einnahmen (in v. H.)	6,9	6,0	5,2	4,1	3,8
	Anteil an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)	6,6	5,8	5,2	4,1	3,7

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2017 nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Ausgaben/Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 20 650 Titel 575 10 und 575 20.

Hauptursache für die zurückgegangenen Zinsausgaben sind die gefallen Zinsen für Kreditmarktmittel aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt.⁸⁹ Sie fielen von rd. 3.812,8 Mio. € in 2013 auf rd. 2.905,8 Mio. € in 2016. 2017 sollen sie rd. 2.641,0 Mio. € betragen.

Die Zinsausgaben der OGr. 56 fallen für Schulden bei öffentlichen Haushalten an. Dies sind im Wesentlichen Schulden aus Förderdarlehen des Bundes.⁹⁰ Sie liegen im betrachteten Zeitraum jeweils unter 1,0 Mio. € und fallen damit nicht ins Gewicht.

Volatil ist die Entwicklung der Zahlungen für Bonifikation, Disagio, Agio etc. Im Haushaltsjahr 2015 wurden hierfür insgesamt Ausgaben von rd. 20,9 Mio. € geleistet. Im Haushaltsjahr 2016 wurden dagegen Einnahmen von rd. 115,5 Mio. € erzielt, die mit dazu beitrugen, dass die Zinsausgaben so deutlich zurückgingen. Zum 30.09.2016 – also im laufenden Haushaltsjahr 2016 – lagen die Einnahmen sogar bei rd. 180 Mio. €. Als Begründung hierfür führte das FM an, dass durch den starken Zinsrückgang der letzten Jahre viele ausstehende Anleihen – insbesondere mit längeren Laufzeiten – einen über dem Marktzins liegenden Nominalzins vorwiesen und daher

⁸⁹ Vorlage 16/3641, S. 11; Vorlage 16/4570, S. 1; Vorlage 16/4662, S. 12.

⁹⁰ Haushaltsplan 2017, Erläuterungen zu Kapitel 20 650, Titel 575 10.

diese Anleihen mit Kursen deutlich über 100 v. H. notierten. Würden solche Anleihen vom Land wegen entsprechender Investorennachfrage aufgestockt, würden die über 100 v. H. liegenden Emissionserlöse als Einnahmen in Form von Agien verbucht.⁹¹

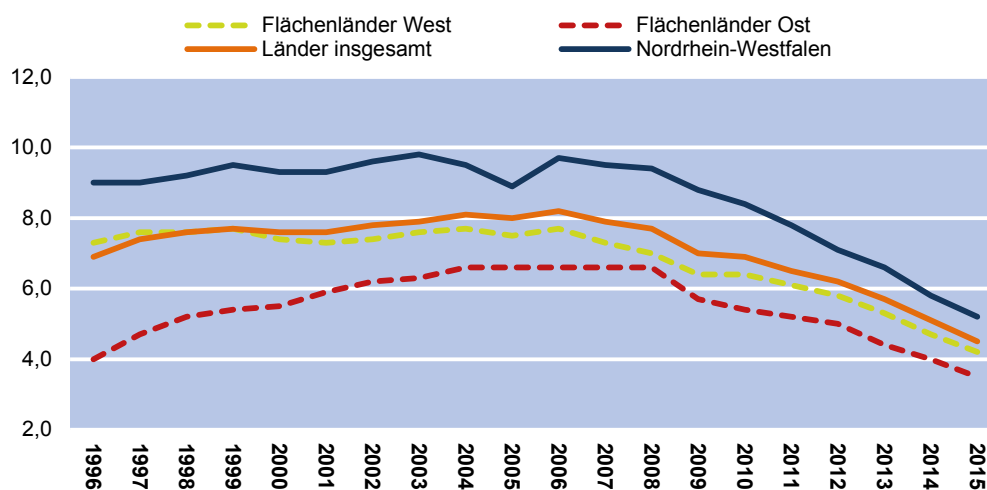
Die Finanzplanung 2016 bis 2020 legt ab 2018 wieder steigende Zinsausgaben zugrunde. Sie sollen im letzten Finanzplanungsjahr rd. 2.805 Mio. € betragen.⁹² Im Vergleich zu den vorherigen Mittelfristigen Finanzplanungen wurden die Zinsausgabenansätze jedoch z. T. deutlich reduziert.⁹³

Durch die Zinsentwicklung ist auch der geringe Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Zinslastquote) zu erklären. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 betrug dieser nur noch rd. 4,1 v. H. Letztmals wurde im Jahr 1980 eine bessere Zinslastquote erzielt.⁹⁴ Bei einem Vergleich mit dem Durchschnitt der Länder, der Flächenländer Ost und der Flächenländer West steht NRW dennoch ungünstig dar:

Abbildung 11

Zinslastquoten der Länder*

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



* Finanzberichte 2007 (Drs. 14/2301) und 2017 (Drs. 16/12501), jeweils aus der Tabelle „Zinslastquoten des Bundes und der Länder in v. H.“

91 Vorlage 16/4350, S. 8; Vorlage 16/4570, S. 1.

92 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 5.8 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drs. 16/12501, S. 83).

93 Stellungnahme 16/4251, S. 15.

94 Drs. 16/6467, Anlage 1.

3.5 Sächliche Verwaltungsausgaben

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

Tabelle 13

Sächliche Verwaltungsausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen/Gruppen		Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
511	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	150,6	142,6	147,2	151,0	155,6
514	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	120,4	117,0	129,8	133,7	135,1
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	224,0	236,5	240,7	265,1	302,1
518	Mieten und Pachten	682,9	706,1	753,8	818,6	920,4
532	Auslagen in Rechtssachen	484,0	524,1	524,6	527,9	556,0
538	Ausgaben für Datenverarbeitung (Aufträge an Dritte)	70,9	67,4	74,5	95,4	111,5
546	Sonstige Verwaltungsausgaben (soweit nicht Gruppen 531-545)	289,6	281,7	364,6	341,3	528,7
547	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	268,4	280,8	599,9	1.368,8	927,3
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben (insgesamt)	2.532,4	2.597,6	3.139,8	4.009,0	4.022,3
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	0,0	2,6	20,9	27,7	0,3

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. Soll-Werte 2017 nach Haushaltsplan. Gruppenausweisung, sofern Beträge über 100 Mio. €.

Von 2012 bis 2014 veränderten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben insgesamt nur geringfügig. Dagegen nahmen sie von 2014 mit rd. 2.597,6 Mio. € nach 2015 mit rd. 3.139,8 Mio. € erheblich um rd. 20,9 v. H. zu. In 2016 stiegen sie noch stärker um rd. 27,7 v. H. auf rd. 4.009,0 Mio. €. Wesentlich dafür verantwortlich sind enorme Steigerungen bei den nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben (Gr. 547). Diese erhöhten sich vor allem wegen zunehmender Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes als Folge der gestiegenen Flüchtlingszahlen. Fielen 2013 und 2014 in diesem Bereich relativ geringe Kosten an, wurden aus dem Landeshaushalt im Haushaltsjahr 2015 bereits rd. 342,2 Mio. € und im Haushaltsjahr 2016 sogar rd. 965,4 Mio. € für diesen Zweck geleistet. Für 2017 wurde der Ansatz u. a. wegen rückläufiger Flüchtlingszahlen auf rd. 557,6 Mio. € reduziert.⁹⁵

Die Landesregierung hat zur effizienten und nachhaltigen Raumnutzung einen Grundsatzentscheid getroffen.⁹⁶ Ziel ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs und damit verbunden eine Senkung der Unterbringungskosten. Das FM rechnet mit Einsparungen, kann diese aber nicht genau beziffern.⁹⁷ Es muss darauf geachtet werden, dass durch die Anwendung des Grundsatzentscheids die Unterbringungskosten auch tatsächlich gemindert werden.

⁹⁵ Verausgabt bzw. veranschlagt bei Kapitel 03 030 Titel 547 10.

⁹⁶ Ministerialblatt NRW 2016 S. 444.

⁹⁷ Vorlage 16/4939, S. 3.

3.6 Sonstige Ausgaben

Die weiteren Ausgaben des Landeshaushalts stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 14

Sonstige Ausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017
58,59	Tilgungsausgaben	140,1	128,1	140,7	161,4	161,3
	darunter:**					
	– Tilgung von Darlehen des Bundes für Zwecke der sozialen Wohnungsbauförderung	133,5	121,4	134,1	155,0	155,0
91,96,98	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen	876,9	522,0	1.260,6	95,0	8,1
	darunter:***					
	– Zuführung an den „Pensionsfonds“ zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben	865,0	510,4	1.248,7	83,1	0,0
	– Zuführung der von Dritten gezahlten Versorgungszuschläge an den „Pensionsfonds“	3,6	4,2	4,2	4,0	4,2
97	Globale Mehr- und Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-770,1
	davon:					
	– Globale Mehrausgaben (Gr. 971)	0,0	0,0	0,0	0,0	104,7
	– Globale Minderausgaben (Gr. 972)	0,0	0,0	0,0	0,0	-874,8
	Sonstige Ausgaben insgesamt	1.017,0	650,0	1.401,3	256,4	-600,7
	Sonstige Ausgaben ohne Globale Mehr- und Minderausgaben	1.017,0	650,0	1.401,3	256,4	169,4
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	158,2	-36,1	115,6	-81,7	-33,9

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

Die Tilgungsausgaben schwankten von 2013 bis 2017 zwischen rd. 130 Mio. € und rd. 160 Mio. € pro Jahr. Sie betreffen ausschließlich Schulden bei öffentlichen Haushalten, wie die Schulden beim Bund aus Förderdarlehen. Die im Haushaltsjahr 2016 erfolgte Nettotilgung an den Kreditmarkt wurde, wie bereits ausgeführt, aus dem Titel für die Krediteinnahmen geleistet und ist daher hier nicht erfasst.⁹⁸

98 Siehe Ausführungen zu Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen (insbesondere Fußnote 38).

Bei den unter die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) fallenden Ausgaben der OGr. 91, 96 und 98 sind im betrachteten Zeitraum letztlich nur die Zuführungen an die Sondervermögen für die Pensionsvorsorge bedeutsam und hier die bis 2016 bei Kapitel 20 020 Titel 919 10 gebuchten Ausgaben an den „Versorgungsfonds“. Die Ablieferungen aus dem Landeshaushalt an den „Versorgungsfonds“ waren nicht nur von der Erhöhung der Bezüge, sondern auch von der Anzahl der ab 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten abhängig, weshalb sie stärker zunahm.⁹⁹ Im Haushaltsjahr 2013 wurden dem „Versorgungsfonds“ aufgrund einer Korrektur der Personalzugangszahlen und einer Überprüfung der Angemessenheit des Zuführungsbetrags rd. 525 Mio. € zusätzlich zugeführt¹⁰⁰, wodurch sich der höhere Gesamtbetrag für 2013 (rd. 865,0 Mio. €) im Vergleich zu 2014 (rd. 510,4 Mio. €) erklärt. Die hohe Zuführung im Haushaltsjahr 2015 von rd. 1.248,7 Mio. € ist ebenfalls durch eine Sonderzuführung begründet. So wurde mit dem 4. NHG 2015 die Vorziehung einer Zuführung i. H. v. rd. 635 Mio. € beschlossen, um den Haushalt 2016 zu entlasten.¹⁰¹ Dies begründet zugleich den geringeren Zuführungsbetrag im Haushaltsjahr 2016 von nur rd. 83,1 Mio. €.

Wie zuvor erwähnt, hat der „Pensionsfonds“ die „Versorgungsrücklage“ und den „Versorgungsfonds“ abgelöst. Im Haushaltsjahr 2017 werden nur Zuführungen in der Höhe an den „Pensionsfonds“ geleistet, wie sie eigentlich für die „Versorgungsrücklage“ angefallen wären.¹⁰² Deshalb entfallen in 2017 die einst für den „Versorgungsfonds“ vorgesehenen Zuführungen von rd. 790 Mio. €.¹⁰³

Ab 2018 sollen dem „Pensionsfonds“ jährlich nur noch 200 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt werden.¹⁰⁴ Die letzte Finanzplanung, die den „Pensionsfonds“ noch nicht berücksichtigte, sah für 2018 noch eine Zuführung von 900 Mio. € an den „Versorgungsfonds“ vor.¹⁰⁵ Der Zuführungsbetrag hätte sich in den Folgejahren noch weiter erhöht.

Aus ähnlichen Gründen wie bei den Globalen Mehreinnahmen stehen den Haushaltsansätzen der Globalen Mehr- und Minderausgaben ebenfalls keine Ist-Zahlungen gegenüber.¹⁰⁶ Nach dem Gruppierungsplan können sie für Personalausgaben (Gr. 461 und Gr. 462), für sächliche Verwaltungsausgaben (Gr. 548 und Gr. 549) oder für den Gesamthaushalt (Gr. 971 und Gr. 972) veranschlagt werden. Die in der Tabelle 14 aufgeführten Globalen Mehr- und Minderausgaben beziehen sich auf den Gesamthaushalt, da die anderen in den Personalausgaben und den sächlichen Verwaltungsausgaben enthalten sind.

Für den Haushalt haben die Globalen Minderausgaben der Gr. 972 eine besondere Bedeutung. Sie stellen die zum Ausgleich des Haushaltsplans erforderlichen (globalen) Einsparungen dar, ohne sie konkret zu bezeichnen. Technisch werden sie als negative Ausgabeansätze veranschlagt, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr durch

⁹⁹ Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 2.4 Personalausgaben, S. 49.

¹⁰⁰ Nachtragshaushaltsplan 2013: Begründung zu Kapitel 20 020, Titel 919 10; Vorlage 16/1215, S. 2.

¹⁰¹ Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.5 Personalausgaben, S. 48.

¹⁰² Siehe Ausführungen zu Beitrag 3.2 Personalausgaben.

¹⁰³ Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/6501, S. 41).

¹⁰⁴ § 5 Abs. 1 PFOG.

¹⁰⁵ Siehe Fußnote 103.

¹⁰⁶ Siehe Ausführungen zu Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen und Vorlage 16/4662, S. 6 und S. 16.

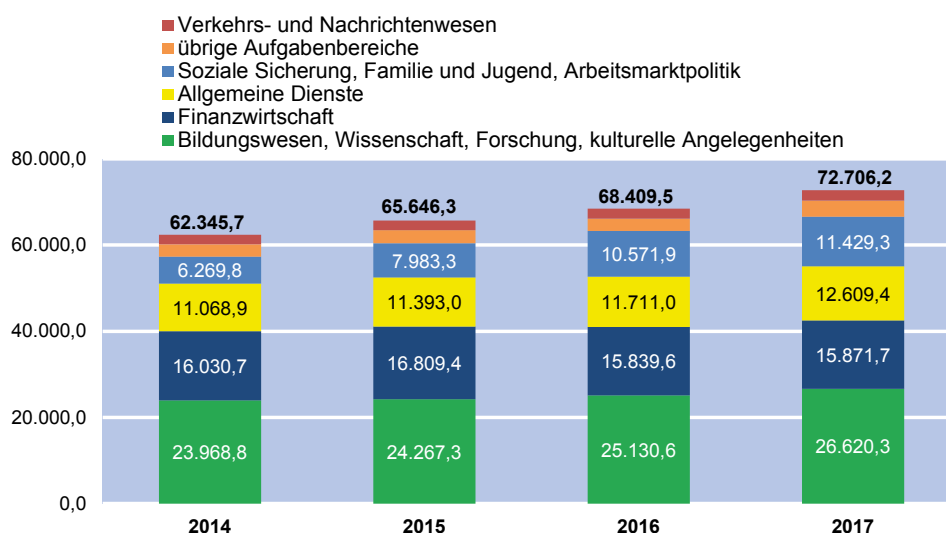
nicht verausgabte Haushaltsmittel bei anderen Haushaltsstellen zu erwirtschaften sind. Die in den Plänen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2017 enthaltenen Globalen Minderausgaben der Gr. 972 blieben relativ konstant zwischen 750 Mio. € und 950 Mio. €. Sie wurden in den Haushaltsjahren 2013 bis 2015, für die bereits Rechnung gelegt worden ist, jeweils vollständig erwirtschaftet. Die Finanzplanung sieht für die weiteren Jahre bis 2020 Globale Minderausgaben in ähnlicher Größenordnung vor.¹⁰⁷

3.7 Ausgaben nach Aufgabenbereichen

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung und Zusammensetzung der Ausgaben des Landeshaushalts strukturiert nach Aufgabenbereichen:¹⁰⁸

Abbildung 12

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



* 2014 und 2015: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen; 2016: Ist-Werte – selbst ermittelt – nach Kassenabschluss; 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Die übrigen Aufgabenbereiche umfassen die Hauptfunktionen 3 bis 6 mit den Bereichen: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Bedingt durch die dem Land entstehenden Kosten für die Schulen und Hochschulen fallen die Ausgaben im Bereich Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten (Hauptfunktion 1) am höchsten aus. Die Finanzwirtschaft (Hauptfunktion 8) ist u. a. wegen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände und der Zinszahlungen der zweitausgabenträchtigste Aufgabenbereich. Unter die Allgemeinen Dienste (Hauptfunktion 0) fallen u. a. die Bereiche öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtsschutz, in denen die meisten Ausgaben der Hauptfunktion 0 anfallen. Die in der Abbildung besonders erkennbare Zunahme von 2014 nach 2017 im Bereich Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik (Hauptfunktion 2) ist insbesondere Folge der gestiegenen Ausgaben für

107 Vorlage 16/4349, Anlage 2.

108 Zu den Gründen für die Darstellung ab dem Haushaltsjahr 2014 siehe Fußnote 43.

- soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen (+ 2.645,3 Mio. €),
- Kinder- und Jugendhilfe und Kindertagesbetreuung (+ rd. 1.288,8 Mio. €) sowie
- Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB Zweites Buch (+ rd. 669,3 Mio. €).

3.8 Flüchtlingsbedingte Ausgaben

Auf die finanziellen Auswirkungen für den Landeshaushalt durch die Zunahme der Flüchtlingszahlen in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 wurde im Jahresbericht 2016 – teilweise noch unter Bezugnahme auf Entwurfsdaten – besonders eingegangen. Den Ausgaben wurden die flüchtlingsbedingten Einnahmen, wie die finanzielle Unterstützung des Bundes, beigestellt.¹⁰⁹

Das FM hat zwischenzeitlich die im Haushaltsvollzug 2016 angefallenen flüchtlingsbedingten Einnahmen und Ausgaben nach dem vorläufigen Kassenabschluss ermittelt. Den geleisteten flüchtlingsbedingten Ausgaben wurden die einzelnen (Teil-)Ansätze gegenübergestellt. Danach seien von den Ausgabeansätzen i. H. v. insgesamt rd. 4.617,2 Mio. € etwa 4.452,7 Mio. € verausgabt worden. Rechnerisch ergibt dies eine Mittelabflussquote von rd. 96,4 v. H. Weiter führt das FM aus, dass den Ausgaben Einnahmen aus der Bundesbeteiligung i. H. v. rd. 1.784,7 Mio. € gegenüberstünden. Die Beteiligung des Bundes betrage mithin rd. 40,1 v. H. und liege damit deutlich unter der (von den Ländern) geforderten Beteiligungsquote von 50 v. H. Von den in 2016 insgesamt angefallenen flüchtlingsbedingten Ausgaben seien rd. 2.565 Mio. € für Zuweisungen an die Kommunen verwendet worden. Bezogen auf die Einnahmen des Bundes betrage die Mittelweiterleitungsquote an die Kommunen rd. 143,7 v. H. Die im Haushaltsplan 2017 etatisierten flüchtlingsbedingten Ausgaben bezifferte das FM auf rd. 4.244,3 Mio. €.¹¹⁰

109 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2 Einnahmen und Ausgaben, S. 27 ff.

110 Vorlage 16/4794 einschließlich Anlage.

4 Vermögen



Der Vermögensnachweis gemäß § 86 Landeshaushaltsordnung enthält nicht alle Vermögenspositionen des Landes. Er gibt lediglich einen Überblick über das Grundvermögen und die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften. Letztere gehen seit über zehn Jahren stetig zurück.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen nahm vom Ende des Rechnungsjahres 2014 bis zum Ende des Rechnungsjahres 2015 deutlich von rund 9,2 Milliarden € auf rund 11,0 Milliarden € zu.

Das Vermögen des Landes NRW stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 15

Vermögen Nordrhein-Westfalens*

A. Vermögen	2014		2015		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	590,9	-18,9	677,8	14,7	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	789,7	-7,6	737,5	-6,6	Nennwerte der Forderungen
Vermögen des Landes NRW = (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.380,5	-12,8	1.415,2	2,5	

B. weiteres Vermögen	2014		2015		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW	11.094,8	0,5	11.550,5	4,1	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	9.240,1	16,2	10.981,7	18,8	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.571,9	0,0	17.571,9	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsgesellschaft zum 31.12.

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen sowie des Sondervermögens „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ für 2015 – aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zu den Haushaltsrechnungen 2014 und 2015: Anlage II (Band I, S. 143 ff. bzw. S. 149 ff.), Anlage III (Band I, S. 157 ff. bzw. S. 163 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 154 f. bzw. S. 160 f.), Anlage VI c (Band I, S. 156 bzw. S. 162). Aufgrund ergänzender Angaben des FM wurde für das Sondervermögen „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ ein Bestand am Jahresende 2015 i. H. v. 399.825.264,83 € zugrunde gelegt. Für das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ wurde der Bestand am Ende des Rechnungsjahres 2015 von 4.033.449.995,00 € zugrunde gelegt, der die nach dem 31.12.2015 erfolgte Sonderzuführung von 635.000.000,00 € aufgrund des 4. NHG 2015 berücksichtigt. Beim Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ wurde der Geldvermögensbestand ohne Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist erfasst in den Finanzberichten 2016 und 2017, jeweils Nr. 5.4 Beteiligungen (Drs. 16/9301 und Drs. 16/12501, S. A 58 ff. bzw. S. A 55 ff.). Hinzugenommen wurde für 2014 die Beteiligung an der DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, die im Beteiligungsbericht der Landesregierung NRW für das Jahr 2014 erstmalig aufgenommen wurde (Vorlage 16/3578, S. 5 und 38 f.). Darüber hinaus wurden zum 31.12.2015 die Ruhr.2010 GmbH und die Ruhrpilot Besitzgesellschaft mbH nicht mehr einbezogen, da ihre Liquidationen nach dem Beteiligungsbericht der Landesregierung NRW für das Jahr 2015 zwischenzeitlich abgeschlossen waren (Vorlage 16/4768, S. 5). Die Aufstellung enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO. Über das aufgeführte Forderungsvermögen hinaus hat das Land weitere Forderungen gegenüber dem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB NRW (2014: 2.731,7 Mio. € und 2015: 2.299,8 Mio. €) und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen (2014: 1.881,9 Mio. € und 2015: 1.783,2 Mio. €), siehe Finanzberichte 2016 und 2017, jeweils Nr. 5.3 Kapitalvermögen (Drs. 16/9301 und Drs. 16/12501, S. A 56 bzw. S. A 53). Diese Forderungen sind in den Haushaltsrechnungen 2014 und 2015 weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. Differenzen durch Rundungen.

Nach § 86 LHO ist der Vermögensnachweis dem Landtag und dem LRH zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen. In den letzten Jahren war er als Anlage Bestandteil der Haushaltsrechnung. Als Vermögenspositionen enthält er Informationen zum Grundvermögen des Landes (Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2015) und zu den Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Anlage VI c der Haushaltsrechnung 2015). Weiteres Vermögen ist im Vermögensnachweis nicht aufgeführt.

Das Grundvermögen des Landes beinhaltet die jeweils nachgewiesenen Verwaltungs- und Finanzvermögen. Nicht enthalten sind die auf den BLB NRW und den Landesbetrieb Wald und Holz NRW übergegangenen Grundvermögen. Diese weisen einen wesentlich höheren Wert auf und sind im Vermögen der Landesbetriebe enthalten.¹¹¹

Die Erhöhung beim Landesgrundvermögen von rd. 590,9 Mio. € Ende 2014 auf rd. 677,8 Mio. € Ende 2015 um rd. 86,9 Mio. € bzw. rd. 14,7 v. H. ist hauptsächlich durch die nunmehr vorgenommene Wert-Ausweisung im Vermögensnachweis zur Haushaltsrechnung 2015 bei den dem Land nach der Neuordnung der Schul- und Studienfonds zugeordneten Grundstücken begründet. Im Vermögensnachweis zur Haushaltsrechnung 2014 wurde der beim Land verbliebene Teil des Grundbesitzes aus der Neuordnung nur mit seiner Fläche, jedoch ohne Angabe seines Wertes ausgewiesen.¹¹²

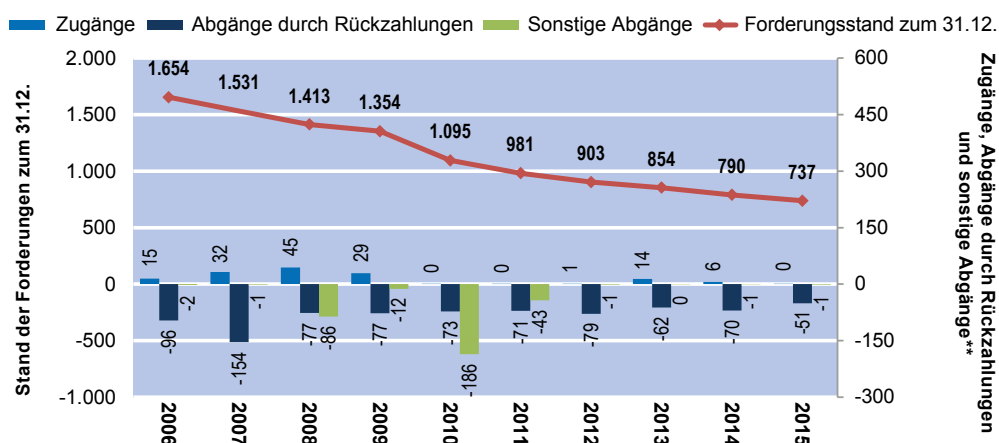
111 Siehe **-Fußnote der nachfolgenden Tabelle 16.

112 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 3 Vermögen, S. 58.

Der Stand an Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nimmt seit über zehn Jahren ab. Grund ist, dass den Zugängen höhere Rückzahlungen und sonstige Abgänge gegenüberstehen. Die Entwicklung ist nachstehend für die Jahre ab 2006 dargestellt:

Abbildung 13

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



* Werte gemäß Vermögensnachweisen zu den Haushaltsrechnungen 2006 bis 2015, Band I, Anlage VI c, gerundet. – ** Abgänge (sowohl aus Rückzahlungen als auch sonstige) sind durch negative Beträge dargestellt, Zugänge durch positive Beträge.

Der Forderungsstand zum 31.12.2014 betrug rd. 789,7 Mio. € und zum 31.12.2015 rd. 737,5 Mio. €. Der Rückgang um insgesamt rd. 52,2 Mio. € bzw. rd. 6,6 v. H. setzt sich zusammen aus Zugängen von rd. 0,3 Mio. € sowie Abgängen aus Rückzahlungen von rd. 51,2 Mio. € und sonstigen Abgängen von rd. 1,4 Mio. €.¹¹³

Die weiteren in der Tabelle 15 aufgeführten Positionen zu den Landesbetrieben, den Sondervermögen und Rücklagen sowie den Beteiligungen sind im Vermögensnachweis nicht enthalten. Sie wurden vom LRH hinzugesetzt, um ein vollständigeres Bild des dem Land zurechenbaren Vermögens zu erhalten.

Die Summe der Vermögen der sechs Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW ist erneut gestiegen. Sie betrug nach den Bilanzen zum 31.12.2015 rd. 11.550,5 Mio. €. Ein Jahr zuvor wurde auf den Aktivseiten ein Vermögen von insgesamt rd. 11.094,8 Mio. € bilanziert. Die Vermögen lassen sich wie folgt gliedern:

Tabelle 16

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

Aktiva	31.12.2014	31.12.2015
A Anlagevermögen	10.671.071.456,95	10.684.500.411,35
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	10.256.763,76	8.153.053,84
II. Sachanlagen**	10.510.445.791,98	10.530.602.101,01
III. Finanzanlagen	150.368.901,21	145.745.256,50
B Umlaufvermögen	413.948.463,08	854.966.080,84
I. Vorräte	176.412.685,63	222.389.880,72
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	237.388.264,33	632.314.427,99
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	147.513,12	261.772,13
C Rechnungsabgrenzungsposten	9.810.336,39	10.998.724,51
Bilanzsumme	11.094.830.256,42	11.550.465.216,70

* Verkürzte Darstellung. Ermittelt durch Addition der in den Bilanzen des Landesbetriebs Geologischer Dienst NRW, des Landesbetriebs Information und Technik NRW, des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen NRW, des Landesbetriebs Straßenbau NRW, des Materialprüfungsamts NRW, des Landesbetriebs Wald und Holz NRW und des BLB NRW zu den Stichtagen jeweils ausgewiesenen Werte. – ** In den Sachanlagen sind die Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken des BLB NRW (31.12.2014: 8.128.683.757,32 € und 31.12.2015: 8.266.903.757,07 €) und des Landesbetriebs Wald und Holz NRW (31.12.2014: 93.930.509,14 € und 31.12.2015: 94.116.927,20 €) enthalten. Zudem verfügte der Landesbetrieb Wald und Holz NRW über Waldvermögen i. H. v. 869.288.246,61 € am Ende des Jahres 2014 und i. H. v. 869.420.463,61 € am Ende des Jahres 2015.

Das Kapitalvermögen bei den Sondervermögen und Rücklagen stieg von rd. 9.240,1 Mio. € am Ende des Rechnungsjahres 2014 auf rd. 10.981,7 Mio. € am Ende des Rechnungsjahres 2015, also um insgesamt rd. 1.741,6 Mio. € bzw. rd. 18,8 v. H. Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf Bestandserhöhungen bei den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ i. H. v. insgesamt rd. 1.781,9 Mio. €. Darin enthalten ist die Sonderzuführung an den Versorgungsfonds von 635,0 Mio. € aufgrund des 4. NHG 2015.

Der Nominalwert der Anteile an Gesellschaften, an denen das Land und die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH unmittelbar beteiligt sind, blieb Ende 2014 und Ende 2015 mit rd. 17.571,9 Mio. € nahezu konstant. Das mit Abstand höchste Nennkapital zum 31.12.2015 wies die NRW.BANK mit 17.000,0 Mio. € auf. Ihre Anteile gehören zu 100 v. H. dem Land.¹¹⁴

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

In einem kameraleen Haushalt ist die Darstellung der aktuellen Vermögenswerte aufgrund der darin nicht vorgesehenen Angaben zum Werteverzehr nicht ohne Weiteres möglich. In der Landesverwaltung wird derzeit das Rechnungswesen von der Kameeralistik auf die staatliche Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegezet¹¹⁵ umgestellt (EPOS.NRW). Dies soll künftig die Voraussetzungen für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs schaffen.¹¹⁶

-
- 115 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegezet – HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2398). Eine weitere Gesetzesänderung wurde vom Bundestag am 01.06.2017 beschlossen. Der Bundesrat stimmte dieser am 02.06.2017 zu. Eine Verkündung im Bundesgesetzblatt war jedoch bis zur Drucklegung dieses Berichts nicht erfolgt.
- 116 Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 3 Vermögen, S. 60.

5 Schulden



Das Haushaltsjahr 2016 schloss mit einer Nettokredittilgung in Höhe von rund 29,5 Millionen € ab. Des Weiteren hat das Land Kredite von etwa 18.387,9 Millionen € zum Zwecke der Umschuldung aufgenommen. Für 2017 ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.781,5 Millionen € geplant.

Aus dem Haushaltsjahr 2016 gelten nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen in Höhe von rund 8,0 Milliarden € in das Haushaltsjahr 2017 fort. Die fortgeltende Kreditermächtigung beträgt damit mehr als das Vierfache der für 2017 eigentlich vorgesehenen Nettokreditaufnahme. Ursächlich für diesen bedenklich hohen Stand sind die Nettokreditermächtigungen seit 2007, die in keinem Jahr vollständig in Anspruch genommen wurden.

Werden nicht allein die Schuldenaufnahmen und -tilgungen auf dem Kreditmarkt, sondern auch die im öffentlichen Bereich betrachtet, ergibt sich für 2017 eine Nettoneuverschuldung von etwa 1,6 Milliarden €. Diese liegt deutlich unter den geplanten eigenfinanzierten Investitionen von rund 5,0 Milliarden €. Die bis 2019 noch allein maßgebliche Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung wird dementsprechend eingehalten. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 ergab sich erstmals seit 1973 wieder eine negative Nettoneuverschuldung. Sie betrug rund -0,2 Milliarden €.

Der Landesrechnungshof sieht weiteren Handlungsbedarf für eine landesbezogene Schuldenbremse, die wirksam strukturelle Defizite vermeidet. Ihre Grundsätze sollten in der Landesverfassung verankert werden.

Die Schulden des Landes betragen am Ende des Haushaltsjahres 2016 rund 143,7 Milliarden Euro. Die implizite Verschuldung aus Versorgungs- und Beihilfeansprüchen ist darin nicht enthalten.

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

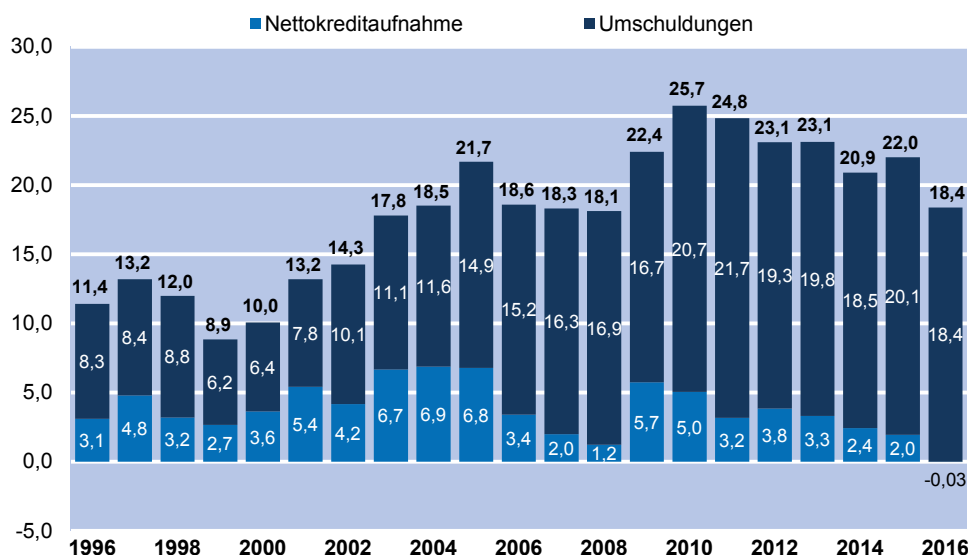
5.1 Kreditaufnahme

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

Die Kreditaufnahme in den abgeschlossenen Haushaltsjahren nimmt seit 1996 folgenden Verlauf:

Abbildung 14

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



* Differenzen durch Rundungen.

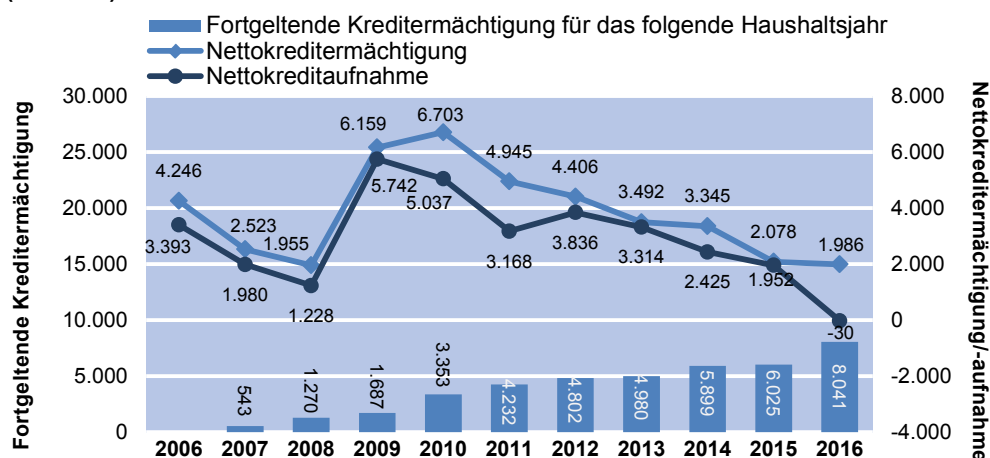
Die Nettokreditaufnahme betrug im Haushaltsjahr 2015 rd. 1.952,1 Mio. € und im Jahr zuvor rd. 2.425,2 Mio. €. Wie bereits ausgeführt, verzeichnete das Land im abgeschlossenen Haushalt 2016 eine Nettokredittilgung i. H. v. rd. 29,5 Mio. €, die in der vorstehenden Abbildung durch eine negative Nettokreditaufnahme dargestellt ist.¹¹⁷ Des Weiteren hat das Land Kredite von rd. 18.387,9 Mio. € aufgenommen, die für Umschuldungen eingesetzt wurden. Für die Jahre 2017 bis 2019 werden dagegen erneut über den Umschuldungen liegende Bruttokreditaufnahmen geplant mit der Folge, dass wieder Nettokreditaufnahmen ausgewiesen werden. So enthält der Haushalt 2017 eine planmäßige Nettokreditaufnahme von rd. 1.781,5 Mio. €. In den Folgejahren soll die Nettokreditaufnahme von Jahr zu Jahr gesenkt werden. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung beträgt sie für 2018 rd. 557,8 Mio. € und für 2019 rd. 231,4 Mio. €. Für das Jahr 2020 wird mit einer negativen Nettokreditaufnahme (Nettokredittilgung) von rd. -770,9 Mio. € gerechnet.¹¹⁸

Seit über zehn Jahren ist zu beobachten, dass die jeweils zur Verfügung gestellte Nettokreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht vollständig in Anspruch genommen werden musste. Die Nettokreditaufnahmen unterschritten die Nettokreditermächtigungen. Nachstehend ist die Entwicklung der Nettokreditermächtigung, der Nettokreditaufnahme und der fortgeltenden Kreditermächtigung ab 2006 dargestellt:

117 Siehe Ausführungen zu Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen (insbesondere Fußnote 38) und zu Beitrag 3.6 Sonstige Ausgaben.

118 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 5.9 Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan (Drs. 16/12501, S. 85, dort bezeichnet mit „Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt“).

Abbildung 15

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

* 2006 bis 2015: nach Haushaltsrechnungen, jeweils Band I, Abschnitt IV, Nr. 4 Erläuterungen zu den Einnahmen. 2016: nach Bericht über den Kassenabschluss 2016 gemäß § 84 LHO (Vorlage 17/7, S. 4 f.).

Die in den Haushaltsjahren 2007 bis 2016 unter den Ermächtigungen gebliebenen Nettokreditaufnahmen führten – mit Ausnahme des Jahres 2011¹¹⁹ – in voller Höhe zu einer Erhöhung der jeweils vorgetragenen fortgeltenden Kreditermächtigung. Auf diese Weise erhöhte sich die fortgeltende Kreditermächtigung von 0,00 € auf rd. 8.040,8 Mio. €. Sie beträgt damit mehr als das Vierfache der für das Haushaltsjahr 2017 eigentlich vorgesehenen Nettokreditaufnahme. Der LRH teilte dem FM mehrmals seine Bedenken gegen den hohen Stand der in das nächste Haushaltsjahr übertragenen (Rest-)Kreditermächtigung mit.¹²⁰

Nach Auffassung des LRH müsste klargestellt werden, wie mit den verbleibenden Kreditermächtigungen nach „altem Recht“ unter Anwendung der Regelverschuldungsgrenze zu verfahren ist, die bis Ende 2019 nicht in Anspruch genommen werden und für das Haushaltsjahr 2020 fortgelten würden. Eine Inanspruchnahme dieser übertragenen Kreditermächtigungen ab 2020 liefe der Schuldenbremse zuwider¹²¹.

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

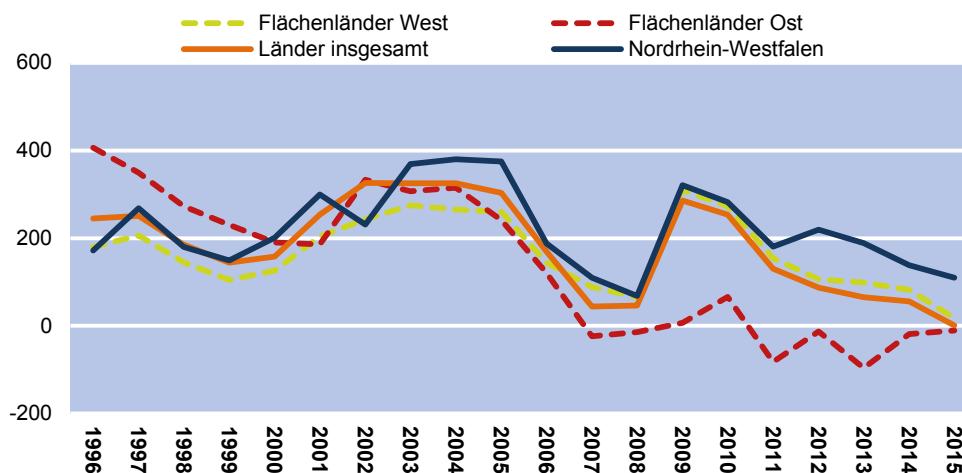
119 Aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.03.2013 (VerfGH 7/11) wurde der vom Gericht für nichtig erklärte Teil der Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 i. H. v. 897,8 Mio. € von der errechneten fortgeltenden Kreditermächtigung abgezogen (Haushaltsrechnung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

120 Z. B. Jahresbericht 2013, Teil A, Beitrag 2.5.1 Kernhaushalt, S. 23 f.

121 Zu den Themen „Regelverschuldungsgrenze“ und „Schuldenbremse“ siehe nachstehende Ausführungen zu den Beiträgen 5.2 und 5.3.

Abbildung 16

Nettokreditaufnahme der Länder (in € je Einwohner)*



* Finanzberichte 2007 (Drs. 14/2301) und 2017 (Drs. 16/12501), jeweils aus der Tabelle „Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

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

Die Höhe der Nettokreditaufnahme variiert z. T. stark zwischen den einzelnen Ländern. Im Jahr 2015 hatten von den 16 Ländern sogar acht Länder eine negative und ein Land keine Nettokreditaufnahme.¹²² Dies verdeutlicht die unterschiedliche finanzielle Lage, in der sich die einzelnen Länder befinden.

Die Vergleichsbetrachtungen schließen Ausgliederungen aus den Landeshaushalten nicht ein. Beispielsweise machte der BLB NRW von den in den Haushaltsgesetzen seit 2001 erteilten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme Gebrauch.¹²³ Bei einer Gesamtbetrachtung würde diese Kreditaufnahme die Kreditaufnahme des Landes NRW entsprechend erhöhen.

Nachstehend ist die jährliche Nettokreditaufnahme des BLB NRW bis 2016 dargestellt. Diese berücksichtigt nur die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen des BLB NRW, nicht aber die Tilgungen des Landesdarlehens.¹²⁴

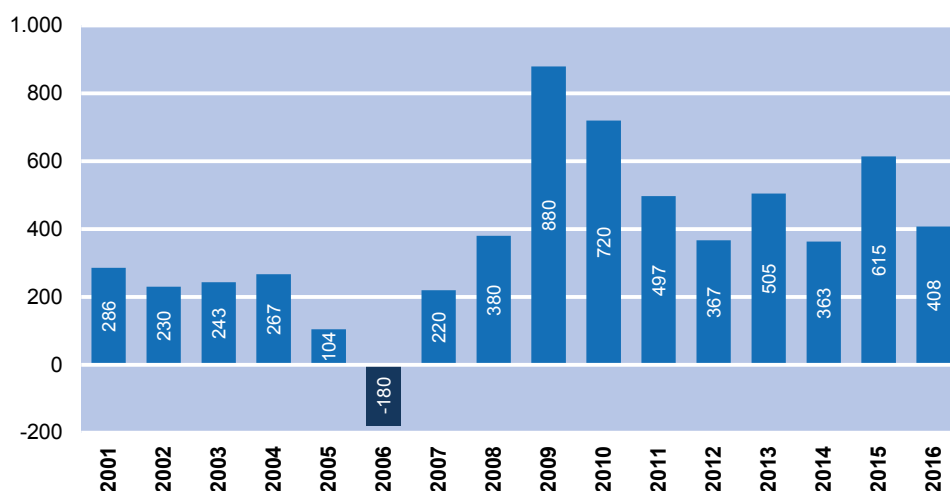
122 Finanzbericht 2017, Nr. 7.17 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder (Drs. 16/12501, S. A 105).

123 Siehe Ausführungen zu Beitrag 1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen.

124 Siehe Ausführungen zu Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen.

Abbildung 17

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



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

5.2 Regelverschuldungsgrenze

Nach den bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 noch allein maßgeblichen Landesregelungen dürfen Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i. d. R. nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 83 Satz 2 LV, § 18 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LHO). Ausnahmen davon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 18 Abs. 2 Satz 3 LHO). Von dieser Ausnahmemöglichkeit wurde zuletzt bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 Gebrauch gemacht.

Nachstehend ist die Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2015 und 2016 nach den Planungen und im Haushaltsvollzug sowie für den Haushaltsplan 2017 und für die Finanzplanungsjahre 2018 bis 2020 berechnet und der Netto neuverschuldung gegenübergestellt:

Tabelle 17

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

Haushaltsjahr	2015		2016		2017	2018	2019	2020
(Nachtrags-)Haushaltsplan (Soll)/ Haushaltsvollzug (Ist)	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Finanzplanung	Finanzplanung	Finanzplanung
	in Mio. €							
Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	5.712,0	5.364,8	6.157,8	5.980,7	6.694,6	6.540,0	6.349,0	6.245,0
./. Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.412,0	1.419,3	1.471,1	1.519,1	1.676,3	1.540,0	1.483,0	1.313,0
= anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	4.300,0	3.945,5	4.686,7	4.461,6	5.018,3	5.000,0	4.866,0	4.932,0
./. Nettoneuverschuldung**	1.926,4	1.811,4	1.824,5	-190,9	1.620,2	396,6	70,4	-931,4
= Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze	2.373,6	2.134,1	2.862,2	4.652,5	3.398,1	4.603,4	4.795,6	5.863,4
	in v. H.							
Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	55,2	54,1	61,1	104,3	67,7	92,1	98,6	118,9

* Differenzen durch Rundungen. 2018 bis 2020: Soll-Werte nach Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501). – ** Nettoneuverschuldung = Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen sowie am Kreditmarkt (OGr. 31 und 32) abzüglich Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 58 und 59).

In den betrachteten Jahren unterschreitet die Nettoneuverschuldung die Regelverschuldungsgrenze, also die Höhe der Ausgaben für die anrechenbaren bzw. eigenfinanzierten Investitionen. Die schuldenbegrenzenden Regelungen des Art. 83 Satz 2 LV i. V. m. § 18 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LHO werden folglich eingehalten. Positiv ist festzustellen, dass die Differenz aus Regelverschuldungsgrenze und Nettoneuverschuldung bei den Soll-Werten kontinuierlich zunimmt. Nach den Planungen für 2015 betrug diese Unterschreitung der Regelverschuldungsgrenze rd. 2.373,6 Mio. € und soll im letzten Finanzplanungsjahr 2020 – in dem allerdings die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einzuhalten sind – bereits 5.863,4 Mio. € betragen. Die Zunahme ist im Wesentlichen Folge der zurückgehenden Soll-Nettoneuverschuldung, deren Entwicklung durch Sonderfaktoren geprägt ist. Auch die im Vollzug des Haushalts 2016 erzielte Ist-Nettoneuverschuldung von rd. -190,9 Mio. €, die die geplante Nettoneuverschuldung um rd. 2.015,4 Mio. € unterschreitet, ist durch besondere Faktoren begründet.¹²⁵

¹²⁵ Unter dem nachstehenden Beitrag 7 Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken sind u. a. die Ursachen für die Entwicklung der Nettoneuverschuldung und Haushaltsrisiken zusammengefasst.

5.3 Schuldenbremse

Mit der Änderung des GG im Jahr 2009 haben der Bund und die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Hiervon dürfen die Länder für einen Übergangszeitraum, der noch bis zum 31.12.2019 reicht, nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ihre Haushalte sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG). Sowohl der Bund als auch die Länder sind befugt, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufzustellen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).¹²⁶

Der LRH hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt für solche Landesregelungen ausgesprochen. Er begrüßte daher die gegen Ende des letzten Jahres mit dem Gesetzentwurf „Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht“¹²⁷ eingeleitete Initiative, die vorgenannte grundgesetzliche Schuldenregel in Landesrecht auszugestalten. In seiner Stellungnahme¹²⁸ zu dem Gesetzentwurf empfahl er die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und die nähere Ausgestaltung auf einfachgesetzlicher Ebene. Kritisch sah er die weitreichende Übertragung von Befugnissen auf das FM, wichtige Komponenten der landesbezogenen Schuldenbremse in einer Rechtsverordnung zu regeln. Zu einzelnen Komponenten sprach er Empfehlungen aus. Darüber hinaus regte der LRH an, dass die Umsetzung der Schuldenbremse in regelmäßigen Abständen hinsichtlich der Beachtung des Krediteinnahmeverbots evaluiert und jährlich über die Einhaltung der Schuldenbremse berichtet sowie Regelungen zur Vermeidung der Umgehung der Schuldenbremse durch Verlagerung von Kreditaufnahmen auf rechtlich selbstständige Einheiten getroffen werden sollten.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren änderte der Landtag den Gesetzentwurf und modifizierte einige Komponenten der Schuldenbremse (u. a. wurde der Schwellenwert für das Kontrollkonto verringert und präzisiert sowie die Entscheidung über eine Kreditaufnahme im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen auf den Landtag übertragen). Die vom FM noch zu fertigende Rechtsverordnung wurde von der Zustimmung des Landtags abhängig gemacht. Der geänderte Gesetzentwurf wurde am 06.04.2017 verabschiedet.¹²⁹

Um jedoch eine effektive Schuldenbremse zu gewährleisten und auch Rechtsklarheit zu schaffen, ist der LRH weiterhin der Auffassung, dass die Grundsätze der Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert werden sollten. Erst dies würde sie gesetzesfest machen und es bestünde die Möglichkeit, ihre Einhaltung durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen überprüfen zu lassen.

In der geplanten Rechtsverordnung sollten die Einzelheiten der landesbezogenen Schuldenbremse so festgelegt werden, dass strukturelle Defizite wirksam vermieden

¹²⁶ Jahresbericht 2013, Teil C, Beitrag 24.1.2 Neue Schuldenregel des Grundgesetzes, S. 185.

¹²⁷ Drs. 16/13315 vom 31.10.2016.

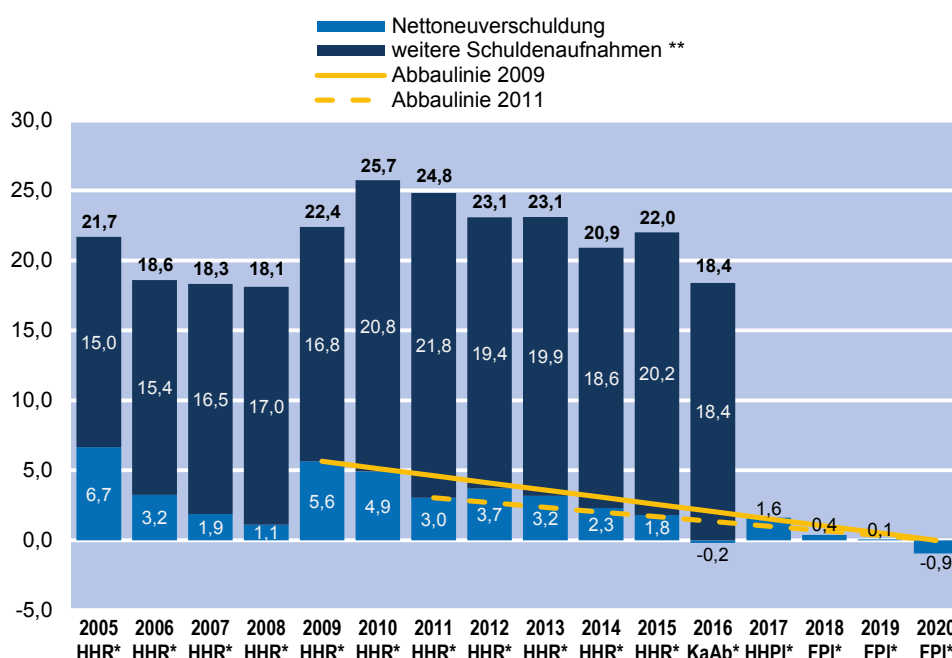
¹²⁸ Stellungnahme 16/4581 vom 19.01.2017.

¹²⁹ Drs. 16/14686, S. 3 f. und S. 7; Plenarbeschlussprotokoll 16/142, S. 6.

werden. Dies setzt vor allem klare und eindeutige Regelungen für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und zum Verfahren der Konjunkturbereinigung voraus. Ohne deren Festlegung sind zielgerichtete Berechnungen und Aussagen zur Einhaltung der Schuldenbremse letzten Endes nicht möglich.

