

Jahresbericht 2008

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2007

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	V
A	Allgemeines	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2008	5
4	Haushaltspläne 2006, 2007 und 2008	17
5	Haushaltsrechnung 2006	20
6	Vermögen und Schulden des Landes	63
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	82
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
8	Kosten der Kommunikationsinfrastruktur	83
9	Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung	93
10	Prüfung des IT-Einsatzes im Einzelplan 04	108
11	Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen - Anstalt der NRW.Bank - Wirtschaftsführung einer auf eine Bank übertragenen wirtschaftlich und organisatorisch selbstständigen Anstalt	118
12	Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen in der Landes- verwaltung	126

Staatskanzlei (Epl. 02)

13	Förderung der Landestheater	137
14	Zuschüsse an eine Stiftung	147
15	Zuwendungen an eine Kulturstiftung	151

Innenministerium (Epl. 03)

16	Unvollständige Ermittlung von Erstattungsansprüchen des Landes im Polizeibereich	154
----	--	-----

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

17	Förderung von Volkshochschulen nach dem Weiterbildungsgesetz	158
----	--	-----

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

18	Prüfung der Lehrverpflichtung an den Universitäten des Landes	167
19	Finanzierungshilfen für außeruniversitäre Forschungsinstitute	183
20	Forschungsleistungen und Kosten der Zahnmedizin an den Hochschulen und Universitätsklinik des Landes	189
21	Technologie- und Innovationsprogramm NRW - Landesinitiativen	205

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

22	Förderung von Existenzgründungen - Netzwerkförderung	214
23	Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet - Wirtschaftlichkeit	223
24	Mess- und Eichwesen in NRW	229
25	Verjährung von Rückforderungsansprüchen	236

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

26	Zuwendungen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms	242
----	--	-----

Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)

27	Landesbetrieb Straßenbau NRW	251
28	Förderung des Schienenpersonennahverkehrs	270
29	Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs	280
30	Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	287
31	Zuwendungen für den Umbau und die Erweiterung eines Rathauses	292

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

32	Zuwendungen für politische Bildungsveranstaltungen eines Jugendverbandes	295
----	--	-----

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

33	Zentrale Außenprüfungsstellen Lohnsteuer	300
34	Zerlegung der Gewerbesteuer	320

C Anhang

35	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	325
36	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	334
37	Sonstige Prüfungen	337
Abkürzungsverzeichnis		341

Vorwort

Nach Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung NRW i. V. m. § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung legt der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen dem Landtag seinen Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2007 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung sind in seinen Teilen A und B

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2007 vorgelegten Haushaltsrechnung 2006 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2007 und früherer Jahre durch den Landesrechnungshof selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

Die im Jahr 2006 noch energisch begonnenen Schritte der Landesregierung zur Konsolidierung der Landesfinanzen werden in den Haushaltsjahren 2007 - 2009 nicht konsequent fortgesetzt. Die tatsächliche Nettoneuverschuldung des Jahres 2007 in Höhe von rd. 1,98 Mrd. € wird in den

Haushaltsplänen für 2008 und 2009 planerisch in zwei Schritten voraussichtlich auf immer noch rd. 1,74 Mrd. € reduziert. Trotz der gesunkenen Steigerungsraten erreicht die Gesamtverschuldung des Landes zum Jahresende 2007 einen Rekordstand von rd. 118,2 Mrd. €.

Die Steuereinnahmen des Landes, welche zwischen 2007 und 2009 in der Prognose um 2,8 Mrd. € auf 43,3 Mrd. € zunehmen sollten, werden von den um planerisch 2,6 Mrd. € steigenden Ausgaben weitestgehend aufgezehrt. Ein ausgeglichener Haushalt oder gar ein Haushaltsüberschuss, der zum Abbau der Schulden genutzt werden könnte, erscheint unter Berücksichtigung der derzeitigen Entwicklung der Nettoneuverschuldung für die nähere Zukunft kurzfristig nicht erreichbar.

Diese sich für die politischen Gestaltungsspielräume und den Haushalt des Landes abzeichnende Entwicklung kann nur durch eine Begrenzung des Ausgabenwachstums gestoppt werden. Solange die Ausgaben in annäherndem Gleichschritt mit den Einnahmen wachsen, ist eine Haushaltskonsolidierung realitätsfern.

Das in den letzten 30 Jahren bei durchschnittlich rd. 10 v. H. der Ausgaben liegende strukturelle Haushaltsdefizit konnte zwar auf rd. 3,5 v. H. gesenkt werden, aber zumindest für die Jahre 2007 - 2009 ist dies nicht das Ergebnis der notwendigen und vom Landesrechnungshof seit Jahren geforderten strikten Ausgabendisziplin. So steigen die Personalausgaben trotz des von der Landesregierung beschlossenen Stellenabbaus im Jahr 2007 wegen der zunehmenden Pensions- und Beihilfezahlungen überproportional um 4,1 v. H. gegenüber 2006 an. Auch beinhalten die beschlossenen wie die mittelfristigen Haushalte der Folgejahre weitere erhebliche Haushaltsrisiken, die befürchten lassen, dass das strukturelle Defizit mit der Folge verstärkter Kreditaufnahmen wieder steigen könnte.

Für die relativ genau berechenbaren, kontinuierlich steigenden Pensionslasten müssen rechtzeitig ausreichende Rücklagen gebildet werden, um zukünftige Generationen nicht unzumutbar für aktuelle Versäumnisse einstehen zu lassen. Nicht vorhersehbar sind die Risiken der Zinsentwicklung auf den Kreditmärkten. Bei einer jährlichen Zinsbelastung in Höhe von 4,74 Mrd. € (2007) ist offen, ob die bis 2011 eingeplante Erhöhung dieser Ausgabeposition um 200 Mio. € jährlich ausreichen wird, zumal dieser Betrag bereits durch eine Zinserhöhung von weniger als 0,2 v. H. überschritten würde. Auch eine Verstetigung weiter stark zunehmender Steuereinnahmen ist in Anbetracht der aktuellen Wachstumsprognosen der Wirtschaft nicht erkennbar.

Ein erhebliches potenzielles finanzielles Risiko für die Landesfinanzen stellt die vom Land eingegangene Garantie in Höhe von 5 Mrd. € für Verluste der WestLB AG dar. Tatsächlich eintretende Zahlungsverpflichtungen aus dieser Bürgschaft müssen aus Landesmitteln aufgebracht und durch Reduzierung von Ausgaben an anderer Stelle oder die Steigerung der Nettokreditaufnahme gegenfinanziert werden.

Mit seinen Prüfungen unterstützt der Landesrechnungshof die noch ausstehenden notwendigen weiteren Entscheidungen der Landesregierung zur nachhaltigen deutlichen Reduzierung der Ausgaben, um die steigenden Steuereinnahmen zum Abbau der Gesamtverschuldung, zur Vorsorge für bekannte zukünftige Lasten und zur Abfederung noch unwägbarer aktueller Haushaltsrisiken einsetzen zu können. Auch Beiträge dieses Jahresberichts enthalten konkrete Vorschläge zur Vermeidung von Fehlern, zur Steigerung der Verwaltungseffizienz, über personelles Einsparpotenzial oder zur Verbesserung der Einnahmesituation des Landes.

So hat das Wirtschaftsministerium auch aufgrund der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes zur Reduzierung des Risikos, dass Fördermittel im Einzelfall nicht zielgerichtet eingesetzt oder im Extremfall sogar von Zuwendungsempfängern veruntreut werden können, ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung von Ablauf, Effizienz und Kontrolle in der Wirtschaftsförderung (KONTER) beschlossen. Ob die mit KONTER verfolgten Ziele erreicht werden, kann erst nach Prüfungserfahrungen festgestellt werden.

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

Im Teil C (Anhang) werden die kassenwirksamen Mehreinnahmen aufgrund der Prüfungen in Höhe von 119,3 Mio. € und das Gesamtergebnis (einschließlich nicht kassenwirksamer Mehreinnahmen) in Höhe von 361,6 Mio. € dargestellt. Tatsächlich sind die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit aber noch deutlich höher. Vielfach können z. B. Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparpotenzia-

len nicht oder noch nicht seriös beziffert werden, weil zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landesrechnungshofs noch nicht feststeht, ob und ggf. welche Einsparvorschläge von der Landesregierung verwirklicht werden. Darüber hinaus sind die indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit im Einzelnen überhaupt nicht summenmäßig erfassbar.

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

Mein ausdrücklicher Dank gilt auch den Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen, die den Landesrechnungshof bei der Umsetzung seiner Empfehlungen und Forderungen unterstützen.

Düsseldorf, im Juni 2008

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2007 (01.01.2007 - 31.12.2007) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW und § 97 Abs.1 bis 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2008 wieder.

Die wesentlichen Aussagen sind den einzelnen Beiträgen in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Als erste Information über den Inhalt des Jahresberichts sind alle Leitsätze auf den Seiten 5 bis 16 zusammengefasst.

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

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

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

2 Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs

2.1 Gliederung

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

2.2 Entscheidungsgremien

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

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

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

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

2.3 Entscheidungszuständigkeiten

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

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

2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2007 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	
Ltd. Ministerialrat	Krantz	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Kirsch	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrat	van Üüm	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Vogt	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Jahnz	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

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

Abteilung V

Direktorin beim LRH	Keisers	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Dr. Hähnlein	
Ltd. Ministerialrat	Pfeifer	

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2008

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

8 Kosten der Kommunikationsinfrastruktur

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur festgestellt, dass sowohl die organisatorischen Rahmenbedingungen als auch die praktische Abwicklung den wirtschaftlichen Anforderungen der Landeshaushaltsordnung nicht gerecht werden. Obwohl die Landesregierung in der Zeit von 1999 bis 2001 eine Zusammenlegung der Landesnetze anstrebte, wurde dieses Ziel nach Abschluss eines Vertrages zur Beschaffung von Kommunikationsleitungen nicht weiter verfolgt. Die erkannten Probleme bei der Verwendung von Netz-Adressen wurden nicht behoben.

Der Landesrechnungshof hat berechnet, dass die derzeitigen Kommunikationsverbindungen mit den bestehenden Verträgen in gleichem Umfang und mit gleicher Güte mit mindestens rund 4 Millionen € geringerem jährlichen Mitteleinsatz zur Verfügung gestellt werden könnten, wenn organisatorische Maßnahmen die technische Verantwortung innerhalb der Netze neu regeln und einmalige Umstellungskosten von rund 1 Million € investiert würden. Der Landesrechnungshof erachtet es als sinnvoll, das erkannte Einsparpotenzial für den bedarfsgerechten Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur zu nutzen. Zusätzliche Mittel sind auch im Hinblick auf die vielfältigen Anforderungen derzeit jedoch nicht erforderlich.

9 Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung

Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahr 2003 eine Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung durchgeführt und angesichts der aufgezeigten Schwachstellen Empfehlungen unter anderem in Bezug auf das weitere Vorgehen im Projekt PersNRW ausgesprochen. Im Rahmen seiner erneuten Prüfung dieser Thematik im Jahr 2007 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass sich die Projektsituation in der Gesamtsicht nicht wesentlich verändert hat und die zum damaligen Zeitpunkt ausgesprochenen Empfehlungen nur in geringem Umfang umgesetzt worden sind.

Das ursprüngliche Ziel, für die Personalverwaltung und Stellenbewirtschaftung ein landesweit einheitliches Verfahren in den Behörden und Einrichtungen des Landes einzusetzen, kann nicht erreicht werden, weil die zur Umsetzung dieses Ziels erforderlichen Rahmenbedingungen nicht geschaffen worden sind. Das Vorhaben muss als im Wesentlichen gescheitert angesehen werden. Die Gesamtkosten des Projekts PersNRW werden bis Ende 2009 ein Volumen von mehr als 43 Millionen € erreicht haben.

10 Prüfung des IT-Einsatzes im Einzelplan 04

Der Landesrechnungshof hat die durch das Konzept Justiz 2003 geschaffenen IT-Strukturen geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass insbesondere die Aufteilung der IT-Betriebsverantwortung auf 16 Mittelbehörden eine wirtschaftliche und effektive Aufgabenerfüllung nicht zulässt. Es kommt hinzu, dass die vier zentralen IT-Betriebseinrichtungen der Justiz und die vielen Ausschüsse, Arbeits- und Fachgruppen sowie der IT-Beirat gegenüber den Justizdienststellen keinerlei Weisungsrechte haben.

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

Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Einzelempfehlungen gegeben und insbesondere die Einsetzung eines IT-Gesamtverantwortlichen der Justiz mit durchgreifender Weisungsbefugnis gefordert. Dessen vordringlichste Aufgabe sieht der Landesrechnungshof in der Überarbeitung der IT-Strukturen für die Anwenderbetreuung vor Ort und der Validierung von Software. Dies schließt einen sofortigen Personalabbau und einen Verzicht auf die Gründung von Verfahrensbetriebszentralen ein.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen ermöglicht der Justiz einen wirtschaftlichen und effektiven IT-Einsatz unabhängig von der bis 2014 geplanten Zentralisierung der IT.

11 Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen - Anstalt der NRW.BANK - Wirtschaftsführung einer auf eine Bank übertragenen wirtschaftlich und organisatorisch selbstständigen An- stalt

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Abrechnung von Leistungsbeziehungen zwischen einer Bank und einer auf diese übertragenen wirtschaftlich und organisatorisch selbstständigen Anstalt weder nachgewiesen noch prüffähig ist.

Er ist der Auffassung, dass eine vollständige Integration der Anstalt in die Bank mit dem Wohnungsbauförderungsgesetz und dem Schutz des Vermögens der Anstalt unvereinbar ist. Der Landesrechnungshof hat die Anstalt aufgefordert, solchen Bestrebungen entgegenzutreten.

Der ausgewiesene Personalbedarf der Anstalt ist überhöht. Bei angemessener Personalausstattung sieht der Landesrechnungshof ein Einsparpotenzial von jährlich mindestens 2,2 Millionen €.

12 *Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen in der Landesverwaltung*

Das Land konnte in den letzten Jahren die Erfüllung seiner gesetzlichen Pflicht, auf mindestens 5 vom Hundert seiner Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen, nicht belegen. Es sollte daher für die Zeit von 1994 bis einschließlich 2004 Ausgleichsabgaben in einer Gesamthöhe von mehr als 91 Millionen € zahlen.

Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Ermittlung der Ausgleichsabgabe untersucht und hierbei gravierende Defizite bei der Erhebung und Meldung der Basisdaten festgestellt. Die Prüfung führte im Ergebnis zu Verfahrensvereinfachungen, die für die Zukunft verbesserte Datengrundlagen erwarten lassen. Nicht zuletzt aufgrund der Prüfung konnte das Land die von ihm geforderten Ausgleichsabgaben um mehr als 61 Millionen € reduzieren.

13 *Förderung der Landestheater*

Das Land Nordrhein-Westfalen hat in den Jahren 2004 bis 2006 die vier Landestheater mit insgesamt rund 37 Millionen € institutionell gefördert. Die Finanzierung erfolgte in der Form der Festbetragsfinanzierung. Die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wurden auf der Grundlage eines festen, seit mehreren Jahren unveränderten Schlüssels auf die Landestheater verteilt. Sowohl die Anzahl der Besucherinnen und Besucher als auch die Höhe der erzielten Einnahmen unterlagen in dieser Zeit nicht unerheblichen Schwankungen. Die Entwicklung war bei den Landestheatern nicht einheitlich.

Der Landesrechnungshof hält die Überprüfung der gewählten Finanzierungsart für erforderlich, da diese den Interessen des Landes

nicht hinreichend gerecht wird und die individuellen Umstände der einzelnen Landestheater nur unzureichend berücksichtigt. Des Weiteren hat er eine mangelnde wirtschaftliche Erfolgskontrolle festgestellt.

14 Zuschüsse an eine Stiftung

Rückforderungsansprüche des Landes in Höhe von rund 1,871 Millionen € aus dem teilweisen Widerruf von Zuwendungsbescheiden wurden weder ordnungsgemäß noch zeitnah verfolgt.

15 Zuwendungen an eine Kulturstiftung

Das Land Nordrhein-Westfalen förderte eine Kulturstiftung aus Mitteln der Regionalen Kulturförderung. Die Stiftung hat mehr als sieben Jahre nach Beendigung des Förderzeitraums nicht nachgewiesen, dass die Förderbedingungen vollständig erfüllt sind. Die Zuwendungen sind bisher nicht zurückgefordert worden.

16 Unvollständige Ermittlung von Erstattungsansprüchen des Landes im Polizeibereich

Ansprüche des Landes gegenüber Dritten auf Erstattung von Heilbehandlungskosten für verletzte Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte wurden nicht in zutreffender Höhe geltend gemacht, da die vollständige Ermittlung der entstandenen Kosten aus den papiergebundenen Abrechnungsunterlagen nicht sichergestellt war.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat das Land Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenermittlung ergriffen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte darüber hinaus darauf hingewirkt werden, die nicht mehr zeitgemäße, papiergebundene Abrechnung gegebenenfalls durch eine elektronische Abrechnung zu ersetzen.

17 Förderung von Volkshochschulen nach dem Weiterbildungsgesetz

Der Landesrechnungshof hat die Förderpraxis nach dem zum 01.01.2000 umfassend novellierten Weiterbildungsgesetz untersucht. Nach seinen Feststellungen ist die ursprünglich angedachte Förder-systematik, nach der bei kommunalen Volkshochschulen ein von der Einwohnerzahl abhängiges Pflichtangebot gefördert werden sollte, nicht konsequent umgesetzt worden. Durch die Fortschreibung von

Übergangsregelungen ist vielmehr eine äußerst komplizierte, kaum noch nachvollziehbare Regelungslage entstanden.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die Förderung von Volkshochschulen neu zu regeln. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat mitgeteilt, es werde eine Evaluation der Weiterbildungsförderung in Auftrag geben, die die Feststellungen des Landesrechnungshofs berücksichtigen werde.

18 Prüfung der Lehrverpflichtung an den Universitäten des Landes

Ein erheblicher Teil des Hochschulpersonals mit Lehraufgaben ist seiner Verpflichtung nicht nachgekommen, Nachweise über die durchgeführten Lehrveranstaltungen vorzulegen. Soweit Nachweise vorlagen, wiesen diese vielfach Mängel auf mit der Folge, dass nur bei rund 38 vom Hundert des Lehrpersonals die vollständige Erfüllung der Lehrverpflichtung nachvollziehbar dokumentiert war. Der Landesrechnungshof hat den Einsatz geeigneter IT-Lösungen gefordert, die in Zukunft gesicherte Daten über die Erfüllung der Lehrverpflichtung bereitstellen sollen.

Die Lehrkapazität der zur Stärkung der Lehre geschaffenen Planstellen für Studiendirektorinnen und -direktoren, Oberstudienrätinnen und -räte sowie Studienrätinnen und -räte im Hochschuldienst wird nur unzureichend genutzt. Vor dem Hintergrund steigender Studierendenzahlen hat der Landesrechnungshof gefordert, das Potenzial der genannten Stellen in verstärktem Umfang für die Lehre einzusetzen. Darüber hinaus hat er eine Anhebung der Lehrverpflichtung dieses Personenkreises vorgeschlagen.

19 Finanzierungshilfen für außeruniversitäre Forschungsinstitute

Der Landesrechnungshof hat die Finanzierungshilfen des Landes für außeruniversitäre Forschungsinstitute daraufhin überprüft, ob das nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften erforderliche Landesinteresse an der Förderung weiterhin vorliegt. Als Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof bei vier Forschungsinstituten eine Einstellung der Förderung empfohlen. Bei weiteren fünf Forschungseinrichtungen hat sich der Landesrechnungshof für eine Eingliederung in eine Universität des Landes ausgesprochen. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie hat sich den Vorschlägen des Landesrechnungshofs weitgehend angeschlossen und will die Zahl der geförderten Forschungsinstitute reduzieren.

20 *Forschungsleistungen und Kosten der Zahnmedizin an den Hochschulen und Universitätsklinika des Landes*

Der Landesrechnungshof hat sich in einer vergleichenden Untersuchung mit der Situation der Zahnmedizin bei den Fachbereichen Medizin der Hochschulen und den Universitätsklinika des Landes Nordrhein-Westfalen auseinandergesetzt. Hierzu hat er die Forschungsleistungen und die Kosten der Ausbildung ermittelt sowie sich einen Überblick über getätigte und geplante Investitionen verschafft.

Das Ergebnis der vergleichenden Untersuchung hat ihn veranlasst, die Empfehlung auszusprechen, das Studienangebot Zahnmedizin in Köln auslaufen zu lassen und hierfür aufgrund vorhandener freier Kapazitäten am Standort Münster einen Ausgleich zu schaffen.

21 *Technologie- und Innovationsprogramm NRW - Landesinitiativen*

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Förderung von Landesinitiativen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm festgestellt, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet wurden. Die Förderungen wiesen erhebliche zuwendungsrechtliche Mängel auf. Auch haben das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie und das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie die mit der Förderung verfolgten Ziele nicht evaluiert.

Der Landesrechnungshof hat die Ministerien gebeten zu prüfen, ob und inwieweit es einer künftigen Förderung von Landesinitiativen noch bedarf.

22 *Förderung von Existenzgründungen - Netzwerkförderung*

Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs bei der Netzwerkförderung zeigen erneut Mängel grundsätzlicher Art bei der Förderung von Existenzgründern. Diese betreffen insbesondere die unzureichende Antragsprüfung, die Nichtbestimmung konkret messbarer Förderziele sowie die fehlende Evaluierung.

Der Landesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf. Das Ministerium hat Schritte zur Verbesserung der Förderpraxis eingeleitet.

23 Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet - Wirtschaftlichkeit

Das Land hat in den Jahren 2004 bis 2006 den Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet durchgeführt. Mit wesentlichen Aufgaben des Wettbewerbs beauftragte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie zwei externe Dienstleister. Die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsprüfungen hat das Ministerium nicht vorgenommen. Den bewilligten Fördermitteln von rund 1,4 Millionen € stehen nahezu gleich hohe Ausgaben an die externen Dienstleister in Höhe von rund 1,3 Millionen € gegenüber. Der Landesrechnungshof hält die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für nicht ausreichend beachtet.

Zudem hat der Landesrechnungshof bei den Auftragsvergaben die fehlende organisatorische Trennung von Bedarfs- und Vergabestelle im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie moniert.

24 Mess- und Eichwesen in NRW

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Einnahmen des Landesbetriebs „Mess- und Eichwesen NRW“ festgestellt, dass die bundeseinheitlichen Gebührensätze für die hoheitlichen Tätigkeiten des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen NRW nicht kostendeckend sind. Die Unterdeckung wird durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt ausgeglichen. Der Landesrechnungshof hat das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie auf die Notwendigkeit der Änderung der bundesrechtlichen Regelungen hingewiesen, um dadurch eine Entlastung des Landeshaushalts durch geringere Zuführungsbeträge zu erreichen.

Im Hinblick auf mögliche Auswirkungen nationaler und europäischer Entwicklungen auf den Landesbetrieb Mess- und Eichwesen NRW hat der Landesrechnungshof das Ministerium gebeten, die zu erwartenden finanziellen Folgen für den Landeshaushalt durch höhere Zuführungen zu untersuchen und hinsichtlich möglicher Maßnahmen zur Begrenzung dieser Belastungen Stellung zu nehmen.

25 Verjährung von Rückforderungsansprüchen

Durch nicht gewissenhafte und zeitnahe Bearbeitung der Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofs hat ein Ministerium möglicherweise das Erlöschen einer Forderung in Höhe von rund 810.000 € infolge Verjährungseintritts bewirkt.

Der Landesrechnungshof fordert haftungsrechtliche Konsequenzen.

26 Zuwendungen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms

Das Land gewährt seit Jahren in erheblichem Umfang Zuwendungen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms. Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass überhöhte Zuwendungen gewährt wurden und Zuwendungsempfänger den ihnen obliegenden Verpflichtungen aus dem Zuwendungsbescheid nicht nachkamen. In einem Teil der beanstandeten Förderfälle hat die Bewilligungsbehörde das Anhörungsverfahren zur möglichen Rückforderung von Zuwendungsmitteln eingeleitet.

27 Landesbetrieb Straßenbau NRW

Der Zustand der Landesstraßen verschlechtert sich permanent, weil seit über einem Jahrzehnt

- keine bedarfsgerecht kalkulierten Mittel für die Pflege und Wartung der Straßen bereitgestellt werden und*
- die Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen stets erheblich unterhalb des gutachtlich festgestellten Bedarfs für Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung geblieben sind.*

Ohne ein nachhaltiges, ganzheitliches Handlungskonzept, aufgrund dessen langfristig eine substanzielle Trendwende bei der Erhaltung der Landesstraßen erreicht werden kann, ist mit einem überproportional steigenden Finanzbedarf für die Erhaltung der Landesstraßen zu rechnen. In diesem Handlungskonzept sind auch Lösungen aufzuzeigen, wie das erforderliche Qualitätsniveau bei Pflege und Wartung erreicht werden kann.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Übertragung der Landesstraßen auf den Landesbetrieb Straßenbau. Aufgrund der kaufmännischen Buchführung des Landesbetriebs könnte dann der notwendige Finanzbedarf für Erhaltungsmaßnahmen auch ohne Sachverständigengutachten zumindest überschlägig ermittelt werden.

Die zur Steuerung des Landesbetriebs zwischen diesem und dem Ministerium abgeschlossenen Zielvereinbarungen waren für die Kalenderjahre 2001 bis 2006 zu umfangreich und wurden im Übrigen regelmäßig zu spät vereinbart. Eine auf produktbezogenen, strategischen Kennzahlen basierende Zielvereinbarung, die dem Ministerium eine produktorientierte, strategische Steuerung des Landesbetriebs ermöglichen würde, besteht bisher nicht.

Im Landesbetrieb wurden Zielvereinbarungen als Führungs- und Steuerungsinstrument nur für etwa ein Fünftel der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen abgeschlossen. Rund die Hälfte dieser Zielvereinbarungen wurde mündlich getroffen.

Aufgrund des aktuellen Umsetzungsstandes von EPOS.NRW im Landesbetrieb kann noch keine Aussage zur Praxistauglichkeit und Umsetzungsreife der EPOS.NRW-Konzepte für den Flächen-Rollout im Land getroffen werden. Die Steuerung des Landesbetriebs erfolgt bisher überwiegend inputorientiert.

Ende 2006 verfügte der Landesbetrieb Straßenbau über eine Liquiditätsreserve von 11 Millionen € aus nicht verbrauchten und dennoch nicht zurückgeforderten Landesmitteln für betriebliche Investitionen. Hierdurch ist dem Land ein vermeidbarer Zinsverlust entstanden.

28 Förderung des Schienenpersonennahverkehrs

Das Land gewährt Zweckverbänden als den Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs Finanzmittel in Höhe von rund 800 Millionen € jährlich. Der Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr schloss mit der DB Regionalbahn Rhein-Ruhr GmbH einen langjährigen Verkehrsvertrag mit einem Jahresvolumen von rund 300 Millionen € im Verhandlungsverfahren ab.

Die Erbringung der Verkehrsleistung wird vom Zweckverband durch ein Qualitätscontrollingsystem überwacht. Die detaillierten Erkenntnisse aus der Qualitätskontrolle führen nicht zu nennenswerten wirtschaftlichen Konsequenzen, weil die vertraglich vereinbarte Regelung zur Ahndung von Qualitätsdefiziten keine Wirkung erzielt.

Der Zweckverband hielt im Jahr 2007 unabhängig von der vereinbarten Vertragsstrafe einen Teil des der DB Regionalbahn Rhein-Ruhr GmbH geschuldeten Entgelts wegen Qualitätsmängeln und wegen überhöhter Preise zurück und verwahrte diesen auf einem gesonderten Konto. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind diese Mittel dem Land bis zur Klärung der Angelegenheit zurückzuzahlen.

29 Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs

Der Landesrechnungshof hat bei der Bezirksregierung Köln unter anderem die Bewilligung von Fördermaßnahmen für S-Bahnstrecken geprüft.

Er hat dabei festgestellt, dass die Bezirksregierung zum Jahresende 2003 für sechs Fördermaßnahmen Zuwendungsbescheide mit einem Umfang von insgesamt 43.682.000 € erteilte, ohne dass im Zeitpunkt der Bewilligung Förderanträge vorlagen. Für drei weitere Fördermaßnahmen bewilligte sie Zuwendungen von insgesamt 10.550.400 €, ohne dass sie die hierfür vorgelegten Förderanträge geprüft hatte.

30 Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben an öffentliche und private Verkehrsunternehmen bewilligte Zuwendungen zur Förderung der Qualität, der Sicherheit und des Services im öffentlichen Personennahverkehr geprüft.

Bei der Förderung der Beschäftigung von Sicherheits- und Servicekräften wurde festgestellt, dass in vielen Fällen der zweckentsprechende Einsatz und die erforderliche Qualifikation des geförderten Personals nicht nachgewiesen werden konnte. Darüber hinaus wurden entgegen den Vorgaben häufig keine auf Dauer angelegten Arbeitsverhältnisse geschaffen.

Aufgrund dieser und weiterer Prüfungsfeststellungen haben die Bewilligungsbehörden Fördermittel in Höhe von insgesamt mehr als 6,5 Millionen € zurückgefordert.

31 Zuwendungen für den Umbau und die Erweiterung eines Rathauses

Das Land Nordrhein-Westfalen förderte den Umbau und die Erweiterung eines Rathauses aus Mitteln der Stadterneuerung. Im Erweiterungsbau war ein Kellergeschoss geplant, in dem Bestandteile des Raumprogramms untergebracht werden sollten. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass dieses Kellergeschoss nicht errichtet wurde, und die Bezirksregierung gebeten, über eine Rückforderung bezogen auf die Bauausgaben in Höhe von rund 120.000 € zu entscheiden. Hiervon hat die Bezirksregierung abgesehen, da nach ihrer Auffassung der Verwendungszweck erreicht worden sei, weil durch die Umplanung keine funktionelle Nutzungsänderung vorgenommen und die vorgesehenen Bestandteile des Raumprogramms an anderer Stelle im Erweiterungsbau untergebracht worden seien. Zudem hätten die anzuerkennenden Mehrausgaben die Ersparnis überschritten.

Das Ministerium für Bauen und Verkehr hat diese Auffassung bestätigt.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium mehrfach gebeten, den nicht errichteten selbstständigen Gebäudeteil zuwendungsmindernd zu berücksichtigen.

32 *Zuwendungen für politische Bildungsveranstaltungen eines Jugendverbandes*

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass die Mitgliedsorganisation eines Jugendverbandes Landesmittel zur Finanzierung nicht förderfähiger Veranstaltungen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen zu Unrecht erlangt hat. Die Organisation hat inzwischen rund 97.000 € an Fördermitteln einschließlich Zinsen an das Land zurückgezahlt. Der Jugendverband hat die Weiterleitung weiterer Landesmittel in Höhe von 11.000 € für das Haushaltsjahr 2007 an die Mitgliedsorganisation storniert und für die Jahre 2008 und 2009 eine Fortsetzung der Förderung ausgeschlossen.

33 *Zentrale Außenprüfungsstellen Lohnsteuer*

Der Landesrechnungshof hat bei drei der elf Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer die Bearbeitungsqualität geprüft.

Die nur für den Lohnsteuerabzug geltende, gesetzliche Definition des Betriebsstättenfinanzamts hat zur Folge, dass bei großen Unternehmen eine Vielzahl von Finanzämtern für die Lohnsteuer-Außenprüfung zuständig ist. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs führt diese Regelung zu Steuerausfällen.

Ferner waren Mängel in der Prüfungsplanung und der Fallüberwachung ursächlich für die Verjährung von Lohnsteueransprüchen. Zudem wurden in den Oberfinanzdirektionen des Landes unterschiedliche Grundsätze bei der Auswahl der zu prüfenden Fälle angewendet.

Das Finanzministerium hat die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Änderungen aufgegriffen und mit der Umsetzung begonnen.

34 *Zerlegung der Gewerbesteuer*

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat landesweit in 17 Finanzämtern Steuerfälle geprüft, in denen Anhaltspunkte dafür gegeben waren, dass die Gewerbesteuerzerlegung unterblieben war.

In 87 vom Hundert dieser anhand von gespeicherten Daten gezielt ausgewählten Fälle wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die steuerliche Auswirkung beträgt rund 21 Millionen €.

Das Finanzministerium hat entsprechend der Anregung des Landesrechnungshofs zwischenzeitlich eine Änderung des Steuerfachprogramms veranlasst. Zudem sollen künftig mit Hilfe jährlich zu prüfender Listen fehlerhafte Fälle aufgedeckt werden.

4 Haushaltspläne 2006, 2007 und 2008

Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2006 und das Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsstrukturgesetz 2006) wurde am 23.05.2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW - GV.NRW. S. 197) verkündet und durch das Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) vom 20.12.2006 (GV.NRW. S. 610) geändert. Der Haushalt 2007 wurde mit Haushaltsgesetz vom 30.01.2007 (GV.NRW. S. 44) festgestellt und durch das 1. NHG vom 25.10.2007 (GV.NRW S. 419) sowie das 2. NHG vom 13.03.2008 (GV.NRW S. 191) geändert.

Der Haushalt 2008 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 20.12.2007 (GV.NRW S. 728) festgestellt. Die Landesregierung hat am 31.03.2008 den Gesetzentwurf über die Feststellung eines NHG 2008 eingebracht¹.

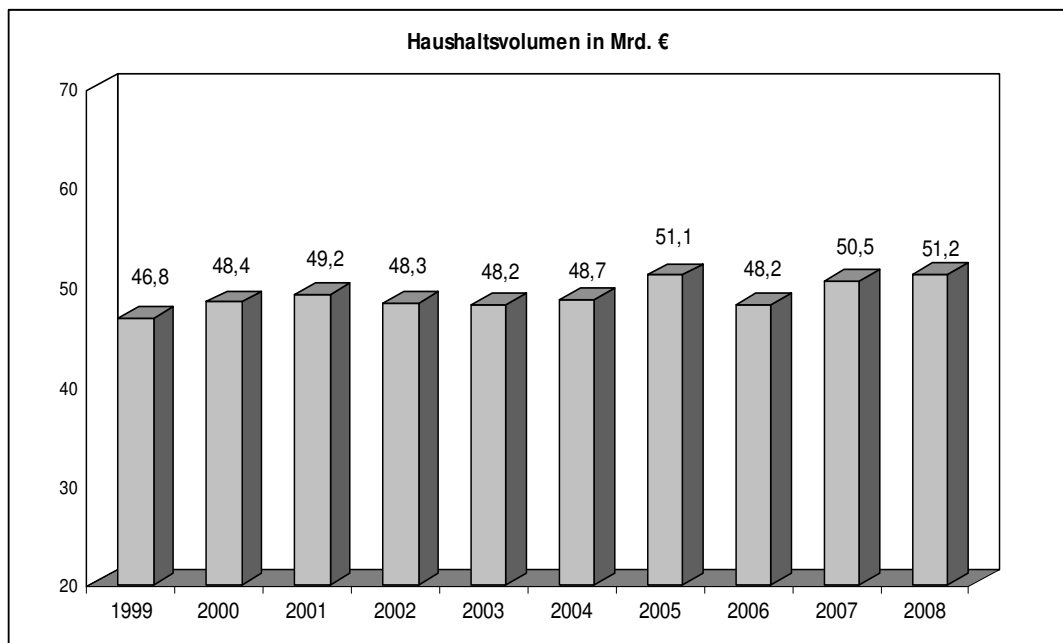
Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

48.230.424.700 € im Jahr 2006 (Nachtragshaushalt)
50.504.762.000 € im Jahr 2007 (2. NHG)
51.234.554.400 € im Jahr 2008.

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

¹ Durch das NHG bleibt das bisherige Haushaltsvolumen unberührt (Drs. 14/6470).

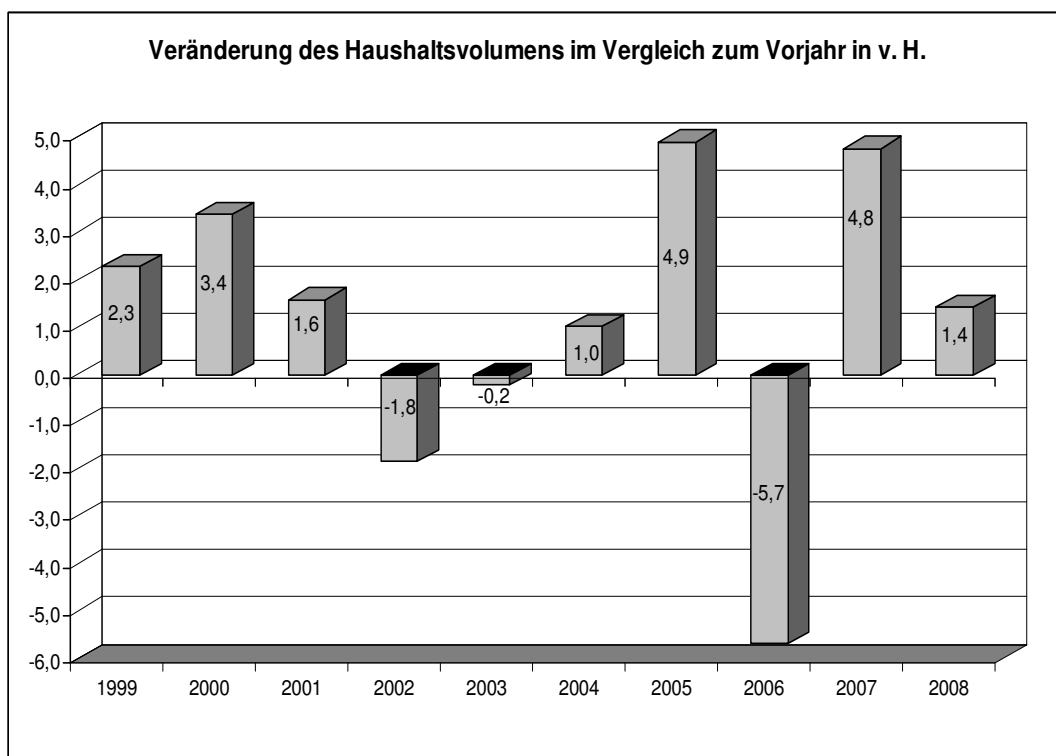
Abbildung 1



Nachdem das Haushaltswolumen im Jahre 2006 mit 48,2 Mrd. € den zuletzt niedrigsten Stand seit 2003 erreicht hatte, ist es 2008 mit 51,2 Mrd. € auf einen neuen Höchststand angewachsen. Der Anstieg um 0,7 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr ergibt eine Steigerung um rd. 1,4 v. H.

Gegenüber 1999 hat sich das Haushaltswolumen 2008 um 4,4 Mrd. € erhöht. Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren beträgt die Steigerungsrate mithin 9,4 v. H.

Abbildung 2



5 Haushaltsrechnung 2006

5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2006 nach Art. 86 Abs. 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 17.12.2007 dem Landtag vorgelegt²; die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 21.12.2007 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2006 geprüft.

Die Haushaltsrechnung enthält

die Gesamtrechnung (§ 81 LHO)

den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 1 LHO)

den Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

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

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

Die Haushaltsrechnung 2006 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere - in der Anlage III - die Übersicht über die vorgelegten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe, des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) und

² Drs. 14/6423.

der Universitätsklinik des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt derzeit über insgesamt zehn Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO³ sowie über das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen BLB.

Für die in der Haushaltsrechnung abgedruckten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB wurden von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt. Für den zum 01.01.2005 errichteten Landesbetrieb Wald und Holz lag zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung 2006 weder der das Rechnungsjahr noch der das Vorjahr 2005 betreffende Jahresabschluss vor⁴.

Der zwischenzeitlich erstellte und dem LRH vorliegende Jahresabschluss 2005 des Landesbetriebs Wald und Holz enthält ebenso wie die der anderen Landesbetriebe ein uneingeschränktes Testat der Wirtschaftsprüfer.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2006 sind die Begründungen der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt. Der Vermögensnachweis nach § 86 LHO ist in den Anlagen VI a bis VI c dargestellt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

³ Finanzbericht 2008 zu lfd. Nr. 6.2 - Landesbetriebe - (Seite A 70, Drs. 14/4601).

⁴ Inhaltsverzeichnis der Anlage III der Haushaltsrechnung 2006.

Der Haushalt 2006 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

47.827.310.017,29 €⁵.

Gegenüber dem Haushalt 2005 mit einem Gesamtvolumen von 50.600.977.200,79 € sind dies Mindereinnahmen und Minderausgaben von 2.773.667.183,50 € bzw. rd. 5,5 v. H.

5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

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

17.293.815,57 €.

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt⁶.

Dem Landtag sind zunächst Zusammenstellungen i. H. v. 15.681.050,00 € (Sollbetrag) zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. Von diesen gemeldeten Haushaltsüberschreitungen wurden insgesamt 8.283.328,52 € (Ist-Betrag) verausgabt. Nach Abschluss der Rechnungslegungsbücher wurden im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrech-

⁵ Die Differenz zu dem Haushaltsansatz von 48.230.424.700 € ergibt sich einerseits aus Minderausgaben bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) in Höhe von rd. 220,1 Mio. €, der Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) in Höhe von rd. 4,2 Mio. €, der Hauptgruppe 7 (Baumaßnahmen) in Höhe von rd. 6,7 Mio. €, der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) in Höhe von rd. 161,9 Mio. € und andererseits aus Minderausgaben bei der Erwirtschaftung der besonderen Finanzierungsausgaben (globale Mehr- und Minderausgaben) - Hauptgruppe 9 - in Höhe von rd. 12,9 Mio. € sowie Mehrausgaben bei der Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) in Höhe von rd. 2,6 Mio. €.

Die Gesamtdifferenz zu dem Haushaltsansatz besteht mithin in einer Minderausgabe von rd. 403,1 Mio. € (siehe hierzu Haushaltsrechnung 2006 Band I zu Abschnitt V Nr. 7, Seite 13).

⁶ Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2006, Band I, Abschnitt VI, Seite 18 und Anlage I, Seiten 127 bis 142.

nung weitere Überschreitungen i. H. v. 9.010.487,05 € ermittelt. Hiervon entfallen 7.757.246,44 € auf Vorgriffe⁷.

Die noch genehmigungsbedürftigen Überschreitungen i. H. v. 9.010.487,05 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 30.01.2008 zur Genehmigung vorgelegt worden⁸.

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

Tabelle 1

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außer- planmäßige Ausga- ben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1997	45.337,8	241,6	0,53
1998	45.774,8	67,0	0,15
1999	46.852,2	31,4	0,07
2000	48.429,2	19,3	0,04
2001	49.160,8	38,7	0,08
2002	48.323,3	237,6	0,49
2003	48.169,3	38,3	0,08
2004	48.715,9	55,1	0,11
2005	51.068,9	15,8	0,03
2006	48.230,4	17,3	0,04

⁷ Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 LHO (Drs. 14/6423).

⁸ Vorlage 14/1607. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat der Vorlage am 07.03.2008 zugestimmt (Drs. 14/6347).

5.3 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

Die im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 veranschlagten globalen Mehreinnahmen in Höhe von 529.300 € wurden nicht erwirtschaftet. Bei einem Haushaltssoll von 48.230,4 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen i. v. H. von 47.827,3 Mio. €.

Die im Haushaltsplan 2006 in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben betrugen 248,7 Mio. € bei der Hauptgruppe 4 und 141,1 Mio. € bei den Hauptgruppen 5 bis 9, mithin insgesamt
389,9 Mio. €⁹.

Dies entspricht einem Rückgang gegenüber dem Jahr 2005 um rd. 183,4 Mio. €.

Bezogen auf das Haushaltsvolumen des Jahres 2006 von rd. 48,2 Mrd. € beträgt der Anteil der veranschlagten Minderausgaben von 389,9 Mio. € rd. 0,8 v. H. Im Haushaltsjahr 2005 betrugen die globalen Minderausgaben 573,3 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von rd. 51,1 Mrd. €. Im Haushaltsjahr 2004 beliefen sich die globalen Minderausgaben auf 251,5 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von rd. 48,7 Mrd. €.

Bei den Personalausgaben des Jahres 2006 übersteigen die verbleibenden Minderausgaben die Mehrausgaben um rd. 122,6 Mio. €; Mehrausgaben von knapp 70,1 Mio. € stehen Minderausgaben von knapp 192,7 Mio. € gegenüber¹⁰.

Unter Berücksichtigung der im Kapitel 20 020 bei Titel 461 10 mit 35,0 Mio. € veranschlagten Verstärkungsmittel für Personalausgaben er-

⁹ Addierte Beträge (gerundet) nach Darstellung in der Haushaltsrechnung 2006 zu Abschnitt V Nr. 8.1 (vgl. Band I, Seite 14) sowie Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 der Haushaltsordnung (Drs. 14/6423).

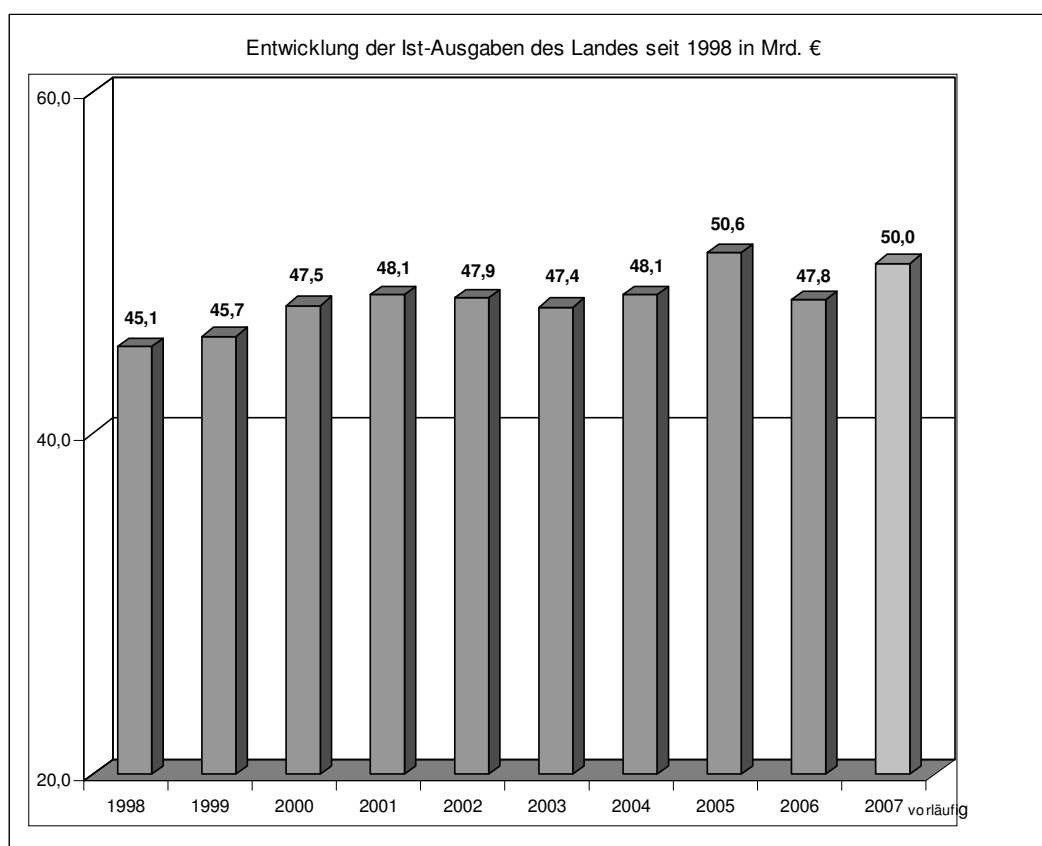
¹⁰ Siehe Darstellung in der Haushaltsrechnung 2006, Band I, Seite 90 zu Kapitel 20 020 Titel 461 10.

geben sich insgesamt zusätzliche Einsparungen i. H. v. 157,6 Mio. €. Weitere Einsparungen i. H. v. rd. 393,2 Mio. € wurden in den Hauptgruppen 5 bis 9 erzielt. Die zentral veranschlagten globalen Minderausgaben wurden nach der Haushaltsrechnung 2006 somit vollständig erwirtschaftet¹¹.

5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar:

Abbildung 3

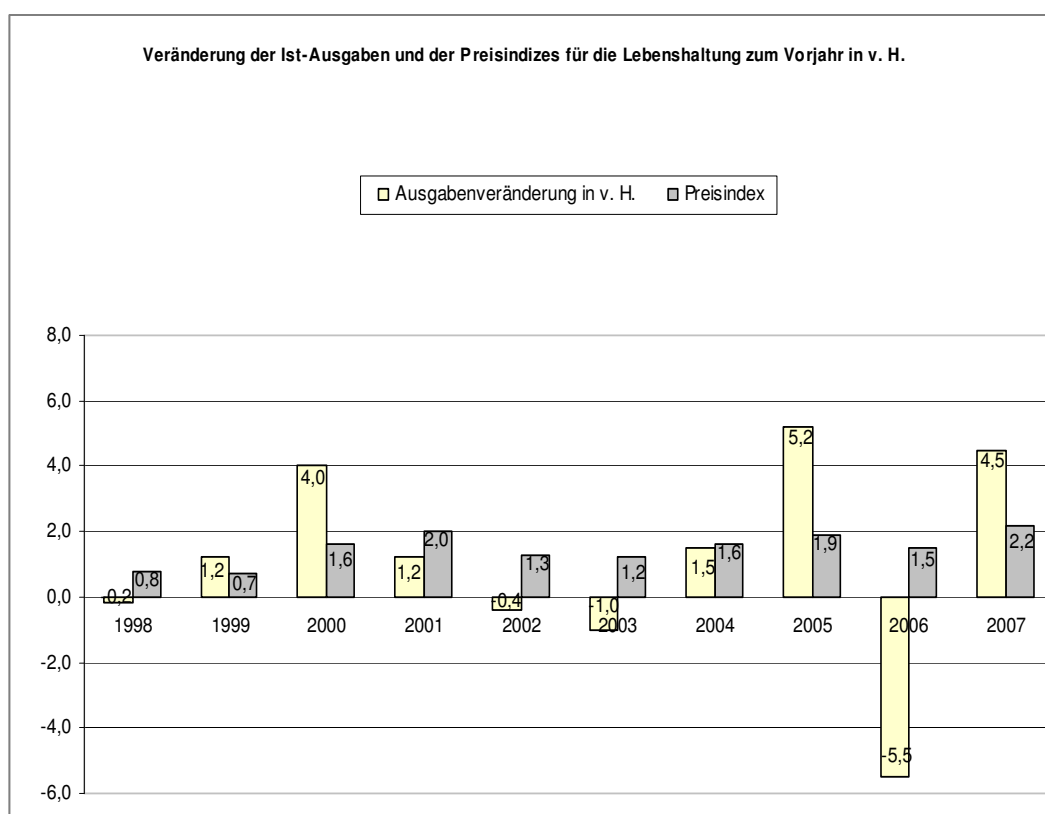


¹¹ Haushaltsrechnung 2006, Band I, Abschnitt V, Seiten 16, 90 und 126.

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

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex¹² für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:

Abbildung 4



Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit denen der Verbraucherpreisindizes zeigt eine wechselhafte Entwicklung auf. Im Jahr 2001 stiegen die Ist-Ausgaben geringer als der entsprechende Preisindex.

¹² Veröffentlicht durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Februar 2003 wurde der „Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte“ (Basisjahr war insoweit das Jahr 1995) abgelöst durch den „Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen“ (Basisjahr ist nunmehr das Jahr 2000).

In den Jahren 2002 und 2003 waren die Ist-Ausgaben gegenüber den jeweiligen Vorjahren sogar rückläufig, während die entsprechenden Preisindizes weiterhin leicht anstiegen.

Der deutlichen Steigerung der Ist-Ausgaben des Jahres 2004 mit 1,5 v. H. und insbesondere des Jahres 2005, die mit 5,2 v. H. auf Sonderentwicklungen beruhte¹³, folgte 2006 eine Ausgabenreduzierung von 5,5 v. H. gegenüber dem Vorjahr. Nach einer im Jahr 2006 mit 1,5 v. H. gegenüber 2005 mit 1,9 v. H. geringeren Steigerungsrate erreichte der Preisindex 2007 mit einem Zuwachs von 2,2 v. H. einen neuen Höchststand; er blieb aber unter der Steigerungsrate der Ist-Ausgaben von 4,5 v. H.

5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Tabelle 2

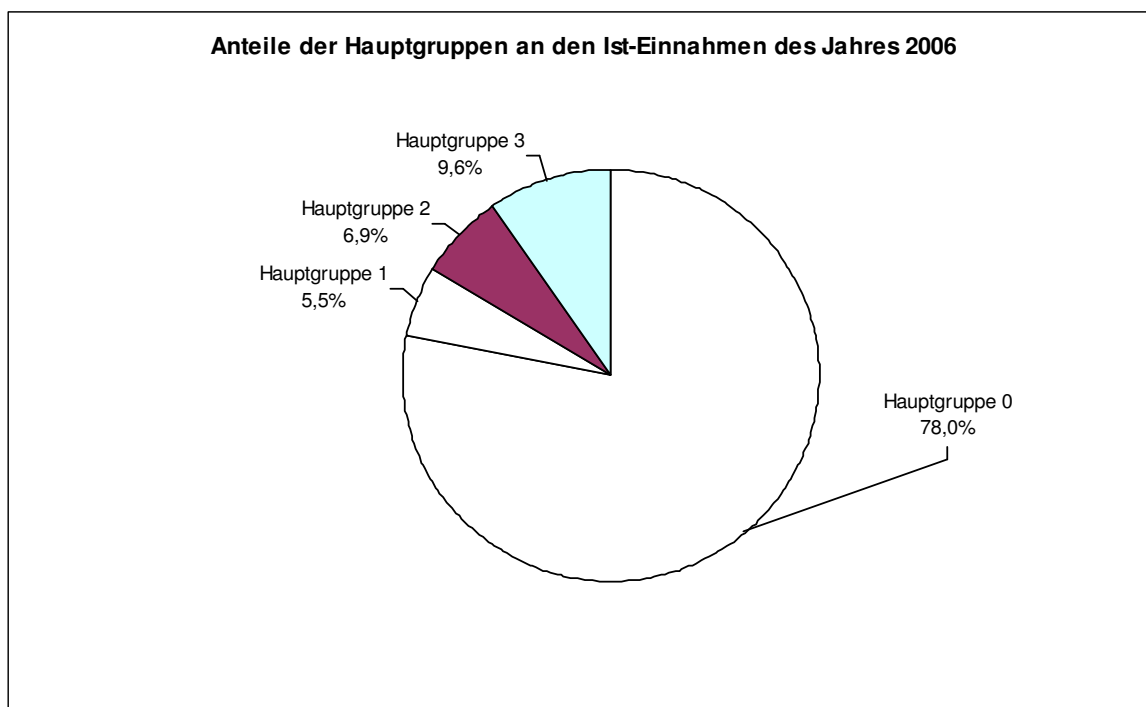
Einnahmen in Mio. €					
Haushaltsjahr	2005	2006			2007
Hauptgruppen		Haushalts-		Abweichungen	
	Ist	Soll	Ist	Ist - Soll	Ist
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	35.032,8	36.778,9	37.312,2	+ 533,3	40.783,9
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	4.139,5	2.694,6	2.628,9	- 65,7	2.687,9
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.544,1	3.309,3	3.300,6	- 8,7	3.179,9
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.884,6	5.447,7	4.585,6	- 862,1	3.313,4
Insgesamt	50.601,0	48.230,4¹⁴	47.827,3	- 403,1¹⁴	49.965,1

¹³ Siehe hierzu Ausführungen zu Nr. 5.15 des Jahresberichts 2007 des LRH.

¹⁴ Siehe Haushaltsrechnung 2006, Band I, Abschnitt IV Nr. 3, Seite 9; Differenzen durch Rundungen.

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

Abbildung 5



5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1998 wie folgt entwickelt:

Tabelle 3

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mrd. €									
Gemeinschaftsteuern										
Lohnsteuer	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5	12,0	12,3	12,7
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ¹⁵	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7	11,4	11,8	13,5
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁶	1,4	2,1	1,9	1,5	1,0	0,9	0,9	1,1	1,8	2,6
Körperschaftsteuer	2,4	2,3	3,0	-1,6	1,3	0,3	1,2	2,0	2,3	2,5
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,5	2,0	2,2	3,6	2,4	1,0	1,3	1,6	1,9	1,7
Zinsabschlagsteuer	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,3
Gewerbesteuerumlage	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5
Landessteuern										
Kraftfahrzeugsteuer	1,7	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
Grunderwerbsteuer	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8
sonstige Landessteuern	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,4	1,6
Einnahmen aus Steuern insgesamt¹⁷	35,1	36,8	37,8	33,6	35,9	33,4	33,9	34,7	37,0	40,5

¹⁵ Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage gegenzurechnen.

¹⁶ Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmemindernd aus.

¹⁷ Differenzen durch Rundungen.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden¹⁸ haben in den letzten zehn Jahren folgende Entwicklung genommen:

Tabelle 4

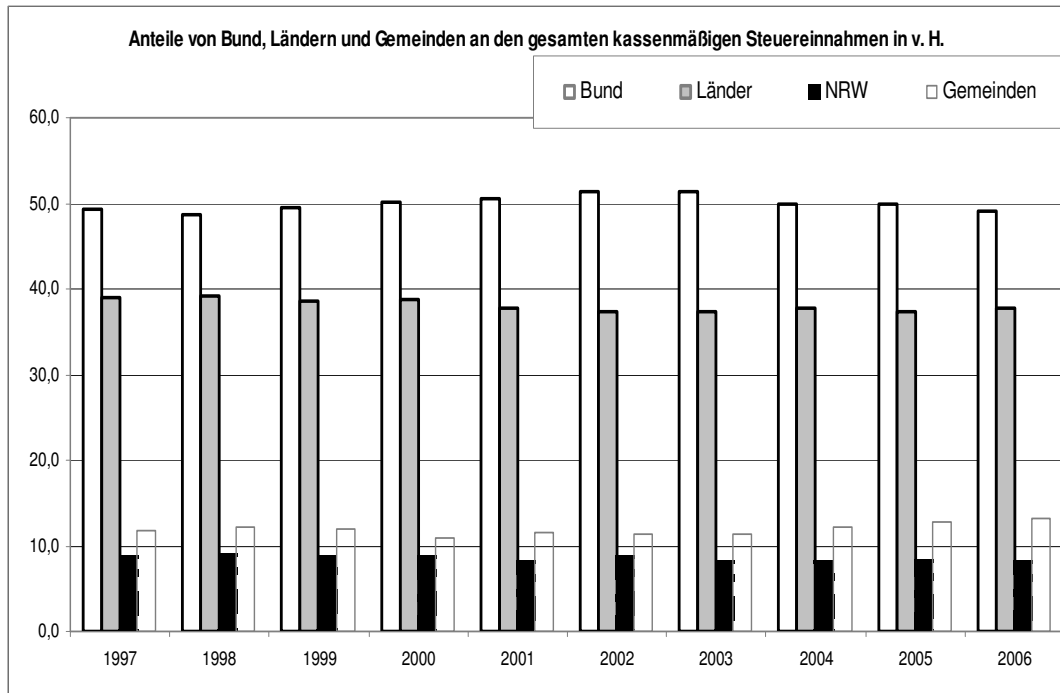
	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	insgesamt ¹⁹
	in Mrd. €				
1997	188,3	148,7	33,4	44,8	381,7
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1
2003	214,0	155,5	33,4	46,8	416,3
2004	208,9	157,9	33,9	51,2	418,0
2005	211,8	158,8	34,7	54,3	424,9
2006	225,6	173,4	37,0	61,0	460,0

¹⁸ Finanzbericht 2008 des Finanzministeriums NRW (FM), Übersicht A 101 (Drs. 14/4601), Finanzbericht 2008 des Bundesministeriums der Finanzen (- BMF -, Seite 171), statistische Auswertungen des BMF (Ref. I A 6) und des Bundesamts für Statistik.

¹⁹ Differenzen durch Rundungen.

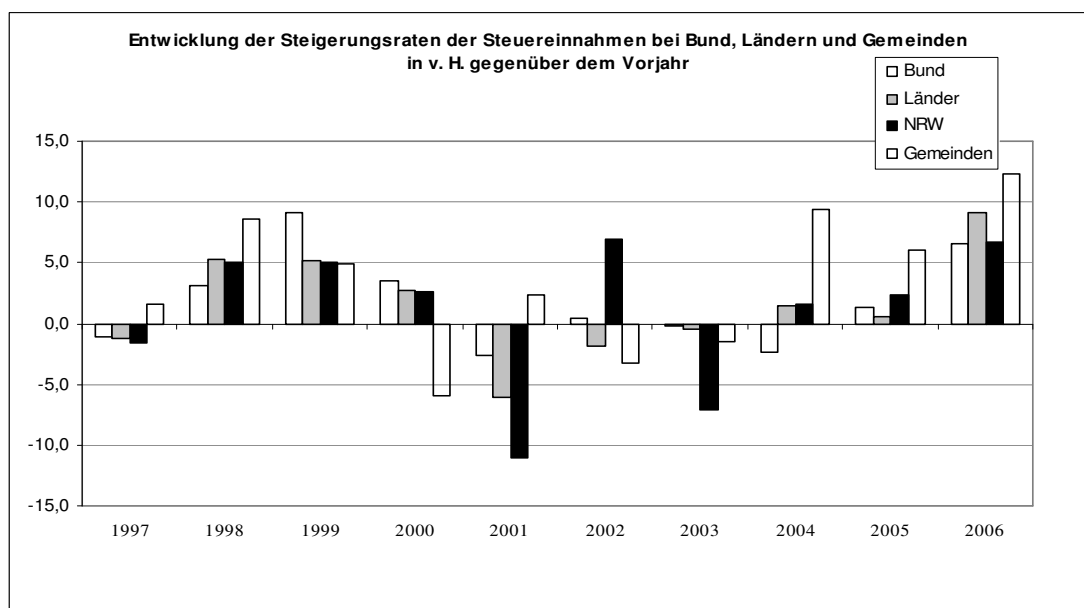
Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:

Abbildung 6



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

Abbildung 7



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

Die Steuereinnahmen für das Jahr 2007 sind in Nordrhein-Westfalen mit 40,5 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr nochmals angestiegen. Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vollständig vor.

Hatte die Steuerfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Gesamtausgaben, der durch eigene Steuereinnahmen gedeckt ist, im Haushaltsjahr 2005 nur 68,6 v. H. betragen, so stieg er 2006 aufgrund der deutlichen Steuermehreinnahmen bei verringerten Ausgaben auf rd. 77,5 v. H.²⁰ und 2007 sogar auf 81,3 v. H.²¹.

Nach dem Haushaltsplan 2008 ergibt sich aufgrund des hierbei gegenüber 2007 auf nunmehr 41,1 Mrd. € erhöhten Ansatzes der Steuereinnahmen bei allerdings wieder erhöhtem Ausgabenvolumen eine Steuerfinanzierungsquote von rd. 81 v. H.

²⁰ Finanzbericht 2008, Übersicht A 114 (Drs. 14/4601).

²¹ Berechnung des FM zur Haushaltsentwicklung 2007 (Vorlage 14/1671).

5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1), die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sowie insbesondere die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)²² sind starken Schwankungen ausgesetzt. Nach deutlichen Anstiegen bis zum Jahre 2005 gingen die Einnahmen in allen Hauptgruppen in 2006 erstmals zurück; dieser Rückgang setzte sich 2007 bei Betrachtung der Veränderungen der Hauptgruppen 2 und 3 insgesamt fort. Dies trifft in besonderem Maße auf die von der Schuldenaufnahme ausgelösten Veränderungen zu. Lediglich bei der Hauptgruppe 1 trat gegenüber 2006 ein - allerdings nur geringfügiger - Anstieg der Einnahmen ein.

Tabelle 5

Haushaltsjahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hauptgruppe										
1	2.703	2.407	2.255	2.645	2.887	2.756,4	2.878,7	4.139,5	2.628,9	2.687,9
2	2.851	2.859	2.898	3.006	3.027	3.098,5	3.062,8	3.544,1	3.300,6	3.179,9
3²²	4.231	3.662	5.064	8.559	5.772	7.894,9	7.950,6	7.874,7	4.585,6	3.303,3

²² Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert (Stand 2007 nach dem sog. „Auslaufzeitraum“).

5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Tabelle 6

Ausgaben in Mio. €					
Haushaltsjahr	2005	2006			2007
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abwei- chungen	Ist
		Soll	Ist	Ist - Soll	
4 Personalausgaben	20.260,8	18.821,3	18.601,2	- 220,1	19.611,6
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.783,6	7.038,7	7.034,5	- 4,2	7.104,0
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15.809,0	17.811,3	17.813,9	+ 2,6	18.841,3
7 Baumaßnahmen	198,7	225,1	218,4	- 6,7	231,0
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6.538,8	4.292,1	4.130,2	- 161,9	4.118,2
9 Besondere Finanzierungsausgaben	10,0	42,1	29,2	- 12,9	58,9
Insgesamt	50.601,0²³	48.230,4²⁴	47.827,3²³	- 403,1²³	49.965,1²³

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der erneute Ausgabenanstieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,5 v. H. liegt überwiegend im Bereich der Personalausgaben und der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse.

Der Anstieg der Personalausgaben 2007 mit rd. 5,4 v. H. gegenüber 2006 ist zu einem großen Teil der dynamischen Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen geschuldet, die gegenüber dem Vorjahr 2006 einen Mehrbetrag von rd. 467,9 Mio. € ²⁵ ausmachten.

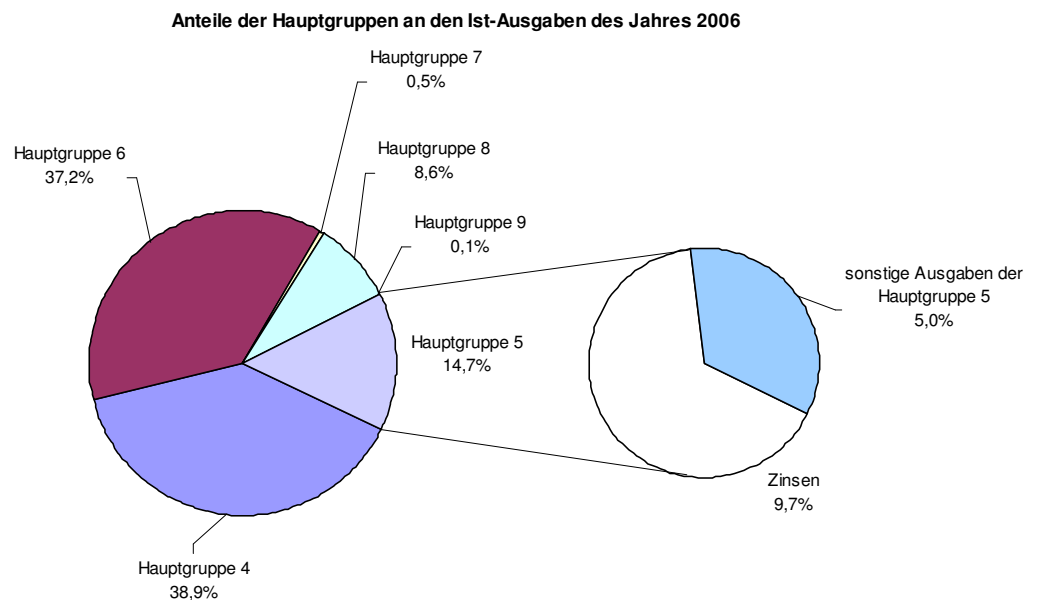
²³ Differenzen durch Rundungen.

²⁴ Einzelbeträge und Addition ausweislich der Haushaltsrechnung 2006 Band I zu Abschnitt V Nr. 7, Seite 13; Differenzen durch Rundungen.

²⁵ Siehe hierzu Ausführungen des FM vom 17.01.2008 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags über die Entwicklung des Personalhaushalts (Vorlage 14/1586).

Die weitere Zunahme der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse ist sowohl Folge der Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte (§ 5 Abs. 2 Hochschulgesetz) und der Veranschlagung der hochschulbezogenen Personalausgaben in der Hauptgruppe 6²⁶ als auch der Kommunalisierung von Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform. Für die Übernahme der Aufgabe wird den übernehmenden kommunalen Körperschaften ein Belastungsausgleich in Form von Zuweisungen gewährt. Die Hochschulen erhalten vom Land Zuschüsse.

Abbildung 8



²⁶ Siehe hierzu Jahresberichte des LRH 2006 zu Abschnitt A Nr. 6.1.3 sowie 2007 zu Abschnitt A 5.8.

5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betrugen in den Jahren 1998 bis 2007:

Tabelle 7

Haushalts-jahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ²⁷	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ²⁸
	in Mio. €	in v. H.		
1998	18.239,6	2,3	40,5	43,7
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2
2003	19.573,6	- 1,7	41,3	48,2
2004	19.897,5	1,7	41,4	48,3
2005	20.260,8	1,8	40,0	46,2
2006	18.601,2	- 8,2	38,9	41,9
2007	19.611,6	5,4	39,3	40,9

Beruhte der zahlenmäßige Rückgang der Personalausgaben im Jahr 2006 im Wesentlichen auf der geänderten Veranschlagung der hochschulbezogenen Personalausgaben, ist der neuerliche Anstieg neben den bereits angesprochenen erhöhten Ausgaben für Versorgungs- und Beihilfeleistungen (s. vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8) auch eine Folge des Stellenzuwachses seit dem Haushaltsjahr 2005.

²⁷ Die „bereinigten Gesamtausgaben“ ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 59), Zuführung an Rücklagen (Obergruppe 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (Obergruppe 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 98).

²⁸ Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38).

Das FM hat den Landtag über die Veränderung der Stellenzahl im Landeshaushalt für den Zeitraum seit 2005 wie folgt unterrichtet²⁹ (auszugweise Wiedergabe):

„Nominell hat sich die Stellenzahl von 324.427 auf 287.925 reduziert. Für einen aussagekräftigen Vergleich ist diese Gegenüberstellung jedoch nicht geeignet. Insbesondere die Ausgliederung von Stellen aus dem Landeshaushalt aufgrund des Hochschulfreiheitsgesetzes mit dem Haushaltsgesetz 2007 stellt keinen Stellenabbau dar, da die Stellen nunmehr den Hochschulen zugeordnet werden und den Landeshaushalt über Zuschusstitel weiter belasten. Gleiches gilt auch für die Ausgliederungen infolge der Kommunalisierung von Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform.

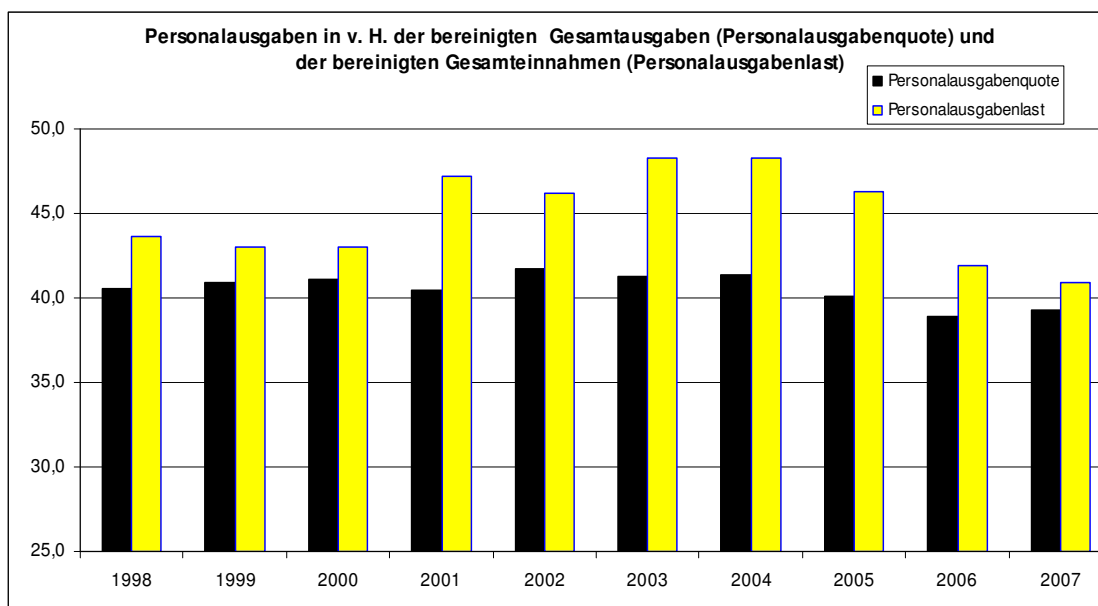
Der Vergleich der Anzahl der neuen Stellen (8.374) mit der Anzahl der Stellenabgänge (7.508) zeigt, dass es insgesamt einen Stellenzuwachs in Höhe von 866 Stellen seit Regierungsübernahme gegeben hat. Hierbei sind die Stellenabgänge des 2. Halbjahres 2007 ebenso nicht berücksichtigt wie die Stellenabsetzungen aufgrund der im Haushaltsvollzug 2008 zu erwartenden kw-Vermerks-Realisierungen.

Die ... Aufschlüsselung der neuen Stellen verdeutlicht, dass der Stellenzuwachs vor allem auf die Einrichtung neuer Stellen im Lehrerbereich zurückzuführen ist. ... Netto handelt es sich (seit Regierungswechsel bis einschließlich 2008) ... um einen Zuwachs von 4.935 Lehrerstellen. ...

Der Stellenabbau in anderen Bereichen der Landesverwaltung (insbesondere 1.745 Stellen im Geschäftsbereich des FM, 1.321 Stellen im Geschäftsbereich des IM, 1.309 Stellen im Geschäftsbereich des JM) konnte die Stellenzugänge insgesamt nicht ausgleichen.“

²⁹ Information zur Entwicklung des Personalhaushalts seit dem Regierungswechsel (Schreiben des FM vom 17.01.2008 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags, Vorlage 14/1586).

Abbildung 9



Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) in den Jahren 2005 und 2006 zurückgegangen, aber 2007 wieder angestiegen ist. Demgegenüber ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) auch 2007 weiter rückläufig.

Die Personalausgaben nehmen in jedem Haushaltsjahr erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, seit 2001 bis 2005 sogar mehr als die Hälfte. Die 2005 eingetretene rückläufige Tendenz der Quote der Beanspruchung hat sich nach 2006 auch 2007 deutlich fortgesetzt. Dies liegt, bezogen auf das Jahr 2007, allein an den gestiegenen Steuereinnahmen, weil die Personalausgaben insgesamt aufgrund des bereits erwähnten Stellenzuwachses im Lehrerbereich angestiegen sind.