Nach dem geänderten § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO ist der Haushalt ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Wird diese Vorgabe nicht allein auf den Kreditmarkt bezogen, sondern auch auf den öffentlichen Bereich, darf ab 2020 keine Nettoneuverschuldung mehr entstehen. Ein Abbau des Schuldenstandes durch Nettotilgungen ist damit allerdings nicht verbunden. Schuldenaufnahmen für zu leistende Tilgungsausgaben sind auch weiterhin möglich. Aus der nachstehenden Abbildung lässt sich die Entwicklung der Schuldenaufnahmen insgesamt – unterteilt in die Nettoneuverschuldung und die weiteren Schuldenaufnahmen – entnehmen:¹³⁰

Abbildung 18
Schuldenaufnahmen (in Mrd. €)



* HHR = Haushaltsrechnung, KaAb = Kassenabschluss, HHPI = Haushaltsplan, FPI = Finanzplanung 2016 bis 2020. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Darstellung der weiteren Schuldenaufnahmen erfolgt nur für Ist-Werte (bis 2016).

Von dem Jahr 2009, in dem die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Landeshaushalt besonders spürbar waren, bis zum Jahr 2016 konnte die Nettoneuverschuldung von rd. 5.643,1 Mio. € auf rd. -190,9 Mio. €, also um rd. 5.834,0 Mio. € gesenkt werden. Zuletzt wurde im Vollzug des Haushaltsjahres 1973 eine negative Nettoneuverschuldung, also eine Nettotilgung, verzeichnet.¹³¹ Trotz geplanter Nettoneuverschuldungen für die Jahre 2017 bis 2019 soll im Finanzplanungsjahr 2020 eine Nettotilgung von rd. 931,4 Mio. € erreicht werden. Damit wäre die Vorgabe des § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO – ohne Berücksichtigung der noch festzulegenden Spezifika – erfüllt.

¹³⁰ Zu den Gründen für die Darstellung der beiden Abbaulinien siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 5.4 Verschuldungssituation des Landes, S. 67 f.

¹³¹ Vorlage 16/3064, Anlage.

5.4 Schuldenstand

Die Schulden des Landes NRW am Ende der Jahre 2015 und 2016 stellen sich entsprechend der Gliederung der Haushaltsrechnung¹³² wie in der nachstehenden Tabelle aufgezeigt¹³³ dar:

Tabelle 18

Staatsschulden Nordrhein-Westfalens

A. Schulden	2015			2016		
	Ende Kalen- derjahr	Ende Haushalts- jahr*	Veränderung zum Vorjahr**	Ende Kalen- derjahr	Ende Haushalts- jahr*	Veränderung zum Vorjahr**
	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.
Kreditmarktschulden	137.684,2	141.900,8	1,4	138.987,8	141.871,2	0,0
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.006,1	2.006,1	-6,6	1.844,7	1.844,7	-8,0
= Schulden des Landes NRW*** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	139.690,3	143.906,9	1,3	140.832,5	143.715,9	-0,1
B. Eventualverbindlichkeiten	2015			2016		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Bürgschaften	1.254,5		-11,1	Für 2016 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	982,4		-20,6			
+ Garantien und sonstige Gewährleistungspflichten	10.106,6		-1,1			
= Eventualverbindlichkeiten des Landes NRW*** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	12.343,5		-4,0			
weitere Schulden	2015			2016		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Schulden der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW****	9.247,5		3,8	Für 2016 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“*****	425,5		-14,3			
nachrichtlich	2015			2016		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Verbindlichkeiten der Ersten Abwicklungsanstalt gegenüber Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt	41.925,8		-7,4	36.734,9		-12,4

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

132 Die Daten sind der Haushaltsrechnung 2015, Band I, Anlagen VI a und III, S. 158 f. und S. 163 ff., sowie der Anlage 3 zur Vorlage über den Kassenabschluss 2016 (Vorlage 17/7) entnommen.

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

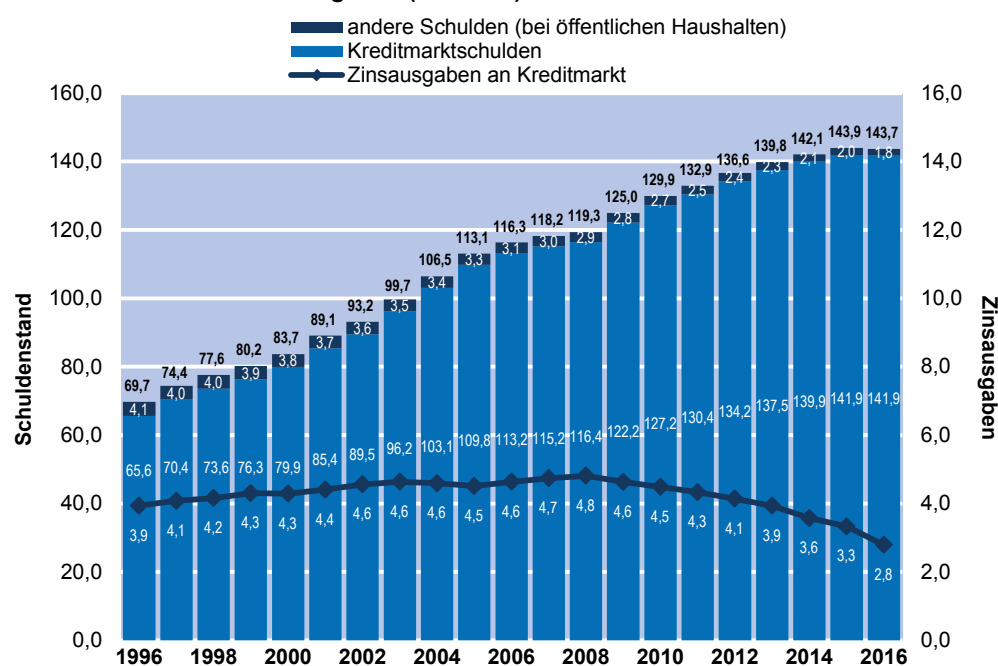
Nachfolgend werden die unter A. und B. aufgeführten Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes sowie die in den Schulden der Landesbetriebe enthaltenen Kredit- und Darlehensschulden des BLB NRW über einen längeren Zeitraum näher betrachtet.

Schulden des Landes

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Landeshaushalts seit 1996:

Abbildung 19

Schuldenstand und Zinsausgaben (in Mrd. €)*



* Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres. Differenzen durch Rundungen.

Der überwiegende Teil der Schulden besteht am Kreditmarkt. Die Schulden bei den öffentlichen Haushalten gingen wegen der Tilgungsausgaben weiter zurück.¹³⁴ Bei einem Vergleich der Jahre 1996 und 2016 wird deutlich, dass die Kreditmarktschulden des Landes – obgleich von 2015 nach 2016 eine Steigerung nicht mehr festzustellen ist – erheblich zunahm. Sie stiegen von rd. 65,6 Mrd. € auf rd. 141,9 Mrd. € um mehr als das Doppelte. Hingegen nahmen bei dem Jahresvergleich die an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben von rd. 3,9 Mrd. € auf rd. 2,8 Mrd. € ab. Grund hierfür waren die sehr günstigen Zinssätze – auch für Darlehen und Anleihen des Landes – seit 2009.¹³⁵

134 Siehe Ausführungen zu Beitrag 3.6 Sonstige Ausgaben.

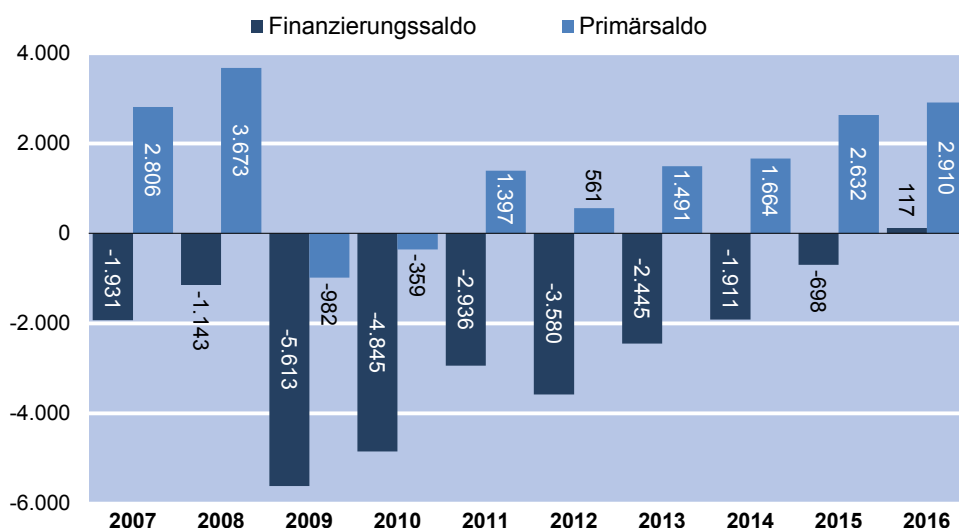
135 Siehe Ausführungen zu Beitrag 3.4 Zinsausgaben.

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

Die Auswirkungen der Zinsbelastung für den Landeshaushalt werden auch durch einen Vergleich des Finanzierungssaldos mit dem Primärsaldo verdeutlicht. Der Finanzierungssaldo gibt an, inwieweit der Haushalt im Ergebnis durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (bei einem Finanzierungsdefizit) oder durch ihn Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (bei einem Finanzierungsüberschuss). Beim Primärsaldo werden zusätzlich die Zinsausgaben herausgerechnet. Er weist also darauf hin, inwieweit der Landeshaushalt ohne Kredit- und Rücklagenbewegungen und ohne die Zinsbelastung ausgeglichen ist.¹³⁶ Der Finanzierungssaldo und der Primärsaldo – berechnet nach Ist-Werten – haben sich seit 2007 wie folgt entwickelt:

Abbildung 20

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



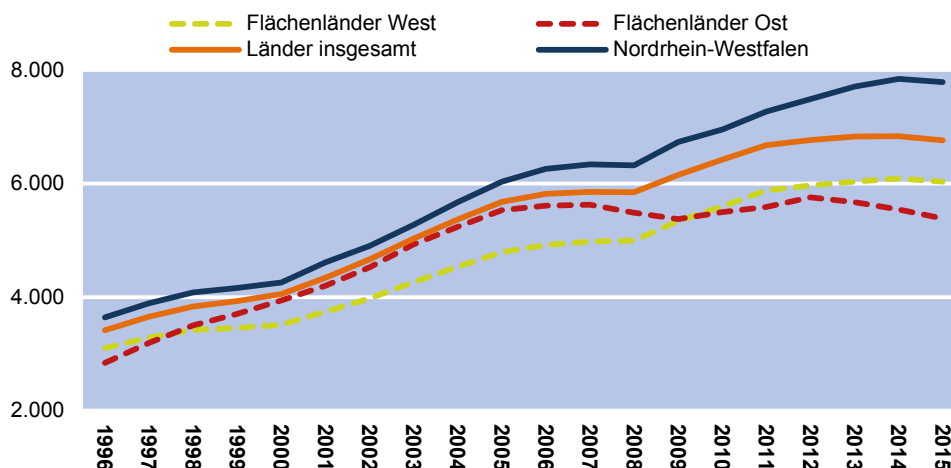
Bis 2015 war der Finanzierungssaldo im betrachteten Zeitraum durchweg negativ. Lediglich in 2016 konnte ein leichter Finanzierungsüberschuss erzielt werden. Der Primärsaldo ist dagegen seit 2011 positiv. Die Primärüberschüsse von 2011 bis 2016 summieren sich auf rd. 10,7 Mrd. €. Diese wären angefallen, wenn der Landeshaushalt nicht durch den hohen Schuldenstand und die damit verbundenen Zinsausgaben belastet würde.

¹³⁶ Einzelheiten zur Ermittlung des Finanzierungssaldos und des Primärsaldos siehe Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 2.1 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, S. 29 ff.

Nachstehend wird die ländergruppenvergleichende Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner betrachtet:

Abbildung 21

Schuldenstand der Länder (in € je Einwohner)*



* Finanzberichte 2007 (Drs. 14/2301) und 2017 (Drs. 16/12501), jeweils aus der Tabelle „Schuldenstand des Bundes und der Länder in € je Einwohner“.

Bei der Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner lag NRW seit dem Jahr 1996 stets über den Durchschnitt sowohl der Flächenländer als auch der Länder insgesamt. Von 2014 nach 2015 konnte NRW erstmals seit 2008 wieder seinen Pro-Kopf-Schuldenstand verringern. Er reduzierte sich um 55 € je Einwohner. In der Ländergesamtheit konnte dieser allerdings um 72 € je Einwohner gesenkt werden.¹³⁷

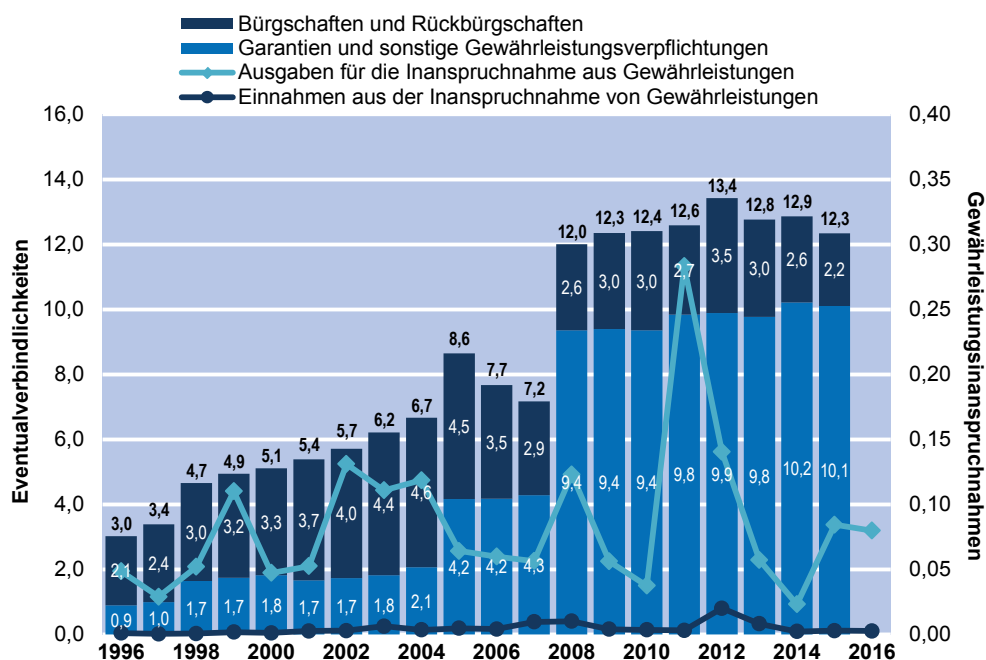
Eventualverbindlichkeiten des Landes

Die in der Haushaltsrechnung des Landes nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten umfassen Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen.¹³⁸ Die Eventualverbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben aus bzw. für Gewährleistungsinanspruchnahmen, jeweils bezogen auf den Landeshaushalt, nahmen seit 1996 folgenden Verlauf:

137 Finanzbericht 2017, Nr. 7.21 Schuldenstand des Bundes und der Länder (Drs. 16/12501, S. A 109).

138 Haushaltsrechnung 2015, Band I, Anlage VI a, S. 159.

Abbildung 22

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

* Eventualverbindlichkeiten werden trotz Inanspruchnahmen nicht geringer ausgewiesen, denn Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bleiben im Kapitalbuch des Landes mit ihren ursprünglichen Haftungssummen erfasst. Sie werden erst nach Beendigung des Vertrags aus dem Kapitalbuch ausgetragen, § 6 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.11.2008 (GV. NRW. S. 721) und Nr. 8 i. V. m. Nr. 5.3 des Runderlasses des FM „Landesschuldbuch und Kapitalbuch für Nordrhein-Westfalen“ (SV 1.000 – 22 – I D 2) vom 31.08.2009 (Ministerialblatt NRW S. 427). – ** Differenzen durch Rundungen. 1996 bis 2015: Werte nach Haushaltsrechnungen. 2016: Einnahmen und Ausgaben nach Kassenabschluss; die Höhe der Eventualverbindlichkeiten ist in der Vorlage über den Kassenabschluss 2016 (Vorlage 17/7) nicht aufgeführt.

Die dargestellten Einnahmen und Ausgaben umfassten Rückflüsse und andere Einnahmen aus der Inanspruchnahme sowie Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen oder anderen ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen. Im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten aufkommende Gebühren und sonstige Einnahmen wurden in der Abbildung ebenso wenig erfasst wie zu leistende Entgelte. Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben zeigt deutlich, dass der Landeshaushalt durch Eventualverbindlichkeiten belastet wird. Die in den Jahren 2011 und 2012 zu verzeichnenden höheren Ausgaben beruhten auf den Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie.¹³⁹ Die in den Jahren 2015 und 2016 höher angefallenen Ausgaben im Vergleich zum Jahr 2014 sind durch die Zahlungen aus der Garantie gegenüber der NRW.BANK begründet.¹⁴⁰

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

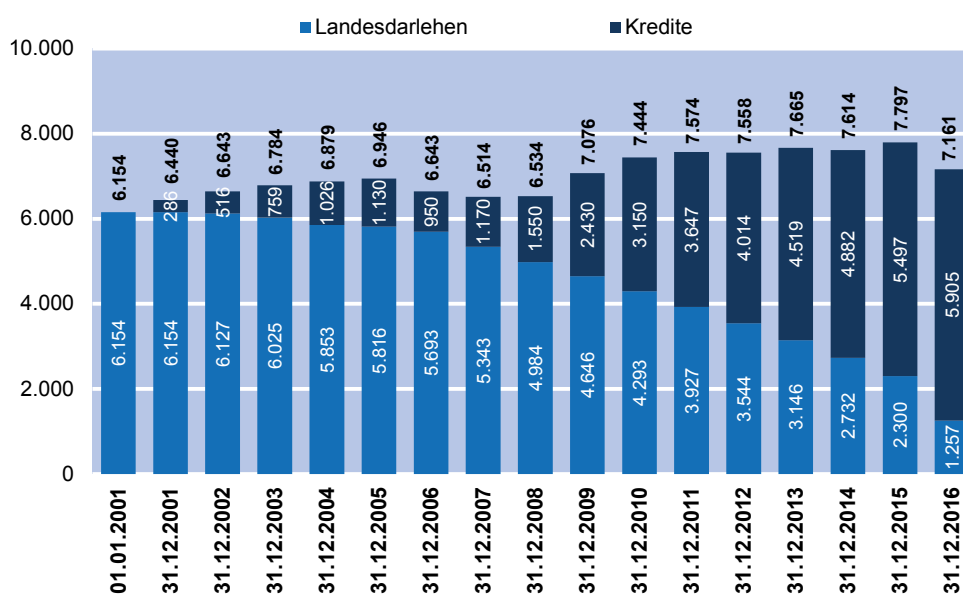
140 Siehe Ausführungen zu Beitrag 3.3 Ausgaben für Investitionen.

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

Die vorstehend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten beinhalteten nicht das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW, das sich aus § 3 Abs. 3 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes¹⁴¹ i. V. m. mit den jährlichen Haushaltsgesetzen ergibt. Wie bereits ausgeführt, nahm der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite auf, für die das Land haftet. Er tilgte seitdem aber auch das aus der einstigen Grundvermögensübertragung resultierende Landesdarlehen.¹⁴² Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Gesamtschuldenstand des BLB NRW entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 23

Schuldenstand des BLB NRW (in Mio. €)*



* Differenzen durch Rundungen.

Der Gesamtschuldenstand erhöhte sich seit der Gründung bis zum Ende des Jahres 2015 von rd. 6.154 Mio. € auf rd. 7.797 Mio. €. Er verringerte sich allerdings zum Ende des Jahres 2016 auf rd. 7.161 Mio. €. Grund dafür ist eine erhebliche Reduzierung des Landesdarlehens. Dieses verringerte sich wegen der in 2016 geleisteten (Sonder-)Tilgungen auf rd. 1.257 Mio. € am Ende des Jahres. Am 31.12.2015 lag es noch bei rd. 2.300 Mio. €. Der Kreditschuldenstand nahm allerdings weiter zu. Er valuterte zum 31.12.2016 auf rd. 5.905 Mio. €.

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

142 Siehe Ausführungen zu Beitrag 1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen, Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen und Beitrag 5.1 Kreditaufnahme.

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats



Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung am 12.12.2016 erneut fest, dass dem Land Nordrhein-Westfalen eine Haushaltsnotlage nicht droht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs gewährleistet das derzeitige System keine verlässliche Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat, weil eine Vielzahl systematischer und methodischer Schwachstellen besteht.

Zu den zentralen Aufgaben des Stabilitätsrats gehört die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109a GG i. V. m. dem Stabilitätsratsgesetz¹⁴³. Hierdurch sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und geeignete Gegenmaßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können.¹⁴⁴ Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf der Grundlage jährlicher Berichte des Bundes und der einzelnen Länder an den Stabilitätsrat. Die Stabilitätsberichte sollen gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 allgemein geltende Kennziffern¹⁴⁵ zur Beurteilung der Haushaltslage und allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern festgelegt.¹⁴⁶

Die NRW betreffende Berichterstattung für die Jahre seit 2010 führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass dem Land keine Haushaltsnotlage droht. Die zuletzt für die Sitzung am 12.12.2016 vom FM vorgelegte Übersicht zu den die Jahre 2014 bis 2020 betreffenden Kennziffern zeigt folgende Werte:

-
- 143 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702, zuletzt geändert durch Art. 33 der Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474. Eine weitere Gesetzesänderung wurde vom Bundestag am 01.06.2017 beschlossen. Der Bundesrat stimmte dieser am 02.06.2017 zu. Eine Verkündung im Bundesgesetzblatt war jedoch bis zur Drucklegung dieses Berichts nicht erfolgt.
 - 144 Stabilitätsbericht 2016 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1. Der Stabilitätsbericht kann auf den Internetseiten des Stabilitätsrats abgerufen werden (www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltsueberwachung_node.html).
 - 145 Zum Inhalt der Kennziffern siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 5.6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 70, Fußnote 74.
 - 146 Beschluss Nr. 1 des Stabilitätsrats zu TOP 2 „Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG“ in der Sitzung am 28.04.2010.

Tabelle 19

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes NRW*

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung (FPI)				Überschreitung
	Ist	Ist	Soll		Entwurf	FPI	FPI	FPI	
	2014	2015	2016		2017	2018	2019	2020	
Struktureller Finanzierungssaldo**	-88	-15	-117		-86	-14	31	88	
Schwellenwert	-169	-153	-303	nein	-403	-403	-403	-403	nein
Länderdurchschnitt	31	47	-103						
Kreditfinanzierungsquote***	2,2	0,2	2,0		1,5	0,2	-0,2	-1,5	
Schwellenwert	4,0	2,3	3,7	nein	7,7	7,7	7,7	7,7	nein
Länderdurchschnitt	1,0	-0,7	0,7						
Zins-Steuer-Quote***	7,2	6,3	5,2		4,8	4,3	4,2	4,4	
Schwellenwert	9,1	7,9	7,9	nein	8,9	8,9	8,9	8,9	nein
Länderdurchschnitt	6,5	5,7	5,6						
Schuldenstand**	7.775	7.741	7.853		7.954	7.986	7.999	7.955	
Schwellenwert	8.961	8.825	8.890	nein	9.090	9.290	9.490	9.690	nein
Länderdurchschnitt	6.893	6.789	6.838						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

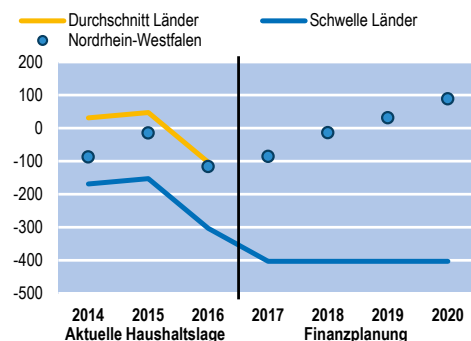
* Stabilitätsbericht 2016 des Landes NRW, S. 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

Auch die in der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen aufgezeigten Werte zur Beurteilung der Haushaltslage führten in allen Jahren zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass eine Haushaltsnotlage nicht droht.

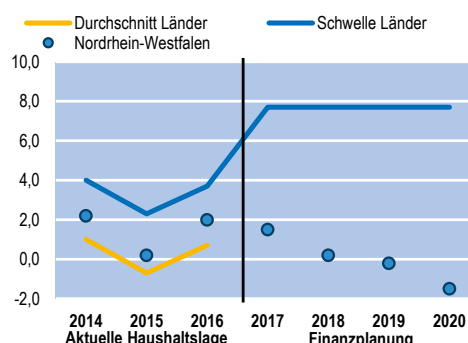
Die nachfolgenden Abbildungen vermitteln einen Überblick über die auf die Kennziffern bezogene Stellung Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu den anderen Ländern:

Abbildungen 24 bis 27

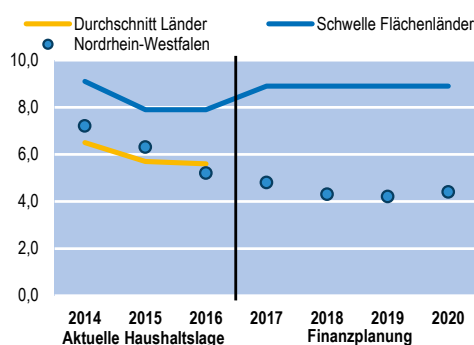
**Struktureller Finanzierungssaldo
(in € je Einwohner)***



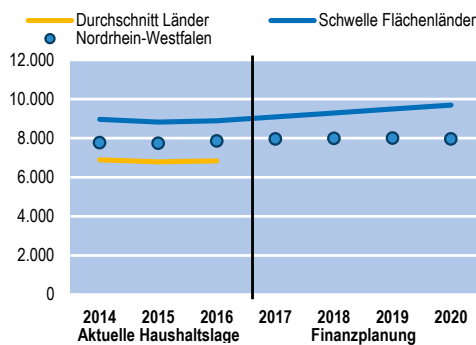
**Kreditfinanzierungsquote
(in v. H.)***



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



**Schuldenstand
(in € je Einwohner)***



* Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 StabiRatG, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2016), 14. Sitzung des Stabilitätsrats am 12.12.2016.

Die Grafiken zeigen, dass NRW bei den Kennziffern des Stabilitätsrats nie die Schwellenwerte überschreitet. Jedoch ist NRW in jedem Jahr des Zeitraums „Aktuelle Haushaltslage“ und zwar bei jeder der vier Kennziffern – mit Ausnahme der Zins-Steuer-Quote im Jahr 2016 – schlechter als der Länderdurchschnitt.

Die Beurteilung der nordrhein-westfälischen Haushaltslage durch den Stabilitätsrat basierte auf dem Stabilitätsbericht 2016 des Landes NRW, der u. a. auf die Daten des am 31.05.2016 vom Kabinett beschlossenen zweiten Nachtragshaushaltsplanentwurfs 2016 und des am 05.07.2016 vom Kabinett beschlossenen Haushaltsplanentwurfs 2017 sowie für die weiteren Planungsjahre auf die Daten der ebenfalls vom Kabinett am 05.07.2016 beschlossenen Finanzplanung 2016 bis 2020 zurückgriff.¹⁴⁷ Diese Soll-Werte waren zum Zeitpunkt der Stabilitätsratssitzung am 12.12.2016 nicht mehr aktuell. Denn der Landtag hat am 14.09.2016 den zweiten Nachtragshaushalt 2016 mit Änderungen verabschiedet und die Landesregierung hat am 08.11.2016 eine Ergänzung des Haushaltsplanentwurfs 2017 in den Landtag eingebracht, wodurch auch einige Daten der weiteren Jahre der Mittelfristigen Finanzplanung inhaltlich überholt wurden.¹⁴⁸ Zwar führten die Änderungen für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 nicht zu höheren Nettoneuverschuldungen. Es ist jedoch erneut festzustellen, dass die Entscheidung des Stabilitätsrats – nicht zuletzt wegen der langen

147 Stabilitätsbericht 2016 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1.

148 Plenarbeschlussprotokoll 16/120, S. 2; Drs. 16/13400.

Vorlaufzeit für die Berichterstattung sowie fehlender präziser Fristen und Stichtage für die bereitzustellenden Daten – nicht auf den aktuellsten Daten beruht.¹⁴⁹

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich im Mai 2017 mit der Tätigkeit des Stabilitätsrats befasst. Sie kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass eine ausreichende Datenaktualität nicht in jedem Fall sichergestellt sei. Zudem bemerkte sie, dass das Hauptproblem nicht allein in der Auswahl der verwendeten Kennziffern liege, sondern eine Vielzahl systematischer und methodischer Probleme bestünde, die dazu führt, dass eine verlässliche Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat nicht gewährleistet sei. Neben der fehlenden Datenaktualität und einer mangelnden Vergleichbarkeit stellte sie u. a. folgende Problemfelder fest:

- intransparentes Verfahren (Datenmaterial und Berechnungen, die den Stabilitätsberichten und Stabilitätsratsbeschlüssen zugrunde liegen, werden weder veröffentlicht noch einer unabhängigen Prüfinstanz zugänglich gemacht),
- fehlende Konjunkturbereinigung beim strukturellen Finanzierungssaldo,
- fehlende Einbeziehung von Risikofaktoren (z. B. implizite Schuldenlast und kommunale Finanzsituation),
- Verwendung großzügiger Schwellenwerte, die nicht auf objektiven Kriterien basieren,
- unterschiedliche Datenstände innerhalb der betrachteten Zeiträume,
- zu geringe Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation und
- keine ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten.

Der LRH sieht aufgrund der eigenen und in Zusammenarbeit mit anderen Rechnungshöfen gewonnenen Erkenntnisse die Notwendigkeit, das bisher verwendete System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich zu überarbeiten und fortzuentwickeln. Es bietet sich an, dies im Zuge der Erweiterung der Aufgaben des Stabilitätsrats durchzuführen.¹⁵⁰

149 Einzelheiten hierzu siehe Jahresbericht 2015, Teil A, Beitrag 5 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 74.

150 Nach Art. 109a Abs. 2 GG obliegt dem Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung des Art. 109 Abs. 3 GG durch Bund und Länder nach einheitlichen europäischen Vorgaben.

7 Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken



Erstmals seit über 40 Jahren wurde 2016 im Landeshaushalt eine – wenn auch nur geringe – Nettotilgung erzielt. Dieses Ergebnis beruht, ebenso wie der Rückgang der Nettoneuverschuldung seit 2009, wesentlich auf Sonderfaktoren, die kein Ergebnis struktureller Haushaltskonsolidierung sind.

Angesichts bestehender Haushaltsrisiken sieht der Landesrechnungshof für die kommenden Jahre kaum Ausgabenspielräume. Mehreinnahmen sollten vor allem für Investitionen in die Infrastruktur und zur effektiven Schuldentilgung eingesetzt werden. Letzteres würde das Risiko steigender Zinsausgaben begrenzen und helfen, die geringere Vorsorge für künftige Pensionen auszugleichen.

Durch Programme wie „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ werden Ausgaben in die Zukunft verschoben. Die Belastungen solcher Maßnahmen müssen transparent im Haushalt dargestellt und auch bei der Schuldenbremse einkalkuliert werden.

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

Tabelle 20

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

Einnahme- / Ausgabe- position und Nettoneu- verschuldung	Ist-Werte				Soll-Werte			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen								
Steuereinnahmen	44.665	46.389	49.823	53.702	54.957	56.951	58.977	60.395
Transfereinnahmen	8.965	10.151	10.693	10.880	12.268	Ausweis wegen anderer Unterteilung in der Finanz- planung nicht möglich.		
Sonstige Einnahmen	6.459	5.806	5.130	3.827	5.481			
Einnahmen insgesamt	60.090	62.346	65.646	68.409	72.706	72.682	74.014	75.564
Ausgaben								
Transferausgaben	29.626	31.719	33.351	36.139	38.992	38.402	39.063	39.632
Personalausgaben	22.207	23.109	23.608	24.366	26.530	27.011	27.708	28.469
Investitionsausgaben	5.190	5.191	5.365	5.981	6.695	6.540	6.349	6.245
– darunter investive Transferausgaben	4.419	4.496	4.548	5.135	5.596	5.472	5.329	5.198
Zinsausgaben	3.936	3.576	3.330	2.793	2.663	2.635	2.660	2.805
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.532	2.598	3.140	4.009	4.022	3.914	3.912	3.961
Sonstige Ausgaben	1.017	650	1.401	256	-601	-348	-349	-351
Ausgaben insgesamt	60.090	62.346	65.646	68.409	72.706	72.682	74.014	75.564
Nettoneuverschuldung	3.173	2.297	1.811	-191	1.620	397	70	-931

* 2013 bis 2016: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2016 nach Kassenabschluss. 2017: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2018 bis 2020: Soll-Werte nach Finanzplanung 2016 bis 2020 (Drs. 16/12501). Differenzen durch Rundungen.

Der Stabilitätsrat stellte bisher eine drohende Haushaltsnotlage für NRW nicht fest. Das Land baute die Nettoneuverschuldung von rd. 5.643,1 Mio. € in 2009 inzwischen ab. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2016 erreichte es sogar eine Nettotilgung von rd. 191 Mio. €. Für 2020 ist eine Nettotilgung von rd. 931 Mio. € ausgewiesen. Trotz dieser positiven Umstände sieht der LRH kaum Ausgabenspielräume für die kommenden Jahre. Zunächst sind der Abbau der Nettoneuverschuldung und die Ausweisung der Nettotilgung kein Ergebnis struktureller Haushaltskonsolidierung. Sie basieren vielmehr auf einigen Sonderfaktoren. Zudem sind für die Jahre 2017 bis 2019 wieder Nettoneuverschuldungen eingeplant. Schließlich bestehen einige Haushaltsrisiken, die sich auf die künftigen Einnahmen und Ausgaben auswirken können. Auf die Sonderfaktoren und wichtigsten Risiken wird nachfolgend mit Blick auf die Anforderungen der Schuldenbremse eingegangen.¹⁵¹

151 Hinsichtlich der Einzelheiten zu den in diesem Beitrag aufgeführten Sachverhalten wird auf die vorstehenden Beiträge verwiesen.

Einnahmeseite

Das Land profitiert von zunehmenden Transfereinnahmen. Insbesondere erhöhten sich die Leistungen des Bundes an das Land. Zudem wird das Land durch steigende Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen sowohl in den abgeschlossenen als auch in den künftigen Jahren begünstigt. So werden für 2020 Globale Mehreinnahmen aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen i. H. v. 1.100 Mio. € erwartet. Sie haben maßgeblichen Einfluss auf die in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesene Nettotilgung von rd. 931 Mio. €.

Die Zins- und Tilgungsleistungen des BLB NRW erhöhen die sonstigen Einnahmen des Landes. Über den gewöhnlichen Kapitaldienst von jährlich rd. 537 Mio. € hinaus leistete der BLB NRW in 2016 Sondertilgungen i. H. v. insgesamt 585 Mio. €. Im Haushalt 2017 sind Sondertilgungen i. H. v. 300 Mio. € eingeplant. Da das Landesdarlehen voraussichtlich in 2018 vollständig getilgt sein wird, muss der Landeshaushalt ab 2019 allerdings auf die Einnahmen aus dem Darlehen verzichten.

In 2016 sind Rekord-Steuereinnahmen aufgekomen, die um rd. 1.014 Mio. € über den bereits durch den 2. Nachtragshaushaltsplan 2016 erhöhten Ansätzen liegen. Im Vergleich der Jahre 2009 und 2016 stiegen die Steuereinnahmen um rd. 15.240 Mio. €, in den letzten beiden Jahren sogar mit Steigerungsraten von rd. 7,4 v. H. und rd. 7,8 v. H. pro Jahr. Eine Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Prosperität, aber auch politische Entscheidungen auf Bundesebene wie z. B. Steuersenkungen bei den für das Land finanziell bedeutsamen Gemeinschaftsteuern können diese Entwicklung sehr schnell umkehren.

Ausgabeseite

Die vorgezogene Zuführung an den „Versorgungsfonds“ i. H. v. 635 Mio. € im Haushaltsjahr 2015 begründet die geringen sonstigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2016, wodurch überhaupt erst die Nettotilgung erreicht werden konnte. Die Fixierung des Zuführungsbetrags an den „Pensionsfonds“ auf nur noch 200 Mio. € pro Jahr ab 2018 begrenzt einerseits die sonstigen Ausgaben, reduziert aber andererseits die Ansparungen für die Pensionsvorsorge massiv. Diese Maßnahme ist angesichts der wieder zunehmenden Anzahl besetzter Planstellen und der Einschätzung der Enquetekommission III sehr bedenklich.¹⁵² Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung werden auch künftig nicht nur angemessene Tarif-/Besoldungsanpassungen, sondern auch entsprechende Versorgungsanpassungen und überproportional steigende Versorgungsleistungen finanziert werden müssen.

Vor allem wegen des anhaltend sehr niedrigen Zinsniveaus reduzierten sich die Zinsausgaben von 2009 bis 2016 um rd. 1.839 Mio. €. In 2016 profitierte das Land zusätzlich durch Einnahmen aus Agien-Zahlungen durch die Aufstockung höher verzinsten Anleihen. Diese trugen dazu bei, dass die bereits verringerten Zinsausgaben-

¹⁵² Zur Entwicklung der Ist-Besetzung der Planstellen siehe Vorlage 16/4787 (Anlage) und Vorlage 16/4891 (Anlage 1). Die vom Landtag eingesetzte Enquetekommission III kam zu der Einschätzung, dass die wohl größte Herausforderung für den öffentlichen Dienst in seiner „Verteuerung“ als Folge der Stellenexpansion ohne ausreichende Vorsorge liege (Drs. 16/9500, S. 116).

ansätze des 2. Nachtragshaushaltsplans 2016 im Haushaltsvollzug sogar noch um rd. 134 Mio. € unterschritten werden konnten. Der Nachteil solcher Aufstockungen ist allerdings, dass der Landeshaushalt in künftigen Jahren durch höhere Zinsausgaben belastet wird. Deshalb sollten sie nicht allein zur Entlastung des aktuellen Haushalts vereinbart werden, sondern nur, wenn sie sich im Einzelfall über die gesamte Laufzeit als wirtschaftlich erweisen.

Die finanzielle Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen angesichts der von ihnen zu erbringenden Aufgaben¹⁵³ birgt das Risiko weiter steigender Transferausgaben des Landes zu deren Unterstützung. Im Vergleich zu einer direkten Finanzierung aus dem Landeshaushalt durch investive Kommunalzuweisungen vermeidet das Finanzierungsmodell des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ mit einem Gesamtvolumen von bis zu 2,0 Mrd. € steigende Transferausgaben bis 2020. Allerdings wird der Landeshaushalt künftig durch Schuldendiensthilfen belastet.¹⁵⁴

Die stetige Erhöhung der Personalstellen trägt dazu bei, dass die Personalausgaben weiter zunehmen werden. Diese haushaltsbelastende Entwicklung muss durch eine permanente und strikte Aufgabenkritik flankiert werden. Freie Kapazitäten müssen konsequent abgebaut werden. Allein schon wegen der zunehmenden Digitalisierung der Landesverwaltung müssen Entlastungen infolge effizienterer Verwaltungsabläufe in den nächsten Jahren realisiert werden.¹⁵⁵

Nach einer temporären Erhöhung der Investitionsausgaben in 2016 und 2017 sollen sie ab 2018 wieder sinken. Das niedrige Investitionsniveau schadet dem Erhalt und der Weiterentwicklung der Infrastruktur. Dies ist auf Dauer unwirtschaftlich und ebenso ein Haushaltsrisiko wie die Erhöhung der Verschuldung.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Land aus den Garantieverpflichtungen im Zusammenhang mit der ehemaligen WestLB AG in Anspruch genommen wird.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben nahmen 2015 und 2016 insbesondere wegen der stark gestiegenen Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes erheblich zu. Trotz des zwischenzeitlichen Rückgangs der Flüchtlingszahlen ist ein erneuter Anstieg möglich. Damit wären wieder steigende Ausgaben für Asyl und Integration verbunden, die zu einem großen Teil vom Land getragen werden müssten.

153 Z. B. Bereitstellung einer ausreichenden Versorgung mit Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder oder in Kindertagespflege und Unterhaltsvorschussleistungen.

154 Vor dem Hintergrund, dass die NRW.BANK sogar einen Nullzinssatz in Aussicht stellen könne, hat das FM erklärt, dass die Finanzierung des Programms durch die NRW.BANK günstiger sei, als wenn das Land selber die Kredite aufnehmen würde. Die genaue Höhe der Entlastung für den Landeshaushalt konnte das FM allerdings wegen der Abhängigkeit der Zinskonditionen von den Marktkonditionen nicht beziffern (Vorlage 16/4939, S. 1 f.).

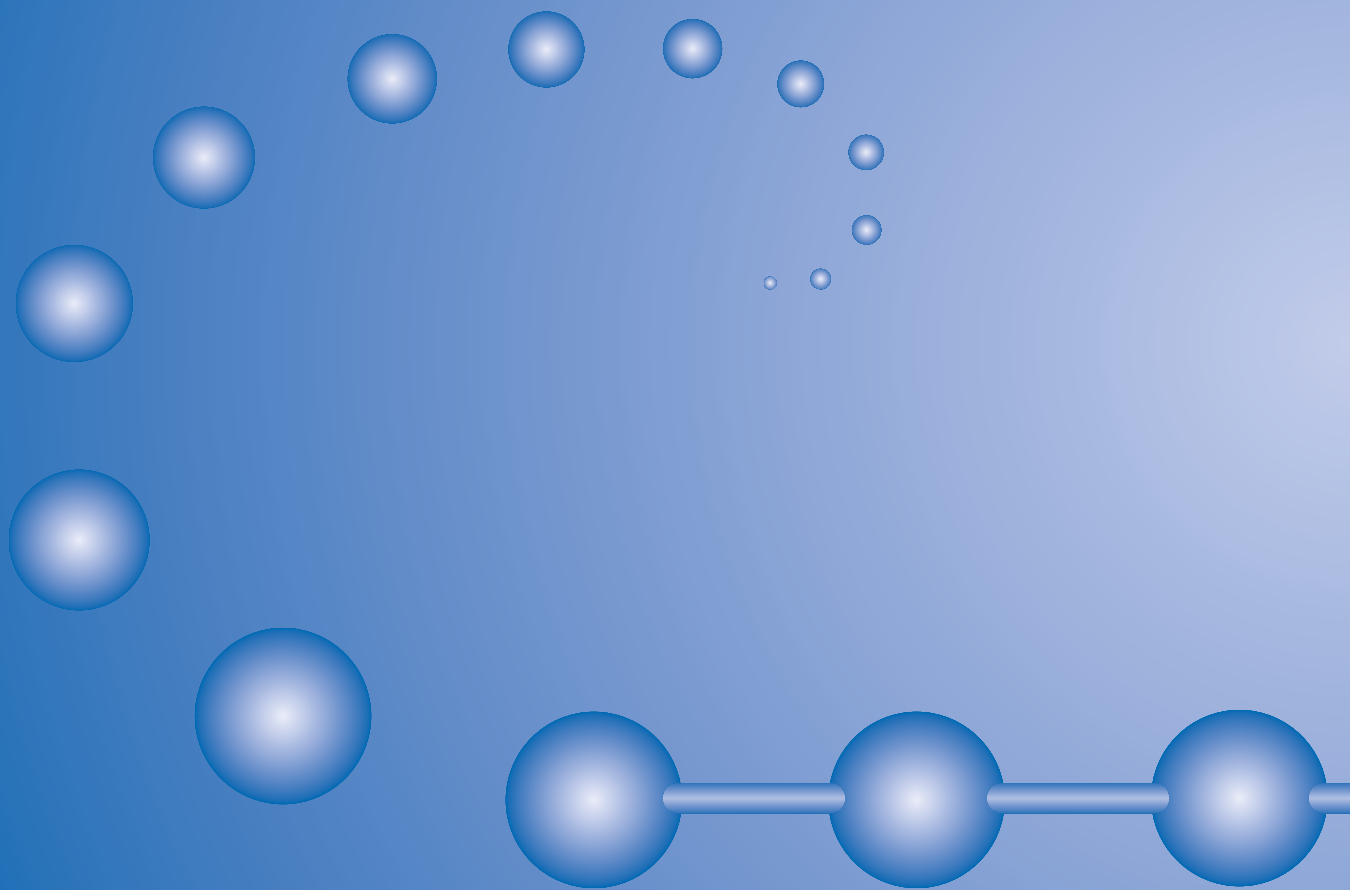
155 Z. B. wurde im Entwurf des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in NRW das Entlastungspotenzial im Bereich der Personalausgaben langfristig auf rd. 140 Mio. € pro Jahr beziffert (Drs. 16/10379, S. 5 und S. 27 ff.).

Ausblick unter Berücksichtigung der Schuldenbremse

Eine Abnahme der haushaltsbegünstigenden Faktoren oder die Realisierung einzelner Haushaltsrisiken kann die Einhaltung der Schuldenbremse gefährden. Der Stand der fundierten Schulden ist mit rd. 143,7 Mrd. € am Ende des Haushaltsjahres 2016 nach wie vor bedenklich hoch. Die erstmals seit über 40 Jahren erzielte Nettotilgung im Haushaltsjahr 2016 von rd. 0,2 Mrd. € hat den hohen Schuldenstand nur marginal reduziert. Bei dieser Betrachtung ist die implizite Verschuldung aus Versorgungs- und Beihilfeansprüchen ebenso wenig berücksichtigt wie beispielsweise die Belastung durch das Finanzierungsmodell des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“. Mit solchen Programmen werden Ausgaben auf viele Jahre verteilt, ohne dass sich strukturelle Vorteile für den Haushalt ergäben. Es handelt sich letztlich um eine Verschiebung von Ausgaben zur kurzfristigen Haushaltsentlastung. Die damit einhergehenden Belastungen für den Landeshaushalt müssen bei der Schuldenbremse einkalkuliert werden, um deren tatsächliche Auswirkungen transparent zu machen.

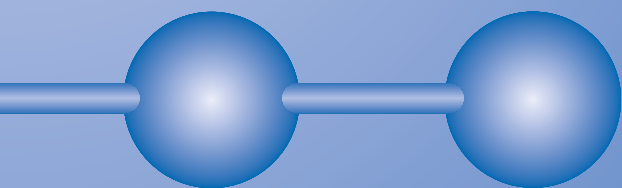
Insgesamt sollte das Land daher nach Auffassung des LRH umfassende Vorsorge treffen. Mehreinnahmen z. B. aus den Steuern und den Bund-Länder-Finanzbeziehungen müssen vor allem für Investitionen in die Infrastruktur und zur effektiven Schuldentilgung eingesetzt werden. Letzteres würde das Risiko steigender Zinsausgaben begrenzen. Auf diese Weise könnte auch die mit der Errichtung des Sondervermögens „Pensionsfonds“ einhergehende geringere Vorsorge für die Belastung durch künftige Versorgungsausgaben teilweise ausgeglichen werden. Dies käme einer generationengerechteren Haushaltsentwicklung zugute.

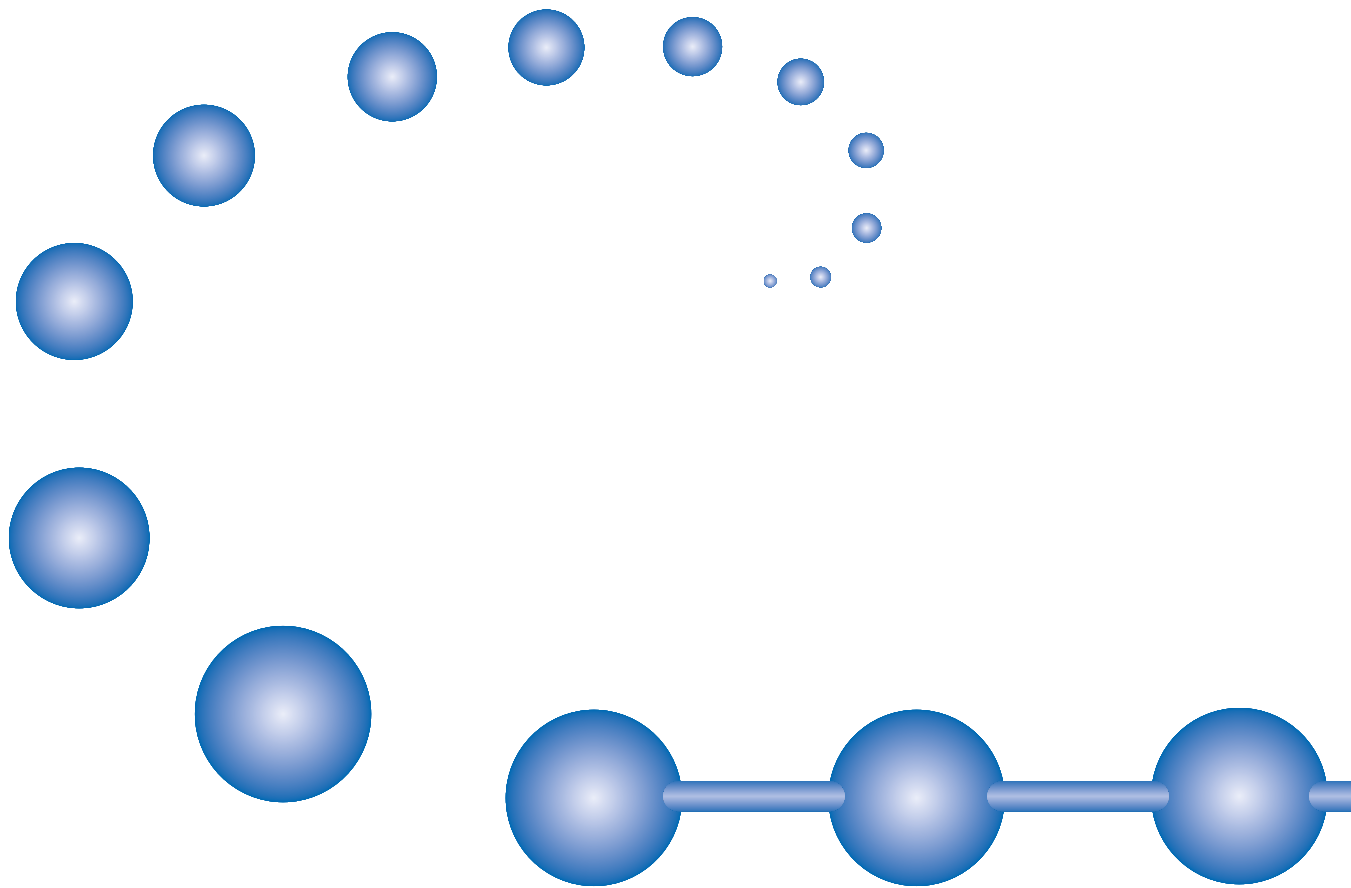
Solange die grundgesetzliche Schuldenbremse auf Landesebene nicht weiter ausgestaltet ist, fordert sie ab 2020 ein striktes Krediteinnahmeverbot für den Landeshaushalt, ohne beispielsweise die konjunkturelle Situation zu berücksichtigen. Daher ist es inzwischen dringlich, dass dem Landtag ein Gesamtregelwerk für die Schuldenbremse des Landes vorgelegt wird, damit vor einer rechtzeitigen Beschlussfassung Zeit für eine ausreichende Erörterung der Komponenten des Regelwerks bleibt.



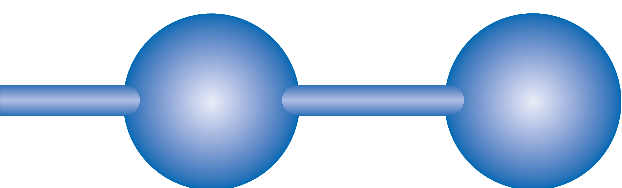
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



8 Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW im Justizvollzug



Mit dem Programm EPOS.NRW soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf erneut den Stand der Einführung des Programms im Justizvollzug geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass der Justizvollzug die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung nutzt. In den für den Programmerfolg wesentlichen Bereichen der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings und der Budgetierung wurden die Programmziele noch nicht erreicht.

Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen. Er hat unter anderem empfohlen, Budgetzuweisungen an messbare Sachziele zu koppeln und mit den neu gewonnenen Informationen Soll-Ist-Vergleiche wie auch Benchmarks durchzuführen. Weiterhin sollte ein wirksames Anreizsystem zur Erreichung der Budgetziele etabliert und das Controlling – auch organisatorisch – gestärkt werden. Um die Genauigkeit des internen Rechnungswesens zu verbessern, empfahl er unter anderem Zeitaufschreibungen in geeigneten Bereichen, um eine realitätsnahe Zuordnung des Personaleinsatzes zu Kostenstellen und Produkten sicherstellen zu können.

8.1 Ausgangslage

Mit dem Programm zur „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen“ (EPOS.NRW) soll das Haushalts- und Rechnungswesen in der Landesverwaltung modernisiert werden. Mit den Komponenten Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie Finanzrechnung nach kaufmännischen („doppischen“) Grundsätzen wird die sogenannte Integrierte Verbundrechnung (IVR) eingeführt. Sie soll die Basis einer Haushaltssteuerung nach Produkten bzw. Leistungszwecken (Produkthaushalt) sein. Damit würde die derzeit zahlungsorientierte Haushaltsaufstellung und -rechnung (Kameralistik) abgelöst.

Die schrittweise Einführung des Programms EPOS.NRW begann 2009 und erfolgt unter der Federführung des Finanzministeriums (FM). In der gegenwärtigen Phase II der Einführung wird das Rechnungswesen in allen Verwaltungsbereichen des Landes auf die IVR umgestellt. Nach dem von der Landesregierung im Jahr 2013 beschlossenen Steuerungskonzept sollen – unabhängig von einer späteren Umstellung auf Produkthaushalte in Phase III – bereits jetzt Verwaltungsleistungen und deren Kosten in Form eines Kennzahlensystems dargestellt, durch Zielvereinbarungen über Leistungen und Budgets verknüpft und durch ein Controlling unter Berücksichtigung von Benchmarking-Erkenntnissen ausgewertet werden.

8.2 Prüfungsgegenstand

Die Budgeteinheit (BE) Justizvollzug stellt im Programm EPOS.NRW eine sogenannte Referenzverwaltung dar, anhand derer in der Phase I (2009 und 2010) das Landesreferenzmodell konzipiert worden ist, welches seit 2012 flächendeckend ausgerollt und fortentwickelt wird. Der Landesrechnungshof (LRH) hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf im Jahr 2014 erneut¹⁵⁶ den Stand der Umsetzung des Programms im Justizvollzug geprüft.

8.3 Systembetrieb

EPOS.NRW hat in der BE Justizvollzug das bisher bewirtschaftete kamerale IT-Verfahren abgelöst.¹⁵⁷ Der systemtechnische Betrieb lief im Wesentlichen stabil.

8.4 Auswirkungen der EPOS.NRW-Einführung auf die Organisation

Im Erhebungszeitraum hielt das Justizministerium (JM) weder mit Blick auf die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung noch im Interesse eines optimierten Buchungsbetriebes organisatorische Änderungen in den Justizvollzugsanstalten (JVA) oder im JM selbst für erforderlich. Der LRH sieht hier Möglichkeiten, die mit der Einführung von EPOS.NRW verfolgten Ziele besser umzusetzen.

8.4.1 Dezentraler Buchungsbetrieb

Die für den operativen Buchungsbetrieb (laufende Bearbeitung von Eingangs- und Ausgangsrechnungen, Anlagenbuchhaltung) zuständigen Bediensteten in den JVA bearbeiteten im Durchschnitt nur eine geringe Anzahl an Geschäftsvorfällen. Dadurch stellte sich hier keine Buchungsroutine ein. Zudem lagen keine standardisierten Meldeprozesse zu Veränderungen beim Anlagevermögen vor. Dadurch konnten die Geschäftsprozesse teilweise nicht wirtschaftlich und auch nicht sachgerecht ausgeführt werden.

Der LRH hat hinsichtlich der operativen Prozesse empfohlen, Aufgaben bei der Rechnungsbearbeitung innerhalb einer JVA zu zentralisieren. Die Buchungsprozesse der Anlagenbuchhaltung sollten für die BE Justizvollzug – wie schon in anderen Flächenverwaltungen – insgesamt zentralisiert und mit Hilfe standardisierter Meldeprozesse effizient erfasst werden.

156 Siehe Jahresbericht 2012, Teil B, Beitrag 8, S. 91 ff., Programm EPOS.NRW, Prüfung der Verfahrensumsetzung in der Referenzverwaltung Justizvollzug.

157 Insbesondere die Komponenten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR) für Titelverwalter und die Kasse.

8.4.2 Getrennte Fach- und Ressourcenverantwortung

Zur besseren Ressourcensteuerung sollen im Programm EPOS.NRW Sachziele (Leistungen konkretisiert durch Stückzahlen und Kennzahlen) und finanzielle Ergebnisse vereinbart werden. Fach- und Ressourcenverantwortung sollen so zusammengeführt und auf die jeweilige JVA als Budgetuntereinheit delegiert werden.

Der LRH hat festgestellt, dass der Abschluss von Budget- und Zielvereinbarungen im Justizvollzug (siehe 8.8) schon durch die bestehende Gruppenstruktur der Abteilung IV des JM erschwert wird, welche die getrennte Wahrnehmung der Fach- und Ressourcenverantwortung beibehält. Die Steuerung von 36 Budgetuntereinheiten über Budget- und Zielvereinbarungen erfordert einen intensiven Austausch unter den Fachreferaten (Gruppe IV A) und den Referaten mit der Ressourcenverantwortung (Gruppe IV B) für die BE Justizvollzug. Zudem ist eine enge Abstimmung mit den Referaten I 3 (Bau) und I 6 (Informationstechnik) der Haushaltsabteilung des JM angezeigt.

Die bestehende Aufteilung der Verantwortlichkeiten birgt, gerade auch im Zusammenhang mit der Verortung der Controllingeinheit als Referat in der Linie statt wie vom JM zunächst vorgesehen als Stabsstelle der Abteilungsleitung, Risiken für die Neuausrichtung der Steuerung. Zudem blieben die Personalkapazitäten des Controllingreferats mit einer Sachbearbeitungsstelle des gehobenen Dienstes anstelle von eineinhalb Mitarbeiterkapazitäten unter den Planungen.

Um diesen Risiken zu begegnen, hat der LRH empfohlen,

- die für die Ressourcensteuerung erforderlichen, auf EPOS.NRW bezogenen Kenntnisse gezielt auch in den Fachreferaten aufzubauen bzw. zu vertiefen oder anderweitig bereitzustellen,
- die Daten der IVR allen Beteiligten in geeigneter Form transparent zu machen sowie
- die koordinierende Controllingeinheit personell zu verstärken und unmittelbar der Abteilungsleitung als Stabsstelle zuzuordnen.

Entsprechende Risiken bestehen auch bei den JVA. Eine Binnensteuerung über Budgets sowie Finanz- und Leistungskennzahlen kann nur gelingen, wenn die Verantwortung für die Erreichung der gesetzten Sach- und Ergebnisziele in der jeweiligen JVA klar zugeordnet ist. In der Regel vereinten sich Produktverantwortung und Kostenstellenverantwortung nicht in einer Person, da sich die bestehende Vollzugsorganisation nicht mit den Produktstrukturen deckt. Entscheidungen mit Ressourcenbezug (z. B. Investitionen, Personaleinsatzplanung) konnten häufig gerade nicht bezogen auf einzelne Endprodukte (z. B. Strafvollzug, Untersuchungshaft oder Sicherungsverwahrung) gefällt werden. Die Leitungskräfte in den JVA hatten daher teilweise die Wahrnehmung, dass sich die Kosten und Kennzahlen für die Endprodukte durch sie nicht steuern ließen. Die aus den verschiedenen Kostenstellen und Organisationseinheiten (z. B. Liegenschaft, Verwaltung/Intendanz, Arbeitsverwaltung, Küche, Kammer, medizinischer Dienst, Zentralstellen) auf die Endprodukte zu verteilenden Kosten wurden in der bestehenden Organisationsstruktur als „Fix-Kosten“ betrachtet.

Kostenanalyse und Ressourcensteuerung müssen daher verstärkt auf Kostenstellenebene erfolgen und die Ziele der Budgetvereinbarungen auf die Kostenstellenverantwortlichen ausgerichtet werden.

Der LRH hat empfohlen,

- im Hinblick auf die Organisationsstruktur im Justizvollzug die Kosten- und Leistungskennzahlen der Binnensteuerung insbesondere auf Kostenstellen und Kostenstellenverantwortliche auszurichten,
- in den JVA Know-how aufzubauen, um die Leitungen der steuerungsrelevanten Kostenstellen in die Lage zu versetzen, die Informationen, die die IVR erzeugt, zu interpretieren und für ihre Entscheidungen zu nutzen,
- die Anstaltsleitung bei der Auswertung der Kostenstellendaten, der Planung auf Kostenstellenebene und der Koordination durch das Controlling operativ zu unterstützen.

8.5 Buchführung

Bereits die vom FM mit der Evaluation der Einführung von EPOS.NRW im Justizvollzug beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte im Jahr 2013 zahlreiche strukturelle Defizite in der Buchführung der BE Justizvollzug aufgezeigt. Auch der LRH hat bei seinen Erhebungen im Jahr 2014 festgestellt, dass die Buchführung im Justizvollzug den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit sowie den Standards staatlicher Doppik weiterhin nur eingeschränkt gerecht wurde. Beispielsweise wurde zu Beginn der Buchungstätigkeit bereits abgeschriebenes Anlagevermögen, unabhängig von der Werthaltigkeit und der faktischen Restnutzungsdauer, nicht erfasst. Dadurch war aus dem Anlagenverzeichnis u. a. der tatsächlich bestehende Reinvestitionsbedarf zur Aufrechterhaltung der vorhandenen Infrastruktur nicht ersichtlich. Ebenso erfolgte keine Bestandsaufnahme des Umlaufvermögens, obwohl dieses insbesondere in den Arbeitsbetrieben und der medizinischen Versorgung erhebliche Vermögenswerte umfassen kann (die jährlichen Buchungssalden für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe erreichen ebenso wie im Bereich der medizinischen Versorgung zweistellige Millionenbeträge). Das seit der Grundsatzentscheidung der Landesregierung im Jahr 2012 für EPOS.NRW vorgesehene Materialwirtschaftsmodul Logistik, das u. a. die Verwaltung von Umlaufvermögen unterstützt, kommt bisher nicht zum Einsatz. Darüber hinaus wurden weder Rückstellungen für zukünftige Risiken gebildet noch Rechnungsabgrenzungen vorgenommen. Es fehlte beispielsweise eine Rückstellung für Überstunden, die sich allein für die Beschäftigten des allgemeinen Vollzugsdienstes für die im Erhebungszeitraum in Controllingberichten ausgewiesenen Überstunden auf annähernd 15 Mio. € belaufen würde. Hinzu kämen Rückstellungen für Urlaubsansprüche aus dem Vorjahr. Geschäftsvorfälle zum Jahreswechsel wurden häufig nicht nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Zuordnung verbucht, wonach Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahrs unabhängig vom Zeitpunkt der entsprechenden Zahlung zu berücksichtigen sind.

Nur eine vollständige, transparente und wirtschaftlich zutreffende Buchhaltung stellt sicher, dass die Justizvollzugsverwaltung sachgerechte Steuerungsentscheidungen für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung treffen kann.

Der LRH hat daher u. a. empfohlen,

- entsprechend den Regelungen der staatlichen Doppik das Anlage- und Umlaufvermögen vollständig zu erfassen, Rückstellungen zu bilden, Rechnungsabgrenzungen vorzunehmen sowie die periodengerechte Zuordnung regelgerecht zu handhaben,

- die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung regelmäßig in Geschäftsprüfungen aufzugreifen und ggf. bedarfsgerechte Schulungsmaßnahmen einzuleiten,
- unter Beteiligung des FM den Einsatz des Materialwirtschaftsmoduls in der BE Justizvollzug zu prüfen, um die Erfassung und Verwaltung des Umlaufvermögens sowie die Beschaffungsvorgänge durch EPOS.NRW zu unterstützen.

8.6 Kosten- und Leistungsrechnung

Die festgestellten Mängel in der Finanzbuchhaltung setzten sich aufgrund der automatisierten Datenüberleitung in der KLR fort. Die KLR, mit der betriebliche Erträge und Aufwendungen den einzelnen Leistungen der Verwaltung (Produkten) zugeordnet werden sollen, konnte ihre Zuordnungsfunktion nur eingeschränkt erfüllen. Obwohl die KLR als internes Rechnungswesen für die Verwaltungssteuerung von zentraler Bedeutung sein sollte, wurde nur eingeschränkt abgebildet, welche Kosten angefallen sind, wo diese verursacht wurden und wofür sie entstanden sind.

Bei den Personalkosten als größtem Kostenblock fand nur eine pauschale Kostenverteilung auf einzelne Kostenstellen und Produkte anhand geschätzter Verrechnungsschlüssel statt. Konkrete Zeitaufschreibungen erfolgten nicht. Diese kommen nach den EPOS-Vorgaben insbesondere bei Bediensteten mit wechselnden Einsatzbereichen in Betracht. Der LRH hält es für notwendig, die Aussagekraft und Verlässlichkeit der KLR-Daten insgesamt zu verbessern. Denn nur mit richtigen Zahlen kann richtig gesteuert werden.

Faktisch nutzten weder die JVA noch das JM die durch die KLR gewonnenen Informationen zu Steuerungszwecken. Kostenstellen- und Produktverantwortliche wurden in den JVA zwar formal benannt, die Funktionen wurden jedoch noch nicht wahrgenommen. Werden die Kennzahlen und KLR-Daten jedoch nicht zur Grundlage von Entscheidungen gemacht, kann sich auch der durch die Steuerung erwartete Nutzen nicht entfalten.

Der LRH hat u. a. empfohlen,

- zur Qualitätssteigerung der KLR-Daten bei Bediensteten mit wechselnder Verwendung (Einsatz für unterschiedliche Kostenstellen bzw. Kostenträger) Zeitaufschreibungen, etwa unter Verwendung des EPOS.NRW-Zeitaufschreibungsmoduls (CA-TS), durchzuführen,
- zur Unterstützung der Steuerung in den JVA die schwerpunktmäßig mit EPOS.NRW befassten Bediensteten (Leitung Buchhaltung und Kostenrechnung) und insbesondere die Führungskräfte (Anstaltsleitungen, Verwaltungsleiter, Beauftragte für den Haushalt etc.) betriebswirtschaftlich weiter zu qualifizieren sowie bei Stellenbesetzungen vermehrt auf eine betriebswirtschaftliche bzw. kaufmännische Qualifikation der Bewerber zu achten.

8.7 Controlling mit EPOS.NRW-Daten

Das JM hat zwar ein Controllingkonzept für die BE Justizvollzug erstellt, ist von diesem jedoch abgewichen. Eine Weiterentwicklung oder vollständige Umsetzung des Konzeptes aus dem Jahr 2011 hat bis zum Ende der Erhebungen des LRH nicht stattgefunden. Auch die Zielsetzung des Konzeptes, eine verbesserte Verwaltungssteuerung durch Nutzung der neuen doppischen Daten zu erreichen, wurde bislang nicht erreicht. Flächendeckende Prozesse zum Abschluss von Budget- und Zielvereinbarungen fehlten (siehe 8.8). Auswertungsmöglichkeiten waren vorhanden und Controllingberichte wurden quartalsweise erstellt, diese ließen aber keinen übergreifenden Steuerungsnutzen erkennen. Die Berichte hatten keinen unmittelbaren Bezug zu den Budgetvereinbarungen bzw. Budgeterlassen, sondern stellten im Wesentlichen eine Aufbereitung statistischer Daten aus EPOS.NRW und aus anderen Datenquellen zusammen. Die gezielte Nutzung der KLR-Auswertungsmöglichkeiten kam in den Berichten nur ansatzweise zum Ausdruck. Eine Gegenüberstellung von Plan- und Istdaten oder Vergleichsbetrachtungen (Benchmarks) der Kosten und Leistungen ähnlicher JVA oder gleichartiger Kostenstellen verschiedener JVA (z. B. Schlossereien, Schreinereien) fehlten weitgehend. Eine Analyse von auffälligen Entwicklungen der Istdaten war den Controllingberichten nicht zu entnehmen. Da die Controllingberichte im Erhebungszeitraum keine Zielvorgaben enthielten, konnte durch das Controlling hier auch keine Analyse der Zielabweichung erfolgen. Zudem hat im Erhebungszeitraum keine Überprüfung der Kennzahlen auf Steuerungsrelevanz stattgefunden. Die Controllingberichte fanden des Weiteren noch nicht die Akzeptanz aller vom Controlling berührten Referate im JM. So wurde zum Beispiel die Budgetsituation der BE Justizvollzug durch das Haushaltsreferat außerhalb des Controllings überwacht. Die Fachreferate nutzten in erster Linie die etablierten Fachstatistiken (z. B. über Beschäftigungsquoten, Ausbildungsabschlüsse oder Ausbrüche und Entweichungen), auf die sie unmittelbaren Zugriff hatten.

Ein dezentrales Controlling auf Ebene der JVA war noch nicht eingerichtet. Die Controllingberichte des JM wurden den JVA nicht zur Verfügung gestellt. Eine Nachfrage seitens des JM bzw. eine Klärung oder Erläuterung auffälliger Zahlen durch einzelne JVA fand nicht statt. Die Pilotierung eines dezentralen Controllings endete ergebnislos.

Um die bisherigen Controllingansätze zu einem funktionsfähigen System (Planung, Steuerung, Informationsbeschaffung und -verarbeitung in einem Berichtswesen und Kontrolle) auszubauen, hat der LRH u. a. empfohlen,

- das Controllingkonzept unter besonderer Einbindung der oder des Beauftragten für den Haushalt fortzuentwickeln,
- im Controlling die in den Quartalsberichten enthaltenen Daten auf ihre Validität und Steuerungsrelevanz zu prüfen und gezielt auszuwerten,
- auf Basis der durch das Controlling vorgenommenen Analysen zentral für die BE Justizvollzug Zielwerte für steuerungsrelevante Kennzahlen festzulegen,
- die vorgenannten Zielvorgaben zum Gegenstand der Budgetvereinbarungen (Sach- und Ergebnisziele, siehe 8.8) zu machen und einen Soll-Ist-Vergleich im Controllingbericht vorzusehen,
- die KLR-Daten vermehrt für JVA-interne und JVA-übergreifende Benchmarks vergleichbarer Organisationseinheiten zu nutzen,

- den JVA die Quartalsberichte durch das Controlling zugänglich zu machen, Abweichungen von verbindlichen Planwerten bzw. sonstige Auffälligkeiten mit den JVA zu erörtern und Gegenmaßnahmen zu ergreifen sowie
- mittelfristig Controllingprozesse in der gesamten BE Justizvollzug zu etablieren (dezentrales Controlling).

8.8 Budgetierung

Die Zuweisung von Budgets erfolgt mittels Budgetvereinbarungen. Neben dem personellen und sächlichen Mittelaufkommen sollen im Kern auch die mit den Ressourcen zu erzielenden Leistungen vereinbart, gemessen und dargestellt werden. Budgetvereinbarungen haben demnach nicht ausschließlich den finanziellen Rahmen zum Gegenstand, sondern sollen auch Ziele in Bezug auf Art, Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen festschreiben sowie mittels geeigneter Kennzahlen überprüfbar machen.

Bis zum Ende der Erhebungen im Jahr 2014 fanden in der BE Justizvollzug keine flächendeckenden Budgetverhandlungen zum Abschluss von Ziel- und Budgetvereinbarungen statt. Budget-Pilotversuche 2013 (mit acht JVA) und 2014 (mit zwei JVA) brach das JM jeweils noch vor Ablauf des Budgetjahres ab. Soweit Budgets zugewiesen wurden, basierten diese zunächst nach wie vor auf einer kameralen und teilweise sogar titelscharfen Planung und Haushaltsanmeldung. Zu mehreren kameralen Haushaltsstellen forderte das JM explizit eine titelscharfe Anmeldung. Die Zuweisung der Budgets erfolgte per Budgeterlass. Die Mittelzuweisung durch Budgeterlass war in aller Regel nicht an Leistungen geknüpft. Vielmehr wurde durch das JM einerseits mitunter kleinteilig der Rahmen für konkrete Beschaffungs- oder Fortbildungsmaßnahmen im drei- oder vierstelligen Bereich vorgegeben. Andererseits wurden siebenstellige Summen beispielsweise für die Rohstoffbeschaffungen im Bereich der Arbeitsverwaltung zugeteilt, ohne dass aus dem Budgeterlass eine messbare Menge der daraus zu fertigenden Produkte oder eine Erlöserwartung hervorging. Es bestanden weder positiv verstärkende Anreize, die zur Verfügung gestellten Budgets zu unterbieten, noch Sanktionen, falls das Budget überschritten wurde. Mittel wurden nicht selten unterjährig zugewiesen oder Defizite am Jahresende ausgeglichen. Seit 2013 sind im Haushalt keine Mittel mehr dafür vorgesehen, in einem Haushaltsjahr erzielte Einsparungen in das Folgejahr übertragen und dort einsetzen zu können (sog. Restedeckungsmittel). Ein Anreiz zur Budgetunterschreitung war aus Ressortsicht damit nicht mehr erkennbar. Die Ressorts konnten auch keine Rücklagen bilden, um künftige Budgetüberschreitungen eigenverantwortlich auszugleichen.

Die unbefriedigende Praxis der Ressourcensteuerung bringt zum Ausdruck, dass es noch nicht gelungen ist, einen Planungs- und Steuerungsprozess unter Beteiligung der oder des Beauftragten für den Haushalt, der Fachreferate, der Zentralstellen und der JVA zu etablieren, der die mit der Budgetierung bezweckte Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung auf Ebene der JVA ermöglicht. Dazu hätten zunächst die Erwartungen des JM durch fachliche Vorgaben (Regelwerke, Leistungs- und Qualitätskennzahlen, Stückzahlen) definiert, mit Ressourcen hinterlegt und zum Gegenstand von verbindlichen Ziel- und Budgetvereinbarungen gemacht werden müssen.

Allein die im Jahr 2014 in zwei Pilotanstalten erprobten Budgetvereinbarungen (Ausweis eines Gesamtausgabenbudgets, eines Sekundärkostenbudgets und einer Erlöserwartung, Vorgabe des Investitionsrahmens und verbindlicher Kennzahlen, Anreize zum Überstundenabbau und zur Übererfüllung der Erlöserwartung) ließen zielführende Budgetierungs- und Steuerungsansätze erkennen.

Der LRH hat empfohlen,

- die Planungs- und Budgetüberwachungsprozesse – sowohl auf Ebene des JM als auch innerhalb der JVA – zu optimieren,
- Budgets mit messbaren Sachzielen zu verknüpfen,
- im Rahmen der Budgetzuweisungen an die JVA auf kleinteilige Mittelzuweisungen zu Einzelmaßnahmen zu verzichten,
- die Budgetzuweisungen, wie in den beiden Piloteinrichtungen, mit einem Anreizsystem zu verknüpfen, das leistungsbezogene Bonus- und Malusregelungen bei Budgetunter- bzw. -überschreitungen enthält,
- zur Gewährleistung eines wirksamen Anreizsystems durch das FM die Etatisierung von Mitteln zur Deckung von Ausgaberesten zu prüfen.

8.9 Auswirkungen auf den Modellversuch Produkthaushalt

Auch wenn der gegenwärtig laufende Modellversuch Produkthaushalt unter Beteiligung des Landtags nicht Gegenstand der Prüfung war, hat der LRH darauf hingewiesen, dass sich viele der aufgezeigten Optimierungsbedarfe unmittelbar auch auf die Aussagekraft des in der Erprobung befindlichen Produkthaushalts auswirken. Das FM, das JM sowie die BE Justizvollzug sind daher in besonderer Weise gefordert, schon in Phase II die Zielsetzungen einer ordnungsgemäßen Buchführung und einer outputorientierten Steuerung zu verfolgen. Schließlich wird die auf Basis des Modellversuchs zu treffende Entscheidung über die Umstellung auf einen doppischen Produkthaushalt die gesamte Landesverwaltung und den Landtag erfassen.

8.10 Stellungnahmen der Ministerien

8.10.1 Justizministerium

Das JM hat zu den einzelnen Empfehlungen Stellung genommen. Teilweise will das JM diese umsetzen. Überwiegend soll zunächst eine entsprechende Prüfung erfolgen. Im Einzelnen hat das JM ausgeführt:

Änderungen bei der Organisation der dezentralen Anlagenbuchhaltung und im JM bei der organisatorischen Anbindung des bereits planmäßig verstärkten Controllingreferats sowie der Einbindung der Fachreferate in die Planung und Bewirtschaftung mit EPOS.NRW hält es nicht für erforderlich.

Zu den Abweichungen der Buchführung von den Standards staatlicher Doppik weist das JM darauf hin, die Erfassung des abgeschriebenen Anlagevermögens und der Rückstellungen sei auf Grund von Vorgaben des FM unterblieben. Im Übrigen würden die Empfehlungen aufgegriffen und insbesondere die Möglichkeiten der Bilan-

zierung des Umlaufvermögens wie auch des Einsatzes des sogenannten Logistik-Moduls geprüft.

Die Ausrichtung der Kosten- und Leistungskennzahlen auf die Kostenstellenverantwortlichen werde aufgegriffen. Eine Zeitaufschreibung werde in naher Zukunft für den Bereich der Justiz im Wege einer Dienstvereinbarung mit den Personalvertretungen ausgeschlossen. Beim Controlling sei die Überarbeitung des Konzeptes aus dem Jahr 2011 geplant. Die Daten aus den Quartalsberichten würden bereits laufend auf Validität und Steuerungsrelevanz geprüft und nunmehr auch den JVA zugänglich gemacht.

Die Nutzung der KLR-Daten für ein JVA-internes Benchmark obliege der Organisationshoheit der jeweiligen JVA. Das JM sehe mittelfristig den Bedarf für ein dezentrales Controlling in den JVA. Personalkapazitäten stünden hierfür derzeit in den JVA nicht zur Verfügung.

Ein JVA-übergreifendes Benchmark gestalte sich schwierig, da unterschiedliche Gegebenheiten die Bildung vergleichbarer Organisationseinheiten erschwerten. Im Rahmen der verfügbaren Personalressourcen werde geprüft, in welchen Bereichen ein derartiges Benchmark künftig durchgeführt werden könne.

Die Festlegung von Zielwerten für steuerungsrelevante Kennzahlen durch die Leitung der BE Justizvollzug sei für das Haushaltsjahr 2017 beabsichtigt. Ziel- und Budgetvereinbarungen könnten aufgrund der vorhandenen personellen Kapazitäten nicht mit allen JVA umgesetzt werden. Das JM prüfe daher eine alternative Form der Verknüpfung von Zielvorgaben und Budget.

Ein Anreizsystem für Budgetunterschreitungen sei nicht realisierbar gewesen, da entsprechende Mittel zur Restedeckung in den letzten Jahren im Haushalt nicht bewilligt worden seien. Malusregelungen in Form zukünftiger Mittelkürzungen halte das JM vor dem Hintergrund der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes für kein probates Mittel. Weitergehende Mittelanforderungen würden aber sehr wohl überprüft und mit der jeweiligen JVA erörtert.

8.10.2 Finanzministerium

Der LRH hat einzelne Prüfungsergebnisse, die die Zuständigkeit des FM berühren bzw. gemeinsam mit dem JM aufgegriffen werden sollten, an das FM herangetragen.

In Bezug auf die Finanz- und Anlagenbuchhaltung hat das FM in seiner Stellungnahme u. a. auf den bevorstehenden Erlass der Verwaltungsvorschriften zu EPOS.NRW hingewiesen, die eine vollständige Erfassung des Anlagevermögens vorsehen würden. Die Bildung von Rückstellungen sei erst nach Umstellung des Einzelplans 20 auf EPOS.NRW zielführend. Die entsprechende konzeptionelle Aufarbeitung habe aufgrund begrenzter Ressourcen bislang noch nicht erfolgen können, sei aber für die Jahre 2017 und 2018 geplant.

Die Gewinnung qualifizierten Personals für den Bereich EPOS.NRW gestalte sich schwierig, da hier nicht auf einen systemerfahrenen Personalkörper zurückgegriffen werden könne. Eine über die Schulungsangebote des Landesamtes für Finanzen

hinausgehende Beteiligung des FM halte es jedoch nicht für erforderlich. Personalbedarf und -bereitstellung lägen in der Ressortzuständigkeit und seien Gegenstand der jeweiligen Haushaltsverhandlungen.

Zur Frage der Anreize für eine Budgetunterschreitung hat das FM eingeräumt, dass sich die fehlende Bewilligung von Restedekungsmitteln möglicherweise akzeptanz- und anreizmindernd ausgewirkt haben könne. Unabhängig davon stelle sich das Problem der Kausalität von Bewirtschaftungsmaßnahmen und Effizienzsteigerung. Hier gelte es künftig Instrumente zu entwickeln, die unter Berücksichtigung der Eigenheiten des jeweiligen Verwaltungsbereichs und unter Nutzung der KLR-Daten ein passgenaueres Bild zeichnen und so ein nachvollziehbares Anreizsystem schaffen könnten.

8.10.3 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat gegenüber dem JM in seiner Folgeentscheidung hervorgehoben, dass allein die technische Einführung der IVR die mit dem Programm EPOS.NRW erwarteten Nutzegewinne kaum erzielen können, wenn nicht zugleich die damit verbundenen Instrumente der KLR, des Controllings und der Budgetierung tatsächlich und wirksam zur Verwaltungssteuerung genutzt werden. Der im Justizvollzug in diesen drei Bereichen rd. sieben Jahre nach Produktivsetzung erreichte Stand kann nicht zufriedenstellen. Der LRH sieht insoweit nicht, dass die dafür notwendigen Entscheidungen auf Ebene des JM getroffen und konsequent umgesetzt wurden. Exemplarisch wird dies u. a. bei der nicht erkennbaren Prüfung der fachlichen Voraussetzungen für eine realitätsnahe Zuordnung des Personaleinsatzes zu Kostenstellen und Produkten anhand (temporärer) Zeitaufschreibung zur Steuerung der Personalausgaben als dem größten Kostenblock. Die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf den verschiedenen Ebenen wurde noch nicht erreicht. Auch die unzureichende Etablierung eines funktionsfähigen Controllings macht diesen Befund deutlich.

Gegenüber dem FM hat der LRH u. a. darauf hingewiesen, dass die noch fehlenden konzeptionellen Klärungen zur Rückstellungsbildung sowie das fehlende Anreizsystem den Projekterfolg erkennbar verzögern. Des Weiteren hat der LRH Zweifel, ob das zurückgenommene Aufgabenverständnis des FM bei dem für die erfolgreiche Programmeinführung zentralen Aspekt der Personalqualifizierung den Notwendigkeiten und der Aufgabenstellung als federführendes Ressort hinreichend Rechnung trägt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

9 Datenaustausch in Strafverfahren



Der IT-gestützte Datenaustausch zwischen den an Strafverfahren beteiligten Behörden und Gerichten ist optimierbar. Der Landesrechnungshof hat diesbezüglich zahlreiche Anregungen an das Justizministerium und das Ministerium für Inneres und Kommunales herangetragen.

Ein erweiterter Datenaustausch zwischen der Landespolizei und der Justiz ist nach Auskunft des Ministeriums für Inneres und Kommunales auf der Grundlage eines neuen Verfahrens zur integrierten Vorgangsbearbeitung und Auskunft ab 2018 geplant. Das Justizministerium hat sich für die aus seiner Sicht wertvollen Anregungen des Landesrechnungshofs bedankt und wird diese vor dem Hintergrund der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte weitgehend berücksichtigen.

9.1 Prüfungsgegenstand

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) den Datenaustausch in Strafverfahren zwischen den an Strafverfahren beteiligten Dienststellen und innerhalb dieser Dienststellen untersucht. Hierbei handelte sich um Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften (StA), Gerichte aller Instanzen, Ambulante Soziale Dienste der Justiz, Justizvollzugsanstalten (JVA) sowie die Zentrale Zahlstelle Justiz.

Die Prüfung folgte dem Datenfluss innerhalb des Strafverfahrens von der Einleitung bis zur Strafvollstreckung. Alle in Strafverfahren beteiligten Dienststellen führen neben den Papierakten elektronische Aufzeichnungen. Insbesondere werden Personen- und Verfahrensdaten digital gespeichert und verarbeitet. Die hierbei eingesetzten IT-Fachverfahren wurden im Hinblick auf die für den Datenaustausch vorgesehenen Schnittstellen untersucht. Ziel der Prüfung war, Feststellungen zur Wirtschaftlichkeit des Datenaustauschs zu treffen und ggf. Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

9.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse und Stellungnahmen

Die folgenden Prüfungsergebnisse hat der LRH am 12.10.2016 dem Justizministerium (JM) und dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) mitgeteilt. Das MIK hat hierzu am 08.12.2016 Stellung genommen, das JM am 09.02.2017 und ergänzend am 29.03.2017. Auf diese Stellungnahmen sind am 28.02. und 20.03.2017 Folgeentscheidungen des LRH ergangen.

9.2.1 Einleitung von Strafverfahren

Das in der Strafprozessordnung geregelte Strafverfahren beginnt mit einer Anzeige bei der StA, der Polizei oder bei Gericht sowie durch Ermittlungen der StA oder Polizeibehörden. Andere Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden können auf der Grundlage spezialgesetzlicher Regelungen ebenfalls Einleitungsbehörden für Strafverfahren sein (z. B. Zollbehörden des Bundes, Landesfinanzbehörden, kommunale Dienststellen wie Ordnungsämter, Jobcenter).

Im Jahr 2015 wurden in NRW rd. 2,1 Mio. Strafverfahren eröffnet. Die Fälle verteilten sich auf die Einleitungsbehörden wie folgt:

- Polizeibehörden NRW: rd. 78 v. H.
- sonstige Polizeibehörden: rd. 10 v. H.
- StA: rd. 7 v. H.
- Steuer-/Zollbehörden: rd. 1 v. H.
- sonstige Verwaltungsbehörden: rd. 4 v. H.

9.2.1.1 Schnittstelle Polizei/Staatsanwaltschaften

Sofern eine Landespolizeibehörde Einleitungsbehörde war, erfasste sie Personen- und Verfahrensdaten in dem Vorgangsbearbeitungssystem „Integrationsverfahren Polizei“ (IGVP). Für ergänzende Informationen über Verfahrensbeteiligte nutzte die Polizei u. a. das bundesweite „Polizeiauskunftssystem“ (POLAS). Zum Zeitpunkt der Prüfung plante die Polizei in NRW die Einführung eines neuen IT-„Verfahrens zur integrierten Vorgangsbearbeitung und Auskunft“ (ViVA). In ViVA sollen verschiedene polizeiliche Fachverfahren – u. a. IGVP und POLAS – zusammengeführt werden.

Nach Abschluss ihrer Ermittlungen übersandten die Polizeibehörden ihre Ergebnisse der zuständigen StA. Parallel zu der in Strafverfahren zu führenden Papierakte wurden in rd. 97 v. H. der 2015 durch Polizeibehörden eingeleiteten Fälle auch Personen- und Verfahrensdaten über die elektronische Schnittstelle „Datenaustausch mit Staatsanwaltschaften“ (DASa) übermittelt. Hierbei wählten die StA die für sie bedeutenden Daten aus und importierten sie in das IT-Verfahren „Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation“ (MESTA). Nach der Verarbeitung meldeten die StA ihr Justizaktenzeichen für den Vorgang über DASa an die Polizeibehörden zurück, welches anschließend automatisch in IGVP eingepflegt wurde.

Abgesehen vom Justizaktenzeichen erhielten die Landespolizeibehörden keine weiteren Informationen von den StA in elektronischer Form zurück. So wurden Mitteilungen zum Ausgang des Verfahrens ausschließlich in Papierform übermittelt. Im Laufe des Strafverfahrens durchgeführte Korrekturen der Personendaten (z. B. Anschriftenänderung, Aliasnamen) wurden der Polizei regelmäßig nicht mitgeteilt.

Sofern die Bundespolizei ein Strafverfahren einleitete, übermittelte sie Personen- und Verfahrensdaten über das „elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach“ (EGVP) an die zuständige StA. Die StA übermittelte ihrerseits aus MESTA heraus das Justizaktenzeichen sowie – im Gegensatz zur den Landespolizeibehörden – Informationen über den jeweiligen Verfahrensstand an die Bundespolizei elektronisch zurück.

Nach Darstellung einiger der geprüften Landespolizeibehörden ist es für deren Arbeit wichtig, neben dem Justizaktenzeichen auch Änderungen der Personendaten sowie weitere Daten zum Stand des Verfahrens (z. B. Zusammenführung mehrerer Verfahren, Anklageerhebung, Gerichtsaktenzeichen, Termine) zeitnah übermittelt zu erhalten. Um Medienbrüche zu vermeiden, sollten diese Angaben auf elektronischem Wege übermittelt und automatisiert in IGVP/ViVA importiert werden.

Der LRH hat das MIK um Stellungnahme gebeten, ob aus seiner übergeordneten Sicht ein Bedarf an einer Erweiterung der DASTA-Schnittstelle zur elektronischen Übertragung von Personen- und Verfahrensdaten von der StA zurück an die Polizeibehörden des Landes besteht.

Das MIK hat dazu in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass der Datenaustausch zwischen der Landespolizei und der Justiz nach dem derzeitigen Sachstand korrekt dargestellt sei. Das IT-Verfahren IGVP werde aber ab Ende 2017 bis Ende 2018 sukzessive durch das Verfahren ViVA abgelöst. Auf der Grundlage dieses Verfahrens sei ab 2018 ein erweiterter Datenaustausch mit der Justiz geplant. Hierzu gebe es bereits konkrete Vorstellungen. Die Entscheidung über Umfang und zeitliche Realisierung stehe auch in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Im Hinblick auf die bevorstehende Ablösung des Verfahrens IGVP und die im Verfahren ViVA vorgesehenen Maßnahmen zur Erweiterung und Optimierung des Datenaustauschs hat der LRH das Prüfungsverfahren gegenüber dem MIK für abgeschlossen erklärt.

9.2.1.2 Schnittstelle sonstige Einleitungsbehörden/Staatsanwaltschaften

Sonstige Einleitungsbehörden (z. B. Zollbehörden des Bundes, Landesfinanzbehörden, kommunale Dienststellen wie Ordnungsämter, Jobcenter) verfügten nicht über elektronische Schnittstellen zum MESTA-Verfahren der StA. Sie übermittelten die erforderlichen Daten ausschließlich in Papierform. Die Servicekräfte der StA mussten sämtliche Informationen den Papierakten entnehmen und manuell in MESTA erfassen.

Die Informationsübermittlung in Papierform von den sonstigen Einleitungsbehörden verursachte bei den StA Personalaufwand für die Datenerfassung und war infolge des Medienbruchs fehleranfällig. Die Einrichtung elektronischer Schnittstellen für diese Einleitungsbehörden – z. B. unter Nutzung des EGVP – könnte nach Auffassung des LRH den Erfassungsaufwand bei den StA reduzieren und so zu einer Beschleunigung der Strafverfahren führen. Bei einem elektronischen Datenimport in MESTA würden zudem Eingabefehler vermieden. Der LRH hat daher das JM gebeten zu prüfen, ob den sonstigen Einleitungsbehörden eine Nutzung der vorhandenen elektronischen Schnittstellen zum IT-Verfahren MESTA wirtschaftlich und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ermöglicht werden kann.

Das JM hat in der Stellungnahme vom 09.02.2017 seinen Dank für die wertvollen Anregungen im Rahmen der Prüfung vorangestellt. Die Prüfungsergebnisse des LRH würden für die weitere Intensivierung und Optimierung des Datenaustausches zwischen allen am Strafverfahren beteiligten Stellen sehr hilfreich sein.

Eine Ausweitung des Datenaustausches zwischen der StA und anderen Einleitungsbehörden als der Polizei werde vom JM befürwortet. Eine technische Umsetzung dürfte aus dessen Sicht grundsätzlich möglich sein. Es werde noch zu prüfen sein, ob der Datenaustausch insbesondere mit den Ordnungsbehörden als Teil der Gesamtstrategie für den elektronischen Rechtsverkehr und die Einführung der elektronischen Akte implementiert werden können. Im Vorfeld sei jedoch zu prüfen, ob aufgrund der geringen Fallzahlen pro sonstiger Einleitungsbehörde die Wirtschaftlichkeit

einer Schnittstellenlösung gegeben sei, insbesondere da die Kommunalbehörden mitunter unterschiedliche Softwareprodukte einsetzten und daher möglicherweise mehrere Schnittstellen zu programmieren und zu pflegen sein dürften.

Der LRH hat das JM gebeten, ihn zu gegebener Zeit über das Ergebnis der angekündigten Überprüfungen zu unterrichten.

9.2.2 Erstinstanzliches Gerichtsverfahren

Sofern die zuständige StA in dem Strafverfahren Anklage erhob oder einen Antrag auf Strafbefehl stellte, leitete sie die Papierakte an das erstinstanzlich zuständige Gericht weiter. Im Jahr 2015 wurden in NRW rd. 262.000 neue Strafverfahren bei den Amtsgerichten und rd. 3.100 Strafverfahren bei den Landgerichten (LG) in der ersten Instanz eingeleitet. Parallel zur Papierakte wurden in der Regel Personen- und Verfahrensdaten sowie als Anlagen die Dateien der Anklageschrift bzw. des Antrags auf Strafbefehl über das EGVP an das zuständige Gericht übermittelt.

Die ordentlichen Gerichte führten jährliche Register über die bearbeiteten Verfahren in elektronischer Form mit Hilfe des Programms „Justizunterstützung durch instanzenübergreifende Client/Server Applikation“ (JUDICA). In JUDICA ergänzten die Gerichte die übernommenen Daten um Informationen zum Gerichtsverfahren (z. B. Verhandlungstermine, Entscheidungen des Gerichts).

Die Gerichte übermittelten Informationen über das gerichtliche Verfahren an die StA – mit Ausnahme des gerichtlichen Aktenzeichens – ausschließlich in Papierform. Ein elektronischer Datenaustausch von weiteren für die StA als Vollstreckungsbehörde relevanten Informationen erfolgte nicht. Die StA mussten z. B. Daten zum Ausgang des Verfahrens (Entscheidungsdatum, Urteilstenor, Strafmaß) den Papierakten entnehmen und manuell in MESTA eingeben.

Die wiederholte Eingabe von vergleichbaren Personen- und Verfahrensdaten durch die Gerichte und die StA verursachte Personalaufwand und war fehleranfällig. Der LRH hat daher das JM gefragt, ob die vorhandenen elektronischen Schnittstellen zwischen StA und ordentlicher Gerichtsbarkeit technisch, wirtschaftlich und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen auch für die Übermittlung von Informationen in umgekehrter Richtung, d. h. von den Gerichten an die StA, genutzt werden können.

Das JM hat dazu in seiner Stellungnahme vom 09.02.2017 ausgeführt, der Datenaustausch sei auch aus Sicht der Verfahrenspflegestellen JUDICA und MESTA wünschenswert. In der Vergangenheit hätten die Verfahrenspflegestellen bereits entsprechende Gespräche geführt.

Die Übernahme von weiteren elektronischen Informationen aus dem gerichtlichen Fachverfahren JUDICA, vor allem zum Ausgang des Verfahrens, aber auch zu Terminierungen, erfordere eine Erweiterung des Fachverfahrens MESTA. Technische Hinderungsgründe für eine Implementierung einer Schnittstelle in der Fachanwendung MESTA seien bislang nicht ersichtlich. Für die Übermittlung der gewünschten Daten stehe eine in „XJustiz“ modellierte Nachricht zur Verfügung. Hierbei handele es sich um einen zur Realisierung des elektronischen Rechtsverkehrs

entwickelten Datensatz, der grundlegende Festlegungen für den Austausch strukturierter Daten zwischen den Prozessbeteiligten und den Gerichten enthalte. Eine andere Form der Datenübertragung als auf der Grundlage von XJustiz scheide aus.

Es stelle sich jedoch die Frage, ob die Schaffung einer solchen Schnittstellenlösung derzeit im Vordergrund stehe. Neben den Implementierungsaufwänden für die Erstellung einer Nachricht im XJustiz-Standard in dem Fachverfahren JUDICA und der Schaffung von Möglichkeiten in dem Fachverfahren MESTA, diese Nachrichten zu empfangen, müssten Mehrererfassungsaufwände auf Seiten des Gerichts einkalkuliert werden, da die Daten heute in Ermangelung entsprechender Vorschriften nicht strukturiert erfasst würden. Zudem werde auf Empfängerseite ein möglichst genauer Abgleich mit den aus der übermittelten Entscheidung ersichtlichen Daten erfolgen, da diese Daten die wesentlichen Angaben für die Einleitung von freiheitsentziehenden Maßnahmen enthielten und Fehler bei der Vollstreckung von Freiheitsstrafen oder anderen Rechtsfolgen nur so vermieden würden. Die durch diese Vergleiche entstehenden Aufwände seien regelmäßig mit denen einer eigenen Erfassung gleichzusetzen.

Auch hier werde zu prüfen sein, ob der elektronische Datenaustausch im Zuge der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs bzw. der elektronischen Akte implementiert werden könne.

Der LRH hat das JM gebeten, ihn über den Fortgang der Angelegenheit zu unterrichten.

9.2.3 Rechtsmittelverfahren

In Rechtsmittelverfahren gegen eine erstinstanzliche Entscheidung wurde die Papierakte von der StA – ggf. über die Generalstaatsanwaltschaft – dem zuständigen ordentlichen Gericht der nächsten Instanz – LG, Oberlandesgericht (OLG) oder Bundesgerichtshof – vorgelegt. Im Jahr 2015 wurden in NRW rd. 16.300 Rechtsmittelverfahren bei den LG eingeleitet.

Die LG und OLG kopierten überwiegend mittels der JUDICA-Funktion „Datendreh-scheibe“ die Personen- und Verfahrensdaten der Vorinstanz in eigene JUDICA-Datenbanken. Dateianlagen konnten auf diesem Weg nicht kopiert werden. Sofern also die Rechtsmittelgerichte Passagen aus den Anklageschriften oder den erstinstanzlichen Urteilen zitieren wollten, mussten die entsprechenden Stellen abgeschrieben werden.

Die Rechtsmittelgerichte teilten den vorinstanzlichen Gerichten ihre Aktenzeichen ausschließlich in Papierform mit. Diese wurden von den vorinstanzlichen Gerichten manuell in deren JUDICA-Systeme eingepflegt. In Rechtsmittelverfahren erfolgte keine elektronische Datenübermittlung von den StA an die Gerichte.

Bis zum Abschluss des Rechtsmittelverfahrens erfassten die Rechtsmittelgerichte in JUDICA u. a. Daten zum Ausgang des Verfahrens (z. B. Urteil, Beschluss, Strafmaß). Entsprechende Informationen wurden den vorinstanzlichen Gerichten ausschließlich mit der Papierakte (über die StA) übersandt. Dort mussten die Angaben zum Ausgang des Rechtsmittelverfahrens den Papierakten entnommen und manuell in die eigene JUDICA-Datenbank eingegeben werden.

Nach Auffassung des LRH würde eine elektronische Übermittlung der Dateien der Anklageschriften und der erstinstanzlichen Urteile den Rechtsmittelgerichten die Verwendung von Textpassagen zur Übernahme in Beschlüsse oder Urteile erleichtern. Zudem stünden insbesondere bei umfangreichen Dokumenten digitale Recherche-Funktionen zur Verfügung. Das Abschreiben von Textpassagen verursacht Personalaufwand und ist fehleranfällig. Gleiches gilt im Ergebnis für die manuelle Erfassung der Rechtsmittelaktenzeichen und der Daten zum Ausgang des Verfahrens bei den vorinstanzlichen Gerichten.

Der LRH hat daher das JM gebeten zu prüfen, ob eine Weiterentwicklung der vorhandenen elektronischen Schnittstellen (EGVP und/oder „Datendrehscheibe“) zwischen den Gerichten der unterschiedlichen Instanzen möglich und wirtschaftlich ist.

Das JM hat dazu ausgeführt, ob eine Weiterentwicklung der vorhandenen elektronischen Schnittstellen (EGVP und/oder Datendrehscheibe) zwischen den Gerichten wirtschaftlich möglich sei, stehe in sehr engem Sachzusammenhang zu ihrer technischen Machbarkeit. Der rechts- und datensichere Austausch von Entscheidungen zwischen den Gerichten sei bereits heute bei konsequenter Nutzung des EGVP gegeben. Die nicht nur für die Strafrechtspflege wünschenswerte Übersendung von Entscheidungen zur Vereinfachung der Bearbeitung in dem jeweils anderen Gericht werde zukünftig zudem durch die Einführung elektronischer Aktenführungen und elektronischer Akteneinsichtnahmen ohnehin vereinfacht. Eine im Vorgriff dazu erfolgende Weiterentwicklung der in JUDICA erstellten „Datendrehscheibe“ sei daher insoweit nicht wirtschaftlich.

Der LRH hat das JM in seiner Folgeentscheidung vom 28.02.2017 um ergänzende Mitteilung gebeten, von welchem Zeitrahmen das JM für eine Lösung im Zuge der Einführung elektronischer Aktenführungen und Akteneinsichtnahmen ausgeht.

In seiner Stellungnahme vom 29.03.2017 stellte das JM nochmals dar, mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte werde die Einsicht und Übersendung der Verfahrensakten spürbar erleichtert werden, da die Akten elektronisch bereitgestellt und übermittelt werden könnten. Dies betreffe auch die Übermittlung der Akten bei der Einlegung eines Rechtsmittels vom Ausgangsgericht an das Rechtsmittelgericht bzw. umgekehrt nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens sowie Aktenanforderungen von Gerichten. Softwaretechnisch werde diese Möglichkeit voraussichtlich Ende 2017 in dem zur Aktenbearbeitung in der Justiz in NRW vorgesehenen „Programm für die einheitliche ergonomische Benutzeroberfläche am elektronischen Arbeitsplatz (e²A)“ umgesetzt sein. Derzeit werde auf Ebene der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz ein bundesweit einheitliches Datenaustauschformat zur Übermittlung von Verfahrensakten abgestimmt. Nach Fertigstellung dieser Schnittstelle für den Datenaustausch werde dann grundsätzlich auch die Möglichkeit bestehen, elektronische Akten über die Grenzen eines Bundeslands hinweg abzugeben bzw. zu übernehmen.

Eine nachhaltige Arbeitserleichterung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justiz werde jedoch erst dann eintreten, wenn die überwiegende Zahl der Amts-, Land- und Oberlandesgerichte ihre Verfahrensakten in elektronischer Form führe. Derzeit beständen Bestrebungen auf Bundesebene, gesetzlich verpflichtend die flächendeckende elektronische Aktenführung spätestens ab dem 01.01.2026 in allen Bundesländern einzuführen.

Vorbehaltlich der Verabschiedung dieses Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs (Bundestags-Drucksache 18/9416) werde dann auch für den Bereich der Strafsachen eine elektronische Aktenführung und mithin ein elektronischer Datenaustausch möglich sein.

9.2.4 Strafvollstreckung

Für die Strafvollstreckung ist die StA als Vollstreckungsbehörde zuständig. Im Jahr 2015 wurden in NRW rd. 24.000 Freiheitsstrafen gegen Erwachsene verhängt. Zur Vollstreckung einer Haftstrafe sandte die StA ein Aufnahmeersuchen in Papierform an die zuständige JVA. Dem Aufnahmeersuchen waren regelmäßig ergänzende Unterlagen beigelegt, insbesondere Abschriften der zu vollstreckenden Entscheidungen sowie ein aktueller Auszug aus dem Bundeszentralregister.

Die JVA nutzte das „Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug“ (BASIS-Web). Zusätzlich wurde für die Betreuung der Gefangenen durch den Sozialdienst der JVA das „Fachverfahren zur IT-Unterstützung der sozialen Dienste“ (SoPart) eingesetzt. Elektronische Schnittstellen zwischen den IT-Verfahren der StA (MESTA) und der JVA (BASIS-Web, SoPart) bestanden nicht. Die Bediensteten der JVA mussten die erforderlichen Personen- und Verfahrensdaten manuell erfassen. Allein zwischen BASIS-Web und SoPart wurden Personen- und Verfahrensdaten über eine elektronische Schnittstelle ausgetauscht.

Jede weitere Kommunikation zwischen JVA und anderen Behörden/Einrichtungen (z. B. Stellungnahmen bei vorzeitiger Haftentlassung, Mitteilungen über Statusänderungen der Inhaftierten) erfolgte grundsätzlich in Papierform. Eine Ausnahme bildete eine elektronische Schnittstelle zwischen BASIS-Web und dem POLAS-Verfahren der Polizeibehörden. Über diese Schnittstelle wurden automatisiert Daten – z. B. über Haftantritt, Urlaube, Freigänge – an POLAS gemeldet.

Die Bediensteten der untersuchten JVA regten an, dass sie Informationen von den StA über neue Ermittlungs- bzw. Strafverfahren gegen Inhaftierte zeitnah erhalten. Dies sei mit der Übermittlung auf dem Postweg nicht immer sichergestellt. Diese Informationen seien u. a. wichtig für Entscheidungen über Urlaubsgewährungen, Begleitungen bei Arztbesuchen oder Hafterleichterungen.

Die mehrfache manuelle Eingabe von Personen- und Verfahrensdaten verursachte Personalaufwand und war fehleranfällig. Die Schaffung einer elektronischen Schnittstelle zwischen dem IT-Verfahren der StA (MESTA) und den IT-Verfahren der JVA (BASIS-Web oder SoPart) würde den Personalaufwand bei den JVA für die Datenerfassung verringern. Über diese elektronische Schnittstelle könnten auch Informationen über neue Ermittlungsverfahren gegen Inhaftierte automatisiert und zeitnah an die JVA übermittelt werden.

Der LRH hat daher das JM gebeten zu prüfen, ob elektronische Schnittstellen zwischen MESTA und BASIS-Web und/oder SoPart mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand geschaffen werden können.

Das JM hat dazu ausgeführt, die Arbeiten an einer umfassenden Schnittstelle zwischen den Fachverfahren MESTA und BASIS-Web hätten bereits im Jahr 2011

begonnen und zu einem ersten Fachkonzept geführt. Die technische Umsetzung hätte allerdings sodann hinter vordringlichen Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit dem umfassenden Redesign des Fachverfahrens MESTA, zurückgestellt werden müssen.

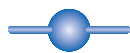
Grundsätzlich dürfe die Umsetzung technisch möglich und wirtschaftlich sein. Die entsprechenden Verfahrenspflegestellen hätten bereits die Vereinbarung getroffen, den StA auf Anforderung die Vollstreckungsübersichten digital zur Verfügung zu stellen. Hierdurch könne eine deutliche Beschleunigung bei der Informationsgewinnung erreicht werden. Die technischen Voraussetzungen seien bereits durch das Fachverfahren BASIS-Web geschaffen. Ein gesonderter Server, der in der Zentralen IT-Betriebsstelle der Justiz betrieben werden soll, sei für den Austausch noch aufzusetzen.

Die weiteren Abstimmungen zur technischen Umsetzung dieser Schnittstelle sollten zwischen den Verfahrenspflegestellen im Frühjahr 2017 fortgesetzt werden.