Tabelle 8

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. €		in v. H.
1998	35.280,0	18.239,6	51,7
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0
2003	33.673,7	19.573,6	58,1
2004	34.210,1	19.897,5	58,2
2005	35.032,8	20.260,8	57,8
2006	37.312,2	18.601,2	49,9
2007	40.783,9	19.611,6	48,1

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

Tabelle 9

Haus- haltsjahr	Personalaus- gaben insge- samt	Personalaus- gaben ohne Versorgungs- leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommuna- len Finanzaus- gleichs	Kreditmarkt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.				
1998	43,7	35,1	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8
2001	47,2	36,7	16,2	10,8	32,4
2002	46,2	35,8	15,2	10,6	28,9
2003	48,2	37,0	13,4	11,4	34,0
2004	48,3	36,9	15,8	11,1	31,2
2005	46,2	35,1	13,7	10,3	30,4
2006	41,9	30,7	13,1	10,4	34,9
2007	40,9	30,1	15,2	9,9	31,4

Die Aufstellung zeigt, dass sowohl der Anteil der Personalausgaben insgesamt als auch der der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen nach der seit 2004 bereits erkennbaren Tendenz auch 2007 weiter gesunken ist.

Allerdings ist der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs an den bereinigten Gesamteinnahmen nach der zuletzt rückläufigen Tendenz im Jahr 2007 wieder angestiegen. Mit ursächlich hierfür sind die seit 2006 gestiegenen Steuereinnahmen. Der weitere Anstieg der Steuereinnahmen im Jahr 2007 führte gegenüber dem Vorjahr zu geringeren Anteilen der Kreditmarktzinsen und der Transferausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen.

5.10 Versorgungsleistungen

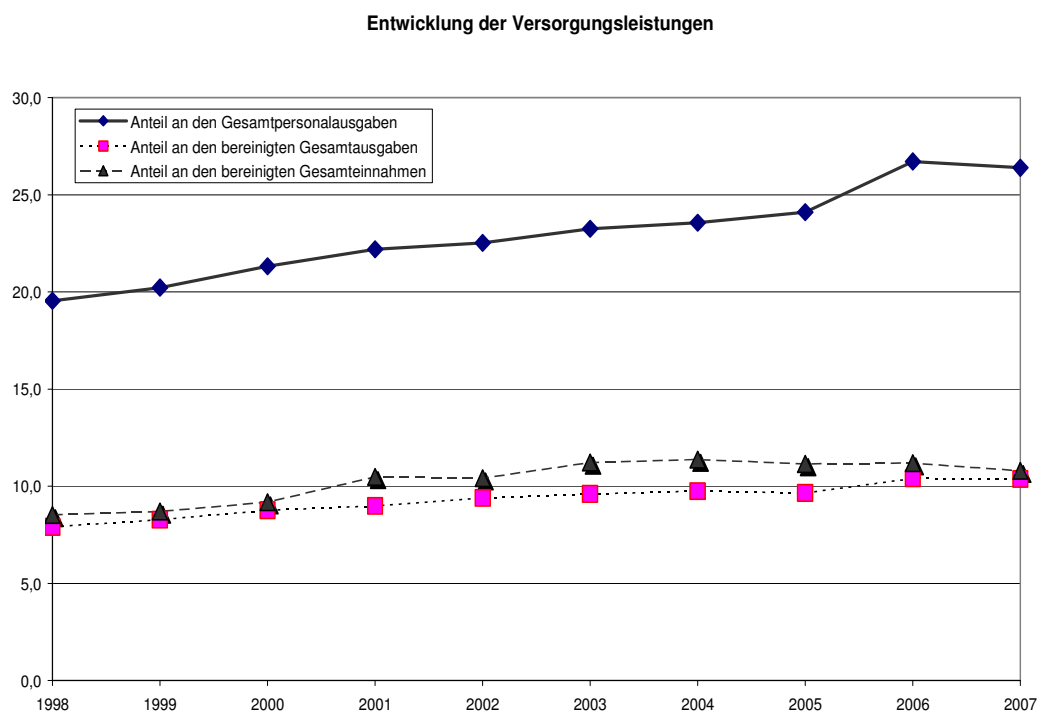
Der Anteil der Versorgungsleistungen des Landes im Verhältnis zu den Gesamtpersonalausgaben, den bereinigten Gesamtausgaben und den bereinigten Gesamteinnahmen ergibt sich aus folgender Übersicht:

Tabelle 10

Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtper- sonalausgaben	bereinigten Gesamtaus- gaben	bereinigten Gesamtein- nahmen
	Mio. €	in v. H.		
1998	3.563,0	19,5	7,9	8,5
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	4.260,1	22,2	9,0	10,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2
2004	4.686,7	23,6	9,7	11,4
2005	4.883,6	24,1	9,7	11,1
2006	4.969,7	26,7	10,4	11,2
2007	5.174,8	26,4	10,4	10,8

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

Abbildung 10



Der LRH hat bereits mehrfach die auf den Landeshaushalt zukommenden Belastungen aufgrund der in näherer Zukunft weiter deutlich ansteigenden Versorgungsbezüge herausgestellt. Die vom FM prognostizierte Entwicklung³⁰ verdeutlicht, dass selbst die zur Eindämmung der ansteigenden Versorgungsbezüge mit den Reformgesetzen der 90er Jahre eingeleiteten Maßnahmen in den kommenden Jahren nicht zu einer unmittelbaren Senkung der Versorgungsbezüge führen. Die zu ihrer Begrenzung beschlossenen Reformmaßnahmen führen nach Ablauf der notwendigen Übergangsfristen zwar mittelfristig zu jährlichen Einsparungen im Versorgungsbereich von rd. 700 Mio. €³¹, gleichwohl werden die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter anwachsen.

³⁰ Im Unterschied zu dem weiter gefassten Begriff der „Versorgungsleistungen“ umfasst der vom FM gewählte Begriff der „Versorgungsbezüge“ nur die Ausgaben der Obergruppe 43. Nicht erfasst sind hiervon z. B. Beihilfen an Versorgungsempfänger.

³¹ Siehe hierzu Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.1 - Personalausgaben - (Drs. 14/4601).

Für den Finanzplanungszeitraum von 2007 bis 2011³² stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Tabelle 11

Haushalts-jahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €			
2006 ³³	4.323,4	18.601,2	47.827,3	37.312,2
2007 ³⁴	4.496,3	19.611,6	49.965,1	40.522,9
2008 ³⁵	4.581,6	19.311,7	51.234,6	41.520,0
2009 ³⁶	4.738,8	20.000,0	52.200,0	42.800,0
2010 ³⁶	4.899,7	20.600,0	53.500,0	44.500,0
2011 ³⁶	5.064,3	21.100,0	54.500,0	46.300,0

Für das Jahr 2015 rechnet das FM bisher mit Versorgungsbezügen in Höhe von rd. 5.905 Mio. €³⁷.

³² Daten laut Angaben des FM (vgl. Drs. 14/4601).

³³ Ist 2006.

³⁴ Ist 2007.

³⁵ Soll nach dem Haushaltsplan 2008.

³⁶ Finanzplanung 2007 bis 2011 (Drs. 14/4601) und Berechnungen zu den Versorgungsbezügen in den Landtagsvorlagen 13/2220, 14/1154 sowie ergänzende Angaben des FM.

³⁷ Darstellung in der Anlage 3 der Pressemitteilung vom 18.01.2007 des FM zum Jahresabschluss 2006, <http://www.fm.nrw.de/cgi-bin/fm/custom/pub/visit.cgi?lang=1&ticket=guest&oid=1099>.

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

Tabelle 12

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in v. H.		
2006	23,24	9,04	11,59
2007	22,93	9,00	11,10
2008	23,72	8,94	11,03
2009	23,69	9,08	11,07
2010	23,78	9,16	11,01
2011	24,00	9,29	10,94

Der Anteil der Versorgungsbezüge sowohl an den Personalausgaben als auch an den Ausgaben insgesamt nimmt ständig zu; der leichte Rückgang hingegen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen in den Jahren 2007 und 2008 gegenüber 2009 ergibt sich aus den für die beiden Vergleichsjahre prognostizierten unterschiedlichen Steigerungsraten der Einnahmen und Ausgaben.

Über die Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft hat das FM eine bis in das Jahr 2040 fortgeschriebene Modellrechnung „Alterslast“³⁸ entwickelt. Danach wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2030 weiter ansteigen. Belief sich deren Zahl 2007 noch auf rd. 152.000 Personen³⁹, für die rd. 4,5 Mrd. € an Versorgungsausgaben

³⁸ Siehe hierzu Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.1 - Personalausgaben - (Drs. 14/4601).

³⁹ Siehe hierzu Angaben des FM vom 06.03.2008 zur Haushaltsentwicklung 2007 (Vorlage 14/1671).

aufzubringen waren, so werden die Versorgungsausgaben in den Jahren 2027 und 2028 ihren voraussichtlichen Höchststand mit rd. 7,8 Mrd. € erreichen⁴⁰. Bereits 2030 erwartet das FM nach seiner Prognose dann rd. 252.200 Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Diese Zahl wird bis 2040 auf erwartete rd. 242.800 zurückgehen, für die Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 7,4 Mrd. € anfallen⁴⁰.

In das für die Versorgung bereits eingestellter Beamtinnen und Beamter gebildete Sondervermögen „Versorgungsrücklage“⁴¹ sind nach dem Versorgungsfondsgesetz jährliche Zahlungen abzuführen. Einschließlich des 1. NHG 2007, mit dem aufgrund der Steuermehreinnahmen zunächst 680 Mio. € zusätzlich in das Sondervermögen eingezahlt worden waren, betrugen die Zuführungen insgesamt 1.695.668.861 €⁴².

Nach Darstellung des FM kompensiert diese Investition in die Zukunftsvorsorge die Aussetzung der 0,2 %-igen Kürzung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung in den Jahren 2003 - 2010⁴³.

Mit dem 2. NHG 2007 wurden dem Sondervermögen aufgrund von Minderausgaben im Personalbereich weitere 245 Mio. € zugeführt.

Nach Ausführungen des FM entspricht eine Erhöhung der Versorgungsrücklage einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik, zu der sich die Landesregierung seit Regierungsantritt verpflichtet habe. Die Steigerung sei zudem notwendig, weil jüngste Modellrechnungen einen weiteren Anstieg der vom Land zukünftig zu tragenden Versorgungslasten prognostiziert hätten⁴⁴. Insgesamt wurde die Versorgungsrücklage in 2007 damit

⁴⁰ Siehe Bericht des FM vom 23.06.2007 an den Haushalts- und Finanzausschuss über die Versorgungslasten des Landes NRW und deren Finanzierung (Vorlage 14/1154). Das FM hat mit Schreiben vom 11.04.2008 den Zweiten Versorgungsbericht des Landes NRW nach dem Stand von Dezember 2007 vorgelegt (vgl. Vorlage 14/1747).

⁴¹ Frühere Bezeichnung: Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen; die Bezeichnung ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz) vom 03.05.2005 geändert worden.

⁴² Siehe Erläuterungen zu Kapitel 20 020 Titel 424 00, 434 00 und 434 10 im Haushaltsplan 2008.

⁴³ Siehe hierzu Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.1 - Personalausgaben - (Drs. 14/4601).

⁴⁴ Presseinformation des FM vom 28.02.2008 zu den Eckdaten zur Haushaltsentwicklung 2007 (<http://www.fm.nrw.de/cgi-bin/fm/custom/pub/visit.cgi?lang=1&ticket=quest&oid=1099>).

neben den im Versorgungsfondsgesetz vorgesehenen jährlichen Zuführungen um weitere 925 Mio. € aufgestockt⁴⁵.

Zum Stichtag 01.07.2006 hatten die Zuführungen zur Versorgungsrücklage noch bei 858.349.861 € gelegen.

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen vom 03.05.2005⁴⁶ war zur Finanzierung der wachsenden Versorgungsausgaben die Grundlage für den Aufbau eines weiteren Sondervermögens geschaffen worden, in das seit 2006 monatlich 500 € für jede neu eingestellte Beamtin / Richterin und jeden neu eingestellten Beamten / Richter abgeführt werden. Im Haushalt 2007 waren für diesen Zweck 54 Mio. € vorgesehen; im Haushalt 2008 beläuft sich der Ansatz auf 90 Mio. €, für die Folgejahre sind entsprechend höhere Beträge in Aussicht genommen⁴⁷. Nach Angaben des FM hatte der Versorgungsfonds im Oktober 2007 ein Volumen von gut 50 Mio. € (einschließlich Zinsen)⁴⁸.

⁴⁵ Siehe Änderung zum Haushaltsansatz bei Epl. 20 Kapitel 20 020 Titel 424 00 in der Anlage zu Drs. 14/6345 sowie Ausführungen des FM zur Haushaltsentwicklung 2007 (Vorlage 14/1671).

⁴⁶ Versorgungsfondsgesetz - EFoG, GV.NRW. 2005, Seite 486.

⁴⁷ Siehe hierzu Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.1 - Personalausgaben - (Drs. 14/4601). Für die Mittelfristige Finanzplanung hat die Landesregierung jeweils dynamisierte Zuführungen geplant, und zwar: 2009 130 Mio. €, 2010 170 Mio. € und 2011 210 Mio. €.

⁴⁸ Siehe Bericht des FM vom 17.10.2007 an den Haushalts- und Finanzausschuss zur „Übersicht über die Vermögensanlagen und den Vermögensbestand der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds NRW“ (Vorlage 14/1392).

5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Nach dem gegenüber 2005 schon deutlichen Rückgang im Jahr 2006 (um rd. 2 v. H.) ist der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen auch 2007 gegenüber 2006 nochmals leicht (um weitere 0,3 v. H.) auf 4,7 v. H. gesunken.

Tabelle 13

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1998	2.173,3	41.782,6	5,2
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,8	40.580,4	7,3
2004	3.014,5	41.217,2	7,3
2005	3.118,0	43.815,7	7,1
2006	2.237,8	44.424,0	5,0
2007	2.250,3	47.975,2	4,7

5.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 14

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €		
1998	4.158,3	34,4	4.192,7
1999	4.303,1	38,0	4.341,1
2000	4.289,3	32,4	4.321,7
2001	4.407,5	31,3	4.438,8
2002	4.559,5	34,0	4.593,5
2003	4.634,9	34,7	4.669,6
2004	4.592,3	32,7	4.625,0
2005	4.509,5	29,8	4.539,3
2006	4.633,5	0,7	4.634,2
2007	4.737,4	0,7	4.738,1

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2011 geht das FM von weiter leicht steigenden Zinsausgaben für Kreditmarktmittel aus; es rechnet von 2008 an mit einem jährlich um 200 Mio. € steigenden Haushaltsansatz auf 5.400 Mio. € in 2011⁴⁹.

Die Ausgaben für Zinsen an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (Obergruppe 56), die bereits im Jahr 2006 gegenüber 2005 deutlich zurückgegangen waren, blieben auch 2007 auf dem deutlich reduzierten Niveau. Auch für die Folgejahre rechnet das FM weiterhin mit Ausgaben auf herabgesetztem Niveau⁵⁰.

⁴⁹ Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.5 - Zinsausgaben - (Drs. 14/4601).

⁵⁰ Für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 betrug der Gesamtansatz bei der Obergruppe 56 jeweils nur noch 0,7 Mio. € gegenüber 30,8 Mio. € in 2005. Für das Haushaltsjahr 2008 wurde dieser Ansatz nochmals um 0,1 auf 0,6 Mio. € ermäßigt (vgl. Haushaltsplan 2008, - Haushaltsgesetz -, Seite 39).

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

Tabelle 15

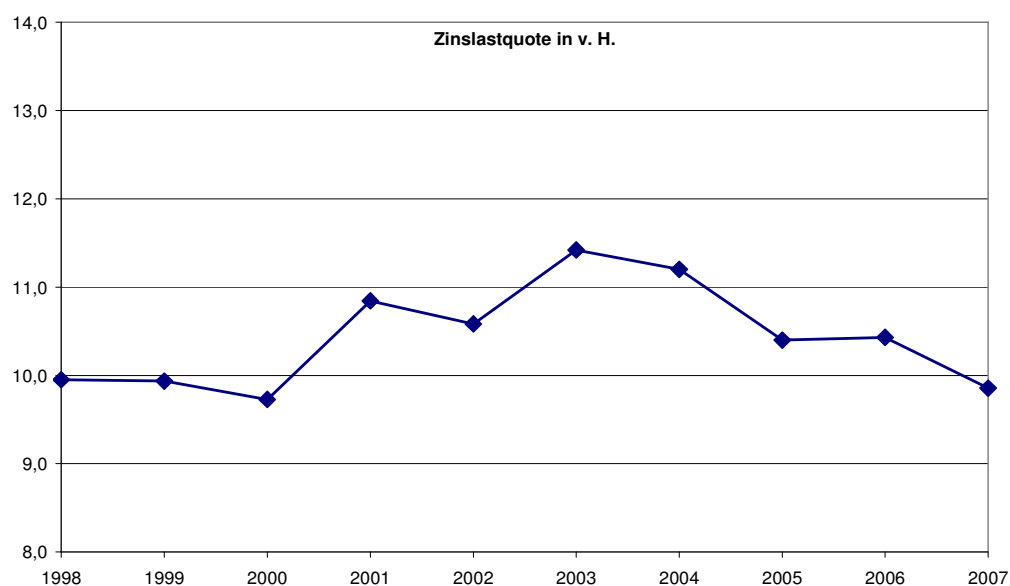
Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8
2002	10,6
2003	11,4
2004	11,2
2005	10,4
2006	10,4
2007	9,9

Hatte die Zinslastquote im Jahre 1980 noch bei 3,8 v. H. gelegen, so stieg sie bis zum bisherigen Höchststand 2003 auf 11,4 v. H. Der 2004 eingeleitete Rückgang setzte sich auch 2007 fort. Die rückläufige Zinslastquote ist aber nicht allein durch eine geringere Kreditaufnahme bedingt, sondern Folge von Umschichtungen auslaufender Kredite zu den Konditionen der in der jüngeren Vergangenheit gesunkenen Zinsen. Hierbei wurden Schuldscheine und Anleihen mit vergleichsweise hohen Nominalzinsen durch niedrigverzinsliche Papiere ersetzt. Die Durchschnittsverzinsung der aufgelaufenen Schulden konnte hierdurch so weit reduziert werden, dass sie unter dem derzeitigen Zinsniveau liegt. Für den Fall, dass in der Zukunft das allgemeine Zinsniveau wieder ansteigen sollte, würden durch anstehende Umschuldungen Zinsmehrausgaben erforderlich⁵¹. Der Möglichkeit steigender Zinsen wurde bei den zuvor bereits angesprochenen Ansätzen der Mittelfristigen Finanzplanung Rechnung getragen.

⁵¹ Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.5 - Zinsausgaben - (Drs. 14/4601).

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

Abbildung 11



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote⁵² (Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil an für Zinszahlungen aufzuwendenden Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen.

⁵² Finanzbericht 2008 (Seite A 112, Drs. 14/4601).

Tabelle 16

Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
1998	11,9	9,7	11,4
1999	11,7	9,3	11,2
2000	11,3	8,9	10,8
2001	13,1 ⁵³	9,3	11,8
2002	12,7	9,8	12,4
2003	13,9	10,0	12,7
2004	13,5	10,0	12,7
2005	13,0	10,1	12,6
2006	12,5	9,5	11,8
2007	11,7	---- ⁵⁴	---- ⁵⁴

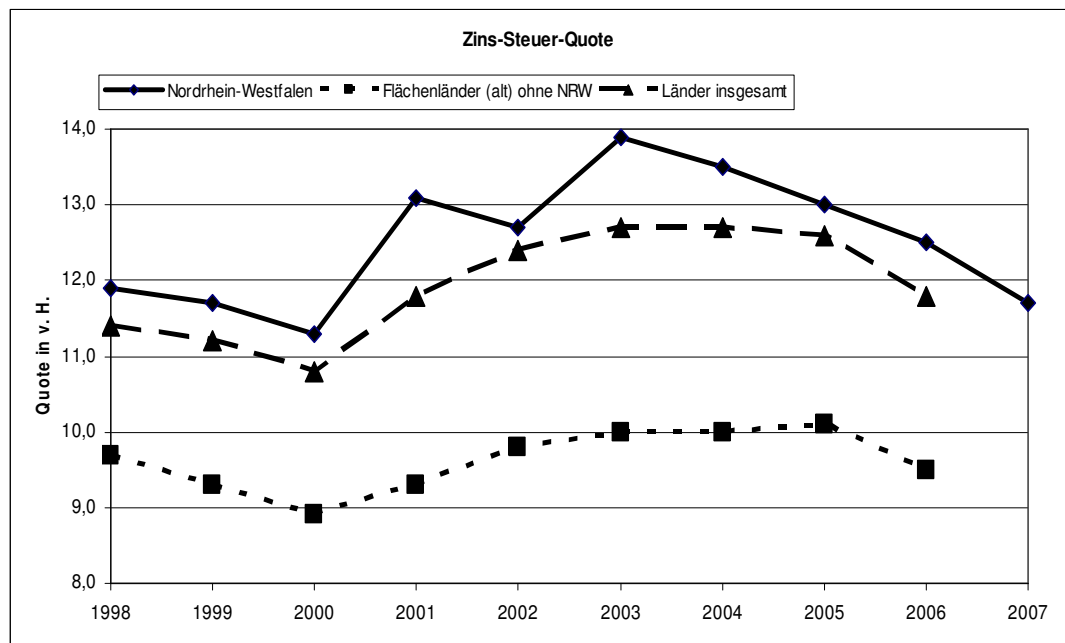
Trotz der beträchtlichen Neuverschuldung der Länder ist die Zinsbelastung in den vergangenen Jahren nicht gestiegen. Dieser Umstand ist dem bisher niedrigen Zinsniveau sowie den deutlich höheren Steuereinnahmen zuzuschreiben. Wegen des im Laufe des Jahres 2007 allerdings wieder gestiegenen Zinsniveaus musste der Ansatz für Kreditmarktzinsen um 58 Mio. € überschritten werden⁵⁵.

⁵³ Angaben des FM: Die Vergleichbarkeit zum Vorjahr ist wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen, insbesondere Ausgliederungen von Landesbetrieben, erheblich eingeschränkt (vgl. hierzu auch Abschnitt A 8 des Jahresberichts 2005 des LRH).

⁵⁴ Die Daten zu den anderen Ländern lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht noch nicht vor.

⁵⁵ Angaben des FM zur Haushaltsentwicklung 2007 (vgl. Vorlage 14/1671).

Abbildung 12



5.13 Transferausgaben

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

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1998 wie folgt entwickelt:

Tabelle 17

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den be- reinigten Gesamt- ausgaben	Anteil an den be- reinigten Gesamt- einnahmen
	Mio. €	in v. H.	
1998	19.093,0	42,4	45,7
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.263,0	40,6	47,5
2004	19.378,1	40,3	47,0
2005	19.309,2	38,2	44,1
2006	21.313,3	44,6	48,0
2007	22.370,2	44,8	46,6

Der auf der geänderten Veranschlagung der hochschulbezogenen Personalausgaben beruhende, auffällige Anstieg der Transferausgaben im Jahr 2006 hat sich 2007 absolut gesehen fortgesetzt. Mit ursächlich für die neuerliche Steigerung der Transferausgaben ist die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform erfolgte Kommunalisierung von Aufgaben und die damit verbundene Zuschussgewährung des Landes an die Kommunen⁵⁶.

⁵⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8.

5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1998 bis 2007 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind⁵⁷:

Tabelle 18

Haushaltsjahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Fonds „Aufbauhilfe“ (Landesanteil) ⁵⁸	insgesamt
	in Mio. €			
1998	1.583,0	831,4	-	2.414,4
1999	1.317,5	842,6	-	2.160,1
2000	1.141,2	853,9	-	1.995,1
2001	268,7	786,5	-	1.055,2
2002	1.626,9	654,5	-	2.281,4
2003	156,2	635,6	581,0	1.372,8
2004	156,2	574,3	-	730,5
2005	460,9	-0,4	-	460,5
2006	315,5	0,0 ⁵⁹	-	315,5
2007	100,7	0,0	-	100,7
Summe	7.126,8	5.178,4	581,0	12.886,2

⁵⁷ Finanzplanung 2007 bis 2011 (Drs. 14/4601) und Vorjahre.

⁵⁸ Im Haushalt 2003 war eine Belastung der Länder (und Kommunen) als Folge des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 ausgewiesen. Das Gesetz diente der Leistung von Hilfen in den im August 2002 vom Hochwasser betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Von den auf NRW insgesamt entfallenden 771 Mio. € zahlten die Kommunen 190 Mio. € und das Land 581 Mio. €.

⁵⁹ Der Betrag beläuft sich aufgerundet auf 0,02 Mio. €.

Die Belastung des Landes Nordrhein-Westfalen, das seit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1995 zu den Zahlerländern gehört, ist in den letzten drei Jahren gesunken. Das hohe Finanzkraftniveau des Ausgleichsjahres 2002 wurde in den folgenden Ausgleichsjahren nicht gehalten. Nur 2005 hatte es einen vorübergehenden Anstieg gegeben.

Mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2005 bleiben die für die horizontale Finanzverteilung der Länder bestimmenden drei Ausgleichsstufen bestehen; dies sind

- horizontale Umsatzsteuerverteilung
- Länderfinanzausgleich und
- Bundesergänzungszuweisungen.

Seit der Neuregelung 2005 gilt ein linear stetiger Tarif, symmetrisch für Empfänger und Zahler. Außerdem wurde eine Abschöpfungsobergrenze und zur Stärkung des Eigenbehalts eine Prämienregelung für Länder mit überdurchschnittlich steigenden Steuereinnahmen eingeführt⁶⁰. Entfallen sind die Abgeltung von Sonderlasten im Finanzausgleich wie auch die zuvor komplizierten Normierungsregelungen bei den Grundsteuern und bei der Gewerbesteuer.

Aufgrund der aktuellen Entwicklung des Steueraufkommens in Nordrhein-Westfalen und der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2007 geht das FM für den weiteren Finanzplanungszeitraum künftig von rd. 150 Mio. € aus.

⁶⁰ Finanzplanung 2007 bis 2011 zu Nr. 3.7.2 - Länderfinanzausgleich - mit Verweis auf Fußnote 22 a. a. O.: „Als Bonus werden 12 v. H. der überdurchschnittlichen Einnahmen nicht in den Finanzausgleich eingerechnet“ (Drs. 14/46 01).

5.15 Investitionen

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

Tabelle 19

Haushalts- jahr	Baumaß- nahmen	sonstige In- vestitionen (Obergruppen 81 – 87)	Investitionszu- weisungen öf- fentl. Bereich (Obergruppe 88)	Investitions- zuschüsse sonstige Bereiche (Obergruppe 89)	insgesamt
in Mio. €					
1998	385,3	762,7	1.800,4	1.767,1	4.715,5
1999	321,8	776,5	1.827,5	1.797,3	4.723,1
2000	309,7	713,9	1.962,3	1.708,9	4.694,8
2001	245,2	723,9	1.488,5	1.888,7	4.346,3
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9
2003	193,3	632,8	2.277,7	1.579,8	4.683,6
2004	197,5	818,0	2.033,7	1.532,3	4.581,5
2005	198,7	3.032,3	2.030,8	1.475,7	6.737,5
2006	218,4	630,7	1.967,5	1.532,0	4.348,6
2007	231,0	589,3	2.107,0	1.421,9	4.349,1 ⁶¹

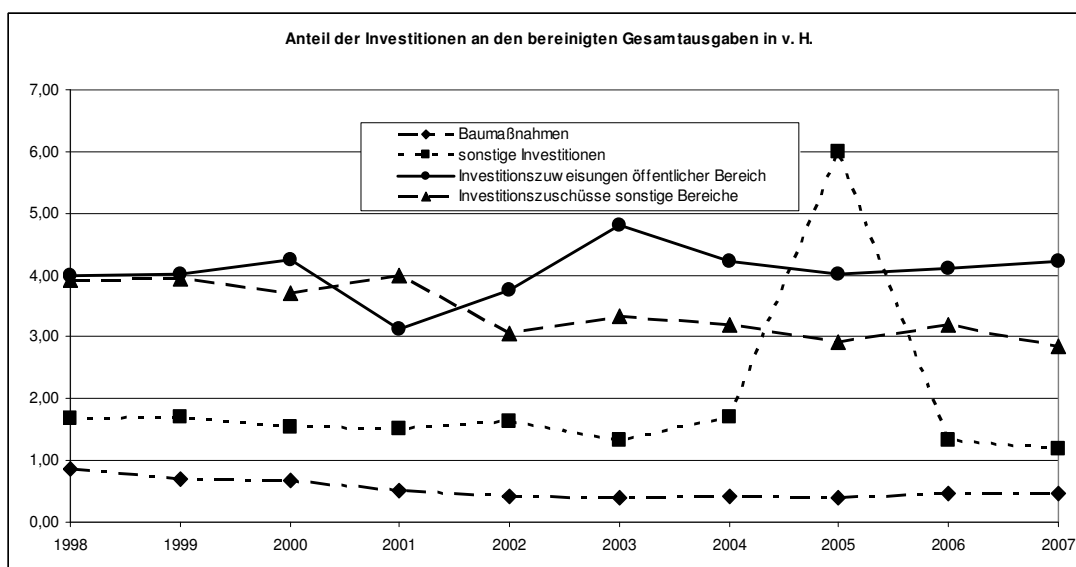
Der in den Jahren bis 2004 zu beobachtende Trend, dass die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben weiter zurückgegangen sind, hat sich nach 2006 auch 2007 fortgesetzt. Die einmalige Steigerung 2005 bei den „sonstigen Investitionen“ beruht im Wesentlichen auf Sonderentwicklungen im Zuge der einmaligen „Re-Investition“ von Kapitalmitteln infolge der Umsetzung von Maßnahmen der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission gegen die WestLB AG im Zusammenhang mit der Einbringung des Wohnungsbauförderungsanstalt (WfA)- Vermögens wie auch auf weiteren Investitionen in Form von Kapi-

⁶¹ Differenzen durch Rundungen.

talzuführungen an den BLB und an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes⁶².

Die Sonderbewegungen des Jahres 2005 außer Acht lassend, stiegen die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 45 Mrd. € im Jahr 1998 auf rd. 49,9 Mrd. € im Jahr 2007, mithin um rd. 10,9 v. H. Demgegenüber stand im gleichen Zeitraum eine Ermäßigung bei der Summe der Investitionen von rd. 4,7 Mrd. € auf über 4,3 Mrd. € und damit um rd. 8,5 v. H.

Abbildung 13



⁶² Wegen der Einzelheiten vgl. Jahresbericht 2005 des LRH zu lfd. Nr. 6.2.4.2 und 2007 zu lfd. Nr. 5.15.

5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

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

Tabelle 20

Haushalts- jahr	Brutto- Ausgabereste	Vorgriffe	Netto- Ausgabe- reste ⁶³	Volumen lt. Haushalts- plan	Anteile der Netto- Ausgabereste ⁶³ am Volumen
	in Mio. €				in v. H.
1997	1.690,2	4,7	1.685,5	45.337,8	3,7
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,0	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,7	48.323,3	3,1
2003	1.369,5	6,5	1.363,0	48.169,3	2,8
2004	1.096,6	8,7	1.087,9	48.715,9	2,2
2005	1.169,0	7,8	1.161,2	51.068,9	2,3
2006	912,6	7,8	904,8	48.230,4	1,9

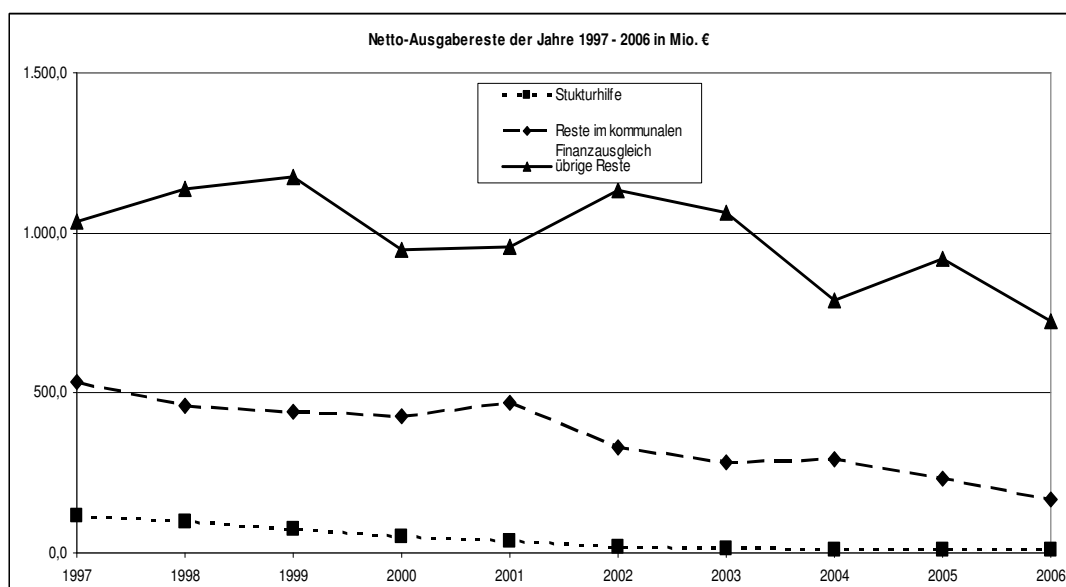
Gegenüber den Vorjahren sind die Reste im Jahr 2006 insgesamt gesehen rückläufig. Dies betrifft in besonderem Maße die Netto-Ausgabereste beim kommunalen Finanzausgleich:

⁶³ Ausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.

Tabelle 21

Haushalts- jahr	Strukturhilfereste	Reste im kom- munalen Fi- nanzausgleich	übrige Reste	insgesamt ⁶⁴
	in Mio. €			
1997	115,7	533,6	1.036,1	1.685,4
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,2
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8
2003	12,9	285,5	1.064,6	1.363,0
2004	7,4	291,0	789,5	1.087,9
2005	9,3	230,1	921,7	1.161,2
2006	9,7	169,4	725,8	904,8

Abbildung 14



⁶⁴ Differenzen durch Rundungen.

Angesichts der Verpflichtung des Landes zur Rückzahlung zu hoher Finanzierungsbeiträge einiger Städte und Gemeinden an den Solidarbeitrag für die Deutsche Einheit ist fraglich, ob sich die rückläufige Entwicklung der Netto-Ausgabereste im kommunalen Finanzausgleich in Zukunft fortsetzen wird. Die Verpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen wurde durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VGH) vom 11.12.2007 (Aktenzeichen: VerfGH 10/06) festgestellt⁶⁵.

5.17 Verpflichtungsermächtigungen

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

⁶⁵ Siehe hierzu weitere Ausführungen zu Nr. 6.2.4.

In den Jahren 2004 bis 2008 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 17,4 Mrd. € an VE ausgebracht.

Tabelle 22

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der VE ⁶⁶	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr / in den Haushaltsjahren							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Folgejahre ⁶⁶
		in Mio. €							
2004	3.319,2	1.373,4	763,3	465,2					717,4
2005	3.772,4 ⁶⁷		1.298,7	842,7	--				1.631,0
2006	3.538,4			1.325,3	779,1	408,3			1.025,7
2007	4.055,9 ⁶⁸				1.409,2	850,3	572,7		1.223,8
2008 ⁶⁹	3.238,7					1.307,4	877,6	446,5	607,2
Summe ⁶⁶	17.924,7	1.373,4	2.062,0	2.633,3	2.188,3	2.565,9	1.450,2	446,5	5.205,1

⁶⁶ Differenzen durch Rundungen.

⁶⁷ Im Rahmen des 2. NHG 2005 hat sich der Gesamtbetrag der VE verringert auf den Betrag von 3.601,1 Mio. €. Eine Aufteilung der jahresbezogenen Fortschreibung des verringerten Betrages ist unterblieben. Aus Vereinfachungsgründen wurde der Gesamtbetrag daher dem Zeitraum „Folgejahre“ zugerechnet.

⁶⁸ Grundlage des Gesamtbetrags ist das 1. NHG 2007. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Übersicht lag das 2. NHG 2007 im Druck noch nicht vor; allerdings haben sich die VE lt. Haushaltsübersicht 2007 nicht verändert (vgl. Anlage zum 2. NHG 2007 vom 13.03.2008).

⁶⁹ Entnommen aus der Addition der aufgelisteten einzelplanbezogenen Ansätze nach dem Haushaltsplan.

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

Tabelle 23

Haushalts- jahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplan- mäßigen Verpflichtungs- ermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig	
		im Haushaltsjahr	in späteren Jahren
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
2002	36,43	2003 14,71	21,72
2003	18,46 ⁷⁰	2004 0,56	15,46
2004	15,85	2005 3,17	12,68
2005	36,90	2006 20,82	16,08
2006	144,31	2007 85,02	59,29
Summe	251,95	124,28	125,23

70

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

6 Vermögen und Schulden des Landes

6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2006 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 24

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des BLB nachgewiesen	7.674,24	Werte nach der testierten Abschlussbilanz 2006
b) soweit nicht auf den BLB übergegangen ⁷¹	674,25	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie BLB ⁷²	2.244,95	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen ⁷³	972,27	teilweise Kurswert von Wertpapieren ⁷⁴
Sondervermögen ⁷⁵	150,90	Kapitalvermögen
Forderungen ⁷⁶	1.653,83	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.140,51	Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft in der Gesamthöhe von 1.140.129.986 € in 2006 ⁷⁷ . Hinzu kommt mit rd. 375.400 € die Beteiligung des Landes am gezeichneten Kapital der Nordwestdeutschen Klassenlotterie.
Summe	14.510,95	

⁷¹ Addition des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Haushaltsrechnung 2006, Anlage VI b, Band I (Seite 152). Ausweislich des abschließenden Hinweises zu dieser Anlage lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch keine testierten Abschlüsse des zum 01.01.2005 gegründeten Landesbetriebes Wald und Holz vor. Daher wurde das auf den Landesbetrieb übergegangene Grundvermögen weiterhin in der bisherigen Form in der Anlage dargestellt. Unter der Bezeichnung „Forstwirtschaftlich genutzte Gebäude und Flächen“ wurde in der Anlage Verwaltungsvermögen in Höhe von 532,24 Mio. € ausgewiesen. In der dem LRH vorliegenden Jahresabschlussbilanz zum 31.12.2005 weist der Landesbetrieb Wald und Holz an Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken einen Wert in Höhe von 105,80 Mio. € und an Waldvermögen einen Wert in Höhe von 913,59 Mio. € aus.

⁷² Haushaltsrechnung 2006, Anlage III, Band I, (Seite 155 ff.) zu den Landesbetrieben und dem Sondervermögen BLB zu den Jahresabschlüssen 2006. Da hinsichtlich des Landesbetriebes Wald und Holz dem LRH zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Übersicht noch kein das Haushaltsjahr 2006 betreffender Jahresabschluss vorgelegen hat, wurden in der Vermögensaufstellung die zwischenzeitlich vorliegenden Werte des testierten Jahresabschlusses 31.12.2005 berücksichtigt. Daneben werden für den Bereich der Universitätskliniken insgesamt 3.348,08 Mio. € an Anlage- und Umlaufvermögen ausgewiesen.

⁷³ Erfassung der Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) (vormals: Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW) in Höhe von 956,08 Mio. € und des neu eingerichteten Sondervermögens Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 14 EFoG in Höhe von 16,19 Mio. € (Anlage II, Band I, Seite 144 der Haushaltsrechnung 2006). Die Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW wurden bisher bei dem Sondervermögen erfasst.

⁷⁴ Soweit das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 14a BBesG betroffen ist.

⁷⁵ Die Sondervermögen enthalten das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds von 93,43 Mio. € sowie das der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse von 57,48 Mio. € (Anlage II, Band I, Seite 143 der Haushaltsrechnung 2006). Das bisher hier erfasste Kapital des früheren „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ (nunmehr: Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 14a BBesG) wurde bei den Rücklagen erfasst.

⁷⁶ Haushaltsrechnung 2006, Anlage VI c, Band I (Seite 154).

⁷⁷ Berücksichtigt wurden die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsgesellschaft des Landes NRW mbH an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO sowie der NRW.Bank (vormals Landesbank NRW), nicht jedoch das Grundkapital an der Wohnungsbauförderungsanstalt. Zu der das Haushaltsjahr 2006 betreffenden Darstellung vgl. Finanzbericht 2008 des FM, Abschnitt A Nr. 6.4 (Drs. 14/4601) sowie den Beteiligungsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2006 vom 30.01.2008 (Vorlage 14/1608).

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

6.2 Schulden des Landes

6.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 2006 hat das FM die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2005 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		1.038,7 Mio. €
Ermächtigung gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2006 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	4.246,2 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2006	14.649,3 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2006	552,7 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2006	0,0 Mio. €	19.448,2 Mio. €
Gesamtkreditermächtigung		20.486,9 Mio. €

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2006 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 18.595,0 Mio. € betrug die rechnerisch fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2007 (§ 18 Abs. 3 LHO) 1.891,9 Mio. €.

Das FM hat allerdings auf die fortgeltende Kreditermächtigung im Hinblick auf die Entscheidung des VGH vom 24.04.2007 (VerfGH 9/06) zum 2. NHG 2005 verzichtet. Der VGH hatte die Begründung des Haushaltsgesetzgebers für die erhöhte, die Investitionen übersteigende Kreditaufnahme und den hierbei angeführten Ausnahmetatbestand der objektiven Unmöglichkeit zur Einhaltung der Kreditverfassungsgrenze für verfassungswidrig und insoweit nichtig erklärt.

Der LRH hat diesen Umstand gegenüber dem FM aufgegriffen und darauf verwiesen, dass eine Inanspruchnahme der rechnerisch fortgeltenden Kreditermächtigung von 1.891,9 Mio. € für 2007 nicht in Betracht kommen kann.

Den Bedenken des LRH Rechnung tragend, hat das FM auf die rechnerisch fortgeltende Kreditermächtigung 2007 „im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof“ in voller Höhe verzichtet, da sie (die Kreditermächtigung) letztlich aus den Überschreitungen der Kreditverfassungsgrenze⁷⁸ nach Art. 83 Satz 2 LV in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 resultiert. Ein entsprechender Hinweis ist in der Haushaltsrechnung ausgebracht.

Die bereinigte, fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2007 (§ 18 Abs. 3 LHO) beträgt damit 0 €.

⁷⁸ Die Überschreitungen der Kreditverfassungsgrenze wurden sowohl für 2005 als auch für 2006 damit begründet, dass es für die Landesregierung und den Haushaltsgesetzgeber zur Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Aufgaben objektiv nicht möglich gewesen sei, ohne Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze einen Haushalt aufzustellen bzw. zu verabschieden, der in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 24.04.2007 – VerfGH 9/06 – die Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV im 2. NHG 2005 für verfassungswidrig erklärt. Die Fortgeltung einer in diesem Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung scheidet schon aus diesem Grunde aus.

Soweit die im Haushaltsgesetz 2006 vorgesehene erhöhte Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug 2006 nicht ausgeschöpft wurde, war die Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze im Nachhinein nicht erforderlich und lässt damit nachträglich die Begründung für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes der objektiven Unmöglichkeit entfallen. Folgerichtig kann eine solchermaßen entstandene fortgeltende Kreditermächtigung keine Geltung mehr beanspruchen (vgl. Haushaltsrechnung 2006, Band I, Seite 10).

Darüber hinaus wurde der BLB durch § 26 HG 2006 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 240,7 Mio. € aufzunehmen⁷⁹.

Unter Berücksichtigung von neu aufgenommenen Krediten und von - den die Kreditaufnahme übersteigenden - Schuldentilgungen betrug der Gesamtschuldenstand des BLB zum Ende des Jahres 2006 insgesamt 950,25 Mio. €, nachdem er zum Ende des Jahres 2005 noch bei 1.130,25 Mio. € gelegen hatte. Gegenüber 2005 wurde der Schuldenstand somit um 180 Mio. € reduziert⁸⁰.

6.2.2 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage ist aus dem Finanzierungssaldo erkennbar. Hierbei werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres - bereinigt um die Schuldenaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (§ 13 Abs. 4 LHO) - nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats gegenübergestellt⁸¹.

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

Im Jahre 2006 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 3.374,5 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um 7,1 v. H. Die Quote der Unterdeckung ist damit gegenüber der des Vorjahres 2005 weiter gesunken.

⁷⁹ Für das Haushaltsjahr 2007, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, betrug die Kreditermächtigung 223,0 Mio. € (vgl. § 26 HG 2007).

⁸⁰ Errechnet aus der Gegenüberstellung der Differenz der in den Haushaltsrechnungen 2006 zu 2005 in der Anlage VI a (nachrichtlich) ausgewiesenen Kreditaufnahmen des BLB.

⁸¹ Die Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen (vgl. Finanzierungsübersicht).

Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2004 wie folgt dar:

Tabelle 25

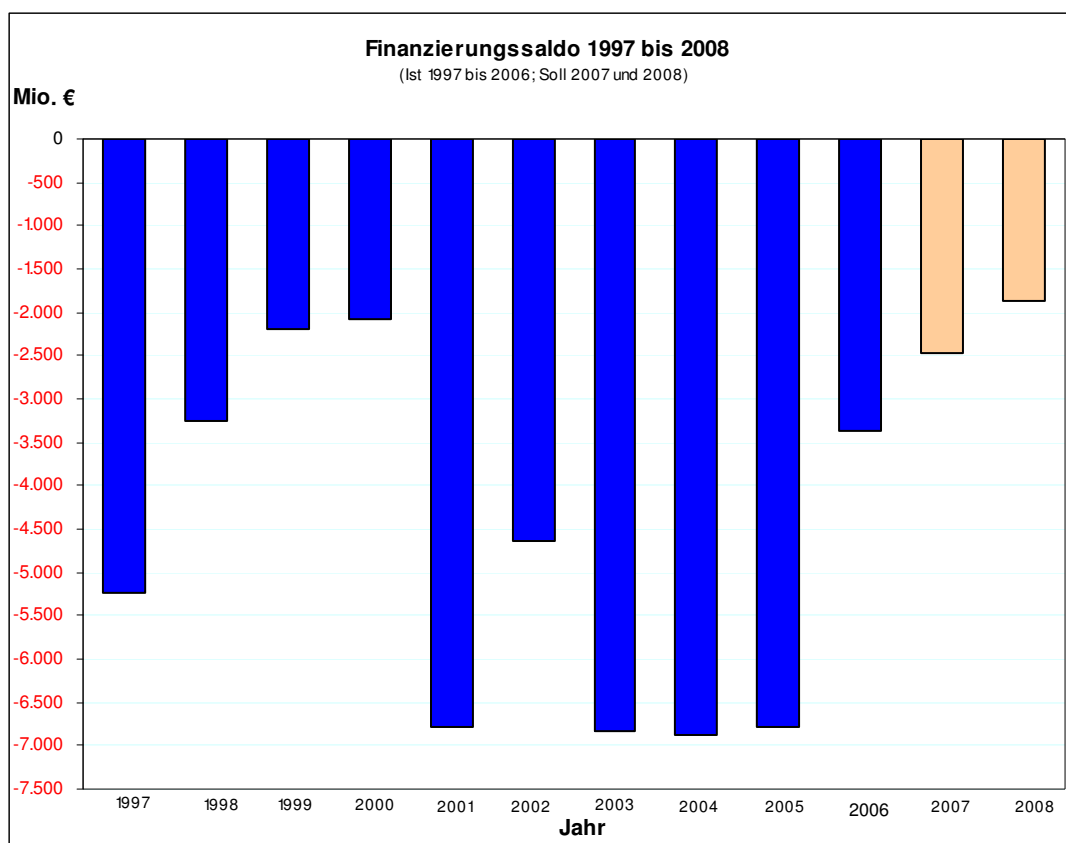
in Mio. €	2004	2005	2006 ⁸²		
Ist-Einnahmen	48.109,7	50.601,0	47.827,3		
davon ab					
• Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	6.872,4	6.770,3	3.393,0		
• Entnahme aus Rücklagen	12,5	5,1	--		
haushaltstechnische Verrechnungen (Überschüsse aus Vorjahren)	7,6	9,9	10,4		
Bereinigte Ist-Einnahmen	41.217,2	43.815,7	44.423,9		
Ist-Ausgaben (ohne Schuldentilgung)	48.109,7	50.601,0	47.827,3		
davon ab					
• Zuführungen an Rücklagen	--	--	18,5		
haushaltstechnische Verrechnungen (Fehlbeträge aus Vorjahren)	7,8	10,0	10,7		
Bereinigte Ist-Ausgaben	48.101,9	50.591,0	47.798,1		
Finanzierungssaldo-Ist	-6.884,7	-6.775,3	-3.374,2		
	2004 (2. NHG)	2005 (2. NHG)	2006 (NHG)	2007 (2. NHG)	2008
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan (Soll)	-7.076,8	- 7.525,4	-4.225,6	-2.466,4	-1.861,9

Ausgehend von einem Gesamtvolumen von 50.504,8 Mio. € nach dem 2. NHG 2007 (Soll) beträgt der (negative) Finanzierungssaldo 2.466,4 Mio. €; dies entspricht rd. 4,9 v. H. des Haushaltsvolumens. Bei einem Gesamtvolumen von 51.234,6 Mio. € nach dem Haushaltsplan 2008 beläuft sich der (negative) Finanzierungssaldo auf 1.861,9 Mio. € bzw. rd. 3,6 v. H. des Haushaltsvolumens.

⁸² Differenzen durch Rundungen.

Der (negative) Finanzierungssaldo hatte seine bisher höchsten Stände in den Jahren von 2001 bis 2005 erreicht. Nach einem deutlichen Rückgang 2006 fällt er 2007 weiter zurück:

Abbildung 15



6.2.3 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von

18.595,0 Mio. €

abzüglich der Umschuldungen darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2006

15.202,0 Mio. €

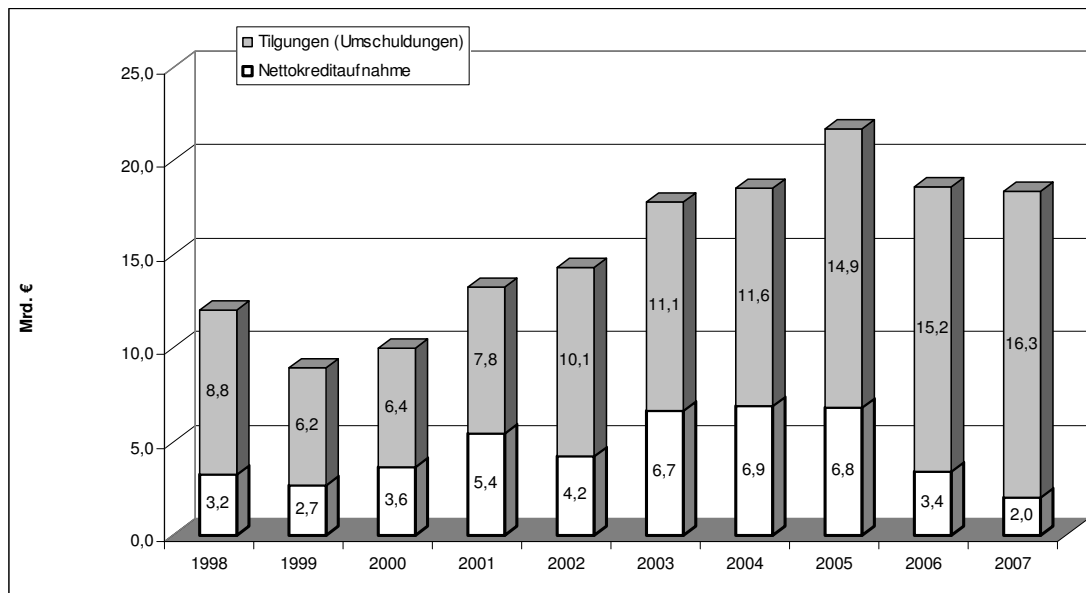
3.393,0 Mio. €.

Die Nettokreditaufnahme liegt um 853,2 Mio. € unter dem Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2006 von 4.246,2 Mio. €⁸³.

Die im Landeshaushalt 2007 erreichte Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf den Betrag von 1,98 Mrd. € begründet das FM auch mit den im Jahresverlauf erwirtschafteten Minderausgaben⁸⁴.

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2007 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:

Abbildung 16



Darüber hinaus hat der BLB von der ihm nach § 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW“ (BLBG) in Verbindung mit § 2a HG 2001 bis 2005 bzw. § 26 HG 2006 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht. Wie bereits zu 6.2.1 angesprochen, wurden bis zum Jahresende 2005 Kredite in Höhe von 1.130,25 Mio. € und im Verlauf des Jahres 2006 weitere Kredite i. H. v. 170 Mio. € aufgenommen. Im Haushaltsjahr 2006

⁸³ Haushaltsrechnung 2006 zu Abschnitt IV Nrn. 4.2 und 4.3 (Band I, Seite 10).

⁸⁴ Presseinformation des FM vom 28.02.2008 zu den Eckdaten zur Haushaltsentwicklung 2007 (vgl. <http://www.fm.nrw.de/cgi-bin/fm/custom/pub/visit.cgi?lang=1&ticket=guest&oid=1099>).

wurden Darlehensverbindlichkeiten i. H. v. 350 Mio. € getilgt. Zum Jahresende 2006 betrug der Schuldenstand des BLB somit 950,25 Mio. €.

Dieser Betrag ist in der Haushaltsrechnung 2006 zu Abschnitt VI a als Gewährleistungsverpflichtung des Landes für den BLB ausgewiesen.

Zum Jahresende 2007 belief sich der Gesamtschuldenstand auf 1.170.250.000 €.

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

6.2.4 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 83 Satz 2 LV, § 18 Abs. 1 LHO).

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2006 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	4.517,2 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.185,6 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.331,6 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung ⁸⁵	4.107,8 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die im Haushaltsplan 2006 veranschlagten Investitionen um	776,2 Mio. €
(= 23,3 v. H.)	

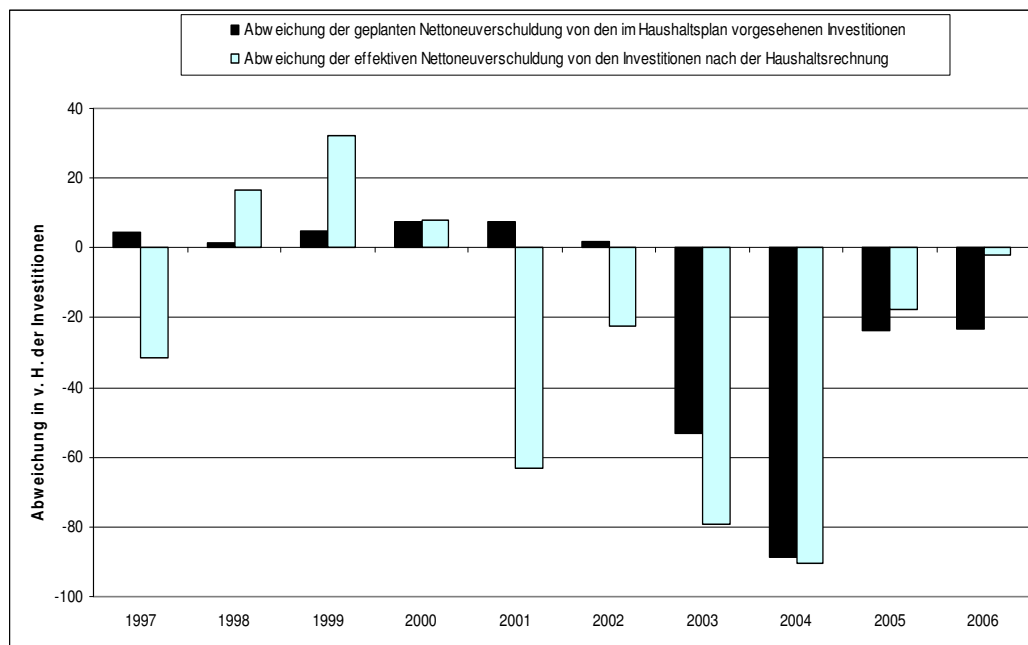
Für den Haushaltsvollzug 2006 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	4.348,6 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.172,8 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.175,8 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	3.240,0 Mio. €
Die Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die Investitionen um	64,2 Mio. €
(= 2 v. H.)	

Für die Jahre 1997 bis 2006 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

⁸⁵ Nettoneuverschuldung = Obergruppen (31 + 32) ./ (58 + 59).

Abbildung 17



Wie aus der Grafik erkennbar, ist die Kreditfinanzierungsgrenze im Haushalts**vollzug** 2006 seit dem Jahr 2001 nun schon zum sechsten Mal in ununterbrochener Reihenfolge überschritten worden; erstmals im Jahr 2003 wurde die Kreditfinanzierungsgrenze bereits bei der Haushalts**aufstellung** überschritten. Die Überschreitung der Kreditfinanzierungsgrenze bereits bei der Haushaltsaufstellung betrifft allerdings nicht mehr das Haushaltsjahr 2007, für das bislang aber noch keine Rechnung gelegt worden ist.

Hatte sich der Haushaltsgesetzgeber zur Begründung für die Überschreitung der Kreditfinanzierungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV bezüglich der Jahre 2003 und 2004 jeweils auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berufen, verwies er - wie schon bezüglich des 2. NHG 2005 - auch für 2006 auf eine besondere Haushaltsnotlage mit ei-

ner eingeschränkten Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des nordrhein-westfälischen Haushaltsgesetzgebers⁸⁶.

Wie bereits dargestellt⁸⁶ wurde, hat der VGH am 24.04.2007 in Bezug auf das 2. NHG 2005 die Verfassungswidrigkeit wegen Überschreitung der Verfassungsgrenze festgestellt (VerfGH 9/06).

Von der Überschreitung der in Art. 83 Satz 2 LV normierten Regelverschuldungsgrenze kann - so der VGH - grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung exzeptioneller Sondersituationen abgewichen werden.

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

Für 2007 und auch für 2008 wurden in NRW jeweils Haushalte aufgestellt, die eine Neuverschuldung unterhalb der Ausgaben für Investitionen vorsehen. Nach dem 2. NHG 2007 beträgt die für 2007 geplante Nettoneuverschuldung 2.344,5 Mio. €. Bei eigenfinanzierten Investitionen in Höhe von 3.294,5 Mio. € wird die gemäß Art. 83 Satz 2 LV für den Regelfall zulässige Kreditaufnahme (Kreditverfassungsgrenze) infolgedessen um 950,0 Mio. € unterschritten.

In der Begründung zur Ergänzung des Entwurfs zum Haushaltsgesetz 2008 verweist die Landesregierung darauf, dass sie an dem Kurs der strikten Haushaltskonsolidierung festhalte, um die Nettoneuverschuldung zu

⁸⁶ Für das NHG 2006 siehe Begründungen zu Artikel I. Wegen der Einzelheiten hierzu wird auf die diesbezüglichen Ausführungen im Jahresbericht 2007 des LRH zu Nr. 6.2.4 sowie auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.1 Bezug genommen.

begrenzen und zurückzuführen. Die erwarteten Steuermehreinnahmen – abzüglich der steuerbedingten Mehr- und Minderausgaben beim kommunalen Steuerverbund und beim Familienleistungsausgleich – würden vollständig zur Reduzierung der Nettoneuverschuldung verwandt⁸⁷.

Aus dieser Konzeption ergebe sich gegenüber dem 1. / 2. NHG 2007 eine Reduzierung der Nettoneuverschuldung um 568,4 Mio. € und gegenüber dem ursprünglichen Haushalt 2008 um weitere 216,8 Mio. € auf nunmehr 1.776,1 Mio. €.

Auch für das Jahr 2009 plant die Landesregierung eine weitere Absenkung der Nettoneuverschuldung. Allerdings verweist sie auf gestiegene konjunkturelle Risiken und weitere von der Landesregierung nicht beeinflussbare Ausgabensteigerungen, wie den Anstieg der Zinsausgaben um rd. 170 Mio. € sowie zusätzliche Ausgaben für bundesgesetzliche Leistungen in Höhe von 203 Mio. €, davon u. a. 90 Mio. € für Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz⁸⁸.

Ob mit den Haushalten 2008 und 2009 eine grundsätzliche Trendwende eingeleitet worden ist, wird erst die weitere Entwicklung zeigen. Angesichts der schon erreichten Größenordnung der strukturellen Haushaltsprobleme ist mit einer niedrigeren Nettokreditaufnahme lediglich eine Verringerung, nicht aber die Beseitigung des strukturellen Haushaltsdefizits verbunden⁸⁹. Trotz der bereits zurückgeführten Nettoneuverschuldung

⁸⁷ Siehe Zweite Ergänzung der Landesregierung zum Haushaltsgesetz 2008 vom 14.11.2007 (Drs. 14/5350).

⁸⁸ Presseinformation des FM vom 04.03.2008 „Konsolidierungskurs wird in 2009 fortgesetzt“ (vgl. <http://www.fm.nrw.de/cgi-bin/fm/custom/pub/visit.cgi?lang=1&ticket=quest&oid=1099>).

⁸⁹ In seinem Jahresbericht 2006 hatte der LRH das auf das Haushaltsjahr 2005 bezogene strukturelle Defizit mit 4.786,43 Mio. € ermittelt (Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“). Siehe im Übrigen Jahresbericht 2007 des LRH zu Abschnitt 6.2.4.

sind über einen längeren Zeitraum hinweg weitere Konsolidierungsanstrengungen geboten. Auf diesen Umstand weisen auch wissenschaftliche Untersuchungen hin⁹⁰.

Dessen ungeachtet sind sowohl für den Haushalt 2007 als auch für den Haushalt 2008 zusätzliche Belastungen des Landes eingetreten.

Diese ergeben sich aus der Entscheidung des VGH vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06) im Hinblick auf erforderlich gewordene Ausgleichszahlungen des Landes an die Kommunen.

21 Städte und Gemeinden hatten vor dem VGH geklagt, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 sie finanziell so schlecht ausstatte, dass sie ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht mehr in der Weise ausüben könnten, wie es die Verfassung von Nordrhein-Westfalen vorschreibe. Die Städte und Gemeinden hatten sich insbesondere gegen eine Berechnungsweise ausgesprochen, die erstmalig im GFG 2006 angewendet wurde, um den Beitrag, den alle Kommunen als Solidarbeitrag für die Deutsche Einheit leisten müssen, zu ermitteln. Der Verfassungsgerichtshof hat festgestellt, dass zwar die Art der Berechnung - Verzicht auf eine vertikale und horizontale „Spitzabrechnung“ - mit der Landesverfassung vereinbar ist, gleichwohl die Gemeinden unter Berücksichtigung von Bundesrecht zu hohe Solidarbeiträge im Haushaltsjahr 2006 gezahlt haben. Das Gericht hat den Gesetzgeber beauftragt, spätestens im Haushaltsjahr 2008 eine Regelung zu finden, mit der diese „Überzahlung“ der Kommunen ausgeglichen wird.

Mit dem „Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit“ hat die Landesregierung beschlossen, den Kommunen zu-

⁹⁰ Siehe hierzu die von der Bertelsmann-Stiftung am 08.11.2007 veröffentlichte Studie von Prof. Dr. Seitz von der TU Dresden sowie Dres. Wintermann und Petersen von der Bertelsmann-Stiftung (vgl. [http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/SeitzEtAl\(2006\)_StudieLandesHHVonNRW.pdf](http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/SeitzEtAl(2006)_StudieLandesHHVonNRW.pdf)).

Die Studie kommt zu dem zusammenfassenden Ergebnis, dass die strukturellen Defizite im Durchschnitt der letzten 30 Jahre bei rd. 10 Prozent der Ausgaben lagen und eine Fortführung der Konsolidierungsanstrengungen über einen Zeitraum von zehn Jahren erforderten.

nächst einmal Abschlagszahlungen in Höhe von 500 Mio. € für die Jahre 2006 und 2007 zu gewähren. Die Landesregierung hat im Rahmen des 2. NHG 2007 diesen Betrag um weitere 150 Mio. € erhöht⁹¹.

Zwar steht die exakte Analyse der aus dem Urteil resultierenden finanziellen Auswirkungen noch aus, jedoch will die Landesregierung eine kommunale Überzahlung alsbald ausgleichen und den Kommunen schnellstmöglich einen Erstattungsbeitrag zukommen lassen⁹².

Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass auch weitere Rückzahlungsforderungen gegen das Land geltend gemacht werden und sich daraus zusätzliche Risiken für den Landeshaushalt ergeben können.

6.2.5 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2006 hatte sich der Schuldenstand⁹³ des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

von	113.103,7 Mio. €
um	3.239,2 Mio. €
auf	116.342,9 Mio. €

Von dem Schuldenstand entfielen

auf Kreditmarktschulden	113.219,2 Mio. €
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	3.123,7 Mio. €

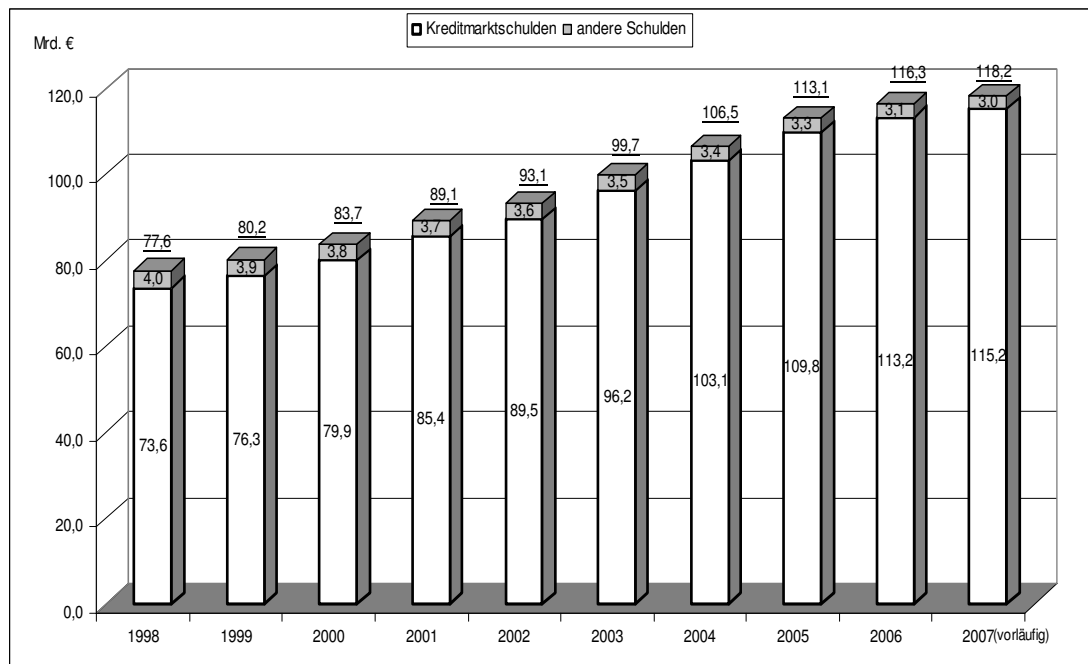
⁹¹ Angaben des FM vom 06.03.2008 zur Haushaltsentwicklung 2007 (vgl. Vorlage 14/1671).

⁹² Begründung der Landesregierung vom 18.12.2007 zu Abschnitt „A“ des Gesetzentwurfs für das 2. NHG 2007 (Drs. 14/5830).

⁹³ Angaben des FM in der Haushaltsrechnung 2006 (Anlage VIa, Band I, Seite 150/151). Differenz durch Rundungen. Hierbei nicht berücksichtigt ist die Kreditaufnahme durch den BLB. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.3 Bezug genommen.

Die Entwicklung der Gesamtschulden stellt sich unter Einbeziehung des Jahres 2007⁹⁴ wie folgt dar:

Abbildung 18



Die Entwicklung verdeutlicht einen - weiterhin - ständig ansteigenden Schuldenstand. Die jährlichen Steigerungsraten fallen mit 7,1 v. H. von 2002 auf 2003, 6,7 v. H. von 2003 auf 2004, 6,3 v. H. von 2004 auf 2005 unterschiedlich aus; die Steigerungsraten von 2005 auf 2006 mit 2,6 v. H. und die von 2006 auf 2007 mit rd. 1,6 v. H. sind im Vergleich zu den Vorjahren deutlich niedriger.

Der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2007 liegt mit 118,2 Mrd. € zwar unter der für das Jahr erstellten Prognose von 118,4 Mrd. €⁹⁵. Die aktuelle Finanzplanung sieht für das Jahresende 2008 allerdings bereits einen Schuldenstand von 120,4 Mrd. € und für 2009 von

⁹⁴ Für 2007 zugrunde gelegt wurden die Angaben der Berechnung des FM unter Berücksichtigung des sog. „Auslaufzeitraums“.

⁹⁵ Finanzplanung 2007 bis 2011 nach dem Stand von Juli 2007 (Drs. 14/4601).

122,1 Mrd. € vor. Für 2010 wurden 123,7 Mrd. € und für 2011 wurden 124,5 Mrd. € prognostiziert.

Wie bei den vorstehenden Ausführungen zur Kreditfinanzierungsgrenze angesprochen⁹⁶ hat der LRH auf den Umstand des erreichten hohen Verschuldungsgrads bereits mehrfach hingewiesen und sich auch zu den Problemstellungen sowie zu den Folgen der schon die geplanten Investitionen seit mehreren Jahren übersteigenden Kreditaufnahmen ausführlich geäußert. Neben dem aufgezeigten Ausmaß des bestehenden strukturellen Haushaltsdefizits hat der LRH im Interesse der zu wahrenden Generationengerechtigkeit sowohl eine künftig nachhaltige Haushaltsaufstellung als auch die notwendige Rückführung der Verschuldung ebenso gefordert wie die Haushaltskonsolidierung. Dies gilt umso mehr, als das Ausmaß der bereits erreichten Verschuldung bei Berücksichtigung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und der impliziten Schulden im öffentlichen Haushalt noch deutlich größer wird als bei der rein kameralen Betrachtung. Allein der Umfang der bereits eingegangenen und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen des Landes erhöht beträchtlich die bisher schon erreichte Verschuldung.

Mehrfach hat der LRH die Notwendigkeit zur Rückführung des Schuldenstands und einer Finanzierung der Schuldzinsen aus eigenfinanzierten Einnahmen herausgestellt⁹⁷.

⁹⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.4.

⁹⁷ Die eigenfinanzierten Einnahmen ergeben sich aus den um die Einnahmen aus Kreditmarktmitteln, Entnahmen aus Rücklagen und Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Gesamteinnahmen des Haushalts (siehe hierzu Darstellung zu Abschnitt II Nrn. 2 und 3 der haushaltsjährlichen Finanzierungsübersicht). Die Einzelheiten der Äußerungen des LRH zu den Problemstellungen der fortdauernden Kreditfinanzierung des Haushalts ergeben sich aus dem Jahresbericht 2006 zu Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“; vgl. im Übrigen Ausführungen im Jahresbericht 2007 zu Nr. 6.2.4.

Die mit der sog. „Föderalismusreform II“ eingeleitete Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beinhaltet auch die Reform der grundgesetzlichen Regelungen zur Verschuldungsgrenze. Entscheidungen hierzu standen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch aus.

Das Land Nordrhein-Westfalen verfolgt darüber hinaus auch eigene Überlegungen für eine zukunftsfähige Gestaltung der Finanzsysteme. Diese reichen von einer verfassungsrechtlichen Neuregelung der Schuldenbegrenzung über ein zu installierendes, länderübergreifendes Frühwarnsystem und ein länderbezogenes Steuerzuschlagssystem mit eigenen finanziellen Gestaltungskompetenzen der Länder bis zu einer grundlegenden Neuordnung des Länderfinanzausgleichs⁹⁸.

⁹⁸ Hierüber hat der LRH zuletzt in seinem Jahresbericht 2007 berichtet (vgl. Ausführungen zu Nr. 6.2.4). Siehe hierzu im Übrigen Expertengespräch des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 14.02.2008 (APr 14/603 sowie Drs. 14/4338).

6.2.6 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1997 bis 2006 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Tabelle 26

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	insgesamt ⁹⁹
	in Mio. €		
1997	2.391,46	996,11	3.387,57
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.667,55 ¹⁰⁰	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62 ¹⁰⁰	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35 ¹⁰⁰	6.217,14
2004	4.596,47	2.071,04 ¹⁰⁰	6.667,51
2005	4.480,40	4.167,83 ¹⁰⁰	8.648,24
2006	3.492,56	4.178,94 ¹⁰⁰	7.671,49

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 4.283,92 Mio. € oder rd. 126,46 v. H. erhöht.

⁹⁹ Differenzen durch Rundungen.
Die Daten sind der Anlage VI a der jährlichen Haushaltsrechnung entnommen; die zum jeweiligen Jahresende aufgeführten Daten können von der Darstellung der vom FM fortlaufend aktualisierten, stichtagsbezogenen Vierteljahresberichte über die Schuldverpflichtungen des Landes abweichen.

¹⁰⁰ Ohne die den BLB betreffenden Verbindlichkeiten.
Für das Haushaltsjahr 2002 hatte sich die Kreditaufnahme aus den kumulierten Beträgen 2001 und 2002 auf insgesamt 515.564.594 € belaufen. Bis zum Haushaltsjahr 2005 stieg der kumulierte Schuldenstand auf 1.130,25 Mio. €. Erstmals zum Ende des Haushaltsjahres 2006 sank der Schuldenstand auf 950,250 Mio €. Auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.3 wird Bezug genommen.

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

Tabelle 27

Haushalts- jahr	Einnahmen im Zusam- menhang mit Gewähr- leistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Ge- währleistungen			Belastung des Landes- haushalts (Spalten 4, 5 und 6 ./. Spal- ten 2 + 3) ¹⁰¹
	Gebühren	Einnahmen aus der Inanspruch- nahme aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 14)	Bearbei- tungsent- gelte	Anteilige Bürg- schafts- entgelte des Bundes	Inanspruch- nahmen aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
in Mio. €						
1998	9,64	0,77	5,28	0,04	52,05	46,95
1999	9,42	1,85	5,13	0,04	110,14	104,04
2000	9,94	1,19	5,85	0,09	47,32	42,13
2001	10,47	2,77	6,09	0,09	52,59	45,54
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88
2003	10,76	6,47	6,02	0,08	110,89	99,76
2004	10,85	3,59	6,03	0,08	118,61	110,28
2005	10,76	4,78	5,77	0,13	64,29	54,65
2006	9,80	4,16	5,28	0,19	59,90	51,42
2007	8,76	9,69	4,52	0,10	56,48	42,66

¹⁰¹ Differenzen durch Rundungen.

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

7.1 Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen.

7.2 Die Haushaltsrechnung beinhaltet jedoch einen Darstellungsfehler. In der Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 2006 - Anlage II - wird der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ am Ende des Rechnungsjahres insgesamt mit einem Betrag von 956.081.581,83 € ausgewiesen. Der tatsächliche Bestand des Vermögens zum Jahresende 2006 betrug hingegen 956.255.084,80 €.

Das Finanzministerium hat hierzu am 25.03.2008 mitgeteilt, dass durch die Abweichungen zwischen der Haushaltsrechnung 2006 und der korrigierten Berechnung des Fachreferats keine fehlerhaften Buchungen oder Anlagen für die Versorgungsrücklage entstanden sind. Ein entsprechender Hinweis auf die erforderlichen Korrekturen im Bestand des Gesamtvermögens der „Versorgungsrücklage“ wird für die Haushaltsrechnung 2007 vorgenommen werden.

7.3 Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

B. Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

8 Kosten der Kommunikationsinfrastruktur

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur festgestellt, dass sowohl die organisatorischen Rahmenbedingungen als auch die praktische Abwicklung den wirtschaftlichen Anforderungen der Landeshaushaltsordnung nicht gerecht werden. Obwohl die Landesregierung in der Zeit von 1999 bis 2001 eine Zusammenlegung der Landesnetze anstrebte, wurde dieses Ziel nach Abschluss eines Vertrages zur Beschaffung von Kommunikationsleitungen nicht weiter verfolgt. Die erkannten Probleme bei der Verwendung von Netz-Adressen wurden nicht behoben.

Der Landesrechnungshof hat berechnet, dass die derzeitigen Kommunikationsverbindungen mit den bestehenden Verträgen in gleichem Umfang und mit gleicher Güte mit mindestens rund 4 Millionen € geringerem jährlichen Mitteleinsatz zur Verfügung gestellt werden könnten, wenn organisatorische Maßnahmen die technische Verantwortung innerhalb der Netze neu regeln und einmalige Umstellungskosten von rund 1 Million € investiert würden. Der Landesrechnungshof erachtet es als sinnvoll, das erkannte Einsparpotenzial für den bedarfsgerechten Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur zu nutzen. Zusätzliche Mittel sind auch im Hinblick auf die vielfältigen Anforderungen derzeit jedoch nicht erforderlich.

8.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat eine Prüfung der Aufwendungen für Kommunikationsinfrastruktur durchgeführt. Gegenstand der Prüfung waren die aus Kapitel 03 020 Titel 547 11 zentral vom Innenministerium (IM) finanzierten Dienste sowie vergleichbare Leistungen aus anderen Titeln, soweit diese in den Rechenzentren (RZ) des Landes oder den Bezirksregierungen (BR) erbracht wurden. Den Schwerpunkt der Prüfung bildete dabei die Bereitstellung von Weitverkehrsnetzen (WAN).

Die Haushaltsstelle 03 020 547 11 ist mit „Aufwendungen für Leistungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) für die ressortübergreifende Kommunikationsinfrastruktur“ bezeichnet. In der Erläuterung des Titels wird ausgeführt, dass darunter Ausgaben für das Landesverwaltungsnetz (LVN), für die IT-Fortbildung sowie für IT-Projekte zu verstehen sind. Die Leistungserbringung durch das LDS erfolgt auf der Basis von jährlich abgeschlossenen Vereinbarungen, in denen die jeweiligen Aufgaben sowie die finanziellen Leistungen des IM geregelt werden.

Beim LDS wurden neben dem zentral finanzierten Betrieb des LVN auch vergleichbare Kommunikationsinfrastrukturleistungen für andere Auftraggeber betrachtet. Diese werden für mehrere Dienststellen der Landesverwaltung auf der Grundlage von Einzelvereinbarungen erbracht, Kunden sind insbesondere das Justizministerium (JM), der Landesbetrieb Straßenbau (LS), der Landesbetrieb Mess- und Eichwesen (LBME) sowie die BR Arnsberg. Für das JM wurde eine spezielle Infrastruktur aufgebaut, die eine regionale Datenhaltung ermöglicht. Für den LS, den LBME sowie die BR Arnsberg werden deren Nebenstellen an die jeweilige Zentrale über gesonderte Kommunikationsverbindungen angebunden. Die Mittel für diese Leistungen werden aus den jeweiligen Einzelplänen der Auftraggeber finanziert.

In den Geschäftsbereichen der Finanzverwaltung und der Polizei wurden die vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF) bzw. dem Landesamt für zentrale polizeitechnische Dienste (LZPD) betriebenen eigenständigen Sondernetze untersucht. Zusätzlich wurden die WAN der BR in die Prüfung einbezogen, da diese im Rahmen der Verwaltungsstrukturreformen deutlich erweitert worden sind. Die Kosten dieser Netze werden aus den jeweiligen Einzelplänen bestritten.

8.2 Rechtsgrundlage

Die IT-Organisation des Landes NRW ist im Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in NRW (ADVG NW) vom 09.01.1985 geregelt. Gemäß § 4 ADVG NW koordiniert das IM die automatisierte Datenverarbeitung und entwickelt insbesondere die Rahmenbedingungen für den Verbund in Zusammenarbeit mit den beteiligten obersten Landesbehörden. Zur Sicherstellung des Verbundes stimmen die obersten Landesbehörden die Automationsvorhaben ihrer Geschäftsbereiche mit dem IM ab.

Auf der Grundlage des § 11 ADVG NW wurden die Richtlinien für den Betrieb und die Nutzung von Kommunikationsnetzen vom 06.05.1998 (Kommunikationsrichtlinien NW) erlassen, die die Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung und den Betrieb der Kommunikationsinfrastruktur der Landesverwaltung festlegen und ihre Nutzung regeln. Darin wird auch auf das Domänenkonzept verwiesen, das die Trennung von Netzen sowie den Übergang zwischen Netzen festlegt. Das IM hat ausgeführt, dass das Domänenkonzept auf konzeptionelle Ansätze der EU zurückzuführen sei und eine klare Definition von Verantwortlichkeiten in einem Gesamtsystem vorsehe. Auch wenn es nicht so detailliert in den Kommunikationsrichtlinien NW beschrieben sei, so bewirke es, dass jede Dienststelle des Landes nur einen Übergang zum LVN erhalte und für die Kommunikation zwi-

schen den einzelnen Liegenschaften der Dienststelle eine Kommunikationsinfrastruktur in eigener Verantwortung aufgebaut werden müsse. Das IM hat ebenfalls ausgeführt, dass die Verwaltungsstrukturreform auf diese Regelung keine Auswirkung habe, mit der Folge, dass z. B. bestehende Kommunikationsverbindungen des LVN in Kommunikationsverbindungen von Behörden umgewandelt werden müssten.

In den Kommunikationsrichtlinien NW ist auch ausgeführt, dass für besondere Aufgabenbereiche Sondernetze eingerichtet werden können. Zugelassen sind derzeit ausschließlich die Sondernetze der Finanzverwaltung und der Polizei. Die Betreiber dieser Netze (RZF bzw. LZPD) haben insoweit die gleichen Rechte und Pflichten wie das LDS als Betreiber des LVN. Die Zulassung der Sondernetze ist nicht befristet.

Zur Modernisierung der IT-Infrastruktur hat das Kabinett im Jahr 2006 die Zusammenlegung der RZ beschlossen. Eine Zusammenlegung des LVN mit den Sondernetzen oder eine Einbeziehung von Behörden-WAN sind in dem Kabinettsbeschluss nicht ausdrücklich erwähnt. Eine Umsetzung des Kabinettsbeschlusses ist bislang nicht erfolgt.

8.3 Feststellungen zur Kommunikationsinfrastruktur

Das LVN sowie die Sondernetze der Polizei und der Finanzverwaltung wurden in der Vergangenheit unabhängig voneinander flächendeckend über das gesamte Landesgebiet aufgebaut und betrieben. Da die behördenübergreifende Kommunikation in den 90er Jahren an Bedeutung gewann, ließ die Landesregierung in den Jahren 1999 - 2001 analysieren, wie eine Zusammenlegung der drei Netze möglich sei. Die eingesetzte Arbeitsgruppe erkannte u. a. Probleme mit der Adressierung im Netz, deren Lösung wurde im Folgenden jedoch nicht angegangen. Als Ergebnis der Analyse wurde eine gemeinsame Ausschreibung für die Beschaffung

von Kommunikationsverbindungen vorgenommen, die im Jahr 2003 zu einem bis heute gültigen Vertrag führte. Aus diesem Vertrag beschaffen die drei zuständigen RZ die Kommunikationsverbindungen für die nach wie vor nebeneinander betriebenen Netze.

Im Zusammenhang mit den zahlreichen Maßnahmen zur Verwaltungsstrukturreform wurden auch umfangreiche Änderungen der Kommunikationsinfrastruktur erforderlich, da jede Dienststelle nur einen zentralen Übergang vom Landesnetz zum jeweiligen Behördennetz erhält und jede Behörde ihre Nebenstellen in eigener Verantwortung anzuschließen hat. Eine Nutzung von Leitungen des Landesnetzes für ein Behördennetz ist dabei nicht zulässig (Domänenkonzept). Dies führt neben den drei Hauptnetzen zu einer Vielzahl weiterer Kommunikationsnetze, die teilweise über das gesamte Land verteilt sind, jedoch unabhängig voneinander betrieben werden.

Nach den Feststellungen des LRH können durch eine Einbeziehung der Behördennetzwerke sowie der Sondernetze der Finanzverwaltung und der Polizei in das LVN erhebliche Einsparpotenziale sowohl bei den Leitungskosten als auch beim Betrieb der Netze erzielt werden. Durch Anwendung eines bei externen Netzdienstleistern üblichen Ressourcensharing verbunden mit einer zentralen Bereitstellung aller Kommunikationsverbindungen durch das LDS sind Einsparungen von bis zu 4 Mio. € jährlich möglich. Verbunden mit den zwischenzeitlich vom Vertragspartner der Landesverwaltung vorgenommenen Preissenkungen und den möglichen Einsparungen bei nicht untersuchten Kommunikationsverbindungen könnten die heute zur Verfügung stehenden Kommunikationsdienstleistungen für rd. 6 Mio. € jährlich weniger bereit gestellt werden als bisher. Dem stehen einmalige Umstellungskosten von rd. 1 Mio. € gegenüber. Die fachliche und die finanzielle Verantwortung für die Behördennetze wäre dabei nicht berührt, sodass dem Domänenkonzept Rechnung getragen würde.

Losgelöst von diesem Einsparpotenzial weist die Kommunikationsinfrastruktur der Landesverwaltung erhebliche Defizite bzgl. der Qualität und Quantität auf. Den in den letzten Jahren gestiegenen Anforderungen an die Verfügbarkeit der Netze, die aufgrund der Inbetriebnahme weiterer zentral organisierter Verfahren steigen werden, stehen nur wenig leistungsfähige Backup-Konzepte gegenüber, die eine Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit aller Verwaltungsbereiche nicht gewährleisten können. Ebenso ist die Zentralisierung von Verfahren nur möglich, wenn Leistungssteigerungen im Netz vorgenommen werden.

Zur Realisierung des Einsparpotenzials sind auch umfangreichere Maßnahmen zur ständigen Kontrolle einer wirtschaftlichen Kommunikationsinfrastruktur erforderlich. So sind die Leitungskosten derzeit von so vielen unterschiedlichen Parametern abhängig, dass eine regelmäßige, kaufmännische Prüfung erforderlich ist. Ebenso sind verschiedene technische Prüfungen zum Bedarf zukünftiger Anwendungen als auch laufender Anwendungen erforderlich.

Des Weiteren sind zur Erzielung der Einsparpotenziale Investitionen in die Hardware erforderlich, da die einzelnen Netzknoten mehr Verkehr zu bearbeiten hätten.

Der LRH erachtet es als sinnvoll, das erkannte Einsparpotenzial für den bedarfsgerechten Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur zu nutzen. Zusätzliche Mittel sind auch im Hinblick auf die vielfältigen Anforderungen derzeit jedoch nicht erforderlich.

Neben den erkannten Einsparpotenzialen musste der LRH wiederholt feststellen, dass die Gebote der LHO zur wirtschaftlichen Abwicklung des Verwaltungshandelns nur eingeschränkt verfolgt wurden:

- Beschaffungen wurden durchgeführt, ohne dass zum Beschaffungszeitpunkt eine unmittelbare Notwendigkeit bestand,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht vorgenommen und
- Bestandsverzeichnisse wurden nur unzureichend geführt.

8.4 Feststellungen zu sonstigen Ausgaben aus der Haushaltsstelle 03 020 547 11

Neben den Kosten für die Kommunikationsinfrastruktur hat der LRH auch verschiedene Aufgaben untersucht, die aus dem gleichen Haushaltstitel finanziert werden wie die Kosten für das LVN. Die (teilweise) Finanzierung dieser Aufgaben aus dem o. g. Haushaltstitel hat in den meisten Fällen ihren Ursprung in der Einrichtung des LDS als Landesbetrieb. Dabei handelt es sich dem Charakter nach um eine Anschubfinanzierung, die dem erstmaligen Einsatz neuer Techniken dient, bis eine hinreichende Verbreitung eine alleinige Finanzierung durch die Nutzer gewährleistet. Da die entsprechenden Verfahren seit mehreren Jahren im Einsatz sind und ein stabiler Kundenstamm vorliegt, besteht keine Notwendigkeit mehr zur Zuschussung aus zentralen Mitteln. Bei diesen Kosten sieht der LRH ein Einsparpotenzial von mehr als 300.000 €, das zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden sollte. Die Kunden müssten prüfen, inwieweit ein wirtschaftlicher Einsatz der eingesetzten Techniken aus eigenen Mitteln noch gewährleistet ist.

8.5 Maßnahmen der Landesregierung während der Prüfung

Im Hinblick auf die möglichen Kündigungsfristen des Vertrages zur Beschaffung von Kommunikationsverbindungen sowie den bei einem Wechsel des Anbieters ggf. erforderlich werdenden Migrationsaufwand hat der LRH bereits während der örtlichen Erhebungen eine Besprechung von

Zwischenergebnissen mit IM und Finanzministerium (FM) vorgenommen. Das IM hat daraufhin eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Anforderungen an eine neue Ausschreibung für Kommunikationsverbindungen beschreiben soll. Im Rahmen der Besprechung nach Abschluss der örtlichen Erhebungen erläuterte das IM die Zielsetzungen dieser Arbeitsgruppe. Der LRH vertrat die Auffassung, dass der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene technische Lösungsweg die vom LRH erkannten, wirtschaftlichen Potenziale nicht nutzen könne. Das IM sagte zu, die Ausschreibung so zu formulieren, dass unterschiedliche technische Lösungswege, die insbesondere den Grad der Erbringung eigener Leistungen des Landes berücksichtigen, alternativ zueinander angeboten werden könnten.

8.6 Stellungnahmen der Ressorts

Das IM hat in einer Stellungnahme vom 21.01.2008 ausgeführt, dass es beabsichtige, den Empfehlungen des LRH zur Zusammenlegung des Betriebs des WAN in weiten Teilen zu folgen. Das IM bereite derzeit in Abstimmung mit den anderen Ressorts eine Ausschreibung vor, bei der die Verantwortung für den physikalischen Betrieb des LVN und der Sondernetze der Finanzverwaltung und der Polizei konzentriert und, soweit sich dies als wirtschaftlichste Lösung herausstelle, von einem externen Provider wahrgenommen werden solle. Den Ressorts solle die Möglichkeit eingeräumt werden, die Anbindung von Nebenstellen auch über das LVN zu realisieren, soweit dies die wirtschaftlichste Lösung sei. Zur Erzielung eines höheren Beschaffungsvolumens schließe die Ausschreibung auch die Anforderungen für den Betrieb des BOS-Digitalfunk ein und werde federführend von der Polizei durchgeführt.

Das IM hegt Zweifel, dass die vom LRH berechneten Einsparpotenziale möglich sind.

Bezüglich der Führung von Verzeichnissen verweist das IM darauf, dass die betroffenen Komponenten bereits vor Einführung eines elektronischen Hard- und Software-Katasters beschafft worden seien und eine nachträgliche Erfassung aufgrund der landesweiten Verteilung als unwirtschaftlich erachtet worden sei. Für die Zukunft seien derartige Probleme nicht mehr zu erwarten, zumal bei Vergabe an einen externen Provider die Führung von Verzeichnissen entfallen würde.

Die Empfehlung, die zentrale Finanzierung bestimmter zusätzlicher Dienstleistungen einzustellen, habe das IM bereits teilweise umgesetzt. Bezüglich der übrigen Verfahren wolle das IM Gespräche mit den betroffenen Ressorts mit dem Ziel aufnehmen, die zentrale Finanzierung sobald wie möglich einzustellen.

Das FM hebt in seiner Stellungnahme vom 25.01.2008 hervor, dass der Grundgedanke einer einheitlichen Kommunikationsinfrastruktur uneingeschränkt mitgetragen werde, soweit dies die wirtschaftlichste Lösung sei. So könne ggf. durch die technischen Anforderungen eines einzelnen Nutzers der Gesamtaufwand so gesteigert werden, dass Einzellösungen günstiger sein könnten. Ebenso wies das FM daraufhin, dass durch eine einheitliche Kommunikationsinfrastruktur in NRW die Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung auf Bundesebene, auch im Hinblick auf die bevorstehende Einführung der digitalen Lohnsteuerkarte, nicht gefährdet werden dürfe.

Bezüglich der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Bedarfsanalysen verweist das FM darauf, dass das durch das RZF betriebene Netz bislang ausschließlich an den minimalen Betriebsanforderungen und deshalb kostenoptimiert betrieben worden sei. Da die künftigen Anforderungen an das Netz in erheblichem Maße fremdbestimmt und im

Hinblick auf Planungssicherheit nur in geringem Maße beeinflussbar seien, seien Vorbereitungshandlungen aufgenommen worden, um die Anforderungen bei eintretendem Bedarf schnellstmöglich umsetzen zu können. Daher werde eine hohe Flexibilität unbedingt für notwendig gehalten.

Nach den ersten Stellungnahmen bleibt der LRH bei seiner Auffassung.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

9 Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung

Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahr 2003 eine Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung durchgeführt und angesichts der aufgezeigten Schwachstellen Empfehlungen unter anderem in Bezug auf das weitere Vorgehen im Projekt PersNRW ausgesprochen. Im Rahmen seiner erneuten Prüfung dieser Thematik im Jahr 2007 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass sich die Projektsituation in der Gesamtsicht nicht wesentlich verändert hat und die zum damaligen Zeitpunkt ausgesprochenen Empfehlungen nur in geringem Umfang umgesetzt worden sind.

Das ursprüngliche Ziel, für die Personalverwaltung und Stellenbewirtschaftung ein landesweit einheitliches Verfahren in den Behörden und Einrichtungen des Landes einzusetzen, kann nicht erreicht werden, weil die zur Umsetzung dieses Ziels erforderlichen Rahmenbedingungen nicht geschaffen worden sind. Das Vorhaben muss als im Wesentlichen gescheitert angesehen werden. Die Gesamtkosten des Projekts PersNRW werden bis Ende 2009 ein Volumen von mehr als 43 Millionen € erreicht haben.

9.1 Ausgangslage

Bereits am 09.07.1991 billigte die Landesregierung ein Konzept für ein landeseinheitliches, automatisiertes Stellenverwaltungsverfahren (SVS) und beauftragte das Finanzministerium (Federführung) und das Innenministerium mit der Verwirklichung des Verfahrens.

Erhebungen des Landesrechnungshofs (LRH) in den Jahren 1999 und 2000 hatten zu der Erkenntnis geführt, dass in NRW Verfahren für die automatisierte Bearbeitung der Personaldaten der Bediensteten im Wesent-

lichen nur in den Bezirksregierungen eingesetzt wurden (PersIM) bzw. sich in der Finanzverwaltung in der Einführungsphase befanden (PersFM). Nach Prüfung dieser Verfahren hatte sich der LRH am 13.04.2000 gegenüber dem Innenministerium und dem Finanzministerium (FM) dafür ausgesprochen, das Verfahren PersIM für die in jedem Fall zwingend erforderliche und zudem zeitaufwändige Erfassung der Personaldaten landesweit einzusetzen. Der Interministerielle Arbeitskreis für Automation (IMA Automation) griff diese Anregung des LRH auf und empfahl am 30.05.2000, das Verfahren PersIM landesweit für die Erstdatenerfassung im Personalbereich einzusetzen und im Übrigen die Überlegungen für die Beschaffung einer auch vom LRH befürworteten, landeseinheitlichen Personalverwaltungssoftware fortzusetzen.

Als Alternative zu einer Ausschreibung zur Beschaffung eines am Markt verfügbaren Personalverwaltungssystems legte ein aus den Rechenzentren des Landes (Gemeinsame Gebietsrechenzentren Köln und Hagen, Rechenzentrum der Finanzverwaltung und Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik) gebildetes Konsortium am 22.01.2001 dem IMA Automation einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Verfahren PersIM und SVS / PersFM bzw. SVS zu einem landeseinheitlichen Personal- und Stellenverwaltungssystem PersNRW vor. Zusammenfassend kam das Konsortium zu dem Ergebnis, dass insbesondere unter Kostengesichtspunkten und aus zeitlichen Gründen die Eigenentwicklung gegenüber der Beschaffung eines am Markt verfügbaren Produktes vorzuziehen sei. Der IMA Automation erklärte sich in seiner Sitzung am 18.06.2001 mit der Umsetzung des Konsortialvorschlags einverstanden.

Der LRH hat im Jahr 2003 eine Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung durchgeführt (vgl. Jahresbericht 2004 Nr. 12) und Empfehlungen u. a. in Bezug auf das weitere Vorgehen im Projekt PersNRW ausgesprochen. Bis Ende des Jahres 2006 hatte ein Produkt PersNRW jedoch immer noch keinen flächendeckenden Einsatz gefunden. Da für den LRH der Stand

der Produktentwicklung nicht ersichtlich war, sah er angesichts der langen Projektdauer und der daraus resultierenden Höhe der Kosten die Notwendigkeit einer erneuten Untersuchung dieses Vorhabens.

9.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Schwachstellen

9.2.1 Produktentwicklung und Projektstand

Projektumfang

PersNRW besteht aus mehreren Modulen; hierzu zählen unstrittig EMiL (Elektronische Mitarbeiterverwaltung in der Landesverwaltung) und SVS (Stellenverwaltungssystem). Die Frage, ob das Modul FoBi (Programm zur Planung und Verwaltung von Fortbildungsmaßnahmen) ebenfalls Bestandteil von PersNRW ist, wurde dem LRH von den beteiligten Stellen im Rahmen seiner Erhebungen nicht einheitlich beantwortet. Nach der Überzeugung des LRH kann eine Projektstruktur, die noch Jahre nach Projektbeginn keine eindeutige Definition der Inhalte des Vorhabens zulässt, eine zielgerichtete und wirtschaftliche Abwicklung nicht sicherstellen.

Projektstand

Der LRH hat festgestellt, dass PersNRW sechs Jahre nach Beginn des Projektes landesweit noch in keiner Dienststelle im Einsatz war. Das Modul EMiL befand sich in einigen Organisationseinheiten in der Pilotierung. Das Modul SVS wurde ausschließlich in der Finanzverwaltung eingesetzt; in anderen Landesdienststellen hatten noch nicht einmal Pilotierungen stattgefunden, obwohl SVS seit Jahren betriebsbereit zur Verfügung steht. Das Zusammenspiel der beiden Komponenten war bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht getestet worden. Der künftig eventuell noch zu realisierende Anpassungsbedarf der Ressorts war noch ungeklärt.

Im Zuge der Pilotierungen von EMiL wurde u. a. eine Migration der Daten aus dem Verfahren PersIM vorgenommen. Allerdings ist die im Mai 2000 ausgesprochene Empfehlung des IMA Automation, das Verfahren PersIM landesweit für die Erstdatenerfassung im Personalbereich einzusetzen, nach den vorliegenden Erkenntnissen in den Landesdienststellen nicht umgesetzt worden. Vor diesem Hintergrund ist der künftig noch zu leistende Migrationsaufwand ungewiss und nicht abschätzbar.

Im Übrigen waren in EMiL nach wie vor keine Datenfelder für versorgungsrelevante Angaben vorhanden und die seit vielen Jahren geforderte Automatisierung des Änderungsdienstes zum Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) noch nicht umgesetzt. Auch das Konzept des Datenzugriffs gemäß § 34 Abs. 5 LHO mit entsprechenden Festlegungen von Berechtigungen war noch nicht erarbeitet und das notwendige Einvernehmen mit den Ressorts im Hinblick auf die technische Umsetzung noch nicht hergestellt worden. Zudem war die den Projektbeteiligten seit Jahren bekannte Problematik einer möglichen Anbindung des für den Polizeibereich am Markt beschafften Personalinformationssystems (vgl. Jahresbericht 2004 Nr. 12) an SVS noch völlig offen.

Der Konsortialvorschlag sah die Realisierung wesentlicher Funktionalitäten, wie z. B. das Zusammenspiel zwischen der Personal- und Stellenverwaltung, innerhalb von 22 Monaten vor. In Anbetracht der massiven Überschreitung dieser ursprünglichen Zeitvorstellungen stellt der LRH fest, dass sich die der Entscheidung des IMA Automation zugrunde gelegten zeitlichen Vorteile der Weiterentwicklung und Integration vorhandener landeseigener IT-Verfahren durch das Konsortium im Vergleich zu einer Beschaffung eines am Markt verfügbaren Produktes nicht bestätigt haben.

9.2.2 Kosten

Das Projekt ist nicht nur zeitlich, sondern auch finanziell völlig aus dem Ruder gelaufen. Für die Realisierung der wesentlichen Funktionalitäten wurde im Konsortialvorschlag von Kosten in Höhe von rd. 1,18 Mio. € ausgegangen. Weder das projektverantwortliche FM noch die projektbeteiligten Rechenzentren hatten - trotz der bereits im Zuge der ersten Prüfung des LRH 2004 geforderten Kostentransparenz - einen Überblick über die Gesamtkosten von PersNRW.

Nach den Feststellungen des LRH werden die Gesamtkosten bis Ende 2009 ein Volumen von mehr als 43 Mio. € erreicht haben. Nicht berücksichtigt sind dabei die von den Ressorts zu tragenden Kosten für Migration und Einführung des Verfahrens.

9.2.3 Kabinettentscheidung

Der LRH hatte 2004 dringend empfohlen, die zwingend notwendige Verbindlichkeit und Planungssicherheit für den Einsatz landesweiter Personalverwaltungs- und Stellenbewirtschaftungsverfahren kurzfristig durch eine Kabinettentscheidung herbeizuführen. Es bedurfte mehr als drei weiterer Jahre bis es gelungen war, eine Kabinettvorlage abzustimmen. Eine grundsätzliche Einsatzverbindlichkeit von PersNRW konnte folglich erst im Juni 2007 durch eine entsprechende Kabinettentscheidung erwirkt werden. Von der Einführung von PersNRW kann abgesehen werden, wenn dies im Einzelfall wirtschaftlich unvertretbar ist und fachliche und / oder technische Hinderungsgründe entgegenstehen. Zum Zeitpunkt der Kabinettentscheidung waren jedoch bereits Fakten geschaffen, die einen einheitlichen IT-Einsatz in der Praxis deutlich einschränken. Nach eigenen Ausführungen konnte das FM angesichts der Ressortkompetenz der Landesministerien und mangels einer Kabinettentscheidung in der Vergangenheit die Neubeschaffung anderer IT-Verfahren nicht verhindern. Ohne

einen konkreten Überblick über die landesweit im Einsatz befindlichen IT-Lösungen zu haben, geht das FM davon aus, dass mehrere Softwareprodukte zur Unterstützung der Personalverwaltung weiterhin im Einsatz bleiben werden. Für den Bereich der Finanzverwaltung wurde beispielsweise entschieden, das dort eingesetzte Verfahren PersFM nicht durch PersNRW / EMiL abzulösen.

Der Ist-Zustand, den es nach der ursprünglichen Zielsetzung abzuändern galt, wird insoweit im Ergebnis beibehalten. Dies gilt sowohl für die Vielfalt der landesweit eingesetzten IT-Verfahren für die Personalverwaltung als auch für die Uneinheitlichkeit des Funktions- und Datenspektrums dieser IT-Verfahren. Diese Heterogenität, aus der erhebliche Mehrkosten aufgrund der hohen Personalredundanz bei der Verfahrenspflege und des dezentralen Systemeinsatzes resultieren, bleibt bestehen.

9.2.4 Akzeptanz des Verfahrens PersNRW

PersNRW wurde für den flächendeckenden Einsatz in der Personalverwaltung und Stellenbewirtschaftung in den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung konzipiert und sollte dort eingesetzte Verfahren ablösen. Nach den Prüfungsfeststellungen bestand jedoch offenbar nur im Bereich der Schulverwaltung eine besondere Einsatzdringlichkeit für PersNRW. Der Einsatz des Verfahrens wurde von anderen Ressorts bzw. Dienststellen teilweise sogar von einem positiven Votum des Kabinetts abhängig gemacht.

Als wesentliche Gründe für die Zurückhaltung der Ressorts haben die Projektbeteiligten u. a. Furcht vor dem Einführungsaufwand und Nichterkennen des Potenzials eines derartigen Systems benannt. Zudem hätten Ressorts / Dienststellen mit einer geringen Anzahl Bediensteter u. U. keinen Bedarf für die Einführung eines komplexen Systems. Die Bedenken

gegen den Einsatz des Moduls SVS könnten beispielsweise auf der Unsicherheit basieren, wie das FM ggf. mit den gewonnenen Erkenntnissen umgehe; Befürchtungen, das FM könne Informationen evtl. auch zum „Nachteil“ des jeweiligen Ressorts verarbeiten, könnten hierbei ebenfalls eine Rolle spielen.

Angesichts dieser Prüfungsergebnisse sieht der LRH ein wesentliches Defizit nicht zuletzt in mangelnden Aktivitäten des FM zur Schaffung der notwendigen Akzeptanz des Verfahrens PersNRW im Lande. Der LRH geht davon aus, dass dieser Umstand in nicht unerheblichem Maße auch dazu beigetragen hat, dass während der Entwicklungszeit von PersNRW landesweit verschiedene Alternativprodukte beschafft wurden.

Statt von sich aus zu versuchen, mögliche Kritikpunkte im Vorfeld zu erkennen und aktiv gegen zu steuern, zumindest aber wiederholt ausgesprochene Probleme ernst zu nehmen, diesen angemessen zu begegnen und sich für die Akzeptanz des Verfahrens verantwortlich zu zeigen, war die Reaktion des FM nach Auffassung des LRH oftmals eher zurückhaltend oder verständnislos. Unabhängig davon, ob die Bedenken der Ressorts sowie die der Haushaltsabteilung des FM entgegengebrachten Vorbehalte berechtigt sind, hätte das FM diese bei der Projektdurchführung schon frühzeitig als Fakt berücksichtigen müssen. Dabei wäre es Aufgabe des FM gewesen, die vorliegenden Unsicherheiten und Zweifel auszuräumen.

9.2.5 Wirtschaftlichkeit und Haushalt

Nachdem der LRH in seiner Prüfungsmitteilung in 2004 den fehlenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens beanstandet hatte, wurde im Auftrag des FM - unter Hinzuziehung eines externen Beratungsunternehmens - in Zusammenarbeit mit den beteiligten Rechenzentren Anfang

2005 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Bei dem externen Berater handelte es sich um denselben Dienstleister, der bereits seit 1998 das Modul SVS mitentwickelt und seit 2001 in der Projektleitung des Moduls EMiL mitgearbeitet hat (vgl. Jahresbericht 2005 Nr. 34.2).

Nach den Feststellungen des LRH ging die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von PersNRW z. T. von Sachverhalten aus, für die zum damaligen Zeitpunkt die entsprechenden Rahmenbedingungen – wie etwa die Verbindlichkeit des Verfahrenseinsatzes – nicht geschaffen waren. Mit dem Kabinettschluss vom 05.06.2007 sind nunmehr die Rahmenbedingungen für den Einsatz von PersNRW in der Landesverwaltung dergestalt definiert, dass sie mit den Annahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zumindest teilweise nicht mehr übereinstimmen.

Angesichts dieser Feststellungen ist der LRH der Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens im Zuge der Begutachtung nicht hinreichend nachgewiesen wurde und als zweifelhaft angesehen werden muss. Zudem hat der LRH bemängelt, dass die Untersuchungen nicht entsprechend dem Verlauf des Projekts, insbesondere in Anpassung an die Vorgaben in der Kabinettsvorlage, aktualisiert worden sind. Des Weiteren hat der LRH beanstandet, dass die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von PersNRW jedem Ressort selbst überlassen bleibt und die Zuständigkeit für die Durchführung eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht erkennbar ist. Hier zeigt sich nach Ansicht des LRH erneut, dass die derzeitigen IT-Strukturen der Landesverwaltung nicht den Anforderungen einer modernen Verwaltung genügen und wirtschaftliches Handeln nicht sicherstellen können. Vor diesem Hintergrund zeigt der LRH zum wiederholten Male auf, dass das Ressortprinzip nicht zu Lasten der Wirtschaftlichkeit gehen darf, insbesondere in einem Bereich, der die fachlichen Aufgaben der Ressorts nicht betrifft, sondern nur eine dienende Funktion hat.

Die Kosten für PersNRW sind in den letzten Jahren neben denen für andere Vorhaben in Kapitel 20 020 Titelgruppe 81 ausgewiesen worden. Diese Art der Veranschlagung erlaubt es dem Haushaltsgesetzgeber nicht, zu erkennen, welches Volumen die sich hinter dem Ansatz verbergende Maßnahme in dem jeweiligen Jahr und insbesondere in der Gesamtheit tatsächlich umfasst; die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit werden dadurch verletzt. Der LRH hat daher erneut die fortgesetzte Nichtausweisung des Projektes PersNRW im Haushalt als Mehrjahresprogramm gemäß § 17 Abs. 2 LHO beanstandet.

Im Zeitraum 2004 bis März 2006 hat das Schulministerium insgesamt rd. 1,16 Mio. € aus eigenen Haushaltsmitteln für externe Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit dem Projekt PersNRW aufgewendet. Nach den Erhebungen des LRH dienten die Analyseergebnisse nicht ausschließlich dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW), sondern waren zumindest teilweise auch von allgemeinem Interesse für das Projekt. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, warum die Ausgaben nicht anteilig aus zentralen Projektmitteln, sondern in vollem Umfang zu Lasten des Einzelplans 05 geleistet wurden. Auch an dieser Stelle sieht der LRH einen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, da diese Vorgehensweise die Höhe der tatsächlichen Gesamtprojektkosten nicht erkennen lässt.

9.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Der LRH musste feststellen, dass im Rahmen des Projektes PersNRW das ursprüngliche Ziel des landesweit einheitlichen Verfahrenseinsatzes nicht erreicht werden kann und in diesem Sinne das Vorhaben als im Wesentlichen gescheitert angesehen werden muss. Insgesamt vermisst der LRH hinsichtlich des künftigen IT-Einsatzes zur Unterstützung des Personalwesens in der Landesverwaltung ein fachlich, technisch und auch unter

dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit schlüssiges und abgestimmtes Gesamtkonzept sowie eine darauf aufsetzende, landesweit einheitliche Strategie und konsequente Steuerung.

Die im Zuge der Prüfung des Vorhabens im Jahre 2003 ausgesprochenen Empfehlungen des LRH sind nur in geringem Umfang umgesetzt worden. Da die ursprüngliche Zielsetzung des Projekts PersNRW bereits unabänderlich verfehlt wurde, sind die neuerlichen Empfehlungen des LRH lediglich als Anregungen zu verstehen, die im Sinne einer Schadensbegrenzung umgesetzt werden sollten.

Zunächst gilt es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine zügige und erfolgreiche weitere Abwicklung des Projekts PersNRW ermöglichen. Hierzu müssen grundsätzliche strategische und strukturelle Fragestellungen, die gesamte Landesverwaltung betreffend, geklärt und landesweit transparent sein. Insbesondere gilt es, den Zeitablauf zu klären und Planungssicherheit zu schaffen, d. h. es muss eine belastbare und transparente Zeitplanung unter Berücksichtigung der Anforderungen der Ressorts aufgestellt werden. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Akzeptanz des Verfahrenseinsatzes sieht der LRH mehr denn je die Notwendigkeit der engen Zusammenarbeit der Ressorts und der gegenseitigen Unterstützung.

Zur Erzielung größtmöglicher Synergieeffekte ist im Zuge des IT-Einsatzes zur Unterstützung des Personalwesens das Verfahren um Datenfelder zur Eingabe versorgungsrelevanter Angaben für die künftige Festsetzung der Versorgungsbezüge durch das LBV zu ergänzen und die Automatisierung des Änderungsdienstes zum LBV umzusetzen. Außerdem erwartet der LRH, dass kurzfristig sowohl das Konzept des Datenzugriffs einschließlich der Festlegung von Berechtigungen erarbeitet, als auch das notwendige Einvernehmen mit den Ressorts bezüglich der technischen Umsetzung hergestellt wird. In diesem Zusammenhang sollte zudem die Klärung der

Frage, wie der Polizeibereich die erforderlichen Daten künftig liefern kann, nunmehr zeitnah angegangen werden.

Neben dem Migrationsaufwand muss damit gerechnet werden, dass in Abhängigkeit von den bisher eingesetzten Verfahren in den Dienststellen in unterschiedlichem Umfang Personaldaten nacherfasst bzw. vollständig neu eingegeben werden müssen. Der LRH hat daher angeregt, die Möglichkeit zu prüfen, inwieweit bei Bedarf die zeitaufwändige Erfassung der Personaldaten durch entsprechend erfahrene oder noch zu qualifizierende Mitarbeiter, die dem Personaleinsatzmanagement zugeordnet sind, unterstützt werden könnte.

In haushaltsrechtlicher Hinsicht hat der LRH gefordert, das Projekt - soweit erforderlich - als Mehrjahresprogramm gemäß § 17 Abs. 2 LHO auszuweisen. In diesem Zusammenhang hat der LRH erneut darauf hingewiesen, dass Kostentransparenz geschaffen werden muss, damit Controllingmechanismen überhaupt greifen können und ein möglichst optimaler Ressourceneinsatz gewährleistet werden kann. Der LRH hat zudem die Überprüfung der Annahmen und Aussagen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus 2005 empfohlen, insbesondere unter Einbeziehung geplanter Großprojekte wie z. B. EPOS.NRW. Dabei ist eine zeitnahe Klärung der Frage der Zuständigkeit für die Durchführung einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung unerlässlich. Im Zusammenhang mit der Frage der Wirtschaftlichkeit ist im Übrigen auch die Frage zu klären, ob das Modul FoBi Bestandteil von PersNRW ist.

Vor dem Hintergrund der Prüfungsfeststellungen hat der LRH zudem Folgendes angemerkt: Soweit u. U. nicht der erforderliche Fachverstand vorhanden ist oder andere Gründe dagegen sprechen, mit eigenen Bediensteten eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, so gebietet es der Grundgedanke der Objektivität und nicht zuletzt auch die Sensibilität im Sinne einer konsequenten Korruptionsprävention, dass mit der Wirt-

schaftlichkeitsuntersuchung jemand betraut wird, der mit der Leistungserbringung nicht in Zusammenhang steht.

9.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat am 18.03.2008 trotz anderslautender Aufforderung lediglich zu einigen hier dargestellten Bemerkungen Stellung genommen; im Einzelnen:

Produktentwicklung und Projektstand

Das FM hat einleitend angemerkt, seit dem letzten Bericht des LRH sei nicht nur der Kabinettsbeschluss herbeigeführt worden, sondern es liege auch seit längerem ein einsatzfähiges Produkt vor.

Die Anmerkung des LRH, bis zum Jahresende 2006 sei kein flächendeckender Einsatz erfolgt, könne nicht kommentarlos hingenommen werden. Das Produkt habe sich vielmehr in Ressorts wie dem MSW und dem Justizministerium, die über einen großen Personalkörper verfügen, im Test- bzw. Erprobungseinsatz befunden. Zudem sei das Produkt in einigen Dienststellen auch unter Produktionsbedingungen genutzt worden. Eine tatsächliche Planung und Zeitplanerstellung für den flächendeckenden Einsatz habe erst nach Herbeiführung des Kabinettsbeschlusses vorgenommen werden können.

Zum wiederholten Male habe der LRH gefordert, versorgungsrelevante Daten in die Personalverwaltung aufzunehmen. Die genaue Definition des benötigten Datenbestandes habe jedoch nicht vorgenommen werden können. Diese Forderung führe zur Schaffung eines mengenmäßig nicht kalkulierbaren Bestandes an Vorratsdaten, deren Notwendigkeit zum heutigen Zeitpunkt nicht erkennbar sei. Die tatsächliche Würdigung, welcher Sachverhalt aus dem Werdegang eines Beschäftigten tatsächlich versorgungsrelevant sei, könne erst bei Eintritt des Versorgungsfalls erfolgen.

Insoweit sei es auch erst zu diesem Zeitpunkt erforderlich, die entsprechenden Informationen zu speichern. Des Weiteren könne aufgrund der Änderungshäufigkeit des Versorgungsrechtes keine Aussage darüber getroffen werden, welche Informationen zukünftig versorgungsrelevant werden. Dies würde dazu führen, dass bei Eintritt des Versorgungsfalles eine weitere Datenerfassung notwendig und damit der gemutmaßte Einsparerfolg konterkariert würde.

Die Anbindung der Verfahren zur Zahlbarmachung der Bezüge an die Personalverwaltungssysteme sei eine Anforderung, die einen tatsächlichen Mehrwert für alle beteiligten Dienststellen darstelle. Es sei allerdings nicht ausreichend, diese Schnittstelle technisch zur Verfügung zu stellen. Umfangreiche Analysen hätten ergeben, dass für die durchzuführenden Programmier- und Integrationsmaßnahmen umfangreiche organisatorische Voraussetzungen zu schaffen seien. Diese Arbeiten seien bereits angelaufen und berücksichtigen sowohl die Anbindung des aktuell eingesetzten Bezügeverfahrens als auch die Anbindung des zukünftig eingesetzten Verfahrens.

Der Kabinettschluss sage aus, dass das Informationsbedürfnis des FM gemäß § 34 Abs. 5 LHO aus den Daten der Stellenbewirtschaftung zu befriedigen sei. Die Haushaltsabteilung des FM habe in diesem Zusammenhang noch einmal dargestellt, welche Daten hiernach notwendig sind. Diese würden auch seit langem in Papierform geliefert. Die notwendige konkrete Herstellung des Einvernehmens mit dem jeweiligen Ressort werde vorgenommen, wenn das endgültige technische Konzept vorliege. Mit der Erarbeitung sei das Rechenzentrum der Finanzverwaltung bereits beauftragt.

Kabinettsentscheidung

Es seien umfangreiche Abstimmungen notwendig gewesen, um den Kabinettsbeschluss und damit die Selbstbindung der Landesregierung herbeizuführen.

Der Einsatz einer einheitlichen Software zur Unterstützung der Personal- und Stellenbewirtschaftung werde nicht als Selbstzweck betrachtet. Diese Durchgängigkeit im Rahmen einer einheitlichen Softwarearchitektur sei erst nach der Neuerstellung des Bezügeverfahrens unter Nutzung einer Standardsoftware und der dann durchzuführenden Zusammenführung aller Softwarebausteine für die Ressourcenverwaltung notwendig. Insoweit sei der in der Kabinettsvorlage vorgesehene, an Auflagen gebundene Bestandsschutz von bereits eingeführten Produkten in einigen Ressorts (die teilweise auf Standardsoftware beruhen) nicht als kontraproduktiv zu bewerten. Der Einsatz von PersNRW sei in allen anderen Ressorts ein Schritt in Richtung Vereinheitlichung und Konsolidierung der vorhandenen Datenbestände und fachlichen Anforderungen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass in diesen Dienststellen zumeist ein dezentrales Altverfahren abgelöst werde. Den Zielen, aktuelle Daten über die Ist-Besetzung zu erhalten, effizientes Personalmanagement durchzuführen sowie Zentralisierung zur Schaffung von Organisationsneutralität stünden die zu erwartenden Ausnahmen nicht entgegen.

Akzeptanz des Verfahrens PersNRW

Das Projekt PersNRW sei unter Berücksichtigung der Anwenderwünsche aus den Ressorts weiterentwickelt worden. Insofern seien die Anforderungen der einsetzenden Ressorts berücksichtigt und auch eine Akzeptanz des Verfahrens herbeigeführt worden. Zudem sei der Leistungsumfang des Produktes in mehreren Präsentationen, die zu einem durchweg positiven Echo seitens der Ressorts geführt hätten, dargestellt worden. Die Anmerkung des LRH, das FM hätte für die Akzeptanz des Verfahrens bis hin zur Einsatzverpflichtung sorgen müssen, verkenne die in Art. 55 der

Landesverfassung niedergelegte Selbstständigkeit der einzelnen Ressorts. Eine tatsächliche Planung und Zeitplanerstellung für den flächendeckenden Einsatz habe erst nach Herbeiführung des Kabinettschlusses vorgenommen werden können. Erfahrungsgemäß begegne das Bemühen des Haushaltsministers um Transparenz Vorbehalten der Ressorts.

9.5 Auffassung des LRH

Der LRH hat aufgrund der Stellungnahme des FM keine Veranlassung, von seiner Auffassung abzuweichen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

10 Prüfung des IT-Einsatzes im Einzelplan 04

Der Landesrechnungshof hat die durch das Konzept Justiz 2003 geschaffenen IT-Strukturen geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass insbesondere die Aufteilung der IT-Betriebsverantwortung auf 16 Mittelbehörden eine wirtschaftliche und effektive Aufgabenerfüllung nicht zulässt. Es kommt hinzu, dass die vier zentralen IT-Betriebseinrichtungen der Justiz und die vielen Ausschüsse, Arbeits- und Fachgruppen sowie der IT-Beirat gegenüber den Justizdienststellen keinerlei Weisungsrechte haben.

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

Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Einzelempfehlungen gegeben und insbesondere die Einsetzung eines IT-Gesamtverantwortlichen der Justiz mit durchgreifender Weisungsbefugnis gefordert. Dessen vordringlichste Aufgabe sieht der Landesrechnungshof in der Überarbeitung der IT-Strukturen für die Anwenderbetreuung vor Ort und der Validierung von Software. Dies schließt einen sofortigen Personalabbau und einen Verzicht auf die Gründung von Verfahrensbetriebszentralen ein.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen ermöglicht der Justiz einen wirtschaftlichen und effektiven IT-Einsatz unabhängig von der bis 2014 geplanten Zentralisierung der IT.

10.1. Ausgangslage

Die Justiz führte mit dem Konzept Justiz 2003 seit 1996 die IT-Vollausstattung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Aus- und Fortbildungseinrichtungen mit Gesamtkosten von rd. 193 Mio. € durch. Das Konzept sah die Vernetzung der Arbeitsplätze, die Beschaffung der erforderlichen Hardware und die Entwicklung fachspezifischer Software vor. Die Umsetzung des Konzepts Justiz 2003 wurde im Frühjahr 2005 abgeschlossen.

10.2. Feststellungen

10.2.1. Weisungsrechte / Verantwortung

Mit der Umsetzung des Konzepts Justiz 2003 wurden erstmals grundlegende Konzepte, Richtlinien und Ausführungsbestimmungen für die IT der Justiz geschaffen. Diese beinhalten neben der Bildung von vier zentralen Betriebseinrichtungen auch die Gründung einer Vielzahl von Ausschüssen, Fach- und Arbeitsgruppen sowie eines IT-Beirates.

Allen Gremien ist gemeinsam, dass sie für ihre Aufgabenbereiche keinerlei Weisungsbefugnisse haben; Beschlüsse werden nur im Konsens getroffen. Die IT-Verantwortung für den operativen Betrieb wurde 16 Mittelbehörden übertragen. Obwohl sie neben der Schaffung der notwendigen sächlichen und personellen Voraussetzungen für einen reibungslosen IT-Betrieb verantwortlich sind, wurden ihnen keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber den zentralen Betriebseinrichtungen und den Gremien übertragen. Sogar die zentralen Betriebseinrichtungen selbst können Justizdienststellen Weisungen zur Behebung auftretender Probleme nicht erteilen. Ein effektiver und wirtschaftlicher Ressourceneinsatz kann durch die Zersplitterung der Verantwortung und die fehlenden Weisungsrechte nicht erreicht werden.

Für den Landesrechnungshof (LRH) war nicht nachvollziehbar, dass die Justiz keinen IT-Gesamtverantwortlichen mit durchgreifender Entscheidungskompetenz eingesetzt hat.

10.2.2. IT-Betrieb

Anwenderbetreuung

Die Betreuungsrelationen für die Vor-Ort-Anwenderbetreuung (Zahl der IT-Arbeitsplätze / Zahl der System- und Anwenderbetreuer) des in den drei Oberlandesgerichts(OLG)-Bezirken eingesetzten Personals weichen erheblich voneinander ab. Da die IT-Betreuung jedoch nach landeseinheitlich festgelegten Betreuungskategorien erfolgt, waren diese Abweichungen sachlich nicht nachvollziehbar. Nach den Prüfungsfeststellungen gewährleisten die günstigsten IT-Betreuungsrelationen des OLG-Bezirks Düsseldorf eine ausreichende und zeitnahe Anwenderbetreuung. Für den LRH ist es daher zwingend, dass diese Betreuungsrelationen auch in den OLG-Bezirken Hamm und Köln realisiert werden. Damit ist ein sofortiger Abbau von rechnerisch bis zu 41 (bzw. rd. 22,3 v. H.) von insgesamt rd. 184 Stellen bei der System- und Anwenderbetreuung vorzunehmen.

Verfahrensbetriebszentrale

Nach den Ausführungsbestimmungen zum IT-Organisationskonzept der Justiz können Mittelbehörden im Einvernehmen mit den anderen von diesem IT-Verfahren betroffenen Mittelbehörden eine Verfahrensbetriebszentrale einrichten. Der Verfahrensbetriebszentrale obliegen die administrativen und operativen Aufgaben des Verfahrensbetriebs, die ihr durch ein verfahrensspezifisches Betriebskonzept übertragen werden.

Nach den Feststellungen des LRH befinden sich insbesondere im OLG-Bezirk Hamm eine Vielzahl von Verfahrensbetriebszentralen für abzulösende, bereits zentralisierte oder kleine IT-Verfahren in der Gründungsphase. In keinem Fall konnte eine sachliche Notwendigkeit für die Grün-

dung einer Verfahrensbetriebszentrale nachgewiesen werden. Hinzu kommt, dass nach den verfahrensspezifischen Betriebskonzepten Aufgaben übertragen werden sollten, für die eine Rechtsgrundlage nicht besteht oder das erforderliche Know-how bei dem Personal nicht vorhanden ist.

Die Gründung der Verfahrensbetriebszentralen insbesondere im OLG-Bezirk Hamm muss daher mit dem Ziel einer deutlichen Reduzierung grundsätzlich überprüft werden.

Validierungszentrum

Fachverfahren, die in der Justiz künftig eingesetzt werden sollen, werden von dem Validierungszentrum vorab geprüft. Gegenstand dieser Prüfung ist das Zusammenspiel von Hard- und Software, sie schließt mit der Erklärung der technischen Verträglichkeit ab.

Nach den Feststellungen des LRH entscheiden die fachlich zuständigen Verfahrenspflegestellen jedoch selbstständig, ob sie Updates eines Fachverfahrens vom Validierungszentrum validieren lassen oder nicht. Auch werden in Absprache mit dem Validierungszentrum Verfahren als unkritisch bezeichnet mit der Folge, dass ebenfalls eine Validierung unterbleibt. Außerdem ist die Aussagekraft der durchgeführten Tests begrenzt, da die Testumgebungen im Validierungszentrum die tatsächlichen Einsatzbedingungen vor Ort nicht widerspiegeln.

Die festgestellten vielfältigen Wege der Validierung bzw. Nichtvalidierung von Software bestätigen, dass die Notwendigkeit der Beibehaltung eines mit 17,8 Stellen ausgestatteten und technisch aufwändigen Validierungszentrums einer grundsätzlichen Überprüfung bedarf.

Entsprechendes gilt für die unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht nachvollziehbare Vielzahl von Testdurchführungen durch Verfahrenspflegestellen und Betreuungsverbünde außerhalb des Validierungszentrums.

Bereits vor einer Zentralisierung der IT der Justiz muss eine deutliche Straffung der Testvielfalt, die auch durch die fehlenden Weisungs- und Kontrollrechte sowie durch die Zersplitterung der Betriebsverantwortung begünstigt wurde, erreicht werden.

10.2.3. Haushalt / Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Haushaltswahrheit und -klarheit

Die Haushaltspläne für die Jahre 2002 - 2007 weisen im Einzelplan 04 Kapitel 04 020 für Titel der Titelgruppe 60 Mehrjahresprogramme gemäß § 17 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) nicht aus. Die Mittel für Reinvestitionsmaßnahmen, Softwareentwicklungen und seit 2007 die Kosten der Zentralisierung der IT der Justiz sind jedoch nach diesen Regelungen zu veranschlagen. Zudem fordern die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit eine Transparenz der Mittelveranschlagungen, damit der Landtag als Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht ausüben kann.

Entsprechendes galt für den Abschluss der Dienstleistungsvereinbarung mit dem Gemeinsamen Gebietsrechenzentrum Hagen in 2005 für die Dauer von fünf Jahren und einem Kostenvolumen von mindestens 70 Mio. €. Hier wurde entgegen § 38 Abs. 1 LHO eine Verpflichtungsermächtigung nicht in Anspruch genommen. Die durch den Vertragsabschluss entstandene Vorbelastung der künftigen Haushaltsjahre wurde weder für den Haushaltsgesetzgeber noch für das Finanzministerium (FM) transparent.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die zwingende Notwendigkeit der Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen schreibt § 7 LHO seit April 1999 ausdrücklich vor. Seit Anfang 2004 sind darüber hinaus nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO begleitende und abschließende Erfolgskontrollen auf der Grundlage einer Wirt-

schaftlichkeitsuntersuchung für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen.

Nach Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO umfasst die Erfolgskontrolle grundsätzlich folgende Untersuchungen: Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Im Rahmen dieser Erfolgskontrollen gilt es insbesondere festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war.

Die Mittelbehörden und die die Fachverfahren betreuenden Verfahrenspflegestellen waren jedoch nach den Feststellungen des LRH wegen fehlendem betriebswirtschaftlichen Know-how nicht in der Lage, selbstständig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen oder ihre Aufgaben bei Erfolgskontrollen wahrzunehmen. Außerdem fehlte auf allen Ebenen letztlich das Bewusstsein, für die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen des § 7 LHO und den dazu ergangenen VV zuständig und verantwortlich zu sein.

Konzept Justiz 2003

Während der Umsetzung des Konzepts Justiz 2003 wurde entschieden, statt des Betriebssystems Windows NT 4.0 das Betriebssystem Windows 2000 einzusetzen. Durch die Umstellung sollten nach Gutachterberechnungen rd. 3,6 Mio. € Mehrkosten entstehen. Das Justizministerium (JM) wollte mit dieser Entscheidung die Alternativlösung (Umstieg erst nach einem Roll-Out von Windows NT 4.0 mit Mehrkosten von bis zu 20,6 Mio. €) vermeiden.

Da die eingesetzte Arbeitsgruppe ihre Arbeiten erst in 2005 abschloss, wurde in der Justiz tatsächlich die kostenaufwändigere Alternativlösung realisiert. Gleichwohl war das JM während der Erhebungen des LRH nicht in der Lage, eine Nachtragshaushaltsunterlage gemäß § 24 LHO oder zumindest eine prüfbare Kostenberechnung vorzulegen. Der LRH hat daher weder die Höhe der entstandenen Mehrkosten ermitteln noch feststellen können, zu Lasten welcher Haushaltsmittel die Durchführung der Arbeiten

erfolgte, da im Realisierungszeitpunkt das Konzept Justiz 2003 bereits abgeschlossen war.

10.3. Empfehlungen

Der LRH hat empfohlen, die durch das Konzept Justiz 2003 erfolgte Verteilung der Verantwortung auf 16 Mittelbehörden bei gleichzeitigem Verzicht der Übertragung von Weisungsrechten aufzugeben. Für die Gewährleistung eines reibungslosen IT-Betriebes hält der LRH die Einsetzung eines IT-Gesamtverantwortlichen mit durchgreifender Entscheidungskompetenz für unabweisbar erforderlich. In Verbindung mit der Einräumung von Weisungs- und Kontrollrechten auch für die vier zentralen Betriebseinrichtungen sieht der LRH eine Chance für eine künftig effektive und wirtschaftliche Durchführung des IT-Betriebs der Justiz.

Weiterhin fordert der LRH, durch eine entsprechende Weisung die IT-Betreuungsrelationen des OLG-Bezirks Düsseldorf auch in den OLG-Bezirken Hamm und Köln einzuführen sowie die geplante Gründung einer Vielzahl von Verfahrensbetriebszentralen im OLG-Bezirk Hamm zu stoppen. Außerdem hält der LRH eine grundsätzliche Prüfung der Notwendigkeit eines Validierungszentrums für dringend geboten.

Der LRH erwartet, dass diese Änderungen der Strukturen des IT-Betriebs unabhängig von den Überlegungen zur Zentralisierung der IT der Justiz zeitnah umgesetzt werden.

Auch fordert der LRH, dass das JM künftig bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die gesetzlichen Regelungen der LHO für die Ausweisung von Mehrjahresprogrammen gemäß § 17 Abs. 2 LHO und für die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 38 Abs. 1 LHO beachtet.

Abschließend hat der LRH empfohlen, klare Festlegungen der Zuständigkeiten nicht nur für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, sondern insbesondere für die Durchführung der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle zu treffen. Erforderlich ist auch, allen am IT-Betrieb der Justiz Mitwirkenden das notwendige Verständnis und die besondere Bedeutung dieser Regelungen zu vermitteln. Da ein wesentlicher Faktor für die Nichtwahrnehmung der Aufgaben das fehlende Know-how ist, empfiehlt der LRH, eine Zusammenfassung dieser Arbeiten - ggf. bei einer zentralen Betriebseinrichtung - zu prüfen.

10.4. Stellungnahme

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

10.4.1. Weisungsrechte / Verantwortung

Die Einrichtung eines IT-Gesamtverantwortlichen mit durchgreifender Weisungsbefugnis bis hin zu den Ortsbehörden hätte den gewachsenen Organisationsstrukturen in der Justiz widersprochen und zu Akzeptanzproblemen insbesondere bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften geführt. Gerade um diese Akzeptanzprobleme gegenüber der neuen Technik innerhalb der Justiz abzubauen, habe es sich verboten, einen „IT-Staat im Staate“ aufzubauen.

Mit der Zentralisierung solle künftig ein dienstbasierter und wesentlich flexiblerer Ansatz verfolgt werden, der die Organisationsbelange berücksichtigen könne, ohne auf Weisungsbefugnis im technischen Bereich zu verzichten.

10.4.2. IT-Betrieb

Anwenderbetreuung

Das JM hat zugesagt, die unterschiedlichen Betreuungsrelationen der drei OLG-Bezirke zu überprüfen und das danach Notwendige zu veranlassen.

Verfahrensbetriebszentrale

Das JM geht davon aus, dass durch die im Rahmen der Zentralisierung der IT der Justiz geplante Reduzierung der Verfahren auch die Anzahl der Verfahrensbetriebszentralen verringert wird.

Validierungszentrum

Es handele sich bei der Vielzahl von Testdurchführungen um eine zwangsläufig eintretende Folge bei verteilt eingesetzten IT-Systemen, die von vielen verschiedenen Mitarbeitern betreut werden. In einer zentralisierten Systemlandschaft werde die Anzahl der Tests erheblich reduziert werden können. Eines Validierungszentrums außerhalb des Betriebsrechenzentrums werde es dann voraussichtlich nicht mehr bedürfen.

10.4.3. Haushalt / Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Haushaltswahrheit und -klarheit

Die Bereitstellung der IT in der Justiz NRW, die Reinvestitionsmaßnahmen und die fortlaufende Pflege der derzeit rd. 70 Fachverfahren sei eine fortlaufende Daueraufgabe, die weder der Ausweisung als Mehrjahresprogramm gemäß § 17 Abs. 2 LHO zugänglich sei noch einer Haushaltsunterlage nach § 24 LHO bedürfe.

Die mehrjährigen Dienstleistungsvereinbarungen der Justiz mit den Rechenzentren der Landesverwaltung bedürften keiner Verpflichtungsermächtigung nach § 38 LHO. Da die Rechenzentren in NRW rechtlich unselbstständige, lediglich organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung seien, stelle der Abschluss von Dienstleistungsvereinbarungen

letztlich ein Insichgeschäft dar mit der Folge, dass es an einer Verpflichtung des Landes gegenüber einem Dritten fehle.

Auch bei der geplanten Zentralisierung der IT der Justiz handele es sich nicht um ein Mehrjahresprogramm gemäß § 17 Abs. 2 LHO, die Voraussetzungen des § 24 LHO seien nicht gegeben.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die justizinternen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (u. a. IT-Projektrichtlinien, IT-Betreuungsrichtlinien) seien eindeutig und in sich schlüssig. Die Justiz optimiere fortlaufend die Qualitäts- und inhaltlichen Standards und unterstütze dies durch eine breite Palette an Fortbildungsveranstaltungen.

Konzept Justiz 2003

Das Betriebssystem Windows NT 4.0 sei erst nach Ablauf des Reinvestitionszyklusses der bereits ausgerollten Hardware durch das Betriebssystem Windows 2000 abgelöst worden. Zusätzliche Haushaltsmittel seien hierdurch nicht erforderlich gewesen, da die Migration des Betriebssystems letztlich im Rahmen der ohnehin anfallenden und eingeplanten Reinvestitionsmittel erfolgte.

10.5. Auffassung des LRH

Zu den haushaltsrechtlichen Fragestellungen hat der LRH ergänzend das FM um eine Stellungnahme gebeten. Im Übrigen bleibt der LRH nach der ersten Stellungnahme des JM bei seiner Auffassung

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

11 Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen
- Anstalt der NRW.BANK -

Wirtschaftsführung einer auf eine Bank übertragenen wirtschaftlich und organisatorisch selbstständigen Anstalt

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Abrechnung von Leistungsbeziehungen zwischen einer Bank und einer auf diese übertragenen wirtschaftlich und organisatorisch selbstständigen Anstalt weder nachgewiesen noch prüffähig ist.

Er ist der Auffassung, dass eine vollständige Integration der Anstalt in die Bank mit dem Wohnungsbauförderungsgesetz und dem Schutz des Vermögens der Anstalt unvereinbar ist. Der Landesrechnungshof hat die Anstalt aufgefordert, solchen Bestrebungen entgegenzutreten.

Der ausgewiesene Personalbedarf der Anstalt ist überhöht. Bei angemessener Personalausstattung sieht der Landesrechnungshof ein Einsparpotenzial von jährlich mindestens 2,2 Millionen €.

11.1 Einleitung

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) übertrug mit Wirkung vom 01.01.1992 die vormals rechtsfähige Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes NRW auf eine Bank. Das Vermögen der Anstalt ging auf die Bank über, ist aber nach § 16 Abs. 2 Wohnungsbauförderungsgesetz (WBFG) getrennt von dem sonstigen Vermögen der Bank zu verwalten und unbeschadet seiner Funktion als haftendes Eigenkapital der Bank ausschließlich für die Finanzierung der Aufgaben der Anstalt zu verwenden. Die Anstalt ist zuständig für die banktechnische Bearbeitung der für die Wohnungsbauförderung bewilligten Darlehen, insbesondere deren Auszahlung

und Verwaltung. Sie ist wirtschaftlich und organisatorisch selbstständig und hat eine eigene Geschäftsführung.

Die Geschäftsführung der Anstalt wird nach § 8 Abs. 1 WBFG von dem Ausschuss für Wohnungsbauförderung (Ausschuss) überwacht. Der Ausschuss kann vom Vorstand der Bank jederzeit Auskunft über alle Angelegenheiten der Anstalt verlangen und Einfluss auf die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung ihres Vermögens nehmen. Dieses betrug 2005 rd. 18,30 Mrd. € und 2006 rd. 18,42 Mrd. €. Die staatliche Aufsicht über die Anstalt führt das Innenministerium (IM) im Einvernehmen mit dem Ministerium für Bauen und Verkehr (§ 27 Abs.1 WBFG).

Zum 01.01.2002 wurde die Anstalt auf eine neu errichtete Bank abgespalten, die insoweit Gesamtrechtsnachfolgerin der bisherigen Bank wurde.

Der LRH hat die Wirtschaftsführung der Anstalt für das Haushaltsjahr 2003 und weitere Haushaltsjahre geprüft. Das Prüfungsrecht des LRH ergibt sich aus § 21 Abs. 9 WBFG.

11.2 Organisatorische und wirtschaftliche Selbstständigkeit

Die Anstalt wird vom Vorstand der Bank vertreten (§ 6 Abs. 1 WBFG). Dieser beschloss im Jahr 2002, maßgebliche Steuerungsfunktionen der Anstalt zentral in der Bank erledigen zu lassen. Nach Einholung eines Gutachtens wurde auf Veranlassung des Ausschusses die Wahrnehmung dieser Aufgaben zum Ende des Jahres 2004 auf die Anstalt zurück übertragen.

Der LRH ist aufgrund der rechtlichen Vorgaben zum Schutz des Vermögens nach § 5 Abs. 2 WBFG der Auffassung, dass Kernaufgaben der Anstalt, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Rahmen ihrer wirt-

schaftlichen und organisatorischen Selbstständigkeit unverzichtbar sind, nicht auf die Bank übertragen werden dürfen. Hierzu zählen vor allem die Aufgaben, die für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei der Anstalt verbleiben müssen und zum Schutz ihres Vermögens erforderlich sind. Zu den Kernaufgaben gehören jedenfalls die Aufstellung der Jahres- und Zwischenabschlüsse, die Finanzbuchhaltung, Abrechnungen und Mittelanforderungen, Finanzdisposition sowie Personalplanung, Budgetierung und Controlling, die Interne Leistungsverrechnung, das Risikomanagement, Recht und Innenkontrolle.

Der LRH hat die Anstalt aufgefordert sicherzustellen, dass Kernaufgaben nicht auf die Bank übertragen werden. Er hat darüber hinaus gebeten, den Ausschuss und die zuständigen Ministerien in jedem Fall unverzüglich zu informieren, sobald Anhaltspunkte für solche Bestrebungen erkennbar würden.

Ungeachtet der 2004 auf die Anstalt zurück übertragenen Wahrnehmung der Kernaufgaben hat die Anstalt dem LRH mitgeteilt, der Bankvorstand bliebe bei der Auffassung, dass die Integration der Anstalt in die Bank aus betriebswirtschaftlichen Gründen sinnvoll sei und zu erheblichen Synergien im Gesamtinteresse des Landes führen würde.

Nach Auffassung des LRH widerspricht eine Integration der Anstalt in die Bank dem WBFG und ist mit dem Schutz des Vermögens der Anstalt unvereinbar. Die Übertragung von Kernaufgaben der Anstalt auf die Bank führt zwangsläufig zu einer Einschränkung der unabhängigen Geschäftsführung der Anstalt. Betriebswirtschaftliche Gründe der Bank und mögliche Synergien sind nachrangig.

11.3 Interne Leistungsverrechnung

Die Anstalt und die Bank können nach § 11 Abs. 4 WBFG und dem zwischen Bank und Anstalt geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrag in interne Leistungsbeziehungen treten und bank- und marktübliche Leistungen im Innenverhältnis austauschen und abwickeln. Der Ausschuss hat nach Einholung eines Gutachtens hierzu beschlossen, dass eine nachweisliche und nachprüfbare Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen (ILV) einschließlich der Gemeinkosten zwingend erforderlich sei. Seitdem schlossen die Anstalt und die Bank eine Vielzahl von Einzelvereinbarungen im Rahmen der ILV. Nur zwei Einzelvereinbarungen beinhalten umfangreiche Prüfungs- und Betretungsrechte der Anstalt bei der Bank. Diese Rechte gelten auch für Dritte, soweit ihnen aufgrund gesetzlicher oder aufsichtsrechtlicher Vorschriften ein Recht zur Prüfung der Anstalt zusteht.

Der LRH hat festgestellt, dass weder die Anstalt selbst noch berechtigte Dritte bis zum Zeitpunkt der Prüfung ihre Prüfungsrechte wahrnehmen konnten. Die Bank verweigerte bei allen bisherigen Nachfragen eine Einsichtnahme in ihre Unterlagen. Beispielsweise erhielt die Anstalt von der Bank über in Rechnung gestellte Personalkosten auf der Basis von Jahressätzen bis zu rd. 180.000 € nur allgemeine Auskünfte über die geleisteten Arbeitszeiten ohne die erforderlichen Nachweise.

Zweifel an den in Rechnung gestellten Beträgen ergeben sich aus folgendem Beispiel: Im Bereich der extern vergebenen Beihilfebearbeitung hat die Bank ohne zahlenmäßigen und sachlichen Nachweis einen Aufschlag von rd. 140 v. H. auf den ihr selbst in Rechnung gestellten Betrag erhoben.

Der LRH hat beanstandet, dass, mit Ausnahme von zwei Vereinbarungen, die Vereinbarungen über interne Leistungsbeziehungen keine Prüfungs-

rechte für die Anstalt und berechnigte Dritte - insbesondere den LRH - vorgesehen. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die in den zwei Vereinbarungen enthaltenen Prüfungsrechte für die Anstalt von ihr de facto nicht wahrgenommen werden konnten.

Die Anstalt behauptet, in der Zeit nach der Prüfung des LRH habe sich das Prozedere der ILV verändert. Inzwischen verfüge sie bei der Festlegung der Verteilungsschlüssel, bei den Verrechnungsmechanismen und bei den Abrechnungsmodalitäten über Entscheidungs- bzw. Prüfmöglichkeiten, die sie auch wahrnehme. Die Verrechnung werde mit Hilfe definierter Schlüssel oder Stückpreise durchgeführt. Die Geschäftsführung der Anstalt nehme als Teil des Führungskreises der Bank Einfluss auf die an sie zu verrechnenden Leistungen.

Nicht nachgekommen ist die Anstalt der Bitte des LRH, in allen bestehenden und zukünftigen Vereinbarungen über interne Leistungsbeziehungen zum Schutz der wirtschaftlichen und organisatorischen Selbstständigkeit sowie des Vermögens der Anstalt durchsetzbare Prüfungsrechte bei der Bank für sich und Dritte festzuschreiben. Die Ausführungen, das momentan praktizierte Prozedere hätte sich zwischenzeitlich geändert, enthalten keine konkreten Angaben über die tatsächlichen Prüfungsrechte, insbesondere über Einsichts- und Betretungsrechte von Mitarbeitern der Anstalt bei der Bank.

Der LRH hat daher erneut gebeten, in allen bestehenden und zukünftigen Vereinbarungen über interne Leistungsbeziehungen zum Schutz des Vermögens der Anstalt durchsetzbare Prüfungsrechte bei der Bank für die Anstalt und Dritte, insbesondere für den LRH, festzuschreiben.

11.4 Personalbedarf

Der Personalbedarf der Anstalt wird jährlich errechnet. Für das Jahr 2004 ergab sich ein Personalbedarf von 317,5 Vollzeitarbeitskräften (VAK). Die Kosten je VAK betrugen für das Jahr 2004 133.600 €.

Die Zeitansätze der Personalbedarfsberechnung (PersBB) für messbare Tätigkeiten der Anstalt sind seit 1994 überwiegend unverändert. So ist z. B. insbesondere die Jahresarbeitszeit je VAK nicht unter Berücksichtigung der aktuellen rückläufigen Entwicklung des Krankenstandes berechnet worden, sondern basierte auf dem unveränderten Wert des Jahres 1994. Darüber hinaus wies die PersBB für persönliche Verteilzeiten 12 v. H. der Anwesenheitszeiten aus, während das Handbuch des Bundesministeriums des Inneren hierfür lediglich einen Ansatz von 10 v. H. vorsieht.

Der LRH hat beanstandet, dass der Personalbedarf nicht anhand aktueller Zahlenwerte ermittelt wurde, sodass seit längerem allein durch eine unzutreffende Jahresarbeitszeit ein zu hoher Personalbedarf ausgewiesen werde. Er hat die Anstalt gebeten, die Grundlagen der PersBB den heutigen Verhältnissen anzupassen, diese zukünftig regelmäßig zu überprüfen und fortzuschreiben sowie Personalüberhänge abzubauen.

Die Anstalt beabsichtigt nach Abschluss des laufenden Projektes PAULA (Personalbedarf analysieren und langfristig auswerten) eine verbindliche Grundlage für die PersBB zu beschließen.

Der LRH hat um Überprüfung der bisherigen Zwischenergebnisse sowie um Übersendung der beschlossenen PersBB und um Mitteilung der nach Umsetzung erzielten Einsparungen gebeten.

Nach überschlägiger Schätzung des LRH hätte bereits allein der Ansatz eines den heutigen Arbeitsverhältnissen angepassten Wertes der Jahresarbeitszeit je VAK im Jahre 2004 zu Einsparungen von rd. 1,3 Mio. € geführt.

11.5 Personalbedarfsberechnung für das Referat Ausfallforderungen

Die Anstalt schreibt in den Fällen, in denen eine sichernde Immobilie zwangsversteigert worden ist, die verbleibende Restschuld des zahlungsunfähigen Darlehensnehmers als uneinbringlich ab. Sie versucht, weitere Zahlungen des meist vermögenslosen Schuldners auf die Restschuld auch durch Vollstreckungsmaßnahmen (VM) zu erhalten, wie z. B. die Beauftragung von Pfändungen (bewegliche Sachen), die Beantragung von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen (Forderungen), sowie den Antrag auf Abgabe der eidesstattlichen Versicherung.

Für die PersBB wurde die Gesamtzahl der durchgeführten VM nicht ermittelt, sondern jährlich geschätzt. Seit 1994 wird unverändert für jede VM im Referat Ausfallforderungen ein fester Zeitbedarf von pauschal 310 Minuten ausgewiesen. Die Ermittlung dieses Zeitwertes konnte nicht belegt werden.

Der LRH hat den Zeitansatz einem externen Vergleich unterzogen und hierzu eine Untersuchung der Vollstreckungsstellen der Festsetzungsfinanzzämter des Landes herangezogen, die vergleichbare VM durchführen. In einem Gutachten, das im Auftrag des Arbeitsstabs Aufgabenkritik beim Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1999 erstellt wurde (Landtags-Vorlage 12/2797), sind Bearbeitungszeiten von 10 bis 20 Minuten je VM ausgewiesen.