Im Hinblick auf die laufende Entwicklung hat der LRH gebeten, ihn zu gegebener Zeit über den Fortgang zu unterrichten.

Der Schriftwechsel mit dem JM dauert an.

10 Baukostencontrolling für Investitionen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen



Seit Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen im Jahr 2001 weist sein Baukostencontrolling für Investitionen erhebliche Defizite auf. So haben sich bei 55 Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rund einer Milliarde € Kostenabweichungen von rund 226 Millionen € gegenüber den ursprünglichen Genehmigungssummen ergeben.

Das Baukostencontrolling des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ist in seinen Bauprojekten nicht fest verankert, da ein wirksames Berichtswesen fehlt. Eine computergestützte Kostenkontrolle und Kostensteuerung finden nicht statt. Außerdem fehlt es im Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen an Bauprojektreviews, bei denen die Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich entstandenen Kosten aufbereitet und analysiert werden, um insbesondere aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen.

Das Finanzministerium als Fachaufsicht und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen wollen den Empfehlungen des Landesrechnungshofs für künftige strukturelle Verbesserungen des Baukostencontrollings grundsätzlich folgen. Hinsichtlich der Geschwindigkeit, mit der in Zukunft das wichtige Themenfeld Baukostencontrolling weiterentwickelt werden soll, fordert der Landesrechnungshof mehr Tempo.

10.1 Ausgangslage

Bei den vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) veranlassten Baukosten sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung zu berücksichtigen. Die haushaltsrechtlich verankerte Verpflichtung zum wirtschaftlichen und kostengünstigen Bauen findet sich auch in den vom BLB NRW zu beachtenden baupolitischen Zielen des Landes wieder.¹⁵⁸ Dies hat u. a. zur Folge, dass der BLB NRW bei den von ihm für das Land durchzuführenden Baumaßnahmen auf eine strikte Kostensteuerung zu achten hat. Voraussetzung dafür ist, dass der BLB NRW seine Baukosten stets unter Kontrolle hat. Während die Kostenkontrolle ganz allgemein Baukosten beispielsweise von aktuellen mit früheren Kostenermittlungen vergleicht, handelt es sich bei der Kostensteuerung um ein daran anknüpfendes, konkretes Eingreifen in die bauliche Planung, um die Kostenvorgabe eines Bauprojekts einzuhalten.

Zur Erreichung der genannten Ziele hat der BLB NRW ein Baukostencontrolling einzurichten, welches Abläufe steuert, die dem wirtschaftlichen, sparsamen, transparenten sowie sicheren Umgang mit Baukosten dienen.

Das Baukostencontrolling stellt einen Bestandteil des Bauprojektcontrollings dar. Das Bauprojektcontrolling umfasst neben dem Baukostencontrolling weitere für Bauprojekte maßgebliche Aspekte, wie beispielsweise Qualitäten und Termine, die nicht Gegenstand dieser Prüfung waren.

¹⁵⁸ Bekanntmachung der baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport – III.3 – B 1013 – vom 19.10.2002, Ziel 2.

10.2 Wesentliche Feststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln das Baukostencontrolling für Investitionen beim BLB NRW geprüft und insbesondere Folgendes festgestellt:

10.2.1 Berichtssystem

10.2.1.1 Projektübergreifende Betrachtungen

Die Zentrale des BLB NRW hat auf Veranlassung des LRH für die Prüfung nach vorgegebenen Auswahlkriterien eine Tabelle mit Kostendaten zu 55 abgeschlossenen investiven Baumaßnahmen erstellt (Stand 4/2013). Unabhängig davon legte das Finanzministerium (FM) dem Landtag zum 09.10.2014¹⁵⁹ eine ebenfalls nach vorgegebenen Auswahlkriterien zusammengestellte Liste mit Kostendaten zu 139 abgeschlossenen Baumaßnahmen des BLB NRW vor.

Der LRH hat die Kostenabweichungen der in den beiden Listen enthaltenen Baumaßnahmen analysiert. Dabei hat er die jeweils entstandenen Kostenüberschreitungen und Kostenunterschreitungen zusammengerechnet. In der für den LRH zusammengestellten BLB-Liste wichen die Ist-Kosten bei einer ursprünglichen Genehmigungssumme von rd. 1,0 Mrd. € um insgesamt rd. 226 Mio. € ab. Die Liste für den Landtag¹⁶⁰ wies bei einer erstmaligen Genehmigungssumme von rd. 1,4 Mrd. € Abweichungen von insgesamt 225 Mio. € aus.

Aufgrund der festgestellten Kostenabweichungen hat der LRH die Einhaltung des baupolitisch geforderten, hohen Maßes an Kostensicherheit infrage gestellt. Voraussetzung für das kostensichere Bauen ist ein wirksames Baukostencontrolling, das stets die genehmigten und die tatsächlichen Kosten im Blick behält. Budgetüberschreitungen bzw. -unterschreitungen hat der BLB NRW in der Regel nicht hinterfragt.

Ein computergestütztes Berichtssystem, das Aufschluss darüber geben könnte, wie hoch die Kostenüberschreitungen aufgrund zusätzlicher nutzerseitiger Wünsche insgesamt waren, hat der LRH nicht vorgefunden. Daher kann weder der BLB NRW noch der LRH mit vertretbarem Aufwand über einen rein quantitativen Kostenvergleich hinausgehende Aussagen zu den Kostenabweichungen treffen. Der LRH hält eine über einen quantitativen Kostenvergleich hinausgehende qualifizierte Betrachtung der Ursachen der Kostenabweichungen für erforderlich, um Mehrkosten zu vermeiden.

10.2.1.2 Kostenkontrolle während der Bauausführung

Der BLB NRW hat zum Bauprojektcontrolling einen Leitfaden¹⁶¹ erlassen, in dem auf eine Vielzahl von Berichten und Auswertungsmöglichkeiten zur IT-gestützten Kostenkontrolle hingewiesen wird. Dazu steht den Anwenderinnen und Anwendern u. a. ein

159 Drucksache 16/6993.

160 Von den 139 Baumaßnahmen konnte der LRH 130 Maßnahmen auswerten.

161 Weisung Nr. 116, Stand 18.03.2013.

sogenannter Projektstatusbericht zur Verfügung. Projektverantwortliche haben mit monatlich zu erstellenden Projektstatusberichten den Projektstand festzustellen und auf Abweichungen zum Soll hinzuweisen.

Auch das FM hat gegenüber dem Landtag¹⁶² darauf hingewiesen, dass der BLB NRW im Juli 2009 für das Landesvermögen mit dem IT-Bauprojektcontrolling ein einheitliches Berichtswesen für Bauprojekte geschaffen habe, das ein kontinuierliches Monitoring der Termin- und Kostenvorgaben ermögliche. Zentraler Baustein des Berichtswesens sei der Projektstatusbericht. Hier werde der Termin- und Kostenstatus jeder Maßnahme abgebildet und zwar jeweils mit dem Planwert, dem Prognosewert und dem Istwert. Kritische Abweichungen würden aufgezeigt, geplante Steuerungsmaßnahmen hinterlegt und historisiert. Das IT-Bauprojektcontrolling sei „in den Bauprojekten fest verankert“.

Der LRH hat die zur Kostenkontrolle genutzten IT-Standardberichte des BLB NRW beanstandet, da damit seinen Projektverantwortlichen ein Vergleich zwischen den ursprünglich kalkulierten Kosten als Zielvorgabe mit den jeweils aktuellen sowie den auf den Fertigstellungszeitpunkt prognostizierten Kosten fehlt. Sobald in einem Bauprojekt zusätzliche Kosten prognostiziert werden, erscheinen in den Berichten nicht mehr die ursprünglich kalkulierten, sondern aufgestockte Kosten, die allenfalls die Feststellung ermöglichen, ob das aktuelle Budget und die voraussichtlichen Ist-Kosten stets annähernd ausgeglichen sind. Die Plankosten – und somit die Zielvorgabe – sind so nicht mehr erkennbar. Auch der Projektstatusbericht als „Zentraler Baustein des Berichtswesens“ ist nach Auffassung des LRH wegen einer zu groben Gliederung der Baukosten für Kostenkontrollen nicht brauchbar.

Der LRH hält das IT-Standardberichtswesen des BLB NRW in seiner derzeitigen Form nicht für geeignet, die an den Bauprojekten Beteiligten zeitgerecht und in der erforderlichen Qualität mit entscheidungsrelevanten Informationen zu versorgen. Dem LRH fehlt ein einheitliches Berichtswesen mit festgelegten Kostenstrukturen, das die Durchführung von Kostenkontrollen sinnvoll unterstützt. Eine computergestützte Kostenkontrolle und strikte Kostensteuerung, wie sie in den baupolitischen Zielen des Landes vorgegeben werden, unterbleibt. Anders als in der Darstellung des FM gegenüber dem Landtag ist das Bauprojektcontrolling des BLB NRW in den Bauprojekten nicht fest verankert.

Der LRH hat empfohlen, dass der BLB NRW künftig die für die Kostenkontrolle wesentlichen Zahlen standardmäßig in einem einheitlichen computergestützten System erfasst, das die für die Ausführung von Bauprojekten erforderlichen Kosteninformationen in ausreichender Detailtiefe strukturiert und kontinuierlich miteinander in Beziehung setzt.

Der BLB NRW will den Anregungen des LRH grundsätzlich folgen. Er beabsichtigt, ein Gutachten zum baufachlichen Projektcontrolling zu beauftragen, in dem auch das vorhandene Berichtswesen untersucht werden soll. Das FM hat gegenüber dem LRH begrüßt, dass der BLB NRW sein Baukostencontrolling verbessern wolle, und mitgeteilt, dass es die weiteren Arbeiten des BLB NRW verfolgen werde.

162 Erfahrungsbericht zum BLB NRW vom 21.10.2013, Vorlage 16/1295.

Der LRH betrachtet die Angelegenheit mit einem bloßen Verweis auf die Erstellung eines Gutachtens zum baufachlichen Projektcontrolling nicht als erledigt. Unabhängig von gutachterlichen Tätigkeiten wird in Zukunft zu hinterfragen sein, ob sich beim BLB NRW eine Verbesserung des computergestützten Baukostencontrollings – insbesondere im Bereich der Durchführung von Kostenkontrollen während der Bauausführung – ergeben hat.

10.2.2 Planungs- und Kostentiefe von Bauunterlagen

Der BLB NRW beschreibt in seinem Leitfaden zur Genehmigung von Investitionsprojekten (Investitionsleitfaden) die aus seiner Sicht notwendigen Investitionsanträge einschließlich der dazugehörigen Unterlagen. Auf dieser Grundlage soll er seine Entscheidungen über die Durchführung von Bauinvestitionen mit Vorliegen von Bauunterlagen auf Basis der Entwurfsplanung treffen. Diese Planung entspricht der Leistungsphase 3 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Das bedeutet, dass zu diesem Zeitpunkt Zeichnungen im Maßstab 1:100 mit entsprechend unterlegten Kosten vorhanden sein müssen. Davon abweichend sieht der BLB NRW in seinem Leitfaden Bauprojektcontrolling vor, Durchführungsentscheidungen grundsätzlich erst nach dem Abschluss der Leistungsphase 5 HOAI, also nach Abschluss der Ausführungsplanung zu treffen. Dies hat zur Folge, dass zu diesem Zeitpunkt aufwendige und detaillierte Bauplanungen in Form von Ausführungs-, Detail- und Konstruktionszeichnungen im Maßstab 1:50 bis hin zu 1:1 mit entsprechend unterlegten Kosten vorhanden sein müssen. Der Leitfaden Bauprojektcontrolling lässt „aber auch Genehmigungen in früheren Leistungsphasen“ zu.

Gegenüber dem FM und dem BLB NRW hat der LRH beanstandet, dass anhand der bisher beim BLB NRW getroffenen Regelungen im Grundsatz offen bleibt, welche Planungs- und Kostentiefe in den Bauunterlagen er seinen Durchführungsentscheidungen zugrunde legt. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass bei einer vom BLB NRW beabsichtigten Bauinvestition die Durchführungsentscheidung einen besonders wichtigen Meilenstein des Baukostencontrollings darstellt. Ab diesem Zeitpunkt gilt die dieser Entscheidung zugrunde liegende Bauunterlage als zwischen allen Projektbeteiligten verbindlich vereinbart. Die Kostensicherheit soll dadurch in erheblichem Maße erhöht werden. Der LRH erwartet daher, dass die voneinander abweichenden Regelungen des BLB NRW kritisch hinterfragt werden sowie eine einheitliche und eindeutige Weisungslage für den Investitionsprozess geschaffen wird.

Das FM und der BLB NRW haben zugestanden, dass zum Zeitpunkt der Durchführungsentscheidung die erforderliche Planungstiefe im Einzelprojekt klar sein müsse. Insofern sähen die Regelungen des Leitfadens Bauprojektcontrolling vor, dass Durchführungsentscheidungen des BLB NRW grundsätzlich nach dem Abschluss der Leistungsphase 5 der HOAI erfolgen sollen, aber auch Genehmigungen in früheren Leistungsphasen möglich seien.

Der LRH sieht nach wie vor die Regelungen im Leitfaden Bauprojektcontrolling wegen der fehlenden Eindeutigkeit als nicht geeignet an, die erforderliche Klarheit zum Zeitpunkt der Durchführungsentscheidung herbeizuführen.

10.2.3 Bauprojektreviews

Die Innenrevision des BLB NRW bemängelte bereits im Jahr 2007, dass seinerzeit Nachkalkulationen von Bauprojekten nicht dokumentiert waren, und empfahl, künftig Nachkalkulationen durchzuführen, auszuwerten und zu dokumentieren. Daraufhin hat der BLB NRW im selben Jahr eine Fachweisung erlassen, nach der für alle fertiggestellten Projekte mit einem Budget von über 1,5 Mio. € eine Bauprojektreview durchzuführen ist. Die Weisung gibt auch vor, dass die Dokumentation fertiggestellter Projekte vereinheitlicht, eine eigene Kostendatenbank aus der Abrechnung aufgestellt und diese den Beschäftigten zugänglich gemacht werden soll.

Der LRH hat festgestellt, dass eine derartige Bauprojektreview nur bei neun der 55 geprüften Maßnahmen mit einem jeweiligen Budget von über 1,5 Mio. € vorzufinden war. Diesen geringen Anteil hat der LRH kritisiert. Der Inhalt der Reviews hat zudem keine Aussagekraft, da die für ein Baukostencontrolling erforderlichen Daten (wie z. B. konkrete Kostengliederungen nach DIN 276) darin laut interner Weisungslage¹⁶³ nicht ausgewiesen werden müssen und der BLB NRW stattdessen Formblätter mit allgemeinen Daten bearbeiten soll.

In dem Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vom 18.11.2014¹⁶⁴ sah das FM eine verbesserte Dokumentation der Bauprojekte als Bestandteil der abgeschlossenen ersten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW als gegeben an. Der LRH teilt diese Auffassung nach den oben dargestellten Feststellungen nicht. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 15.04.2016 sahen das FM und der BLB NRW Nachbetrachtungen als geeignetes Mittel, um Hinweise über den Erfolg und Kenntnisse für künftige Baumaßnahmen zu erhalten. Die Maßnahmen der ersten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW würden derzeit evaluiert, eine Bewertung einzelner Maßnahmen sei verfrüht.

Bestätigt wurde der LRH in seiner Auffassung durch die im Jahr 2016 dazu vorgenommenen weiteren Erhebungen beim BLB NRW. Dabei war bei neun geprüften, zu diesem Zeitpunkt aktuell fertiggestellten Baumaßnahmen (ebenfalls mit einem jeweiligen Budget von über 1,5 Mio. €) nur eine Bauprojektreview festzustellen.

Der BLB NRW hat in seinem Schreiben vom 24.02.2017 ausgeführt, dass er mit der Implementierung der Bauprojektreviews bereits einen wichtigen Schritt in Richtung „Wissenstransfer“ gemacht habe. Im nächsten Schritt gelte es, eine ganzheitliche Nachbetrachtung von Vorhaben des BLB NRW zu implementieren. Diese müsse neben den Ist-Kosten-Kennwerten auch systematische Informationen insbesondere zu Nachtragshöhen und -gründen etc. enthalten. Das FM hat zeitgleich die Aktivitäten des BLB NRW zur Verbesserung von Bauprojektreviews begrüßt. Es befürwortet ein standardisiertes Nachbetrachtungssystem im gesamten BLB NRW, das Baumaßnahmen insbesondere auf Kosten- und Zeittreiber untersuche. Die Nachschauen sollten zielgerichtet und problemorientiert erfolgen. Dabei müsse ein „BLB NRW-weites standardisiertes Nachschauauswahlssystem“ entwickelt und umgesetzt werden.

Der LRH hat die nächsten geplanten Schritte zu den Bauprojektreviews zustimmend zur Kenntnis genommen. Bemerkenswert ist allerdings, dass diese erst jetzt erfolgen sollen, obwohl die Innenrevision des BLB NRW bereits vor zehn Jahren die unzu-

163 Anleitung Bauprojektreview von 04/2014.

164 Vorlage 16/2453.

längliche Dokumentation der Bauprojekte festgestellt hatte. Für ein wirksames Baukostencontrolling bzw. für einen wichtigen Schritt in Richtung Wissenstransfer reicht dem LRH nicht aus, nach wie vor lediglich allgemeine Formblätter bearbeiten zu lassen.

Das FM und der BLB NRW sind gebeten worden, den LRH über den Stand zur Verbesserung der Bauprojektreviews zu informieren.

10.2.4 Organisation der Kalkulation

Die Geschäftsführung des BLB NRW hat am 20.06.2007 ein Geschäftsmodell beschlossen, dem eine am Lebenszyklus der Immobilien ausgerichtete und eindeutig festgelegte Ergebnisverantwortung zugrunde liegen soll. Danach sollen in der Entwicklungsphase einer Immobilie einschließlich der Investitionsentscheidung die Grundlagen für die Gesamtkosten der Immobilie geschaffen werden. In der Realisierungsphase gehe es um die Vor-Ort-Umsetzung der Projektentwicklung bzw. der Investitionsentscheidung. Hierzu bedürfe es einer objektkonkreten Planung und Realisierung. Dies soll in den Niederlassungen des BLB NRW durch Projektverantwortliche und am Projekt beteiligte Projektteammitglieder geschehen, die in einer eigenen Abteilung Planen und Bauen organisiert sind. Die damit verbundenen Eigentümeraufgaben, insbesondere die Bauherrenaufgaben, sollen in der Abteilung Assetmanagement der Niederlassung gebündelt und wahrgenommen werden. Die Verantwortung für das Ergebnis in der Realisierungsphase liege in der Niederlassung und zeige sich im Projektergebnis.

Nach dem Leitfaden Bauprojektcontrolling des BLB NRW sind die Projektkosten beim Projektstart durch die Abteilung Assetmanagement vorzugeben. Die Projektverantwortlichen aus dem Bereich Planen und Bauen haben diese zu prüfen und sollen im Idealfall bereits bei ihrer Erstellung beteiligt werden. Alternativ kann in einem integrativen und fortlaufenden Prozess zwischen den Abteilungen Assetmanagement und Planen und Bauen eine Kostenvorgabe über Zurückrechnen geprüft und angeglichen werden.

Entsprechend der Weisung des BLB NRW vom September 2009 ist auf der Grundlage des oben genannten Beschlusses der Geschäftsführung ein Kalkulationswesen im BLB NRW mit folgenden Maßgaben eingeführt worden: Organisatorisch ist die Kalkulatorin bzw. der Kalkulator in der Niederlassung der Stabsstelle Projekteinkauf zugeordnet und im Investitions- und Bauprozess zu beteiligen. Kalkulatorinnen und Kalkulatoren besitzen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben keine Weisungs- und Anordnungsbefugnisse, sondern nehmen lediglich eine Beratungsfunktion ein. Kostenermittlungen bzw. Investitionsberechnungen erstellen sie nicht selbst, vielmehr plausibilisieren sie die von den Fachabteilungen zur Verfügung gestellten Unterlagen.

Der LRH hat das FM und den BLB NRW darauf hingewiesen, dass er es kritisch sieht, dass es dem Bereich Assetmanagement aufgrund seiner Bauherrenfunktion obliegt, die Baukosten vorzugeben und quasi nach eigenem Ermessen zu entscheiden, ob und inwieweit er die Projektverantwortlichen bei der Kalkulation beteiligt. Eine solche ablauforganisatorische Regelung lässt außer Acht, dass der für die Kalkulation erforderliche Bausachverstand nicht beim Assetmanagement vorhanden sein dürfte. Der

LRH hat betont, dass die Kalkulation von Baukosten für jedes mit Baumaßnahmen befasste Unternehmen eine essenziell wichtige Aufgabe darstellt, und das FM sowie den BLB NRW aufgefordert, zur Problembeseitigung entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 15.04.2016 haben das FM und der BLB NRW mitgeteilt, dass der Prozess der Kalkulation im BLB NRW derzeit mit Unterstützung eines externen Beraters optimiert werde. Es sei u. a. vorgesehen, die Tätigkeit der Kalkulation von der derzeitigen Plausibilisierung zu einer „echten Kalkulation“ zu entwickeln und den Bereich um ein Claim-Management¹⁶⁵ zu ergänzen. Eingebettet in einen noch zu schaffenden Projekt-Service-Pool, auf den die Projektverantwortlichen künftig zugreifen können sollen, würden dort verschiedene Aufgabenfelder bearbeitet werden.

Der LRH hat sich am 02.05.2017 zu den bis dato vorgebrachten Optimierungsansätzen zustimmend geäußert. Er hat allerdings angemerkt, dass damit die von ihm angesprochene Problematik noch nicht gelöst sein wird. Die Frage, wie der für die Kostenvorgaben des Assetmanagements zwingend erforderliche Bausachverstand innerhalb des BLB NRW frühzeitig mit eingebunden wird, ist für den LRH bisher noch nicht beantwortet.

Das FM und der BLB NRW sind gebeten worden, diesen Aspekt im Rahmen der anstehenden organisatorischen Veränderungen zu berücksichtigen und den LRH zu gegebener Zeit zu informieren.

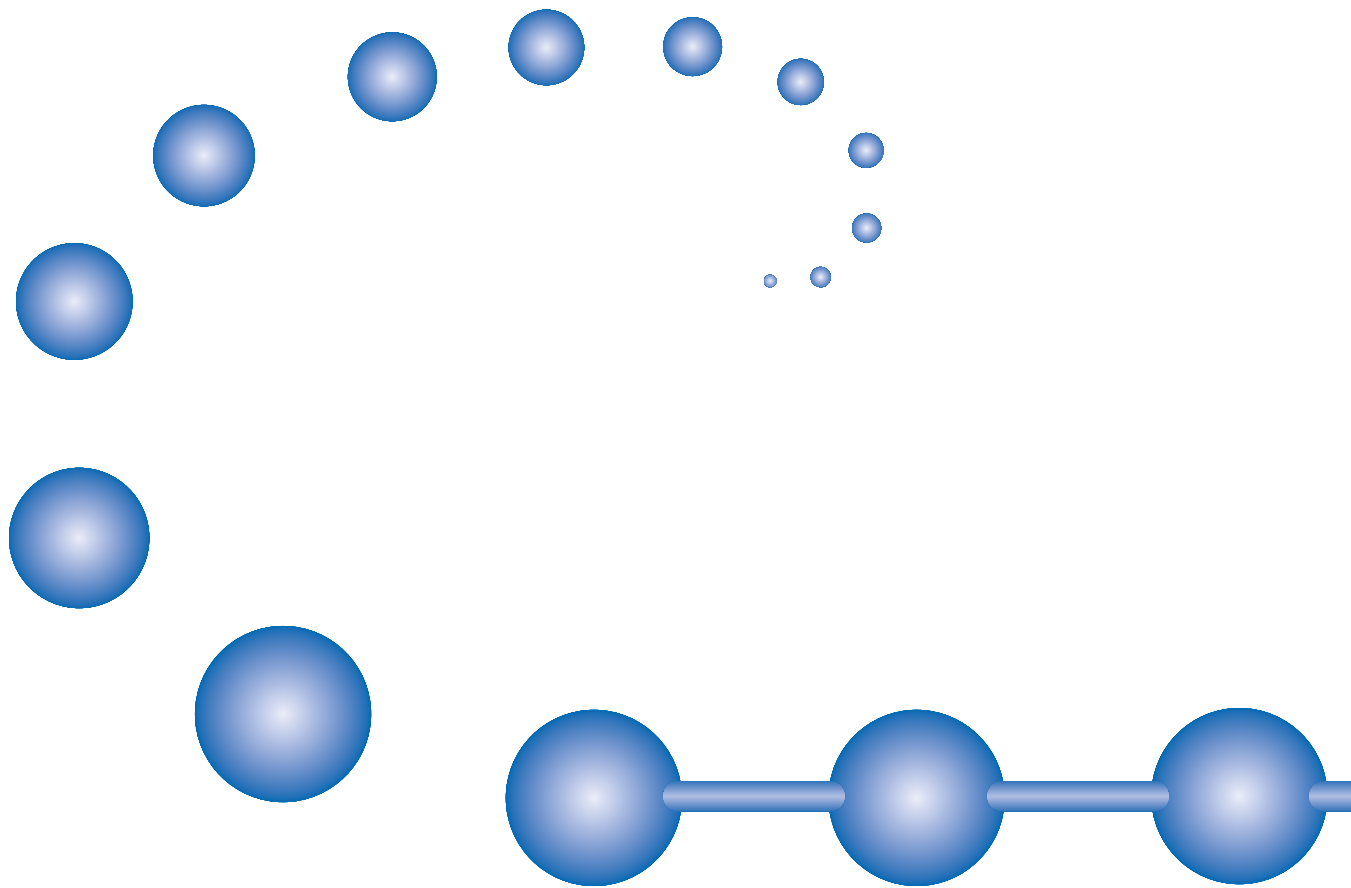
10.3 Bewertung

Aus dem Prüfungsverfahren „Baukostencontrolling“ hat der LRH den Schluss gezogen, dass ein hoher Handlungsbedarf besteht, baldmöglichst erhebliche Verbesserungen herbeizuführen. Die vom LRH insgesamt aufgezeigten Schwächen beim Baukostencontrolling können in einem bloßen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, wie er bei Unternehmen in der Größenordnung des BLB NRW ohnehin üblich sein sollte, nicht in der gebotenen Eile abgestellt werden. Die zweifelsohne notwendigen Änderungen des Baukostencontrollings müssen künftig daher mit mehr Nachdruck herbeigeführt werden. Nach Auffassung des LRH gefährden die seit Gründung des BLB NRW bestehenden Defizite beim Baukostencontrolling fortwährend die Einhaltung des baupolitisch geforderten hohen Maßes an Kostensicherheit bei den Bauprojekten des BLB NRW.

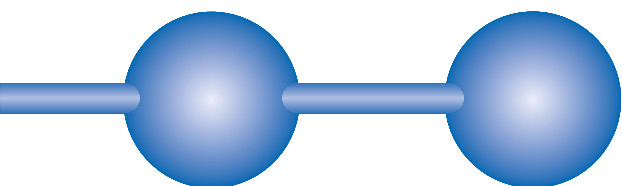
Dass der BLB NRW unter Beteiligung des FM als Fachaufsicht nunmehr richtige Schritte zur Verbesserung des Baukostencontrollings unternimmt, nimmt der LRH zustimmend zur Kenntnis. Bedenken bestehen jedoch nach wie vor hinsichtlich der Geschwindigkeit, mit der in Zukunft dieses wichtige Themenfeld weiterentwickelt werden soll.

Der Schriftwechsel mit dem FM und dem BLB NRW dauert an.

¹⁶⁵ Anmerkung: Ein „Claim“ stellt nach DIN 69901-5:2009-1 (Projektmanagement-Projektmanagementsysteme, Teil 5: Begriffe) eine Nachforderung dar, d. h. einen von einem Vertragspartner erhobenen Anspruch aufgrund von Abweichungen bzw. Änderungen.



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



11 Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte



Der Landesrechnungshof hat die Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Nordrhein-Westfalen geprüft.

Hierbei hat sich gezeigt, dass – einer Empfehlung aus einer früheren Prüfung folgend – die Abrechnung der Leistungen der freien Heilfürsorge bereits im Jahr 2001 weitgehend beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste zentralisiert worden war, jedoch einige Sonderzuständigkeiten dezentral bei den Polizeibehörden vor Ort verblieben waren. Die elektronische Abrechnung der Heilfürsorgeleistungen wurde nicht mit allen Leistungserbringern der freien Heilfürsorge durchgeführt; zum Teil wurde immer noch papiergebunden abgerechnet. Die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte, die bereits im Jahr 2003 angekündigt worden war, war immer noch nicht eingeführt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die gesamte Abrechnung der freien Heilfürsorge beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste zu zentralisieren und Sonderzuständigkeiten aufzugeben. Er hat weiterhin empfohlen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Leistungen der Heilfürsorge insgesamt elektronisch abgerechnet werden können. Darüber hinaus sollte die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte für die Polizei nunmehr zeitnah eingeführt werden. Der Landesrechnungshof hat auch angeregt, die Praxis der vorherigen Anerkennung von Heil- und Hilfsmitteln zu überdenken.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales ist den Anliegen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt.

11.1 Vorbemerkungen

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) haben nach dem Landesbeamten-gesetz Anspruch auf freie Heilfürsorge. Die freie Heilfürsorge umfasst die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Polizeidienstfähigkeit notwendigen und angemessenen, in der Verordnung über die freie Heilfürsorge der Polizei (Polizei-Heilfürsorgeverordnung – FHVOPol)¹⁶⁶ aufgeführten Leistungen. Hierfür waren im Jahr 2015 Haushaltsmittel i. H. v. über 80 Mio. € ausgebracht.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Abrechnung von Leistungen der freien Heilfürsorge für PVB geprüft. Ziel der Prüfung war es in erster Linie, in einer Nachschau zu vorangegangenen Prüfungen des LRH den aktuellen Sachstand zur Zentralisierung der Abrechnung¹⁶⁷ (siehe 11.2.1), zur elektronischen Abrechnung und elektronisch lesbaren Krankenversichertenkarte für PVB¹⁶⁸ (siehe 11.2.2) zu erfahren. Außerdem hat sich der LRH u. a. mit der Praxis der vorherigen Anerkennung von Heil- und Hilfsmitteln befasst (siehe 11.2.3).

¹⁶⁶ Verordnung vom 09.12.2009, SGV. NRW. 20303.

¹⁶⁷ Prüfung 1997/98; Jahresbericht 2000, Teil B, Beitrag 15, S. 110 ff. (Freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte).

¹⁶⁸ Prüfung 2006; Jahresbericht 2008, Teil B, Beitrag 16, S. 154 ff. (Unvollständige Ermittlung von Erstattungsansprüchen des Landes im Polizeibereich).

Im März 2016 hat der LRH seine Prüfungsergebnisse an das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK)¹⁶⁹ herangetragen. Das MIK hat hierzu im Juli 2016 und auf die Folgeentscheidung des LRH vom Januar 2017 nochmals im April 2017 Stellung genommen.

11.2 Prüfungsfeststellungen

11.2.1 Zentralisierung der Leistungsabrechnung und Aufhebung von Sonderzuständigkeiten

Der Empfehlung des LRH aus einer Prüfung in den Jahren 1997/98 folgend, war die Abrechnung der freien Heilfürsorge schon im Jahr 2001 weitgehend beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW (LZPD)¹⁷⁰ zentralisiert worden. Die Einzelheiten waren in einem Erlass des Ministeriums aus dem Jahr 2001¹⁷¹ näher festgelegt worden.

Der LRH hat festgestellt, dass nach dem Erlass weiterhin dezentral bei den Polizeibehörden vor Ort die Abrechnung der Kosten von Krankenbehandlungen im Ausland sowie von Fahrkosten, einschließlich der Krankentransportkosten, verblieben ist. Sämtliche Abrechnungen für Ausgaben im Zusammenhang mit Heil-, Sonder- und Spezialkuren, soweit sie in Polizeikurheimen stattfinden, wurden beim Polizeipräsidium (PP) Bielefeld, Polizeiärztlicher Dienst Detmold (ehemals Bezirksregierung Detmold), durchgeführt; die Kosten für Heilkuren in Einrichtungen außerhalb von Polizeikurheimen wurden hingegen beim LZPD abgerechnet. Zudem ist festgestellt worden, dass beim PP Bielefeld – Polizeiärztlicher Dienst Detmold – im Gegensatz zum LZPD keine elektronischen Abrechnungsmöglichkeiten zur Verfügung standen.

Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen empfohlen, die Sonderzuständigkeiten aufzugeben. Durch eine Konzentration der gesamten Abrechnung der freien Heilfürsorge beim LZPD ließe sich der Verwaltungsaufwand erheblich verringern.

Das MIK hat sich der Argumentation des LRH zur Zentralisierung der Abrechnung sowie Aufhebung der verbliebenen Sonderzuständigkeiten angeschlossen. Ebenso wie der LRH sieht das Ministerium Synergieeffekte und erachtet eine weitere Zentralisierung für sinnvoll. Die Zentralisierung der Sonderzuständigkeiten, wie Abrechnung aller Kurmaßnahmen sowie Kostenerstattung von Auslandsbehandlungen und von Fahrkosten, werde zeitnah umgesetzt.

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

170 Bis zum 30.06.2007 Zentrale Polizeitechnische Dienste NRW.

171 Siehe Nr. 1 des Erlasses des Innenministeriums vom 21.06.2001 – IV A 4 – 8001.

11.2.2 Elektronische Abrechnung von Heilfürsorgeleistungen und elektronische Krankenversichertenkarte

In einer Prüfung aus dem Jahr 2006 hatte der LRH u. a. empfohlen, die nicht mehr zeitgemäße papiergebundene Abrechnung der Heilbehandlungskosten mit den Kassen- und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen in NRW (KVen/KZVen) durch eine elektronische Abrechnung zu ersetzen. Der LRH hatte dazu auf einen Erlass des MIK aus dem Jahre 2003 hingewiesen, in dem bereits Systemverbesserungen wie die Online-Abrechnung sowie die Einführung der elektronisch lesbaren Krankenversichertenkarte für PVB angekündigt worden waren.

Der LRH hat festgestellt, dass zwar seit dem Jahr 2010 die auf die KVen/KZVen entfallenden Heilbehandlungskosten elektronisch unter Nutzung eines Heilfürsorge-Abrechnungssystems im Probetrieb geprüft und abgerechnet wurden. Papiergebunden abgerechnet wurde jedoch immer noch mit den übrigen Leistungserbringern der freien Heilfürsorge, wie etwa den Kranken- und Sanitätshäusern (rd. 57.000 Rechnungen jährlich) sowie den Apotheken (rd. 170.000 Rezepte jährlich), mit der Folge, dass alle sich hieraus ergebenden Problematiken wie Übertragungsfehler oder personenbezogene Zuordnungsprobleme nach wie vor bestanden.

Auch die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte, die insbesondere eine personenbezogene Zuordnung von Heilbehandlungskosten unterstützt, war immer noch nicht eingeführt.

Der LRH hat deshalb empfohlen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Leistungen der Heilfürsorge insgesamt elektronisch abgerechnet werden. Hierzu sollte das bereits vom LZPD mit den KVen/KZVen genutzte Heilfürsorge-Abrechnungssystem alsbald aus der Pilotphase in den Echtbetrieb überführt und um weitere Module für die übrigen Leistungserbringer der freien Heilfürsorge ergänzt werden. Zeitnah sollte auch die elektronisch lesbare Krankenversichertenkarte für die Polizei eingeführt werden.

Das MIK hat hierzu in seiner Stellungnahme vom April 2017 mitgeteilt, dass das elektronische Heilfürsorge-Abrechnungssystem in den Echtbetrieb übernommen und ausgebaut worden sei. Weitere Module dieses Abrechnungssystems seien in Betrieb genommen worden. Ein erforderliches verfahrensspezifisches IT-Sicherheitskonzept sei ebenfalls zwischenzeitlich erstellt worden, die Freigabe befinde sich zurzeit noch in der Bearbeitung. Zur Einführung der Krankenversichertenkarte seien die vertraglichen Regelungen geschlossen, der externe Druck der Karte sei in Auftrag gegeben worden. Die Einführung der Krankenversichertenkarte erfolge voraussichtlich zum 01.10.2017.

11.2.3 Vorherige Anerkennungen durch die Dienstvorgesetzten bei Heil- und Hilfsmitteln

Die FHVOPol sieht für bestimmte Heilfürsorgeaufwendungen (wie z. B. Zahnersatz, stationäre Behandlung in Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen, Versorgung mit Heilmitteln und Beschaffung von Hilfsmitteln) vorherige Zustimmungen und Anerkennungen durch Dienstvorgesetzte vor. Diese Verfahren bedürfen der Beteiligung des polizeiärztlichen Dienstes. Die vorherigen Zustimmungen und Anerkennungen

sind kein bloßes Ordnungserfordernis, sondern rechtliche Voraussetzungen für die Gewährung der Heilfürsorge; ihr Fehlen kann nachträglich nur in Ausnahmefällen (z. B. besondere Dringlichkeit) geheilt werden.

Der LRH hat das Erfordernis der vorherigen Prüfung und Anerkennung der Heilfürsorgefähigkeit bei kostenintensiven medizinischen Maßnahmen als sachgerecht angesehen. Dies betrifft beispielsweise kostenintensive stationäre Rehabilitationsmaßnahmen, stationäre Vorsorgekuren, Zahnersatz/Parodontose-Behandlungen oder kieferorthopädische Behandlungen.

Infrage gestellt hat der LRH allerdings das Erfordernis der vorherigen Anerkennungen der Heilfürsorgefähigkeit für in Aussicht genommene Heil- und Hilfsmittel. Heilmittel sind persönliche medizinische Leistungen, etwa Maßnahmen der physikalischen Therapie oder Ergotherapie; Hilfsmittel sind sächliche medizinische Leistungen.

Da sich der Leistungsumfang der freien Heilfürsorge im Wesentlichen an den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung orientiert, hat der LRH für den Umgang mit Heil- und Hilfsmitteln auf die gesetzliche Krankenversicherung verwiesen. Dort beschreibt ein Heilmittelkatalog, welche Heilmittel im Regelfall zu einer medizinisch angemessenen und wirtschaftlichen Versorgung führen, ein Hilfsmittelverzeichnis listet die von der Leistungspflicht umfassten Hilfsmittel auf. Für diese Aufwendungen erfordern die ärztlichen Verordnungen keine Zustimmung oder Anerkennung durch die gesetzlichen Krankenkassen, da den Verordnungen definierte, anerkannte Regelfälle zugrunde liegen, die eine zweckmäßige, medizinisch angemessene und wirtschaftliche Versorgung sicherstellen.

Der LRH hat deshalb empfohlen, unter Berücksichtigung der Standards, wie sie im Heilmittelkatalog bzw. im Hilfsmittelverzeichnis aufgeführt sind, entsprechend den gesetzlichen Krankenversicherungen auf die vorherigen Anerkennungsverfahren zu verzichten, um so unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots den Verwaltungsaufwand für eine Vielzahl nicht zwingend notwendiger Anerkennungsverfahren erheblich zu reduzieren.

Das MIK hat dazu mitgeteilt, dass es die Überlegungen des LRH aufgreifen und dazu die FHVOPol überarbeiten werde.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

12 Einsatztraining der Polizei und Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat im Auftrag des Landesrechnungshofs bei den Kreispolizeibehörden des Regierungsbezirks Detmold das Einsatztraining der Polizei und den Betrieb des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe geprüft. Es hat im Wesentlichen festgestellt, dass das Einsatztraining nicht in dem vorgegebenen Umfang absolviert worden und das Regionale Trainingszentrum Ostwestfalen-Lippe nicht genügend ausgelastet war.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsfeststellungen an das Ministerium für Inneres und Kommunales herangetragen. Er hat auch angeregt, die vorhandene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die zur Errichtung und zum Betrieb von zwölf Trainingszentren durchgeführt worden war, fortzuschreiben.

Das Ministerium hat sich den Anliegen des Landesrechnungshofs überwiegend angeschlossen.

12.1 Vorbemerkung

In der Fortbildung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) legt die Polizei NRW den Schwerpunkt auf das Einsatztraining. Die Einsatzkräfte sollen den täglichen Dienst, in dem sie tätlichen Angriffen ausgesetzt werden können, durch professionelles polizeiliches Einschreiten bestmöglich bewältigen. Konzeptionell ist das Einsatztraining ein am konkreten polizeilichen Einsatzerlass orientiertes, integratives und ganzheitliches Training.

Zur Umsetzung dieser Qualitätsansprüche beabsichtigt das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) langfristig zwölf Regionale Trainingszentren (RTZ) zu errichten, in denen das Einsatztraining durchgeführt wird. In einem RTZ befinden sich mehrere Raumschießanlagen sowie Schulungs- und Trainingsräume. Die Trainingsräume ermöglichen die realistische und flexible Darstellung verschiedener Einsatzsituationen. Den PVB in NRW sollen dadurch einheitlich optimale Trainingsbedingungen zur Verfügung gestellt werden.

Im Jahr 2012 wurde als erstes dieser zwölf Trainingszentren das RTZ Ostwestfalen-Lippe (OWL) in Schloß Holte-Stukenbrock fertiggestellt (unterdessen ging auch das RTZ Dortmund in Betrieb). Das RTZ OWL soll den sieben Kreispolizeibehörden (KPB) im Regierungsbezirk Detmold als Trainingsstandort dienen.

Auf der Basis des ersten vollständigen Betriebsjahres 2013 des RTZ OWL hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Detmold im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) u. a. untersucht, ob das Einsatztraining bei den KPB im Regierungsbezirk Detmold im vorgesehenen Umfang durchgeführt und in welchem Umfang das RTZ OWL genutzt wurde. Das RPA hat auch die Fortentwicklung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgegriffen, die im Hinblick auf die geplanten regionalen Trainingszentren durchgeführt worden war.

Die Prüfungsmittelungen des RPA an die einzelnen KPB sind im Jahre 2015 ergangen. Der LRH hat die wesentlichen Prüfungsfeststellungen im April 2016 an das MIK herangetragen. Das MIK hat hierzu im Juli 2016 Stellung genommen und danach im April 2017 nochmals zur Folgeentscheidung des LRH aus November 2016.

12.2 Prüfungsfeststellungen

12.2.1 Teilnahme am Einsatztraining

Beim Einsatztraining werden Einsatzstrategie und -durchführung sowie die Verwendung der Dienstwaffen trainiert. Das Einsatztraining besteht aus einer Folge von jährlich zu absolvierenden, aufeinander aufbauenden Trainingsleistungen. Die Einzelheiten sind in einem Erlass des MIK aus dem Jahr 2012¹⁷² festgelegt.

Das RPA hat – bezogen auf das Jahr 2013 – den Trainingsstand der PVB bei den geprüften KPB ermittelt. In dem Jahr waren für die rd. 2.700 PVB insgesamt knapp 25.000 einzelne Trainingsleistungen vorgesehen. Hiervon wurden insgesamt rd. 19.500 Trainingsleistungen erbracht, was einem durchschnittlichen Anteil von rd. 79 v. H. entspricht. Die Bandbreite der einzelnen KPB lag hierbei zwischen 60 v. H. und 93. v. H.

Darüber hinaus wurde ermittelt, in welchem Umfang jede(r) PVB die für sie bzw. ihn individuell vorgesehenen Trainingsleistungen erbracht hatte. Hieran lässt sich die eigentliche Intention des vorgenannten Erlasses ermessen, nämlich die aufeinander aufbauende und vollständige Fortbildung der PVB im Rahmen des im Erlass vorgegebenen Umfangs. Von den rd. 2.700 PVB erfüllten durchschnittlich rd. 42 v. H. vollständig das für sie vorgesehene Trainingspensum des Jahres 2013. Bezogen auf die einzelnen KPB variierte der Anteil der Vollabsolventen zwischen 9 v. H. und 69 v. H.

Der LRH hat das festgestellte Teilnahmeverhalten – gemessen an der hohen Bedeutung des Einsatztrainings für die Polizei – als zu gering erachtet. Er hält Maßnahmen mit dem Ziel, die Teilnahme am Einsatztraining zu erhöhen, für geboten. So hat er u. a. befürwortet, für jede(n) PVB einen persönlichen Fortbildungsnachweis vorzusehen, in dem die Teilnahme an den einzelnen Trainingsleistungen zu dokumentieren ist.

12.2.2 Auslastung des Regionalen Trainingszentrums Ostwestfalen-Lippe

Im RTZ OWL sind sechs Trainingsveranstaltungen pro Tag mit einer Gruppenstärke von jeweils bis zu zwölf PVB und einer Dauer von acht Stunden möglich. Diese Kapazität wurde nach polizeiinternen Berechnungen zu 62,6 v. H. in Anspruch genommen.

Die Überprüfung der Auslastung bereitete Schwierigkeiten, weil weder die konkrete Nutzungsdauer durch ein Training noch die tatsächliche Nutzung der einzelnen Räume beim RTZ OWL erfasst waren. Immerhin gelang es, durch Auswertung von Schieß- und Reinigungsbüchern Aussagen zu den in das RTZ integrierten drei Raumschießanlagen zu treffen. Diese wurden lediglich zu 40,5 v. H. genutzt.

172 Runderlass des MIK 404 – 27.28.06 vom 24.02.2012, SMBl. NRW. 2054.

Auch wenn zu konzedieren war, dass das Jahr 2013 das erste vollständige Betriebsjahr des RTZ OWL war und eine geringe Nutzung z. T. auch auf Anlaufschwierigkeiten zurückzuführen sein könnte, hat der LRH dennoch die Auslastung als unbefriedigend bewertet.

Darüber hinaus hat der LRH angeregt, die Datenerfassung zur Beurteilung der Nutzung und Auslastung des RTZ zu verbessern; dies sei umso wichtiger als das RTZ OWL das erste von insgesamt zwölf geplanten Trainingszentren ist.

12.2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eine im Jahr 2012 im Auftrag des MIK durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den regionalen Trainingszentren kam zu dem Ergebnis, dass die zentralisierte Lösung mit zwölf RTZ vorteilhafter ist im Vergleich zu einer alternativen Lösung mit 48 dezentralen Trainingszentren.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass das RTZ OWL das erste in Betrieb genommene Trainingszentrum aus einer Reihe von zwölf RTZ war. Es liege daher nahe und sei sachgerecht, nicht zuletzt aber auch nach dem Haushaltsrecht vorgeschrieben, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand der Erfahrungswerte mit dem Betrieb des RTZ OWL fortzuschreiben. In diesem Zusammenhang hat der LRH noch einmal die Notwendigkeit betont, die Datengrundlagen zur Nutzung des RTZ OWL zu verbessern.

12.3 Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales

Das MIK hat die Feststellungen des LRH weitgehend anerkannt und das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW (LAFP) mit der Erstellung eines Konzepts für die Durchführung des Einsatztrainings in RTZ beauftragt, in dem die Empfehlungen des LRH zu berücksichtigen sind.

Das MIK teilt die Einschätzung des LRH, dass die Teilnahme am Einsatztraining verbessert werden muss, um den Erlassvorgaben gerecht zu werden. Unter anderem soll für jede(n) PVB ein persönlicher Fortbildungsnachweis eingeführt werden.

Weiterhin stimmt das MIK dem LRH zu, dass die Auslastung des RTZ gesteigert werden muss. Insbesondere sollen die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen umfassend dokumentiert werden, ebenso die Nutzung der Einsatztrainingsräume über die Belegungsplanung.

Den Vorschlag des LRH aufgreifend hat das MIK federführend das LAFP damit betraut, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als begleitende Erfolgskontrolle der Teilmaßnahmen „RTZ OWL“ und „RTZ Dortmund“ fortzuschreiben.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

13 Maßnahmen zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur Unterbringung des Ministeriums für Inneres und Kommunales in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank in Düsseldorf



Das Ministerium für Inneres und Kommunales ist im Frühjahr 2015 in die Gebäude der ehemaligen Westdeutschen Landesbank umgezogen. Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Umsetzung des Raumbedarfs und zur dortigen Unterbringung des Ministeriums geprüft.

Dem Ministerium war seit 1990 bekannt, dass in seiner bisherigen Anmietung aufgrund einer Schadstoffbelastung ein Sanierungsbedarf besteht. Gleichwohl wurden bis Mitte des Jahres 2011 nicht die erforderlichen Entscheidungen getroffen. Danach erhöhte sich der Handlungsdruck auf das Ministerium erheblich, weil aufgrund eines neuen Brandschutzgutachtens bis Ende 2014 zwingend eine Lösung für seine Unterbringung gefunden werden musste.

Die Mitte des Jahres 2012 getroffene Entscheidung des Finanzministeriums, das Ministerium für Inneres und Kommunales statt in einem bedarfsgerecht errichteten Neubau an der Völklinger Straße in den Gebäuden der ehemaligen Westdeutschen Landesbank unterzubringen, ist sachlich nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat erhebliche Zweifel an einer ordnungsgemäßen und ergebnisoffenen Prüfung der Wirtschaftlichkeit vor der Unterbringungsentscheidung.

Im Ergebnis erhöhte sich die vom Ministerium für Inneres und Kommunales insgesamt angemietete Fläche im Vergleich zu seiner bisherigen Anmietung von 27.129 qm auf rund 52.271 qm. Dabei haben sich insbesondere die vom Ministerium angemieteten Verkehrsflächen fast verdoppelt. Nach eigenen Schätzungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales werden die Bewirtschaftungskosten gegenüber seiner bisherigen Anmietung um rund 700.000 € jährlich steigen.

13.1 Sanierungsbedarf in der vorherigen Anmietung des Ministeriums

Bis Ende April 2015 war das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), zuletzt im Rahmen eines Mietvertragsverhältnisses mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW), in einer landeseigenen Liegenschaft in Düsseldorf untergebracht.

Seit dem Jahr 1990 war aufgrund eines externen Gutachtens bekannt, dass diese Anmietung schadstoffbelastet ist. Auch in den Folgejahren gab es kontinuierlich weitere Untersuchungen zur Schadstoffbelastung des Gebäudes.

Anfang des Jahres 2005 stand aufgrund einer auf Ergebnisberichten des Technischen Überwachungsvereins basierenden Umweltanalyse des BLB NRW fest, dass die zulässigen Schwellenwerte für eine Schadstoffbelastung in dem Gebäude an mehreren Fundstellen überschritten waren. Daraufhin richtete der BLB NRW an seinen Verwaltungsrat für die Sanierung des Gebäudes einen Investitionsantrag. Der Verwaltungsrat fasste im Juni 2005 den Beschluss, über den Investitionsantrag wegen der zuvor stattgefundenen Landtagswahl nicht zu entscheiden. Die neue Landesregierung sollte sich eine eigene Meinung bilden. Das Verfahren wurde in der Folgezeit nicht wieder aufgegriffen.

Die Anmietung eines neuen Dienstgebäudes war erst wieder Gegenstand eines vom MIK im Jahr 2007 durchgeführten Interessenbekundungsverfahrens. Nach den vom

Ministerium festgelegten Kriterien sollte sich das neue Dienstgebäude innerhalb eines 1,5-Kilometer-Radius zum Landtag befinden sowie spätestens zum 01.01.2010 verfügbar sein. Eine Begründung für den spätesten Mietbeginn war weder dokumentiert, noch konnte das MIK hierfür einen sachlichen Grund im Rahmen der örtlichen Erhebungen benennen. Nach einer durch das Ministerium anhand bestimmter Kriterien getroffenen Vorauswahl verblieben im Ergebnis im September 2007 drei Angebote. Eines der verbliebenen Angebote war ein vom BLB NRW angebotener Neubau auf einem Grundstück an der Völklinger Straße. Das MIK beendete das Interessenbekundungsverfahren im Februar 2008 mit dem Hinweis an die im Verfahren verbliebenen Anbieter, dass die Angebote nach festgelegten Auswahlkriterien bewertet worden seien, dies jedoch nicht zu einem für das Ministerium akzeptablen Ergebnis geführt habe. Die genauen Gründe für den Abbruch des Interessenbekundungsverfahrens sind nicht dokumentiert. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs (LRH) während der Prüfung teilte das MIK mit, dass der geforderte späteste Mietbeginn am 01.01.2010 durch den Punktsieger¹⁷³ nicht habe sichergestellt werden können.

Im November 2008 machte das MIK das inzwischen für das Unterbringungsmanagement für oberste Landesbehörden zuständige Finanzministerium (FM) auf die Dringlichkeit seines Unterbringungsbedarfs aufmerksam. Wegen der in der bisherigen Anmietung bestehenden Schadstoffbelastung sei die Veränderungsnotwendigkeit des Ministeriums prioritär zu betrachten. Das FM bat das MIK, seinen Bedarf so zu konkretisieren, dass dieser bei der weiteren Koordinierung durch das FM berücksichtigt werden könne. Dieser Bitte kam das MIK nicht nach und unternahm bis Mitte des Jahres 2011 keine weiteren Umzugsbestrebungen mehr.

Im März 2011 ergab sich aus einem extern erstellten Brandschutzkonzept für die bisherige Anmietung, dass eine stufenweise Umsetzung von notwendigen Brandschutzmaßnahmen, beginnend spätestens ab Ende des Jahres 2014, erforderlich war. Ein Aufschieben des Maßnahmebeginns über das Ende des Jahres 2014 hinaus war ausgeschlossen. Die Brandschutzsanierung hätte eine sukzessive Zwischenunterbringung einzelner Bereiche des Ministeriums erforderlich gemacht. Damit war offenkundig, dass bis spätestens Ende des Jahres 2014 eine Lösung für die Unterbringung des MIK gefunden sein musste.