Der LRH hat beanstandet, dass die Anstalt die Fallzahlen der VM nicht konkret ermittelte, sondern schätzte, in der PersBB überhöhte Zeitansätze zugrunde legte und somit einen deutlich überhöhten Personalbedarf auswies. Unter Berücksichtigung der im Gutachten ermittelten Bearbeitungszeiten ergibt sich eine Einsparung von rd. 0,9 Mio. €.

Zu den Beanstandungen hat sich die Anstalt im Einzelnen nicht geäußert. Sie hat lediglich erklärt, im Rahmen eines Projekts zu untersuchen, ob und inwieweit der Bestand an Ausfallforderungen optimiert bearbeitet werden kann. In diesem Zusammenhang solle auch die Frage der künftigen Ermittlung des Personalbedarfs behandelt werden.

Der Schriftwechsel dauert an.

12 Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen in der Landesverwaltung

Das Land konnte in den letzten Jahren die Erfüllung seiner gesetzlichen Pflicht, auf mindestens 5 vom Hundert seiner Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen, nicht belegen. Es sollte daher für die Zeit von 1994 bis einschließlich 2004 Ausgleichsabgaben in einer Gesamthöhe von mehr als 91 Millionen € zahlen.

Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Ermittlung der Ausgleichsabgabe untersucht und hierbei gravierende Defizite bei der Erhebung und Meldung der Basisdaten festgestellt. Die Prüfung führte im Ergebnis zu Verfahrensvereinfachungen, die für die Zukunft verbesserte Datengrundlagen erwarten lassen. Nicht zuletzt aufgrund der Prüfung konnte das Land die von ihm geforderten Ausgleichsabgaben um mehr als 61 Millionen € reduzieren.

12.1 Ausgangslage

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, auf wenigstens 5 v. H. ihrer Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Diese Verpflichtung trifft private und öffentliche Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen. Als öffentliche Arbeitgeber des Landes gelten die obersten Landesbehörden mit ihren nachgeordneten Dienststellen, die Verwaltung des Landtags, der Landesrechnungshof (LRH), die Organe der Verfassungsgerichtsbarkeit des Landes und jede sonstige Landesbehörde, zusammengefasst diejenigen Behörden, die eine gemeinsame Personalverwaltung haben.

Solange Arbeitgeber die vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen nicht beschäftigen, entrichten sie für jeden unbesetzten Pflichtar-

beitsplatz für schwerbehinderte Menschen eine Ausgleichsabgabe. Für die Verpflichtung zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe gilt das Land insgesamt als ein Arbeitgeber.

12.1.1 Ermittlung der Ausgleichsabgabe

Die Ausgleichsabgabe wird auf der Grundlage einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote wie folgt errechnet:

Zunächst wird die sog. Mindestzahl von Arbeitsplätzen des jeweiligen Arbeitgebers ermittelt. Arbeitsplätze sind nach der entsprechenden Legaldefinition „alle Stellen, auf denen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Beamte und Beamtinnen, Richter und Richterinnen sowie Auszubildende und andere zu ihrer beruflichen Bildung Eingestellte beschäftigt werden“. Der Begriff „Stellen“ ist hierbei nicht als haushaltstechnischer Begriff für Planstellen oder sonstige Stellen zu verstehen. Das Gesetz stellt bei Arbeitsplätzen vielmehr auf das Beschäftigungsverhältnis einer natürlichen Person zu privaten wie öffentlichen Arbeitgebern ab, unabhängig davon, ob dieser Person eine Planstelle oder sonstige Stelle ganz oder teilweise zugewiesen wurde.

Im Ergebnis besteht die Mindestzahl der Arbeitsplätze des Landes aus allen Personen, die in einem Beschäftigungsverhältnis zu den öffentlichen Arbeitgebern des Landes stehen, abzüglich bestimmter Beschäftigungsverhältnisse, die kraft Gesetzes nicht als Arbeitsplätze gelten (z. B. Vertretungskräfte).

Die Mindestzahl von Arbeitsplätzen wird ins Verhältnis zur Zahl der tatsächlich beschäftigten schwerbehinderten Menschen gesetzt. Liegt deren jahresdurchschnittliche Beschäftigungsquote unter der gesetzlich vorgeschriebenen von derzeit 5 v. H., ist eine Ausgleichsabgabe zu zahlen. Für

das Land hat sich die jahresdurchschnittliche Beschäftigungsquote nach Angaben der Verwaltung wie folgt entwickelt:

Jahr	Gesamt- arbeitsplätze	Pflicht- quote in Prozent	Pflichtarbeitsplätze		Differenz Soll / Ist	Jahresdurchschnittliche Beschäftigungsquote in Prozent
			Soll	Ist		
1997	369.530	6	22.172	18.910	-3.262	5,1
1998	371.655	6	22.299	18.568	-3.731	5,0
1999	369.063	6	22.144	18.374	-3.770	5,0
2000	368.082	6	22.085	17.718	-4.367	4,8
2001	368.178	5	18.409	18.045	-364	4,9
2002	349.643	5	17.482	17.601	119	5,0
2003	356.914	5	17.846	18.194	348	5,1
2004	355.158	5	17.758	19.256	1.498	5,4
2005	352.630	5	17.632	19.653	2.021	5,6

Das Land hatte danach bis einschließlich 2001 Ausgleichsabgaben zu entrichten.

12.1.2 Höhe der Ausgleichsabgabe

Mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“, das zum 01.10.2000 in Kraft getreten ist, wurde das System von Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe neu geordnet. Nach dem bis dahin geltenden Recht betrug die Ausgleichsabgabe je unbesetzten Pflichtarbeitsplatz monatlich 200 DM. Seit dem 01.10.2000 gilt ein gestaffeltes System. Die Ausgleichsabgabe beträgt seither je unbesetztem Pflichtarbeitsplatz monatlich

- 105 € bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 3 v. H. bis weniger als dem geltenden Pflichtsatz,
- 180 € bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 2 v. H. bis weniger als 3 v. H.,
- 260 € bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von weniger als 2 v. H.

12.1.3 Verwaltungsverfahren

Arbeitgeber haben der für ihren Sitz zuständigen Agentur für Arbeit einmal jährlich bis spätestens zum 31. März für das vorangegangene Kalenderjahr die Daten anzuzeigen, die zur Berechnung des Umfangs der Beschäftigungspflicht, zur Überwachung ihrer Erfüllung und zur Berechnung der Ausgleichsabgabe notwendig sind.

Die Agentur für Arbeit überprüft die Anzeigen der Arbeitgeber in tatsächlicher sowie in rechtlicher Hinsicht und leitet diese an das für den Sitz des Arbeitgebers zuständige Integrationsamt weiter. Das Integrationsamt überprüft auf der Grundlage der Arbeitgeberanzeigen die Anzahl der unbesetzten Pflichtarbeitsplätze und die daraus resultierende Ausgleichsabgabe für den jeweiligen Arbeitgeber.

Für das Land Nordrhein-Westfalen ist das Innenministerium (IM) zentral zuständig für das Meldeverfahren. Es hat zu seiner Durchführung 1987 erstmals Regelungen getroffen und das Verfahren für den gesamten Bereich der Landesverwaltung auf das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) delegiert.

Das LDS hat hiernach der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen - die zusammengefasste Meldung der Dienststellen des Landes zu übermitteln. Um dieser Verpflichtung nachkommen zu können, müssen die einzelnen Dienststellen des Landes ihre Daten zuvor an das LDS melden.

Das LDS erfasst die von - zum Zeitpunkt der Prüfung - insgesamt 857 Dienststellen gemeldeten Zahlen und errechnet sowohl die sich hieraus ergebenden Gesamtzahlen für das Land als auch die ggf. insgesamt vom Land zu zahlende Ausgleichsabgabe. Die Gesamtzahlen des Landes werden anschließend an die Bundesagentur für Arbeit zur Weiterleitung an

das zuständige Integrationsamt beim Landschaftsverband Rheinland in Köln übermittelt.

12.2 Gegenstand und wesentliches Ergebnis der Prüfung

Der LRH hat die Daten geprüft, die dem LDS von den Dienststellen für die Jahre 2004 und 2005 gemeldet und der Berechnung der Ausgleichsabgabe zugrunde gelegt worden waren. Er hat hierzu im Rahmen einer Querschnittsprüfung Erhebungen bei verschiedenen Dienststellen im Bereich des Justizministeriums, des IM, des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (MSW) und des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie durchgeführt.

Ziel der Prüfung des LRH war es nachzuvollziehen, ob die Grundlagen für die Berechnung der vom Land ggf. zu entrichtenden Ausgleichsabgaben zutreffend ermittelt und Ausgleichsabgaben zutreffend festgesetzt wurden.

Als zentrales Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, dass das Land in den letzten Jahren keine zutreffenden Daten zur Berechnung der Ausgleichsabgabe ermittelt hat. Die Festsetzung der vom Land zu entrichtenden Ausgleichsabgabe war seit Jahren zwischen dem Integrationsamt beim Landschaftsverband Rheinland und dem Land streitig. Das Integrationsamt hatte vom Land für den Zeitraum 1994 bis 2004 Ausgleichsabgaben in einer Gesamthöhe von mehr als 91 Mio. € verlangt. Es hatte die von den Dienststellen des Landes gemeldeten Daten im Wesentlichen aus zwei Gründen angezweifelt. Zum einen sei die Zahl der gemeldeten Arbeitsplätze im Vergleich mit den Zahlfällen des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV) zu niedrig. Zum anderen hätten einzelne Beschäftigungsgruppen (z. B. Langzeitbeurlaubte) nicht von der Gesamtzahl der Arbeitsplätze abgesetzt werden dürfen.

12.3 Wesentliche Feststellungen

Der LRH hat insbesondere die Ermittlung der für die Meldungen an das LDS erforderlichen Daten durch die genannten Ressorts untersucht und hierbei folgende Fehlerquellen festgestellt:

12.3.1 Fehlerhafte Ermittlung der Zahl der Arbeitsplätze

Von den seinerzeit 857 meldepflichtigen Dienststellen hatten 350, d. h. rd. 40 v. H., seit Jahren unveränderte Gesamtzahlen der Arbeitsplätze gemeldet, ohne die Personalfluktuaton zu berücksichtigen. Der LRH hat in allen geprüften Bereichen erhebliche Personalrückgänge festgestellt, die dem LDS zum Teil erst aufgrund der Prüfung des LRH gemeldet wurden.

Zur Gesamtzahl der Arbeitsplätze zählen nach der Gesetzeslage auch studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte bei den Universitäten sowie Studienreferendare. Die notwendige Meldung dieser Beschäftigtengruppen unterblieb im Umfang von rd. 2.400 Hilfskräften allein an einer Universität und von rd. 3.000 Studienreferendaren allein im Bereich einer Bezirksregierung.

Schließlich hat der LRH in einigen Bereichen Doppelerfassungen von Bediensteten festgestellt, die zu überhöhten Gesamtzahlen der Arbeitsplätze führten. Beispiele hierfür waren Lehrer, die anteilig in verschiedenen Schulen beschäftigt waren, sowie Rechtsreferendare, die sowohl von ihrer Stammdienststelle als auch von der Dienststelle ihres Einsatzes erfasst und gemeldet wurden.

12.3.2 Fehlerhafte Ermittlung von Vertretungsfällen

Von den Dienststellen sind alle Beschäftigten zu erfassen, deren Arbeits-, Dienst- oder sonstiges Beschäftigungsverhältnis wegen Erziehungs- / Elternzeit, des Bezugs einer Rente auf Zeit, Wehr- / Zivildienst, unbezahltem Urlaub oder Altersteilzeit in der Freistellungsphase (Verblockungsmodell) ruht, solange für sie eine Vertretung eingestellt ist. Diese Vertretungsfälle werden bei der Berechnung der Ausgleichsabgabe als sog. abzugsfähige Stellen von der Gesamtzahl der Arbeitsplätze abgesetzt. Die hierbei zwischen dem Land und dem Integrationsamt streitige Frage, ob Langzeitbeurlaubte auch ohne erkennbare Vertretung von der Gesamtzahl der Arbeitsplätze abgesetzt werden können, ist durch Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 22.03.2006 - Az. 12 A 4737/01 - abschließend geklärt worden. Danach „kommt ein Abzug nur dann in Betracht, wenn und soweit für die Langzeit- und Erziehungsbeurlaubten Vertreter eingesetzt worden sind. ... Um zukünftig die Gesamtzahl der Arbeitsplätze um diese Beschäftigungsgruppen mindern zu können, muss der Umfang der Vertretung durch eine nachvollziehbare Angabe der Zahlen der Vertretungskräfte in den einzelnen Erhebungsmonaten dargelegt werden.“

Nach den Feststellungen des LRH hatten rd. die Hälfte der geprüften Dienststellen keine Vertretungsfälle gemeldet, obschon diese im Umfang zwischen 2 bis 8 v. H. der geprüften Arbeitsplätze vorhanden waren.

12.3.3 Fehlerhafte Ermittlung weiterer abzugsfähiger Stellen

Ebenso wie Vertretungsfälle werden auch Rechts- und Studienreferendare sowie Beschäftigte mit einer Arbeitszeit von unter 18 Wochenstunden oder unter 8 Wochen im Jahr von der Gesamtzahl der Arbeitsplätze abgesetzt. Etwa die Hälfte der geprüften Meldungen an das LDS enthielt keinen Hinweis auf derartige Beschäftigungsverhältnisse, obschon diese im Umfang von durchschnittlich rd. 2 v. H. der geprüften Arbeitsplätze vorlagen.

12.3.4 Gründe für die Fehlerquellen

Der LRH hat aufgrund seiner Querschnittsprüfung folgende wesentliche Ursachen für die festgestellten Fehlerquellen ermitteln können, die in allen geprüften Ressorts durchgängig erkennbar waren.

An erster Stelle hat die Prüfung ergeben, dass dem Meldeverfahren und seiner Relevanz für daraus resultierende Zahlungsverpflichtungen des Landes auf allen Verwaltungsebenen zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. Viele Dienststellen betrachteten diese Meldungen vielmehr als „überflüssige Statistik“. Dies zeigt besonders deutlich die Quote von rd. 40 v. H. aller meldepflichtigen Dienststellen, die ihre Daten über Jahre unverändert ließen. Dies wurde nach Auffassung des LRH dadurch befördert, dass häufig nicht erkennbar war, wer in einer Dienststelle für die Richtigkeit der gemeldeten Daten letztendlich verantwortlich war.

Diese Vernachlässigung des Meldeverfahrens durch die Dienststellen wurde durch fehlende Sanktionsmöglichkeiten des LDS begünstigt. Dieses war in Unkenntnis der tatsächlichen Werte vielmehr gezwungen, offensichtlich veraltete und unschlüssige Daten zu verarbeiten. Die daraus resultierenden Ergebnisse hat das zuständige Integrationsamt im Ergebnis zu Recht bestritten.

Ein weiterer Grund für die aufgezeigten Fehlerquellen lag darin, dass zahlreiche Dienststellen zur Abgabe von Meldungen verpflichtet waren, obwohl sie nicht über alle Informationen verfügten, die eine ordnungsgemäße Meldung voraussetzte. So konnten beispielsweise die 130 meldepflichtigen Amtsgerichte aus eigener Kenntnis keine Angaben zu Vertretungsfällen im Richter- und Beamtenbereich machen, da ihnen die Personalbewirtschaftung der betroffenen Arbeitsplätze nicht oblag.

Zudem wurde die Fehlerhäufigkeit durch die sehr hohe Anzahl meldepflichtiger Dienststellen begünstigt. So hatten beispielsweise die fünf Bezirksregierungen nach Schulformen differenzierte Meldungen abzugeben. Insgesamt waren nur für den Schulbereich bei den Bezirksregierungen 50 Meldestellen registriert. Der gesamte Geschäftsbereich des MSW meldete von 164 Dienststellen aus an das LDS.

Der LRH ist schließlich der Frage nachgegangen, ob die bei dem LBV vorhandenen Daten, z. B. dessen „Bilanz der Zahlfälle“, für eine genauere und einfachere Ermittlung der Ausgleichsabgabe geeignet und ausreichend sind. Er hat hierzu die entsprechenden Daten des LBV bei einigen Dienststellen mit deren Personalbestand und mit den von ihnen gemeldeten Daten abgeglichen. Im Ergebnis waren die LBV-Daten allein nicht geeignet, als Datenbasis zur Berechnung der Ausgleichsabgabe zu dienen, weil ihnen nicht alle gesetzlich geforderten Berechnungsgrößen (z. B. die Zahl der Vertretungsfälle) entnommen werden konnten. Zudem waren diese Daten aufgrund des verzögerten bzw. unterlassenen Änderungsdienstes teilweise überhöht und damit fehlerhaft.

12.4 Empfehlungen

Der LRH hat alle geprüften Ressorts aufgefordert, in einem ersten Schritt sicherzustellen, dass sämtliche Dienststellen des jeweiligen Geschäftsbereichs ihrer Meldeverpflichtung zukünftig ordnungsgemäß nachkommen. Des Weiteren sollten künftig nur noch diejenigen Dienststellen mit der Meldung betraut werden, die selbst über die hierzu erforderlichen Daten verfügen. Für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung hat der LRH eine Reduzierung von derzeit 164 meldepflichtigen Dienststellen auf insgesamt elf Dienststellen für möglich und ausreichend erachtet. Nach seiner Auffassung würde eine derartige Konzentration zu erheblichen Einsparungen von Personalaufwand im Bereich der Schul-

verwaltung selbst, aber auch beim LDS führen und zudem die Validität der Daten verbessern.

Zudem hat der LRH das IM aufgefordert, soweit wie möglich Nacherhebungen auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des LRH durchzuführen und deren Ergebnisse in die Verhandlungen mit dem Integrationsamt über die Nachzahlungen von Ausgleichsabgaben einfließen zu lassen. Schließlich hat er das IM gebeten, ein effizientes Meldeverfahren, welches den gesetzlichen Anforderungen genügt und nur diejenigen Dienststellen einbindet, die über die zur Abgabe der Meldung erforderlichen Daten verfügen, einzurichten und dessen Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.

12.5 Stellungnahme des Innenministeriums

Zum Ergebnis der Nachberechnungen und Verhandlungen mit dem Integrationsamt hat das IM mitgeteilt:

Für die Jahre 1994 bis 2002, für die das Integrationsamt ursprünglich eine Forderung von 85.534.820 € festgesetzt hatte, habe man sich auf eine Zahlungsverpflichtung des Landes in Höhe von 29.199.277 € geeinigt. Für die Jahre 2003 und 2004 stehe einer einvernehmlichen Zahlungsverpflichtung des Landes in Höhe von 583.526 € eine ursprüngliche Forderung von 5.763.098 € gegenüber. Für den Gesamtzeitraum bedeute dies im Ergebnis eine Reduktion der Zahlungsverpflichtung des Landes für die streitbefangenen Jahre um 61.515.115 €. Mit diesem Ergebnis habe der jahrelange Rechtsstreit mit dem Integrationsamt seinen Abschluss gefunden.

Darüber hinaus habe im Dezember 2007 im IM eine Ressortbesprechung zur Erhebung der Ausgleichsabgabe stattgefunden. Den Ressorts sei insbesondere verdeutlicht worden, dass es bei der Meldung der Daten wesentlich auf deren Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität ankomme. Neben dem Hinweis auf die diesbezügliche ressorteigene Verantwortung

für den jeweiligen Geschäftsbereich seien die Ressorts aufgefordert worden, im eigenen Zuständigkeitsbereich zu prüfen, ob die bisherige Verteilung der Meldedienststellen nach wie vor sachgerecht ist, und ggf. Korrekturvorschläge zu melden.

Im Weiteren sei das künftige Erhebungs- und Berechnungsverfahren unter Einbeziehung der Zahlenwerte aus der LBV-Bilanz der Zahlfälle und die geplante Online-Anbindung des Meldeverfahrens vorgestellt worden. Geplant sei, zunächst die - insbesondere vom LRH aufgezeigten - Fehlerquellen zu beseitigen, die bisher die Brauchbarkeit der LBV-Zahlen für Zwecke der Erfassung der Arbeitsplatzdaten ausgeschlossen hätten. Bei den Meldedienststellen müssten dann nur noch die Daten erhoben werden, die sich auch nach der Überarbeitung der LBV-Zahlen dort nicht darstellen ließen. Auf diese Weise könnten in erheblichem Umfang Fehlerquellen bei der Datenerhebung minimiert und der Erhebungsaufwand bei den meldenden Dienststellen deutlich reduziert werden. Mit diesem Erhebungs- und Berechnungsverfahren solle einem wesentlichen Kritikpunkt des LRH abgeholfen werden, da die Gesamtzahl der Arbeitsplätze nicht mehr von den Dienststellen erhoben werde, sondern über die bereinigte Auswertung der LBV-Bilanz. Verbleibende Fehlermöglichkeiten bei der Erhebung von Daten, die sich aus der LBV-Bilanz nicht ableiten ließen (z. B. Vertretungsfälle), sollten durch die ressortinterne Überprüfung der Meldewege und die Online-Anbindung des Meldeverfahrens minimiert werden. Insbesondere die mit der Online-Anbindung verknüpften Plausibilitätskontrollen der Meldungen würden dazu beitragen.

Der Schriftwechsel dauert an.

Staatskanzlei (Epl. 02)

13 Förderung der Landestheater

Das Land Nordrhein-Westfalen hat in den Jahren 2004 bis 2006 die vier Landestheater mit insgesamt rund 37 Millionen € institutionell gefördert. Die Finanzierung erfolgte in der Form der Festbetragsfinanzierung. Die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wurden auf der Grundlage eines festen, seit mehreren Jahren unveränderten Schlüssels auf die Landestheater verteilt. Sowohl die Anzahl der Besucherinnen und Besucher als auch die Höhe der erzielten Einnahmen unterlagen in dieser Zeit nicht unerheblichen Schwankungen. Die Entwicklung war bei den Landestheatern nicht einheitlich.

Der Landesrechnungshof hält die Überprüfung der gewählten Finanzierungsart für erforderlich, da diese den Interessen des Landes nicht hinreichend gerecht wird und die individuellen Umstände der einzelnen Landestheater nur unzureichend berücksichtigt. Des Weiteren hat er eine mangelnde wirtschaftliche Erfolgskontrolle festgestellt.

13.1 Vorbemerkungen

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert insgesamt vier Landestheater im Rahmen der institutionellen Förderung. Diese übernehmen in ihrer jeweiligen Sitzstadt die Funktion eines städtischen Theaters und darüber hinaus die kulturelle Versorgung im ländlichen Raum. Sie ergänzen das Theaterangebot in kleineren Städten und Gemeinden.

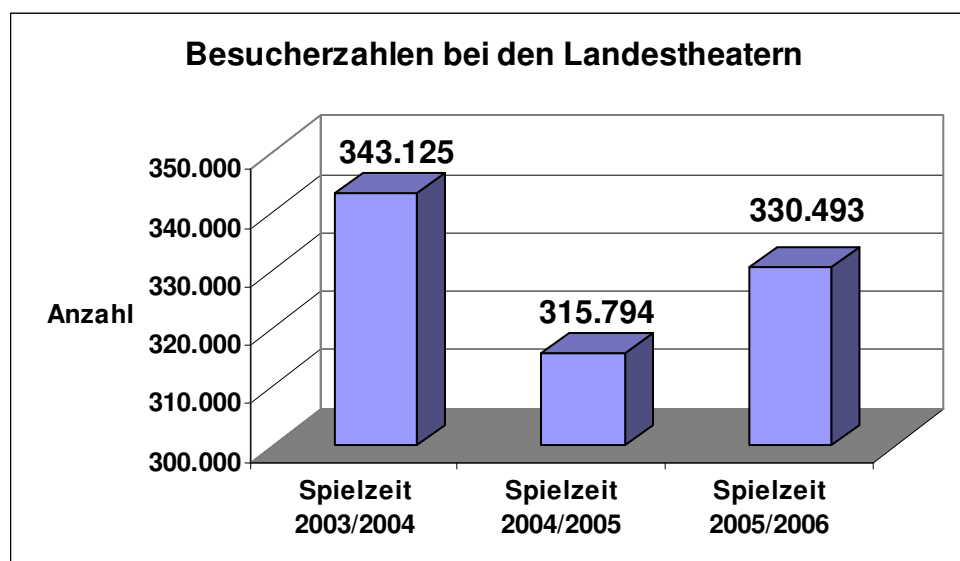
In den Jahren 2004 bis 2006 wurden die Landestheater jährlich mit Zuschüssen von 12,25 bis 12,8 Mio. € gefördert. Die Gesamtsumme der gewährten Zuschüsse belief sich in den Jahren 2004 bis 2006 auf rd. 37 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2007 waren im Einzelplan 02 für diesen Zweck rd. 13,25 Mio. € veranschlagt.

13.2 Feststellungen des Landesrechnungshofs

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Detmold, Düsseldorf und Münster haben die Bewilligung und Abwicklung der Zuwendungen an die Landestheater geprüft. Der Landesrechnungshof (LRH) hat ergänzende Erhebungen bei der Staatskanzlei (StK) durchgeführt.

13.2.1 Besucherzahlen

Die Besucherzahlen aller Landestheater unterlagen im Prüfungszeitraum zum Teil erheblichen Schwankungen:



Während die Besucherzahlen je Spielzeit bei einem Landestheater in dem Zeitraum von 2003/2004 bis 2005/2006 von rd. 36.000 auf rd. 43.000 (um rd. 20 v. H.) stiegen, sanken sie bei einem anderen Landestheater von rd. 192.000 auf 172.000 (Rückgang rd. 10 v. H.).

13.2.2 Einnahmen

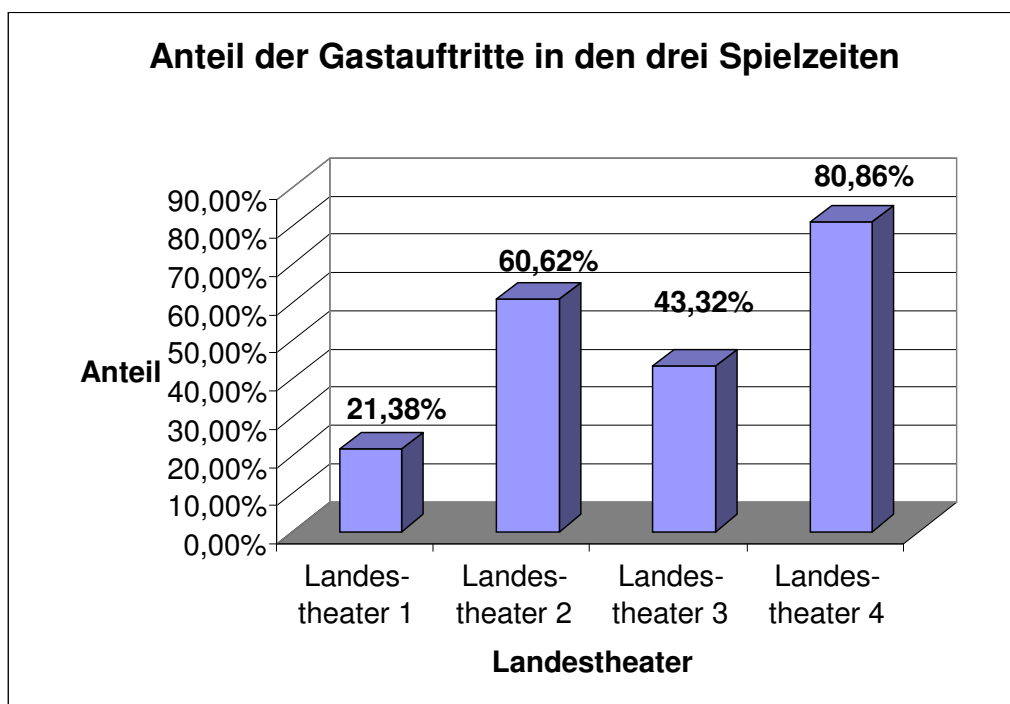
Auch die Einnahmen der einzelnen Landestheater unterlagen im Zeitraum der untersuchten Spielzeiten nicht unerheblichen Veränderungen. Diese betrafen sowohl die Einnahmen aus den Kartenverkäufen als auch die Erlöse aus Merchandising, Garderobenbetrieb sowie dem Verkauf von Speisen und Getränken.

Die Landestheater waren von den Veränderungen in unterschiedlicher Intensität betroffen. Während bei einem Landestheater die Gesamteinnahmen vom Jahr 2004 auf das Jahr 2005 um rd. 400.000 € sanken, stiegen sie bei einem anderen Landestheater im gleichen Zeitraum um rd. 170.000 €.

Auch die Einnahmen aus den Kartenverkäufen entwickelten sich nicht einheitlich. Bei einem Landestheater erhöhten sich die Erlöse von 2004 bis 2006 um über 110.000 € (Anstieg rd. 30 v. H.). Demgegenüber sanken die Erlöse bei einem anderen Landestheater im gleichen Zeitraum um rd. 35.000 € (Rückgang rd. 6 v. H.).

13.2.3 Gastauftritte

Die Landestheater treten nicht nur in ihren Sitzstädten auf. Ein erheblicher Anteil ihrer Tätigkeit entfällt ihrem Auftrag entsprechend auf Gastauftritte im ländlichen Raum. In den drei Spielzeiten von 2003/2004 bis 2005/2006 betrug der durchschnittliche Anteil der Gastauftritte an der Gesamtanzahl der Vorstellungen aller Landestheater rd. 44 v. H. Die Anteile der einzelnen Landestheater variierten dabei zwischen rd. 21 v. H. und rd. 81 v. H.:



13.2.4 Finanzierungsart

Die Landestheater erhielten die Zuschüsse in Form der Festbetragsfinanzierung.

Diese Finanzierungsart kommt nach Nr. 2.2.3 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass

mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.

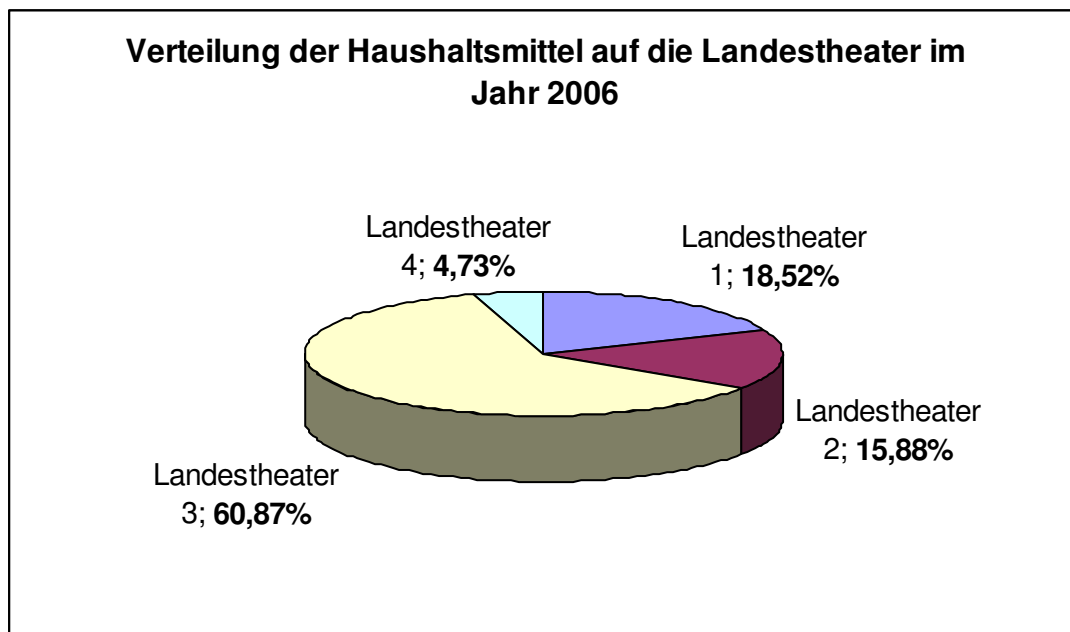
Das bis zum Jahr 2005 zuständige Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) sowie danach die StK hatten den als Bewilligungsbehörden fungierenden Bezirksregierungen die Finanzierungsart verbindlich vorgegeben. Dieses Vorgehen sollte eine landesweit einheitliche Bewilligungspraxis sicherstellen. Aufgrund der Erfahrungswerte der Vorjahre - so die Begründung nach Auskunft der StK - seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass mit nicht bestimmbareren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder Einsparungen zu rechnen sei. Weitere Ausführungen oder Auswertungen zu den Besucherzahlen oder Einnahmen der Landestheater waren den Unterlagen der StK nicht zu entnehmen.

Die finanzielle Situation der Landestheater ist von der Nachfrage der Zuschauer und von der finanziellen Situation der Kommunen geprägt, die die Gastspiele der Landestheater einkaufen. Insoweit können Einnahmeschwankungen grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Sie sind vielmehr betriebsimmanent, wie die bei der Prüfung festgestellten Veränderungen bei den Einnahmen der Landestheater belegen. Diese Veränderungen wirken sich im Rahmen der Festbetragsfinanzierung nicht aus.

Der LRH hat daher die StK um eine Überprüfung der Finanzierungsart sowie um eine Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten der einzelnen Landestheater bei der Bemessung der Zuwendung gebeten.

13.2.5 Verteilung der Haushaltsmittel auf die Landestheater

Die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf die einzelnen Landestheater erfolgt seit Jahren nach einem festen, prozentualen Schlüssel, der auf das zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen angewendet wird:



Dieser Schlüssel wurde lediglich im Jahr 2003 im Rahmen umfassender Sparmaßnahmen im gesamten Landeshaushalt geringfügig geändert. Der Schlüssel sollte ursprünglich gewährleisten, dass rd. 50 v. H. der jeweiligen Ausgaben durch die Landeszuwendung gedeckt werden, und den Landestheatern ermöglichen, frühzeitige Entscheidungen zu treffen.

Der LRH hat Bedenken hinsichtlich der Anwendung eines festen Schlüssels auf das Haushaltsvolumen geäußert, da dieser Schlüssel weder die wirtschaftliche Situation der Theater noch die Auslastung oder sonstige individuelle Faktoren der Landestheater berücksichtigt. Ebenso bleibt nach Auffassung des LRH unberücksichtigt, dass der Förderbedarf über die Jahre stark schwanken kann.

13.2.6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle

Nach den Feststellungen des LRH haben weder das bis 2005 zuständige MSWKS noch die nunmehr zuständige StK die Ziele der Förderung konkretisiert. Ebenso wurden den Trägern der Landestheater weder durch die StK noch durch die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden objektive und messbare Kriterien zur Erreichung der Förderziele vorgegeben. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden ebenfalls nicht durchgeführt.

Im Hinblick auf die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollen begleitende Erfolgskontrollen vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung liefern, ob und wie begonnene Maßnahmen fortgeführt werden sollen, Nr. 2.2 der VV zu § 7 LHO. Insbesondere bedarf es in Anbetracht der langen Dauer der Förderung und der Höhe der Fördersumme der Vorgabe objektiver und messbarer Kriterien, die über die in den zusätzlichen Erläuterungen zum Haushaltsplanentwurf enthaltene allgemeine Festlegung der kulturellen Versorgung des ländlichen Raums hinausgehen.

Der LRH hat angeregt, mit den Theatern Zielsetzungen zu vereinbaren, an denen diese ihre Leistungsangebote orientieren und sowohl die Träger der Landestheater als auch das Land Nordrhein-Westfalen als Zuwendungsgeber den Erfolg des einzelnen Theaters messen können. In Anbetracht der Wahrung der künstlerischen Freiheit der Theaterleitung ließen sich die Zielsetzungen auf die Vereinbarung konkreter Leistungs- und Finanzziele beschränken. Diese Zielsetzungen sollten auch zum Gegenstand der Zuwendungsbescheide gemacht werden, um die erforderlichen Erfolgskontrollen zu ermöglichen.

13.3 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die StK hat aufgrund der Anregungen des LRH einen Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern vorbereitet.

Sie hat dem LRH mit Schreiben vom 20.02.2008 eine Stellungnahme zugeleitet.

13.3.1 Finanzierungsart

Die StK beabsichtigt, an der Festbetragsfinanzierung festzuhalten. Diese gebe den geförderten Einrichtungen die notwendige Planungssicherheit. Darüber hinaus biete sie den Zuwendungsempfängern den bestmöglichen Anreiz zur Generierung sonstiger Einnahmen, mit denen Qualität und Quantität des kulturellen Angebotes der Landestheater gesteigert werden sollten.

Allerdings solle die Festbetragsfinanzierung modifiziert werden. Bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung solle die finanzielle Gesamtsituation der Landestheater - insbesondere auch die Einnahmesituation - künftig stärker berücksichtigt werden. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung würden die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden künftig eine umfassende Finanzanalyse durchführen. Sollte hierbei ein über mehrere Jahre anhaltender wirtschaftlicher Erfolg der Theater festzustellen sein, werde dies bereits bei der Bemessung der Zuwendungen künftiger Jahre berücksichtigt. Das Land könne so auch bei einer Festbetragsfinanzierung am finanziellen Erfolg der Theater partizipieren.

Dieses Verfahren trage aus Sicht der StK sowohl den finanziellen Interessen des Landes als auch der aus kulturfachlichen Gründen erforderlichen Planungssicherheit der Landestheater ausreichend Rechnung.

13.3.2 Verteilung der Haushaltsmittel auf die Landestheater

Die StK betont die kulturpolitische Zielsetzung der Landesregierung, möglichst die Hälfte der jeweiligen Gesamtausgaben durch die Zuwendungen des Landes abzudecken. Durch diese Grundfinanzierung werde die Zahlungsunfähigkeit von Landestheatern verhindert.

Künftige Mittelerhöhungen, die über diese Grundfinanzierung hinaus gingen, sollten jedoch nicht mehr nach einem festen Verteilungsschlüssel vergeben werden. Vielmehr sollten individuelle Faktoren der Landestheater berücksichtigt werden und die Mittelverteilung insoweit flexibilisiert werden. Hierzu überlege man die Einführung von leistungsbezogenen Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln.

13.3.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle

Die StK hat angekündigt, mit den Landestheatern Gespräche zur Einführung der leistungsbezogenen Kriterien zu führen. Zur Vorbereitung dieser Gespräche würden die Erfahrungen der anderen Bundesländer ausgewertet. Die Landestheater selbst seien an einer Einbeziehung von Erfolgs- und Effizienzkriterien bei der Zuschussgewährung interessiert.

13.4 Würdigung durch den Landesrechnungshof

Der LRH sieht seine Bedenken gegen die Festbetragsfinanzierung bei den Landestheatern nicht ausgeräumt. Er erkennt zwar an, dass die Verfahrensänderung zu einer flexibleren und den individuellen Gegebenheiten der einzelnen Landestheater angepassten Bewilligung der Zuwendungen führen könnte; aber er hat erneut darauf hingewiesen, dass eine Festbetragsfinanzierung dann nicht in Betracht kommt, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendungen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen,

dass mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.

Der LRH hat die Einführung von leistungsbezogenen Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln, die über die Grundförderung hinausgehen, zur Kenntnis genommen. Nach seiner Auffassung sollten jedoch nicht ausschließlich die bisherigen Quoten zur Ermittlung des Grundfinanzungsbedarfs herangezogen werden. Vielmehr bedarf es für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Planungsinstrument einer individuellen Betrachtung der einzelnen Landestheater.

Der LRH hat die StK gebeten, ihn über die Gesprächsergebnisse mit den Landestheatern sowie die Auswertung der Erfahrungen der anderen Bundesländer zu unterrichten. Ergänzend hat er erneut darauf hingewiesen, dass mögliche Zielvereinbarungen mit den Landestheatern als Auflagen zum Gegenstand der Zuwendungsbescheide an die Träger der Landestheater gemacht werden sollten. Die Umsetzung der Zielvereinbarungen wäre dann von den Bewilligungsbehörden im Rahmen der Erfolgskontrolle zu prüfen.

Der LRH hat die StK um eine weitere Stellungnahme zu den begleitenden Erfolgskontrollen gebeten.

14 Zuschüsse an eine Stiftung

Rückforderungsansprüche des Landes in Höhe von rund 1,871 Millionen € aus dem teilweisen Widerruf von Zuwendungsbescheiden wurden weder ordnungsgemäß noch zeitnah verfolgt.

14.1 Einleitung

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) gewährt einer rechtsfähigen Stiftung des privaten Rechts mit dem Zweck, Werke der bildenden Kunst zu erwerben und zu verwalten, jährliche Zuwendungen¹⁰². Die Stiftung verfügt über zwei Museumsgebäude, von denen das im Jahre 1986 errichtete voraussichtlich von Ende April 2008 bis Herbst 2009 wegen Grundsanierung und Erweiterung geschlossen werden soll.

Die Feststellungen bei der Stiftung waren bereits Gegenstand des Abschnitts 27 des Jahresberichts 2005 des Landesrechnungshofs (LRH). Im Rahmen der parlamentarischen Beratung hatte der Ausschuss für Haushaltskontrolle folgenden Beschluss gefasst:

„Der Ausschuss für Haushaltskontrolle begrüßt die umfangreichen Prüfungsmaßnahmen des LRH hinsichtlich der Zuschüsse an Stiftungen.

Der Ausschuss erwartet, dass die Stiftung zukünftig die Vergabevorschriften einhält und die Bezirksregierung (BR) die zu Unrecht erteilten Zuwendungsbescheide aufhebt sowie die Landesmittel zurückfordert. ...“.

¹⁰² Vom 07.07.2000 bis zum 06.07.2005 war das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) für den Bereich der Kulturförderung zuständig, seit dem 07.07.2005 ist die Staatskanzlei (StK) zuständig.

14.2 Rückforderung

Mit Rückforderungsbescheiden vom 19.12.2006 hat die BR von der Stiftung insgesamt rd. 1,871 Mio. € zurückgefordert, da die Stiftung im Zeitraum 2000 bis 2003 alle geprüften Aufträge ohne Beachtung der Vergabevorschriften vergeben hatte.

Gegen diese Bescheide hat die Stiftung mit Schreiben vom 18.01.2007 Widerspruch eingelegt und zur Begründung ausgeführt, sie könne die Gesamtsumme nicht aufbringen. Sie sei jedoch in der Lage einen Betrag in Höhe von 900.000 € in drei Teilbeträgen bis zum Jahre 2008 zurückzahlen.

Die Staatskanzlei (StK) hat beabsichtigt, mit der Stiftung eine Vereinbarung dahingehend zu schließen, einen Betrag von 900.000 € zinsfrei zu stunden sowie den darüber hinausgehenden Betrag in Höhe von 970.400 € für fünf Jahre befristet niederzuschlagen.

Der LRH hat die StK darauf hingewiesen, dass nach § 59 Abs.1 Landeshaushaltsordnung (LHO) Ansprüche nur gestundet werden dürfen, wenn deren sofortige Einziehung mit erheblichen Härten für die Anspruchsgegnerin verbunden wäre und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird. Eine Stundung soll nur gegen angemessene Verzinsung und in der Regel nur gegen Sicherheitsleistung gewährt werden.

Da die StK weder die Voraussetzungen für eine Stundung noch für eine befristete Niederschlagung schlüssig dargelegt hat, hat der LRH dem Vorschlag der StK widersprochen und um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Auch das Finanzministerium (FM) hat der StK mit Schreiben vom 06.06.2007 die Einwilligung in eine befristete Niederschlagung nicht erteilt;

allenfalls könne eine verzinste Stundung gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO durch Einräumung von Teilzahlungen gewährt werden.

Daraufhin hat die StK mit Schreiben vom 24.10.2007 erklärt, die Absicht der befristeten Niederschlagung eines Teilbetrages von rd. 970.000 € werde nicht weiter verfolgt.

Als aktuellen Sachstand hat die StK mit Schreiben vom 07.02.2008 mitgeteilt, wegen der bevorstehenden Schließung eines Museumsgebäudes als Folge der Bauarbeiten (Grundsanierung und Erweiterung) und der daraus resultierenden, noch nicht abschließend abzuschätzenden Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Stiftung sei noch keine Vereinbarung über die Modalitäten der Rückzahlung der ermittelten Rückforderungsansprüche geschlossen worden. Die StK sei jedoch um eine zeitnahe Lösung bemüht. Bis heute hat die Stiftung keine Zahlungen auf die Rückforderungsansprüche geleistet.

Mit Entscheidung vom 13.03.2008 hat der LRH die StK darauf hingewiesen, dass Einnahmen des Landes nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Der LRH hält die seit längerem geplante und bekannte Erweiterung des Museumsgebäudes nicht als Argument dafür geeignet, auf die zeitnahe Erhebung einer Landesforderung in erheblicher Höhe zu verzichten. Für den LRH ist es völlig unverständlich, dass über Modalitäten der Rückzahlung des Gesamtbetrages verhandelt werden soll, obwohl die Stiftung bereits erklärt hatte, in der Lage zu sein, einen Betrag in Höhe von 900.000 € in drei Teilbeträgen bis zum Jahre 2008 zurückzuzahlen. Angesichts der seit dem Erlass der Rückforderungsbescheide im Dezember 2006 verstrichenen Zeit hält der LRH eine weitere Verzögerung für nicht hinnehmbar. Darüber hinaus widerspricht das bisherige Verfahren dem Beschluss des Ausschusses für Haushaltskontrolle.

Der LRH hat die StK gebeten, für eine beschleunigte Vereinnahmung der dem Land zustehenden Einnahmen Sorge zu tragen, unverzüglich die entsprechenden Rückzahlungsmodalitäten zu vereinbaren und den LRH hierüber zu unterrichten.

Der Schriftverkehr dauert an.

15 **Zuwendungen an eine Kulturstiftung**

Das Land Nordrhein-Westfalen förderte eine Kulturstiftung aus Mitteln der Regionalen Kulturförderung. Die Stiftung hat mehr als sieben Jahre nach Beendigung des Förderzeitraums nicht nachgewiesen, dass die Förderbedingungen vollständig erfüllt sind. Die Zuwendungen sind bisher nicht zurückgefordert worden.

Die Kulturstiftung, deren Ziele mit der Regionalen Kulturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen übereinstimmen, sollte bei der Bildung des Stiftungsvermögens erstmalig im Wege des so genannten „Matching-Fund“ i. H. von rd. 255.000 € gefördert werden. „Matching-Fund“ bedeutet eine Form der komplementären Finanzierung für kulturelle Institutionen, wobei die Zusage der öffentlichen Mittel an das Einwerben privater Mittel in entsprechender Höhe gebunden ist; d. h., jeder Euro privater Mittel für das Stiftungskapital wird vom Land verdoppelt.

Die Kulturstiftung wurde am 28.11.2000 als rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts gegründet. Vorbereitung und Durchführung der Gründung der Stiftung hatte ein Förderverein übernommen. Das Land förderte in der Vorbereitungsphase den Förderverein und nach deren Gründung die Stiftung.

Förderverein und Stiftung verpflichteten sich in den Förderanträgen, einen Eigenanteil am Stiftungsvermögen von mindestens rd. 255.000 € bereitzustellen und in voller Höhe dem Stiftungskapital zuzuführen. Der Eigenanteil sollte sich aus dem Anfangsstiftungskapital, weiteren Zustiftungen und Spenden zusammensetzen.

Die zuständige Bezirksregierung (BR) bewilligte im Wege einer 50 %-igen Anteilfinanzierung am 07.12.2000 eine Zuwendung an den Förderverein in Höhe von rd. 102.000 € und am 21.12.2000 eine Zuwendung an die Stiftung in Höhe von rd. 153.000 €. Der Förderverein leitete die Zuwendung an die Stiftung weiter. Bewilligungs- und Durchführungszeiträume endeten am 31.12.2000.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat festgestellt, dass das Stiftungsvermögen im März 2001 lediglich rd. 308.000 € betrug, zusammengesetzt aus den Zuwendungen des Landes von rd. 255.000 € und einem Eigenanteil von rd. 53.000 €.

Das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (MSWKS) setzte der Stiftung bis Ende 2001 eine Nachfrist für die vollständige Erbringung des Eigenanteils.

Der LRH hat mehrfach den Nachweis der Erfüllung der Förderbedingungen gefordert.

Die inzwischen für den Kulturbereich zuständige Staatskanzlei des Landes NRW (StK) bestätigte dem LRH im Oktober 2005, dass der Eigenanteil der Stiftung noch nicht erbracht wurde.

Der LRH hat daraufhin um die Einleitung der ggf. erforderlichen zuwendungsrechtlichen Maßnahmen gebeten.

Die BR hat im September 2006 ein Anhörungsverfahren mit dem Ziel der Teilrückforderung eingeleitet. Die StK hat im April 2007 behauptet, im März 2007 habe die Stiftung eine Zustiftung in Höhe von 196.116 € erhalten. Unter Berücksichtigung der bereits vorher gestifteten Mittel sei der Eigenanteil von rd. 255.000 € damit erbracht; die von der BR eingeleitete Rückforderung der Landesmittel sei gegenstandslos. Die Gesamthöhe des

vorhandenen Eigenanteils der Stiftung sowie das Gesamtstiftungskapital zum Stichtag 31.03.2007 sollte anhand von geeigneten Unterlagen noch nachgewiesen werden.

Die StK hat hierzu in ihrer Stellungnahme vom 11.12.2007 weder eine Aussage gemacht noch die entsprechenden Unterlagen übersandt.

Abgesehen davon, dass die Bearbeitungszeit als unangemessen lang zu bewerten ist, stellt der LRH fest, dass mehr als sieben Jahre nach Ablauf des Förderzeitraums weder die Höhe des Eigenanteils noch die Gesamthöhe des Stiftungskapitals nachgewiesen sind. Damit sind die Förderbedingungen im Rahmen des „Matching-Fund“ nicht belegt.

Der LRH hat daher die StK im April 2008 gebeten, unverzüglich die Rückforderung der Zuwendungen durch die BR zu veranlassen. Angesichts der verstrichenen Zeit hält er eine weitere Verzögerung für nicht hinnehmbar.

Der Schriftwechsel dauert an.

Innenministerium (Epl. 03)

16 Unvollständige Ermittlung von Erstattungsansprüchen des Landes im Polizeibereich

Ansprüche des Landes gegenüber Dritten auf Erstattung von Heilbehandlungskosten für verletzte Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte wurden nicht in zutreffender Höhe geltend gemacht, da die vollständige Ermittlung der entstandenen Kosten aus den papiergebundenen Abrechnungsunterlagen nicht sichergestellt war.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat das Land Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenermittlung ergriffen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte darüber hinaus darauf hingewirkt werden, die nicht mehr zeitgemäße, papiergebundene Abrechnung gegebenenfalls durch eine elektronische Abrechnung zu ersetzen.

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) des Landes haben nach dem Landesbeamtengesetz Anspruch auf freie Heilfürsorge. Entstehen dem Land Heilbehandlungskosten aufgrund einer (unfallbedingten) Verletzung eines PVB, für die ein Dritter haftet, kann das Land von diesem Erstattung verlangen.

Zuständig für die Bearbeitung derartiger Erstattungsfälle sind die Polizeibehörden des Landes. Die Nachweise über Heilbehandlungskosten führt die Abrechnungsstelle der Polizei, welche für die gesamte Polizei die Leistungen der freien Heilfürsorge mit den Leistungserbringern zentral abrechnet. Wie Prüfungen bei Polizeibehörden gezeigt hatten, gab es immer wieder Schwierigkeiten, in Erstattungsfällen die Heilbehandlungskosten von verletzten PVB über die Abrechnungsstelle vollständig zu ermitteln. Daraufhin hat der Landesrechnungshof (LRH) ein Staatliches Rechnungs-

prüfungsamt (RPA) beauftragt, der Problematik nunmehr bei der Abrechnungsstelle nachzugehen.

Bei der ab dem Jahre 2006 durchgeführten Prüfung hat das RPA festgestellt, dass insbesondere die Ermittlung der Heilbehandlungskosten für die Inanspruchnahme von niedergelassenen Ärzten und Apotheken schwierig war. Dies hatte folgende Ursachen:

- 16.1** Im Rahmen der freien Heilfürsorge können sich PVB von niedergelassenen Ärzten behandeln lassen, die diese Behandlungen dann über die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) mit dem Land abrechnen. Die Abrechnung der KV erfolgt quartalsweise in Papierform gegenüber der Abrechnungsstelle; der Umfang beläuft sich auf rd. 40.000 bis 45.000 Behandlungsnachweise pro Quartal. Die Abrechnungsunterlagen sind nicht nach PVB, sondern nach Ärzten sortiert.

Die Apotheken unterliegen einem vergleichbaren Abrechnungsverfahren. Die - auch hier in Papierform erstellte - Monatsrechnung, welche der Abrechnungsstelle von der Einziehungsstelle der Apotheken übersandt wird, ist ebenfalls nicht nach den behandelten PVB, sondern nach Apotheken sortiert. Der Umfang dieser Monatsrechnungen ist beträchtlich. So lagen beispielsweise im Monat April 2006 mehr als 7.600 Einzelverordnungen vor.

- 16.2** Wandten sich Polizeibehörden in Erstattungsfällen mit Kostenanfragen an die Abrechnungsstelle, so konnte diese die durch die Schädigung verursachten Heilbehandlungskosten nicht allein anhand der Namen der PVB ermitteln. Aufgrund der Sortierung der Unterlagen nach Ärzten und Apotheken orientierte sich die Abrechnungsstelle bei der Kostenermittlung vielmehr an den Angaben, welche die anfragende Polizeibehörde zu den behandelnden Stellen machte. Die Polizeibehörden ihrerseits vermerkten jedoch in ihren Anfragen - entsprechend den Schadensmeldungen der verletzten PVB - in der Regel nur den Namen des erstbehandelnden Arz-

tes und nannten nur ausnahmsweise weitere aufgesuchte Ärzte (einschließlich z. B. Fachlabore, radiologische Institute oder Therapeuten); regelmäßig fehlten die Angaben zu Apothekenleistungen.

Den anfragenden Polizeibehörden war die Bedeutsamkeit dieser Angaben vielfach nicht bewusst. Wie das RPA durch ergänzende Erhebungen bei drei Polizeibehörden feststellte, gingen dort die mit Schadenersatzangelegenheiten befassten Mitarbeiter regelmäßig davon aus, dass der Abrechnungsstelle schon der Name des verletzten PVB und das Datum des Unfalls zur Identifizierung sämtlicher relevanten Abrechnungsbelege ausreichen würden.

Erschwert wurde die Ermittlung der vollständigen Heilbehandlungskosten auch dadurch, dass die Felder auf den Vordrucken (z. B. auf den Behandlungsnachweisen oder ärztlichen Verordnungen), in denen Angaben zu etwaigen Unfallgeschehen zu machen waren, von den Ärzten vielfach nicht ausgefüllt wurden.

Im Ergebnis wurden den in Erstattungsfällen anfragenden Polizeibehörden die Heilbehandlungskosten vielfach nur unvollständig mitgeteilt, Leistungen von Apotheken blieben in der Regel völlig unberücksichtigt.

- 16.3** In seinen Prüfungsmitteilungen vom 05.07.2007 hat das RPA eine Reihe von Empfehlungen zur Optimierung des Erstattungsverfahrens gegeben, denen die Abrechnungsstelle zwischenzeitlich gefolgt ist. So hat sie alle Polizeibehörden des Landes über die bestehende Problematik informiert und darauf hingewiesen, dass sie für die Ermittlung aller Heilbehandlungskosten in Erstattungsfällen auf deren Mitwirkung angewiesen sei. Hierzu hat sie den Polizeibehörden ein neu entwickeltes Formular für die Kostenanfrage zur Verfügung gestellt, auf dem alle mit der Heilbehandlung befassten Stellen und Apotheken erfasst werden sollen. Auch sind die KV gebeten worden, sich bei der Ärzteschaft für eine entsprechende

Kennzeichnung der Vordrucke bei Dienst- und sonstigen Unfällen einzusetzen.

Der LRH hat sich wegen der Feststellungen mit Schreiben vom 25.09.2007 an das Innenministerium (IM) gewandt und vor dem Hintergrund der nach wie vor papiergebundenen Abrechnung der freien Heilfürsorge auf einen Erlass des IM aus dem Jahre 2003 hingewiesen. Darin hatte das IM die Einführung der Krankenversicherungskarte und der Online-Abrechnung angekündigt, die eine personenbezogene Zuordnung der Heilbehandlungskosten und eine deutliche Verbesserung der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen ermöglichen sollten.

Das IM hat hierzu mit Schreiben vom 22.10.2007 ausgeführt, dass weiterhin die Absicht bestehe, eine personengebundene, elektronisch lesbare Versicherungskarte für die Polizei einzuführen. Geplant sei, für die Polizei NRW die elektronische Gesundheitskarte anzuschaffen, wie sie auch im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung eingeführt werden soll.

Die elektronische Gesundheitskarte solle u. a. persönliche Daten des Versicherten zum Nachweis der Berechtigung zur Inanspruchnahme von Leistungen im Rahmen der vertragsärztlichen Versorgung sowie für die Abrechnung mit den Leistungserbringern enthalten.

Im Übrigen hat das IM ergänzend mitgeteilt, dass es die von der Abrechnungsstelle ergriffenen Maßnahmen zur Verfahrensverbesserung bis auf Weiteres für ausreichend erachte.

Auch der LRH sieht die von der Abrechnungsstelle getroffenen Maßnahmen als sachdienlich an, um in Erstattungsfällen die geltend zu machenden Heilbehandlungskosten aus den papiergebundenen Abrechnungunterlagen zu ermitteln. Für die Zukunft sollte das Verfahren darüber hinaus grundlegend verbessert, ggf. die nicht mehr zeitgemäße papiergebundene Abrechnung durch eine elektronische Abrechnung ersetzt werden.

Der Schriftwechsel mit dem IM dauert an.

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

17 Förderung von Volkshochschulen nach dem Weiterbildungsgesetz

Der Landesrechnungshof hat die Förderpraxis nach dem zum 01.01.2000 umfassend novellierten Weiterbildungsgesetz untersucht. Nach seinen Feststellungen ist die ursprünglich angedachte Förder-systematik, nach der bei kommunalen Volkshochschulen ein von der Einwohnerzahl abhängiges Pflichtangebot gefördert werden sollte, nicht konsequent umgesetzt worden. Durch die Fortschreibung von Übergangsregelungen ist vielmehr eine äußerst komplizierte, kaum noch nachvollziehbare Regelungslage entstanden.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die Förderung von Volkshochschulen neu zu regeln. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat mitgeteilt, es werde eine Evaluation der Weiterbildungsförderung in Auftrag geben, die die Feststellungen des Landesrechnungshofs berücksichtigen werde.

17.1 Vorbemerkung

Das Land ist nach Maßgabe des nordrhein-westfälischen Weiterbildungsgesetzes (WbG) zur Förderung von Weiterbildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft, den Volkshochschulen (VHS), und anerkannten Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft verpflichtet. Im laufenden Haushaltsjahr 2008 sind für die Förderung nach dem WbG im Einzelplan 05 rd. 74 Mio. € veranschlagt.

Dem geltenden WbG liegt eine umfassende Novellierung des alten WbG aus dem Jahr 1982 (WbG a.F.) zugrunde. Der LRH hat die Förderpraxis

nach der Novellierung des WbG untersucht. Am Beispiel von zwei Bezirksregierungen (BR) sollte schwerpunktmäßig für die VHS festgestellt werden, ob die mit der Novellierung des Gesetzes verfolgten Ziele erreicht worden sind.

17.2 Ausgangslage

Nach dem WbG a. F. förderte das Land Lehrveranstaltungen der Weiterbildungseinrichtungen nach Unterrichtsstunden (UStd.) und bei Internatsveranstaltungen nach Teilnehmertagen; daneben wurden in bestimmtem Umfang die Personalkosten von hauptamtlich oder hauptberuflich tätigen pädagogischen Mitarbeitern (HPM) erstattet. Die Höhe der Förderung richtete sich nach den im jeweiligen Haushaltsgesetz (HG) dafür vorgegebenen Durchschnittsbeträgen.

Die VHS waren verpflichtet, ein von der Einwohnerzahl abhängiges Mindestangebot an UStd. anzubieten. Für jede im Rahmen dieses Mindestangebotes durchgeführte UStd. sowie für eine nach dem Mindestangebot zu berechnende Anzahl von HPM-Stellen gewährte das Land den jeweiligen Durchschnittsbetrag in voller Höhe. Für weitere Stellen oder ein über das Mindestangebot hinausgehendes Mehrangebot an UStd. gewährte das Land den VHS 60 v. H. der Durchschnittsbeträge.

Die dargestellte Fördersystematik als solche war vergleichsweise einfach. Sie wurde jedoch ergänzt durch eine Fülle aufeinander aufbauender Detailregelungen im WbG a. F. selbst wie auch in zwei dazu ergangenen Verordnungen. Hinzu kam, dass auch die HG nicht nur die Durchschnittsbeträge festlegten, sondern weitere den Umfang der Förderung betreffende Vorgaben enthielten. Insgesamt betrachtet erwies sich das Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren nach dem WbG a. F. als äußerst kompliziert, fehleranfällig und verwaltungsaufwändig.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die begrenzten finanziellen Mittel des Landes sollte mit der Novellierung - für das Land kostenneutral -

- die Förderung der VHS auf ein Pflichtangebot beschränkt,
- das Förderverfahren vereinfacht und
- den VHS eine 5-jährige Übergangszeit für die Umstellung auf das neue System eingeräumt werden.

Das novellierte WbG ist zum 01.01.2000 in Kraft getreten und bezüglich einzelner Finanzierungs- und Übergangsregelungen im Januar 2004 erneut geändert worden. Neben dem WbG enthalten die HG jeweils ergänzende förderrelevante Bestimmungen. Seit dem Haushaltsjahr 2003 legen sie auch prozentuale Kürzungen der Ausgaben nach dem WbG (Konsolidierungsbeiträge) fest.

17.3 Förderung der VHS nach der Novellierung

- 17.3.1** Das (neue) WbG hat vom Ansatz her an der Fördersystematik des WbG a. F. festgehalten. Danach beteiligt sich das Land auch weiterhin an den Kosten von HPM-Stellen sowie von durchgeführten UStd. nach im HG bestimmten Durchschnittsbeträgen. Die im WbG a.F. selbst enthaltenen Förderregelungen wurden jedoch deutlich entschlackt, die beiden o. g. Verordnungen ersatzlos aufgehoben und die jeweiligen Förderparameter in erheblich vereinfachter Form unmittelbar in das WbG übernommen. Zudem wurden Übergangsregelungen in das WbG aufgenommen.

Die kommunalen Träger sind nach dem WbG verpflichtet, VHS zu unterhalten und die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten (Pflichtangebot) sicherzustellen. Der Umfang des Pflichtangebotes ist abhängig von der Einwohnerzahl. Es beträgt ab 25.000 Einwohner 3.200 UStd. jährlich und erhöht sich ab 60.000 Einwohner je angefangene 40.000 Einwohner um 1.600 UStd. Das ist deutlich weniger als das Mindestangebot nach

dem WbG a. F., das ab 25.000 Einwohner 4.800 UStd. und eine entsprechende Erhöhung um jeweils 2.400 UStd. vorsah. Mit dieser Reduzierung im neuen WbG wurde zugleich die Förderung der VHS auf das Pflichtangebot beschränkt; die im WbG a. F. ergänzend noch vorgesehene Förderung von Mehrangeboten fiel ersatzlos weg. Das Land erstattet dem Träger die im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für UStd. sowie für je 1.600 UStd. die Kosten einer HPM-Stelle.

Die für die Förderung im HG vorgegebenen Durchschnittsbeträge wurden im Zusammenhang mit der Novellierung ab dem HG 2000 z. T. deutlich angehoben. Diese Erhöhung sollte durch den Wegfall der Förderung des Mehrangebotes und die Absenkung des Mindest- / Pflichtangebotes gedeckt werden. Zudem sehen die HG ab 2000 vor, dass für jede im Jahr 1999 durchgeführte und geförderte schulabschlussbezogene UStd. ein gesonderter Zuschlag zu zahlen ist.

- 17.3.2** Die beschriebene, im Rahmen der Novellierung ursprünglich angedachte Fördersystematik ist nicht konsequent umgesetzt worden. Vielmehr ist die bis zum 31.12.2004 befristete Übergangsregelung, die den VHS helfen sollte, die wegen des Wegfalls der Förderung des Mehrangebotes notwendigen Anpassungen vorzunehmen, auf Dauer in das WbG übernommen worden. Nach dieser Regelung ist der auf UStd. entfallende Förderbetrag als Pauschale in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der Stellenförderung und dem Gesamtbetrag der im Jahr 1999 der Volkshochschule gezahlten Landesmittel zuzuweisen.

Die zunächst auf 5 Jahre befristete Übergangsregelung wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004/2005 unbefristet in das WbG übernommen und zugleich um die Regelung ergänzt, dass der Gesamtbetrag der Zuweisung um einen Betrag in Höhe von 5 Mio. € gekürzt wird, der für die besondere Finanzierung von schulabschlussbezogenen Lehrgängen zur Verfügung gestellt wird.

Seit der Novellierung basiert damit das jährliche Fördervolumen der einzelnen VHS auf der Förderung des Jahres 1999 unter Berücksichtigung der damals geltenden Vorschriften. Die damals geltenden Vorschriften wiederum knüpften bezüglich der Stellenförderung an das Jahr 1998 und bezüglich der Förderung von UStd. an das Jahr 1983 an.

17.3.3 Die auf diese Weise entstandene sehr komplizierte Regelungslage war mitursächlich für eine Reihe von Beanstandungen, die der LRH erhoben hat:

- Da nach den „Übergangsregelungen“ die Festsetzungsbescheide für das Jahr 1999 maßgebliche Bemessungsgrundlage der Förderung im Jahr 2000 (und den Folgejahren) waren, hat der LRH zunächst die entsprechenden 60 Bescheide der beiden BR auf offensichtliche Unrichtigkeiten überprüft. Abgesehen von einer auf falschen Einwohnerzahlen beruhenden Berechnung, die zwischenzeitlich zu einer Rückzahlung von rd. 216.000 € geführt hat, hat der LRH insgesamt 11 Festsetzungen beanstandet, bei denen die Fördervolumina infolge von Auslegungsmängeln überhöht waren.
- Auffällig war, dass die Förderung des Jahres 2000 die des Jahres 1999 um rd. 1,5 Mio. € überstieg. Dies war auch darauf zurückzuführen, dass - gestützt auf eine extensive Auslegung des HG - für die Vergleichsberechnungen nicht auf die im Basisjahr 1999 tatsächlich gezahlte, sondern auf die 1999 höchstmögliche Förderung abgestellt wurde. Im Ergebnis wurden auf diese Weise auch in 1999 nicht besetzte Stellen(-anteile) und nicht geförderte UStd. zuweisungserhöhend berücksichtigt.

- Für die besondere Finanzierung schulabschlussbezogener UStd. in Höhe von 5 Mio. € ab dem Jahr 2004 enthielten weder das WbG noch das HG Vorgaben für die Umsetzung. Die dann gewählten sehr komplizierten Verteilungsregeln, die sich vorrangig an der Ausgangssituation des Jahres 1999 und nicht am aktuellen Bedarf orientierten, hat der LRH nicht für sachgerecht gehalten.

17.3.4 Als die für eine Anpassungsphase von 5 Jahren geschaffenen Regelungen 2004 auf Dauer in das WbG übernommen wurden, bedeutete dies zugleich, dass die auf dem WbG a. F. und der Ausgangssituation im Jahr 1999 beruhende Förderungshöhe unabhängig von eingetretenen Veränderungen fortgeschrieben wird. Ebenso wirken die beanstandeten Mängel bei der Ermittlung des Zuweisungsbetrages 2000 grundsätzlich fort. Die seit 2003 in den HG festgesetzten Konsolidierungsbeiträge berühren diese zugrunde liegende Problematik nicht.

Der LRH hat die durch die Fortschreibung der Übergangsregelungen im Jahr 2004 entstandene Fördersituation mit der Situation verglichen, die sich in diesem Jahr bei Anwendung der mit der Novellierung beabsichtigten neuen Förderregelungen ergeben hätte. Hierzu wurden die von den BR für die 60 VHS jeweils ermittelten höchstmöglichen Förderungen der Förderung gegenübergestellt, die sich auf der Basis der für das Haushaltsjahr 2004 jeweils maßgeblichen Einwohnerzahl ergeben hätte. Im Hinblick auf die ab 2004 vorgesehene besondere Förderung von schulabschlussbezogenen UStd. hat der LRH die Vergleichsberechnung um die darauf entfallenden Finanzierungsanteile bereinigt und zudem unterstellt, dass das Pflichtangebot umfassend erbracht wurde und alle nach dem Pflichtangebot förderfähigen Stellen besetzt waren. Der Konsolidierungsbeitrag blieb unberücksichtigt.

Die Gegenüberstellung hat bei allen VHS Differenzen ergeben. 22 VHS erhielten infolge der Fortschreibung der Übergangsregelung mehr Landesmittel, als sich nach den neuen Regelungen ergeben hätten; die Bandbreite reichte von +3.200 € bis zu +442.000 €. 38 VHS erhielten eine geringere Förderung; die Bandbreite reichte von -6.200 € bis zu -94.000 €. Für den Landeshaushalt ergab der Vergleich eine Mehrbelastung durch die Fortschreibung der Übergangsregelung in Höhe von rd. 626.000 €.

Eine weitere Berechnung des LRH hat gezeigt, dass die Verteilung der besonderen Finanzierung schulabschlussbezogener UStd. in Höhe von 5 Mio. € im Ergebnis zu erheblichen Unterschieden bei den den VHS gewährten Stundensätzen geführt hat. Danach ergaben sich Bandbreiten von 15,04 € bis 57,85 € für hauptamtlich erteilte UStd. und von 5,20 € bis 23,00 € für nebenamtlich erteilte UStd.

17.4. Würdigung und Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) im März 2007 mitgeteilt, dass das Ziel, die Änderungen des WbG für das Land kostenneutral zu gestalten, für die VHS nicht erreicht worden sei. Zwar sei der Anstieg der Ausgaben wesentlich auf den ab dem HG 2000 zu zahlenden Zuschlag für schulabschlussbezogene UStd. zurückzuführen. Weitere Mehrbelastungen resultierten jedoch auch aus nach seiner Auffassung fehlerhafter Auslegung einzelner Förderbestimmungen. Diese Mängel würden fortgeschrieben, da sich die Rechtslage insoweit seither nicht geändert habe.

Die - ursprünglich nur für 5 Jahre vorgesehene - Fortschreibung der einmal ermittelten Zuweisungshöhe habe gegenüber dem sehr komplizierten Festsetzungs- und Nachweisverfahren nach dem WbG a. F. im Verwaltungsvollzug zwar ohne Zweifel zu einer deutlichen Vereinfachung geführt.

Sie habe aber auch, wie die vom LRH vorgenommene Gegenüberstellung der derzeitigen Förderung mit der ursprünglich angedachten ergäbe, zu deutlichen Verwerfungen zwischen den VHS geführt. Insgesamt betrachtet widerspreche nach seiner Auffassung die derzeitige Förderung der VHS nicht nur den Zielvorstellungen bei der Novellierung des WbG; sie sei in sich auch nicht mehr stimmig.

Der LRH hat daher empfohlen, die Förderung der VHS neu zu regeln und dabei ggf. auf die ursprünglich angedachte Systematik zurückzukommen. Die damals vorgesehene Förderung allein eines Pflichtangebotes, das sich an der Einwohnerzahl orientiert und nach UStd. bemessen wird, die zugleich Maßstab der Stellenförderung sind, erscheine nach wie vor sachgerecht und einfach zu handhaben. In Verbindung mit den in den jährlichen HG festzulegenden Durchschnittsbeträgen wäre es zudem möglich, die Landesförderung gleichermaßen an sachgerechten Bedarfskriterien wie an den finanziellen Möglichkeiten des Landes auszurichten.

17.5. Weiterer Schriftwechsel

Das MSW hat dem LRH im Dezember 2007 mitgeteilt, das Kabinett habe am 12.06.2007 die Evaluation der Weiterbildungsförderung beschlossen. Die Vergabe des Auftrags erfolge über eine öffentliche Ausschreibung nach Maßgabe des Landeshaushalts 2008. Bei der Evaluation würden die Feststellungen des LRH zu den strukturellen Fragen explizit einbezogen.

Darüber hinaus hat das Ministerium ausgeführt, die vom LRH ausführlich begründete und sorgfältig zusammengestellte Analyse zur Entwicklung der Kosten werde nicht bestritten. Zugleich hat es ausführlich dargelegt,

warum es die vom LRH beanstandete Auslegung von Förderbestimmungen für zutreffend und die gewählte Verteilung des Finanzierungsbetrages von 5 Mio. € für sachgerecht halte.

Demgegenüber hat der LRH geantwortet, er halte an seiner Auffassung fest. Gleichwohl erscheine eine weitere Diskussion der unterschiedlichen Auffassungen weder erfolgversprechend noch zielführend. Der LRH bittet jedoch, im Zusammenhang mit der beabsichtigten Evaluation auch der Problematik nach eindeutig formulierten, aus sich heraus verständlichen Förderregelungen nachzugehen. Im Übrigen bittet der LRH, ihn über den Fortgang der Angelegenheit und die Evaluationsergebnisse zu unterrichten.

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

18 Prüfung der Lehrverpflichtung an den Universitäten des Landes

Ein erheblicher Teil des Hochschulpersonals mit Lehraufgaben ist seiner Verpflichtung nicht nachgekommen, Nachweise über die durchgeführten Lehrveranstaltungen vorzulegen. Soweit Nachweise vorlagen, wiesen diese vielfach Mängel auf mit der Folge, dass nur bei rund 38 vom Hundert des Lehrpersonals die vollständige Erfüllung der Lehrverpflichtung nachvollziehbar dokumentiert war. Der Landesrechnungshof hat den Einsatz geeigneter IT-Lösungen gefordert, die in Zukunft gesicherte Daten über die Erfüllung der Lehrverpflichtung bereitstellen sollen.

Die Lehrkapazität der zur Stärkung der Lehre geschaffenen Planstellen für Studiendirektorinnen und -direktoren, Oberstudienrätinnen und -räte sowie Studienrätinnen und -räte im Hochschuldienst wird nur unzureichend genutzt. Vor dem Hintergrund steigender Studierendenzahlen hat der Landesrechnungshof gefordert, das Potenzial der genannten Stellen in verstärktem Umfang für die Lehre einzusetzen. Darüber hinaus hat er eine Anhebung der Lehrverpflichtung dieses Personenkreises vorgeschlagen.

18.1 Ausgangslage

Der Umfang der dem Hochschulpersonal obliegenden Lehraufgaben wird durch die Lehrverpflichtungsverordnung (LVV)¹⁰³ geregelt. So haben z. B. Universitätsprofessorinnen und -professoren eine Lehrverpflichtung von

¹⁰³ Verordnung vom 30.08.1999 (GV.NRW. Seite 518), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29.5.2007 (GV.NRW. Seite 198).

neun Lehrveranstaltungsstunden (LVS) zu erfüllen, wobei eine LVS eine Lehrtätigkeit von mindestens 45 Minuten je Woche während der Vorlesungszeit eines Semesters umfasst.

Die LVV regelt ferner bestimmte Ermäßigungstatbestände sowie die Anrechnungsfaktoren, mit welchen verschiedene Arten von Lehrveranstaltungen zu berücksichtigen sind. So sind beispielsweise Vorlesungen, Übungen und Seminare mit ihrem vollen Zeitanteil, Exkursionen dagegen nur zu drei Zehnteln ihres Zeitanteils auf die Lehrverpflichtung anrechenbar.

Jeweils am Ende der Vorlesungszeit hat jede(r) Lehrende der Dekanin / dem Dekan die konkret erbrachten Lehrveranstaltungen zu belegen. Aufgabe der Dekaninnen und Dekane ist es, die von den Lehrenden abgegebenen Lehrnachweise sowohl auf Vollzähligkeit als auch inhaltlich zu überprüfen und erforderlichenfalls die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte sich zuletzt in den Jahren 1995 bis 1997 mit den Lehrverpflichtungen der Universitätsprofessorinnen und -professoren befasst und u. a. bemängelt, dass das Lehrpersonal die ihm in diesem Zusammenhang obliegenden Nachweispflichten nicht erfüllt hatte (Jahresbericht 1997, Beitrag Nr. 17).

In einer in den Jahren 2005/2006 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) bei neun Universitäten durchgeführten Schwerpunktuntersuchung wollte der LRH Aufschluss darüber erhalten, ob die Lehrenden ihrer Lehrverpflichtung nachkommen und ob die in der LVV vorgeschriebenen Nachweispflichten beachtet werden. Zugleich sollte festgestellt werden, ob die geltenden Bestimmungen praktikabel sind oder ob Änderungsbedarf besteht.

Die von den RPÄ durchgeführten örtlichen Erhebungen bezogen sich auf das Sommersemester 2004 und das Wintersemester 2004/05. Bei den in die Untersuchung einbezogenen Fachbereichen waren zusammen mehr

als 106.000 Studierende eingeschrieben. Es wurden die Lehnachweise von

- mehr als 1.330 Professorinnen und Professoren sowie
- rd. 3.820 sonstigen Bediensteten mit Lehraufgaben

ausgewertet.

Weiterhin sollten die RPÄ untersuchen, ob mit den vorhandenen personellen Ressourcen eine Ausweitung des Lehrangebots möglich ist. Denn für die kommenden Jahre wird - insbesondere weil im Jahr 2013 zwei Abiturjahrgänge gleichzeitig die nordrhein-westfälischen Schulen verlassen werden - mit einem Anstieg der Studierendenzahlen gerechnet, dem durch eine Erhöhung des Lehrangebots Rechnung zu tragen sein wird.

Der LRH hat die Feststellungen der RPÄ zusammengefasst und mit seiner Bewertung am 28.08.2007 an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWFT) herangetragen. Daneben wurden auch die geprüften Hochschulen um Stellungnahme zu einzelnen Feststellungen gebeten.

18.2 Nachweis der Lehrveranstaltungen

18.2.1 Verfahren der Hochschulen

Bei den meisten Universitäten stellte die Hochschulleitung den Dekanaten Vordrucke der Lehnachweise zur Verfügung mit der Aufforderung, diese von den Lehrenden ausfüllen zu lassen. Teils waren die ausgefüllten Vordrucke an die Hochschulleitung zurückzugeben, teils verblieben sie in den Dekanaten, die der Hochschulleitung lediglich über das Ergebnis berichteten. Die den Lehrenden zur Verfügung gestellten Vordrucke enthielten

zumeist bereits Angaben über die nach dem Vorlesungsverzeichnis vorgesehenen Veranstaltungen. Dem Lehrpersonal oblag es, deren Durchführung zu bestätigen, nicht durchgeführte Lehrveranstaltungen zu streichen und abgehaltene, in dem Vordruck nicht angegebene Veranstaltungen hinzuzusetzen.

Nach den Feststellungen der RPÄ haben die Lehrenden die Formulare häufig ungeprüft abgezeichnet. Dies hatte vielfach unzutreffende Angaben zur Folge, weil die aus den Vorlesungsverzeichnissen übernommenen Daten teilweise bereits bei der Erstellung der Vordrucke überholt waren.

In den Dekanaten wurden die von den Lehrenden abgegebenen Lehrnachweise zwar überwiegend auf Vollständigkeit geprüft; eine inhaltliche Kontrolle fand aber nur in Ausnahmefällen statt. So wurden auch erkennbar unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllte Vordrucke den Lehrenden nicht zur Korrektur zurückgegeben. Soweit die Nachweise den Rektoraten zugeleitet wurden, fand auch dort durchweg keine inhaltliche Prüfung statt, allenfalls wurde die Vollständigkeit kontrolliert.

Disziplinarmaßnahmen gegen Lehrende wegen Nichterfüllung ihrer Lehrverpflichtung haben die RPÄ bei keiner der in die Untersuchung einbezogenen Hochschulen festgestellt.

18.2.2 Auswertung der Lehrnachweise durch die RPÄ

Bei ihrer Auswertung der Lehrnachweise haben die RPÄ zunächst geprüft, ob die Lehrenden überhaupt Erklärungen über die erbrachten Lehrleistungen abgegeben hatten. Sodann haben sie die Nachweise durch einen Abgleich der von den einzelnen Lehrpersonen gemachten Angaben mit den Vorgaben der LVV zum Umfang der konkret zu erbringenden Lehre, zur Anrechnung von unterschiedlichen Arten von Lehrveranstaltungen, zu Ermäßigungstatbeständen usw. daraufhin untersucht, ob die Lehrverpflich-

tung vollständig erfüllt worden war. Die Ergebnisse der Überprüfungen wurden mit den Dekaninnen und Dekanen der untersuchten Fachbereiche erörtert und von diesen anerkannt.

Bei den Ergebnissen der Untersuchung waren erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Hochschulen festzustellen. Im Durchschnitt der Angaben aller in die Untersuchung einbezogenen Lehrenden ergab sich folgendes Bild:

	Professorinnen / Professoren	sonstiges Personal mit Lehraufgaben	insgesamt
Erklärung nicht abgegeben	16,4 %	57,2 %	46,6 %
Erklärung nicht eindeutig	3,6 %	8,0 %	6,9 %
Lehrverpfl. nach der abgegebenen Erklärung nicht vollständig erfüllt	15,5 %	5,5 %	8,1 %
Zwischensumme	35,5 %	70,7 %	61,6 %
Lehrverpfl. nach der abgegebenen Erklärung vollständig oder übererfüllt	64,5 %	29,3 %	38,4 %

Die hohe Quote nicht abgegebener Nachweise im Bereich des nichtprofessoralen Personals geht allerdings auch darauf zurück, dass bei einigen Universitäten Lehrnachweise grundsätzlich nur von den Professorinnen und Professoren verlangt und abgegeben wurden, obgleich alle Hochschulbediensteten mit Lehraufgaben zur Abgabe der Erklärung verpflichtet sind. Zum Teil hatten die Professorinnen und Professoren auf ihren Nachweisen zugleich pauschal bescheinigt, dass ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die ihnen obliegenden Lehrverpflichtungen erbracht hätten.

Während der örtlichen Erhebungen äußerten sich Betroffene aus allen Personalkategorien wiederholt dahin gehend, dass das Erhebungsverfahren zu aufwändig sei und lediglich als eine lästige Pflichtübung angesehen

werde, die wegen der nur geringen Akzeptanz nicht mit der geforderten Sorgfalt erledigt werde.

18.2.3 Bewertung durch den LRH

Gegenüber dem MIWFT und den geprüften Hochschulen hat der LRH beanstandet, dass die Regelungen zum Nachweis der durchgeführten Lehrveranstaltungen von den Beteiligten vielfach nicht hinreichend beachtet würden. Die Lehrenden betrachteten das vorgeschriebene Verfahren durchweg als Formalie und kämen ihren Erklärungspflichten zum Teil nur nachlässig nach. Bei den Hochschulleitungen seien die mangelnde Kontrolle und die fehlende Auswertung der Lehrnachweise ebenso zu kritisieren wie der Umstand, dass auch in den zahlreichen Fällen keine Reaktion erfolgte, in denen die Nachweisverpflichtungen der LVV überhaupt nicht erfüllt worden waren.

Der LRH hat weiterhin kritisiert, dass die Dekaninnen und Dekane die in den Erhebungsbögen mitgeteilten Daten in aller Regel nicht auf Übereinstimmung mit den Vorgaben der LVV prüfen. Denn nach dem Hochschulgesetz¹⁰⁴ sind sie u. a. verantwortlich für die Vollständigkeit des Lehrangebots und die Einhaltung der Lehrverpflichtungen.

Die erhobenen Daten lassen auch den Schluss zu, dass das Lehrpersonal mit den Vorgaben der LVV zum Umfang der zu erbringenden Lehre, zu Anrechnungsfaktoren für unterschiedliche Arten von Lehrveranstaltungen, zu Ermäßigungstatbeständen usw. nicht vertraut ist oder sich über die entsprechenden Bestimmungen hinwegsetzt.

Der LRH hat zur Klarstellung darauf hingewiesen, dass das Datenmaterial keine eindeutigen Aussagen über den tatsächlichen Grad der Erfüllung

¹⁰⁴ § 27 Abs. 1 Satz 2 Hochschulgesetz vom 14.03.2000 (GV.NRW Seite 190); gleichlautend § 27 Abs. 1 Satz 2 Hochschulgesetz in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2006 (GV.NRW Seite 474).

der Lehrverpflichtung bei den geprüften Hochschulen zulässt. Zwar lassen die fehlenden oder unzutreffend bzw. unvollständig ausgefüllten Lehrnachweise vielfach Zweifel daran aufkommen, ob die Lehrverpflichtungen in den in Frage kommenden Fällen tatsächlich vollständig erfüllt worden sind. Dem stehen jedoch die Aussagen von Lehrpersonen sowie Dekaninnen und Dekanen gegenüber, dass mehr Lehre geleistet werde, als aus den Lehrberichten ersichtlich oder sogar nach den Bestimmungen der LVV zu erbringen sei. Aufgrund dieser ungesicherten und auch nicht weiter aufklärbaren Datenlage kann der LRH nicht feststellen, ob die Lehrverpflichtung tatsächlich erfüllt worden ist oder nicht.

Aus der Sicht des LRH ist ein Verfahren zum Nachweis der erbrachten Lehrleistungen auch künftig unverzichtbar. Anderenfalls wären weder die Hochschulen in der Lage, die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung ihrer Bediensteten nachzuvollziehen, noch könnten die Dekaninnen und Dekane ihre Verantwortung für die Vollständigkeit des Lehrangebots und die Einhaltung der Lehrverpflichtungen wahrnehmen.

Der LRH hat seiner Erwartung Ausdruck verliehen, dass künftig die bestehenden Erklärungs- und Überwachungspflichten beachtet werden.

18.3 Optimierung von technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen

18.3.1 IT-Unterstützung

Zur Zeit der örtlichen Erhebungen planten verschiedene Hochschulen den Einsatz von integrierten IT-Lösungen zur Erfassung und Darstellung von Lehrveranstaltungen, einige waren bereits mit der Einführung entsprechender Verfahren befasst. Eine IT-Anwendung, mit deren Hilfe alle für den Lehrbetrieb erforderlichen Informationen aktuell und zeitnah erfasst

und verarbeitet werden können, war aber noch bei keiner der geprüften Hochschulen im Einsatz.

Eine Universität griff zur Erstellung der Lehrberichte zwar auf Datenbestände einer IT-Anwendung zurück. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um Plandaten, die keine Aussage über die tatsächliche Durchführung von Veranstaltungen erlaubten. Eine andere Universität war im Begriff, eine Webanwendung für Lehre, Studium und Forschung einzuführen, die es ermöglichen sollte, aktuelle Vorlesungsverzeichnisse vorzuhalten oder Raumbelegungen zu planen. Aufgrund entsprechender prüfungsbegleitender Hinweise hat diese Hochschule ein weiteres Modul entwickeln lassen, mit dem die Lehrenden die für die Lehrberichte gespeicherten Daten aufbereiten können, die Durchführung von Lehrveranstaltungen personenbezogen erfasst werden kann und die Kontrolle der Vollständigkeit durch die Hochschulleitung erleichtert wird. Dieser „elektronische Lehrbericht“ wird nach Angaben der Universität seit dem Wintersemester 2007/2008 flächendeckend eingesetzt.

18.3.2 Reformwünsche

Wiederholt bemängelten die Hochschulen im Laufe der Prüfung gegenüber dem LRH und den RPÄ, dass bestimmte Arten von Lehrveranstaltungen nicht eindeutig definiert und voneinander abgegrenzt seien und dass neue Lehr- und Lernformen wie z. B. E-Learning bisher überhaupt keinen Niederschlag in der LVV gefunden hätten. Die Anrechnungsfaktoren für einige Arten von Lehrveranstaltungen müssten dringend geändert werden. Den höheren Anforderungen an die Lehre infolge der Umstellung auf Bachelor- / Masterstudiengänge sei ebenfalls noch nicht Rechnung getragen worden. Zudem solle erwogen werden, die Lehrverpflichtung nicht mit starren Werten vorzuschreiben, sondern Rahmenvorgaben zu machen, die einen flexibleren Einsatz des Lehrpersonals ermöglichen.

Vereinzelte wurde auch generell die Notwendigkeit von Lehrnachweisen - gleich welcher Art - in Zweifel gezogen.

18.3.3 Bewertung durch den LRH

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass für eine Verbesserung der Informationsgrundlagen gesorgt werden müsse, soweit das bestehende Verfahren die erforderlichen Daten nicht bereitstelle. Er hat gefordert, künftig Mechanismen einzusetzen, die gesicherte Daten über die Erfüllung der Lehrverpflichtung lieferten. Dabei müssten der mit der Erstellung der Lehrnachweise verbundene Aufwand deutlich reduziert und die Qualität der erhobenen Daten deutlich verbessert werden. Hierzu sollten geeignete IT-Lösungen eingesetzt werden, die auch in der Lage seien, die Dekaninnen und Dekane bei den Planungs- und Kontrollaufgaben im Zusammenhang mit der Aufteilung von institutionellen Lehrverpflichtungen zu unterstützen. Denn durch die Änderung der LVV vom 29.05.2007 sei die in § 33 Abs. 3 Hochschulgesetz¹⁰⁵ neu geschaffene Möglichkeit umgesetzt worden, durch Entscheidung der Dekanin bzw. des Dekans die Lehrverpflichtungen einer Gruppe von Professorinnen und Professoren zu einer institutionellen Lehrverpflichtung zusammenzufassen und abweichend von den individuellen Lehrverpflichtungen der Betroffenen zu verteilen. Soweit die Hochschulen von dieser Option Gebrauch machten, dürften die - sich möglicherweise in jedem Semester wiederholenden - Arbeiten ohne den Einsatz geeigneter IT-Lösungen kaum zu bewältigen sein.

¹⁰⁵ In der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2006 (GV.NRW. Seite 474).

Der LRH hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass er den Standpunkt der Hochschulen teilt, dass neue Lehr- und Lernformen in der geltenden LVV nicht hinreichend berücksichtigt werden. Auch aus der Sicht des LRH erscheine die Überarbeitung des Katalogs der Lehrveranstaltungen und ihrer Anrechenbarkeit wünschenswert. Eine Modifikation der LVV sei auch deshalb erforderlich, weil im Zuge des Bologna-Prozesses eine grundlegende Umstrukturierung der Studiengänge stattfinde bzw. bereits stattgefunden habe, die auch geänderte Studienbedingungen und eine andere Einbindung des Hochschulpersonals in die Lehre zur Folge habe.

Zur Forderung nach völliger Aufhebung der LVV hat der LRH ausgeführt, er halte auch nach dem In-Kraft-Treten des Hochschulgesetzes in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes eine Festlegung der dem Hochschulpersonal obliegenden Lehrverpflichtung für unverzichtbar. Eine Ermittlung der Ausbildungskapazität nach für alle Hochschulen einheitlichen Grundsätzen wäre ansonsten nicht gewährleistet, ferner könnten auch keine kapazitätsbezogenen Festlegungen in den Zielvereinbarungen mit den Hochschulen getroffen werden.

18.4 Lehrerinnen und Lehrer im Hochschuldienst

18.4.1 Nutzung des Stellenpotenzials

Im Hinblick auf die bereits erwähnte Notwendigkeit einer Ausschöpfung aller Reserven im Bereich der Lehre hat sich der LRH im Rahmen der Prüfung auch der Frage zugewandt, wie die insbesondere in den 70er Jahren zur Stärkung der universitären Lehre geschaffenen Stellen für Studiendirektorinnen und -direktoren, Oberstudienrätinnen und -räte sowie für Studienrätinnen und -räte im Hochschuldienst - nachfolgend kurz „Lehrerinnen und Lehrer i. H.“ - genutzt werden. Bei diesen Bediensteten handelt es sich um Lehrkräfte mit besonderen Aufgaben, denen eine Lehrver-

pflichtung von 13 bis 17 LVS „je nach Umfang der weiteren Dienstaufgaben“ obliegt.

In den Haushaltsplänen der 14 nordrhein-westfälischen Universitäten waren in den Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 für das Jahr 2006 insgesamt 650 Stellen für Lehrerinnen und Lehrer i. H. ausgebracht. Die Prüfung von 402 dieser Planstellen bei acht Hochschulen ergab, dass nahezu bei allen geprüften Universitäten ein erheblicher Teil als (unbesetzte) Stellenreserve oder zur Beschäftigung von Bediensteten genutzt wurde, die entweder überhaupt keine oder eine deutlich geringere Lehrverpflichtung als 13 bis 17 LVS hatten. Hierzu zählten z. B. abgeordnete Lehrerinnen und Lehrer im Promotionsverfahren ohne Lehrverpflichtung, Akademische Rätinnen und Räte, Oberrätinnen und -räte, Direktorinnen und Direktoren mit 5 bis 13 LVS, befristet beschäftigte Doktorandinnen und Doktoranden mit bis zu 4 LVS sowie wissenschaftliche Angestellte und Rektoratsbedienstete ohne Lehrverpflichtung.

Soweit die Stellen mit Lehrerinnen und Lehrern i. H. besetzt waren, hatten sich die Hochschulen bei der Festlegung der individuell zu erfüllenden Lehrverpflichtung weitaus überwiegend an der Untergrenze von 13 LVS orientiert, teilweise hatten sie sogar noch geringere Lehrverpflichtungen festgesetzt. Nachvollziehbare Begründungen für die Festlegungen, insbesondere eine Darstellung und Gewichtung der „weiteren Dienstaufgaben“, konnten die Hochschulen nicht vorlegen.

Insgesamt hatten die auf diesen 402 Stellen geführten Personen nach den Feststellungen der RPÄ im Durchschnitt zweier Semester ein Lehrdeputat von 3.827 LVS zu erfüllen; dies entspricht einer durchschnittlichen Lehrverpflichtung von 9,52 LVS je Stelle. Das aus den Stellen maximal zu realisierende Lehrdeputat von 6.834 LVS (402×17) wurde damit nur zu 56 v. H. genutzt.

Seitens der Hochschulen wurde hierzu vielfach vorgetragen, von dem durch die Stellen repräsentierten Lehrdeputat werde nur ein Teil benötigt. Den Hochschulen sei mehr an der Beschäftigung z. B. von Doktorandinnen und Doktoranden oder von Kräften gelegen, die dauerhaft für Dienstleistungen in den Instituten zur Verfügung stünden.

18.4.2 Anhebung der Lehrverpflichtung

Der LRH hat die Lehrverpflichtung der Lehrerinnen und Lehrer i. H. auch mit derjenigen anderer Berufsgruppen, u. a. von Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen, verglichen. Letzteren obliegt - neben ihren Aufgaben in Forschung und Entwicklung sowie in der Selbstverwaltung der Hochschule - eine Lehrverpflichtung von 18 LVS während der Vorlesungszeit, die an Fachhochschulen 39 Wochen pro Jahr dauert.

Die Lehrerinnen und Lehrer i. H. haben dagegen lediglich eine Lehrverpflichtung von höchstens 17 LVS während einer jährlichen Vorlesungszeit von 32 Wochen zu erfüllen. Die Lehrverpflichtung von Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen liegt damit deutlich über derjenigen, die den Lehrerinnen und Lehrern i. H. derzeit als Maximum auferlegt werden kann.

18.4.3 Bewertung durch den LRH

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Stellennutzung der ursprünglichen Absicht nicht gerecht wird, mit den Stellen für Lehrerinnen und Lehrer i. H. zu einer Stärkung der universitären Lehre beizutragen. Das theoretisch mögliche Potenzial für die Lehre werde mit einer Nutzung von durchschnittlich 9,52 LVS nur wenig mehr als zur Hälfte ausgeschöpft.

Der LRH hat die Notwendigkeit betont, die genannten Stellen entsprechend ihrer ursprünglichen Bestimmung und unter weitestgehender Ausschöpfung des durch die LVV gesteckten Rahmens zu nutzen. Gerade bei einer zu erwartenden Steigerung des Lehrbedarfs könne auf die Ausnutzung dieser bislang nicht erschlossenen Ressourcen für die Lehre nicht verzichtet werden.

Würde die durchschnittliche Lehrleistung der landesweit 650 Lehrerinnen und Lehrer i. H. nur um eine LVS gesteigert, könnte das Lehrangebot in demselben Umfang wie bisher rechnerisch bereits mit nahezu 62 Stellen weniger erbracht werden. Umgekehrt wäre bei gleich bleibender Personenzahl eine entsprechende Erhöhung des Lehrangebots möglich.

Darüber hinaus hat der LRH betont, dass er es auch für erforderlich halte, die Lehrverpflichtung der Lehrerinnen und Lehrer i. H. generell deutlich anzuheben. So wäre z. B. eine Erhöhung auf rd. 22 LVS erforderlich, um die gleiche Lehrleistung je Kalenderjahr zu erreichen, die von den Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen zu erbringen ist.

18.5 Stellungnahme des MIWFT

Das vom LRH um Stellungnahme zu den Feststellungen gebetene MIWFT hat zunächst unter dem 21.09.2007 mitgeteilt, es habe eine aus Fachleuten aus den Hochschulen bestehende Arbeitsgruppe berufen, die sich mit einer kompletten Überarbeitung der LVV befassen solle. Weitere Informationen über die Konstituierung oder erste Arbeitsergebnisse dieser Arbeitsgruppe liegen dem LRH noch nicht vor.

Darüber hinaus hat sich das Ministerium mit Schreiben vom 03. und 21.12.2007 wie folgt geäußert:

Zu den Nachweisen des Lehrpersonals habe es von den Hochschulen Stellungnahmen angefordert, nach deren Vorliegen und Auswertung es den LRH weiter informieren werde.

Zur IT-gestützten Datenerfassung seien die Hochschulen um Bericht über geeignete Lösungen gebeten worden.

Die Forderungen des LRH nach einer Verringerung des Erhebungsaufwands und der Verbesserung der Datenqualität würden zu Recht erhoben. Alle Hochschulen befürworteten IT-Verfahren, die - wie vom LRH empfohlen - eine aktuelle und zeitnahe Erfassung, Verarbeitung und Auswertung zuließen. Die Hochschulen arbeiteten an Lösungen, deren Realisierung unterschiedlich weit gediehen sei.

Wichtig sei den Hochschulen der auch vom LRH hervorgehobene Aspekt, mit den IT-gestützten Lösungen nicht nur Daten über die Erfüllung der individuellen Verpflichtungen zu erheben, sondern den Hochschulen und dort insbesondere den verantwortlichen Dekaninnen und Dekanen auch Möglichkeiten zur Steuerung der institutionellen Lehrverpflichtungen an die Hand zu geben.

Zu den Fragen des Änderungsbedarfs bei der Definition und Abgrenzung von Lehrveranstaltungen, der Berücksichtigung neuer Lehr- und Lernformen und der Umstellung auf die gestuften Studiengänge hat das MIWFT auf die einberufene Arbeitsgruppe und deren Auftrag verwiesen, sich mit einer gänzlichen Überarbeitung der LVV zu befassen.

Zur Ausnutzung des aus den Stellen für Lehrerinnen und Lehrer i. H. realisierbaren Lehrangebots hat das MIWFT lediglich darauf verwiesen, dass die Inanspruchnahme der Stellen für Personal mit geringerer Lehrverpflichtung keine Auswirkungen auf die Aufnahmekapazität habe, da hierfür nicht die tatsächliche Besetzung der Stellen, sondern deren Veranschlagung im Haushaltsplan maßgebend sei.

Zu der Forderung des LRH, die Lehrverpflichtung der Lehrerinnen und Lehrer i. H. deutlich anzuheben, hat das MIWFT u. a. auf die Stellung dieses Personenkreises hingewiesen, dem sämtliche unterprofessoralen Lehrtätigkeiten zugewiesen worden seien. Die Festlegung der Bandbreite für die Lehrverpflichtung beruhe auf sachgerechten Erwägungen der zuständigen Fachgremien. Deshalb und wegen der den Hochschulen im Zuge des Hochschulpakts 2020 gegebenen Zusage, Veränderungen des Lehrdeputats seien „nicht vorgesehen“, verbiete sich eine deutliche Anhebung der Lehrverpflichtung.

In der genannten Arbeitsgruppe sei aber zu überlegen, ob die Untergrenze der Lehrverpflichtung für diesen Personenkreis von 13 auf 15 LVS angehoben werden könne. Auch könne die Einführung einer qualifizierten Begründungspflicht bei Abweichungen von der Obergrenze erwogen werden.

18.6 Weitere Entwicklung

Der LRH hat gebeten, ihn über die Stellungnahmen der Hochschulen zur Verbesserung der Datenqualität und zur Minimierung des Erhebungsaufwands sowie über die Bewertung dieser Äußerungen durch das MIWFT zu unterrichten. Auch zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe und der dazu jeweils vom Ministerium eingenommenen Position hat der LRH gebeten, ihn auf dem Laufenden zu halten.

Hinsichtlich der Stellen für Lehrerinnen und Lehrer i. H. hat der LRH gegenüber dem MIWFT noch einmal den Aspekt der Steigerung der Quantität an Lehre betont. Im Hinblick auf die wegen der doppelten Abiturjahrgänge steigenden Studierendenzahlen müssten die Hochschulen bemüht sein, aus diesen Stellen ein Maximum an Lehre zu gewinnen und so auch die Betreuung der Studierenden zu verbessern. Hierzu erscheine es angebracht, den Bediensteten grundsätzlich die höchste zulässige Lehrver-

pflichtung von 17 LVS aufzuerlegen und Abweichungen nur unter klar definierten und im Einzelnen nachvollziehbar zu belegenden Voraussetzungen zuzulassen.

Die seitens des Ministeriums erwogene Anhebung der Untergrenze auf 15 LVS halte der LRH nicht für ausreichend.

Abschließend hat der LRH noch einmal unterstrichen, dass - gerade vor dem Hintergrund des für die nächsten Jahre prognostizierten deutlichen Anstiegs der Studierendenzahlen - der Sicherstellung des Lehrangebots besonderes Gewicht zukommen müsse. Es werde dabei vornehmlich darauf ankommen, dem nur vorübergehenden Bedarf an zusätzlicher Lehrkapazität nicht mit einer dauerhaften Personalvermehrung zu begegnen, sondern die vorhandenen Ressourcen besser auszuschöpfen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

19 Finanzierungshilfen für außeruniversitäre Forschungsinstitute

Der Landesrechnungshof hat die Finanzierungshilfen des Landes für außeruniversitäre Forschungsinstitute daraufhin überprüft, ob das nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften erforderliche Landesinteresse an der Förderung weiterhin vorliegt. Als Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof bei vier Forschungsinstituten eine Einstellung der Förderung empfohlen. Bei weiteren fünf Forschungseinrichtungen hat sich der Landesrechnungshof für eine Eingliederung in eine Universität des Landes ausgesprochen. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie hat sich den Vorschlägen des Landesrechnungshofs weitgehend angeschlossen und will die Zahl der geförderten Forschungsinstitute reduzieren.

19.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWFT)¹⁰⁶ gewährt außeruniversitären Forschungseinrichtungen seit Jahren Zuschüsse zu den Personal- und Sachaufwendungen. Für diesen Zweck standen im Haushaltsjahr 2007 bei Kapitel 06 040 Titelgruppe 73 (Finanzierungshilfen für Forschungsinstitute) rd. 11,83 Mio. € zur Verfügung. Die Mittel werden im Wege der Projektförderung als Festbeträge vergeben. Nach den Erläuterungen zu der genannten Haushaltsstelle werden mit den Finanzierungshilfen 16 im Einzelnen aufgezählte Forschungseinrichtungen „zur Stärkung ihrer Drittmittelfähigkeit nach Leistungskriterien“ unterstützt. Dies bedeutet, dass sich die

¹⁰⁶ Die derzeitige Ressortbezeichnung wird nachfolgend auch für die Vergangenheit verwendet.

Höhe der Förderung grundsätzlich nach der Höhe der Drittmittel richtet, die die Forschungsinstitute in den vorausgegangenen drei Jahren erworben haben (z. B. von Bundesministerien, der EU-Kommission oder von der Wirtschaft).

Mit der am Drittmittelerfolg ausgerichteten Förderung im Rahmen der Titelgruppe 73 hatte das MIWFT im Jahre 2000 begonnen. In die Titelgruppe aufgenommen wurden zunächst nur natur- und ingenieurwissenschaftlich ausgerichtete Forschungsinstitute, die zuvor eine Anschubfinanzierung für ihren Aufbau erhalten hatten bzw. bisher institutionell gefördert worden waren. Nach den Erläuterungen zum Haushalt 2000 sollte die erfolgsorientierte Förderung aus der Titelgruppe 73 schrittweise abgebaut werden. Ab dem Haushaltsjahr 2002 wurden dann auch geistes- und sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute, die zuvor institutionell gefördert worden waren, in die Titelgruppe aufgenommen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Zuwendungen an elf der 16 im Jahre 2007 aus der Titelgruppe 73 geförderten Institute geprüft. Die übrigen fünf Forschungsinstitute wurden nicht in die Prüfung einbezogen, da ihre Förderung bereits früher vom LRH untersucht worden war bzw. weil ein Ausscheiden dieser Einrichtungen aus der Förderung der Titelgruppe 73 absehbar war. Der Gesamtumfang der Zuwendungen aus der Titelgruppe an die elf Institute belief sich 2007 auf insgesamt 6,57 Mio. €.

Ziel der Prüfung durch den LRH war es insbesondere festzustellen, ob das von den §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) geforderte erhebliche Landesinteresse an der Förderung noch gegeben ist oder ob die Forschungseinrichtungen auch ohne Unterstützung durch das Land existieren können (Subsidiaritätsprinzip).

19.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Die geförderten Institute werden in der Regel durch einen gemeinnützigen Verein getragen, in einigen Fällen auch von einer GmbH. Die wissenschaftliche Leitung obliegt fast ausnahmslos einem aktiven bzw. emeritierten Hochschullehrer des Landes. Auch darüber hinaus bestehen vielfach personelle Verflechtungen mit Hochschulen in Nordrhein-Westfalen. Zudem sind fast alle geförderten Institute An-Institute einer Hochschule des Landes gemäß § 29 Abs. 5 Hochschulgesetz in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes¹⁰⁷. In diesen Fällen bestehen besondere Kooperationsverträge, die die Zusammenarbeit und den Leistungsaustausch zwischen Institut und verbundener Hochschule regeln. Die Mitarbeiterzahlen der geförderten Institute sind unterschiedlich. Die Spannbreite reicht von neun Mitarbeitern bei einem geisteswissenschaftlichen Institut bis zu 133 Mitarbeitern bei einer ingenieurwissenschaftlich ausgerichteten Forschungseinrichtung. Auch die jährlichen Gesamtleistungen der in die Prüfung einbezogenen Institute sind sehr unterschiedlich: zum 31.12.2006 bewegten sie sich zwischen rd. 0,7 Mio. € und rd. 9,5 Mio. €.

Der LRH hat bei seiner Untersuchung Folgendes festgestellt: Einige Institute betreiben überwiegend anwendungsnahe Forschung, sind sehr drittmittelstark und arbeiten eng mit der Wirtschaft zusammen, wobei sie sowohl Drittmittelforschung als auch reine Auftragsforschung durchführen. Eine andere Gruppe von Instituten ist im Bereich der Grundlagenforschung tätig und wirbt vergleichsweise wenig Drittmittel ein. Diese stammen überwiegend aus öffentlichen Kassen. Einige wenige Institute lassen sich diesen beiden vorgenannten Gruppen nicht zuordnen, sie betreiben sowohl Grundlagen- als auch anwendungsorientierte Forschung.

Innerhalb der Gruppe, die überwiegend anwendungsorientiert forscht, hat der LRH drei ingenieurwissenschaftlich ausgerichtete Institute festgestellt,

¹⁰⁷ Vom 31.10.2006 (GV.NRW. Seite 474).

die ausweislich ihrer Jahresabschlüsse in den letzten Jahren wirtschaftlich erfolgreich waren. Dieser wirtschaftliche Erfolg zeigte sich in Ertragssteigerungen und einer guten Liquiditäts- und Vermögenslage. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen gestiegene Erträge aus der Auftragsforschung für Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der LRH bei diesen drei Instituten für eine Einstellung der Förderung ausgesprochen. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität der Förderung werde eine staatliche Förderung dann entbehrlich, wenn die geförderte Einrichtung aus eigener Kraft wirtschaftlich bestehen könne.

Bei einem weiteren ingenieurwissenschaftlich ausgerichteten Institut hat der LRH festgestellt, dass dort überwiegend Entwicklungsprojekte sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für einen bestimmten Wirtschaftszweig durchgeführt werden. Eine Forschungstätigkeit im engeren Sinne oder aktuelle Verbindungen zu einer Hochschule waren dagegen nicht ersichtlich. Der LRH hat sich für eine Einstellung der Förderung durch das Land ausgesprochen.

Bei den in der Grundlagenforschung tätigen Instituten ist nach Einschätzung des LRH nicht zu erwarten, dass diese in absehbarer Zeit wirtschaftlich aus eigener Kraft bestehen können. Ihre Tätigkeit ist vielmehr mit derjenigen der Universitäten des Landes vergleichbar, die ebenfalls vorwiegend Grundlagenforschung betreiben und mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Dabei orientiert sich auch die Finanzierung der Universitäten durch das Land seit einigen Jahren verstärkt am Erfolg bei der Einwerbung von Drittmitteln. Dementsprechend hat der LRH für fünf in der

Grundlagenforschung tätige Institute die Integration in eine geeignete Universität des Landes empfohlen. Dabei handelt es sich um drei naturwissenschaftlich ausgerichtete Institute sowie um zwei geisteswissenschaftliche Institute.

Durch eine solche Integration können nach Auffassung des LRH mittel- bis langfristig erhebliche Synergieeffekte erzielt werden. Zum einen sind Einsparungen im Verwaltungsbereich zu erwarten, zum anderen werden auch Parallelstrukturen im wissenschaftlichen Bereich vermieden. Insgesamt dürften derartige Eingliederungen zu einer Stärkung der Forschungstätigkeit der Universitäten beitragen.

Bei zwei Instituten ist die Klärung des Sachverhalts noch nicht abgeschlossen, so dass der LRH bisher von Empfehlungen abgesehen hat.

19.3 Stellungnahme des MIWFT

Zu den Feststellungen und Empfehlungen des LRH hat das MIWFT am 09.04.2008 Stellung genommen. In Übereinstimmung mit dem LRH ist das MIWFT zu dem Ergebnis gelangt, dass einige aus der Titelgruppe 73 geförderte Institute künftig keine staatliche Grundförderung mehr erhalten, in Universitäten integriert oder an sonstige Wissenschaftseinrichtungen angebunden werden sollten.

Im Zuge der vorgesehenen Reduzierung der Zahl der geförderten Institute müsse der Fördermechanismus angepasst werden; angedacht sei die Umstellung auf Zielvereinbarungen für eine leistungsorientierte Festbetragsfinanzierung.

Zu den vier Instituten, bei denen sich der LRH für eine Einstellung der Förderung ausgesprochen hat, hat das MIWFT ausgeführt:

Ein Institut werde über eine degressive Förderung in den nächsten Jahren aus der Förderung der Titelgruppe 73 ausscheiden. In einem weiteren Fall werde alternativ die vollständige oder teilweise Integration in eine Universität geprüft; Ziel sei es aber, das Institut künftig nicht mehr aus der Titelgruppe 73 zu fördern. Bei dem dritten Institut sei eine Reduzierung der Förderung bereits mit dem Haushaltsjahr 2008 umgesetzt worden, man gehe aber davon aus, dass für dieses Institut weiterhin eine Restförderung aus der Titelgruppe 73 erforderlich bleibe. Mit dem vierten Institut sei über die Möglichkeit einer Entlassung in den Markt gesprochen worden. Hierfür sei aber auch eine mehrjährige Auslauffinanzierung erforderlich.

Soweit der LRH die Integration in eine Universität des Landes empfohlen hat, ist das MIWFT dem bei vier von fünf Instituten im Grundsatz beigetreten. Die Modalitäten seien im Dialog mit den betroffenen Instituten und Universitäten noch zu klären. Bei einer Einrichtung werde alternativ auch die Eingliederung in eine überregionale Forschungsgemeinschaft geprüft.

19.4 Stellungnahme des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass sich das MIWFT seinen Empfehlungen im Wesentlichen angeschlossen hat. Er geht davon aus, dass das MIWFT nunmehr die angekündigte Reduzierung der aus der Titelgruppe 73 geförderten Forschungsinstitute möglichst zügig umsetzt. In einem Fall hält der LRH die vom MIWFT beabsichtigte bloße Reduzierung der Förderhöhe allerdings noch nicht für ausreichend.

Der Schriftwechsel dauert an.

20 **Forschungsleistungen und Kosten der Zahnmedizin an den Hochschulen und Universitätsklinika des Landes**

Der Landesrechnungshof hat sich in einer vergleichenden Untersuchung mit der Situation der Zahnmedizin bei den Fachbereichen Medizin der Hochschulen und den Universitätsklinika des Landes Nordrhein-Westfalen auseinandergesetzt. Hierzu hat er die Forschungsleistungen und die Kosten der Ausbildung ermittelt sowie sich einen Überblick über getätigte und geplante Investitionen verschafft.

Das Ergebnis der vergleichenden Untersuchung hat ihn veranlasst, die Empfehlung auszusprechen, das Studienangebot Zahnmedizin in Köln auslaufen zu lassen und hierfür aufgrund vorhandener freier Kapazitäten am Standort Münster einen Ausgleich zu schaffen.

20.1 **Ausgangslage**

In Nordrhein-Westfalen werden an den Universitätsstandorten Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster zahnmedizinische Studiengänge angeboten. Das Studium der Zahnmedizin umfasst je fünf vorklinische und klinische Semester. Die Studienplätze für das Fach Zahnmedizin werden bundeseinheitlich von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) nach festgesetzten Zulassungszahlen der von den einzelnen Hochschulen höchstens aufzunehmenden Bewerberinnen und Bewerber für den Studiengang Zahnmedizin vergeben.¹⁰⁸ Im Wintersemester 2006/07 haben an den genannten Standorten 337 Studierende, davon in Aachen 48, in Bonn 69, in Düsseldorf 52, in Köln 66 und in Münster 102 das Studium aufgenommen.

¹⁰⁸ Vgl. Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 24.06.1999 und Vergabeverordnung vom 12.06.2002 (GV.NRW. Seite 188).

20.2 Anlass der Prüfung

Der Wissenschaftsrat (WR) hat im Jahre 2005 „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Zahnmedizin an den Universitäten in Deutschland“¹⁰⁹ herausgegeben. Darin regt er an, die Approbationsordnung¹¹⁰ für Zahnärzte zu reformieren, weitere zahnärztliche Fachgebiete zu etablieren, den hohen Lehrbelastungen und schlechten Betreuungsrelationen durch eine Modifikation der Kapazitätsverordnung¹¹¹ zu begegnen und der Zahnmedizin an den Standorten eine deutlichere Forschungsorientierung zu geben. Um die hierfür kritische Masse zu gewinnen, spricht sich der WR für eine Konzentration von bundesweit derzeit 31 auf maximal 25 universitäre Standorte aus. Die Ressourcen sollten auf die verbleibenden Standorte umverteilt werden. Abgebaut werden sollten vorzugsweise Standorte, die keine forschungsförderlichen Strukturen etablieren und mittelfristig keine sichtbare Steigerung der Forschungsleistungen nachweisen. Der WR hält es für erforderlich, an allen Standorten die Höhe der historisch gewachsenen Budgets zu überprüfen und Entscheidungen zum Ausbau oder zur langfristigen Beendigung der zahnmedizinischen Ausbildung zu treffen. Der Landesrechnungshof (LRH) hat diese Empfehlungen zum Anlass genommen, die Forschungsleistungen und die Kosten der Ausbildung an den oben genannten Standorten zu untersuchen.

¹⁰⁹ Drs. 6436-05.

¹¹⁰ Approbationsordnung für Zahnärzte vom 26.01.1955 (BGBl. III 21322), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 4 des Gesetzes vom 19.02.2007 (BGBl. I Seite 122).

¹¹¹ Kapazitätsverordnung vom 12.08.2003 (GV.NRW. Seite 544). Nach der Kapazitätsverordnung des Landes wird für jeden Studiengang ein sog. Curricular-Normwert errechnet, der den Ausbildungsaufwand je Studierende oder Studierender angibt. Der angenommene Ausbildungsaufwand hängt von der Zahl der Vorlesungen, Seminare und Prüfungen ab. Alle zur Verfügung stehenden Deputatstunden der Lehrenden in dem Studiengang werden durch den Curricular-Normwert geteilt, woraus sich die Zahl der Studienplätze ergibt, die besetzt werden können.

20.3 Vorgehensweise

Zur Berücksichtigung der Forschungsleistungen hat der LRH auf die beiden allgemein anerkannten Parameter¹¹² für die Messung wissenschaftlichen Erfolges abgestellt und die eingeworbenen und verausgabten Drittmittel der Kalenderjahre 2004 bis 2006 ermittelt sowie Impact-Faktoren¹¹³ der Jahre 2004 und 2005 ausgewertet.

Die Lehrleistungen hat der LRH nicht berücksichtigt, da für die einzelnen Prüfungen im Studium der Zahnmedizin - anders als in der Humanmedizin - keine einheitlichen und damit vergleichbaren Prüfungsstandards existieren.

Zur Ermittlung der Kosten der zahnmedizinischen Ausbildung in den Jahren 2005 und 2006 hat der LRH an allen Standorten auf die Betriebsabrechnungsbögen der Kostenstellen aus der Kosten- und Leistungsrechnung zurückgegriffen. Er hat nur diejenigen Kosten in die Berechnung einbezogen, die in gleicher Weise an allen Standorten angefallen waren, um die Vergleichbarkeit der Standorte zu gewährleisten. Da aus den Betriebsabrechnungsbögen hinsichtlich der Erlöse keine validen Kennzahlen gewonnen werden konnten, hat der LRH insoweit auf die Jahresabschlüsse der zahnmedizinischen Leistungsabrechnungen gegenüber Krankenkassen und Selbstzahlern zurückgegriffen. Auch hier wurden nur diejenigen Erlöse in die Berechnung einbezogen, die in gleicher Weise an allen Standorten erzielt worden waren.

¹¹² Beide Parameter finden sowohl bei der leistungsorientierten Vergabe eines Teiles der Zuführungsmittel des Landes für Forschung und Lehre als auch bei der Verteilung der Mittel innerhalb der Fachbereiche Medizin Berücksichtigung.

¹¹³ Impact-Faktoren sind Größen, mit denen die Publikationsleistungen von Wissenschaftlern bewertet werden.

Nur im Falle der Abteilungen für Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie in Aachen und Köln hat der LRH auf die Trennungsrechnungen¹¹⁴ abgestellt. Dies war erforderlich, weil in den genannten Abteilungen keine separaten Kostenstellen für die Bereiche „Humanmedizin“ und „Zahnmedizin“ gebildet worden waren. Die Trennungsrechnungen enthielten jedoch für diese Abteilungen eine entsprechende Aufteilung. Dieser Aufteilung hat der LRH die Kosten für die Humanmedizin entnommen und den entsprechenden Betrag bei der Kostenermittlung herausgerechnet.

20.4 Feststellungen des Landesrechnungshofs

20.4.1 Forschungsleistungen

20.4.1.1 Drittmittel

Bei der Ermittlung der Drittmiteleinnahmen und -ausgaben wurden alle Fächer der Zahnmedizin berücksichtigt. Für die Jahre 2004 bis 2006 ergibt sich das folgende Bild:

Standort	Drittmiteleinnahmen			Drittmittelausgaben		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Aachen	348.114 €	398.521 €	236.615 €	342.558 €	455.845 €	276.615 €
Bonn	269.638 €	346.675 €	351.816 €	265.441 €	280.767 €	257.861 €
Düsseldorf	145.087 €	314.070 €	571.181 €	88.469 €	133.588 €	273.046 €
Köln	204.711 €	34.461 €	81.097 €	130.400 €	93.106 €	48.677 €
Münster	548.337 €	475.035 €	447.403 €	504.946 €	434.948 €	277.651 €
Ø NRW	303.177 €	313.752 €	337.622 €	266.363 €	279.651 €	226.770 €

¹¹⁴ In der Trennungsrechnung werden die Mittel des Universitätsklinikums (UK) in Teilbudgets für Forschung und Lehre einerseits sowie Krankenversorgung andererseits aufgeteilt. Ziel ist es, sicherzustellen, dass der Landesführungsbetrag für Forschung und Lehre allein für akademische Aufgaben eingesetzt wird.

Die Auswertung zeigt, dass der Standort Münster den Landesdurchschnitt der eingeworbenen und verausgabten Drittmittel in den Jahren 2004 bis 2006 deutlich überschritt. Köln dagegen, das bereits im Jahre 2004 das zweitschlechteste Ergebnis sowohl bei den Drittmiteleinnahmen als auch bei den -ausgaben aufgewiesen hatte, belegte bei den Einnahmen wie auch bei den Ausgaben in den Jahren 2005 und 2006 den letzten Platz.

20.4.1.2 Impact-Faktoren

Der LRH hat die Forschungsdekanate gebeten, auf der Grundlage des EVALuna Biblio-Systems¹¹⁵ die Publikationsleistungen der Zahnmedizin nach einheitlichen Kriterien für die Jahre 2004 und 2005 auszuwerten. Die Auswertung führte für die Jahre 2004 und 2005 zu folgenden Ergebnissen:

Standort	Impact-Faktoren					
	2004			2005		
	Anzahl ¹	JCS ²	FCS ³	Anzahl ¹	JCS ²	FCS ³
Aachen	8	45,56	46,83	17	30,40	34,26
Bonn	20	72,91	66,99	31	51,49	61,68
Düsseldorf	15	23,88	25,73	16	6,52	5,02
Köln	10	11,23	15,62	15	3,30	3,93
Münster	34	60,41	57,37	35	12,84	13,31

- ¹ Anzahl der veröffentlichten Publikationen im Fachgebiet Zahnmedizin im jeweiligen Kalenderjahr.
² Journal Citation Score ist die Summe der durchschnittlichen Zitationsrate aller Publikationen der betreffenden Zeitschrift für den betreffenden Jahrgang.
³ Field Citation Score ist die Summe der durchschnittlichen Zitationsraten aller Publikationen des betreffenden Feldes für den betreffenden Jahrgang. Die Zuordnung von Zeitschriften zu Feldern übernimmt der Datenbankhersteller.

¹¹⁵ Die Publikationsleistungen werden NRW-weit über das EVALuna Biblio System eines Unternehmens ermittelt. Grundlage der Datenerhebung sind die Datenbanken „Web of Science“ und „PubMed“.

Wie die Darstellung der Impact-Faktoren zeigt, lag Münster im Jahr 2004 an der Spitze und im Jahr 2005 auf dem dritten Platz. Köln dagegen war insbesondere bei den für die Bewertung der Forschungsleistung geeigneten Parametern JCS und FCS in beiden Jahren Schlusslicht.

20.4.2 Kosten je Studierende oder Studierender

Der LRH hat die Kosten für die Dekanate, für die Vorklinik und die Zahnkliniken für die Jahre 2005 und 2006 ermittelt. Soweit den Kostenstellen auch Ausgaben für die Humanmedizin zugeordnet waren (Dekanate, Institute für Anatomie, Physiologie sowie Biochemie und Molekularbiologie und insbesondere im Fall des Standortes Köln Abteilung für Mund-, Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie), wurden diese Ausgaben in die Berechnung nicht einbezogen. Hinsichtlich der Erlöse hat der LRH nur diejenigen aus der ambulanten Behandlung in den Zahnkliniken in Ansatz gebracht, weil nur diese Erlöse seiner Auffassung nach der Ausbildung zugerechnet werden können. Die ermittelten Kostenanteile hat er um die Erlösanteile gemindert, um den nach Abzug der Erlösanteile verbleibenden Kostenanteil zu erhalten. Die jeweiligen Anteile wurden dann auf die Studierende oder den Studierenden heruntergerechnet. Insgesamt ergibt sich auf diese Weise folgendes Bild:

		Kosten je Studierende oder Studierender der Zahnmedizin					
		Aachen	Bonn	D'dorf	Köln	Münster	Ø NRW
Kostenanteil der Zahnmedizin	2005	22.359 €	19.567 €	22.280 €	21.361 €	20.181 €	21.149 €
	2006	21.485 €	19.669 €	21.366 €	21.082 €	19.973 €	20.716 €
Erlösanteil der Zahnmedizin (ambulante Behandlung)	2005	8.673 €	10.899 €	11.679 €	6.584 €	10.789 €	9.725 €
	2006	8.731 €	12.650 €	11.230 €	7.011 €	11.194 €	10.163 €
Kostenanteil nach Abzug des Erlösanteils	2005	13.686 €	8.668 €	10.601 €	14.777 €	9.392 €	11.424 €
	2006	12.754 €	7.019 €	10.136 €	14.071 €	8.779 €	10.553 €

Bei der Betrachtung der verbleibenden Ausbildungskosten, die eine Studierende oder ein Studierender des Faches Zahnmedizin jährlich verursacht, bestehen erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen Hochschulen. Der Standort Münster weist in beiden Jahren das zweitbeste Ergebnis vor. In Köln dagegen sind die Ausbildungskosten am höchsten und liegen deutlich über dem Landesdurchschnitt.

20.4.3 Investitionsbedarf

Nach den Feststellungen des LRH variieren die Investitionsbedarfe der Zahnkliniken. Einerseits sind einzelne Standorte bereits räumlich und gerätetechnisch neu ausgestattet. Andererseits stehen in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen an. In Aachen, Bonn und Düsseldorf sind die Planungen entweder abgeschlossen (Aachen) oder die Gebäude bereits weitgehend saniert (Bonn und Düsseldorf) und technisch auch schon neu ausgestattet (Düsseldorf).

In Münster sind die Vorklinik und die Zahnkliniken einschließlich der Radiologie in einem eigenen Gebäude untergebracht. Das Gebäude war bei der Inbetriebnahme im Jahr 1980 für die Aufnahme von jährlich 150 Studienanfängern konzipiert. In den letzten Jahren wurden die für den klinischen Abschnitt des Zahnmedizinstudiums vorgehaltenen Räumlichkeiten saniert und neu ausgestattet. Die alten Behandlungseinheiten (Zahnarztstühle) wurden ausgetauscht; sie wurden trotz der verringerten Studienanfängerzahlen nicht reduziert. Somit stehen klinische Ausbildungsplätze für jährlich 150 Studienanfänger zur Verfügung. Die Räume der Vorklinik sind noch nicht saniert und neu ausgestattet worden.

In Köln ist die Zahnklinik in einem im Jahr 1909 errichteten Gebäude untergebracht. Nach Auskunft des UK ist dieses Bauwerk in den vergangenen Jahren aus laufenden Baumitteln zur Beseitigung insbesondere tech-

nischer und hygienischer Mängel teilsaniert worden. Eine Sanierung der Kellerräume steht noch aus; in den Kellerräumen soll künftig die gesamte Vorklinik untergebracht werden. Die Planungen des UK sehen vor, das Gebäude so weit zu sanieren, dass es als Zahnklinik weitere Jahre genutzt werden kann. Nach den Feststellungen des LRH während der örtlichen Erhebungen sollte spätestens nach Realisierung der im Masterplan I des UK enthaltenen Maßnahmen im Jahr 2013 darüber entschieden werden, ob die Zahnkliniken entweder im bisherigen von Grund auf umzubauenden Gebäude, in einem anderen frei gewordenen und vollständig für zahnmedizinische Aufgaben in Forschung und Lehre zu sanierenden Altgebäude oder in einem Neubau untergebracht werden. Nach Auskunft des Technikdezernats des UK wäre hierfür ein zweistelliger Millionenbetrag zu veranschlagen.

20.5 Empfehlung des Landesrechnungshofs

In Anbetracht der zuvor dargestellten Ergebnisse hinsichtlich der Forschungsleistungen, der durch Erlöse nicht gedeckten Ausbildungskosten je Studierende oder Studierender und der Investitionsbedarfe an den Standorten hat der LRH empfohlen, das Studienangebot Zahnmedizin in Köln mittel- bis langfristig auslaufen zu lassen. Für die dann in Köln nicht mehr zur Verfügung stehenden Studienplätze sollte nach Auffassung des LRH ein Ausgleich am Standort Münster aufgrund der dort vorhandenen freien Kapazitäten geschaffen werden. Hierdurch würden in Köln nicht unbeträchtliche Investitionskosten vermieden, die für die ab dem Jahr 2013 erforderlichen, umfassenden Baumaßnahmen aufgebracht werden müssten. Die in Münster zu tätigen Investitionen in die Vorklinik würden bei Weitem nicht den Aufwand verursachen, der in Köln für die Zahnmedizin noch zu erwarten sei.

20.6 Stellungnahmen

20.6.1 Universität und Universitätsklinikum Münster

Die Universität und das UK Münster haben unter dem 15.02.2008 gemeinsam Stellung genommen. In der Stellungnahme führen sie aus, die Anzahl der von den Studierenden genutzten klinischen zahnärztlichen Behandlungseinheiten sei vom LRH nicht zutreffend ermittelt worden. Es stünden nur noch 72 Behandlungseinheiten für die Studierenden zur Verfügung. Danach ergebe sich auf der Grundlage der Kapazitätsverordnung ein Grenzwert für die jährliche Aufnahmekapazität von 107 Studierenden. Dies entspreche der derzeitigen Aufnahmekapazität von 106 Studierenden für das Wintersemester 2007/08.

Die Auffassung des LRH, nach Schließung des Standortes Köln könne Münster dessen Ausbildungskapazität übernehmen, sei nicht zutreffend. Der LRH berücksichtige nicht, dass in diesem Falle am Standort Münster erheblicher zusätzlicher Investitionsbedarf entstünde.

In der Stellungnahme werden die vom LRH ermittelten Kennzahlen bezüglich der Personal- und Sachkosten ausdrücklich bestätigt. Lediglich hinsichtlich der auf die Dekanate entfallenen Kostenanteile wird die Vergleichbarkeit bestritten und bezüglich der Erlössituation ausgeführt, sie sei nicht ganz so günstig (rd. 460.000 € für das Jahr 2005 und 50.000 € für das Jahr 2006 weniger) wie vom LRH ermittelt.

Schließlich deuteten die Zahlen für Münster darauf hin, dass ein nicht unerheblicher Teil der Kosten der Zahnmedizin nicht durch die Mittel für Forschung und Lehre gedeckt seien. Auch aus diesem Grunde könnten Universität und UK eine Erhöhung der Zahl der Studierenden der Zahnmedizin in Münster nicht akzeptieren.

20.6.2 Universität und Universitätsklinikum Köln

Die Universität und das UK Köln weisen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 10.03.2008 darauf hin, dass nach ihrer Auffassung die Zahnmedizin am Standort Köln weiterhin bestehen bleiben müsse.

Sie räumen ein, dass die eingeworbenen und verausgabten Drittmittel am Standort Köln für den Betrachtungszeitraum 2004 bis 2006 das schlechteste Ergebnis aufwiesen. Dies sei kritisch zur Kenntnis genommen worden. In der Vergangenheit hätten in der Zahnmedizin nur sehr begrenzt begutachtete Drittmittel aus der Grundlagenforschung eingeworben werden können, da das bisherige Forschungsprofil eher in der Anwendungsforschung gelegen habe. Als Konsequenz sei jedoch bereits eine strategische Neuorientierung durch das Dekanat entwickelt worden.

Weiterhin räumen sie ein, dass die erhobene publikatorische Leistung der zahnmedizinischen Wissenschaftler im Prüfungszeitraum deutlich unter derjenigen anderer Standorte gelegen habe. Dies sei einerseits auf eine Lehrqualitätsinitiative zurückzuführen, die in diesem Zeitraum einen hohen Anteil an Personalressourcen gebunden habe. Andererseits seien Strukturveränderungen in der Klinik vollzogen worden, die für die Zukunft eine wettbewerbsfähige Position sicherstellen würden. Nach Abschluss der Lehrqualitätsinitiative und unabhängig von dieser Umstrukturierung würden in 2008 so viele Forschungsprojekte fertig gestellt und entsprechende Manuskripte zur Publikation eingereicht, dass wieder mit einer stattlichen Anzahl von Publikationen in der Klinik gerechnet werden könne. Anzumerken sei schließlich, dass im Betrachtungszeitraum Publikationen unsachgemäß eingepflegt worden seien, sodass insgesamt Impact-Faktoren in Höhe von 5,455 Punkten nicht berücksichtigt worden seien.

Mit den vom LRH für den Standort Köln festgestellten Kosten ist das UK hingegen nicht einverstanden. Es hält entgegen, dass die vom LRH verwendeten Kostenstrukturen auch die Abteilung für Mund-, Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie abbildeten und damit deutlich zu hohe Gesamtkosten für die Ausbildung der Studierenden der Zahnmedizin ermittelt worden seien. Die Abteilung für Mund-, Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie in Köln müsse bis auf den Teil der Oralchirurgie / Implantologie strukturell der Humanmedizin zugeordnet werden. Bezüglich der Erlöse räumt das UK ein - von geringen Differenzen in den Jahren 2005 und 2006 abgesehen -, im Vergleich mit den anderen Standorten deutlich schlechter abzuschneiden. Unter Berücksichtigung der korrigierten Kosten und Erlöse käme der Standort Köln nach der Berechnung des UK auf Kosten der zahnmedizinischen Ausbildung je Studierende oder Studierender für das Jahr 2006 von rd. 8.817 €. Im Vergleich zu den anderen Standorten stelle sich der Standort Köln damit erheblich positiver dar.

Hinsichtlich des Investitionsbedarfs ergebe sich für den Standort Köln ein überschaubarer Investitionsbedarf für die Zahnklinik. Er liege deutlich unter den Angaben des LRH. Der vom LRH angegebene zweistellige Millionenbetrag beziehe sich nur auf die Überlegung eines Neubaus bzw. die Nachnutzung eines anderen Gebäudes als des heute genutzten und die damit verbundene Komplettsanierung dieses anderen Gebäudes. Diese ursprünglichen Überlegungen entsprächen aber nicht mehr dem aktuellen Planungsstand. Sie hätten sich als nicht sinnvoll erwiesen vor dem Hintergrund, dass in das heutige Gebäude bereits erhebliche Investitionen geflossen seien. Für die Fortführung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen sei von einem Investitionsvolumen in Höhe von rd. 3 bis 3,5 Mio. € in den nächsten zehn Jahren auszugehen.

20.6.3 Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) hat unter dem 25.03.2008 zunächst vorläufig Stellung genommen. Es führt aus, dass seit dem 01.01.2007 die Hochschulen rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts seien. Hiermit hätten sie ihren Charakter als staatliche Einrichtung verloren und seien als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts verselbstständigt. Als Folge der mit dem geänderten Hochschulgesetz verbundenen Verselbstständigung und Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen habe sich das Land aus der aufsichtsrechtlichen Detailsteuerung zurückgezogen. Das Hochschulgesetz habe nunmehr die Zielvereinbarung zum wesentlichen Instrument der Steuerung bestimmt. Hiermit würden hoheitliche Maßnahmen vollständig substituiert. Mit der Universität Münster und der Universität Köln habe das MIWFT Ziel- und Leistungsvereinbarungen geschlossen, deren Laufzeit vom 01.01.2007 bis zum 31.12.2010 reiche.

Die Stellungnahmen der Standorte Münster und Köln, die dem MIWFT vorlägen, widersprächen den Feststellungen und Vorstellungen des LRH. Angesichts dieser Sachlage sei dem MIWFT zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschließende eigene Meinungsbildung möglich; vielmehr sehe es weiteren Aufklärungsbedarf.

20.7 Erwiderung des Landesrechnungshofs

20.7.1 Standort Münster

Den LRH vermögen die Einwände der Universität und des UK Münster nicht zu überzeugen.

Der LRH ist nach wie vor der Ansicht, dass das Zentrum für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde für eine Aufnahmekapazität von 150 Studienanfän-

gern pro Jahr ausgelegt ist. Im Gegensatz zu Universität und UK, die von insgesamt 72 Behandlungseinheiten ausgehen, hält er an den von ihm ermittelten 96 Behandlungseinheiten fest. Auf der Basis von 96 Behandlungseinheiten errechnet sich nach § 19 der Kapazitätsverordnung ein Grenzwert für die jährliche Aufnahmekapazität von 143 Studierenden. Der LRH geht zudem davon aus, dass die Kapazität auch noch über die Zahl von 143 Studierenden hinaus gesteigert werden könnte, wenn - wie an anderen Standorten auch - Behandlungseinheiten fächerübergreifend genutzt oder höhere Auslastungen vorhandener Einheiten durch organisatorische Maßnahmen realisiert und auf diese Weise Synergieeffekte erzielt würden.

Den anteiligen Dekanatskosten von rd. 70.000 € p. a. kommt angesichts durchschnittlicher Jahreskosten der Vorklinik von rd. 4,7 Mio. € und der Zahnkliniken von rd. 7,7 Mio. € keine entscheidende Bedeutung zu. Gleiches gilt hinsichtlich der Differenzen bei den Erlösen. Auch bei Berücksichtigung der höheren Dekanatskosten und der niedrigeren Erlöszahlen von Universität und UK unterschritten die Kosten immer noch die Durchschnittskosten und lägen auch weiterhin deutlich unter den Kosten in Köln.

Zuzugeben ist, dass die Sanierung der für den vorklinischen Teil des Zahnmedizinstudiums vorgehaltenen Räume und die Erneuerung der Ausstattung dieser Räume noch ausstanden. Dieser Sanierungsaufwand für die Vorklinik entsteht jedoch ohnehin bereits aufgrund der derzeitigen Aufnahmekapazität. Der sich durch die Aufnahme von zusätzlichen Studienanfängern ergebende Mehraufwand für die Sanierung weiterer - derzeit noch vorhandener - Phantomplätze und technischer Arbeitsplätze könnte hingenommen werden. Denn nach Auffassung des LRH dürften die damit verbundenen Kosten nicht die Höhe erreichen, die sich in Köln ergäbe, um für die Vorklinik und die Zahnkliniken eine dauerhafte Lösung zu finden.

Schließlich sei zum Einwand von Universität und UK, der Zuführungsbeitrag des Landes für Forschung und Lehre decke nicht die in diesem Bereich entstehenden Kosten, angemerkt, dass es sich unabhängig vom hier gegebenen Kostendeckungsgrad um ein generelles Problem der Zahnmedizin an allen Hochschulstandorten und nicht um ein spezifisches Problem in Münster handeln dürfte.

20.7.2 Standort Köln

Den LRH vermögen auch die Einwände der Universität und des UK Köln nicht zu überzeugen.

Der LRH gibt im Hinblick auf deren Anmerkung, im Betrachtungszeitraum seien Publikationen unsachgemäß eingepflegt worden, sodass insgesamt Impact-Faktoren in Höhe von 5,455 Punkten nicht berücksichtigt worden seien, Folgendes zu bedenken: Die Stellungnahme macht nicht ersichtlich, auf welches Jahr des Betrachtungszeitraums und auf welche bibliometrischen Basisdaten (z. B. JCS, FCS) sie den angegebenen Wert bezieht. Außerdem würde die Berücksichtigung des Wertes - gleichgültig in welcher Rubrik - im Jahre 2004 zu keiner und im Jahre 2005 nur zu einer unwesentlichen Verbesserung der Kölner Position führen.

Nach Ansicht des LRH führen die Einwände von Universität und UK nicht zu einer entscheidenden Verbesserung der Kostensituation. Insbesondere das Vorbringen, die in der Untersuchung verwendeten Kostenstrukturen würden auch die Kosten für die der Humanmedizin zuzuordnenden Abteilung für Mund-, Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie beinhalten und seien insofern nicht mit den ermittelten Benchmarkzahlen vergleichbar, ist nicht zutreffend. In Köln ließen sich die im ambulanten und stationären Bereich der Abteilung für Mund-, Kiefer- und Plastische Gesichtschirurgie er-

brachten Leistungen und damit die entsprechenden Kosten weder der Zahnmedizin noch der Humanmedizin eindeutig zuordnen. Der LRH hat daher in diesem Fall ausnahmsweise auf die Trennungsrechnung zurückgegriffen, weil aus ihr die Kosten entnommen werden konnten, die der Humanmedizin zuzurechnen waren. Diese Kosten hat der LRH bei der Ermittlung der Ausbildungskosten unberücksichtigt gelassen, um so die Vergleichbarkeit der Kennzahlen sicherzustellen.

Das Vorbringen von Universität und UK zum Umfang der getätigten und der für die nächsten Jahre geplanten Investitionsmaßnahmen deckt sich grundsätzlich mit den Feststellungen des LRH. Der LRH hat jedoch nach wie vor Zweifel hinsichtlich der Einschätzung des UK, dass durch die Fortführung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rd. 3 bis 3,5 Mio. € eine langfristige Lösung gefunden werden könne.

20.7.3 Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie

Die in der vorläufigen Stellungnahme mitgeteilte Auffassung des MIWFT, die Zielvereinbarung sei nunmehr das wesentliche Element des Neuen Steuerungsmodells und substituiere hoheitliche Maßnahmen, nimmt der LRH zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass das Ministerium während der Laufzeit der Zielvereinbarung haushaltsrechtlich dafür verantwortlich bleibe, dass der Zubehörsbetrag für Forschung und Lehre wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werde. Zudem hat er noch einmal auf die Empfehlungen des WR aus dem Jahre 2005 abgehoben. Der WR habe in seinem Gutachten angekündigt, dass er in fünf Jahren überprüfen

wolle, ob seine Empfehlungen aufgegriffen und forschungs- und lehrförderliche Strukturen geschaffen worden seien. Sollte er im Rahmen dieser Überprüfung feststellen, dass keine substanziellen Fortschritte an den Medizinischen Fakultäten erreicht worden seien, werde er ggf. Empfehlungen zur Schließung einzelner zahnmedizinischer Ausbildungsstätten aussprechen. In Anbetracht dieser Stellungnahme des WR und seiner Feststellungen hält der LRH es - unabhängig von den zwischen ihm und den Fachbereichen Medizin und den UK in Münster und Köln noch bestehenden Differenzen - für erforderlich, dass sich das Ministerium der Fortentwicklung der Zahnmedizin im Rahmen der Verhandlungen über den Abschluss neuer Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Zeit ab dem 01.01.2011 annimmt.

Der Schriftwechsel mit den Hochschulen und dem MIWFT ist noch nicht abgeschlossen.

21 Technologie- und Innovationsprogramm NRW - Landesinitiativen

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Förderung von Landesinitiativen nach dem Technologie- und Innovationsprogramm festgestellt, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet wurden. Die Förderungen wiesen erhebliche zuwendungsrechtliche Mängel auf. Auch haben das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie und das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie die mit der Förderung verfolgten Ziele nicht evaluiert.

Der Landesrechnungshof hat die Ministerien gebeten zu prüfen, ob und inwieweit es einer künftigen Förderung von Landesinitiativen noch bedarf.

21.1 Allgemeines

Das Land fördert seit Jahren Landesinitiativen aus Mitteln des Technologie- und Innovationsprogramms NRW (TIP) mit dem Ziel, NRW nachhaltig als Standort für Forschung, Innovation und Hochtechnologie aufzubauen und zu etablieren. Federführend für das TIP ist seit dem 01.09.2005 das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT). Zuvor lag die Federführung beim Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME).¹¹⁶

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in seinem Jahresbericht 2007 das Ergebnis der Prüfung des TIP für den Förderbereich „Life Science“ dargestellt. Hierbei hat er auch über Mängel bei den Zuwendungen an die

¹¹⁶ Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit beibehalten.

L-GmbH berichtet. Die L-GmbH war als Trägerin der Landesinitiative „Life Science“ mit insgesamt über 10 Mio. € vom Land gefördert worden. Wegen der Einzelheiten wird auf den Beitrag 19 des Jahresberichts 2007 verwiesen.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPA) Detmold, Köln und Münster haben im Auftrag des LRH die Förderung von vier weiteren Landesinitiativen in den nachfolgenden Technologiefeldern geprüft:

Technologiefeld	Träger der Landesinitiative
„Ernährung“	Verein A,
„Mikro- und Nanotechnologie“	Verein B
„Neue Materialien/Werkstoffe und Werkstofftechnologien“	Verein C
„Innovative Dienstleistungen“	Einrichtung der Wirtschaft

Die Förderungen in Höhe von insgesamt mehr als 16 Mio. €, die zum Teil mit Mitteln aus dem NRW-EU-Programm Ziel 2 in Höhe von rd. 1,4 Mio. € kofinanziert waren, wurden vom MWME, MIWFT oder dem beliebigen Projektträger bewilligt.

Zuwendungs-empfänger	Anzahl Zuwendungen	Förder-zeitraum	Gesamtbetrag der	
			zuwendungs-fähigen Ausgaben	Zuwendungen (in Höhe v. H.)
Verein A	4	01.01.2001 – 31.12.2007	3,55 Mio. €	3,47 Mio. € (97 v. H.)
Verein B	4	01.07.2001 – 31.12.2007	6,19 Mio. €	3,36 Mio. € (54 v. H.)
Verein C	4	01.01.1998 – 31.12.2006	3,83 Mio. €	2,27 Mio. € (59 v. H.)
Einrichtung der Wirtschaft	2	28.08.2001 – 31.12.2009	7,92 Mio. €	7,31 Mio. € (92 v. H.)

Die Förderung der vom Verein A getragenen Landesinitiative im Technologiefeld „Ernährung“ liegt im Zuständigkeitsbereich des MWME, die Förderungen der übrigen Landesinitiativen beim MIWFT. Die ersten drei an den Verein C gewährten Förderungen wurden von der örtlich zuständigen

Bezirksregierung abgewickelt. Die verwaltungsmäßige Abwicklung aller anderen Zuwendungen oblag dem Projektträger.

Der LRH hat geprüft, ob das MWME und das MIWFT der mit der Förderung der Landesinitiativen verfolgten Zielerreichung nachgegangen sind. Er hat auch untersucht, ob die Förderungen bestimmungsgemäß und wirtschaftlich erfolgten.

Die Prüfung hat zu folgenden wesentlichen Feststellungen geführt:

21.2 Besondere Gestaltungen

Bei der Förderung von zwei Landesinitiativen sieht der LRH durch die gewählten Gestaltungen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt:

21.2.1 Verein B

Der Verein B gründete im Jahr 2000 eine Tochtergesellschaft. Nach den Feststellungen des RPA Detmold sind der Verein B und seine Tochtergesellschaft gemeinsam in einem Bürotrakt untergebracht und unter demselben Telefonanschluss erreichbar. Der „Managing Director“ des Vereins B und der Geschäftsführer der Tochtergesellschaft vertraten sich in ihren Funktionen gegenseitig. Zwischen dem Verein B und der Tochtergesellschaft fand regelmäßig ein Personalaustausch statt.

In den Zuwendungsbescheiden wurden, wie vom Verein B beantragt, Fördermittel für Ausgaben für Fremdleistungen bewilligt. Bereits dem ersten Zuwendungsantrag war zu entnehmen, dass die Tochtergesellschaft Dienstleistungen ausführen sollte. Für die Jahre 2001 bis 2006 hat der

Verein B in den Verwendungsnachweisen unter der Position „Fremdleistungen“ Ausgaben für Dienstleistungen seiner Tochtergesellschaft mit insgesamt rd. 3,5 Mio. € abgerechnet. Dies entsprach bis zu 2/3 der jährlich in den Verwendungsnachweisen abgerechneten und vom Projektträger anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei den Dienstleistungen handelte es sich im Wesentlichen um die Organisation und Durchführung von Messeauftritten und anderen Veranstaltungen.

Nach Auffassung des LRH wurden die Aufgaben der Landesinitiative im Technologiefeld „Mikro- und Nanotechnologie“ vom Verein B und seiner Tochtergesellschaft gemeinsam wahrgenommen. Aufgrund der Angaben im Zuwendungsantrag hätte die Bewilligungsbehörde dem Umfang der Aufgabenwahrnehmung durch die Tochtergesellschaft nachgehen und sie in das Zuwendungsverhältnis einbeziehen müssen. Die Tochtergesellschaft hätte dann auch den Bestimmungen des TIP unterlegen. Der Verein zahlte seiner Tochtergesellschaft für jeden von ihr eingesetzten Mitarbeiter unabhängig von dessen Qualifikation einen einheitlichen Stundensatz von zunächst 81 € und ab 2003 von 86 €. Die Personalausgaben des Vereins B hingegen wurden antragsgemäß mit den Pauschalen nach der TIP-Richtlinie in die Förderung einbezogen. Der LRH hat die geförderten Ausgaben für Fremdleistungen der Tochtergesellschaft einer Vergleichsberechnung auf Basis der Pauschalen - je nach Qualifikation der Mitarbeiter von 30 € bis 66,50 € pro Stunde - unterzogen. Die über die Zuwendungen abgerechneten Vergütungen an die Tochtergesellschaft für das eingesetzte Personal liegen im Schnitt um 47 v. H. über den Pauschalen nach dem TIP. Nach Auffassung des LRH ist nicht auszuschließen, dass zuwendungsfähige Ausgaben von bis zu 1,1 Mio. € hätten vermieden werden können. Hierbei ist anzumerken, dass nach den Feststellungen des LRH die Pauschalen regelmäßig über den tatsächlich angefallenen Personalausgaben lagen¹¹⁷.