Der LRH hat bemerkt, dass sowohl im Jahr 2005 als auch im Jahr 2007 zur grundsätzlichen Unterbringungsfrage schon konkrete Lösungen im Raum standen, welche aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht weiterverfolgt wurden. Es ist auch nicht erklärlich, warum das MIK trotz der gegenüber dem FM geltend gemachten Dringlichkeit seines Unterbringungsbedarfs im Zeitraum Januar 2009 bis Mitte des Jahres 2011 untätig blieb. Der Zeitdruck durch das Brandschutzgutachten, unter dem das im Sommer 2011 begonnene Verfahren zur Neuunterbringung des MIK stand, ist angesichts dieses Vorlaufs vom MIK mitverursacht worden. Dadurch hatte sich der Entscheidungsspielraum des Ministeriums entscheidend verengt.

Dem haben MIK und FM entgegengehalten, dass die vom LRH genannten Unterbringungsüberlegungen in den Jahren 2005 und 2007 keine Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt hätten, weil es an einem Beschluss des Verwaltungsrates des BLB NRW gefehlt habe und das Interessenbekundungsverfahren aus vergaberechtlichen Gründen habe beendet werden müssen. Die Untätigkeit des MIK in der Zeit von Januar 2009 bis Mitte 2011 sei darauf zurückzuführen, dass aufgrund des ergebnislosen Interessenbekundungsverfahrens nicht davon auszugehen gewesen sei, dass

173 Punktsieger war der sog. Streamer, ein Neubau im Medienhafen.

kurzfristig in einem weiteren Verfahren eine entsprechende Liegenschaft gefunden worden wäre.

Der LRH hat an seinen Feststellungen festgehalten und die Ministerien darauf hingewiesen, dass das MIK die Sanierungsüberlegungen des BLB NRW ab Mitte 2005 jederzeit hätte wieder aufgreifen können. Auch das durchgeführte Interessenbekundungsverfahren habe als ein zulässiges – nicht dem Vergaberecht unterliegendes – Instrument der Markterkundung drei Unterbringungsmöglichkeiten aufgezeigt und hätte nicht beendet werden müssen. Der vom MIK ohne nachvollziehbaren Sachgrund festgelegte Realisierungszeitpunkt (01.01.2010) hätte zeitlich nach hinten verlegt werden können.

13.2 Gebäude der ehemaligen Westdeutschen Landesbank als Unterbringungsalternative

Vor dem Hintergrund des vom BLB NRW erworbenen sogenannten Vodafone-Komplexes startete im Sommer 2011 ein neues Verfahren zur Neuunterbringung des MIK. Das FM zog die Unterbringung des MIK im Vodafone-Komplex, in einem Neubau am bisherigen Altstandort und den im Interessenbekundungsverfahren im Jahr 2007 angebotenen Neubau an der Völklinger Straße in Betracht.

Mitte des Jahres 2012 bejahte die Westdeutsche Landesbank (WestLB)¹⁷⁴ auch die grundsätzliche Nutzbarkeit ihrer Gebäude für das MIK. Das FM rechnete daraufhin die von der WestLB für einzelne Flächenarten angebotenen Quadratmeterpreise nur anhand der Werte des Raumprogramms hoch, addierte einen Verkehrsflächenzuschlag von 30 v. H. und Mieten für Tiefgaragenstellplätze und ermittelte so eine geschätzte Jahresmiete i. H. v. rd. 5,8 Mio. €. Auf dieser Grundlage nahm es die Unterbringungsmöglichkeit als weitere Alternative in seine Überlegungen auf. Die tatsächlich in den WestLB-Gebäuden verfügbaren Flächen waren dem FM zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

Auf der Grundlage einer Stellungnahme des BLB NRW zu den einzelnen Unterbringungsalternativen aus Februar 2012 bevorzugte das FM zu diesem Zeitpunkt noch die Unterbringung des MIK in einem Neubau an der Völklinger Straße.

Ende Juli 2012 wies der BLB NRW das FM darauf hin, dass die in den WestLB-Gebäuden zur Verfügung stehende Fläche deutlich größer sei als für die Unterbringung des MIK erforderlich. Möglichkeiten einer teilweisen Abtrennung oder alternativ der Verlagerung weiterer Dienststellen in die Gebäude seien noch zu prüfen.

¹⁷⁴ Seit dem 02.07.2012: Portigon AG.

Eine entsprechende Reduzierung auf den im genehmigten Raumprogramm festgeschriebenen Raumbedarf des MIK i. H. v. 19.817 qm Gesamtnutzfläche fand in der Folgezeit nicht statt. Ausweislich der Dokumentation des MIK hatte die Portigon AG als Nachfolgerin der WestLB darauf hingewiesen, dass zwar einzelne Häuser des insgesamt aus vier Häusern bestehenden Gebäudekomplexes vermietet werden könnten, jedoch nicht einzelne Etagen. Eine Anmietung von nur drei statt vier Häusern war nach der Dokumentation des MIK nicht ausreichend.

Die vom FM in das Landeskabinett eingebrachte Beschlussvorlage vom 11.10.2012 enthielt u. a. den Beschlussvorschlag, dass das MIK in den WestLB-Gebäuden untergebracht werden und diese Gebäude bis Mitte des Jahres 2014 hierfür hergerichtet werden sollen. In der sich den Beschlussvorschlägen anschließenden Stellungnahme führte das FM aus, dass „die Unterbringung im [WestLB-Gebäude ...] auch vorzugswürdig [ist], obwohl sich dadurch die Mietfläche von derzeit rund 27.000 m² auf rund 45.000 m² erhöht.“

Ein erstes Mietangebot der Portigon AG belief sich auf 9,1 Mio. € Jahresmiete, in der Beschlussvorlage vom 11.10.2012 wird eine Jahresmiete von 10,63 Mio. € genannt.

Der LRH hat kritisiert, dass das FM die Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden nur auf der Grundlage einer anhand der Flächen des Raumprogramms geschätzten Jahresmiete in seine Überlegungen einbezogen hat. Eine Anpassung der anzumietenden Flächen an den Umfang des genehmigten Raumprogramms spielte für die spätere Entscheidung, die Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden anzustreben, keine Rolle mehr. Die Weigerung der Portigon AG, eine solche Anpassung durch die Vermietung einzelner Etagen des Hauses zu ermöglichen, hätte ein gewichtiges Argument gegen diese Unterbringungsalternative sein müssen. Der LRH hat beanstandet, dass das FM diese Alternative dennoch bevorzugte und damit auf der Grundlage seiner eigenen Berechnungen und entgegen der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) und der Notwendigkeit nach § 6 LHO hingenommen hat, dass sich die über das Raumprogramm hinaus anzumietenden Flächen in einer zusätzlichen Jahresmiete von rd. 3 bis 5 Mio. € auswirken.¹⁷⁵

Die Ministerien haben eingeräumt, dass die Flächendifferenz zwischen dem genehmigten Raumprogramm und der Anmietung der WestLB-Gebäude zwar das übliche Maß dessen, was bei der Anmietung von Bestandsgebäuden im Rahmen der Wirtschaftlichkeit vom FM toleriert wird, überschritten habe. Das FM habe die Entscheidung für eine Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden gleichwohl mitgetragen, weil sich die Differenz aus achsmaßbedingten Flächenüberschreitungen ergibt, ohne dass mehr Räume für eine Nutzung zur Verfügung stehen. Dem hat der LRH entgegengehalten, dass damit höhere (Bewirtschaftungs-)Kosten hingenommen werden, denen kein unmittelbarer Nutzen für die Unterbringung von Beschäftigten gegenübersteht.

175 Erste Schätzung des FM anhand von Werten des Raumprogramms: rd. 5,8 Mio. €; erstes Mietangebot der Portigon AG: rd. 9,1 Mio. €; Jahresmiete laut Kabinetttvorlage vom 11.10.2012: 10,63 Mio. €.

13.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

13.3.1 Zeitpunkt

Seit Anfang des Jahres 2012 stellten das FM und das MIK in Absprache Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zur Neuunterbringung des MIK an. In der Beschlussvorlage des FM vom 11.10.2012 wurde die Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden als die Vorzugsvariante dargestellt. Am 30.10.2012 fasste das Landeskabinett den Beschluss, dass das MIK dort untergebracht werden soll. Das MIK wurde mit diesem Beschluss ermächtigt, Mietvertragsverhandlungen mit der Portigon AG aufzunehmen. An diesem Tag unterzeichnete das MIK eine vorvertragliche Vereinbarung mit der Portigon AG hinsichtlich seiner Unterbringung in den WestLB-Gebäuden. Annähernd dreieinhalb Monate später, Anfang Februar 2013, vereinbarten das MIK und die Portigon AG in einem ersten Nachtrag zu der vorvertraglichen Vereinbarung u. a. eine gegenseitige Exklusivbindung an den Vorvertrag bis zum 30.06.2013. Gegenstand dieser Vereinbarung war insbesondere, dass das MIK während der Bindungsfrist keine Verhandlungen zur Anmietung anderer Mietobjekte oder zur Errichtung eines Neubaus führen und die Portigon AG das Mietobjekt keinen anderen Interessenten zur Anmietung anbieten wird.

Mit Beschluss des Landeskabinetts vom 02.07.2013 wurde das MIK schließlich ermächtigt, einen Mietvertrag mit der Portigon AG abzuschließen. In der zugrundeliegenden Vorlage begründeten das MIK und das FM die Wirtschaftlichkeit der Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden insbesondere damit, dass mit einer Gebäudenutzung durch das MIK ein dortiger Leerstand unmittelbar vermieden werde. Zudem könnten bei einer beabsichtigten Vermarktung der WestLB-Gebäude Buchwertverluste durch Bildung von Rückstellungen vermieden werden (sog. Konzernsicht des Landes).

Das Ergebnis seiner Wirtschaftlichkeitsüberlegungen hielt das MIK in einem vom FM mitgezeichneten Vermerk zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 12.08.2013 (WU-Vermerk) fest. Zwei Tage später zeichnete es den (Unter-)Mietvertrag mit der Portigon AG.

13.3.2 Monetäre Bewertung

In dem WU-Vermerk betrachtete das MIK folgende Unterbringungsalternativen:

- Variante 1:** Abriss und Errichtung eines Neubaus auf dem Grundstück der Altanmietung,
- Variante 2:** Errichtung eines Neubaus auf einem Grundstück an der Völklinger Straße,
- Variante 3:** Unterbringung in den WestLB-Gebäuden.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Die ursprünglich als Alternative in Betracht gezogene Unterbringung des MIK im Vodafone-Komplex wurde ausweislich des WU-Vermerks nicht in den Vergleich mit einbezogen, da sie mit einer Jahresmiete von zwischen 12,9 Mio. und 15,6 Mio. € „so erheblich schlechter [*abschneidet*] als die übrigen Varianten, dass eine detaillierte Prüfung der Kosten dieser Variante [...] unterbleiben kann“.

Das MIK stellte zunächst einen Kostenvergleich über einen Zeitraum von 20 Jahren an, indem es die Auszahlungen¹⁷⁷ der Varianten auf den gleichen Zeitpunkt hin abzinste¹⁷⁸ und so einen Gegenwartswert der jährlichen Kosten der Unterbringungsalternativen ermittelte. Diesem Gegenwartswert rechnete das MIK jeweils die einmaligen Kosten hinzu und machte das Ergebnis als Gesamtbarwert vergleichbar.

Der Kostenvergleich stellte sich wie folgt dar:

Übersicht 1

Kostenvergleich, WU-Vermerk des MIK vom 12.08.2013

	Variante 1 (Abriss/Neubau Altanmietung)	Variante 2 (Neubau Völklinger Straße)	Variante 3 (WestLB-Gebäude)
Summe Kosten p. a. (in Mio. €)	-11,6 ¹⁷⁹	-9,0 ¹⁸⁰	-12,59 ¹⁸¹
Gegenwartswert jährliche Kosten (in Mio. €)	-173,9	-134,9	-188,7
Einmalige Kosten (in Mio. €)	-29,5 ¹⁸²	-17,0 ¹⁸³	-25,4 ¹⁸⁴
Gesamtbarwert (in Mio. €)	-203,4	-151,9	-214,1

Nachdem es als Zwischenergebnis zum reinen Kostenvergleich zunächst festgehalten hatte, dass die Variante 2 mit dem niedrigsten Gesamtbarwert die wirtschaftlichste Unterbringungsalternative darstellt, führte das MIK im Weiteren eine sogenannte Nutzenbetrachtung durch. Als Begründung hierfür hielt das Ministerium in dem WU-Vermerk fest, dass die monetären Folgen eines Leerstandes der WestLB-Gebäude wegen der Beteiligungsverhältnisse an der Grundstücksbesitzgesellschaft¹⁸⁵ auf den Landeshaushalt durchschlagen würden. Daher sei aus Konzernsicht auch der Nutzen der vorliegenden Alternativen – bzw. das Verhindern eines ansonsten entstehenden Schadens – für das Land insgesamt zu bewerten.

177 Als Auszahlungen berücksichtigt: Miet- und Nebenkosten.

178 Anwendung eines Realzinssatzes von 3 v. H. bei einer Mietvertragslaufzeit von 20 Jahren führt zu einem Rentenbarwertfaktor von 14,8775. Anwendung eines Korrekturfaktors von 1,0075.

179 Mietkosten und Nebenkosten, die ausweislich des Schreibens des BLB NRW aus Februar 2012 auf nach Richtwerten basierenden Kalkulationen beruhen und insoweit nur als Anhaltswerte zu verstehen sind.

180 Mietkosten und Nebenkosten, die ausweislich des Schreibens des BLB NRW aus Februar 2012 auf nach Richtwerten basierenden Kalkulationen beruhen und insoweit nur als Anhaltswerte zu verstehen sind.

181 Jahreskaltmiete 10,04 Mio. € zzgl. Nebenkosten und Instandhaltungspauschale i. H. v. 1,93 Mio. €.

182 Kosten der Zwischenunterbringung und der Umzüge des MIK.

183 Kosten für die Sanierung der Brandschutzklappen in der Altanmietung und einer Zwischenunterbringung, da Bezugsfertigkeit des Gebäudes nicht vor 2017 erwartet.

184 Umbaukosten für die Herrichtung des WestLB-Gebäudes.

185 Die Portigon AG als hundertprozentige Beteiligung des Landes NRW ist an der Grundstücksbesitzgesellschaft (Vermieterin der Liegenschaft) zu 94 v. H. beteiligt.

Für den Fall, dass das MIK nicht in den WestLB-Gebäuden untergebracht werden sollte, hielt es eine nur kleinteilige Vermietung dieser Gebäude auf die Dauer von fünf Jahren für realistisch. Für diesen Fünfjahreszeitraum seien Drohverlustrückstellungen von 53,9 Mio. € zu bilden, die aus Konzernsicht bei den Varianten 1 und 2 zu berücksichtigen seien. Eine weitere Begründung für die Annahme dieses Szenarios ergab sich aus dem WU-Vermerk nicht. Auf die o. g. Ergebnisse des Kostenvergleichs wirkte die Annahme sich wie folgt aus:

Übersicht 2

Monetäre Gesamtbewertung, WU-Vermerk des MIK vom 12.08.2013

	Variante 1 (Abriss/Neubau Altanmietung)	Variante 2 (Neubau Völklinger Straße)	Variante 3 (WestLB-Gebäude)
Gesamtbarwert (in Mio. €)	-203,4	-151,9	-214,1
Monetäre Belastung Leerstand Portigon (in Mio. €)	-51,3 ¹⁸⁶	-51,3	-
Monetäre Belastung aus Vermietungs- verlust (in Mio. €)	-	-	-2,0 ¹⁸⁷
Monetäre Gesamtbewertung (in Mio. €)	-254,7	-203,2	-216,1

In der Gesamtbewertung der WU stellte das MIK – entsprechend seiner in der Übersicht 2 dargestellten Ergebnisse – fest, dass die Variante 3 aus rein monetärer Sicht nur die zweitgünstigste Variante darstellte. Diese Variante weise im Vergleich zu den Varianten 1 und 2 jedoch kein Kostenrisiko auf. Die Kostenrisiken bei den Varianten 1 und 2 ergäben sich aus der relativ geringen Planungstiefe der Neubauten sowie der Tatsache, dass die diesbezüglichen Nebenkosten nur auf Schätzungen beruhen. Schon bei Annahme eines Kostenrisikos von 15 v. H. bei der Neubau-Variante 2 sei die Variante 3 günstiger und deswegen zu bevorzugen.

186 Barwert für die Drohverlustrückstellung von 53,9 Mio. € bei einem Kalkulationszinssatz von 3 v. H.

187 Barwert für den Rückstellungsbedarf i. H. v. 2,2 Mio. € für nicht umlagefähige Kostenanteile bei Untervermietung des WestLB-Gebäudes von der Portigon AG an das MIK.

13.3.3 Fazit des Landesrechnungshofs und Auffassung der Ministerien

Der LRH hat angesichts der zeitlichen Abläufe erhebliche Zweifel an der Ergebnisoffenheit der angestellten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Der Zeitraum, in dem die im WU-Vermerk festgehaltenen Überlegungen angestellt wurden, war dadurch geprägt, dass das MIK intensive Vertragsverhandlungen mit der Portigon AG geführt hat und sich dieser gegenüber ab Februar 2013 sogar vertraglich verpflichtet hatte, die anderen Alternativen nicht weiter zu konkretisieren. Der vom BLB NRW angebotene Neubau an der Völklinger Straße hingegen wurde planerisch nicht weiter betrachtet, obwohl er als Option bereits seit 2007 in Rede stand, vom FM bis Mitte des Jahres 2012 bevorzugt worden war und ausweislich des WU-Vermerks als potenzielle Unterbringungsalternative nach wie vor in Betracht kam. Für eine zu diesem Zeitpunkt bereits getroffene Vorentscheidung und gegen einen ergebnisoffenen Entscheidungsprozess spricht des Weiteren, dass angesichts der bis Ende 2014 in der Altanmietung zu beginnenden Sanierungsarbeiten der Zeit- und Handlungsdruck des MIK zunahm. Der mit der Exklusivbindung einhergehende Zeitverlust im Hinblick auf andere Unterbringungsalternativen ist kaum nachvollziehbar, wenn nicht während der eigentlichen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bereits eine Vorentscheidung für das WestLB-Gebäude getroffen worden wäre.

Die vom MIK erstellte und vom FM gegengezeichnete WU ist zudem nicht geeignet nachzuweisen, dass die Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden tatsächlich die wirtschaftlichste Variante war. Einige der im WU-Vermerk zugrunde gelegten Annahmen waren defizitär dokumentiert. Zudem leidet die WU an systematischen Schwächen. Der LRH hat hervorgehoben, dass die vom MIK angewandte Konzernsicht des Landes nicht alle relevanten Aspekte berücksichtigte und vor allem nicht durchgängig für alle Varianten, sondern nur partiell in Bezug auf die weitere Verwendung der WestLB-Gebäude in die WU eingeflossen ist. Er hat darauf hingewiesen, dass für den gesamten Betrachtungszeitraum von 20 Jahren alle für das MIK und die Portigon AG jeweils entstehenden Ein- und Auszahlungen hätten berücksichtigt werden müssen, was aber nicht geschehen ist.

Die Ministerien haben dem entgegengehalten, dass die Exklusivbindung an die Portigon AG nur dazu diene, die Ernsthaftigkeit der Verhandlungen zu dokumentieren. Der im Vorfeld der Kabinettsvorlagen angestellte Entscheidungsprozess sei ergebnisoffen gewesen und der Beschluss des Landeskabinetts aus Juli 2013 habe lediglich eine Ermächtigung, nicht jedoch eine Verpflichtung zum Abschluss des Mietvertrages mit der Portigon AG ausgesprochen. Der WU-Vermerk habe als Entscheidungsgrundlage für den Abschluss des Mietvertrages gedient.

Die Zweifel an der Ergebnisoffenheit der WU und die in der WU vom LRH aufgezeigten Schwächen sind damit nicht ausgeräumt.

13.4 Flächenmehrung und Betriebskosten

Die bis zur Übernahme der WestLB-Gebäude genutzte vorherige Anmietung hatte ausweislich des mit dem BLB NRW geschlossenen Mietvertrages eine Gesamtmietfläche von 27.129 qm.¹⁸⁸ Diese Gesamtfläche setzte sich aus einer Nutzfläche von 19.633 qm und Verkehrsflächen von 7.496 qm zusammen.¹⁸⁹ Für die Neuunterbringung des MIK genehmigte das FM am 18.01.2012 ein Raumprogramm mit einer Hauptnutzfläche von 18.854 qm und Nebennutzflächen von insgesamt 963 qm.

Der vom MIK angemietete Gebäudekomplex umfasst ausweislich des mit der Portigon AG geschlossenen (Unter-)Mietvertrages vom 14.08.2013 eine Gesamtmietfläche von 52.270 qm¹⁹⁰, die sich wie folgt zusammensetzt:

Funktionsfläche	ca.	7.362,22 qm
Hauptnutzfläche	ca.	24.229,16 qm
Nebennutzfläche	ca.	6.581,09 qm
Verkehrsfläche	ca.	14.098,43 qm.

Der Anteil der Verkehrsflächen an der Hauptnutzfläche der Anmietungen hat sich daher wie folgt entwickelt:

Übersicht 3

Anteil der Verkehrsfläche an der Hauptnutzfläche

	Altanmietung	WestLB-Gebäude
Verkehrsfläche (in qm, gerundet)	7.496	14.098
Hauptnutzfläche (in qm, gerundet)	18.688	24.229
Anteil Verkehrsfläche an Hauptnutzfläche (in v. H., gerundet)	40,11	58,18

188 Im Folgenden werden die Begrifflichkeiten der DIN 277 „Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau“ (Teil 1 und 2 Juni 1987) genutzt.

189 Zudem hatte das MIK mit einem separaten Mietvertrag vom BLB NRW eine Tiefgarage unter der Altanmietung mit insgesamt 462 Kfz-Stellplätzen angemietet.

190 In den Flächen sind nach dem (Unter-)Mietvertrag insgesamt 183 Stellplätze im Untergeschoss und auf dem Hof des Gebäudekomplexes enthalten.

Die folgende Übersicht verdeutlicht das Verhältnis zwischen den im genehmigten Raumprogramm des MIK vorgesehenen Flächen zu den entsprechenden von der Portigon AG angemieteten Flächen:

Übersicht 4

Gegenüberstellung WestLB-Gebäude/Genehmigtes Raumprogramm

Flächenart	Genehmigtes Raumprogramm (Ausgangswert in qm)	WestLB-Gebäude (in qm, gerundet)	Abweichung (in v. H. des Ausgangswerts, gerundet)
Hauptnutzfläche	18.854	24.229	+29
Nebennutzfläche	963	6.581	+583
Gesamtnutzfläche	19.817	30.810	+55

Das Liegenschaftsreferat des MIK hielt in einer internen E-Mail vom 09.10.2012 zu den Flächenverhältnissen in der Neuanmietung u. a. fest:

„Die Kabinettvorlage des FM [kann ...] nicht mitgetragen werden. [...] Der Anstieg der Mietfläche von 27.000 m² auf 45.000 m² ist aus hiesiger Sicht auch bei hohen Verkehrsflächenanteilen und ungünstigen Raumzuschnitten unwirtschaftlich und nicht akzeptabel. Dies widerspricht den vom FM selbst, aber auch durch die LHO vorgegebenen Zielen der Flächeneinsparung [...]. Die gem. Raumprogramm zustehenden Flächen werden offenbar [...] massiv überschritten. Üblicherweise werden sonst – im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des FM – Abweichungen vom genehmigten Raumprogramm aufgrund von ungünstigen Raumzuschnitten im Umfang von 5 bis maximal 10% akzeptiert. [...]“

Die Erhöhung der Gesamtmietfläche auf rd. 52.271 qm war Gegenstand einer Kleinen Anfrage im Landtag. Zu der entsprechenden Frage führte das FM im Einvernehmen mit dem MIK in seiner Antwort aus:

„[...] Soweit die Frage den Eindruck erweckt, es gebe eine ‚liegenschaftswirtschaftlich zulässige Fläche‘ ist das irreführend. Eine Vorschrift über liegenschaftswirtschaftliche nicht zulässige Flächen gibt es nicht. Allerdings ist die Landesregierung bemüht, den Flächenbedarf für die Aufgabenerledigung aller Behörden so gering wie möglich zu halten, um unnötige Kosten zu vermeiden. [...]“¹⁹¹

Die folgende Übersicht verdeutlicht mit Blick auf die Betriebskosten der Gebäude die entsprechenden wirtschaftlichen Auswirkungen, die zum Zeitpunkt der Unterbringungsentscheidung mit der Anmietung der WestLB-Gebäude für den Landeshaushalt verbunden waren.

191 Siehe Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2480, Drucksache 16/6486.

Übersicht 5

Absehbare wirtschaftliche Auswirkungen der Anmietung des WestLB-Gebäudes

	Altanmietung (Ausgangswert)	WestLB-Gebäude	Abweichung (gerundet, in v. H. des Ausgangswerts)
Gesamtmietfläche (in qm)	27.129	52.271	+93
Betriebskosten (in Mio. €, gerundet)	1,9	2,6	+37

In einem während der Mietvertragsverhandlungen gefertigten Vermerk aus März 2013 führt das MIK zur Mietfläche aus:

„Das ungünstige Verhältnis von Nebennutzflächen und Verkehrsflächen zu reinen Büro- und Lagerflächen bringt MIK unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und mit Blick auf eine kritische Öffentlichkeit in Rechtfertigungsdruck; das können wir nur aushalten, wenn die Jahresmiete mit dem qm-Mietzins als dem entscheidenden Parameter das angemessen berücksichtigt.“

Ende 2013 brachte das FM den Entwurf einer Unterbringungsrichtlinie in die Ressortabstimmung, deren Erlass der LRH seit Jahren gefordert hatte.¹⁹² Darin hielt das FM fest, welche Regelungen aus seiner Sicht erforderlich waren, um im Bedarfsfeststellungs- und -umsetzungsverfahren zur Unterbringung von Dienststellen des Landes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO sicherzustellen. Ausweislich dieses Entwurfs sollte bei der Prüfung und Genehmigung von Raumbedarfsplänen ein restriktiver Maßstab angelegt und alle zumutbaren Möglichkeiten zur Einsparung von Flächen genutzt werden. Technische Flächen und Verkehrsflächen sollten nach dem Entwurf bei der Realisierung der Unterbringungsmaßnahme auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränkt werden. Der Anteil der Verkehrsflächen sollte grundsätzlich 30 v. H. der Hauptnutzflächen nicht überschreiten. Ausnahmen hiervon sollten gesondert begründet werden.¹⁹³

Hierzu hat der LRH bemerkt, dass mit dem genehmigten Raumprogramm im Januar 2012 der Raumbedarf des MIK für eine (Neu)Unterbringungsmaßnahme festgelegt wurde. Mit der Genehmigung des vom nutzenden Ressort aufgestellten Raumprogramms wird der nach § 6 LHO notwendige Raumbedarf festgeschrieben. Auch eine sich in diesem Rahmen bewegende Unterbringung sollte unter dem Gesichtspunkt der effizienten Flächennutzung gleichzeitig die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 LHO sicherstellen. Der LRH hat beanstandet, dass die vom MIK in den WestLB-Gebäuden angemieteten Hauptnutzflächen die Flächenwerte des genehmigten Raumprogramms um rd. 29 v. H. überschreiten. Die nicht vom genehmigten Raumprogramm erfassten Verkehrsflächen sind mit der Anmietung des Gebäudekomplexes um rd. 88 v. H. gestiegen. Diese Flächenmehrung, die zu einem Verkehrsflächenanteil von rd. 58,18 v. H. der Hauptnutzflächen führte, hätte der Anmietung der WestLB-Gebäude entgegenstehen müssen. Denn das FM hatte im Entwurf der Unterbringungsrichtlinie seine hausinterne Auffassung festgehalten, dass der Anteil der Verkehrsfläche grundsätzlich 30 v. H. der Hauptnutzfläche nicht überschreiten darf. Während die Abweichungen vom genehmigten Raumprogramm zwar zwischen MIK und FM erörtert und vom FM letztlich mitgetra-

¹⁹² Siehe Jahresbericht 2011, Teil B, Beitrag 14, S. 119 ff.

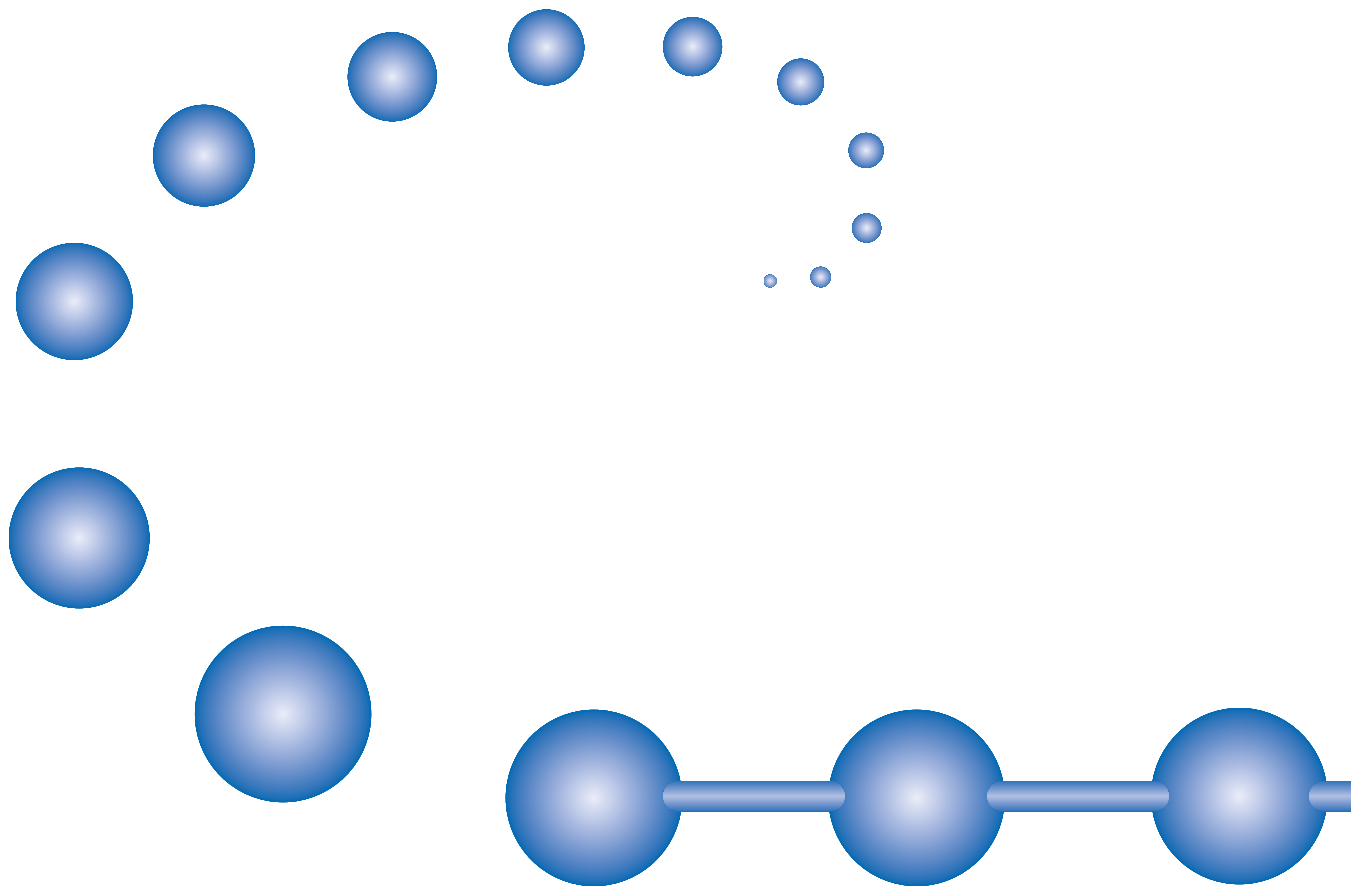
¹⁹³ Siehe Entwurf einer Unterbringungsrichtlinie, Stand 21.11.2013, Ziffern 2.1.1, 3 und 4.

gen wurden, spielte der Anteil der Verkehrsfläche an der Hauptnutzfläche in diesen Erörterungen keine Rolle.

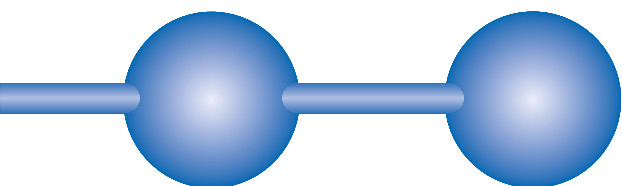
Hierzu haben die Ministerien ergänzend zu den unter 13.2 dargestellten Erwägungen im Wesentlichen eingewandt, seit dem Zeitpunkt des Einzugs sei es durch personelle Zugänge zu rd. 130 zusätzlich unterzubringenden Beschäftigten gekommen. Die Unterbringung des zusätzlichen Personals sei in den WestLB-Gebäuden für den Landeshaushalt kostenneutral möglich gewesen. Bei dem Entwurf der Unterbringungsrichtlinie habe es sich um ein nicht abgestimmtes Regelwerk gehandelt, dem keine Bindungswirkung zugekommen sei.

Der LRH hat erwidert, dass die personellen Zugänge zum Zeitpunkt der Unterbringungsentscheidung für die Ministerien nicht absehbar waren, sondern dass es sich hierbei um einen im Nachhinein eingetretenen „glücklichen Umstand“ handelt. Zum Zeitpunkt der Unterbringungsentscheidung seien Reserveflächen angemietet worden, ohne dass absehbar war, ob und ggf. wann denen auch ein Nutzen gegenüberstehen wird. Mit der Zustimmung zur Unterbringung des MIK in den WestLB-Gebäuden, ohne dass dabei der hohe Anteil der Verkehrsflächen an der Hauptnutzfläche eine Rolle gespielt hat, habe sich das FM überdies in Widerspruch zur eigenen, hausintern abgestimmten und im Entwurf der Unterbringungsrichtlinie enthaltenen Meinung gesetzt.

Der Schriftwechsel mit den Ministerien dauert an.



Justizministerium (Epl. 04)



14 Erfolgskontrolle von Förderprogrammen im Bereich des Justizministeriums



Der Landesrechnungshof hat vier Förderprogramme im Bereich des Justizministeriums geprüft, mit denen freie Träger teilweise seit mehreren Jahrzehnten gefördert werden. Er hat das Justizministerium gebeten, die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen wissenschaftlich untersuchen zu lassen.

Das Ministerium will die Empfehlung des Landesrechnungshofs hinsichtlich zweier Programme aufgreifen. Die Gründe, mit denen das Ministerium die Untersuchung der anderen geprüften Programme für derzeit nicht erforderlich erachtet, hält der Landesrechnungshof für nicht überzeugend.

14.1 Prüfungsgegenstand

Das Land fördert im Bereich der Justiz teilweise bereits seit Jahrzehnten Projekte freier Träger. Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderungen freier Träger in den Bereichen des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA), der gemeinnützigen Arbeit, der Täterarbeit sowie der ehrenamtlichen Straffälligenhilfe untersucht.

Mit einem TOA soll nach Auskunft des Justizministeriums (JM) der durch die Straftat gestörte soziale Frieden zwischen Täter und Geschädigtem wiederhergestellt werden. Der im Zusammenhang mit der Tat zwischen dem Täter und dem Opfer bestehende Konflikt soll beigelegt und ein eventuell entstandener Schaden wiedergutmacht werden. Entsprechende Projekte freier Träger fördert das Land im Jugendbereich bereits seit 1988, im Erwachsenenbereich seit 1997.

Die ebenfalls 1997 begonnene Förderung von gemeinnütziger Arbeit soll Menschen, die zu einer Geldstrafe verurteilt wurden, diese aber nicht bezahlen können, die Möglichkeit eröffnen, ihre Strafe durch gemeinnützige Arbeit abzuleisten. Ziel dieser Förderung ist die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen im Bereich der Geldstrafen-vollstreckung.

Seit 2011 fördert das Land die Arbeit mit männlichen Tätern aus dem Bereich häuslicher Gewalt (Täterarbeit). Gefördert werden Unterstützungs- und Beratungsangebote zur Verhaltensänderung, deren Kernziel die Vermeidung weiterer Gewaltausübung ist.

Schließlich werden seit 1996 Projekte der ehrenamtlichen Straffälligenhilfe gefördert. Hierdurch sollen über eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit mehr ehrenamtliche Kräfte dauerhaft für die Straffälligenhilfe gewonnen werden.

Im Haushalt 2017 sind hierfür insgesamt rd. 3,2 Mio. € veranschlagt (TOA rd. 1,2 Mio. €; gemeinnützige Arbeit rd. 930.000 €, Täterarbeit rd. 680.000 €, ehrenamtliche Straffälligenhilfe rd. 380.000 €).

Die Prüfung des LRH war u. a. darauf gerichtet festzustellen, ob der mit der Förderung der Projekte beabsichtigte Erfolg eingetreten war und inwieweit dies durch das JM kontrolliert wurde.

14.2 Ausgangslage

Gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Ein wesentlicher Teil dieser Untersuchungen ist die Erfolgskontrolle. Dabei handelt es sich um ein systematisches Prüfungs- und Bewertungsverfahren, welches dazu dient, während der Durchführung einer Maßnahme (begleitende Erfolgskontrolle) und nach deren Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Umfang

- die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle),
- die Maßnahme sich als wirtschaftlich erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Im Jahr 1995 hatte der damalige Arbeitsstab Aufgabenkritik der Landesregierung ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches die landesweite Förderung von Institutionen und Projekten untersuchen sollte. Der Gutachter legte 1996 hinsichtlich der Förderprogramme des JM u. a. dar, dass im Bereich des TOA zur Leistungsmessung die Entwicklung einer Kosten-/Leistungsrechnung für die einzelnen Träger anzustreben sei. Ein Kriterium bei der Wirkungsanalyse wäre die Rückfallquote der Straftlassenen. Da hierzu wegen der Kürze der Fördermaßnahme noch keine Zahlen vorlagen, sollte die Untersuchung nach einigem zeitlichen Abstand zum Projektbeginn vorgenommen werden.

Ende 2000 führte das JM aus, dass alle Förderprogramme – im weitesten Sinne – einen Beitrag zur inneren Sicherheit und zum sozialen Rechtsfrieden leisten würden. Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes sei nur bedingt messbar. Es sei davon auszugehen, dass die Programme zu einer spürbaren Entlastung im Sozialdienst, in der Strafjustiz und im Strafvollzug führten. Darüber hinaus dürfte die Rückfallhäufigkeit deutlich reduziert werden. Die Wirtschaftlichkeitskontrolle erfolge über die jährlichen Tätigkeitsberichte der Fördernehmer mit konkreten Angaben zu Qualifikation des eingesetzten Personals, Umfang des Personaleinsatzes, Zahl der Maßnahmen und Angaben zur Effizienz der Maßnahmen, insbesondere auch unter Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirksamkeits-Gesichtspunkten, sowie über Stellungnahmen weiterer zuständiger Stellen.

Ende 2001 gab das JM hinsichtlich des TOA ein Forschungsvorhaben „Evaluierung der TOA-Projekte im Erwachsenenbereich“ in Auftrag. Die Gutachter kamen u. a. zu dem Ergebnis, dass anhand des vorliegenden Untersuchungsergebnisses keine Aussagen zu der Nachhaltigkeit der Befriedungswirkung durch den TOA getroffen werden können. Insoweit wurde eine Folgeuntersuchung empfohlen.

14.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Entgegen den vorstehend genannten Empfehlungen der Gutachter wurde keine Kosten-/Leistungsrechnung für die einzelnen Träger zum Zwecke der Leistungsmessung vorgenommen. Eine Wirkungsanalyse, etwa im Hinblick auf die Rückfallquote der Straftlassenen, ist durch das JM in der Vergangenheit ebenso wenig durchgeführt worden wie die empfohlene Folgeuntersuchung zu der Nachhaltigkeit der Befriedungswirkung durch den TOA.

Nach den Feststellungen des LRH basierte die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes überwiegend auf zahlenmäßigen Nachweisen und entsprechenden Selbstauskünften der Fördernehmer. In einem Bericht zum Förderprogramm TOA für das Jahr 2014 erklärte das JM, die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes (Rückfallquote, Entlastung der Justiz und des Strafvollzuges) sei nur mit einem erheblichen finanziellen Aufwand (etwa durch Begleitforschung, Controllingmaßnahmen vor Ort) messbar.

Hinsichtlich des Programms zur „Förderung der Täterarbeit als Mittel der Gewaltprävention und der Haftvermeidung“ erklärte der Vertreter des JM in der Sitzung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation des Landtags NRW vom 21.01.2015, eine Überprüfung durch das Ministerium, inwieweit die Projekte erfolgreich sind und inwieweit Leute wieder zu Tätern werden, finde nicht statt.

Nach den Feststellungen des LRH hat das JM die Erfolgskontrolle aller untersuchten Programme überwiegend auf eine quantitative Betrachtung der Fallzahlen beschränkt. Vergleichende Auswertungen hinsichtlich der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit der Förderung fanden ebenso wenig statt wie die in der Vergangenheit geforderten Untersuchungen.

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 09.11.2016 gegenüber dem JM erklärt, er teile dessen Auffassung nicht, dass auf eine Erfolgskontrolle allein wegen des damit verbundenen Aufwands verzichtet werden kann. Vor dem Hintergrund der langjährigen Förderung der Projekte und wegen des Fördervolumens bedarf es zur Beurteilung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Landesförderung vielmehr zwingend geeigneter Evaluationen.

Der LRH hat daher das JM gebeten, die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen wissenschaftlich untersuchen zu lassen.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das JM hat in seinem Schreiben vom 24.05.2017 ausgeführt, es teile die Auffassung des LRH, dass es aufgrund des langen Förderzeitraums angezeigt ist, einzelne Förderprogramme dahingehend zu untersuchen, ob sie insbesondere hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (noch) dem Bedarf entsprechen. Im Einzelnen:

14.4.1 Täter-Opfer-Ausgleich

Maßgeblich für die Frage der Förderung von TOA-Stellen sei nicht, ob der/die Täter/-in nach Abschluss des TOA erneut straffällig wird, sondern ob und in welchen Fällen ein TOA erreicht wird. Dies beantworteten die Einrichtungen in ihren Tätigkeitsberichten.

Eine über diese Selbstevaluation hinausgehende Untersuchung sei seit dem Gutachten zur „Evaluation des Täter-Opfer-Ausgleichs im Erwachsenenstrafrecht“ im Jahre 2004 nicht mehr erfolgt. Daher halte auch das JM eine an das Gutachten aus dem Jahre 2004 anschließende Untersuchung insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Akteure auf dem Gebiet für geboten.

Das JM plant eine Prozessevaluation, die sich mit den Verfahrensabläufen, der Auftraggeber-, Delikts- und Beteiligten- bzw. Beziehungsstruktur (Bestandsaufnahme und vergleichende Untersuchung) befasst. Daneben soll eine eingeschränkte Ergebnisevaluation bezogen auf die Teilnahmebereitschaft von Täterinnen bzw. Tätern und die Ausgleichsergebnisse durchgeführt werden. Abschließend soll geklärt werden, ob bei der Beauftragung freier Träger im Vergleich zu einer Beauftragung des ambulanten Sozialen Dienstes der Justiz oder anderen Arten des Verfahrensabschlusses zusätzliche Präventionsgewinne (Einbindung in ein Netzwerk, Vermittlung an andere Hilfeeinrichtungen) festzustellen sind.

Der Untersuchungsauftrag TOA könne aus haushalterischen Gründen voraussichtlich erst im kommenden Jahr vergeben werden. Über die nicht vor dem Jahr 2019 zu erwartenden Ergebnisse werde das JM den LRH in Kenntnis setzen.

14.4.2 Gemeinnützige Arbeit

Die Haftvermeidung im Bereich der Geldstrafenvollstreckung sei der Landesregierung vor dem Hintergrund der negativen Folgen für die verurteilten Personen und der mit der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen verbundenen doppelten Belastung des Landeshaushalts ein besonderes Anliegen.

Das JM teilt die Auffassung des LRH, dass mit Blick auf die verschiedenen in diesem Bereich tätigen Akteure eine Untersuchung der Ausrichtung des Förderprogramms geboten ist. Die Untersuchung soll an das Gutachten zur „Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. Evaluierung justizieller Haftvermeidungsprojekte“ der Universität zu Köln – Institut für Kriminologie – aus dem Jahr 2013 anschließen.

Der Forschungsauftrag zur gemeinnützigen Arbeit solle noch im laufenden Jahr erteilt werden. Über die auch hier nicht vor dem Jahr 2019 zu erwartenden Ergebnisse werde das JM den LRH in Kenntnis setzen.

14.4.3 Täterarbeit

Die wissenschaftliche Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt habe im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über den Zeitraum von 1998 bis 2004 die Arbeit von ausgewählten Projekten evaluiert. Hierbei seien u. a. folgende Erkenntnisse gewonnen worden:

- Knapp zwei Drittel der Männer, die ein Täterprogramm beginnen, schließen es auch ab.
- Täter, die aufgrund einer justiziellen Weisung an einem Täterprogramm teilnehmen, schließen dieses signifikant häufiger ab als Teilnehmer ohne eine solche Weisung.
- Die Teilnahme an Täterprogrammen kann bei den Teilnehmern Verhaltensmodifikationen bewirken, die zu einer Beendigung oder zumindest Verringerung der Anwendung physischer Gewalt gegenüber ihren (ehemaligen) Partnerinnen führen.

Auch andere Studien zur Wirksamkeit von Täterprogrammen, die Aussagen zur Langzeitwirkung machten, bestätigten die Abnahme von Gewalt. Die Expertengruppe Opferschutz Nordrhein-Westfalen, die sich in ihrem der Landesregierung im Dezember 2009 vorgestellten Bericht u. a. mit Täterarbeit befasst habe, sehe hierin ein sinnvolles und wichtiges Element, das als fester Bestandteil der Maßnahmen gegen häusliche Gewalt etabliert werden sollte.

Die Studie zur „Veränderung von Partnerschaftsvariablen durch ambulante Opferbetreuung und Täterarbeit nach dem Auftreten Häuslicher Gewalt“ von Prof. Dr. Clemens Lorei (Schriftenreihe Polizei & Wissenschaft 2011) komme ebenfalls zu dem Ergebnis, dass durch die Teilnahme an einem Täterarbeitsprogramm die Ausübung häuslicher Gewalt signifikant gesenkt werden könne.

Gerichte und Staatsanwaltschaften sähen Täterarbeit als sinnvolles Instrument im Rahmen von Auflagen und Weisungen an. Ohne eine Förderung bestünde die Gefahr, dass entsprechende Weisungen der Gerichte mangels geeigneter Angebote ins Leere liefen.

Aus diesen Gründen sei in nächster Zeit keine wissenschaftliche Evaluation der Täterarbeit vorgesehen.

14.4.4 Ehrenamtliche Straffälligenhilfe

Das Ehrenamt als Teil bürgerschaftlichen Engagements sei ein wichtiger Baustein in unserer sozialen Gesellschaft. Mit den in diesem Bereich eingesetzten Fördermitteln i. H. v. 385.800 € würden ca. 1.100 Ehrenamtliche durch die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege unmittelbar unterstützt. Bei der ehrenamtlichen Straffälligenhilfe gehe es insbesondere darum, die Zeit und Lebenserfahrung von Menschen außerhalb des Vollzugs zu nutzen, um den Gefangenen eine Vielzahl praktischer Lebenshilfen bieten zu können. Diese Form der Zusammenarbeit habe in § 154 Abs. 2 des Strafvollzugsgesetzes bzw. § 5 Abs. 2 Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen sogar Gesetzesrang erhalten. Das JM folge mit der Förderung des ehrenamtlichen Engagements im Vollzug diesem Auftrag. Eine solide finanzielle Ausstattung der die Ehrenamtlichen betreuenden Träger sei unabdingbar.

Zu diesem Ergebnis sei auch die Befragung zur „Ehrenamtsarbeit in der Straffälligenhilfe“ mit Unterstützung der Katholischen Fachhochschule NRW im Jahr 2002 gekommen, die dem Landtag als Grundlage für die EntschlieÙung zur Weiterförderung des Programms gedient habe. Eine erneute Evaluation erscheine mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag und die politische Richtungsentscheidung derzeit entbehrlich.

14.5 Bewertung

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 13.06.2017 begrüÙt, dass die Förderbereiche TOA und gemeinnützige Arbeit evaluiert werden sollen.

Die Gründe, mit denen das JM die Erfolgskontrolle der Förderbereiche ehrenamtliche Straffälligenhilfe und Täterarbeit für entbehrlich erachtete, vermögen nicht zu überzeugen.

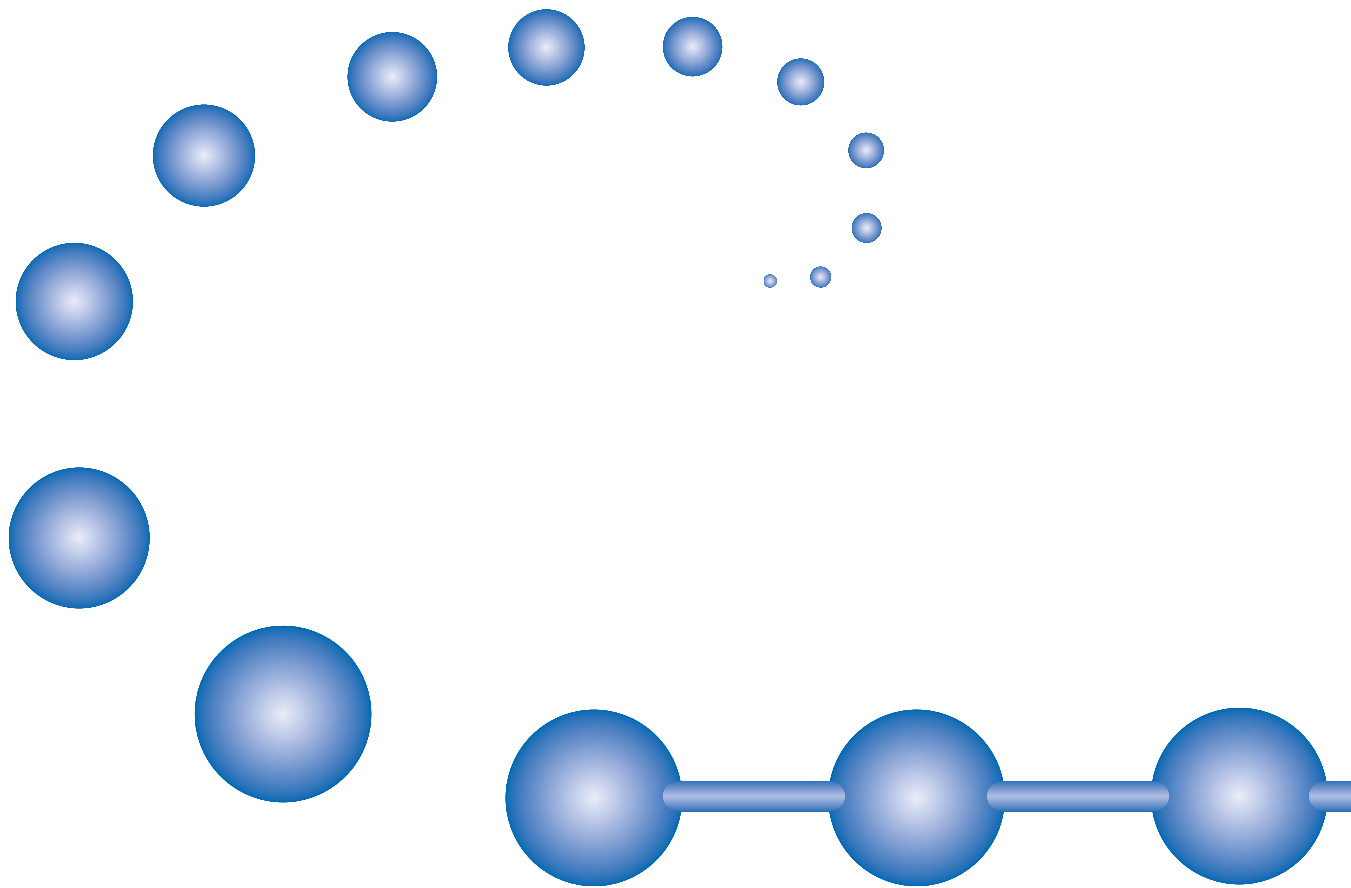
Die vom JM zur Täterarbeit angeführten Studien beziehen sich schon deshalb nicht explizit auf die in NRW geförderte Täterarbeit freier Träger, da sie den Zeitraum vor 2011 und damit vor dem Eintritt des Landes in diese Förderung betreffen. Für NRW liegt somit kein Untersuchungsergebnis vor, welches als Beleg für die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der entsprechenden Fördermaßnahme dienen kann.

Soweit das JM anführte, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften die Täterarbeit als sinnvolles Instrument im Rahmen von Auflagen und Weisungen ansähen und ohne eine Förderung die Gefahr bestehe, dass entsprechende Weisungen der Gerichte mangels geeigneter Angebote ins Leere liefen, betonte der LRH, dass die von ihm geforderte Evaluation der bislang geleisteten Täterarbeit nicht auf eine Einstellung der Förderung dieses Bereichs abziele. Sie diene vielmehr der Feststellung der Erreichung der mit der Täterarbeit verfolgten Ziele. Sollte sich im Ergebnis allerdings herausstellen, dass die geförderten freien Träger diese Ziele nicht erreicht haben, könnten auch die Gerichte und Staatsanwaltschaften dieses Instrument wohl nur noch dem Grunde nach als sinnvoll erachten.

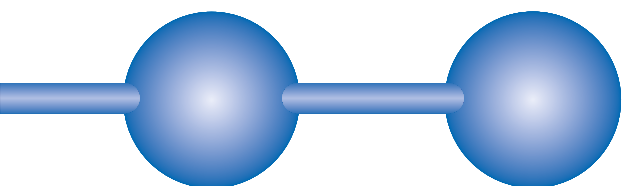
Eine Evaluation der Förderung ehrenamtlicher Straffälligenhilfe hat bis auf die vom JM angeführte Befragung aus dem Jahr 2002 nicht stattgefunden. Im Hinblick darauf, dass diese Befragung mittlerweile 15 Jahre zurückliegt und das JM nicht näher dargelegt hat, inwiefern die damalige Befragung methodisch den Anforderungen an eine wirksame Erfolgskontrolle genügt, hält der LRH eine Evaluation auch dieser Fördermaßnahme weiterhin für erforderlich.

Der LRH hat daher das JM gebeten, seinen Standpunkt in Bezug auf den Verzicht von einzelnen Erfolgskontrollen zu überdenken.

Der Schriftwechsel dauert an.



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



15 Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich



Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg und Köln haben die Abrechnung von Mehrarbeitsvergütung im Schulbereich stichprobenhaft untersucht und festgestellt, dass mehr als ein Drittel der abgerechneten Mehrarbeitsstunden nicht hätte vergütet werden dürfen. Hauptursache der hohen Fehlerquote waren mehrfach wiederkehrende, strukturelle Fehler. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Beratung und Unterstützung der Schulen zu intensivieren.

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof es für erforderlich gehalten, die ressortspezifischen Vorschriften zur Mehrarbeit zu überarbeiten. Insbesondere hat er angeregt, den Zeitraum, in dem ausgefallene Pflichtstunden mit geleisteter Mehrarbeit verrechnet werden, über den Kalendermonat hinaus deutlich zu verlängern sowie die Vorschriften an Änderungen höherrangigen Rechts und an die Rechtsprechung anzupassen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat angekündigt, die Vorschriften der Mehrarbeit im Schulbereich neu zu fassen und dabei die Feststellungen im Wesentlichen zu berücksichtigen.

15.1 Prüfungsgegenstand

Beamtinnen und Beamte des Landes sind gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 Landesbeamtengesetz (LBG) verpflichtet, über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse es erfordern (Mehrarbeit – MA). Die Zahlung von Mehrarbeitsvergütung (MAV) ist als Ausnahmetatbestand vorgesehen, falls Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist (§ 61 Abs. 2 LBG).

Im Schulbereich gelten für die Anordnung bzw. Genehmigung, Dokumentation und Abrechnung von MA sowie für die Zahlbarmachung von MAV ressortspezifische Besonderheiten. Von grundlegender Bedeutung ist der Runderlass „Mehrarbeit und nebenamtlicher Unterricht im Schuldienst“ vom 11.06.1979¹⁹⁴ (Mehrarbeitserlass). Da nach dem Mehrarbeitserlass ein Freizeitausgleich im Schulbereich in der Regel aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist, wird MA im Schuldienst im Regelfall vergütet.

Im vorrangig untersuchten Schuljahr 2012/2013 wurden landesweit über alle Schulformen mehr als 1 Mio. Mehrarbeitsstunden (MA-Stunden) im Umfang von rd. 25,8 Mio. € vergütet.

Die Prüfung der MAV wurde von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) Arnsberg und Köln durchgeführt. Datengrundlage der Prüfung war eine Aufstellung des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV) über die von ihm berechnete und ausgezahlte MAV, die dem Schuljahr 2012/2013 zuzuordnen war. Die Stichprobe umfasste insgesamt 20 öffentliche Schulen aus zwei Regierungsbezirken

194 Bereinigte Amtliche Sammlung von Schulvorschriften in Nordrhein-Westfalen (BASS) 21-22 Nr. 21.

(Gymnasien, Gesamtschulen und Berufskollegs), 177 Lehrkräfte und rd. 9.500 abgerechnete MA-Stunden.

Die RPÄ haben gegenüber den Bezirksregierungen als obere Schulaufsichtsbehörden beanstandet, dass ein erheblicher Teil der überprüften MA-Stunden nicht hätte abgerechnet und vergütet werden dürfen. Die Fehlerquote betrug – bezogen auf die Stichprobe – rd. 35,7 v. H.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich aus der Prüfung ergebende Feststellungen grundsätzlicher Art an das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) herangetragen.

15.2 Grundsätzliche Feststellungen

15.2.1 Zeitraum für die Verrechnung von Mehrarbeit mit Ausfallstunden

Unterrichtsstunden, die von den Lehrkräften nicht erteilt werden bzw. nicht erteilt werden können (Ausfallstunden), werden nach „anrechenbaren Ausfallstunden“ und „nicht anrechenbaren Ausfallstunden“ unterschieden (Nr. 4 Mehrarbeitserlass). „Anrechenbare Ausfallstunden“ gelten aufgrund gesetzlicher oder tariflicher Ansprüche als Ist-Stunden, d. h. sie werden so gewertet, als wenn sie die Lehrkraft tatsächlich gehalten hätte. Beispiele hierfür sind Ausfälle an Feier-, Ferien- oder Krankheitstagen. Eine Verrechnung mit den geleisteten MA-Stunden erfolgt in diesen Fällen nicht. Geleistete MA ist gemäß den Regelungen des Mehrarbeitserlasses allerdings mit „nicht anrechenbaren Ausfallstunden“ zu verrechnen. Diese liegen vor bei Pflichtstundenausfall wegen Abwesenheit der Schülerinnen und Schüler. Beispiele für „nicht anrechenbare Ausfallstunden“ sind witterungsbedingter Unterrichtsausfall, die Abwesenheit der zu unterrichtenden Klasse wegen einer Schulfahrt oder vorzeitiges Unterrichtsfrei der Abschlussklassen. Verrechnungszeitraum ist der Kalendermonat. Sofern am Monatsende „überzählige“, d. h. nicht verrechnete Ausfallstunden verbleiben, können diese in den Folgemonaten nicht mehr mit dann geleisteten MA-Stunden saldiert werden.

Aus dieser rechtlichen Konstellation folgt, dass die Wahrscheinlichkeit „verfallender“ Ausfallstunden höher wird, wenn der Verrechnungszeitraum sehr kurz ist. Umgekehrt gilt: Je länger der Verrechnungszeitraum festgesetzt wird, umso länger stehen „nicht anrechenbare Ausfallstunden“ für eine Verrechnung zur Verfügung und umso geringer sind die Aufwendungen des Landes für die Vergütung von MA.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass für die Lehrkräfte in anderen Bundesländern entweder eine dreimonatige oder sogar eine jährliche Verrechnungsperiode gilt. Auch für die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW, die nicht Lehrkräfte sind, ist eine jährliche Verrechnungsperiode vorgesehen.¹⁹⁵

Der LRH hat es für dringend angezeigt gehalten, den Zeitraum, innerhalb dessen geleistete MA mit „nicht anrechenbaren Ausfallstunden“ zu verrechnen ist, erheblich – z. B. auf ein Schuljahr – auszudehnen.

¹⁹⁵ § 61 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LBG.

15.2.2 Vorrang der Mehrarbeitsvergütung vor Dienstbefreiung

Wie bereits ausgeführt, wird MA im Schuldienst in der Regel anstelle eines Freizeitausgleichs vergütet. Dadurch wird die nach dem LBG als Ausnahmetatbestand qualifizierte Möglichkeit der Gewährung von MAV im Schulbereich zum Regelfall. Dies stellt – neben der Beschränkung des Verrechnungszeitraums – eine weitere Besonderheit im Schulbereich dar.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Mehrarbeitserlasses bestand noch nicht die Möglichkeit, die Zahl der wöchentlichen Pflichtstunden einer Lehrkraft vorübergehend aus schulorganisatorischen Gründen um bis zu sechs Stunden zu über- oder unterschreiten und den notwendigen Ausgleich innerhalb des Schuljahres (oder ausnahmsweise im folgenden Schuljahr) herbeizuführen.¹⁹⁶ Spätestens die Einführung dieser Flexibilisierungsregelung, die auf dem Gedanken des Freizeitausgleichs beruht, hätte Anlass gegeben, den allgemeinen Vorrang der Gewährung von MAV im Schulbereich kritisch zu hinterfragen.

Der LRH hat dem MSW empfohlen, bei der erforderlichen Überarbeitung des Mehrarbeitserlasses auf die Festschreibung, dass MA im Schuldienst anstelle eines Freizeitausgleichs in der Regel vergütet wird, zu verzichten.

15.2.3 Begriff der „Unterrichtstätigkeit“

Eine Mehrbeanspruchung durch Unterrichtstätigkeit ist Voraussetzung für die Vergütungsfähigkeit von MA. Die in dem Mehrarbeitserlass zur Erläuterung aufgezählten Fallvarianten sind nicht abschließend und auch nicht immer widerspruchsfrei zu anderen Vorschriften. Für neu hinzugetretene Tatbestände ist eine Anpassung der Regelung ausgeblieben.

Wie die RPÄ festgestellt haben, führte dies im Schulalltag zu Unklarheiten bzw. zu uneinheitlicher Handhabung:

- Die Teilnahme an Prüfungen aller Art (einschließlich der Aufsicht bei Prüfungsarbeiten) kann nicht als MA vergütet werden. Dagegen gilt die Aufsicht bei einer Klassenarbeit (Klausur) als Unterrichtstätigkeit und ist folglich als MA vergütungsfähig.
- Der Besuch von Schülerinnen und Schülern während eines Betriebspraktikums stellt keine vergütbare MA dar. Andererseits finden sich in mehreren Lehrplänen und Richtlinien für Bildungsgänge des Berufskollegs Regelungen, nach denen Praxisbesuche in unterschiedlichem Umfang auf die Unterrichtsstunden angerechnet werden.
- Der Mehrarbeitserlass enthält keine Regelungen dahingehend, ob Betreuungs- und Aufsichtszeiten an Ganztagschulen, Projekttag mit Schülerinnen und Schülern inner- und außerhalb der Schule, Exkursionen (nicht: Schulfahrten) oder Streitschlichtungen als Unterrichtstätigkeit oder als nichtunterrichtliche Tätigkeit zu werten sind.

¹⁹⁶ § 2 Abs. 4 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz, BASS 11-11 Nr. 1.

Der LRH hat das MSW gebeten, in den genannten Fällen eindeutige und widerspruchsfreie Regelungen zu treffen.

15.2.4 Mehrarbeit von Teilzeitkräften

Teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte erhalten für geleistete MA anstelle der im Erlassweg festgesetzten MA-Vergütungssätze anteilige Besoldung oder anteiliges Entgelt, solange die Pflichtstunden von entsprechend vollbeschäftigten Lehrkräften nicht erreicht werden (es sei denn, der Vergütungssatz wäre nach der vorzunehmenden Günstigerprüfung im Einzelfall höher). Darüber hinaus angefallene MA-Stunden werden mit dem für Vollbeschäftigte geltenden MA-Vergütungssatz abgerechnet. Diese Verfahrensweise beruht auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).

Das MSW hat den Mehrarbeitserlass bislang nicht an die Rechtsprechung des EuGH angepasst. Drei im Jahr 2009 ergangene Runderlasse enthielten Hinweise, die in der Praxis zu Unklarheiten geführt haben. Darüber hinaus wurden die drei Erlasse nicht veröffentlicht mit der Folge, dass sie nach den eigenen Vorgaben des MSW inzwischen außer Kraft getreten sind.

Der LRH hat das MSW gebeten, die Regelungsinhalte der vorgenannten Erlasse zu veröffentlichen bzw. in eine Neufassung des Mehrarbeitserlasses einzuarbeiten. Aufgrund der Unsicherheiten, die sich in der Praxis in Bezug auf die MAV von Teilzeitkräften ergeben haben, hat der LRH ferner eine Klarstellung angeregt.

15.2.5 Mehrarbeit von Beschäftigten in befristeten Arbeitsverhältnissen

Nach Rechtsansicht der Landesregierung dürfen befristet eingestellte Personen keine MA übernehmen, da immer eine Änderung des bestehenden Arbeitsvertrages erfolgen müsse.¹⁹⁷

Die RPÄ haben festgestellt, dass im Prüfungszeitraum (noch) nicht durchgängig entsprechend verfahren wurde.

Der LRH hat dem MSW empfohlen, gegenüber den Schulaufsichtsbehörden und den Schulleitungen zu kommunizieren, wie konkret zu verfahren ist, wenn befristet beschäftigte Personen zusätzliche Arbeitsleistungen erbringen sollen.

15.2.6 Budgetüberwachung

Im vorrangig geprüften Schuljahr 2012/2013 waren die Schulleitungen ausschließlich für die Anordnung oder Genehmigung von gelegentlicher MA zuständig; die Fälle regelmäßiger MA waren hingegen der Schulaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Diese prüfte, ob freie und besetzbare Stellenanteile bzw. die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung standen.

197 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1433 vom 11.07.2013, Drucksache 16/3858, S. 2.

Zum 01.08.2013 wurde die Zuständigkeit für die Genehmigung von regelmäßiger MA durch Rechtsverordnung auf die Schulleitungen übertragen.¹⁹⁸ Der Mehrarbeitserlass und weitere Vorgaben wurden hieran nicht angepasst. Nach den Feststellungen der RPÄ wurde die Schulaufsicht nach der Zuständigkeitsänderung nicht mehr in allen Fällen über die Genehmigung von regelmäßiger MA unterrichtet.

Aus Sicht des LRH stellt regelmäßige MA, die ohne Einbeziehung der Schulaufsicht vergütet wird, mangels Absicherung über den Stellenplan ein Budgetrisiko dar. Der LRH hat daher das MSW gebeten, den Mehrarbeitserlass und die weiteren Vorgaben dergestalt zu überarbeiten, dass sie in Einklang mit der vorgenannten Rechtsverordnung als höherrangigem Recht stehen. Ferner hat er um Prüfung gebeten, wie Stellenplan- und Budgetrisiken, z. B. durch eine Anzeigepflicht, vermieden werden können.

15.2.7 Nachweisverfahren

Lehrkräfte, die MA leisten, sind verpflichtet, für jeden Kalendermonat einen „Nachweis über geleistete Mehrarbeit im Schuldienst“ mit einer arbeitstäglichen Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Stunden zu erstellen.

Nach den Feststellungen der RPÄ gestaltete sich das Nachweisverfahren sehr aufwendig. Zwar setzten einige Schulen DV-gestützte Lösungen ein. Diese genügten jedoch den detaillierten Vorgaben des Mehrarbeitserlasses nicht und führten zu fehlerhaften Abrechnungen, insbesondere, weil die gebotene Verrechnung von MA mit „nicht anrechenbaren Ausfallstunden“ unterblieben war.

Der LRH hat insoweit das MSW um Stellungnahme gebeten.

15.2.8 Veranschlagung der Mehrarbeitsvergütung im Landeshaushalt

Die Mittel für regelmäßige MA sind grundsätzlich bei den Flexiblen Mitteln für Vertretungsunterricht mit veranschlagt. Ausgaben für gelegentliche MA werden – entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften – bei den Titeln für die Bezüge der Beamtinnen und Beamten bzw. für die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer veranschlagt. Daher lässt sich der Haushaltsrechnung nicht entnehmen, in welchem Umfang die Zahlung von MAV im Schulbereich eingeplant bzw. verausgabt wird. Eine Einschätzung der langjährigen Entwicklung und steuernde Eingriffe im Rahmen der Haushaltsaufstellung sind daher nicht ohne Weiteres möglich. Die Haushaltspläne der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen sind insoweit transparenter, als für MAV im Schulbereich eigene Titel vorgesehen sind (z. T. als Strichansatz mit Verstärkungsvermerk).

Der LRH hat das MSW um Mitteilung gebeten, welche Möglichkeiten es sieht, die für MAV im Schulbereich benötigten Mittel im Haushaltsplan gesondert darzustellen.

198 § 1 Abs. 5 der Verordnung über beamtenrechtliche und disziplinarrechtliche Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des für den Schulbereich zuständigen Ministeriums – Zuständigkeitsverordnung, BASS 10-32 Nr. 44.

15.3 Feststellungen gegenüber den Bezirksregierungen

Hauptursache der hohen ermittelten Fehlerquote von mehr als einem Drittel der überprüften MA-Stunden waren mehrfach wiederkehrende, strukturelle Fehler, z. B.:

- Geleistete MA-Stunden wurden nicht mit den im Abrechnungsmonat entstandenen „nicht anrechenbaren Ausfallstunden“ verrechnet.
- In Fällen von regelmäßiger MA wurde MAV auch an Ferien- und sonstigen Abwesenheitstagen gezahlt.
- MAV wurde für die Wahrnehmung von Verwaltungstätigkeiten (und nicht für Unterricht) gezahlt.
- MAV wurde gezahlt, um angesammelte „Überstundenkontingente“ aus vorangegangenen Schuljahren auszugleichen.

Angesichts der von den RPÄ festgestellten Fehlerquote hat der LRH dem MSW empfohlen, die Beratung der Schulen im Hinblick auf die Anordnung und Genehmigung von MA und die Abrechnung von MAV zu intensivieren. Insbesondere sollte auf eine Verringerung der MAV durch konsequentes Gegenrechnen „nicht anrechenbarer Ausfallstunden“ hingewirkt werden.

15.4 Weiterer Schriftwechsel

15.4.1 Stellungnahme des Ministeriums

Die Stellungnahme des MSW datiert vom 13.01.2017. Das Ministerium hat mitgeteilt, es bestehe die Absicht, der Empfehlung des LRH nachzukommen und die Vorschriften der MA im Schulbereich zu überarbeiten sowie anwenderfreundlicher zu gestalten. Es sei beabsichtigt, die Detailfeststellungen im Wesentlichen zu berücksichtigen. In dem neu zu fassenden Runderlass seien u. a. Regelungen vorgesehen

- zur Ermittlung der geleisteten MA-Stunden,
- zur Anordnung und Genehmigung von MA gegenüber befristet Beschäftigten,
- zur MAV für teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte,
- zum Verrechnungszeitraum und zur Abgeltung von geleisteter MA sowie
- zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Schulleitungen, Schulaufsichtsbehörden und dem LBV.

Der Runderlass werde neben den Feststellungen des LRH auch die verwaltungs- und arbeitsgerichtliche Rechtsprechung berücksichtigen, soweit sie von grundsätzlicher Bedeutung sei. Es sei beabsichtigt, dem LRH den Entwurf zuzuleiten und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Die Neukonzeption zur MA im Schulbereich betreffe die Arbeitszeit der Lehrkräfte und stehe insoweit im Sachzusammenhang mit den Regelungen zur Lehrerarbeitszeit. Da der Runderlass der Mitbestimmung aller Hauptpersonalräte für Lehrkräfte unterliege, müsse mit einer längeren Verfahrensdauer gerechnet werden.

Zu der Frage der Veranschlagung der MAV ist der Stellungnahme des MSW zu entnehmen, dass aus dessen Sicht die Ausbringung von neuen Ausgabeposteln für ge-

legentliche MA in den Schulformkapiteln („Strichansatz mit Verstärkungsvermerk“) durchaus in Betracht kommt. Das Ministerium vermochte allerdings nicht zu beurteilen, ob das LBV die diesbezüglichen Aufwendungen titelscharf bucht, und teilte mit, hierzu sei eine Beteiligung des Finanzministeriums erforderlich.

Zu den Einzelfeststellungen der RPÄ hat das MSW erklärt, es habe mit dem Ziel, den Bearbeitungsstandard der Schulen bei der Abrechnung von MAV zu verbessern, in Zusammenarbeit mit dem LBV die Schulen über die häufigsten Fehlerquellen informiert und Hinweise zum Ausfüllen des Vordrucks zur Abrechnung der MA gegeben. Aktualisierte Vordrucke, Ausfüllanleitungen und sonstige wichtige Informationen würden den Schulen in Kürze zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werde derzeit an einem elektronisch unterstützten Verfahren zur Vereinfachung der Erfassung der MA-Stunden in Schulen gearbeitet.

Insoweit sei auch die Empfehlung des LRH aufgegriffen worden, den Service für die Schulen im Umgang mit dem Instrument „Mehrarbeit“ zu verbessern.

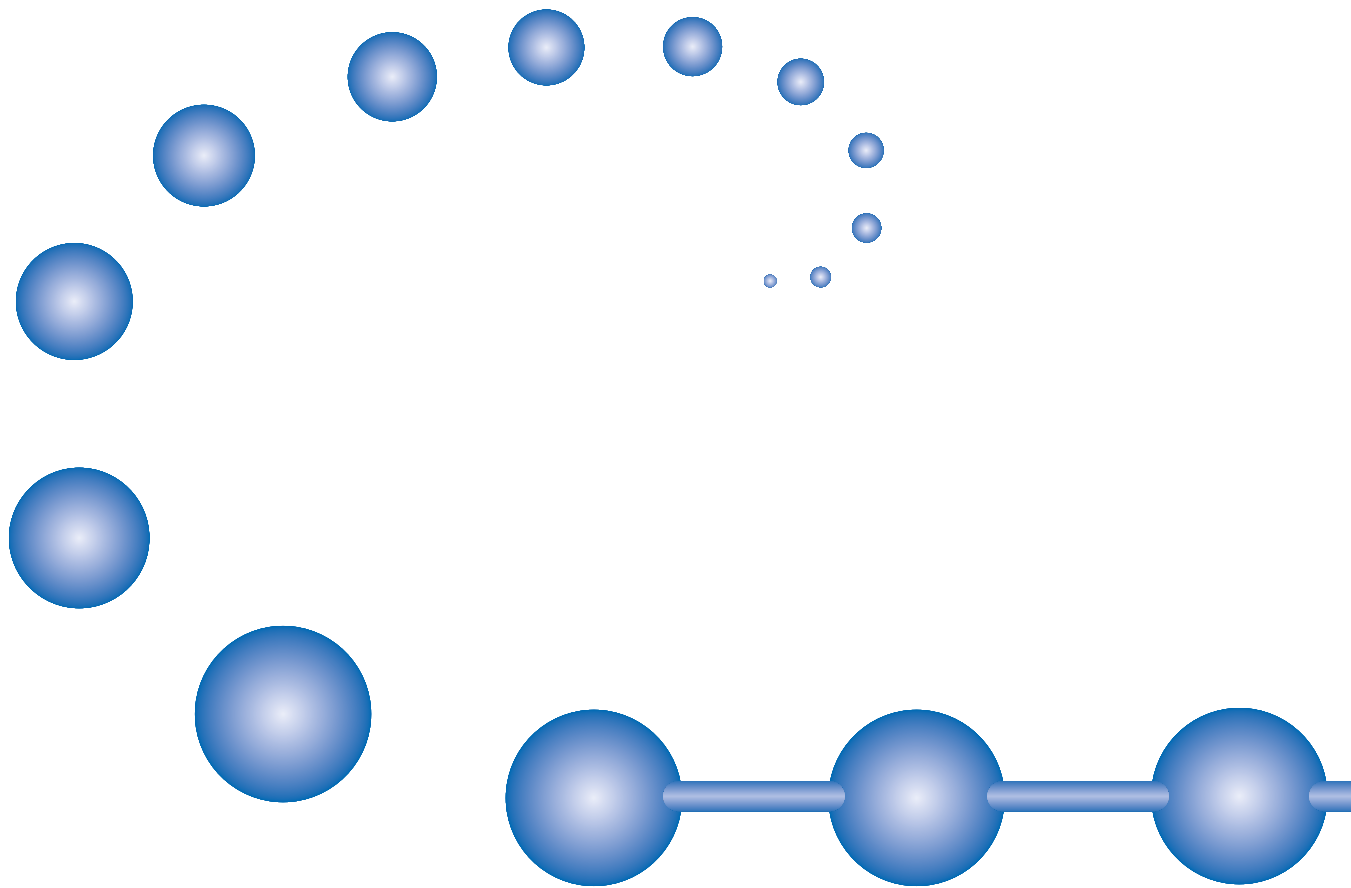
15.4.2 Erwidernng des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung vom 05.05.2017 hat der LRH begrüßt, dass der Mehrarbeitserlass überarbeitet und in wesentlichen Punkten geändert werden soll. Er sieht dem Entwurf des neu gefassten Mehrarbeitserlasses entgegen.

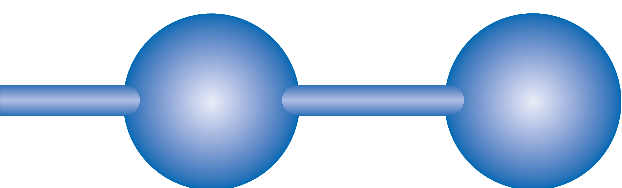
Der LRH hat ferner die eingeleiteten Maßnahmen zur Unterstützung der Schulen und zur Reduzierung der Fehlerquote begrüßt.

Hinsichtlich der Verbuchung der MAV im Landeshaushalt hat der LRH um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



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



16 Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen



Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen aus dem Hochschulpakt II an 22 nichtstaatliche Hochschulen für den Ausbau der Anzahl ihrer Studienplätze geprüft.

Hierbei war für den Landesrechnungshof nicht erkennbar, dass es eines staatlichen finanziellen Anreizes für die Schaffung weiterer Studienplätze durch die nichtstaatlichen Hochschulen bedurft hätte. Der Landesrechnungshof erinnert an die geltende Rechtslage, wonach Zuwendungen ausschließlich dann bewilligt werden dürfen, wenn ohne die Gewährung der Zuwendung der Zuwendungszweck nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann.

Das für die nichtstaatlichen Hochschulen ursprünglich bereitgestellte Fördervolumen aus Hochschulpaktmitteln von 50 Millionen € wurde auf über 100 Millionen € ausgeweitet. Für diese Ausweitung des Fördervolumens, die zu Lasten der staatlichen Hochschulen ging, sieht der Landesrechnungshof keine sachliche Notwendigkeit.

Die Höhe der jeweiligen Zuwendungen richtete sich nach Festbeträgen, berechnet auf der Grundlage der zur Hochschulstatistik gemeldeten Studienanfängerzahlen. Bereits die Ausgestaltung der Festbetragsberechnung begegnet verschiedenen Bedenken. Zudem wurden Berechnungsparameter in laufenden Zuwendungsverfahren geändert, was zu deutlich höheren Zuwendungen führte. Der Landesrechnungshof stellte schließlich bei Stichproben an sechs nichtstaatlichen Hochschulen fehlerhafte Meldungen der Studienanfängerzahlen fest.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung hat die Förderung in Form von Projektförderungen nach Zuwendungsrecht (§§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Dieses Förderinstrument war jedoch aufgrund vielfältiger Schwierigkeiten (beispielsweise hinsichtlich der Festlegung konkreter Projekte, der Ausgestaltung von Finanzierungsplänen und Auszahlungsmodalitäten) für die vorgefundene Förderung nicht geeignet. Die insoweit vom Landesrechnungshof gesehenen Probleme waren auch dem Ministerium bewusst. Das Ministerium hat ausgeführt, dass es sich um eine einmalige Vorgehensweise wegen des doppelten Abiturjahrgangs 2013 gehandelt habe.

16.1 Ausgangslage

Im Rahmen des Hochschulpakts II – der zweiten Phase des Hochschulpakts 2020 zwischen dem Bund und den Ländern – erhielten die Länder für die Jahre 2011 bis 2015 zur Schaffung neuer Studienplätze Bundesmittel. Diese Mittel wurden den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen und mussten von ihnen kofinanziert werden. Maßstab für die Bemessung der Bundesmittel war die Differenz zwischen den Studienanfängerzahlen¹⁹⁹ des jeweiligen Jahres (2011 bis 2015) und denen

¹⁹⁹ Mit Studienanfängern sind in diesem Beitrag ausschließlich Studienanfänger/-innen im ersten Hochschulsesemester gemeint.

des Jahres 2005. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang einzelne Hochschulen Mittel aus dem Hochschulpakt II erhielten, lag in der Entscheidungskompetenz des jeweiligen Landes. Dies galt auch für die Frage der Einbeziehung nichtstaatlicher Hochschulen.

In NRW wurde im Hinblick auf den doppelten Abiturjahrgang 2013 entschieden, die nichtstaatlichen Hochschulen in den Jahren 2013 und 2014 in die Förderung einzu beziehen. Nach den dem Landesrechnungshof (LRH) vorliegenden Erkenntnissen waren in neun anderen Ländern nichtstaatliche Hochschulen vollständig von einer Förderung nach dem Hochschulpakt 2020 ausgeschlossen.

16.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung von Zuwendungen an 22 nichtstaatliche Hochschulen für die Jahre 2013 und 2014. Der LRH hat zu allen 44 Zuwendungsverfahren Erhebungen bei dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) durchgeführt sowie zu zwölf Zuwendungsverfahren ergänzende Erhebungen bei sechs nichtstaatlichen Hochschulen vorgenommen. Die Zuwendungsverfahren waren zum Ende der örtlichen Erhebungen noch nicht abgeschlossen.

16.3 Wesentliche Feststellungen

16.3.1 Grundsätzliche Förderentscheidung

Das MIWF bewilligte den nichtstaatlichen Hochschulen Zuwendungen als Projektförderungen mit Festbeträgen in Anlehnung an die Ausgestaltung der Mittelverteilung zwischen dem Bund und den Ländern: Ausgehend von den amtlichen Studienanfängerzahlen – allerdings bezogen auf das Jahr 2007 – gewährte das MIWF der jeweiligen nichtstaatlichen Hochschule für jeden zusätzlichen Studienanfänger im Jahr 2013 sowie im Jahr 2014 eine Prämie i. H. v. 5.000 €²⁰⁰.

Das Ministerium erließ zunächst für das Jahr 2013 und für das Jahr 2014 getrennte vorläufige Zuwendungsbescheide. Hierbei nahm es die Prämienberechnung grundsätzlich mit Hilfe prognostizierter Studienanfängerzahlen vor. Die vorläufigen Zuwendungsbescheide enthielten jeweils den Hinweis auf einen hochschulspezifischen Förderhöchstbetrag für die Jahre 2013 und 2014. In der Summe wäre damit die Einhaltung des vorgesehenen Gesamtfinanzierungsrahmens von 50 Mio. € sichergestellt gewesen. Die endgültigen Zuwendungsbescheide erließ das MIWF auf der Grundlage der zwischenzeitlich vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) veröffentlichten und damit amtlichen Studienanfängerzahlen. Die ursprünglichen hochschulspezifischen Förderhöchstbeträge wurden dabei nicht mehr beachtet. Im Ergebnis zahlte das Ministerium mehr als 100 Mio. € an die nichtstaatlichen Hochschulen aus.

Die Studienanfängerzahlen der nichtstaatlichen Hochschulen in NRW waren seit dem Jahr 2010 insgesamt gesehen kontinuierlich angestiegen. Aus den hierzu vom

200 Staatliche Hochschulen erhielten aus dem Hochschulpakt II für neu geschaffene Studienplätze jeweils 20.000 €, verteilt auf vier Jahre. Die höhere Förderung von Studienplätzen im Bereich Medizin war nicht Gegenstand der Untersuchung.

MIWF mitgeteilten Zahlen ergab sich folgende Steigerung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr:

Jahr	2011	2012	2013	2014
Steigerung	22 v. H.	16 v. H.	27 v. H.	21 v. H.

Nach Feststellung des LRH betrug die Studiengebühren für Präsenzstudiengänge ohne Zusatzgebühren an den näher untersuchten Hochschulen jährlich bis zu 12.175 €. Die Mittel des Hochschulpakts stellten zusätzliche Mittel zu diesen Einnahmen dar.

16.3.2 Bemessung der Festbeträge

Der Bemessung der endgültigen Förderbeträge für die einzelnen nichtstaatlichen Hochschulen legte das MIWF die jeweiligen Studienanfängerzahlen aus der Hochschulstatistik zugrunde. Diese Studienanfängerzahlen beruhten auf den Meldungen, die die Hochschulen für jedes Semester nach dem Hochschulstatistikgesetz an IT.NRW übermittelten. Die Meldungen der Hochschulen wurden dort einer Plausibilitätskontrolle, aber keiner Einzelfallüberprüfung unterzogen.

Die risikoorientierte Stichprobe des LRH bei sechs Hochschulen ergab fehlerhafte Meldungen an jeder Hochschule. Bezogen auf die gesamte Stichprobe belief sich die Fehlerquote auf 28 v. H. Da die Daten nach den Plausibilitätsprüfungen bei IT.NRW nur noch anonymisiert vorlagen, war eine nachträgliche Überprüfbarkeit bei IT.NRW nicht mehr gegeben und damit auch kein Abgleich der festgestellten fehlerhaften Meldungen mit den in die Statistik eingeflossenen Meldungen mehr möglich. Das MIWF nahm ebenfalls keine Kontrollen der Meldungen vor.

Bei der Festlegung der Prämienhöhe für die nichtstaatlichen Hochschulen blieb der unterschiedliche Kostenaufwand für die Einrichtung von Studienplätzen in Präsenz- und Fernstudiengängen unberücksichtigt. Im Bereich der staatlichen Hochschulen hatte das MIWF die Prämien für Fernstudienplätze dagegen aufgrund des geringeren Aufwandes gegenüber den anderen Studiengängen um 75 v. H. reduziert.

Für die Prämienberechnung wurden sämtliche Studienanfänger berücksichtigt, die in der Hochschulstatistik für NRW ausgewiesen wurden, unabhängig von den tatsächlichen Hochschulstandorten. Bei drei untersuchten Hochschulen entfielen nach der vorgegebenen Berechnungsmethode auf Studienanfänger an Standorten in anderen Bundesländern²⁰¹ insgesamt 7.472 Prämien mit einem Betrag von 37.360.000 €.

Vier Hochschulen erhielten bereits vertraglich regelmäßige Zuschüsse zum Betrieb einer staatlich anerkannten Fachhochschule gemäß § 81 Hochschulgesetz. Für diese refinanzierten Hochschulen hatte das MIWF im Rahmen des Hochschulpakts II zunächst besondere Berechnungsparameter für die zu berücksichtigenden Studienanfängerzahlen vorgesehen. Diese Parameter wurden im laufenden Zuwendungsverfahren ohne aktenkundige Begründung aufgegeben. Die Änderung führte

201 Baden-Württemberg, Berlin, Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Freistaat Bayern, Freistaat Sachsen, Freistaat Thüringen.

dazu, dass sich die Summe der Prämien für die vier refinanzierten Hochschulen von 3.940.000 € auf 7.520.000 € erhöhte.

16.3.3 Zuwendungsgewährung

Bei der Umsetzung der als Projektförderung gemäß §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung konzipierten Fördermaßnahme fand sich eine Reihe von Besonderheiten: Bei der Bewilligung des vorzeitigen Maßnahmebeginns wurde auf prüffähige Anträge verzichtet. Die Zuwendungsbescheide für die Förderung des Jahres 2013 und für die Förderung des Jahres 2014 gründeten auf jeweils einem einheitlichen Antrag für beide Jahre. In den entsprechenden Anträgen wurden zudem regelmäßig keine konkreten Projekte benannt; auch die Ausgestaltung der Finanzierungspläne war unzureichend. Die Zuwendungsbescheide enthielten für beide Jahre identische Ziele. Die Auszahlung der Mittel zu festen Terminen in den Jahren 2013 bis 2015 führte dazu, dass den nichtstaatlichen Hochschulen diese Mittel bis zu drei Jahre vor dem eigentlichen Finanzierungsbedarf zur Verfügung standen. Zum Zeitpunkt der endgültigen Prämienberechnung für das Jahr 2013 überstiegen bereits diese Prämienzahlungen und die vorläufigen Zahlungen für das Jahr 2014 bei fünf nichtstaatlichen Hochschulen die in den Zuwendungsanträgen geltend gemachten Gesamtaufwendungen um rd. 7,4 Mio. €.

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

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 10.11.2016 insbesondere folgende Bewertungen und Empfehlungen an das MIWF herangetragen.

16.4.1 Grundsätzliche Förderentscheidung

Der LRH verkennt nicht, dass die Landesregierung im Jahr 2013 angesichts des doppelten Abiturjahrgangs im Hinblick auf die Nachfrage nach Studienplätzen vor besonderen Herausforderungen stand. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Landesregierung Veranlassung sah, Maßnahmen zu einer deutlichen Erweiterung des Studienplatzangebots zu treffen.

Der LRH erkennt auch an, dass die nichtstaatlichen Hochschulen durch die Bereitstellung von Studienplätzen ebenfalls einen Beitrag zur Bewältigung der Studienplatznachfrage leisten. Grundlage des Geschäftsmodells der nichtstaatlichen Hochschulen ist aber die Bereitstellung von Studienplätzen gegen Entgelt. Die vom LRH ermittelten Studiengebühren von bis zu 12.175 € jährlich lagen über den vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2013 festgestellten durchschnittlichen Ausgaben nichtstaatlicher Hochschulen für ihre Studierenden von 5.920 €²⁰². Zu berücksichtigen ist ferner, dass nichtstaatliche Hochschulen ihre Studienkapazitäten schon aus ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse heraus ausbauen werden, wenn dies für die Entwicklung der jeweiligen Hochschule vorteilhaft erscheint. Dies belegt die Steigerung in den Jahren 2011 und 2012, in denen eine Landesförderung nicht stattfand.

202 Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemeldung vom 16.02.2016.

Für den LRH ist nicht erkennbar, dass es eines generellen zusätzlichen finanziellen Anreizes zur Schaffung weiterer Studienplätze bedurfte. Vielmehr ist zu befürchten, dass die vorliegende Art der Förderung der nichtstaatlichen Hochschulen, selbst wenn sie in einzelnen Fällen die unternehmerische Entscheidung der Hochschule beeinflusst haben sollte, überwiegend zu Mitnahmeeffekten geführt hat. Für die Ausweitung des Fördervolumens von 50 Mio. € auf über 100 Mio. € bestand aus Sicht des LRH keine Veranlassung. Zudem hatte die faktische Aufhebung der Begrenzung des Fördervolumens für die nichtstaatlichen Hochschulen zur Folge, dass aus dem Hochschulpakt II letztlich entsprechend weniger Mittel für die staatlichen Hochschulen zur Verfügung standen.

16.4.2 Bemessung der Festbeträge

Der LRH hat Bedenken gegen die Bemessung der Zuwendungen auf der Grundlage eines Vergleichs der Studienanfängerzahlen der Jahre 2013 und 2014 jeweils mit der Zahl des Jahres 2007. Mit den Zuwendungen sollte für die Jahre 2013 und 2014 spezifisch der zusätzlichen Studienplatznachfrage in NRW aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs im Jahr 2013 begegnet werden. Dementsprechend kam es darauf an, in diesem Jahr und im Folgejahr zusätzliche, über den Rahmen der jährlichen Wiederbesetzung hinausgehende Studienplätze zu schaffen. Die Heranziehung des Jahres 2007 als maßgebliches Vergleichsjahr führte jedoch dazu, dass schon dann eine Prämie gewährt wurde, wenn im Vergleich zu diesem Jahr eine Erhöhung der Studienanfängerzahlen zu verzeichnen war. Dies konnte zu einer Förderung selbst dann führen, wenn die Hochschule konkret, etwa im Vergleich der Jahre 2012 und 2013, aber auch im Vergleich der Jahre 2013 und 2014, Studienplätze abgebaut hatte.

Bei dieser Bewertung verkennt der LRH nicht, dass die Verteilung der Mittel des Bundes an die Länder im Kern denselben Kriterien gefolgt ist. Es bestand jedoch weder eine rechtliche Verpflichtung des Landes, dieses System zu übernehmen, noch ein entsprechender Sachzwang. Deshalb hätte die Gelegenheit bestanden, bei der Ausgestaltung der Förderung den spezifischen Besonderheiten in NRW in Gestalt des doppelten Abiturjahrgangs 2013 Rechnung zu tragen. Dies ist jedoch nicht geschehen.

Der LRH hat ferner Bedenken, die Förderung der einzelnen Hochschulen unmittelbar nach den Studienanfängerzahlen aus der Hochschulstatistik zu bemessen. Fehlerhafte Meldungen der Hochschulen zu ihren Studienanfängerzahlen an IT.NRW führten auf diese Weise unmittelbar zu überhöhten Prämienfestsetzungen für die einzelnen Hochschulen und zur Erhöhung der Gesamtausgaben für nichtstaatliche Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts II.

Weiter hat der LRH bemängelt, dass bei den nichtstaatlichen Hochschulen für Studienanfänger in Fernstudiengängen dieselbe Prämie angesetzt wurde wie für die Studienanfänger in Präsenzstudiengängen. Geht man mit dem MIWF davon aus, dass die Orientierung an der Prämienhöhe für staatliche Hochschulen ein grundsätzlich nachvollziehbares Modell ist, hätte dies auch für die Differenzierung von Präsenz- und Fernstudiengängen berücksichtigt werden müssen.

Soweit den in NRW ansässigen nichtstaatlichen Hochschulen für Studienanfänger an Standorten außerhalb von NRW Prämien gewährt wurden, ist dies im Hinblick auf den Förderzweck bedenklich. Diesen Prämien für Studienplätze außerhalb von NRW stand kein Äquivalent an zusätzlichen Studienplätzen für studierwillige Schulabgänger in NRW gegenüber.

Der LRH monierte schließlich die Änderung der Berechnung des MIWF für die refinanzierten Hochschulen. Der LRH hält es für erforderlich, die Kriterien für die Bemessung der Zuwendung zu Beginn des Zuwendungsverfahrens rechtsverbindlich und damit verlässlich festzulegen. Nur auf diese Weise wird sichergestellt, dass die eingesetzten Fördermittel die vom Zuwendungsgeber angestrebte verhaltenssteuernde Wirkung haben.

16.4.3 Zuwendungsgewährung

Der LRH hat das MIWF gebeten, zu den festgestellten Besonderheiten in der verfahrensmäßigen Abwicklung der Zuwendungsverfahren Stellung zu nehmen und mitzuteilen, wie die Förderverfahren für die Jahre 2013 und 2014 in Anbetracht der dargestellten Probleme zum Abschluss gebracht werden können. Der LRH hat das MIWF ferner gebeten, in den Verwendungsnachweisverfahren zu prüfen, inwieweit Gelder zurückzufordern und/oder Zinsansprüche geltend zu machen sind.

16.5 Weiterer Schriftverkehr

Das Ministerium hat in seinem Schreiben vom 19.04.2017 ausgeführt, dass ein Großteil der vom LRH geübten Kritik ihre Ursache in der grundsätzlichen Systematik des Hochschulpakts sowohl im Bund wie auch im Land habe. Es sei entschieden worden, dass sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Hochschulen die Mittel letztendlich nicht aufgrund irgendwelcher Planzahlen, sondern aufgrund der tatsächlichen Anfängerzahlen bekommen sollten.

Die Hochschulen – auch die privaten – hätten sich auf die erwarteten stark steigenden Studierendenzahlen vorbereiten müssen, ohne genau zu wissen, wie groß der Andrang werden würde und in welchen Bereichen die Engpässe besonders groß würden. Die Hochschulen hätten dafür Planungssicherheit durch finanzielle Anreize und Absicherungen gebraucht.

Zwar sei die Förderung der privaten Hochschulen unmittelbar vor dem Hintergrund der erwarteten „Nachfragespitze“ des doppelten Abiturjahrgangs 2013 in NRW erfolgt. Die privaten Hochschulen hätten allerdings bereits in den vorangegangenen Jahren an einem starken Zuwachs der Studienanfänger ihren Anteil. Seit 2005 hätten sich die Studienanfängerzahlen an privaten Hochschulen verdreifacht.

Die Ausweitung der bereitstehenden Mittel und die Aufhebung der Deckelung seien erforderlich gewesen, da ein Festhalten an der ursprünglichen Planung völlig kontraproduktiv im Hinblick auf die Zielerreichung gewirkt hätte. Die Aufhebung der Deckelung habe den staatlichen Hochschulen auch kein Geld entzogen, sondern im Gegenteil dazu geführt, dass mehr Bundesgeld nach NRW geflossen sei, da schon die Bundesprämie höher gewesen sei als die an die privaten Hochschulen ausbezahlte Landesprämie.

Das MIWF hat zugestanden, dass einige auch grundsätzliche Einwände gegen die Förderung privater Hochschulen im Hochschulpakt für die Zukunft („nicht aber für die Notsituation in den Jahren 2013/2014“) nachvollziehbar seien. Dem sei auch Rechnung getragen worden: Die Förderung privater Hochschulen aus dem Hochschulpakt sei fast vollständig eingestellt worden und sei auch zukünftig nicht mehr beabsichtigt; der refinanzierte Bereich der vier refinanzierten Hochschulen würde aber noch weiter gefördert.

Im Hinblick auf die Feststellungen zur Fehlerhaftigkeit der Studienanfängerzahlen machte das MIWF geltend, dass ihm eine Überprüfung dieser Zahlen nicht möglich sei. Die verwendeten Studienanfängerzahlen entstammten ausnahmslos der amtlichen Hochschulstatistik; die gesetzeskonforme Meldung setzte voraus, dass die Hochschulen wahrheitsgemäß berichteten.

Das Fernstudium habe bei den Überlegungen zum Hochschulpakt in den Jahren 2009 und 2010 keine Rolle gespielt. Daher habe das MIWF von einer besonderen Regelung abgesehen. Die Entwicklung des Fernstudiums als Online-Studium habe letztlich mehr Aufwand als ein klassisches Fernstudium verursacht, gleichwohl sei eine Reduktion der Fördermittel für Fernstudierende um 25 v. H. mit der hauptsächlich betroffenen Hochschule hinsichtlich der Zuwendungen für 2014 vereinbart worden.

Dem MIWF sei bewusst gewesen, dass die nichtstaatlichen Hochschulen mit den Geldern in gewissem Umfang auch Studienangebote in anderen Bundesländern finanzieren könnten. Von einer expliziten Regelung sei abgesehen worden, da der Umfang einer solchen Förderung als gering angesehen worden sei und die Ausweitung solcher Studienangebote direkt oder indirekt den Studieninteressierten in NRW zugutegekommen sei.

Die nachträgliche Änderung der Berechnung für refinanzierte Hochschulen sei einem späteren, nicht weiter dokumentierten Verhandlungsergebnis geschuldet. Die Entscheidung sei vor dem Hintergrund erfolgt, dass die refinanzierten Hochschulen nicht am Hochschulpakt I teilgenommen hatten.

Das MIWF hat eingeräumt, dass bei der Zuwendungsgewährung eine Reihe von zuwendungsrechtlichen Vorgaben nicht oder nur eingeschränkt beachtet worden waren. Dies sei jedoch wegen der Besonderheiten des Hochschulpakts II erforderlich gewesen. Das Zuwendungsrecht im herkömmlichen Sinne passe nur eingeschränkt auf dieses Modell. Durch die Orientierung der Mittelvergabe an tatsächlich erreichten Studienanfängerzahlen sei immer die erforderliche Kontrolle über den Erfolg der Maßnahme gewährleistet gewesen. Ein Nachweis über die gesamten Zuwendungsmittel und den gesamten Zeitraum sei jedoch zum Abschluss der Zuwendungsverfahren für das Jahr 2014 möglich. Die noch offenen Verwendungsnachweise beabsichtigt das MIWF mangels eigener Kapazitäten extern prüfen zu lassen.

16.6 Bewertung

Der LRH begrüßt zunächst, dass das MIWF einige auch grundsätzliche Einwände gegen die Förderung privater Hochschulen im Hochschulpakt für die Zukunft für nachvollziehbar hält, die Förderung privater Hochschulen aus dem Hochschulpakt fast vollständig eingestellt hat und eine solche Förderung überwiegend zukünftig nicht mehr beabsichtigt. Damit ist den Bedenken des LRH gegen die Einbeziehung privater Hochschulen in derartige Fördermaßnahmen für die Zukunft weitgehend Rechnung getragen. Ferner hält der LRH die Reduzierung der Prämien für Fernstudierende für einen Schritt in die richtige Richtung.

Im Hinblick auf die Förderung der nichtstaatlichen Hochschulen in den Jahren 2013 und 2014 ist zu beachten, dass diesen das Risiko, das in der Schaffung zusätzlicher, möglicherweise nicht in Anspruch genommener Studienplätze liegt, durch die Vergabe von Prämien nur für tatsächlich besetzte zusätzliche Studienplätze gerade nicht abgenommen worden ist. Da die in Rede stehenden Prämien nach den Aussagen des MIWF der „Notsituation“ in den Jahren 2013 und 2014 Rechnung hätten tragen sollen, kommt es auch nicht auf die vom MIWF angeführte Steigerung der Anfängerzahlen bei den nichtstaatlichen Hochschulen seit 2005 an.

Die nachträgliche Erhöhung der Fördermittel auf mehr als das Doppelte hat den staatlichen Hochschulen auch Mittel entzogen. Die Bemessung der Bundesmittel auch anhand der Studienanfängerzahlen der nichtstaatlichen Hochschulen war nicht davon abhängig, ob diese auf Landesebene in die Förderung einbezogen waren. Überdies hat die nachträgliche Erhöhung der Gesamtsumme der Zuwendungsmittel (erst) in den endgültigen Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2013 und 2014 offenkundig keine verhaltenssteuernden Wirkungen für die Einrichtung von zusätzlichen Studienplätzen für diese Jahre mehr entfalten können.

Hinsichtlich der für die Bemessung der Förderung herangezogenen statistischen Daten hat der LRH darauf verwiesen, dass Fehlertoleranzen im statistischen Bereich einen anderen Hintergrund haben als im Zuwendungsverfahren. Dass das MIWF für die konkrete Einzelvergabe der Zuwendungen an die nichtstaatlichen Hochschulen auf statistische Daten abstellt, führt im Ergebnis dazu, dass sich die Höhe der Zuwendung unmittelbar nach den in sich widerspruchsfreien und ansonsten nicht überprüfbaren Angaben der einzelnen nichtstaatlichen Hochschulen bemisst. Der Zuwendungsgeber muss jedoch stets die Möglichkeit haben, zumindest im Wege der Stichprobe die für die Höhe der Zuwendung unmittelbar relevanten Angaben des Zuwendungsempfängers vollinhaltlich nachprüfen zu können.

Soweit das MIWF darauf verweist, dass man von einer expliziten Regelung für Studienplätze außerhalb von NRW abgesehen habe, weil der Umfang einer solchen Förderung als gering angesehen worden sei, kann dies angesichts der Zahlen, die der LRH für drei Hochschulen ermittelt hat, nicht überzeugen. Die hier in Rede stehende Förderung sollte ausdrücklich der nordrhein-westfälischen „Notsituation“ in den Jahren 2013 und 2014 Rechnung tragen und war nicht von bundesweit geltenden Erwägungen getragen.

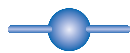
Auch nach den Ausführungen des MIWF bleibt unklar, warum die Berechnungen im laufenden Förderverfahren zu Gunsten der refinanzierten Hochschulen geändert worden sind. Die refinanzierten Studiengänge hatte das MIWF im Hochschulpakt I ausdrücklich von der Förderung ausgeschlossen, da die Problematik einer Doppelfinanzierung gesehen wurde.

Im Hinblick auf die festgestellten Abweichungen von zuwendungsrechtlichen Vorgaben weist der LRH darauf hin, dass diese Vorgaben solche des Gesetzgebers und des Normgebers der einschlägigen Verwaltungsvorschriften sind. Diese unterliegen damit weder der Disposition des MIWF noch der des LRH. Entsprechend gibt es auch kein Wahlrecht des Zuwendungsgebers, sich an die entsprechenden Vorgaben zu halten oder nicht.

Dabei verkennt der LRH weiterhin nicht, dass der Hochschulpakt II auf Bundesebene mit der Mittelverteilung anhand von Kopfpauschalen einer Systematik folgt, die das MIWF bei der hier in Rede stehenden Förderung der nichtstaatlichen Hochschulen im Grundsatz identisch angewandt hat. Der LRH weist allerdings nochmals darauf hin, dass das Land durch die Struktur des Hochschulpakts II auf Bundesebene nicht gebunden ist. Bestehen bleiben demgegenüber die Bindungen durch die insoweit einschlägigen landesrechtlichen Vorgaben. Der LRH erwartet daher, dass das MIWF in etwaigen vergleichbaren Fällen, namentlich bei der beabsichtigten Förderung der refinanzierten nichtstaatlichen Hochschulen, dafür Sorge trägt, dass die einschlägigen zuwendungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

17 Prüfung von Verbundprojekten



Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Detmold Zuwendungen des Landes zur Finanzierung von Verbundprojekten unter Beteiligung von Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen geprüft.

Bei der Förderung von Unternehmen wurde der Fördersatz danach bemessen, ob es sich um ein kleines, mittleres oder großes Unternehmen im Sinne der einschlägigen europarechtlichen Normen handelte. Im Hinblick auf die Einbeziehung verbundener Unternehmen hat sich gezeigt, dass die gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen und die wirtschaftlichen Beziehungen der einzelnen Beteiligten von der Bewilligungsbehörde verschiedentlich nur lückenhaft geprüft wurden. Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass bereits im Antragsverfahren bei der Beurteilung des Unternehmenstyps alle maßgeblichen gesellschaftsrechtlichen, personellen und wirtschaftlichen Verflechtungen berücksichtigt werden müssen, um die Höhe der Zuwendung zutreffend zu ermitteln.

Die Überprüfung der Personalausgaben hat ergeben, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen zum Teil in erheblichem Umfang Personalausgaben abgerechnet hatten, die keinen Bezug zu dem geförderten Projekt aufwiesen. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung gebeten, darauf hinzuwirken, dass die zuständige Stelle bei Vor-Ort-Prüfungen neben dem in der Regel bereits durchgeführten Abgleich mit Urlaubs- und Krankheitszeiten auch einen Abgleich mit sonstigen Abwesenheitszeiten vornimmt und dabei namentlich von den Projektmitarbeitern/-mitarbeiterinnen durchgeführte Dienst- und Geschäftsreisen einbezieht. Zudem sollte ggf. ein Abgleich mit Tätigkeiten der Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen in anderen öffentlich geförderten Projekten erfolgen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs können die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen hierdurch die Notwendigkeit erkennen, bei der Abwicklung der Förderung sorgfältig zu verfahren.

Schließlich hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die von den Zuwendungsempfängern/-empfängerinnen abgerechneten Projektarbeitsstunden um die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Jahresarbeitsstunden pro Person und Kalenderjahr überschritten wurden. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit zu regeln ist, inwieweit die in parallelen Projekten geleisteten Projektarbeitsstunden in die Berechnung der Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden einzubeziehen sind.

17.1 Ausgangslage

Das Land förderte durch das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – EFRE)“ Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Regionen in NRW. Hierzu initiierte es verschiedene Wettbewerbsverfahren u. a. im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF). Die Wettbewerbsverfahren konzentrierten sich insbesondere

auf die Bereiche Biotechnologie, Energie- und Umweltforschung, Medizinische Forschung/Medizintechnik, Nano- und Mikrotechnologie sowie Innovative Werkstoffe. Sie richteten sich an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie an forschungsaffine Unternehmen.

Zuwendungen an Unternehmen im Rahmen von Verbundprojekten aus dem Ziel 2-Programm (2007-2013) wurden grundsätzlich nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Forschung, Innovation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (FIT-Richtlinie) bewilligt. Hingegen nahmen die Zuwendungsbescheide an Hochschulen und Forschungseinrichtungen nicht ausdrücklich Bezug auf diese Richtlinie. In der Sache waren diese Zuwendungsbescheide mit solchen, die nach der FIT-Richtlinie erlassen wurden, aber im Wesentlichen identisch.

17.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren drei Verbundprojekte, die als Gewinner aus den Wettbewerbsverfahren des MIWF hervorgegangen waren. Verbundprojekte im Sinne der vorliegenden Prüfung sind dabei Vorhaben, in denen mehrere (juristische) Personen in einem Konsortium zum Zweck der Durchführung eines gemeinsamen Projekts zusammenarbeiten. Die Partner des Verbundprojekts regeln ihre Zusammenarbeit in einem Konsortialvertrag. Einer der Verbundpartner ist dabei der Konsortialführer/Projektkoordinator. Gegenstand der Prüfung waren Verbundprojekte, an denen Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen beteiligt waren.

An den geprüften Projekten waren bis zu zwölf Verbundpartner beteiligt. Insgesamt wurden für die geprüften Projekte Zuwendungen i. H. v. rd. 16,8 Mio. € bewilligt. Die Förderquote betrug bei den Projektpartnern zwischen 40 v. H. und 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei den beteiligten Unternehmen wurden überwiegend Förderquoten zwischen 60 v. H. und 70 v. H. zugrunde gelegt.

17.3 Wesentliche Feststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat vielfach Mängel bei der Gewährung der Zuwendung festgestellt. Neben verschiedenen Einzelproblemen haben sich bei der Prüfung folgende übergreifende Feststellungen ergeben:

17.3.1 Verbundene Unternehmen

Das MIWF und die von diesem beauftragten Projektträger bewilligten den an den Verbundprojekten beteiligten Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft Fördermittel von insgesamt rd. 14,4 Mio. €. Dabei richteten sich die jeweiligen Fördersätze bei Unternehmen entsprechend den Vorgaben der FIT-Richtlinie danach, ob es sich bei diesen um kleine, mittlere oder große Unternehmen handelte. Bei kleinen Unternehmen wurden im Falle der industriellen Forschung in Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen bis zu 80 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert, bei mittleren Unternehmen bis zu 75 v. H. und bei großen Unternehmen bis zu 65 v. H.

Nach den maßgeblichen europarechtlichen Vorgaben, auf die in der FIT-Richtlinie verwiesen wird, werden Unternehmen als „kleine und mittlere Unternehmen“ definiert, wenn sie weniger als 250 Personen beschäftigen und entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. € erzielen oder ihre Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. € beläuft. Innerhalb dieser Kategorie wird ein Unternehmen als „kleines Unternehmen“ eingestuft, wenn es weniger als 50 Personen beschäftigt und sein Jahresumsatz bzw. seine Jahresbilanz 10 Mio. € nicht überschreitet.

Bei der Berechnung der Mitarbeiterzahlen und der finanziellen Schwellenwerte ist zu berücksichtigen, ob das Unternehmen ein eigenständiges Unternehmen ist oder ob das Unternehmen ein Partnerunternehmen oder ein verbundenes Unternehmen hat. Besteht ein Partnerunternehmen oder ein verbundenes Unternehmen, sind dessen Mitarbeiterzahlen und dessen im Hinblick auf den Jahresabschluss oder die Jahresbilanz maßgeblichen Daten denen des betroffenen Unternehmens hinzuzurechnen.

Verbundene Unternehmen sind solche Unternehmen, die zueinander in der Beziehung stehen, dass ein Unternehmen gemäß einem mit einem anderen Unternehmen abgeschlossenen Vertrag oder aufgrund einer Klausel in dessen Satzung berechtigt ist, einen beherrschenden Einfluss auf dieses Unternehmen auszuüben. Als verbundene Unternehmen gelten gleichermaßen Unternehmen, die durch eine natürliche Person oder eine gemeinsam handelnde Gruppe natürlicher Personen miteinander in dieser Beziehung stehen, sofern diese Unternehmen ganz oder teilweise in demselben Markt oder in benachbarten Märkten tätig sind.

Nach den Feststellungen des LRH ist die Einstufung der beteiligten Projektpartner aus der Privatwirtschaft als kleine oder mittlere Unternehmen im Bewilligungsverfahren z. T. nur unvollständig geprüft worden. Namentlich ist die Frage verbundener Unternehmen verschiedentlich nur lückenhaft geklärt worden. Der LRH hat in verschiedenen Fällen Beziehungen zwischen Verbundpartnern und/oder anderen Unternehmen, insbesondere aufgrund personeller Verflechtungen, festgestellt, die Anlass zu einer weiteren Sachverhaltsaufklärung gegeben hätten. Die hierfür notwendigen Angaben hatte die Bewilligungsbehörde von den Antragstellern im Bewilligungsverfahren nicht erfragt. Im Ergebnis konnte der LRH daher nicht ausschließen, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen einer anderen Unternehmenskategorie zuzuordnen gewesen wären mit der Folge, dass bei der in Rede stehenden Förderung und ggf. weiterer Förderungen möglicherweise ein niedrigerer Förderhöchstsatz bewilligt worden wäre.

17.3.2 Personalausgaben

Zur Abrechnung der Personalausgaben hatten die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen den Zwischennachweisen u. a. Übersichten beigefügt, die die taggenauen Projektarbeitsstunden der eingesetzten Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen und deren Tätigkeitsbeschreibungen (in Stichworten) dokumentierten. In diesen Übersichten versicherten die Projektleitungen und die Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen mit ihren Unterschriften die Richtigkeit und Vollständigkeit ihrer Angaben. Darüber hinaus bestätigten sie, dass die geleisteten Projektarbeitsstunden im Rahmen einer wirtschaftlichen und sparsamen Projektdurchführung erforderlich gewesen seien. Entsprechend haben die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen die Projektarbeitsstunden in den (abschließenden) Verwendungsnachweisen abgerechnet.

Der LRH hat die abgerechneten Projektarbeitsstunden überprüft und dabei mehrfach Feststellungen getroffen, die Zweifel an der Zuwendungsfähigkeit der insoweit geltend gemachten Personalausgaben begründeten:

Zum einen hat der LRH die abgerechneten Projektarbeitsstunden mit den Urlaubs- und Krankheitstagen sowie den Aufzeichnungen von Zeiterfassungsgeräten abgeglichen. Er hat dabei festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen teilweise Projektarbeitsstunden für das jeweilige Verbundprojekt an Tagen abgerechnet hatten, an denen die Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen aufgrund krankheits- bzw. urlaubsbedingter oder sonstiger Abwesenheiten nicht für das Projekt tätig sein konnten.

Darüber hinaus hat der LRH die Projektarbeitsstunden zum einen mit den Dienst- und Geschäftsreisen abgeglichen, die die Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen in den jeweiligen Durchführungszeiträumen unternommen haben. Hierbei hat er festgestellt, dass für die Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen teilweise in erheblichem Umfang Projektarbeitsstunden an Tagen abgerechnet worden sind, an denen die Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen Dienst- bzw. Geschäftsreisen ohne Bezug zum geförderten Projekt durchgeführt hatten, oftmals ganz- oder mehrtägig.

Schließlich hat der LRH im Zuge der Prüfung Erkenntnisse über weitere öffentlich und privatwirtschaftlich finanzierte Projekte gewonnen, in denen Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen während der Projektlaufzeiten parallel eingesetzt waren. Der LRH hat die in diesen parallelen Projekten geführten Stunden- bzw. Tätigkeitsnachweise mit den Stundenabrechnungen in den geprüften Projekten abgeglichen. Dabei hat er festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen verschiedentlich Projektarbeitsstunden auch an Tagen abgerechnet hatten, an denen die jeweiligen Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen (oftmals ganz- und mehrtägig) nicht für die in Rede stehenden Projekte, sondern für andere Projekte der Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen tätig waren.

Bei der Prüfung der Zwischennachweise und der Verwendungsnachweise durch den jeweils zuständigen Projektträger hat dieser die beschriebenen Feststellungen nicht berücksichtigt, weil er hiervon keine Kenntnis hatte. Auch bei den Vor-Ort-Prüfungen des Projektträgers sind die beschriebenen Umstände nicht festgestellt worden, weil der Projektträger sich bei den Stichprobenprüfungen die entsprechenden Vergleichsdaten z. T. nicht hat vorlegen lassen. Ein Abgleich mit Dienst- und Geschäftsreisen sowie mit Einsatzzeiten in parallelen Projekten ist gänzlich unterblieben.

17.3.3 Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden

Nach der FIT-Richtlinie ermitteln sich die zuwendungsfähigen Personalausgaben aus dem tatsächlichen Stundensatz und der Anzahl der für das geförderte Projekt tatsächlich geleisteten Stunden. Mehr als 1.700 Jahresarbeitsstunden pro Person und Kalenderjahr dürfen nicht abgerechnet werden. Ob und ggf. wie in parallelen Drittmittelprojekten erbrachte Projektarbeitsstunden bei der Ermittlung der Jahreshöchstgrenzen zu berücksichtigen sind, regelt die FIT-Richtlinie nicht. Die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden fand auch für Förderungen Anwendung, die nicht nach der FIT-Richtlinie, sondern ausschließlich nach der Landeshaushaltsordnung bewilligt worden waren.

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung der in den parallelen Projekten geführten Stunden- bzw. Tätigkeitsnachweise festgestellt, dass die parallelen Tätigkeiten der Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen für andere (öffentlich und privatwirtschaftlich finanzierte) Projekte der Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen dazu geführt haben, dass die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden in der Summe aller Projektarbeitsstunden teilweise erheblich überschritten worden war.

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

Der LRH hat in seinen Entscheidungen neben verschiedenen Einzelaspekten folgende übergreifende Empfehlungen an das MIWF herangetragen:

17.4.1 Verbundene Unternehmen

Der LRH ist der Auffassung, dass bereits die Formulierungen im Antragsvordruck auf Gewährung einer Zuwendung nicht hinreichend deutlich sind, um alle möglichen gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen abzudecken, die zuwendungsrechtlich zu einem verbundenen Unternehmen führen könnten. Dies kann zur Folge haben, dass die Angaben eines Antragstellers/einer Antragstellerin im Förderantrag nicht ausreichen, um den Unternehmenstyp im Rahmen der Antragsprüfung zutreffend feststellen zu können. Dadurch kann es bei der Bewilligung der Zuwendung zu einer mit Blick auf die unterschiedlichen Förderhöchstsätze relevanten Fehleinstufung kommen. Im Hinblick auf die geprüften Förderverfahren hält der LRH es zudem für erforderlich, die im Rahmen der Bewilligung vorgenommene Bestimmung des Unternehmenstyps der Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen unter Berücksichtigung der personellen und sachlichen Verflechtungen mit den beteiligten Unternehmen erneut zu prüfen.

17.4.2 Personalausgaben

Der LRH erkennt an, dass die Projektträger bei den Zuwendungsempfängern/-empfängerinnen Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt haben. Ihm ist auch bewusst, dass die Projektträger im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen nur stichprobenweise die einzelnen Ausgabearten überprüfen können. Dennoch regt der LRH an, zukünftig vor der Prüfung der Stichprobe über die Aufstellung von Urlaubs- und Krankheitszeiten hinaus auch eine Aufstellung aller im Durchführungszeitraum durchgeführten Dienst- und Geschäftsreisen der Projektmitarbeiter/-mitarbeiterinnen anzufordern. Erst die Auswertung dieser Unterlagen hat es dem LRH ermöglicht festzustellen, dass die Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen insoweit Projektstunden zu Unrecht in den Zwischennachweisen und Verwendungsnachweisen abgerechnet haben.

Aus Sicht des LRH sollten bei Förderungen des MIWF, an denen vom Land NRW beauftragte Projektträger beteiligt sind, ferner zuwendungsrechtlich relevante Informationen ausgetauscht werden können. Hierdurch wäre es den Projektträgern möglich, die Stundenaufschreibungen der Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen für die parallelen Projekte in die Prüfung einzubeziehen. Erst der Abgleich aller Projektarbeitsstunden hat es dem LRH ermöglicht festzustellen, ob die abgerechneten Projektarbeitsstunden bei diesen Förderungen als zuwendungsfähig anzuerkennen sind.

Im Hinblick auf die geprüften Förderverfahren hat der LRH das MIWF schließlich gebeten, darauf hinzuwirken, die Zuwendungsfähigkeit der entsprechenden Personalausgaben unter Berücksichtigung der Urlaubs- und Krankheitstage und sonstiger Abwesenheiten sowie der anderweitigen Tätigkeiten erneut zu prüfen und die hieraus ggf. abzuleitenden zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

17.4.3 Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden

Aus Sicht des LRH gilt die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Jahresarbeitsstunden pro Person für alle in einem Kalenderjahr geleisteten Projektarbeitsstunden. Bei einer 40-Stunden-Woche und unter Berücksichtigung von durchschnittlich 230 Arbeitstagen im Kalenderjahr ergibt sich eine jährliche vertragliche Gesamtarbeitszeit von 1.840 Stunden. Dass hiervon zuwendungsrechtlich maximal 1.700 Stunden anerkannt werden, rechtfertigt sich in der Sache daraus, dass ein/e Projektmitarbeiter/-in neben seiner/ihrer Tätigkeit in einem Projekt oder in mehreren parallelen Projekten regelmäßig auch andere Aufgaben zu erfüllen haben wird, wie z. B. die Erledigung von übergreifenden Aufgaben. Hieraus folgt aber weiter, dass die Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden nicht isoliert pro Förderprojekt gilt, sondern übergreifend für alle Förderprojekte beachtet werden muss. Denn die Jahreshöchstgrenze bedeutet eine Art „Sicherungsgrenze“, die gewährleisten soll, dass nur die Projektarbeitsstunden abgerechnet werden dürfen, die auch tatsächlich unter Berücksichtigung der gesamten Jahresarbeitszeit geleistet werden konnten.

Vor diesem Hintergrund bedarf auch die Frage, wie Projektarbeitsstunden für weitere parallele Drittmittelprojekte in die Berechnung der Jahreshöchstgrenze einzubeziehen sind, einer übergreifenden Regelung. Die einschlägige Bestimmung in der FIT-Richtlinie regelt nicht, ob in parallelen Drittmittelprojekten nachgewiesene Projektarbeitsstunden bei der Ermittlung der Jahreshöchstgrenzen vollumfänglich oder nur im Verhältnis (prozentual) zu berücksichtigen sind. Hierzu sollte nach Auffassung des LRH eine klare Regelung im Sinne der obigen Ausführungen erfolgen. Die FIT-Richtlinie regelt auch nicht, ob in diesen Fällen zwischen öffentlich und privatwirtschaftlich finanzierten Projekten unterschieden werden muss. Der LRH ist der Auffassung, dass auch dies aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit geregelt werden sollte.

17.5 Stellungnahmen des Ministeriums

Das MIWF hat bislang zu den Prüfungsmitteilungen des LRH in zwei der drei geprüften Verbundprojekte Stellung genommen. Es ist dabei den übergreifenden Empfehlungen des LRH in weitem Umfang gefolgt.

Das MIWF hat in seinen Stellungnahmen eingeräumt, dass in einem Fall das Unternehmen wegen der Berücksichtigung verbundener Unternehmen nicht als kleines, sondern als mittleres Unternehmen hätte eingestuft werden müssen. Es hat aber zugleich ausgeführt, dass dies keine Auswirkungen auf den Fördersatz habe.

Hinsichtlich der Formulierungen im Antragsvordruck zur Thematik „verbundene Unternehmen“ hat das MIWF darauf verwiesen, dass die EFRE-Verwaltungsbehörde die KMU-Erklärung, d. h. über die zur Einstufung als kleines oder mittleres Unternehmen erforderlichen Angaben, für die Förderphase 2014-2020 überarbeitet habe.

Danach seien nunmehr alle gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen abgedeckt. Das MIWF hat überdies mitgeteilt, dass die Projektträger den Hinweis des LRH künftig bei der Gestaltung/Anpassung von Antragsformularen berücksichtigen werden.

Im Hinblick auf die Problematik der Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden ist in der EFRE-Rahmenrichtlinie für die Förderphase 2014-2020 eine geänderte Regelung aufgenommen worden. Danach werden für die nur teilweise in dem geförderten Projekt tätigen Mitarbeiter/-innen nur Produktivarbeitsstunden und maximal 1.650 Stunden pro Jahr über alle aus öffentlichen Mitteln finanzierten Projekte anerkannt. Ist ein/e Mitarbeiter/-in zu mehr als 1.650 Produktivarbeitsstunden in aus öffentlichen Mitteln finanzierten Projekten tätig, so werden die für das EFRE-finanzierte Projekt erklärten Produktivarbeitsstunden entsprechend gekürzt. Bei Teilzeitbeschäftigten sind die maximalen Jahresarbeitsstunden entsprechend der Teilzeit zu reduzieren.

Im Hinblick auf die Einzelfeststellungen des LRH in den geprüften Förderverfahren hat das MIWF mitgeteilt, dass in verschiedenen Fällen Rückforderungsverfahren eingeleitet worden seien.

17.6 Bewertung

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium seinen Empfehlungen zu den festgestellten einzelnen Mängeln in weitem Umfang gefolgt ist und Konsequenzen aus den entsprechenden zuwendungsrechtlichen Verstößen gezogen hat.

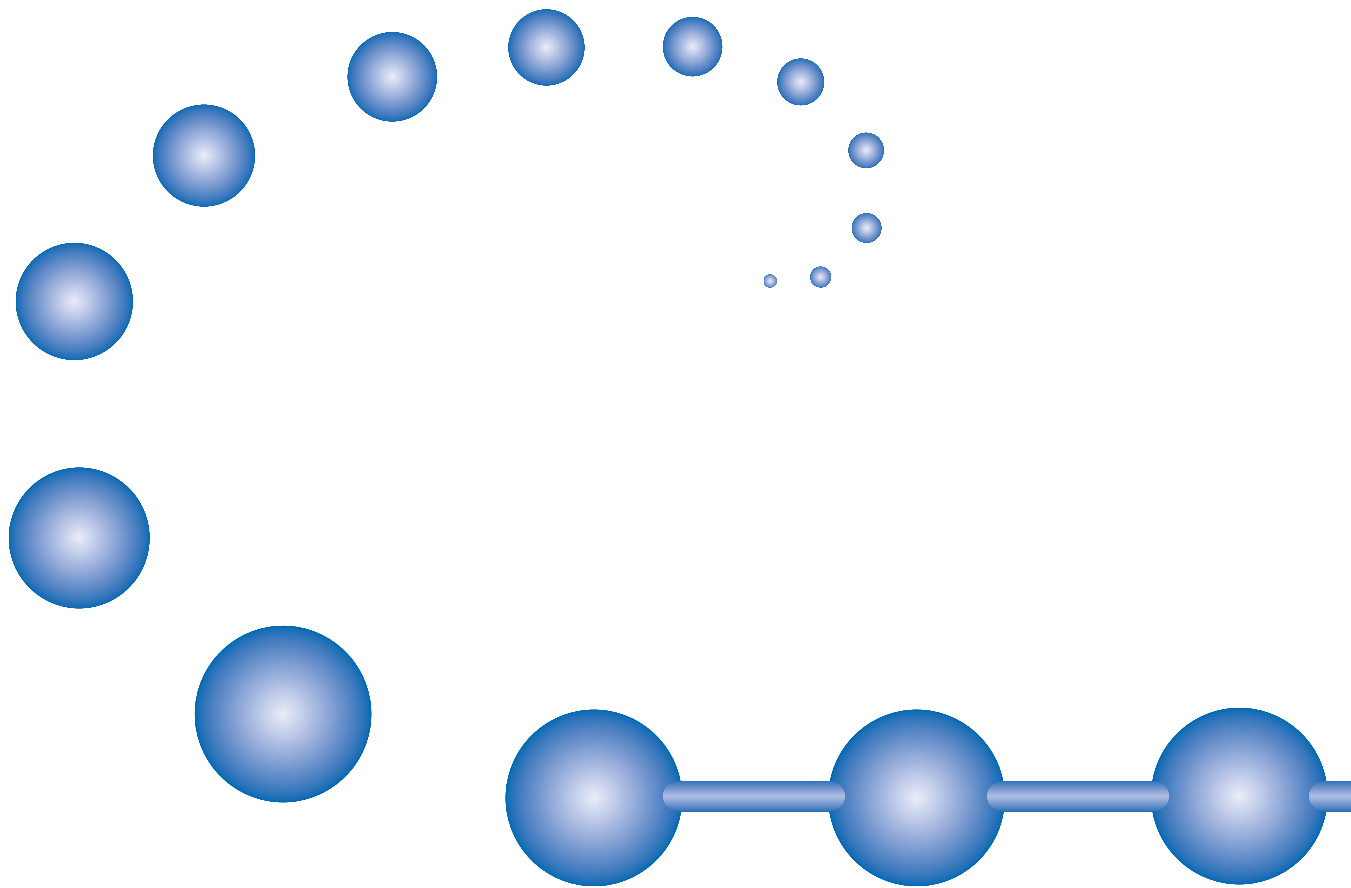
Im Hinblick auf die Abfrage von Angaben zu der Thematik „verbundene Unternehmen“ im Antragsverfahren stellt die Überarbeitung der „Erklärung zur Einhaltung der KMU-Definition“ nebst Anhang und Beiblättern eine deutliche Verbesserung dar. Angaben zu möglichen Partnerunternehmen oder verbundenen Unternehmen werden ausführlicher abgefragt als in den Vordrucken der Förderphase 2007-2013. Allerdings fehlt in dem Vordruck, dem Anhang und den Beiblättern weiterhin ein Hinweis auf die Problematik der gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen.

Der LRH begrüßt daher, dass die Projektträger die Hinweise des LRH künftig bei der Gestaltung/Anpassung von Antragsformularen berücksichtigen werden. Zudem hat der LRH das MIWF gebeten, die zuwendungsrechtliche Problematik der gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen auch selbst im Blick zu halten und an das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk heranzutragen. Darüber hinaus hat der LRH das MIWF gebeten, die weiteren Projektträger, die vom MIWF mit der Abwicklung von Fördermaßnahmen beauftragt werden, auf diese Fragestellung hinzuweisen.

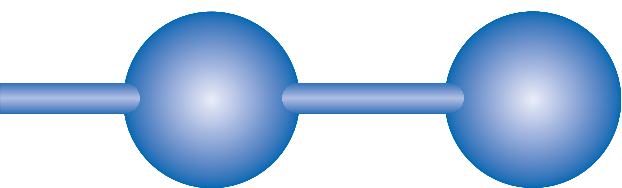
Im Hinblick auf die Problematik der Jahreshöchstgrenze von 1.700 Stunden stellt die diesbezügliche Regelung in der EFRE-Rahmenrichtlinie für die Förderphase 2014-2020 klar, welche Projekte der Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen in die Berechnung der Jahreshöchstgrenze für Projektarbeitsstunden einzubeziehen sind. Der LRH geht davon aus, dass in Förderverfahren, die nicht dieser Richtlinie unterliegen, eine entsprechende Regelung Anwendung findet und dies gegenüber den Zuwendungsempfängern/-empfängerinnen rechtsverbindlich festgelegt wird. Offen ist in diesem Zusammenhang sowie im Hinblick auf die Überprüfung abgerechneter Projektarbeitsstunden im Übrigen, wie sichergestellt werden kann, dass

die diesbezüglichen Angaben der Zuwendungsempfänger/-empfängerinnen im Zwischennachweis- und/oder Verwendungsnachweisprüfungsverfahren zumindest einer stichprobenartigen Kontrolle unterzogen werden.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.



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



18 Überwachung der Zweckbindungsfristen für Förderungen des Sportstättenbaus



Vom Land geförderte Sportstättenbauten waren über einen längeren Zeitraum vom Zuwendungsempfänger für den geförderten Zweck zu nutzen (Zweckbindungsfrist). Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs haben die Bewilligungsbehörden dies nicht überwacht. Mehrere geförderte Sportstättenbauten wurden vor Ablauf der Zweckbindungsfrist nicht mehr zweckentsprechend verwendet, in Einzelfällen sogar abgerissen oder verkauft.

Der Landesrechnungshof hat gebeten, in Zukunft die regelmäßige Überwachung der zweckentsprechenden Nutzung sicherzustellen und bei zweckwidriger Nutzung die Zuwendung anteilig zurückzufordern. Das Ministerium hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofs aufgegriffen.

18.1 Ausgangslage

Das Land NRW gewährt Zuwendungen zur Förderung des Sportstättenbaus an Kommunen und andere juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts. Die geförderten Maßnahmen unterliegen einer 5- bis 25-jährigen Zweckbindung, die im Zuwendungsbescheid festgelegt ist. Der Zuwendungsempfänger darf in diesem Zeitraum Nutzungsänderungen ohne die Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht vornehmen. Aus diesem Grunde wird ihm auferlegt, der Bewilligungsbehörde sämtliche Änderungen mitzuteilen. Diese entscheidet darüber, ob die Änderungen zuwendungsrechtlich unschädlich sind.

Die Bewilligungsbehörden haben die Verwendung der Zuwendung zu überwachen. Stellen sie fest, dass ein geförderter Sportstättenbau nicht bis zum Ablauf der Zweckbindungsfrist zweckentsprechend verwendet wird, haben sie grundsätzlich die Zuwendung nebst Zinsen zeitanteilig zurückzufordern.

18.2 Prüfungsfeststellungen

Die Bewilligungsbehörden überwachten die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nach Prüfung der Verwendungsnachweise nicht mehr. Sie verließen sich auf die in den Zuwendungsbescheiden auferlegte Mitteilungspflicht der Zuwendungsempfänger. Demgegenüber hat der Landesrechnungshof (LRH) mehrfach Nutzungsänderungen und sogar Verkäufe der geförderten Sportstättenbauten festgestellt, die der jeweilige Zuwendungsempfänger der Bewilligungsbehörde nicht mitgeteilt hatte. Auf Veranlassung des LRH wurden die Vorgänge überprüft und Zuwendungen des Landes anteilig zurückgefordert. Dies zeigen die folgenden Beispiele.

- 18.2.1** Das Land hatte einer Kommune im Jahr 1992 eine Zuwendung i. H. v. rd. 176.000 € für die Modernisierung eines Freibades gewährt und die Zweckbindungsfrist auf 25 Jahre festgelegt. Der LRH hat festgestellt, dass das Freibad nach Ende der Badesaison 2011 geschlossen und im Jahr 2013 abgerissen wurde.

Das Ministerium hat den festgestellten Sachverhalt bestätigt. Insgesamt wurde ein Betrag i. H. v. rd. 62.000 € (einschließlich Zinsen) zurückgezahlt.

- 18.2.2** Das Land hatte einer Kommune im Jahr 1997 eine Zuwendung i. H. v. rd. 470.000 € zur Erweiterung eines Umkleidegebäudes bewilligt und die Zweckbindungsfrist auf 25 Jahre festgelegt. Die Bewilligungsbehörde hatte festgelegt, dass bei einer kommerziellen Nutzung der geförderten Sportstätte die gewährten Landesmittel unter Berücksichtigung der jeweiligen Zweckbindungsdauer anteilig zurückzuzahlen seien.

Der LRH hat u. a. festgestellt, dass Teile des Gebäudes seit dem 01.10.2008 an eine Firma zur kommerziellen Nutzung vermietet worden waren.

Das Ministerium hat diesen Sachverhalt bestätigt. Wegen der festgestellten zweckwidrigen Nutzung wurden rd. 90.000 € (einschließlich Zinsen) zurückgezahlt.

- 18.2.3** Das Land hatte einem Sportverband im Jahr 1993 eine Zuwendung i. H. v. rd. 250.000 € zur Errichtung eines Schulungs- und Seminargebäudes mit zwölf Appartements für Lehrgangsteilnehmende bewilligt und die Zweckbindungsfrist auf 25 Jahre festgelegt.

Der LRH hat festgestellt, dass ein Appartement ausschließlich als Lagerraum für Technikausstattung genutzt wurde. Zehn Appartements wurden nicht an Lehrgangsteilnehmende, sondern nur noch an Studierende, Handwerker usw. vermietet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass seit 2009 eine zweckentsprechende Nutzung der Appartements nicht mehr vorliege. Mangels Bedarf könne sie auch für die Zukunft nicht mehr sichergestellt werden. Die Rückforderung beläuft sich auf rd. 64.000 €.

- 18.2.4** Das Land hatte einer Kommune im Jahr 2002 eine Zuwendung i. H. v. 148.000 € zur Modernisierung eines Sportplatzes bewilligt und die Dauer der Zweckbindung auf 20 Jahre festgelegt.

Der LRH hat festgestellt, dass der geförderte Sportplatz seit dem 01.01.2015 nicht mehr für sportliche Zwecke genutzt wird. Die ehemalige Sportanlage sollte zukünftig als Erweiterungsfläche für einen Baumarkt dienen.

Das Ministerium hat die Feststellungen des LRH bestätigt. Rund 70.000 € wurden zurückgezahlt.

18.3 Handlungsempfehlungen

Der LRH hat das Ministerium gebeten, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Bewilligungsbehörden bis zum Ende der Zweckbindungsfristen die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen sowie die Beachtung sämtlicher Auflagen zur Zweckbindung regelmäßig überwachen. Bei langjährigen Zweckbindungsfristen sind ggf. besondere Maßnahmen zu ergreifen, die jederzeit einen Überblick über die noch laufenden Verfahren und stichprobenweise Überprüfungen ermöglichen.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat mit den Bewilligungsbehörden Verfahrensweisen zur Festsetzung und Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfristen abgestimmt. Mit Erlass vom 25.11.2016 hat es die Bewilligungsbehörden u. a. angewiesen, die Zuwendungsempfänger alle fünf Jahre nach Herausgabe des Zuwendungsbescheides an ihre Mitteilungspflichten zu erinnern und sich schriftlich bestätigen zu lassen, ob und welche mitteilungswürdigen oder -pflichtigen Änderungen es gibt. Außerdem haben die Bewilligungsbehörden Überwachungslisten zu führen.

Der Schriftwechsel dauert an.

19 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Land errichteten und geförderten Stiftung Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen geprüft.

Die von der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen für den Museumsbetrieb erstellten konzeptionellen Grundlagen entsprechen nicht vollständig den Empfehlungen des Deutschen Museumsbundes. Sie verfügt über kein umfassendes Museums- und kein Sammlungskonzept.

Das Land traf mit der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen bisher keine Vereinbarungen über deren Ziele. Kennzahlen als Grundlage einer möglichen Evaluation wurden bisher ebenfalls nicht festgelegt.

Die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet und Dienstleistungsaufgaben auf diese verlagert. Es bestehen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Aufgabenverlagerung.

Die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen nutzt ein angemietetes Gebäude nur unzureichend. Die Miete liegt deutlich oberhalb der örtlichen Vergleichsmiete.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, auf die Erstellung eines umfassenden Museumskonzeptes und eines Sammlungskonzeptes hinzuwirken, um damit die bereitgestellten Ressourcen optimal und wirtschaftlich einzusetzen. Das Land sollte im Rahmen seiner strategischen Steuerung mit der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen konkrete Ziele vereinbaren und ein Kennzahlensystem entwickeln, um die Zielerreichung objektiv bewertbar zu machen und eine Grundlage für begleitende Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen zu schaffen. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenverlagerung auf die Gesellschaft sollte umfassend überprüft werden. Das angemietete Gebäude sollte während der verbleibenden Mietzeit optimierter genutzt werden.

19.1 Gründung und Zweck der Stiftung

Im Jahr 1961 errichtete das Land die Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen (Kunstsammlung) als rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts. Der aktuelle Stiftungszweck besteht in der Förderung von Kunst und Kultur sowie von Wissenschaft und Forschung. Das wird u. a. verwirklicht durch

- den Erwerb von Werken der bildenden Kunst,
- die Erhaltung und Verwaltung der erworbenen Kunstwerke sowie der vom Land oder von Dritten zur Verwahrung übertragenen Leihgaben sowie
- Maßnahmen, die die Kunstwerke und Leihgaben in geeigneter Weise der Öffentlichkeit zugänglich und nutzbar machen, insbesondere durch Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Ausstellungen.

19.2 Prüfung des Landesrechnungshofs

Die Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) erstreckte sich insbesondere darauf, ob

- das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) und die Bewilligungsbehörde bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und der Gewährung der Zuwendungen bestimmungsgemäß verfahren und
- die Kunstsammlung die ihr obliegenden Pflichten erfüllte, insbesondere die ihr zugeflossenen Zuwendungen bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendete und die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide einhielt.

Der LRH führte hierzu örtliche Erhebungen beim MFKJKS, der Bewilligungsbehörde und der Kunstsammlung durch. Die Prüfung wurde im Wege einer Stichprobe durchgeführt. Sie beschränkte sich im Wesentlichen auf die Haushaltsjahre 2013 bis 2015. Für diesen Zeitraum bewilligte eine Bezirksregierung verschiedene Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 43 Mio. €.

Im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung hat sich der LRH auch mit den konzeptionellen Grundlagen der Kunstsammlung auseinandergesetzt.

19.2.1 Konzeptionelle Grundlagen der Kunstsammlung

Die Kunstsammlung ist Mitglied im Deutschen Museumsbund (DMB)²⁰³. Sie hat sich damit seinen Standards und Empfehlungen unterworfen, die der DMB z. T. gemeinsam mit dem Deutschen Nationalkomitee des „International Council of Museums“ (ICOM)²⁰⁴ herausgibt. Die Standards von DMB und ICOM formulieren Kriterien für eine qualitätsvolle Museumsarbeit und unterstützen somit ein strukturiertes Vorgehen. Sie sehen u. a. ein verbindliches Museums- und ein Sammlungskonzept vor.²⁰⁵ Zum angemessenen Museumsmanagement gehört auch eine entsprechende strategische Planung. Die Finanzwirtschaft eines Museums soll dabei das Ziel verfolgen, die bereitgestellten Ressourcen optimal und wirtschaftlich einzusetzen. Dabei zielt das wirtschaftliche Handeln in erster Linie darauf ab, den Zweck und den Auftrag des Museums zu erfüllen.²⁰⁶

203 Der im Jahr 1917 gegründete DMB ist der bundesweite Interessenverband aller Museen sowie derjenigen, die dort arbeiten; Quelle: www.museumbund.de. Nach § 4 Abs. 2 der Satzung des DMB können u. a. fachlich geleitete öffentliche und private Museen Mitglied im DMB werden.

204 ICOM ist die internationale Organisation für Museen und Museumsfachleute. Sie sieht sich dem Erhalt, der Pflege und der Vermittlung des kulturellen und natürlichen Welterbes verpflichtet; Quelle: <http://www.icom-deutschland.de/ueber-uns-internationaler-museumsrat.php>. ICOM hat u. a. die „Ethischen Richtlinien für Museen“ herausgegeben, auf die in den Standards für Museen von DMB und ICOM hingewiesen wird, Quelle: http://www.icom-deutschland.de/client/media/364/icom_ethische_richtlinien_d_2010.pdf.

205 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 2, S. 9, 10, sowie Abschnitt 5, S. 15.

206 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 3, S. 11.

Die Kunstsammlung verfügt über einige Regelungen und Konzepte für ihre Arbeit. In einem Leitbild wurden u. a. folgende Ziele definiert:

- Erweiterung der Sammlung,
- Forschung und Pflege der Sammlung mit größter Präzision,
- Entwicklung besonderer und neuartiger Ausstellungskonzepte,
- Ausbau der Kunstvermittlung sowie
- Intensivierung der Einwerbung von Ressourcen.

Die Vorteile einer Museumsmarke wurden in einem Markenkonzept beschrieben, z. B. ein klares Profil und die Unterscheidbarkeit im Wettbewerb. Details zu Maßnahmen oder Umsetzungsschritten enthielt das Markenkonzept nicht. In einem Bildungskonzept fasste die Kunstsammlung die Angebote für verschiedene Zielgruppen zusammen. Für die Jahre 2016 und 2017 entwickelte sie eine digitale Strategie, wie sie in der heutigen Zeit den Menschen einen digitalen Zugang zum Museum und zur Kunst anbieten bzw. verschaffen wolle. Schließlich erarbeitete ein Unternehmen für die Kunstsammlung jährlich eine „Ausstellungsvorschau und Leistungspakete“ für das Sponsoring. Hierin wurden die bevorstehenden Ausstellungen und die sich hierbei ergebenden Möglichkeiten für Sponsoren beschrieben.

Die vorhandenen konzeptionellen Grundlagen werden den Empfehlungen von DMB und ICOM für ein Museumskonzept nur z. T. gerecht. Hiernach bilden Leitbild und Museumskonzept die Grundlage für die Museumsarbeit und sollen der Orientierung dienen sowie das Selbstverständnis des Museums ausdrücken. Das aus dem Leitbild folgende Museumskonzept soll die Einordnung des Museums in sein unmittelbares gesellschaftliches und kulturelles Umfeld beschreiben. Dabei soll es die Ziele des Leitbilds ganzheitlich betrachtet umsetzen sowie funktionelle, organisatorische, inhaltliche und finanzielle Grundlagen beschreiben. Das Museum soll sein Leistungsspektrum realistisch und laufende Projekte betrachtend definieren. Entwicklungsperspektiven sollen in Form mittel- bis langfristiger Pläne aufgezeigt werden.²⁰⁷ Aus Sicht des DMB ist das Museumskonzept die Grundlage für die tägliche und zukünftige Museumsarbeit und ein unverzichtbares Instrument der Qualitätssicherung. Es kann auch durch die Zusammenführung von Einzelkonzepten entstehen.²⁰⁸

Derartige umfassende Aussagen enthalten die vorhandenen Konzepte der Kunstsammlung nicht. Sie decken insoweit nur Teilbereiche ab. Die Kunstsammlung verfügt damit letztlich nicht über ein Museumskonzept im Sinne der Empfehlungen.

Gleiches gilt in Bezug auf die Empfehlungen von DMB und ICOM für ein Sammlungskonzept. Hiernach bilden Sammlungen das Rückgrat eines jeden Museums, wobei die Sammeltätigkeit ein zielgerichtetes Handeln erkennen lassen soll. Der Sammlungsstrategie soll ein schriftlich formuliertes Sammlungskonzept zugrunde liegen. Dieses soll die Sammlungsbereiche benennen und Richtlinien für den Erhalt der Bestände enthalten. Insbesondere soll es folgende Punkte umfassen:

- Zweck und Ziel der Sammlung,
- Bestandsgruppen und Schwerpunkte sowie
- Perspektiven der Weiterentwicklung.

207 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 2, S. 9, 10.

208 DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, 2011, S. 5.

Ziel soll es dabei sein, ein klares Profil zu entwickeln und eigene Schwerpunkte zu setzen. Die Sammlungsstrategie soll regelmäßig überprüft und ggf. aktualisiert werden.²⁰⁹ Diese Empfehlungen hat der DMB in einem Leitfaden weiter konkretisiert.²¹⁰

Die Kunstsammlung verfügt nicht über ein schriftlich formuliertes Sammlungskonzept. Ihre konzeptionellen Grundlagen erfüllen insoweit nicht die Anforderungen von DMB und ICOM.

Nach Ansicht des LRH kann ein zielgerichtetes Sammeln von Kunstwerken auch zu wirtschaftlichen Vorteilen führen bzw. Nachteile vermeiden. Das folgt schon daraus, dass ggf. auf Neuerwerbungen verzichtet werden kann, falls sie nicht den definierten Sammlungsbereichen entsprechen.

Der LRH hat daher angeregt, auf die Erstellung eines umfassenden Museumskonzeptes und eines Sammlungskonzeptes hinzuwirken.

19.2.2 Aufsicht und strategische Steuerung

Die Landesregierung ist im Kuratorium der Kunstsammlung vertreten. Zudem führt das für Kultur zuständige Mitglied der Landesregierung die fachliche Aufsicht über die Kunstsammlung. Dabei werden finanziell bedeutsame Projekte vorab zwischen dem MFKJKS und der Kunstsammlung besprochen.

Das Land traf mit der Kunstsammlung bisher aber keine Vereinbarungen über deren Ziele. Kennzahlen bzw. Kennzahlensysteme wurden bisher ebenfalls nicht festgelegt. Konkret gefasste Ziele oder definierte Indikatoren, an denen der Erfolg der Kunstsammlung bemessen werden kann, sind auch nicht in der Stiftungssatzung oder den konzeptionellen Grundlagen enthalten. Zudem wurde durch das MFKJKS eine Evaluation der Förderung der Kunstsammlung bisher weder durchgeführt noch beauftragt.

Ohne die Vorgabe oder Vereinbarung konkreter Ziele und messbarer Kriterien, die mit Hilfe von (quantifizierbaren) Indikatoren operationalisiert werden, kann eine Evaluation im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs oder einer Zielerreichungskontrolle²¹¹ nicht durchgeführt werden. Hierbei sollten sowohl Leistungs- als auch Wirkungsindikatoren festgelegt werden.

209 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 5, S. 15. Im Übrigen wird auch auf Abschnitt 2.1 der Ethischen Richtlinien für Museen von ICOM hingewiesen. Hiernach soll für jedes Museum die Sammlungspolitik festgelegt und veröffentlicht werden.

210 DMB, Nachhaltiges Sammeln – Ein Leitfaden zum Sammeln und Abgeben von Museumsgut, 2011.

211 Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 Landeshaushaltsordnung: Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Haushaltsjahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Bei der Definition von Kennzahlen kann auf Erfahrungen anderer Institutionen zurückgegriffen werden. So können für einen Museumsbetrieb beispielsweise folgende Kennzahlen (Ist-Zahlen und Plan-Zahlen) ausgewiesen werden:

- Anzahl der Besucherinnen und Besucher,
- Anzahl der Sonderausstellungen,
- Anteil der digital inventarisierten Sammlungsgegenstände am Gesamtbestand,
- Kostendeckungsgrad sowie
- Zuschuss je Besucherin und Besucher.²¹²

Ziele und Indikatoren können beispielsweise in Zielvereinbarungen zwischen dem Land und der Kunstsammlung festgeschrieben werden. Dies hat das MFKJKS bei Förderungen anderer kultureller Einrichtungen bereits praktiziert.

Das Land überprüft zudem regelmäßig die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit seiner Fördermaßnahmen, § 26 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW)²¹³. Nach Auffassung des LRH sollte eine Evaluation in dieser Hinsicht durchgeführt werden. Dabei ist ihm bewusst, dass sich die Evaluation hinsichtlich der Ausstellung von Kunstwerken nur auf sekundäre, mittelbare Wirkungen der Kunst beziehen kann, etwa auf den Publikumszuspruch oder auf wirtschaftliche, wie z. B. touristische Auswirkungen oder die Medienpräsenz.²¹⁴

Der LRH hat angeregt, im Rahmen der strategischen Steuerung des Landes

- mit der Kunstsammlung zeitnah ein auf dem Museumskonzept aufbauendes Kennzahlensystem zu entwickeln, mit dessen Hilfe die Zielerreichung durch die Kunstsammlung objektiv bewertbar ist,
- hierdurch eine Grundlage sowohl für begleitende Erfolgskontrollen als auch für eine Evaluation der Förderung zu schaffen sowie
- eine Evaluation der Förderung durchzuführen.

19.2.3 Errichtung einer Gesellschaft

Die Kunstsammlung ist alleinige Gesellschafterin einer GmbH. Diese soll Dritten Flächen in den von der Kunstsammlung genutzten Gebäuden zum Zwecke der Durchführung von Veranstaltungen vermieten oder sonst kurzfristig und entgeltlich zur Nutzung überlassen. Zudem soll sie die Durchführung von Veranstaltungen Dritter unterstützen und Nebenleistungen erbringen. Zwischenzeitlich wurde der Unternehmenszweck auf die Vermittlungstätigkeit im Zusammenhang mit Fundraising und Sponsoring sowie alle damit verbundenen Tätigkeiten und die Übernahme werblicher Aufgaben für die Kunstsammlung erweitert.

212 So z. B. Freie und Hansestadt Hamburg, Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 3.3 Kulturbehörde, S. 32, 33.

213 Kulturförderungsgesetz NRW vom 18.12.2014, SGV. NRW. 224.

214 So auch der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27.08.2014, Drucksache 16/6637, S 58. Hiernach ist auch im Kulturbereich eine Evaluation – entgegen einer oftmals vorgebrachten Ansicht – möglich und sinnvoll. Allerdings müssen die Gegenstände und Kriterien der Erfolgs- bzw. Wirksamkeitskontrolle unter sorgfältiger Berücksichtigung der Besonderheiten von Kunst und Kultur definiert werden.

In einem Kooperationsvertrag vereinbarten die Kunstsammlung und die GmbH die gegenseitigen Rechte und Pflichten. Danach erhält die GmbH Provisionen für die Vermittlung von Sponsoren und Mietern. Für die Übernahme werblicher Maßnahmen steht ihr eine Vergütung und für die Durchführung von Veranstaltungen für die Kunstsammlung ein pauschaler Aufwendungsersatz zu. Sämtliche Vergütungen verstehen sich zzgl. der gesetzlich geltenden Umsatzsteuer (USt.).

In den Jahren 2015 und 2016 schloss die Kunstsammlung mit der GmbH Kostenumlageverträge ab, nach welchen sie die ihr entstehenden umlagefähigen Kosten für die zugunsten der GmbH erbrachten Verwaltungsaufgaben umlegen kann. Die umlagefähigen Kosten werden inklusive eines Gewinnaufschlags und der USt. berechnet.

Zwischen der Kunstsammlung und der GmbH bestand zunächst eine umsatzsteuerliche Organschaft nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Umsatzsteuergesetz (UStG). Leistungen im Innenbereich stellten demnach keine selbstständige Ausübung einer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit dar. Insoweit handelte es sich nicht um Umsätze, die nach § 1 UStG der USt. unterlagen. Die umsatzsteuerliche Organschaft wurde mit Wirkung zum 31.12.2012 beendet. Ab dem 01.01.2013 wurden Umsatzsteuervoranmeldungen abgegeben.

Die GmbH erstellt jährlich einen kaufmännischen Jahresabschluss nach §§ 242 ff. und 264 ff. Handelsgesetzbuch, der u. a. eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung umfasst. In den Jahren 2013 bis 2015 erwirtschaftete sie Jahresüberschüsse. Die Gesellschafterversammlung der GmbH beschloss jeweils, die Jahresüberschüsse den bestehenden Gewinnvorträgen hinzuzufügen und den Bilanzgewinn auf neue Rechnung vorzutragen.

Der LRH bezweifelt, dass die Verlagerung von Aufgaben auf die GmbH zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinreichend gerecht wird. Für Leistungen der GmbH vergütet die Kunstsammlung dieser sowohl einen Gewinnaufschlag als auch die anfallende USt. Die Umstände, die zur Gründung der GmbH geführt haben bzw. bei der Aufnahme der Tätigkeiten vorlagen, haben sich geändert. So wurde der Geschäftszweck erweitert. Die umsatzsteuerliche Organschaft wurde beendet, so dass nunmehr bei jedem Leistungsaustausch untereinander USt. anfällt. Die Gewinne der GmbH wurden thesauriert und als Bestandteil des Eigenkapitals in der Bilanz der GmbH ausgewiesen. Sie wurden der Kunstsammlung nicht für deren Zwecke zur Verfügung gestellt. Der LRH sieht keine Notwendigkeit, die Gewinne bei der GmbH zu belassen.

Der LRH hat angeregt, auf eine umfassende Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Verlagerung von Aufgaben auf die GmbH hinzuwirken.

19.2.4 Anmietung und Nutzung eines Gebäudes

Im Jahr 2008 erklärte das seinerzeit für Kultur zuständige Ressort gegenüber dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW), man begrüße es, wenn der BLB NRW ein ehemaliges Galerie-Gebäude mit einer Nutzfläche von rd. 400 qm erwerbe und damit für eine kulturelle Nutzung sichere. Das Kulturressort beabsichtige, das Gebäude in absehbarer Zeit für kulturelle Zwecke des Landes

zu nutzen, und sei bereit, unter Haushaltsvorbehalt einen Standard-Mietvertrag mit einer 15-jährigen Mietlaufzeit abzuschließen. Der BLB NRW wies darauf hin, dass auf Grund des Kaufpreises der Immobilie eine monatliche Kaltmiete von 12.000 € (144.000 €/Jahr) notwendig sei, um den Ankauf für den BLB NRW wirtschaftlich darstellen zu können.

Ab dem 01.03.2009 mietete die Kunstsammlung das Gebäude für zwei Jahre vom BLB NRW zur Nutzung als Ausstellungsfläche und Wohnhaus. Die jährliche Miete betrug zunächst 144.000 €. Außerdem wurde eine Wertsicherungsklausel vereinbart. Im Jahr 2011 wurde die Mietdauer bis zum 31.03.2024 verlängert. In den Jahren 2014 bis 2016 beliefen sich die jährlichen Mietzahlungen auf jeweils über 150.000 €.

Das Gebäude wurde von der Kunstsammlung für unterschiedliche Zwecke genutzt. Im Zeitraum von Oktober 2013 bis Juni 2016 fanden an insgesamt 92 Tagen jeweils donnerstags Veranstaltungen bei freiem Eintritt statt. Zudem wurden die Räumlichkeiten im Jahr 2013 für zwei Ausstellungen genutzt. Vorübergehend wurden einzelne Räume auch als Bürofläche für das Personal der Kunstsammlung genutzt. Räume in zwei Etagen des Gebäudes wurden an externe Projekt-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter gegen Zahlung eines pauschalen Nutzungsersatzes i. H. v. monatlich 200 € (inklusive Nebenkosten) vermietet. Dabei wurden die Räumlichkeiten im Zeitraum von September 2014 bis März 2016 für insgesamt neun Monate an fünf Künstlerinnen und Künstler vermietet.

Bei der Anmietung und Nutzung des Gebäudes wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur unzureichend beachtet. Die Kunstsammlung kam damit den Auflagen aus den Zuwendungsbescheiden nicht vollumfänglich nach.

Die von der Kunstsammlung gezahlte Miete i. H. v. über 33 €/qm übersteigt deutlich die vom LRH recherchierte durchschnittliche örtliche Miete für Wohnraum i. H. v. rd. 11 €/qm und für Büroflächen mittlerer Ausstattung zwischen 9 €/qm und 18 €/qm. Vor Abschluss des Mietvertrages hätte es einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bedurft, ob die Anmietung aus Sicht der Kunstsammlung wirtschaftlich ist.

Auch die Nutzung des Gebäudes erscheint unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bedenklich. In dem untersuchten Zeitraum wurden die Räumlichkeiten durchschnittlich nur an wenigen Tagen im Monat für Veranstaltungen oder Ausstellungen genutzt. Diese Nutzungen führten zudem zu keinen Einnahmen für die Kunstsammlung, da kein Eintritt erhoben wurde.

Die Wohnräume waren im Prüfungszeitraum zu über 50 v. H. ungenutzt. Die pauschale Nutzungsentschädigung von 200 €/Monat deckte dabei gerade einmal 5 v. H. der anteiligen (Kalt-)Miete für die Flächen in zwei Etagen ab.

Dem LRH erscheint auch die – vorübergehende – Nutzung als Büroraum unwirtschaftlich, da die gezahlte Miete deutlich über der durchschnittlichen Büroraummiete lag.

Der LRH hat angeregt,

- das Gebäude einer optimierten Nutzung während der verbleibenden Mietzeit zuzuführen sowie
- vor Ablauf der Kündigungsfrist zu prüfen und zu entscheiden, ob das Mietverhältnis – auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – fortgesetzt werden soll.

19.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MFKJKS weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Kunstsammlung in Aufgabe und Handeln der ICOM-Definition des Museums entspreche. Ein schriftlich fixiertes, dauerhaft gültiges Museums- oder Sammlungskonzept entspreche allerdings nur eingeschränkt der Aufgabenstellung und Geschichte der Kunstsammlung. Sie sei mit dem Ziel gegründet worden, sich der zeitgenössischen Kunst zu widmen. Insoweit unterscheide sie sich von der Mehrzahl der Museen. Mit der neuen Leitung der Kunstsammlung werde aber zu erörtern sein, ob und in welcher Form eine Festlegung entsprechend den Empfehlungen des DMB sinnvoll sei und erfolgen solle.

Nach Auffassung des MFKJKS nimmt die Landesregierung bereits eine strategische Steuerung der Kunstsammlung wahr. Eine weitergehende Einflussnahme oder Steuerung entspreche nicht der für die Kunstsammlung gewählten Organisationsform einer Stiftung bürgerlichen Rechts. Kennzahlen, aus denen Erkenntnisse über die Arbeit der Kunstsammlung gewonnen werden könnten, seien vorhanden und würden im Kuratorium thematisiert. Zum Teil seien Kennzahlen (z. B. Anzahl der Besucherinnen und Besucher, Zuschuss je Besucherin und Besucher) aber nicht unbedingt hilfreich oder sinnvoll. Gleichwohl werde die Landesregierung mit der künftigen Leitung der Kunstsammlung Gespräche führen, in welcher Form Prozesse von Zielvereinbarungen, eine Festlegung von Kennzahlen und deren Auswertung im Rahmen einer Evaluation erfolgen könnten.

Über eine umfassende Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Auslagerung von Aufgaben auf die GmbH werde die Landesregierung eine Beschlussfassung des Kuratoriums der Kunstsammlung herbeiführen. Die Jahresüberschüsse sollen nach deren Feststellung an die Kunstsammlung abgeführt werden.

Die Landesregierung werde mit der künftigen Leitung der Kunstsammlung Gespräche führen, in welcher Form für die verbleibende Laufzeit des Mietvertrags bis zum 31.03.2024 für das angemietete Gebäude eine Optimierung der Nutzung erfolgen könne.

19.4 Zusammenfassung und Empfehlung

Der LRH hält es weiterhin für geboten, dass sich die Kunstsammlung nach den Standards für Museen von DMB und ICOM richtet. Insoweit sieht er auch die Beachtung der Ethischen Grundsätze für Museen von ICOM als verpflichtend an. Auf dieser Basis sollten ein umfassendes Museumskonzept und ein Sammlungskonzept entwickelt werden, die aktuelle künstlerische Entwicklungen zulassen. Gegebenenfalls sind die Konzepte im Laufe der Zeit anzupassen.

Das MFKJKS wurde darauf hingewiesen, dass die Kunstsammlung verpflichtet ist, die Zuwendungen des Landes wirtschaftlich und sparsam zu verwenden und ihre Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Für eine wirksame strategische Steuerung kann auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Wirksamkeitskontrollen und Evaluationen auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen (§ 7 Landeshaushaltsordnung, § 26 Kulturfördergesetz NRW) nicht verzichtet werden. Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte sollten auch bei Zielvereinbarungen und der Bildung von Kennzahlen einfließen. Zudem können auf Kennzahlen basierende Vergleiche

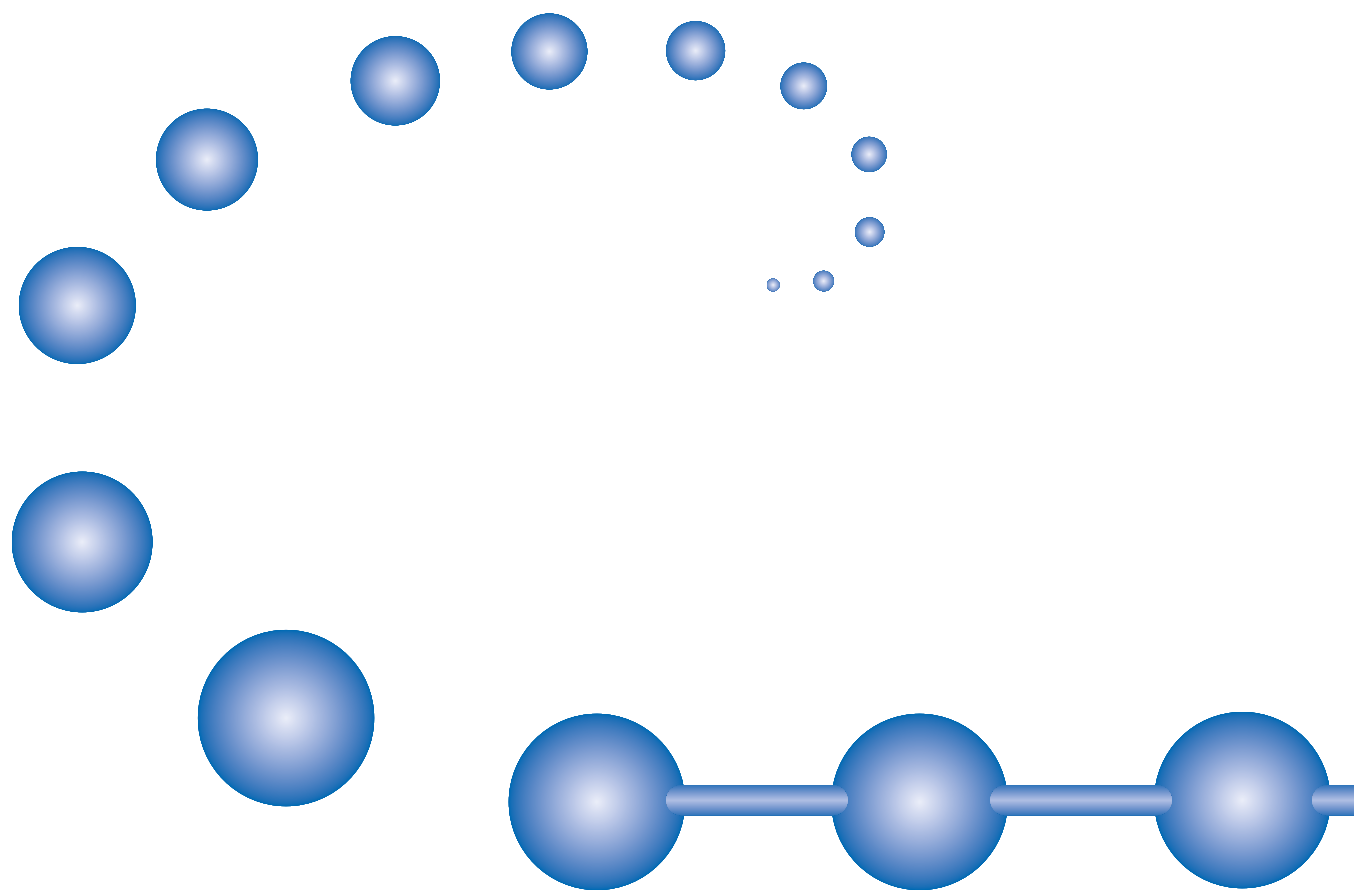
mit anderen Museen Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit des eigenen Verhaltens ergeben.

Im Übrigen hat der LRH gebeten, ihn über das Ergebnis der Gespräche mit der neuen Leitung der Kunstsammlung über

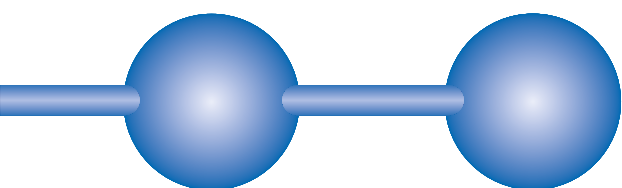
- ein Museums- und ein Sammlungskonzept,
- Zielvereinbarungen, Kennzahlen und eine Evaluation,
- die angekündigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Auslagerung von Aufgaben auf die GmbH sowie
- die Optimierung der Nutzung des angemieteten Gebäudes

zu unterrichten.

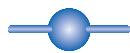
Das Prüfungsverfahren dauert an.



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



20 Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen



Das Land gewährt Zuwendungen für die Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen auf der Grundlage eines Förderkonzeptes. Dennoch wurden Projekte gefördert, deren Förderung nach dem Konzept nicht vorgesehen war. Dies geschah ohne Begründung und ohne fachliche Beteiligung der laut Förderkonzept anzuhörenden Koordinierungsgruppe.

Ein Zuwendungsempfänger war verpflichtet, erzielte Einnahmen an Projekte und Organisationen auszuschütten, die obdachlose und bedürftige Menschen unterstützen. Dieser Verpflichtung ist er mehrfach nicht vollständig nachgekommen.

Der Landesrechnungshof hat auf den Gleichbehandlungsgrundsatz hingewiesen und wegen der unterbliebenen Ausschüttung von Einnahmen gebeten, die Rückforderung von Zuwendungen zu prüfen. Dies hat das Ministerium zugesagt.

20.1 Ausgangslage

Das Land hatte bereits seit 1996 verschiedene Maßnahmen im Bereich sozialer Wohnprojekte für Wohnungsnotfälle gefördert. Ab 2009 erfolgte die Förderung nach dem Förderkonzept zum Aktionsprogramm „Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen“.

Im Förderkonzept sind Rahmenbedingungen der Förderung sowie Regeln für die Durchführung des Förderverfahrens niedergelegt: So ist die Laufzeit der Projekte auf zwei, maximal drei Jahre zu befristen. Förderanträge werden in einer beim Ministerium installierten Koordinierungsgruppe inhaltlich beraten. Der Koordinierungsgruppe gehören Vertreterinnen und Vertreter aus allen mit der Wohnungsnotfallproblematik befassten Organisationen an. Das Ministerium trifft die grundsätzliche Förderentscheidung und die Bezirksregierung (BR) erlässt den Zuwendungsbescheid und prüft den Verwendungsnachweis.

20.2 Förderfähigkeit

Die Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern ergab, dass teilweise Zuwendungen mit Zustimmung des Ministeriums gewährt wurden, obwohl die beantragten Projekte die im Förderkonzept festgelegten Rahmenbedingungen nicht erfüllten. Auch beteiligte das Ministerium die Koordinierungsgruppe in diesen Fällen nicht; Gründe hierfür waren nicht dokumentiert.

Der LRH hat auf den Gleichbehandlungsgrundsatz hingewiesen und gebeten, dass das Ministerium ausreichend schriftlich begründet, wenn es im Einzelfall vom Förderkonzept abweichen will, z. B. hinsichtlich der Förderfähigkeit oder der Beteiligung der Koordinierungsgruppe.

Dies hat das Ministerium zugesagt.

20.3 Vorzeitiger Maßnahmenbeginn

Einem Zuwendungsempfänger wurden in den Förderjahren 2010 bis 2012 Zuwendungen bewilligt, obwohl Maßnahmen bereits begonnen oder sogar durchgeführt worden waren. Dies war zuwendungsrechtlich nicht zulässig.

Künftig will das Ministerium gewährleisten, dass Förderanträge für begonnene Maßnahmen abgelehnt werden, wenn nicht zuvor ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wurde. So sei auch bereits ein Antrag dieses Zuwendungsempfängers für das Jahr 2016 wegen eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns abgelehnt worden.

20.4 Ausschüttung erzielter Einnahmen

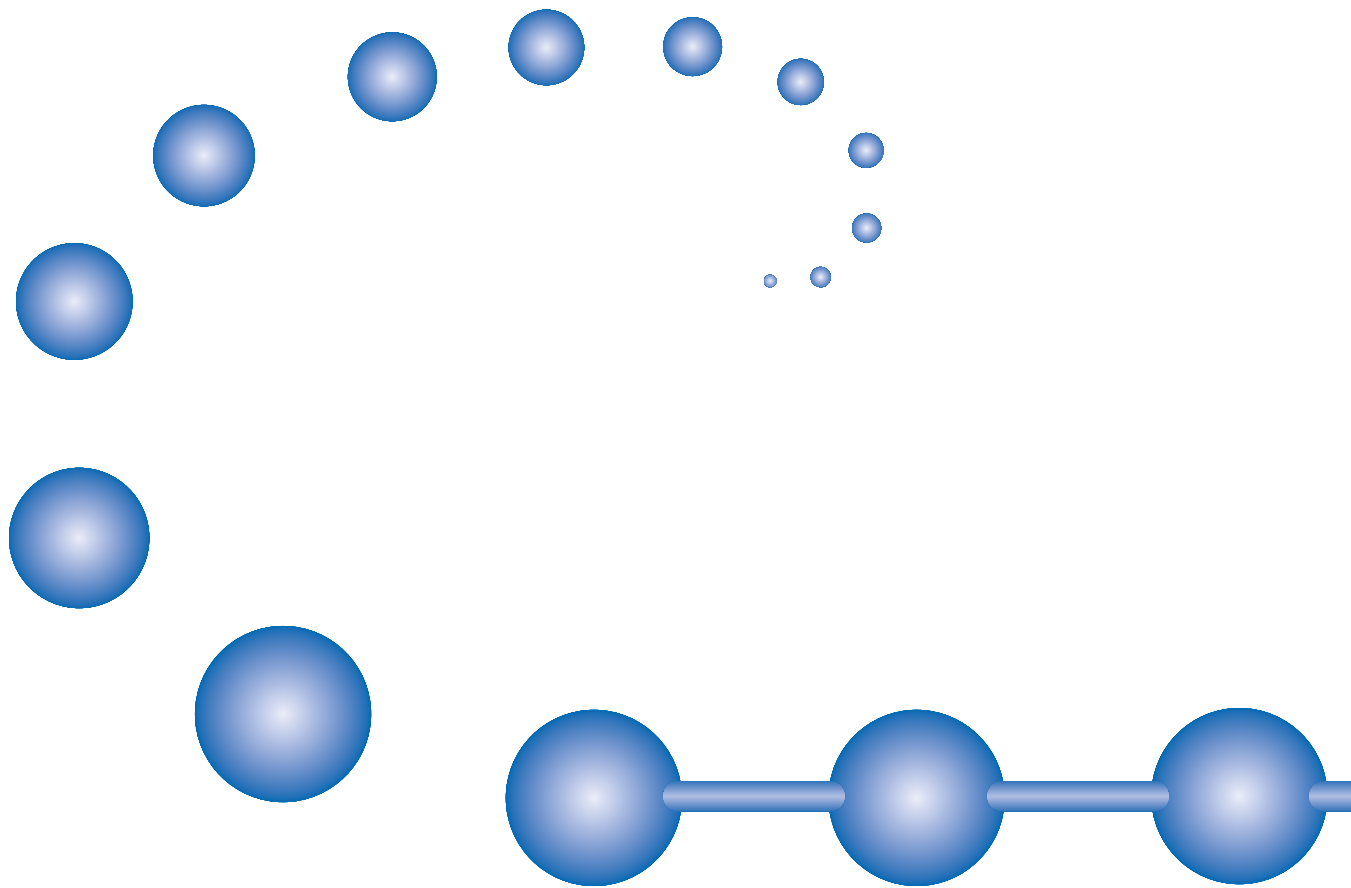
Ein Zuwendungsempfänger erhielt in den Jahren 2009 bis 2013 sowie 2015 Landeszuwendungen, um Benefizveranstaltungen durchzuführen. Die Zuwendungen waren u. a. mit der Auflage verbunden, die bei den Benefizveranstaltungen erzielten Einnahmen an Projekte und Organisationen auszuschütten, die obdachlose und bedürftige Menschen unterstützen. Hierüber war im Verwendungsnachweis gesondert Rechnung zu legen.

Der Zuwendungsempfänger ist seiner Verpflichtung nicht immer vollständig nachgekommen. Vielmehr hat er in den Förderjahren 2010, 2012 und 2013 insgesamt rd. 45.000 € nicht ausgeschüttet, sondern für „interne Kosten“ einbehalten. Der Verwendungsnachweis für das Jahr 2015 lag noch nicht vor.

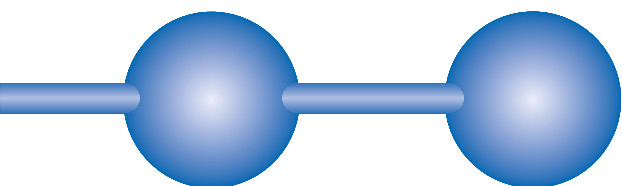
Damit hat der Zuwendungsempfänger wiederholt gegen Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen. In solchen Fällen hat die BR zu prüfen, ob die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern ist. Der LRH hat beanstandet, dass dies nicht geschehen ist.

Entsprechend der Bitte des LRH lässt das Ministerium die BR nunmehr prüfen, ob die Zuwendungen ganz oder teilweise zurückzufordern sind.

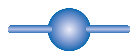
Der Schriftwechsel dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



21 **Aufgriff von Haftungsfällen nach § 13c Umsatzsteuergesetz**



Die Haftungsvorschrift § 13c Umsatzsteuergesetz soll Umsatzsteuerausfälle vermeiden, die unter anderem dadurch entstehen, dass ein Unternehmer, der Forderungen abgetreten hat, nicht in der Lage ist, die von ihm geschuldete Umsatzsteuer zu entrichten, weil der Abtretungsempfänger die Forderung eingezogen hat.

Der Landesrechnungshof hat in fünf Finanzämtern insbesondere den Aufgriff von Haftungsfällen gemäß § 13c Umsatzsteuergesetz bei Forderungsabtretungen geprüft. In 139 der geprüften 669 Fälle lagen Hinweise auf eine mögliche Haftung aufgrund einer Forderungsabtretung vor. Davon hatten die geprüften Finanzämter lediglich 13 Fälle aufgegriffen.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Aufgriffs von Haftungsfällen gemäß § 13c Umsatzsteuergesetz unterbreitet. Diese umfassen die Sensibilisierung der Bediensteten, klare Zuständigkeitsregeln und die stärkere Einbeziehung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Das Finanzministerium hat den Anregungen weitestgehend zugestimmt.

21.1 **Allgemeines**

21.1.1 **Rechtliche Grundlagen**

Mit dem Steueränderungsgesetz 2003 wurde die Haftungsvorschrift § 13c neu in das Umsatzsteuergesetz (UStG) eingeführt. § 13c UStG regelt die Haftung für Umsatzsteuer bei Abtretung, Verpfändung oder Pfändung von Forderungen. Hauptanwendungsfall ist die sich aus der Abtretung von Forderungen ergebende Haftung des Abtretungsempfängers für die Umsatzsteuer, die in den Absätzen 1 und 2 geregelt ist. Es sollen Umsatzsteuerausfälle vermieden werden, wenn bei Einzug der Forderung durch den Abtretungsempfänger der abtretende Unternehmer finanziell nicht mehr in der Lage ist, die von ihm geschuldete Umsatzsteuer zu entrichten. Gemäß § 13c Abs. 3 Satz 1 UStG gelten bei der Verpfändung oder der Pfändung von Forderungen die Absätze 1 und 2 entsprechend.

Eine Haftung des Abtretungsempfängers hat nach § 13c Abs. 1 UStG folgende Voraussetzungen:

- Anspruch auf eine Gegenleistung für einen Umsatz wurde abgetreten,
- Abtretender ist Unternehmer,
- Umsatzsteuer auf die abgetretene Forderung wurde festgesetzt und bei Fälligkeit nicht oder nicht vollständig entrichtet,
- Abtretungsempfänger ist Unternehmer und
- Abtretungsempfänger hat die Forderung ganz oder teilweise vereinnahmt.

Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ist der Abtretungsempfänger durch Haftungsbescheid in Anspruch zu nehmen. Ein Ermessen der Finanzverwaltung besteht nicht. Der Haftungsbescheid ist durch das Finanzamt zu erlassen, das für die Umsatzsteuer des abtretenden Unternehmers örtlich zuständig ist.

21.1.2 Forderungsabtretungen

Die häufigsten Formen der Forderungsabtretungen sind die Globalzession und der Forderungsverkauf (Factoring). Beteiligt sind bei diesen Geschäften in der Regel Kreditinstitute oder spezielle Finanzierungsinstitute.

Bei der Globalzession tritt der Kreditnehmer seine gegenwärtigen und künftigen Forderungen gegenüber Kunden zur Sicherung eines Kredits an den Kreditgläubiger ab. Im Sicherungsfall ist der Kreditgläubiger berechtigt, die Bruttoforderungen inklusive der darin enthaltenen Umsatzsteuerbeträge einzuziehen.

Beim Factoring erwirbt ein Kredit- oder ein spezielles Finanzierungsinstitut Forderungen aus Lieferungen und Leistungen vor deren Fälligkeit mit oder ohne Übernahme des Ausfallrisikos. Aus zivilrechtlicher Sicht stellt sich das Factoring als Forderungsverkauf im Wege der Abtretung i. S. d. §§ 433 und 398 Bürgerliches Gesetzbuch dar. Der Factor vereinnahmt dabei ebenfalls die Forderungen inklusive Umsatzsteuer.

21.1.3 § 13c Umsatzsteuergesetz in Insolvenzfällen

Um eine Haftung gemäß § 13c UStG überprüfen zu können, ist die Finanzverwaltung auf Erkenntnisse angewiesen, die sie aus dem Bereich der Insolvenzfälle erhält. In diesen Fällen beauftragen die Insolvenzgerichte regelmäßig Gutachter mit der Prüfung, ob Gründe vorliegen, die eine Einleitung des Insolvenzverfahrens notwendig machen. Das Gutachten soll dem Gericht u. a. eine Darstellung des Vermögens mit entsprechender Gliederung der Drittrechte verschaffen.

Da insbesondere bei Forderungsabtretungen Drittrechte und Anfechtungstatbestände vorliegen können, die für das Insolvenzverfahren von Bedeutung sind, werden eventuelle Forderungsabtretungen regelmäßig in den Gutachten erwähnt.

21.2 Umsetzung des § 13c Umsatzsteuergesetz durch die Finanzverwaltung

Im Rahmen von Vollstreckungsmaßnahmen hat die Erhebungsstelle (EHST), wenn rückständige Steuern nicht beim Steuerschuldner beigetrieben werden können, in geeigneten Fällen die Prüfung von Haftungstatbeständen durch die zuständige Stelle anzuregen. Mit Haftungsfragen sind im Finanzamt verschiedene Stellen befasst. Die Zuständigkeit für die Haftungsfälle nach § 13c UStG ist in den Finanzämtern unterschiedlich geregelt.

21.2.1 Erhebungsstelle

Im Interesse einer effektiven Vollstreckung soll nach den Anweisungen der Finanzverwaltung bereits die EHST sorgfältig ermitteln, welche haftungsbegründenden Umstände im Einzelfall vorliegen können. In der Haftungsanregung an die zuständige Stelle sollen alle im Einzelfall in Betracht kommenden Normen einbezogen und die Erkenntnisquellen beigefügt werden.

In Insolvenzverfahren fordert die EHST regelmäßig die Gutachten der Insolvenzverwalter an, um einen Überblick und Detailkenntnisse zum Insolvenzverfahren zu erhalten. Die Gutachten leitet die EHST an die zuständigen Stellen weiter.

21.2.2 Stelle für Haftung – Aufteilung – Insolvenz

Der Erlass von Haftungsbescheiden, die Abwicklung im Insolvenzverfahren und die Durchführung von Aufteilungen kann nach den Bestimmungen der Finanzverwaltung in den Finanzämtern zentralisiert werden. Dies führte zur Einführung einer Stelle für Haftung – Aufteilung – Insolvenz (HAI-Stelle) in den meisten Finanzämtern. Die HAI-Stelle erhält alle Insolvenzgutachten von der EHST. Die Gutachten sind zum einen auf relevante Sachverhalte für die Bearbeitung der Steuerfälle im Insolvenzverfahren und zum anderen auf Anhaltspunkte für einschlägige Haftungsnormen durchzusehen.

Die Finanzämter können die Zuständigkeiten für Haftungsvorschriften mit Ausnahme der Lohnsteuerhaftung in eigener Zuständigkeit festlegen. Daher sind in einigen Finanzämtern die HAI-Stellen für die Haftung gemäß § 13c UStG zuständig.

21.2.3 Umsatzsteuervoranmeldungsstelle

Die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle (UVST) bleibt auch in Insolvenzfällen für das Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren zuständig. Sie erhält die Gutachten der Insolvenzverwalter von der EHST, da diese Hinweise für die weitere Bearbeitung der Fälle enthalten können.

Wenn sich aus den Gutachten der Insolvenzverwalter oder Berichten der Prüfungsdienste (z. B. Umsatzsteuer-Sonderprüfung) Hinweise auf Forderungsabtretungen ergeben, soll die UVST je nach Zuständigkeitsregelung im Finanzamt die Haftung nach § 13c UStG selbst prüfen oder die Hinweise an die zuständige Stelle weiterleiten.

21.3 Prüfungsdurchführung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den fünf geprüften Finanzämtern zu allen 1.769 von der EHST elektronisch gespeicherten Haftungsanregungen im Zeitraum 2012 bis 2015 die darin genannten unterschiedlichen Haftungsnormen festgehalten. Damit sollten Erkenntnisse gewonnen werden, wie häufig die Prüfung der Haftungsanregung § 13c UStG angeregt wurde.

Während der örtlichen Erhebungen hat der LRH insgesamt 669 Fälle mit Umsatzsteuerrückständen näher untersucht. In diesen Fällen lagen die Voraussetzungen für die Haftungsanregung unter Berücksichtigung der Vorgaben für die EHST vor. Es wurden insbesondere Fälle mit eröffneten Insolvenzverfahren eingesehen.

21.4 Ergebnis der Prüfung

21.4.1 Haftungsanregungen

Regelmäßig wurden die Gutachten der Insolvenzverwalter von der EHST angefordert und den weiteren beteiligten Stellen zugeleitet. Ihrer Pflicht, die Prüfung der Haftung nach § 13c UStG bei Fällen mit Umsatzsteuerrückständen und Forderungsabtretungen anzuregen, kamen die Bediensteten der EHST im Wesentlichen nicht nach. Lediglich in einem Fall der insgesamt 1.769 eingesehenen Fälle wurde eine Haftungsanregung nach § 13c UStG festgestellt.

21.4.2 Fälle mit Hinweisen auf § 13c Umsatzsteuergesetz

Von den näher untersuchten 669 Fällen mit Umsatzsteuerrückständen lagen in 139 Fällen Forderungsabtretungen und somit Hinweise auf eine mögliche Haftung nach § 13c UStG vor. Die Forderungsabtretungen konnten in 131 Fällen den Insolvenzgutachten entnommen werden. Somit hatten in diesen Fällen neben der EHST auch die HAI-Stelle und die UVST die Gelegenheit, anhand der Insolvenzgutachten die Forderungsabtretungen zu erkennen und eine Prüfung der Haftung zu veranlassen bzw. durchzuführen. Die Insolvenzgutachten sind aufgrund der Häufigkeit der enthaltenen Hinweise auf Forderungsabtretungen und der Zugriffsmöglichkeiten mehrerer Stellen im Finanzamt für den Haftungsaufgriff gemäß § 13c UStG von zentraler Bedeutung.

Von den 139 Fällen mit Forderungsabtretungen wurden von den zuständigen Stellen lediglich 13 Fälle im Hinblick auf eine Haftung nach § 13c UStG aufgegriffen. Wird das Ergebnis anhand der von den Finanzämtern gewählten Zuständigkeit betrachtet, stellt sich die Situation wie folgt dar:

In den vier Finanzämtern, in denen die Zuständigkeit für § 13c UStG in der UVST lag, hat der LRH 101 Fälle mit Forderungsabtretungen gefunden. Davon wurden lediglich drei Fälle vom Finanzamt überprüft. In diesen drei Fällen wurde der Anstoß zur Überprüfung aber durch außenstehende Personen (z. B. Steuerberater) gegeben. Somit hatte in diesen vier Finanzämtern die UVST keinen Fall aus eigener Initiative aufgegriffen, obwohl die Forderungsabtretungen in den vorliegenden Unterlagen erwähnt waren.

In dem Finanzamt, das der HAI-Stelle die zentrale Zuständigkeit für § 13c UStG zugewiesen hatte, wurden zehn von 38 Fällen mit Forderungsabtretungen überprüft. Diese Fälle wurden von der HAI-Stelle selbst aufgegriffen oder der Anstoß kam von der Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Für Umsatzsteuerprüfungen in Insolvenzfällen hat die Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen eine Checkliste erstellt. Diese weist explizit auf die Überprüfung einer Haftung nach § 13c UStG beim Vorliegen von Abtretungen, Verpfändungen oder Pfändungen von Forderungen hin.

Der LRH konnte in den nicht von den Finanzämtern aufgegriffenen Fällen mit Forderungsabtretungen nach Aktenlage nicht klären, ob und ggf. in welcher Höhe letztlich ein Haftungsbescheid nach § 13c UStG zu erlassen war. Die vorgefundenen Unterlagen waren für eine abschließende Entscheidung nicht ausreichend. Hierzu wären weitere Sachverhaltsermittlungen insbesondere zu tatsächlichen Zahlungen an die Abtretungsempfänger erforderlich gewesen. Zudem hätten die entsprechenden Um-

sätze den Voranmeldungszeiträumen mit rückständigen Steuerbeträgen zugeordnet werden müssen. Der LRH geht nicht davon aus, dass in allen beanstandeten Fällen Haftungsbescheide erlassen werden können.

Für eine Überprüfung der Haftung gemäß § 13c UStG hält der LRH Fälle, an denen Kredit- bzw. Finanzierungsinstitute beteiligt sind, für besonders geeignet, da Forderungsabtretungen bzw. Globalzessionen für deren Geschäftsbetrieb üblich und nachvollziehbar geregelt sind. In den vom LRH vorgefundenen 139 Fällen mit Forderungsabtretungen waren in 94 Fällen Kreditinstitute und in 38 Fällen spezielle Finanzierungsinstitute als Abtretungsempfänger benannt. In den überwiegenden Fällen kann daher, anders als bei anderen Haftungsvorschriften, mit einer Zahlung der Haftungsschuld gerechnet werden.

21.4.3 Zuständigkeitsregelung im Finanzamt

Der LRH hat bei den örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die Zuständigkeit für die Haftungsvorschrift § 13c UStG lediglich in einem geprüften Finanzamt ausdrücklich geregelt war. Die Zuständigkeit lag in diesem Finanzamt zweifelsfrei bei der HAI-Stelle.

In den anderen Finanzämtern wurde mit der Einrichtung der HAI-Stelle zwar die Zuständigkeit der HAI-Stelle für § 13c UStG verneint, allerdings wurde bei dieser Gelegenheit die Zuständigkeit für diese Vorschrift der UVST nicht explizit zugewiesen. Der LRH hat nach Gesprächen mit den vor Ort zuständigen Bediensteten der jeweiligen UVST Zweifel, dass diesen ihre Zuständigkeit für die Haftung nach § 13c UStG bewusst war.

21.5 Würdigung und Empfehlungen

Der LRH hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 02.12.2016 mitgeteilt. Die nachfolgenden Empfehlungen können nach Auffassung des LRH dazu beitragen, einen zielgerichteten Angriff von Haftungsfällen gemäß § 13c UStG sicherzustellen.

21.5.1 Sensibilisierung

Um die Haftungsaufgriffe nach § 13c UStG zu steigern, sind zunächst alle dafür in Betracht kommenden Stellen im Finanzamt (EHST, HAI-Stelle, UVST, Umsatzsteuer-Sonderprüfung) für die Vorschrift des § 13c UStG zu sensibilisieren. Insbesondere sind den Bediensteten der Anwendungsbereich und die Voraussetzungen der Haftungsnorm in geeigneter Form darzustellen.

21.5.2 Zuständigkeitsregelung

Nach Ansicht des LRH wäre es hilfreich, wenn die in dem jeweiligen Finanzamt für die Umsetzung des § 13c UStG zuständige Stelle ausdrücklich genannt wird. Die Verantwortlichkeit für eventuelle Haftungsaufgriffe nach § 13c UStG ist dann leichter nachvollziehbar und einprägsamer.

21.5.3 Unterstützung des Innendienstes

Falls eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung in einem Insolvenzfall durchgeführt wird, sollte § 13c UStG, wie in der Checkliste der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen vorgesehen, fester Bestandteil der Prüfung sein. Die Weiterleitung von Unterlagen, die der Umsatzsteuer-Sonderprüfung in der Regel umfassend zur Verfügung stehen, an die für den Erlass des Haftungsbescheides zuständige Stelle würde deren Ermittlungsaufwand reduzieren und so zu einer Arbeitserleichterung führen.

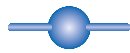
21.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 03.04.2017 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

- **Sensibilisierung**
Für die Erhebungsstellen würden derzeit zentrale Schulungsmaßnahmen durchgeführt. Die Haftung nach § 13c UStG werde im Vertiefungslehrgang für neu eingesetzte Koordinatoren/-innen und Sachgebietsleiter/-innen thematisiert und geschult.
Bei den Regionalkreistreffen der HAI-Stellen sei die Problematik des § 13c UStG Besprechungsgegenstand. Darüber hinaus sei beabsichtigt, die § 13c-Problematik nochmals in der Informationstagung Umsatzsteuer zu thematisieren.
Die Oberfinanzdirektion werde gebeten, den Insolvenzleitfaden um einen Hinweis auf die möglichen Erkenntnisse aus den Gutachten zu § 13c UStG-Sachverhalten zu ergänzen.
- **Zuständigkeitsregelungen**
Als Reaktion auf die Prüfungsfeststellungen hätten die Finanzämter, soweit bisher noch nicht vorhanden, eine eindeutige Zuständigkeit für den Aufgriff der Haftungsproblematik nach § 13c UStG (überwiegend im Hauptsachgebiet Umsatzsteuer) geregelt. Die Arbeitsgruppe zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Einrichtung einer HAI-Stelle befasse sich auch mit der Haftungsprüfung in § 13c UStG-Fällen sowie der Ansiedlung der Zuständigkeit in den HAI-Stellen. Da der Arbeitsanstoß im Regelfall über die Insolvenzgutachten erfolge, werde eine zentrale Zuständigkeit der HAI-Stelle für die Überprüfung der Haftung nach § 13c UStG als fachlich sinnvoll angesehen. Nach Vorlage des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe werde über die Zuständigkeitsregelung abschließend entschieden.
- **Unterstützung des Innendienstes**
Für das FM könne eine Unterstützung der mit der Haftungsprüfung betrauten Stellen durch die Umsatzsteuer-Sonderprüfung sinnvoll sein. Es werde als sinnvoll angesehen, dass zentral ein Prüfer für diese besonderen Fallgestaltungen zuständig sei.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

22 Bearbeitung von Steuerfällen mit Verlusten (Liebhaberei)



Verluste und etwaige Gewinne aus einer Tätigkeit, die ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird, sind als Einkünfte aus sogenannter Liebhaberei steuerlich unbeachtlich. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat in zwölf Finanzämtern insgesamt 1.683 Fälle geprüft, in denen über mehrere Jahre Verluste aus gewerblicher oder selbständiger Tätigkeit mit anderen positiven Einkünften verrechnet wurden.

Die Verluste in den beanstandeten 366 Fällen hatten in den Veranlagungszeiträumen 2002 bis 2013 die Einkommensteuer um rund 7,8 Millionen € gemindert. Landesweit dürfte sich jährlich eine Minderung der Einkommensteuer um rund 5,6 Millionen € in potenziellen Liebhabereifällen ergeben.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Empfehlungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben. Die Vorschläge sind aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt worden.

22.1 Allgemeines

22.1.1 Grundlagen

Unter den steuerrechtlichen Begriff der Liebhaberei, die von der Rechtsprechung entwickelt wurde, fällt eine gewerbliche oder selbständige Tätigkeit, die ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird. Die sich daraus ergebenden Verluste und etwaige Gewinne sind einkommensteuerlich unbeachtlich.

Eine Gewinnerzielungsabsicht liegt vor, wenn von Beginn einer Tätigkeit bis zur Aufgabe ein positives Gesamtergebnis (Totalgewinn) erzielt werden soll. Dabei handelt es sich um eine innere Tatsache, die nur anhand äußerer Merkmale beurteilt werden kann. Die objektive Beweislast für das Erreichen eines Totalgewinns innerhalb der voraussichtlichen Dauer der Tätigkeit trägt der Steuerpflichtige.

Bei der Aufnahme einer typischen gewerblichen oder selbständigen Tätigkeit spricht der erste Anschein für das Vorliegen einer Gewinnerzielungsabsicht, insbesondere wenn es sich um die Erwerbsgrundlage handelt. Dieser Anscheinbeweis entfällt, wenn persönliche Gründe für eine verlustbringende Tätigkeit ausschlaggebend sind.

Folgende Kriterien sprechen für das Vorliegen von Liebhaberei:

- es handelt sich um ein Hobby,
- der Lebensunterhalt wird aus anderen Einkünften bestritten,
- trotz anhaltender jahrelanger Verluste wird die Tätigkeit weder aufgegeben noch die Betriebsführung geändert,
- insgesamt ist auf Dauer kein Totalgewinn zu erzielen.

22.1.2 Bearbeitungshilfe

Die Finanzverwaltung hat zu dem Thema „Liebhaberei bei den Einkünften nach §§ 15, 18 EStG“ eine umfangreiche Bearbeitungshilfe in das Praxishandbuch Wissensmanagement (Stand 15.04.2015) aufgenommen, die über das Intranet der Finanzverwaltung eingesehen werden kann. Neben rechtlichen Ausführungen enthält der Beitrag auch Hinweise zur praktischen und technischen Abwicklung von potenziellen Liebhabereifällen sowie zahlreiche Arbeits- und Entscheidungshilfen in Form von Übersichten, Checklisten und Musteranschreiben.

Bei der Abwicklung potenzieller Liebhabereifälle unterscheidet die Finanzverwaltung zwischen einer hauptberuflichen und einer nebenberuflichen Tätigkeit. Bei einer hauptberuflichen Erwerbstätigkeit werden Verluste in einer Anlaufphase von fünf Jahren nach überschlägiger Prüfung grundsätzlich endgültig anerkannt. Werden im sechsten Jahr weiterhin Verluste erzielt, sind Ermittlungen zur Betriebsführung und zu Gewinnerwartungen vorgesehen. Falls über die Gewinnerzielungsabsicht noch nicht entschieden werden kann, sind die Steuerfestsetzungen vorläufig nach § 165 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) durchzuführen. Spätestens im achten Jahr sollte abschließend entschieden werden.

Bei verlustbringenden nebenberuflichen Tätigkeiten sind zunächst die geltend gemachten Betriebsausgaben mit Hilfe einer Checkliste zu prüfen, um private Lebensführungskosten auszuschließen. Die Steuerfestsetzungen sind bereits ab dem ersten Jahr vorläufig durchzuführen. Schon im dritten Jahr ist ein Anschreiben zur Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht vorgesehen. Ist noch keine abschließende Entscheidung möglich, sind die Steuerfestsetzungen weiterhin vorläufig zu erlassen. Spätestens im achten Jahr ist über den Fall abschließend zu entscheiden.

22.1.3 Hinweissystem

Das maschinelle Hinweissystem der Finanzverwaltung knüpft im Wesentlichen an die „Anlage EÜR“ an, die Steuerpflichtige nach amtlich vorgegebenem Datensatz an das Finanzamt übermitteln, wenn sie ihren Gewinn durch Einnahmenüberschussrechnung (EÜR) gemäß § 4 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) ermitteln. Liegen im Jahr der Betriebseröffnung oder in den Folgejahren Verluste vor, werden bestimmte Hinweise ausgegeben, die eine Überprüfung der Betriebsausgaben und der Gewinnerzielungsabsicht anregen.

Eine maschinelle Risikoprüfung ist nicht möglich, wenn der Finanzverwaltung keine Anlage EÜR vorliegt. Insbesondere gilt dies, wenn lediglich eine formlose Gewinnermittlung in den Fällen mit nur geringen Betriebseinnahmen vorliegt oder der Gewinn durch Betriebsvermögensvergleich (§§ 4 Abs. 1, 5 EStG) ermittelt wird.

Unabhängig von der Gewinnermittlungsart und dem Vorliegen einer Anlage EÜR werden Hinweise ausgegeben, wenn ein liebhabereiverdächtiger Fall aufgrund der Angaben in den festsetzungsnahen Daten überwacht wird, weil beispielsweise noch nicht abschließend über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden wurde. Die Unterstützung durch die festsetzungsnahen Daten löst seit 2013 das Kontrollblatt „Liebhaberei“ in Papierform ab.

22.2 Prüfungsdurchführung und Ergebnis der Prüfung

Im Zeitraum von Ende 2014 bis Mitte 2016 wurden landesweit in zwölf Finanzämtern durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern örtliche Erhebungen u. a. zu dem Schwerpunktthema „Liebhaberei“ vorgenommen.

Grundlage für die Prüfung waren Fälle mit Einzelunternehmen, die Einkünfte aus Gewerbebetrieb (§ 15 EStG) oder aus selbständiger Tätigkeit (§ 18 EStG) hatten und im Zeitraum von 2002 bis 2013 in mindestens fünf Veranlagungszeiträumen Verluste von insgesamt mehr als 10.000 € erzielten. Zudem musste eine Verrechnung mit anderen positiven Einkünften stattgefunden haben. Insgesamt wurden 1.683 Fälle dahingehend geprüft, ob die Finanzämter potenzielle Liebhabereifälle als solche erkannt sowie mit der gebotenen Sorgfalt und Intensität bearbeitet hatten.

In 562 Fällen war die Gewinnerzielungsabsicht überprüfungsbedürftig. Beanstandet wurden 366 Fälle, weil die Gewinnerzielungsabsicht durch das Finanzamt nicht bzw. nicht hinreichend geprüft worden war. In den beanstandeten Fällen minderten die Verluste – saldiert um etwaige Gewinne – die Einkommensteuer in den Veranlagungszeiträumen 2002 bis 2013 um rd. 7,8 Mio. €.

Nach einer vorsichtigen Hochrechnung der Ergebnisse aus den zwölf geprüften Finanzämtern auf die 105 Festsetzungsfinanzämter unter Berücksichtigung der zwölf Veranlagungszeiträume dürfte sich jährlich eine Minderung der Einkommensteuer um rd. 5,6 Mio. € in potenziellen Liebhabereifällen ergeben.

22.3 Einzelheiten zu den Prüfungsfeststellungen

In den 366 beanstandeten Fällen lagen häufig mehrere Beanstandungsgründe vor. Beispielsweise wurden die Steuerfestsetzungen nicht durchgängig vorläufig erlassen und zusätzlich wurde der Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt bzw. gewürdigt.

22.3.1 Verfahrensrecht

Falls eine spätere Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht zu einem negativen Ergebnis kommt, sind vorläufige Steuerfestsetzungen nach § 165 Abs. 1 AO die Voraussetzung für eine verfahrensrechtliche Umsetzung. In den meisten beanstandeten Fällen wurden die Steuern nicht durchgängig vorläufig festgesetzt. Häufig wechselten sich vorläufige und endgültige Steuerfestsetzungen in unregelmäßigen Abständen ab. Das Praxishandbuch Wissensmanagement sieht eine vorläufige Steuerfestsetzung bei einer nebenberuflichen Tätigkeit ab Beginn der Tätigkeit und bei einer hauptberuflichen Tätigkeit nach einer Anlaufphase von grundsätzlich fünf Jahren vor. Insgesamt wurden in diesem Bereich 131 Fälle beanstandet.

22.3.2 Sachverhaltsaufklärung

In 238 Fällen betrafen die Beanstandungen sowohl die zeitnahe Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht als auch die konsequente Ermittlung und Würdigung des Sachverhalts sowie die abschließende Beurteilung der Gewinnerzielungsabsicht.

Nach dem Praxishandbuch Wissensmanagement ist eine Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht bei einer hauptberuflichen Tätigkeit im sechsten Jahr und bei einer nebenberuflichen Tätigkeit bereits im dritten Jahr vorzunehmen. Bis zur Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht vergingen in Fällen der hauptberuflichen Tätigkeit durchschnittlich sieben Jahre. Wurde die Tätigkeit dagegen nebenberuflich ausgeübt, erfolgten die ersten Sachverhaltsermittlungen durchschnittlich erst nach sechs statt der vorgegebenen drei Jahre. Die überwiegende Anzahl der potenziellen Liebhabereifälle betraf nebenberufliche Tätigkeiten.

Ferner wurde häufig der Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt. So wurden von den Finanzämtern Totalgewinnprognosen und Betriebskonzepte nicht angefordert, trotz Anforderung von den Steuerpflichtigen folgenlos nicht vorgelegt oder in den Folgejahren nicht weiter überprüft.

Zudem wurde in vielen Fällen beanstandet, dass sich die Finanzämter mit unzureichenden Ausführungen der Steuerpflichtigen zufriedengaben. Regelmäßig wurden unglückliche Umstände und nicht vorhersehbare Gründe, wie die allgemein schlechte wirtschaftliche Lage oder Krankheiten etc., für die bisher angefallenen Verluste angeführt. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Vortrag der Steuerpflichtigen war nach Aktenlage häufig nicht erkennbar. Trotzdem wurden die Vorläufigkeiten entweder aufgehoben oder die abschließende Entscheidung über das Vorliegen der Gewinnerzielungsabsicht wurde hinausgeschoben und weiterhin vorläufig veranlagt.

22.3.3 Späterer Wegfall der Gewinnerzielungsabsicht

Die Gewinnerzielungsabsicht kann auch bei einer anfangs mit Gewinnerzielungsabsicht betriebenen Tätigkeit zu einem späteren Zeitpunkt wegfallen. Dies kann an einer Veränderung der Lebensumstände liegen, beispielsweise wenn der Steuerpflichtige das Rentenalter erreicht hat und der Tätigkeit nur in einem sehr geringen Umfang nachgeht. Entstehen erst am Ende einer Tätigkeit Verluste, kann die Absicht zur Erzielung eines Totalgewinns nur noch die verbleibenden Jahre umfassen. Die in der Vergangenheit erzielten Gewinne sind ohne Bedeutung und dürfen nicht mit den Verlusten nach Wegfall der Gewinnerzielungsabsicht saldiert werden. In diesen Fällen wurde zumeist die Gewinnerzielungsabsicht vom Finanzamt nicht überprüft, solange das Gesamtergebnis seit Beginn der Tätigkeit noch positiv war.

22.3.4 Überprüfung der Betriebsausgaben

Insbesondere bei nebenberuflichen Tätigkeiten werden häufig Kosten der privaten Lebensführung, wie beispielsweise Kosten für PKW, Wohnung, Telefon, Computer, Reisen oder Bewirtungen, in den betrieblichen Bereich verlagert. Deshalb ist nach dem Praxishandbuch Wissensmanagement eine überschlägige Prüfung der geltend gemachten Betriebsausgaben unter Zuhilfenahme einer Checkliste zur Kostenprüfung vorzunehmen. In 71 Fällen wurde beanstandet, dass die Betriebsausgaben nicht bzw. nicht hinreichend vom Finanzamt überprüft wurden, obwohl die vorliegenden Gewinnermittlungen dazu Anlass gaben.

Kommt es zu einer wesentlichen Kürzung der Betriebsausgaben, so dass die zunächst erklärten Verluste wegfallen, ist eine aufwendige Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht nicht mehr erforderlich.

22.3.5 Hinweissystem

Bisher werden fast ausschließlich bei der Verarbeitung der Anlage EÜR Hinweise ausgegeben. Hinweise, die aus dem Bereich der festsetzungsnahen Daten stammen, sind dagegen selten. Dies dürfte nach dem Eindruck aus den örtlichen Erhebungen vor allem auch daran liegen, dass von den festsetzungsnahen Daten zur Überwachung von Liebhabereiverdächtigen Fällen bislang kaum Gebrauch gemacht wurde.

In den Fällen, in denen Hinweise ausgegeben wurden, die eine Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht oder der geltend gemachten Betriebsausgaben anregten, konnte nur in weniger als der Hälfte der Fälle eine konsequente Bearbeitung der Hinweise festgestellt werden.

22.3.6 Prüffeldbearbeitung

Das Thema Liebhaberei war in drei der geprüften Finanzämter Gegenstand einer dezentralen Prüffeldbearbeitung, d. h. eines schwerpunktmäßigen Aufgriffs dieses Themas. Insbesondere in zwei dieser Finanzämter ließ sich im Vergleich zu den übrigen Finanzämtern eine bessere Bearbeitungsqualität ausmachen. Während in diesen beiden Finanzämtern lediglich 37 v. H. bzw. 44 v. H. der überprüfungsbedürftigen Fälle beanstandet wurden, waren es in den anderen geprüften Finanzämtern rd. 65 v. H. Weiterhin wurden in diesen beiden Finanzämtern erste Sachverhaltsermittlungen im Durchschnitt rd. zwei Jahre früher als in allen anderen geprüften Finanzämtern aufgenommen.

22.4 Fazit und Empfehlungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mit der Entscheidung vom 25.10.2016 mitgeteilt. Obwohl die Finanzämter in den meisten Fällen die Überprüfungsbedürftigkeit der Gewinnerzielungsabsicht erkannt und entsprechende Ermittlungen angestoßen hatten, wiesen viele Fälle in der Folge Bearbeitungsmängel auf. Diese führten nicht nur zu einer erheblichen Minderung der Einkommensteuer durch die Verlustverrechnung, sondern auch durch das Aufschieben der abschließenden Entscheidung über das Vorliegen der Gewinnerzielungsabsicht zu einem Anstieg des Verlustvolumens.

Durch folgende Maßnahmen könnte nach Ansicht des LRH eine Steigerung der Bearbeitungsqualität erreicht werden:

22.4.1 Prüffeldbearbeitung

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat sich die positive Auswirkung einer Prüffeldbearbeitung auf die Bearbeitungsqualität gezeigt. Deshalb wurde die landesweite Einrichtung eines zentralen Prüffeldes angeregt. Hierbei sollten auch Fälle, in denen bereits über viele Jahre Verluste erzielt wurden und über die bisher nicht abschließend entschieden wurde, aufgegriffen werden. Dabei bietet sich nach den positiven Erfahrungen in anderen Finanzämtern eine Begleitung der Fälle durch einen zentralen Ansprechpartner beispielsweise der Qualitätssicherungsstelle an.

22.4.2 Konsequente Umsetzung der Bearbeitungshilfe

Die Bediensteten sollten dazu angehalten werden, die umfassende Bearbeitungshilfe im Praxishandbuch Wissensmanagement zu nutzen und die dargestellte praktische Vorgehensweise umzusetzen. Dazu zählt zunächst die durchgängige Schaffung der verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine spätere evtl. Aberkennung der Gewinnerzielungsabsicht. Auch die zeitnahe Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht, die konsequente Sachverhaltsermittlung und die zügige abschließende Entscheidung über das Vorliegen der Gewinnerzielungsabsicht sind von entscheidender Bedeutung. Des Weiteren sollte auch die Überprüfung der Betriebsausgaben im Hinblick auf die Verlagerung von Kosten der privaten Lebensführung in den betrieblichen Bereich mehr im Fokus stehen.

22.4.3 Nutzung der festsetzungsnahen Daten und Bearbeitung der Hinweise

Die festsetzungsnahen Daten zur Überwachung von Liebhabereverdächtigen Fällen sollten möglichst in allen Fällen genutzt werden. Sie bieten einen schnellen Fallüberblick, so dass sich ein umfangreiches Aktenstudium erübrigt. Zudem führen die Angaben in den festsetzungsnahen Daten zur Ausgabe von Hinweisen, die gezielt auf die prüfungsbedürftigen Sachverhalte hinweisen.

Darüber hinaus regte der LRH an, dass die Bediensteten zu einer konsequenten Bearbeitung der ausgegebenen Hinweise angehalten werden.

22.4.4 Ergänzung des Praxishandbuchs Wissensmanagement

Die Ausführungen im Praxishandbuch Wissensmanagement zum späteren Wegfall der Gewinnerzielungsabsicht beziehen sich vor allem auf die Feststellung der ruhenstillen Reserven. Allerdings ist vielen Bediensteten nicht bekannt, wann bei einer ursprünglich mit Gewinnerzielungsabsicht betriebenen Tätigkeit ein Übergang zur Liebhaberei vorliegt. Es empfiehlt sich daher, die Ausführungen um entsprechende Erläuterungen und Beispiele zu ergänzen und die Bediensteten für diese Problematik zu sensibilisieren.

22.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 01.02.2017 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

- Landesweite Einrichtung eines zentralen Prüffeldes
Die Empfehlung werde uneingeschränkt aufgegriffen. Ein entsprechendes zentrales Prüffeld werde für das Kalenderjahr 2018 angestrebt. Derzeit werde ein begleitendes Schulungskonzept ausgearbeitet.
- Konsequente Umsetzung der Bearbeitungshilfe
Im Rahmen der durchzuführenden Schulungen sollen den Qualitätssicherungsstellen als Multiplikatoren vertiefte Kenntnisse auch der im Praxishandbuch niedergelegten Vorgehensweisen vermittelt werden. Es werde geprüft, ob weitere Bearbeitungshilfen erforderlich seien.

- **Nutzung der festsetzungsnahen Daten und Bearbeitung der Hinweise**
Es sei in allen neuen Fällen zwingend eine Überwachung über die festsetzungsnahen Daten vorzunehmen. Eine Speicherung zumindest von „Altfällen“, die noch nicht kurz vor einer Entscheidung stünden, sei empfohlen worden. Denkbar wäre ein neu zu schaffender Prüfhinweis, der erst nach Ablauf der Anlaufphase ausgegeben werde. Die Umsetzung eines solchen Prüfhinweises in die Praxis werde nunmehr geprüft. Es sei außerhalb des Hinweissystems eine (bessere) Überwachung durch die Sachgebietsleitung beabsichtigt, indem Sichtvermerke bei den entsprechenden Bearbeitungsständen eingefügt würden.
- **Ergänzung des Praxishandbuchs**
Der Hinweis des LRH sei aufgegriffen und das Praxishandbuch im Kapitel „Übergang zu einem Liebhabereibetrieb“ ergänzt worden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