¹¹⁷ Siehe auch Jahresbericht 2007 Beitrag 19 RdNr. 19.5.2.

21.2.2 Einrichtung der Wirtschaft

Das MWME beabsichtigte, die als komplex eingestuften Ziele der Landesinitiative im Technologiefeld „innovative Dienstleistungen“ durch ein Kooperationsmodell umzusetzen. Dabei sollte die Einrichtung der Wirtschaft als Moderator und Scharnier gemeinsam mit den Akteuren aus Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Wissenschaft die Erreichung des Ziels sichern. Tatsächlich bewilligt wurden die Zuwendungen allein der Einrichtung der Wirtschaft. Gründe, weshalb von der ursprünglichen Absicht abgewichen und nicht auch weitere Akteure Empfänger der Zuwendungen wurden, konnten nicht festgestellt werden.

Von den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben der ersten Zuwendung entfielen 4,3 Mio. € und damit 95 v. H. auf Fremdleistungen. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass auf drei Auftragnehmer, die bereits als Akteure im Vorfeld in die Errichtung der Landesinitiative eingebunden waren, mehr als 70 v. H. der im Schlussverwendungsnachweis abgerechneten Ausgaben für Fremdleistung entfielen.

Die drei in Rede stehenden Auftragnehmer waren nach Auffassung des LRH in die Förderung der Landesinitiative als Zuwendungsempfänger im Rahmen eines Kooperationsprojektes - wie ursprünglich vom MWME geplant - einzubeziehen. Dadurch wären zum Beispiel insoweit keine Fremdleistungen mit den darin enthaltenen Gewinnaufschlägen entstanden.

Da die drei Auftragnehmer jedoch nicht Zuwendungsempfänger geworden waren, hatte die Einrichtung der Wirtschaft nach den Auflagen in den Zuwendungsbescheiden auch für diese Aufträge das Vergaberecht zu beachten. Die Aufträge hätten demnach nicht frei, sondern nach den Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen (VOL) vergeben werden müssen. Der LRH hat beanstandet, dass der Projektträger die Auflagenverstöße bei den Verwendungs-

nachweisprüfungen nicht aufgegriffen hat. Das RPA Münster hat bei seiner Stichprobe weitere Vergabeverstöße festgestellt, wie insbesondere die unzureichende Begründung von freihändigen Vergaben, nicht zulässige Nachverhandlungen und mangelhafte Dokumentationen. Der LRH hält es für erforderlich, die Vergaben in Gänze zu überprüfen und die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

21.3 Sicherung der Gesamtfinanzierung

Zuwendungen dürfen nur bewilligt werden, wenn auch die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert ist.

Die zu erwartenden Einnahmen des Vereins C, der Träger der Landesinitiative im Technologiefeld „Neue Materialien / Werkstoffe und Werkstofftechnologien“ war, wurden bei der zweiten und dritten Zuwendung zum Teil über Patronatserklärungen des Kreises und der Stadt, in deren Gebiet der Verein C seinen Sitz hatte, abgesichert. Entsprechende Patronatserklärungen lagen für die vierte Zuwendung an den Verein C nicht vor. Die Gesamtfinanzierung des Vorhabens war ohne Patronatserklärung nicht gesichert; die Zuwendung hätte nicht bewilligt werden dürfen.

Nach den Feststellungen des RPA Köln hatte der Projektträger im Rahmen der Antragsprüfung gegenüber dem MWME im Hinblick auf die zu erwartenden Einnahmen Zweifel an der gesicherten Gesamtfinanzierung geäußert. Die Antwort des MWME, die sich nur auf die beiden vorangegangenen Förderungen mit Patronatserklärungen bezog, war in diesem Zusammenhang irreführend, wie sich aus dem Vermerk des Projektträgers ergibt:

„Ausgehend davon kann - auch und eigentlich nur unter Berücksichtigung des bisher vom Ministerium im speziellen Fall praktizierten Vorgehens und der vorliegenden Erfahrungen - die Finanzierung des Projekts als gesichert angesehen werden.“

Über das Vermögen des Vereins wurde am 29.11.2005 das Insolvenzverfahren wegen Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung eröffnet. Der Projektträger widerrief mit Bescheid vom 29.08.2006 seine Zuwendung und meldete die bis zu diesem Zeitpunkt ausgezahlten Fördermittel in Höhe von nahezu 450.000 € zuzüglich Zinsen zur Insolvenztabelle an. Das Insolvenzverfahren ist noch nicht beendet.

21.4 Zuwendungs- und Finanzierungsart

Die TIP - Richtlinie gibt als Zuwendungsart die „Projektförderung“ und als Finanzierungsart die „Anteilfinanzierung“ vor.

Sämtliche geprüften Zuwendungen wurden in den Bewilligungsbescheiden als Projektförderung in Form der Anteilfinanzierung bezeichnet. Eine Projektförderung liegt vor, wenn die Zuwendung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne zeitlich und inhaltlich abgegrenzte Vorhaben gewährt wird. Der LRH hat bei seiner Prüfung jedoch festgestellt, dass zum Teil Vereinszweck und Zuwendungszweck deckungsgleich waren, nacheinander Aufbau, Ausbau und Fortführung der Landesinitiative gefördert wurden oder der Verein mit den Zuwendungen in seiner Existenz gesichert und in die Lage versetzt werden sollte, seine satzungsmäßigen Aufgaben dauerhaft wahrzunehmen. Für den LRH weisen die an die Vereine gewährten Zuwendungen Merkmale einer nach der TIP - Richtlinie nicht zulässigen, institutionellen Förderung auf. Die Zuwendungen wurden in einer Höhe festgesetzt, die dem voraussichtlich nicht durch Einnahmen gedeckten Teil der veranschlagten Ausgaben entsprach. Diese Art der Finanzierung hat den Charakter einer Fehlbedarfsfinanzierung, die nach der TIP - Richtlinie ebenfalls nicht zulässig ist.

21.5 Evaluierung

Den Unterlagen des MIWFT und des MWME konnte nicht entnommen werden, ob die mit den Förderungen der Landesinitiativen verfolgten Ziele tatsächlich erreicht wurden. Die erforderlichen Evaluierungen sind bisher versäumt worden. Der LRH hat beanstandet, dass die Verwaltung nicht geprüft hat, ob ihr Handeln wirtschaftlich und sparsam war und die eingesetzten Mittel bestmöglich genutzt wurden.

21.6 Zusammenfassende Würdigung

Für die Technologiefelder „Ernährung“, „Mikro- und Nanotechnologie“, „Neue Materialien / Werkstoffe und Werkstofftechnologien“, „Innovative Dienstleistungen“ sowie „Life Science“ sind nach dem TIP insgesamt 238 Mio. € bewilligt worden. Einschließlich der Zuwendungen an die L-GmbH entfallen mehr als 10 v. H. dieser Fördermittel in Höhe von rd. 26,7 Mio. € auf die geprüften Zuwendungen für Landesinitiativen.

Bei den geprüften Förderungen der Landesinitiativen wurden erhebliche zuwendungsrechtliche Mängel festgestellt; die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden nicht ausreichend beachtet. Die von der Verwaltung bewilligten Zuwendungen für die Landesinitiativen tragen in der überwiegenden Anzahl der Fälle Merkmale einer nach der TIP - Richtlinie nicht zulässigen institutionellen Förderung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung. Bei keiner der geprüften Förderungen sind die mit den Zuwendungen verfolgten Ziele evaluiert worden.

Der LRH hat die Ministerien gebeten zu prüfen, ob und inwieweit es einer Förderung von Landesinitiativen noch bedarf.

21.7 Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie

Das federführende MIWFT hat in seiner Stellungnahme vom 30.01.2008 und in der mit dem MWME abgestimmten Stellungnahme vom 28.03.2008 mitgeteilt, es habe von der ursprünglich beabsichtigten Evaluierung Abstand genommen, da den Kosten der Evaluierung kein Erkenntnisgewinn gegenüber stehe. Es halte an seiner Auffassung fest, die Landesinitiativen seien im Wege der Projektförderung gefördert worden, räume aber ein, die Abgrenzung von Projekt- und institutioneller Förderung sei im Einzelfall fließend. Eine Beschränkung der Ausgaben für Fremdleistungen auf 50 v. H. der Projektausgaben sei bei der Neufassung der Förderrichtlinie vorgesehen. Darüber hinaus werde geprüft, ob die Vergabe von Fremdleistungen an Töchter von Zuwendungsempfängern besonderer Regelungen bedarf. Die Hinweise des LRH gäben Anlass, Einzelaspekte der Bewilligungspraxis zu überdenken.

Ergänzend hat das MWME mit Schreiben vom 11.02.2008 ausgeführt, noch bestehende Landesinitiativen sollen geordnet zu Ende geführt oder soweit möglich zu Clustern weiterentwickelt werden. Insofern sei eine Förderung von Landesinitiativen nur noch in Ausnahmefällen erforderlich. Sie würde grundsätzlich über Wettbewerbsverfahren erfolgen.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

22 Förderung von Existenzgründungen - Netzwerkförderung

Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs bei der Netzwerkförderung zeigen erneut Mängel grundsätzlicher Art bei der Förderung von Existenzgründern. Diese betreffen insbesondere die unzureichende Antragsprüfung, die Nichtbestimmung konkret messbarer Förderziele sowie die fehlende Evaluierung.

Der Landesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf. Das Ministerium hat Schritte zur Verbesserung der Förderpraxis eingeleitet.

22.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) prüft gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Förderungen des Landes im Bereich Existenzgründungen. Zu diesem Prüfungskomplex gehören auch die Prüfungen von Zuwendungen an die Inkubator-Zentrum-Emscher-Lippe GmbH und an das Zentrum für Türkeistudien, Essen, über die der LRH den Landtag jeweils nach § 99 Landeshaushaltsordnung (LHO) unterrichtet hat¹¹⁸.

¹¹⁸ Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO vom 19.03.2007 über die Prüfung der Zuwendungen an die Inkubator-Zentrum Emscher-Lippe GmbH - G.K. - 172 E 7 - 61 - (Vorlagen Nr. 14/997) und
vertrauliche Unterrichtung vom 22.11.2007 über die Prüfung von Projektförderungen des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen an das Zentrum für Türkeistudien, Essen - G.K. - 172 E 7 - 68 - (Vertrauliche Vorlage 14/30).

Mit der Prüfung der Förderung von Gründungsnetzwerken (sog. Netzwerkförderung) hat der LRH seine Prüfung der Existenzgründungsförderung fortgesetzt. Von 1999 bis 2008 bewilligte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)¹¹⁹ überwiegend kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen Zuwendungen für den Aufbau, die Unterstützung und die Koordination regionaler Gründungsnetzwerke sowie für verschiedene Beratungsleistungen im Bereich der Existenzgründung und Unternehmenssicherung. Die Zuwendungen wurden als Projektförderungen in Form der Anteilfinanzierung als Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten der Zuwendungsempfänger bewilligt. Die Förderungen wurden mit Mitteln aus dem NRW-EU-Programm Ziel 2, Maßnahme 2.2 „Gründungsoffensive“, kofinanziert. Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Zuwendungen übertrug das MWME auf die jeweils zuständige Bezirksregierung.

Der LRH hat ein Gesamtfördervolumen in Höhe von rd. 7,8 Mio. € für die Netzwerkförderung ermittelt. Von den 18 Zuwendungen hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg zehn Zuwendungen aus den Regierungsbezirken Arnsberg, Köln und Münster mit einem Fördervolumen in Höhe von insgesamt rd. 4,4 Mio. € stichprobenweise geprüft. Der Anteil der EU-Mittel betrug mit rd. 3,1 Mio. € mehr als 70 v. H.

22.2 Prüfungsfeststellungen

22.2.1 Förderziele

Die Netzwerkförderung war Teil der „Go!-Gründungs-Offensive NRW“ und hatte zum Ziel, in den strukturschwachen Ziel 2 - Gebieten das Gründungsklima zu verbessern, Gründungspotenziale zu aktivieren sowie Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern. Insbesondere strebte das MWME

¹¹⁹ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit beibehalten.

an, mittelfristig die Schaffung selbsttragender Strukturen voranzubringen. Zudem sollten die im Rahmen von „Go!“ und „move“ geförderten diversen Einzelprojekte in den Regionen wie z. B. „Coaches“ und Agenturen in Form einer Netzwerkförderung zusammengeführt und bei jeweils einem „Netzwerk-Träger“ angesiedelt werden. Vor Ort sollte eine Trägerkonstruktion etabliert werden, an der sich möglichst alle regionalen Akteure beteiligen. Regionale Förderungen sollten ausschließlich über diesen Träger abgewickelt werden. Hierdurch erwartete das MWME erhebliche Synergien sowie eine optimierte Abstimmung der regionalen Projektförderung. Die Absicht des MWME, mittelfristig selbsttragende Strukturen zu erreichen, ist nach Auffassung des LRH als Förderziel zu unbestimmt. Auch im Hinblick auf das sich aus § 44 LHO ergebende Anfinanzierungsverbot hätte es vielmehr einer konkreten Finanzierungskonzeption mit zeitlichen Angaben bedurft.

Die Prüfung hat weiter ergeben, dass selbsttragende Strukturen nicht geschaffen wurden. Diese Zielsetzung war zuvor schon bei mehrjährig geförderten Einzelprojekten im Bereich Existenzgründungsförderung gescheitert. Zu der erneuten Verfehlung dieses Ziels im Rahmen der Netzwerkförderung hat das MWME mitgeteilt, dass erst vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus verschiedenen Netzwerkprojekten heute festzustellen sei, dass dieses Projektziel - insbesondere in den strukturschwachen Gebieten - nicht bzw. nur ansatzweise habe erreicht werden können. Es habe hieraus die Schlussfolgerung gezogen, die Netzwerkförderung mit Ablauf der bewilligten Förderungen zu beenden. Demgegenüber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das MWME die Nichterreichung des Ziels in der überwiegenden Zahl der Fälle bereits bei der Antragsprüfung anschließender Förderungen an dieselben Zuwendungsempfänger, in der Regel nach Ablauf der dreijährigen Anschubfinanzierung, erkannt hatte. Schlüsse hieraus hatte es aber nicht gezogen, sondern die Netzwerkförderung unverändert über mehr als acht Jahre beibehalten.

Welche erheblichen Synergien mit der Netzwerkförderung erreicht werden sollten, hat das MWME nicht dokumentiert. Während der örtlichen Erhebungen führten das MWME und die Zuwendungsempfänger eine verbesserte Zusammenarbeit und gegenseitige Information als Synergieeffekte an. Nach den Feststellungen des RPA Arnsberg wurden kostensenkende Synergieeffekte nicht erzielt. In einer Region wurden beispielsweise die früher parallel geförderten Anlaufstellen nach ihrem Zusammenschluss zu einem Verein in unverändertem Umfang weiter gefördert. In einer anderen Region wurden im Vergleich zu früher sogar mehr Fördermittel bewilligt. Nach Auffassung des LRH sollten erhebliche Synergieeffekte zumindest auch mit Ausgabenreduzierungen einhergehen. Das Fehlen jeglicher kostensenkender Wirkungen des Netzwerkmodells steht auch im Widerspruch zu dem Bestreben des Ministeriums, selbsttragende Strukturen durch die Eigenfinanzierung der Projekte zu schaffen.

22.2.2 Projektsteuerung und Evaluierung

Bei den einzelnen geförderten Projekten konnte eine umfassende Ergebniskontrolle durch die Verwaltung anhand der Sach- und Projektberichte der Zuwendungsempfänger nicht festgestellt werden. Es wurde hingegenommen, dass von den Zuwendungsempfängern zum Teil keine jährliche Berichterstattung erfolgte. Die Projekt- und Sachberichte beschränkten sich hauptsächlich auf eine quantitative Darstellung der durchgeführten Beratungsleistungen, Veranstaltungen und Seminare. Angaben zu den Wirkungen auf das Gründungsgeschehen mit aussagekräftigen und belastbaren Daten waren überwiegend nicht vorhanden. Die Zuwendungsempfänger gingen unabgestimmt nach ihren eigenen Kriterien und Prämissen vor, sodass Daten untereinander auch nicht vergleichbar waren. Ursächlich war, dass das MWME den Zuwendungsempfängern ohne weitere Vorgaben nur allgemein aufgegeben hatte, den Projektverlauf zu evaluieren.

Der LRH hat beanstandet, dass durch das Förderreferat des MWME keine Erfolgskontrolle der Netzwerkförderung vorgenommen wurde. Da, wie unter Punkt 22.2.1 dargelegt, keine messbaren Förderzielkriterien festgelegt worden waren, fehlten hierfür auch die entsprechenden Voraussetzungen.

22.2.3. Antragsprüfung

Nach Nr. 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde die Förderanträge zu prüfen und das Ergebnis in einem Vermerk festzuhalten. In dem Vermerk ist insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung sowie den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben einzugehen.

22.2.3.1 Nach den eingesehenen Unterlagen hat das MWME die Ausgabenansätze der Antragsteller grundsätzlich ohne erkennbare Prüfung übernommen. Die jeweiligen Antragsprüfvermerke enthielten hierzu pauschale Formulierungen entsprechend dem folgenden Beispiel:

„Die im Kostenplan geltend gemachten Ausgabenansätze wurden auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Förderprojekte und unter Berücksichtigung der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ermittelt und auf die Folgejahre hochgerechnet. ...

Insgesamt scheinen die ermittelten Kosten der Höhe nach notwendig und angemessen.“

Nachvollziehbare Erläuterungen oder begründende Unterlagen enthielten die Vorgänge nicht. Die Antragsprüfvermerke gehen auch auf den notwendigen Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben nur unzureichend ein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass zum Umfang der

zuwendungsfähigen Ausgaben bei den einzelnen Projekten der Netzwerkförderung keine einheitlichen Bemessungskriterien existierten.

Exemplarisch lassen sich folgende Mängel in der Antragsprüfung anführen:

Bemessung der Fördersätze

Bei der der Netzwerkförderung vorausgegangenen Förderung von Agenturen zur Aktivierung von Gründungspotenzialen hatte das MWME die Personal- und Sachausgaben aufgrund des Eigeninteresses der Zuwendungsempfänger mit einem Fördersatz von zuletzt 50 v. H. gefördert. In der Netzwerkförderung hingegen wurden bis zu 75 v. H. der Personal- und Sachausgaben gefördert. Zum Teil war bei den Zuwendungsempfängern das eingesetzte Personal für die Projekte identisch. Weshalb das MWME bei der Netzwerkförderung höhere Fördersätze bewilligte, ließ sich den Förderakten nicht entnehmen. Zuwendungsempfänger erklärten bei den örtlichen Erhebungen, das Ministerium habe die Fördersätze pauschal vorgegeben.

Bemessung der Personal- und Sachausgaben

Für die in den Projekten tätigen Berater legte das Ministerium - auch innerhalb desselben Projekts - unterschiedliche Vergütungsgruppen zugrunde. In einem Fall wurden als zuwendungsfähige Sachausgaben des Projekts sämtliche Ausgaben des Zuwendungsempfängers anerkannt. Aufwendungen für den Geschäftsbetrieb wurden zum Teil durch Einzelansatz und zum Teil in pauschalierter Form geltend gemacht. Ein anderer Zuwendungsempfänger zahlte derartige Ausgaben aus eigenen Mitteln.

Die Förderanträge enthielten zu den Ausgabenansätzen in der Regel keine begründenden Angaben und Belege wie z. B. Arbeitsplatzbeschreibungen, Stellenbedarfsermittlungen oder Kalkulationsgrundlagen für Pauscha-

len. Gleichwohl führte das MWME in den Antragsprüfvermerken aus, die ermittelten Ausgaben „scheinen“ angemessen und notwendig. Faktisch richtete sich die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben nach dem Dafürhalten des einzelnen Antragstellers.

Förderung einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft

Im Rahmen der Agenturförderung übernahm eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft die Betreuung von Existenzgründern sowohl im Bereich der Stadt A als auch im Bereich der Stadt B. Innerhalb der Netzwerkförderung war diese Wirtschaftsförderungsgesellschaft nunmehr Anlaufstelle für den Bereich der Stadt A und eine weitere Wirtschaftsförderungsgesellschaft Anlaufstelle für den Bereich der Stadt B. Das MWME bewilligte der letztgenannten Gesellschaft von August 2002 bis September 2008 Zuwendungen von insgesamt rd. 415.000 €. Eine Bedarfsanalyse für diese Förderung auf der Grundlage der bisherigen Förderprojektergebnisse nahm das Ministerium nicht vor. Weiterhin legte es nicht dar, inwiefern die Betreuung durch die bisherige Wirtschaftsförderungsgesellschaft unzureichend war und weshalb Fördermittel für eine weitere Anlaufstelle erforderlich waren.

- 22.2.3.2** Die Prüfung des LRH hat gezeigt, dass das MWME die Förderanträge nicht im erforderlichen Maß geprüft hat. Der LRH sieht bei der Bemessung der Zuwendungen die Grundsätze der Subsidiarität, Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet. Die objektiv vorhandene Finanzkraft der Zuwendungsempfänger und ihr Eigeninteresse an den Maßnahmen wurden nicht im wirtschaftlich gebotenen Umfang berücksichtigt. Von der Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgabenansätze wurde ohne Vorliegen näherer, begründender Angaben pauschal ausgegangen. Zur Einhaltung des Sparsamkeitsgebots wurden keine einheitlichen Bemessungskriterien aufgestellt.

22.3 Übergreifende Feststellungen zur Förderpraxis

Die Prüfungsergebnisse bei der Netzwerkförderung zeigen erneut Mängel grundsätzlicher Art bei der Förderung von Existenzgründern auf. Diese betreffen insbesondere die unzureichende Antragsprüfung, die Nichtbestimmung konkret messbarer Förderziele sowie die fehlende Evaluierung. Entsprechende Feststellungen hat der LRH auch bei den Zuwendungen an die Inkubator-Zentrum Emscher-Lippe GmbH getroffen. Der LRH sieht insoweit weiterhin dringenden Handlungsbedarf. Wie das MWME bereits mitgeteilt hat, arbeite es zurzeit an Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei der Erstellung von Zuwendungsbescheiden sowie ergänzenden Vorgaben zu Fragen der Fördermittelkontrolle. Der LRH begrüßt diese Entwicklung und hält es für erforderlich, Maßnahmen nicht nur für zukünftige Förderungen, sondern auch für bereits gewährte Zuwendungen zu ergreifen.

22.4 Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie

Mit Schreiben vom 02.03.2008 hat das MWME eine erste Stellungnahme abgegeben. Es akzeptiert die Feststellungen des LRH zum Teil.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass eine Präzisierung der Zielvorgaben und der Erfolgsmessung bei zukünftigen Fördermaßnahmen erforderlich sein wird. In zukünftigen Bewilligungsbescheiden müssten hierzu klare Vorgaben ebenso enthalten sein wie eine Festlegung hinsichtlich der Zeitpunkte des Controllings (Meilensteine). Zudem müssten Aussagen getroffen werden, welche Konsequenzen ein Verfehlen wesentlicher Ziele zur Folge habe. Zu dem Förderziel „erhebliche Synergieeffekte“ hat das Ministerium mitgeteilt, dass bei der Netzwerkförderung Ausgabenreduzierungen von Anfang an nicht beabsichtigt gewesen seien.

Die Anforderungen an die Auswahl und die Evaluierung von Projekten seien für zukünftige Verfahren deutlich erhöht worden durch Einführung von Wettbewerbsverfahren, angemessene Selbstbeteiligung der Zuwendungsempfänger, stärkere Abstimmung im konkreten Förderfall und genauere Prüfung der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers. Zudem werde eine Verbesserung des Datenabgleichs zwischen verschiedenen Förderprogrammen geprüft sowie eine Trennung der Zuständigkeiten für die Bewilligung und Kontrolle eines Projekts angestrebt.

Zu der unzureichenden Antragsprüfung führt das MWME aus, im Vorfeld der Netzwerkförderung hätten intensive Vorgespräche und Diskussionen mit den Antragstellern sowie umfangreiche Arbeiten vor der Projektentwicklung und Antragstellung stattgefunden, die nur in Einzelfällen dokumentiert worden seien. Zukünftig beabsichtigt das MWME, eine Dokumentation dieser Verhandlungsprozesse vorzunehmen.

Zwischenzeitlich hat das MWME das Programm „KONTER“ zur Qualitätssicherung bei der Fördermittelvergabe, insbesondere zur Gewährleistung von Effektivität, Effizienz und Rechtmäßigkeit entwickelt.

Der Schriftwechsel dauert an.

23 Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet - Wirtschaftlichkeit

Das Land hat in den Jahren 2004 bis 2006 den Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet durchgeführt. Mit wesentlichen Aufgaben des Wettbewerbs beauftragte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie zwei externe Dienstleister. Die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsprüfungen hat das Ministerium nicht vorgenommen. Den bewilligten Fördermitteln von rund 1,4 Millionen € stehen nahezu gleich hohe Ausgaben an die externen Dienstleister in Höhe von rund 1,3 Millionen € gegenüber. Der Landesrechnungshof hält die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für nicht ausreichend beachtet.

Zudem hat der Landesrechnungshof bei den Auftragsvergaben die fehlende organisatorische Trennung von Bedarfs- und Vergabestelle im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie moniert.

23.1 Ausgangslage

Der Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet (DLW) wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)¹²⁰ gemeinsam mit dem damaligen Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie im Jahr 2004 ins Leben gerufen. Ziel des Wettbewerbs war es, innovative Dienstleistungen zu fördern, um den strukturellen Wandel in der Ziel 2 - Region des Landes voranzutreiben. Der DLW wurde in einem zweistufigen Verfahren durchgeführt. Dem Antrags- und Bewilligungsverfahren war das Wettbewerbsverfahren vorgeschaltet. Im Wettbewerbsverfahren konnten Unternehmen in zwei Bewerbungsrunden ihre Wettbewerbsbeiträge bei einer vom MWME beauftragten Forschungseinrichtung einreichen. Diese

¹²⁰ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

beurteilte die Beiträge, führte eine Vorauswahl durch und erstellte ein Ranking. Die Auswahl der Beiträge erfolgte durch eine Jury, bestehend aus Vertretern von Wirtschaftsverbänden, Wissenschaft und den beteiligten Ministerien.

Nach Abschluss des Wettbewerbsverfahrens konnten die Gewinner einen Förderantrag bei der F-GmbH stellen, die vom MWME mit der Prüfung der Anträge und der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Zuwendungen beauftragt worden war. In der Wettbewerbsausschreibung war bereits angegeben, dass die förderfähigen Projektausgaben mit 50 v. H., maximal 100.000 €, gefördert werden.

Aus 259 Wettbewerbsbeiträgen wurden 32 prämiert. Für alle 32 prämierten Beiträge wurden Anträge auf Förderungen gestellt. Nach Prüfung der zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen wurden 21 Projekte als förderfähig eingestuft; ein Förderantrag wurde später zurückgenommen. Für die 20 verbliebenen Projekte bewilligte das MWME Fördermittel in Höhe von insgesamt 1,42 Mio. €.

Das MWME hat mündlich ausgeführt, für den DLW seien Fördermittel von bis zu 17 Mio. € vorgesehen gewesen. Unterlagen zum geplanten Fördervolumen konnten nicht vorgelegt werden.

23.2 Ziel der Prüfung

Im Jahr 2007 hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) den DLW geprüft. Mit der Prüfung wurde insbesondere der Frage der wirtschaftlichen Durchführung des DLW nachgegangen.

23.3 Wirtschaftlichkeit des DLW

Nach europaweiter Ausschreibung beauftragte 2004 das MWME die Forschungseinrichtung mit der Konzeption, operativen Umsetzung und Begleitung des DLW. Die Auftragssumme belief sich auf rd. 652.000 €; nach Prüfung der Schlussrechnung zahlte das MWME 583.000 € an die Forschungseinrichtung aus. Ebenfalls 2004 schloss das MWME nach europaweiter Ausschreibung mit der F-GmbH einen Geschäftsbesorgungsvertrag über die Abwicklung verschiedener Maßnahmen aus dem NRW-EU Ziel 2-Programm 2000 bis 2006. Von der insgesamt vereinbarten Auftragssumme sind nach Angaben der F-GmbH 747.000 € dem DLW zuzurechnen. Den im DLW bewilligten Fördermitteln von rd. 1,42 Mio. € stehen Ausgaben an die beiden externen Dienstleister von rd. 1,33 Mio. € gegenüber.

Nahezu die Hälfte der insgesamt für den DLW verausgabten Mittel wurden somit nur für die in das Verfahren eingebundenen externen Dienstleister aufgewendet. Allein die beauftragte F-GmbH hat pro gewährter Zuwendung im Durchschnitt verwaltungsexterne Ausgaben von 35.585 € verursacht, und dies bei Zuwendungen zwischen 18.871 € und 100.000 €.

Nach § 7 der Landeshaushaltsordnung ist die Verwaltung verpflichtet, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen, hierzu zählt auch der DLW, die Wirtschaftlichkeit in angemessenem Umfang zu prüfen. Für den DLW konnte das MWME keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen. Nachvollziehbare Gründe für die Beauftragung der Forschungseinrichtung und der F-GmbH sind nicht dokumentiert. Das Ministerium hat weder die Ausgangslage untersucht noch Alternativen zu der Beauftragung Externer geprüft, wie zum Beispiel die Übertragung der Aufgaben auf eine Bezirksregierung. Das MWME hat die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet.

23.4 Einrichtung einer zentralen Vergabestelle

Die unzureichende Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist nach Auffassung des LRH auch auf die fehlende Trennung von Bedarfs- und Vergabestelle zurückzuführen. Sowohl der Auftrag an die Forschungseinrichtung als auch der Auftrag an die F-GmbH wurden durch das zuständige Fachreferat des MWME und damit von der Bedarfsstelle vergeben.

Der LRH hat gegen diese Vorgehensweise erhebliche Bedenken und hält eine Trennung zwischen der Stelle, die die Leistung benötigt (Bedarfsstelle) und der Stelle, die den Auftrag vergibt (Vergabestelle), für dringend erforderlich. Eine entsprechende Beschaffungsorganisation sieht auch das Vergabehandbuch des Landes für die Vergabe von Leistungen nach der VOL (VHB-VOL) in Fach 2 Teil 2 Seite 1 vor. Danach haben die Bedarfsstellen unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die benötigten Gegenstände oder Leistungen bei den Beschaffungsstellen = Vergabestellen zu beantragen. Diese Verfahrensweise garantiert nicht nur die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, sondern sorgt auch dafür, dass der vom Fachreferat gesehene Bedarf von einer unabhängigen Stelle überprüft wird. Dabei muss die Vergabestelle die Bedarfsmeldungen insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung überprüfen. Ein weiterer wichtiger Aspekt einer organisatorischen Trennung zwischen der Bedarfs- und der Vergabestelle ist die Korruptionsprävention.

Der LRH hat das MWME bereits in einem anderen Prüfungsverfahren auf die erforderliche Trennung von Bedarfs- und Vergabestelle hingewiesen. In seiner Stellungnahme vom 13.09.2007 hat das MWME dem LRH hierzu mitgeteilt, dass es die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle in Erwägung gezogen habe und dieser auch grundsätzlich positiv gegenüberstehe. Das MWME sehe sich aber aufgrund der angespannten personellen Situation nicht in der Lage, eine solche Stelle einzurichten.

Das vom MWME pauschal vorgebrachte Argument einer angespannten Personalsituation ist nach Auffassung des LRH nicht stichhaltig. Durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle lassen sich Synergieeffekte erzielen. Bei den Bedarfsstellen entfällt zeitaufwändiges Einarbeiten in das Vergaberecht, insbesondere wenn sie nur sporadisch mit Vergaben befasst sind. Bei einer zentralen Vergabestelle wird indes Know-how aufgebaut, das wiederum zur Verbesserung und Beschleunigung des Verfahrens führt. Insoweit erfordert die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle kein zusätzliches Personal, sondern allenfalls einen geänderten Personaleinsatz und eine Änderung der Arbeitsabläufe. Es sind keine beachtlichen Gründe ersichtlich, weshalb die nach den Regelungen im Vergabehandbuch vorgeschriebene organisatorische Trennung zwischen Bedarfs- und Vergabestelle vom MWME nicht umgesetzt werden kann, zumal nach Auffassung des LRH durch diese Trennung insbesondere auch die erforderliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann.

Der LRH sieht in der fehlenden Trennung zwischen Bedarfs- und Vergabestelle einen grundsätzlichen organisatorischen Mangel. Er fordert daher weiterhin die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle.

23.5 Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie

Mit seiner Stellungnahme vom 11.02.2008 räumt das MWME ein, dass die Akten keine Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Wettbewerbsdurchführung enthalten. Die Beauftragung externer Dienstleister sei erforderlich gewesen, da eine Erledigung der Aufgaben durch das MWME oder eine Übertragung der Aufgaben auf die Bezirksregierungen wegen Fehlens der erforderlichen Kompetenzen bzw. Personalressourcen nicht in Betracht gekommen sei.

Zu dem vom LRH monierten Verhältnis der im DLW bewilligten Fördermittel zu den Mitteln für die Beauftragung externer Dienstleister führt das MWME aus, dass die Zielgruppe des Wettbewerbs weitgehend keinerlei Erfahrung mit öffentlicher Förderung gehabt habe. Die Tätigkeit der Forschungseinrichtung sowie der F-GmbH habe in hohem Maße Beratung und Betreuung der Wettbewerbsteilnehmer umfasst. Daher sei die Angemessenheit der Mittel für Begleitung und Beratung der Wettbewerbsteilnehmer und Antragssteller weniger an der Höhe der ausgezahlten Fördermittel, sondern eher an der Anzahl der 259 Wettbewerbsbeiträge zu messen.

Zu der vom LRH geforderten Einrichtung einer zentralen Vergabestelle teilt das MWME mit, dass es in Anbetracht der vom LRH vorgebrachten und für notwendig erachteten Erfordernisse,

- der Trennung von Bedarfsträger und Vergabestelle,
- der Überprüfung von Bedarfsmeldungen im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sowie
- der Korruptionsprävention

seine bisher eingenommene Haltung überdacht habe und derzeit prüfe, wie mit dem vorhandenen Personal kurzfristig eine zentrale Vergabestelle im MWME eingerichtet werden könne.

Der Schriftwechsel dauert an.

24 Mess- und Eichwesen in NRW

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Einnahmen des Landesbetriebs „Mess- und Eichwesen NRW“ festgestellt, dass die bundeseinheitlichen Gebührensätze für die hoheitlichen Tätigkeiten des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen NRW nicht kostendeckend sind. Die Unterdeckung wird durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt ausgeglichen. Der Landesrechnungshof hat das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie auf die Notwendigkeit der Änderung der bundesrechtlichen Regelungen hingewiesen, um dadurch eine Entlastung des Landeshaushalts durch geringere Zuführungsbeträge zu erreichen.

Im Hinblick auf mögliche Auswirkungen nationaler und europäischer Entwicklungen auf den Landesbetrieb Mess- und Eichwesen NRW hat der Landesrechnungshof das Ministerium gebeten, die zu erwartenden finanziellen Folgen für den Landeshaushalt durch höhere Zuführungen zu untersuchen und hinsichtlich möglicher Maßnahmen zur Begrenzung dieser Belastungen Stellung zu nehmen.

24.1 Vorbemerkungen

Durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW vom 09.05.2000 wurde die Mess- und Eichverwaltung NRW zum 01.01.2001 in einen Landesbetrieb umgewandelt. Kernaufgabe des Landesbetriebs „Mess- und Eichwesen NRW“ (LBME) ist der Vollzug bundesgesetzlicher Bestimmungen. Der LBME nimmt fast ausschließlich hoheitliche Aufgaben wahr. Hierzu gehören das Eichen und Überwachen von Messgeräten im geschäftlichen Verkehr wie etwa Waagen in Lebensmittelgeschäften oder Zapfsäulen an Tankstellen. Weitere Aufgabenfelder

sind die Kontrolle von Fertigpackungen, Flaschen und Dosen hinsichtlich ihrer angegebenen Füllmenge sowie die Kontrolle von Messgeräten im Straßenverkehr, im Umwelt- und Energiebereich. Der LBME als Sonderordnungsbehörde soll für einen fairen Wettbewerb, einen nachhaltigen Verbraucherschutz sowie eine Eindämmung der Wirtschaftskriminalität sorgen und ist hierzu mit polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Befugnissen ausgestattet.

Im Rahmen der noch laufenden Prüfung des LBME hat der Landesrechnungshof (LRH) Feststellungen zur Einnahmesituation des LBME getroffen, die wegen ihrer aktuellen Bedeutung bereits zum jetzigen Zeitpunkt dargestellt werden. Eine abschließende Aussage über die finanzielle Situation des LBME kann erst getroffen werden, wenn auch die Ausgabe-seite untersucht worden ist.

24.2 Einnahmesituation unter dem Aspekt der geltenden bundesgesetzlichen Bestimmungen

Die Einnahmen des LBME setzen sich im Wesentlichen¹²¹ aus Gebühren für hoheitliche Tätigkeiten, Ordnungsgeldern und Zuführungen aus dem Landeshaushalt zusammen. In geringem Umfang erzielt der LBME auch privatrechtliche Einnahmen.

<u>Einnahmeart</u>	<u>2001</u> - € -	<u>2002</u> - € -	<u>2003</u> - € -	<u>2004</u> - € -	<u>2005</u> - € -	<u>2006</u> - € -
hoheitlich*	11.895.620	14.031.976	14.519.619	15.386.367	14.937.997	14.526.780
privat	553.112	566.716	454.931	375.208	259.860	227.369
Zuführungen	6.478.577	6.239.355	6.513.850	5.977.100	6.298.000	4.461.900

* inklusive Ordnungsgeldern

¹²¹ Daneben erzielt der LBME in geringem Umfang „sonstige betriebliche Erlöse“, die sich beispielsweise aus Erstattungen aus dem Vollzug des Strahlenschutzvorsorgegesetzes, dem Verkauf von Gegenständen des Anlagevermögens oder Mahngebühren ergeben.

24.2.1 Einnahmen aus Gebühren

Der LBME hat gemäß seiner Betriebssatzung fast ausschließlich hoheitliche Aufgaben durchzuführen. Die hoheitlichen Tätigkeiten werden nach bundeseinheitlich geltenden Vorschriften ausgeführt. Für die hierbei zu erhebenden Gebühren gelten die Bestimmungen des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG) und der Eichkostenverordnung (EichKostVO). Die letztmalige Anpassung der Gebühren in der EichKostVO erfolgte im Juli 2001.

Obwohl der LBME seine Aufgaben gemäß § 8 seiner Betriebssatzung mit dem Ziel der Kostendeckung durchzuführen hat, bestand ausweislich der vorgelegten Unterlagen für das Jahr 2006¹²² eine Unterdeckung in Höhe von rd. 20 v. H. Ein Grund hierfür ist, dass der LBME aufgrund der Zuständigkeit des Bundes für die Regelungen zur Kostenerhebung die Gebühren nicht eigenständig anpassen darf und er somit eine kostendeckende Erbringung der hoheitlichen Tätigkeiten nur eingeschränkt gewährleisten kann.

Die Erledigung dieser Aufgaben des LBME wird daher in erheblichem Umfang durch Zuführungen aus dem Haushalt des Landes sichergestellt. Die seit Jahren unterbliebene Anpassung der Gebührensätze auf Bundesebene hat eine entsprechende Belastung des Landeshaushalts zur Folge.

24.2.2 Einnahmeausfälle durch Gebührenbefreiungen

Nach § 8 VwKostG sind der Bund, die Länder und Kommunen von der Zahlung der Gebühren für Amtshandlungen des LBME befreit. Dies führte

¹²² Für die Vorjahre konnten vom LBME keine vergleichbaren Angaben gemacht werden.

- ausweislich der Jahresabschlüsse des LBME - zu folgenden Einnahmeausfällen:

<u>Jahr</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
Einnahmeausfälle	1,1 Mio. €	1,1 Mio. €	1,1 Mio. €	1,1 Mio. €	935.000 €

Diese erheblichen Einnahmeausfälle werden durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt kompensiert. Das Land NRW „subventioniert“ somit neben nordrhein-westfälischen Kommunen auch den Bund sowie andere Länder und deren Kommunen.

24.2.3 Forderungen des Landesrechnungshofs

Der LRH sieht die Notwendigkeit, Änderungen der bundesrechtlichen Regelungen herbeizuführen.

Zum einen sollte die Höhe der Gebührensätze in der EichKostVO angepasst werden, um eine angemessene Vergütung für die vom LBME zu erledigenden hoheitlichen Aufgaben und damit das in § 8 seiner Betriebssatzung normierte Ziel einer Kostendeckung zu erreichen.

Zum anderen sollte die Regelung in § 8 VwKostG zur Gebührenbefreiung geändert werden, weil sie zu Einnahmeausfällen führt und darüber hinaus nicht mehr zeitgemäß ist. Im Zuge der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens und der Einführung neuer Bewirtschaftungs- und Steuerungsinstrumentarien - wie Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung - wird es zunehmend wichtiger, Einnahmen und Ausgaben transparent und vollständig darzustellen sowie dort nachzuweisen, wo sie realisiert bzw. verursacht werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) wurde um Stellungnahme und Mitteilung des beabsichtigten weiteren Vorgehens gebeten.

24.3 Zukünftige Entwicklung des Mess- und Eichwesens in NRW

Ende 2006 wurde die Europäische Messgeräte-Richtlinie MID (Measuring Instruments Directive) in nationales Recht umgesetzt.

Die Richtlinie ermöglicht das Inverkehrbringen von bestimmten Messgeräten ohne die bisher notwendigen Zulassungen und Ersteichungen durch die Eichverwaltungen. Diese Tätigkeiten können nunmehr auch von privaten Dritten durchgeführt werden.

Die MID setzt eine seit Jahren auf EU-Ebene zu beobachtende Entwicklung der Privatisierung hoheitlicher Tätigkeiten und Stärkung der Mess- und Eichverwaltungen bei der Marktaufsicht fort, aus der sich Konsequenzen für den LBME ergeben. So sollen die nationalen Eichbehörden sicherstellen, dass nur solche Messgeräte in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden, die auch den Anforderungen der MID sowie weiterer europäischer Richtlinien entsprechen. Diese Tätigkeit der Marktaufsicht ist keine gebührenfähige Leistung. Gleichwohl muss der LBME hierzu seine in Teilen sehr kostenintensive technische Ausrüstung vorhalten und auch erneuern, um diesen Prüfauftrag ordnungsgemäß ausführen zu können. Der LRH sieht daher die Gefahr, dass der Zuführungsbedarf des LBME an Haushaltsmitteln des Landes insoweit zukünftig steigen dürfte.

Mit der Umsetzung der MID in nationales Recht erfolgte keine parallele umfassende Neuregelung des deutschen Eichrechts. Im Dezember 2006 hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in einem Eckpunktepapier Grundgedanken zur geplanten Novellierung des nationalen Eichrechts nach Umsetzung der MID vorgestellt. Danach wollte

das BMWi bis Ende 2007 Gesetz- und Verordnungsentwürfe vorlegen.¹²³
Inhaltlich sollen u. a. folgende Ziele verfolgt werden:

- Ausweitung der Tätigkeiten auf Private beim Inverkehrbringen für alle dem Eichrecht unterliegenden Messgeräte sowie für messtechnische Prüfungen nach ihrem Inverkehrbringen (bisher als Nacheichung von den Eichbehörden wahrgenommen),
- gemeinsames Marktaufsichtskonzept der Länder,
- Einführung einer Anzeigepflicht für das Inverkehrbringen von Messgeräten und die Nutzung einer gemeinsamen Informations- und Kommunikationsplattform sowie
- Flexibilisierung der Eichgültigkeitsdauer.

Die Umsetzung dieser Ziele würde in einem nicht unerheblichen Maße die finanzielle Situation des LBME berühren. So hätten eine Privatisierung der Nacheichung (Eichung nach Ablauf der Eichgültigkeitsdauer) sowie eine Verlängerung von Eichgültigkeitsdauern unmittelbaren Einfluss auf die Einnahmesituation. Bundesweit abgestimmte Marktaufsichtskonzepte sowie die Schaffung von gemeinsamen Informations- und Kommunikationsplattformen könnten nur durch Bereitstellung von Landesmitteln realisiert werden.

Aussagen darüber, wie der Bund die nachteiligen Auswirkungen der Privatisierung der Nacheichung auf die Landeshaushalte ausgleichen will, wurden in dem Eckpunktepapier nicht getroffen. Dass es aber aus Sicht des Bundes zu einer stärkeren Belastung der Länderhaushalte kommen könnte, wird auch aus der Antwort der Bundesregierung vom 13.03.2007 auf eine Kleine Anfrage zum Bürokratieabbau und zur Deregulierung im Eichwesen deutlich.¹²⁴

¹²³ Bis auf die Umsetzung der MID gab es bis Ende 2007 keine weiteren Änderungen im deutschen Eichrecht.

¹²⁴ BT-Drs. 16/4672.

„Insbesondere die von der Europäischen Messgeräte Richtlinie geforderte effiziente nationale Marktüberwachung zur Aufrechterhaltung des Verbraucherschutzes in Verbindung mit technisch komplizierteren Messgeräten und -systemen erfordert bei den Behörden qualifiziertes Personal, das nach dem Entfall von Gebühren dann vollständig aus den Länderhaushalten zu finanzieren wäre.“

Der LRH hat das MWME gebeten, die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen durch die bereits erfolgten und beabsichtigten Änderungen auf Bundes- und EU-Ebene zu untersuchen und mitzuteilen, mit welchen Maßnahmen das Land beabsichtigt, die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu begrenzen.

Das MWME hat zu diesen Feststellungen keine Stellungnahme abgegeben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

25 Verjährung von Rückforderungsansprüchen

Durch nicht gewissenhafte und zeitnahe Bearbeitung der Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofs hat ein Ministerium möglicherweise das Erlöschen einer Forderung in Höhe von rund 810.000 € infolge Verjährungseintritts bewirkt.

Der Landesrechnungshof fordert haftungsrechtliche Konsequenzen.

- 25.1** Zur Errichtung eines ökologisch orientierten Gründerzentrums sagte das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWMEV) einer Stadt im Mai 1995 einen Investitionszuschuss in Höhe von rd. 4 Mio. € zu. Die Förderung erfolgte nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP) aus Mitteln des NRW-EU-Programms für Ziel 2 - Gebiete. Die Stadt bediente sich zur Erfüllung des Förderzwecks mit Zustimmung des Ministeriums einer Bau-trägerin. Diese verpflichtete sich, alle mit der Mittelbewilligung verbundenen Auflagen und Bedingungen einzuhalten. Daraufhin erteilte die Investi-tions-Bank NRW der Bau-trägerin den Bewilligungsbescheid.
- 25.2** Im Frühjahr 2000 hat der Landesrechnungshof (LRH) den Vorgang ge-prüft. In seiner Entscheidung vom 06.07.2000 stellte er fest, dass die Be-willigung der Förderung wegen gravierender Verstöße gegen Zuwen-dungs- und Vergabevorschriften (Wertung eines unzulässigen Angebots, Nachverhandlungsverbot) teilweise zu widerrufen und rd. 620.000 € der Zuwendung nebst rd. 190.000 € Zinsen zurückzufordern sind. Das MWMEV erkannte die Beanstandungen des LRH im März 2001 dem Grunde nach an und kündigte die Durchsetzung der geforderten zuwen-dungsrechtlichen Konsequenzen an.

Der Bitte des LRH, ihn über den Vorgang weiterhin zu unterrichten, ist das Ministerium trotz Erinnerungen vom 23.11.2001 und 27.02.2002 nicht nachgekommen. Erst nachdem der LRH die Prüfung in seinen Jahresbericht 2002 (Nr. 21) aufgenommen hatte, nahm das Ministerium im November 2002 - also mehr als zwei Jahre nach Bekanntgabe der Prüfungsentcheidung - erstmals zu den Ausführungen des LRH inhaltlich Stellung.

Der Haushaltskontrollausschuss behandelte den Vorgang in der Sitzung vom 18.03.2003. In seinem Beschluss äußerte er die Erwartung, „dass umgehend alle Beanstandungen des LRH vom Ministerium abgearbeitet werden und dass der Vollzug der Abarbeitung dem LRH und dem Ausschuss vorgelegt werde“.

In der Folge veranlasste das Ministerium die Investitions-Bank NRW, von der Bauträgerin die oben genannten Beträge zurückzufordern. Die Bitten und Mahnungen des LRH vom 15.10.2004, 31.03.2005, 09.05.2005 und 31.05.2005, ihn über den Fortgang der Angelegenheit zu unterrichten, blieben jedoch ohne Wirkung. Schließlich richtete der LRH unter dem 02.09.2005 das nachfolgende Schreiben an das Ministerium:

„Ihre hartnäckige Verweigerungshaltung, in dem o. g. Prüfungsverfahren mitzuwirken, ist uns unverständlich.

Nachdem Sie auf mehrere Mahnungen nicht geantwortet haben, hatten wir Sie noch einmal unter dem 31.05.2005 angeschrieben. Schon damals hatten wir darauf hingewiesen, dass wir nicht mehr bereit seien, weitere Verzögerungen in der Angelegenheit hinzunehmen.

Obwohl Sie auch dieses Schreiben einfach ignorierten, haben wir am 20.07.2005 telefonisch Kontakt zu Ihnen aufgenommen. Dabei wurde uns die „schleunige Übersendung“ der angeblich schon seit längerer Zeit vorbereiteten Stellungnahme des Fachreferates zugesagt.

Wieder tat sich nichts.

Am 12.08.2005 haben wir dann erneut um Übersendung gebeten. Fernmündlich erhielten wir die Auskunft, dass angeblich bereits im Juli 2005 ein Sachstandsbericht an uns übersandt worden sei. Man versicherte, uns noch einen Abdruck zukommen lassen zu wollen.

Bis heute ist hier kein Eingang zu verzeichnen.

Wir empfinden Ihr Verhalten als eine Zumutung. Auf dieser Basis lässt sich eine sachliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht gründen.

Wir erwarten nunmehr Ihre Stellungnahme innerhalb einer Woche.“

Auch dieses Brandschreiben blieb ohne durchschlagenden Erfolg. Ende September 2005 übersandte das Ministerium lediglich den Entwurf eines Schreibens vom Juni 2005, in dem mitgeteilt wurde:

„Die Zuwendungsnehmerin hat in dieser Sache Widerspruch eingelegt. Die Angelegenheit wird auf einen Rechtsstreit hinauslaufen.“

Anfragen des LRH nach dem Stand des Verfahrens vom 18.10.2005, 01.06.2006, 25.01.2007 und 05.03.2007 blieben unbeantwortet.

- 25.3** Im April 2007 teilte das Ministerium mit, dass die Einwendungen der Zuwendungsnehmerin im Juni 2006 als unbegründet zurückgewiesen worden seien. Die Zuwendungsnehmerin habe zwischenzeitlich erneut Widerspruch eingelegt. Auch dieser sei als unbegründet zurückgewiesen worden. Die Investitions-Bank NRW sei angewiesen worden, die Zuwendungsnehmerin erneut zur Zahlung des Rückforderungsanspruchs aufzu-

fordern. Schließlich berichtete das Ministerium unter dem 05.12.2007, im November 2007 sei auf Antrag der Investitions-Bank NRW ein Mahnbescheid erlassen worden, gegen den die Zuwendungsnehmerin Widerspruch eingelegt habe.

Vor diesem Hintergrund habe das Ministerium unter Beauftragung eines Rechtsanwalts die Sach- und Rechtslage noch einmal eingehend geprüft. Dabei sei man „unabhängig von dem allgemeinen Prozessrisiko und den den Darlegungs- und Beweispflichten immanenten Unwägbarkeiten“ zu dem Ergebnis gekommen, dass vorliegend „die Risiken eines eventuellen Rechtsstreits dessen Erfolgsaussichten deutlich überstiegen“.

Hauptgrund hierfür sei zum einem, dass die Rückforderung vorliegend gegen die Grundsätze von Treu und Glauben verstoße. Das Vergabeverfahren sei nach der Behauptung der Bauträgerin so, wie es letztlich durchgeführt worden sei, ausdrücklich mit der Investitions-Bank NRW und dem Ministerium mündlich vereinbart worden.

Zum anderen sei der Rückforderungsanspruch des Landes zwischenzeitlich verjährt. Seinerzeit seien „anscheinend keinem der Beteiligten der öffentlichen Hand die erheblichen Auswirkungen der Schuldrechtsreform vom 01.01.2002 auf die Verjährungsregelungen und damit auch auf den vorliegenden Rückforderungsfall bewusst gewesen. Anstelle der ursprünglich grundsätzlich 30-jährigen Verjährungsfrist verjährten (schuldrechtliche) Ansprüche seit dem 01.01.2002 nunmehr grundsätzlich schon nach drei Jahren“. Der in diesem Verfahren beauftragte Rechtsanwalt rate daher „mit ungewöhnlicher Deutlichkeit bzw. Eindeutigkeit von einer etwaigen Klageerhebung ab“.

25.4 Der LRH hält das Verhalten des Ministeriums - unabhängig von der Tragfähigkeit der rechtlichen Überlegungen - für skandalös.

Zum einen fällt auf, dass offenbar weder das mit etlichen Juristen ausgestattete Ministerium noch die über eine eigene Rechtsabteilung verfügende Investitions-Bank NRW in der Lage sind, den vorliegenden Zuwendungsfall mit eigenem Personal juristisch zu bearbeiten.

Zum anderen ist Folgendes festzustellen:

Das Ministerium hatte bereits im März 2001 den Beanstandungen des LRH inhaltlich zugestimmt und die Durchsetzung der geforderten zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zugesagt. Im März 2003 hatte der Ausschuss für Haushaltskontrolle die Erwartung geäußert, dass „umgehend alle Beanstandungen des LRH vom Ministerium abgearbeitet werden und der Vollzug der Abarbeitung dem LRH und Ausschuss vorgelegt werden“. Diese Erwartungshaltung des Ausschusses gründet u. a. darauf, dass das Ministerium dem im Jahresberichtsbeitrag des LRH festgestellten Sachverhalt und der geäußerten Rechtsauffassung ausdrücklich zugestimmt hat. Noch im April 2007 hat das Ministerium den Widerspruch der Zuwendungsnehmerin als unbegründet zurückgewiesen. Dass nunmehr das Ministerium nach anwaltlicher Beratung zu dem Ergebnis kommt, eine Rückforderung der bewilligten Zuwendung verstoße gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, ist nach Auffassung des LRH vorgeschoben: Das Ministerium versucht, den von ihm - möglicherweise - verschuldeten Verjährungseintritt mit der Folge des Erlöschens der Forderung in Höhe von rd. 810.000 € als bedeutungslos darzustellen, indem es den hier streitigen Rückforderungsanspruch als wertlos abqualifiziert.

Der LRH widerspricht diesem Versuch. Er hält die vom Ministerium vertretene Meinung zur Frage der Anwendung von Treu und Glauben für abwegig. Auch wenn die Zuschussbewilligung vorliegend im privatrechtlichen

Verfahren erfolgte, kann sich die Zuwendungsnehmerin, die massiv gegen verschiedene vergaberechtliche Vorschriften verstoßen hat, obwohl sie sich verpflichtet hatte, alle mit der Mittelbewilligung verbundenen Auflagen und Bedingungen einzuhalten, nicht mit Erfolg auf irgendeinen Vertrauensschutz berufen, der im Übrigen aktenmäßig nirgendwo niedergelegt ist. Auch der behauptete, gemeinsam mündlich vereinbarte Verstoß gegen bindende Vergabevorschriften vermag keinen Vertrauensschutz zu begründen.

Wie aus dem geschilderten Zeitablauf zu ersehen ist, hat der LRH über Jahre hinweg immer wieder die Erledigung des vorliegenden Zuwendungsverfahrens angemahnt. Angesichts dieser Chronologie ist es im Übrigen höchst erstaunlich, dass das Ministerium im Dezember 2007 geltend macht, der Gesetzgeber habe mit Wirkung vom 01.01.2002 die Verjährungsfristen verkürzt, ohne dass dies seinen Juristen im Hause und der Rechtsabteilung der Investitions-Bank NRW bisher aufgefallen sei. Mit dem Hinweis auf die bis zum Jahre 2001 gültige 30-jährige Regelverjährung will das Ministerium sich offenbar darauf berufen, dass es sich nach altem Recht zur Bearbeitung der Forderung, ohne diese in ihrem Bestand zu gefährden, noch mindestens 20 Jahre hätte Zeit lassen können.

- 25.5** Sollte die Verjährungseinrede tatsächlich durchgreifen, wird der LRH die Frage aufwerfen, wer das so bewirkte Erlöschen der Schuld zu vertreten hat und das Ministerium auffordern, die hierfür Verantwortlichen in Regress zu nehmen.

Der LRH erwartet, nunmehr zeitnah über die Fortsetzung des Verfahrens unterrichtet zu werden.

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

26 Zuwendungen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms

Das Land gewährt seit Jahren in erheblichem Umfang Zuwendungen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms. Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass überhöhte Zuwendungen gewährt wurden und Zuwendungsempfänger den ihnen obliegenden Verpflichtungen aus dem Zuwendungsbescheid nicht nachkamen. In einem Teil der beanstandeten Förderfälle hat die Bewilligungsbehörde das Anhörungsverfahren zur möglichen Rückforderung von Zuwendungsmitteln eingeleitet.

26.1 Gegenstand der Prüfung

Seit Jahren gewährt das Land auf der Grundlage von Förderrichtlinien Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP). Die Zuwendungen dienen zur Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft.

Bei den geförderten Maßnahmen handelt es sich überwiegend um bauliche Maßnahmen (insbesondere Stallbauten). Bis zum Jahr 2006 wurden die Zuwendungen als Zuschüsse und (kapitalisierte) Zinszuschüsse für Kapitalmarktdarlehen gewährt; seit dem Jahr 2007 sehen die Förderrichtlinien keine Zinszuschüsse mehr vor. Bewilligungsbehörde ist der Direktor der Landwirtschaftskammer (LK) NRW¹²⁵ als Landesbeauftragter.

¹²⁵ Bis zum 31.12.2003 der Direktor der LK Rheinland sowie der Direktor der LK Westfalen-Lippe.

Die Förderung wird aus Mitteln des Bundes (60 v. H.)¹²⁶ und des Landes (40 v. H.) finanziert; jeweils bis zu 25 v. H. ihrer Ausgaben werden dem Bund und dem Land von der Europäischen Union erstattet¹²⁷.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Zuwendungsgewährung im Rahmen des AFP geprüft. Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf die in den Jahren 2000 bis 2004 bewilligten Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 75,7 Mio. €.

Die Einzelfeststellungen zur Förderabwicklung hat der LRH mit Entscheidung vom 30.11.2007 dem Direktor der LK NRW mitgeteilt. Dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) hat er die Prüfungsfeststellungen, die grundsätzliche Bedeutung haben, mit Entscheidung vom gleichen Tage übersandt.

Der Direktor der LK NRW hat mit Zwischenbericht vom 06.03.2008 und das MUNLV mit Schreiben vom 27.01.2008 Stellung genommen.

26.2 Vergabeverfahren der Zuwendungsempfänger

Die in den Jahren 2000 bis 2006 erlassenen Zuwendungsbescheide enthielten - entsprechend dem von den Förderrichtlinien vorgegebenen Bescheidmuster - die Regelung, die beigefügten „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung“ (ANBest-P) seien Bestandteil des Bescheides, wobei die Nr. 3 ANBest-P jedoch nur für Aussiedlungen, Teil- und Betriebszweigaussiedlungen gelte. Die Nr. 3

¹²⁶ Vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.07.1998 (BGBl. I Seite 1055), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I Seite 2407).

¹²⁷ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160 vom 26.06.1999 Seite 80); Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005 Seite 1). Die Förderung nach dem AFP ist Gegenstand des von der Kommission der Europäischen Union genehmigten NRW-Programms „Ländlicher Raum“.

ANBest-P sah in der bis zum 31.12.2003 geltenden Fassung vor, dass bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks u. a. die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL) zu beachten waren; nach der seit dem 01.01.2004 geltenden Fassung sind die VOB und VOL anzuwenden, wenn die Zuwendung mehr als 100.000 € beträgt.

Nach Angaben des Direktors der LK NRW wurden in den Jahren 2000 bis 2006 in 71 Förderfällen Zuwendungen im Rahmen des AFP für Aussiedlungen, Teil- und Betriebszweigaussiedlungen in Höhe von insgesamt über 7 Mio. € bewilligt; in 33 dieser Förderfälle lag der Zuwendungsbetrag über 100.000 €.

Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH erteilten die Empfänger von Zuwendungen für Aussiedlungen, Teil- oder Betriebszweigaussiedlungen ihre diesbezüglichen Aufträge (für Bauleistungen) ausschließlich im Wege der Freihändigen Vergabe. Jedenfalls in den Förderfällen, in denen die Zuwendung mehr als 100.000 € betrug, sind für den LRH keine Umstände ersichtlich, die nach den Bestimmungen der VOB ein Abweichen vom Grundsatz der (Öffentlichen oder zumindest Beschränkten) Ausschreibung rechtfertigten. Eine nach der VOB unzulässige Freihändige Vergabe stellt einen Verstoß gegen die Auflage der Nr. 3 ANBest-P dar. Der LRH hat den Direktor der LK NRW darauf hingewiesen, dass in diesen Fällen grundsätzlich ein Widerruf des jeweiligen Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung angezeigt sind.

Seit dem 01.01.2007 sieht das von den Förderrichtlinien vorgegebene Zuwendungsbescheidmuster die Regelung vor, dass - abweichend von der Nr. 3 ANBest-P - bei der Vergabe von Aufträgen generell die Vorlage von drei Vergleichsangeboten ausreichend ist.

Der LRH hat dem MUNLV mitgeteilt, dass er diese Regelung nicht für sachgerecht hält. Die Nr. 3 ANBest-P solle sicherstellen, dass Zuwendungen im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet würden. Dabei gewährleiste die seit dem 01.01.2004 geltende Betragsgrenze von 100.000 € in hinreichendem Maße, dass bei geringeren Zuwendungen ein ggf. nicht gerechtfertigter Aufwand, der durch die Anwendung der Vergabevorschriften der VOB bzw. VOL verursacht würde, vermieden werde. Insofern bestehe keine Veranlassung, in Zuwendungsbescheiden eine hiervon abweichende Regelung zu treffen.

Der Direktor der LK NRW hat dem LRH mitgeteilt, in den vom LRH festgestellten 33 Förderfällen mit Zuwendungen für Aussiedlungen, Teil- oder Betriebszweigaussiedlungen von mehr als 100.000 € sei gegenüber den Zuwendungsempfängern das Anhörungsverfahren eingeleitet worden. Ferner hat er auf die seit dem 01.01.2007 im Zuwendungsbescheidmuster enthaltene Regelung zur Auftragsvergabe hingewiesen. Vor diesem Hintergrund bestehe - nicht zuletzt zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes - hinreichender Anlass dazu, auch für alle vor dem Jahr 2007 liegenden Förderfälle eine entsprechend praktikable, nachträgliche Regelung des MUNLV im Einvernehmen bzw. in Abstimmung mit dem LRH und dem Finanzministerium zu treffen. Der Direktor der LK NRW hat weiter ausgeführt, die Verfahrensweise der Einholung von drei Angeboten sei in der Vergangenheit geduldet worden. Hierdurch sei bei den Zuwendungsempfängern und bei deren Betreuern, die in der Regel in diesen Verfahren - insbesondere bei den geprüften Varianten der Aussiedlungen - eingeschaltet seien und als Mittler zwischen den Zuwendungsempfängern und der Bewilligungsbehörde fungierten¹²⁸, ein großes Vertrauen in die Richtigkeit der vorgenannten Vergabep Praxis geschaffen worden. Zudem hätten die Zuwendungsbescheide den Hinweis enthalten, dass Fördermaßnah-

¹²⁸ Der Zuwendungsempfänger kann auf vertraglicher Basis Leistungen eines Betreuers in Anspruch nehmen. Dieser hat insbesondere eine korrekte Förderantragstellung zu gewährleisten, die ordnungsgemäße Durchführung der Fördermaßnahme unter Einhaltung der Regelungen des Zuwendungsbescheides zu überwachen und für einen rechtzeitigen Zwischen- und Verwendungsnachweis Sorge zu tragen. Die Ausgaben für die Betreuung sind nach dem AFP förderfähig.

men, bei denen ein Betreuer eingeschaltet werde, nicht ohne die Freigabe durch den Betreuer begonnen werden dürften und dass u. a. die „ordnungsgemäße Ausschreibung (mindestens 3-fach)“ Voraussetzung für die Freigabe sei. Der Zusatz „mindestens 3-fach“ habe nahe gelegt, dass eine Vorlage von drei Angeboten als ausreichende Form der Ausschreibung verstanden werden könne.

Das MUNLV hat gegenüber dem LRH erklärt, die seit dem 01.01.2007 im Zuwendungsbescheidmuster enthaltene, von der Nr. 3 ANBest-P abweichende Regelung sei mit Zustimmung des Finanzministeriums eingeführt worden. Die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers, die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden, werde durch die Vorlage von drei Angeboten im Wettbewerb (formlose Preisermittlung) sichergestellt. Angesichts des zu leistenden hohen Eigenanteils des Zuwendungsempfängers in Höhe von 75 bis 80 v. H. des förderfähigen Investitionsvolumens müsse dieser sich bereits aus Eigeninteresse dem wirtschaftlichsten Angebot zuwenden. Zudem seien die Bestimmungen der VOB bzw. VOL sehr komplex, und deren Umsetzung wäre mit einem für einen landwirtschaftlichen Betrieb unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

26.3 Zinszuschüsse für Kapitalmarktdarlehen

Für die Gewährung von Zinszuschüssen für Kapitalmarktdarlehen waren in den Förderrichtlinien Mindestdarlehenslaufzeiten geregelt. So betrug z. B. nach den Förderrichtlinien in der seit dem 01.01.2002 geltenden Fassung die Darlehenslaufzeit bei sog. „Kleinen Investitionen“ (förderfähiges Investitionsvolumen ab 10.000 €) mindestens 10 Jahre und bei sog. „Großen Investitionen“ (förderfähiges Investitionsvolumen ab 50.000 €) mindestens 20 Jahre. Bei einer kürzeren Darlehenslaufzeit sahen die Förderrichtlinien eine anteilige Kürzung des Zinszuschusses vor; dasselbe galt bei einer vorzeitigen Tilgung.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass die Darlehen häufig erst mehrere Monate nach Vertragsbeginn ausgezahlt wurden mit der Folge, dass der Zeitraum von der Auszahlung bis zur (planmäßigen) Tilgung des Darlehens die im Darlehensvertrag ausgewiesene Laufzeit unterschritt. In 52 der geprüften 290 Förderfälle mit Zinszuschüssen hat er festgestellt, dass dieser Zeitraum unter der in den Förderrichtlinien geregelten Mindestdarlehenslaufzeit lag; in den übrigen 238 Fällen fehlten in den Förderakten weitgehend die für eine entsprechende Prüfung erforderlichen Unterlagen (Kontoauszüge, Tilgungspläne, Darlehensverträge).

Die Bewilligungsbehörde legte nach den Feststellungen des LRH bei ihrer Überprüfung der Mindestlaufzeiten im Rahmen der Förderabwicklung jeweils die in den Darlehensverträgen ausgewiesenen Laufzeiten zugrunde; tatsächliche Auszahlungszeitpunkte wurden nicht berücksichtigt. Zwar hatte im Jahr 2002 der Direktor der (damaligen) LK Rheinland als Bewilligungsbehörde ausweislich eines Telefonvermerks das Ministerium auf seine im Rahmen der laufenden Überprüfung von Darlehen getroffene Feststellung hingewiesen, dass bei einigen Darlehen der Zeitraum von der Auszahlung bis zur Tilgung unter der Mindestlaufzeit von 20 Jahren lag; das Ministerium hatte hierzu jedoch erklärt, die Darlehen seien als Darlehen mit 20-jähriger Laufzeit zu werten, sodass eine Neuberechnung des Zinszuschusses in diesen Fällen nicht erfolgen müsse.

Der LRH hat dem Direktor der LK NRW und dem MUNLV mitgeteilt, dass bezüglich der Mindestdarlehenslaufzeit nach seiner Meinung auf den Zeitraum von der Auszahlung bis zur Tilgung anstatt auf die im Darlehensvertrag ausgewiesene Laufzeit abzustellen sei. Denn die mit dem Zinszuschuss beabsichtigte Zinsverbilligung setze voraus, dass vom Darlehensnehmer tatsächlich Zinsen zu zahlen seien; für nicht ausgezahlte Darlehensbeträge fielen (noch) keine Darlehenszinsen an. Soweit der Zeitraum von der Auszahlung bis zur Tilgung des Darlehens die Mindestdarlehenslaufzeit unterschreite, sei daher der Zinszuschuss anteilig zu kürzen.

Die Prüfung des LRH hat ferner ergeben, dass zum Teil Darlehen vorzeitig getilgt wurden, ohne dass die Zuwendungsempfänger ihrer im Zuwendungsbescheid auferlegten Verpflichtung nachkamen, dies der Bewilligungsbehörde mitzuteilen. In der Folge unterblieb die nach den Förderrichtlinien vorzunehmende anteilige Kürzung der Zinszuschüsse.

Der LRH hat den Direktor der LK NRW gebeten, in den vom LRH festgestellten Fällen nunmehr die Zinszuschüsse anteilig zu kürzen und die zuviel gezahlten Beträge zurückzufordern. Zudem halte er eine über die Stichprobe des LRH hinausgehende Überprüfung von Förderfällen mit Zinszuschüssen im Hinblick auf etwaige vorzeitige Tilgungen seitens der Bewilligungsbehörde für angezeigt.

Zur Einhaltung der Mindestdarlehenslaufzeit bei Zinszuschüssen hat der Direktor der LK NRW gegenüber dem LRH ausgeführt, die Berechnung des Zinszuschusses erfolge grundsätzlich bezogen auf den Zeitraum der Zinsleistungen. Im Rahmen einer Verwaltungsvereinfachung werde - in Abstimmung mit dem Ministerium - bei der Prüfung der Verwendungsnachweise jedoch darauf verzichtet, geringe Abweichungen dieses Zeitraums von der ausgewiesenen Darlehenslaufzeit bzw. geringe Unterschreitungen der Mindestlaufzeit festzustellen und den Zinszuschussbetrag neu zu ermitteln. Zur Prüfung und Feststellung müssten die Kontoauszüge eingesehen werden. Die ggf. einzusparenden Zuschussbeträge rechtfertigten diesen Aufwand nicht; sie würden ggf. unter der Bagatellgrenze für Rückforderungen liegen.

Das Ministerium hat gegenüber dem LRH erklärt, die Zinszuschüsse seien auf der Grundlage von Darlehenslaufzeiten von zehn bzw. 20 Jahren ermittelt worden; bei kürzeren Darlehenslaufzeiten seien die Zinszuschüsse - wie bei vorzeitiger Tilgung - grundsätzlich anteilig zu reduzieren. Seitens des Direktors der (damaligen) LK Rheinland seien Fälle an das Ministerium herangetragen worden, in denen die Darlehenslaufzeit nur wenige Monate unter der Mindestlaufzeit von 20 Jahren gelegen habe. In diesen

Fällen halte es das Ministerium aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für gerechtfertigt, keine Kürzung der Zinszuschüsse vorzunehmen.

Zur vorzeitigen Darlehenstilgung bei Zinszuschüssen hat der Direktor der LK NRW dem LRH mitgeteilt, in den vom LRH festgestellten Fällen hätten die Zuwendungsempfänger Anhörungsschreiben erhalten. Im Übrigen hat er darauf hingewiesen, die Einhaltung der Förderbedingungen werde im Rahmen der Kontrollen seines Technischen Prüfdienstes zur Einhaltung der Zweckbindungsfrist überprüft; im Hinblick auf die bestehende Mitteilungspflicht der Zuwendungsempfänger zu Sondertilgungen werde dieser Prüfumfang bisher als ausreichend betrachtet.

26.4 Überwachung der Verwendung der Zuwendungen

Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung hat die Bewilligungsbehörde die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen. Hierzu hat sie eine Übersicht über die bewilligten Zuwendungen zu führen, in der u. a. der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des jeweiligen Verwendungsnachweises, dessen Eingang und der Zeitpunkt der Prüfung des Verwendungsnachweises anzugeben sind.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH führte der Direktor der LK NRW keine Übersicht, die diesen Vorgaben entsprach. In der dem LRH vorgelegten Übersicht waren für die Jahre vor 2004 nur die vom Direktor der (damaligen) LK Rheinland bewilligten Zuwendungen erfasst. Ferner enthielt sie keine Angaben zum vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des jeweiligen Verwendungsnachweises. Als Folge wurde die fristgemäße Vorlage nicht hinreichend nachgehalten. Nach den Feststellungen des LRH lagen der Bewilligungsbehörde in mindestens 268 Förderfällen der Jahre 2000 bis 2004 die Verwendungsnachweise trotz - zum Teil mehrjährigen - Ablaufs der Vorlagefrist nicht vor (Stand: 01.11.2006).

Der LRH hat den Direktor der LK NRW gebeten, für eine ordnungsgemäße Überwachung der Verwendung der Zuwendungen auf der Grundlage einer vollständigen Übersicht zu sorgen und in den Fällen nicht fristgemäß vorgelegter Verwendungsnachweise über einen Widerruf der Zuwendungsbescheide zu entscheiden.

Der Direktor der LK NRW hat gegenüber dem LRH darauf hingewiesen, für Zuwendungen ab dem Bewilligungsjahr 2004 sei die Erstellung der erforderlichen Übersicht aus einer Datenbank möglich. Erste Konsequenz aus den Prüfungsfeststellungen des LRH sei, dass künftig die Restauszahlung mindestens 25 v. H. des bewilligten Betrages umfassen müsse. Zu den weiteren Konsequenzen werde dem LRH noch berichtet.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)

27 Landesbetrieb Straßenbau NRW

Der Zustand der Landesstraßen verschlechtert sich permanent, weil seit über einem Jahrzehnt

- *keine bedarfsgerecht kalkulierten Mittel für die Pflege und Wartung der Straßen bereitgestellt werden und*
- *die Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen stets erheblich unterhalb des gutachtlich festgestellten Bedarfs für Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung geblieben sind.*

Ohne ein nachhaltiges, ganzheitliches Handlungskonzept, aufgrund dessen langfristig eine substanzielle Trendwende bei der Erhaltung der Landesstraßen erreicht werden kann, ist mit einem überproportional steigenden Finanzbedarf für die Erhaltung der Landesstraßen zu rechnen. In diesem Handlungskonzept sind auch Lösungen aufzuzeigen, wie das erforderliche Qualitätsniveau bei Pflege und Wartung erreicht werden kann.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Übertragung der Landesstraßen auf den Landesbetrieb Straßenbau. Aufgrund der kaufmännischen Buchführung des Landesbetriebs könnte dann der notwendige Finanzbedarf für Erhaltungsmaßnahmen auch ohne Sachverständigengutachten zumindest überschlägig ermittelt werden.

Die zur Steuerung des Landesbetriebs zwischen diesem und dem Ministerium abgeschlossenen Zielvereinbarungen waren für die Kalenderjahre 2001 bis 2006 zu umfangreich und wurden im Übrigen regelmäßig zu spät vereinbart. Eine auf produktbezogenen, strategischen Kennzahlen basierende Zielvereinbarung, die dem Ministerium eine produktorientierte, strategische Steuerung des Landesbetriebs ermöglichen würde, besteht bisher nicht.

Im Landesbetrieb wurden Zielvereinbarungen als Führungs- und Steuerungsinstrument nur für etwa ein Fünftel der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen abgeschlossen. Rund die Hälfte dieser Zielvereinbarungen wurde mündlich getroffen.

Aufgrund des aktuellen Umsetzungsstandes von EPOS.NRW im Landesbetrieb kann noch keine Aussage zur Praxistauglichkeit und Umsetzungsreife der EPOS.NRW-Konzepte für den Flächen-Rollout im Land getroffen werden. Die Steuerung des Landesbetriebs erfolgt bisher überwiegend inputorientiert.

Ende 2006 verfügte der Landesbetrieb Straßenbau über eine Liquiditätsreserve von 11 Millionen € aus nicht verbrauchten und dennoch nicht zurückgeforderten Landesmitteln für betriebliche Investitionen. Hierdurch ist dem Land ein vermeidbarer Zinsverlust entstanden.

27.1 Vorbemerkungen

Der Landesbetrieb Straßenbau NRW (Straßen.NRW) wurde mit Wirkung zum 01.01.2001 als Landesbetrieb errichtet. Er erbringt Dienstleistungen für die Infrastruktur in NRW und hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Planung, Bau und Betrieb der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (Auftragsverwaltung Bund),
- Planung, Bau und Betrieb der Landesstraßen einschließlich Um- und Ausbau,
- Planung, Bau und Betrieb der Kreis- und Gemeindestraßen einschl. des Um- und Ausbaus, soweit ihm diese Aufgaben durch Vereinbarungen nach § 56 Abs. 3 des Straßen- und Wegegesetzes NRW übertragen worden sind.

Die Landesstraßen sind nicht in das Eigentum des Landesbetriebes überführt worden.

Seit 2006 beteiligt sich Straßen.NRW als Piloteinrichtung an dem Projekt EPOS.NRW (**E**inführung von **P**rodukthaushalten zur **o**utputorientierten **S**teuerung - **N**eues **R**echnungswesen). Das Land NRW will mit diesem Projekt landesweit die heutige inputorientierte kamerale Haushaltsplanung und -bewirtschaftung durch outputorientierte Produkthaushalte schrittweise ablösen. Kern der Konzeption von EPOS.NRW ist die Integrierte Verbundrechnung (IVR), die auf der doppelten Buchführung als Datengrundlage basiert und aus den vier Komponenten Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) besteht.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2007 grundsätzliche Fragen der Aufgabenerledigung des Landesbetriebes Straßenbau untersucht.

27.2 Erhaltung der Landesstraßen

Eine Kernaufgabe von Straßen.NRW ist die Wartung und Erhaltung von über 11.000 km Landesstraßen. Nach einer Presseinformation des Ministeriums für Bauen und Verkehr (MBV) vom 17.10.2006 dokumentiert das Ergebnis des zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Zustandsberichts „eine jahrzehntelange Talfahrt beim Erhalt und bei der Pflege der Landesstraßen“. Das Ministerium erklärte: „Ziel müsse es jetzt sein, eine Trendwende einzuleiten ...“

27.2.1 Betriebliche Unterhaltung und Wartung

Für die betriebliche Unterhaltung der Landesstraßen stellt das Land Zuführungen zur Verfügung (Titel 681 90), die von 1995 bis 2003 unverändert jährlich 71,2 Mio. € betrugen und ab 2004 auf jährlich 69,8 Mio. € abgesenkt wurden. Damit bewegt sich die Finanzierung der Straßenunterhaltung auf dem Niveau des Jahres 1990, als sie sich auch bereits auf

69,2 Mio. € belief. Diese stagnierende Mittelzuführung ist zu sehen vor dem Hintergrund eines leicht vergrößerten Straßennetzes, inflations- und tarifbedingter Kostensteigerungen über einen Zeitraum von mehr als 18 Jahren und eines immer schlechter werdenden Zustands der Landesstraßen. Hinweise, wie diese über Jahrzehnte fortdauernde Ansatzhöhe fachlich begründet werden kann, wurden nicht vorgefunden.

Trotz des Bemühens, seine Leistungen betriebswirtschaftlich zu optimieren, gelingt es dem Landesbetrieb längst nicht mehr, alle substanzsichernden Pflegeleistungen mit diesem Zuführungsbetrag zu finanzieren. Dabei gelten für den Landesbetrieb die Vorgaben, dass die Straßensicherheit Vorrang hat und seine Leistungen für Bundes- und Landesstraßen gleichermaßen den Standards des „Leistungsheftes für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen“ entsprechen müssen. Nach Angaben des Landesbetriebes hat sich beispielsweise in den Jahren 2004 bis 2006 bei der betrieblichen Unterhaltung der Landesstraßen im Durchschnitt ein jährliches Defizit von rd. 2 Mio. € ergeben, das aus den Zuführungen zum laufenden Betrieb abgedeckt werden musste. Er weist darauf hin, dass das Ziel von Straßen.NRW, im Interesse eines einheitlichen Qualitätsniveaus die Pflege und Wartung der Landes- und Bundesstraßen nach den Standards des genannten Leistungsheftes auch einheitlich durchzuführen, unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen nicht erreicht werden kann.

27.2.2 Zustand der Landesstraßen

Der schlechte Zustand der Landesstraßen ist der Straßenbauverwaltung und dem MBV schon seit langem bekannt. Seit 1995 gibt es visuell erfasste Straßenzustandsdaten, denen ab 2000 für den Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und ab 2004 landesweit messtechnische Zustandserfassungen und Bewertungen der Fahrbahnbefestigungen

folgten. Dazu kam die Bewertung der Ingenieurbauwerke und sonstigen Anlagen.

Die periodisch erhobenen Daten sind in Gutachten von Beratungsfirmen und vom Landesbetrieb selbst ausgewertet worden. In dem aktuellen Gutachten vom 07.12.2006¹²⁹ beschreiben die Zustandsdaten aus der messtechnischen Zustandserfassung der Fahrbahnbefestigungen den Zustand der Landesstraßen im Jahr 2004. Die messtechnisch erfassten Zustandsgrößen sind dabei auf einer Notenskala bewertet worden, die von 1,0 (= sehr gut) bis 5,0 (= sehr schlecht) reicht. Die Note 3,5 stellt einen Warnwert dar, der Veranlassung gibt, die Ursache der Verschlechterung festzustellen und ggf. geeignete Gegenmaßnahmen zu planen. Die Note 4,5 ist ein Schwellenwert, bei dem Erhaltungsmaßnahmen oder Verkehrsbeschränkungen anstehen.

Nach einer Auswertung der erfassten Daten durch den Landesbetrieb sind 40 v. H. aller Landesstraßen in einem solchen unbefriedigenden Warnwert- bzw. Schwellenwertzustand, d. h. mit diesem Anteil sind die Landesstraßen potenziell Gegenstand von Erhaltungsmaßnahmen. Nach dem Gutachten dürfte der Anteil sogar noch höher sein, denn insbesondere für die Bauwerke gilt, dass auch bei noch ausreichendem Bauwerkszustand im Detail Mängel vorhanden sein können, die eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung erwarten lassen.

27.2.3 Erhaltungsbedarf und Investitionsleistungen

Soweit anstehende Erhaltungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden, kommt es zu Verschlechterungen der Bausubstanz, die die dann notwendigen Erhaltungsmaßnahmen verteuern. So wurde in einem Gutachten vom Mai 1996, das noch auf visuell erfassten Straßenzustandsdaten basierte, ein dringender Bedarf von jährlich rd. 70 Mio. € für Erhaltungsinves-

¹²⁹ Vgl. dazu den Kurzbericht in der Landtags-Vorlage 14/713 vom 16.10.2006.

titionen an Landesstraßen aufgezeigt, dem das Land jedoch aus Gründen der Haushaltskonsolidierung bis 2002 nur mit jährlichen Investitionsleistungen von rd. 43 bis 46 Mio. €¹³⁰ (Titel 777 11) begegnete. In einem Follegutachten vom Mai 2002 wird festgestellt, dass die vom Land bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, den damaligen Straßenzustand zu erhalten und deshalb der Substanzverlust weiter fortschreiten werde. Das aktuelle Gutachten vom 07.12.2006, das erstmals auf einer landesweiten messtechnischen Zustandserfassung und Bewertung der Fahrbahnbefestigungen beruht, erlaubt auf der Basis dieser gesicherten Daten zuverlässigere Prognosen.

Zum notwendigen Erhaltungsbedarf der Landesstraßen unterscheidet dieses Gutachten zwischen einem Qualitätsszenario, das den Zustand absichert, der zum Zeitpunkt der Datenerhebung im Jahre 2004 vorhanden war und einem weiteren Qualitätsszenario, das darauf abzielt, den Straßenbestand zu verbessern und die Schwellenwerte zu reduzieren. Das Qualitätsszenario, das eine Beibehaltung des Zustands von 2004 sichert, erfordert nach Ermittlung der Gutachter einen jährlichen Mitteleinsatz von rd. 100 Mio. €. Das Qualitätsszenario, das die Schwellenwerte kontinuierlich zurückführt und damit zu einer Zustandsverbesserung führt, erfordert jährliche Investitionen von rd. 130 Mio. €.

Im Gegensatz zu den Erfordernissen dieser Bedarfsalternativen hat das Land von 2004 bis 2006 die folgenden Investitionsleistungen in Mio. € für die Erhaltung seiner Landesstraßen (Titel 777 11) erbracht:

2004 Ist €	2005 Ist €	2006 Ist €
49,935 Mio. €	47,706 Mio. €	60,372 Mio. €.

¹³⁰ Ist-Zahlen 1999/2000 rd. 46 Mio. €, 2002 rd. 43 Mio. €.

In den Haushaltsjahren 2007 und 2008 sind nach Auskunft des Ministeriums über den Haushaltsansatz in Höhe von 53,3 Mio. € hinaus im Rahmen von Sonderprogrammen weitere Investitionsmittel für die Erhaltung der Landesstraßen zur Verfügung gestellt worden. 2007 seien durch Umschichtungen im Haushalt insgesamt 66,4 Mio. € verwendet worden. Für 2008 würden erstmals rd. 77 Mio. € u. a. durch Einsatz von 23 Mio. € aus dem EU-Sonderprogramm Kyrill zur Sanierung der Landesstraßen aufgewandt werden.

Angesichts der bisher zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel hat sich der Zustand der Landesstraßen in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert mit der Folge zukünftig steigenden Finanzbedarfs für ihre Erhaltung. Der Nachholbedarf für Erhaltungsmaßnahmen wurde in dem Gutachten von 2006 auf rd. 322 Mio. € für Fahrbahnen und Ingenieurbauwerke beziffert.

Laut der eingangs zitierten Pressemitteilung des MBV vom 17.10.2006 sollte es zu einer Trendwende kommen. Erklärt wurde: „Wir brauchen jetzt unbedingt eine Erhaltungsstrategie auf der Grundlage des Zustandsberichts¹³¹. Der Minister geht davon aus, dass ein konkretes und verbindliches Handlungskonzept für die Landesstraßen bis zum Jahresende erarbeitet ist.“ Auf Nachfragen während der örtlichen Erhebungen des LRH konnten weder der Landesbetrieb noch das MBV entsprechende Strategiekonzepte vorlegen.

27.2.4 Beurteilung und Empfehlung durch den LRH

Nach den Feststellungen des LRH beruhen die seit über einem Jahrzehnt vom Land in unveränderter Höhe bereitgestellten Mittel für die Wartung und Pflege der Landesstraßen weder auf einer Analyse der notwendigen Straßenunterhaltung noch berücksichtigen sie den sich ständig ver-

¹³¹ Hierbei handelt es sich um das Gutachten vom 07.12.2006, das zuvor im September 2006 bereits als Kurzbericht veröffentlicht wurde.

schlechternden Zustand der Landesstraßen. Ursache des Qualitätsverlustes ist, dass das Land mit seinen Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen stets erheblich unterhalb des gutachtlich festgestellten Bedarfs an Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung geblieben ist, dessen Deckung notwendig ist, um wenigstens den Zustand zum Zeitpunkt der Erhebungen, zuletzt das Jahr 2004, zu sichern. Der auf das Jahr 2004 bezogene, festgestellte Anteil erhaltungsbedürftiger Landesstraßen von 40 v. H. hat somit steigende Tendenz.

Angesichts einer solchen Entwicklung gebietet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO), dass das Land diesem Trend energischer als bisher entgegensteuert. Verspätete Instandhaltung wird im Ergebnis immer teurer.

Auch nach den vom MBV seit 2006 vorgenommenen finanziellen Aufstockungen liegen die verfügbaren Mittel weiterhin erheblich unterhalb des gutachtlich festgestellten Erhaltungsbedarfs für eine reine Bestandssicherung der Landesstraßen. Der LRH hatte daher insbesondere das MBV um Darstellung eines nachhaltigen Konzepts gebeten, aufgrund dessen langfristig eine substantielle Trendwende erreicht werden kann.

27.2.5 Stellungnahmen des Ministeriums und von Straßen.NRW

In seiner Stellungnahme vom 25.02.2008 bestätigt Straßen.NRW die vom LRH zur betrieblichen Unterhaltung und Wartung der Landesstraßen getroffenen Feststellungen und weist außerdem darauf hin, dass grundsätzlich Interdependenzen zwischen dem Erhaltungszustand von Straßen und dem erforderlichen Pflege- und Wartungsaufwand bestehen.

In Bezug auf den Zustand der Landesstraßen in NRW räumen das MBV und Straßen.NRW ebenfalls ein, dass sich nach dem Gutachten vom 07.12.2006 rd. 40 v. H. aller Landesstraßen in einem schlechten und sehr

schlechten Zustand befinden. Das MBV und der Landesbetrieb hätten erkannt, dass der Mitteleinsatz von 48 Mio. € für die Landesstraßenerhaltung der Jahre 2005 und früher den dargestellten Substanzverfall nicht habe aufhalten können. Aus diesem Grund seien seit 2006 für die Erhaltung der Landesstraßen, trotz der konsequent angestrebten Haushaltskonsolidierung, die Finanzmittel stetig erhöht worden. Gleichzeitig mit diesen finanziellen Anstrengungen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel hätten zusätzlich durch technisch optimierte, kostengünstigere Bauweisen erheblich längere Landesstraßenabschnitte in einen bezüglich Fahrkomfort und Haltbarkeit zumutbaren Zustand gebracht werden können.

Das MBV weist in seiner Stellungnahme vom 07.02.2008 ferner darauf hin, dass noch in diesem Jahr mit der nächsten Zustandserfassung und -bewertung des Landesstraßennetzes in Nordrhein-Westfalen nach einem bundesweit einheitlichen Verfahren begonnen werde. Auf der Grundlage der sich daraus ableitenden Ergebnisse werde dann das Erhaltungsmangement neu auszurichten sein. Das Ministerium erwartet, dass bei der Landesstraßenerhaltung mit diesem Vorgehen unter anderem der finanziellen Verstärkung und Verwendung kostengünstigerer Bauweisen bei gleichzeitigem zumutbarem Erhaltungsstandard der Anfang für eine Trendwende geschafft werden kann.

27.2.6 Weiteres Verfahren

Der LRH hat in seiner weiteren Entscheidung vom 16.04.2008 dem MBV mitgeteilt, dass trotz der Fortschritte bei der Finanzierung der Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen die 2006 postulierte Zielsetzung des Ministeriums, eine Trendwende einzuleiten und den Substanzverlust bei den Landesstraßen umzukehren, bisher nicht konstatiert werden kann. Denn das Ministerium hat die seit 2006 zusätzlich bereit gestellten Erhaltungsinvestitionen nicht über eine dauerhafte Erhöhung des Haushaltsansatzes,

sondern vielmehr durch Mittelumschichtungen und aus einem EU-Sonderprogramm finanziert. Hinzu kommt, dass die seit 2006 vorgenommenen bzw. beabsichtigten Mittelерhöhungen weiterhin erheblich unterhalb des gutachtlich festgestellten Erhaltungsbedarfs einer Bestandssicherung der Landesstraßen in Höhe von rd. 100 Mio. € jährlich liegen.

Der LRH hat gegenüber dem MBV bemerkt, dass die Absicht des Ministeriums, auf der Grundlage der sich aus einer erneuten Zustandserfassung und -bewertung des Landesstraßennetzes in Nordrhein-Westfalen ableitenden Ergebnisse das Erhaltungsmanagement neu ausrichten zu wollen, im Ergebnis bedeutet, dass die seit langem erforderliche, nachhaltige, substanzielle Trendwende erneut verschoben wird. Dem MBV wurde bedeutet, dass die beabsichtigte Vorgehensweise auch insoweit nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist, als die Ergebnisse des Gutachtens aus 2006 die Grundlagen für die Erarbeitung eines nachhaltigen Handlungskonzeptes bieten. Darauf hatte das MBV in seiner Pressemitteilung vom 17.10.2006 selbst hingewiesen.

Der LRH hat daher das MBV nochmals gebeten, schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein nachhaltiges, ganzheitliches Handlungskonzept zu erstellen, aufgrund dessen langfristig eine substanzielle Trendwende bei der Erhaltung der Landesstraßen erreicht werden kann. Im Rahmen dieses Handlungskonzeptes soll das Ministerium auch Lösungen aufzeigen, wie das erforderliche Qualitätsniveau bei der Pflege und Wartung der Landesstraßen erreicht werden kann.

27.3 Bewertung der Landesstraßen

Als reiner Dienstleistungsbetrieb für das Planen, Bauen und Betreiben von Straßen erfasst Straßen.NRW die Landesstraßen und ihre Wertveränderungen nicht bilanziell. Auch seitens des Landes erfolgt bisher keine Bewertung der Landesstraßen, weil es für das Land an einer diesbezüglichen Verpflichtung fehlt.

Vor dem Hintergrund der Feststellungen zum Erhalt der Landesstraßen hält der LRH es für dringend geboten, den Wert der Landesstraßen und der dazugehörigen Ingenieurbauwerke sowie deren Zu- und Abschreibungen in einer Anlagenbuchhaltung zu erfassen.

Denn die Landesstraßen stellen einen erheblichen Vermögenswert dar, dieser unterliegt allerdings einer ständigen Abnutzung. Zur Ermittlung des Gesamterhaltungsbedarfs auf Landesebene war bisher jedes Mal die Erstellung eines Sachverständigengutachtens erforderlich. Eine Anlagenbuchhaltung macht den Ressourcenverbrauch durch Abschreibungen, ggf. auch durch notwendige Teilwertabschreibungen, sowie durch Zuführungen zu den Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung deutlich. Sie ermöglicht damit zeitnah, den Wertverlust der Straßen und Ingenieurbauwerke zumindest überschlägig zu ermitteln und so auch den notwendigen Finanzbedarf für Erhaltungsmaßnahmen zu bestimmen. Damit könnte dem Haushaltsgesetzgeber eine bessere Entscheidungsgrundlage für eine sachgerechte Mittelausstattung an die Hand gegeben werden.

Zudem wird im Rahmen der beabsichtigten flächendeckenden Einführung von EPOS.NRW auf jeden Fall eine Bewertung der Landesstraßen nach doppelischen Bilanzierungsgrundsätzen erfolgen müssen.

Das MBV hat zugesagt, die Bilanzierung der Landesstraßen dann in Angriff zu nehmen, wenn u. a. die Frage geklärt ist, ob die Landesstraßen in der Vermögensrechnung von Straßen.NRW ausgewiesen werden sollen.

Nach Ansicht des LRH sollte das Vermögen an den Landesstraßen vom Land NRW auf Straßen.NRW übertragen werden, damit der Landesbetrieb in die Lage versetzt wird, ganzheitlich die Wertentwicklung der Verkehrsinfrastruktur für den Bereich „Straße“ zu steuern. Eine andere Lösung würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit zusätzliche Kosten nach sich ziehen, weil die für die Erfassung und Bewertung der Landesstraßen notwendigen Informationen und Detailkenntnisse in erster Linie beim Landesbetrieb vorliegen.

Der LRH empfiehlt daher eine Gesetzesinitiative, um das Vermögen an den Landesstraßen vom Land NRW auf den Landesbetrieb Straßenbau zu übertragen. Die Bewertung der Landesstraßen und Ingenieurbauwerke erfordert umfangreiche Vorarbeiten, die beträchtlichen Zeit- und Personalaufwand in Anspruch nehmen werden. Daher sollte damit auf der Grundlage eines mit konkreten Zeitvorgaben versehenen „Projektplans“ unverzüglich begonnen werden.

27.4 Steuerung von Straßen.NRW

27.4.1 Steuerung durch das Ministerium mit Hilfe von Zielvereinbarungen

Seit der Gründung von Straßen.NRW im Jahr 2001 schließt dieser eine jeweils auf das Kalenderjahr bezogene Zielvereinbarung mit dem Fachressort ab. 2002 wurde vom damals zuständigen Ministerium ein Verfahren zum Abschluss einer Zielvereinbarung und zur Kontrolle der darin festgelegten Ziele vorgeschlagen, das bis heute weitestgehend Anwendung findet.

Die vom LRH eingesehenen Zielvereinbarungen der Jahre 2001 bis 2006 umfassten jeweils eine Fülle von Zielen, die vielfach über Jahre fortgeschrieben wurden. Der LRH hat festgestellt, dass die festgelegten Ziele durchgängig viel zu umfangreich und detailliert waren. Fünf der insgesamt sechs in dem vorgenannten Zeitraum zwischen dem Ministerium und Straßen.NRW erarbeiteten Zielvereinbarungen wurden nicht vor Beginn des maßgeblichen Kalenderjahres abgeschlossen, in einem Fall sogar erst im August des bereits laufenden Kalenderjahres. Dies hatte insgesamt zur Folge, dass die Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium und Straßen.NRW nur bedingt als Steuerungs- wie auch als Führungsinstrument genutzt werden konnten.

Der LRH hat das MBV und Straßen.NRW darauf hingewiesen, dass durch die in den Zielvereinbarungen jeweils enthaltenen, umfangreichen Zielsetzungen deren Übersichtlichkeit leidet und die Fokussierung auf die Hauptanliegen bzw. Schwerpunkte verloren geht. Er hat empfohlen, dass sich - im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses - beide Beteiligte künftig beim Abschluss der Zielvereinbarung auf die wesentlichen Zielsetzungen beschränken sollen. Zudem erschwert eine erst im bereits laufenden Jahr abgeschlossene Zielvereinbarung die terminlich vereinbarte Erledigung bzw. Erreichung der Ziele im Landesbetrieb; sie läuft letztlich ins Leere, wenn sie erst Mitte des Jahres wirksam wird.

Das MBV hat in seiner Stellungnahme zugesagt, dass im weiteren Entwicklungsprozess der Zielvereinbarungen die Anmerkungen des LRH aufgenommen und beachtet würden.

Im MBV bestand die Absicht, 2007 bzw. spätestens 2008 kennzahlenorientierte Zielvereinbarungen mit Straßen.NRW abzuschließen. Diese Zielvereinbarungen sollten anhand produktbezogener Kennzahlen mit Bezug zu den politischen, fachlichen, personal- und finanzwirtschaftlichen sowie organisationsfachlichen Vorgaben des MBV formuliert werden. Dadurch würde dem MBV eine produktorientierte, strategische Steuerung des Landesbetriebes Straßenbau ermöglicht. Bis heute ist es zu keinem Abschluss einer kennzahlenorientierten Zielvereinbarung mit Straßen.NRW gekommen.

Das Ministerium hat dem LRH dazu mitgeteilt, dass sich die Planung und Steuerung durch Zielvereinbarungen als ein iterativer Prozess darstelle. Neue Steuerungsmodelle, wie z. B. Zielvereinbarungen aufgrund produktbezogener Kennzahlen, würden dabei integriert.

Der LRH hat dem MBV mitgeteilt, dass er davon ausgeht, dass das Ministerium im Rahmen des weiteren Entwicklungsprozesses schnellstmöglich zu Zielvereinbarungen kommt, die auf produktbezogenen, strategischen

Kennzahlen basieren und somit eine wesentliche Grundlage für eine outputorientierte Steuerung des Landesbetriebes darstellen.

27.4.2 Steuerung mittels Zielvereinbarungen im Landesbetrieb

Im Landesbetrieb besteht aufgrund einer im November 2003 veröffentlichten so genannten Führungsleitlinie die Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern über Zielvereinbarungen zu gestalten. Diese Führungsleitlinie enthielt jedoch keine Rahmenregelungen für die Einführung und die Gestaltung von Zielvereinbarungen. Ab dem 01.01.2006 wurden daher Zielvereinbarungen zunächst im Rahmen einer 2-jährigen Erprobungsphase als verpflichtendes Führungsinstrument flächendeckend im Betrieb eingeführt.

Um die Meinung und Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Straßen.NRW insbesondere zu den Zielvereinbarungen zu erfahren, hatte der Landesbetrieb im Frühjahr 2007 eine anonymisierte Online-Mitarbeiterbefragung durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik durchführen lassen.

Nach den als repräsentativ anzusehenden Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung waren nur mit etwa einem Fünftel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zielvereinbarungen abgeschlossen worden, davon auch noch rd. die Hälfte nur mündlich verabredet. Zielvereinbarungen als Führungs- und Steuerungsinstrument wurden danach im Landesbetrieb nur sehr begrenzt genutzt.

Der LRH hat Straßen.NRW darauf hingewiesen, dass der Landesbetrieb nach seiner Betriebssatzung seine Aufgaben mit dem Ziel einer betriebswirtschaftlichen Optimierung durchzuführen hat. Zur Erreichung dieses Zieles war von Beginn an die Fortentwicklung und Implementierung neuer Steuerungsinstrumente, wie z. B. Zielvereinbarungen, von besonderer

Bedeutung. Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung machen deutlich, dass diese Zielsetzung bisher eindeutig verfehlt wurde.

Straßen.NRW teilt die Bewertung des LRH, dass Zielvereinbarungen als Führungs- und Steuerungsinstrument im Landesbetrieb nur sehr begrenzt genutzt werden. Der Landesbetrieb beabsichtige im Rahmen einer - auf Grundlage der Mitarbeiterbefragung gestarteten - Führungsoffensive, die Führungskräfte erneut dem Thema zu verpflichten. Die Führungskräfte sollen bei der praktischen Ausgestaltung der Führung mit Zielvereinbarungen zukünftig stärker durch die Zentrale unterstützt und begleitet werden.

Dazu hat der LRH Straßen.NRW mitgeteilt, dass die jahrelangen, relativ erfolglosen Bemühungen von Straßen.NRW, Zielvereinbarungen als Führungs- und Steuerungsinstrument im Landesbetrieb zu etablieren, für einen modernen Dienstleistungsbetrieb ein nicht hinnehmbarer Zustand ist. Da die nunmehr von Straßen.NRW beabsichtigten Maßnahmen aus Sicht des LRH als nicht ausreichend angesehen werden, wurde der Landesbetrieb aufgefordert, konkrete Schritte einzuleiten, damit Zielvereinbarungen als ein bedeutsamer Bestandteil zeitgemäßer Unternehmenssteuerung umfassend und rasch im Landesbetrieb etabliert werden.

27.4.3 Outputorientierte Steuerung nach EPOS.NRW-Konzepten

Straßen.NRW soll wie die anderen Pilotbehörden und -einrichtungen die Umsetzbarkeit der für EPOS.NRW entwickelten Fachkonzepte in der Praxis erproben, Änderungs- und Ergänzungsbedarfe aufzeigen und damit eine Praxis-Evaluation der Konzeption ermöglichen.

Der Landesbetrieb hat innerhalb relativ kurzer Zeit, allerdings mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand, notwendige Konzepte zur Einführung von EPOS.NRW in seinem Bereich entwickelt. Dies war ihm unter anderem deshalb möglich, weil er schon jahrelang Erfahrungen mit der doppelten Buchführung gesammelt hatte und Schwachstellen des al-

ten Systems aus der gerade durchgeführten Reorganisations- und Optimierungsanalyse der eingesetzten betriebswirtschaftlichen Standardsoftware bekannt waren. Dennoch bereitete die praktische Umsetzung noch erhebliche Schwierigkeiten. So konnte Straßen.NRW nach dem Start der neukonzipierten Kosten- und Leistungsrechnung im Januar 2007 und der Konzeptionierung einer Integrierten Planung auch noch Mitte November 2007 keinen produktbezogenen Monatsabschluss vorlegen. Derzeit bestimmen noch nicht die Dienstleistungen (Produkte) für das Land die Höhe des Budgets von Straßen.NRW, vielmehr erfolgt die Steuerung des Landesbetriebes wie bisher überwiegend inputorientiert. Eine echte outputorientierte, also produktbezogene Budgetierung innerhalb des Landesbetriebes wird frühestens 2008 beginnen.

Zwar wurde ein Produkthaushalt für die Haushaltsjahre 2007 sowie 2008 aufgestellt, die Berechnung der Kosten und Erlöse erfolgte jedoch in weiten Teilen durch Hochrechnung auf der Grundlage der verfügbaren, d. h. überwiegend kameralen Zahlen. Die Aufstellung eines outputorientierten Haushalts auf Basis von (in der Vergangenheit ermittelten) Produktkosten kann frühestens für 2009 erfolgen.

Das fachliche Rahmenkonzept zu EPOS.NRW sieht vor, dass die Produkthaushalte neben den finanziellen Ermächtigungen auch Ausführungen und Kennzahlen zu den strategischen Zielen der Budgeteinheiten¹³² (bezogen auf die Produktbereiche) enthalten.

Der LRH hat gefordert, den Produkthaushalt nach Straßenarten zu untergliedern und - wie im fachlichen Rahmenkonzept vorgesehen - neben Finanzkennzahlen auch Qualitäts- und wenn möglich Wirkungskennzahlen auszuweisen. Straßen.NRW beabsichtigt, die im Rahmen der Operationalisierung seiner strategischen Ziele zu entwickelnden Kennzahlen in Kennzahlenbögen bezüglich Herleitung, Erfassungsmedium, bei relativen

¹³² Budgeteinheit ist die Bezeichnung für eine Organisationseinheit im Sinne von § 17 a LHO (EPOS.NRW, Management Summary, Seite 6).

Kennzahlen Rechenformel und Grunddaten, Zweck der Kennzahl und zuständige Erfasser zu dokumentieren. Außerdem hat der Landesbetrieb zugesagt, schrittweise in seinen Produkthaushalten zwischen Bundesautobahnen bzw. -straßen, Landesstraßen und Kreisstraßen zu differenzieren.

Das MBV stimmt mit dem LRH darin überein, dass die Aufstellung eines tatsächlich outputorientierten Haushalts auf der Basis von Produktkosten frühestens für das Haushaltsjahr 2009 erfolgen kann. Weiter führt das MBV aus, die laufenden Beratungen zu den landesweit anzuwendenden EPOS-Feinkonzepten würden zeigen, dass sie nur bedingt auf Landesbetriebe angewandt werden könnten und daher an den verschiedensten Stellen Ausnahmen für Landesbetriebe zuzulassen seien. Von daher könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verbindlich zugesagt werden, dass die EPOS.NRW-Konzepte im Zielsystem auf den Landesbetrieb durchgängig angewandt werden können.

Nach Ansicht des LRH kann aufgrund des aktuellen Umsetzungsstandes von EPOS.NRW bei Straßen.NRW noch keine Aussage zur Praxis- und Umsetzungsreife der EPOS.NRW-Konzepte für den Flächen-Rollout im Land getroffen werden.

Um eine Kosten-Evaluation bezogen auf den Einsatzbereich Straßen.NRW zu ermöglichen, hat der LRH um Zusage gebeten, dass sämtliche Kosten für die Umsetzung des Projektes EPOS.NRW im Rahmen der Projektdokumentation festgehalten werden.

27.5 Finanzausstattung

Die Erledigung der dem Landesbetrieb übertragenen Landesaufgaben wird insbesondere durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt (im Haushaltsjahr 2007 veranschlagt im Kapitel 14 140 Titelgruppe 90) finanziell sichergestellt. Dies sind in erster Linie Zuführungen für

- die betriebliche Unterhaltung der Landesstraßen (Titel 681 90),
- den laufenden Betrieb (Titel 682 90) sowie
- betriebliche Investitionen (Titel 891 90).

Diese Zuführungen werden Straßen.NRW auf seinem Verrechnungskonto bei der Landeshauptkasse gutgeschrieben. Die Gutschrift erfolgt gleichzeitig mit der Buchung der entsprechenden Ausgabe im Landeshaushalt. Das Verrechnungskonto gehört zum so genannten Cash-Pool des Landes, d. h. das am Tagesende bestehende Guthaben setzt das Land für seine Zwecke als Kassenmittel ein, ohne dass der Landesbetrieb hierfür Zinsen erhält.

Der Landesbetrieb hatte betriebliche Investitionsausgaben geplant, die das MBV durch Zustimmung zum Wirtschaftsplan als notwendig anerkannt und für die es im Haushaltsvollzug Mittel zur Verfügung gestellt hatte. Die tatsächlich von Straßen.NRW realisierten Ausgaben für Investitionen lagen jedoch in erheblichem Umfang niedriger. Von den Zuführungen des Landes für betriebliche Investitionen in den Jahren 2004 bis 2006 (Titel 891 90, insgesamt rd. 32,4 Mio. €) konnte Straßen.NRW bis Ende 2006 rd. 11 Mio. € und damit mehr als ein Drittel nicht zweckentsprechend verbrauchen. Da das MBV bisher davon abgesehen hat, nicht verbrauchte Investitionszuführungen vom Landesbetrieb Straßenbau zurückzufordern, auch wenn Budgetreste nur teilweise in das Folgejahr übertragen werden durften, führte dieser Budgetrest zu Liquiditätsreserven von Straßen.NRW i. H. v. 11 Mio. €. Wären die Zuführungen des Landes 2003 nicht durch die globale Minderausgabe von 12 Mio. € drastisch reduziert worden, hätte der Budgetrest und damit die Liquiditätsreserve Ende 2006 sogar deutlich höher gelegen.

Seine Investitionsausgaben, zu denen u. a. die Zuführungen des Landes an Straßen.NRW für betriebliche Investitionen gehören, finanziert das Land zumindest teilweise durch Haushaltskredite. Für sie ist in der Regel

ein höherer Zinssatz zu zahlen, als bei der Anlage von Kassenmitteln (z. B. aus dem Cash-Pool) zu erzielen ist.

Die bisherige Handhabung durch das MBV widerspricht nach Ansicht des LRH dem Wirtschaftlichkeitsprinzip. Dadurch, dass das MBV die von Straßen.NRW in einem Haushaltsjahr nicht zweckentsprechend einsetzbaren Zuführungen für betriebliche Investitionen nicht zurückgefordert hat, wurde der Kreditbedarf des Landes nicht gesenkt. Somit sind zusätzliche Zinsausgaben entstanden, die sich aus der Differenz von Haushaltskredit- zu Kassenmittelzinsen ergeben.

Das MBV hat erklärt, bereits 2007 sei mit der Abarbeitung des Investitionsstaus bei Straßen.NRW begonnen worden und dies solle in den kommenden Jahren unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes fortgesetzt werden, sodass keine unverausgabten und zurück zu zahlenden Mittel übrig bleiben würden.

Um Zinsverluste für das Land zu vermeiden, hat der LRH vorgeschlagen, zukünftig Zuführungsbeträge des Landes für betriebliche Investitionen nur insoweit und nicht eher dem Verrechnungskonto von Straßen.NRW bei der Landeshauptkasse gutzuschreiben, als der Landesbetrieb sie tatsächlich für anstehende Investitionszahlungen benötigt. Des Weiteren hat er darauf hingewiesen, dass besondere Zuführungen des Landes für betriebliche Investitionen ganz entfallen können, sobald der Investitionsstau bei Straßen.NRW aufgelöst ist. Denn Ersatzinvestitionen sollte der Landesbetrieb in der Regel aus Umsatzerlösen finanzieren.

27.6 Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

28 Förderung des Schienenpersonennahverkehrs

Das Land gewährt Zweckverbänden als den Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs Finanzmittel in Höhe von rund 800 Millionen € jährlich. Der Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr schloss mit der DB Regionalbahn Rhein-Ruhr GmbH einen langjährigen Verkehrsvertrag mit einem Jahresvolumen von rund 300 Millionen € im Verhandlungsverfahren ab.

Die Erbringung der Verkehrsleistung wird vom Zweckverband durch ein Qualitätscontrollingsystem überwacht. Die detaillierten Erkenntnisse aus der Qualitätskontrolle führen nicht zu nennenswerten wirtschaftlichen Konsequenzen, weil die vertraglich vereinbarte Regelung zur Ahndung von Qualitätsdefiziten keine Wirkung erzielt.

Der Zweckverband hielt im Jahr 2007 unabhängig von der vereinbarten Vertragsstrafe einen Teil des der DB Regionalbahn Rhein-Ruhr GmbH geschuldeten Entgelts wegen Qualitätsmängeln und wegen überhöhter Preise zurück und verwahrte diesen auf einem gesonderten Konto. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind diese Mittel dem Land bis zur Klärung der Angelegenheit zurückzuzahlen.

28.1 Allgemeines

Der Bund stellt den Ländern nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) Finanzmittel für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und hier insbesondere den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zur Verfügung. Diese Regionalisierungsmittel werden nach festen Prozentsätzen an die Länder verteilt. Die Ausgestaltung des SPNV als eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge obliegt den Ländern.

Nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) hat das Land die Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV den Kreisen und Kommunen übertragen. Einzelne Kreise und kreisfreie Städte haben Zweckverbände gebildet, die diese Aufgaben als Aufgabenträger wahrnehmen.

Aus den Regionalisierungsmitteln gewährte das Land den Zweckverbänden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Zuwendungen¹³³.

28.2 Verwendung der Regionalisierungsmittel durch einen Zweckverband

Die Zweckverbände können nach § 4 RegG die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen mit einem Verkehrsunternehmen vertraglich vereinbaren oder sie einem Verkehrsunternehmen auferlegen. In NRW wurden von allen Zweckverbänden Verträge zur Erbringung von Verkehrsleistungen im SPNV mit Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) geschlossen. Grundlage der Finanzierung der SPNV-Leistungen sind zunächst die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf. Da diese Einnahmen die Betriebskosten allerdings bei weitem nicht decken, wird die Gesamtfinanzierung durch den Einsatz der Regionalisierungsmittel sichergestellt.

Der Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) stand im Jahr 2003 vor der Aufgabe, Verkehrsleistungen in einem Umfang von 43,3 Mio. Zug-km jährlich in Auftrag zu geben. Er entschloss sich, rd. 90 v. H. dieser Leistungen in einem Verhandlungsverfahren an die DB Regionalbahn Rhein-Ruhr GmbH (DB-Regio) zu vergeben und die restlichen 10 v. H. in Wettbewerbsverfahren auszuschreiben.

¹³³ Mit der Neufassung des ÖPNVG NRW zum 01.01.2008 wurde nicht nur die Organisationsstruktur der Aufgabenträger geändert (statt wie bis dahin neun sollen nun drei Zweckverbände die Aufgaben der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV wahrnehmen); die Zweckverbände erhalten nach § 11 ÖPNVG NRW ab dem Jahre 2008 aus den Regionalisierungsmitteln 800 Millionen € als sog. SPNV-Pauschale, die insbesondere zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Verkehrsangebotes an die Eisenbahnverkehrsunternehmen weiterzuleiten ist.

Nach langwierigen Verhandlungen schloss der VRR im Jahr 2004 mit der DB-Regio einen Vertrag über SPNV-Leistungen im „90%-Netz“ und deren Finanzierung ab. Dieser so genannte Großvertrag hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2018. Nach den dort getroffenen Regelungen darf der VRR während dieser Zeit Verkehrsleistungen sukzessive in Tranchen ausschreiben. Der DB-Regio ist lt. Vertrag allerdings garantiert, dass sie die S-Bahnen mit einem Umfang von rd. 50 v. H. des Verkehrsvolumens bis zum Ablauf des Vertrages betreiben kann. Die ihr gezahlten Beträge (307 Mio. € im ersten Fahrplanjahr) stammen zum weit überwiegenden Teil aus den Regionalisierungsmitteln des Landes; zusätzlich zur vertraglich vereinbarten Zahlung verbleiben der DB-Regio alle Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf.

28.3 Vereinbarungen zur Qualitätssicherung

28.3.1 Begrenzung von Vertragsstrafen

Die DB-Regio verpflichtete sich in dem Großvertrag, insgesamt 13 Qualitätsstandards einzuhalten, die sich u. a. auf die Pünktlichkeit der Züge, die Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge und deren Sitzplatzkapazität sowie auf den Zustand der Fahrzeuge und der Stationen beziehen.

Zur Absicherung der vereinbarten Betriebsqualität ist der VRR berechtigt, die Bezahlung bei einer mangelhaften Erfüllung der Qualitätsstandards (Schlechtleistung) in einem gewissen Umfang zu kürzen. Der VRR konnte allerdings den in anderen Verkehrsverträgen des Zweckverbandes vereinbarten Höchstabzug von 10 v. H. der Fahrbetriebskosten - das wären 27 Mio. € gewesen - hier nicht durchsetzen. Vielmehr erreichte die DB-Regio mit dem Argument, Planungssicherheit für die Kalkulation der Preise zu benötigen, dass der maximale Abzugsbetrag auf 3 Mio. € für das erste Fahrplanjahr (ansteigend später auf 4 Mio. €) festgelegt wurde. Weitergehende Ansprüche des Zweckverbandes wegen mangelhafter Leis-

tungen wurden im Großvertrag ausdrücklich ausgeschlossen. Abzüge wegen Nichtleistung (Ausfall eines Zuges) werden von dieser Regelung nicht erfasst.

Nicht verwirkte Beträge des Vertragsstrafenrahmens sind von der DB-Regio „für kundenwirksame und qualitätssteigernde Marketingmaßnahmen in Bezug auf die vertragsgegenständlichen Verkehre“ einzusetzen.

28.3.2 Berechnung des Abzugs im Einzelfall

Zu den einzelnen Qualitätsstandards erheben die Vertragsparteien sich ergänzende Daten und hinterlegen sie in einer Datenbank des VRR. Aufgrund der gesammelten Daten lassen sich die aus der Schlechtleistung resultierenden Abzugsbeträge ermitteln.

Die Datenbank enthält sowohl Messgrößen zu „objektiven“ Kriterien, die durch „Liefernachweise“ und Kontrollen von „Profi-Testern“ beschafft werden, als auch zu „subjektiven“ Kriterien, bei denen die Zufriedenheit der Fahrgäste ermittelt wird. So wird z. B. die Pünktlichkeit der Züge einerseits anhand von dokumentierten Verspätungsminuten, andererseits aber auch durch Kundenbefragungen ermittelt. Mit Hilfe der Datenbank kann der VRR der DB-Regio detailliert nachweisen, ob die objektiven und subjektiven Qualitätskriterien eingehalten werden bzw. welche Mängel im Qualitätssicherungssystem dokumentiert sind.

Der vereinbarte maximale Abzugsbetrag pro Jahr wird im Verhältnis 60 : 40 auf objektive und subjektive Qualitätskriterien aufgeteilt. Die errechneten Beträge werden prozentual gewichtet auf die einzelnen Kriterien verteilt. Der so ermittelte Betrag je Qualitätskriterium wird dann noch auf die einzelnen Linien heruntergebrochen, sodass letztlich ein Maximalbetrag für jede Linie errechnet wird. Für das Qualitätskriterium „Pünktlich-

keit“ ergab sich (ohne die Berücksichtigung weiterer differenzierender Sonderregelungen) z. B. eine Deckelung durch einen maximalen Abzugsbetrag von 23.000 € je Linie für das gesamte Jahr 2006.

Die tatsächliche Kürzung wird „fahrtscharf“ berechnet. Zur Bestimmung der Pünktlichkeit sind Messpunkte an der Strecke installiert, die die Verspätungsminuten erfassen. Der Abzugsbetrag einer Linie ergibt sich aus den Verspätungsminuten, die mit einem vorab für diese Linie vereinbarten Abzugsbetrag pro Verspätungsminute multipliziert werden. Ab Erreichen des vorher errechneten Deckelungsbetrages erfolgt kein weiterer Abzug, unabhängig von möglichen weiteren Verspätungen.

28.3.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof (LRH) hält bereits die maximale Höhe der Abzüge bei mangelhafter Erfüllung der Qualitätskriterien für entschieden zu niedrig.

Durch die Vertragsstrafe soll die DB-Regio angehalten werden, die vereinbarte Betriebsqualität durchgängig zu erbringen. Angesichts der jährlichen Zahlungen des Zweckverbandes, zu denen noch die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf hinzu zu rechnen sind, stellt ein maximaler Betrag von weniger als 1 v. H. des finanziellen Volumens keine angemessene Höchstgrenze für eine Vertragsstrafe zum Ausgleich einer mangelhaften Leistungserbringung dar.

Die detaillierten Regelungen über Kürzungsmethoden und -berechnungen wären dann sinnvoll, wenn jeder Qualitätsmangel zu einer gesonderten Kürzung führte und sich aus der Summe der Kürzungen eine Vertragsstrafe ergäbe, die einen tatsächlichen Anreiz zur Qualitätseinhaltung darstellte. Der grundsätzliche Mangel des Qualitätssicherungssystems, der zu niedrig vereinbarte Deckelungsbetrag für den Gesamtabzug, wird durch

die beschriebene Berechnungsart noch verstärkt. Die Abzugsbeträge für die einzelnen Qualitätsmängel werden so weit verringert, dass sie bei einer einzelnen Linie als Qualitätsanreiz nicht mehr ausreichen. Ein Kürzungsbetrag von maximal rd. 23.000 € pro Jahr für alle Fahrten auf einer Linie kann keine Motivation zur Pünktlichkeit darstellen. Dieser Betrag wäre als Höchstbetrag auch dann angefallen, wenn z. B. alle 35.635 Fahrten der S 6 im Jahr 2006 verspätet gewesen wären.

Vollends seinen Sinn verliert das Anreizsystem durch die Vertragsklausel, nach der die DB-Regio diejenigen Anteile der maximalen Vertragsstrafe, die ihr nicht vom Entgelt abgezogen werden, für Marketingmaßnahmen einzusetzen hat. Vertragsstrafen werden damit für die DB-Regio unter keinen Umständen ergebniswirksam.

Der LRH hat den VRR aufgefordert, bei einer Revision dieses Vertrags auf eine wirksame Vertragsstrafenregelung zu dringen.

Der VRR hat sich dazu bereit erklärt.

28.4 Zurückbehaltung von Fördermitteln

28.4.1 Einbehalt wegen grober Qualitätsmängel

Im Jahr 2006 häuften sich die Beschwerden von Fahrgästen und Zweckverbandsmitgliedern über die Mängel der Betriebsqualität der DB-Regio. Insbesondere gaben die Unpünktlichkeit und die Verschmutzung von Zügen sowie auch der komplette Ausfall von Zügen und eine mangelnde Fahrgastinformation Anlass zur Kritik.

Bei der Pünktlichkeit der Züge, die für den Fahrgast im SPNV von besonderer Bedeutung ist, erreichten einzelne S-Bahn-Linien nach Auswertung

gen des VRR gegen Ende des Jahres 2006 eine Quote, die selbst bei einer Toleranzzeit von zwei Minuten lediglich 45 v. H. betrug.

Der VRR nahm 2006 Kontakt mit der DB-Regio auf, um eine bessere Betriebsqualität zu erreichen. Mehrere Gespräche und ein umfangreicher Schriftwechsel brachten aus Sicht des Zweckverbandes keine Verbesserung der Situation. Er sah sich deshalb veranlasst, unabhängig von den vertraglich vereinbarten Abzugsregelungen für Qualitätsmängel den monatlichen finanziellen Beitrag an die DB-Regio ab April 2007 unter Hinweis auf die mangelnde Qualität um pauschal 1 Mio. € zu vermindern. Diesen Einbehalt verband der VRR mit der Erklärung, das Geld nachträglich dann auszuzahlen, wenn sich die Qualität dem vertraglich vereinbarten Standard angenähert habe. Bis zum Ende des Jahres 2007 sind 9 Mio. € einbehalten worden.

28.4.2 Einbehalt wegen der Anwendung des Preisrechts

In Wettbewerbsverfahren für SPNV-Leistungen erzielte der VRR wiederholt deutlich günstigere Preise, als sie im Großvertrag vereinbart waren, auch dann, wenn die DB-Regio in diesen Ausschreibungen als billigster Bieter den Zuschlag erhielt. Aufgrund dieser Erkenntnis sowie der Kürzung der Regionalisierungsmittel, des Wegfalls eines Rabattes der DB-Regio und einer nicht einkalkulierten Steigerung der Energiekosten versuchte der VRR, die DB-Regio als seinen Vertragspartner mit dem weitest- aus größten Verkehrsvolumen zu finanziellen Zugeständnissen zu bewegen. Diese Bemühungen waren jedoch erfolglos; die Bahngesellschaft verlangte die Einhaltung des abgeschlossenen Großvertrages.

In diesem Zusammenhang ließ der Zweckverband juristisch und betriebswirtschaftlich untersuchen, ob der im Großvertrag vereinbarte finanzielle Beitrag pro Zug-km mit dem öffentlichen Preisrecht (VO PR 30/53) verein-

bar ist. Das Gutachten einer auf diesem Gebiet spezialisierten Strategie- und Managementberatungsgesellschaft kam zu dem Ergebnis, dass der vereinbarte Preis um mindestens 45,5 Mio. € pro Jahr oberhalb des preisrechtlich zulässigen Entgelts liegt (Leistungs- und Preisstand 2007).

Als Konsequenz daraus kürzte der VRR das Entgelt für das Jahr 2007 um weitere 45 Mio. €. Der Gesamtbetrag der einbehaltenen Zahlungen in diesem Jahr belief sich damit auf 54 Mio. €. Im folgenden Jahr reduzierte der VRR die monatlichen Zahlungen anteilig entsprechend sowohl aufgrund der Qualitätsmängel (vgl. 28.4.1) als auch aufgrund der preisrechtlichen Erwägungen.

Die DB-Regio erhob Klage vor dem Verwaltungsgericht auf Auszahlung der einbehaltenen Beträge. Eine Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichtes ist allein schon wegen des umfangreichen Aktenmaterials in naher Zukunft nicht zu erwarten. Letztlich ist damit zu rechnen, dass die endgültige gerichtliche Klärung erst in einer Folgeinstanz erfolgen wird.

Bei einem Erörterungstermin vor dem Oberverwaltungsgericht Münster im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erklärte der VRR, er halte den Geldbetrag im Einvernehmen mit dem Zuwendungsgeber auf einem Sonderkonto verfügbar und könne das Geld, falls sich die Kürzungen als unberechtigt erweisen sollten, binnen einer angemessenen Frist auszahlen.

28.4.3 Bewertung durch den LRH

Nach § 11 Abs. 6 ÖPNVG NRW leiten die Zweckverbände die auf sie entfallenden Zuwendungen an die Unternehmen weiter, die die SPNV-Leistungen erbringen. Dies geschieht unter Beachtung der im Zuwen-

dungsbescheid enthaltenen Nebenbestimmungen, der eigenen haushaltsrechtlichen Bindungen und der gesetzlichen Vorgaben.

Die Verwendung einbehaltener Fördermittel ist in den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid, die ihre Grundlage in § 11 Abs. 6 ÖPNVG NRW haben, geregelt.

Im Abschnitt II. (Nebenbestimmungen) wird hierzu als Ziffer 3 bestimmt:

„Nicht an die Eisenbahn- und Magnetschwebbahnunternehmen weitergegebene oder von diesen zurückgezahlte Mittel können innerhalb des Bewilligungszeitraums an die gemeinsame Managementgesellschaft gemäß § 6 Abs. 1 ÖPNVG NRW weitergeleitet oder für andere Zwecke des ÖPNV eingesetzt werden; andernfalls sind sie unverzüglich zu erstatten.“

Ein Verbleib dieser Mittel beim Zuwendungsempfänger ist danach nicht vorgesehen. Wenn die Mittel nicht an die (inzwischen nicht mehr existierende) Managementgesellschaft weitergeleitet worden sind oder anderweitig verwendet werden sollen, sind sie zu erstatten. Nach § 2 Nr. 5 des Ersten Gesetzes zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz I) vom 13.03.2007 ist eine Verwendung der Mittel für Zwecke des ÖPNV bis zu sechs Monate über das Jahresende hinaus möglich.

Die vom VRR zurückgehaltenen Mittel des Jahres 2007 sind für die Finanzierung des im SPNV-Finanzierungsplan 2007 festgelegten bedarfsgerechten SPNV-Angebotes bestimmt. Ob der Zweckverband die Fördermittel rechtmäßig einbehalten hat, bleibt einer zeitlich nicht absehbaren Entscheidung der Gerichte vorbehalten. Eine außergerichtliche Einigung der Vertragsgegner ist angesichts der verhärteten Fronten zurzeit eher unwahrscheinlich.

Der LRH sieht daher ab Juli 2008 eine mit den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid übereinstimmende Verwendung der einbehaltenen Mittel als nicht gegeben an. Eine Einbehaltung von Zuwendungen durch den VRR führt nach Auffassung des LRH zu einer Rückzahlungsverpflich-

tung des VRR an das Land. Allerdings ist sicherzustellen, dass die Mittel dem Zweckverband je nach Ausgang des Rechtsstreits bzw. dem Ergebnis einer außergerichtlichen Einigung vom Land wieder zur Verfügung gestellt werden können.

Der VRR ist nach einer ersten Einlassung zu einer Rückzahlung der aktuell nicht verwendeten Zuwendungsbeträge grundsätzlich bereit, sieht allerdings das Risiko zu zahlender Prozesszinsen bei einem - grundsätzlich nicht auszuschließenden - Unterliegen.

Der Schriftverkehr dauert an.

29 Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs

Der Landesrechnungshof hat bei der Bezirksregierung Köln unter anderem die Bewilligung von Fördermaßnahmen für S-Bahnstrecken geprüft.

Er hat dabei festgestellt, dass die Bezirksregierung zum Jahresende 2003 für sechs Fördermaßnahmen Zuwendungsbescheide mit einem Umfang von insgesamt 43.682.000 € erteilte, ohne dass im Zeitpunkt der Bewilligung Förderanträge vorlagen. Für drei weitere Fördermaßnahmen bewilligte sie Zuwendungen von insgesamt 10.550.400 €, ohne dass sie die hierfür vorgelegten Förderanträge geprüft hatte.

29.1 Bewilligungen ohne Förderantrag

Die DB Netz AG, die DB Station&Service AG, das Land Nordrhein-Westfalen und der Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Sieg schlossen am 04.12.2000 einen Bau- und Finanzierungsvertrag über den Ausbau der S-Bahn-Infrastruktur im rechtsrheinischen Großraum Köln / Bonn. Das Land hat sich dabei verpflichtet, u. a. Investitionen in Anlagen der DB Station &Service AG (DB-Service), insbesondere für die S-Bahn-Linien S 12 und S 13, mit Zuwendungen zu fördern.

- 29.1.1** Die Bezirksregierung (BR) erteilte am 30.12.2003 für den Ausbau der Stationen Porz / Rhein, Hennef-Ost und Blankenberg der S 12 Zuwendungsbescheide mit einem Fördervolumen von insgesamt 8.404.000 €. Für weitere sechs Stationen der S 13 erteilte sie mit gleichem Datum einen Zuwendungsbescheid über 33.074.000 €. Der Fördersatz beträgt bei allen Maßnahmen 100 v. H.

Als Grundlage der Bewilligung bezeichnete die BR bei den ersten Zuwendungsbescheiden jeweils den Bau- und Finanzierungsvertrag vom 04.12.2000. Bei den Folgebescheiden bezog sie sich bei der Station Porz / Rhein der S 12 auf einen angeblichen Antrag vom 17.07.2003; ein Antrag dieses Datums existiert jedoch nicht, ebenso wenig ein zu einem anderen Zeitpunkt vorgelegter Förderantrag.

Bei den Stationen Hennef-Ost und Blankenberg der S 12 basierten die Folgebescheide auf einem Rahmenantrag vom 11.01.2000, der mit Gesamtkosten von rd. 105 Mio. € sämtliche Stationen der S 12 von Köln-Trimbornstraße bis Au / Sieg beinhaltete. Dieser Rahmenantrag war nicht unterschrieben, er wurde nie geprüft und bewilligt und wird in der Zuwendungs-Datenbank der Bewilligungsbehörde lediglich als Rahmenanmeldung bezeichnet. Die DB-Service hat auch für diese Stationen bisher keinen Förderantrag vorgelegt.

Bei den Folgebescheiden für die sechs Stationen der S 13 bezog sich die BR auf einen angeblichen Antrag vom 27.08.2002. Für diese Stationen hat die DB-Service jedoch weder zu dem genannten noch zu einem späteren Datum einen Antrag vorgelegt.

Die Höhe der bewilligten Zuwendungen entnahm die BR einer von der DB-Service per Mail vom 17.07.2003 übermittelten Liste, die lediglich die Gesamtkosten der einzelnen Stationen mit Kostenstand 14.09.2001 bzw. 27.08.2002 beinhaltete. Die BR rechnete zur Ermittlung der Zuwendungsbeträge eine allgemeine Preissteigerung hinzu sowie bei der S 13 zusätzlich einen Kostenanteil von 4.000.000 € für eine Stadtbahnmaßnahme.

Zur Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben verwandte die BR in den Zuwendungsbescheiden die Formulierung, dass die Ausgaben „nach dem Vermerk über die Prüfung des Antrages“ festgesetzt seien. Den Vermerk

konnte die BR allerdings bei den örtlichen Erhebungen, die im September 2007 endeten, nicht vorweisen.

Insgesamt zahlte die BR für die genannten drei Stationen der S 12 bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes (LRH) Zuwendungen in Höhe von 1.236.600 € aus. Die DB-Service hat hierfür bisher überwiegend Planungsleistungen erbracht. Mit den Baumaßnahmen ist nicht begonnen worden, lediglich an den Stationen Porz / Rhein und Blankenberg wurden Behelfsbahnsteige errichtet. Für die Maßnahmen der S 13 hat die BR bisher keine Zuwendungen ausgezahlt. Die Planfeststellung ist noch nicht abgeschlossen.

- 29.1.2** Für den Ausbau von zwei weiteren Stationen der S 12 erteilte die BR ebenfalls am 30.12.2003 den ersten Zuwendungsbescheid über 1.674.000 € (Station Hennef / Sieg) bzw. 530.000 € (Station Porz-Wahn). Als Grundlage der Bewilligung bezeichnete sie den Bau- und Finanzierungsvertrag vom 04.12.2000. Bei den Folgebescheiden benannte sie als Bezug den oben beschriebenen Rahmenantrag vom 11.01.2000.

Die Höhe der bewilligten Zuwendungen basierte ebenfalls auf der von der DB-Service übermittelten Liste vom 17.07.2003 zuzüglich einer Preissteigerung. In den Zuwendungsbescheiden verwandte die BR erneut die Formulierung, dass die Ausgaben „nach dem Vermerk über die Prüfung des Antrages“ festgesetzt seien. Auch dieser Vermerk lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor.

Die DB-Service legte für die Station Hennef / Sieg am 24.05.2007 einen Förderantrag mit zuwendungsfähigen Ausgaben von 2.021.551 € vor. Diesen Antrag hatte die BR bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH nicht geprüft. Für die Station Porz-Wahn wurde am 10.01.2006 ein Förderantrag vorgelegt. Diesen Antrag prüfte die BR und erteilte am

11.07.2006 unter Änderung des Bescheids vom 30.12.2003 einen Zuwendungsbescheid mit zuwendungsfähigen Ausgaben von 109.200 €. Dies bedeutete eine Kürzung um rd. 420.000 €.

29.2 Bewilligungen ohne Antragsprüfung

Die BR erteilte für den Ausbau von vier weiteren Stationen der S 12 ebenfalls am 30.12.2003 Zuwendungsbescheide über 2.572.500 € (Station Troisdorf), 946.600 € (Station Spich) und 7.031.300 € (Stationen Airport-Businesspark und Steinstraße zusammen).

Grundlage des ersten und der folgenden Zuwendungsbescheide für die Station Troisdorf war ein Förderantrag der DB-Service vom 27.11.2002. Diesen Antrag hatte die BR bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht geprüft. Gleichwohl ermittelte sie die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben angeblich „nach dem Vermerk über das Ergebnis der Prüfung des Antrages“.

Als Grundlage für den ersten Zuwendungsbescheid der Station Spich bezeichnete die BR den Bau- und Finanzierungsvertrag vom 04.12.2000, bei den Folgebescheiden einen Förderantrag der DB-Service vom 25.11.2002. Auch diesen Antrag hatte die BR bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht geprüft. Die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde jedoch angeblich „nach dem Vermerk über das Ergebnis der Prüfung des Antrages“ ermittelt, der allerdings zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vorhanden war.

Im ersten Zuwendungsbescheid für die Stationen Airport-Businesspark und Steinstraße nannte die BR als Grundlage ebenfalls den Bau- und Finanzierungsvertrag vom 04.12.2000, bei den Folgebescheiden einen Förderantrag der DB-Service vom 24.07.2003. Diesen Antrag hatte die BR

nicht geprüft. Erst den Änderungsantrag vom 13.04.2006 prüfte sie am 15.12.2006, erstellte einen Prüfvermerk und erteilte mit gleichem Datum einen Zuwendungsbescheid mit zuwendungsfähigen Ausgaben von 8.480.400 €. Gleichwohl behauptete sie in den davor erteilten Zuwendungsbescheiden, die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben „nach dem Vermerk über das Ergebnis der Prüfung des Antrages“ ermittelt zu haben. Ein tatsächlicher Prüfvermerk lag jedoch erst mit der Prüfung des Änderungsantrages am 15.12.2006 vor.

29.3 Würdigung des LRH

Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) immer eines schriftlichen Antrags. Dieser muss die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit erforderlichen Angaben enthalten. Weitergehende Regelungen treffen die für die vorliegenden Förderverfahren maßgeblichen Förderrichtlinien.

Hier ist Grundlage der Förderung das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW). Nach den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-ÖPNVG NRW) galten zum Zeitpunkt der Erteilung der Zuwendungsbescheide noch die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VV-GVFG). Die VV-GVFG forderten für die Stellung eines Förderantrages ein dem Grundmuster der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vergleichbares Muster. Das Antragsmuster verpflichtete den Zuwendungsempfänger neben den Angaben zu Antragsteller, Maßnahme, Gesamtkosten, Finanzierungsplan und beantragter Förderung auch zur Abgabe von Erklärungen zur Begründung der Notwendigkeit der Maßnahme, zur Finanzlage des Antragstellers, zum noch nicht erfolgten Maßnahmebeginn sowie zur Vorsteuerabzugsberechtigung. Dem Antrag waren beizufügen:

Erläuterungsbericht, Betriebskonzept, Übersichtsplan, Kostenberechnung, Bauentwurf, Generalverkehrsplan, Angaben über die Vorbereitung des Vorhabens sowie die Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten. In dem nach dem 10.12.2004 geltenden Antragsmuster der VV-ÖPNVG NRW waren zu dem Antrag neben den vorstehend aufgezählten noch weitergehende Unterlagen gefordert.

Für die beschriebenen Maßnahmen der S 12 und S 13 liegen bzw. lagen zum Zeitpunkt der Bewilligung keine Förderanträge vor, die diese Kriterien auch nur ansatzweise erfüllen. Der Bau- und Finanzierungsvertrag vom 04.12.2000 stellt keine Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Zuwendungen dar und kann einen detaillierten Förderantrag nicht ersetzen. In dem Vertrag sind die bei den einzelnen Stationen geplanten Maßnahmen lediglich kurz aufgelistet, es werden keinerlei Angaben zu den Kosten der Stationen gemacht.

Aufgabe der Bewilligungsbehörde ist die ordnungsgemäße Antragsprüfung; nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO ist das Ergebnis dieser Prüfung zu vermerken. Die VV-GVFG gaben hierzu vor, die Antragsunterlagen auf Förderungsfähigkeit des Vorhabens, Erfüllung der Förderungsvoraussetzungen nach § 3 Gemeindefinanzierungsgesetz (GVFG) und Nr. 4 der VV-GVFG sowie die Zuwendungsfähigkeit der veranschlagten Ausgaben zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung war nach einem bestimmten Muster („Vermerk über das Ergebnis der Prüfung des Antrages“) festzuhalten. Die BR hatte die geforderten Prüfungen vor der Bewilligung nicht durchgeführt.

Das damalige Dezernat 67 der BR hat bei den beschriebenen Bewilligungen durch die Bezugnahme auf einen angeblich vorliegenden Antrag und einen angeblichen Vermerk über das Ergebnis der Prüfung dieses Antrages bei dem mitzeichnenden Dezernat 12 (Beauftragter für den Haushalt) zudem den Eindruck eines ordnungsgemäßen Bewilligungsverfahrens er-

weckt. Tatsächlich ist die Bewilligungsbehörde jedoch ihrer Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Antragsprüfung nicht nachgekommen.

Aufgrund der Missachtung der Verfahrensvorschriften sind die beschriebenen Bewilligungsbescheide nach Auffassung des LRH rechtswidrig. Bei der Entscheidung über die Rücknahme der Bescheide ist zwar grundsätzlich zu prüfen, inwieweit die DB-Service einen Anspruch auf Vertrauensschutz hat. Dieser dürfte aber jedenfalls dann nicht vorliegen, wenn von der DB-Service nicht einmal Förderanträge vorgelegt wurden. Der LRH hat die Bewilligungsbehörde gebeten, insoweit zu prüfen, ob die Zuwendungsbescheide zurückzunehmen und die bereits ausgezahlten Zuwendungen zurückzufordern sind.

Der LRH hat ergänzend das Ministerium darüber informiert, dass die BR hier in nicht tolerierbarem Maße gegen ihre Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Antragsprüfung und Bewilligung bei Fördermaßnahmen erheblichen Umfangs verstoßen hat. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Zuwendungen bewilligt und ausgezahlt wurden, ohne das hierfür überhaupt Förderanträge vorlagen bzw. warum vorliegende Anträge von der BR nicht geprüft waren. Der LRH hat das Ministerium gebeten, die Bewilligungsbehörde dazu anzuhalten, ihrer Aufgabenstellung künftig ordnungsgemäß nachzukommen. Bewilligungsbehörde ist aufgrund der Neufassung des ÖPNVG NRW seit dem 01.01.2008 der Zweckverband Nahverkehr Rheinland. Dieser hat das Personal der bisher zuständigen BR weitgehend übernommen.

Stellungnahmen der Bewilligungsbehörde bzw. des Ministeriums liegen bisher nicht vor.

30 Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben an öffentliche und private Verkehrsunternehmen bewilligte Zuwendungen zur Förderung der Qualität, der Sicherheit und des Services im öffentlichen Personennahverkehr geprüft.

Bei der Förderung der Beschäftigung von Sicherheits- und Servicekräften wurde festgestellt, dass in vielen Fällen der zweckentsprechende Einsatz und die erforderliche Qualifikation des geförderten Personals nicht nachgewiesen werden konnte. Darüber hinaus wurden entgegen den Vorgaben häufig keine auf Dauer angelegten Arbeitsverhältnisse geschaffen.

Aufgrund dieser und weiterer Prüfungsfeststellungen haben die Bewilligungsbehörden Fördermittel in Höhe von insgesamt mehr als 6,5 Millionen € zurückgefordert.

30.1 Förderprogramm

Seit 1998 gewährte das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden, den Zweckverbänden des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie den öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität, der Sicherheit und des Services im ÖPNV. Gegenstand der Förderung waren insbesondere Maßnahmen zur Erhöhung der personellen Präsenz von Aufsichtskräften in Fahrzeugen und an Haltestellen sowie die Ausstattung von Fahrzeugen mit sicherheits- und servicerelevanten Einrichtungen.

30.1.1 Förderung von Sicherheits- und Servicepersonal

Durch den Einsatz geförderter Sicherheits- und Servicekräfte in Fahrzeugen und an Haltestellen vor allem in den Abendstunden sollten sowohl die Sicherheit objektiv erhöht als auch das subjektive Sicherheitsgefühl der Fahrgäste verbessert werden. Weiteres Ziel der Landesregierung war es, für diesen Einsatz entsprechend geschulte Arbeitslose - insbesondere aus dem Bereich des Bergbaus und der Montanindustrie - in insgesamt 1.000 neue Dauerarbeitsplätze zu vermitteln.

Das Konzept einer Anlauffinanzierung sah vor, dass je ganzjährig neu besetzter Vollzeitstelle zunächst eine Förderung von 20.000 €¹³⁴ im Wege einer Festbetragsfinanzierung gewährt wurde, welche sich pro Jahr um 20 v. H. reduzierte. Darüber hinaus wurde eine einmalige Einrichtungspauschale für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz gewährt. Nach dem Auslaufen des fünfjährigen Förderungszeitraumes sollten die Personalkosten ausschließlich von den Verkehrsunternehmen getragen werden. Die Refinanzierung der neu geschaffenen Arbeitsplätze sollte auf Dauer durch höhere Fahrgasteinnahmen und Einsparungen bei Instandhaltungs- und Reparaturkosten erfolgen.

Nach den Förderbestimmungen hatte das neu eingestellte Personal vor seinem Einsatz eine in der Regel sechsmonatige Qualifizierungsmaßnahme zur so genannten Sicherheitsfachkraft ÖPNV zu absolvieren.

30.1.2 Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben eine Reihe von Fördermaßnahmen zur Erhöhung des Personaleinsatzes im Sicherheits- und Servicebereich bei der Deutschen

¹³⁴ Vor der Währungsumstellung betrug die anfängliche Jahresförderung nur 20.000 DM.

Bahn Regio NRW und verschiedenen kommunalen Verkehrsunternehmen geprüft. Hierbei wurde Folgendes festgestellt:

Die den Nachweisen über die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen beizufügenden Stellenübersichten wiesen große Lücken bei der durchgängigen Besetzung der geförderten Stellen auf. Diese waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Verkehrsunternehmen die Sicherheits- und Servicekräfte weitgehend nicht selbst einstellten, sondern mit Einverständnis der Bewilligungsbehörde private Wach- und Schließdienste mit der Gestellung der Sicherheitskräfte beauftragten. Da die Abrechnung der Wachaufträge mit den Zuwendungsempfängern auf der Grundlage geleisteter Stunden stattfand, war im Nachhinein eine Identifizierung der eingesetzten Personen zum großen Teil nicht möglich.

Für die gleichwohl identifizierten Sicherheits- und Servicekräfte konnte oftmals nicht der Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrages nachgewiesen werden. Die mit den Sicherheitsdiensten abgeschlossenen Wachaufträge waren, soweit es sich um gefördertes Personal handelte, in der Regel auf ein Jahr befristet. In Anlehnung an die Laufzeit der Wachaufträge schlossen die Sicherheitsdienste mit den neu einzustellenden Mitarbeitern häufig Arbeitsverträge mit lediglich einjähriger Laufzeit oder für die Restlaufzeit des Wachauftrages ab. Durch die Befristung der Arbeitsverhältnisse war eine wesentliche Fördervoraussetzung, die Schaffung von Dauerarbeitsverhältnissen, nicht erfüllt.

Darüber hinaus konnte in einer erheblichen Zahl von Fällen die nach den Förderbestimmungen erforderliche Qualifizierung des eingesetzten Personals nicht belegt werden. Soweit überhaupt ein Nachweis über eine Ausbildung vorlag, entsprach diese vielfach nicht dem Standard des Landesprogramms, sondern lediglich den deutlich geringeren Anforderungen der Gewerbeordnung für die Ausübung des Bewachungsgewerbes.

Neben den regulär vorgesehenen Zuwendungen für den Einsatz von Sicherheits- und Servicepersonal in den Abendstunden erhielt ein Zuwendungsempfänger im Rahmen eines gleichzeitig laufenden Pilotprojekts Fördermittel zur Sicherstellung der ganztägigen Fahrzeugbegleitung auf einer ausgewählten Strecke.

Hier ergab die Prüfung, dass in beträchtlichem Umfang dieselben Personen in beiden parallel laufenden Fördervorhaben abgerechnet wurden, was sowohl hinsichtlich der geforderten Schaffung von Vollzeitstellen als auch im Hinblick auf eine teilweise Doppelförderung unzulässig war.

Bei einer Vielzahl von Maßnahmen zur Förderung der personellen Präsenz ist der LRH zu dem Ergebnis gekommen, dass ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze unmittelbar nach dem Auslaufen der Förderung wieder abgebaut wurde. So wies der größte Zuwendungsempfänger bereits im Jahr nach Beendigung der Maßnahme einen Rückgang der beauftragten Sicherheits- und Serviceleistungen von mehr als 60 v. H. auf. Diese Vorgehensweise wurde dadurch begünstigt, dass die Zuwendungsempfänger regelmäßig nicht selbst vertraglich an das Sicherheits- und Servicepersonal gebunden waren, sondern die Leistungen der Sicherheitsdienste kurzfristig wieder abbestellen konnten. Demnach waren von den neu geschaffenen Arbeitsplätzen bereits unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme im Jahre 2004 nur noch weniger als 40 v. H. vorhanden.

Kommunale Verkehrsunternehmen in verschiedenen Großstädten haben in beträchtlichem Umfang Teilzeitkräfte auf Vollzeitstellen für Sicherheits- und Servicekräfte beschäftigt, ohne die restlichen Stellenanteile zu besetzen, wodurch der Eigenanteil der Zuwendungsempfänger bereits während des Förderzeitraumes reduziert wurde. Ebenso lässt der häufig praktizierte Einsatz von Kräften im Rahmen eines Altersteilzeitmodells den Schluss zu, dass eine dauerhafte Beschäftigung vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer nach Ablauf der Förderung von vornherein nicht angestrebt war. Die Prüfung eines weiteren Verkehrsunternehmens ergab, dass die Personal-

maßnahme mit ursprünglich acht geförderten Stellen in der konzipierten Form bereits den Förderzeitraum nicht überdauerte. Noch vor dem Auslaufen der Förderung waren fünf Stellen abgebaut worden.

Der LRH sieht das Konzept der Anreizfinanzierung bei der Förderung der personellen Präsenz für Sicherheit und Service als weitgehend gescheitert an und hat das Ministerium entsprechend unterrichtet. Das Ministerium hat sich der Auffassung des LRH zunächst nicht angeschlossen. Gleichwohl ist in den am 01.01.2008 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen eine Förderung in dieser Form nicht mehr vorgesehen.

30.2 Rückforderung von Fördermitteln

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH und der RPÄ wurden im Bereich der Personalmaßnahmen bislang Fördermittel in Höhe von rd. 5,3 Mio. € zurückgefordert. Die Prüfung weiterer Maßnahmen im Bereich der sicherheits- und servicerelevanten Fahrzeugausstattungen sowie der sonstigen Sicherheits- und Serviceeinrichtungen führte zu weiteren Rückforderungen in Höhe von mehr als 1,2 Mio. €. Hiervon wurden bereits mehr als 773.000 € erstattet.

Die Prüfungsschriftwechsel dauern an.

31 **Zuwendungen für den Umbau und die Erweiterung eines Rathauses**

Das Land Nordrhein-Westfalen förderte den Umbau und die Erweiterung eines Rathauses aus Mitteln der Stadterneuerung. Im Erweiterungsbau war ein Kellergeschoss geplant, in dem Bestandteile des Raumprogramms untergebracht werden sollten. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass dieses Kellergeschoss nicht errichtet wurde, und die Bezirksregierung gebeten, über eine Rückforderung bezogen auf die Bauausgaben in Höhe von rund 120.000 € zu entscheiden. Hiervon hat die Bezirksregierung abgesehen, da nach ihrer Auffassung der Zweck erreicht worden sei, weil durch die Umplanung keine funktionelle Nutzungsänderung vorgenommen und die vorgesehenen Bestandteile des Raumprogramms an anderer Stelle im Erweiterungsbau untergebracht worden seien. Zudem hätten die anzuerkennenden Mehrausgaben die Ersparnis überschritten.

Das Ministerium für Bauen und Verkehr hat diese Auffassung bestätigt.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium mehrfach gebeten, den nicht errichteten selbstständigen Gebäudeteil zuwendungsmindernd zu berücksichtigen.

Mit Zuwendungsbescheiden vom 13.10.1998 und 19.05.1999 bewilligte eine Bezirksregierung (BR) einer Stadt im Wege der Festbetragsfinanzierung Zuwendungen aus Mitteln der Stadterneuerung i. H. von rd. 1 Mio. € für den Umbau und die Erweiterung des Rathauses. Die Zuwendungen wurden nach den Kostenschätzungen der zu erstellenden Gebäudeteile

festgesetzt, zu denen auch das Kellergeschoss mit veranschlagten Bauausgaben i. H. von rd. 120.000 € gehörte.

Das Kellergeschoss, das für die Realisierung des Raumprogramms als notwendig angesehen wurde, ist nicht errichtet worden. Die ursprünglich nach dem Raumprogramm in diesem Gebäudeteil vorgesehenen Toiletenanlagen, ein Lager und eine zusätzliche Garderobe wurden an anderer Stelle im Erweiterungsbau verwirklicht, ohne dass das Bauvolumen der restlichen Gebäudeteile erhöht wurde und ohne dass die Stadt die Veränderung der Bauausführung und die Nichterrichtung des Kellergeschosses der BR angezeigt hat.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat die BR u. a. gebeten, über eine Rückforderung bezogen auf die Bauausgaben des nicht ausgeführten selbstständigen Gebäudeteils zu entscheiden.

Die BR hat von einer Neufestsetzung der Zuwendung abgesehen, da nach ihrer Auffassung der Zweck der Zuwendung erreicht worden sei. Sie behauptet, sie hätte die der Stadt entstandenen Mehrausgaben anerkannt, wenn diese angezeigt worden wären. Die Minderung der zuwendungsfähigen Ausgaben um die Kosten des nicht erstellten Kellergeschosses hätte daher nicht zu einer Rückforderung geführt.

Das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) hat die Auffassung der BR bestätigt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat dieser Auffassung mehrfach widersprochen und das MBV gebeten, die Ausgaben für den nicht errichteten Gebäudeteil zuwendungsmindernd zu berücksichtigen. Das Kellergeschoss wurde als Einzelansatz beantragt und gefördert. Gemäß Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) muss die

Baumaßnahme der der Bewilligung zugrunde liegenden Planung entsprechen. Werden selbstständige Gebäudeteile nicht ausgeführt, liegt eine erhebliche Abweichung vom Bauprogramm vor; demnach ist die Zuwendung nicht zweckentsprechend verwendet worden. In diesem Fall hat die Bewilligungsbehörde auch bei einer Festbetragsfinanzierung die Zuwendung mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern.

Zudem hat der LRH darauf hingewiesen, dass eine Mitteilung über die Nichterrichtung des Kellergeschosses und über die Entstehung von Mehrausgaben an anderer Stelle nicht ausreichend gewesen wäre, um der Stadt die Zuwendung zu belassen. Die Änderung des Bauprogramms hätte eines geänderten Zuwendungsantrages bedurft, über den nach den Regelungen der §§ 23, 44 LHO durch einen schriftlichen Änderungsbescheid hätte entschieden werden müssen. Die Ausführung der BR, wie sie mit einem nicht gestellten Antrag verfahren wäre, kann nicht nachvollzogen werden.

Ferner hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Zuwendung von Anfang an nicht nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewährt wurde, da das Raumprogramm ohne die Realisierung des Kellergeschosses und ohne eine Einschränkung der funktionellen Nutzung des Gebäudes umgesetzt werden konnte.

Der LRH hat das MBV nochmals gebeten, seine Entscheidung zu überprüfen.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

32 Zuwendungen für politische Bildungsveranstaltungen eines Jugendverbandes

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass die Mitgliedsorganisation eines Jugendverbandes Landesmittel zur Finanzierung nicht förderfähiger Veranstaltungen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen zu Unrecht erlangt hat. Die Organisation hat inzwischen rund 97.000 € an Fördermitteln einschließlich Zinsen an das Land zurückgezahlt. Der Jugendverband hat die Weiterleitung weiterer Landesmittel in Höhe von 11.000 € für das Haushaltsjahr 2007 an die Mitgliedsorganisation storniert und für die Jahre 2008 und 2009 eine Fortsetzung der Förderung ausgeschlossen.

32.1 Vorbemerkungen

Das Land gewährt Jugendverbänden seit vielen Jahren Zuwendungen u. a. für politische und soziale Bildung. Bewilligungsbehörden sind die Landschaftsverbände. Die Jugendverbände sind berechtigt, Fördermittel an Mitgliedsorganisationen und Untergliederungen weiterzuleiten. Bereits in den Jahren 1998 und 1999 hatte der Landesrechnungshof (LRH) die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Bildungsmaßnahmen mehrerer Jugendverbände geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung waren Gegenstand des Beitrags Nr. 24 im Jahresbericht 2001 des LRH.

Seinerzeit hatte der LRH bezüglich des hier in Rede stehenden Jugendverbandes festgestellt, dass einige seiner Mitgliedsorganisationen und Untergliederungen sich u. a. wegen unzureichender interner Kontrollen in betrügerischer Absicht Fördermittel verschaffen konnten.

Das seinerzeit zuständige Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen hatte zu den Feststellungen des LRH ausgeführt, alle Verbände hätten die Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen, administrative und strukturelle Schritte zu unternehmen, um die festgestellten Defizite und Mängel abzustellen. Insbesondere sollten die internen Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren in den Verbänden wesentlich verbessert werden. Zu dem hier in Rede stehenden Jugendverband hatte das Ministerium im Besonderen geäußert, die internen Kontrollanforderungen seien verschärft und eine ständige Prüfungskommission eingerichtet worden. Diese Kommission habe die Aufgabe, bei den Mitgliedsorganisationen vor Ort Prüfungen der Belege vorzunehmen.

Im Jahre 2006 erhielt der LRH Hinweise, dass eine Mitgliedsorganisation des fraglichen Jugendverbandes Sportveranstaltungen als jugendpolitische Seminare ausgegeben habe. Der LRH beauftragte ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA), den Hinweisen nachzugehen.

32.2 Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes

Die Prüfung des RPA fand Mitte 2007 statt. Es wurden örtliche Erhebungen bei einem Landschaftsverband, bei dem Jugendverband und der Mitgliedsorganisation durchgeführt.

Die Prüfung ergab Folgendes: Der Jugendverband hatte von 2002 bis 2007 insgesamt 106.000 € an die Mitgliedsorganisation zur Förderung politischer Bildungsveranstaltungen weitergeleitet. Die Mitgliedsorganisation verwendete insgesamt 89.000 €; den überschießenden Betrag zahlte sie zurück. Nach den Feststellungen des RPA handelte es sich bei zahlreichen geförderten Maßnahmen nicht um politische Bildungsveranstaltungen, sondern um Sportlehrgänge. Bei weiteren Recherchen stieß das RPA

zudem auf große Sportveranstaltungen, die zeitgleich mit den geförderten angeblichen politischen Bildungsveranstaltungen stattfanden. Wie das RPA ferner herausfand, nahmen an diesen Sportveranstaltungen Personen teil, die als Teilnehmer der politischen Bildungsveranstaltungen angegeben waren. Auf Vorhalt dieser Feststellungen räumte der Vorsitzende der Mitgliedsorganisation gegenüber dem RPA ein, dass der größte Teil der geförderten Maßnahmen überhaupt nicht stattgefunden oder jedenfalls nicht den Fördervoraussetzungen entsprochen habe. Lediglich einige wenige Seminare seien ordnungsgemäß durchgeführt worden. Die dem RPA vorgelegten Veranstaltungsprogramme seien erst im Nachhinein anlässlich dessen Prüfung erstellt worden.

In seinen Prüfungsmitteilungen an den Landschaftsverband hat das RPA für die Haushaltsjahre 2002 bis 2007 zu viel gezahlte Landesmittel in Höhe von insgesamt 89.000 € beanstandet. Einen für das Jahr 2007 bereits erhaltenen Zuwendungsabschlag in Höhe von 5.000 € hat die Mitgliedsorganisation noch im selben Jahr freiwillig zurückgezahlt. Die Weiterleitung zusätzlicher 11.000 € stornierte der Jugendverband.

Der Landschaftsverband teilte dem RPA mit, dass der Jugendverband für die Jahre 2002 bis 2006 rd. 75.000 € und zusätzlich rd. 17.000 € an Zinsen zurückgezahlt habe. Ferner werde der Verband an seine Mitgliedsorganisation für die Jahre 2008 und 2009 keine Fördermittel weiterleiten. Schließlich habe man Strafanzeige wegen aller in Frage kommenden Delikte, insbesondere wegen Betruges erstattet.

32.3 Entscheidung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat das zuständige Ministerium mit Entscheidung vom 30.10.2007 über die Feststellungen des RPA unterrichtet und um Stellungnahme gebeten. Hierbei hat er insbesondere auf die administrativen und strukturellen Veränderungen abgehoben, die durch seine Prüfung Ende der 90er Jahre veranlasst worden waren. Er bemerkte hierzu, das Ergebnis der neuerlichen Prüfung lege den Schluss nahe, dass die seinerzeit eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrollverfahren nicht gegriffen hätten.

32.4 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Mit Schreiben vom 19.12.2007 teilte das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration mit, dass aufgrund der Prüfungsergebnisse des LRH aus den Jahren 1998 und 1999 das damals zuständige Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit verschiedene Maßnahmen eingeleitet habe. So seien von Seiten der Landschaftsverbände die Kontrollverfahren intensiviert worden. Alle Bildungsmaßnahmen würden rechnerisch geprüft und außerdem werde ein Drittel der Maßnahmen belegmäßig kontrolliert. Auch habe der Jugendverband aufgrund der damaligen Beanstandungen durch personelle Konsequenzen, die Straffung der Organisation, besondere interne Kontrollverfahren sowie durch Schulungsmaßnahmen aus den Prüfungsergebnissen Konsequenzen gezogen, um möglichen Unregelmäßigkeiten vorzubeugen. Abschließend verweist das Ministerium darauf, dass bei allen Kontrollbemühungen Handlungen von Verbandsgruppen und Einzelnen in betrügerischer Absicht nicht ausgeschlossen werden könnten. Das Ministerium werde jedoch bei Gesprächen mit den Landschaftsverbänden und gegenüber den Jugendverbänden erneut darauf hinweisen, dass die Landesmittel richtliniengemäß verwendet werden müssten und Verfehlungen nicht nur zur Rückzahlung der bereitgestellten Mittel führten, sondern auch zur Anzeige gebracht würden.

32.5 Erwiderung des Landesrechnungshofs

Der LRH hegt nach wie vor Zweifel daran, ob die vom Ministerium angesprochenen Kontrollmechanismen tatsächlich greifen. Das Ergebnis der neuerlichen Prüfung hat ihn daher bewogen, die Prüfungsaktivitäten auf diesem Gebiet auszuweiten.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

33 Zentrale Außenprüfungsstellen Lohnsteuer

Der Landesrechnungshof hat bei drei der elf Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer die Bearbeitungsqualität geprüft.

Die nur für den Lohnsteuerabzug geltende gesetzliche Definition des Betriebsstättenfinanzamts hat zur Folge, dass bei großen Unternehmen eine Vielzahl von Finanzämtern für die Lohnsteuer-Außenprüfung zuständig ist. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs führt diese Regelung zu Steuerausfällen.

Ferner waren Mängel in der Prüfungsplanung und der Fallüberwachung ursächlich für die Verjährung von Lohnsteueransprüchen. Zudem wurden in den Oberfinanzdirektionen des Landes unterschiedliche Grundsätze bei der Auswahl der zu prüfenden Fälle angewendet.

Das Finanzministerium hat die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Änderungen aufgegriffen und mit der Umsetzung begonnen.

33.1 Allgemeines

33.1.1 Fiskalische Bedeutung der Lohnsteuer

Die Einkommensteuer der Arbeitnehmer wird durch Steuerabzug vom Arbeitslohn als Lohnsteuer erhoben. Die Lohnsteuer ist eine Gemeinschaftsteuer, an deren Einnahmen der Bund und das Land NRW mit einem Anteil von jeweils 42,5 v. H. und die Gemeinden mit 15 v. H. beteiligt sind. In den letzten Jahren belief sich der Anteil des Landes NRW an der

Lohnsteuer auf mehr als 12 Mrd. €. Somit ist die Lohnsteuer mit einem Anteil von etwa einem Drittel an den Gesamtsteuereinnahmen die aufkommensstärkste Steuer des Landes.

33.1.2 Prüfung des Lohnsteuerabzugs durch die Finanzämter

Die Arbeitgeber haben die gesetzliche Verpflichtung, den Steuerabzug vom Arbeitslohn vorzunehmen. Neben der Lohnsteuer sind auch der Solidaritätszuschlag und die Kirchensteuer einzubehalten. Diese Abzugsbeträge haben die Arbeitgeber beim Finanzamt anzumelden und abzuführen. Für den Fiskus ist diese Art der Steuererhebung mit wenig Verwaltungsaufwand verbunden.

Die Überprüfung der Richtigkeit der Lohnsteuer-Anmeldungen ist durch den Innendienst der Finanzämter nur sehr eingeschränkt möglich. Daher sind Außenprüfungen in den Betrieben für die Finanzverwaltung die einzige wirksame Möglichkeit sicherzustellen, dass die Arbeitgeber den Lohnsteuerabzug zutreffend vornehmen. Die Notwendigkeit dieser Überprüfungen zeigt sich in der Höhe der durch die Lohnsteuer-Außenprüfungen erzielten Mehrergebnisse, die in NRW in den letzten fünf Jahren zwischen 261 Mio. € und 305 Mio. € pro Jahr lagen. Diese Mehreinnahmen kommen den Haushalten (Bund, Land, Gemeinden) ungeschmälert zugute.

33.1.3 Die Zentrale Außenprüfung Lohnsteuer

Zuständig für die Lohnsteuer-Außenprüfung ist von den zurzeit vorhandenen 108 Festsetzungsfinanzämtern das Finanzamt, in dessen Bezirk der Arbeitgeber eine lohnsteuerliche Betriebsstätte hat (Betriebsstättenfinanzamt). Allerdings werden seit dem Jahr 1973 alle Arbeitgeber mit 500 und mehr Arbeitnehmern sowie Arbeitgeber, deren Unternehmen die Rechts-

form einer Kapitalgesellschaft haben, sowie öffentlich-rechtliche Arbeitgeber mit 100 bis 499 Arbeitnehmern von Sonderstellen, den Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer geprüft. Diese Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer befinden sich in elf Festsetzungsfinanzämtern des Landes.

In der Praxis werden Arbeitgeber mitgeprüft, die selbst die Kriterien für eine Prüfungszuständigkeit der Zentralen Außenprüfungsstelle Lohnsteuer nicht erfüllen aber zu einem Unternehmenskreis gehören, in dem ein Arbeitgeber in die Zuständigkeit einer Zentralen Außenprüfungsstelle Lohnsteuer fällt. Voraussetzung ist, dass der Arbeitgeber in demselben Oberfinanzbezirk lohnsteuerliche Betriebsstätten hat. Ende des Jahres 2007 betrug der Fallbestand der Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer insgesamt 13.563 Arbeitgeber. Allerdings fielen nur 7.044 Fälle (51,9 v. H.) in deren originäre Zuständigkeit. Die übrigen Fälle wurden wegen der Zugehörigkeit zu einem Unternehmenskreis in die Zuständigkeit der Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer übernommen.

33.2 Prüfungsgrundlagen und Prüfungsergebnisse

33.2.1 Prüfungsschwerpunkte

Der Landesrechnungshof (LRH) hat bei drei Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer die Qualität der durchgeführten Lohnsteuer-Außenprüfungen geprüft. Grundlage der in den Jahren 2004 und 2005 durchgeführten Erhebungen waren im Wesentlichen die Fälle des Statistikjahres 2003. Eingesehen wurden insbesondere

- geprüfte oder abgesetzte Fälle von Arbeitgebern mit 500 und mehr Arbeitnehmern und
- geprüfte Fälle von Arbeitgebern mit weniger als 500 Arbeitnehmern und Lohnsteuernachforderungen von 100.000 € und mehr.

Ein weiterer Schwerpunkt der Erhebungen waren die Prüfungsplanung und -durchführung. Dabei wurde auch der Frage nachgegangen, ob die Prüfungen zeitgerecht durchgeführt wurden.

33.2.2 Prüfungsergebnisse

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen hat der LRH Verbesserungen sowohl in der Bearbeitungsqualität als auch in der Prüfungsplanung und in der Prüfungsdurchführung für erforderlich gehalten.

Der LRH hat bei den drei Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer insgesamt 174 Fälle geprüft. Insgesamt sind in 52 Fällen Fehler und Mängel mit einer tatsächlichen oder wahrscheinlichen steuerlichen Auswirkung beanstandet worden. Hiervon lag in 45 Fällen die Fehlerverursachung bei den Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer, in drei Fällen bei anderen Stellen der Finanzverwaltung und in weiteren vier Fällen sowohl bei den Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer als auch bei anderen Stellen der Finanzverwaltung. Die Beanstandungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen, wobei Mehrfachnennungen möglich sind:

- Mängel im Prüfungsablauf und in der Prüfungsdurchführung bei Konzernen oder sonstigen zusammenhängenden (verbundenen) Unternehmen in 15 Fällen mit einer steuerlichen Auswirkung von rd. 1,6 Mio. €;
- nicht oder nicht zeitgerecht ausgewertete Kontrollmitteilungen für Umsatzsteuerzwecke in sieben Fällen in einer Größenordnung von rd. 9,7 Mio. €;
- fehlende Erstellung und Überwachung der Auswertung von anderen Kontrollmitteilungen in 19 Fällen mit einer Auswirkung von rd. 1 Mio. €;

- materiell-rechtliche Fehler oder unterbliebene Sachverhaltsaufklärungen in 18 Fällen mit einer steuerlichen Auswirkung von rd. 0,5 Mio. €.

Weiter hat der LRH festgestellt, dass durch die Prüfungsplanung die Verjährung von Lohnsteueransprüchen nicht verhindert wurde. So waren Festsetzungsfristen abgelaufen oder drohten abzulaufen, ohne dass qualifiziert über die Durchführung oder das Absehen von einer Lohnsteuer-Außenprüfung entschieden worden war.

Ferner fiel in den beiden Oberfinanzdirektionen des Landes eine unterschiedliche Handhabung bei der Auswahl der zu prüfenden Fälle auf.

33.3 Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen und verbundenen Unternehmen

33.3.1 Mehrere lohnsteuerliche Betriebsstätten eines Unternehmens

Für jede lohnsteuerliche Betriebsstätte hat der Arbeitgeber beim jeweiligen Betriebsstättenfinanzamt die Lohnsteuer anzumelden und zu entrichten (§ 41a Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG)). Als lohnsteuerliche Betriebsstätte wird der Betrieb oder Teil des Betriebes eines Arbeitgebers angesehen, in dem der für die Durchführung des Steuerabzugs maßgebende Arbeitslohn ermittelt wird. Das kann zur Folge haben, dass ein Unternehmen mehrere lohnsteuerliche Betriebsstätten unterhält und deshalb die Lohnsteuer-Anmeldungen bei mehreren Betriebsstättenfinanzämtern einzureichen sind. Es ist nicht ungewöhnlich, dass große Unternehmen in mehreren oder allen Bundesländern bei mehreren Betriebsstättenfinanzämtern Lohnsteuer-Anmeldungen abzugeben haben. Die Anzahl der zuständigen Betriebsstättenfinanzämter kann in Einzelfällen eine dreistellige Größenordnung erreichen.

Diese Zuständigkeitsregelung hat auch zur Folge, dass grundsätzlich jedes Betriebsstättenfinanzamt zur Durchführung von Lohnsteuer-Außenprüfungen berechtigt ist. Nach den Feststellungen des LRH bestehen vor allem bei länderübergreifenden Mehrfachzuständigkeiten Probleme, die nachweislich zu Steuerausfällen führen. In der Regel waren diese Prüfungen der verschiedenen Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen weder nach den Prüfungszeiträumen noch nach Prüfungsinhalten aufeinander abgestimmt. Der Austausch von Informationen hing oftmals von der Initiative des einzelnen Lohnsteuer-Außenprüfers ab.

In NRW ist versucht worden, dieser Problematik zumindest auf Landesebene durch die Zuständigkeitsübertragung auf eine Zentrale Außenprüfungsstelle Lohnsteuer zu begegnen. Gleichwohl hat der LRH festgestellt, dass betriebliche Zusammenhänge nicht immer erkannt wurden und deshalb diese Zuständigkeitsregelung unbeachtet blieb. Eine länderübergreifende Prüfungs koordinierung durch die zuständige Zentrale Außenprüfungsstelle Lohnsteuer war überdies nicht feststellbar.

33.3.2 Nachgeordnete Gesellschaften und verbundene Unternehmen

Die geschilderten Zuständigkeitsprobleme stellen sich im Konzernverbund mit Konzernspitze und nachgeordneten Gesellschaften oder bei verbundenen Unternehmen ähnlich dar. Nachgeordnete oder verbundene Gesellschaften sind rechtlich selbstständig. Daher richtet sich die lohnsteuerliche Zuständigkeit nach deren lohnsteuerlicher Betriebsstätte. Bei großen Konzernen führt dies zu einer Vielzahl von zuständigen Betriebsstättenfinanzämtern.

Demgegenüber sehen die Zuständigkeitsregelungen im Bereich der Ertragsbesteuerung vor, dass in diesen Fällen grundsätzlich nur ein Finanzamt, das Betriebsfinanzamt, zuständig ist. Bei Beherrschungsverhältnis-

sen (z. B. Organschaftsverhältnissen), wie sie oftmals im Konzernverbund bestehen, geht die Zuständigkeit auf das Betriebsfinanzamt der Konzernspitze über. Ferner wird durch die Betriebsprüfungsordnung geregelt, dass bei Konzernen oder bei verbundenen Unternehmen die Betriebsprüfungen unter einer einheitlichen Leitung stehen und nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführt werden sollen, auch wenn verschiedene Finanzamtszuständigkeiten bestehen.

In NRW haben die Oberfinanzdirektionen den Zuständigkeitsproblemen im Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfungen dadurch Rechnung getragen, dass deren Zuständigkeitsbestimmungen zwar auf den Konzernzusammenhang oder die Verbundenheit der Unternehmen abstellen, jedoch nur für die jeweiligen Oberfinanzbezirke gelten. In Anbetracht dieser Zuständigkeitsregelungen hat der LRH festgestellt, dass die lohnsteuerliche Prüfung von Konzernen und der verbundenen Unternehmen oftmals nur isoliert auf die eigene Zuständigkeit innerhalb des Oberfinanzbezirkes gesehen wurde und darüber hinausgehende Erkenntnisse nicht genutzt wurden. Einen Informationsaustausch hinsichtlich Prüfungsplanung, Prüfungsschwerpunkte oder Prüfungsfeststellungen über die Oberfinanzbezirksgrenzen hinweg hat der LRH nur selten festgestellt.

33.3.3 Vorschläge des LRH

Die derzeitigen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Regelungen erschweren eine gleichmäßige Überprüfung des Lohnsteuerabzugs bei Konzernen und verbundenen Unternehmen. Steuerausfälle können die Folge sein.

33.3.3.1 Zuständigkeitsbündelung

Der LRH ist der Auffassung, dass die nur für das Lohnsteuerrecht geltende Besonderheit der lohnsteuerlichen Betriebsstätte mit den sich daraus ergebenden Folgen nicht mehr sach- und zeitgerecht ist. Als Problem kann sich bereits die konkrete Bestimmung des Orts erweisen, an dem der für den Steuerabzug maßgebliche Arbeitslohn ermittelt wird. Dies liegt darin begründet, dass heutzutage insbesondere in den Konzernen die IT-unterstützten Arbeitsgänge von der Lohnermittlung bis zur Lohnauszahlung oftmals nicht mehr an einem Ort durchgeführt werden. Wegen der vielgliedrigen und arbeitsteiligen Organisationsstruktur werden die einzelnen Lohnbestandteile an verschiedenen Standorten ermittelt und die Daten in Rechenzentren zusammengeführt und verarbeitet.

Der LRH ist zudem der Auffassung, dass es in hohem Maße verwaltungsvereinfachend wäre, wenn es analog zur Ertragsbesteuerung für den Lohnsteuerabzug nur ein zuständiges Finanzamt gäbe. Mit der Konzentration auf ein zuständiges Finanzamt würde erreicht, dass ein Unternehmen nur eine Lohnsteuer-Anmeldung abzugeben hätte. Der Beitrag zum Bürokratieabbau für die Unternehmen und die Finanzverwaltung wäre erheblich.

33.3.3.2 Einheitliche Leitung

Die Lohnsteuer-Außenprüfung ist nach den Vorschriften der Betriebsprüfungsordnung eine besondere Außenprüfung, für die nicht alle Regelungen anzuwenden sind, die für eine Betriebsprüfung gelten. Insbesondere sind die Bestimmungen über die Betriebsprüfung bei Konzernen und verbundenen Unternehmen ausgenommen. Solange die vorgeschlagene Zuständigkeitsbündelung im Lohnsteuerrecht noch nicht verwirklicht ist, stellen nach Auffassung des LRH Lohnsteuer-Außenprüfungen unter einer einheitlichen Leitung und nach einheitlichen Gesichtspunkten eine Mög-

lichkeit dar, die durch die vielen Zuständigkeiten hervorgerufenen Steuer-
ausfälle zu verringern.

33.3.3.3 Zuständigkeitsregelung für NRW

In der Praxis des Landes NRW werden bei den Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer die Zuständigkeiten für die Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen und verbundenen Unternehmen in der Weise zusammengefasst, dass nachgeordnete und verbundene Unternehmen, die in demselben Oberfinanzbezirk ansässig sind, in den eigenen Fallbestand übernommen werden. Das Finanzministerium (FM) beabsichtigt, diese Praxis durch Aufnahme in die Verordnung über die Zuständigkeiten der Finanzämter festzuschreiben. Der LRH hat aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen angeregt, dass eine Zuständigkeitsbestimmung dahingehend erfolgen sollte, dass die Zuständigkeit nicht beschränkt auf einen Oberfinanzbezirk, sondern für alle im Land NRW ansässigen Tochtergesellschaften oder verbundenen Unternehmen gelten sollte.

33.4 Kontrollmitteilungen über umsatzsteuerliche Auswirkungen

33.4.1 Grundlagen

Geldwerte Vorteile, die Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern als Sachbezug (z. B. Benutzung eines Kraftfahrzeugs für private Zwecke, unentgeltliche oder verbilligte Abgabe von Mahlzeiten) gewähren, können umsatzsteuerliche Folgen nach sich ziehen. Sofern bei einer Lohnsteuer-Außenprüfung hierzu Feststellungen getroffen werden, muss die Umsatzbesteuerung sichergestellt werden. Dies geschieht, indem eine Kontrollmitteilung von der Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle gefertigt und der Veranlagungsstelle des Betriebsfinanzamts übermittelt wird. In der Veranlagungsstelle wird dann die Umsatzsteuer festgesetzt.

33.4.2 Anwendung des Kontrollmitteilungsverfahrens durch die geprüften Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer

Der LRH hat festgestellt, dass die geprüften Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer die für die Umsatzsteuer bedeutsamen Sachverhalte in die vorgegebenen Kontrollmitteilungen für Umsatzsteuerzwecke fast immer - wenn auch nicht immer zeitnah - aufgenommen hatten. Im weiteren Verfahren zur steuerlichen Umsetzung der Kontrollmitteilungen waren jedoch einige nicht unbedeutende Mängel aufgetreten.

Die von den Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer erstellten Kontrollmitteilungen werden von diesen selbst oder von den Veranlagungsstellen an die Betriebsprüfungsstellen mit der Bitte um Auswertung gesandt, wenn zeitgleich eine Betriebsprüfung stattfindet oder in naher Zukunft stattfinden soll. Dies ist sinnvoll, wenn durch die Betriebsprüfungsstelle die von der Kontrollmitteilung betroffenen Jahre geprüft werden und im Übrigen ein Abschluss der Betriebsprüfung absehbar ist.

Nach den Feststellungen des LRH waren im Regelfall die Prüfungszeiträume für die Lohnsteuer und für die Ertragsbesteuerung nicht identisch. Dies hatte zur Folge, dass der Lohnsteuerprüfungszeitraum in mindestens zwei Betriebsprüfungszeiträume fiel und daher die Kontrollmitteilung erst nach Abschluss der letzten Betriebsprüfung und damit erst nach Jahren vollständig ausgewertet wurde.

Selbst wenn die Prüfungszeiträume übereinstimmten, traten wegen des meist sehr viel späteren Abschlusses der Betriebsprüfung bis zur Vereinbarung der Umsatzsteuer erhebliche Zeitverzögerungen ein. Der LRH hat ferner festgestellt, dass die Betriebsprüfungsstellen die mitgeteilten umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlagen nahezu unverändert übernahmen.

Zudem hat sich herausgestellt, dass nicht in allen Bundesländern und auch nicht in allen Fällen die bei einer Lohnsteuer-Außenprüfung festgestellten Sachverhalte, die auch umsatzsteuerliche Folgerungen nach sich ziehen, in Kontrollmitteilungen umgesetzt werden. Ein Unterlassen führt aber mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu Umsatzsteuerausfällen.

33.4.3 Vorschlag des LRH

Es ist eine zeitnahe Auswertung der Kontrollmitteilungen anzustreben, damit die Umsatzsteuer frühzeitig vereinnahmt werden kann. Weitere Vorteile sind darin zu sehen, dass beispielsweise Rechtsbehelfsverfahren zügig abgewickelt werden können oder der Gefahr eines Steuerausfalls im Falle einer Insolvenz des Umsatzsteuerschuldners begegnet werden kann. Es besteht nach Meinung des LRH kein praktisches Bedürfnis, die Betriebsprüfungsstellen generell in die Auswertung der Kontrollmitteilungen einzubinden. Die Einbeziehung bietet sich nur an, wenn hiermit eine Verwaltungsvereinfachung einhergeht. Daher begrüßt der LRH die Regelung einer Oberfinanzdirektion aus dem Jahr 1995, wonach bei einem absehbaren Ende der Betriebsprüfung innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Kontrollmitteilung die Auswertung durch die Betriebsprüfungsstelle, ansonsten aber durch die Veranlagungsstelle erfolgen soll.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass gerade in Konzernfällen mit vielen lohnsteuerlichen Betriebsstätten und konzernzugehörigen Unternehmen häufig eine große Anzahl von Kontrollmitteilungen gefertigt wird. Es würde die Veranlagungsstellen zeitlich sehr stark in Anspruch nehmen, wenn jede eingehende Kontrollmitteilung zeitnah auszuwerten wäre. Nach Meinung des LRH müsste neben dem zeitlichen Moment zusätzlich auch die Höhe der Umsatzsteuernachforderung berücksichtigt werden, wenn eine Vielzahl von Kontrollmitteilungen zur Auswertung anstehen.

Nach Auffassung des LRH sollten zudem durch eine bundesweite Regelung alle Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen angehalten werden, länderübergreifende Kontrollmitteilungen für Zwecke der Umsatzbesteuerung zu fertigen.

33.5 Organisation der Lohnsteuer-Außenprüfungen

33.5.1 Ausgangslage

Die Gründung der Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer sollte die Effektivität der Lohnsteuer-Außenprüfung bei Arbeitgebern mit einer großen Zahl von Arbeitnehmern erhöhen. Vorgesehen waren Anschlussprüfungen, um prüfungsfreie Lohnsteuer-Anmeldungszeiträume zu vermeiden und der Verjährung von Lohnsteueransprüchen entgegenzuwirken. Dabei sollte ein Prüfungszeitraum von drei Jahren angestrebt werden. Im Interesse einer Verkürzung der Prüfungsdauer sollten insbesondere Schwerpunktprüfungen durchgeführt werden. Der voraussichtliche Arbeitsaufwand und die möglichen steuerlichen Auswirkungen sollten bei jeder Prüfung unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung gegeneinander abgewogen werden.

33.5.2 Feststellungen des LRH

33.5.2.1 Mängel in der Prüfungsplanung und -durchführung

Der LRH hat in den drei geprüften Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer bei Arbeitgebern mit 100 und mehr Arbeitnehmer untersucht, inwieweit Festsetzungsverjährung einzutreten drohte. Dabei wurden 96 Fälle mit verjährten oder verjährungsbedrohten Zeiträumen ermittelt. Bei 48 dieser Fälle war der Beginn einer Lohnsteuer-Außenprüfung bereits in einem früheren Jahr vorgesehen gewesen, aber mit der Prüfung noch

nicht begonnen worden. Zwar war die Prüfungsplanung in den geprüften Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer darauf ausgerichtet, eine Verjährung von Lohnsteueransprüchen zu verhindern. Jedoch zeigten die Feststellungen des LRH, dass dieses Ziel nicht immer erreicht wurde.

Bei einer Prüfungsplanung, die sich nahe an der Verjährungsgrenze bewegt, droht immer durch unvorsehbare Ereignisse oder durch eine unzureichende Kontrolle des Prüfungsablaufs die Verjährung von Lohnsteueransprüchen. Dies zeigte sich bei einer hohen Anzahl nicht erledigter Fälle aus Vorjahren, mit denen wegen des Prüfungsverlaufs in anderen Fällen nicht in dem vorgesehenen Jahr begonnen werden konnte. Der Prüfungsbeginn wurde zumindest in das Folgejahr verschoben, sodass hierdurch festsetzungsverjährte Lohnsteuer-Anmeldungszeiträume entstanden oder deren Anzahl insgesamt vergrößert wurde.

Zudem erwiesen sich die Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Unternehmen mit einer hohen Anzahl von Arbeitnehmern und einem hohen Lohnsteueraufkommen als sehr zeitaufwändig. Dieser große Zeitaufwand steigerte sich noch, wenn der Prüfungszeitraum mehr als drei Jahre umfasste. Der LRH hat Fälle mit Prüfungszeiträumen von fünf und mehr Jahren festgestellt, deren Prüfung mehrere Jahre beanspruchte.

Ferner hat der LRH festgestellt, dass nur in einer geringen Anzahl von Fällen die Lohnsteuer-Außenprüfungen tatsächlich Schwerpunktprüfungen waren. Vielmehr erfolgten Vollprüfungen, d. h. Prüfungen, die alle lohnsteuerlich relevanten Lohnbestandteile umfassten. Eine sachliche Einschränkung der Prüfungen und damit eine zeitliche Straffung erfolgte meistens nicht.

Hierdurch ergaben sich folgende Auswirkungen:

- durch die lange Prüfungsdauer konnten die aufgrund der Prüfung nacherhobenen Steuern erst zu einem erheblich späteren Zeitpunkt vereinnahmt werden. Im Hinblick auf die fehlende Verzinsungsmöglichkeit hatte dies zum Teil gewichtige fiskalische Auswirkungen;
- die Realisierung der Steuernachforderungen wurde erschwert. Dies liegt darin begründet, dass nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Arbeitgeber nicht für Lohnsteuerschulden in Haftung genommen werden kann, wenn der Einkommensteueranspruch gegen den Arbeitnehmer verjährt ist. In diesem Zusammenhang hat der LRH festgestellt, dass zur Verhinderung des Ablaufs von Verjährungsfristen durch die Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer Teilberichte erstellt wurden. Hierdurch entstand zusätzlicher Verwaltungsaufwand;
- in einigen Fällen gab es Probleme mit der Auswertung der Kontrollmitteilungen für Umsatzsteuerzwecke, weil die Betriebsprüfung bereits abgeschlossen war und die Umsatzsteuerbescheide nicht mehr änderbar waren. So verjährten Umsatzsteueransprüche oder die Verjährung konnte nur durch - rechtlich zweifelhafte - Vereinbarungen mit den Unternehmen gehemmt werden;
- es verblieb kein zeitlicher Spielraum für Fälle mit besonderem Prüfungsverlauf, die mehr Prüfungszeit benötigten als geplant, oder bei Ausfällen von Prüfern.

Aufgrund der Beanstandungen des LRH sind Lohnsteuer-Außenprüfungen wegen drohender Verjährung vorgezogen worden und haben zu Steuernachforderungen in Höhe von rd. 1,8 Mio. € geführt.

33.5.2.2 Auswahl der zu prüfenden Fälle

Bei Arbeitgebern mit einer großen Zahl von Arbeitnehmern sollen prüfungsfreie Jahre vermieden und demzufolge Anschlussprüfungen durchgeführt werden. Von diesem Grundsatz rückte eine Oberfinanzdirektion des Landes ab. Nach einer selbst vorgenommenen Strukturdatenuntersuchung in den Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer des eigenen Oberfinanzbezirks formulierte diese Oberfinanzdirektion neue Grundsätze zur künftigen Bearbeitungsweise. Das bisherige Prinzip der Anschlussprüfung wurde zugunsten einer risikoorientierten Fallauswahl aufgegeben. Eine Verringerung des Personalbestandes in eigener Verantwortung des Finanzamtes wurde als möglich angesehen. Als Untergrenze wurde 75 v. H. des Personalsollbestandes nach der Personalbedarfsberechnung vorgegeben.

Die Umsetzung der neuen Arbeitsweise, die von der anderen Oberfinanzdirektion des Landes nicht mitgetragen wurde, führte zu einer deutlich niedrigeren Prüfungsquote. So wurden in den fünf Jahren 2003 bis 2007 bis zu 5,7 v. H. weniger Betriebe geprüft als bei der in herkömmlicher Weise arbeitenden Oberfinanzdirektion.

Auch in der personellen Besetzung ließ sich die Sonderentwicklung in der einen Oberfinanzdirektion ablesen. Die Zahl der Prüfer nach Geschäftsverteilungsplan im Vergleich zum Prüfersoll war bis zu 24 v. H. niedriger als bei der in herkömmlicher Weise arbeitenden Oberfinanzdirektion.

Es ist unverkennbar, dass in den Oberfinanzdirektionen unterschiedliche Auffassungen über die Prüfungsgrundsätze bestehen. Das FM hat diese unterschiedliche Entwicklung hingenommen.

33.5.3 Vorschläge des LRH

Es muss im Interesse der Finanzverwaltung liegen, dass Fehler und Mängel beim Steuerabzug frühzeitig aufgedeckt und für die Zukunft abgestellt werden. Hierdurch wird eine frühere Vereinnahmung der gesetzlich geschuldeten Lohnsteuer bewirkt. Dieses Ziel wird durch lang andauernde Prüfungen verfehlt. Folgende Maßnahmen hält der LRH für geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

33.5.3.1 Verbesserte Prüfungsplanung

Die Entscheidung, ob ein Fall in den Prüfungsgeschäftsplan aufgenommen wird oder eine Lohnsteuer-Außenprüfung als verzichtbar erscheint, sollte nicht unter Zeitdruck vor dem Hintergrund des drohenden Ablaufs von Festsetzungsfristen getroffen werden, sondern muss frühzeitig erfolgen. Sofern dies nicht gewährleistet werden kann, ist der Ablauf von Festsetzungsfristen nachzuhalten, damit zur Vermeidung des Eintritts der Festsetzungsverjährung die Lohnsteuer-Außenprüfung noch rechtzeitig beginnen kann. Die vorhandenen Arbeitsmittel, wie das Lohnsteuer-Innendienstprogramm, sollten daher auch für die Prüfungsplanung und Prüfungsüberwachung vollumfänglich genutzt werden. Dazu sind die Daten in diesem Programm ständig zu pflegen und zu aktualisieren. Der Prüfungsbeginn und -ablauf sollten verstärkt durch die Sachgebietsleiter überwacht werden. Nach den Feststellungen des LRH ist dies nicht durchgehend in ausreichendem Maße geschehen.

33.5.3.2 Straffere Prüfungsdurchführung

Die Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer sollten das ihnen eingeräumte Ermessen ausüben und verstärkt Schwerpunktprüfungen vornehmen sowie die Prüfungen auf besonders fehleranfällige Prüfungsthemen

beschränken. In diesem Zusammenhang hat der LRH eine Datenanalyse über die Zusammensetzung und steuerliche Auswirkung der Beanstandungen bei den untersuchten Zentralen Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen dem FM zur Verfügung gestellt. Schwerpunktprüfungen würden zu einer zeitlichen Straffung einer Lohnsteuer-Außenprüfung führen und insgesamt zu einer Steigerung der Zahl der geprüften Betriebe beitragen. Zwar wäre mit einer Minderung der Prüfungsergebnisse bezogen auf den einzelnen Fall zu rechnen, dem stünde allerdings voraussichtlich eine Steigerung des gesamten Mehrergebnisses wegen der höheren Anzahl an durchgeführten Prüfungen gegenüber.

33.5.3.3 Risikoauswahl

Die von einer Oberfinanzdirektion formulierten Grundsätze zur künftigen Bearbeitungsweise in der Zentralen Außenprüfungsstellen Lohnsteuer stellen eine weitere Möglichkeit zur Prüfungsstraffung dar. Der LRH hält grundsätzlich eine risikoorientierte Betrachtungsweise bei der Auswahl der zu prüfenden Fälle für geeignet. Es sind allerdings Maßstäbe für eine Risikoauswahl zu entwickeln. Das Mehrergebnis einer vorhergehenden Lohnsteuer-Außenprüfung darf nicht das einzige Kriterium sein. Weitere Anhaltspunkte wie z. B. Wechsel der Gesellschafter, des Geschäftsführers, wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens, Branche und dergleichen sind zu berücksichtigen. Auch die Ergebnisse anderer Außenprüfungsdienste könnten in die Entscheidung einbezogen werden. Die generelle Aufgabe des Ziels einer Anschlussprüfung bei Arbeitgebern mit 100 und mehr Arbeitnehmern ist nach Meinung des LRH kritisch zu hinterfragen.

Grundsatzfragen bzw. –entscheidungen bedürfen einer landesweit einheitlichen Regelung. Einen Alleingang mit dieser Tragweite, wie er von einer Oberfinanzdirektion beschritten wurde, erachtet der LRH für sehr bedenk-

lich. Diese Handlungsweise stellt den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung des Lohnsteuerabzugs bei den Arbeitgebern im Lande NRW in Frage.

33.6 Stellungnahmen des Finanzministeriums

Das FM hat in seinen Stellungnahmen dem LRH darin zugestimmt, dass die jetzige gesetzliche Definition der lohnsteuerlichen Betriebsstätte in der Vergangenheit in einigen Fällen bei großen Konzernen zu Schwierigkeiten geführt habe, die durch die zentrale Zuständigkeit eines (Betriebsstätten-) Finanzamts hätten verhindert werden können. Einer Gesetzesinitiative zur Änderung des § 41 Abs. 2 EStG mit dem Ziel, künftig für den Lohnsteuerabzug nicht auf die Betriebsstätte sondern auf den Sitz der Geschäftsführung gemäß § 10 Abgabenordnung abzustellen, räume es derzeit keine Erfolgsaussichten ein. Das FM begründete diese Ansicht zunächst damit, dass die jetzige Gesetzesfassung den Ländern mit entsprechenden Konzern-Betriebsstätten die Möglichkeit eröffne, zeitnah eigene Steuereinnahmen zu erzielen. Da eine Zerlegung der Lohnsteuer erst mit zeitlicher Verzögerung erfolge und der Zerlegungsmaßstab derzeit für drei Jahre gültig bleibe, würde ein Vorstoß auf Bundesebene hin zu einer zentralen Zuständigkeit alleine vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Länder auf erheblichen Widerstand treffen. In seinem Schreiben vom 19.12.2007 führt das FM dazu aus, dass zwar im Jahressteuergesetz 2008 das Zerlegungsgesetz dergestalt geändert worden sei, dass der Feststellungszeitraum für die Zerlegung von drei auf ein Kalenderjahr verkürzt worden sei, jedoch würde es weiterhin einer Gesetzesänderung keine Erfolgsaussichten einräumen. Es lägen keine verlässlichen Informationen vor, zu welchen finanziellen Verschiebungen eine derartige Änderung

führen würde. Im Rahmen der laufenden Beratung zur Förderalismusreform II habe sich erneut gezeigt, dass einzelne Begehren zur Änderung der Steuerverteilungsregelungen keine Aussicht auf Erfolg hätten. Sobald der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand stehe, sei daher auch zu klären, wie mit der hier angesprochenen Problematik umzugehen sei. Zunächst sei damit die ordnungsgemäße Anwendung der bestehenden Regelungen sicherzustellen.

Das FM habe im Übrigen eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Zuständigkeitsregelungen für NRW beschäftigen und praxisgerechte Umsetzungsvorschläge unterbreiten soll.

Zur Auswertung von Kontrollmitteilungen für Umsatzsteuerzwecke ist das FM den Anregungen des LRH gefolgt. Dazu führt es aus, dass es mit den Oberfinanzdirektionen vereinbart habe, dass in Fällen ohne aktuell laufende Betriebsprüfung eine sofortige bzw. möglichst zeitnahe Auswertung der umsatzsteuerlichen Kontrollmitteilungen der Zentralen Außenprüfung Lohnsteuer erfolgen solle. Bei laufenden Betriebsprüfungen sollten die Kontrollmitteilungen von den Veranlagungsstellen ausgewertet werden, wenn die umsatzsteuerliche Auswirkung 50.000 € übersteige und ein Abschluss der Betriebsprüfung in den darauf folgenden sechs Monaten nicht zu erwarten sei. Ansonsten könne im Rahmen der Umsatzsteueränderungen nach einer Betriebsprüfung die Auswertung erfolgen. Das FM hat zusätzlich auf das im Rahmen von KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) laufende Projekt „Kontrollmitteilungsverfahren“ hingewiesen, das die Defizite bei der Erstellung, Auswertung und Überwachung von Kontrollmitteilungen allgemein beseitigen solle. Zudem sei - entsprechend der Anregung des LRH - zwischenzeitlich die bundeseinheitliche Anleitung für den Lohnsteuer-Außendienst um den Hinweis auf das Erfordernis länderübergreifender Kontrollmitteilungen ergänzt worden. Ferner habe es veranlasst, dass die Oberfinanzdirektionen die Lohnsteuer-Außenprüfer in geeigneter Form auf die Einhaltung der Regelungen hinweisen.

Schrittweise ab 2008 stehe der Lohnsteuer-Außenprüfung eine Erweiterung des Lohnsteuer-Innendienstprogramms zur Verfügung, mit dem die Steuerung der Prüfungsplanung durch die Sachgebietsleiter wesentlich erleichtert werde. Im Übrigen habe es die Anregungen des LRH zu der Prüfungsdurchführung und der Risikoauswahl aufgegriffen. Die bereits erwähnte Arbeitsgruppe werde zu dem Thema Risikoauswahl Vorschläge unterbreiten.

Der Bericht der Arbeitsgruppe liegt noch nicht vor.

34 Zerlegung der Gewerbesteuer

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat landesweit in 17 Finanzämtern Steuerfälle geprüft, in denen Anhaltspunkte dafür gegeben waren, dass die Gewerbesteuerzerlegung unterblieben war.

In 87 vom Hundert dieser anhand von gespeicherten Daten gezielt ausgewählten Fälle wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die steuerliche Auswirkung beträgt rund 21 Millionen €.

Das Finanzministerium hat entsprechend der Anregung des Landesrechnungshofs zwischenzeitlich eine Änderung des Steuerfachprogramms veranlasst. Zudem sollen künftig mit Hilfe jährlich zu prüfender Listen fehlerhafte Fälle aufgedeckt werden.

34.1 Rechtliche Ausgangslage

Nach § 2 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz (GewStG) unterliegt jeder inländische Gewerbebetrieb der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer wird von der Gemeinde erhoben, in deren Gebiet sich die Betriebsstätte des Gewerbebetriebs befindet. Berechnungsgrundlage für die Gewerbesteuerfestsetzung ist der vom Finanzamt zu ermittelnde Gewerbesteuermessbetrag, auf den die Gemeinde den jeweils geltenden Hebesatz anwendet.

Unterhält ein Gewerbebetrieb Betriebsstätten in mehreren Gemeinden, muss der Gewerbesteuermessbetrag durch das Finanzamt auf die hebereberechtigten Gemeinden aufgeteilt werden (§ 28 Abs. 1 GewStG). Dies geschieht durch einen vom Finanzamt zu erstellenden Zerlegungsbescheid, der Grundlage für die von den Gemeinden zu erlassenden Gewerbesteuerbescheide ist.

34.2 Automationsverfahren

Gewerbsteuerliche Zerlegungsfälle werden in den Finanzämtern mit dem steuerfachlichen IT-Dialogsystem in zwei getrennten Arbeitsschritten bearbeitet. Dabei sind zuerst die Eingaben erforderlich, die zur Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags führen. Erst nach Beendigung dieses Schrittes können Anweisungen zur Zerlegung des jeweiligen Messbetrags erfolgen.

Unterbleiben jedoch nach einer erstmaligen oder geänderten Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags Eingaben zur Gewerbesteuerzerlegung, erfolgt keine Aufteilung des festgesetzten Messbetrags auf die betroffenen Gemeinden. Der fehlende Zerlegungsbescheid hat zur Folge, dass die Gemeinden keine Kenntnis von dem auf sie entfallenden Messbetragsanteil erhalten. Die Erhebung der Gewerbesteuer durch die betreffenden Gemeinden unterbleibt dadurch bei erstmaliger Messbetragsfestsetzung gänzlich und bei geänderter Messbetragsfestsetzung hinsichtlich des Differenzbetrags.

34.3 Anlass und Ablauf der Prüfung

Anhand von angeforderten Daten des Rechenzentrum der Finanzverwaltung zu gewerbsteuerlichen Zerlegungsfällen hatte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) festgestellt, dass in einer Reihe von Fällen der festgesetzte Gewerbesteuermessbetrag und der zerlegte Gewerbesteuermessbetrag nicht identisch waren. Erste Erhebungen bei Prüfungen mit anderen thematischen Schwerpunkten führten zu Beanstandungen mit zum Teil erheblichen gewerbsteuerlichen Auswirkungen.

Ausgehend von dieser Sachlage wurde das RPASSt vom Landesrechnungshof (LRH) beauftragt, sich gezielt mit Fällen zu diesem Thema zu befassen. Die weiteren Erhebungen beschränkten sich auf Fälle, bei denen der festgesetzte Gewerbesteuermessbetrag in zumindest einem Veranlagungszeitraum um mehr als 500 € höher war als der zerlegte Messbetrag. Die Prüfung erfolgte für Erhebungszeiträume (Kalenderjahre) ab 1997.

34.4 Ergebnis der Prüfung

In insgesamt 17 Finanzämtern wurden 80 gewerbesteuerliche Zerlegungsfälle geprüft. Davon wiesen 70 Fälle (87,5 v. H.) teilweise erhebliche Mängel auf. Vor allem war in diesen Fällen der Gewerbesteuermessbetrag zwar festgesetzt, aber nicht zerlegt worden. Die Fehler betrafen insgesamt 139 Veranlagungszeiträume und traten weit überwiegend auf, wenn Gewerbesteuermessbescheide - insbesondere bei der Auswertung von Betriebsprüfungsberichten - geändert wurden.

Es wurden Gewerbesteuermessbeträge von fast 4 Mio. € nicht zerlegt und dadurch nicht auf die betroffenen Gemeinden aufgeteilt. Die hebeberechtigten Gemeinden konnten somit keine Gewerbesteuerbescheide erlassen bzw. erforderliche Änderungen nicht vornehmen. Die Gewerbesteuern blieben damit unerhoben.

Aufgrund der Prüfungsbeanstandungen werden voraussichtlich noch Gewerbesteuern in Höhe von rd. 14,7 Mio. € festzusetzen und zu erheben sein. Ferner dürften sich Zinsen nach § 233a Abgabenordnung von mehr als 4,6 Mio. € ergeben. Gewerbesteuern von mehr als 1,7 Mio. € können wegen bereits eingetretener Festsetzungsverjährung nicht mehr realisiert werden.

Von den vorgenannten Beträgen entfallen rd. 75 v. H. auf in NRW belegene Gemeinden.

34.5 Würdigung und Forderungen des LRH

Der LRH hat mit seiner Entscheidung vom 25.06.2007 dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt und Anregungen zur Steigerung der Arbeitsqualität gegeben.

34.5.1 Verbesserung des Automationsverfahrens

Als die Hauptfehlerursache stellte sich die zeitversetzte Bearbeitung heraus. Nach Auffassung des LRH ist die Problematik der fehlerhaft unterbliebenen Zerlegung von Gewerbesteuermessbeträgen nur durch eine Optimierung der IT-Unterstützung nachhaltig und lückenlos zu bewältigen. Der LRH hat daher gefordert, die technische Möglichkeit zu schaffen, Festsetzung und Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags in einem einheitlichen IT-geführten Arbeitsschritt erledigen zu können.

34.5.2 Sensibilisierung der Bearbeiter

Die bei der Prüfung festgestellten Fehler sind im Wesentlichen auf mangelnde Sorgfalt, teilweise aber auch auf Unkenntnis der Bearbeiter über die Verfahrensabläufe zurückzuführen.

Die Oberfinanzdirektion Rheinland hat nach Abschluss der örtlichen Erhebungen des RPAS in einer Kurzinformation zur Gewerbesteuer vom 08.03.2007 die notwendigen Verfahrensschritte erläutert. Die gegebenen Hinweise erscheinen geeignet, zu einer Verbesserung der Bearbeitungsqualität beizutragen. Der LRH hat angeregt, für den Bereich der Oberfinanzdirektion Münster ähnlich zu verfahren. Dem ist die Oberfinanzdirektion Münster mit Verfügung vom 30.10.2007 gefolgt.

34.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 18.10.2007 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen. Es folgt im Wesentlichen den Anregungen des LRH.

Das FM führt dazu aus, dass dementsprechend dem Rechenzentrum der Finanzverwaltung der Auftrag erteilt worden sei, eine programmtechnische Lösung für die Festsetzung eines Gewerbesteuermessbetrages mit gleichzeitiger Zerlegung zu erarbeiten. Weiter werde ab dem 31.03.2008 ein entsprechend geändertes Programm landesweit eingesetzt.

In einigen wenigen Fallgestaltungen, insbesondere bei einer ungewöhnlich großen Zahl an der Zerlegung beteiligter Gemeinden, solle es im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns weiterhin möglich sein, wie bisher zunächst die Gewerbesteuermessbetragsfestsetzung und danach die Gewerbesteuerzerlegung durchzuführen.

Daneben würden die Oberfinanzdirektionen zukünftig jährlich Listen mit Fällen erstellen, in denen die Wertansätze des festgesetzten Gewerbesteuermessbetrags und des zerlegten Gewerbesteuermessbetrags differieren. Die Finanzämter sollen diese Fälle dann personell prüfen und - soweit erforderlich - die Zerlegung nachholen. Dadurch solle die zutreffende Zerlegung dauerhaft sichergestellt werden.

C Anhang

35 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Nachfolgend sind die finanziellen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs (LRH), der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) und der Vorprüfungsstellen zusammengestellt. Diese Ergebnisse spiegeln jedoch nur einen Bruchteil der finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit wieder.

Wegen ihrer begrenzten Ressourcen, aber auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehen die Organe der externen Finanzkontrolle vielfach nur ausgewählte Teilbereiche in ihre Prüfungen ein. Die bei diesen Prüfungen aufgezeigten Effizienzsteigerungspotenziale und ausgesprochenen Empfehlungen haben oftmals nicht nur für diese Teilbereiche, sondern darüber hinaus gehende Bedeutung, ohne dass sich dies in den dargestellten Ergebnissen niederschlägt. Auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an.

Bei Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können die Auswirkungen meist nicht exakt beziffert und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden. Ihr Ausmaß hängt zudem vielfach davon ab, ob die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden.

Gänzlich unberücksichtigt bleiben die Auswirkungen, die bereits das Bestehen einer externen Finanzkontrolle hat. Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln.

Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit dürften daher insgesamt deutlich höher sein, als aus den dargestellten finanziellen Ergebnissen hervorgeht.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

35.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 197,3 Mio. €;

davon waren

- kassenwirksam
Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig	rd. 47,6 Mio. €
mehrjährig	rd. 0,3 Mio. €
- nicht kassenwirksam

einmalig	rd. 97,9 Mio. €
mehrjährig	rd. 51,5 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 4,6 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 1 Mio. € gekürzt.

35.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd.164,3 Mio. €;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 69,8 Mio. €
 - mehrjährig rd. 1 Mio. €
 - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 0,5 Mio. €
 - mehrjährig rd. 0,1 Mio. €
- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 58,1 Mio. €
 - mehrjährig rd. 34,8 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 7,8 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 13,3 Mio. € gekürzt.

35.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammer NRW und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

50.400 €

erzielt, davon waren

- kassenwirksam

Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben	
einmalig	40.200 €
 Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen	
einmalig	4.300 €
- nicht kassenwirksam

einmalig	4.300 €
mehrfährig	1.600 €

35.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:**35.4.1 Einmalige Auswirkungen:**

Veräußerung von Anteilen an einer Gesellschaft (GmbH)	112.640 €
Zuwendungsempfänger hat nach Rechtskraft des Urteils die Rückforderung einschl. Zinsen beglichen	199.672 €
Zuviel gewährte Zuwendungsbeträge bei der Technologie- und Innovationsförderung im Bereich Life Science, die zum überwiegenden Teil nicht mehr zurückgefordert werden können	50.000.000 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung durch ein Technologiezentrum wegen schwerer Vergabeverstöße im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung	1.328.196 €
Rückzahlung einer Zuwendung aus dem REN-Programm (Programmbereich „Landesprogramm Fernwärme“) wegen der Nichtberücksichtigung von Einnahmen und wegen schwerer Vergabeverstöße	370.539 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung aus dem REN-Programm (Programmbereich „Technische Entwicklung, Demonstrationsvorhaben und Energiekonzepte“) wegen der Nichtbeachtung von Einnahmen und der Berücksichtigung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	310.663 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen geänderter Bemessungsgrundlage	123.277 €
Rückzahlung von Fördermitteln aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns	110.439 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung aus dem REN Programm (Programmbereich Fernwärme) einschließlich Zinsen	215.575 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung aus dem REN Programm (Programmbereich Fernwärme) einschließlich Zinsen	233.578 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund einer vom LRH angeregten Überprüfung der geltend gemachten Werbungskosten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen	1.069.000 €

Mehreinnahmen an Erbschaftsteuer wegen der Reduzierung einer steuerfreien Zugewinnausgleichsforderung aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH	546.000 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund der vom LRH veranlassten Aberkennung der geltend gemachten Steuerfreiheit der Veräußerung von GmbH-Anteilen	360.000 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer nicht angezeigten mittelbaren Anteilsvereinigung in einer Hand	234.000 €
Mehreinnahmen an Erbschaftsteuer aufgrund einer nicht angezeigten Vermögensübertragung zwischen Ehegatten vor dem Erbfall	208.000 €
Reduzierung der Förderung eines Instituts im Jahr 2007	280.000 €
Zuschüsse des Landes für Leistungen der Universitätsklinik an die Landesunfallkasse und das Landesamt für Besoldung und Versorgung	946.204 €
Rückzahlung von zu Unrecht erhaltenen Förderungen aufgrund der Prüfung der Zuweisungen und Zuschüsse für Maßnahmen der Altenselbsthilfe / Seniorenpolitik	100.000 €
Erstattung anderer Länder für die Inanspruchnahme von Polizeikräften	672.110 €
Absetzung von Zuwendungen wegen eines schweren Vergabeverstoßes	151.051 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen eines schweren Vergabeverstoßes	690.059 €
Absetzung von Zuwendungen wegen eines schweren Vergabeverstoßes	1.266.283 €
Absetzung von Zuwendungen wegen nicht zuwendungsfähiger Vermessungsleistungen	131.201 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen zusätzlicher Einnahmen und Verringerung der Ausgaben	1.261.730 €
Rückforderung von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Grunderwerbsausgaben	143.606 €

Absetzung von Zuwendungen für ein nicht zuwendungsfähiges Doppelrechnersystem	143.992 €
Absetzung von Zuwendungen für nichtzuwendungsfähige Schulungen	104.295 €
Absetzung von Zuwendungen für nicht zuwendungsfähige Fahrzeugausrüstung	725.844 €
Absetzung von Zuwendungen für nicht zuwendungsfähige Lohnkosten	259.280 €
Absetzung von Zuwendungen für nicht zuwendungsfähige Baukosten einer Werkstatt	655.383 €
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme	1.831.609 €
Absetzung von Zuwendungen aufgrund eines Wettbewerbsverstoßes wegen unzureichender Planung	1.032.734 €
Absetzung von Zuwendungen aufgrund eines Wettbewerbsverstoßes wegen unzureichender Planung	1.629.150 €
Teilrückzahlungen von Zuwendungen nebst Zinsen wegen schwerer Vergabeverstöße bei öffentlichen und privaten Energieversorgungsunternehmen	4.006.378 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung wegen nicht erfüllter zuwendungsrechtlicher Auflagen nach Vergleichsabschluss	250.000 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung nebst Zinsen wegen schwerer Vergabeverstöße	668.078 €
Reduzierte Kosten für externe Berater bei einem Sondervermögen des Landes	10.614.748 €
Stelleneinsparungen bei einem Sondervermögen des Landes aufgrund einer Prüfung der Aufbauorganisation	4.171.999 €
Zinsanspruch aus einer (Teil-)Rückforderung einer Zuwendung wegen schweren Verstoßes gegen die Vergabebestimmungen	180.551 €
Rückzahlung von Zuschüssen nach dem Weiterbildungsgesetz	105.455 €

Rückzahlungen zuviel gezahlter Zuwendungen für Arbeitsmarktprojekte, die nach langjährigem Rechtsstreit nun gezahlt wurden	216.425 €
Buchungsfehler bei der Abrechnung nach dem Opferentschädigungsgesetz zwischen Land und Bund	712.264 €
Reduzierung der Zahlungsverpflichtungen an Ausgleichsabgaben gemäß § 77 SGB IX für den Zeitraum 1994 bis 2004	61.515.115 €
Verminderung des Haushaltsansatzes „Erstattung der Fahrgeldausfälle nach den Vorschriften über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Nahverkehr“ aufgrund eines Vergleichs des Landes mit dem VRR	9.000.000 €
Einnahmen aus dem Verkauf von fünf Forstdienstgehöften	701.546 €

35.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs der in der Versorgungsverwaltung wahrgenommenen Aufgaben	18.500.000 €
Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs der in der Vermessungsverwaltung des Landes NRW wahrgenommenen Aufgaben	3.100.000 €
Auflösung der Studienkollegs (Personal- und Sachkosten)	8.600.000 €
Einsparungen bei Liegenschaften (Miete und Nebenkostenvorauszahlungen)	2.160.000 €
Wegfall von Stellen im Personalbereich	2.688.674 €
Verdoppelung der Schüler-Lehrer-Relationen für zum Schulhalbjahr endende Bildungsgänge der Berufskollegs	12.000.000 €
Personaleinsparungen in Folge von Optimierungen der Geschäftsabläufe und der Verwaltungsarbeit in der Finanzgerichtsbarkeit NRW und Aufgabe einer Anmietung	406.000 €

36 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

36.1 Jahresbericht 1999

36.1.1 Gegenstand Eingang eines Kaufpreises

Beitrag Nr. 35

Ausschussprotokoll Nr. 12/1362 vom 28.09.1999

Berichtstermin ---

Bemerkungen „Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“

Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen / Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Teilleistungen sind auch in 2007 nicht erfolgt. Die Restforderung beläuft sich unverändert auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 €).

36.2 Jahresbericht 2004

36.2.1 Gegenstand Zwei Hauptberufe im öffentlichen Dienst

Beitrag	Nr. 20
Ausschussprotokoll	Nr. 13/1448 vom 25.01.2005
Berichtstermin	---

„Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Hochschullehrer drei Jahre lang zugleich als Ärztlicher Direktor Vorsitzender des Vorstands eines Universitätsklinikums war und zwei volle Gehälter bezog. Der Landesrechnungshof sowie das Ministerium für Wissenschaft und Forschung halten die hauptberufliche Ausübung beider Tätigkeiten für miteinander unvereinbar. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützt nachdrücklich das Anliegen des Landesrechnungshofes und des Ministeriums.

Rückforderungsbescheide über die in den Jahren 2001 bis 2003 gezahlten Vergütungen sowie der geleisteten Bonuszahlungen unter Abzug eines Freibetrages sind ergangen.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nimmt zur Kenntnis, dass der Professor Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat.

Da der Vorgang zurzeit beim Verwaltungsgericht liegt, bittet der Ausschuss den Landesrechnungshof, nach Abschluss des Verfahrens über das Ergebnis zu berichten.

Der Ausschuss sieht die Sache als erledigt an.“

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat der Klage des Hochschullehrers mit Urteil vom 20.10.2006 stattgegeben. Das Urteil ist seit dem 14.12.2006 rechtskräftig. Die Universität hat nach Abstimmung mit dem Ministerium von der Einlegung eines Rechtsmittels abgesehen. Der LRH ist im Vorfeld dieser Entscheidung nicht beteiligt worden.

Das Verwaltungsgericht ist dem Begehren der Universität nicht gefolgt. In der Begründung des Urteils hat es eine Rückzahlungspflicht des Hochschullehrers nach § 13 Abs. 2 Nebentätigkeitsverordnung NW verneint, weil der Professor nach seiner Auffassung gemäß § 36 Abs. 2 Satz 5 Hochschulgesetz a. F. als beurlaubt anzusehen war.

Die Universität forderte den Professor daher mit Bescheid vom 20.12.2006 auf, die für die Jahre 2001, 2002 und 2003 erhaltene Besoldung als Hochschullehrer zurück zu zahlen. Der Professor hat mit Schreiben vom 28.12.2006 Widerspruch erhoben, den die Universität mit Widerspruchsbescheid vom 07.09.2007 kostenpflichtig zurückwies.

Mittlerweile hat der Hochschullehrer durch seine Verfahrensbevollmächtigten mit Schreiben vom 25.10.2007 Klage vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf erhoben. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren dauert noch an.

37 Sonstige Prüfungen

37.1 Verfassungsschutz

Dem Landesrechnungshof (LRH) obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 Landesrechnungshofgesetz).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden letztmalig für die Haushaltsjahre 2003 bis 2005 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung).

37.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Weiterhin prüft der LRH gemäß § 45 Abs. 5 des WDR-Gesetzes die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen

der WDR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist, soweit deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch den LRH verlangt und deren wirtschaftliche Betätigung Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des WDR hat. Der WDR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen.

Im Geschäftsjahr 2007 hat der LRH die Jahresabschlüsse 2004 bis 2006 sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR geprüft.

Prüfungsschwerpunkte waren u. a. in ausgewählten Bereichen die Wirtschaftsführung bei einem Tochterunternehmen des WDR, die Austauschverhältnisse zwischen dem WDR und dem Tochterunternehmen sowie die Betätigung des WDR als Gesellschafter des Tochterunternehmens.

Der LRH hat den WDR und die Landesregierung über seine Prüfungsfeststellungen unterrichtet. Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

37.3 Deutschlandradio

Nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag) unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Deutschlandradios (DLR) der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen.

Sie prüfen auch die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen DLR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch den Rechnungshof des Sitzlandes vorsieht (§ 30 Abs.

3 Satz 2 des Staatsvertrages). DLR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen (§ 30 Abs. 3 Satz 3 des Staatsvertrages). Der Prüfungsbericht ist dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Hörfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 Satz 4 des Staatsvertrages).

Über das im Geschäftsjahr 2005 begonnene Prüfungsverfahren, das insbesondere die Wirtschaftsführung bei einem Tochterunternehmen des DLR und insoweit die Beteiligungsverwaltung des DLR sowie in ausgewählten Bereichen die Leistungsbeziehungen zwischen dem DLR und dem Tochterunternehmen betraf, haben die Rechnungshöfe von Berlin und Nordrhein-Westfalen den Intendanten, die Vorsitzenden der Gremien des DLR und alle Landesregierungen unterrichtet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

37.4 Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix

Phoenix wird als öffentlich-rechtliche, rechtlich nicht selbstständige Gemeinschaftseinrichtung von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF betrieben. Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung, soweit es den Anteil des WDR an Phoenix betrifft. Im Hinblick auf die Anteile der übrigen Landesrundfunkanstalten an Phoenix haben die für Rundfunkprüfungen zuständigen Rechnungshöfe ihre Prüfungsaufgaben gegenüber Phoenix jeweils durch Vereinbarung auf den LRH übertragen. Hinsichtlich des Anteils des ZDF an Phoenix erfolgt die Prüfung gemeinsam mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Die Ergebnisse der Prüfung teilt der LRH gemäß § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mit. Darüber hinaus unterrichtet er aufgrund der Prüfungsvereinbarungen die zuständigen Rechnungshöfe. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat die Intendantin des WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichtes und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse 2004 bis 2006 des WDR hat der LRH auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ereignis- und Dokumentationskanals Phoenix geprüft. Der LRH hat den WDR, die Landesregierung sowie die übrigen Landesrechnungshöfe über seine Prüfungsfeststellungen unterrichtet. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat darüber hinaus das ZDF unterrichtet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
ADVG NW	Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BLBG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb“ des Landes NRW
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BR	Bezirksregierung / Bezirksregierungen
Bürokratieabbau-gesetz I	1. Gesetz zum Bürokratieabbau
DB-Service	DB Station&Service AG
DB-Regio	DB Regionalbahn Rhein-Ruhr GmbH
DLR	Deutschlandradio
DLW	Dienstleistungswettbewerb Ruhrgebiet
Drs.	Drucksache
EFoG	Versorgungsfondsgesetz
EichKostVO	Eichkostenverordnung
EMiL	Elektronische Mitarbeiterverwaltung in der Landesverwaltung
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung- Neues Rechnungswesen
ESTG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FM	Finanzministerium

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

FoBi	Programm zur Planung und Verwaltung von Fortbildungsmaßnahmen
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GV.NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HPM	Hauptamtlich oder hauptberuflich tätige pädagogische Mitarbeiter
ILV	Interne Leistungsbeziehungen
IM	Innenministerium
IMA Automation	Interministerieller Arbeitskreis für Automation
IT	Informationstechnik
IVR	Integrierte Verbundrechnung
JM	Justizministerium
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KV	Kassenärztliche Vereinigungen
kw	künftig wegfallend
LBME	Landesbetrieb Mess- und Eichwesen
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landwirtschaftskammer
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
LS	Landesbetrieb Straßenbau
LV	Landesverfassung
LVN	Landesverwaltungsnetz
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVV	Lehrverpflichtungsverordnung
LZPD	Landesamt für zentrale polizeitechnische Dienste
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBI. NRW.	Ministerialblatt des Landes NRW
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr
MID	Measuring Instruments Directive

MIWFT	Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
MWMEV	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW
PersBB	Personalbedarfsberechnung
PVB	Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
RPA / RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAST	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RWP	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm
RZ	Rechenzentrum / Rechenzentren
RZF	Rechenzentrum der Finanzverwaltung
SGB	Sozialgesetzbuch
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StK	Staatskanzlei
Straßen.NRW	Landesbetrieb Straßenbau NRW
SVS	Stellenverwaltungssystem
TG	Titelgruppe
TIP	Technologie- und Innovationsprogramm
UK	Universitätsklinikum / -klinika
UStd.	Unterrichtsstunden
VAK	Vollzeitarbeitskräfte
VE	Verpflichtungsermächtigung
VGH	Verfassungsgerichtshof für das Land NRW
VHS	Volkshochschule(n)
VM	Vollstreckungsmaßnahmen
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen

VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VV	Verwaltungsvorschriften
VV - GVFG	Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes
VV - ÖPNVG NRW	Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
WAN	Weitverkehrsnetze
WBFG	Wohnungsbauförderungsgesetz
WbG	Weiterbildungsgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
WDR-Gesetz	Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln
Wfa	Wohnungsbauförderungsanstalt
WR	Wissenschaftsrat
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen