



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2019

**ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2018**



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2019

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2018

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

Herausgeberin:	Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)
Redaktionsschluss:	28.06.2019
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 - 0 Telefax: 0211 38 96 - 3 67
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

Inhaltsübersicht

	Abkürzungsverzeichnis	III
	Vorwort	XI
 Allgemeine Bemerkungen		
1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2	Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	4
3	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts 2019	5
4	Entscheidungszuständigkeit	9
5	Zusammensetzung der Abteilungen	10
6	Leitsätze	11
 A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen		
1	Haushaltsrechnung 2017	29
2	Einnahmen	39
3	Ausgaben	57
4	Vermögen	81
5	Schulden	89
6	Tätigkeit des Stabilitätsrats	105
7	Zusammenfassung der Haushaltssituation	109
 B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung		
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
8	EPOS.NRW in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz	119
	Ministerium der Justiz (Epl. 04)	
9	Pädagogischer und erziehungswissenschaftlicher Dienst im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen	133
10	Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz – Nachschau	139
	Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)	
11	Verwendung von Integrationsstellen	145
12	Prüfung der Ersatzschulfinanzierung: Freie Waldorfschulen	155

Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)		
13	Berufungs- und Bleibeverhandlungen	169
14	Effiziente Prozesse im Drittmittelmanagement	179
15	Förderung der interkulturellen Kulturarbeit	191
16	Prüfung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms	199
Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Epl. 07)		
17	Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen	213
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)		
18	Gewährung von Zuschüssen durch eine Stiftung	221
Ministerium der Finanzen (Epl. 12)		
19	Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld	233
Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Epl. 14)		
20	Verfahren zur Bewilligung von Förderungen mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	243
21	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen	251
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)		
22	Besteuerung der Lotterien und der Renn- und Sportwetten	263
23	Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften	279
C	Beratungsbeitrag	
24	Globale Minderausgaben im Landeshaushalt	291

Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
ASD	Amtliche Schuldaten
AsylIG	Asylgesetz
AuF	Aus- und Fortbildungseinrichtungen
AVO-RL	Verwaltungsvorschriften zur Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BASS	Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen
BBLB	Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge
bE	bedeutende Einkünfte
BEG	BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH
BEW	Das Bildungszentrum für die Ver- und Entsorgungswirtschaft GmbH
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BICC	Internationales Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

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

BMF	Bundesministerium der Finanzen
BP-Fall	Betriebsprüfungsfall
BR	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
BStBl	Bundessteuerblatt
BVG NRW	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH
CIO	Chief Information Officer, hier: Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnik
DAkKS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
DGL	Deutsche Bauernsiedlung – Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung
DiAs NRW	Digitales Asylverfahren NRW
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIN	Deutsche Industrie-Norm
DMS	Dokumentenmanagementsystem
Drs.	Drucksache
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE-RRL	EFRE-Rahmenrichtlinie
EGovG NRW	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen)
EGZ	Entwicklungsgesellschaft Zollverein mbH
Epl.	Einzelplan

EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
ERP	Enterprise Resource Planning
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FESchVO	Verordnung über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsverordnung)
FM	Ministerium der Finanzen
FPI	Finanzplanung
FW	Freie Waldorfschule/Freie Waldorfschulen
FWU	Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr (Gemeindefinanzierungsgesetz)
GG	Grundgesetz
G.I.B.	Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH
GKBP	Groß- und Konzernbetriebsprüfung
GKL	Gemeinsame Klassenlotterie der Länder
GlüStV	Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag)
GMA	Globale Minderausgaben
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gr.	Gruppe/Gruppen
GRS	Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit

GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HHJ	Haushaltsjahr
HHPI	Haushaltsplan
HIS	Hochschul-Informationen-System eG
HKoP	Hochschulbaukonsolidierungsprogramm
HKoP-RV	Rahmenvereinbarung zum Hochschulbaukonsolidierungsprogramm
HLeistBVO	Verordnung über die Gewährung und Bemessung von Leistungsbezügen sowie über die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete (Hochschul-Leistungsbezügeverordnung)
HMoP	Hochschulmodernisierungsprogramm
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
HRWG	Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulreformen (Hochschulreform-Weiterentwicklungsgesetz)
I-Fälle	Intensiv zu prüfende Fälle
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
IM	Ministerium des Innern
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen

IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
JM	Ministerium der Justiz
JVA	Justizvollzugsanstalten
JVE	Justizvollzugseinrichtungen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung/Kosten- und Leistungsrechnungen
KU-Bau	Kostenunterlage-Bau
kw	künftig wegfallend
LBesG NRW	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz)
Leistungs- abnahmeVO IT.NRW	Verordnung zur Regelung der Abnahme von Leistungen des Landesbetriebes Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) durch Dienststellen der Landesverwaltung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LPH	Leistungsphase/Leistungsphasen
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MFKJKS	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft

MSB	Ministerium für Schule und Bildung
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
NF	Nutzfläche
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Nachtrags-haushaltsgesetz)
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
NKL	Nordwestdeutsche Klassenlotterie
NRW	Nordrhein-Westfalen
OFD NRW	Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OP	Operationelles Programm
PFoG	Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen)
QUA-LIS NRW	Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz
RiFoG	Gesetz zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Risikofondsgesetz)
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
SchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW)
Sek	Sekundarstufe
SGB	Sozialgesetzbuch

SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
SLR	Relation „Schülerinnen und Schüler je Stelle“
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
TOP	Tagesordnungspunkt
UHG	Hauptgebäude der Universität Bielefeld
UStG	Umsatzsteuergesetz
VB	Verwaltungsbehörde
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VN	Verwendungsnachweis/Verwendungsnachweise
VV	Verwaltungsvorschriften
VVzFESchVO	Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Ersatzschulfinanzierungsverordnung
WestLotto	Westdeutsche Lotterie GmbH u. Co. OHG
ZE	Zuwendungsempfängerin/Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger
ZESAR	Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH
ZGS	Zwischengeschaltete Stelle/Zwischengeschaltete Stellen



Vorwort

(K)ein Wunder, wie die Zeit vergeht – Haushaltskonsolidierung in der letzten Minute?

Die seit dem Jahr 2009 bestehenden Regelungen zur Schuldenbremse sehen vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne die Aufnahme neuer Schulden ausgeglichen sein müssen. Durch dieses verfassungsrechtlich verankerte Gebot wird deutlich, dass die Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe zu verstehen ist, deren Erzielung seit jeher höchste Priorität hat.

Mit Blick auf dieses Ziel hatte die Landesregierung noch Mitte letzten Jahres in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2018 bis 2022 eine Kehrtwende in der Haushaltspolitik des Landes gesehen: In 2019 zeichneten sich Haushaltsüberschüsse und damit Gestaltungsspielräume ab, die zur Schuldentilgung dienen sollten. Diese Planungen basierten jedoch vor allem auf der Annahme stetig steigender Steuereinnahmen. Nach der jüngsten Steuerschätzung werden dem Land jedoch in den Jahren 2019 und 2020 voraussichtlich Steuereinnahmen von insgesamt rd. 1,7 Mrd. € fehlen. Grund für den Finanzminister, dass „NRW [... den] Gürtel enger schnallen“ muss.

In den vergangenen Jahren haben wir beständig dazu angehalten, die guten Rahmenbedingungen für eine strukturelle Konsolidierung des Haushalts zu nutzen. Ein Jahr vor der Schuldenbremse und damit „in der letzten Minute“ ist nun eine konsequentere Konsolidierung des Landeshaushalts dringender als je zuvor erforderlich. Um dem Dreiklang „konsolidieren, modernisieren und investieren“ entsprechen zu können, wird man sich auf stetig steigende Steuermehreinnahmen nicht mehr verlassen können. In verschiedenen Bereichen sind zugleich Haushaltsbelastungen durch Mehrausgaben absehbar. So werden die Personalausgaben als einer der größten Ausgabeposten auch in Zukunft weiter ansteigen. Gleichzeitig fehlt es nach wie vor an einem tragfähigen Konzept zur Absicherung der Leistungen an die Versorgungsberechtigten. In weiteren, kostenintensiven Bereichen – wie der frühkindlichen Bildung in Kindertageseinrichtungen und dem Schulwesen – werden ebenfalls zusätzliche Ausgaben zu erwarten sein, da nur ein Teil der geplanten Maßnahmen vom Bund mitfinanziert wird.

Der jetzt bestehende Zeitdruck sollte jedoch nicht dazu verleiten, das erklärte Ziel der Haushaltskonsolidierung aus dem Blick zu verlieren.

Mit dem vorliegenden Bericht wollen wir daher auch in diesem Jahr wieder die Landesregierung bei ihren Bemühungen um eine Konsolidierung des Haushalts und eine generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik unterstützen. Ausgewählte Prüfungsergebnisse geben zahlreiche Anhaltspunkte, wo und inwieweit im Einzelfall gespart bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht, Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestaltet sowie Einnahmen des Landes erhöht werden können.

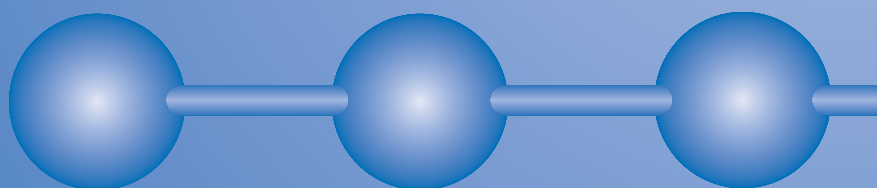
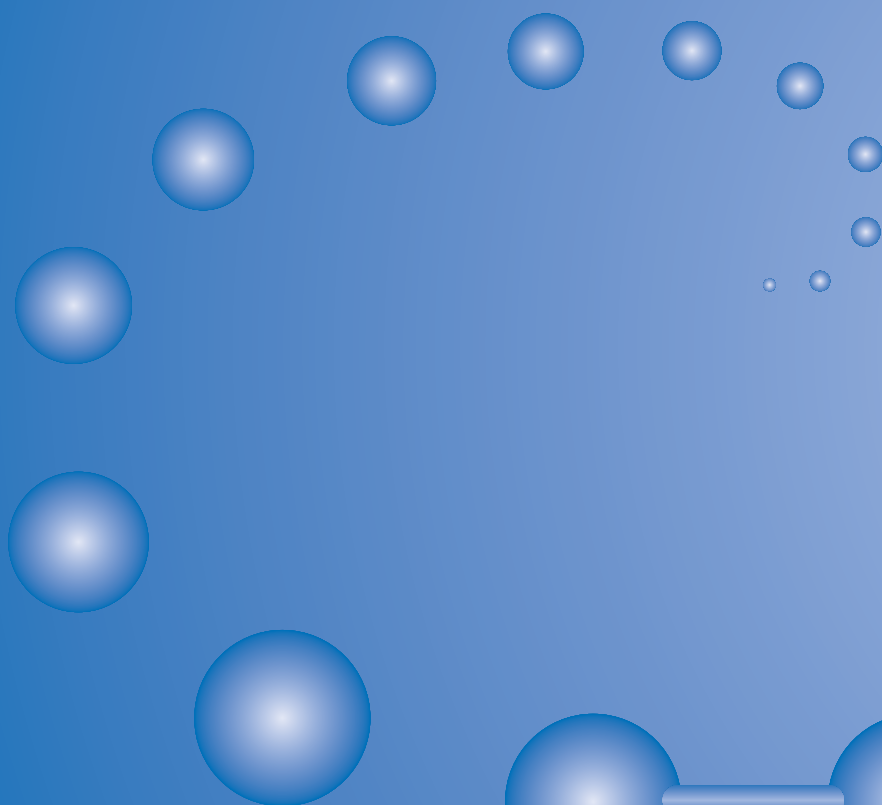
In unserem beratenden Beitrag zu den Globalen Minderausgaben im Landeshaushalt zeigen wir darüber hinaus auf, dass durch eine realitätsnähere Planung im Haushaltsaufstellungsverfahren Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen möglich wären und damit finanzielle Handlungsspielräume gewonnen werden könnten. Die (kurzfristige) Bildung finanzieller Reserven durch überhöhte Haushaltsansätze oder allgemeine Rücklagen ist demgegenüber keine Alternative zu einer dauerhaften Haushaltskonsolidierung.

Ich hoffe, Ihr Interesse an unseren Feststellungen zur Lage des Landeshaushalts und zum Verwaltungshandeln der geprüften Stellen geweckt zu haben. Zugleich möchte ich die Gelegenheit nutzen, meinen herzlichen Dank allen an der Entstehung des Jahresberichts beteiligten Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter auszusprechen.

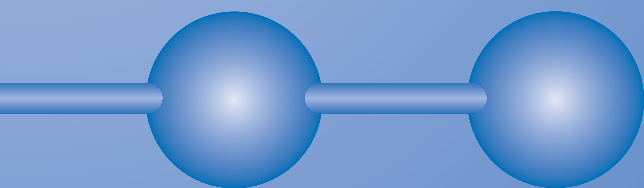
Der Jahresbericht 2019 bildet die wesentliche Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag und wird dort in den kommenden Monaten insbesondere im Ausschuss für Haushaltskontrolle eingehend beraten werden. Vor diesem Hintergrund gilt mein ausdrücklicher Dank auch allen Mitgliedern der Landesregierung und des nordrhein-westfälischen Landtags für die durchweg konstruktive Begleitung unserer Arbeit als externe Finanzkontrolle.

Düsseldorf, im September 2019

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



Allgemeine Bemerkungen



1 Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) legt dem Landtag gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) seinen Jahresbericht vor, den er auch der Landesregierung zuleitet.

Als eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag nach § 114 Abs. 2 LHO werden darin insbesondere

- Feststellungen des LRH zu der vom Minister der Finanzen dem Landtag vorgelegten Haushaltsrechnung und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im vorhergehenden Geschäftsjahr und früherer Jahre

zusammengefasst.

Wie üblich enthält der vorliegende Jahresbericht in Teil B eine Auswahl aus den vielfältigen Prüfungsergebnissen des LRH und der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die seine Prüfungstätigkeiten unterstützen und ergänzen. Verallgemeinerungen in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen können weder aus den im Bericht enthaltenen Beiträgen noch daraus hergeleitet werden, dass Prüfungsergebnisse nicht in den Bericht aufgenommen wurden.

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

Für den Beschluss des Landtags zur Entlastung der Landesregierung nach § 114 Abs. 2 LHO ist der Jahresbericht in seiner Gesamtheit eine wesentliche Grundlage. Der Landtag überweist den Bericht hierzu in einem ersten Schritt zur Beratung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle. Dort werden die einzelnen Prüfungsergebnisse grundsätzlich in öffentlichen Sitzungen erörtert und ggf. Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen gefasst. Aus diesen Einzelbeschlüssen erarbeitet der Ausschuss für Haushaltskontrolle in einem zweiten Schritt eine Beschlussempfehlung an den Landtag. Auf der Basis dieser Empfehlung entscheidet dann der Landtag über die Entlastung der Landesregierung.

2 Prüfungsverfahren und Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen und beginnt mit der Prüfungsplanung. Daran schließen sich örtliche Erhebungen bei den geprüften Stellen an. In der Regel werden die festgestellten Sachverhalte den geprüften Stellen in einer Schlussbesprechung vorgestellt. Nach schriftlicher Mitteilung des Prüfungsergebnisses erhält die geprüfte Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Beiträge des Jahresberichts entstehen dann auf der Grundlage des sich anschließenden Schriftwechsels. Sofern in diesem Rahmen Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den einzelnen Beiträgen zum Ausdruck. Ebenfalls ist im Beitrag vermerkt, ob das Prüfungsverfahren abgeschlossen ist.

Der LRH kann – im Gegensatz zu Gerichten – keine vollstreckbaren Entscheidungen treffen, um seine Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den kritisch-konstruktiven Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch möglichst konkrete Empfehlungen das beanstandete Verwaltungshandeln positiv im Hinblick auf ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verhalten zu beeinflussen. Weiterer Nachdruck wird den Empfehlungen durch die Beratungen und die Beschlussfassungen zu den Beiträgen im Ausschuss für Haushaltskontrolle verliehen.

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

3 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts 2019

Der Jahresbericht 2019 gliedert sich in drei Komplexe:

Teil A – Feststellungen zum Landeshaushalt

Teil A des diesjährigen Jahresberichts befasst sich in einem ersten Beitrag zunächst mit den Feststellungen zu der vom Minister der Finanzen dem Landtag im Dezember 2018 vorgelegten Haushaltsrechnung. Darüber hinaus enthält dieser Teil des Jahresberichts in fünf weiteren Beiträgen Feststellungen zu der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, des nachgewiesenen Landesvermögens, der Kreditaufnahme und des Schuldenstands. Um Tendenzen besser darstellen zu können, wird die erwartete Entwicklung in den kommenden Jahren in die Betrachtung miteinbezogen.

In seinen Feststellungen zum Landeshaushalt kommt der LRH zu dem Schluss, dass ohne eine konsequentere Haushaltskonsolidierung keine Spielräume für finanzträgliche Maßnahmen bestehen. Die Einzelheiten dieser Überlegungen finden sich in den genannten sechs Beiträgen wieder.

Jedem Beitrag sind textlich hervorgehobene Leitsätze vorangestellt, in denen die zentralen Aussagen wiedergegeben werden. Zudem ist der zusammenfassenden Betrachtung der Haushaltssituation des Landes ein eigener Beitrag gewidmet (siehe Beitrag 7, S. 109 ff.). Zur Vermeidung von Wiederholungen wird an dieser Stelle der Allgemeinen Bemerkungen daher auf eine weitere Kurzdarstellung verzichtet.

Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

In Teil B konzentriert sich der Jahresbericht 2019 auf eine Auswahl wesentlicher Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können. Die einzelnen Beiträge enthalten Hinweise, wo und wie im Einzelfall gespart bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht, Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestaltet sowie Einnahmen des Landes erhöht werden können.

Und auch im vorliegenden Jahresbericht finden sich wieder Beispiele dafür, dass es sich lohnt, Themen aufzugreifen, die bereits Gegenstand früherer Prüfungen waren (Follow-up-Prüfungen bzw. Nachschau-Prüfungen). Trotz entsprechender Zusagen der geprüften Stellen konnte festgestellt werden, dass bestimmten Fehlentwicklungen nicht ausreichend oder nicht schnell genug entgegengewirkt wurde.

Sparen und wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen

Dass gerade bei der Verwirklichung von Bauprojekten Kosten aufgrund von Planungs- und Kalkulationsmängeln deutlich ansteigen und ein wirtschaftlicherer Einsatz finanzieller Ressourcen möglich wäre, zeigte erneut die baubegleitende Prüfung des 1. Bauabschnitts der **Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld** (siehe Beitrag 19). Es wurde u. a. festgestellt, dass sich die prognostizierten Kosten für diesen Bauabschnitt noch vor Baubeginn von 132 Mio. € auf rd. 255 Mio. € nahezu verdoppelt haben. Zudem ist absehbar, dass sich die geplante Projektlaufzeit allein

für diesen Bauabschnitt um fünf Jahre verlängert und die vollständige Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld statt der ursprünglich veranschlagten 13 Jahre voraussichtlich 27 Jahre in Anspruch nehmen wird. Schließlich sind die Refinanzierungsmodalitäten der Baumaßnahme über alle weiteren Bauabschnitte, deren Projektkosten der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen im März 2018 auf 1.167 Mio. € bezifferte, nicht abschließend geklärt.

Unmittelbare Auswirkungen auf den Landeshaushalt zeigten sich bei der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 21). Eine aufgrund einer Fehlkalkulation gebildete Rückstellung war unzulässig und bewirkte zusammen mit fehlerhaften Wertberichtigungen einen um 8 Mio. € geminderten Bilanzgewinn für das Jahr 2016. Dadurch standen diese Mittel nicht für eine Abführung an den Landeshaushalt zur Verfügung.

Ein sparsamerer und wirtschaftlicherer Einsatz von Haushaltsmitteln ließe sich durch ein effektives Controlling und die Evaluation und Optimierung von finanzträchtigen Programmen und Systemen erzielen. Dies ergaben zum einen die **Prüfungen des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms** (siehe Beitrag 16) und der **Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen** (siehe Beitrag 17).

Optimierungspotenziale bis hin zu Einsparpotenzialen finden sich zum anderen auch immer wieder bei Fragen zum Personaleinsatz.

Die Prüfung des **pädagogischen und erziehungswissenschaftlichen Dienstes im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen** (siehe Beitrag 9) zeigte, dass die Personalverteilung nicht bedarfsgerecht erfolgte und die von den Lehrkräften tatsächlich geleisteten Unterrichtsstunden aufgrund zahlreicher Ermäßigungstatbestände zum Teil deutlich unter der festgesetzten Pflichtstundenzahl lag. Durch eine Anpassung des Unterrichtsumfangs ließen sich hier zusätzliche Ausgaben für nicht-hauptamtliche Lehrkräfte vermeiden.

Vermeidbare Ausgaben für den Landeshaushalt legte die Prüfung **Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz – Nachschau** (siehe Beitrag 10) offen. Obwohl der LRH bereits im Rahmen einer 2013 durchgeführten Prüfung konkrete Maßnahmen zur Kostenminimierung angeregt hatte, zeigte die aktuelle Prüfung, dass seine Empfehlungen nur zeitverzögert und bisher nur von einem der drei Oberlandesgerichte umgesetzt wurden.

Effektives und effizientes Verwaltungshandeln

An anderen Stellen zeigt der Jahresbericht 2019, dass uneffektives und ineffizientes Verwaltungshandeln zeit- und kostenintensiv ist.

Der Beitrag 8 zum Programm **EPOS.NRW in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz** verdeutlicht, dass die mit der Einführung des Programms angestrebte Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens nicht erreicht wurde. Hierzu hat der LRH insbesondere eine am Output der Aus- und Fortbildungseinrichtungen orientierte Steuerung über Zielvorgaben und Kennzahlen sowie eine Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen empfohlen. Dadurch wären Vergleichsbetrachtungen zwischen den Einrichtungen möglich, aus denen Erkenntnisse zur Kostenoptimierung gewonnen werden können.

Auch die Prüfung einer **Förderung** des Landes für eine Einrichtung im Bereich **der interkulturellen Kulturarbeit** (siehe Beitrag 15) ergab, dass nach der Gründung der Einrichtung weder Ziele noch Kriterien festgelegt worden waren, anhand derer der Erfolg der Fördermaßnahmen im weiteren Verlauf hätte beurteilt werden können. Verschiedene Evaluierungen haben ergeben, dass die bei der Gründung formulierte Zielsetzung nicht oder nicht umfänglich erreicht wurde.

Darüber hinaus könnten Verwaltungsaufgaben, die derzeit noch einen erheblichen technischen, personellen und organisatorischen Aufwand verursachen, oft durch ihre Zentralisierung effektiver und effizienter wahrgenommen werden, wie die Prüfung der **Effizienten Prozesse im Drittmittelmanagement** (siehe Beitrag 14) ergab.

Ebenso stellt sich eine zentrale Aufbereitung von Informationen für alle am Verwaltungsverfahren beteiligten Stellen als sinnvoll dar. Dies zeigt der Beitrag 20, der sich mit dem **Verfahren zur Bewilligung von Förderungen mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** der Förderphase 2014–2020 beschäftigt. Durch die Prüfungsfeststellungen ergaben sich außerdem Optimierungsvorschläge bezüglich des zur Abwicklung der Förderungen eingeführten speziellen IT-Verfahrens sowie der Anwendung von Pauschalen bei der Bewilligung.

Das grundlegende Thema des Umgangs mit Fördergeldern wird im Beitrag 18 zur Prüfung der **Gewährung von Zuschüssen durch eine Stiftung** aufgegriffen. Hier zeigte sich erneut, wie wichtig eine ordnungsgemäße Aktenführung und Dokumentation für die begleitende Überwachung der Verwendung von Fördergeldern durch die Zuwendungsgeberin und den Zuwendungsgeber sind, die auch die Verantwortung für eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise tragen.

Verbesserungsmöglichkeiten bestehen ebenfalls im Bereich des Schulwesens: Bereits 2010 hatte sich der LRH mit der Verwendung von Integrationsstellen befasst und Feststellungen zur zielgerichteten Verwendung und zum Nachweis der Stellen sowie zur Evaluation des Stelleneinsatzes getroffen. Bei einer Follow-up-Prüfung der **Verwendung von Integrationsstellen** (siehe Beitrag 11) ergab sich, dass die Kriterien der Stellenzuweisung immer noch nicht nachvollziehbar waren, die Anträge der Schulen überwiegend nicht den Vorgaben entsprachen und das Zuweisungsverfahren als solches aufwendig ist. Eine Evaluation fand ebenfalls nicht statt. Für den LRH Anlass genug, erneut die Änderung des Verfahrens der Stellenzuweisung zu fordern.

Zudem zeigt der Beitrag 12, **Prüfung der Ersatzschulfinanzierung: Freie Waldorfschulen**, dass von den Regelungen zur Refinanzierung des Grundstellenbedarfs dieser Schulen teilweise abgewichen wurde und diese Regelungen in anderen Bereichen überarbeitet werden sollten. Darüber hinaus führen Stellenzuschläge zu einer Besserstellung der Freien Waldorfschulen und sind daher nach Auffassung des LRH nicht mit dem ersatzschulrechtlichen Ausgabenbegrenzungsgebot vereinbar.

Wie wichtig lückenlose Regelungen sowie die Überprüfung der Einhaltung von Rechtsvorschriften für ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln sind, zeigt der Beitrag 13 zum Verfahren bei **Berufungs- und Bleibeverhandlungen** von Universitäten mit Professorinnen und Professoren. Die Berufsordnungen waren u. a. hinsichtlich der Verfahrensfristen und der Frage der Befangenheit ergänzungsbedürftig. Zudem entsprachen die im Zusammenhang mit Berufungen und Bleibeverhandlungen gewährten Leistungsbezüge nicht in allen Fällen den rechtlichen Vorgaben.

Einnahmen des Landes erhöhen

Der Jahresbericht zeigt daneben Bereiche auf, in denen das Land seine Einnahmesituation optimieren kann.

So zeigt der Beitrag 22 zur Prüfung der **Besteuerung der Lotterien und der Renn- und Sportwetten**, dass aufgrund unzureichender gesetzlicher Regelungen ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels besteht. Bei Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen könnten jährlich mehr als 100 Mio. € für den Landeshaushalt zusätzlich vereinnahmt werden.

Bei der Prüfung der **Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften** (siehe Beitrag 23) der Jahre 2013 bis 2015 konnten in jedem dritten untersuchten Fall Mängel festgestellt werden. Das geschätzte finanzielle Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf rd. 4,1 Mio. €, von denen rd. 2,1 Mio. € noch vereinnahmt werden können. Nach Auffassung des LRH ist hier eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität erforderlich.

Teil C – Beratungsbeitrag

Ein beratender Beitrag zur Prüfung der Etatisierung von **Globalen Minderausgaben im Landeshaushalt** (siehe Beitrag 24) findet sich in Teil C des diesjährigen Jahresberichts.

Ziel der für die Jahre 2011 bis 2016 angelegten Prüfung war u. a. die Ermittlung der Verfahrensweise im Umgang mit Globalen Minderausgaben bei der Haushaltsaufstellung, dem Haushaltsvollzug und der Haushaltsrechnung. Der LRH stellte fest, dass nach der Erwirtschaftung der etatisierten Globalen Minderausgaben weitere nicht verausgabte Haushaltsmittel in dreistelliger Millionenhöhe verblieben. Aus Sicht des LRH ergibt sich hieraus Handlungsbedarf für die Optimierung der Haushaltsaufstellung, dem insbesondere durch eine Verbesserung der Information des Parlaments und eine differenziertere Auswertung der Haushaltsrechnungen nachgekommen werden kann. Er hält es gerade mit Blick auf die zum 01.01.2020 einzuhaltende Schuldenbremse weiterhin für geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer realitätsnäheren Planung des Haushalts führen können.

Um die wesentlichen Aussagen in den einzelnen Beiträgen zu den Prüfungsergebnissen besonders hervorzuheben, sind allen Beiträgen entsprechende Leitsätze vorangestellt. Eine Zusammenfassung aller der in den Teilen A bis C enthaltenen Leitsätze findet sich auf den Seiten 11 bis 24 des Jahresberichts.

4 Entscheidungszuständigkeit

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

Der LRH entscheidet in Kollegien. Das Große Kollegium, bestehend aus den Abteilungsleitungen, entscheidet gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe a) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRHG) über den Jahresbericht nach § 97 LHO. Gemäß § 8 Abs. 2 LRHG treten hierbei die übrigen Mitglieder der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prüfungsabteilung mit Sitz und Stimme zu dem Großen Kollegium hinzu. Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils die Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums zugrunde, mit denen das Prüfungsergebnis der geprüften Stelle mitgeteilt wurde.

5 Zusammensetzung der Abteilungen

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

Abteilung I

Präsidentin	Prof. Dr. Mandt (Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Krantz
Ltd. Ministerialrat	Dr. Rohde

Abteilung II

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

Abteilung III

Vizepräsident	Kisseler (Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrätin	Dr. Altes
Ltd. Ministerialrat	Stadtmann

Abteilung IV

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

Abteilung V

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

6 Leitsätze

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

1 Haushaltsrechnung 2017

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2017 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Festgestellte Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung wurden dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt. Die im Rahmen eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.

Erstmals seit dem Jahr 2000 wurden auf die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben Einnahmen in Höhe von rund 618,1 Millionen € angerechnet. Diese Einnahmen ergaben sich daraus, dass die nach dem Haushaltsgesetz möglichen Kassenverstärkungskredite um den genannten Betrag geringer waren als die fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr. Nach der Landeshaushaltsordnung war diese Differenz anzurechnen.

Die im Haushalt 2017 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen wurden nicht erzielt. Die etatisierten Globalen Minderausgaben wurden vollständig erwirtschaftet.

2 Einnahmen

Bei den Steuereinnahmen verzeichnete das Land im Jahr 2018 mit rund 59,2 Milliarden € ein neues Rekordergebnis. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr betrug rund 3,5 Milliarden € bzw. rund 6,3 vom Hundert. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen die Steuereinnahmen bis 2022 gestützt auf die Mai-Steuerschätzung 2018 auf knapp 71,0 Milliarden € ansteigen. Hierbei sind erwartete Mehreinnahmen aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und Mindereinnahmen durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage bereits berücksichtigt. Die Steuerschätzung vom Mai 2019 sagt für die Jahre 2019 bis 2023 wegen eines geringeren Wirtschaftswachstums und Entscheidungen des Bundes zur Steuersenkung weniger stark steigende gesamtstaatliche Steuereinnahmen voraus. Auf die künftigen Steuereinnahmen des Landes könnten sich darüber hinaus auch eine geringere Beteiligung des Bundes an den Flüchtlingskosten und die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer negativ auswirken.

Die Transfereinnahmen erreichten in 2018 mit circa 12,9 Milliarden € bei einer Steigerung von rund 3,5 vom Hundert gegenüber 2017 einen neuen Höchststand. Es handelte sich größtenteils um Zuweisungen des Bundes und aus dem Länderfinanzausgleich. Letztere nahmen 2018 bei einer gestiegenen relativen Finanzkraft Nordrhein-Westfalens ab.

Die sonstigen Einnahmen im Haushalt des Landes ohne Schuldenaufnahmen gingen im Haushaltsjahr 2018 auf rund 3,3 Milliarden € zurück, da sich die Darlehensrückflüsse weiter verringerten. Für 2019 wird mit einem Anstieg auf knapp 3,5 Milliarden € gerechnet. Hierfür mitursächlich sind etatisierte Entnahmen von 150 Millionen € aus der allgemeinen Rücklage.

3 Ausgaben

Die Transferausgaben sind in 2018 mit rund 41,1 Milliarden € bei einer Erhöhung von rund 6,6 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr der größte Ausgabeposten im Landeshaushalt. Ursächlich für die hohe Steigerung sind Zuweisungen an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ von knapp 1,3 Milliarden €, die weit über dem Haushaltsansatz von 400 Millionen € liegen. Die Kommunen erhalten die meisten Transferleistungen, die sich durch neue Maßnahmen zukünftig noch erhöhen können. Mittelfristig soll weiterhin jeder zweite Euro aus dem Landeshaushalt an Transfermittelempfänger gezahlt werden.

Die Personalausgaben nahmen von 2017 nach 2018 um etwa 0,5 Milliarden € bzw. rund 2,1 vom Hundert auf rund 25,9 Milliarden € zu. Der Haushalt 2019 weist mit 304.176 Personalstellen den höchsten Stellenbestand seit 2007 auf. Zahlreiche Haushaltsvermerke, die Personalstellen als künftig wegfallend bezeichneten, wurden gestrichen. Zum 01.01.2019 waren rund 4,3 vom Hundert der Planstellen und rund 5,7 vom Hundert der Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Einzelplänen der Landesregierung nicht besetzt. Die Personalausgaben dürften künftig stärker steigen, wenn die ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Stellenbesetzung erfolgreich sowie die für die Jahre 2019 bis 2021 angekündigten Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen umgesetzt sind und die Anzahl der Versorgungsberechtigten weiter zunimmt.

Die Investitionsausgaben wurden von rund 6,6 Milliarden € in 2017 auf rund 7,4 Milliarden € in 2018 erhöht. Ursächlich hierfür sind insbesondere höhere Investitionspauschalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, Ausgaben für Garantieinanspruchnahmen und für den Erhalt von Landesstraßen. Die Investitionsquote soll 2019 auf rund 10,1 vom Hundert gesteigert werden. Bis 2021 soll sie jedoch wieder sinken. Für das Jahr 2022 ist zwar eine Erhöhung der Investitionen geplant, allerdings beruht diese nicht auf einer Steigerung der Sachinvestitionen, sondern auf höheren Ausgaben für Darlehen an sonstige Bereiche und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen.

Die Zinsausgaben sind aufgrund des niedrigen Zinsniveaus weiterhin rückläufig. Von 2008 bis 2018 halbierten sie sich von etwa 4,8 Milliarden € auf rund 2,4 Milliarden €.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben verringerten sich von rund 4,4 Milliarden € in 2017 auf knapp 3,4 Milliarden € in 2018. Grund hierfür sind zum einen geringere Ausgaben für die Betreuung von Bewohnerinnen und Bewohnern von Aufnahmeeinrichtungen des Landes. Zum anderen beruht dies auf dem Wegfall des in 2017 eingetretenen Sondereffekts der Rückabwicklung von Sondertilgungen eines Darlehens mit dem landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetrieb.

Die sonstigen Ausgaben erreichten im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 trotz geringerer Zuführungen an den „Pensionsfonds“ rund 0,8 Milliarden €. Ursächlich waren vom Landesrechnungshof als bedenklich angesehene Zuführungen an die allgemeine Rücklage.

4 Vermögen

Der als Anlage zur Haushaltsrechnung 2017 vorgelegte Vermögensnachweis enthält Grundvermögen von knapp 683 Millionen € und Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften von rund 670 Millionen €. Die Forderungen nahmen im Vergleich zum Vorjahr um rund 30 Millionen € ab.

Das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen betrug zum 31.12.2017 rund 11,7 Milliarden € und erhöhte sich gegenüber dem 31.12.2016 um rund 0,7 Milliarden €. Der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes einschließlich seiner Beteiligungsgesellschaft blieb zu diesen Zeitpunkten nahezu unverändert bei rund 17,6 Milliarden €.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne Bau- und Liegenschaftsbetrieb) und Rücklagen am Ende des Rechnungsjahres nahm am stärksten zu. Es erhöhte sich von rund 11,9 Milliarden € in 2016 auf rund 13,4 Milliarden € in 2017.

5 Schulden

Nachdem im Haushaltsjahr 2017 noch eine Nettokreditaufnahme von rund 1,2 Milliarden € zur Finanzierung des Haushalts erforderlich war, schloss das Haushaltsjahr 2018 mit einer Nettokredittilgung von etwa 0,4 Milliarden € ab. Insgesamt wurden Kredite in Höhe von rund 16,9 Milliarden € aufgenommen, die vollständig zur Finanzierung von Kredittilgungen verwendet wurden.

Seit mehr als zehn Jahren wurde die durch die Haushaltsgesetze jeweils erteilte Nettokreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen. Als Folge dessen wurde aus dem Haushaltsjahr 2018 eine fortgeltende Kreditermächtigung von rund 7,5 Milliarden € in das Haushaltsjahr 2019 übertragen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs darf eine am Ende des Haushaltsjahres 2019 noch bestehende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, da ab 2020 die Schuldenbremse gilt.

Die Details der landesrechtlichen Schuldenbremse sind nach wie vor nicht geregelt. Das Ministerium der Finanzen hat jedoch Vorschläge für ein Konjunkturbereinigungsverfahren angekündigt. Stellt man bei der Schuldenbremse allein auf die Vermeidung einer Nettoneuverschuldung im Landeshaushalt ab, wäre diese Vorgabe mittelfristig eingehalten. So sind für die Planungsjahre 2019 bis 2022 negative Nettoneuverschuldungen – also Nettotilgungen – vorgesehen, die von rund -0,03 Milliarden € bis auf -1,3 Milliarden € ansteigen. Diese Soll-Werte berücksichtigen jedoch noch nicht die Mindereinnahmen aufgrund der Mai-Steuerschätzung 2019.

Die Schulden des Landes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 2018 knapp 144,0 Milliarden €. Die in den Haushaltsrechnungen nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich von 2016 nach 2017 um etwa 1,2 Milliarden € auf rund 9,1 Milliarden €. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen konnte seine am Ende des Jahres bestehenden Kredit-schulden (einschließlich des Landesdarlehens) von rund 7,3 Milliarden € 2017 auf rund 6,4 Milliarden € reduzieren.

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung am 06.12.2018 fest, dass dem Land Nordrhein-Westfalen keine Haushaltsnotlage droht. Das Verfahren der Haushaltsüberwachung wurde noch nicht weiterentwickelt. Hierüber will der Stabilitätsrat spätestens bis zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2019 entscheiden.

Des Weiteren beschloss der Stabilitätsrat ein Kompendium, das als Grundlage zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 dienen soll. Der Landesrechnungshof sieht einige Aspekte in dem Kompendium kritisch, wie zum Beispiel das Vorsehen einer Ausgleichskomponente und die Auswahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens beim harmonisierten Analysesystem.

7 Zusammenfassung der Haushaltssituation

In der Mittelfristigen Finanzplanung sind ab 2020 Überschüsse von jährlich mehr als 1 Milliarde € ausgewiesen. Diese könnten durch eine Berücksichtigung der Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2019 fast vollständig entfallen. Der Landesrechnungshof sieht ohne eine konsequentere Haushaltskonsolidierung keine Spielräume für finanzträchtige Maßnahmen. Die Schuldentilgung sollte Priorität haben, insbesondere vor der Bildung von Rücklagen, die zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden können.

8 EPOS.NRW in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz

Mit dem Programm EPOS.NRW soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf den Stand der Einführung bei neun Aus- und Fortbildungseinrichtungen dreier großer Geschäftsbereiche geprüft. Hierbei hat sich gezeigt, dass die mit der Einführung verfolgten Programmziele nicht erreicht waren.

Die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der drei Geschäftsbereiche nutzten die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung.

Vergleichsbetrachtungen zwischen den Einrichtungen, sowohl innerhalb der Ressorts als auch ressortübergreifend, waren noch nicht möglich. Ursache hierfür war, dass die Aus- und Fortbildungseinrichtungen die Struktur ihrer Kosten- und Leistungsrechnungen nicht einheitlich entwickelt haben. Dementsprechend bestanden zwischen ihren Kosten- und Leistungsrechnungen zum Teil wesentliche Unterschiede. Dies schränkte die Vergleichbarkeit von an sich ähnlichen Teilleistungen, wie zum Beispiel Unterbringung und Verpflegung, ein oder machte sie unmöglich.

Zudem führten Defizite bei der verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten zu nicht belastbaren Ergebnissen in der Kosten- und Leistungsrechnung. Mit eigenen Datenerhebungen konnte der Landesrechnungshof nachweisen, dass die Verknüpfung von outputorientierten Daten mit den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung zahlreiche relevante Steuerungsinformationen liefern kann.

Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen. Er hat unter anderem empfohlen, die Steuerung der Aus- und Fortbildungseinrichtungen outputorientiert – also insbesondere über Zielvorgaben und Kennzahlen in Bezug auf die Verwaltungsleistungen (Output) – vorzunehmen. Hierfür hat er Ansätze und Maßnahmen aufgezeigt, die die Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung erhöhen. Um Vergleiche zwischen den Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie mit externen Anbietern vergleichbarer Leistungen zu ermöglichen, sollten die Ressorts die Kosten- und Leistungsrechnungen ihrer Einrichtungen vereinheitlichen. Für eine wirtschaftlichere Auslastung und damit zur Reduzierung von Fremdanmietungen sollten die Ressorts zudem ein ressortübergreifendes Kapazitätsmanagement einführen.

Die Ressorts stellten fest, dass die Umsetzung der Programmziele bisher nicht erreicht werden konnte. Dies solle so schnell wie möglich erfolgen. Man habe sich zunächst auf das externe Rechnungswesen fokussiert, um damit eine doppelte Bewirtschaftung als Basis für eine neue Haushaltssteuerung flächendeckend umzusetzen. Perspektivisch werde die Aufgabe gesehen, Regelungen zu Themen wie Budgetierung und Zielvereinbarungen zu treffen.

9 Pädagogischer und erziehungswissenschaftlicher Dienst im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat den pädagogischen und den erziehungswissenschaftlichen Dienst im Justizvollzug geprüft. Er hat dargelegt, dass aufgrund der rückläufigen Belegungszahlen im Justizvollzug die durchschnittliche Belegung der Justizvollzugsanstalten bei der jährlichen Überprüfung der Stellenverteilung vorrangig berücksichtigt werden sollte. Hierdurch erführe das bisherige Stellenverteilungssystem eine Anpassung, die sich näher am tatsächlichen Bedarf für schulische Bildungs- oder Freizeitmaßnahmen für Inhaftierte orientiert.

Zudem sind landesweit die Pflichtstunden an zu erteilendem Unterricht für jede Fachkraft neu festzulegen. Hierdurch würden zusätzliche interne Unterrichtskapazitäten nutzbar werden. In der Folge ließen sich künftig die Ausgaben für nichthauptamtliche Lehrkräfte verringern.

10 Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz – Nachschau

Der Landesrechnungshof hatte aufgrund einer Prüfung im Jahre 2013 vorgeschlagen, die Vernichtung und Verwertung des ausgesonderten Schriftguts der Justiz künftig zentral und durch Fremdfirmen ausführen zu lassen. Das Ministerium der Justiz stand dem Vorschlag grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Der Landesrechnungshof hatte hierüber im Jahresbericht 2015 berichtet. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags hatte den Vorschlag des Landesrechnungshofs begrüßt und das Ministerium der Justiz um entsprechenden Bericht gebeten. Im November 2016 teilte das Ministerium dem Ausschuss mit, man habe die Präsidentin bzw. die Präsidenten der Oberlandesgerichte gebeten, jeweils europaweite Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Eine im Januar 2019 vorgenommene Erhebung hat ergeben, dass die in Aussicht gestellten Ausschreibungen nach wie vor nicht durchgeführt worden waren. Auch unter Berücksichtigung der hierfür vorgetragenen Gründe hält der Landesrechnungshof diese zeitliche Verzögerung insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen für inakzeptabel.

11 Verwendung von Integrationsstellen

Mit dem vorrangigen Ziel der Weiterentwicklung sprachlicher Kompetenzen aller Schülerinnen und Schüler fördert das Land Nordrhein-Westfalen die Teilhabe und Integration durch Bildung. Es stellt den Schulen hierfür seit Jahren zusätzliche Stellen (Integrationsstellen) zur Verfügung.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg, Köln und Münster haben die Bewirtschaftung der Integrationsstellen im Auftrag des Landesrechnungshofs untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass die eingesehenen Anträge der

Schulen auf Zuweisung von Integrationsstellen überwiegend nicht den Vorgaben entsprachen und die Kriterien der Stellenzuweisung nicht nachvollziehbar waren. Zudem erwies sich das Zuweisungsverfahren bei den Bezirksregierungen als sehr aufwendig. Eine Evaluation hatte nicht stattgefunden.

Der Landesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, das Verfahren der Stellenzuweisung zu verändern. Er hat weiter empfohlen zu überprüfen, inwieweit die Einzelbetrachtung von Stellen und Verwendungszwecken und ihre Aufspaltung in verschiedene Unterrichtsmehrbedarfe den tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen (noch) Rechnung tragen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat eine Überarbeitung des entsprechenden Erlasses angekündigt.

12 Prüfung der Ersatzschulfinanzierung: Freie Waldorfschulen

Freie Waldorfschulen haben – wie alle genehmigten Ersatzschulen – Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen Zuschüsse des Landes.

Die Refinanzierung des Grundstellenbedarfs der Ersatzschulen, also des Personalaufwands zur Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts, richtet sich grundsätzlich nach denselben Kriterien, die für entsprechende öffentliche Schulen gelten. Für Ersatzschulen, die wie die Freien Waldorfschulen kein Pendant im öffentlichen Schulwesen haben, können jedoch hiervon abweichende Regelungen getroffen werden. Der Landesrechnungshof hat sich mit den für die Refinanzierung der Freien Waldorfschulen erlassenen Regelungen, insbesondere den Bestimmungen zur entsprechenden Schulform im öffentlichen Schulwesen, und deren Auswirkungen auf den Landeshaushalt befasst.

Bei den Klassen 1 bis 4 der Freien Waldorfschulen entsprachen die wöchentlichen Pflichtstunden der Lehrerinnen und Lehrer, auf deren Grundlage die Lehrkräfte refinanziert wurden, nicht den Pflichtstunden der vorgegebenen Schulformzuordnung. Die Zuordnung der Klassen 5 bis 11 der Freien Waldorfschulen zur Schulform Gesamtschule ist aus Sicht des Landesrechnungshofs zu hinterfragen. Darüber hinaus erhalten Freie Waldorfschulen Stellenzuschläge auf den Grundstellenbedarf. Dadurch sind sie besser mit Grundstellen ausgestattet als entsprechende private oder öffentliche Schulen. Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht mit dem ersatzschulrechtlichen Ausgabenbegrenzungsgebot vereinbar.

Das Ministerium für Schule und Bildung und das Ministerium der Finanzen sind der Auffassung des Landesrechnungshofs entgegengetreten und sehen allenfalls geringfügigen Änderungsbedarf.

13 Berufungs- und Bleibeverhandlungen

Der Landesrechnungshof hat die Verfahren bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen an vier Universitäten geprüft. In diesem Zusammenhang hat er die zu den Berufungsverfahren vorhandenen Regelungen und die Gewährung von Leistungsbezügen an Professorinnen und Professoren untersucht.

Er hat festgestellt, dass die Berufsordnungen der geprüften Universitäten hinsichtlich der Verfahrensfristen, der Funktion der/des Berufungsbeauftragten und der Frage der Befangenheit von Mitgliedern der Berufungskommissionen im Einzelfall ergänzungsbedürftig waren. Die Verfahrensdauer vom Berufungsvorschlag bis zur Berufung kann nach Auffassung des Landesrechnungshofs an einigen Universitäten verkürzt werden.

Die Gewährung der Leistungsbezüge im Zusammenhang mit Berufungen und Bleibeverhandlungen entsprach an den geprüften Universitäten nicht in allen Fällen den rechtlichen Vorgaben. Dies galt insbesondere bei der Verknüpfung derartiger Bezüge mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Zudem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine übermäßige Gewährung derartiger Bezüge die Funktionsfähigkeit der Hochschule gefährden kann.

14 Effiziente Prozesse im Drittmittelmanagement

Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln die verwaltungsmäßige Bearbeitung von Drittmittelprojekten an zwölf Universitäten sowie an zwei Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes untersucht.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die Bearbeitung und Abwicklung von Drittmittelprojekten an den Hochschulen einen erheblichen technischen, personellen und organisatorischen Aufwand verursachten und die Verwaltungsprozesse häufig nicht effizient genug waren. Aus den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen hat der Landesrechnungshof sowohl allgemeine als auch individuelle Empfehlungen abgeleitet.

Der Landesrechnungshof hat den Hochschulen insbesondere die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems und einer elektronischen Akte empfohlen. Ferner sollten sämtliche im Rahmen der Antrags- und Angebotsphase anfallenden Verwaltungsaufgaben innerhalb der jeweiligen Hochschule in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst werden. Die Budgetverantwortung sollte bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Projektleitungen übertragen werden. Schließlich hält der Landesrechnungshof auch die Implementierung digitaler, workflowunterstützter Prozesse bei der Einstellung von Personal in Drittmittelprojekten, bei Beschaffungen, im Bereich der eingehenden und ausgehenden Rechnungen, bei Mittelabrufen und bei der Bearbeitung von Stundenzetteln für notwendig.

Die Hochschulen sind den Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt. Insbesondere haben alle Hochschulen mit der Einführung oder Erweiterung eines Dokumentenmanagementsystems oder zumindest mit den Planungen zur Einführung eines solchen begonnen. Entsprechendes gilt für die Einführung der elektronischen Akte.

15 Förderung der interkulturellen Kulturarbeit

Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg die Förderung des Landes für eine Einrichtung im Bereich der interkulturellen Kulturarbeit geprüft.

Das Land förderte die Einrichtung in den Jahren 2011 bis 2016 mit rund 1,4 Millionen € im Wege der Projektförderung. In den Zuwendungsbescheiden wurde die Einrichtung als Projekt bezeichnet.

Die Einrichtung war mit der Zielsetzung gegründet worden, Modelle für die Zukunft der globalen Stadtgesellschaft, der Region und des Landes zu formulieren und gleichzeitig die kreativen Potenziale der Menschen zu fördern.

Im Förderzeitraum waren weder Ziele noch Kriterien festgelegt worden, anhand derer der Erfolg der Fördermaßnahmen im weiteren Verlauf hätte beurteilt werden können. Verschiedene Evaluierungen haben gezeigt, dass die bei der Gründung formulierte Zielsetzung nicht oder nicht umfänglich erreicht wurde.

16 Prüfung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms

Der Landesrechnungshof hat das ab Dezember 2015 laufende Hochschulbaukonsolidierungsprogramm geprüft, mit dem der in den Jahren 2009 bis 2015 begonnene Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus an den Hochschulen in einer zweiten Stufe fortgeführt werden soll. Für das Programm wurden 1.200 Millionen € zur Verfügung gestellt.

Er hat festgestellt, dass das Land seinen Anteil am Programm als Baukostenzuschuss unabhängig vom Fortschritt der Baumaßnahmen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen zahlt. Der Landesanteil ohne den Anteil der Hochschulen in Höhe von 590 Millionen € soll spätestens Ende des Jahres 2021 ausgezahlt sein, obgleich die Fertigstellung für einen Großteil der Maßnahmen erst für die Jahre 2024 bis 2027 prognostiziert wird. Darüber hinaus ist völlig unklar, wann die Baumaßnahmen des Programms tatsächlich realisiert werden können. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen darf für den Baukostenzuschuss keine Rücklage bilden. Dies hat zur Folge, dass er die ausgezahlten Mittel für andere laufende Projekte nutzt und die Projekte des Programms nach Eintritt der Schuldenbremse zum 01.01.2020 in Konkurrenz zu allen anderen von ihm durchzuführenden Baumaßnahmen aus seinem laufenden Cashflow finanzieren muss.

Die Vereinbarung der Programmbeteiligten, den am Gesamtvolumen des Programms bemessenen Instandhaltungsanteil in Höhe von 281 Millionen € um 40 Millionen € zu reduzieren und somit das Investitionsvolumen entsprechend zu erhöhen, war nicht umgesetzt worden.

Die als Zielgröße für die Planung festgelegte Kostenvorgabe ist zur Programmsteuerung nicht geeignet, da sie weder alle Kostenarten noch Baupreissteigerungen berücksichtigt.

Im Rahmen des Programmcontrollings sollten unter anderem bis zum 31.12.2017 verbindliche Refinanzierungsangebote vorliegen, um Projekte zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu kategorisieren. Da diese nach annähernd drei Jahren seit Programmbeginn nicht vorlagen, greift dieses Controllinginstrument zu spät und ist damit weitestgehend wirkungslos. Dies wiegt umso schwerer, da der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bereits im Juli 2018 eine Kostenüberzeichnung des Programms in Höhe von bis zu 400 Millionen € ermittelt hatte.

Weder der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen noch das Ministerium der Finanzen konnten bislang belegen, wie der im Hochschulbaukonsolidierungsprogramm angewandte Verteilungsschlüssel der pauschalen 60/40 Finanzierungsregelung ermittelt wurde. Darüber hinaus hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keine Refinanzierungsberechnungen bezüglich seines 40-prozentigen Eigenanteils vorgenommen.

Der Eigenanteil des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen in Höhe von 480 Millionen € fließt nicht in vollem Umfang als Investition in das Programm ein, sondern wurde um 112 Millionen € für die Instandhaltung gekürzt. Unabhängig von dem im Programm enthaltenen Instandhaltungsanteil erhält der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für die modernisierten Liegenschaften für die nächsten 25 Jahre Anteile für die Instandhaltung in den Bestandsmieten. Diese doppelte Berücksichtigung von Instandhaltungskosten ist nicht sachgerecht, da sie nicht durch entsprechende Berechnungen belegt werden konnte.

17 Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen

Die Länder sind verpflichtet, für Asylbegehrende notwendige Unterbringungsplätze in Aufnahmeeinrichtungen bereitzustellen. Ab 2015 hatte das Land im Zuge des Flüchtlingszustroms seine Unterbringungskapazitäten erheblich ausgebaut. Das Ministerium stellte im Anschluss nicht sicher, dass das Aufnahmesystem unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots zeitnah fortentwickelt und optimiert wird. Aufgrund der unzureichenden Aktenführung konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen, dass das Ministerium bei seinen Entscheidungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat.

Inzwischen hat das Ministerium erste Schritte unternommen, um das Aufnahmesystem zu optimieren und eine geordnete Aktenführung zu gewährleisten.

18 Gewährung von Zuschüssen durch eine Stiftung

Der Landesrechnungshof hat die Förderpraxis einer Stiftung untersucht. Er hat dabei unter anderem Mängel bei der Dokumentation, der Begründung von Entscheidungen über die Förderhöhe, der Überwachung der Zuwendungsverfahren und insbesondere der Prüfung der Verwendungsnachweise festgestellt. Ferner hat er in einer Reihe von Förderfällen zuwendungsrechtliche Verstöße der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger festgestellt. Er hat die Stiftung um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlasssten gebeten.

Die Stiftung hat Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt beziehungsweise teilweise bereits umgesetzt. Das Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung will sie insgesamt neu strukturieren. In den Förderfällen mit zuwendungsrechtlichen Verstößen hat sie mit der Prüfung und Realisierung förderrechtlicher Konsequenzen begonnen.

19 Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Planung und den Beginn der Sanierung des 1. Bauabschnitts des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld baubegleitend geprüft. Die Gesamtsanierung ist in sechs Bauabschnitten vorgesehen. Die prognostizierten Kosten für den 1. Bauabschnitt haben sich noch vor Baubeginn von 132 Millionen € auf rund 255 Millionen € nahezu verdoppelt. Es ist absehbar, dass sich die geplante Projektlaufzeit für den 1. Bauabschnitt um fünf Jahre verlängert. Die vollständige Sanierung des Hauptgebäudes wird statt der ursprünglich veranschlagten 13 Jahre voraussichtlich mehr als 27 Jahre in Anspruch nehmen.

Die Mehrkosten und den Zeitverzug führt der Landesrechnungshof insbesondere auf Mängel bei der Kostenkalkulation, der Planung und Durchführung der Schadstoffentsorgung und der Planung der Technischen Anlagen sowie auf langwierige Abstimmungsprozesse zwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und der Universität Bielefeld zurück. Überdies wurden Verfahrensregelungen, auf deren Anwendung sich der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, die Universität Bielefeld, das Ministerium für Kultur und Wissenschaft und das Ministerium der Finanzen bei Projektbeginn geeinigt hatten, im laufenden Planungsprozess nicht konsequent beachtet.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Universität Bielefeld und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen mietvertragliche Regelungen über die Durchführung der Sanierung und Modernisierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld zu einem Zeitpunkt abgeschlossen hatten, in dem weder eine vollständige Entwurfsplanung vorlag noch ein abschließendes Bausoll definiert war. Mehrkosten, die sich aufgrund dieser Verfahrensweise im weiteren Projektverlauf ergeben können, werden vom Land über die Risikoteilung gegenfinanziert werden müssen.

Die Refinanzierungsmodalitäten der Baumaßnahme über alle weiteren Bauabschnitte sind zwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und dem Land nicht abschließend geklärt.

20 Verfahren zur Bewilligung von Förderungen mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln haben stichprobenweise Bewilligungen von Förderungen mit einer Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung der Förderphase 2014–2020 geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren geänderte Verwaltungsverfahren gegenüber vorangegangenen Förderphasen. Dabei hat der Landesrechnungshof Probleme bei den Bewilligungsverfahren festgestellt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Er hält insbesondere eine zentrale Aufbereitung von Informationen für die bewilligenden Stellen für erforderlich, möglicherweise in Form eines vom Land gegenüber der Europäischen Union angekündigten Handbuchs. Auch zur Unterstützung durch ein spezielles IT-Verfahren sowie zur Anwendung von Pauschalen bei der Bewilligung hat er Änderungen angeregt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hat mitgeteilt, dass die Hinweise und Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofs teilweise aufgegriffen würden.

21 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen geprüft.

Der Landesbetrieb berechnete ab 2016 für Leistungen an Behörden und Einrichtungen des Landes Entgelte, die sich mit Blick auf das in der Betriebsatzung verankerte Selbstkostenprinzip als problematisch erwiesen. Ursachen waren vor allem eine Fehlkalkulation, Kostenaufschläge oberhalb der Selbstkosten sowie preispolitisch motivierte Abweichungen von den Selbstkosten.

Zur Befriedigung – etwaiger – aus der Fehlkalkulation resultierender Rückzahlungsansprüche bildete der Landesbetrieb im Jahresabschluss 2016 eine Rückstellung in Höhe von 4,8 Millionen €. Die Rückstellung hätte nicht gebildet werden dürfen. Hierfür waren hinreichende Gründe weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Im Jahresabschluss 2016 änderte der Landesbetrieb zudem die Methode zur Wertberichtigung von Forderungen aus Lieferungen und Leistungen. Hierdurch vervielfachten sich die Wertberichtigungen von zuvor 0,1 Millionen € (31.12.2015) auf 3,3 Millionen € (31.12.2016). Die gewählte Bewertungsmethode war unzulässig. Sie entsprach unter anderem nicht dem Grundsatz der Einzelbewertung. Die unzulässige Rückstellungsbildung und die

fehlerhaften Wertberichtigungen bewirkten einen entsprechend geminderten Bilanzgewinn. Dadurch standen rund 8 Millionen € nicht für eine Abführung an den Landeshaushalt zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat die Auflösung unter anderem der oben genannten Rückstellung, Anpassungen der Bewertungsmethoden sowie weitere bilanzielle Veränderungen empfohlen. Zudem hat er umfangreiche Satzungsänderungen angeregt. Schließlich hat er empfohlen, die für die Ermittlung der Selbstkosten erforderliche Vollkostenrechnung umzusetzen und den Personalbedarf sach- und methodengerecht zu ermitteln.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, den Empfehlungen des Landesrechnungshofs bereits teilweise nachzukommen beziehungsweise künftig weitestgehend folgen zu wollen.

22 Besteuerung der Lotterien und der Renn- und Sportwetten

Der deutsche Glücksspielmarkt verzeichnete in den letzten Jahren erhebliche Zuwächse. Das Volumen des nicht regulierten illegalen Marktes ist dabei in besonderem Maße gewachsen.

Der Landesrechnungshof hat untersucht, ob eine Besteuerung des Glücksspiels, insbesondere des Online-Glücksspiels aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen in hinreichendem Maße erfolgt beziehungsweise überhaupt möglich ist.

Aufgrund unzureichender gesetzlicher Regelungen sieht der Landesrechnungshof ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland. Nach seinen Feststellungen könnten bei Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen jährlich mehr als 100 Millionen € für den Landeshaushalt vereinnahmt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die Empfehlungen zur effektiven Besteuerung des Online-Glücksspiels aufzugreifen und für eine möglichst zeitnahe und weitgehende Umsetzung einzutreten.

23 Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 16 Finanzämtern die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften geprüft.

Einkommensteuerfälle mit Überschusseinkünften von mehr als 500.000 € gehören zu den finanziell wichtigsten und unterliegen grundsätzlich einer regelmäßigen Außenprüfung. Die Bearbeitung durch die Finanzämter wies in den Jahren 2013 bis 2015 bei jedem dritten untersuchten Fall Mängel auf.

Der Landesrechnungshof hält eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für erforderlich und hat dem Ministerium der Finanzen Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung gegeben. Den Vorschlägen hat das Ministerium der Finanzen zugestimmt und mit der Umsetzung ist bereits begonnen worden.

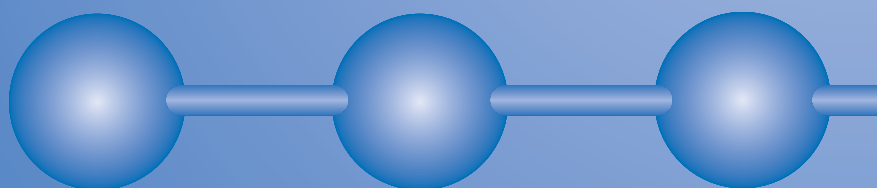
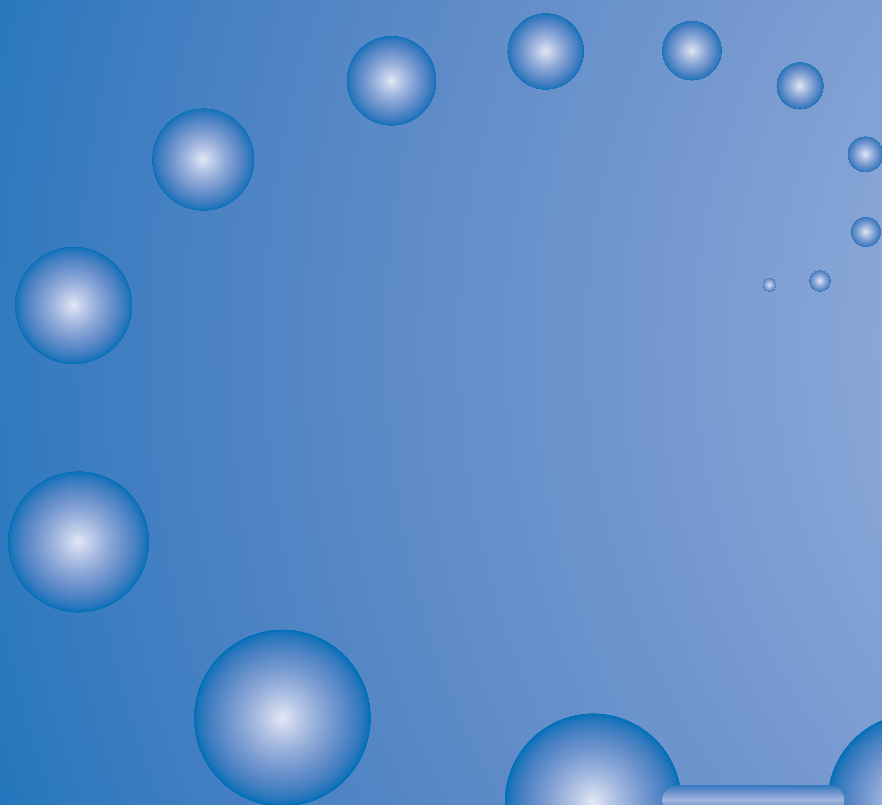
24 Globale Minderausgaben im Landeshaushalt

Der Landesrechnungshof hat die Etatisierung von Globalen Minderausgaben für die Jahre 2011 bis 2016 geprüft. Ziel der Prüfung war unter anderem die Ermittlung der Verfahrensweise im Umgang mit Globalen Minderausgaben bei der Haushaltsaufstellung, dem Haushaltsvollzug und der Haushaltsrechnung.

Der Landesrechnungshof hat dabei festgestellt, dass nach der Erwirtschaftung der etatisierten Globalen Minderausgaben weitere nicht verausgabte Haushaltsmittel in dreistelliger Millionenhöhe verblieben. Hieraus ergibt sich aus seiner Sicht Handlungsbedarf für die Optimierung der Haushaltsaufstellung. Möglichkeiten dazu sieht er insbesondere in einer Verbesserung der Information des Parlaments und einer differenzierteren Auswertung der Haushaltsrechnungen.

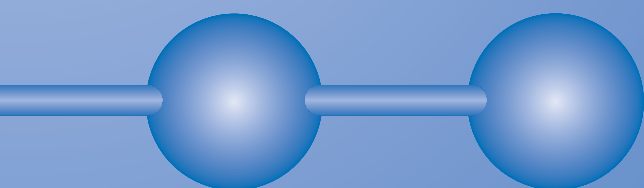
Das Ministerium der Finanzen sah im Ergebnis keinen Handlungs- und Optimierungsbedarf. Allerdings kündigte es im Rahmen des Verfahrens für die Aufstellung des Haushalts 2020 an, dass die hohen Globalpositionen möglichst reduziert werden sollen.

Der Landesrechnungshof hält es gerade im Hinblick auf die zum 01.01.2020 einzuhaltende Schuldenbremse weiterhin für geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer realitätsnäheren Planung des Haushalts führen können.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltsrechnung 2017



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2017 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Festgestellte Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung wurden dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt. Die im Rahmen eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.

Erstmals seit dem Jahr 2000 wurden auf die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben Einnahmen in Höhe von rund 618,1 Millionen € angerechnet. Diese Einnahmen ergaben sich daraus, dass die nach dem Haushaltsgesetz möglichen Kassenverstärkungskredite um den genannten Betrag geringer waren als die fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr. Nach der Landeshaushaltsordnung war diese Differenz anzurechnen.

Die im Haushalt 2017 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen wurden nicht erzielt. Die etatisierten Globalen Minderausgaben wurden vollständig erwirtschaftet.

Der Minister der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2017 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 17.12.2018 dem Landtag vorgelegt.¹ Ebenfalls mit Schreiben vom 17.12.2018 hat er die Haushaltsrechnung dem Landesrechnungshof (LRH) zugeleitet.

Der Haushalt, der der Haushaltsrechnung zugrunde lag, wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) 2017² in Einnahmen und Ausgaben auf 72.706.190.600 € festgestellt. Der Haushaltsplan wurde im laufenden Haushaltsjahr 2017 durch ein Nachtragshaushaltsgesetz (NHG)³ geändert. Mit dem NHG 2017 wurde das Haushaltsvolumen auf 73.931.596.600 € erhöht.

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

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2017 geprüft.

1 Drucksache (Drs.) 17/4633, S. 1.

2 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 15.12.2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. – S. 1116).

3 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017) vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 827).

1.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

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

Die Haushaltsrechnung enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert.

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

- die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung als Anlage I,
- die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen als Anlage II,
- den Jahresabschluss bei Landesbetrieben als Anlage III,⁴
- die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen als Anlage IV und
- die vom Ministerium der Finanzen (FM) im abgelaufenen Jahr erteilten Verpflichtungsermächtigungen als Anlage V.

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

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

4 Aus der Anlage III sind die Bilanzen zum 31.12.2017 und die Gewinn- und Verlustrechnungen für die Zeit vom 01.01. bis 31.12.2017 der sechs Landesbetriebe i. S. d. § 26 LHO und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ ersichtlich. Für die Jahresabschlüsse erteilten die Abschlussprüfer uneingeschränkte Testate.

1.2 Haushaltsabschluss

Das Haushaltsjahr 2017 wurde mit dem endgültigen Kassenschluss am 21.03.2018 beendet. Demzufolge dauerte der Auslaufzeitraum, in dem noch Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2017 gebucht werden konnten, vom 01.01.2018 bis zum 21.03.2018. Das FM hat in einer Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom 26.06.2018 über das Ergebnis des Kassenabschlusses 2017 berichtet.⁵

Der Haushalt 2017 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 73.038.042.256,22 € ein kassenmäßiges Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO von 0,00 € auf.⁶ Gegenüber dem Haushalt 2016, der übereinstimmende Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von 68.409.472.389,40 € enthielt, beträgt die Erhöhung 4.628.569.866,82 € bzw. rd. 6,8 v. H.

Wegen des ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnisses wirken sich auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2017 nur die aus dem Vorjahr übertragenen sowie die in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste aus.⁷

Tabelle 1

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2017 nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO

Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste:		
aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragene Einnahmereste	164.343.806,99 €	
aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragene Ausgabereste	1.708.895.513,52 €	
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragenen Haushaltsreste		-1.544.551.706,53 €
in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragende Einnahmereste	283.376.922,74 €	
in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragende Ausgabereste	1.919.689.089,38 €	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragenden Haushaltsreste		-1.636.312.166,64 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste		-91.760.460,11 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		-91.760.460,11 €

5 Vorlage 17/894.

6 Haushaltsrechnung 2017, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 36.

7 Haushaltsrechnung 2017, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 36.

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2017 sowie die Unterschiede voneinander wie folgt dar:

Tabelle 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Haushaltsjahres 2017 (in Mio. €)*

Hauptgruppen		Haushalts-		Unterschiede
		Soll **	Ist	Ist – Soll
	Einnahmen			
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	56.411,9	55.894,7	-517,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.104,7	3.411,4	306,7
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	10.648,1	10.848,0	199,9
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3.766,9	2.883,9	-883,0
	insgesamt	73.931,6	73.038,0	-893,6
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	26.146,0	25.387,3	-758,7
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.702,3	7.209,3	-493,0
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	33.985,1	32.947,1	-1.038,0
7	Baumaßnahmen	285,6	235,7	-49,9
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6.661,6	6.386,7	-274,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-849,0	871,9	1.720,9
	insgesamt	73.931,6	73.038,0	-893,6

* Haushaltsrechnung 2017, Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13. Differenzen durch Rundungen. – ** Durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushalts-Soll einzelner Ausgabehauptgruppen gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan 2017 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

Im Ergebnis unterschritten die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze im Haushaltsjahr 2017 um jeweils rd. 893,6 Mio. €.

1.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die im Haushaltsjahr 2017 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe betrugen insgesamt rd. 43,6 Mio. €. Diese Haushaltsüberschreitungen sind in der Anlage I zur Haushaltsrechnung einzeln aufgeführt und begründet.⁸ Ihr Anteil am Soll-Haushaltssollvolumen beträgt rd. 0,06 v. H. In den Haushaltsjahren 2015 und 2016 fiel dieser Anteil mit rd. 0,04 v. H. und rd. 0,03 v. H. geringer aus.

Der Landtag hatte auf die vierteljährlichen Mitteilungen des FM gemäß § 37 Abs. 4 LHO über- und außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. rd. 23,1 Mio. € für das Haushaltsjahr 2017 genehmigt, von denen im Haushaltsvollzug rd. 16,2 Mio. € tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt wurden. Nach Abschluss der Rechnungslegungsbücher wurden bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. insgesamt rd. 27,4 Mio. € – darunter Vorgriffe i. H. v. rd. 12,1 Mio. € – festgestellt, die der Landtag am 22.05.2019 genehmigte.⁹

Sind bis zum Ende des Haushaltsjahres Ansätze nicht vollständig ausgeschöpft worden, können bei den entsprechenden Haushaltsstellen Einnahme- und Ausgabe-reste gebildet werden. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Einnahmereste im Haushaltsjahr 2017 von rd. 164,3 Mio. € auf rd. 283,4 Mio. €. Sie beruhen auf veranschlagten Einnahmen aus Förderprogrammen der Europäischen Union (EU), die erst zu einem späteren Zeitpunkt zufließen.¹⁰ Die Bruttoausgabereste erhöhten sich von rd. 1.727,9 Mio. € auf rd. 1.931,8 Mio. €. Nach Abzug der von rd. 19,0 Mio. € auf rd. 12,1 Mio. € gesunkenen Vorgriffe ergaben sich von rd. 1.708,9 Mio. € auf rd. 1.919,7 Mio. € gestiegene Nettoausgabereste. Von den im Haushaltsjahr 2017 gebildeten Nettoausgaberesten standen rd. 1.726,4 Mio. € bzw. rd. 89,9 v. H. im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen. Sollten diese Reste in Anspruch genommen werden, müssten sie nicht an anderer Stelle eingespart werden. Der Anteil der Nettoausgabereste am Volumen des Haushaltssolls betrug in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 jeweils rd. 2,4 v. H. Für das Haushaltsjahr 2017 beträgt dieser Anteil rd. 2,6 v. H.

Neben den durch Über- und Unterschreitungen begründeten Abweichungen kam es durch Umsetzungen von Haushaltsmitteln zu unterschiedlichen Soll-Beträgen zwischen dem durch den Nachtrag geänderten Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung. Insgesamt wurden im Haushaltsjahr 2017 Ausgabemittel i. H. v. rd. 42,1 Mio. € zwischen Einzelplänen umgesetzt. Eine Umsetzung von Einnahmemitteln fand dagegen nicht statt.¹¹ Die umgesetzten Ausgabemittel veränderten den Gesamtbetrag der Soll-Ausgaben nicht.

⁸ Haushaltsrechnung 2017, Band I, Anlage I, S. 135 ff.

⁹ Vorlage 17/1931, S. 1 f. und Anlage; Drs. 17/6145, S. 1 ff.; Plenarbeschlussprotokoll 17/57, S. 8.

¹⁰ Drs. 17/4633, S. 1.

¹¹ Haushaltsrechnung 2017, Band I, Veränderungen im Haushaltsvollzug, S. 27.

1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen

Nach Art. 83 Satz 1 LV sind Kreditaufnahmen nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Für das Haushaltsjahr 2017 bestanden haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen für den Landeshaushalt und für das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“ (BLB NRW). Ferner verfügten die Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ und „Risikoabschirmung WestLB AG“ über Kreditermächtigungen, die in den Gesetzen zur Errichtung der Sondervermögen ausgesprochen worden waren.¹²

Landeshaushalt

Die sich aus § 18 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 HG 2017 unter Berücksichtigung der Änderungen durch das NHG 2017 ergebenden Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme stellen sich nach der Haushaltsrechnung 2017 wie folgt dar:¹³

Tabelle 3

Herleitung und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2017 (in Mio. €)

	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2017	8.011,3
+	Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2017 (nach § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 2017 i. V. m. Art. 1 Nr. 2 NHG 2017)	1.686,0
./.	Anrechnungsbetrag auf die Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben wegen Überschreitung der Kreditermächtigung für Kassenverstärkungskredite (nach § 18 Abs. 4 Satz 3 LHO i. V. m. § 4 HG 2017)	618,1
+	Kreditermächtigung zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2017 fällig werdenden Krediten (nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2017 und Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht zum HG 2017)	18.405,9
+	Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung (von vorzeitig getilgten Darlehen sowie von in 2017 fällig werdenden kurzfristigen Krediten des Haushaltsjahres 2016 nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 HG 2017)	590,0
=	Gesamtkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2017 (Höchstbetrag)	28.075,1
./.	Gesamtkreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2017	20.223,6
=	Verbleibende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2017	7.851,5
./.	in Abgang gestellt	0,0
=	Fortgeltende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2018	7.851,5

- 12 Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz) vom 28.11.2012 (GV. NRW. S. 577), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 90); Gesetz zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Risikofondsgesetz – RiFoG) vom 28.10.2008 (GV. NRW. S. 636), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 825).
- 13 Haushaltsrechnung 2017, Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2017 und der für 2018 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt, S. 10.

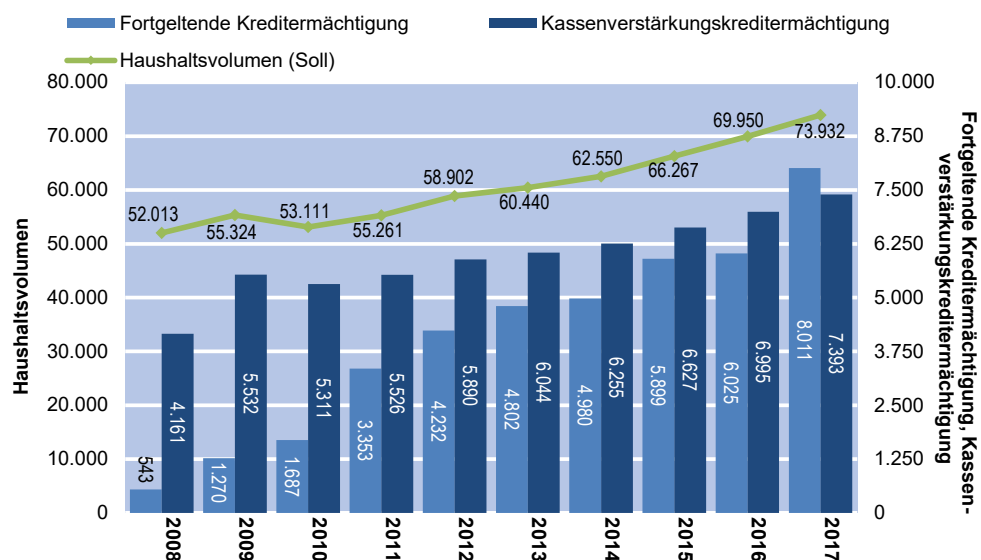
Der im Haushaltsjahr 2016 von der Gesamtkreditermächtigung nicht in Anspruch genommene Teil i. H. v. rd. 8.011,3 Mio. € wurde in das Haushaltsjahr 2017 übertragen. Im Vollzug des Haushalts 2017 nahm das Land Kredite i. H. v. insgesamt rd. 20.223,6 Mio. € auf. Nach Abzug der Kredittilgungen von rd. 18.995,9 Mio. € ergab sich eine Nettokreditaufnahme von rd. 1.227,6 Mio. €, der eine Nettokreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans i. H. v. 1.686,0 Mio. € gegenüberstand. Demzufolge wurde die Nettokreditermächtigung im Haushaltsjahr 2017 i. H. v. rd. 458,4 Mio. € nicht in Anspruch genommen.

Dieser im Haushaltsjahr 2017 nicht angetastete Betrag fließt zwar grundsätzlich in die fortgeltende Kreditermächtigung für das Folgejahr ein. In diesem Jahr kam es jedoch wegen der Anrechnung nach § 18 Abs. 4 Satz 3 LHO nicht zu einer höheren fortgeltenden Kreditermächtigung. Hiernach sind auf den Höchstbetrag für die Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben die Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen anzurechnen, soweit sie den im Haushaltsgesetz bestimmten Betrag für die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten übersteigen. In § 4 Satz 1 HG 2017 wurde festgelegt, dass die Ermächtigung des FM zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten 10 v. H. des Haushaltsvolumens¹⁴ beträgt. Demzufolge waren auf den Höchstbetrag für die Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen i. H. v. rd. 618,1 Mio. € (rd. 8.011,3 Mio. € abzgl. rd. 7.393,2 Mio. €) anzurechnen. Zuletzt fand eine solche Anrechnung im Haushaltsjahr 2000 statt.

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung der fortgeltenden Kreditermächtigung, des Haushaltsvolumens und der Ermächtigung des FM zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten seit 2008:

Abbildung 1

Entwicklung der fortgeltenden Kreditermächtigung und des Haushaltsvolumens sowie der Kassenverstärkungskreditermächtigung (in Mio. €) *



* Nach Haushaltsrechnungen. Differenzen durch Rundungen.

14 Das Haushaltsvolumen beträgt 73.931.596.600 € unter Berücksichtigung des NHG 2017 (siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 1).

Trotz der Reduzierung der fortgeltenden Kreditermächtigung auf den Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite hält der LRH die fortgeltende Kreditermächtigung weiterhin für zu hoch. Dies gilt umso mehr, als sie sich in den vergangenen Jahren stetig erhöht hat. Diese Entwicklung sollte beendet werden und die fortgeltende Kreditermächtigung im Regelfall keinesfalls den Betrag der für das jeweils abgeschlossene Haushaltsjahr erteilten Nettokreditermächtigung überschreiten.¹⁵ Demzufolge sollte für das Haushaltsjahr 2018 eine Kreditermächtigung i. H. v. maximal 1.686,0 Mio. € fortgelten.

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

Der BLB NRW war ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 362,0 Mio. € aufzunehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 HG 2017). Darüber hinaus war das FM ermächtigt, dem BLB NRW unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100,0 Mio. € für weitere Investitionen zu gestatten (§ 26 Abs. 1 Satz 2 HG 2017). Damit blieb die im Jahr 2017 tatsächlich verzeichnete Nettokreditaufnahme des BLB NRW von rd. 58,0 Mio. € im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung.

Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“

Mit dem Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspaktes vom 15.11.2016¹⁶ wurde eine Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ bis zu einer Höhe von insgesamt 150,0 Mio. € ausgesprochen, die bis zum 31.12.2019 befristet ist. Bis Ende 2017 wurden im Namen und für Rechnung des Sondervermögens „Stärkungspaktfonds“ keine Kredite aufgenommen.¹⁷

Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“

Mit Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2017) vom 17.10.2017¹⁸ wurde das Risikofondsgesetz geändert. Das FM wurde in § 3a des Risikofondsgesetzes ermächtigt, im Namen und für Rechnung des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. Risikofonds) zur Deckung seiner Ausgaben Kredite bis zur Höhe von 2.276,0 Mio. € aufzunehmen. Von dieser Ermächtigung kann ebenfalls bis zum 31.12.2019 Gebrauch gemacht werden. Bis Ende 2017 wurde die Kreditermächtigung nicht in Anspruch genommen.¹⁹

15 Einzelheiten hierzu siehe Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen, S. 33.

16 GV. NRW. S. 973.

17 Haushaltspläne 2018 und 2019, Beilage 4 zu Einzelplan 20, Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Stärkungspaktfonds“: Bei Titel 325 00 sind keine Einnahmen aus Krediten gebucht worden (Ist-Werte 2016 und 2017 betragen 0 €).

18 GV. NRW. S. 825.

19 Haushaltsplan 2019, Kapitel 20 610, Erläuterungen zu Titel 634 00: Der dort aufgeführte Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ enthält für 2017 keine Ist-Einnahmen aus Krediten.

1.5 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und der Globalen Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2017 wurden bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 Globale Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans i. H. v. 706.000 € veranschlagt, die mit dem Nachtragshaushaltsplan auf 414.900 € verringert wurden. Ferner wurden im gleichen Kapitel bei Titel 371 20 „Globale Mehreinnahmen in allen Einzelplänen“ i. H. v. 400.000.000 € etatisiert. Damit betrugen die Globalen Mehreinnahmen insgesamt 400.414.900 €.

Der Gesamthaushalt wies nach Vollzug unter Berücksichtigung der unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme Mindereinnahmen i. H. v. 435.163.635,08 € auf. Demzufolge sind im Vollzug des Haushalts 2017 nicht ausreichend Einnahmen aufgekommen, um die veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zu realisieren.²⁰

Die im Haushaltsplan 2017 unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts veranschlagten Globalen Minderausgaben betrugen in den jeweiligen Einzelplänen insgesamt 507.654.400 €²¹ bei der HGr. 4, 18.554.500 € bei der HGr. 5 und 158.328.400 € bei den Ausgaben für alle HGr. Diese in den Einzelplänen ausgebrachten Minderausgaben wurden vollständig erwirtschaftet. Zudem verblieben nach der Darstellung in der Haushaltsrechnung weitere Minderausgaben i. H. v. 2.255.218.717,24 €.²² Die zentral im Einzelplan 20 etatisierten Globalen Minderausgaben für alle Einzelpläne und HGr. i. H. v. 716.490.600 € wurden durch die tatsächlich angefallenen Minderausgaben realisiert. Demzufolge wurden die im Haushalt 2017 ausgebrachten Globalen Minderausgaben i. H. v. insgesamt 1.401.027.900 € vollständig erwirtschaftet.²³

20 Haushaltsrechnung 2017, Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 4.3 Globale Mehreinnahmen, S. 10, und eigene Berechnungen.

21 Einschließlich der bei Kapitel 20 020 Titel 462 20 etatisierten Minderausgaben für Personalausgaben in allen Einzelplänen von 505 Mio. €.

22 Haushaltsrechnung 2017, Band I, Abschlussbericht, Abschnitt V, Nr. 8.2 Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben/Einsparungen, S. 16.

23 Drs. 17/4633, S. 1; Haushaltsrechnung 2017, Band I, Abschnitt V, Abschlussbericht, Nr. 8 Einsparungen/veranschlagte Minderausgaben, S. 14 ff.; Band III, Kapitel 20 020 Titel 919 10. Durch die realisierten Minderausgaben erfolgte auch die Deckung des Teilbetrags von 789.266.462,92 € der Sonderzuführung an das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (sog. Pensionsfonds) i. H. v. insgesamt 859.190.532,77 €.

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

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt. Hierbei setzte der LRH zur Prüfung von Einnahmen und Ausgaben ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein. Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2017 wurden dem FM mitgeteilt.

Nachfolgend werden die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unter Einbeziehung der vorherigen Haushaltsrechnungen sowie aktueller Haushaltsdaten²⁴ näher betrachtet.

24 2018: Ist-Werte nach dem Kassenabschluss 2018 (vergleiche Vorlage 17/2113); 2019: Soll-Werte nach dem Haushaltsplan 2019 (festgestellt durch HG 2019 vom 18.12.2018 < GV. NRW. S. 804 >); 2020 bis 2022: Soll-Werte nach der Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM.

2 Einnahmen



Bei den Steuereinnahmen verzeichnete das Land im Jahr 2018 mit rund 59,2 Milliarden € ein neues Rekordergebnis. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr betrug rund 3,5 Milliarden € bzw. rund 6,3 vom Hundert. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen die Steuereinnahmen bis 2022 gestützt auf die Mai-Steuerschätzung 2018 auf knapp 71,0 Milliarden € ansteigen. Hierbei sind erwartete Mehreinnahmen aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und Mindereinnahmen durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage bereits berücksichtigt. Die Steuerschätzung vom Mai 2019 sagt für die Jahre 2019 bis 2023 wegen eines geringeren Wirtschaftswachstums und Entscheidungen des Bundes zur Steuersenkung weniger stark steigende gesamtstaatliche Steuereinnahmen voraus. Auf die künftigen Steuereinnahmen des Landes könnten sich darüber hinaus auch eine geringere Beteiligung des Bundes an den Flüchtlingskosten und die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer negativ auswirken.

Die Transfereinnahmen erreichten in 2018 mit circa 12,9 Milliarden € bei einer Steigerung von rund 3,5 vom Hundert gegenüber 2017 einen neuen Höchststand. Es handelte sich größtenteils um Zuweisungen des Bundes und aus dem Länderfinanzausgleich. Letztere nahmen 2018 bei einer gestiegenen relativen Finanzkraft Nordrhein-Westfalens ab.

Die sonstigen Einnahmen im Haushalt des Landes ohne Schuldenaufnahmen gingen im Haushaltsjahr 2018 auf rund 3,3 Milliarden € zurück, da sich die Darlehensrückflüsse weiter verringerten. Für 2019 wird mit einem Anstieg auf knapp 3,5 Milliarden € gerechnet. Hierfür mitursächlich sind etatisierte Entnahmen von 150 Millionen € aus der allgemeinen Rücklage.

2.1 Steuereinnahmen

Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 wurde ein neuer Höchststand bei den Einnahmen aus Steuern erreicht. Sie betrugen insgesamt rd. 59.238,4 Mio. € und überschritten damit die Steueransätze.²⁵ Gegenüber dem Vorjahresergebnis nahmen die Steuereinnahmen um rd. 3.532,4 Mio. € bzw. rd. 6,3 v. H. zu. Damit lag die Steigerungsrate über der des Vorjahres (rd. 3,7 v. H.); sie erreichte aber nicht die Höhe der Raten für die beiden davorliegenden Jahre (rd. 7,4 v. H. und rd. 7,8 v. H.).

Hohe Zuwächse bei den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern konnten von 2017 nach 2018 insbesondere bei der Körperschaftsteuer (rd. 736,2 Mio. € bzw. rd. 26,7 v. H.), den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (rd. 244,6 Mio. € bzw. rd. 11,7 v. H.), der Lohnsteuer (rd. 1.272,0 Mio. € bzw. rd. 7,3 v. H.) sowie der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (rd. 1.417,1 Mio. € bzw. rd. 6,9 v. H.) verzeichnet werden. Letztere stiegen auch wegen höherer Festbeträge an der Umsatzsteuer, die vom Bund als Finanzierungsbeteiligung für bestimmte Zwecke (insbesondere für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die Integration und die Betreuung von Kindern) geleistet wurden. Die erzielten Einnahmen aus diesen Festbeträgen nahmen von rd. 931,0 Mio. € in 2017 auf rd. 1.265,0 Mio. € in 2018 zu.

²⁵ Im Nachtragshaushaltsplan 2018 waren rd. 58.856,8 Mio. € etatisiert.

Allerdings vereinnahmte das Land im Haushaltsjahr 2016 noch rd. 1.765,0 Mio. € an Umsatzsteuerfestbeträgen. Für das Haushaltsjahr 2019 wird mit Einnahmen von rd. 1.030,6 Mio. € gerechnet. Darin enthalten sind neue Mittel, die der Bund zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung im Zeitraum von 2019 bis 2022 zur Verfügung stellt.²⁶

Bei den Landessteuern erhöhten sich von 2017 nach 2018 die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer am stärksten (rd. 173,4 Mio. € bzw. rd. 5,6 v. H.). Dass die Einnahmen aus Landessteuern jedoch insgesamt abnahmen, lag an den zurückgegangenen Einnahmen aus der Erbschaftsteuer (rd. -375,8 Mio. € bzw. rd. -25,0 v. H.).²⁷

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

-
- 26 Haushaltsplan 2019, Kapitel 20 010, Erläuterungen zu Titel 015 45; Vorlage 17/1128, S. 7.
- 27 Ursachen der und weitere Aussagen zur Entwicklung der Erbschaft- und Schenkungsteuereinnahmen können dem Schreiben des FM an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW vom 11.01.2019 (Vorlage 17/1583) entnommen werden.

Tabelle 4

Steuereinnahmen des Landes nach Arten*

Steuerarten	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
I. Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	in Mio. €				
Lohnsteuer	16.294,9	16.694,9	17.400,5	18.672,5	19.592,0
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	18.849,5	20.921,5	20.672,3	22.089,4	23.352,2
<i>darunter Festbeträge nach Vereinbarung zwischen Bund und Ländern für:**</i>					
– Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen				217,4	216,8
– Aufnahme/Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern	434,4	1.181,0	253,0	347,8	104,3
– Kosten der Integration		434,0	434,0	434,8	432,8
– unbegleitete minderjährige Flüchtlinge		76,0	76,0	76,0	75,9
– Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung					106,7
– Verbesserung der Kinderbetreuung		74,0	168,0	189,0	94,1
Veranlagte Einkommensteuer	4.385,1	4.873,2	5.306,0	5.351,7	5.626,0
Körperschaftsteuer	1.924,3	2.210,5	2.756,1	3.492,3	3.279,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1.852,0	2.094,0	2.092,0	2.336,6	2.088,0
Abgeltungsteuer	806,8	552,8	724,8	662,1	792,0
Gewerbsteuerumlage	469,8	494,3	566,3	591,5	607,0
Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage	779,1	819,9	926,0	961,0	849,1
Summe I.	45.361,4	48.661,2	50.443,8	54.157,1	56.185,3
II. Landessteuern	in Mio. €				
Grunderwerbsteuer	2.534,3	2.946,8	3.103,2	3.276,5	3.384,0
Erbschaftsteuer	1.312,1	1.439,1	1.502,8	1.127,0	1.289,0
Lotteriesteuer	317,7	323,6	310,8	323,2	310,0
Biersteuer	167,7	168,5	167,5	168,5	167,0
sonstige Landessteuern	129,7	162,5	177,9	186,1	199,0
Summe II.	4.461,4	5.040,5	5.262,2	5.081,4	5.349,0
Steuereinnahmen insgesamt (in Mio. €)	49.822,8	53.701,7	55.706,0	59.238,4	61.534,3
Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	7,4	7,8	3,7	6,3	3,9

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Festbeträge sind etatisiert im Kapitel 20 010 bei den Titeln 015 21, 015 30, 015 31, 015 40, 015 45 und 015 50.

Für das Haushaltsjahr 2019 werden Steuereinnahmen von insgesamt rd. 61.534,3 Mio. € erwartet. Gegenüber den Ist-Einnahmen des Haushaltsjahres 2018 beträgt die Zunahme rd. 2.295,9 Mio. € bzw. rd. 3,9 v. H. Die einzelnen Steueransätze basieren u. a. auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Oktober 2018.²⁸ Die Mittelfristige Finanzplanung, die noch die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2018 berücksichtigt,²⁹ weist auch für die Folgejahre steigende Steuereinnahmen aus. Sie betragen rd. 65.664,0 Mio. € für 2020, rd. 68.297,0 Mio. € für 2021 und rd. 70.979,0 Mio. € für 2022.³⁰

Der starke Anstieg von 2019 nach 2020 um rd. 4.129,7 Mio. € bzw. rd. 6,7 v. H. ist insbesondere auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zurückzuführen.³¹ Dieser Anstieg wäre noch höher ausgefallen, wenn die Erhöhung nach § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz³² auf die von den Kommunen zu leistende Gewerbesteuerumlage nicht zum 31.12.2019 enden würde.³³ Die NRW-Kommunen haben nach Angaben des FM im Jahr 2017 rd. 801 Mio. € an Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz gezahlt. Einem vom Hessischen Ministerpräsidenten unterbreiteten Vorschlag zur Weiterführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage nach 2019 steht die Landesregierung äußerst skeptisch gegenüber.³⁴ Bereits entfallen ist die Mitfinanzierung der westdeutschen Gemeinden an den Finanzierungslasten ihrer Länder für den Fonds „Deutsche Einheit“ infolge der Abfinanzierung des Fonds zum Ende des Jahres 2018. Hierdurch fiel im Haushaltsplan 2019 der Einnahmeansatz für den Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage um 125,9 Mio. € geringer aus. Allerdings erhöhte sich dadurch auch der Anteil des Landes an der Umsatzsteuer um 481,2 Mio. €, sodass sich im Saldo Steuermehreinnahmen von 355,3 Mio. € ergaben.³⁵

In seiner letzten Sitzung vom 07. bis 09.05.2019 hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ die Ergebnisse der vorangegangenen Schätzung für die Jahre 2019 bis 2023 insgesamt herabgesetzt. Zwar könnten in dieser Zeit alle staatlichen Ebenen mit steigenden Steuereinnahmen angesichts eines robusten Arbeitsmarkts mit deutlichen Lohn- und Gehaltszuwächsen rechnen. Allerdings würden gegenüber der vorherigen Schätzung vom Herbst 2018 die Erwartungen über das Ausmaß des Steuereinnahmeanstiegs verringert. Dabei verlaufe die Entwicklung bei den Ländern und Kommunen etwas besser als beim Bund. Die Korrektur wurde zum einen mit einem langsameren Wirtschaftswachstum in diesem Jahr begründet, welches durch Unsicherheit im Welthandel (Handelskonflikte und Debatten über den Brexit) bedingt

28 Drs. 17/4100 (Ergänzung des Gesetzentwurfs HG 2019), S. 2 f. und Anlage 5, S. 92 (Begründung der Veränderungen bei den Steuereinnahmen; Kapitel 20 010); Vorlage 17/1315, S. 1 ff.

29 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.6.1 Steuereinnahmen (Drs. 17/3301, S. 33).

30 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.8 Tabellarische Übersichten von Ausgaben und Einnahmen nach Arten und Gruppen, Tabelle 22 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben (Drs. 17/3301, S. 72); Drs. 17/5855, S. 2.

31 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.6.1 Steuereinnahmen (Drs. 17/3301, S. 33); Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 39.

32 Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.03.2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522).

33 Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung vom 02.08.2018 „Orientierungsdaten 2019 – 2022 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Ministerialblatt < MBI. > NRW. S. 461).

34 Vorlage 17/924, S. 1 f.

35 Drs. 17/4100, S. 5 und Anlage 5, S. 92 und 94.

sei und das Niveau der Steuereinnahmen nachhaltig beeinträchtigt.³⁶ Zum anderen verringere sich das Steueraufkommen durch von der Bundesregierung umgesetzte Entscheidungen zur Steuersenkung. In den Jahren 2019 bis 2023 sollen die Steuereinnahmen des Gesamtstaats um rd. 10,9 Mrd. € bis rd. 32,3 Mrd. € pro Jahr unter dem Schätzergebnis der vorherigen Steuerschätzung liegen. Für die Länder wird zwar für 2019 noch mit einer Erhöhung von rd. 2,0 Mrd. € gerechnet. Für 2020 wird jedoch von einem Rückgang gegenüber der letzten Steuerschätzung um rd. 4,9 Mrd. € ausgegangen, der sich bis 2023 auf rd. 9,4 Mrd. € erhöht.³⁷

In seiner Vorlage zu der Auswirkung der Mai-Steuerschätzung 2019 auf den Landeshaushalt bezifferte das FM die sich aus der Schematischen Regionalisierung der Ergebnisse dieser Schätzung und unter Berücksichtigung von

- geringeren Einnahmen bei den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen,
- Steuermehreinnahmen aus dem Gute-Kita-Gesetz des Bundes und
- der im Koalitionsvertrag auf Bundesebene vorgesehenen weiteren Erhöhung des Kindergeldes zum 01.01.2021

ergebenden Mindereinnahmen auf insgesamt rd. 831 Mio. € für 2019, rd. 841 Mio. € für 2020, rd. 1.098 Mio. € für 2021 und rd. 1.228 Mio. € für 2022.³⁸

Darüber hinaus könnten sich auf die Steuereinnahmeansätze auch noch eine geringere Beteiligung des Bundes an den Flüchtlingskosten³⁹ sowie geringere Einnahmen aufgrund der von der Landesregierung angeregten Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer⁴⁰ auswirken.

Die Entwicklungen und die Prognosen der Einnahmen aus Steuern – unterteilt nach Gemeinschaft- und Landessteuern –, des Anteils der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen und der Steuerfinanzierungsquote (prozentualer Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben⁴¹) stellen sich seit 2008 wie folgt dar:

36 Der Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17.04.2019 zugrunde gelegt, mit Veränderungsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 2,8 v. H. für das Jahr 2019, 3,5 v. H. für das Jahr 2020 und je 3,0 v. H. für die restlichen Schätzjahre 2021 bis 2023. Die Frühjahrsprojektion kann auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie abgerufen werden (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2019.pdf).

37 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 09.05.2019 über die Ergebnisse der 155. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 07. bis 09.05.2019 in Kiel nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/05/2019-05-09-pm-steuerschaetzung.html).

38 Vorlage 17/2122, S. 2 f.

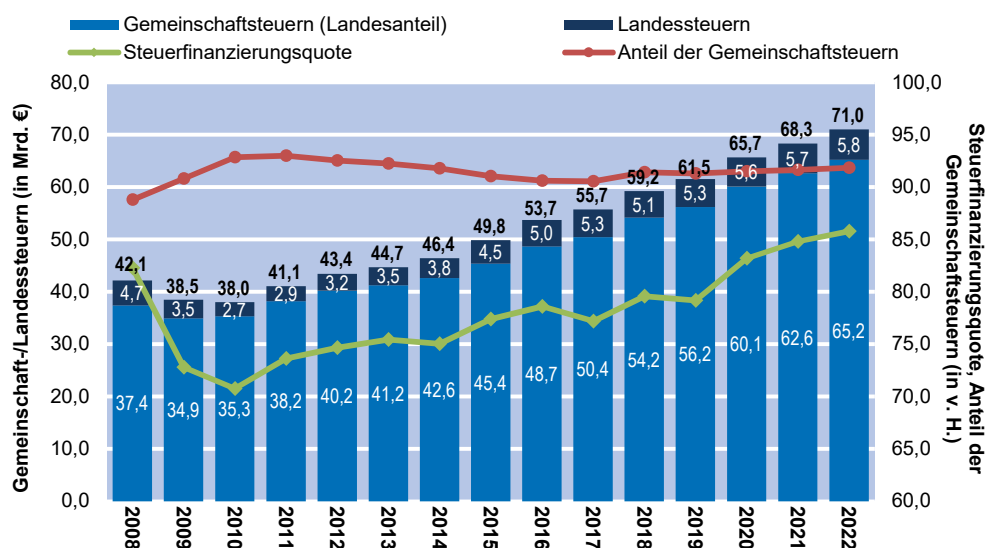
39 Vorlage 17/1911, S. 1 ff.

40 Vorlage 17/1295, S. 1 f.; Vorlage 17/2039, S. 1; Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 2.1 Einnahmen aus Steuern, S. 41.

41 Nähere Informationen zu den „bereinigten Ausgaben“ siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 5.4 Schuldenstand. Die bereinigten Ausgaben betragen für

- 2018 rd. 74.433,5 Mio. € nach den Ist-Werten des Kassenabschlusses,
- 2019 rd. 77.720,2 Mio. € nach den Soll-Werten des Haushaltsplans (HG 2019, Anlage zum Haushaltsgesetz, Finanzierungsübersicht),
- 2020 rd. 78.912,2 Mio. €, 2021 rd. 80.542,3 Mio. € und 2022 rd. 82.740,4 Mio. € nach den Soll-Werten der Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301, S. 11).

Abbildung 2

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

* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und Drs. 17/5855, S. 2.

Seit der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ab dem 01.07.2009⁴² liegt der Anteil der Gemeinschaftsteuern an den gesamten Steuereinnahmen des Landes über 90 v. H. Trotz dieses hohen Anteils verzeichneten die Landessteuern von 2012 bis 2017 höhere Zuwachsraten als die Gemeinschaftsteuern. Im Jahr 2018 nahm der Anteil der Gemeinschaftsteuern angesichts des Rückgangs bei den Landessteuereinnahmen wieder zu.

Die Steuerfinanzierungsquote erhöhte sich wegen des stärkeren Steuereinnahmewachstums von rd. 77,2 v. H. in 2017 auf rd. 79,6 v. H. in 2018. Der Planungswert nach dem Haushaltsplan 2019 setzt mit rd. 79,2 v. H. etwas niedriger an. Danach soll die Steuerfinanzierungsquote gemäß der Mittelfristigen Finanzplanung wieder zunehmen. Sie soll für 2020 rd. 83,2 v. H., für 2021 rd. 84,8 v. H. und für 2022 rd. 85,8 v. H. erreichen.⁴³

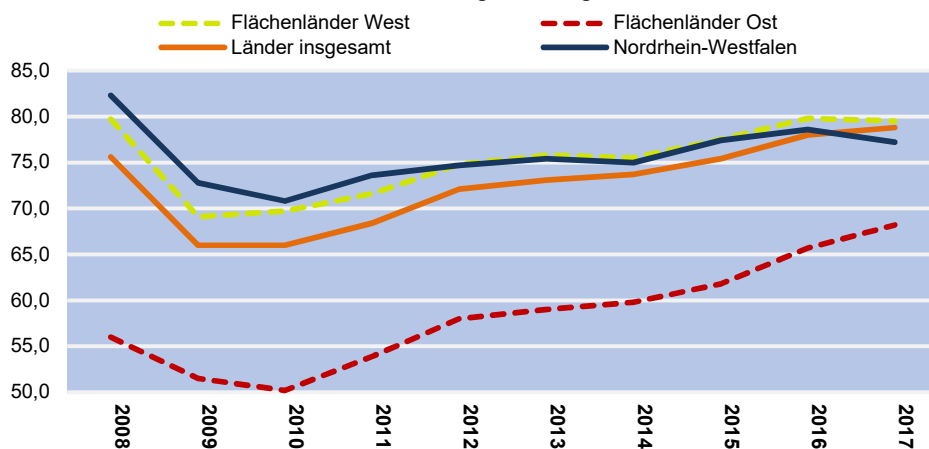
Die Steuerfinanzierungsquote von NRW stieg in den letzten Jahren allerdings weniger stark als im Länderdurchschnitt:

42 Jahresbericht 2012, Teil A, Beitrag 2.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten und Beitrag 2.6 Einnahmen aus Steuern, S. 25 f.
43 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.6.1 Steuereinnahmen (Drs. 17/3301, S. 32).

Abbildung 3

Steuerfinanzierungsquoten der Länder*

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



* Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.6.1 Steuereinnahmen, Tabelle 5 Steuerfinanzierungsquoten des Bundes und der Länder (Drs. 17/3301, S. 40).

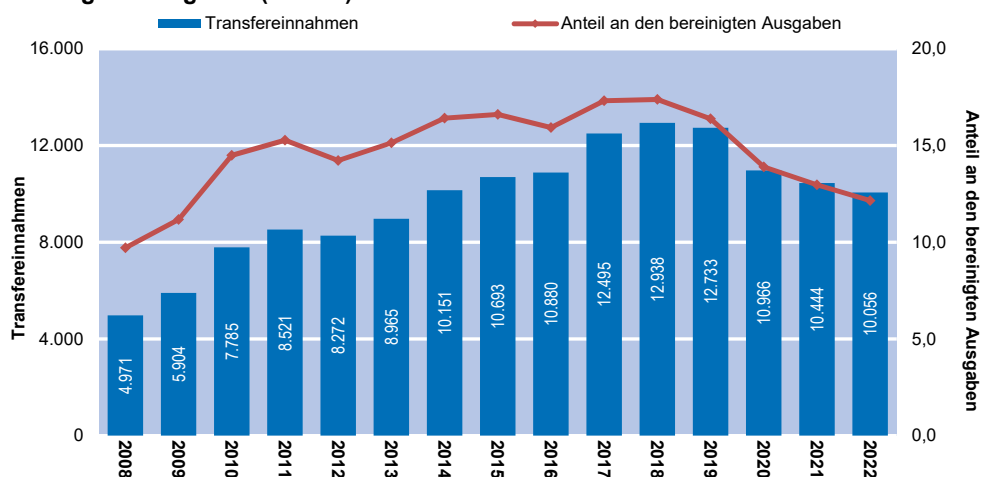
Trotz der Steigerung der Steuerfinanzierungsquote von 2010 bis 2016 unterschritt NRW ab 2012 den Durchschnitt der Flächenländer West leicht. Durch den Rückgang in 2017 lag NRW unter dem Durchschnitt der Ländergesamtheit. Die Steuerfinanzierungsquote der Flächenländer Ost hat sich seit 2010 deutlich erhöht; der Abstand zum Länderdurchschnitt hat sich verringert.

2.2 Transfereinnahmen

Die Transfereinnahmen sind nach den Steuereinnahmen die zweiergiebigste Einnahmeposition im Landeshaushalt. Sie erhöhten sich von 12.494,7 Mio. € in 2017 auf rd. 12.938,2 Mio. € in 2018 um rd. 443,5 Mio. € bzw. rd. 3,5 v. H. und erreichten damit ihren höchsten Stand. Sie beinhalten vor allem Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Die Transfereinnahmen werden überwiegend zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Solche Transfereinnahmen dürfen nur für die vorgegebenen Zwecke verwendet werden. Häufig werden sie als Transferausgaben an Stellen außerhalb des Landeshaushalts weitergeleitet (z. B. an Kommunen und Hochschulen). Nachstehend sind die Entwicklung und die Prognose der Transfereinnahmen einschließlich ihres prozentualen Anteils an den bereinigten Ausgaben seit 2008 dargestellt:

Abbildung 4

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM.

Die Transfereinnahmen nahmen in den abgeschlossenen Haushaltsjahren erheblich zu, wodurch sich ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben des Gesamthaushalts von rd. 9,7 v. H. in 2008 auf rd. 17,4 v. H. in 2018 erhöhte. Der erwartete deutliche Rückgang ab 2020 ist Folge der neu geordneten bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Der Länderfinanzausgleich als eigenständiges Ausgleichssystem entfällt. Die Unterschiede der Finanzkraft zwischen den Ländern werden über die Umsatzsteuer angeglichen. Zudem wird der Wegfall der vom Bund als investive Zuschüsse geleisteten Entflechtungsmittel durch einen höheren Umsatzsteueranteil für die Länder kompensiert.⁴⁴

Die Transfereinnahmen auf Ebene der Obergruppen (OGr.) haben sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

Tabelle 5

Transfereinnahmen (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
21	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	3.299,2	3.520,4	3.874,3	3.511,7	3.644,5
	davon:**					
	– Kompensation vom Bund für Kraftfahrzeugsteuer	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5	1.903,5
	– Länderfinanzausgleich	914,2	1.051,9	1.261,5	1.077,1	1.137,0
	– Bundesergänzungszuweisungen	481,5	565,0	709,3	531,1	604,0
23	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	5.610,6	5.527,5	6.729,3	7.103,9	6.799,4
	darunter Zuweisungen des Bundes für:***					
	– Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach SGB II)	1.447,5	1.412,2	1.822,5	1.939,3	1.900,0
	– Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)	1.534,0	1.178,8	1.623,0	1.708,7	1.800,0
	– öffentlichen Personennahverkehr (nach § 5 Regionalisierungsgesetz)	1.167,5	1.286,6	1.336,1	1.387,0	1.439,2
	– Hochschulpakt 2020	457,5	585,3	678,7	489,5	486,1
26	Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen	98,0	98,9	103,3	101,9	99,4
27	Zuschüsse von der EU	173,6	141,3	62,7	202,5	378,9
28	Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	92,3	73,1	78,4	78,9	60,7
33	Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	987,4	1.124,9	1.324,8	1.627,4	1.351,3
34	Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	431,8	394,2	321,9	312,1	398,6
	Transfereinnahmen insgesamt	10.693,0	10.880,3	12.494,7	12.938,2	12.732,8
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	-16,5	1,8	14,8	3,5	-1,6

* Im betrachteten Zeitraum wiesen die OGr. 22 „Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich“ und die OGr. 29 „Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen“ keine Einnahmen auf; auf eine Auflistung dieser OGr. wurde daher verzichtet. 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Einnahmen sind etatisiert im Kapitel 20 020 bei den Titeln 211 10, 212 60 und 211 60. – *** Die Einnahmen sind etatisiert im Kapitel 11 025 bei den Titeln 231 10 und 231 20, im Kapitel 09 110 bei Titel 231 10 sowie im Kapitel 06 100 bei Titel 231 50. SGB = Sozialgesetzbuch.

Die Transfereinnahmen beinhalten hauptsächlich Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich. Von ihnen sind die sonstigen (zweckgebundenen) Zuweisungen (OGr. 23) und die Zuweisungen für Investitionen (OGr. 33) – die beide überwiegend vom Bund geleistet werden – von 2017 nach 2018 angestiegen, obwohl das Land auf die Erhebung der Solidaritätsumlage im Rahmen des „Stärkungspakts Stadtfinanzen“ i. H. v.

jährlich rd. 90,8 Mio. € verzichtet hat.⁴⁵ Ursächlich für den Anstieg sind u. a. höhere Zuweisungen vom „Risikofonds“ i. H. v. rd. 445,0 Mio. € (+ rd. 291,4 Mio. €) zur Finanzierung von Inanspruchnahmen für Verpflichtungen, die aus der früheren WestLB AG resultieren.⁴⁶

Bei den investiven Zuweisungen profitierte das Land im Haushaltsjahr 2018 insbesondere von Haushaltsmitteln des Bundes, die für den Wohnungsbau vorgesehen waren (rd. 296,5 Mio. €)⁴⁷, von Zuweisungen vom Sondervermögen des Bundes „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ für Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen (rd. 218,2 Mio. €)⁴⁸ und von der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen im Rahmen der Krankenhausinvestitionsförderung (rd. 332,4 Mio. €)⁴⁹.

Die 2018 gegenüber 2017 gestiegenen Einnahmen bei den Zuschüssen von der EU (OGr. 27) basieren auf sonstigen Zuschüssen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) i. H. v. rd. 109,4 Mio. € (+ rd. 95,9 Mio. €)⁵⁰ und auf Zuschüssen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) i. H. v. rd. 65,7 Mio. € (+ rd. 62,0 Mio. €)⁵¹. Allerdings liegen diese Einnahmen deutlich unter den Ansätzen des Haushaltsplans 2018 von 238,5 Mio. € und 110,0 Mio. €.⁵²

Die allgemeinen (nicht zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 21) sind im Haushaltsjahr 2018 erstmals seit längerer Zeit wieder gesunken. Sie setzen sich zusammen aus

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

Die Finanzkraft des Landes im Vergleich zum Länderdurchschnitt hatte sich bis 2017 verschlechtert. Betrug sie bspw. vor dem Finanzausgleich in den Jahren 2007 bis 2009 um die 100 v. H. des Länderdurchschnitts (genauer: der zugrunde gelegten Ausgleichsmesszahl), ergab sich für das Jahr 2017 nach den vorläufigen Abrechnungsergebnissen eine Quote von rd. 96,6 v. H. In 2018 hat sich die relative Finanzkraft Nordrhein-Westfalens verbessert. Nach den vorläufigen Abrechnungsergebnissen stieg die Quote auf rd. 97,3 v. H.

45 Haushaltsplan 2019, Kapitel 20 030, Erläuterungen zu Titel 233 10; Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 2.2 Transfereinnahmen, S. 44.

46 Kapitel 20 610 Titel 234 00.

47 Kapitel 08 400 Titel 331 10.

48 Kapitel 20 031 Titel 334 00.

49 Kapitel 11 070 Titel 333 11 und 333 12. Darin enthalten sind 100 Mio. € als Finanzierungsanteil der Gemeinden an der Sofortaufstockung der Krankenhausinvestitionsförderung von 250 Mio. € im Nachtragshaushalt 2017 (Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.1 Transferausgaben, S. 58).

50 Kapitel 14 731 Titel 272 61.

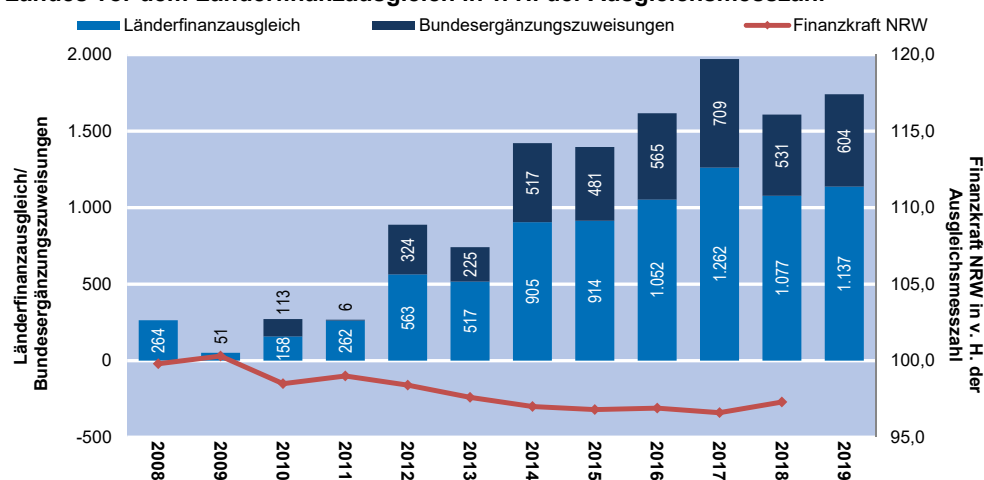
51 Kapitel 11 032 Titel 272 00.

52 Siehe hierzu auch Vorlage 17/1593, S. 5.

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

Abbildung 5

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



* Die Zahlungen im Landeshaushalt für den Länderfinanzausgleich und für Bundesergänzungszuweisungen sind folgenden Quellen entnommen: 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Im Haushaltsjahr 2010 wurden Einnahmen von rd. 256,6 Mio. € und Ausgaben von rd. 98,4 Mio. € bei den Zuweisungen für den Länderfinanzausgleich (Kapitel 20 020 Titel 612 60) gebucht. Dargestellt ist hier der Nettoeinnahmebetrag von rd. 158,2 Mio. €. – ** Angaben zur Finanzkraft vor dem Finanzausgleich gemäß Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Finanzen: Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen (veröffentlicht unter www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html). Die Daten für die Jahre 2017 und 2018 sind vorläufig; für das Jahr 2019 sind noch keine Daten veröffentlicht.

Bis einschließlich 2017 sind die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen deutlich auf rd. 1.261,5 Mio. € und rd. 709,3 Mio. € gestiegen. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 gingen diese Einnahmen auf rd. 1.077,1 Mio. € und rd. 531,1 Mio. € zurück.

Im Haushaltsplan 2019 sind Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich i. H. v. 1.137,0 Mio. € und aus Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. 604,0 Mio. € etatiert. Diese Soll-Werte berücksichtigen nicht die zuvor erwähnten Mindereinnahmen, die erst nach der Mai-Steuerschätzung 2019 bekannt wurden.⁵³ Gleiches gilt im Übrigen für die Soll-Werte in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2020 bis 2022.

Ab dem Jahr 2020 erfolgt die Finanzkraftangleichung zwischen den Ländern nicht mehr über das dreistufige System aus Umsatzsteuerausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Bundesergänzungszuweisungen. Im Umsatzsteuerausgleich muss das Land derzeit noch erhebliche Mindereinnahmen hinnehmen. In der Mittelfristigen Finanzplanung beziffert das FM die Belastungen für den Haushalt des Landes auf rd. 1,8 Mrd. € für 2018 und auf rd. 1,9 Mrd. € für 2019. Ab 2020 sollen diese Mindereinnahmen wegfallen, wodurch sich die Einnahmen aus dem Landesanteil

53 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.1.

an der Umsatzsteuer erhöhen würden. Danach soll das Land – mit Ausnahme einer Zahlung von 300 Mio. € für das Ausgleichsjahr 2019, die erst im Haushaltsjahr 2020 zu Buche schlagen soll – keine Einnahmen mehr aus dem Länderfinanzausgleich und nur noch sehr geringe Einnahmen aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhalten.⁵⁴

2.3 Sonstige Einnahmen

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

54 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 7.6 Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Haushalt und in der Finanzplanung (Drs. 17/3301, S. 117 ff.).

Tabelle 6

Sonstige Einnahmen (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
09	Steuerähnliche Abgaben	264,1	180,0	188,7	189,7	179,3
11	Verwaltungseinnahmen	1.720,7	1.872,8	1.936,2	1.932,7	1.771,4
	davon:					
	– Gebühren, sonstige Entgelte (Gruppe < Gr. > 111)	1.118,4	1.203,5	1.118,6	1.187,5	1.150,6
	– Geldstrafen und Geldbußen, einschl. der damit zusammenhängenden Gerichts- und Verwaltungskosten (Gr. 112)	320,0	295,8	451,5	299,3	326,2
	– Sonstige (Gr. 119)	282,3	373,5	366,1	445,8	294,6
12	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	441,1	457,1	426,1	436,1	425,1
	darunter:					
	– Konzessionsabgaben (Gr. 122)	367,5	376,4	355,7	369,6	369,3
13,14	Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen und Einnahmen aus der Inanspruch- nahme von Gewährleistungen	14,6	23,2	21,4	34,5	14,8
15,16	Zinseinnahmen	107,6	83,6	41,4	53,8	31,9
	darunter: **					
	– Zinseinnahmen vom BLB NRW (Landesdarlehen)	105,4	79,2	37,8	49,2	28,9
17,18	Darlehensrückflüsse	624,0	1.233,0	986,3	655,2	663,4
	darunter: ***					
	– Darlehensrückflüsse vom BLB NRW (Landesdarlehen)	431,9	1.043,1	799,5	488,1	508,4
	– Tilgungsrückflüsse von Wohnraum- förderdarlehen der NRW.BANK	98,7	96,7	94,3	83,1	59,5
31,32	Schuldenaufnahmen	1.952,1	-29,5	1.227,6	-391,2	120,0
35,36, 38	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Über- schüssen der Vorjahre, Haushalts- technische Verrechnungen	6,2	7,4	9,6	8,4	155,3
	darunter: ****					
	– Entnahmen aus allgemeiner Rücklage					150,0
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	300,6
	davon:					
	– Globale Mehreinnahmen (Gr. 371)	0,0	0,0	0,0	0,0	300,6
	Sonstige Einnahmen insgesamt	5.130,5	3.827,5	4.837,3	2.919,2	3.661,8
	Sonstige Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen	3.178,4	3.857,0	3.609,7	3.310,3	3.541,8
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	-6,0	21,4	-6,4	-8,3	7,0

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 12 020 Titel 161 82. – *** Die Darlehensrückflüsse vom BLB NRW sind etatisiert bei Kapitel 12 020 Titel 182 82. Die Tilgungsrückflüsse von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK sind etatisiert bei Kapitel 20 610 Titel 181 00. – **** Die Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 20 020 Titel 359 00.

Die sonstigen Einnahmen weisen von 2015 bis 2019 eine wechselhafte Entwicklung auf. Sie betrugen 2015 rd. 5.130,5 Mio. € und verringerten sich 2016 auf rd. 3.827,5 Mio. €. Im Jahr 2017 erhöhten sie sich auf rd. 4.837,3 Mio. € und fielen 2018 auf rd. 2.919,2 Mio. €. Für 2019 wird mit sonstigen Einnahmen von rd. 3.661,8 Mio. € gerechnet. Ursächlich für diesen Verlauf sind insbesondere die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, die in dieser Zeit zwischen rd. 1.952,1 Mio. € und rd. -391,2 Mio. € differierten.⁵⁵ Auf die Schuldenaufnahmen und den Schuldenstand wird in dem Beitrag 5 detaillierter eingegangen.

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen ist weniger volatil. Nachdem sich diese 2016 vor allem wegen gestiegener Einnahmen aus Darlehensrückflüssen auf rd. 3.857,0 Mio. € erhöhten, gingen sie bis 2018 wegen sinkender Rückflüsse aus Darlehen auf rd. 3.310,3 Mio. € zurück. Für 2019 ist eine Erhöhung auf rd. 3.541,8 Mio. € geplant.

Nachfolgend werden die Verwaltungseinnahmen, Darlehensrückflüsse, Entnahmen aus Rücklagen und Globalen Mehreinnahmen näher betrachtet.

Die Verwaltungseinnahmen (OGr. 11) beinhalten neben Gebühren und sonstigen Entgelten u. a. auch Geldstrafen und Geldbußen (einschließlich der damit zusammenhängenden Gerichts- und Verwaltungskosten). Der größte Anteil entfällt auf Gebühren und tarifliche Entgelte bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit (2018 rd. 872,5 Mio. €)⁵⁶. Zudem wurden im Haushaltsjahr 2018 unter der OGr. 11 Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel i. H. v. 56,3 Mio. € gebucht.⁵⁷

Bereits im Jahresbericht 2018⁵⁸ hatte der LRH darauf hingewiesen, dass sich die Beträge der Haushaltsmittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden konnten, von 2010 bis 2017 kontinuierlich erhöht haben. Unter Berücksichtigung der Selbstbewirtschaftungsmittel für die Hochschulen und Fachhochschulen betrugen diese im Haushaltsjahr 2017 rd. 4.360,0 Mio. € (ohne Hochschulen und Fachhochschulen rd. 964,5 Mio. €). Nach seinen Empfehlungen sollten die im Landeshaushalt ausgebrachten Selbstbewirtschaftungsmittelvermerke auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Zur Steigerung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – sollte jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln berichtet werden. Das FM hatte eine Prüfung der Umsetzung der Anregungen – jedoch noch nicht für den Haushaltsplanentwurf 2019 – angekündigt.⁵⁹ Zu Beginn des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2020

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

56 Kapitel 04 210 Titel 111 01.

57 Kapitel 20 020 Titel 119 20.

58 Jahresbericht 2018, Teil B, Beitrag 8 „Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt“, S. 115 ff.

59 Vorlage 17/1513, Anlage „Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Beitrag 8 des Jahresberichts 2018, S. 115 ff.“.

war die Prüfung allerdings nicht abgeschlossen. Das FM stellte in Aussicht, noch im weiteren Verfahren der Haushaltsaufstellung 2020 Regelungen zu treffen.⁶⁰ Bis zur Beschlussfassung dieses Jahresberichtsbeitrags konnte der LRH nicht feststellen, dass entsprechende Maßnahmen durchgeführt wurden.

Die Entwicklung der Einnahmen aus Darlehensrückflüssen ist maßgeblich durch ein Annuitätendarlehen für den BLB NRW geprägt. Das Darlehen wurde als Wertersatz für die Überlassung des Grundvermögens des Landes vereinbart und wird verzinst. 2015 leistete der BLB NRW mit rd. 431,9 Mio. € Tilgungsausgaben im Rahmen der vereinbarten Annuität (rd. 537,3 Mio. € pro Jahr) an das Land.⁶¹ Entsprechend betrug die Zinszahlung des BLB NRW rd. 105,4 Mio. €. In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 zahlte der BLB NRW auf das erhaltene Darlehen Beträge von rd. 1.043,1 Mio. € und rd. 799,5 Mio. € zurück. Diese beinhalteten Sondertilgungen von 585 Mio. € und rd. 300 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2017 leistete das Land allerdings auch einen Betrag von 885 Mio. € an den BLB NRW,⁶² wodurch die Sondertilgungen der Haushaltsjahre 2016 und 2017 rückabgewickelt wurden.⁶³ Im Haushaltsjahr 2018 vereinnahmte das Land Darlehensrückflüsse von rd. 488,1 Mio. € und Zinseinnahmen von rd. 49,2 Mio. €. Im Haushaltsplan 2019 sind mit Darlehensrückflüssen von rd. 508,4 Mio. € und Zinseinnahmen von rd. 28,9 Mio. € ebenfalls Einnahmen in Höhe der regulären Annuität von insgesamt rd. 537,3 Mio. € eingestellt. Die Tilgung des Darlehens soll zum 30.09.2020 abgeschlossen sein, weshalb für 2020 nur noch mit einem Teilbetrag von rd. 392,6 Mio. € gerechnet wird.⁶⁴

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren 2015 bis 2018 wurden im Landeshaushalt keine Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken unter der OGr. 35 vereinnahmt. Im Haushaltsplan 2019 sind Einnahmen aus einer Entnahme i. H. v. 150,0 Mio. € aus der allgemeinen Rücklage etatisiert.⁶⁵

60 Ausschussprotokoll 17/534, S. 16.

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

62 Kapitel 12 020 Titel 546 82.

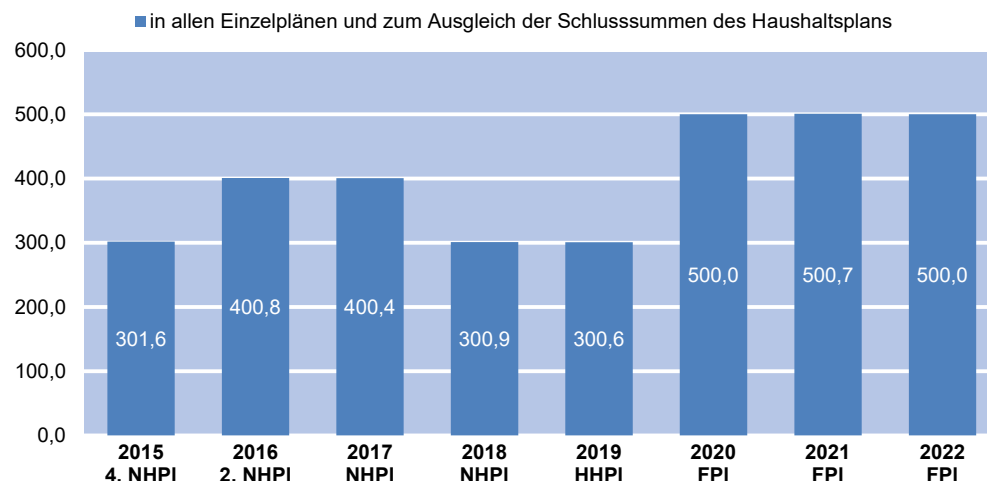
63 Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 2.3 Sonstige Einnahmen, S. 48 f.; weitere Details zur Rückabwicklung der Sondertilgungen siehe Drs. 17/4151, S. 2 f.

64 Vorlage 17/146, S. 2.

65 Kapitel 20 020 Titel 359 00.

Globale Mehreinnahmen sind im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmeansätze, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr durch (über den Ansätzen liegende) Einnahmen bei anderen Haushaltsstellen zu erwirtschaften sind. Die Haushaltsstellen der Globalen Mehreinnahmen wiesen nach dem Vollzug der jeweiligen Haushalte keine Ist-Einnahmen aus.⁶⁶ Tatsächlich wurden, wie die nachstehende Abbildung zeigt, von 2015 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums in 2022 in jedem Jahr Globale Mehreinnahmen in den Plänen etatisiert:

Abbildung 6

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

* Verwendete Abkürzungen: NHPI = Nachtragshaushaltsplan; HHPI = Haushaltsplan; FPI = Finanzplanung 2018 bis 2022. Die Globalen Mehreinnahmen sind veranschlagt im Kapitel 20 020 bei den Titeln 371 10, 371 20 und 371 30. Die titelscharfe Gliederung der Globalen Mehreinnahmen für die Jahre 2020 bis 2022 ist der Vorlage 17/1128, Anlage 6, entnommen.

Die Globalen Mehreinnahmen wurden von 2015 nach 2016 deutlich um rd. 99,2 Mio. € bzw. rd. 32,9 v. H. auf etwa 400 Mio. € erhöht. Sie wurden im Nachtragshaushaltsplan 2018 auf insgesamt rd. 300,9 Mio. € reduziert und blieben im Haushaltsplan 2019 mit rd. 300,6 Mio. € nahezu unverändert. Für die weiteren Jahre der Mittelfristigen Finanzplanung wird mit höheren Globalen Mehreinnahmen von etwa 500 Mio. € geplant. Aufgrund seiner Erfahrungen der letzten Jahre geht das FM davon aus, dass diese Mehreinnahmen im gesamten Haushalt aufkommen werden.⁶⁷ Allerdings konnten die in den Nachtragshaushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2015 und 2017 etatisierten Globalen Mehreinnahmen von rd. 301,6 Mio. € und rd. 400,4 Mio. € nicht vollständig erwirtschaftet werden.⁶⁸

66 Globale Mindereinnahmen wurden in dem betrachteten Zeitraum nicht veranschlagt.

67 Vorlage 17/1128, S. 8.

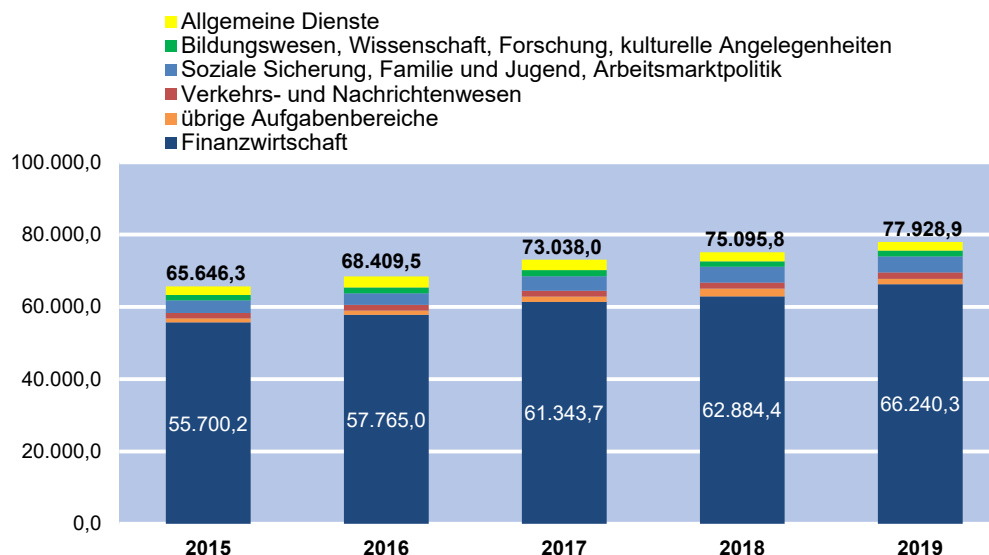
68 Siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 1.5 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und der Globalen Minderausgaben, S. 31, und vorstehende Ausführungen zu Beitrag 1.5.

2.4 Einnahmen nach Aufgabenbereichen

Die Einnahmen im Landeshaushalt – strukturiert nach Aufgabenbereichen – haben sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

Abbildung 7

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



* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen; 2018: Ist-Werte – vom LRH ermittelt – nach Kassenabschluss; 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Die übrigen Aufgabenbereiche umfassen die Hauptfunktionen 3 bis 6 mit den Bereichen: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Der Landeshaushalt finanziert sich hauptsächlich aus den Einnahmen im Aufgabenbereich der Finanzwirtschaft – und dort vornehmlich durch Steuern und Finanzzuweisungen. Von den im Haushaltsjahr 2015 insgesamt erzielten Einnahmen i. H. v. rd. 65.646,3 Mio. € entfielen rd. 55.700,2 Mio. € auf den Aufgabenbereich der Finanzwirtschaft. Dies entspricht einer Quote von rd. 84,8 v. H. Für 2019 ist eine Quote von rd. 85,0 v. H. geplant.

3 Ausgaben



Die Transferausgaben sind in 2018 mit rund 41,1 Milliarden € bei einer Erhöhung von rund 6,6 vom Hundert gegenüber dem Vorjahr der größte Ausgabeposten im Landeshaushalt. Ursächlich für die hohe Steigerung sind Zuweisungen an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ von knapp 1,3 Milliarden €, die weit über dem Haushaltsansatz von 400 Millionen € liegen. Die Kommunen erhalten die meisten Transferleistungen, die sich durch neue Maßnahmen zukünftig noch erhöhen können. Mittelfristig soll weiterhin jeder zweite Euro aus dem Landeshaushalt an Transfermittelempfänger gezahlt werden.

Die Personalausgaben nahmen von 2017 nach 2018 um etwa 0,5 Milliarden € bzw. rund 2,1 vom Hundert auf rund 25,9 Milliarden € zu. Der Haushalt 2019 weist mit 304.176 Personalstellen den höchsten Stellenbestand seit 2007 auf. Zahlreiche Haushaltsvermerke, die Personalstellen als künftig wegfallend bezeichneten, wurden gestrichen. Zum 01.01.2019 waren rund 4,3 vom Hundert der Planstellen und rund 5,7 vom Hundert der Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Einzelplänen der Landesregierung nicht besetzt. Die Personalausgaben dürften künftig stärker steigen, wenn die ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Stellenbesetzung erfolgreich sowie die für die Jahre 2019 bis 2021 angekündigten Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen umgesetzt sind und die Anzahl der Versorgungsberechtigten weiter zunimmt.

Die Investitionsausgaben wurden von rund 6,6 Milliarden € in 2017 auf rund 7,4 Milliarden € in 2018 erhöht. Ursächlich hierfür sind insbesondere höhere Investitionspauschalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, Ausgaben für Garantieinanspruchnahmen und für den Erhalt von Landesstraßen. Die Investitionsquote soll 2019 auf rund 10,1 vom Hundert gesteigert werden. Bis 2021 soll sie jedoch wieder sinken. Für das Jahr 2022 ist zwar eine Erhöhung der Investitionen geplant, allerdings beruht diese nicht auf einer Steigerung der Sachinvestitionen, sondern auf höheren Ausgaben für Darlehen an sonstige Bereiche und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen.

Die Zinsausgaben sind aufgrund des niedrigen Zinsniveaus weiterhin rückläufig. Von 2008 bis 2018 halbierten sie sich von etwa 4,8 Milliarden € auf rund 2,4 Milliarden €.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben verringerten sich von rund 4,4 Milliarden € in 2017 auf knapp 3,4 Milliarden € in 2018. Grund hierfür sind zum einen geringere Ausgaben für die Betreuung von Bewohnerinnen und Bewohnern von Aufnahmeeinrichtungen des Landes. Zum anderen beruht dies auf dem Wegfall des in 2017 eingetretenen Sondereffekts der Rückabwicklung von Sondertilgungen eines Darlehens mit dem landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetrieb.

Die sonstigen Ausgaben erreichten im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 trotz geringerer Zuführungen an den „Pensionsfonds“ rund 0,8 Milliarden €. Ursächlich waren vom Landesrechnungshof als bedenklich angesehene Zuführungen an die allgemeine Rücklage.

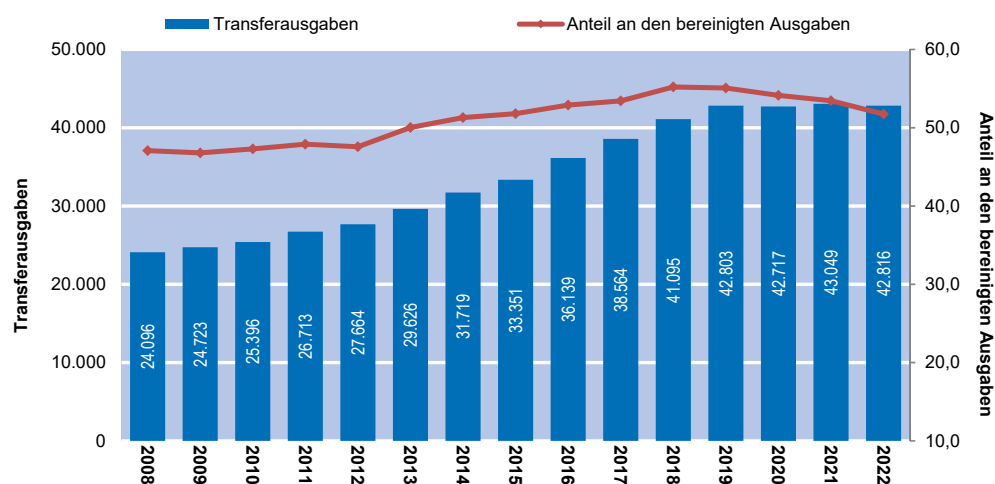
3.1 Transferausgaben

Die Transferausgaben sind der größte Ausgabeposten im Landeshaushalt. Sie umfassen Zuweisungen und Zuschüsse an Stellen außerhalb des Landeshaushalts (andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen und Unternehmen) und beinhalten sowohl freiwillige als auch gesetzlich festgelegte Leistungen. Sie erreichten im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 einen neuen Höchststand von rd. 41.095,5 Mio. € und erhöhten sich damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2.531,8 Mio. € bzw. rd. 6,6 v. H.

Nachstehend sind die Transferausgaben und ihr prozentualer Anteil an den bereinigten Ausgaben von 2008 bis zum Ende des Mittelfristigen Finanzplanungszeitraums dargestellt:

Abbildung 8

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM.

Die Transferausgaben erhöhten sich in den abgeschlossenen Haushaltsjahren – ab 2012 sogar erheblich. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben des Gesamthaushalts lag im Jahr 2008 bei rd. 47,1 v. H. und erhöhte sich bis 2018 auf rd. 55,2 v. H. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Transferausgaben relativ konstant bei ca. 43 Mrd. € bleiben, wodurch sich ihre Ausgabenquote bis 2022 auf rd. 51,7 v. H. reduziert. Dennoch geht damit weiterhin jeder zweite Euro aus dem Landeshaushalt an Transfermittelempfänger.

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die wesentlichen Positionen der Transferausgaben seit 2015:

Tabelle 7

Transferausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
61	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	9.562,3	10.219,8	10.649,2	11.642,7	12.327,1
	darunter Schlüsselzuweisungen an:**					
	– Gemeinden	6.438,6	6.915,2	7.092,4	7.789,4	8.138,5
	– Kreise	960,3	1.031,0	1.057,2	1.160,9	1.218,5
	– Landschaftsverbände	805,0	864,2	886,2	973,2	1.021,4
62	Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	86,1	84,4	82,3	83,6	130,2
	davon:***					
	– Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ zur Leistung des Kapitaldienstes	86,1	84,4	82,3	79,9	77,5
	– Schuldendiensthilfen für von Kommunen im Rahmen des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ aufgenommene Kredite				3,8	52,7
63	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	8.926,1	10.400,6	11.381,9	12.296,5	11.706,9
	darunter sonstige Zuweisungen an:					
	– Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633), z. B. Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern, Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach SGB II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII)	7.375,7	8.827,2	9.740,0	9.465,5	10.166,2
	– Sondervermögen (Gr. 634), insbesondere an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen	665,7	665,7	667,3	1.823,9	495,7
	– Zweckverbände (Gr. 637), insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr	688,0	713,4	778,9	795,3	807,9
66	Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	29,6	20,3	22,7	46,5	56,2
	darunter Schuldendiensthilfe für Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik (Kapitel 06 102 Titel 661 63)				25,1	33,4
67	Erstattungen an sonstige Bereiche	179,7	190,0	191,2	201,0	205,9
68	Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	9.969,2	10.042,2	10.577,0	10.854,5	11.797,5
	darunter:					
	– Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen (Gr. 681), z. B. Zuschüsse im Rahmen der Ausbildungsförderung und Wohngeld	894,1	1.087,8	1.026,0	968,3	1.133,0
	– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen, soweit nicht unter Gr. 661 (Gr. 682), z. B. an Universitätsklinik und Landesbetrieb Straßenbau	1.395,1	1.419,6	1.478,5	1.532,9	1.628,9
	– Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen, ohne öffentliche Einrichtungen (Gr. 684), insbesondere für private Schulen und private Berufs- und Weiterbildungskollegs	1.838,9	1.934,6	1.998,8	2.058,3	2.164,4
	– Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen (Gr. 685), insbesondere an Hochschulen	4.478,0	4.392,8	4.787,4	4.895,3	4.981,4
	– Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (Gr. 686), z. B. zur Finanzierung der Betriebskosten der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft	940,0	925,4	961,0	1.064,4	1.468,9
69	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	49,7	46,4	42,8	42,0	46,2
88	Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	2.550,9	2.909,6	3.006,6	3.536,3	3.573,1
	darunter Zuweisungen für Investitionen:					
	– an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 883), z. B. für die Investitionspauschale, Schul- und Bildungspauschale, Förderung des Breitbandausbaus und Förderung städtebaulicher Maßnahmen	1.906,8	2.260,5	2.319,3	2.728,9	2.850,1
	– an Zweckverbände (Gr. 887), insbesondere für den Öffentl. Personennahverkehr	615,8	628,9	666,4	797,9	709,9
89	Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.997,3	2.225,6	2.610,0	2.392,3	2.960,2
	darunter Zuschüsse für Investitionen an:					
	– öffentliche Unternehmen (Gr. 891), z. B. an Universitätsklinik, kommunale Krankenhäuser und für den öffentlichen Personennahverkehr	953,5	718,5	1.115,1	1.197,9	1.349,0
	– Sonstige im Inland (Gr. 893), insbesondere an freie gemeinnützige, private und sonstige Krankenhäuser	536,4	541,8	754,9	695,0	740,4
	– öffentliche Einrichtungen (Gr. 894), insbesondere an Hochschulen	363,3	803,0	617,4	368,1	594,6
Transferausgaben insgesamt		33.350,8	36.139,0	38.563,7	41.095,5	42.803,3
Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)		5,1	8,4	6,7	6,6	4,2

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. SGB = Sozialgesetzbuch. – ** Die Ausgaben sind etatisiert im Kapitel 20 030 bei den Titeln 613 11, 613 12 und 613 13. – *** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 20 100 Titel 624 00 und Kapitel 20 030 Titel 623 10.

Die meisten Transfermittel erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände. Ihnen soll aus dem Landeshaushalt 2019 über den Steuerverbund eine verteilbare Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 12.377,4 Mio. € zugewiesen werden.⁶⁹ Im Vergleich zum Vorjahr beträgt die Steigerung rd. 674,7 Mio. € bzw. rd. 5,8 v. H. Mittelfristig sind weitere Erhöhungen bei den Zuweisungen aus dem Steuerverbund eingeplant. So sind für die Jahre 2020 bis 2022 rd. 12.710,9 Mio. €, rd. 13.698,2 Mio. € und rd. 14.279,4 Mio. € vorgesehen.⁷⁰

Ferner werden den Kommunen weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts zur Verfügung gestellt. Sie sind für unterschiedliche Zwecke bestimmt und hauptsächlich in den Einzelplänen der fachlich zuständigen Ministerien erfasst. Für das Haushaltsjahr 2018 betrugen die Ansätze hierfür insgesamt rd. 14.171,6 Mio. €. ⁷¹ Diese Ausgaben werden nicht allein aus Landesmitteln finanziert, sondern zu einem erheblichen Teil aus Mitteln des Bundes und der EU, die über den Landeshaushalt an die Kommunen weitergeleitet werden. ⁷² Hierzu zählen z. B. der Bereich des Städtebaus oder des Verkehrs, aber auch die finanziellen Beteiligungen des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch sowie an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, die im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 zusammen rd. 3.648,0 Mio. € betrugen. ⁷³

Darüber hinaus sind neben den in der vorstehenden Tabelle bereits dargestellten Schlüsselzuweisungen wegen ihres Volumens auch die Ausgaben für Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (z. B. Kindpauschalen und U3-Pauschalen) bedeutsam. Die entsprechenden Ausgaben stiegen von rd. 1.957,7 Mio. € in 2017 auf rd. 2.086,7 Mio. € in 2018. ⁷⁴ Rückläufig ist dagegen die Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Sie verringerte sich von rd. 940,3 Mio. € in 2017 auf rd. 633,3 Mio. € in 2018 und unterschritt damit den Haushaltsansatz von rd. 897,9 Mio. €. ⁷⁵ Für 2019 beträgt der Ausgabeansatz rd. 547,0 Mio. €. ⁷⁶

Künftig könnten aus dem Landeshaushalt noch weitere Transferausgaben an die Kommunen geleistet werden. Beispielsweise hat sich die Landesregierung entschlossen, ein weiteres Kindergartenjahr ab 2020/21 beitragsfrei zu stellen, das aus Bundesmitteln (Gute-Kita-Gesetz) finanziert werden soll. ⁷⁷ Zudem sollen u. a. im Bereich der Kindertagesbetreuung zur Herstellung der Auskömmlichkeit und Beseitigung der

69 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 – GFG 2019) vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 782), Anlage 1.

70 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 6 Kommunen (Drs. 17/3301, S. 104).

71 In der gemeinsamen Bekanntmachung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung – 303-47.04.03/01-2542/18 – und des FM – KomF - 5010 - 18 - VI B 2 – vom 07.01.2019 sind die haushaltsmäßige Zuordnung und die Zweckbestimmung mit den Haushaltsansätzen für die Zuweisungen aufgeführt (MBL. NRW. S. 54).

72 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 6.6.2 Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans (Drs. 17/3301, S. 110).

73 Kapitel 11 025 Titel 633 10 und 633 20.

74 Kapitel 07 040 Titel 633 14.

75 2017: Kapitel 07 010 Titel 633 40. 2018: Kapitel 07 095 Titel 633 40. Zur Entwicklung seit 2014 siehe Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.1 Transferausgaben, S. 57.

76 Haushaltsplan 2019, Kapitel 07 090 Titel 633 40.

77 Drs. 17/5304, S. 2; Drs. 17/5356, S. 1.

strukturellen Unterfinanzierung, für den Erhalt der Trägervielfalt und zur Stützung des quantitativen Ausbaus sowie für eine verbesserte Personalausstattung weitere Mittel bereitgestellt werden.⁷⁸ Des Weiteren sieht der Entwurf des Gesetzes zur Regelung des Kostenausgleichs zum Gesetz zur Neuordnung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (Belastungsausgleichsgesetz G 9) einen finanziellen Ausgleich für investive Kosten in den Jahren 2022 bis 2026 von insgesamt 518,0 Mio. €, für jährlich wiederkehrende Kosten in den Jahren 2024 bis 2026 von jeweils rd. 7,8 Mio. € und danach jährlich rd. 27,9 Mio. € vor.⁷⁹ Auch stehen noch Entscheidungen der Landesregierung aus, die sich finanziell auf den Landeshaushalt auswirken können, wie z. B. zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik und zu den Straßenausbaubeiträgen.⁸⁰

Sehr stark angestiegen sind die Zuweisungen an den „Risikofonds“. Wurden diesem in 2017 noch rd. 18,1 Mio. € zugeführt, waren es im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 rd. 1.297,4 Mio. €, obwohl der Ansatz für diese Ausgabe mit dem NHG 2018 von 0 € auf „lediglich“ 400,0 Mio. € erhöht wurde.⁸¹ Die Überschreitung des Ansatzes begründete das FM mit der Inanspruchnahme nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen, die durch Haushaltsvermerk zugelassen wurde.⁸² Die Zuweisungen schränken die Aussagekraft des Landeshaushalts ein. So werden dadurch lediglich finanzielle Mittel in einem Sondervermögen des Landes für spätere Garantieinanspruchnahmen angespart. Es handelt sich dabei aber nicht um klassische Transferausgaben an Dritte oder ausgegliederte Einheiten des Landes zur Finanzierung aktueller Maßnahmen.

Mittelfristig sind nach Angaben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales höhere Investitionszuschüsse im Rahmen der Krankenhausförderung vorgesehen. Für die Pauschalförderung sowie die Einzelförderung von Investitionen sind 2019 insgesamt 625,0 Mio. € und ab 2020 rd. 665,0 Mio. € geplant. Hinzu kommen für die Jahre 2019 bis 2022 Mittel aus dem neuen Krankenhausstrukturfonds des Bundes. Jährlich sollen hier rd. 200 Mio. € – davon rd. 95 Mio. € pro Jahr an Landesmitteln – für die Krankenhäuser in NRW zur Verfügung stehen.⁸³

Die aus dem Landeshaushalt gezahlten Schuldendiensthilfen (OGr. 62 und OGr. 66) nahmen von 2017 mit rd. 105,0 Mio. € nach 2018 mit rd. 130,1 Mio. € um rd. 25,1 Mio. € zu. Für 2019 ist ein Anstieg auf rd. 186,4 Mio. € geplant. Grund für diese Erhöhung sind insbesondere Schuldendiensthilfen, die für das Programm „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ und das Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik des Landes geleistet werden. Die abschließende Finanzierung der beiden Programme mit einem Gesamtvolumen von rd. 2,6 Mrd. € wird den Landeshaushalt bis in die 2040er-Jahre mit Schuldendiensthilfen belasten.⁸⁴

78 Vorlage 17/2087, S. 6.

79 Drs. 17/4832, S. 2 und S. 5 f.

80 Drs. 17/5159, S. 2; Drs. 17/3869, S. 2; Vorlage 17/1177.

81 Kapitel 20 610 Titel 634 00. Im Haushaltsjahr 2018 wurde dem „Risikofonds“ ein Betrag von rd. 445,0 Mio. € entnommen, der zur Finanzierung von Garantiezahlungen verwendet wurde. Siehe Ausführungen zu den Beiträgen 2.2, 3.3 und 4.

82 Vorlage 17/1804, S. 1 und Anlage.

83 Vorlage 17/1312, Anlage 1, S. 7.

84 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.1 Transferausgaben, S. 50 f., und Beitrag 7 Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken, S. 95 und S. 98 f.; Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.1 Transferausgaben, S. 58, und Beitrag 7 Zusammenfassung der Haushalts-situation, S. 108.

3.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind von 2017 nach 2018 moderat von rd. 25.387,3 Mio. € auf rd. 25.929,3 Mio. € um rd. 542,0 Mio. € bzw. rd. 2,1 v. H. angestiegen. In den beiden Vorjahren fiel die Steigerungsrate mit rd. 3,2 v. H. und rd. 4,2 v. H. höher aus.

Der nachstehenden Tabelle können die Personalausgaben, die Personalausgabenquoten und die Personalsteuerquoten, die sich für den Landeshaushalt seit 2015 ergeben, entnommen werden:

Tabelle 8

Personalausgaben*

Haus- haltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Personal- ausgaben- quote**	Personal- steuer- quote***
	in Mio. €	in v. H.		
2015	23.607,9	2,2	36,7	47,4
2016	24.366,3	3,2	35,7	45,4
2017	25.387,3	4,2	35,2	45,6
2018	25.929,3	2,1	34,8	43,8
2019	27.806,9	7,2	35,8	45,2
2020	29.071,3	4,5	36,8	44,3
2021	30.145,7	3,7	37,4	44,1
2022	31.222,4	3,6	37,7	44,0

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben. – *** Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.

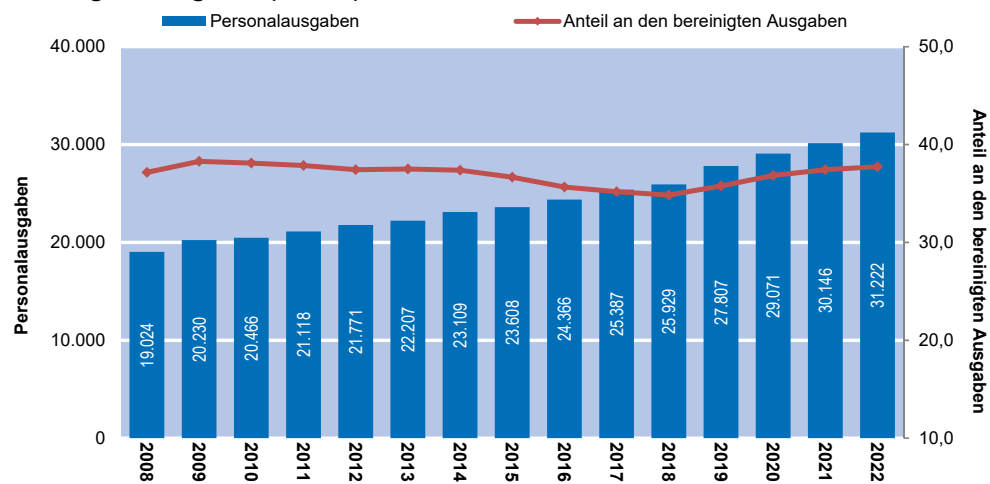
Die in der Tabelle aufgeführten Ausgaben für das Personal beziehen sich ausschließlich auf die unter der HGr. 4 veranschlagten Mittel. Sie umfassen Bezüge, Entgelte und sonstige personalbezogene Ausgaben sowie vermögenswirksame Leistungen an Personen, die in einem Dienst-, Amts-, Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis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

Die Personalausgaben weisen nicht zuletzt wegen der regelmäßigen Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen eine steigende Entwicklung auf. Die zeit- und wirkungsgleiche Übernahme des am 02.03.2019 erzielten Tarifiergebnisses für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Länder auf die Bezüge der Besoldungs- und Versorgungsberechtigten würde für 2019 und 2020 eine Steigerung von jeweils 3,2 v. H. und für 2021 eine weitere Steigerung von 1,4 v. H. bedeuten.⁸⁵ Das FM geht davon aus, dass sich der Tarifabschluss und die entsprechende Übertragung auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich auf den Landeshaushalt i. H. v. rd. 967,5 Mio. € im Jahr 2019, rd. 1.974,6 Mio. € in 2020 und rd. 2.436,3 Mio. € im Jahr 2021 auswirken wird.⁸⁶

Nachstehend sind die Entwicklung und die Prognose der Personalausgaben einschließlich ihres prozentualen Anteils an den bereinigten Ausgaben (Personalausgabenquote) seit 2008 dargestellt:

Abbildung 9

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301).

85 Pressemitteilung des FM „Erfolgreiches Gespräch zwischen Landesregierung und Gewerkschaften zur Besoldung und Versorgung der Landesbeamten“ vom 22.03.2019 (www.finanzverwaltung.nrw.de/de/pressemitteilung/erfolgreiches-gespraech-zwischen-landesregierung-und-gewerkschaften-zur-besoldung); Vorlage 17/1803, S. 1.; Ausschussprotokoll 17/565, S. 11 ff.

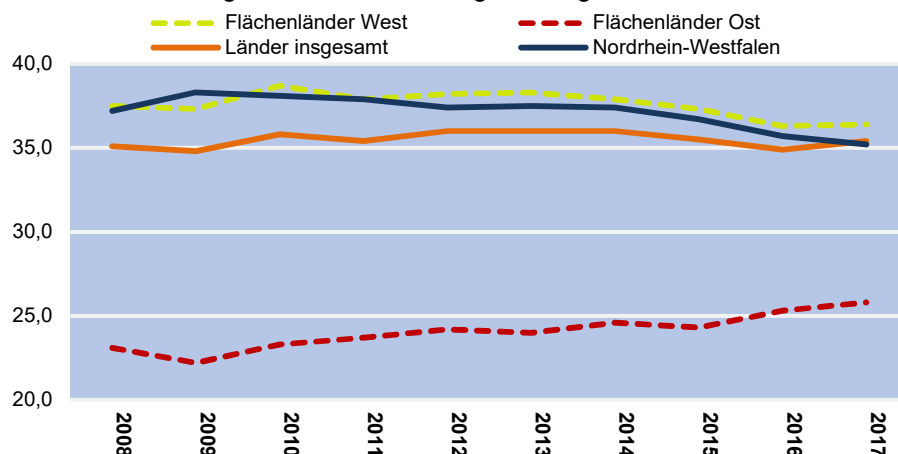
86 Ausschussprotokoll 17/603, S. 57; Vorlage 17/1910, S. 2; Ausführungen zu den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen für die Jahre 2017 und 2018 und deren Auswirkungen auf den Landeshaushalt siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 51.

Die Personalausgaben nehmen kontinuierlich zu. Allerdings verlief ihre Steigerung in den abgeschlossenen Haushaltsjahren seit 2009 weniger stark als die Erhöhung der bereinigten Ausgaben des Gesamthaushalts, wodurch sich die Personalausgabenquote von rd. 38,3 v. H. in 2009 auf rd. 34,8 v. H. in 2018 reduzierte. Mittelfristig ist ein Anstieg bis auf rd. 37,7 v. H. in 2022 geplant.⁸⁷ Nachfolgend ist die Personalausgabenquote des Landes im Vergleich mit den Länderdurchschnitten dargestellt:

Abbildung 10

Personalausgabenquoten der Länder*

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



* Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.1 Personalausgaben und Stellen, Tabelle 9 Personalausgabenquoten des Bundes und der Länder (Drs. 17/3301, S. 46).

Die Personalausgabenquote des Landes weist eine ähnliche Entwicklung auf wie die der Flächenländer West. Allerdings sank sie in den letzten Jahren etwas stärker. Dadurch wurde seit 2012 der Durchschnitt der Flächenländer West und in 2017 der Durchschnitt der Ländergesamtheit unterschritten. Bei den Flächenländern Ost ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben nach wie vor deutlich kleiner, obwohl deren Quote seit 2009 zugenommen hat.

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

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

⁸⁷ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/3301, S. 42).

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete

Die Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete stellen sich nach dem Vollzug der Haushalte 2015 bis 2018 und für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung wie folgt dar:

Tabelle 9

Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete*

Haushalts-jahr	Bezüge und Nebenleistungen				Beihilfen	insgesamt (OGr. 42 und Gr. 441)	Veränderung zum Vorjahr
	insgesamt (OGr. 42)	der Beamtinnen und Beamten sowie Richter/-innen (Gr. 422)	als Zuführung an die Versorgungsrücklage (Gr. 424)	als Entgelte der Arbeitnehmer/-innen (Gr. 428)	an Beamtinnen und Beamte, Richter/-innen sowie Arbeitnehmer/-innen (Gr. 441)**		
	in Mio. €					in Mio. €	in v. H.
2015	14.839,3	11.218,7	173,0	3.278,0	613,0	15.452,3	0,7
2016	15.115,6	11.449,0	198,5	3.292,6	616,5	15.732,2	1,8
2017	15.621,1	11.805,7	227,9	3.406,9	624,8	16.245,9	3,3
2018	15.864,2	12.109,4	0,0	3.569,5	661,4	16.525,6	1,7
2019	16.818,4	13.563,5	0,0	3.079,6	630,9	17.449,3	5,6
2020	16.944,8	13.621,3	0,0	3.145,9	637,2	17.581,9	0,8
2021	17.068,1	13.700,4	0,0	3.185,6	643,5	17.711,7	0,7
2022	17.197,4	13.789,9	0,0	3.226,2	650,0	17.847,4	0,8

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM. In das Haushaltsjahr 2017 fiel die unter der Gr. 424 aufgeführte Zuführung an den Pensionsfonds (Haushaltsrechnung 2017, Kapitel 20 020 Titel 424 00). Differenzen durch Rundungen. – ** Hierunter sind die Beihilfen erfasst, die nicht an Versorgungsempfänger/-innen und dgl. geleistet werden.

Die an die aktiven Bediensteten ausgezahlten Leistungen nehmen zwar stetig zu, allerdings liegen ihre Steigerungsraten unter denen der gesamten Personalausgaben. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 betrugen die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen insgesamt rd. 15.864,2 Mio. €. Sie unterschritten damit den Haushaltsansatz von rd. 16.223,8 Mio. € um rd. 359,6 Mio. €. Das FM hat in einer Vorlage an den Landtag ausgeführt, dass die Minderausgaben zu einem großen Teil auf die Geschäftsbereiche des Ministeriums des Innern, des Ministeriums für Schule und Bildung und des FM entfielen. Sie seien durch unbesetzte Stellen verursacht. Als Gründe hierfür führte das FM u. a. angespannte Arbeitsmärkte im Bereich der einschlägig Qualifizierten, Abgänge durch Fluktuation und die Schaffung von zu wenigen Studienplätzen in der Vergangenheit an.⁸⁸

Dementsprechend waren für die Einzelpläne der Ressorts von den 260.035 Planstellen des Haushalts 2018 zum 01.01.2019 248.801 und von den 40.501 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 38.204 besetzt.⁸⁹ Damit ergaben sich Nicht-Besetzungs-Quoten bei den Planstellen von rd. 4,3 v. H. und bei den Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von rd. 5,7 v. H. Für das Jahr zuvor betrugen die Quoten rd. 4,2 v. H. und rd. 5,5 v. H.⁹⁰

Nach Mitteilung des FM hat die Landesregierung zur Verbesserung der Stellenbesetzungsquote bereits eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen ergriffen. Zum Beispiel seien die Einstellungsermächtigungen im Polizeibereich und die Anzahl der Studienplätze für angehende Lehrerinnen und Lehrer erhöht sowie eine Werbe- und Imagekampagne für den Lehrerberuf gestartet und die Ausbildungsinitiativen in der Finanzverwaltung fortgesetzt worden. Auch würden vermehrt Tarifbeschäftigte und Quereinsteiger in der Landesverwaltung eingestellt.⁹¹

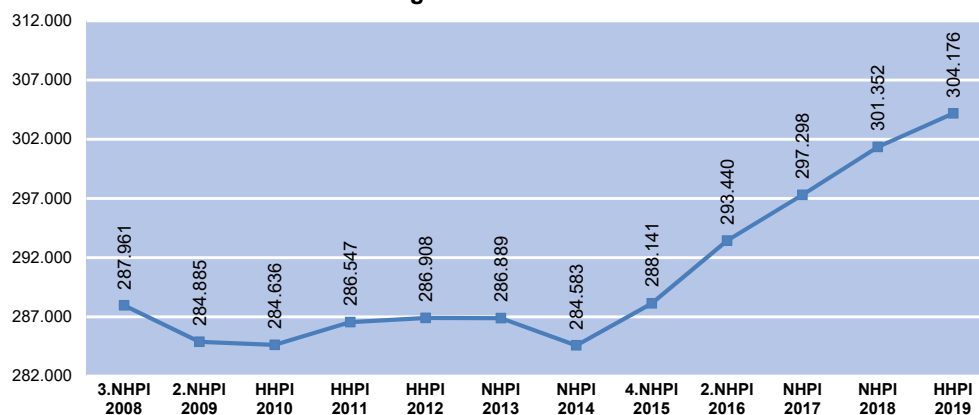
Sollte es gelingen, die freien Personalstellen tatsächlich zu besetzen, dürften in Zukunft höhere Personalausgaben im Haushaltsvollzug anfallen.

Trotz der Problematik, qualifiziertes Personal zu gewinnen, wurde mit der Verabschiedung des Haushalts 2019 der Stellenbestand des Landes auf einen neuen Höchststand seit der Ausgliederung der Stellen für die Hochschulen zum Haushaltsjahr 2007⁹² aufgestockt. Er stieg von 301.352 Stellen im Jahr 2018 auf 304.176 Stellen im Jahr 2019 um insgesamt 2.824 Stellen.

Nachstehend ist die Entwicklung der Stellenanzahl seit 2008 dargestellt.⁹³

Abbildung 11

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



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

89 Vorlage 17/1669, Anlage 3 und Anlage 4. Genannt sind hier die Personalstellen der Einzelpläne 02 bis 12 und des Einzelplans 14.

90 Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 63. Auch in den Vorjahren waren nicht alle zur Verfügung gestellten Personalstellen besetzt. So bewegte sich die vom FM ermittelte Stellenbesetzungsquote von 2010 bis 2017 zwischen rd. 96,6 v. H. und rd. 98,5 v. H. (Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 57).

91 Vorlage 17/1669, S. 3.

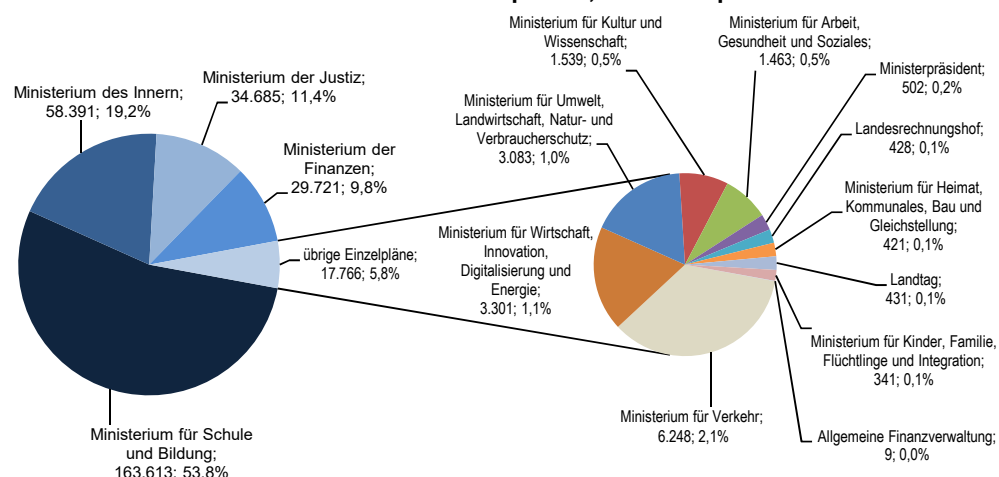
92 Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 3.4.4.1 Bezüge und Nebenleistungen, S. 41.

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

Die Verteilung der Stellen auf die Einzelpläne stellt sich nach dem Haushaltsplan 2019 wie folgt dar:

Abbildung 12

Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Einzelplänen, Haushaltsplan 2019*



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

Insgesamt 286.410 von den 304.176 im Haushaltsplan 2019 ausgewiesenen Stellen (also ein Anteil von rd. 94,2 v. H.) entfallen auf die Geschäftsbereiche der Ministerien für Schule und Bildung, des Innern, der Justiz und der Finanzen.

Einige der im Haushaltsplan aufgeführten Personalstellen sind als „künftig wegfallend“ bezeichnet (sog. kw-Vermerke). Im Haushaltsentwurf 2019 waren nach Angaben des FM insgesamt 3.754 kw-Vermerke enthalten. Dies bedeutet allerdings nicht, dass aufgrund dieser Vermerke in Zukunft tatsächlich 3.754 Stellen wegfallen werden. Beispielsweise wurden von den 7.211 kw-Vermerken im Haushalt 2018 nur 1.275 realisiert, jedoch 2.730 kw-Vermerke wieder gestrichen.⁹⁴

Als personalwirtschaftliches Instrument sollen kw-Vermerke dazu beitragen, den Stellenbestand und damit die Personalausgaben zu reduzieren. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn kw-Vermerke nicht vor ihrer Realisierung gestrichen werden. Daher sollte die Streichung von kw-Vermerken nach Auffassung des LRH die Ausnahme sein.

⁹⁴ Hinzu kamen 550 neue kw-Vermerke. Zwei kw-Vermerke wurden wegen einer Verlagerung in Abgang gestellt. Einzelheiten hierzu siehe Vorlage 17/1128, Anlage 2.

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

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

Tabelle 10

Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen*

Haushalts-jahr	Versorgungsbezüge			Beihilfen	ins-gesamt (OGr. 43 und Gr. 446)	Veränderung zum Vorjahr
	ins-gesamt (OGr. 43)	der Beamtin- nen und Beamten, Richter/ -innen und deren Hinter- bliebenen (Gr. 432)	als Zuführung an die Versor- gungs- rücklage (Gr. 434)	für Versor- gungsem- pfänger/ -innen (Gr. 446)		
	in Mio. €				in Mio. €	in v. H.
2015	6.732,0	6.425,2	219,8	1.200,0	7.931,9	5,2
2016	7.093,1	6.764,7	245,5	1.301,9	8.395,0	5,8
2017	7.526,6	7.252,2	271,9	1.377,9	8.904,5	6,1
2018	7.671,7	7.669,1	0,0	1.476,2	9.147,9	2,7
2019	7.861,2	7.857,9	0,0	1.584,7	9.445,9	3,3
2020	8.016,4	8.013,2	0,0	1.703,5	9.719,9	2,9
2021	8.138,6	8.135,4	0,0	1.831,3	9.969,9	2,6
2022	8.243,5	8.240,2	0,0	1.968,6	10.212,1	2,4

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM. Im Haushaltsjahr 2017 erfolgte die unter der Gr. 434 aufgeführte Zuführung an den Pensionsfonds (Haushaltsrechnung 2017, Kapitel 20 020 Titel 434 00 und 434 10). Differenzen durch Rundungen.

Die sich aus Bezügen und Beihilfen an Versorgungsberechtigte zusammensetzenden Versorgungsleistungen nehmen kontinuierlich zu und steigen stärker als die Personalausgaben insgesamt. Der Anstieg ist nur zu einem Teil auf die Anpassungen der Versorgungsbezüge oder auf höhere Beihilfeausgaben durch gestiegene Krankheitskosten zurückzuführen. Einen wesentlichen Anteil hat die durch Pensionierungen und steigende Lebenserwartung zunehmende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Dies waren im Jahr 2015 etwa 193.000 Personen,⁹⁵ im Jahr 2017 rd. 205.000 Personen und im Jahr 2018 bereits rd. 211.000 Personen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll sich die Anzahl auf 227.000 Personen im Jahr 2022 erhöhen. Der Höchststand wird im Jahr 2027 mit rd. 229.700 Personen erwartet. Danach soll die Anzahl nur leicht zurückgehen. So werden für das Jahr 2040 noch etwa 226.700 Personen mit Versorgungsansprüchen prognostiziert.⁹⁶

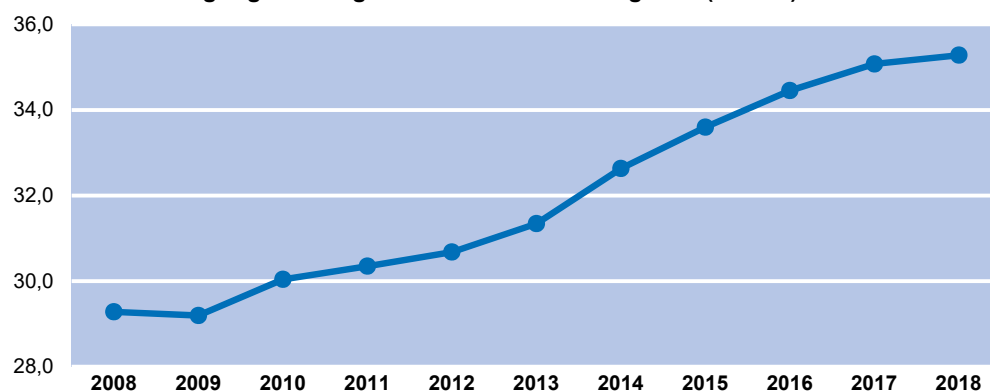
95 Finanzplanung 2016 bis 2020, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/12501, S. 38).

96 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/3301, S. 42 und S. 47).

Werden die Ausgaben für die Versorgungsberechtigten mit denen für die aktiven Bediensteten verglichen, ergibt sich für das Haushaltsjahr 2018 eine Quote von rd. 55,4 v. H. Für das Haushaltsjahr 2002 lag diese Quote noch bei rd. 30,1 v. H. Der sich seit Langem abzeichnende Anstieg wird auch durch die Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den gesamten Personalausgaben deutlich:

Abbildung 13

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss.

Zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben wurden die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ errichtet, deren Vermögen zum 01.01.2017 auf den „Pensionsfonds“ übergingen.⁹⁷ Zum Ende des Rechnungsjahres 2017 betrug sein Bestand rd. 12.011,8 Mio. €. ⁹⁸ Seit 2018 werden die Zuführungen an den „Pensionsfonds“ ausschließlich aus Titeln der HGr. 9 als besondere Finanzierungsausgaben und nicht mehr aus Personalausgabebetiteln (Gr. 424 und 434, siehe Tabellen 9 und 10) geleistet.⁹⁹

Nach wie vor ist nicht bestimmt, bis wann bzw. bis zu welchem Bestand der „Pensionsfonds“ befüllt werden soll und ab wann bzw. in welcher Höhe Mittel entnommen werden sollen.¹⁰⁰ Der LRH hatte bereits im Jahresbericht 2018 empfohlen, ein Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten zu entwickeln, das auch die Zuführungen an den „Pensionsfonds“ und die Entnahmen aus diesem Sondervermögen mit einbezieht.¹⁰¹

97 Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 59. Zur Errichtung und zum Zweck der beiden Sondervermögen und des „Pensionsfonds“ siehe Stellungnahme 16/3258, S. 3 ff.

98 Haushaltsrechnung 2017, Band I, Anlage II, S. 146.

99 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.6 Besondere Finanzierungsausgaben (Drs. 17/3301, S. 59). Weitere Einzelheiten siehe nachstehende Ausführungen zu Beitrag 3.6.

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

101 Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.2 Personalausgaben, S. 66.

3.3 Investitionsausgaben

Im Haushaltsjahr 2018 wurden im Landeshaushalt rd. 7.397,2 Mio. € investiv verausgabt.¹⁰² Der deutliche Anstieg um rd. 774,8 Mio. € bzw. rd. 11,7 v. H. gegenüber dem Vorjahr ist bedingt durch gestiegene Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7; + rd. 65,5 Mio. €), für den Erwerb von beweglichen Sachen (OGr. 81; + rd. 124,2 Mio. €) und für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen (OGr. 87; + rd. 295,1 Mio. €) sowie durch höhere Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88; + rd. 529,7 Mio. €). Im Haushaltsplan 2019 sind Investitionsausgaben von rd. 7.872,4 Mio. € etatisiert.

Tabelle 11

Investitionsausgaben*

Haushaltsjahr	Baumaßnahmen	sonstige Investitionen (OGr. 81-87)	Investitionszuweisungen öffentl. Bereich (OGr. 88)	Investitionszuschüsse sonstige Bereiche (OGr. 89)	insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	Investitionsquote**
	in Mio. €				in Mio. €	in v. H.	in v. H.
2015	193,3	623,4	2.550,9	1.997,3	5.364,8	3,4	8,3
2016	225,6	619,9	2.909,6	2.225,6	5.980,7	11,5	8,8
2017	235,7	770,1	3.006,6	2.610,0	6.622,5	10,7	9,2
2018	301,2	1.167,4	3.536,3	2.392,3	7.397,2	11,7	9,9
2019	360,1	979,0	3.573,1	2.960,2	7.872,4	6,4	10,1
2020	416,2	1.024,8	3.370,7	2.881,9	7.693,4	-2,3	9,7
2021	469,3	937,9	3.437,7	2.728,0	7.572,9	-1,6	9,4
2022	508,8	1.692,4	3.596,8	2.374,7	8.172,6	7,9	9,9

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301). Differenzen durch Rundungen. – ** Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

Nicht alle Investitionsausgaben, die in den vergangenen Haushaltsjahren geplant waren, wurden im Vollzug des Haushalts tatsächlich geleistet. So betrugen die Unterschreitungen gegenüber den Ansätzen rd. 347,2 Mio. € in 2015, rd. 177,1 Mio. € in 2016 und rd. 322,0 Mio. € in 2017.¹⁰³

Für 2018 ergibt sich dagegen eine Überschreitung der Ansätze von rd. 183,8 Mio. €. ¹⁰⁴ Trotzdem wurden Ausgabeermächtigungen bei einigen Investitionstiteln nicht ausgeschöpft.¹⁰⁵ Die Überschreitung der Ansätze kommt insbesondere deshalb zustande, weil Ausgaben i. H. v. rd. 445,0 Mio. € für die Inanspruchnahme aus der im Zusam-

¹⁰² Es findet der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff Anwendung. Dieser umfasst die in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO aufgeführten Ausgaben. Hierzu zählen insbesondere keine Ausgaben für Personalstellen in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung und Sicherheit.

¹⁰³ Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.3 Ausgaben für Investitionen, S. 68.

¹⁰⁴ Die im Nachtragshaushaltsplan 2018 veranschlagten Investitionsausgaben betrugen rd. 7.213,4 Mio. €.

¹⁰⁵ Vorlage 17/1593, S. 11 f.

menhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der früheren WestLB AG übernommenen Garantie geleistet wurden, denen kein Ansatz gegenüberstand.¹⁰⁶ Finanziert wurden diese Ausgaben durch Entnahmen aus dem „Risikofonds“.¹⁰⁷

Weitere Ausgaben für Garantiezahlungen ergeben sich aus der Verpflichtung, die NRW.BANK schadlos zu stellen, wenn sie im Falle einer Übertragung der von ihr gehaltenen Beteiligung an der früheren WestLB AG auf das Land oder einen Dritten nicht mindestens den zum 31.12.2004 ausgewiesenen Beteiligungswert von 2,2 Mrd. € erlöst. Das Land verzinst den jeweiligen Differenzbetrag zwischen dem garantierten Beteiligungswert und dem Beteiligungsbuchwert nach Abschreibung. Die zu verzinsende Ausgleichsverpflichtung des Landes gegenüber der NRW.BANK aus der Garantieerklärung belief sich zum 31.12.2013 kumuliert auf rd. 2,6 Mrd. €. Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden die Zinsen und Zinseszinsen nicht mehr der Ausgleichsverpflichtung zugeschlagen. Es erfolgt nunmehr eine jährliche Veranschlagung und Auszahlung an die NRW.BANK aus dem Landeshaushalt. Im Haushaltsjahr 2018 wurden rd. 72,8 Mio. € ausgezahlt. Im Haushaltsplan 2019 wurden dafür 73,0 Mio. € etatisiert.¹⁰⁸

Die erhöhten Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich kommen u. a. durch gestiegene Ausgaben für die pauschale Förderung investiver Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden (sog. Investitionspauschalen) zustande. Sie erhöhten sich von rd. 889,4 Mio. € in 2017 auf rd. 1.047,2 Mio. € in 2018.¹⁰⁹ Ferner wurden im Haushaltsjahr 2018 die vom Bund aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ bereitgestellten Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit der finanzschwachen Gemeinden i. H. v. rd. 218,2 Mio. € weitergeleitet.¹¹⁰ Zudem wurden über den Landeshaushalt erstmals Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen aus dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ weitergeleitet.¹¹¹ Sie betrugen allerdings nur rd. 15,4 Mio. €. Den aus den Einnahmen aus dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ finanzierten Ausgaben standen ebenfalls keine Ansätze im Haushaltsplan gegenüber, weshalb sie die Ist-Investitionen im Vergleich zu den Soll-Investitionen erhöhten.¹¹²

Die höheren Ist-Ausgaben für Baumaßnahmen sind vor allem auf Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen zurückzuführen. Die Ausgaben hierfür sind im Haushaltsjahr 2018 mit rd. 199,5 Mio. € im Vergleich zu 2017 mit rd. 145,2 Mio. € deutlich gestiegen.¹¹³

¹⁰⁶ Kapitel 20 610 Titel 871 30.

¹⁰⁷ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.2.

¹⁰⁸ Einzelheiten hierzu siehe Haushaltsplan 2019, Erläuterungen zu Kapitel 20 610 Titel 871 32.

¹⁰⁹ Kapitel 20 030 Titel 883 18, 883 27 und 883 28.

¹¹⁰ Kapitel 20 031 Titel 883 00 und vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.2.

¹¹¹ Kapitel 20 031 Titel 334 10 und Titel 883 10.

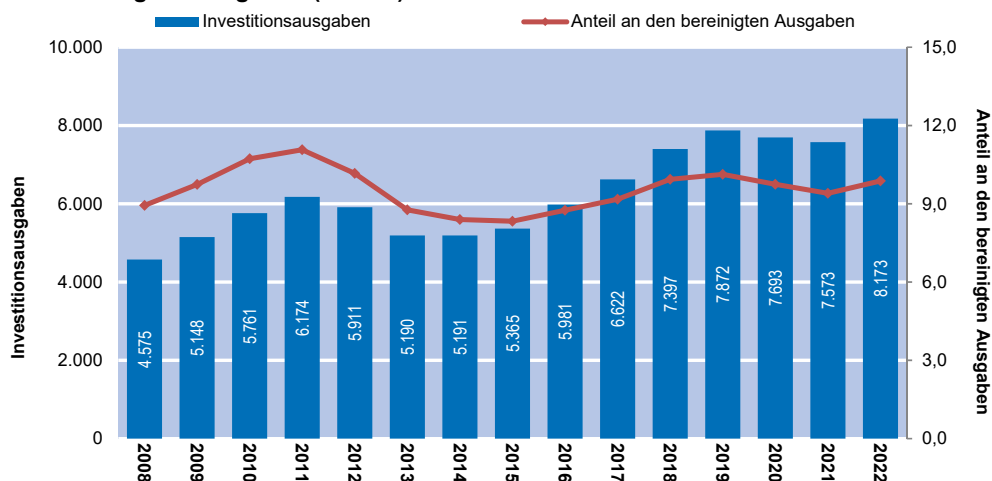
¹¹² Weitere Einzelheiten siehe Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.3 Ausgaben für Investitionen, S. 68 f., und Vorlage 17/2173, die als Anlage eine Übersicht zum Stand der Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in NRW (Stand: 28.05.2019) enthält.

¹¹³ Kapitel 09 150 Titel 777 11.

Nachstehend sind die langfristige Entwicklung und die Prognose der Investitionsausgaben einschließlich ihres prozentualen Anteils an den bereinigten Ausgaben (Investitionsquote) dargestellt:

Abbildung 14

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301).

Die höheren Investitionsquoten in den Jahren 2010 bis 2012 sind auf Maßnahmen des sogenannten Konjunkturpakets II und auf die Übernahme der stillen Einlage des Finanzmarktstabilisierungsfonds in der früheren WestLB AG zurückzuführen.¹¹⁴ In der Folgezeit nahm die Investitionsquote bis 2015 bis auf rd. 8,3 v. H. ab. Durch die in den letzten drei Jahren merklich gestiegenen Investitionsausgaben erreichte sie im Haushaltsjahr 2018 einen Wert von rd. 9,9 v. H. Für das Haushaltsjahr 2019 ergibt sich nach den Ansätzen des Haushaltsplans eine Investitionsquote von rd. 10,1 v. H. In den weiteren Finanzplanungsjahren bis 2021 soll die Quote bedingt durch sinkende Investitionsausgaben auf rd. 9,4 v. H. abnehmen. Für 2022 ist zwar ein Anstieg auf rd. 9,9 v. H. geplant. Ursächlich hierfür sind aber keine höheren Sachinvestitionen, sondern höhere Ausgaben für Darlehen an sonstige Bereiche und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen, die von rd. 408 Mio. € in 2021 auf rd. 1.209 Mio. € in 2022 steigen sollen. Ihre Erhöhung wird in der Mittelfristigen Finanzplanung nicht näher erläutert.¹¹⁵

Ferner ist zu beachten, dass die Investitionstätigkeit der aus dem Landeshaushalt ausgelagerten Einheiten, wie Hochschulen, Universitätsklinika, Landesbetriebe und BLB NRW, bei der Ermittlung der Investitionsquote unberücksichtigt bleibt, soweit sie nicht durch (Investitions-)Ausgaben des Landes finanziert wird.

¹¹⁴ Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 3.4.8 Investitionen, S. 57.

¹¹⁵ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.5 Investitionen und Nr. 2.8 Tabellarische Übersichten von Ausgaben und Einnahmen nach Arten und Gruppen, Tabelle 22 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben, Gruppierungsnummern 861 – 863, 87 (Drs. 17/3301, S. 55 f. und S. 73).

3.4 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben gingen in den letzten zehn Jahren stetig zurück. So wies der Landeshaushalt im Haushaltsjahr 2008 mit rd. 4,8 Mrd. € die bislang höchsten Zinsausgaben aus.¹¹⁶ Im zuletzt abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 betrugen sie mit rd. 2,4 Mrd. € nur noch die Hälfte.

Lag der jährliche Rückgang bis 2012 noch unter 200,0 Mio. €, sind seit 2013 teilweise deutlich höhere Zinsausgabenrückgänge festzustellen. Sie betrugen nach 2013 rd. 204,3 Mio. €, nach 2014 rd. 360,6 Mio. €, nach 2015 rd. 245,9 Mio. € und nach 2016 sogar rd. 536,5 Mio. €. Die Reduzierung von 2016 nach 2017 fiel mit rd. 141,0 Mio. € zwar wieder geringer aus, doch ist dies vornehmlich auf die Zahlungen für Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen etc. zurückzuführen. Hatte der Landeshaushalt in 2016 aus diesen Vereinbarungen noch Einnahmen von rd. 115,5 Mio. € erzielt, wodurch die Zinsausgaben entsprechend geringer ausfielen, wurden in 2017 dafür Ausgaben von rd. 37,3 Mio. € geleistet.¹¹⁷ Von 2017 nach 2018 verringerten sich die Zinsausgaben insgesamt um rd. 213,3 Mio. €.

Nachstehend sind die Zinsausgaben nach OGr. seit 2015 mit Angaben zur näheren Mittelverwendung aufgeführt:

Tabelle 12

Zinsausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
56	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	0,3	0,0	0,0	0,2	0,2
57	Zinsausgaben an Kreditmarkt	3.329,5	2.793,3	2.652,4	2.438,8	2.420,0
	<i>darunter: **</i>					
	– Zinsen für Kreditmarktmittel	3.307,8	2.905,8	2.609,8	2.435,8	2.385,0
	– Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen, Courtage und Provision bei Kurspflegegeschäften, Ausgaben (Einnahmen) für Vereinbarungen i. S. v. § 2 Abs. 4 HG 2013 bis 2017, Ausgaben für Gutachten und sonstige Maßnahmen zur Zinsoptimierung	20,9	-115,5	37,3	-6,5	30,0
	Zinsausgaben insgesamt	3.329,9	2.793,4	2.652,4	2.439,1	2.420,2
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	-6,9	-16,1	-5,0	-8,0	-0,8

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Ausgaben/Einnahmen sind etatisiert bei Kapitel 20 650 Titel 575 10 und 575 20.

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

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

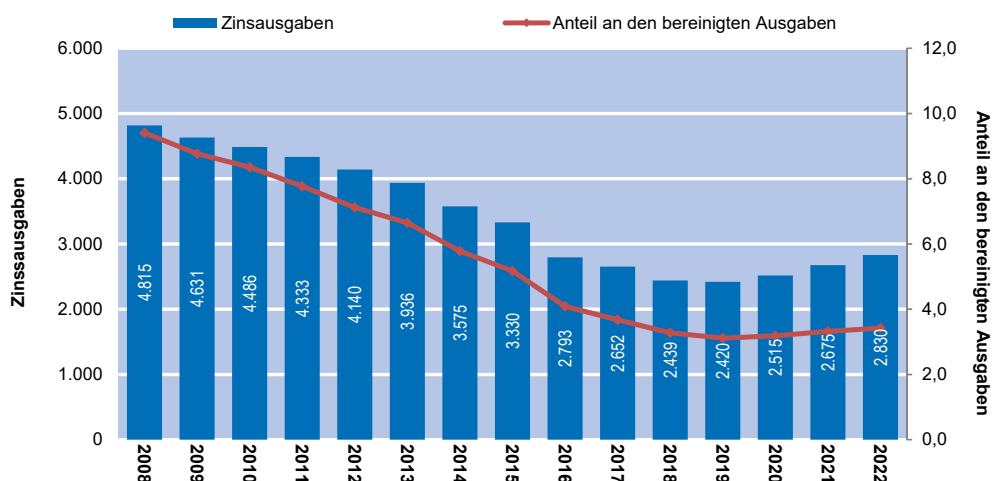
Hauptursache für die zurückgegangenen Zinsausgaben sind die gefallen Zinsen für Kreditmarktmittel aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt.¹¹⁸ Sie fielen von rd. 3.307,8 Mio. € in 2015 auf rd. 2.435,8 Mio. € in 2018. Für das Haushaltsjahr 2019 sollen sie 2.385,0 Mio. € betragen.

Die Zinsausgaben der OGr. 56 fallen für Schulden bei öffentlichen Haushalten an. Dies sind im Wesentlichen Schulden aus Förderdarlehen des Bundes, die sich in der Tilgungsphase befinden.¹¹⁹ Sie liegen im betrachteten Zeitraum jeweils unter einer halben Million € und fallen damit nicht ins Gewicht.

Nachstehend sind die an den Kreditmarkt geleisteten und zu leistenden Zinsausgaben und ihr prozentualer Anteil an den bereinigten Ausgaben (Zinslastquote) von 2008 bis zum Ende des Mittelfristigen Finanzplanungszeitraums dargestellt:

Abbildung 15

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301).

Die Zinslastquote nahm in den abgeschlossenen Haushaltsjahren kontinuierlich ab. Im Haushaltsjahr 2008 betrug der Anteil der an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben des Gesamthaushalts rd. 9,4 v. H. 2018 lag dieser Anteil bei nur noch rd. 3,3 v. H. Letztmals wurde im Jahr 1978 eine bessere Zinslastquote erzielt.¹²⁰ Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen die Zinsausgaben wieder steigen und in 2022 rd. 2.830 Mio. € betragen,¹²¹ wodurch sich die Zinslastquote auf rd. 3,4 v. H. erhöht.

118 Vorlage 16/3641, S. 11; Vorlage 16/4570, S. 1; Vorlage 16/4662, S. 12; Vorlage 17/498, S. 8; Vorlage 17/1593, S. 9.

119 Haushaltsplan 2019, Erläuterungen zu Kapitel 20 650 Titel 575 10.

120 Drs. 16/6467, Anlage 1.

121 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.8 Tabellarische Übersichten von Ausgaben und Einnahmen nach Arten und Gruppen, Tabelle 22 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben (Drs. 17/3301, S. 73).

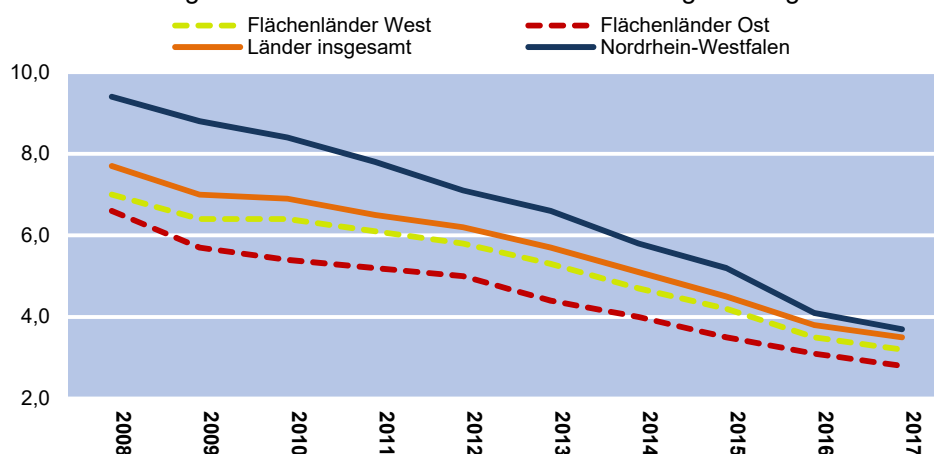
Nach den Ausführungen des FM liegt den Ansätzen der Mittelfristigen Finanzplanung die Annahme zugrunde, dass die durchschnittliche Verzinsung neu aufgenommener festverzinslicher Haushaltskredite von rd. 0,75 v. H. im Jahr 2017 bis auf 3,75 v. H. im Jahr 2022 ansteigen wird. Zum 31.12.2017 sei nur ein geringer Teil (rd. 7 v. H.) der Kreditmarktverschuldung des Landes von insgesamt rd. 139 Mrd. € variabel verzinslich gewesen. Nur dieser Teil und die neu abgeschlossenen Kreditverträge (z. B. im Rahmen der Umschuldung von rd. 14 bis rd. 16 Mrd. € pro Jahr) seien Zinsänderungsrisiken ausgesetzt. Zudem sei die Zinsbindung des Portfolios signifikant erhöht worden. Die durchschnittliche Restlaufzeit sei von 4,9 Jahren (Stand: 31.12.2012) auf 8,1 Jahre (Stand: 31.12.2017) gestiegen. Ein Anteil von rd. 30,7 v. H. des Schuldenportfolios sei dabei erst nach dem Jahr 2027 zu refinanzieren.¹²²

Trotz der rückläufigen Zinslastquote steht das Land bei einem Vergleich mit dem Durchschnitt der Länder, der Flächenländer Ost und der Flächenländer West ungünstig dar. Jedoch verringerte sich bis 2017 der entsprechende Abstand des Landes:

Abbildung 16

Zinslastquoten der Länder*

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



* Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.3 Zinsausgaben, Tabelle 11 Zinslastquoten des Bundes und der Länder (Drs. 17/3301, S. 51).

122 Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.7.3 Zinsausgaben (Drs. 17/3301, S. 49).

3.5 Sächliche Verwaltungsausgaben

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

Tabelle 13

Sächliche Verwaltungsausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen/Gruppen		Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
511	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	147,2	151,0	144,5	136,7	166,2
514	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	129,8	133,7	139,8	147,2	145,5
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	240,7	265,1	257,9	258,5	274,6
518	Mieten und Pachten	753,8	818,6	810,1	793,6	866,2
526	Sachverständige; Gerichts- und ähnliche Kosten	54,3	58,1	63,5	70,9	111,9
532	Auslagen in Rechtssachen	524,6	527,9	517,5	516,5	544,1
538	Ausgaben für Datenverarbeitung (Aufträge an Dritte)	74,5	95,4	110,6	87,2	118,8
546	Sonstige Verwaltungsausgaben (soweit nicht Gruppen 531-545)	364,6	341,3	1.363,6	371,5	464,0
547	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	599,9	1.368,8	753,1	723,5	1.028,4
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben (insgesamt)	3.139,8	4.009,0	4.415,5	3.350,6	4.007,3
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	20,9	27,7	10,1	-24,1	19,6

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Gruppenausweisung, sofern Beträge über 100 Mio. €.

Von 2015 nach 2016 nahmen die sächlichen Verwaltungsausgaben von rd. 3.139,8 Mio. € auf rd. 4.009,0 Mio. € um rd. 27,7 v. H. erheblich zu, insbesondere wegen gestiegener Kosten für die Betreuung und Verpflegung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes.¹²³ In 2017 erhöhten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben weiter um rd. 10,1 v. H. auf rd. 4.415,5 Mio. €. Grund für diese Steigerung war im Wesentlichen die Rückabwicklung der Sondertilgungen des Darlehens mit dem BLB NRW i. H. v. 885,0 Mio. €.¹²⁴ Im Jahr 2018 entfiel dieser Sondereffekt, weshalb die Ansätze für die sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben (Gr. 546) signifikant zurückgingen. Hierdurch und weil auch die Ausgaben für die Betreuung von Bewohnerinnen und Bewohnern von Aufnahmeeinrichtungen des Landes abnahmen,¹²⁵ verringerten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben auf insgesamt rd. 3.350,6 Mio. €. Damit unterschritten die Ist-Ausgaben die Ansätze des Nachtragshaushalts 2018 i. H. v. rd. 3.966,2 Mio. € um rd. 615,6 Mio. €. Im Haushaltsplan 2019 sind sächliche Verwaltungsausgaben von rd. 4.007,3 Mio. € etatisiert.

¹²³ Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.5 Sächliche Verwaltungsausgaben, S. 73.

¹²⁴ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3.

¹²⁵ Kapitel 07 090 Titel 547 10. Die Ist-Ausgaben verringerten sich von rd. 408,4 Mio. € in 2017 auf rd. 272,3 Mio. € in 2018.

3.6 Sonstige Ausgaben

Die weiteren Ausgaben des Landeshaushalts stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 14

Sonstige Ausgaben (in Mio. €)*

Obergruppen		Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019
58,59	Tilgungsausgaben	140,7	161,4	141,4	150,4	151,0
	<i>darunter:**</i>					
	– Tilgung von Darlehen des Bundes für Zwecke der sozialen Wohnungsbauförderung	134,1	155,0	135,1	144,2	145,0
91,96, 98	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen	1.260,6	95,0	871,9	662,4	208,8
	<i>darunter:***</i>					
	– Zuführung an den „Pensionsfonds“ zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben	1.248,7	83,1	859,2	66,2	200,0
	– Zuführung der von Dritten gezahlten Versorgungszuschläge an den „Pensionsfonds“	4,2	4,0	3,7	4,0	4,2
	– Zuführungen an allgemeine Rücklage				582,5	
97	Globale Mehr- und Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-807,4
	<i>davon:</i>					
	– Globale Mehrausgaben (Gr. 971)	0,0	0,0	0,0	0,0	124,7
	– Globale Minderausgaben (Gr. 972)	0,0	0,0	0,0	0,0	-932,1
	Sonstige Ausgaben insgesamt	1.401,3	256,4	1.013,4	812,7	-447,6
	Sonstige Ausgaben ohne Globale Mehr- und Minderausgaben	1.401,3	256,4	1.013,4	812,7	359,8
	Veränderung zum Vorjahr (in v. H.)	115,6	-81,7	295,3	-19,8	-55,7

* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Differenzen durch Rundungen. – ** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 09 050 Titel 581 71 (bis 2016), Kapitel 08 050 Titel 581 71 (2017) und Kapitel 08 400 Titel 581 71 (ab 2018). – *** Die Ausgaben sind etatisiert bei Kapitel 20 020 Titel 919 10, 919 20 und 919 30. Bis 2016 wurden die Zuführungen an den „Versorgungsfonds“ (Titel 919 10) und die „Versorgungsrücklage“ (Titel 919 20) geleistet.

Die Tilgungsausgaben (OGr. 58 und 59) betragen im dargestellten Zeitraum etwa 150 Mio. € pro Jahr. Sie betreffen ausschließlich Schulden bei öffentlichen Haushalten wie die Schulden beim Bund aus Förderdarlehen. In den Haushaltsjahren 2016 und 2018 wurden darüber hinaus Nettotilgungen aus dem Titel für die Einnahmen aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt geleistet.¹²⁶ Sie sind hier nicht erfasst.

126 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3 (insbesondere Fußnote 55).

Wie bereits ausgeführt, werden die Zuführungen an den „Pensionsfonds“ seit 2018 nur noch aus Titeln der HGr. 9 (besondere Finanzierungsausgaben) geleistet.¹²⁷ Diese Zuführungen sind überwiegend für die wechselhafte Entwicklung der sonstigen Ausgaben ursächlich. Denn in den Haushaltsjahren 2015 (damals noch an den „Versorgungsfonds“) und 2017 erfolgten jeweils Sonderzahlungen, wodurch die Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91) höher ausfielen. Allerdings können Sonderzuführungen die Zuführungsbeträge der Folgejahre mindern, weshalb in 2018 keine Zuführung an den „Pensionsfonds“ in regulärer Höhe (200 Mio. € pro Jahr)¹²⁸ vorgenommen wurde. Es ist offen, ob und inwieweit Zuführungen in künftigen Haushaltsjahren wegen einer Anrechnung der bisherigen Sonderzuführungen unterbleiben werden.¹²⁹ Im Haushaltsplan 2019 sind Ausgaben in Höhe der regulären Zuführung von 200 Mio. € veranschlagt.¹³⁰

Im Haushaltsvollzug 2018 wurden zudem rd. 582,5 Mio. € der allgemeinen Rücklage zugeführt, obwohl der Nachtragshaushaltsplan 2018 nur einen Ansatz für diese Zuführung i. H. v. 365,0 Mio. € vorsah.¹³¹ Genauso wie bei der Zuführung an den „Risikofonds“ begründete das FM diese Ansatzüberschreitung von rd. 217,5 Mio. € mit der Inanspruchnahme nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen, die durch einen Haushaltsvermerk zugelassen worden sei.¹³² Der LRH äußerte in seinen Stellungnahmen zum Entwurf des NHG 2018 Bedenken gegen die Bildung der allgemeinen Rücklage wegen des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots angesichts einer geplanten Kreditaufnahme – insbesondere wegen der durch das HG 2018 erteilten Nettokreditermächtigung i. H. v. 151,2 Mio. € – und des hohen Schuldenstands. Es fehlte an einer Begründung, warum es wirtschaftlich war, Mittel einer allgemeinen Rücklage zuzuführen, anstatt sie im Haushaltsjahr 2018 zur Verringerung der Verschuldung einzusetzen. Auch wies der LRH kritisch auf die Ausbringung des Haushaltsvermerks hin, weil hierdurch höhere Zuführungen ermöglicht wurden.¹³³ Die Landesregierung änderte in der Ergänzung zum NHG 2018 den Entwurf des Nachtragshaushaltsplans und sah von der Etatisierung der Einnahmen aus Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt i. H. v. 151,2 Mio. € ab und verzichtete dementsprechend auf die Nettokreditermächtigung.¹³⁴ An den Zuführungen an die allgemeine Rücklage hielt sie jedoch fest.

Aus ähnlichen Gründen wie bei den Globalen Mehreinnahmen stehen den Haushaltsansätzen der Globalen Mehr- und Minderausgaben ebenfalls keine Ist-Zahlungen gegenüber.¹³⁵ Nach dem Gruppierungsplan können sie für Personalausgaben (Gr. 461 und Gr. 462), für sächliche Verwaltungsausgaben (Gr. 548 und Gr. 549) oder für den Gesamthaushalt (Gr. 971 und Gr. 972) veranschlagt werden. Die in der Tabelle 14 aufgeführten Globalen Mehr- und Minderausgaben beziehen sich auf

127 Bis einschließlich 2017 erfolgten weitere Zuführungen auch aus Titeln der HGr. 4 (Personalausgaben). Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.2.

128 § 5 Abs. 1 und 4 PFG.

129 Für das vorherige Sondervermögen „Versorgungsfonds“ waren deutlich höhere Zuführungsbeträge vorgesehen. Einzelheiten zu dieser Thematik siehe Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.6 Sonstige Ausgaben, S. 75.

130 Kapitel 20 020 Titel 919 10.

131 Kapitel 20 020 Titel 919 30.

132 Vorlage 17/1804, S. 1 und Anlage.

133 Stellungnahme 17/852, S. 6 ff.; Stellungnahme 17/876, S. 3 f.

134 Drs. 17/4099, S. 5, Anlage 1, S. 1 und Anlage 2, S. 14.

135 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3 und Vorlage 17/1593, S. 6 und S. 13.

solche der HGr. 9. Die übrigen Globalen Mehr- und Minderausgaben sind bereits in den Personalausgaben (HGr. 4) und den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) berücksichtigt.¹³⁶

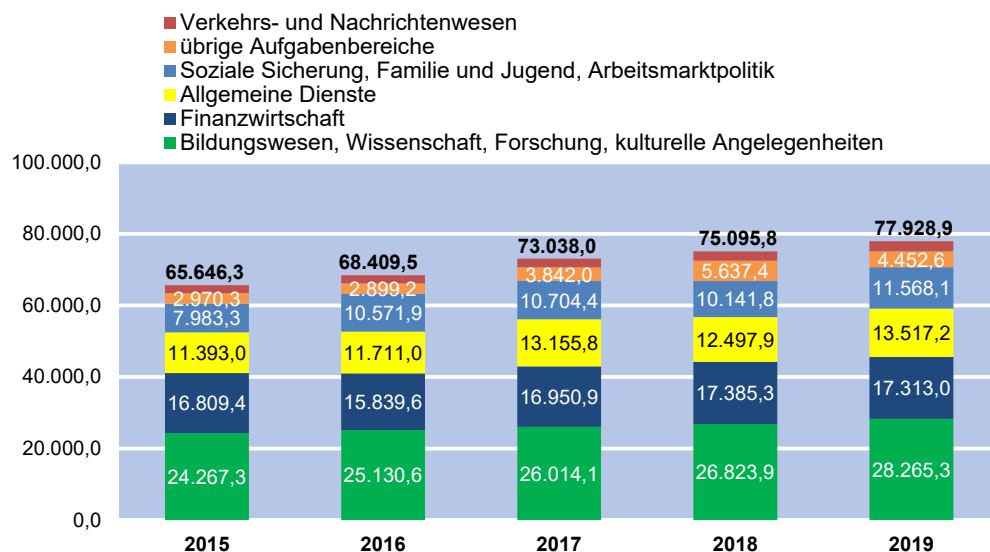
In der Mittelfristigen Finanzplanung wurden Konsolidierungsbeiträge für den Haushalt 2019 von insgesamt 185,0 Mio. € genannt.¹³⁷ Darin waren u. a. eine allgemeine Einsparvorgabe für die Ressorts in Form von Globalen Minderausgaben i. H. v. insgesamt 53,1 Mio. € sowie eine dauerhafte Fortführung von Einsparungen des Haushaltes 2018 i. H. v. 70,8 Mio. € enthalten.¹³⁸ Der LRH hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2019 darauf hingewiesen, dass diesen gemessen am Haushaltsvolumen sehr geringen Konsolidierungsbeiträgen keine konkreten und echten Einsparungsmaßnahmen zugrunde lagen.¹³⁹

3.7 Ausgaben nach Aufgabenbereichen

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

Abbildung 17

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



* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen; 2018: Ist-Werte – vom LRH ermittelt – nach Kassenabschluss; 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. Die übrigen Aufgabenbereiche umfassen die Hauptfunktionen 3 bis 6 mit den Bereichen: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

¹³⁶ Der LRH hat die Globalen Minderausgaben im Landeshaushalt geprüft. Einzelheiten hierzu siehe Teil C, Beitrag 24.

¹³⁷ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.4 Haushaltsplanentwurf 2019 (Drs. 17/3301, S. 17).

¹³⁸ Vorlage 17/1128, S. 3 f.

¹³⁹ Stellungnahme 17/852, S. 16.

Beim Vergleich der Jahre 2017 und 2018 fällt insbesondere die Zunahme bei den Ausgaben für die übrigen Aufgabenbereiche (Hauptfunktionen 3 bis 6) auf. Sie erhöhten sich von rd. 3.842,0 Mio. € auf rd. 5.637,4 Mio. € um rd. 1.795,4 Mio. € bzw. rd. 46,7 v. H. Hier machen sich die höheren Zuweisungen an den „Risikofonds“ bemerkbar.¹⁴⁰

Die Ausgaben für die Allgemeinen Dienste (Hauptfunktion 0) verringerten sich in diesen Jahren von rd. 13.155,8 Mio. € auf rd. 12.497,9 Mio. €. Hier wirkt sich der Wegfall des in 2017 eingetretenen Ausgabenondereffekts der Rückerstattung der Darlehenssondertilgungen an den BLB NRW aus.¹⁴¹

Der Zuwachs von 2017 nach 2018 bei den Ausgaben im Bereich Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten (Hauptfunktion 1) ist vor allem auf höhere Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen (Oberfunktionen 11 und 12) zurückzuführen, die von rd. 16.899,3 Mio. € auf rd. 17.659,3 Mio. € stiegen.

Der Rückgang bei den Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik (Hauptfunktion 2) ist auf gesunkene Ausgaben für soziale Leistungen wegen der Folgen von Krieg und politischen Ereignissen (Oberfunktion 24) zurückzuführen. Sie nahmen von rd. 1.891,5 Mio. € in 2017 auf rd. 1.368,1 Mio. € in 2018 ab.

Die Ausgaben der Finanzwirtschaft (Hauptfunktion 8) stiegen bei der Oberfunktion 82 (Steuern und Finanzzuweisungen) von rd. 12.194,9 Mio. € in 2017 auf rd. 13.225,5 Mio. € in 2018. Hauptursächlich hierfür sind die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände.

140 Kapitel 20 610 Titel 634 00, Funktionenkennziffer 681. Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.1.

141 Kapitel 12 020 Titel 546 82, Funktionenkennziffer 016. Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 2.3 und 3.5.

4 Vermögen



Der als Anlage zur Haushaltsrechnung 2017 vorgelegte Vermögensnachweis enthält Grundvermögen von knapp 683 Millionen € und Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften von rund 670 Millionen €. Die Forderungen nahmen im Vergleich zum Vorjahr um rund 30 Millionen € ab.

Das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen betrug zum 31.12.2017 rund 11,7 Milliarden € und erhöhte sich gegenüber dem 31.12.2016 um rund 0,7 Milliarden €. Der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes einschließlich seiner Beteiligungsverwaltungsgesellschaft blieb zu diesen Zeitpunkten nahezu unverändert bei rund 17,6 Milliarden €.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne Bau- und Liegenschaftsbetrieb) und Rücklagen am Ende des Rechnungsjahres nahm am stärksten zu. Es erhöhte sich von rund 11,9 Milliarden € in 2016 auf rund 13,4 Milliarden € in 2017.

Das Vermögen des Landes stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 15

Vermögen des Landes*

A. Vermögen	2016		2017		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	682,9	0,8	682,9	0,0	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	700,4	-5,0	670,0	-4,3	Nennwerte der Forderungen
= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.383,3	-2,3	1.352,9	-2,2	
B. weiteres Vermögen	2016		2017		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW	11.044,5	-4,4	11.736,2	6,3	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	11.867,3	8,1	13.370,0	12,7	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.571,5	0,0	17.571,4	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.

* Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen – aus den nachfolgend aufgeführten Anlagen zu den Haushaltsrechnungen 2016 und 2017: Anlage II (Band I, S. 143 ff. bzw. S. 145 ff.), Anlage III (Band I, S. 157 ff. bzw. S. 159 ff.), Anlage VI b (Band I, S. 154 f. bzw. S. 156 f.), Anlage VI c (Band I, S. 156 bzw. S. 158). Beim Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ wurde der Geldvermögensbestand ohne Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist entnommen aus dem Beteiligungsbericht der Landesregierung für das Jahr 2016 (Vorlage 17/657) und der Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 3.4 Beteiligungen (Drs. 17/3301, S. 86 ff.). Die Aufstellung enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO. Über das aufgeführte Forderungsvermögen hinaus hat das Land weitere Forderungen gegenüber dem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB NRW (2016: 1.256,7 Mio. € und 2017: 1.381,3 Mio. €) und der NRW.BANK in einem Nachrangdarlehen (2016: 1.686,5 Mio. € und 2017: 1.592,2 Mio. €); Daten gemäß Finanzbericht 2016 der NRW.BANK (Anhang, S. 84) und Angaben des BLB NRW sowie Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 3.3 Kapitalvermögen (Drs. 17/3301, S. 85). Diese Forderungen sind in den Haushaltsrechnungen 2016 und 2017 weder in der Anlage II noch in der Anlage VI c besonders aufgeführt; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt. Differenzen durch Rundungen.

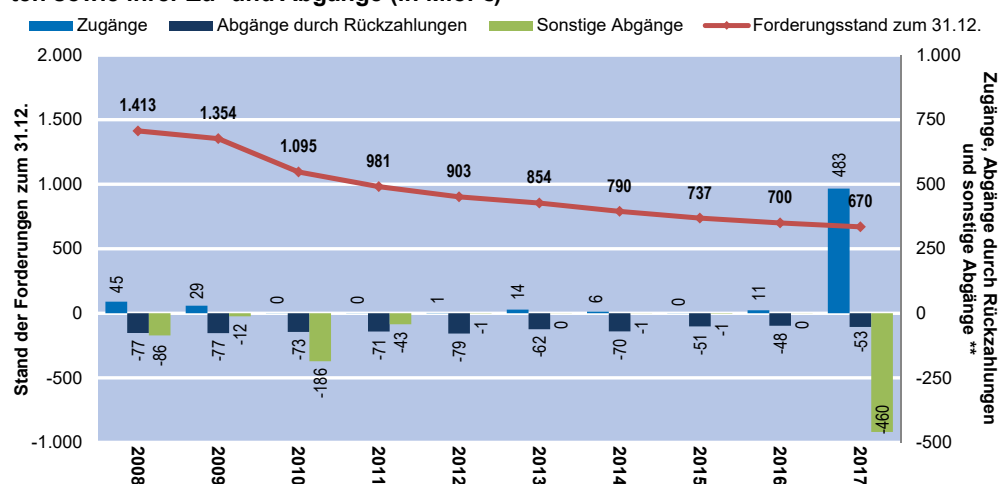
Der Vermögensnachweis ist nach § 86 LHO dem Landtag und dem LRH zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen. Er beinhaltet Informationen zum Grundvermögen des Landes (Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2017) und zu den Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Anlage VI c der Haushaltsrechnung 2017). Weitere Vermögenspositionen sind in diesem Nachweis nicht aufgeführt.

Das Grundvermögen hat sich vom 31.12.2016 bis zum 31.12.2017 nicht verändert. Es betrug jeweils rd. 682,9 Mio. €. Die deutlich höheren Grundvermögen des BLB NRW und des Landesbetriebs Wald und Holz NRW sind hierbei nicht berücksichtigt. Sie sind im Vermögen der Landesbetriebe enthalten.¹⁴²

Die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften sind seit über zehn Jahren rückläufig, weil den Forderungszugängen höhere Rückzahlungen und sonstige Abgänge gegenüberstehen. Die Entwicklung ist nachstehend für die Jahre seit 2008 dargestellt:

Abbildung 18

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



* Werte gemäß Vermögensnachweisen zu den Haushaltsrechnungen 2008 bis 2017, Band I, Anlage VI c, gerundet. – ** Abgänge (sowohl aus Rückzahlungen als auch sonstige) sind durch negative Beträge dargestellt, Zugänge durch positive Beträge.

Der Stand der Forderungen ging von rd. 700,4 Mio. € Ende 2016 auf rd. 670,0 Mio. € Ende 2017 zurück. Die Abnahme um insgesamt rd. 30,4 Mio. € bzw. rd. 4,3 v. H. resultiert aus Zugängen von rd. 482,8 Mio. € sowie Abgängen aus Rückzahlungen von rd. 53,4 Mio. € und sonstigen Abgängen von rd. 459,9 Mio. €.¹⁴³

Die weiteren in der Tabelle 15 aufgeführten Positionen zu den Landesbetrieben, den Sondervermögen und Rücklagen sowie den Beteiligungen beinhaltet der Vermögensnachweis nach § 86 LHO nicht. Die Vermögensangaben wurden daher anderen Quellen entnommen und vom LRH hinzugesetzt, um ein vollständigeres Bild des dem Land zurechenbaren Vermögens zu erhalten.

Das in den Bilanzen der sechs Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW erfasste Vermögen erhöhte sich von rd. 11.044,5 Mio. € zum 31.12.2016 auf rd. 11.736,2 Mio. € zum 31.12.2017. Die Zunahme um insgesamt rd. 691,7 Mio. € beruht auf einer Erhöhung beim Anlagevermögen von rd. 41,1 Mio. €, beim Umlaufvermögen von rd. 649,5 Mio. € und bei den Rechnungsabgrenzungsposten der Aktivseite der Bilanzen von rd. 1,2 Mio. €. Im Einzelnen stellen sich die Posten wie folgt dar:

Tabelle 16

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

Aktiva	31.12.2016	31.12.2017
A Anlagevermögen	10.528.951.785,41	10.570.005.846,19
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	10.403.011,92	11.107.122,18
II. Sachanlagen**	10.379.981.979,19	10.426.018.753,82
III. Finanzanlagen	138.566.794,30	132.879.970,19
B Umlaufvermögen	503.942.401,13	1.153.453.852,73
I. Vorräte	221.663.243,39	234.334.335,36
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	282.074.186,73	918.923.516,80
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	204.971,01	196.000,57
C Rechnungsabgrenzungsposten	11.608.238,84	12.771.445,54
Bilanzsumme	11.044.502.425,38	11.736.231.144,46

* Verkürzte Darstellung. Ermittelt durch Addition der in den Bilanzen des Landesbetriebs Geologischer Dienst NRW, des Landesbetriebs Information und Technik NRW, des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen NRW, des Landesbetriebs Straßenbau NRW, des Materialprüfungsamts NRW, des Landesbetriebs Wald und Holz NRW und des BLB NRW zu den Stichtagen jeweils ausgewiesenen Werte. – ** In den Sachanlagen sind die Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken des BLB NRW (8.137.020.585,89 € zum 31.12.2016 und 8.157.491.142,16 € zum 31.12.2017) und des Landesbetriebs Wald und Holz NRW (93.933.170,75 € zum 31.12.2016 und 94.664.161,64 € zum 31.12.2017) enthalten. Zudem verfügte der Landesbetrieb Wald und Holz NRW über Waldvermögen i. H. v. 869.150.955,98 € am Ende des Jahres 2016 und 884.395.751,46 € am Ende des Jahres 2017.

Das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen stieg von rd. 11.867,3 Mio. € am Ende des Rechnungsjahres 2016 auf rd. 13.370,0 Mio. € am Ende des Rechnungsjahres 2017, also um insgesamt rd. 1.502,8 Mio. € bzw. rd. 12,7 v. H. Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf einer Erhöhung des Bestands des „Pensionsfonds“, der zum 01.01.2017 die Vermögen der „Versorgungsrücklage“ und des „Versorgungsfonds“ übernommen hatte.¹⁴⁴ Sein Bestand mit rd. 12.011,8 Mio. € machte am Ende des Rechnungsjahres 2017 rd. 89,8 v. H. des Gesamtbestands aller Sondervermögen und Rücklagen des Landes aus.

Nach dem Bericht des FM über die Verwaltung und Anlage der Mittel des „Pensionsfonds“ im Jahr 2018 verringerte sich der Marktwert des Fonds zum 31.12.2018 auf rd. 11.844,0 Mio. €. Ursächlich hierfür war u. a. ein nicht realisierter Bewertungsverlust von rd. 436,9 Mio. €. ¹⁴⁵ Zum Ende des ersten Quartals 2019 erhöhte sich das Vermögen des „Pensionsfonds“ auf einen Marktwert von rd. 12.169,9 Mio. €. Der Zuwachs beruhte im Wesentlichen auf nicht realisierten Kursgewinnen. ¹⁴⁶

¹⁴⁴ Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 3.2 und 3.6.

¹⁴⁵ Vorlage 17/2160, S. 5.

¹⁴⁶ Vorlage 17/2160, S. 8 f.

Die Bestände der einzelnen Sondervermögen und Rücklagen des Landes haben sich seit 2014 wie folgt entwickelt:

Tabelle 17

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

Sondervermögen und Rücklagen	Bestand an Kapitalvermögen am Ende des Rechnungsjahres			
	2014	2015	2016	2017
Haus Büren'scher Fonds	3.420,9	3.393,5	2.383,8	1.427,7
Paderborner Studienfonds	54,8	59,9	97,9	139,5
Heinrich-Hertz-Stiftung	10.059,7	10.042,3	10.057,7	10.082,8
Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen	87.713,5	57.767,7	36.282,7	25.199,3
Risikoabschirmung WestLB AG	883.902,4	906.945,1	927.726,6	792.917,0
Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds	397.690,2	399.825,3	400.687,0	401.694,2
Versorgungsrücklage	5.076.746,7	5.539.078,1	6.171.835,4	
Versorgungsfonds	2.713.926,5	4.033.450,0	4.267.007,2	
Pensionsfonds				12.011.847,6
Stärkungspaktfonds	66.581,9	31.127,7	51.181,2	126.706,0
Summe	9.240.096,4	10.981.689,6	11.867.259,5	13.370.014,0

* Die Bestände sind den Haushaltsrechnungen 2014 bis 2017, Band I, Anlage II, entnommen. Abweichungen demgegenüber gemäß *-Fußnote zur Tabelle „Vermögen Nordrhein-Westfalens“ in den Jahresberichten 2016 bis 2018. Differenzen durch Rundungen.

Das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ – also der „Risikofonds“ – verfügte am Ende des Rechnungsjahres 2017 über einen Vermögensbestand von rd. 792,9 Mio. €. Dem „Risikofonds“ wurden im Vollzug des Haushaltsjahres 2018 rd. 1.297,4 Mio. € zugeführt und rd. 445,0 Mio. € zur Finanzierung von Garantiezahlungen entnommen, sodass sich sein Bestand am Ende Rechnungsjahres 2018 erhöht hat.¹⁴⁷

Der Nominalwert der Anteile an Gesellschaften, an denen das Land und die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH (BVG NRW) unmittelbar beteiligt sind, nahm minimal von Ende 2016 bis Ende 2017 von rd. 17.571,5 Mio. € auf rd. 17.571,4 Mio. € ab. Das mit Abstand höchste Nennkapital wies die NRW.BANK mit 17.000,0 Mio. € auf. Ihre Anteile gehören zu 100 v. H. dem Land.¹⁴⁸

Einen Überblick über die Beteiligungen zum 31.12.2017 gibt die nachstehende Tabelle:¹⁴⁹

¹⁴⁷ Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 2.2, 3.1 und 3.3.

¹⁴⁸ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 3.4 Beteiligungen (Drs. 17/3301, S. 88).

¹⁴⁹ Eine Übersicht über die Beteiligungen zum 31.12.2016 kann dem Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 4 Vermögen, S. 85, entnommen werden.

Tabelle 18

Beteiligungen des Landes und der BVG NRW zum 31.12.2017*

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals	Anteil Land am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land und BVG NRW
	in T€	in v. H.	in T€	in v. H.	in T€	in T€
Aufbaugemeinschaft Espelkamp GmbH	3.720			50,0	1.860	1.860
BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG)	25	50,1	13			13
Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH (BVG NRW)	26	100,0	26			26
BEW – Das Bildungszentrum für die Ver- und Entsorgungswirtschaft GmbH	102	100,0	102			102
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Münsterland-Emscher-Lippe	256	50,0	128			128
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe	250	50,0	125			125
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rheinland	300	30,0	90			90
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper	270	50,0	135			135
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Westfalen	220	50,0	110			110
DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	63	5,9	4			4
Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS)	38	11,1	4			4
Deutsche Bauernsiedlung – Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung (DGL) GmbH i.L.	8.692	8,6	751			751
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	26	25,0	6			6
Duisburger Hafen AG	46.020			66,7	30.680	30.680
DZHW – Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH	27	1,9	1			1
Entwicklungsgesellschaft Zollverein mbH – EGZ	50	50,0	25			25
Erste Abwicklungsanstalt	500	48,2	241			241
Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH	25	100,0	25			25
Film- und Medienstiftung NRW GmbH	26	35,0	9			9
Finanzierungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kapitalerhöhung bei der WestLB AG mbH	25	100,0	25			25
Flughafen Köln/Bonn GmbH	10.821			30,9	3.348	3.348
Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ)	520	10,0	52			52
FWU – Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH	164	6,3	10			10
Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH	27	3,8	1			1
G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH	26	100,0	26			26
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	2.000	21,4	429			429
Gollwitzer-Meier Klinik	128	60,0	77			77
Grensoverschrijdend Bedrijventerrein Aachen-Heerlen N.V. (AVANTIS GOB NV)	4.992	25,0	1.248			1.248
Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH	200	10,0	20			20
HIS Hochschul-Informations-System eG	1.060	0,3	3			3
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH	25	100,0	25			25
Internationales Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH	26	85,0	22			22
Klink am Rosengarten im Staatsbad Oeynhausen GmbH	14.073	100,0	14.073			14.073
Koelnmesse GmbH	51.200			20,0	10.240	10.240
Krankenhausbetriebsgesellschaft Bad Oeynhausen mbH	110	50,0	55			55
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	3.750.000	4,2	156.273			156.273
Kultur Ruhr GmbH	30	51,0	15			15
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	42	2,4	1			1
Landesregister NRW gGmbH	25	100,0	25			25

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals	Anteil Land am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land und BVG NRW
	in T€	in v. H.	in T€	in v. H.	in T€	in T€
Messe Düsseldorf GmbH	15.625			20,0	3.125	3.125
Neue Schauspiel GmbH	26	50,0	13			13
NRW.BANK	17.000.000	100,0	17.000.000			17.000.000
NRW.Invest GmbH	26	100,0	26			26
NRW.ProjektSoziales GmbH	192	100,0	192			192
NRW.Urban GmbH	25	100,0	25			25
NRW.Urban GmbH & Co. KG	1.000	100,0	1.000			1.000
NRW.Urban Service GmbH	25	100,0	25			25
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH	1.002	1,0	10			10
Portigon AG	498.649	69,5	346.511			346.511
PRG Propylenpipeline Ruhr GmbH & Co. KG	25	50,2	13			13
PRG Propylenpipeline Ruhr Verwaltungs-GmbH	25	50,2	13			13
Standortentwicklungsgesellschaft Vogelsang GmbH	36	33,3	12			12
START NRW GmbH	71	25,7	18			18
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH	26	100,0	26			26
ZENIT GmbH	153	33,3	51			51
ZESAR – Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH	25	10,0	3			3
Summe	21.413.056		17.522.110		49.253	17.571.363

* Die Beteiligungen sind der Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 3.4 Beteiligungen (Drs. 17/3301, S. 86 ff.), entnommen. Das gezeichnete Kapital der Portigon AG wurde dem Geschäftsbericht 2017, S. 25 und S. 40, entnommen. Differenzen durch Rundungen.

Das vorgenannte Landesvermögen ist zum Teil nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt. So können die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundvermögen und der Nominalwert bei den Beteiligungen über oder unter den aktuellen Marktwerten liegen. Im Land läuft weiterhin die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die staatliche Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz¹⁵⁰ (EPOS.NRW). Dies soll künftig u. a. eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs ermöglichen.¹⁵¹

¹⁵⁰ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

¹⁵¹ Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 4 Vermögen, S. 75.

5 Schulden



Nachdem im Haushaltsjahr 2017 noch eine Nettokreditaufnahme von rund 1,2 Milliarden € zur Finanzierung des Haushalts erforderlich war, schloss das Haushaltsjahr 2018 mit einer Nettokredittilgung von etwa 0,4 Milliarden € ab. Insgesamt wurden Kredite in Höhe von rund 16,9 Milliarden € aufgenommen, die vollständig zur Finanzierung von Kredittilgungen verwendet wurden.

Seit mehr als zehn Jahren wurde die durch die Haushaltsgesetze jeweils erteilte Nettokreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen. Als Folge dessen wurde aus dem Haushaltsjahr 2018 eine fortgeltende Kreditermächtigung von rund 7,5 Milliarden € in das Haushaltsjahr 2019 übertragen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs darf eine am Ende des Haushaltsjahres 2019 noch bestehende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, da ab 2020 die Schuldenbremse gilt.

Die Details der landesrechtlichen Schuldenbremse sind nach wie vor nicht geregelt. Das Ministerium der Finanzen hat jedoch Vorschläge für ein Konjunkturbereinigungsverfahren angekündigt. Stellt man bei der Schuldenbremse allein auf die Vermeidung einer Nettoneuverschuldung im Landeshaushalt ab, wäre diese Vorgabe mittelfristig eingehalten. So sind für die Planungsjahre 2019 bis 2022 negative Nettoneuverschuldungen – also Nettotilgungen – vorgesehen, die von rund -0,03 Milliarden € bis auf -1,3 Milliarden € ansteigen. Diese Soll-Werte berücksichtigen jedoch noch nicht die Mindereinnahmen aufgrund der Mai-Steuerschätzung 2019.

Die Schulden des Landes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 2018 knapp 144,0 Milliarden €. Die in den Haushaltsrechnungen nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich von 2016 nach 2017 um etwa 1,2 Milliarden € auf rund 9,1 Milliarden €. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen konnte seine am Ende des Jahres bestehenden Kredit-schulden (einschließlich des Landesdarlehens) von rund 7,3 Milliarden € 2017 auf rund 6,4 Milliarden € reduzieren.

Im Folgenden werden die Schulden des Landes näher betrachtet. Dabei wird das Augenmerk auf die Kreditaufnahme, auf die schuldenbegrenzenden Regelungen der LV und der LHO sowie des Grundgesetzes (GG) – also die im aktuellen Haushaltsjahr 2019 letztmals noch ausschließlich maßgebliche Regelverschuldungsgrenze wie auch die ab 2020 einzuhaltende Schuldenbremse mit ihren landesrechtlichen Regelungen¹⁵² – und auf den Schuldenstand einschließlich Eventualverbindlichkeiten gelegt.

¹⁵² Gemäß Art. 109a Abs. 2 GG obliegt dem Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Ausführungen hierzu sind nachstehend unter Beitrag 6 aufgeführt.

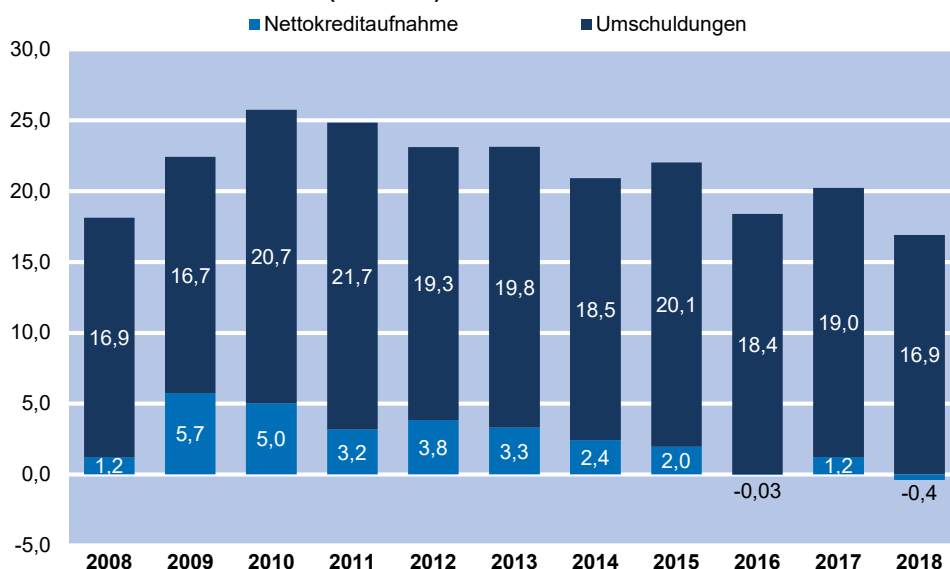
5.1 Kreditaufnahme

Die Schuldenaufnahme des Landes am Kreditmarkt (Bruttokreditaufnahme) lässt sich entsprechend ihrer Verwendung in Kreditaufnahmen zum Zwecke der Kredittilgung (Umschuldungen) und zur Finanzierung der Ausgaben des Landeshaushalts (Nettokreditaufnahme) gliedern. Die Nettokreditaufnahme entspricht der Summe aller Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt abzüglich der geleisteten Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt. Hierbei bleiben – anders als bei der Betrachtung der Nettoneuverschuldung – evtl. Schuldenaufnahmen und -tilgungen im öffentlichen Bereich unberücksichtigt.¹⁵³

Die Kreditaufnahme in den abgeschlossenen Haushaltsjahren nimmt seit 2008 folgenden Verlauf:

Abbildung 19

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



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss.

Im Haushaltsjahr 2016 verzeichnete das Land eine Nettokredittilgung i. H. v. rd. 29,5 Mio. €, die in der vorstehenden Abbildung durch eine negative Nettokreditaufnahme dargestellt ist. Aus dem Landeshaushalt wurden also in diesem Umfang Kredittilgungen finanziert.¹⁵⁴ Das Haushaltsjahr 2017 schloss dagegen mit einer Nettokreditaufnahme von rd. 1.227,6 Mio. € ab. Demzufolge wurden in dieser Höhe Krediteinnahmen zur Haushaltsfinanzierung benötigt.

Im Vollzug des Haushaltsjahres 2018 nahm das Land Kredite i. H. v. insgesamt rd. 16.896,5 Mio. € auf (Bruttokreditaufnahme). Die Einnahmen daraus wurden vollständig für Umschuldungen verwendet. Insgesamt tilgte das Land Kredite i. H. v. von rd. 17.287,7 Mio. €, sodass sich eine Nettokredittilgung von rd. 391,2 Mio. € ergab.

¹⁵³ Vorlage 17/369, S. 23.

¹⁵⁴ Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 2.3 und 3.6.

Für das Haushaltsjahr 2019 ist wieder eine Nettokreditaufnahme und zwar i. H. v. 120,0 Mio. € vorgesehen. Für die weiteren Jahre sind in der Mittelfristigen Finanzplanung Nettokredittilgungen von rd. 954,5 Mio. € in 2020, rd. 1.055,0 Mio. € in 2021 und rd. 1.155,5 Mio. € in 2022 eingeplant.¹⁵⁵ Allerdings bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass ab 2020 der Schuldenstand jährlich um rd. 1 Mrd. € reduziert wird. Das FM erklärte, dass über die Verwendung dieser als negative Einnahmen aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt in die Finanzplanung eingestellten Überschüsse im Rahmen des jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahrens entschieden werde.¹⁵⁶ Ob sich allerdings nach Einbeziehung der Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung 2019 noch nennenswerte Überschüsse ergeben werden, ist unklar. So gab das FM an, dass den Mindereinnahmen für die Jahre 2020 bis 2022, die von rd. 841 Mio. € bis auf rd. 1.228 Mio. € pro Jahr steigen würden, die bislang eingeplanten Überschüsse gegenüberstünden.¹⁵⁷

Seit mehr als zehn Jahren wurde die durch die Haushaltsgesetze jeweils erteilte Nettokreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen. Die Nettokreditaufnahmen blieben unter den Nettokreditermächtigungen. Infolgedessen stieg die für das nächste Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung immer weiter an. Im Haushaltsjahr 2017 erreichte sie einen so hohen Stand, dass die Anrechnung nach § 18 Abs. 4 Satz 3 LHO erfolgte.¹⁵⁸ Auch für das Haushaltsjahr 2018 wurde eine Anrechnung vorgenommen. Ohne diese Anrechnungen würde die fortgeltende Kreditermächtigung inzwischen mehr als 8 Mrd. € betragen.

Die Erhöhung der fortgeltenden Kreditermächtigung durch die im Haushaltsjahr 2016 geleistete Nettokredittilgung hatte der LRH moniert.¹⁵⁹ Bei der Berechnung der für das Haushaltsjahr 2019 fortgeltenden Kreditermächtigung zog das FM die im Haushaltsjahr 2018 erbrachte Nettokredittilgung von rd. 391,2 Mio. € ab.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 2.2 Eckdaten der Finanzplanung, Tabelle 2 Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan (Drs. 17/3301, dort bezeichnet mit „Netto-neuverschuldung am Kreditmarkt“).

¹⁵⁶ Vorlage 17/1128, S. 6.

¹⁵⁷ Vorlage 17/2122, S. 2 f., und vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.1.

¹⁵⁸ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 1.4.

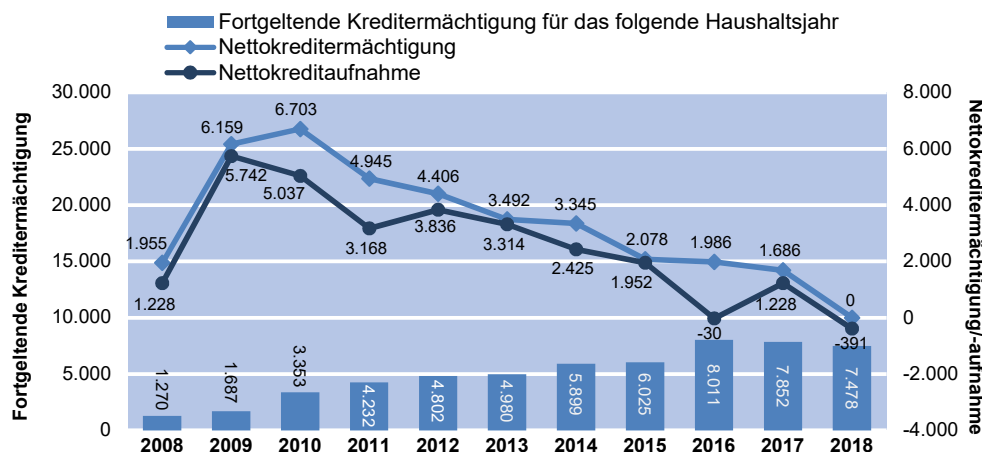
¹⁵⁹ Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 1.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen, S. 32 f.

¹⁶⁰ Vorlage 17/2113, S. 6.

Nachstehend ist die Entwicklung der Nettokreditemächtigung, der Nettokreditaufnahme und der fortgeltenden Kreditemächtigung ab 2008 dargestellt:

Abbildung 20

Nettokreditemächtigung, Nettokreditaufnahme und fortgeltende Kreditemächtigung (in Mio. €)*



* 2008 bis 2017: nach Haushaltsrechnungen, jeweils Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 4 Erläuterungen zu den Einnahmen. 2018: nach Bericht über den Kassenabschluss 2018 gemäß § 84 LHO (Vorlage 17/2113, S. 5 f.). Gerundete Werte. Aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.03.2013 (VerfGH 7/11) wurde der vom Gericht für nichtig erklärte Teil der Kreditemächtigung für das Haushaltsjahr 2011 i. H. v. 897,8 Mio. € von der errechneten fortgeltenden Kreditemächtigung abgezogen (Haushaltsrechnung 2012, Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2 Berechnung der Gesamtkreditemächtigung für 2012 und der für 2013 fortgeltenden Kreditemächtigung am Kreditmarkt, S. 10).

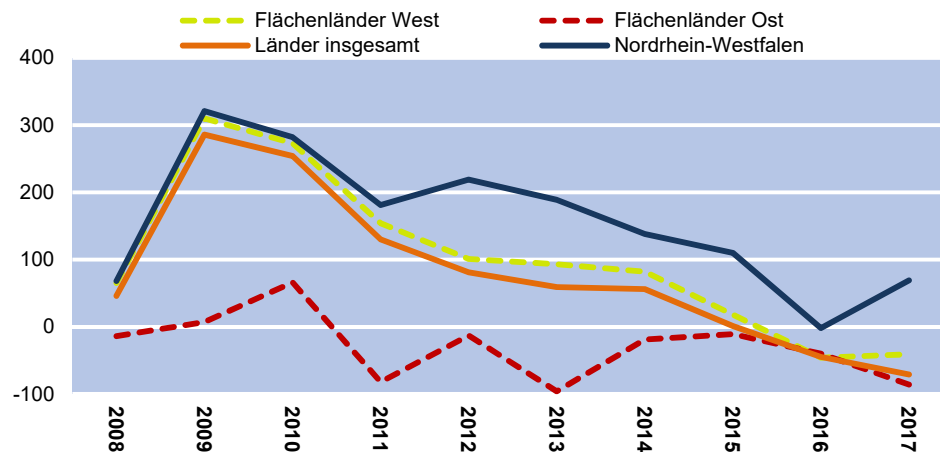
Der LRH ist der Auffassung, dass eine am Ende des Haushaltsjahres 2019 verbleibende Kreditemächtigung grundsätzlich nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden darf, da die Regeln der Schuldenbremse auch für den Haushaltsvollzug gelten.¹⁶¹ In diesem Kontext ist zu beachten, dass die derzeit bestehende fortgeltende Kreditemächtigung auch nicht im laufenden Haushaltsjahr 2019 für eine Kreditaufnahme genutzt werden darf, um damit einen schuldenfinanzierten Liquiditätsvorrat für die Zeit ab 2020 zu schaffen.

161 Einzelheiten hierzu siehe Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 5.1 Kreditaufnahme, S. 90, und nachstehende Ausführungen zu Beitrag 5.3.

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

Abbildung 21

Nettokreditaufnahme der Länder (in € je Einwohner)*



* Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 4.1 Entwicklung der Nettoneuverschuldung bis 2017 und der Haushaltsüberschüsse ab 2018, Tabelle 24 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder (Drs. 17/3301, S. 93).

Bei der Nettokreditaufnahme je Einwohner lag das Land in dem betrachteten Zeitraum ununterbrochen über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost, der Flächenländer West und der Länder insgesamt. 2016 befanden sich die Werte für diese Gruppierungen und für das Land sämtlich im negativen Bereich. Im Ergebnis wurden demzufolge mehr Schulden am Kreditmarkt getilgt als aufgenommen. 2017 nahm die Pro-Kopf-Nettokreditaufnahme des Landes wieder zu,¹⁶² während sich der Durchschnittswert der Ländergesamtheit weiter verringerte.

Zwischen den einzelnen Ländern variiert die Höhe der Nettokreditaufnahme bzw. der Nettokredittilgung zum Teil erheblich. Im Jahr 2017 wiesen von den 16 Ländern nur drei Länder – darunter auch NRW – eine Nettokreditaufnahme auf. Die übrigen Länder konnten eine Nettokredittilgung verbuchen. Die Nettokreditaufnahmen bewegten sich zwischen rd. 1.228 Mio. € (NRW) und rd. -2.357 Mio. € (Bayern) bzw. 597 € je Einwohner (Bremen) und -545 € je Einwohner (Berlin).¹⁶³ Dies verdeutlicht die unterschiedliche finanzielle Lage der einzelnen Länderhaushalte.

Die Vergleichsbetrachtungen schließen Ausgliederungen nicht ein. Zum Beispiel machte der BLB NRW von den in den Haushaltsgesetzen seit 2001 erteilten Kreditermächtigungen teilweise Gebrauch.¹⁶⁴ Bei einer Gesamtbetrachtung würde seine Kreditaufnahme die Kreditaufnahme des Landes entsprechend erhöhen. Jedoch erbrachte der BLB NRW in 2018 – erstmals seit 2006 – eine Nettokredittilgung.

¹⁶² Auf einige Aspekte für die Nettokreditaufnahme in 2017 ist der LRH in seinen Stellungnahmen zum Haushaltsgesetzentwurf 2017 und Nachtragshaushaltsgesetzentwurf 2017 eingegangen (Stellungnahme 16/4251 und Stellungnahme 17/28).

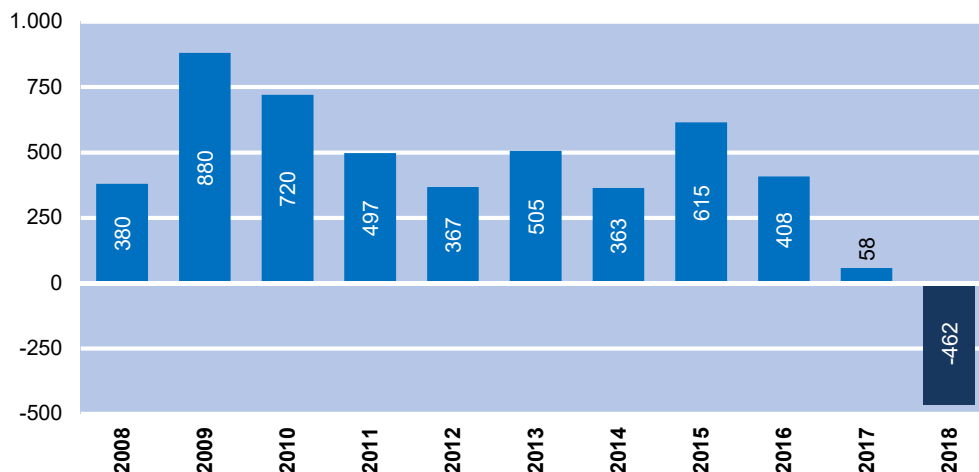
¹⁶³ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 4.1 Entwicklung der Nettoneuverschuldung bis 2017 und der Haushaltsüberschüsse ab 2018, Tabelle 23 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder und Tabelle 24 Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder in € je Einwohner (Drs. 17/3301, S. 92 f.).

¹⁶⁴ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 1.4.

Nachstehend ist die jährliche Nettokreditaufnahme des BLB NRW von 2008 bis 2018 dargestellt. Diese berücksichtigt nur die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen des BLB NRW, ohne die Tilgungen des als Wertersatz für die überlassenen Grundstücke vom Land gewährten Darlehens.¹⁶⁵

Abbildung 22

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



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

In den Jahren 2016 und 2017 wurden den Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ und „Risikofonds“ Kreditermächtigungen bis zu einer Höhe von insgesamt 2.426 Mio. € erteilt, die bis zum 31.12.2019 befristet sind.¹⁶⁶ Hierdurch wurde eine weitere Möglichkeit geschaffen, Schulden außerhalb des Kernhaushalts aufzunehmen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Kreditermächtigungen tatsächlich noch in 2019 in Anspruch genommen werden.

5.2 Regelverschuldungsgrenze

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

Nachstehend ist die Regelverschuldungsgrenze für die Jahre 2017 und 2018 nach den Planungen und im Haushaltsvollzug sowie für den Haushaltsplan 2019 und für die Finanzplanungsjahre 2020 bis 2022 berechnet und der Nettoneuverschuldung gegenübergestellt:

¹⁶⁵ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 2.3.

¹⁶⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 1.4.

Tabelle 19

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

Haushaltsjahr	2017		2018		2019	2020	2021	2022
(Nachtrags-)Haushaltsplan (Soll)/ Haushaltsvollzug (Ist)	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Finanzplanung	Finanzplanung	Finanzplanung
in Mio. €								
Investitionsausgaben nach den HGr. 7 und 8	6.944,5	6.622,5	7.213,4	7.397,2	7.872,4	7.693,4	7.572,9	8.172,6
./. Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den OGr. 33 und 34	1.676,3	1.646,7	1.750,1	1.939,5	1.749,9	1.316,2	1.250,7	1.052,4
= anrechenbare Investitionen (Regelverschuldungsgrenze)	5.268,2	4.975,8	5.463,3	5.457,7	6.122,5	6.377,2	6.322,2	7.120,2
./. Nettoneuverschuldung **	1.524,7	1.086,2	-151,2	-541,5	-31,0	-1.100,0	-1.200,0	-1.300,0
= Unterschreitung der Regelverschuldungsgrenze	3.743,5	3.889,6	5.614,5	5.999,2	6.153,5	7.477,2	7.522,2	8.420,2
in v. H.								
Unterschreitung der Regelverschuldungsgrenze in v. H. der anrechenbaren Investitionen	71,1	78,2	102,8	109,9	100,5	117,2	119,0	118,3

* 2017: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan und Ist-Werte nach Haushaltsrechnung. 2018: Soll-Werte nach Nachtragshaushaltsplan und Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301). Differenzen durch Rundungen. – ** Nettoneuverschuldung = Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen sowie am Kreditmarkt (OGr. 31 und 32) abzgl. Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 58 und 59).

In den betrachteten Jahren unterschreitet die Nettoneuverschuldung die Höhe der Ausgaben für die anrechenbaren bzw. eigenfinanzierten Investitionen. Die Regelverschuldungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV wird folglich eingehalten. Die Unterschreitung bei den Soll-Werten nimmt erfreulicherweise von Jahr zu Jahr zu. Sie betrug für 2017 rd. 3.743,5 Mio. € und soll im letzten Finanzplanungsjahr 2022 bereits rd. 8.420,2 Mio. € betragen. Die Zunahme ist u. a. Folge der zurückgehenden Soll-Nettoneuverschuldung, deren Entwicklung durch günstige Umstände und Sonderfaktoren geprägt ist. Auf die wesentlichen Gründe für den im Haushaltsjahr 2019 eingeplanten geringen Überschuss (die negative Nettoneuverschuldung) ist der LRH in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2019 eingegangen.¹⁶⁷ Die Soll-Werte berücksichtigen jedoch noch nicht die Mindereinnahmen aufgrund der Mai-Steuerschätzung 2019.¹⁶⁸

Ab 2020 sind die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten.

167 Stellungnahme 17/852, S. 11 ff. Wesentliche Aspekte für die Entwicklung der Nettoneuverschuldung werden nachstehend unter Beitrag 7 aufgegriffen.

168 Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 2.1 und 5.1.

5.3 Schuldenbremse

Mit der Änderung des GG im Jahr 2009 haben der Bund und die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Hiervon dürfen die Länder für einen Übergangszeitraum, der noch bis zum 31.12.2019 reicht, nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ihre Haushalte sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG). Sowohl der Bund als auch die Länder sind befugt, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufzustellen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).¹⁶⁹

Die Grundzüge der landesrechtlichen Schuldenbremse wurden im Jahr 2017 einfachgesetzlich in § 18 Abs. 1 LHO aufgenommen.¹⁷⁰ Nach § 18 Abs. 1 Satz 6 LHO sind allerdings einige Details¹⁷¹ noch vom FM in einer Rechtsverordnung zu regeln, die der Zustimmung des Landtags bedarf. Erst mit diesen Detailregelungen wäre die landesrechtliche Schuldenbremse vollständig und funktionsfähig. Dann könnte das Land bspw. in einer konjunkturellen Schwächephase Kredite zur Haushaltsfinanzierung aufnehmen, müsste aber in einer konjunkturellen Hochphase Kredite tilgen.

Die Landesregierung hatte angekündigt, zunächst die Entscheidungen des Stabilitätsrats abzuwarten und sich bei den Detailregelungen der landesrechtlichen Schuldenbremse und insbesondere bei der Einführung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens eng an dem zukünftigen Analysesystem des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse zu orientieren.¹⁷² In einer Vorlage vom 03.06.2019 führte das FM zum Sachstand aus, dass Vorschläge für ein Konjunkturbereinigungsverfahren dem Landtag noch vorgelegt würden.¹⁷³ In der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 06.06.2019 konkretisierte der Minister der Finanzen, dass die Vorschläge parallel zum Haushaltsgesetzentwurf 2020 unterbreitet werden sollen. Der LRH sieht dies auch als erforderlich an, da bereits der Haushalt 2020 den neuen Anforderungen gerecht werden muss. Ohne Festlegung des Konjunkturbereinigungsverfahrens besteht für das Land nicht die Möglichkeit, auf konjunkturelle Entwicklungen flexibel reagieren zu können.¹⁷⁴

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

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

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

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

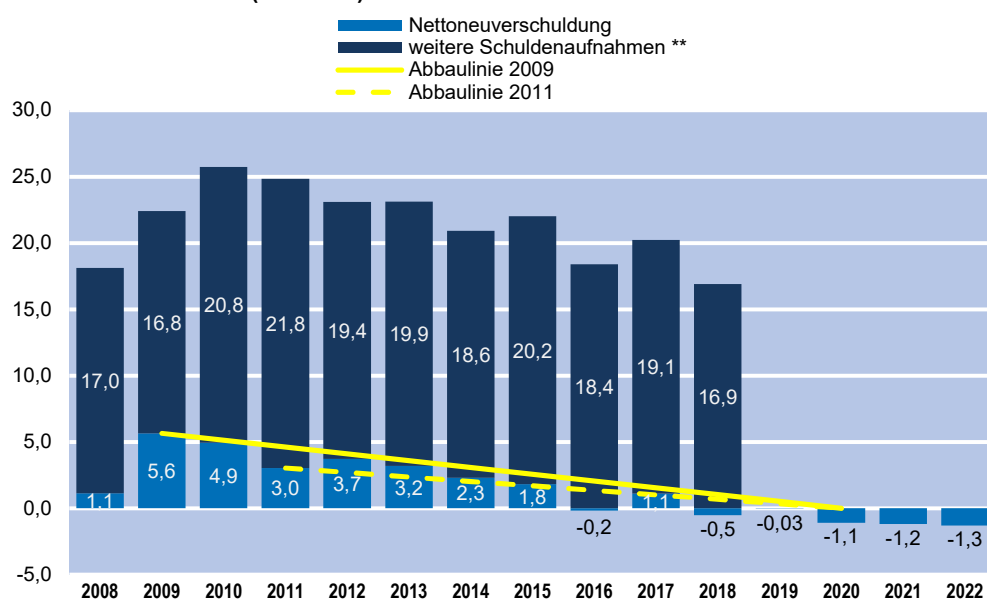
173 Vorlage 17/2116, S. 1.

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

Wird die Vorgabe eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden Haushalts nicht allein auf den Kreditmarkt bezogen, sondern auch auf den öffentlichen Bereich, darf ab 2020 keine Nettoneuverschuldung mehr entstehen. Ein Abbau des Schuldenstandes durch Nettotilgungen ist damit allerdings nicht verbunden. Schuldenaufnahmen für zu leistende Tilgungsausgaben sind auch weiterhin möglich. Aus der nachstehenden Abbildung lassen sich die Entwicklung und die Prognose der Schuldenaufnahmen insgesamt – unterteilt in die Nettoneuverschuldung und die weiteren Schuldenaufnahmen – entnehmen:¹⁷⁵

Abbildung 23

Schuldenaufnahmen (in Mrd. €)*



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301). – ** Die Darstellung der weiteren Schuldenaufnahmen erfolgt nur für Ist-Werte (bis 2018).

Von dem Jahr 2009, in dem die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Landeshaushalt besonders spürbar waren, bis zum Jahr 2016 konnte die Nettoneuverschuldung von rd. 5.643,1 Mio. € auf rd. -190,9 Mio. €, also um rd. 5.834,0 Mio. € gesenkt werden. In 2017 stieg sie auf rd. 1.086,2 Mio. € an und sank in 2018 auf rd. -541,5 Mio. €. Für die Planungsjahre 2019 bis 2022 ist jeweils eine negative Nettoneuverschuldung vorgesehen. Damit wäre die Vorgabe der Schuldenbremse erfüllt, sofern keine Haushaltsverschlechterungen – wie bspw. die noch unberücksichtigten Mindereinnahmen aufgrund der Steuerschätzung vom Mai 2019¹⁷⁶ – eintreten, die insgesamt die bisher prognostizierten Haushaltsüberschüsse übersteigen.

¹⁷⁵ Zu den Gründen für die Darstellung der beiden Abbaulinien siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 5.4 Verschuldungssituation des Landes, S. 67 f.

¹⁷⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu den Beiträgen 2.1 und 5.1.

5.4 Schuldenstand

Die Schulden des Landes am Ende der Jahre 2017 und 2018 stellen sich entsprechend der Gliederung der Haushaltsrechnung¹⁷⁷ wie in der nachstehenden Tabelle aufgezeigt dar. Die implizite Verschuldung des Kernhaushalts aus Versorgungs- und Beihilfeansprüchen ist nicht mit erfasst:

Tabelle 20

Staatsschulden des Landes

A. Schulden	2017			2018		
	Ende Kalen- derjahr	Ende Haus- haltsjahr *	Veränderung zum Vorjahr **	Ende Kalen- derjahr	Ende Haus- haltsjahr *	Veränderung zum Vorjahr **
	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.
Kreditmarktschulden	139.247,2	143.098,8	0,9	136.250,0	142.707,7	-0,3
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten ***	1.703,3	1.703,3	-7,7	1.269,3	1.269,3	-25,5
Schulden des Landes**** = (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	140.950,5	144.802,1	0,8	137.519,2	143.976,9	-0,6
B. Eventualverbindlichkeiten	2017			2018		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Bürgschaften	978,3		-10,4	Für 2018 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	1.015,0		0,1			
+ Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	7.085,3		-13,7			
Eventualverbindlichkeiten des Landes**** (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	9.078,5		-12,0			
weitere Schulden	2017			2018		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Schulden der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW *****	9.139,8		5,5	Für 2018 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ *****	283,3		-20,1			
nachrichtlich	2017			2018		
	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.	in Mio. €		Veränderung zum Vorjahr in v. H.
Verbindlichkeiten der Ersten Abwicklungsanstalt gegenüber Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt	28.592,4		-22,2	24.591,3		-14,0

* Die Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr unter Einbeziehung des sogenannten Auslaufzeitraums bis zum Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO. – ** Bei haushaltsjahrbezogener Betrachtung. – *** Nach Angaben des FM erfolgte in 2018 eine Bestandskorrektur von rd. 284 Mio. €. – **** Differenzen durch Rundungen. – ***** Abweichend zur Darstellung in der Haushaltsrechnung wird hier nicht allein der Kreditschuldenstand des BLB NRW nachgewiesen, sondern analog zur Vermögensaufstellung das Fremdkapital sämtlicher Landesbetriebe nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse. Ermittelt aus den Bilanzsummen abzgl. Eigenkapital und – soweit vorhanden – Sonderposten. Eine Herausrechnung der Verbindlichkeiten der Landesbetriebe gegenüber dem Land erfolgte nicht. – ***** Der Anteil des Landes am Kapitaldienst beträgt 58,16 v. H.

177 Die Daten sind der Haushaltsrechnung 2017, Band I, Anlagen VI a und III, S. 154 f. und S. 159 ff., sowie der Anlage 3 zum Bericht über den Kassenabschluss 2018 gemäß § 84 LHO (Vorlage 17/2113) entnommen.

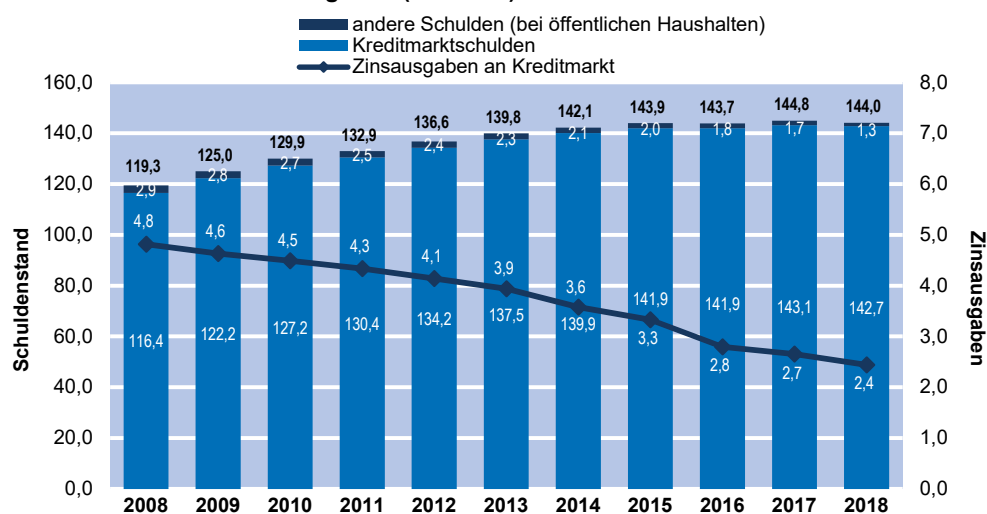
Nachfolgend werden die unter A. und B. aufgeführten Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes sowie die in den Schulden der Landesbetriebe enthaltenen Kredit- und Darlehensschulden des BLB NRW über einen längeren Zeitraum näher betrachtet.

Schulden des Landes

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Landeshaushalts seit 2008:

Abbildung 24

Schuldenstand und Zinsausgaben (in Mrd. €)*



* Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres. Nach Angaben des FM erfolgte in 2018 eine Bestandskorrektur bei den Schulden bei öffentlichen Haushalten von rd. 284 Mio. €. Differenzen durch Rundungen.

Der überwiegende Teil der Schulden sind Kreditmarktschulden. Die Schulden bei den öffentlichen Haushalten gingen wegen der fortlaufenden Tilgungen weiter zurück.¹⁷⁸ Obgleich die Kreditmarktschulden des Landes im Haushaltsjahr 2018 reduziert werden konnten, wird bei einem Vergleich der Jahre 2008 und 2018 deutlich, dass sie in dieser Zeit erheblich zunahmen. Sie stiegen von rd. 116,4 Mrd. € auf rd. 142,7 Mrd. € um rd. 26,3 Mrd. € bzw. rd. 22,6 v. H. Hingegen nahmen bei dem Jahresvergleich die an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben von rd. 4,8 Mrd. € auf rd. 2,4 Mrd. €, d. h. um rd. 2,4 Mrd. € bzw. um rd. 50 v. H. ab. Grund hierfür waren die sehr günstigen Zinssätze – auch für Darlehen und Anleihen des Landes – seit 2009.¹⁷⁹

Es ist festzustellen, dass trotz der seit Jahren anhaltenden positiven Entwicklung bei den Zinsausgaben, aber auch bei den Steuereinnahmen, es bislang nicht gelungen ist, den Schuldenstand nachhaltig zu reduzieren. Seit 2014 liegt er bei über 140 Mrd. €.

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

¹⁷⁸ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.6.

¹⁷⁹ Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.4.

Die Auswirkungen der Zinsbelastung für den Landeshaushalt werden auch durch einen Vergleich des Finanzierungssaldos mit dem Primärsaldo deutlich.

Der Finanzierungssaldo gibt an, inwieweit der Haushalt im Ergebnis durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (bei einem Finanzierungsdefizit) oder durch ihn Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (bei einem Finanzierungsüberschuss). Er ist die Differenz aus den „bereinigten Einnahmen“ und den „bereinigten Ausgaben“, die nachstehend seit 2009 für die abgeschlossenen Haushaltsjahre berechnet sind:

Tabelle 21

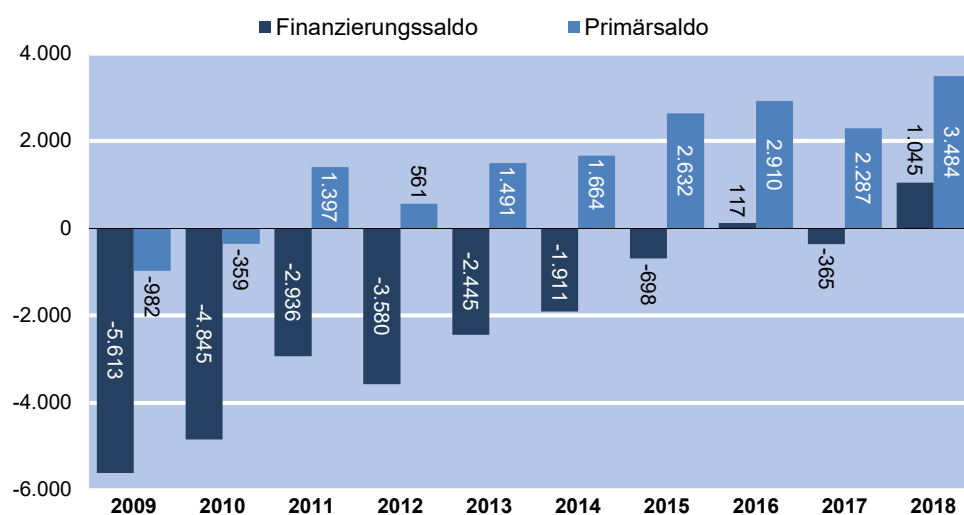
Berechnung der bereinigten Ist-Einnahmen, der bereinigten Ist-Ausgaben und des Ist-Finanzierungssaldos (in Mio. €)*

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ist-Einnahmen	52.977,9	53.905,3	56.013,2	58.418,9	60.090,0	62.345,7	65.646,3	68.409,5	73.038,0	75.095,8
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (OGr. 32)	5.741,5	5.037,2	3.167,6	3.836,4	3.313,6	2.425,2	1.952,1	-29,5	1.227,6	-391,2
./. Entnahmen aus Rücklagen (OGr. 35)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	12,8	10,5	8,6	8,7	7,9	7,8	6,2	7,4	9,6	8,4
= Bereinigte Ist-Einnahmen	47.223,6	48.857,6	52.837,0	54.573,8	56.768,5	59.912,8	63.688,0	68.431,6	71.800,8	75.478,6
Veränderung der bereinigten Ist-Einnahmen zum Vorjahr in v. H.	-5,6	3,5	8,1	3,3	4,0	5,5	6,3	7,4	4,9	5,1
Ist-Ausgaben	52.977,9	53.905,3	56.013,2	58.418,9	60.090,0	62.345,7	65.646,3	68.409,5	73.038,0	75.095,8
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
./. Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)	130,4	191,8	231,6	256,9	868,6	514,5	1.252,9	87,1	862,9	652,7
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	10,8	10,7	8,5	8,5	8,3	7,4	7,7	7,9	9,1	9,6
= Bereinigte Ist-Ausgaben	52.836,7	53.702,9	55.773,0	58.153,5	59.213,1	61.823,8	64.385,7	68.314,5	72.166,1	74.433,5
Veränderung der bereinigten Ist-Ausgaben zum Vorjahr in v. H.	3,2	1,6	3,9	4,3	1,8	4,4	4,1	6,1	5,6	3,1
Finanzierungssaldo (bereinigte Ist-Einnahmen abzgl. bereinigte Ist-Ausgaben)	-5.613,0	-4.845,3	-2.936,0	-3.579,7	-2.444,6	-1.911,0	-697,7	117,1	-365,3	1.045,1

* Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2018 nach Kassenabschluss. Gegenüber dem Berechnungsschema zur Ermittlung des Finanzierungssaldos nach § 13 Abs. 4 Satz 2 LHO und § 82 Nr. 2 LHO sind bei Ermittlung der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben auch haushaltstechnische Verrechnungen herausgerechnet worden, um vergleichbare Ergebnisse zu anderen Veröffentlichungen mit finanzwirtschaftlichen Daten, wie Mittelfristige Finanzplanungen des Landes (z. B. Drs. 17/3301, S. 69) oder Mitteilungen der Landesregierung (z. B. Drs. 16/8012, S. 5), zu erhalten. Siehe hierzu auch Vorlage 17/939, S. 2. Differenzen durch Rundungen.

Beim Primärsaldo werden zusätzlich die Zinsausgaben herausgerechnet. Er weist also darauf hin, inwieweit der Landeshaushalt ohne Kredit- und Rücklagenbewegungen und ohne die Zinsbelastung ausgeglichen ist.¹⁸⁰ Der Finanzierungssaldo und der Primärsaldo – berechnet nach Ist-Werten – haben sich seit 2009 wie folgt entwickelt:

Abbildung 25

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

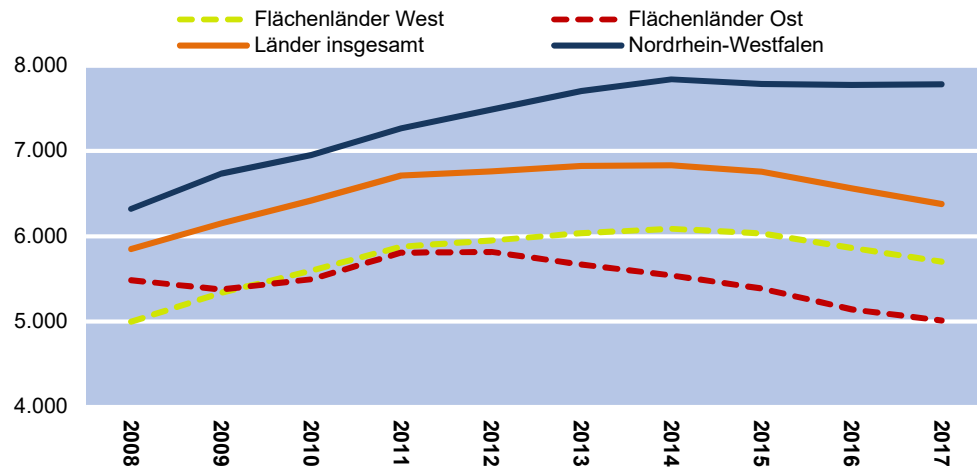
Im betrachteten Zeitraum war der Finanzierungssaldo durchweg bis einschließlich 2015 und im Haushaltsjahr 2017 negativ. Nachdem bereits im Haushaltsjahr 2016 ein geringer Finanzierungsüberschuss erzielt werden konnte, schloss das Haushaltsjahr 2018 mit einem deutlicheren Finanzierungsüberschuss von rd. 1,0 Mrd. € ab. Der Primärsaldo ist dagegen seit 2011 positiv. Die Primärüberschüsse von 2011 bis 2018 summieren sich auf rd. 16,4 Mrd. €. In dieser Größenordnung hätten also Finanzierungsüberschüsse erzielt werden können, wenn der Landeshaushalt nicht durch die Schulden und die damit verbundenen Zinsausgaben belastet worden wäre.

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

Nachstehend wird die ländergruppenvergleichende Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner betrachtet:

Abbildung 26

Schuldenstand der Länder (in € je Einwohner)*



* Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 4.2 Verschuldung, Tabelle 27 Schuldenstand des Bundes und der Länder (Drs. 17/3301, S. 97).

Bei der Entwicklung des Schuldenstands je Einwohner lag das Land im Betrachtungszeitraum stets über den Durchschnitts sowohl der Flächenländer West und Ost als auch der Länder insgesamt. Von 2014 bis 2016 war der Pro-Kopf-Schuldenstand des Landes leicht rückläufig. Er erhöhte sich jedoch von 2016 nach 2017 geringfügig um 7 € je Einwohner. In der Ländergesamtheit konnte die Pro-Kopf-Verschuldung von 2016 nach 2017 allerdings um 182 € je Einwohner gesenkt werden.¹⁸¹

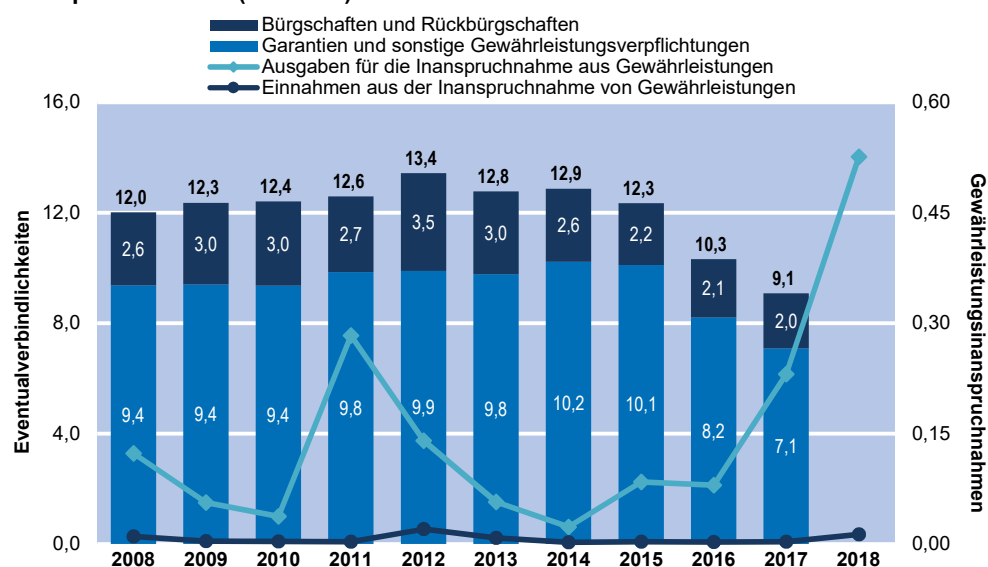
¹⁸¹ Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 4.2 Verschuldung, Tabelle 27 Schuldenstand des Bundes und der Länder (Drs. 17/3301, S. 97).

Eventualverbindlichkeiten des Landes

Die in der Haushaltsrechnung des Landes aufgeführten Eventualverbindlichkeiten umfassen Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen.¹⁸² Die Eventualverbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben aus bzw. für Gewährleistungsinanspruchnahmen, jeweils bezogen auf den Landeshaushalt, nahmen seit 2008 folgenden Verlauf:

Abbildung 27

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



* Eventualverbindlichkeiten werden trotz Inanspruchnahmen nicht geringer ausgewiesen, denn Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bleiben im Kapitalbuch des Landes mit ihren ursprünglichen Haftungssummen erfasst. Sie werden erst nach Beendigung des Vertrags aus dem Kapitalbuch ausgetragen, § 6 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.11.2008 (GV. NRW. S. 721) und Nr. 8 i. V. m. Nr. 5.3 des Runderlasses des FM „Landesschuldbuch und Kapitalbuch für Nordrhein-Westfalen“ (SV 1.000 – 22 – I D 2) vom 31.08.2009 (MBI. NRW. S. 427). – ** Differenzen durch Rundungen. 2008 bis 2017: Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Einnahmen und Ausgaben nach Kassenabschluss; die Höhe der Eventualverbindlichkeiten ist in dem Bericht über den Kassenabschluss 2018 gemäß § 84 LHO (Vorlage 17/2113) nicht aufgeführt.

Die nachgewiesenen Eventualverbindlichkeiten¹⁸³ verringerten sich von rd. 10.312,1 Mio. € in 2016 auf rd. 9.078,5 Mio. € in 2017. Maßgeblich hierfür ist ein Rückgang bei den Garantien und sonstigen Gewährleistungsverpflichtungen um rd. 1.121,3 Mio. €.

Zusätzlich werden in der Abbildung 27 die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen und die Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen dargestellt. Im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten aufkommende Gebühren und sonstige Einnahmen sowie Ausgaben für zu leistende Entgelte sind in der Abbildung nicht erfasst. Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben zeigt deutlich, dass der Landeshaushalt durch Eventualverbindlichkeiten belastet wird. Die in den Jahren 2011 und 2012 zu verzeichnenden höheren Ausgaben beruhen auf den Inanspruchnahmen aus der Phoenix-Garantie.¹⁸⁴ Die nach 2014 höher

¹⁸² Haushaltsrechnung 2017, Band I, Anlage VI a, S. 155.

¹⁸³ Haushaltsrechnungen 2016 und 2017, Band I, Anlage VI a, S. 153 und S. 155.

¹⁸⁴ Jahresbericht 2016, Teil A, Beitrag 4.4 Schuldenstand, S. 72.

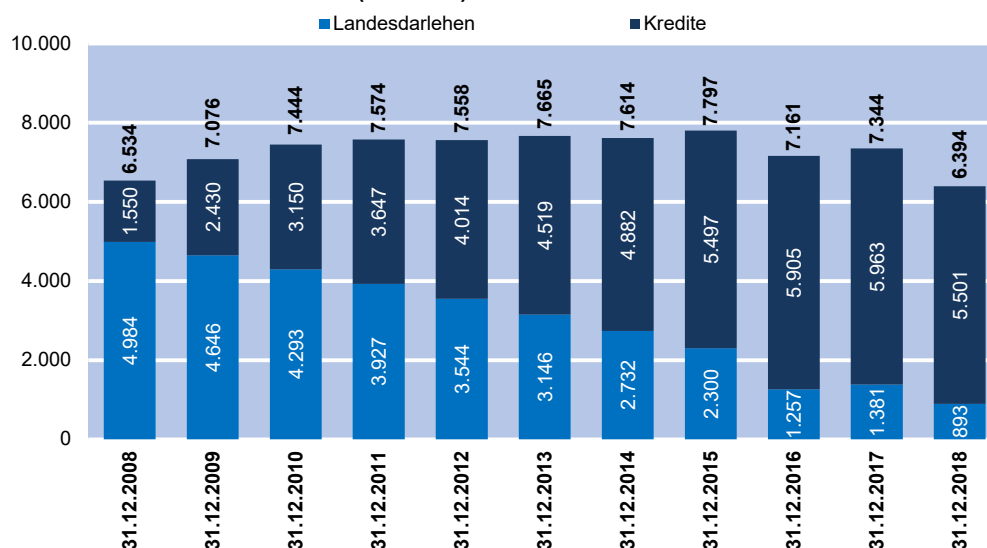
angefallenen Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sind durch die Zahlungen aus der Garantie gegenüber der NRW.BANK und ab 2017 zusätzlich durch erneute Inanspruchnahmen aus der Garantie im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der früheren WestLB AG begründet.¹⁸⁵

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

Die vorstehend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten beinhalteten nicht das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW, das sich aus § 3 Abs. 3 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes¹⁸⁶ i. V. m. mit den jährlichen Haushaltsgesetzen ergibt. Wie bereits ausgeführt, nahm der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite auf, für die das Land haftet. Er tilgte seitdem aber auch das aus der einstigen Grundvermögensübertragung resultierende Landesdarlehen.¹⁸⁷ Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Gesamtschuldenstand des BLB NRW entwickelte sich seit Ende 2008 wie folgt:

Abbildung 28

Schuldenstand des BLB NRW (in Mio. €)*



* Differenzen durch Rundungen.

Der Gesamtschuldenstand des BLB NRW belief sich zum Ende des Jahres 2017 auf rd. 7.344 Mio. €. Zum 31.12.2018 reduzierte er sich auf rd. 6.394 Mio. €. Ursächlich für diesen Rückgang um rd. 950 Mio. € ist eine Verringerung des Schuldenstands sowohl beim Landesdarlehen (um rd. 488 Mio. €) als auch bei den Kreditschulden (um rd. 462 Mio. €).

185 Siehe vorstehende Ausführungen zu Beitrag 3.3 und Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 3.3 Ausgaben für Investitionen, S. 69.

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

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

6 Tätigkeit des Stabilitätsrats



Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung am 06.12.2018 fest, dass dem Land Nordrhein-Westfalen keine Haushaltsnotlage droht. Das Verfahren der Haushaltsüberwachung wurde noch nicht weiterentwickelt. Hierüber will der Stabilitätsrat spätestens bis zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2019 entscheiden.

Des Weiteren beschloss der Stabilitätsrat ein Kompendium, das als Grundlage zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 dienen soll. Der Landesrechnungshof sieht einige Aspekte in dem Kompendium kritisch, wie zum Beispiel das Vorsehen einer Ausgleichskomponente und die Auswahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens beim harmonisierten Analysesystem.

Zu den zentralen Aufgaben des Stabilitätsrats gehört die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109a Abs. 1 GG i. V. m. dem Stabilitätsratsgesetz¹⁸⁸. Hierdurch sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und geeignete Gegenmaßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können.¹⁸⁹ Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf der Grundlage jährlicher Berichte des Bundes und der einzelnen Länder an den Stabilitätsrat. Die Stabilitätsberichte sollen gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 allgemein geltende Kennziffern¹⁹⁰ zur Beurteilung der Haushaltslage und allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern festgelegt.¹⁹¹

Die NRW betreffende Berichterstattung für die Jahre seit 2010 führte jeweils zu der Feststellung des Stabilitätsrats, dass dem Land keine Haushaltsnotlage droht. Die zuletzt für die Sitzung am 06.12.2018 vom FM vorgelegte Übersicht zu den die Jahre 2016 bis 2022 betreffenden Kennziffern zeigt folgende Werte:

-
- 188 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10.08.2009, BGBl. I S. 2702, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).
 - 189 Stabilitätsbericht 2018 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1. Der Stabilitätsbericht kann auf den Internetseiten des Stabilitätsrats abgerufen werden (www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltsueberwachung_node.html).
 - 190 Zum Inhalt der Kennziffern siehe Jahresbericht 2014, Teil A, Beitrag 5.6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 70, Fußnote 74.
 - 191 Beschluss Nr. 1 des Stabilitätsrats zu Tagesordnungspunkt 2 „Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG“ in der Sitzung am 28.04.2010.

Tabelle 22

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung des Landes*

Kennziffer	Aktuelle Haushaltslage			Über-schrei-tung	Finanzplanung (FPI)				Über-schrei-tung
	Ist	Ist	Soll		Entwurf	FPI	FPI	FPI	
	2016	2017	2018		2019	2020	2021	2022	
Strukt. Finanzierungs-saldo**	13	8	17		6	78	102	151	
Schwellenwert	-97	-40	-182	nein	-282	-282	-282	-282	nein
Länderdurchschnitt	103	160	18						
Kreditfinanzierungs-quote***	-1,5	-0,7	-0,1		-0,4	-1,7	-1,8	-1,8	
Schwellenwert	1,8	1,0	2,4	nein	6,4	6,4	6,4	6,4	nein
Länderdurchschnitt	-1,2	-2,0	-0,6						
Zins-Steuer-Quote ***	4,9	4,4	4,0		3,9	3,7	3,8	3,9	
Schwellenwert	6,6	5,9	6,0	nein	7,0	7,0	7,0	7,0	nein
Länderdurchschnitt	4,7	4,2	4,3						
Schuldenstand **	7.780	7.782	7.790		7.797	7.744	7.685	7.620	
Schwellenwert	8.852	8.638	8.598	nein	8.798	8.998	9.198	9.398	nein
Länderdurchschnitt	6.809	6.645	6.614						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

* Stabilitätsbericht 2018 des Landes NRW, S. 3, Tabelle 1. – ** € je Einwohner. – *** In v. H.

Das Land überschreitet bei den Kennziffern des Stabilitätsrats in keinem der betrachteten Jahre den jeweiligen Schwellenwert. Jedoch ist es in jedem Jahr des Zeitraums „Aktuelle Haushaltslage“ (2016 bis 2018) und zwar bei jeder der vier Kennziffern – mit Ausnahme der Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2016 und der Zins-Steuer-Quote im Jahr 2018 – schlechter als der Länderdurchschnitt.

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

Der Stabilitätsbericht 2018 an den Stabilitätsrat basierte u. a. auf den Daten des am 10.07.2018 vom Kabinett beschlossenen Entwurfs des Nachtragshaushalts 2018, auf den Daten des ebenfalls am 10.07.2018 vom Kabinett beschlossenen Haushaltsplanentwurfs 2019 und für die Jahre 2020 bis 2022 auf den Daten der gleichfalls am 10.07.2018 vom Kabinett beschlossenen Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022.¹⁹² Diese Soll-Werte waren zum Zeitpunkt der Stabilitätsratssitzung am 06.12.2018 nicht mehr aktuell. Die Landesregierung hatte am 31.10.2018 sowohl eine Ergänzung zu dem Entwurf des NHG 2018 als auch eine Ergänzung zu dem Entwurf des HG 2019 vorgelegt, wodurch auch einige Daten der weiteren Jahre der Mittelfristigen Finanzplanung inhaltlich überholt wurden.¹⁹³ Zwar führten die Änderungen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 nicht zu einer Verschlechterung bei

¹⁹² Stabilitätsbericht 2018 des Landes NRW, Nr. 1.1 Gesetzliche Regelungen, S. 1.

¹⁹³ Drs. 17/4099; Drs. 17/4100.

den Werten für die Nettoneuverschuldungen. Es ist jedoch erneut festzustellen, dass der Stabilitätsrat – wegen der in § 12 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrats festgelegten Berichterstattung „bis spätestens Mitte Oktober“ – bei seiner Entscheidung nicht auf die aktuellsten Daten zurückgegriffen hat.¹⁹⁴

Der Stabilitätsrat fasste am 06.12.2018 u. a. den Beschluss, dass der Zeitraum für die Überprüfung des aktuellen Analysesystems der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen für die Jahre ab 2020 im Hinblick auf seine rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und statistischen Rahmenbedingungen durch den Arbeitskreis Stabilitätsrat verlängert wird.¹⁹⁵ Die Ergebnisse und ggf. Änderungsvorschläge sollen dem Stabilitätsrat nunmehr spätestens bis zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2019 zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Dementsprechend unterblieb weiterhin die Fortentwicklung der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat.¹⁹⁶

Allerdings beschloss der Stabilitätsrat als Grundlage der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 ein Kompendium.¹⁹⁷ Nach diesem werden zum einen die Ergebnisse der bundes- bzw. jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse ausgewiesen, deren Überprüfung der Einhaltung den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten obliegen soll. Der Stabilitätsrat berät zum anderen die Ergebnisse eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten harmonisierten Analysesystems.¹⁹⁸

Zwar steht die konkrete Umsetzung des in dem Kompendium beschriebenen harmonisierten Analysesystems noch aus, jedoch sieht der LRH u. a. folgende Aspekte kritisch:

- Möglichkeit einer unzureichenden Transparenz:
Für jedes Land und den Bund sollen der Ausweis der Ergebnisse nach dem harmonisierten Analysesystem im Beschluss des Stabilitätsrats und damit die Veröffentlichung optional sein.¹⁹⁹
- Unvollständige Einbeziehung von Extrahaushalten:
Generell sollen Extrahaushalte unter dem Gesichtspunkt der Analysefähigkeit und Vergleichbarkeit von Bund und Ländern erfasst werden. Aufgrund von Informations- und Kontrollproblemen sei es jedoch nicht zweckmäßig, sämtliche Einheiten aus der Statistik einzubeziehen. Im harmonisierten Analysesystem des Stabilitätsrats sollen die Länder unselbständige Extrahaushalte (Sondervermögen, Landesbetriebe) mit Kreditermächtigung einbeziehen.²⁰⁰

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

195 Vorlage 17/1626, Anlage „TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrates am 6. Dezember 2018, Beschluss des Stabilitätsrates im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020“.

196 Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zeigte im Mai 2017 einige Probleme bei der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat auf; siehe Jahresbericht 2017, Teil A, Beitrag 6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 94; Jahresbericht 2018, Teil A, Beitrag 6 Tätigkeit des Stabilitätsrats, S. 103.

197 Vorlage 17/1626, Anlage „TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrates am 6. Dezember 2018, Beschluss des Stabilitätsrates im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020“ nebst Anlage „Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz“ (nachfolgend als „Kompendium“ bezeichnet).

198 Kompendium, S. 2.

199 Kompendium, S. 2 ff.

200 Kompendium, S. 9 f.

- Vorsehen einer Ausgleichskomponente, die eine strukturelle Verschuldung für die Länder tolerieren könnte:
Nach der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist eine strukturelle Verschuldung für die Länder – anders als für den Bund, der Einnahmen aus Krediten i. H. v. 0,35 v. H. im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufnehmen darf – nicht erlaubt. Vor der Feststellung der strukturellen Nettokreditaufnahme soll allerdings eine Ausgleichskomponente zur Anwendung kommen. Sie soll bestimmten länder- und landesspezifischen Aspekten, die im harmonisierten Analyseverfahren systematisch nicht berücksichtigt werden können, Rechnung tragen. Die Ausgleichskomponente soll für alle Länder aus einer allgemeinen Pauschale von insgesamt 0,15 v. H. des Bruttoinlandsprodukts bestehen, die nach Einwohnern auf die einzelnen Länder verteilt wird.²⁰¹
- Auswahl zwischen zwei Konjunkturbereinigungsverfahren, obwohl Grundlage ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren sein soll:
§ 5a Abs. 2 des am 01.01.2020 in Kraft tretenden Stabilitätsratsgesetzes sieht ein „einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren“ als Grundlage vor.²⁰² Die Nettokreditaufnahme soll jedoch wahlweise mithilfe des Bundesverfahrens oder mithilfe des Konsolidierungshilfeverfahrens um konjunkturelle Effekte bereinigt werden.²⁰³

201 Kompendium, S. 19 f.

202 § 5a des am 01.01.2020 in Kraft tretenden Stabilitätsratsgesetzes hat folgenden Wortlaut:
„Überprüfung der Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel

(1) Der Stabilitätsrat überprüft regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

(2) Die Überwachung nach Absatz 1 orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. Die Beschlüsse und Berichte werden veröffentlicht.“

203 Kompendium, S. 7 und S. 11 ff.

7 Zusammenfassung der Haushaltssituation



In der Mittelfristigen Finanzplanung sind ab 2020 Überschüsse von jährlich mehr als 1 Milliarde € ausgewiesen. Diese könnten durch eine Berücksichtigung der Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2019 fast vollständig entfallen. Der Landesrechnungshof sieht ohne eine konsequentere Haushaltskonsolidierung keine Spielräume für finanzträchtige Maßnahmen. Die Schuldentilgung sollte Priorität haben, insbesondere vor der Bildung von Rücklagen, die zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden können.

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

Tabelle 23

Einnahmen, Ausgaben und Nettoneuverschuldung vor der Steuerschätzung vom Mai 2019 (in Mio. €)*

Einnahme-/Ausgabe- position und Netto- neuverschuldung	Ist-Werte				Soll-Werte			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einnahmen								
Steuereinnahmen	49.823	53.702	55.706	59.238	61.534	65.664	68.297	70.979
Transfereinnahmen	10.693	10.880	12.495	12.938	12.733	10.966	10.444	10.056
Sonstige Einnahmen	5.130	3.827	4.837	2.919	3.662	2.491	2.010	1.914
Einnahmen insgesamt	65.646	68.409	73.038	75.096	77.929	79.121	80.751	82.949
Ausgaben								
Transferausgaben	33.351	36.139	38.564	41.095	42.803	42.717	43.049	42.816
Personalausgaben	23.608	24.366	25.387	25.929	27.807	29.071	30.146	31.222
Investitionsausgaben	5.365	5.981	6.622	7.397	7.872	7.693	7.573	8.173
– darunter investive Transferausgaben	4.548	5.135	5.617	5.929	6.533	6.253	6.166	5.971
Zinsausgaben	3.330	2.793	2.652	2.439	2.420	2.515	2.675	2.830
Sächliche Verwaltungsausgaben	3.140	4.009	4.415	3.351	4.007	4.051	4.074	4.060
Sonstige Ausgaben	1.401	256	1.013	813	-448	-675	-599	-180
Ausgaben insgesamt	65.646	68.409	73.038	75.096	77.929	79.121	80.751	82.949
Nettoneuverschuldung	1.811	-191	1.086	-542	-31	-1.100	-1.200	-1.300

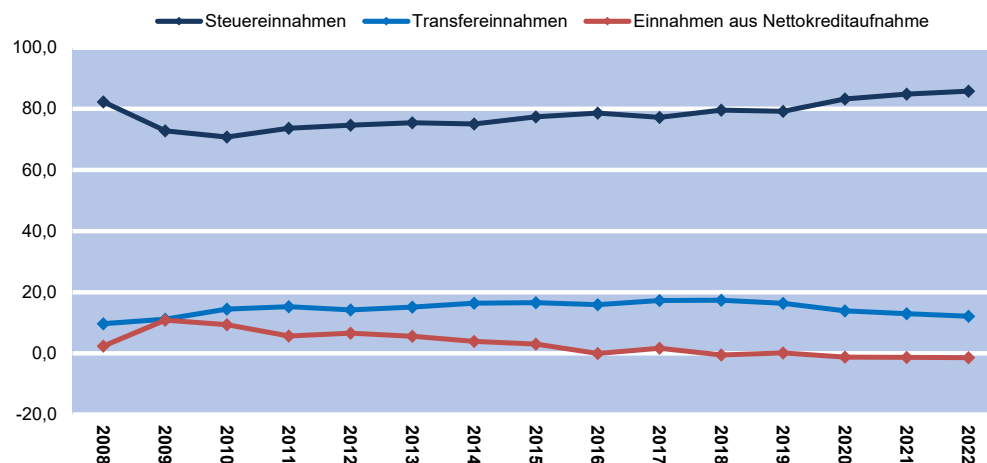
* 2015 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM. Differenzen durch Rundungen.

Das Land konnte die Nettoneuverschuldung seit 2009 – damals betrug sie rd. 5.643 Mio. € – erheblich verringern. Im Haushaltsjahr 2016 erreichte es sogar eine Nettotilgung von rd. 191 Mio. €. Das Haushaltsjahr 2017 schloss allerdings wieder mit einer Nettoneuverschuldung i. H. v. rd. 1.086 Mio. € ab. Dagegen wurde im Haushaltsvollzug 2018 wieder eine Nettotilgung von rd. 542 Mio. € realisiert. Für die Planungsjahre 2019 bis 2022 sind jeweils negative Nettoneuverschuldungen vorgesehen, die ab 2020 jährlich mehr als 1 Mrd. € betragen sollen.

Für den Verlauf der Nettoneuverschuldung sind Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts ursächlich. Nachfolgend werden daher die Entwicklungen der finanziell wichtigsten Einnahme- und Ausgabenposten im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben des Gesamthaushalts über einen längeren Zeitraum betrachtet:

Abbildung 29

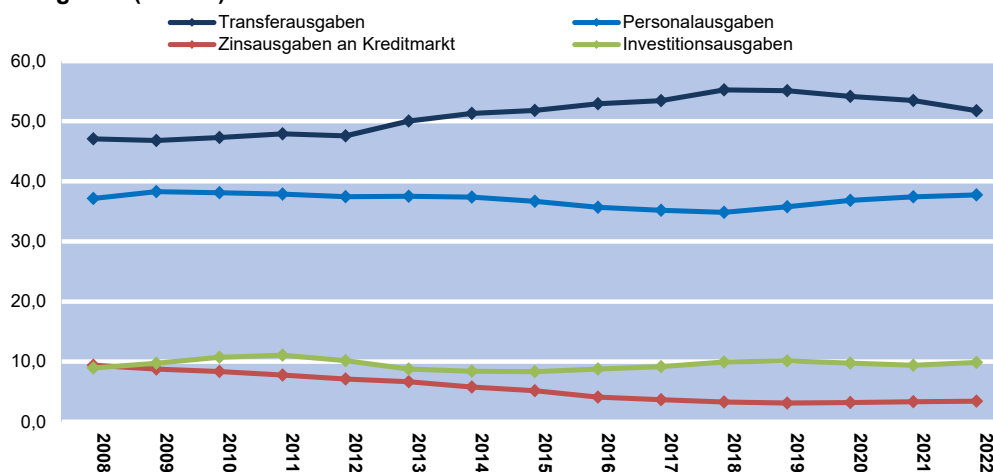
Entwicklung und Prognose des Anteils der Steuereinnahmen, der Transfereinnahmen und der Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)*



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM.

Abbildung 30

Entwicklung und Prognose des Anteils der Transferausgaben, der Personalausgaben, der Zinsausgaben an den Kreditmarkt und der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben (in v. H.)*



* 2008 bis 2017: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen. 2018: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2019: Soll-Werte nach Haushaltsplan. 2020 bis 2022: Soll-Werte nach Finanzplanung 2018 bis 2022 (Drs. 17/3301) und ergänzenden Angaben des FM.

Die beiden Abbildungen veranschaulichen, dass seit dem Rückgang der Nettoneuverschuldung insbesondere der Steuereinnahmeanteil deutlich gestiegen und der Zinsausgabeanteil erheblich gesunken sind. In den abgeschlossenen Haushaltsjahren erhöhte sich zudem der Transfereinnahmeanteil und reduzierte sich der Personalausgabeanteil. Dafür nahm der Transferausgabeanteil signifikant zu. Erst in den Planungsjahren soll sich diese Entwicklung umkehren und der Anteil der Transferausgaben bei einem steigenden Personalausgabeanteil sinken. Der Investitionsausgabeanteil ist über den gesamten Zeitraum relativ konstant und weist nur leichte Schwankungen auf. Korrespondierend zur Entwicklung der Nettoneuverschuldung nimmt der Anteil der Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme seit 2009 ab.

Auch wenn in der Mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 Überschüsse von mehr als 1 Mrd. € jährlich ausgewiesen sind, sieht der LRH ohne eine konsequentere Haushaltskonsolidierung aus den nachfolgend genannten Gründen keine Spielräume für finanzträchtige Maßnahmen:

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2019 werden die Steuereinnahmen der Länder nicht so stark steigen, wie noch im Herbst 2018 vorhergesagt. Für das Land geht das FM für die Jahre 2019 bis 2022 von Differenzbeträgen (einschließlich geringerer Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen sowie weiteren Veränderungen) aus, die von rd. 831 Mio. € bis auf rd. 1.228 Mio. € pro Jahr ansteigen. Damit würden die bisher erwarteten Haushaltsüberschüsse – ohne zusätzliche Veränderungen – in 2019 ganz und für die Jahre ab 2020 fast vollständig entfallen.

Durch die Maßnahmen zur Verbesserung der Stellenbesetzung, die Erhöhung der Stellenanzahl und die zeit- und wirkungsgleiche Übertragung des Tarifergebnisses für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die Bezüge des verbeamteten Personals und der Versorgungsberechtigten werden die Personalausgaben weiter zunehmen.

Hinzu kommen Mehrausgaben durch den weiteren Anstieg der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Es fehlt ein aktuelles Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten, das auch die Zuführungen an den „Pensionsfonds“ und die Entnahmen aus diesem Sondervermögen mit einbezieht. Eine 70-prozentige Deckung der Versorgungsbezüge für die ab 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten, wie es beim ehemaligen „Versorgungsfonds“ vorgesehen war, wird trotz der in 2017 erfolgten Sonderzahlung mit den viel geringeren Zuführungen an den „Pensionsfonds“ nicht erreicht werden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass unter Anrechnung der geleisteten Sonderzahlung auch in den kommenden Jahren Zuführungen reduziert werden oder gar unterbleiben.

Einige Investitionen sind vom Bund mitfinanziert (z. B. aus dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“). Andere Investitionen betreffen keine unmittelbar zukunftsorientierten Ausgaben (z. B. für die Inanspruchnahmen aus Garantien im Zusammenhang mit der ehemaligen WestLB AG). Das Niveau der Sachinvestitionen sollte im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Landes hoch gehalten werden.

Es ist zu befürchten, dass die Transferausgaben – anders als es die Mittelfristige Finanzplanung vermuten lässt – wegen neuer Maßnahmen steigen werden. In diesem Zusammenhang sind der Kostenausgleich für die Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium und Maßnahmen im Bereich der Kindertageseinrichtungen zu nennen, die nur zum Teil vom Bund finanziert werden sollen. Zudem könnte der Landeshaushalt durch die noch ausstehenden Entscheidungen der Landesregierung zu der Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik und den Straßenausbaubeiträgen belastet werden. Bei den hohen Zuweisungen an den „Risikofonds“ in 2018 handelt es sich nicht um klassische Transferausgaben, sondern um Ansparungen von finanziellen Mitteln für spätere Garantieinanspruchnahmen.

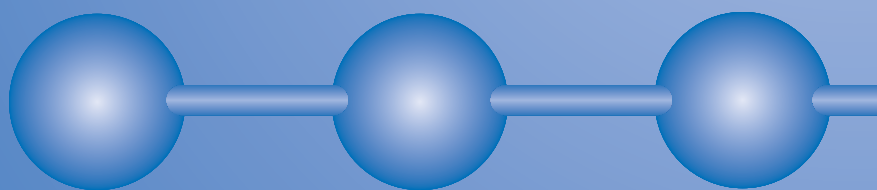
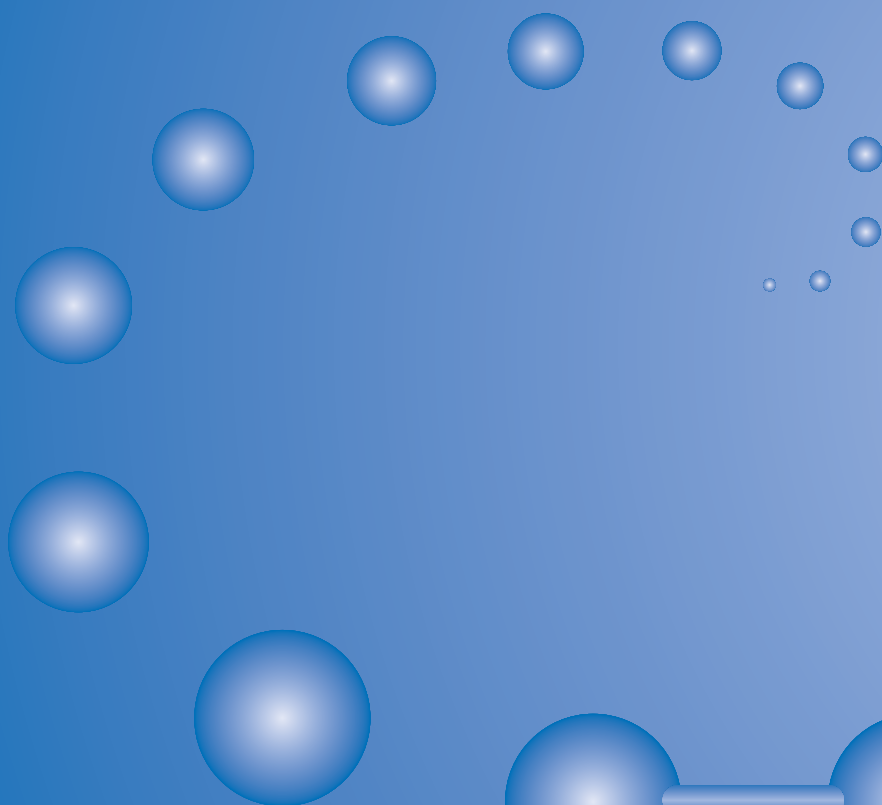
Obwohl sehr günstige Umstände zu den hohen Steuereinnahmen und den geringen Zinsausgaben führten, ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, den hohen Schuldenstand des Landes nennenswert zu reduzieren.

Bei der Verwendung nicht ausgeschöpfter Ausgabemittel zeigt sich, dass die Bildung von Rücklagen aus Sicht der Landesregierung Priorität vor der Schuldenrückführung hat. Inzwischen werden Mittel nicht nur zurückgelegt, um später bestimmte Ausgaben zu finanzieren (im „Risikofonds“ und „Pensionsfonds“), sondern um allgemein den Haushalt finanzieren zu können (in der allgemeinen Rücklage). Durch diese Rücklagenbildung werden zwar finanzielle Polster geschaffen, die in künftigen Jahren den finanziellen Handlungsrahmen erweitern können. Diese Maßnahmen konterkarieren nach Ansicht des LRH allerdings die wünschenswerte Reduzierung der Verschuldung. Im Übrigen wäre der im Haushaltsplan 2019 enthaltene Überschuss ohne die geplante Entnahme aus der allgemeinen Rücklage nicht erreicht worden.

In einem ähnlichen Zusammenhang ist auch die hohe fortgeltende Kreditermächtigung zu sehen. Anstatt sie auf ein notwendiges Maß zu reduzieren, wird sie jährlich als „Reserve“ vorgetragen. Der LRH vertritt nachdrücklich den Standpunkt, dass eine am Ende des Haushaltsjahres 2019 verbleibende Kreditermächtigung grundsätzlich nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden darf, da die Regeln der Schuldenbremse auch für den Haushaltsvollzug gelten.

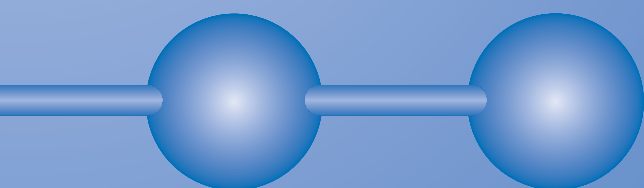
Nach Auffassung des LRH sollte die landesrechtliche Schuldenbremse zügig ausgestaltet werden, um u. a. auf konjunkturelle Entwicklungen flexibel reagieren zu können. Welchen Nutzen die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 durch den Stabilitätsrat haben wird, bleibt abzuwarten.

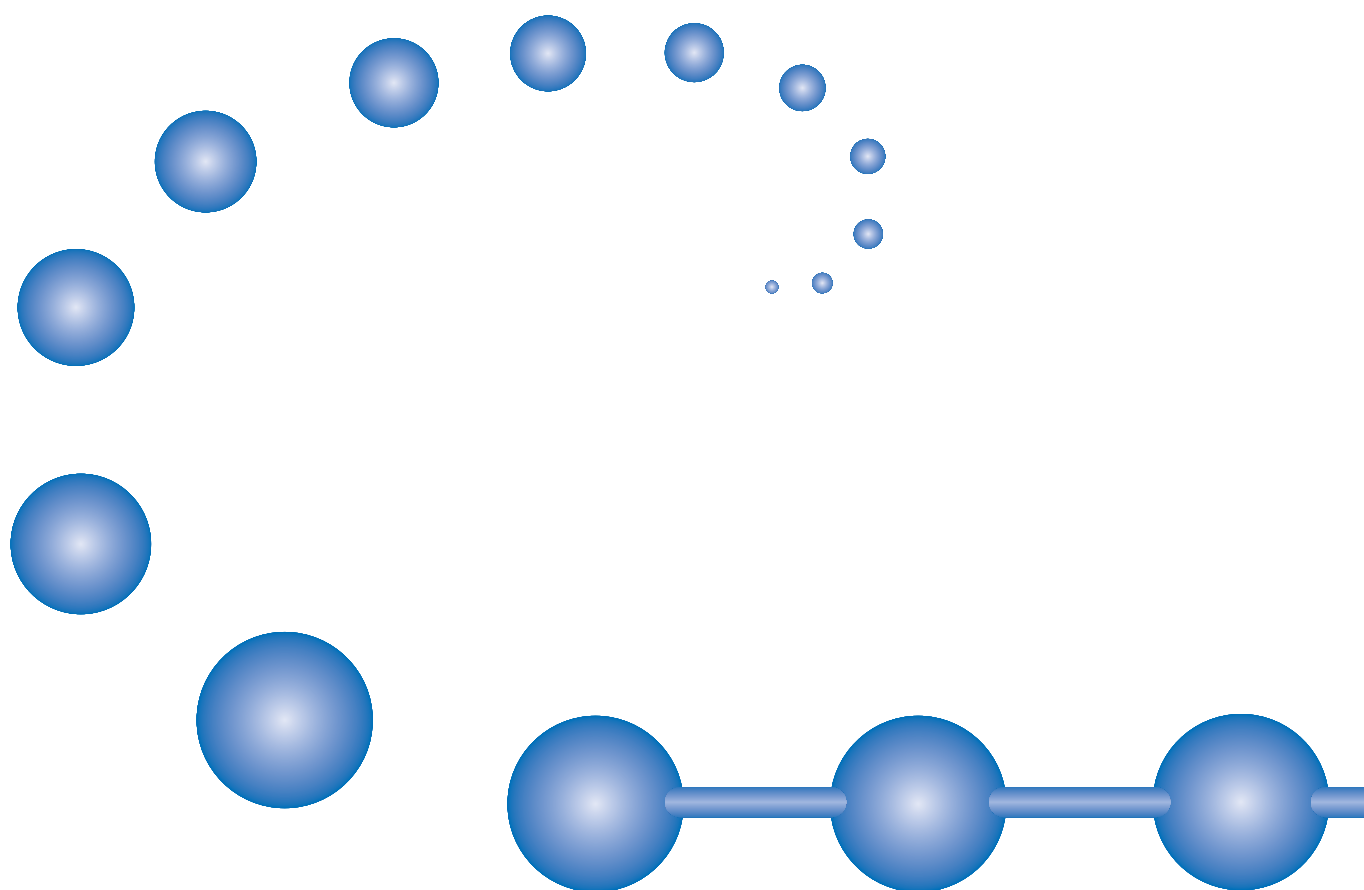
Aus Sicht des LRH erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, die Transparenz des Haushalts zu erhöhen. So könnten die veranschlagten Globalen Minderausgaben verringert und stattdessen Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorgenommen werden. Des Weiteren könnten die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel nach jahrelanger Steigerung reduziert werden. Zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – wäre es zweckmäßig, jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln zu berichten.



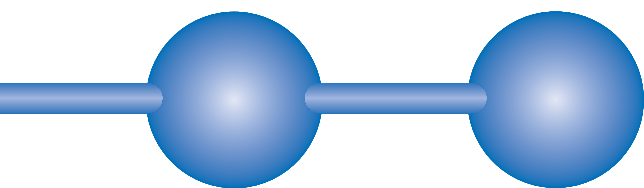
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



8 EPOS.NRW in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz



Mit dem Programm EPOS.NRW soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf den Stand der Einführung bei neun Aus- und Fortbildungseinrichtungen dreier großer Geschäftsbereiche geprüft. Hierbei hat sich gezeigt, dass die mit der Einführung verfolgten Programmziele nicht erreicht waren.

Die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der drei Geschäftsbereiche nutzten die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung.

Vergleichsbetrachtungen zwischen den Einrichtungen, sowohl innerhalb der Ressorts als auch ressortübergreifend, waren noch nicht möglich. Ursache hierfür war, dass die Aus- und Fortbildungseinrichtungen die Struktur ihrer Kosten- und Leistungsrechnungen nicht einheitlich entwickelt haben. Dementsprechend bestanden zwischen ihren Kosten- und Leistungsrechnungen zum Teil wesentliche Unterschiede. Dies schränkte die Vergleichbarkeit von an sich ähnlichen Teilleistungen, wie zum Beispiel Unterbringung und Verpflegung, ein oder machte sie unmöglich.

Zudem führten Defizite bei der verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten zu nicht belastbaren Ergebnissen in der Kosten- und Leistungsrechnung. Mit eigenen Datenerhebungen konnte der Landesrechnungshof nachweisen, dass die Verknüpfung von outputorientierten Daten mit den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung zahlreiche relevante Steuerungsinformationen liefern kann.

Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, um den Programmzielen näherzukommen. Er hat unter anderem empfohlen, die Steuerung der Aus- und Fortbildungseinrichtungen outputorientiert – also insbesondere über Zielvorgaben und Kennzahlen in Bezug auf die Verwaltungsleistungen (Output) – vorzunehmen. Hierfür hat er Ansätze und Maßnahmen aufgezeigt, die die Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung erhöhen. Um Vergleiche zwischen den Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie mit externen Anbietern vergleichbarer Leistungen zu ermöglichen, sollten die Ressorts die Kosten- und Leistungsrechnungen ihrer Einrichtungen vereinheitlichen. Für eine wirtschaftlichere Auslastung und damit zur Reduzierung von Fremdanmietungen sollten die Ressorts zudem ein ressortübergreifendes Kapazitätsmanagement einführen.

Die Ressorts stellten fest, dass die Umsetzung der Programmziele bisher nicht erreicht werden konnte. Dies solle so schnell wie möglich erfolgen. Man habe sich zunächst auf das externe Rechnungswesen fokussiert, um damit eine doppelte Bewirtschaftung als Basis für eine neue Haushaltssteuerung flächendeckend umzusetzen. Perspektivisch werde die Aufgabe gesehen, Regelungen zu Themen wie Budgetierung und Zielvereinbarungen zu treffen.

8.1 Ausgangslage

Mit dem Programm zur „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen“ (EPOS.NRW) soll das Haushalts- und Rechnungswesen in der Landesverwaltung modernisiert werden. Dabei wird das Rechnungswesen schrittweise von der Kameralistik auf die kaufmännische, sogenannte doppelte Buchführung umgestellt und insbesondere eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt.

Die Kameralistik ist die einfache Buchführung einer zahlungsorientierten Einnahmen- und Ausgabenrechnung und findet primär in der öffentlichen Verwaltung Anwendung. Demgegenüber verknüpft die doppelte Buchführung einen Vermögensvergleich („Bilanz“) mit einer periodenbezogenen Darstellung des Ressourcenverbrauchs („Monats- und Jahresabschlüsse“). Erträge („Ressourcenaufkommen“) und Aufwendungen („Ressourcenverbrauch“) werden hierbei unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung nach ihrem Entstehungszeitpunkt erfasst. Abschreibungen machen den laufenden Werteverzehr und Rückstellungen die entstandenen Zukunftslasten transparent. Bund und Länder haben sich mit den Standards staatlicher Doppik²⁰⁴ Regelungen zur konkreten Ausgestaltung der staatlichen Doppik – also der doppelten Buchführung des staatlichen Rechnungswesens – gegeben. Sie orientieren sich dabei an den Vorschriften des Handelsgesetzbuches und den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung und Bilanzierung, wobei den Besonderheiten der öffentlichen Haushalte Rechnung getragen wird.

Mit der KLR werden der Ressourcenverbrauch und das Leistungsergebnis (Output) verursachungsgerecht verknüpft. Einerseits wird Erbringern einer Leistung damit transparent gemacht, welche Kosten die von ihnen erbrachten Leistungen verursacht haben. Die KLR ist damit eine wesentliche Grundlage für ein Controlling der Verwaltung (Binnen- oder Mikrosteuerung). Controlling umfasst dabei die Aufgaben der Planung, Steuerung, Informationsbeschaffung und -verarbeitung (Berichtswesen). Andererseits soll damit die Basis für eine outputorientierte Haushaltssteuerung nach Produkten bzw. Leistungszwecken (Produkthaushalt) geschaffen werden (Makrosteuerung). Damit würde die derzeit zahlungs- und inputorientierte Haushaltsaufstellung und -rechnungslegung (Kameralistik) abgelöst. Der Produkthaushalt dient dazu, die Haushaltsbudgets stärker an Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen auszurichten. Ziel von EPOS.NRW ist es insgesamt, die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns stärker in den Blick zu nehmen.

Die schrittweise Einführung des Programms EPOS.NRW begann 2009 und erfolgt unter der Federführung des Ministeriums der Finanzen (FM). In der gegenwärtigen Phase II der Einführung wird das Rechnungswesen in allen Verwaltungsbereichen des Landes umgestellt. Nach dem von der Landesregierung im Jahr 2013 beschlossenen Steuerungskonzept²⁰⁵ sollen – unabhängig von einer späteren Umstellung auf Produkthaushalte in Phase III – bereits jetzt Verwaltungsleistungen und deren Kosten in Form eines (outputorientierten) Kennzahlensystems dargestellt werden. Diese sollen durch Zielvereinbarungen über Leistungen und Budgets verknüpft und durch ein Controlling unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus kennzahlenbasierten Vergleichsbetrachtungen (Benchmarking) ausgewertet werden. Markantes

204 Vergleiche Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) i. V. m. § 49a HGrG vom 28.11.2018, erstmalige Erarbeitung am 01.01.2010.

205 Vergleiche Steuerungskonzept EPOS.NRW für Phase II vom 07.05.2013.

Kennzeichen der Budgetierung ist die dezentrale Ressourcenverantwortung. Dies bedeutet eine weitgehende Fusion der Fach- und Ressourcenverantwortung. Dabei weist das Steuerungskonzept den Aus- und Fortbildungseinrichtungen (AuF) eine besondere Rolle zu. Denn als zentrale Dienstleister sollen die Leistungen der AuF budgeteinheitenübergreifend verrechnet werden.

8.2 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf in den Jahren 2016 und 2017 den Stand der Umsetzung des Programms in den AuF des FM (Produktivsetzung Oktober 2013), des Ministeriums des Innern (IM, Produktivsetzung April 2015) und des Ministeriums der Justiz (JM, Produktivsetzung April 2015) geprüft. Damit setzte der LRH seine begleitende Prüfreihe zur Einführung von EPOS.NRW fort.²⁰⁶ Die Prüfungsergebnisse zu den AuF hat der LRH den vorgenannten Ressorts im Februar 2018 mitgeteilt. Daraufhin haben die Ressorts hierzu im Mai 2018 gemeinsam Stellung genommen. Zu der Folgeentscheidung des LRH vom Januar 2019 haben die Ressorts wiederum im Mai 2019 zusammen eine Stellungnahme abgegeben.

8.3 Finanz- und Anlagenbuchhaltung, kameral-doppisches Mischsystem

Die Buchungspraxis der AuF verstieß gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben und führte zu fehlerhaften Ergebnissen sowohl in der Finanzbuchhaltung als auch in der KLR. Nach den für den Prüfungszeitraum maßgebenden Regelungen zu EPOS.NRW erfolgten die Haushaltsaufstellung sowie die Haushaltsrechnung nach kameralen Kriterien. Die Bewirtschaftung, d. h. das Rechnungswesen, war nach doppischen Maßstäben im Sinne der Standards staatlicher Doppik vorzunehmen. Diese Vorgaben beachtetten die AuF nicht. Sie ordneten ihre Geschäftsvorfälle stets kameral dem Kalenderjahr des Zahlungsflusses zu.

Die Prüfung zeigte, dass das in der Phase II bestehende kameral und doppische Mischsystem für die ausführenden Dienststellen eine besondere Herausforderung darstellt. Wegen der führenden Kameralistik tritt die ressourcenorientierte Sichtweise der doppelten Buchführung trotz deren Geltung für das Rechnungswesen im Verwaltungsvollzug faktisch in den Hintergrund. Sie erlangt dadurch keine dauerhafte Beachtung und Akzeptanz. Die langjährige Parallelität beider Rechnungssysteme birgt die Gefahr einer weiterhin durchgängig kameralen Buchungspraxis. Erkenntnisse für eine zukünftige doppische Haushaltsaufstellung können hieraus nicht gewonnen werden.

Der LRH hat daher u. a. empfohlen, dass das FM praxistaugliche Vorgaben für die Budgeteinheiten entwickelt, mit deren Hilfe diese die Konflikte der unterschiedlichen Systeme zur Haushaltssteuerung so bewältigen können, dass eine auch den EPOS.NRW-Vorgaben entsprechende Bewirtschaftung möglich wird.

²⁰⁶ Siehe Zwischenbilanz EPOS.NRW, Beratung des Landtags vom 06.09.2017, Vorlage 17/96; ferner Jahresbericht 2017, Teil B, Beitrag 8, S.105 ff.

8.4 Ordnungsmäßigkeit und Regelkonformität der Kosten- und Leistungsrechnungen

Die KLR der AuF entsprachen in mehreren Punkten noch nicht den EPOS.NRW-Vorgaben und den Zielen des Einsatzes einer KLR:

So gab es zum Zeitpunkt der Prüfung der AuF in den jeweiligen Geschäftsbereichen keine Stelle, die die Fach- und Ressourcenverantwortung vereinte und als Leitung der jeweiligen Budgeteinheit betrachtet werden konnte. Dabei ist die Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung ein wesentliches Ziel moderner Haushaltswirtschaft und grundlegendes Ziel des Programms EPOS.NRW.²⁰⁷ Eine solche Delegation und Integration der Fach- und Ressourcenverantwortung fand jedoch in den AuF nicht statt.

Außerdem führten uneinheitliche oder fehlende Kontierungshandbücher teilweise zu nicht korrekten Kostenzuordnungen. In den Kontierungshandbüchern wird beschrieben, wie unterschiedliche Geschäftsvorfälle zu buchen sind. Die voneinander abweichenden bzw. fehlenden Kontierungshandbücher können – wie im Fall der AuF geschehen – zu einer unterschiedlichen Buchungspraxis gleichartiger Geschäftsvorfälle sowie zu nicht vergleichbaren Kostenzuordnungen führen.

Zudem wurde die Einbindung von outputorientierten Leistungsdaten durch die fehlende Anbindung eines IT-Fachverfahrens an EPOS.NRW erschwert. Aus diesem Grund mussten die Daten manuell in die KLR übertragen werden. In der Regel unterblieb daher die Erfassung dieser Leistungsdaten. Die Verfügbarkeit von Leistungskennzahlen in der KLR ist allerdings Voraussetzung für die Nutzung der KLR als Steuerungsinstrument, sodass die AuF die KLR zur Steuerung kaum sachgerecht einsetzen konnten. Hierfür waren ferner Defizite bei der verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten – auch solcher produktfremder Aufgaben²⁰⁸ – verantwortlich, da sie zu nicht validen Ergebnissen in der KLR führten.

Der LRH hat daher u. a. empfohlen,

- dass die AuF die Qualität der KLR erhöhen, indem sie die Buchungspraxis und den Einsatz von vorgelagerten Fachanwendungen vereinheitlichen, die Mängel bei der verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten beheben und die Auswirkungen produktfremder Kosten auf die Produktkosten der AuF neutralisieren und
- dass FM, IM und JM die Fach- und Ressourcenverantwortung konsequent zusammenführen und regeln, welcher Stelle die Leitung der jeweiligen Budgeteinheit obliegt.

207 Vergleiche Vorbemerkungen der Verwaltungsvorschriften zu § 25 Haushaltsgesetz 2017 vom 02.05.2017, MBl. NRW. S. 398.

208 Zu den produktfremden Aufgaben gehört bspw. der Denkmalschutz für ein Gebäude einer Fachhochschule.

8.5 Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Kosten- und Leistungsrechnungen

Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der KLR wiesen vor allem im Hinblick auf den Ausweis outputorientierter Leistungskennzahlen noch erhebliche Defizite auf. Solche Leistungskennzahlen bilden die Grundlage für sachgerechte strategische und operative Entscheidungen und damit für die neue Verwaltungssteuerung mit EPOS.NRW. So könnte bspw. mit Informationen aus der KLR auf strategischer Ebene die Frage beantwortet werden, ob der Betrieb landeseigener Gebäude wirtschaftlich günstiger ist als eine Anmietung. Outputorientierte Leistungsdaten (bspw. Anzahl der Aus- bzw. Fortbildungstage) wurden im SAP-System der AuF bislang jedoch nur im Einzelfall ausgewiesen. Eine Gegenüberstellung von Leistungsdaten mit den damit verbundenen Kosten erfolgte im SAP-System bislang nicht. Die Produktstückkosten (bspw. Kosten je Teilnehmendentag) wurden außerhalb von EPOS.NRW berechnet. Zudem waren kennzahlengesteuerte Controllingprozesse nicht installiert, d. h., es fehlte eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den Informationen der KLR.

Mit Blick auf diese Feststellungen hat der LRH in Teilbereichen der AuF des FM eigene Datenerhebungen u. a. für Liegenschaften, Unterkünfte und Dozenten durchgeführt. Durch Verknüpfung dieser Daten zeigte er beispielhaft die praktischen Möglichkeiten einer KLR und damit von EPOS.NRW auf. Der LRH konnte verdeutlichen, dass die Verknüpfung von outputorientierten Daten mit den Daten der KLR zahlreiche relevante Steuerungsinformationen liefern kann. Beispielsweise lagen die durchschnittlichen Übernachtungskosten bei einer der drei AuF des FM deutlich über denen der anderen beiden (größeren) Einrichtungen. Auf Grundlage der Informationen der KLR hätte weitergehend analysiert werden können, welche Kostentreiber (bspw. Miete, Personal, Reinigungskosten) dahinterstehen, um ggf. gegensteuernde Maßnahmen zu ergreifen. Eine solche Analyse hat der LRH nicht vorgenommen.

Der LRH hat daher u. a. empfohlen, dass FM, IM und JM

- die Aussagekraft der KLR erhöhen, indem sie die Kosten nach einheitlichen Kriterien mit outputorientierten Leistungskennzahlen verknüpfen und
- darauf aufbauend, eine outputorientierte Steuerung – insbesondere durch Zielvereinbarungen und ein kennzahlenbasiertes Controlling – einführen.

8.6 Vergleichbarkeit der Kosten- und Leistungsrechnungen, Benchmarking der Aus- und Fortbildungseinrichtungen

Das mit EPOS.NRW auf der Grundlage des Steuerungskonzepts EPOS.NRW für Phase II vorgesehene Benchmarking war bisher nur sehr eingeschränkt möglich. Als Benchmarking werden Vergleichsbetrachtungen bezeichnet, aus denen Erkenntnisse zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung des Verwaltungshandelns gewonnen werden können.²⁰⁹ Dabei eignen sich die AuF als zentrale Dienstleister aufgrund ihrer vergleichbaren Aufgabenstellung in besonderer Weise für ein Benchmarking auf Grundlage der mit EPOS.NRW gewonnenen Informationen. Ein solches Benchmarking hat zwischen den AuF nicht stattgefunden.

²⁰⁹ Vergleiche Steuerungskonzept EPOS.NRW für Phase II, S. 59 f.

Das Benchmarking erfordert die gleichartige Ermittlung von Kosten- und Leistungskennzahlen. Bereits bei der Konzeptionierung einer KLR werden die maßgebenden Weichen für valide und aussagekräftige Vergleiche gestellt. Die KLR der AuF wurden jedoch unabhängig voneinander entwickelt. Bei der Einführung hat das Landesamt für Finanzen vorrangig auf die Einhaltung der allgemeinen EPOS-Standards (insbesondere bzgl. der obligatorischen Vorkostenstellen²¹⁰) geachtet. Eine ressortübergreifende Entwicklung einer einheitlichen KLR-Struktur für alle AuF erfolgte nicht. Dementsprechend bestanden zwischen den KLR der AuF z. T. wesentliche Unterschiede. Diese Unterschiede schränkten die Vergleichbarkeit von ähnlichen Teilleistungen, wie z. B. Übernachtung und Verpflegung, ein oder machten sie unmöglich. Neben den Unterschieden im strukturellen Aufbau der KLR führten auch die Defizite bei der Ordnungsmäßigkeit und Regelkonformität der KLR (siehe Beitrag 8.5) dazu, dass Vergleiche nicht valide waren. Eine nachträgliche Vereinheitlichung der KLR ist daher notwendig, was zusätzlichen Aufwand auslöst.

Der LRH hat daher u. a. empfohlen, dass FM, IM und JM ein Benchmarking ermöglichen, indem sie die KLR ihrer AuF hinsichtlich ähnlicher Teilleistungen vereinheitlichen.

8.7 Wirtschaftliche Kapazitätsauslastung

Nach Auffassung des LRH sollten die AuF im Interesse einer höheren Wirtschaftlichkeit beim Kapazitätsmanagement ressortübergreifend zusammenarbeiten.

Die AuF verfügen mit den im Landeseigentum stehenden oder langfristig angemieteten Liegenschaften über eine Basiskapazität, deren Kosten weitestgehend unabhängig von der Auslastung sind. Lediglich die Kosten für Verpflegung und einzelne Betriebskosten sind variabel. Eine hohe Auslastung der Basiskapazitäten ist daher entscheidende Grundlage für einen wirtschaftlichen Betrieb der AuF. Dies stellt vor allem für die Ausbildungseinrichtungen ein Problem dar. Sie können ihre Auslastung selbst kaum steuern. Denn sie haben nur sehr geringen Einfluss auf die Anzahl der Neueinstellungen. Ein flexibler Auf- oder Abbau von eigenen Kapazitäten ist nicht möglich. Wird die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze überschritten, z. B. bei einem starken Zuwachs von Auszubildenden oder Studierenden, müssen zusätzliche Kapazitäten i. d. R. zu deutlich höheren Kosten beschafft werden (z. B. Anmietungen von Unterkünften und Schulungsräumen). Ebenso steigen die durchschnittlichen Kosten pro Platz bei stark sinkender Nachfrage, da nur in geringem Maße Kosten reduziert werden können. Durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit beim Kapazitätsmanagement oder auch in der Organisationsstruktur (z. B. durch die Einrichtung von Ausbildungsverbünden) könnte eine größere Flexibilität erreicht werden. Dies könnte letztlich zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der AuF der Landesverwaltung führen.

210 Im Steuerungskonzept für die Phase II des Programms EPOS.NRW werden fünf obligatorische Vorkostenstellen genannt: Intendanz (Leistungs- und Assistenz-Personal sowie zugehörige Sachkosten), Liegenschaften/Facility-Management, IT-Service und Informations- und Kommunikationstechnik (IuK), Druckerei/Kopier- und Vervielfältigungsstelle sowie Fahrbetrieb/Fahrbereitschaft. In Vorkostenstellen werden Kosten erfasst, die noch auf Endkostenstellen verrechnet werden müssen, da sie keinen direkten Bezug zur Leistung der Budgeteinheit haben.

Der LRH hat daher u. a. empfohlen, dass FM, IM und JM ein ressortübergreifendes Kapazitätsmanagement einführen sowie darauf aufbauend ein ressortübergreifendes Organisationskonzept für den Betrieb von AuF erstellen.

8.8 Weiterer Schriftwechsel

Die drei Ressorts haben zu den Prüfungsmitteilungen des LRH gemeinsam Stellung genommen. Hierzu hat sich der LRH in einer Folgeentscheidung verhalten, wozu die Ressorts wiederum Stellung genommen haben. Von den vielschichtigen Einzelthemen des Schriftwechsels sind Folgende hervorzuheben:

8.8.1 Ziele und Ausrichtung des Programms EPOS.NRW

In ihrer ersten Stellungnahme teilten die Ressorts einleitend zu den Zielen und der Ausrichtung des Programms EPOS.NRW Folgendes mit: Das Programm werde mit dem Ziel verfolgt, eine produktorientierte Haushaltssteuerung zu ermöglichen. Der Haushalt – somit auch ein künftiger Produkthaushalt – sei ein Instrument der Makrosteuerung. Einer vom LRH empfohlenen Binnensteuerung (Mikrosteuerung) seien durch die zentrale Zuordnungsfunktion der KLR im Produkthaushalt Grenzen gesetzt, sobald der Auftrag („Produkthaushalt ermöglichen“) tangiert oder gar verlassen werde. Diese Grenzen seien nur durch eine politische Diskussion über die strategische Ausrichtung von EPOS.NRW zu überwinden.

In seiner Folgeentscheidung hob der LRH hervor, dass seine Empfehlungen nicht im Widerspruch zu diesen Hinweisen der Ressorts stehen. Die Empfehlungen stimmen mit den festgelegten Zielen der Landesregierung, insbesondere den Kabinettsbeschlüssen aus den Jahren 2012 (u. a. Modellversuch Produkthaushalt und Evaluierung gegen Ende des Rollouts) und 2013 (Steuerungskonzept), überein. Mit den Empfehlungen des LRH sollen sowohl ein wirtschaftlicherer Einsatz des Verfahrens EPOS.NRW gefördert als auch die Grundlagen für einen Produkthaushalt verbessert werden. Denn nur eine belastbare und aussagekräftige KLR bildet ein solides Fundament für die produktorientierte Haushaltssteuerung. Eine KLR kann dabei gleichermaßen der Binnensteuerung (Mikrosteuerung) und einem Produkthaushalt (Makrosteuerung) dienen, weil hierfür unterschiedliche Ebenen der KLR heranzuziehen sind. Somit schließen sich eine Mikrosteuerung bspw. bis hin zur Ebene von Vor- sowie Endprodukten und eine Makrosteuerung vorrangig auf Ebene der Produktgruppen nicht aus. Eine politische Diskussion über die Ausrichtung des Programms EPOS.NRW ist mit Blick auf die ausstehende Entscheidung zum Produkthaushalt gleichwohl angezeigt (und zwischenzeitlich für den LRH bspw. im Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses auch erkennbar).²¹¹ Hierfür ist jedoch eine konsequente Umsetzung der vorgenannten Ziele erforderlich, um die Entscheidung zur Phase III des Programms (Umstellung auf Produkthaushalt) verantwortlich vorzubereiten und anschließend treffen zu können.

211 Vergleiche Ausschussprotokoll 17/376.

In ihrer weiteren Stellungnahme führten die Ressorts aus, dass die Umsetzung der Programmziele so schnell wie möglich erfolgen solle. Zugleich räumten sie ein, dass der gewünschte Zustand bisher nicht habe erreicht werden können. Daher habe sich das FM bewusst dafür entschieden, sich bei den erlassenen Verwaltungsvorschriften zunächst auf das externe Rechnungswesen zu fokussieren und das Ziel zu verfolgen, eine doppische Bewirtschaftung als Basis für eine neue Haushaltssteuerung flächendeckend umzusetzen. Hierzu sei eine Task-Force „Jahresabschlüsse“ eingerichtet worden, die die Budgeteinheiten bei der Erstellung der Jahresabschlüsse erheblich unterstütze. Denn eine Erstellung von doppischen Jahresabschlüssen führe aus Sicht des FM zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dem doppischen Rechnungswesen. Die Erarbeitung und Vorgabe von Verwaltungsvorschriften zur Budgetierung, zum Controlling sowie zu Ziel- und Leistungsvereinbarungen müsse daher zurückgestellt werden, würde vom FM aber perspektivisch als Aufgabe gesehen.

Hinsichtlich der Einführung der Doppik konstatierten die Ressorts zudem, dass bis zum Ende des Jahres 2019 nicht alle Vorgaben der Standards staatlicher Doppik umgesetzt sein würden. Es sei angestrebt, insbesondere die danach erforderlichen Rückstellungen bis zum Ende des Jahres 2022 operativ zu bilden. Dabei sei beabsichtigt, die Bildung von Personalarückstellungen an zentraler Stelle vorzunehmen. Hierfür seien noch notwendige (technische) Voraussetzungen zu schaffen.

8.8.2 Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung

JM und FM folgten den Empfehlungen des LRH. In beiden Ressorts sei die Fach- und Ressourcenverantwortung im Ministerium angesiedelt worden. Beim IM werde derzeit geprüft, ob der Empfehlung des LRH gefolgt wird, die Fach- und Ressourcenverantwortung aufgrund der derzeit bereits getrennt erfolgenden Budgetierung den Dienststellen zu übertragen.

8.8.3 Outputorientierte Steuerung

Bezogen auf die Empfehlung, eine outputorientierte Steuerung einzuführen (siehe Beitrag 8.5), legten die Ressorts zunächst Vorgaben des Steuerungskonzeptes 2013 (siehe Beitrag 8.1) dar. Danach komme es innerhalb der Budgeteinheiten und in den Behörden darauf an, dass die konkretisierten strategischen Ziele in operative Ziele umgesetzt und durch Zielvereinbarungen zu Leistungserwartungen und Budgetzuweisungen im Sinne eines Kontraktmanagements zusammengefügt würden.

Anschließend wiesen die Ressorts darauf hin, dass der Prozess „Formulierung politisch prioritärer Ziele der Landesregierung und Aufbau eines ressortübergreifenden Berichtswesens“ gemeinsam mit den Ressorts angegangen werden solle.

Der LRH begrüßte, dass nunmehr die Formulierung politisch prioritärer Ziele nebst einem ressortübergreifenden Berichtswesen aufgegriffen werden soll. Er ging davon aus, dass diese sodann zeitnah in operative Ziele umgesetzt und mit Zielvereinbarungen unterlegt werden.

In der folgenden Stellungnahme teilten die drei Ressorts diese Erwartung mit dem LRH. Eine Nachverfolgung der Ziele mittels abzuschließender Ziel- und Budgetver-

einbarung und eines hierauf basierenden Controllings sei Ziel der aktuellen Bemühungen der Ressorts.

8.8.4 Vergleichbarkeit der Kosten- und Leistungsrechnungen, Benchmarking der Aus- und Fortbildungseinrichtungen

Die Ressorts waren der Auffassung, dass nach dem Steuerungskonzept 2013 nur die haushaltsrelevanten Kennzahlen einem ressortübergreifenden Benchmarking (siehe Empfehlung zu Beitrag 8.6) unterlägen. Die KLR betreffend beschränke sich die Vergleichbarkeit und das vorgesehene Benchmarking auf die fünf obligatorischen Vorkostenstellen.

Der LRH teilte die Auffassung der Ressorts nicht. Die mit EPOS.NRW eingeführten Instrumente zur Steuerung sind bereits in der jetzigen Phase II im Rahmen wirtschaftlichen Handelns verbindlich und auch tatsächlich zu nutzen. Bezogen auf den vorliegenden Fall erkannte der LRH in den Einschränkungen des Steuerungskonzeptes 2013 einen Konflikt zum Wirtschaftlichkeitsgebot. Informationen, die Klarheit über den Ressourcenverbrauch sowie die Ergebnisse, Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns bringen, sind zu verwenden, um das Verwaltungshandeln durch eine verbesserte Ressourcensteuerung wirtschaftlicher zu gestalten.²¹² Benchmarking ist hierbei ein wesentliches Instrument, weshalb die Voraussetzungen dafür auch ressortübergreifend zu schaffen sind. Sie lassen sich nur dann mit geringem Aufwand durchführen, wenn die KLR nach gleichem Muster aufgebaut sind und die Buchungen nach gleichen Kriterien erfolgen. Dementsprechend ist ein einheitliches KLR-Modell zielführend.

Daraufhin erwiderten die drei Ressorts, dass an der Vereinheitlichung der KLR-Modelle gearbeitet werde. Allerdings sei selbst die ressortinterne Einheitlichkeit aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der AuF schwierig herzustellen. Dies gelte erst recht für eine ressortübergreifende Einheitlichkeit. Die Ergebnisse einer vom Lenkungsausschuss EPOS.NRW im September 2018 initiierten Arbeitsgruppe Benchmarking würden voraussichtlich erste Anpassungen der KLR-Modelle zur Folge haben. Dabei könnten ressortübergreifende Angleichungen in Betracht gezogen werden, sofern dies möglich und zielführend sei.

8.8.5 Wirtschaftliche Kapazitätsauslastung

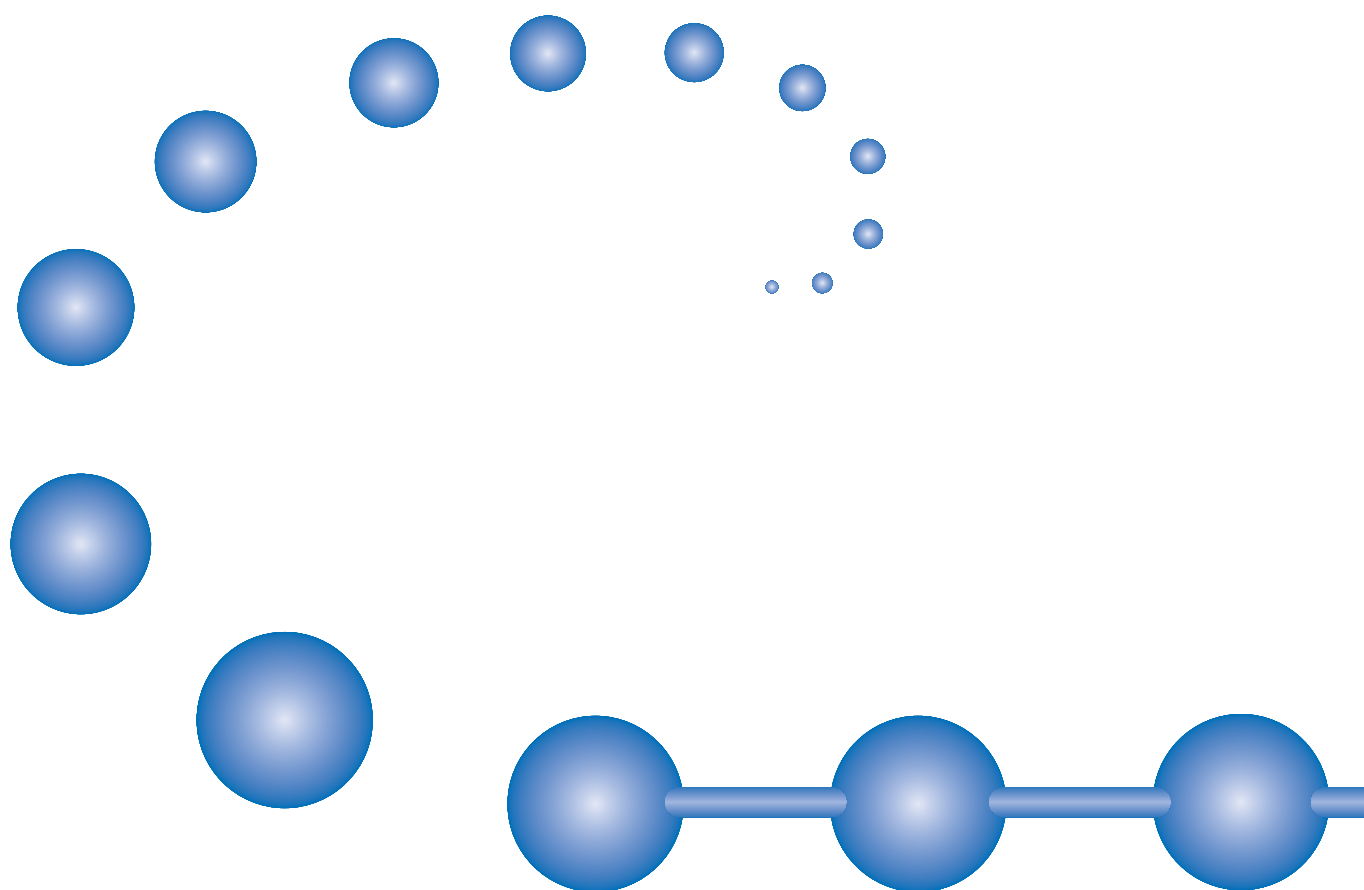
Die Ressorts führten hierzu (siehe Empfehlung zu Beitrag 8.7) aus, dass es ein bewährtes Kapazitätsmanagement in Teilbereichen der AuF bereits heute gäbe. Die Zusammenlegung von AuF unterschiedlicher Ressorts sei bereits in der Vergangenheit diskutiert, jedoch verworfen worden. Anlässlich der Prüfung des LRH sei erneut über ein ressortübergreifendes Kapazitätsmanagement diskutiert worden. Eine ressortübergreifende Betrachtung der **Ausbildungseinrichtungen** werde vor dem Hintergrund vorliegender Spezifika weiterhin abgelehnt. Demgegenüber würden die Möglichkeiten einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit der **Fortbildungseinrichtungen** – soweit auch hier die ressortspezifischen Unterschiede berücksichtigt werden – gesehen. Es würde eine Erweiterung auf alle AuF des Landes in Gestalt einer Meldeplattform geprüft werden.

²¹² Siehe Zwischenbilanz EPOS.NRW, Beratung des Landtags vom 06.09.2017, Vorlage 17/96.

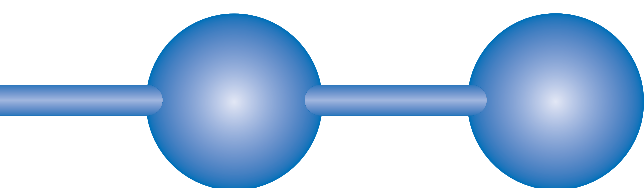
Der LRH begrüßte, dass hinsichtlich des gemeinsamen Kapazitätsmanagements die Empfehlungen des LRH aufgegriffen werden. Bezüglich eines gemeinsamen, ressortübergreifenden Organisationskonzeptes erwiderte der LRH, dass gerade die Bereitstellung der betriebstechnischen Infrastruktur und der damit verbundenen Dienstleistungen (Unterkunft, Verpflegung, Unterrichtsräume, AuF-spezifisches Liegenschaftsmanagement) keinen Ressortspezifika unterliegt.

Darauf entgegneten die Ressorts, dass zunächst die ersten Erfahrungen eines gemeinsamen Kapazitätsmanagements und der tatsächlichen Inanspruchnahme abgewartet werden sollten. Falls freie Kapazitäten zur Verfügung ständen und diese durch die anderen Ressorts genutzt würden, solle die Erstellung eines ressortübergreifenden Organisationskonzeptes in Betracht gezogen und erneut geprüft werden. Ferner sei eine ressortübergreifende Organisation nicht in der Lage, die besonderen Anforderungen an die Sicherstellung des Studien- und Kursangebots der Ausbildungseinrichtungen des IM zu erfüllen. Dies ergebe sich aus der hohen Studierendenzahl und der dezentralen Organisation dieser Ausbildungseinrichtungen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium der Justiz (Epl. 04)



9 Pädagogischer und erziehungswissenschaftlicher Dienst im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat den pädagogischen und den erziehungswissenschaftlichen Dienst im Justizvollzug geprüft. Er hat dargelegt, dass aufgrund der rückläufigen Belegungszahlen im Justizvollzug die durchschnittliche Belegung der Justizvollzugsanstalten bei der jährlichen Überprüfung der Stellenverteilung vorrangig berücksichtigt werden sollte. Hierdurch erfahre das bisherige Stellenverteilungssystem eine Anpassung, die sich näher am tatsächlichen Bedarf für schulische Bildungs- oder Freizeitmaßnahmen für Inhaftierte orientiert.

Zudem sind landesweit die Pflichtstunden an zu erteilendem Unterricht für jede Fachkraft neu festzulegen. Hierdurch würden zusätzliche interne Unterrichtskapazitäten nutzbar werden. In der Folge ließen sich künftig die Ausgaben für nichthauptamtliche Lehrkräfte verringern.

9.1 Prüfungsgegenstand

9.1.1 Ausgangslage

Das Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass Gefangene im Vollzug der Freiheitsstrafe befähigt werden sollen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Der Vollzug soll auf eine Eingliederung in ein Leben in Freiheit ausgerichtet sein. Geeigneten Gefangenen soll Gelegenheit zur Berufsausbildung, beruflichen Fortbildung, Umschulung oder Teilnahme an anderen ausbildenden oder weiterbildenden Maßnahmen gegeben werden. Beim Vollzug von Jugendstrafen ist zudem der vorrangige Charakter einer Erziehungsstrafe wesentlich, deren Aufgabe in der wirkungsvollen Nacherziehung und Förderung einer positiven Persönlichkeitsentwicklung der jungen Gefangenen liegt. Für die Jugendlichen besteht auch während des Vollzugs eine Schulpflicht; dies gilt auch für jugendliche Untersuchungsgefangene. Bei der Erteilung von Unterricht in Erfüllung der Schulpflicht wirken die Justizvollzugsbehörden eng mit Berufskollegs, Schulträgern und Schulaufsichtsbehörden zusammen.

Die Aufgabenstellungen begründen die Notwendigkeit, schulische und berufliche Bildungsmaßnahmen im Justizvollzug vorzuhalten. Dazu setzt das Land eigene Kräfte des pädagogischen und des erziehungswissenschaftlichen Dienstes ein, welche unter bestimmten Voraussetzungen durch nichthauptamtliche Lehrkräfte, die von externen Bildungsträgern gestellt werden, unterstützt werden können.

Die Aufgabe des pädagogischen Dienstes ist die Organisation und Durchführung von schulischen Bildungsmaßnahmen. Seit dem Jahr 2008 werden bei den Justizvollzugsanstalten (JVA) des Landes zusätzlich Diplom-Pädagoginnen und Diplom-Pädagogen als Fachkräfte des erziehungswissenschaftlichen Dienstes eingesetzt. Deren Aufgaben sind die Planung, Durchführung und Evaluation sinnvoller freizeitpädagogischer Maßnahmen, der Entwurf, die Organisation und die Evaluation eines anstaltsinternen Freizeitkonzeptes, die Erarbeitung und Umsetzung anstaltsinterner Förderungs- und Erziehungskonzepte, die Feststellung des Förderungs- und Erziehungsbedarfs der Inhaftierten, die pädagogische Intervention und die Zusammenarbeit mit allen im Vollzug tätigen Bediensteten sowie die Kooperation mit externen

Kräften. Im Januar 2018 verfügte das Land über insgesamt 128 Planstellen für Beamtinnen und Beamte bzw. Stellen für Beschäftigte im pädagogischen Dienst, welcher im Jahr 2014 eine Verstärkung um zwei und im Jahr 2016 um 26 Stellen erfahren hatte, sowie zwölf Stellen im erziehungswissenschaftlichen Dienst. Für nichthauptamtliche Lehrkräfte leistete das Land im Jahr 2017 rd. 400.000 € für Unterrichtserteilung und Freizeitmaßnahmen.

9.1.2 Umfang der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den pädagogischen und erziehungswissenschaftlichen Dienst hinsichtlich seiner Aufgabenwahrnehmung, Aufbau- und Ablauforganisation sowie der damit verbundenen Ausgaben untersucht. Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017. Es wurden örtliche Erhebungen bei sechs JVA durchgeführt. Zu einzelnen Fragestellungen wurden Daten aller JVA und Jugendarrestanstalten in die Untersuchung einbezogen.

Mit Prüfungsmitteilungen vom 22.06.2018 hatte der LRH dem Ministerium der Justiz (JM) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt.

9.1.3 Prüfungsfeststellungen im Einzelnen

9.1.3.1 Personalbedarfsberechnung

Der LRH hatte das Fehlen einer Personalbedarfsberechnung bzw. Personalbemessungsmethode für die Fachkräfte bemängelt, da ohne ein solches System der für die vom pädagogischen und vom erziehungswissenschaftlichen Dienst wahrgenommenen Aufgaben erforderliche Personalbedarf weder geprüft noch festgestellt werden konnte. Gleichwohl hatte im Haushaltsjahr 2016 in diesen Bereichen eine Personalverstärkung durch 26 neu geschaffene Planstellen stattgefunden.

9.1.3.2 Personalverteilung

Die zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten wurden nach eigenen Kriterien des JM auf die Justizvollzugseinrichtungen (JVE)²¹³ verteilt. Hierzu wendete das JM ein Verteilungssystem an, dessen Grundlage die jeweils nach Haftarten bzw. Vollzugsdauer ermittelten belegungsfähigen Haftplätze der JVE bildeten.

213 Hierzu zählen neben den JVA insbesondere auch die Jugendarrestanstalten.

Der LRH sah diese Grundlage der Personalverteilung kritisch, da die zugrunde gelegte Belegungsfähigkeit oft stark von der tatsächlichen Belegung abwich und damit nicht den tatsächlichen Bedarf widerspiegelte. Vollständige Auslastungen der einzelnen JVE waren in den letzten Jahren nur selten. Nach Ansicht des LRH sollte aufgrund der rückläufigen Belegungszahlen im Justizvollzug zukünftig die durchschnittliche tatsächliche Belegung der JVA stärker als bisher bei der jährlichen Überprüfung der Stellenverteilung berücksichtigt werden. Hierdurch würde das bisherige Stellenverteilungssystem eine Anpassung erfahren, die sich näher am tatsächlichen Bedarf für schulische Bildungs- oder Freizeitmaßnahmen für Inhaftierte orientiert. Da die Kriterien zur Verteilung der verfügbaren Stellen nach dem Kenntnisstand des LRH letztmalig im Jahr 2013 festgelegt worden waren und im Jahr 2016 erhebliche Stellenzuwächse erfolgten, sah der LRH auch aktuellen Handlungsbedarf für eine Überprüfung und ggf. Anpassung.

9.1.3.3 Pflichtstunden

Das JM hatte in einem Erlass in Anlehnung an die Pflichtstundenzahl der Lehrerinnen und Lehrer an Förderschulen von 27,5 Unterrichtsstunden in der Woche unter Berücksichtigung der Vor- und Nachbereitungszeiten eine maximale Unterrichtstätigkeit von 24 Unterrichtsstunden pro Woche für eine hauptamtliche Lehrkraft im Justizvollzug festgelegt. Der LRH hatte festgestellt, dass die tatsächlich von der Anstaltsleitung festgesetzte wöchentliche Pflichtstundenzahl je Vollzeitfachkraft zwischen 14 und 24 Stunden variierte. Bei der Berechnung der zu leistenden Pflichtstunden waren zahlreiche Ermäßigungstatbestände berücksichtigt worden. Im Ergebnis hatten die jeweiligen Fachkräfte eine erheblich reduzierte Pflichtstundenzahl zu leisten.

Der LRH hatte daher angeregt, die Pflichtstunden an zu erteilendem Unterricht für jede Fachkraft neu festzulegen. Hierdurch würde ein bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial für interne Kapazitäten an Lehrkräften nutzbar werden. Zudem würden zukünftig die Ausgaben für nichthauptamtliche Lehrkräfte teilweise vermeidbar sein.

9.2 Stellungnahmen des Ministeriums

Das JM hat mit Schreiben vom 27.11.2018 zu den Prüfungsmitteilungen Stellung genommen und mitgeteilt, dass es im Ergebnis die Einschätzungen des LRH teile. Zukünftig solle die durchschnittliche Belegung der JVE stärker als bisher bei der jährlichen Überprüfung der Stellenverteilung berücksichtigt werden. Das JM hat allerdings darauf hingewiesen, dass vor einer – rechnerisch möglicherweise erforderlichen – Verlagerung von Planstellen zwischen den JVE sehr genau durch den Fachbereich Pädagogik geprüft werden müsse, ob hierdurch nicht die Aufgabenerfüllung der Anstalt im pädagogischen Bereich gefährdet werde. Es könne jedenfalls keinen Automatismus zwischen Belegungsrückgang und Stellenreduzierung geben.

Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass die mit dem Nachtragshaushalt 2016 neu geschaffenen 26 Planstellen mit der Zweckbindung eingerichtet worden seien, im Rahmen des Konzepts zur Förderung der Integration von ausländischen Inhaftierten und zur Verbesserung der Sicherheit im Justizvollzug das Angebot an Deutsch-Kursen deutlich auszubauen. Die verbleibenden Planstellen seien nicht allein aufgrund der Belegungsfähigkeiten auf die JVE verteilt worden. Vielmehr seien Schwerpunkte hin-

sichtlich der Verteilung u. a. unter Berücksichtigung eines besonders hohen pädagogischen Personalbedarfs in den Jugendvollzugsanstalten gebildet worden.

Die in den JVE festgestellte uneinheitliche Handhabung der Festsetzung der Pflichtstunden der Lehrerinnen und Lehrer habe das JM ferner zum Anlass genommen, die geltende Erlasslage zu überarbeiten. Im Ergebnis solle danach für jede Fachkraft die Unterrichtserteilungspflicht neu festgelegt werden.

Die auf nichthauptamtliche Lehrkräfte „ausgelagerten“ Unterrichtskontingente könnten entsprechend den vertraglichen Kündigungsfristen nur schrittweise durch eigene Fachkräfte übernommen werden. Es bleibe daher zunächst das Ergebnis der Neufestsetzung der Unterrichtserteilungspflicht abzuwarten. Erst danach könne eingeschätzt werden, ob und in welchem Umfang eine Reduzierung der Ausgaben für nichthauptamtliche Lehrkräfte erreicht werden könne.

Das JM hat mit Schreiben vom 06.05.2019 ergänzend Stellung genommen und um Fristverlängerung für die weitere Unterrichtung des LRH gebeten, da derzeit noch keine konkreten Erkenntnisse, u. a. zur notwendigen Neufestlegung der Unterrichtserteilungspflicht, vorlägen. Erst danach könne zu etwaigen finanziellen Auswirkungen Stellung genommen werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

10 Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz – Nachschau



Der Landesrechnungshof hatte aufgrund einer Prüfung im Jahre 2013 vorgeschlagen, die Vernichtung und Verwertung des ausgesonderten Schriftguts der Justiz künftig zentral und durch Fremdfirmen ausführen zu lassen. Das Ministerium der Justiz stand dem Vorschlag grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Der Landesrechnungshof hatte hierüber im Jahresbericht 2015 berichtet. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags hatte den Vorschlag des Landesrechnungshofs begrüßt und das Ministerium der Justiz um entsprechenden Bericht gebeten. Im November 2016 teilte das Ministerium dem Ausschuss mit, man habe die Präsidentin bzw. die Präsidenten der Oberlandesgerichte gebeten, jeweils europaweite Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Eine im Januar 2019 vorgenommene Erhebung hat ergeben, dass die in Aussicht gestellten Ausschreibungen nach wie vor nicht durchgeführt worden waren. Auch unter Berücksichtigung der hierfür vorgetragenen Gründe hält der Landesrechnungshof diese zeitliche Verzögerung insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen für inakzeptabel.

10.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Jahr 2013 gemeinsam mit Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Aufbewahrung, Aussonderung und Vernichtung von Schriftgut in der Justiz im Ministerium der Justiz²¹⁴ (JM), in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, bei Staatsanwaltschaften und bei Fachgerichten landesweit geprüft.

Über das Ergebnis der Prüfung hatte der LRH dem JM am 22.04.2014 Prüfungsmittelungen zugeleitet. Die Prüfung war zudem Gegenstand eines Beitrags im Jahresbericht 2015 des LRH.²¹⁵

Die seinerzeitige Prüfung hatte ergeben, dass etwa 70 v. H. der insgesamt jährlich rd. 2.000 Tonnen Altpapier durch justizeigene Kräfte und Anlagen vernichtet wurden; zu 30 v. H. waren diese Arbeiten an Fremdfirmen vergeben. Die Prüfung hatte ergeben, dass die Fremdvernichtung wesentlich kostengünstiger war als diejenige durch eigene Kräfte unter Einsatz wartungsintensiver und störanfälliger eigener Maschinen. Der LRH hatte auch auf das Beispiel der Landesfinanzverwaltung hingewiesen, welche das Verfahren der Fremdvernichtung bereits seit Jahren zentral organisiert hat und zudem bei der Verwertung des Altpapiers nicht unerhebliche Einnahmen erzielt. Der LRH hatte dem JM deshalb einen Systemwechsel hin zur generellen Fremdvergabe dieser Entsorgungsleistung angeraten.

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

²¹⁵ Jahresbericht 2015, Teil B, Beitrag 10, S. 106 ff.

Das JM hatte sich der empfohlenen Umstellung gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen gezeigt und die Einschätzung des LRH geteilt, dass das durch die Eigenvernichtung gebundene Personal besser für die Kernaufgaben der Justiz eingesetzt werden könne. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) hatte die Anregung des LRH in seiner 26. Sitzung am 24.11.2015 ebenfalls begrüßt und das JM gebeten, bis zum Jahresende 2016 über den Fortgang in dieser Angelegenheit zu berichten.

In der 30. Sitzung des AHK am 08.11.2016 wurde das Thema erneut behandelt. Der Vertreter des JM berichtete u. a., dass man die Präsidentin bzw. die Präsidenten der Oberlandesgerichte bitten wolle, jeweils europaweite Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Ursprünglich sei mit einer Ausschreibung bereits gegen Mitte des Jahres 2016 gerechnet worden.

In der Folgezeit konnten jedoch keine substanziellen Fortschritte in der Angelegenheit verzeichnet werden, wie der LRH gegenüber dem AHK auch in seinem Ergebnisbericht 2017²¹⁶ zum Jahresbericht 2015 mitgeteilt hatte. Auf Sachstandsanfrage des LRH hatte das JM am 21.12.2018 ausgeführt, man habe die Präsidentin und die Präsidenten der Oberlandesgerichte „erneut für diese Thematik sensibilisiert“.

Der LRH hat deshalb, auch im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen der Angelegenheit, Anfang 2019 eine Erhebung zur Ermittlung des Sachstandes vorgenommen. Diese ergab, dass die angekündigten Ausschreibungen immer noch nicht durchgeführt worden waren.

Der LRH hatte dem JM am 13.02.2019 das Ergebnis der Erhebung mitgeteilt und dabei bekräftigt, dass er den zeitlichen Ablauf mit Blick auf vermeidbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. € jährlich für inakzeptabel hält.

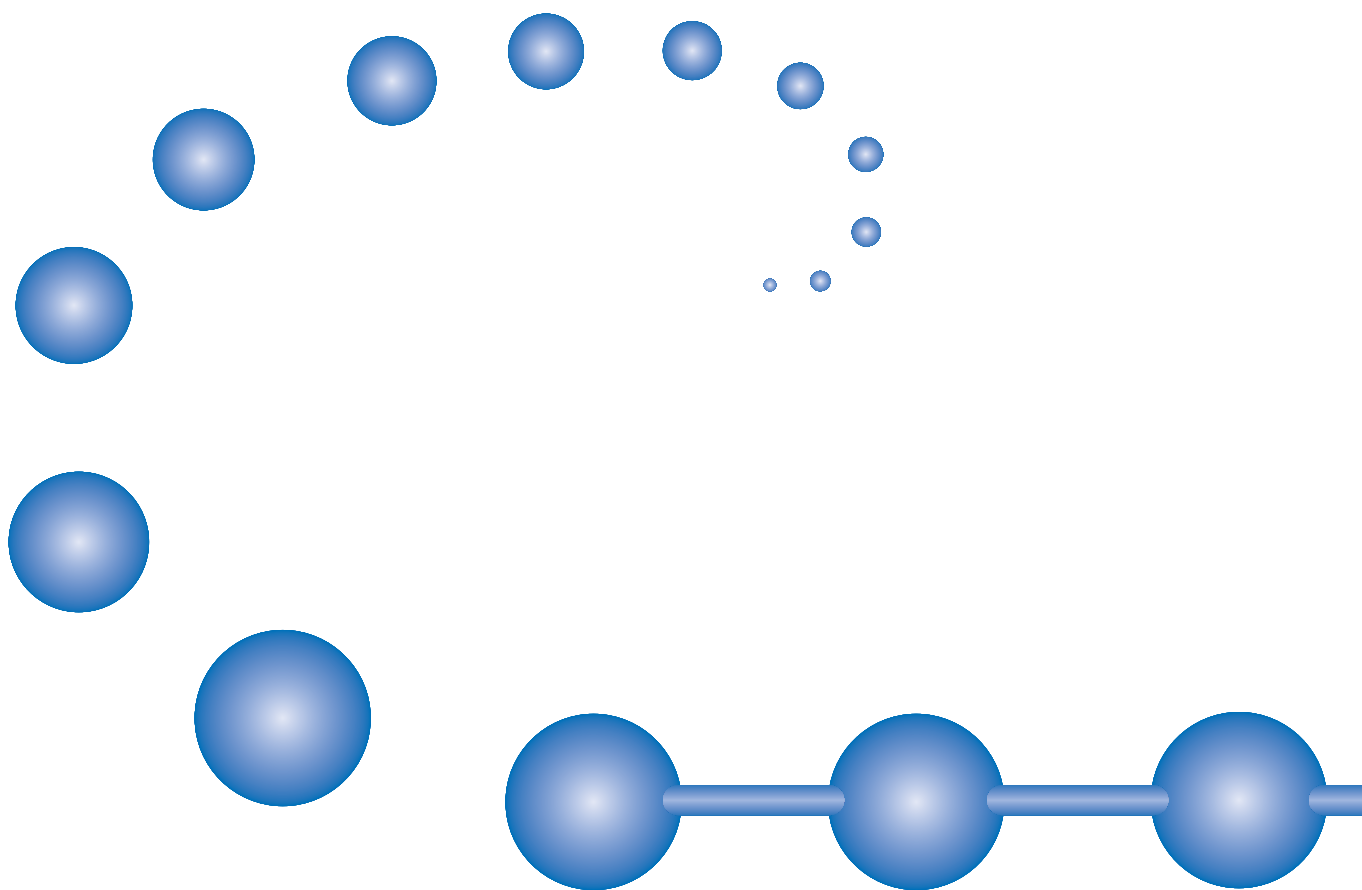
10.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das JM hat dazu mit Schreiben vom 12.03.2019 Stellung genommen und mitgeteilt, dass es im Ergebnis der Einschätzung des LRH entgegentrete, es habe eine inakzeptable Verzögerung bei der Umstellung des Verfahrens gegeben. Dabei wurde im Einzelnen dargelegt, aus welchen Gründen die zeitlichen Verzögerungen bei dem auch seitens des JM angestrebten Systemwechsel entstanden seien. Eine neue Entwicklung sei, dass kurz nach Eingang des Schreibens des LRH vom 13.02.2019 das europaweite Vergabeverfahren für den Oberlandesgerichtsbezirk Düsseldorf am 21.02.2019 veröffentlicht worden sei. Veröffentlichungen der Vergabeverfahren für die Oberlandesgerichtsbezirke Hamm und Köln seien noch nicht erfolgt.

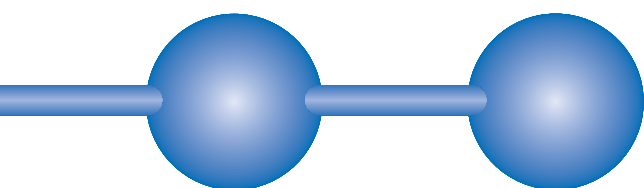
10.3 Weiterer Schriftwechsel

Auch unter Berücksichtigung der Ausführungen des JM hält der LRH an seiner Bewertung des zeitlichen Ablaufs fest. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Beschlusses des AHK aus dem Jahr 2015 hat der LRH das JM darauf hingewiesen, dass er die Angelegenheit dem AHK erneut zur Kenntnis bringen wird.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)



11 Verwendung von Integrationsstellen



Mit dem vorrangigen Ziel der Weiterentwicklung sprachlicher Kompetenzen aller Schülerinnen und Schüler fördert das Land Nordrhein-Westfalen die Teilhabe und Integration durch Bildung. Es stellt den Schulen hierfür seit Jahren zusätzliche Stellen (Integrationsstellen) zur Verfügung.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg, Köln und Münster haben die Bewirtschaftung der Integrationsstellen im Auftrag des Landesrechnungshofs untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass die eingesehenen Anträge der Schulen auf Zuweisung von Integrationsstellen überwiegend nicht den Vorgaben entsprachen und die Kriterien der Stellenzuweisung nicht nachvollziehbar waren. Zudem erwies sich das Zuweisungsverfahren bei den Bezirksregierungen als sehr aufwendig. Eine Evaluation hatte nicht stattgefunden.

Der Landesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, das Verfahren der Stellenzuweisung zu verändern. Er hat weiter empfohlen zu überprüfen, inwieweit die Einzelbetrachtung von Stellen und Verwendungszwecken und ihre Aufspaltung in verschiedene Unterrichtsmehrbedarfe den tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen (noch) Rechnung tragen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat eine Überarbeitung des entsprechenden Erlasses angekündigt.

11.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Das Land NRW fördert die Teilhabe und Integration durch Bildung, insbesondere im Hinblick auf interkulturelle Unterrichts- und Schulentwicklung und durchgängige Sprachbildung, und stellt für diesen Zweck seit Jahren zusätzliche Stellen für einen Ausgleich entsprechender Unterrichtsmehrbedarfe (Integrationsstellen) zur Verfügung. Bereits im Jahr 2010 hatte sich der Landesrechnungshof (LRH) im Rahmen einer Prüfung mit der Verwendung von Integrationsstellen befasst. Dabei hatte er Feststellungen im Hinblick auf die zielgerichtete Verwendung und zum Nachweis der Stellen sowie zur Evaluation des Stelleneinsatzes getroffen. Der seinerzeit geltende Erlass wurde in 2012 neu gefasst.

Das Verfahren für die Verwendung von Integrationsstellen, ihre Zweckbestimmung und die entsprechende Nachweisführung sind seither in dem Erlass „Vielfalt gestalten – Teilhabe und Integration durch Bildung; Verwendung von Integrationsstellen und Stellen zur Koordination, Beratung, Fortbildung und Qualitätsentwicklung“²¹⁷ (im Folgenden: Integrationsstellenerlass) geregelt. Danach werden die Integrationsstellen den Schulen auf Antrag von der Schulaufsicht für Vorhaben mit einer Dauer von in der Regel zwei Schuljahren zugewiesen. Sie sollen zum einen der interkulturellen Schul- und Unterrichtsentwicklung und zum anderen der durchgängigen Sprachbildung dienen. Zielgruppe sind einerseits Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund. Andererseits sollen die Stellen der Sprachförderung von Schülerinnen und

²¹⁷ Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 29.06.2012, geändert mit Erlass vom 07.07.2014, Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen (BASS) 14 - 21 Nr. 4.

Schülern mit deutscher Muttersprache und einem vergleichbaren Förderbedarf vor allem im Bereich Sprache dienen. Dabei soll die Verwendung der Integrationsstellen insbesondere in Schulen, Wohngebieten und Regionen mit einem hohen Anteil von Menschen in wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen erfolgen.²¹⁸

Für die Haushaltsjahre 2012 bis 2017 hat sich die in den jeweiligen Landeshaushalten veranschlagte Anzahl der Integrationsstellen wie folgt entwickelt:

Tabelle 1

Integrationsstellen der Haushaltsjahre 2012–2017

Haushaltsplan	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Integrationsstellen	3.002	3.000	3.000	4.728	4.728	5.027

Die Steigerung im Jahr 2015 beruhte darauf, dass zum einen die Integrationsstellen und die bisherigen Stellen für Sprachförderung in den Klassen 5 und 6 in Haupt-, Gesamt- und Sekundarschulen in einer Haushaltsstelle zusammengeführt wurden, insgesamt 3.528 Stellen. Darüber hinaus wurden aufgrund des Zuzugs von geflüchteten Kindern und Jugendlichen im Haushaltsplan 300 Stellen und mit dem 3. Nachtragshaushalt 2015 noch einmal 900 Stellen zusätzlich veranschlagt.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg, Köln und Münster haben im Auftrag des LRH erneut die Verwendung von Integrationsstellen geprüft und hierzu örtliche Erhebungen bei drei Bezirksregierungen (BR), fünf Schulämtern und 51 Schulen²¹⁹ durchgeführt. Die Untersuchung befasste sich schwerpunktmäßig mit dem Verfahren bezogen auf die Schuljahre 2015/2016 und 2016/2017.

Nicht untersucht wurde die Verteilung der zusätzlichen Integrationsstellen aus dem Nachtragshaushalt während des laufenden Schuljahres 2015/2016, die zur Einrichtung weiterer Sprachfördergruppen oder zur Einrichtung von Auffang- bzw. Vorbereitungsklassen im Zusammenhang mit der zunehmenden Flüchtlingszahl verwandt wurden.

Der LRH hat zu den Prüfungsfeststellungen mit Entscheidung vom 13.11.2018 insbesondere die nachfolgenden Anregungen und Empfehlungen an das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) herangetragen. Auf die Stellungnahme des MSB vom 15.02.2019 ist am 02.05.2019 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

²¹⁸ Siehe Nr. 2.3 des Integrationsstellenerlasses.

²¹⁹ 17 Grundschulen, sieben Hauptschulen, fünf Realschulen, 15 Gesamtschulen und sieben Berufskollegs.

11.2 Feststellungen

11.2.1 Verfahren der Stellenzuweisung

11.2.1.1 Anträge der Schulen

Für die untersuchten Schuljahre hatten die Schulen bis zum 30.10.2014 (bzw. bei Erstanträgen bis zum 31.12.2014) Anträge auf Durchführung von Vorhaben unter Zuweisung von Integrationsstellen nach einem einheitlichen Antragsformular bei der zuständigen Schulaufsicht zu stellen. Die Anträge hatten eine Darstellung der Ziele und Handlungsfelder des Vorhabens, eine Bestandsaufnahme des schulischen Bedarfs sowie einen Zeit- und Arbeitsplan mit Hinweisen zum innerschulischen Transfer nach Ablauf der Laufzeit des Vorhabens zu enthalten. Die zu beschreibenden Ziele mussten spezifisch, d. h. eindeutig definiert und so präzise wie möglich, evaluierbar, von den Beteiligten akzeptiert, realistisch und somit im Projektzeitraum umsetzbar und terminierbar sein.²²⁰

Nach den Feststellungen der RPÄ genügten die Anträge vielfach nicht diesen Anforderungen. Eine überprüfbare Beschreibung der von den antragstellenden Schulen verfolgten Ziele im Sinne der oben genannten Kriterien gab es regelmäßig nicht. So fehlte es in der Regel an der Definition des Ist-Zustandes und der Spezifizierung des angestrebten Soll-Zustandes. Die Angaben zur Bestandsaufnahme des schulischen Bedarfs beschränkten sich überwiegend auf Zahlen aus den Amtlichen Schuldaten, die der Schulaufsicht ohnehin vorlagen. Zeit- und Arbeitspläne waren in den eingesehenen Stichproben nicht enthalten.

Aus Sicht des LRH bestanden Zweifel daran, ob die vorgefundenen Anträge der Zielsetzung des Verfahrens, Stellen nach qualitätsorientierten Kriterien zuweisen zu können, und dem Gedanken einer befristeten Projektförderung Rechnung tragen. Der LRH hat angemerkt, dass eine Beschreibung von Zielen, deren Erreichung nicht überprüfbar ist, der damit verbundenen Intention einer qualitätsorientierten Evaluation nicht gerecht wird. Zudem schienen die Schulen den Zeit- und Arbeitsplänen nur eine geringe Bedeutung beizumessen. Offensichtlich gingen sie davon aus, über die zugewiesenen Integrationsstellen auch nach Ablauf der zweijährigen Bewilligungsphase erneut verfügen zu können. Dafür sprach die Tatsache, dass die Integrationsstellen vielfach schon seit vielen Jahren zugewiesen wurden und die „befristete Projektförderung“ oftmals in den Hintergrund zu treten schien.

11.2.1.2 Stellenzuweisung durch die Schulaufsicht

Die von den Schulen angemeldeten Stellenbedarfe überstiegen die den BR für die Zuweisung an die Schulen zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Es bestand daher die Notwendigkeit, die beantragten Stellen(-anteile) zu kürzen. In den eingesehenen Akten der Schulaufsicht waren die Gründe für diese Kürzungen überwiegend nicht oder nicht ausreichend dokumentiert. Konkrete Kriterien und Parameter für die Verteilung der Stellen auf die Schulen gingen aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor. Es war daher nicht ersichtlich, inwieweit den Entscheidungen der BR einheitliche Maßstäbe zugrunde gelegt wurden.

²²⁰ Siehe Nrn. 3.2, 3.6 des Integrationsstellenerlasses.

Die nach dem Integrationsstellenerlass ausdrücklich geforderten schriftlichen Zielvereinbarungen wurden ebenfalls nur selten geschlossen. Zudem gaben die BR eine etwaige Aufteilung der zugewiesenen Stellen auf einzelne Vorhaben den Schulen regelmäßig nicht bekannt.

Die Schulaufsicht verwies auf den erheblichen Verwaltungsaufwand, der mit einer erlasskonformen Vorgehensweise verbunden gewesen wäre.

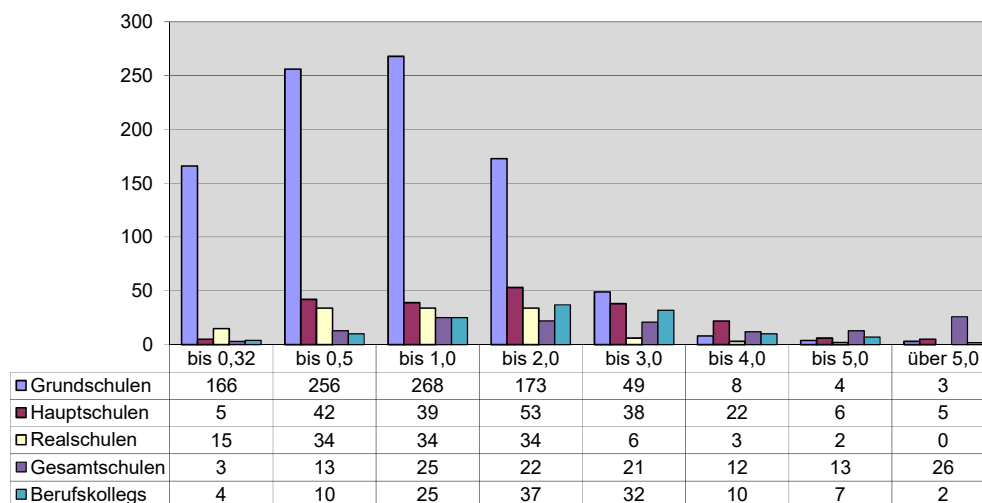
Der LRH hat dazu bemerkt, dass die auf der Grundlage der Anträge erfolgten Zuweisungen mangels einheitlicher Bewertungsgrundlagen und wegen einer weitgehend fehlenden Dokumentation der Entscheidungen – insbesondere im Hinblick auf die Kürzungen gegenüber den beantragten Stellen – nicht transparent und nachvollziehbar waren. Bedenklich im Hinblick auf die projektorientierte Ausrichtung der Stellenzuweisung erschien es aus Sicht des LRH zudem, dass die vorgesehenen Zielvereinbarungen nicht geschlossen wurden und den Schulen nicht mitgeteilt wurde, auf welche(s) Vorhaben sich die Kürzungen bezogen. Nicht zuletzt dieses Vorgehen verstärkte bei den Schulen den Eindruck, dass nicht die befristeten Projekte, sondern die Gesamtaufgabe „Integration“ im Vordergrund der Zuweisung standen.

11.2.2 Umfang der Zuweisungen an Schulen

Bei der Untersuchung des Umfangs der Stellenzuweisungen an die Schulen haben die RPÄ eine große Bandbreite festgestellt. Die Stellenzuweisung für die fünf Schulformen mit der höchsten Anzahl zugewiesener Integrationsstellen ergibt folgendes Bild:

Abbildung 1

Bandbreite der Einzelzuweisungen



Bei den Schulformen ergaben sich – nicht zuletzt bedingt durch die unterschiedliche Größe – verschiedene Schwerpunkte der Stellenzuweisungen. Bei den Grundschulen überwogen die Stellenzuweisungen mit bis zu einer Stelle, wobei im Vergleich viele Schulen lediglich Zuweisungen unter 0,32 Stellen erhalten hatten. Vergleichsweise viele Zuweisungen mit einem geringen Umfang von bis zu 0,32 Stellenanteilen waren ferner bei den Realschulen zu verzeichnen. Im Übrigen lagen die Zuweisungen bei den übrigen Schulformen regelmäßig höher als bei den Grundschulen. Insbesondere

bei den Gesamtschulen wurden im Vergleich vielen Schulen über fünf Stellen zugewiesen. Bei geringen Abweichungen zwischen den drei BR wurden Integrationsstellen in einer Bandbreite von ca. 0,1 Stelle bis ca. zehn Stellen je Schule zugewiesen.

Auch erhielten je nach BR zwischen 43 v. H. und 47 v. H. der öffentlichen Schulen keine Zuweisung von Integrationsstellen. Im Rahmen dieses Prüfungsverfahrens konnte den Fragen, aus welchen Gründen diese Schulen, die ebenfalls Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund beschulten, keine Anträge stellten und wie sie die ihnen obliegenden Aufgaben der Förderung der Integration und der Sprachbildung wahrnehmen, nicht nachgegangen werden.

Die RPÄ haben weiter untersucht, ob und inwieweit ein Zusammenhang zwischen den Stellenzuweisungen und der Anzahl von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund zu erkennen war. Zwar bildeten die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund nach der Neuausrichtung der Integrationsstellen zum Schuljahr 2015/2016 nicht die alleinige Zielgruppe. Vielmehr waren ebenso Schülerinnen und Schüler mit Deutsch als Muttersprache und einem vergleichbaren Förderbedarf einzubeziehen, deren Anzahl jedoch statistisch nicht erfasst wurde. Seitens der BR wurde vielfach darauf hingewiesen, dass bei der Entscheidung über die Stellenzuweisung die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund eine Rolle gespielt habe. Nach den statistischen Auswertungen der RPÄ war ein solcher Zusammenhang allerdings nicht erkennbar. So hatten sowohl Schulen mit wenigen oder keinen Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund Integrationsstellen zugewiesen bekommen als auch Schulen mit einem Anteil von 100 v. H. Zudem variierte die durchschnittliche Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund je Stelle nach Schulform und BR.

Der LRH hat hierzu bemerkt, dass ein Ressourceneinsatz auch im Bereich der Bildung den in § 7 Landeshaushaltsordnung niedergelegten Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterliegt. Dies soll eine bestmögliche Nutzung von Ressourcen gewährleisten. Voraussetzung dafür ist, dass die Zuweisung der vorhandenen Stellen bedarfsorientiert und nachvollziehbar erfolgt. Eine weitgehend von statistischen Parametern unabhängig vorgenommene Zuweisung erscheint vor diesem Hintergrund nur dann gerechtfertigt, wenn eine anderweitige Feststellung des Bedarfs erfolgt und die Kriterien für die Stellenvergabe transparent sind. Für den LRH war allerdings nicht erkennbar, welche bedarfsorientierten Kriterien der Zuteilung zugrunde gelegt wurden.

11.2.3 Verwendung der Integrationsstellen an den Schulen

Die Schulen konnten die erlasskonforme Verwendung der Stunden aus den Integrationsstellen für zusätzliche Lern- und Unterrichtszeit weitestgehend nachweisen, da entsprechende Unterrichtsstunden – mit Ausnahme der für Konzeption, Netzwerk-tätigkeit oder Beratungsaufgaben vorgesehenen Stunden – in den Stundenplänen nachvollzogen werden konnten. Doch ergaben sich – wie bereits im Rahmen der vorherigen Prüfung – Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Angeboten der Schule wie z. B. Ergänzungsstunden, Ganztag oder auch Förderunterricht, für die den Schulen gesondert Stellen zugewiesen wurden. Die unterschiedlichen Zweckbindungen waren für Schulen eher von formaler Bedeutung, da sie den Sprachförderunterricht bzw. Regelunterricht insgesamt im Rahmen ihres Gesamtförderkonzepts mit den ihnen zur Verfügung stehenden Stellenkontingenten sicherstellen wollten.

Der LRH hat (erneut) die Frage gestellt, ob die Spezifizierung als Integrationsstellen beibehalten werden sollte oder ob sie angesichts der generellen Verpflichtung der Schulen zur individuellen Förderung aller Schülerinnen und Schüler noch zeitgemäß ist. Er hat daher seine bereits in dem vorherigen Prüfungsverfahren vorgetragene Einschätzung wiederholt, dass alle Förderangebote auf der Grundlage des jeweiligen Gesamtförderkonzepts einer Schule als Einheit gesehen werden müssen. Die mit dem Integrationsstellenerlass geregelte spezifizierte und auf einen Bereich begrenzte Zuweisung von Förderkapazitäten für die Integration trägt dem nur bedingt Rechnung. Im Ergebnis würde dies auch der oben genannten Praxis entgegenkommen.

11.2.4 Evaluation

Nach der Prüfung im Jahr 2010 wurden mit dem Integrationsstellenerlass insbesondere die Vorgaben für das Berichtswesen neu geregelt. Das Ministerium hatte dazu unter Bezug auf die überarbeiteten Regelungen geäußert, dass mit dem neu implementierten landeseinheitlichen Berichtswesen künftig hinreichend aussagekräftige Informationen über die konkrete Verwendung und Wirkung der zusätzlich bereitgestellten Stellenanteile gewonnen werden könnten. Es hatte darin eine entscheidende Verbesserung gegenüber dem seinerzeitigen Verfahren gesehen.

Nach dem Integrationsstellenerlass war u. a. eine Berichtspflicht der Schulen über die Erreichung der im Antrag enthaltenen Ziele vorgesehen. Mit dem Antrag verpflichteten sich die Schulen – zur Sicherung von Effizienz und Nachhaltigkeit –, über die Verwendung der zugewiesenen Stellenanteile anhand eines vorgegebenen Bilanzbogens jeweils am Ende des Schuljahres zu berichten. Dabei sollten u. a. die ursprünglichen Ziele des Vorhabens sowie die Beschreibung des Grades der Zielerreichung erläutert werden. Darüber hinaus sollte beschrieben werden, womit der Grad der Zielerreichung gemessen wurde und welche Konsequenzen für die zukünftige Weiterarbeit bzw. Implementierung des Vorhabens gezogen wurden.

Nach den getroffenen Feststellungen legten die Schulen die geforderten Berichte bzw. Bilanzbögen nur unregelmäßig vor. Auch definierte jede Schule ihre eigenen Ziele. Zudem lagen den Anträgen einheitliche Ausgangswerte regelmäßig nicht zugrunde. Nicht eingereichte Bilanzbögen forderten die BR nicht ein. Ebenso unterblieben durch die BR weitere im Integrationsstellenerlass vorgegebene Verfahrensschritte, wie die Auswertung der vorgelegten Bilanzbögen nebst Evaluation und Erfolgskontrolle. Die BR wiesen hierzu darauf hin, dass der damit verbundene Verwaltungsaufwand zu hoch sei und die personellen Ressourcen übersteige.

Der LRH hat dazu angemerkt, dass die Evaluation der Vergabe von Integrationsstellen im Integrationsstellenerlass zwar grundsätzlich über mehrere Stufen verankert ist, es in der Praxis jedoch zu erheblichen Mängeln in der Umsetzung gekommen ist. Im Ergebnis hatten die BR die ihnen obliegenden Verpflichtungen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nicht erfüllt.

Eine Stellenvergabe auf Grundlage von Förderanträgen wirft jedoch ohne eine zielgerichtete Evaluation aus Sicht des LRH Bedenken auf, da sich nicht feststellen lässt, ob ein effektiver Einsatz der Integrationsstellen tatsächlich gegeben war. Auch Aussagen zur Effizienz des Einsatzes lassen sich nicht treffen.

Die im Schriftverkehr zur erstmaligen Untersuchung der Integrationsstellen vom Ministerium insoweit vorgetragene entscheidende Verbesserung gegenüber dem vorangegangenen Verfahren vermochte der LRH vor dem Hintergrund der getroffenen Feststellungen nicht zu erkennen.

Der LRH hat insoweit Handlungsbedarf gesehen und das MSB um Mitteilung des Veranlassenden gebeten.

11.2.5 Gesamtbetrachtung und Anpassungsbedarf

Aus Sicht des LRH führte die Neuregelung für die Zuweisung von Integrationsstellen im Ergebnis nicht zu der mit ihr beabsichtigten Weiterentwicklung des Verteilungsverfahrens. Der LRH hat insoweit bemerkt, dass die Intransparenz der Stellenzuweisung, der durch eine ordnungsgemäße Abwicklung zu erwartende Verwaltungsaufwand und die fehlende Evaluation das bisherige Verfahren vielmehr grundsätzlich infrage stellen und Veranlassung geben, dieses umfassend zu hinterfragen und zu korrigieren.

Dabei könnte eine Verteilung eines überwiegenden Teils der veranschlagten Stellen auf der Grundlage von einheitlichen Bemessungskriterien und einer einheitlichen Datenbasis das Verfahren vereinfachen und zu mehr Transparenz führen. Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass sich das MSB im Hinblick auf einen schulscharfen Sozialindex bereits im Austausch mit der Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW) befand.²²¹

Vor dem Hintergrund der in den Schulen vorgefundenen ganzheitlichen Konzepte und der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Stellenzuweisungen auf unterschiedlicher Grundlage hat sich für den LRH zudem erneut die Frage gestellt, inwieweit die Einzelbetrachtung von Stellen und Verwendungszwecken und ihre Aufspaltung in verschiedene Unterrichtsmehrbedarfe den tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen (noch) Rechnung tragen.

Soweit jedoch an einer unterschiedlichen Zweckbindung von verschiedenen Unterrichtsmehrbedarfen festgehalten werden sollte, bedarf es aus Sicht des LRH einer regelmäßigen Verständigung der Schulaufsicht mit den Schulen auf konkrete Verwendungszwecke und insbesondere einer Evaluation der Stellenzuweisung.

11.3 Weiterer Schriftwechsel

11.3.1 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme vom 15.02.2019 hat das MSB u. a. mitgeteilt, dass eine Neufassung des Integrationsstellenerlasses beabsichtigt sei und der Prozess der Überarbeitung bereits begonnen habe.

²²¹ Ausschuss für Schule und Bildung, 23. Ausschusssitzung am 04.07.2018, Ausschussprotokoll 17/325, S. 30.

Auch aus seiner Sicht sei es erforderlich, dass die Anträge die nach dem Erlass geforderten Angaben enthielten. Es werde die Thematik mit den BR erörtern und darauf hinweisen, dass die Schulen im Falle von unzureichenden Angaben zur Nachbesserung aufgefordert werden müssten.

Darüber hinaus teilt es die Auffassung, dass die Zuweisung von Integrationsstellen bedarfsorientiert und nachvollziehbar erfolgen müsse. Dies gelte im Hinblick auf die generelle Entscheidung einer Zuweisung und den konkreten Umfang einer Zuweisung. Das MSB hat zugesagt, die vom LRH aufgezeigten Punkte im Rahmen der Überarbeitung des Erlasses besonders in den Blick zu nehmen und zu überprüfen, inwieweit es einer Veränderung des Stellenzuweisungsverfahrens bedürfe. Insbesondere werde es hierbei die Notwendigkeiten von einheitlichen Bewertungs- und damit zusammenhängenden Entscheidungskriterien sowie notwendiger Entscheidungsbegründungen prüfen. Zudem hat das MSB mitgeteilt, dass es derzeit die Weiterentwicklung und Ausweitung der Ressourcensteuerung über einen Sozialindex prüfe. Hierbei würden auch die Integrationsstellen in den Blick genommen.

Ferner hat das MSB mitgeteilt, dass es das Berichtswesen und die Evaluation der Vergabe von Integrationsstellen als unverzichtbare Voraussetzung für eine Qualitätsentwicklung und -sicherung ansehe. Es werde im Rahmen der Überarbeitung des Integrationsstellenerlasses allerdings prüfen, inwiefern die BR im Hinblick auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand entlastet werden könnten.

Zudem hat das MSB die Einschätzung des LRH geteilt, dass alle Förderangebote auf der Grundlage des jeweiligen Gesamtförderkonzepts einer Schule als Einheit gesehen werden müssten. Es hat zugesagt, dass im Rahmen der Überlegungen zum geplanten Sozialindex und der Überarbeitung des Integrationsstellenerlasses überprüft werde, inwieweit eine Spezifizierung als Integrationsstellen beibehalten werden sollte.

Das Ministerium hat zugesagt, den LRH über die weitere Entwicklung der laufenden Prozesse zu informieren.

11.3.2 Erwidernng des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH die eingeleiteten Maßnahmen durch das MSB begrüßt. Er hat die Ankündigungen des MSB, die verschiedenen Monita des LRH bei der Neufassung des Erlasses zu prüfen, zur Kenntnis genommen und gebeten, ihn über das Ergebnis der Überprüfungen zu informieren.

Soweit darauf hingewiesen wurde, dass der Prozess der Überarbeitung des Runderrlasses bereits begonnen habe, hat der LRH um Mitteilung gebeten, wann diese voraussichtlich abgeschlossen sein wird.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

12 Prüfung der Ersatzschulfinanzierung: Freie Waldorfschulen



Freie Waldorfschulen haben – wie alle genehmigten Ersatzschulen – Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen Zuschüsse des Landes.

Die Refinanzierung des Grundstellenbedarfs der Ersatzschulen, also des Personalaufwands zur Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts, richtet sich grundsätzlich nach denselben Kriterien, die für entsprechende öffentliche Schulen gelten. Für Ersatzschulen, die wie die Freien Waldorfschulen kein Pendant im öffentlichen Schulwesen haben, können jedoch hiervon abweichende Regelungen getroffen werden. Der Landesrechnungshof hat sich mit den für die Refinanzierung der Freien Waldorfschulen erlassenen Regelungen, insbesondere den Bestimmungen zur entsprechenden Schulform im öffentlichen Schulwesen, und deren Auswirkungen auf den Landeshaushalt befasst.

Bei den Klassen 1 bis 4 der Freien Waldorfschulen entsprachen die wöchentlichen Pflichtstunden der Lehrerinnen und Lehrer, auf deren Grundlage die Lehrkräfte refinanziert wurden, nicht den Pflichtstunden der vorgegebenen Schulformzuordnung. Die Zuordnung der Klassen 5 bis 11 der Freien Waldorfschulen zur Schulform Gesamtschule ist aus Sicht des Landesrechnungshofs zu hinterfragen. Darüber hinaus erhalten Freie Waldorfschulen Stellenzuschläge auf den Grundstellenbedarf. Dadurch sind sie besser mit Grundstellen ausgestattet als entsprechende private oder öffentliche Schulen. Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht mit dem ersatzschulrechtlichen Ausgabenbegrenzungsgebot vereinbar.

Das Ministerium für Schule und Bildung und das Ministerium der Finanzen sind der Auffassung des Landesrechnungshofs entgegengetreten und sehen allenfalls geringfügigen Änderungsbedarf.

12.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Genehmigte Privatschulen (Ersatzschulen) haben Anspruch auf öffentliche Zuschüsse, die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlich sind.²²² Als erforderlich gelten insbesondere Zuschüsse zu den fortdauernden Personal- und Sachausgaben. Gemäß § 105 Abs. 1 Satz 3 SchulG dürfen aber Ausgaben grundsätzlich nur in Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen anerkannt werden (sog. Ausgabenbegrenzungsgebot). Die Eigenleistung des privaten Schulträgers beträgt regelmäßig 15 v. H. der anerkannten fortdauernden Ausgaben und der Baukostenzuschüsse. Nähere Bestimmungen zur Durchführung der Ersatzschulfinanzierung wurden in der Ersatzschulfinanzierungsverordnung (FESchVO) getroffen.

²²² Artikel 8 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 105 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG).

Die Freien Waldorfschulen (FW) unterrichten ihre Schülerinnen und Schüler auf waldorfpädagogischer Grundlage, d. h. sie arbeiten mit einem eigenen Lehr- und Lernkonzept. Für die FW gibt es kein Pendant im öffentlichen Schulwesen. In den Amtlichen Schuldaten (ASD) für das Schuljahr 2016/2017 waren in NRW 56 Schulen als FW ausgewiesen, an denen insgesamt 18.388 Schülerinnen und Schüler durch Lehrkräfte im Umfang von 1.428 Vollzeitlehreinheiten unterrichtet wurden. Das Land zahlte im Haushaltsjahr 2016 rd. 144 Mio. € an Zuschüssen an die FW.

Ziel der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) war es, die für die Refinanzierung der FW getroffenen Regelungen inhaltlich nachzuvollziehen und in ihren Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu beurteilen. Die Untersuchung, die örtliche Erhebungen bei 15 FW einschloss, bezog sich vorrangig auf das Schuljahr 2016/2017.

Der LRH hat seine Feststellungen mit Entscheidung vom 25.09.2018 an das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) und das Ministerium der Finanzen (FM) hergetragen. Die Stellungnahme des MSB datiert vom 25.02.2019. Das FM hat zu einem Teilaspekt der Prüfung mit Schreiben vom 11.03.2019 Stellung genommen. Zu den Stellungnahmen ist am 25.06.2019 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

12.2 Grundstellenbedarf für Lehrpersonal

Die Bezuschussung des Personalaufwands der Ersatzschulen zur Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts (Grundstellenbedarf) und weiterer Stellenbedarfe richtet sich grundsätzlich nach den Vorschriften, nach denen für vergleichbare öffentliche Schulen die Zahl der Lehrerstellen ermittelt wird (§ 107 Abs. 1 Satz 1 SchulG, § 3 Abs. 3 FESchVO). Der Grundstellenbedarf öffentlicher Schulen wird ermittelt, indem die Zahl der Schülerinnen und Schüler durch die jeweilige Relation „Schülerinnen und Schüler je Stelle“ (SLR) geteilt wird. Diese Relation wird für jede Schulform und jeden Bildungsgang festgelegt.²²³ Grundlage dieser Festlegung ist u. a. die Zahl der wöchentlichen Pflichtstunden der Lehrkräfte öffentlicher Schulen, die sich ebenfalls grundsätzlich nach Schulform und Bildungsgang richtet.²²⁴

12.2.1 Klassen 1 bis 4

12.2.1.1 Feststellungen

Bei der Ermittlung der zuschussfähigen Personalkosten der FW in den Klassen 1 bis 4 bestimmt § 3 Abs. 4 Satz 2 FESchVO, dass die Schulform Grundschule als vergleichbare Schulform gilt.²²⁵

223 Siehe § 8 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG (Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen – BASS 11-11 Nr. 1).

224 Siehe § 2 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG (BASS 11-11 Nr. 1).

225 Soweit die Ausbildung nicht dem Bildungsgang einer Förderschule zuzuordnen ist.

Nach den Feststellungen des LRH erfolgte die Refinanzierung der Lehrkräfte von FW in der Praxis auf der Grundlage von 25,5 wöchentlichen Pflichtstunden. Dies galt auch für Unterrichtsstunden, die in den Klassen 1 bis 4 geleistet wurden. Diese Verfahrensweise beruhte auf einem Erlass des MSB aus dem Jahr 1985, in welchem das Ministerium die Bezirksregierungen gebeten hatte, ab dem Haushaltsjahr 1986 bei der Bezuschussung von FW die (höhere) Regelpflichtstundenzahl der Lehrkräfte an Gymnasien und Gesamtschulen zugrunde zu legen.

Nach Auffassung des LRH folgt aus der Schulformzuordnung zur Grundschule, dass eine Vollzeitstelle für den Unterricht in den Klassen 1 bis 4 der FW nur dann in vollem Umfang refinanziert werden kann, wenn die Lehrkraft – wie an Grundschulen – 28 wöchentliche Pflichtstunden leistet. Da diese Zahl an den FW in den Klassen 1 bis 4 nicht erreicht wird, ist die in der Praxis gewährte Finanzierung insoweit rechtswidrig; sie ist nicht durch § 3 Abs. 4 Satz 2 FESchVO gedeckt.

12.2.1.2 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Bildung

In seiner Stellungnahme hat das MSB u. a. organisatorische Gründe für die Refinanzierung auf der Basis von 25,5 wöchentlichen Pflichtstunden angeführt. Die FW seien als einheitlicher Bildungsgang von Klasse 1 bis 12 bzw. 13 konzipiert. Da ein Großteil der Lehrkräfte in mehreren Schulstufen unterrichte, sei eine Festlegung der persönlichen Pflichtstundenzahl in Kopplung an die Jahrgangsstufen, in denen die Lehrkraft eingesetzt sei, in der Praxis nicht umsetzbar. Im Übrigen lasse § 3 Abs. 4 Satz 1 FESchVO entsprechende Festlegungen zu, sodass Alterlasse (wie der durch den LRH zitierte Erlass aus dem Jahr 1985) über die gelebte Verwaltungspraxis nach Artikel 3 des Grundgesetzes Außenwirkung entfalteten. Ferner stehe dem – durch die geringere Pflichtstundenzahl hervorgerufenen – geringeren Wochenstundenangebot die an FW weiterhin nicht gewährte Altersermäßigung für Lehrkräfte gegenüber, die in die SLR eingerechnet sei.

12.2.1.3 Erwiderung des Landesrechnungshofs

Auch unter Berücksichtigung der Ausführungen des MSB sind nach Ansicht des LRH aufgrund der derzeit geregelten Schulformzuordnung für die Klassen 1 bis 4 für die Refinanzierung einer Vollzeitstelle 28 wöchentliche Pflichtstunden zugrunde zu legen.

Soweit das MSB – angesichts des Einsatzes von Lehrkräften in unterschiedlichen Schulstufen – Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung sieht, teilt der LRH diese Bedenken nicht. Er hat auf eine Regelung zu Pflichtstunden bei Teilabordnungen verwiesen, wonach bei diesen auf die Pflichtstundenzahl derjenigen Schulform abgestellt wird, in welcher der überwiegende Einsatz erfolgt.²²⁶ Jedenfalls durch die entsprechende Anwendung dieser Regelung könnten die angenommenen Schwierigkeiten vermieden werden.

²²⁶ Nr. 2.1.3 Verwaltungsvorschriften zur Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG (AVO-RL), BASS 11-11 Nr. 1.1.

Dem Hinweis des MSB, dass Festlegungen der Pflichtstundenzahlen über § 3 Abs. 4 Satz 1 FESchVO zulässig seien, ist der LRH entgegengetreten. Aufgrund der bereits getroffenen Schulformzuordnung (§ 3 Abs. 4 Satz 2 FESchVO) besteht aus seiner Sicht keine Möglichkeit, über Satz 1 eine von dieser Zuordnung regelmäßig abweichende Regelung zu treffen. Ansonsten würde die eindeutige Festlegung in Satz 2 im Verwaltungsvollzug unterlaufen. Die Alterlasse – wie derjenige aus dem Jahr 1985 – können somit auch über die „gelebte Verwaltungspraxis“ keine Wirkung mehr entfalten, seit mit § 3 Abs. 4 Satz 2 FESchVO ihnen entgegenstehende Regelungen getroffen wurden.

Die Annahme des MSB, wonach Lehrkräften der FW keine Altersermäßigung gewährt wird, findet im Schulalltag keine Bestätigung. In den ASD für das Schuljahr 2016/2017 waren mehr als 400 Fälle verzeichnet, in denen Lehrkräfte der FW eine Pflichtstundenermäßigung aus Altersgründen erhielten.

Der LRH hält daher an seiner Auffassung fest, dass die in der Praxis gewährte Finanzierung nicht durch § 3 Abs. 4 Satz 2 FESchVO gedeckt und daher rechtswidrig ist.

12.2.2 Klassen 5 bis 11

12.2.2.1 Feststellungen

Bei der Ermittlung der zuschussfähigen Personalkosten der FW in den Klassen 5 bis 11 gilt die Schulform Gesamtschule als vergleichbare Schulform (§ 3 Abs. 4 Satz 2 und 3 FESchVO).²²⁷

Nach der ursprünglichen Fassung der FESchVO galt in der Sekundarstufe (Sek) I die Schulform Gymnasium als vergleichbare Schulform. Zum Schuljahr 2007/2008 wurde die FESchVO geändert und die Klassen 5 bis 11 wurden der Gesamtschule zugeordnet. Die Neuregelung erfolgte mit Blick auf die Verkürzung des gymnasialen Bildungsgangs.

Die Zuordnung zur Gesamtschule ist für die FW hinsichtlich der Ermittlung des Grundstellenbedarfs (aufgrund der niedrigeren SLR) im Vergleich zum Gymnasium günstiger. Die im Vergleich zum Gymnasium niedrigere SLR der Gesamtschulen ist die Folge eines höheren Ressourcenbedarfs der Gesamtschulen in der Sek I. Dieser höhere Ressourcenverbrauch ist darauf zurückzuführen, dass die Gesamtschulen ab Klasse 7 zu leistungsdifferenzierendem Unterricht auf zwei Anspruchsebenen²²⁸ verpflichtet sind.

Nach den Feststellungen des LRH wurde leistungsdifferenzierter Unterricht an den geprüften FW kaum angeboten und wenn, dann allenfalls in Ansätzen. Mehrere FW hatten erklärt, eine Leistungsdifferenzierung werde grundsätzlich vermieden, weil sich Waldorfpädagogik durch die Unterrichtung heterogener Gruppen auszeichne.

²²⁷ Ausgenommen wiederum der Bildungsgang einer Förderschule.

²²⁸ Grundebene, Erweiterungsebene (Mathematik und Englisch ab Klasse 7, Deutsch ab Klasse 8 oder 9, Physik oder Chemie ab Klasse 9).

Der LRH hat darauf verwiesen, dass die Refinanzierung der FW jahrzehntelang über die SLR des Gymnasiums erfolgt war, obwohl es parallel bereits die Gesamtschule gegeben hatte. Da das Land mit dem 13. Schulrechtsänderungsgesetz zum neunjährigen Gymnasium als Regelfall zurückgekehrt ist, also zum Rechtszustand vor dem Schuljahr 2007/2008, ist nach Auffassung des LRH die seinerzeit geänderte Zuordnung der Klassen 5 bis 11 der FW zur Gesamtschule für die Zukunft zu überdenken.

12.2.2.2 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Bildung

Das MSB hat in seiner Stellungnahme zur Begründung der Zuordnung der Klassen 5 bis 11 zur Gesamtschule u. a. ausgeführt, dass – unabhängig von der Frage der äußeren Differenzierung – an FW eine am ehesten mit Gesamtschulen vergleichbare heterogene Schülerschaft unterrichtet werde. Die Umstellung im Jahr 2007 sei zwar zeitlich durch die Einführung der achtjährigen Gymnasialzeit ausgelöst worden. Sie sei jedoch auch aus pädagogischen Gründen angezeigt gewesen, um die Ressourcenzuweisung der Schülerklientel entsprechend stimmiger anzupassen. Zudem hat das MSB darauf hingewiesen, dass die Umstellung nahezu haushaltsneutral gewesen sei, da der günstigeren SLR die längere Zuordnung dieser Relation bis zur Jahrgangsstufe 11 gegenüberstehe.²²⁹

Im Ergebnis sei es nach Auffassung des MSB sowohl schulfachlich als auch haushaltswirtschaftlich geboten, auch nach einer Rückkehr zum neunjährigen Gymnasium weiterhin an der SLR der Gesamtschule für FW festzuhalten.

12.2.2.3 Erwidern des Landesrechnungshofs

Die Annahme des MSB, die FW hätten eine am ehesten mit Gesamtschulen vergleichbare heterogene Schülerschaft, vermag der LRH nicht nachzuvollziehen. Bezogen auf die Leistungsheterogenität sind Vergleiche zwischen Gesamtschulen und FW nicht möglich, da es im einheitlichen Bildungsgang der FW von Klasse 1 bis Klasse 12 (oder 13) keiner Schulformempfehlungen für den Eintritt in die Klasse 5 bedarf. Außerdem werden von den FW keine Angaben zur Zuwanderungsgeschichte der Schülerinnen und Schüler (Migrationshintergrund) über die ASD erhoben. Bezogen auf die Inklusionsquote lässt sich feststellen, dass an FW sogar vergleichsweise weniger Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf unterrichtet werden als an Gesamtschulen.²³⁰ Der LRH hat das MSB um Mitteilung gebeten, auf welche Erkenntnisse es seine Annahme stützt, dass an FW eine so hohe Schülerheterogenität vorzufinden sei wie an Gesamtschulen.

Zudem ist aus der Begründung, die das MSB seinerzeit für die Zuordnung zur Gesamtschule dargelegt hatte (nämlich die Verkürzung des gymnasialen Bildungsgangs), nicht ersichtlich, dass pädagogische Gründe bzw. die Schülerklientel der FW mit ausschlaggebend waren.

²²⁹ Der auf die Jahrgangsstufe 11 entfallende Personalaufwand der FW war zuvor auf der Grundlage der für die Sek II des Gymnasiums geltenden deutlich günstigeren SLR refinanziert worden.

²³⁰ Quelle: Auswertungen des LRH aus den ASD.

Soweit das MSB darauf verwiesen hat, dass die Zuordnung zur Gesamtschule u. a. haushaltsneutral sei, weil zeitgleich die Klasse 11 der Sek I (und nicht mehr der Sek II) zugeordnet worden sei, hat der LRH erwidert, dass bei FW der mittlere Schulabschluss am Ende der Jahrgangsstufe 11 steht und deren Zuordnung zur Sek I ohnehin sachlich geboten war. Hierin kann keine Kompensation der Mehrkosten gesehen werden.

12.3 Waldorfstellenzuschläge

12.3.1 Feststellungen

Zusätzlich zum Grundstellenbedarf gewährt das Land den FW spezifische Stellenzuschläge (Waldorfstellenzuschläge). FW erhalten einen Waldorfstellenzuschlag von 10 v. H. auf den Grundstellenbedarf in der Primarstufe und der Sek I sowie 5 v. H. auf den Grundstellenbedarf in der Sek II.²³¹

Nach den Erkenntnissen des LRH beruht die Gewährung dieser Stellenzuschläge im Ergebnis auf einem Erlass aus dem Jahr 1961. Hiernach war die Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte an FW geringer als diejenige der öffentlichen Schulen (22 statt 24). Gleichzeitig wurde den FW eine sogenannte Klassenrichtzahl zugestanden, mit der eine bessere Ausstattung mit Lehrkräften verbunden war als an jeder öffentlichen Schulform.²³² Mit der Ablösung der Klassenrichtzahlen durch die SLR zum Schuljahr 1973/1974 wurde die genannte Regelung obsolet. Die FW erhielten ab diesem Zeitpunkt zusätzlich zum Grundstellenbedarf nach SLR den heutigen zehnprozentigen Waldorfstellenzuschlag. In späteren Erlassen wurde der Waldorfstellenzuschlag mit der pädagogischen Eigenart und der damit zusammenhängenden erhöhten Zahl der Unterrichts- und Förderstunden der FW, dem höheren Unterrichtsbedarf oder den pädagogischen Besonderheiten der FW als Ersatzschulen eigener Art begründet. In die Verwaltungsvorschriften zu der am 01.01.2006 in Kraft getretenen FESchVO wurden die bis dahin unveröffentlichten Regelungen aufgenommen (Nr. 3.3.1 VVzFESchVO²³³).

Faktisch wirken sich die Waldorfstellenzuschläge wie Verbesserungen der SLR aus. Somit betrug im Schuljahr 2016/2017 die SLR

- in den Klassen 1 bis 4: 19,95 statt 21,95,
- in den Klassen 5 bis 11: 17,56 statt 19,32 und
- in den Klassen 12 und 13: 12,10 statt 12,70.

231 Der Waldorfstellenzuschlag entfällt bei Gewährung des Ganztagsstellenzuschlags (mit Ausnahme der anerkannten Altfälle).

232 Als Richtzahl war in der Volksschule 1,0 (Lehrkräfte je Klasse) festgesetzt, in der Mittel-(Real-)schule 1,5 und in der höheren Schule 1,6. Die höchste Richtzahl betrug 1,7 in der Ingenieurschule und in den anderen Fachschulen. Für die FW wurde seit 1961 im Erlasswege eine Richtzahl von 2,0 festgesetzt.

233 BASS 11 - 03 Nr. 7.2.

Die FW hatten für das Haushaltsjahr 2015 Waldorfstellenzuschläge in einem Umfang von rd. 85 Vollzeitstellen in ihre Jahresrechnungen eingestellt, was – vorbehaltlich der z. T. noch ausstehenden endgültigen Festsetzungen sowie nach Abzug der jeweiligen Eigenleistung – Gesamtkosten von rd. 4,95 Mio. € entsprach.²³⁴

Bei seinen örtlichen Erhebungen erhielt der LRH sehr unterschiedliche Auskünfte zur Verwendung der Waldorfstellenzuschläge. Genannt wurden die Bildung kleiner Klassen, eine Erweiterung der Stundentafel (z. B. für waldorfspezifische Fächer²³⁵), die Doppelbesetzung von Unterrichtsstunden, die Wahrnehmung von Zusatzaufgaben durch Lehrkräfte, die Ermöglichung von Innovationen und Modellversuchen sowie die Gesamtfinanzierung der Schule. Eine FW konnte keine fundierte Aussage zur Verwendung der Zuschläge treffen.

Der LRH hat hierzu ausgeführt, dass die Gewährung der Waldorfstellenzuschläge nicht gerechtfertigt ist:

Zum einen fehlt für die Gewährung eine ausreichende rechtliche Grundlage. Die Regelung ausschließlich in einer Verwaltungsvorschrift (Nr. 3.3.1 VVzFESchVO) genügt aus Sicht des LRH nicht.

Wie oben ausgeführt, richtet sich die Bezuschussung des Grundstellenbedarfs an Ersatzschulen und der nach Maßgabe des Haushalts zuerkannten Unterrichtsmehrbedarfe und Ausgleichsbedarfe gemäß § 107 Abs. 1 Satz 1 SchulG nach den für die öffentlichen Schulen geltenden Vorschriften zur Ermittlung der Zahl der Lehrerstellen. Gemäß § 107 Abs. 1 Satz 2 SchulG können nach näherer Maßgabe der FESchVO hiervon abweichende Regelungen getroffen werden, soweit diese auf der Eigenart des Ersatzschulwesens beruhen.

In § 3 Abs. 4 FESchVO hat das MSB von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und die FW den Grundschulen bzw. Gesamtschulen zugeordnet. Regelungen zu den Waldorfstellenzuschlägen enthält die FESchVO nicht.

Zwar kann die obere Schulaufsichtsbehörde gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 FESchVO in besonderen Fällen, wenn eine vergleichbare öffentliche Schule nicht vorhanden ist oder auf Antrag des Schulträgers bei Vorliegen besonderer pädagogischer Erfordernisse abweichende Schulformzuordnungen und -festlegungen treffen. Hinsichtlich der FW besteht insoweit allerdings keine Regelungskompetenz, da in § 3 Abs. 4 Satz 2 und 3 FESchVO bereits eine abschließende Regelung getroffen wurde. Der LRH sieht es daher nicht als zulässig an, Relationsverbesserungen im Verwaltungswege vorzunehmen, wenn die eindeutige Zuordnung zu bestimmten Schulformen in der FESchVO bereits erfolgt ist.

234 Aufgrund der Datenlage musste an dieser Stelle auf das Jahr 2015 zurückgegriffen werden.

235 Eurythmie sowie zahlreiche handwerklich-künstlerische Fächer (z. B. Gartenbau, Plastizieren, Schauspiel, Schneidern, Weben und Werken).

Zum anderen hat der LRH im Hinblick auf die Begründung der Waldorfstellenzuschläge darauf verwiesen, dass der Ausgangspunkt für deren Gewährung in dem Erlass aus dem Jahr 1961 lag. Angesichts der damals geringeren Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte an FW gegenüber den öffentlichen Schulen hatte das MSB die Klassenrichtzahl der FW erhöht, um die Ressourcen weiterhin auskömmlich zu gestalten. Durch den vorerwähnten Erlass aus dem Jahr 1985 ist aber zum Haushaltsjahr 1986 die wöchentliche Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte von FW an diejenige der Gymnasien und Gesamtschulen angeglichen worden. Daher hätten spätestens ab diesem Zeitpunkt keine Stellenzuschläge mehr gewährt werden dürfen.

Überdies überzeugt die Argumentation nicht, dass die Waldorfstellenzuschläge der pädagogischen Besonderheit der FW als Ersatzschulen eigener Art und ihrem erheblich höheren Unterrichtsbedarf geschuldet seien. Wenn Ersatzschulen sich selbst höhere Standards setzen, als es sie im öffentlichen Schulsystem gibt, steht deren Refinanzierung grundsätzlich das in § 105 Abs. 1 Satz 3 SchulG normierte ersatzschulrechtliche Ausgabenbegrenzungsgebot entgegen. Mit den Stellenzuschlägen sind FW besser mit Grundstellen ausgestattet als die nach der FESchVO vergleichbaren öffentlichen Schulen. Zugleich erhalten sie eine höhere Refinanzierung als andere mit diesen vergleichbare Ersatzschulen. Schließlich zeigen die divergierenden Auskünfte der FW zur Verwendung der Waldorfstellenzuschläge, dass es diesbezüglich an einem eindeutigen Zusammenhang fehlt.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Waldorfstellenzuschläge allenfalls noch unter Vertrauensschutzgesichtspunkten gewährt werden können; die Refinanzierung muss dann allerdings zum frühestmöglichen Zeitpunkt auslaufen. Er hat zu dieser Problematik sowohl das MSB als auch das FM um Stellungnahme gebeten.

12.3.2 **Stellungnahmen des Ministeriums für Schule und Bildung und des Ministeriums der Finanzen**

Das MSB und das FM sind in ihren Stellungnahmen der Auffassung des LRH entgegengetreten. Sie haben dargelegt, dass aus ihrer Sicht zum einen eine Regelung der Waldorfstellenzuschläge über Nr. 3.3.1 VVzFESchVO rechtlich zulässig und zum anderen die Gewährung der Zuschläge aus sachlichen Gründen gerechtfertigt sei.

Das MSB und das FM sehen § 3 Abs. 4 Satz 1 FESchVO als Rechtsgrundlage für die Zuschläge an. Aus den besonderen Regelungen für FW in den Sätzen 2 und 3 des betreffenden Absatzes könne nicht geschlossen werden, dass die Regelung in Satz 1 nicht gelte. Die Sätze 2 und 3 bildeten keine lex specialis-Regelung, da die Regelungsbereiche zum Teil unterschiedlich seien. Die grundsätzliche Schulformzuordnung durch eine Fiktion lasse systematisch Raum für ergänzende Regelungen auf der Basis des Satzes 1 für die FW als Ersatzschulen eigener Art. Das MSB hat zudem darauf verwiesen, dass vor diesem Hintergrund Nr. 3.3.1 VVzFESchVO im Interesse eines gleich gerichteten Verwaltungsvollzugs als ermessensleitende Verwaltungsvorschrift zu verstehen sei.

Unabhängig von den unterschiedlichen Rechtsauffassungen haben die Ministerien jedoch mitgeteilt, im Zuge der Haushaltverhandlungen zu klären, ob Nr. 3.3.1 VVzFESchVO ggf. in die nächste Änderungsverordnung zur FESchVO übernommen werden soll, um den Bedenken des LRH hinsichtlich einer rechtlichen Fundierung entgegenzukommen.

Die Ministerien haben in ihren Stellungnahmen ferner ausgeführt, dass sich die Rechtfertigung der Stellenzuschläge aus den besonderen pädagogischen Ansätzen der FW ergebe. Das MSB hat darauf verwiesen, dass mit den in der FESchVO vorgenommenen Zuordnungen der FW nicht der gesamte Ressourcenbedarf der FW adäquat abgedeckt sei. Um dem seit den 1960er-Jahren anerkannten und in den pädagogischen Besonderheiten der FW bestehenden höheren Unterrichtsbedarf zu begegnen, seien die Waldorfstellenzuschläge nach wie vor gerechtfertigt.

Die historische Entwicklung der Waldorfstellenzuschläge hat das MSB bestätigt. Bei der Umstellung der Grundstellenermittlung auf Basis von SLR zum Schuljahr 1973/1974 seien die waldorfspezifischen Besonderheiten auch nach dieser Systemumstellung berücksichtigt worden.

Hierzu hat das FM erklärt, nach Aktenlage habe das damalige Kultusministerium im Jahr 1973 zunächst beabsichtigt, bei der Umstellung von Richtzahlen auf SLR den Besitzstand für die FW zu erhalten. Es habe das FM um Zustimmung zu einer ressourcengleichen Ausstattung durch einen Zuschlag von 30 v. H. für die Grundschulen und die Sek I sowie i. H. v. 20 v. H. für die Sek II gebeten. Das FM habe grundsätzlich darauf beharrt, dass Sonderregelungen keine Anwendung mehr finden sollten. Schließlich hätten die FW aufgrund der Besonderheiten in der Unterrichtsgestaltung lediglich den Schulversuchszuschlag von 10 v. H. auf die jeweilige Grundrelation erhalten.²³⁶

Das MSB hat weiter ausgeführt, bei den nachfolgenden Änderungen der SLR sei der zehnprozentige Zuschlag in Anerkennung der schulfachlichen Notwendigkeit ressortübergreifend unstreitig weiter fortgeschrieben worden. Lediglich nach Einrechnung des (den FW zuvor nicht gewährten) fünfprozentigen Versuchszuschlags für die gymnasiale Oberstufe in die SLR zum Schuljahr 1993/1994 und der dadurch bedingten Relationsverbesserung sei der Waldorfzuschlag für die Sek II konsequenterweise um 5 v. H. gekürzt worden.

236 In analoger Anwendung des damaligen § 4 Abs. 2 Siebente Verordnung zur Ermittlung der Zahl der Lehrerstellen, die zur Deckung des Unterrichtsbedarfs an öffentlichen Schulen erforderlich sind.

12.3.3 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Aus Sicht des LRH kann der Argumentation der beiden Ministerien zur Berechtigung der Waldorfstellenzuschläge nicht gefolgt werden.

Soweit sich die Ministerien auf § 3 Abs. 4 Satz 1 FESchVO als rechtliche Grundlage berufen, ist darauf hinzuweisen, dass nach dieser Vorschrift die Bezirksregierungen als obere Schulaufsichtsbehörde in besonderen Fällen (Fehlen einer vergleichbaren öffentlichen Schule oder auf Antrag bei Vorliegen besonderer pädagogischer Erfordernisse) abweichende Schulformzuordnungen und -festlegungen treffen können. Dementsprechend ermöglicht die Vorschrift Einzelfallentscheidungen einer Bezirksregierung in ihrem Zuständigkeitsbereich. In § 3 Abs. 4 Satz 2 und 3 FESchVO sind dagegen für die FW insgesamt landesweite Spezialregelungen getroffen worden. Nachdem in Satz 2 und 3 eine Schulformzuordnung getroffen worden ist, kommt daher eine nach Satz 1 mögliche „abweichende Schulformzuordnung und -festlegung“ für FW nicht mehr in Betracht. Entsprechend bildet § 3 Abs. 4 Satz 1 FESchVO keine Rechtsgrundlage für mittelbare Veränderungen der Schulformzuordnung durch die Gewährung von im Übrigen nicht vorgesehenen Stellenzuschlägen.

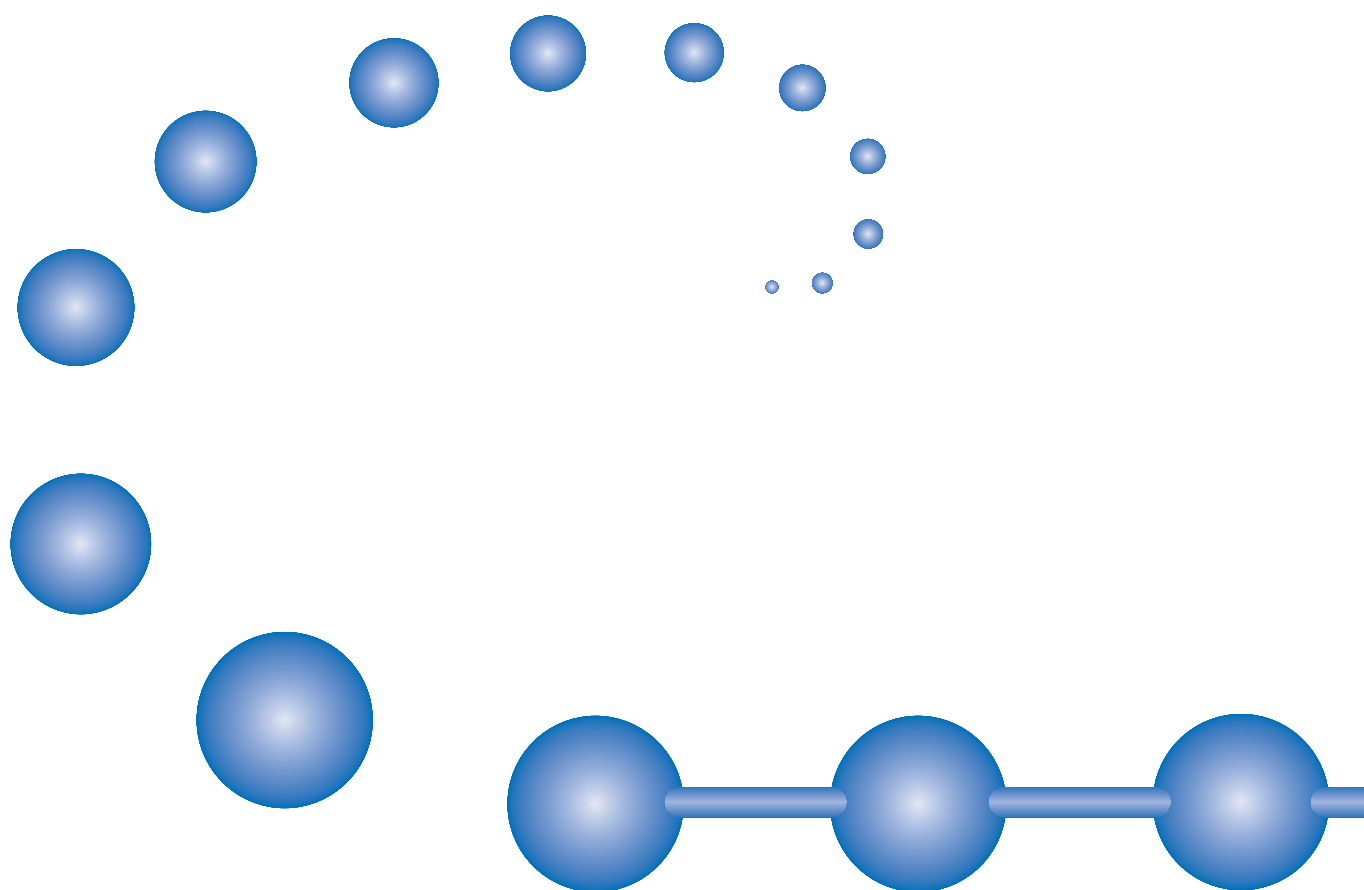
Überdies bestehen auch unter Berücksichtigung der Ausführungen der Ministerien erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit der Waldorfstellenzuschläge. Soweit die Notwendigkeit darin gesehen wird, die pädagogischen Besonderheiten der FW und den bestehenden höheren Unterrichtsbedarf zu berücksichtigen, hat der LRH darauf verwiesen, dass aus seiner Sicht die vorgenommenen Schulformzuordnungen der Sek I und Sek II bereits für sich genommen eine Begünstigung der FW darstellen.

Ferner hat der LRH angemerkt, dass es sich bei der „pädagogischen Eigenart“ der FW um Standards handelt, die sich die FW selbst gesetzt haben und auf die das Land keinen Einfluss hat. Nach seiner Auffassung können selbstgesetzte (quantitativ) höhere Unterrichtsstandards nicht dazu führen, dass das Land diese auch refinanziert. Bereits in der Entscheidung vom 25.09.2018 hatte der LRH dargelegt, dass die Stellenzuschläge mit der gesetzlichen Regelung in § 105 Abs. 1 Satz 3 SchulG, wonach Ausgaben der Ersatzschulen nur in Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen anerkannt werden dürfen, nicht vereinbar sind. Dieses Ausgabenbegrenzungsgebot stellt ausweislich der Gesetzesbegründung „einen der zentralen Regelungspunkte der Ersatzschulfinanzierung“ dar.²³⁷ Hierauf sind weder das MSB noch das FM in ihrer Stellungnahme eingegangen.

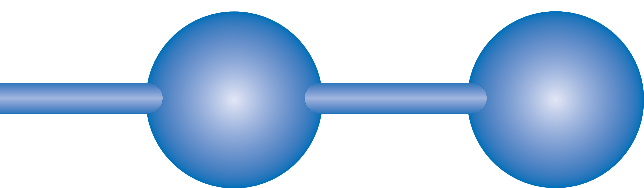
Das MSB und das FM sind um weitere Stellungnahme gebeten worden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

237 Landtagsdrucksache 13/5394, S. 119, letzter Absatz.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)



13 Berufungs- und Bleibeverhandlungen



Der Landesrechnungshof hat die Verfahren bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen an vier Universitäten geprüft. In diesem Zusammenhang hat er die zu den Berufungsverfahren vorhandenen Regelungen und die Gewährung von Leistungsbezügen an Professorinnen und Professoren untersucht.

Er hat festgestellt, dass die Berufsordnungen der geprüften Universitäten hinsichtlich der Verfahrensfristen, der Funktion der/des Berufsbeauftragten und der Frage der Befangenheit von Mitgliedern der Berufungskommissionen im Einzelfall ergänzungsbedürftig waren. Die Verfahrensdauer vom Berufungsvorschlag bis zur Berufung kann nach Auffassung des Landesrechnungshofs an einigen Universitäten verkürzt werden.

Die Gewährung der Leistungsbezüge im Zusammenhang mit Berufungen und Bleibeverhandlungen entsprach an den geprüften Universitäten nicht in allen Fällen den rechtlichen Vorgaben. Dies galt insbesondere bei der Verknüpfung derartiger Bezüge mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Zudem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine übermäßige Gewährung derartiger Bezüge die Funktionsfähigkeit der Hochschule gefährden kann.

13.1 Ausgangslage

In NRW werden die Hochschullehrerinnen und -lehrer seit dem 01.01.2005 nicht mehr von dem zuständigen Ministerium, sondern von der Hochschule selbst berufen.²³⁸ Durch das Hochschulfreiheitsgesetz²³⁹ wurde zum 01.01.2007 auch der bis dahin noch in bestimmten Fällen bestehende Einvernehmensvorbehalt des Ministeriums gestrichen. Berufungsverfahren werden seitdem von den Hochschulen vollständig eigenverantwortlich durchgeführt. §§ 37 und 38 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) enthalten hierzu verschiedene allgemeine Vorgaben, u. a. für die von den Hochschulen zu erlassenden Berufsordnungen.

Zu den Gestaltungsmöglichkeiten der Hochschulen im Rahmen von Berufungsverfahren gehört auch die in § 33 Abs. 1 Nr. 1 Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW) geregelte Möglichkeit, neben dem Grundgehalt variable Leistungsbezüge aus Anlass von Berufsverhandlungen zu vergeben (Berufungs-Leistungsbezüge). Eine entsprechende Möglichkeit besteht aus Anlass von Bleibeverhandlungen, insbesondere wenn die Professorin/der Professor einen Ruf an eine andere Hochschule erhalten hat (Bleibe-Leistungsbezüge). Einzelheiten zur Gewährung von Berufs- und Bleibe-Leistungsbezügen (BBLB) regeln §§ 33, 34 und 37 LBesG NRW sowie §§ 2 und 3 Hochschul-Leistungsbezügeverordnung (HLeistBVO). Mögliche Empfänger sind danach Professorinnen und Professoren der Besoldungsgruppen W 3 und W 2.

²³⁸ § 47 Abs. 1 Hochschulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulreformen (Hochschulreform-Weiterentwicklungsgesetz) – HRWG – vom 30.11.2004, GV. NRW. S. 752; aktuell § 37 Abs. 1 Hochschulgesetz.

²³⁹ Gesetz vom 31.10.2006, GV. NRW. S. 473.

13.2 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Rahmen von örtlichen Erhebungen an vier Universitäten zunächst untersucht, ob diese die gesetzlichen Vorgaben in ihren Berufsordnungen umgesetzt haben. Er hat weiter geprüft, inwieweit die vier Universitäten ihre eigenen Berufsordnungen in Berufungsverfahren beachtet haben.

Der LRH hat auch untersucht, wie die vier Universitäten ihre Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gewährung von BBLB genutzt haben, insbesondere in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen sie BBLB gewährten.

Im Rahmen der Prüfung hat der LRH landesweit die Bezügedaten der Professorinnen und Professoren ausgewertet und dabei festgestellt, dass der ganz überwiegenden Mehrheit eine Besoldung mit Leistungsbestandteilen gewährt wurde: Insgesamt erhielten²⁴⁰ rd. 85 v. H. der Professorinnen und Professoren in den Besoldungsgruppen W 3 und W 2 BBLB. Gezahlt wurden monatliche BBLB in der Bandbreite von dreistelligen Beträgen bis hin zu niedrigen fünfstelligen Beträgen in vereinzelt Sonderfällen.

Im Juni 2018 hat der LRH den geprüften Universitäten die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Diese haben hierzu zwischen August und November 2018 Stellungnahmen abgegeben. Hierauf sind im April 2019 Folgeentscheidungen des LRH ergangen. Da die Erkenntnisse des LRH grundsätzliche Aspekte betreffen, hat er seine Prüfungsergebnisse in anonymisierter Form auch den nicht geprüften Universitäten des Landes zur Kenntnis gegeben.

13.3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

13.3.1 Regelungen zu Berufungsverfahren

§ 38 Abs. 4 Satz 1 des Hochschulgesetzes bestimmt, dass die Berufsordnung verschiedene näher bezeichnete Regelungen für das Verfahren zur Vorbereitung der Berufungsvorschläge zur Besetzung einer Professur enthalten muss. Die vier untersuchten Universitäten hatten in ihren Berufsordnungen die gesetzlichen Anforderungen in unterschiedlicher Ausprägung umgesetzt.

Verfahrensfristen

Die Berufsordnung soll nach § 38 Abs. 4 Satz 2 des Hochschulgesetzes Regelungen über Verfahrensfristen enthalten. Darüber hinaus enthält das Hochschulgesetz selbst ausdrückliche Regelungen zu Fristen, in denen der Fachbereich der Rektorin oder dem Rektor den Berufungsvorschlag vorzulegen hat. Nach § 38 Abs. 2 Satz 1 des Hochschulgesetzes ist der Berufungsvorschlag zum frühestmöglichen Zeitpunkt, jedoch spätestens innerhalb der in § 37 Abs. 1 Satz 3 des Hochschulgesetzes genannten Fristen vorzulegen. Dies sind acht Monate nach Einrichtung, Zuweisung oder Freiwerden der Stelle und bei Freiwerden durch Erreichen der Altersgrenze drei Monate nach dem Freiwerden der Stelle.

Alle vier untersuchten Universitäten hatten in ihren Berufsordnungen Fristenregelungen – unterschiedlich ausführlich – für das Verfahren von der Freigabe der Professur bis zur Vorlage des Berufungsvorschlags an die Rektorin oder den Rektor getroffen. Die Freigabe der Professur bezeichnet dabei die verwaltungsmäßige Entscheidung der Hochschule, dass die Stelle eingerichtet, zugewiesen oder frei wird. Zwischen der Freigabe einer Professur und der Vorlage des Berufungsvorschlags an die Rektorin oder den Rektor fanden sich Zeitspannen von sechs bis zu 17,5 Monaten. An drei Universitäten legten die Fachbereiche zwischen 35 v. H. und 42 v. H. ihrer Berufungsvorschläge erst nach Ablauf der gesetzlich festgelegten Fristen vor.

Im Hinblick auf die Verfahrensfristen hat der LRH den Universitäten verdeutlicht, dass die Normierung – und die Einhaltung – von Fristen in Berufungsverfahren zu deren zügigeren Abwicklung beitragen soll. Er hält es für nicht hinnehmbar, wenn das Verfahren zur Vorbereitung der Ruferteilung über die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen hinaus verzögert wird. Der LRH hat drei Universitäten um Überprüfung gebeten, inwieweit eine Festschreibung von Fristen auch für einzelne Verfahrensschritte zielführend sein könnte oder mit welchen weiteren Maßnahmen eine zügigere Abwicklung des Verfahrens bis zur Vorlage der Berufungsvorschläge erreicht werden kann.

Funktion der Berufsbeauftragten

Welche Funktion die Berufsbeauftragten haben, ist im Hochschulgesetz nicht näher geregelt. Nach den Feststellungen des LRH beobachteten die Berufsbeauftragten an den geprüften Universitäten das Verfahren der Berufungskommissionen und erstellten für die Kanzlerin oder den Kanzler einen Bericht über die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrensablaufs bei der Entscheidungsfindung der Berufungskommissionen. Nicht an allen Universitäten war die Teilnahme der Berufsbeauftragten an den Sitzungen der Berufungskommissionen obligatorisch. Die Berichte der Berufsbeauftragten waren unterschiedlich aussagekräftig gestaltet.

Der LRH hält die Festschreibung der Anwesenheitspflicht für Berufsbeauftragte und deren tatsächliche Teilnahme an den Sitzungen der Berufungskommissionen für notwendig. Daher hat er die vier geprüften Universitäten gebeten, dies, soweit noch nicht geschehen, in ihren Berufsordnungen festzuschreiben. Der LRH hat es nach Sichtung verschiedener Abschlussberichte ferner für sinnvoll gehalten, die wichtigsten Inhalte der Berichte der/des Berufsbeauftragten in Form eines Formularberichts oder einer Checkliste vorzugeben. Dies würde nicht nur die Vollständigkeit der Berichte sicherstellen, sondern auch eine Arbeitserleichterung für die Berufsbeauftragten bedeuten. Der LRH hat die vier geprüften Universitäten gebeten, im Sinne der vorstehenden Ausführungen geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Zusammensetzung der Berufungskommissionen

Alle vier Universitäten hatten die gesetzlichen Vorgaben zur Zusammensetzung der Berufungskommissionen in ihren Berufsordnungen umgesetzt. Zu der Frage der möglichen Befangenheit von Mitgliedern der Berufungskommissionen enthält das Gesetz keine Vorgaben. Hierzu hatten die Universitäten unterschiedliche und zum Teil ergänzungsbedürftige Regelungen getroffen. An zwei Universitäten war die Befangenheitsproblematik auch in Bezug auf die (externen) Gutachterinnen und Gutachter nicht eindeutig geregelt.

Der LRH hält es für geboten, dass in den Berufsordnungen auch klare Regelungen zur Befangenheit von Mitgliedern der Berufungskommissionen getroffen werden. Gleiches sollte für die Gutachterinnen und Gutachter gelten. Um die Unbefangenheit dieser Personen zu gewährleisten, sollten diese eine ausdrückliche Eigenerklärung unterzeichnen. Der LRH hat die vier geprüften Universitäten gebeten, die erforderlichen Schritte einzuleiten.

13.3.2 Bleibeverhandlungen

Gesetzliche Regelungen zu den Voraussetzungen und zur Bemessung von Bleibe-Leistungsbezügen enthalten § 33 Abs. 2 und 3 und § 34 LBesG NRW. Gemäß § 34 Satz 5 LBesG NRW setzt die Gewährung von Bleibe-Leistungsbezügen voraus, dass die Professorin oder der Professor den Ruf einer anderen Hochschule oder das Einstellungsangebot einer anderen Arbeitgeberin oder eines anderen Arbeitgebers vorlegt. Im Hinblick auf das Verfahren bestimmt § 34 Satz 4 LBesG NRW, dass neue oder höhere Bleibe-Leistungsbezüge bei einem neuen Ruf frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit der letzten Gewährung zugestanden werden sollen. Nach § 3 Abs. 2 HLeistBVO entscheidet die Rektorin oder der Rektor oder die Präsidentin oder der Präsident auf Vorschlag oder nach Anhörung der Dekanin oder des Dekans über die Gewährung, die Höhe sowie die Teilnahme der BBLB an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen.

Regelmäßig lag an allen geprüften Universitäten zu Beginn der Bleibeverhandlungen entweder der Ruf mit dem Abwerbeangebot oder das entsprechende Einstellungsangebot vor. An einer Universität waren die Abwerbeangebote allerdings in mehreren Fällen nicht aktenkundig. Darüber hinaus führten zwei Universitäten in Einzelfällen sogenannte „graue Verhandlungen“, denen kein dokumentierter Ruf zugrunde lag.

In den Berufsordnungen der vier geprüften Universitäten waren keine Regelungen dazu aufgenommen worden, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen neue oder höhere Bleibe-Leistungsbezüge bei einem neuen Ruf schon vor Ablauf von drei Jahren seit der letzten Gewährung zugestanden werden können.

Bleibeverhandlungen innerhalb von drei Jahren nach der Berufungs- oder der letzten Bleibeverhandlung fanden an allen geprüften Universitäten statt. Der Anteil der Bleibeverhandlungen, die vor Ablauf von drei Jahren geführt wurden, betrug bei den untersuchten Bleibeverhandlungen zwischen 21 v. H. und 53 v. H. Als Ergebnis dieser Bleibeverhandlungen wurden durchweg höhere Bleibe-Leistungsbezüge und in der Regel ein verbessertes Angebot in der Personal- und Sachausstattung des Lehrstuhls vereinbart.

Der LRH hat die geprüften Universitäten darauf hingewiesen, dass die Durchführung von „grauen Verhandlungen“, denen kein dokumentierter Ruf zugrunde liegt, nicht von § 34 Satz 5 LBesG NRW erfasst wird und insoweit grundsätzlich abzulehnen ist. Soweit konkrete Abwerbebemühungen mündlich an eine Hochschule herangetragen werden, auf die diese im begründeten Einzelfall mit einem Bleibeangebot reagieren will, ist stets darauf hinzuwirken, dass das Abwerbeangebot schriftlich vorgelegt wird. Soweit dies nicht zum Ziel führt und konkrete nachvollziehbare Gründe vorliegen, die der Vorlage eines schriftlichen Angebots ausnahmsweise entgegenstehen, ist dies mindestens schriftlich zu dokumentieren und von der Hochschule und der Professorin oder dem Professor zu unterzeichnen. Der LRH hat wegen der Bedeutung dieses Aspektes alle vier geprüften Universitäten um Zusage der (weiteren) künftigen Beachtung gebeten.

Die Gewährung von höheren Bleibe-Leistungsbezügen vor Ablauf von drei Jahren bildet nach der Sollvorschrift des § 34 Satz 4 LBesG NRW die Ausnahme. Die Hochschule muss eine Ermessensentscheidung treffen, die rechtmäßig, sachgerecht und zweckmäßig ist. Das Ergebnis dieses Abwägungsvorgangs ist schriftlich festzuhalten, damit die erforderliche Transparenz hergestellt wird und die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Hochschule belegt werden kann. Wird nicht entsprechend verfahren, besteht die Gefahr, dass die Sollvorschrift, hier also die Einhaltung der Frist, ins Leere läuft. Der LRH hat die geprüften Universitäten um Zusage gebeten, bei künftigen Entscheidungen dem der Vorschrift immanenten Gedanken der Ausnahme zu entsprechen.

13.3.3 Gewährung von Leistungsbezügen

Nach § 34 Satz 2 LBesG NRW sollen BBLB in der Regel unbefristet und als laufender Bezug vergeben werden. Die Gewährung von befristeten BBLB ist ebenfalls zulässig, stellt danach aber die Ausnahme dar. Die Befristung einer Leistung führt dazu, dass die Leistung mit Fristablauf entfällt.

Die geprüften Universitäten gewährten in höchst unterschiedlichen Konstellationen und Intensitäten neben unbefristeten auch befristete BBLB für drei oder fünf Jahre und knüpften diese an Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Teilweise wurde die dauerhafte Weitergewährung der BBLB nach Zeitablauf und Zielerreichung festgelegt. Zum Teil wurden nach Fristablauf neue Ziel- und Leistungsvereinbarungen geschlossen.

In allen Berufungsvereinbarungen begann die Zahlung der befristeten Leistungsbezüge nicht nach der Erfüllung der Ziel- und Leistungsvereinbarung, sondern mit der Gültigkeit der Vereinbarung. Die Gewährung befristeter Leistungsbezüge wurde mit der jeweiligen Ziel- und Leistungsvereinbarung unterschiedlich verknüpft.

Soweit die Universitäten die Gewährung oder Weitergewährung von BBLB von bestimmten Leistungen der Professorinnen und Professoren abhängig machten, wurden als messbare Kriterien überwiegend deren Drittmittelinwerbungen und/oder Veröffentlichungen festgelegt. Zugleich waren diese Kriterien in mehreren Fällen auch für die Gewährung besonderer Leistungsbezüge nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 und § 35 LBesG NRW als maßgeblich angesehen worden; die besonderen Leistungsbezüge wurden neben den (befristeten) BBLB gewährt. Der LRH konnte in diesen

Fällen nicht ausschließen, dass ein und dieselbe Leistung für beide Arten der Leistungsbezüge herangezogen wurde.

Der LRH hat die Universitäten auf die Rahmenbedingungen bei der Gewährung befristeter BBLB hingewiesen: Wird die Zahlung von (befristeten) Leistungsbezügen davon abhängig gemacht, dass bestimmte Voraussetzungen von der Professorin/ dem Professor erfüllt werden, kann diese Verpflichtung unterschiedliche rechtliche Bedeutung haben. Zum einen kann es sich um eine selbstständige Gegenleistungspflicht handeln. Zum anderen kann es sich bei der Verpflichtung auch um eine Bedingung handeln, die erfüllt sein muss, um den Zahlungsanspruch zu begründen und/oder aufrechtzuerhalten. Tritt die Bedingung für die vereinbarte Leistung nicht ein, entfällt die entsprechende Leistungsverpflichtung, wobei dieser Wegfall je nach Vereinbarung rückwirkend oder mit Wirkung für die Zukunft eintritt.

Der LRH hat die Universitäten gebeten sicherzustellen, dass dann, wenn die (Fort-)Zahlung von BBLB von der Erfüllung einer Ziel- und Leistungsvereinbarung abhängig gemacht werden soll, eine klare und rechtssichere Regelung getroffen und im Weiteren auch evaluiert wird, ob die Leistung von Seiten der Professorinnen und Professoren erbracht worden ist. Soll die Erfüllung einer Ziel- und Leistungsvereinbarung Voraussetzung für die Fortzahlung von zunächst befristet gewährten BBLB sein, hat der LRH zudem darauf hingewiesen, dass entsprechende Bestimmungen bereits in den aus Anlass der Berufung oder aus Anlass der ursprünglichen Bleibeverhandlungen getroffenen Regelungen verankert sein müssen. Eine Entfristung, aber auch eine Fristverlängerung, die nicht in der ursprünglichen Regelung vorgesehen ist, stellt rechtlich die Neugewährung von Leistungsbezügen dar, die aber selbstständig nur im Falle eines neuen Rufs vorgesehen werden kann. Der LRH hat die vier geprüften Universitäten um Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassenden gebeten.

Weiter können Leistungen, die dazu führen, dass die Universität die befristeten BBLB in unbefristete BBLB umwandelt, nicht zugleich für besondere Leistungsbezüge nach § 35 LBesG NRW berücksichtigt werden. Anderenfalls würde dieselbe Leistung doppelt honoriert. Der LRH hat die Universitäten gebeten sicherzustellen, dass keine mehrfache Honorierung derselben Leistung durch verschiedene Leistungsbezüge erfolgt. Er hat die vier geprüften Universitäten insoweit um Mitteilung des Veranlassenden gebeten.

13.3.4 Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Hochschule

Die bei den örtlichen Erhebungen untersuchten Einzelfälle haben in der Gesamtschau gezeigt, dass BBLB von Professorinnen und Professoren im Laufe ihrer Zugehörigkeit zu der jeweiligen Hochschule vielfach stetig angestiegen sind. Die Gründe hierfür lagen einerseits in der Vorlage von Rufen anderer Hochschulen bzw. sonstigen Abwerbungsversuchen. Andererseits wurden in den Bleibeverhandlungen oftmals Öffnungsklauseln in die Vereinbarungen aufgenommen, die eine Umwandlung von befristeten BBLB – nach Erfüllung von aufgestellten Kriterien – in unbefristete BBLB vorsahen.

Bei einer Universität hatte die Summe der gewährten BBLB dazu geführt, dass der im Rahmen der gesamtfINANZIellen Planung für BBLB inneruniversitär vorgesehene Betrag erheblich überschritten wurde. Darüber hinaus gewährte diese Hochschule

weitere sonstige Leistungsbezüge. Die von der Hochschule vorgenommenen Hochrechnungen ließen bei einer Beibehaltung der Vergabep Praxis ein stetig anwachsendes Defizit in diesem Bereich erwarten. Spätere von der Hochschule durchgeführte Vergleiche mit den real vorliegenden Zahlen bestätigten diese Annahmen.

Der LRH hat die geprüften Universitäten darauf hingewiesen, dass eine zu großzügige Gewährung von Leistungsbezügen die Funktionsfähigkeit der Hochschule gefährden kann. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass die Organe der Hochschulen nach § 38 LBesG NRW dafür Sorge zu tragen haben, dass durch die Gewährung von Leistungsbezügen die Funktionsfähigkeit der Hochschulen nicht berührt wird. Der LRH hat die vier geprüften Universitäten hierzu um Stellungnahme gebeten.

13.4 Stellungnahmen der Universitäten

Die Universitäten haben zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Danach haben drei Universitäten Änderungen an ihren Berufsordnungen vorgenommen.

Hinsichtlich der Fristen auch für einzelne Verfahrensschritte hat eine Universität dargelegt, diese im Sinne einer Best-Practice-Darstellung in ihr Handbuch für Berufungsverfahren aufnehmen zu wollen. Diese und eine weitere Universität beabsichtigen zudem, weitere Maßnahmen zu erarbeiten, um eine Verkürzung von Berufungsverfahren zu erreichen. Eine Universität hat Bedenken gegen die Wirksamkeit von Fristen für einzelne Verfahrensschritte geäußert. Sie sei auf die Mitwirkung ihrer Mitglieder in den Angelegenheiten der Selbstverwaltung angewiesen. Derartige Verwaltungstätigkeiten seien zeitlich und terminlich in der Regel schwer zu koordinieren. Es bestünden Bedenken, ob kleinteiligere und starre Fristenregelungen im Zweifel nicht dazu führen würden, dass sich Beteiligte ggf. gegen die Mitwirkung in entsprechenden Gremien entschieden.

Zur Teilnahmepflicht von Berufsbeauftragten an den Sitzungen der Berufungskommissionen haben sich bisher drei Universitäten geäußert. Eine Universität hat Bedenken gegen die Festschreibung einer Teilnahmepflicht, da bei einer Teilnahmeverpflichtung Sitzungen ohne Berufsbeauftragte nicht rechtsfehlerfrei wären. Die zweite Universität hat zugesichert, entsprechende Anregungen in der nächsten Änderung der Berufsordnung aufgreifen zu wollen. Die dritte Universität hat die Anregung des LRH bereits umgesetzt. Die Anregung, Abschlussberichte der Berufsbeauftragten in Form eines Formularberichts oder einer Checkliste zu vereinheitlichen, ist von den vier Universitäten mehrheitlich positiv aufgenommen worden.

Die vom LRH für erforderlich gehaltenen Regelungen zur Befangenheitsproblematik bei Gutachterinnen und Gutachtern sind von den Universitäten bereits weitgehend getroffen worden.

Alle Universitäten haben ferner zugesichert, dass Bleibeverhandlungen nur bei Vorliegen eines schriftlichen Abwerbeangebots durchgeführt werden. Ferner haben drei Universitäten zugesagt, Bleibeverhandlungen vor Ablauf von drei Jahren entgegenzuwirken und dem Ausnahmecharakter von § 34 Satz 4 LBesG NRW bei künftigen Entscheidungen Rechnung zu tragen. Eine Universität hat hierzu noch keine Stellungnahme abgegeben.

Auf die aufgezeigte Problematik im Zusammenhang mit der Gewährung befristeter BBLB haben die Universitäten unterschiedlich reagiert. Eine Universität hat zugesichert, bei befristeten BBLB am Ende der Laufzeit die Zielerreichung zu prüfen und eine Entfristung nur bei Zielerreichung vorzunehmen. Eine Fristverlängerung käme weiterhin nur in dem Ausnahmefall in Betracht, dass die Hochschule für die Nichterreichung der Ziele verantwortlich sei. Eine andere Hochschule hat mitgeteilt, sie würde BBLB nur noch unbefristet vergeben. Ein Teil dieser BBLB werde dabei direkt im Nachgang der Verhandlungen wirksam, ein weiterer Teil werde für den Fall der Erfüllung einer Zielvereinbarung ausgelobt. Die dritte Universität hat angegeben, bei befristeten BBLB werde die Entfristung bzw. Teilentfristung der BBLB nur noch für den Fall der vollständigen bzw. teilweisen Zielerreichung zugesagt. Nach Fristablauf gebe es grundsätzlich keine weiteren Verhandlungen mehr. Die vierte Universität hat darauf verwiesen, dass sie bisher keine BBLB gezahlt habe, die von der Erfüllung einer Ziel- und Leistungsvereinbarung abhängig gemacht worden seien. Sofern dies jedoch in der Zukunft erfolgen sollte, würde dies auf der Grundlage der Hinweise des LRH erfolgen.

Alle vier Universitäten haben zugesichert, Maßnahmen zu ergreifen, um eine Doppelhonorierung von Leistungen im Rahmen der BBLB und der besonderen Leistungsbezüge auszuschließen.

Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Universität durch die ständig steigenden BBLB sehen drei Universitäten in ihrem Bereich nicht. Die vierte Universität verweist auf die diesbezügliche Arbeit einer internen Arbeitsgruppe. Diese solle Szenarien entwickeln, die es der Universität ermöglichen, attraktive und konkurrenzfähige Angebote an Hochschullehrerinnen und -lehrer zu unterbreiten, wobei gleichzeitig ein festgeschriebenes Gesamtbudget für den Vergaberahmen einzuhalten sein werde.

13.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat in seinen Folgeentscheidungen begrüßt, dass die vier Universitäten seine Anregungen in den Prüfungsmitteilungen in weiten Teilen umgesetzt haben.

Der LRH hat die Bemühungen von zwei Universitäten begrüßt, mit weiteren Maßnahmen die Verfahrensdauer bis zur Vorlage des Berufungsvorschlags zu verkürzen. Die von einer Universität vorgebrachten Bedenken gegen Fristen für einzelne Verfahrensschritte hat der LRH nicht geteilt. Eine kürzere Erledigungsdauer in Angelegenheiten der Stellenbesetzung vergrößert die Belastung der beteiligten Hochschullehrerinnen und -lehrer nicht. Vielmehr erfahren diese eine Entlastung, wenn sie sich nicht aufgrund langer Zeitabläufe jeweils neu in die Vorgänge einarbeiten müssen.

Der LRH ist bei seiner Auffassung geblieben, dass die Teilnahme der Berufungsbeauftragten an Sitzungen der Berufungskommissionen zu deren wesentlichen Aufgaben gehört. Eine entsprechende Verpflichtung sollte daher in die Berufsordnungsordnung aufgenommen werden. Bei Verhinderung sollte eine von der Hochschulleitung beauftragte Vertretung die Aufgabe wahrnehmen.

Im Hinblick auf die Durchführung von Bleibeverhandlungen hat der LRH die Zusage der Universitäten positiv bewertet, solche nur bei Vorlage eines schriftlichen Abwerbeangebots und in der Regel nicht vor Ablauf von drei Jahren seit der letzten Vereinbarung zu führen.

Der LRH hat ferner die geänderte Praxis zur Gewährung von befristeten BBLB in den betroffenen Universitäten zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat auch begrüßt, dass die Universitäten Maßnahmen ergriffen haben, um einer mehrfachen Honorierung von Leistungen durch BBLB und besondere Leistungsbezüge entgegenzuwirken.

Zur Problematik der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Universität durch die ständig steigenden BBLB hat der LRH zur Kenntnis genommen, dass drei Universitäten in ihrem Bereich keinen Handlungsbedarf sehen. Der LRH hat es als erforderlich angesehen, soweit eine Beeinträchtigung perspektivisch vorliegen könnte, die Gesamtsumme der BBLB konkret zu begrenzen. Hierzu könnte bspw. ein verbindlicher interner Kostenrahmen entwickelt und periodisch fortgeschrieben werden; die zu gewährenden BBLB dürfen dann nur innerhalb des Kostenrahmens zugestanden werden.

Der LRH hat um Übersendung der ausstehenden Stellungnahmen zu weiteren Einzelpunkten gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

14 Effiziente Prozesse im Drittmittelmanagement



Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln die verwaltungsmäßige Bearbeitung von Drittmittelprojekten an zwölf Universitäten sowie an zwei Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes untersucht.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die Bearbeitung und Abwicklung von Drittmittelprojekten an den Hochschulen einen erheblichen technischen, personellen und organisatorischen Aufwand verursachten und die Verwaltungsprozesse häufig nicht effizient genug waren. Aus den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen hat der Landesrechnungshof sowohl allgemeine als auch individuelle Empfehlungen abgeleitet.

Der Landesrechnungshof hat den Hochschulen insbesondere die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems und einer elektronischen Akte empfohlen. Ferner sollten sämtliche im Rahmen der Antrags- und Angebotsphase anfallenden Verwaltungsaufgaben innerhalb der jeweiligen Hochschule in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst werden. Die Budgetverantwortung sollte bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Projektleitungen übertragen werden. Schließlich hält der Landesrechnungshof auch die Implementierung digitaler, workflowunterstützter Prozesse bei der Einstellung von Personal in Drittmittelprojekten, bei Beschaffungen, im Bereich der eingehenden und ausgehenden Rechnungen, bei Mittelabrufen und bei der Bearbeitung von Stundenzetteln für notwendig.

Die Hochschulen sind den Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt. Insbesondere haben alle Hochschulen mit der Einführung oder Erweiterung eines Dokumentenmanagementsystems oder zumindest mit den Planungen zur Einführung eines solchen begonnen. Entsprechendes gilt für die Einführung der elektronischen Akte.

14.1 Ausgangslage

Nach § 2 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) stellt das Land nach Maßgabe des Landeshaushalts die Mittel zur Durchführung der Aufgaben der Hochschulen bereit. Diese bilden die Hauptfinanzierungsquelle der Hochschulen. Daneben haben in den letzten Jahren Drittmittel bei der Finanzierung der Hochschulen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes sind Drittmittel die Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt von öffentlichen oder privaten Stellen eingeworben werden.

Der Anstieg der von den Hochschulen eingeworbenen Drittmittel hatte den Landesrechnungshof (LRH) im Jahr 2012 bewogen, zur Orientierung eine Drittmittelprüfung an allen Hochschulen in der Trägerschaft des Landes durchzuführen.²⁴¹ Schon damals hatte sich gezeigt, dass das gestiegene Drittmittelvolumen neben dem entsprechenden wissenschaftlichen Aufwand sowohl auf der Seite der beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch auf der Verwaltungsseite zu einer höheren Belastung mit administrativen Tätigkeiten führt.

14.2 Prüfungsverlauf und Prüfungsgegenstand

Im Anschluss an die o. g. Orientierungsprüfung hat der LRH gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln in der vorliegenden Prüfung die Prozesse im Drittmittelmanagement bei zwölf vom Land getragenen Universitäten und bei zwei drittmittelstarken Fachhochschulen untersucht. Die örtlichen Erhebungen an den geprüften Hochschulen wurden in der Zeit von August 2014 bis Februar 2016 durchgeführt. Die Prüfungsmitteilungen des LRH sind zwischen August und Dezember 2017 ergangen. Die Hochschulen haben hierzu bis August 2018 Stellung genommen. Die Folgeentscheidungen des LRH sind zwischen September 2018 und Mai 2019 ergangen.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Zuständigkeiten bei der verwaltungsmäßigen Bearbeitung von Drittmittelprojekten und die Ausgestaltung der Verfahrensabläufe. Untersucht wurden die Gegebenheiten sowohl bei hoheitlichen Projekten als auch bei sogenannten wirtschaftlichen Projekten. Wirtschaftliche Projekte im Drittmittelbereich sind solche, die die Hochschulen gegen Entgelt für Dritte durchführen (z. B. Auftragsforschung, Dienstleistung). Im Einzelnen umfasste die Prüfung die Verfahrensphasen der verwaltungsseitigen Akquise von Drittmittelprojekten, der Antrags- und Angebotsberatung und der Erstellung der Anträge und Angebote sowie der Bewirtschaftung von Drittmittelprojekten bis hin zum Projektabschluss. Die Verwertung drittmittelfinanzierter Forschungsergebnisse war nicht Gegenstand der Prüfung.

14.3 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

14.3.1 Zur Geschäftsorganisation allgemein

Der LRH hat festgestellt, dass die Bearbeitung von Drittmittelprojekten im Hinblick auf ihre verwaltungsmäßige Abwicklung an den Hochschulen einen erheblichen organisatorischen, personellen und technischen Aufwand verursacht und erheblich von den hochschulinternen Abläufen abweicht, die die Verwaltung des regulären Hochschulhaushalts betreffen.

Zum einen sind zur Erlangung der entsprechenden Mittel besondere Aktivitäten seitens der Hochschulen (Förderanträge und/oder Vertragsverhandlungen) erforderlich. Zum anderen zeichnen sich Drittmittelprojekte durch verschiedene Beschränkun-

241 Siehe Jahresbericht 2016, Beitrag 9. Die Drittmiteleinnahmen der Hochschulen in NRW insgesamt hatten sich in den Jahren 2000 bis 2011 von rd. 447 Mio. € auf rd. 968 Mio. € mehr als verdoppelt. 2015 lagen sie bei 1.207 Mio. €; vergleiche IT. NRW, Hochschulen in Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse der Hochschulstatistik – Ausgabe 2017, S. 30.

gen bei der Verwendung der eingeworbenen Mittel aus. Diese betreffen etwa den geförderten Zweck, aber auch die Art der geförderten Ausgaben und den Zeitraum, in dem die Mittel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus obliegen den Hochschulen zusätzliche Berichts-, Dokumentations-, Nachweis- und besondere Aufbewahrungspflichten gegenüber den Drittmittelgebern. Dieser besondere Verwaltungsaufwand wird dadurch verstärkt, dass die Anforderungen der verschiedenen Drittmittelgeber sich – zum Teil deutlich – unterscheiden.

Eine weitere Erschwernis ergibt sich bei den Drittmittelprojekten daraus, dass in solchen Projekten regelmäßig verschiedene hochschulinterne Akteure zusammenkommen (Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftler, Fakultäten/Fachbereiche, Hochschulverwaltung) und innerhalb der Hochschulverwaltung wiederum mehrere Stellen mit der Bearbeitung von Drittmittelprojekten befasst sind. Schließlich wird die Drittmittelbearbeitung schlicht auch durch die oft hohe Anzahl an Drittmittelprojekten weiter erschwert.

Aufgrund der vorgenannten komplexen Ausgestaltung der Verfahren, insbesondere wegen der besonderen Vorgaben der Drittmittelgeber, und aufgrund der Zahl der Verfahrensbeteiligten konnten die für die Verwaltung des regulären Hochschulhaushalts etablierten hochschulinternen Verfahrensabläufe vielfach nicht übernommen werden. In der Praxis kam es häufig zu Problemen dergestalt, dass Zuständigkeiten nicht klar definiert und praktiziert wurden, dass identische oder zumindest ähnliche Aufgaben von verschiedenen Beteiligten erledigt wurden und dass Arbeitsschritte nicht aufeinander abgestimmt waren. Hinzu kam, dass die Abläufe innerhalb der Hochschulen oftmals wenig transparent und damit nur schwer nachvollziehbar waren, sodass vermeidbare Bearbeitungspausen entstanden und/oder Sachstandsanfragen anfielen.

Vielfach wurden zentral und dezentral unterschiedlichste Hilfsmittel wie Excel-Listen, Access-Datenbanken und individuelle Zusatzsoftware zur Projektbewirtschaftung genutzt, wodurch eine verteilte und uneinheitliche Datenhaltung entstand. Aufzubewahrende Dokumente wurden häufig in einer redundanten und inkonsistenten Sammlung von papierbasierten und digitalen Dokumenten vorgehalten. Dadurch ergaben sich in der Praxis Medienbrüche und unterschiedliche Informationsstände innerhalb der Hochschulen und unter den Projektpartnern. Die Folge davon waren hohe Such- und Kommunikations- bzw. Koordinationsaufwände.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte keine der geprüften Hochschulen ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) in allen an der Abwicklung von Drittmittelprojekten beteiligten Organisationseinheiten eingeführt. Ebenso gab es an keiner Hochschule eine im Verfahrensablauf durchgängig nutzbare digitale Projektakte. In der Regel wurden Akten vorgefunden, die zumindest teilweise papiergebunden waren. Nur in Teilbereichen waren digitale Lösungen eingeführt worden.

Der LRH ist der Auffassung, dass der Einsatz eines DMS zur Optimierung der Prozesse im Drittmittelmanagement und zur Archivierung von Dokumenten unumgänglich ist. Ein solches DMS würde insbesondere die oftmals dezentrale, redundante und heterogene Datenhaltung ersetzen.

Die Einführung eines DMS sollte auch die Verwaltung und Visualisierung ursprünglich papiergebundener Schriftstücke in digitalisierter Form umfassen. Eine solche digitale Akte sollte alle relevanten Projektunterlagen enthalten und würde ein um-

fangreiches Papierarchiv grundsätzlich überflüssig machen. Die digitale Projektakte sollte alle Verfahrensstadialen umfassen und allen am Projekt beteiligten Personen funktionsabhängig zugänglich gemacht werden.

Aus Sicht des LRH können die Vorteile eines DMS und einer digitalen Projektakte aber nur dann ausgeschöpft werden, wenn zugleich für die hochschulinternen Prozesse im Drittmittelmanagement (optimierte) digitale prozess- und workfloworientierte Lösungen eingeführt werden. Erst hierdurch kann der Nutzen der übergreifenden Informationsbereitstellung in einen Nutzen effizienterer Verfahrensabläufe überführt werden, von denen möglichst viele Verfahrensbeteiligte profitieren. Zugleich würde hierdurch die Akzeptanz der erforderlichen Veränderungen bei den Nutzerinnen und Nutzern deutlich erhöht.

14.3.2 Akquise

Die Phase der Akquise im Sinne der vorliegenden Prüfung umfasste die Recherche über mögliche Drittmittelprojekte, die Informationsbereitstellung innerhalb der Hochschulen sowie die Bewertung möglicher Drittmittelprojekte/Projektideen. Untersucht wurden die diesbezüglichen Aktivitäten der Hochschulverwaltung; Akquiseaktivitäten einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wurden nicht näher betrachtet.

Bei dem Großteil der geprüften Hochschulen wurde der Bereich der Akquise durch eine zentrale Organisationseinheit in der Hochschulverwaltung abgedeckt. Einzelne Hochschulen hatten die Akquise für bestimmte Förderbereiche – etwa für wirtschaftliche Projekte oder für EU-Projekte – allerdings gesonderten Verwaltungseinheiten übertragen. Zum Teil waren auch Tochtergesellschaften der jeweiligen Hochschule mit entsprechenden Aufgaben befasst.

Zu den Aufgaben der für die Akquise zuständigen Organisationseinheit(en) gehörte insbesondere die Unterstützung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bei der Einwerbung von Drittmittelprojekten. Dies geschah – in unterschiedlichem Umfang – durch persönliche Beratung, die Durchführung von Seminaren und die Bereitstellung von Informationen sowie Leitfäden und Formularen auf der Homepage der Hochschulen. Einige Hochschulen veranstalteten obligatorische Einführungsseminare für neue Professorinnen und Professoren bzw. Professorinnen und Professoren ohne Drittmittelerfahrung. Bei der überwiegenden Zahl der Hochschulen fanden sich Newsletter-Systeme, die aber hinsichtlich Struktur, Lesefreundlichkeit und Aktualität zum Teil deutliche Defizite aufwiesen.

Nach Auffassung des LRH sollten sämtliche Bereiche der Akquise verwaltungsseitig durch eine zentrale Organisationseinheit abgedeckt werden, wie dies ein Großteil der Hochschulen bereits praktizierte. Die Bündelung dieser Aufgaben in einer zentralen Organisationseinheit vermeidet Doppelstrukturen und reduziert so den Verwaltungsaufwand. Zu den primären Aufgaben dieser zentralen Organisationseinheit sollten die Vorstellung von nationalen und internationalen Förderorganisationen und -programmen sowie die Platzierung relevanter Themen im Intranet der Hochschule gehören. Die Möglichkeiten der Drittmittelerwerbung sollten durch fach- und/oder personenbezogene Informationssysteme wie Newsletter und/oder Informationsschreiben an die potentiellen Drittmittelnehmer/Projektleitungen herangetragen werden. Diese sollten regelmäßig aktualisiert und ständig verfügbar gehalten werden. Daneben

sollten Einführungs- und Informationsveranstaltungen zum Thema „Drittmittel“ für neue Professorinnen und Professoren angeboten werden.

14.3.3 Antrags- und Angebotsphase

Diese Phase schließt unmittelbar an die Akquise an und setzt voraus, dass das zu fördernde Projekt und der potentielle Drittmittelgeber feststehen. Entsprechend beginnt diese Phase mit der Erarbeitung des konkreten Projektantrags bzw. des Angebots an den in Aussicht genommenen Drittmittelgeber. Sie schließt grundsätzlich mit dem Versand der jeweiligen Antrags- bzw. Angebotsunterlagen ab.

Bei den meisten der geprüften Hochschulen wurden die Aufgaben in der Antrags- und Angebotsphase durch verschiedene Organisationseinheiten abgedeckt. Mehrfach bestanden unterschiedliche Zuständigkeiten für wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Projekte. Zum Teil wurden auch EU-Projekte gesondert betreut. Dies führte dazu, dass sich innerhalb der Hochschulen je nach Projektart verschiedene Verfahrensabläufe etabliert hatten. In einem Einzelfall führte die Differenzierung etwa dazu, dass die Berechnung der Kosten eines Projektes je nach zuständiger Organisationseinheit auf Basis unterschiedlicher Daten erfolgte.

Den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern war oftmals freigestellt, ob sie die Unterstützung der jeweils zuständigen Organisationseinheit bei dem geplanten Drittmittelprojekt in Anspruch nehmen wollten. Nur an einzelnen der geprüften Hochschulen wurden alle gestellten Projektanträge vollständig erfasst. Dementsprechend lagen überwiegend keine Auswertungen hinsichtlich der Erfolgsquoten vor.

Nach Auffassung des LRH sollten sämtliche im Rahmen der Antrags- und Angebotsphase anfallenden Verwaltungsaufgaben durch eine zentrale Organisationseinheit wahrgenommen werden. Auch hier liegt der wesentliche Vorteil einer zentralen Organisationseinheit darin, dass das erforderliche Fachwissen gebündelt vorgehalten werden kann. Parallelstrukturen werden vermieden und Aufwände entsprechend minimiert. Zudem wird hierdurch sichergestellt, dass alle an der Hochschule zur Verfügung stehenden Informationen bereits im Antrags-/Angebotsverfahren berücksichtigt werden können. Die Zentralisierung trägt auch dazu bei, dass alle potentiellen Projektkosten berücksichtigt werden.

Die Beteiligung der zentralen Organisationseinheit in dieser Verfahrensphase sollte zudem nicht im Ermessen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stehen, sondern von der Hochschulverwaltung grundsätzlich zwingend vorgegeben werden. Zudem sollten alle Drittmittelanträge, unabhängig von ihrem Erfolg, zentral erfasst werden. Dies würde es den Hochschulen ermöglichen, die Erfolgsquote der Anträge zu kontrollieren und ggf. steuernd einzugreifen.

14.3.4 Projektbewirtschaftung

Mit dem Eingang des jeweiligen Zuwendungsbescheids oder des rechtsgültigen Vertrags beginnt die Verfahrensphase der Projektbewirtschaftung. Zu den einzelnen Segmenten dieser Phase in den Hochschulen hat der LRH folgende Feststellungen getroffen und Empfehlungen ausgesprochen:

14.3.4.1 Budgetverantwortung

Alle geprüften Hochschulen hatten ihre Wirtschaftsführung und ihr Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen eingerichtet. Hierbei verwendeten sie jeweils ein sogenanntes ERP-System.²⁴²

Der LRH hat festgestellt, dass die Budgetverantwortung, d. h. die Entscheidungsge-
walt über die aus dem Drittmittelbudget zu finanzierenden Personal- und Sachmittel,
bei den geprüften Hochschulen sehr unterschiedlich ausgestaltet war. Teilweise lag
die Verantwortung vollständig bei der jeweiligen Projektleitung mit der Folge, dass
Budgetüberschreitungen ausnahmslos zu deren Lasten gingen. In anderen Fällen
lag die Verantwortung formal bei der Projektleitung, jedoch war die verwaltungsseitig
zuständige Organisationseinheit in allen Phasen der Drittmittelbewirtschaftung invol-
viert. In einigen Fällen lag die Budgetverantwortung auch komplett in den Händen
der Verwaltung.

Bei den Hochschulen, bei denen die Budgetverantwortung bei den Projektleitungen
lag, verfügten diese oftmals nicht über hinreichend aktuelle Daten zum Finanzierungs-
stand des Projektes. Meist war ihnen kein Leserecht im ERP-System der Hochschule
eingeräumt; sie hatten also keinen Zugriff auf die jeweiligen Projektkonten. Oftmals
hielten die Projektleitungen daher eigene Budgetüberwachungssysteme vor, insbe-
sondere in Form von händisch geführten tabellarischen Übersichten über die Einnah-
men und Ausgaben sowie die (noch) zur Verfügung stehenden Mittel.

Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, dass die Budgetverantwortung grundsätz-
lich bei den Projektleitungen liegen sollte. Eine entsprechende Übertragung der Ver-
antwortung sollte aber nur dann erfolgen, wenn die Projektleitungen Zugriff auf die
jeweiligen Projektkonten haben. Zudem sollte in diesen Konten eine Budgetlimitie-
rung mit entsprechender Buchungssperre verankert sein. Ferner sollten überjährige
(Personal-)Kosten ausgewiesen werden und auch etwaige Vorgaben der Drittmittel-
geber bei Reisekosten, Beschaffungen usw. abrufbar sein.

14.3.4.2 Einstellung von Personal und Beschaffungen

Bei der Einstellung von Personal in Drittmittelprojekten wurde der entsprechende
Einstellungsantrag an den geprüften Hochschulen in der Regel von der Projektlei-
tung in Papierform an das Personaldezernat übermittelt. Aufgrund fehlender Zugriffs-
rechte des Personaldezernats auf die Projektkonten musste in den meisten Fällen
die für die Projektbewirtschaftung zuständige Verwaltungseinheit zwecks Prüfung
der Förderfähigkeit und der Mittelverfügbarkeit beteiligt werden. Ein digitalisierter und
automatisierter Geschäftsprozess zwischen Projektleitung und Personaldezernat be-
stand an keiner der geprüften Hochschulen.

242 ERP = Enterprise Resource Planning. Bezogen auf ein Unternehmen bezeichnet ERP die unternehmerische Aufgabe, Ressourcen wie Kapital, Personal, Betriebsmittel, Material und Informations- und Kommunikationstechnik im Sinne des Unternehmenszwecks rechtzeitig und bedarfsgerecht zu planen und zu steuern. Als ERP-System wird die Softwarelösung zu dieser Ressourcenplanung bezeichnet.

Auch für Beschaffungen in Drittmittelprojekten existierte bei der Mehrzahl der geprüften Hochschulen kein vollständig automatisierter Geschäftsprozess. Beschaffungsanträge wurden in den meisten Fällen in Papierform an die Beschaffungsstelle übermittelt. Auch hier wurde häufig die für die Projektbewirtschaftung zuständige Verwaltungseinheit zwecks Prüfung der Förderfähigkeit und der Mittelverfügbarkeit beteiligt. Lediglich an einzelnen Hochschulen konnte ein (nahezu) kompletter Workflow von der Bedarfsmeldung über die Bestellung bis hin zur Verbuchung der Verbindlichkeit festgestellt werden.

Die Abstimmung über die Einstellung von Personal in Drittmittelprojekten sollte nach Auffassung des LRH automatisiert und direkt zwischen den Projektleitungen und dem Personaldezernat erfolgen. Eine Beteiligung der im Übrigen für die Projektbewirtschaftung zuständigen Verwaltungseinheit wird als nicht notwendig erachtet. Dabei muss dem Personaldezernat ein lesender Zugriff auf das jeweilige Projektkonto im ERP-System und auf die jeweilige digitale Projektakte eingeräumt werden. Dadurch würden sich regelmäßige Rückfragen bei Einstellungsanträgen bei der für die Projektbewirtschaftung zuständigen Verwaltungseinheit hinsichtlich der Kostendeckung und Förderfähigkeit erübrigen.

In gleicher Weise sollten Beschaffungen unmittelbar zwischen den Bedarfsstellen (Projektleitungen) und der Beschaffungsstelle abgewickelt werden. Letzterer sollte ein lesender Zugriff auf das jeweilige Projektkonto im ERP-System und die jeweilige digitale Projektakte eingeräumt werden. Die zusätzliche Beteiligung der für die Projektbewirtschaftung zuständigen Verwaltungseinheit wäre dann auch hier entbehrlich.

14.3.4.3 Eingehende Rechnungen bei Beschaffungen

Bei der Verarbeitung von eingehenden Rechnungen waren die Abläufe bei den geprüften Hochschulen sehr unterschiedlich. Bei den meisten Hochschulen gab es keinen zentralen Rechnungseingang. Rechnungen in Drittmittelprojekten gingen dort in der jeweiligen Fakultät, bei der Projektleitung, in der zentralen Beschaffungsstelle, in der Finanzbuchhaltung oder in der für die Projektbewirtschaftung zuständigen Verwaltungseinheit ein. Entsprechend variierten die Abläufe von der Erfassung der Rechnung über die Bestätigung ihrer Richtigkeit bis hin zur Bezahlung zum Teil auch innerhalb einer Hochschule erheblich. Selbst bei den Hochschulen, die einen zentralen Rechnungseingang eingerichtet hatten, waren überwiegend keine (durchgängig) elektronischen Arbeitsabläufe etabliert. Oftmals wurden die Rechnungen in Papier weitergereicht; dies führte teilweise zu Bearbeitungszeiten, bei denen die Inanspruchnahme eines gewährten Skontos nicht mehr möglich war. Soweit die Rechnungsbearbeitung digitalisiert war, galt dies nur für Teilschritte; im Einzelfall wurden Rechnungen sogar mehrfach eingescannt.

Der LRH hat empfohlen, für eingehende Rechnungen einen zentralen Rechnungseingang an der jeweiligen Hochschule einzurichten. Dieser sollte in der Lage sein, elektronisch eingehende Rechnungen anzunehmen und in einen elektronischen Workflow einzubinden. Dieser Workflow sollte die sachliche Prüfung, die Freigabe sowie die Abschlusskontierung von Eingangsrechnungen ermöglichen und dabei in die Finanzbuchhaltung des ERP-Systems integriert werden. Hierdurch würden die Transparenz in den Rechnungsprozessen erhöht und die Durchlaufzeiten verkürzt.

Entsprechend würden Kosten gesenkt, Skontoerträge gesichert und zudem zeitnahe Monatsabschlüsse ermöglicht.

14.3.4.4 Mittelabrufe und ausgehende Rechnungen

Der LRH hat festgestellt, dass Mittelabrufe in hoheitlichen Projekten und Ausgangsrechnungen in wirtschaftlichen Projekten bei der überwiegenden Zahl der geprüften Hochschulen manuell erstellt und bearbeitet wurden. Zum Teil wurden sogar elektronische Dokumente ausgedruckt und in Papierform weitergeleitet. Auch der Versand erfolgte in den meisten Fällen in Papierform. Nur sehr wenige Hochschulen verfügten über eine automatisierte Terminüberwachung zur Vorlage der Mittelabrufe bzw. zur Erstellung der Rechnungen, obwohl zum Teil entsprechende Daten im ERP-System hinterlegt waren. Die zuständigen Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter nutzten Tabellen oder die Erinnerungsfunktionen elektronischer Kalender, um diese Termine zu überwachen. Einige Hochschulen griffen zur Vorbereitung der Mittelabrufe/Rechnungen auf die Daten aus dem ERP-System und dessen Funktionen zurück. In fast allen Fällen war jedoch auch hier noch eine anschließende manuelle Bearbeitung notwendig. Nur bei einzelnen Hochschulen war im Bereich der ausgehenden Rechnungen ein automatisierter Workflow von der Eingabe der Rechnungsdaten in ein Rechnungsausgangstool bis hin zur Forderungsverbuchung eingerichtet.

Nach Auffassung des LRH sollten anstehende Mittelabrufe in hoheitlichen Projekten – einschließlich etwaiger (Zwischen-)Nachweise – und die Erstellung ausgehender Rechnungen in wirtschaftlichen Projekten unter Berücksichtigung der Vorgaben des Drittmittelgebers und ggf. weiterer hochschulinterner Vorgaben zeitnah erfolgen. Idealerweise sollte ein entsprechender Hinweis vom System an die jeweilige Projektleitung adressiert werden. Zudem sollten die bisherigen manuellen Arbeiten wie das Erstellen von Beleglisten, die Zusammenstellung von Stundenzetteln, Rechnungen usw. durch automatisierte Prozesse aus dem ERP-System heraus abgelöst werden.

14.3.4.5 Stundenzettel

Sofern Personalausgaben in einem Projekt mithilfe von Stundenzetteln der Beschäftigten nach Vorgaben des jeweiligen Drittmittelgebers zu ermitteln und zu dokumentieren waren, kam es in der Vergangenheit nach Prüfungen sowohl des LRH²⁴³ als auch von Drittmittelgebern häufig zu Nachforderungen bzw. zu Mittelkürzungen, da diese Stundenaufschreibungen oftmals fehlerhaft waren.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter ihre Arbeitszeiten oftmals in digitalen Erfassungsbögen, zum Teil aber auch nur auf papiergebundenen Bögen erfassten. Die Stundenzettel wurden von der Projektleitung auf Plausibilität geprüft, genehmigt und an die zuständige Verwaltungsstelle weitergeleitet. Ein Abgleich der in den Erfassungsbögen eingetragenen Arbeitszeiten mit Abwesenheitszeiten der/des Beschäftigten z. B. aufgrund von Urlaub oder Krankheit sowie mit Arbeitszeiten in anderen parallel laufenden Projekten erfolgte nur in wenigen Ausnahmefällen. Eine automatisierte Prüfung und Weiterleitung der Stundenzettel sowie ein automatisierter Abgleich mit Abwesenheitszeiten bzw. Beschäftigungszeiten in anderen Projekten erfolgte an keiner der geprüften Hochschulen.

243 Siehe etwa die Prüfung von Verbundprojekten, Jahresbericht 2017, Beitrag 17.

Der LRH hat in Bezug auf die Dokumentation von Personalausgaben mithilfe von Stundenzetteln empfohlen, die entsprechenden Angaben auf ihre Plausibilität und anhand bestimmter Kriterien auch auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen. Abgeglichen werden sollten die Zeitangaben der Beschäftigten mit ihren Einsatzzeiten in möglichen anderen Projekten, namentlich mit etwaigen Dienstreisen, und mit ihren Urlaubs- und sonstigen Abwesenheitszeiten. Im Hinblick auf die mit einem solchen Abgleich möglicherweise verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme sollte die Überprüfung der Stundennachweise im Rahmen eines Workflows weitgehend automatisiert und in einem ersten Schritt auch anonymisiert, also nur mit einer Kennziffer o. ä. versehen, durchgeführt werden. Hierzu sollten die in einem Drittmittelprojekt aufgewendeten Zeiten in digitalen Stundenzetteln erfasst werden. Diese sollten über einen Genehmigungsworkflow über die Projektleitung automatisch in eine sogenannte Blackbox gesteuert werden. Parallel dazu sollten die für einen Abgleich relevanten personenbezogenen Daten wie z. B. Tätigkeiten in anderen Projekten einschließlich Dienstreisezeiten sowie Urlaubs- und sonstige Abwesenheitszeiten ebenso automatisiert in die vorgenannte Blackbox gesteuert werden. Durch entsprechende Programmierung könnten die digitalen Stundenzettel dann mit den verschiedenen anderen Zeiten auf mögliche Überschneidungen, also doppelt erfasste Zeiten, hin überprüft werden. Diese automatische Prüfung fände nur innerhalb dieses geschlossenen (Blackbox-)Systems statt. Erst wenn sich Überschneidungen ergeben sollten, wären die betroffenen Stundenzettel auszusteuern und die festgestellten Fehler manuell zu korrigieren. Hiernach wären die korrigierten Stundenzettel wieder dem System zuzuführen und dort weiterzuverarbeiten, etwa bei der automatisierten Erstellung von Belegen oder Beleglisten für die Drittmittelgeber.

14.4 Stellungnahmen der Hochschulen

Die Hochschulen sind den Empfehlungen des LRH weitestgehend gefolgt und haben die Prüfungsmitteilungen vielfach zum Anlass genommen, ihre Prozesse in Bezug auf Ziele, Ressourcen und Verantwortlichkeiten zu erfassen, zu analysieren und zu optimieren. Die Implementierung eines DMS einschließlich der Einführung der elektronischen Akte wird von den Hochschulen übereinstimmend für notwendig gehalten. Die meisten Hochschulen haben in diesem Bereich mit den Planungen begonnen, teilweise sind DMS und elektronische Akte inzwischen vorhanden. An einigen der geprüften Hochschulen wurden zwischenzeitlich die technischen Möglichkeiten für eine überjährige Festlegung der (Personal-)Kosten geschaffen und umgesetzt.

Einige Hochschulen haben sich dagegen ausgesprochen, die Einstellung von Personal und die Beschaffung von Gegenständen ohne Beteiligung der für die Projektbewirtschaftung zuständigen Verwaltungseinheit abzuwickeln, und sehen deshalb davon ab, dem Personaldezernat bzw. der Zentralen Beschaffungsstelle entsprechende Zugriffsrechte auf das Projektkonto einzuräumen. Begründet wird dies insbesondere damit, dass in einem solchen Fall zusätzliches Fachwissen in diesen Dezernaten vorgehalten werden müsste. Diese Hochschulen halten eine regelmäßige Beteiligung der für die Projektbewirtschaftung zuständigen Verwaltungseinheit und eine dortige Konzentration des Fachwissens für wirtschaftlich sinnvoller. Als weitere Gründe wurden die besondere Organisationsstruktur und der Aufbau der Rechteverteilung im ERP-System genannt.

Als problematisch sehen einige Hochschulen die Umsetzung der Empfehlung des LRH an, das Verfahren hinsichtlich der Dokumentation von Personalausgaben mithilfe von Stundenzetteln zu digitalisieren und zu automatisieren. Grundsätzlich stimmen alle Hochschulen der Forderung nach einer genaueren Kontrolle der Stundenzettel zu. Der überwiegende Teil der Hochschulen hat auch begonnen, den mit der Überprüfung der Stundenzettel beauftragten Personen entsprechende Zugriffsrechte einzurichten und standardisierte Verfahrensabläufe aufzubauen. Eine vollständige Digitalisierung und Automatisierung ist aber noch an keiner Hochschule umgesetzt worden. In einzelnen Fällen stehen noch gültige Vereinbarungen mit den Personalvertretungen der Einführung einer automatisierten Überprüfung entgegen. In anderen Fällen fehlen die technischen Voraussetzungen, eine geeignete Softwarelösung oder personelle Kapazitäten zur Umsetzung der Empfehlung des LRH.

Einzelne Hochschulen haben schließlich auf verschiedene Aspekte hingewiesen, die aus ihrer Sicht einer übergreifenden Klärung bedürfen, und den LRH gebeten, diese an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) heranzutragen. Angesprochen wurden insoweit die Einbindung der Hochschulen in das Landesverwaltungsnetz, die Finanzierung der Digitalisierungsprojekte im Bereich „Drittmittel“ und die heterogenen Anforderungen der Drittmittelgeber in Bezug auf Bewirtschaftungsregularen und vorzulegende Unterlagen bei Mittelabrufen und Verwendungsnachweisen.

14.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hatte schon während der Erhebungen festgestellt, dass an fast allen geprüften Hochschulen Aktivitäten zur Verbesserung der Prozesse im Drittmittelmanagement angestoßen worden waren oder sich zumindest in der Planung befanden. Im Beantwortungsverfahren zu dieser Prüfung hat sich gezeigt, dass die Bestrebungen bezüglich einer umfassenden Digitalisierung der Drittmittelprozesse an allen Hochschulen intensiviert worden sind; dies hat der LRH in seinen Folgeentscheidungen ausdrücklich begrüßt.

Soweit die Hochschulen verschiedene Hindernisse angeführt haben, die der Umsetzung der Empfehlungen des LRH entgegenstehen, hat der LRH darauf hingewiesen, dass er bei seinen Empfehlungen nicht nur im Blick gehabt habe, dass diese auf sehr unterschiedliche Ausgangslagen in den einzelnen Hochschulen trafen. Er habe auch berücksichtigt, dass die entsprechenden infrastrukturellen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich seien und oftmals eine kurzfristige Umsetzung seiner Empfehlungen deshalb nicht zu erwarten sei. Der LRH hat aber die Erwartung geäußert, dass seine Empfehlungen jedenfalls bei weiteren Reformüberlegungen in den einzelnen Hochschulen Berücksichtigung finden.

Der LRH hat die Hochschulen weiter darauf hingewiesen, dass es aus seiner Sicht zweckmäßig wäre, wenn die Hochschulen sich über mögliche Verbesserungen der Abläufe im Drittmittelmanagement, soweit übergreifende Aspekte betroffen sind, hochschulübergreifend austauschen würden. Dies gilt insbesondere für die Einführung eines DMS, für Abläufe bei der Einstellung von Personal und bei Beschaffungen in Drittmittelprojekten sowie für den Umgang mit Stundenzetteln. Der LRH hat insbesondere darauf hingewiesen, dass bestimmte, von einzelnen Hochschulen als nicht umsetzbar oder als unpraktikabel wahrgenommene Einzelempfehlungen zum Teil schon der Praxis oder jedenfalls den Planungen anderer Hochschulen entsprechen.

Der LRH hat schließlich die von den Hochschulen in ihren Stellungnahmen benannten übergreifenden Fragestellungen an das MKW herangetragen und dieses um Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

15 Förderung der interkulturellen Kulturarbeit



Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg die Förderung des Landes für eine Einrichtung im Bereich der interkulturellen Kulturarbeit geprüft.

Das Land förderte die Einrichtung in den Jahren 2011 bis 2016 mit rund 1,4 Millionen € im Wege der Projektförderung. In den Zuwendungsbescheiden wurde die Einrichtung als Projekt bezeichnet.

Die Einrichtung war mit der Zielsetzung gegründet worden, Modelle für die Zukunft der globalen Stadtgesellschaft, der Region und des Landes zu formulieren und gleichzeitig die kreativen Potenziale der Menschen zu fördern.

Im Förderzeitraum waren weder Ziele noch Kriterien festgelegt worden, anhand derer der Erfolg der Fördermaßnahmen im weiteren Verlauf hätte beurteilt werden können. Verschiedene Evaluierungen haben gezeigt, dass die bei der Gründung formulierte Zielsetzung nicht oder nicht umfänglich erreicht wurde.

15.1 Vorbemerkungen

Auf der Grundlage eines mit einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH),²⁴⁴ einer Anstalt des öffentlichen Rechts und einer Kommune entwickelten Konzeptes entschied das seinerzeitige Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) im Jahr 2010, gemeinsam mit den genannten Partnern eine landesweit wirkende Einrichtung im Bereich interkultureller Kulturarbeit zu gründen und institutionell zu fördern. Im Jahr 2011 schlossen die vier Projektpartner eine Kooperationsvereinbarung.

Die Einrichtung nahm im Dezember 2013 ihre Tätigkeit auf. Sie nutzte ein von der Kommune zur Verfügung gestelltes Gebäude seit März 2014. Im August 2014 erfolgte die Eintragung der Einrichtung im Vereinsregister.

Das Land förderte die Einrichtung mit jährlichen Zuwendungen i. H. v. 250.000 € bis Ende 2019 letztlich in Form der Projektförderung. In den Zuwendungsbescheiden wurde die Einrichtung als Projekt bezeichnet. Die Förderung des Landes im Zeitraum 2011 bis 2016 belief sich auf einen Gesamtbetrag i. H. v. rd. 1,4 Mio. €. Für den Zeitraum 2017 bis 2019 bewilligte die zuständige Bezirksregierung (BR) eine Zuwendung i. H. v. 750.000 €.

Die GmbH förderte die Einrichtung in den Jahren 2010 bis 2018 mit insgesamt rd. 2,9 Mio. €.

In der Kooperationsvereinbarung verpflichtete sich die Kommune, über einen Zeitraum von fünf Jahren Investitions- und Betriebskostenmittel i. H. v. insgesamt 500.000 € zur Verfügung zu stellen. Nach ihren Angaben setzte sie die für die Förderung ursprünglich vorgesehenen Mittel für die bauliche Ertüchtigung der von der Einrichtung genutzten Räumlichkeiten ein.

244 An der GmbH ist das Land nicht beteiligt.

15.2 Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Arnsberg und des Landesrechnungshofs

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg prüfte im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Gewährung von Zuwendungen an die Einrichtung. Die Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2016 und 2017. Sie wurde im Wege einer Stichprobe durchgeführt. In Ergänzung dieser Prüfung führte der LRH Erhebungen beim Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) durch.

15.2.1 Ziele der Förderung

Die aus dem Jahr 2010 datierende Planung des Landes sah eine institutionelle Förderung einer noch zu gründenden Einrichtung vor. Weiterer Bestandteil des Vorhabens war ein mit den Projektpartnern entwickeltes Konzeptpapier. Danach sollte diese Einrichtung Modelle für die Zukunft der globalen Stadtgesellschaft, der Region und des Landes formulieren und gleichzeitig die kreativen Potenziale der Menschen fördern. Es gelte, Ideen und Handlungsansätze für ein zukünftiges Zusammenleben und für einen neuen Begriff von Kultur zu entwickeln, der insbesondere auf die Potenziale junger Menschen baue. Für die international notwendige Verständigung sollte die Einrichtung als Zukunftslabor Konzepte und Strategien entwickeln, die Menschen befähigten, sich in hochkomplexen dynamischen Gesellschaften kreativ und produktiv zu begegnen.

Die Arbeit beruhe auf drei Säulen:

- Säule I: Thinktank zur interkulturellen Entwicklung der Gesellschaft,
- Säule II: Kreative Labore für die Gesellschaft von morgen,
- Säule III: Wissenstransfer und Serviceangebote – Information, Beratung und Qualifizierung.

Die Projektpartner hatten keinerlei Kennziffern und/oder (messbare) Indikatoren zwecks Erfolgsmessung in dem Konzept benannt. Auch die Zuwendungsbescheide der Bewilligungsbehörde enthielten keine Kennziffern und/oder Indikatoren. Zielvereinbarungen waren nicht abgeschlossen worden.

Im Jahr 2017 entwickelte ein externes Unternehmen im Auftrag der Einrichtung einen Entwurf für ein „Strategiepapier 2020/2021“. In diesem wurden u. a. folgende Aussagen getroffen:

- Bestehende Angebote und Strukturen sollten unterstützt, aber nicht dupliziert werden. Die Einrichtung stelle sich daher neu auf und wolle ihr Profil schärfen.
- Die Einrichtung wolle als Impulsgeber bei NRW-Kulturbetrieben das Bewusstsein dafür wecken, dass sich die Welt verändert habe und dass sie sich verändern müssten, um relevant zu bleiben. Sie wolle NRW-Kulturbetriebe zugleich als Dienstleister dabei unterstützen, dass mehr unterschiedliche Menschen das Angebot der Einrichtung nutzten.
- Die Einrichtung setze sich acht operative Ziele, um ihre Positionierung und Mission bis 2020/21 zu erreichen. Diese würden den strategischen Zielen „Impulsgeber“ und „Dienstleister“ zugeordnet bzw. in zwei Fällen als übergreifende Ziele verstanden.
- Die Einrichtung rechtfertige sich gegenüber ihrem Vorstand, ihren Trägern und dem Fachbeirat durch eine systematische Wirkungsmessung ihrer Arbeit und konkret vorzeigbare Ergebnisse.
- Da die Finanzierung der Einrichtung vorerst nur bis 2018 gesichert sei, werde sie ein Finanzierungskonzept entwickeln, das ihren Bestand über 2018 hinaus sichere.
- Die Strategie der Einrichtung unterteile sich in zwei Phasen, die Aufbauphase im Jahr 2017 und die operative Phase im Jahr 2018. Jedes Jahr evaluiere die Einrichtung die Wirksamkeit ihres Angebots in Bezug auf das strategische Ziel und die operativen Ziele. Die Evaluationsergebnisse würden in die jeweils nächste operative Phase einfließen.

Das externe Unternehmen benannte in dem Strategiepapier verschiedene Kennzahlen und Indikatoren für eine Messung des Fortschritts.

15.2.2 Evaluierungen

Die Einrichtung war Gegenstand von insgesamt drei Evaluierungen des Ministeriums und eines externen Gutachters in den Jahren 2016, 2017 und 2018.

15.2.2.1 Evaluierung durch das Ministerium im Jahr 2016

In Absprache mit den anderen Projektpartnern führte das seinerzeitige MFKJKS im Jahr 2016 eine Evaluierung der Einrichtung durch. Darin wurde u. a. festgestellt, dass die Umsetzung der Kernaufgabe – (beratende) Plattform und Anlaufstelle für Akteure der Szene und Kulturinstitutionen zu sein – in den zwei Jahren seit der Gründung nicht gelungen sei. Dies lasse sich an drei zentralen Punkten festmachen:

- Projekte seien punktuell und nicht systematisch aufgesetzt,
- Informationspflichten gegenüber dem Vorstand der Einrichtung seien wiederholt nicht wahrgenommen worden und
- die Geschäftsführung der Einrichtung habe mangelnde Kenntnisse über die aktuelle Finanzlage.

Der Geschäftsführung sei es nicht gelungen, die Einrichtung als für die Interkultur und die kulturelle Bildung relevanten Ort in NRW zu profilieren.

Die Förderung der Einrichtung, so das Fazit, solle mit einer neuen Geschäftsführung und veränderten Schwerpunktsetzung fortgeführt werden.

15.2.2.2 Externe Evaluierung im Jahr 2017

Im Jahr 2017 untersuchte ein externer Gutachter die Einrichtung. Dieser überprüfte die Zielerreichung und Effektivität des Projekts und sondierte mögliche Weiterentwicklungspfade.

Der Gutachter stellte in seinem Abschlussbericht u. a. fest, dass für ähnliche, im Detail jedoch divergierende Schwerpunktsetzungen der institutionellen Träger von den Beteiligten eine konzeptionelle Schnittmenge bestimmt und die programmatische Ausrichtung vereinbart worden seien. Eine schriftliche Fixierung dieses Aushandlungsprozesses und seines Ergebnisses habe jedoch nicht umfänglich stattgefunden. Für die Jahre 2013 bis zur Einsetzung einer neuen Geschäftsführung im Oktober 2016 attestierte der Gutachter Verzögerungen in der Institutionalisierung der Einrichtung, eine unübersichtliche strukturelle und programmatische Situation sowie administrative Defizite. Zudem seien Projekte und Veranstaltungen der Einrichtung zwar als punktuell interessant, aber unzusammenhängend, akademisch und losgelöst von Bedarfen und Zielgruppen wahrgenommen worden.

Für die Zeit seit der Bestellung einer neuen Geschäftsführung im Oktober 2016 bemerkte der Gutachter Folgendes:

- Es sei eine planvollere und strukturiertere Arbeitsweise deutlich geworden. Das Team durchlaufe seither eine Phase der konzeptionellen Neuorientierung. Begleitend werde eine Markt- und Bedarfsanalyse durchgeführt.
- Die in der Gründungsphase getroffene Entscheidung, die Vereinsform als institutionellen Rahmen zu wählen, werde von im Rahmen der Untersuchung interviewten Personen als nicht optimal beschrieben. Der Informationsfluss sei unzureichend. Es fehle an geregelten, verlässlichen Kommunikationsroutinen.
- Laufende Prozesse der Strategieentwicklung und Neuformierung der Einrichtung seien nicht über den Status des fortgesetzten Sondierens von Erwartungen, Handlungsmöglichkeiten, Bewegungsspielräumen und Entscheidungsbefugnissen in einem komplexen Kräfteverhältnis hinausgekommen.

15.2.2.3 Externe Evaluierung im Jahr 2018

Im Jahr 2018 führte der bereits im Jahr 2017 beauftragte externe Gutachter eine weitere Begutachtung durch. Diese war auf die Entwicklung bis Mai 2018 fokussiert. Der in der ersten Begutachtung beschriebene Prozess der Sondierung und Neupositionierung habe Ende 2017 zu der Entscheidung geführt, zukünftig den Fokus auf die Begleitung und Beratung von Kultureinrichtungen in NRW bei Öffnungsprozessen zu mehr Teilhabe und Vielfalt zu setzen. Diese Neuausrichtung werde von allen im Rahmen der Untersuchung befragten Gesprächspartnerinnen und -partnern positiv bewertet.

Die im vorangegangenen Gutachten konstatierte diffuse Gesamtsituation, die eine Positionierung und Kurssetzung der Einrichtung deutlich erschwert habe, habe sich insgesamt verbessert. Hemmnisse auf struktureller, operativer, administrativer und kommunikativer Ebene seien zum Teil abgebaut worden. Es hätten sich Umgangs-routinen entwickelt, mit denen Reibungsverluste hätten reduziert werden können.

15.2.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH ist der Auffassung, dass die Bewilligungsbehörde im Wege der Projektförderung nur einzelne, abgegrenzte Vorhaben hätte fördern dürfen. Vorliegend wurden indes die gesamten Ausgaben der Einrichtung gefördert. Bei einer solchen „quasi institutionellen“ Förderung, bei der die geförderte Einrichtung zum Projekt erklärt wird, werden Regelungen des Haushaltsgesetzes, Vorgaben der Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie der Verwaltungsvorschriften (VV) hierzu unterlaufen.

Ferner hat der LRH beanstandet, dass zu Beginn der Förderung zwar inhaltliche Ziele beschrieben, diese jedoch im weiteren Verlauf nicht konkretisiert wurden. Zudem wurden auch in den Zuwendungsbescheiden keine Kriterien, Kennziffern und (messbare) Indikatoren festgelegt, anhand derer der Erfolg der Fördermaßnahme hätte beurteilt werden können. Nach Nr. 2 der VV zu § 7 LHO sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Haushaltsjahre erstrecken, nach individuell festgelegten Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

Sowohl die Evaluierung seinerzeit durch das MFKJKS im Jahr 2016 als auch die erste externe Evaluierung im Jahr 2017 kamen zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung wesentliche Kernaufgaben nicht erfüllte. Vielmehr zeigte sich eine Mehrzahl von Defiziten.

Änderungen wurden erst mit der Bestellung der neuen Geschäftsführung im Oktober 2016 erkennbar.

Trotz der mangelnden Zielerreichung bis einschließlich zum Jahr 2016 zog das Land keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen. Vielmehr setzte es die Förderung – ohne Änderungen vorzunehmen oder ggf. steuernde Auflagen zu machen – für die Jahre 2017 bis 2019 fort.

15.3 Stellungnahme des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft

Das MKW teilte dem LRH mit, dass die GmbH als Hauptgeldgeberin ihre Förderung der Einrichtung zum Ende des Jahres 2019 beenden werde. Eine Kompensation der hierdurch wegfallenden Gelder aus Landesmitteln sei nicht intendiert. Die Landesförderung ende daher ebenfalls mit Ablauf des Jahres 2019. Die Einrichtung habe zwischenzeitlich ihre Auflösung beschlossen.

Bis zum Ende des Jahres 2019 werde die Einrichtung die Ergebnisse ihrer Arbeit so zusammenfassen, dass die entwickelten Formate und Produkte in anderen Zusammenhängen und von anderen Akteuren weiter genutzt werden könnten. In welcher Form das Land die inhaltlich bei der Einrichtung angesiedelte Thematik weiter aus Landesmitteln fördern werde, sei derzeit noch nicht geklärt.

Das MKW berichtete dem Landtag am 30.04.2019 mit der Vorlage 17/2027 u. a., dass die Einrichtung ihre Auflösung zum Jahresende beschlossen habe. Die Einrichtung werde in bisheriger Form nicht fortgeführt. Die interkulturelle Öffnung von Kultureinrichtungen bleibe aber ein wichtiges Thema der Landesregierung.

15.4 Zusammenfassung und Empfehlung

Der LRH bleibt bei seiner Würdigung, dass

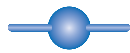
- in den Jahren 2011 bis 2016 wesentliche Ziele, die mit der Förderung der Einrichtung verfolgt wurden, nicht oder nur teilweise erreicht worden und
- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht umfassend beachtet worden sind.

Der LRH weist darauf hin, dass nach den Bestimmungen der LHO und der VV hierzu sowie des Kulturförderungsgesetzes NRW²⁴⁵ insbesondere bei mehrjährigen Förderungen Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen durchzuführen sind.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

²⁴⁵ Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturförderungsgesetz NRW) vom 18.12.2014; SGV. NRW. 224.

16 Prüfung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms



Der Landesrechnungshof hat das ab Dezember 2015 laufende Hochschulbaukonsolidierungsprogramm geprüft, mit dem der in den Jahren 2009 bis 2015 begonnene Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus an den Hochschulen in einer zweiten Stufe fortgeführt werden soll. Für das Programm wurden 1.200 Millionen € zur Verfügung gestellt.

Er hat festgestellt, dass das Land seinen Anteil am Programm als Baukostenzuschuss unabhängig vom Fortschritt der Baumaßnahmen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen zahlt. Der Landesanteil ohne den Anteil der Hochschulen in Höhe von 590 Millionen € soll spätestens Ende des Jahres 2021 ausgezahlt sein, obgleich die Fertigstellung für einen Großteil der Maßnahmen erst für die Jahre 2024 bis 2027 prognostiziert wird. Darüber hinaus ist völlig unklar, wann die Baumaßnahmen des Programms tatsächlich realisiert werden können. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen darf für den Baukostenzuschuss keine Rücklage bilden. Dies hat zur Folge, dass er die ausgezahlten Mittel für andere laufende Projekte nutzt und die Projekte des Programms nach Eintritt der Schuldenbremse zum 01.01.2020 in Konkurrenz zu allen anderen von ihm durchzuführenden Baumaßnahmen aus seinem laufenden Cashflow finanzieren muss.

Die Vereinbarung der Programmbeteiligten, den am Gesamtvolumen des Programms bemessenen Instandhaltungsanteil in Höhe von 281 Millionen € um 40 Millionen € zu reduzieren und somit das Investitionsvolumen entsprechend zu erhöhen, war nicht umgesetzt worden.

Die als Zielgröße für die Planung festgelegte Kostenvorgabe ist zur Programmsteuerung nicht geeignet, da sie weder alle Kostenarten noch Baupreissteigerungen berücksichtigt.

Im Rahmen des Programmcontrollings sollten unter anderem bis zum 31.12.2017 verbindliche Refinanzierungsangebote vorliegen, um Projekte zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu kategorisieren. Da diese nach annähernd drei Jahren seit Programmbeginn nicht vorlagen, greift dieses Controllinginstrument zu spät und ist damit weitestgehend wirkungslos. Dies wiegt umso schwerer, da der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bereits im Juli 2018 eine Kostenüberzeichnung des Programms in Höhe von bis zu 400 Millionen € ermittelt hatte.

Weder der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen noch das Ministerium der Finanzen konnten bislang belegen, wie der im Hochschulbaukonsolidierungsprogramm angewandte Verteilungsschlüssel der pauschalen 60/40 Finanzierungsregelung ermittelt wurde. Darüber hinaus hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keine Refinanzierungsberechnungen bezüglich seines 40-prozentigen Eigenanteils vorgenommen.

Der Eigenanteil des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen in Höhe von 480 Millionen € fließt nicht in vollem Umfang als Investition in das Programm ein, sondern wurde um 112 Millionen € für die Instandhaltung gekürzt. Unabhängig von dem im Programm enthaltenen Instandhaltungsanteil erhält der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für die modernisierten Liegenschaften für die nächsten 25 Jahre Anteile für die Instandhaltung in den Bestandsmieten. Diese doppelte Berücksichtigung von Instandhaltungskosten ist nicht sachgerecht, da sie nicht durch entsprechende Berechnungen belegt werden konnte.

16.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hat bereits die erste Stufe des Hochschulmodernisierungsprogramms des Landes geprüft und seine daraus resultierenden Feststellungen im Jahresbericht 2015²⁴⁶ dargelegt. Das Hochschulbaukonsolidierungsprogramm (HCoP) stellt die zweite Stufe des in den Jahren 2009 bis 2015 begonnenen Abbaus des Sanierungs- und Modernisierungstaus an den Hochschulen des Landes dar. Für das Programm stehen 1.200 Mio. € zur Verfügung. Diese sind vom Land einschließlich der Hochschulen sowie vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) wie folgt zu tragen:

Tabelle 1

Aufteilung des Programmvolumens

Programmbeteiligte	Anteil		Betrag
Landesanteil	60 v. H.		720 Mio. €
davon Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)		49,166 v. H.	590 Mio. €
davon Hochschulen		10,834 v. H. ²⁴⁷	130 Mio. €
Eigenanteil BLB NRW	40 v. H.		480 Mio. €
Programmvolumen			1.200 Mio. €

(Quelle: LRH)

Zur Ausgestaltung und Umsetzung des HCoP haben das Land, vertreten durch das MKW²⁴⁸ und das Ministerium der Finanzen (FM), sowie der BLB NRW am 04.12.2015 eine HCoP-RV geschlossen. In das Programm wurden 36 Baumaßnahmen²⁴⁹ aufgenommen, die in vier Kategorien unterteilt sind. Davon entfallen 26 Maßnahmen auf die Kategorien A 1 und A 2, mit deren Umsetzung sofort begonnen werden konnte. Die übrigen Bauvorhaben verteilen sich auf die Kategorie B, deren Planungen ab 2017/2018 vorgesehen waren, und auf die Reservemaßnahmen der Kategorie C.

²⁴⁶ Jahresbericht 2015, Teil B, Beitrag 16, S. 153 ff.

²⁴⁷ Gemäß § 4 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung zum Hochschulbaukonsolidierungsprogramm (HCoP-RV) ist die schriftlich erklärte Bereitschaft einer Hochschule, einen Anteil von 10,834 v. H. an den entstehenden Kosten der jeweiligen Maßnahme zu übernehmen, Voraussetzung für die Teilnahme am HCoP.

²⁴⁸ Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit verwendet.

²⁴⁹ Die Maßnahmenliste (Anlage 1 der HCoP-RV) enthielt zunächst 35 Baumaßnahmen. Nach dem Wegfall einer Maßnahme und der Teilung von weiteren zwei Maßnahmen sind es jedoch zwischenzeitlich 36 Maßnahmen.

Wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, durchlaufen alle Maßnahmen 17 Projektphasen, von der Bedarfsermittlung bis zur Übergabe.²⁵⁰ Diese orientieren sich an den neun Leistungsphasen (LPH) der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

Tabelle 2

Erläuterung der Projektphasen der HKoP-RV in Anlehnung an die HOAI

Projektphase der HKoP-RV	Erläuterungen in Anlehnung an die HOAI	
1	Planungsphase „Null“	Bedarfsermittlung Raumprogramm Nutzersollvereinbarung Genehmigung MKW/FM Kostenübernahme Hochschulen
2		
3		
4		
5		
6	LPH 1 – 3 HOAI	Grundlagenermittlung Vorplanung Entwurfsplanung
7		
8		
9	LPH 4 + 5 HOAI	Genehmigungsplanung Ausführungsplanung
10		
11		
12	Vertragliche Fixierung	Annahme des Refinanzierungsangebotes durch die Hochschulen
13		
14		
15	LPH 6 – 9 HOAI	Vergabe Umsetzung des Bauvorhabens Übergabe
16		
17		

(Quelle: LRH)

250 Siehe Anlage 2 der HKoP-RV.

16.2 Prüfungsziel und Prüfungsverlauf

Der LRH hat das ab Dezember 2015 laufende HKoP geprüft. Die Prüfung zielte im Wesentlichen darauf ab, die Ausgestaltung und Umsetzung des Programms zu analysieren und zu bewerten.

Mit Prüfungsmitteilungen vom 05.04.2019 hat der LRH die Ergebnisse dieser Prüfung dem FM, MKW und BLB NRW mitgeteilt. Auf die Stellungnahmen der geprüften Stellen vom Mai 2019 hat der LRH jeweils mit Folgeentscheidungen vom 17.06.2019 geantwortet.

16.3 Wesentliche Feststellungen

16.3.1 Auszahlung des Landesanteils

Basierend auf der in § 2 Abs. 3 HKoP-RV ausgewiesenen Prognose, dass 14 Maßnahmen der Kategorie A 1 jeweils vor 2020 und zwölf Maßnahmen der Kategorie A 2 nach 2020 fertiggestellt sein sollten, hatte das MKW bis zum 31.07.2018 einen Baukostenzuschuss i. H. v. 229 Mio. € an den BLB NRW ausgezahlt. Zudem beabsichtigt das MKW, den kompletten Baukostenzuschuss des Landes (ohne den Anteil der Hochschulen) i. H. v. 590 Mio. € bis spätestens Ende 2021 auszusahlen.

Entgegen den in der HKoP-RV niedergelegten Prognosen befanden sich im August 2018 die 26 A 1 und A 2 Maßnahmen noch in einem sehr frühen Planungsstadium. 17 Maßnahmen hatten erst maximal das Ende der Planungsphase „Null“²⁵¹ (Projektphase 1 bis 5) und acht maximal das Stadium der Entwurfsplanung nach LPH 3 HOAI (Projektphase 6 oder 7) erreicht.²⁵² Die daraus vom BLB NRW abgeleiteten prognostizierten Fertigstellungszeitpunkte stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 3

Prognostizierte Fertigstellung der Maßnahmen der Kategorien A 1 und A 2

	Jahr der Fertigstellung			Summe der A1 und A2 Maßnahmen
	2019 – 2020	2021 – 2023	2024 – 2027	
Projektphase 1 – 5		7	10	17
Projektphase 6 – 7	2	5	1	8
Universität Siegen	1			1
Summe	3	12	11	26

(Quelle: LRH)

Die für das Programm beim BLB NRW ausgewiesenen Ist-Ausgaben betrugen zum 31.07.2018 lediglich 29,2 Mio. €.

251 Die Planungsphase „Null“ resultiert aus den Erfahrungen der Programmbeteiligten beim Hochschulmodernisierungsprogramm und umfasst im Wesentlichen die Bedarfsermittlung einschließlich der Genehmigung des Raumprogramms durch die Ministerien.

252 Die Sanierung und Modernisierung der Universität Siegen stellt als Projekt einer schlüsselfertigen Errichtung mit integrierter Planung (SEP-Projekt) einen Ausnahmefall dar. Die Zuordnung zu einer Projektphase wurde durch die Programmbeteiligten nicht vorgenommen.

Der BLB NRW teilte überdies mit, dass er die ihm aus dem HKoP zur Verfügung stehenden liquiden Mittel, die er für Zwecke des Programms noch nicht verwenden kann, in seiner Bilanz als Verbindlichkeit verbuchen und im Zuge der Unternehmensfinanzierung für andere derzeit anstehenden Projekte nutzen werde. Da der BLB NRW keine Rücklagen bilden dürfe, werde er vor dem Hintergrund der am 01.01.2020 eintretenden Schuldenbremse dann die HKoP Maßnahmen im Rahmen des zur Verfügung stehenden Cashflows in Konkurrenz zu allen anderen von ihm durchzuführenden Baumaßnahmen stellen müssen.

Der LRH hat beanstandet, dass die Auszahlung des Landesanteils den tatsächlichen Fortschritt der einzelnen Maßnahmen völlig unberücksichtigt lässt. Das MKW hatte Ende Juli 2018 rd. 200 Mio. € mehr ausgezahlt als der BLB NRW verausgabte, obwohl sich die meisten Maßnahmen der Kategorien A 1 und A 2 noch in der Planungsphase „Null“ befanden. Darüber hinaus monierte der LRH, dass die komplette Auszahlung voraussichtlich bis zum Jahr 2021 erfolgt sein wird, obwohl allein elf Maßnahmen erst in den Jahren 2024 bis 2027 fertig gestellt werden sollen. Diese zeitlichen Verzögerungen werden sich negativ auf die Kostenentwicklung der HKoP Maßnahmen auswirken. Je mehr vom ursprünglich prognostizierten Zeitraum der Fertigstellung des jeweiligen Gebäudes abgewichen wird, desto mehr ist mit steigenden Baukosten zu rechnen. Zudem ist, da der BLB NRW die HKoP Maßnahmen zum 01.01.2020 in Konkurrenz zu allen anderen von ihm durchzuführenden Baumaßnahmen aus seinem laufenden Cashflow finanzieren muss, völlig unklar, wann die Maßnahmen tatsächlich realisiert werden können. Damit ist eine weitere zeitliche Verschiebung der Fertigstellung der Baumaßnahmen zu befürchten.

In ihren Stellungnahmen haben die Ministerien ausgeführt, die ratenweise Erfüllung durch Abschlagszahlungen sei in einem mehrjährigen Bauprogramm grundsätzlich wirtschaftlich und üblich. Darüber hinaus wickele auch der Bund seinen Finanzierungsanteil bei den Forschungsbauten gemäß Art. 91b Grundgesetz über pauschalierte Zahlungen, unabhängig vom Baufortschritt ab. Allerdings räumte das FM ein, dass die Projekte nur zeitlich verzögert umgesetzt werden können. Auch der BLB NRW bestätigte, dass sich eine zeitliche Streckung der Mittelabflüsse abzeichne. Das MKW stellte insoweit in Aussicht, sich mit den Vertragsparteien hinsichtlich der Anpassung der Abschlagszahlungen an den BLB NRW abzustimmen.

Der LRH hält an seiner Kritik fest, da die Abschlagszahlungen bei Bauleistungen grundsätzlich die Vorleistung des Auftragnehmers bedingen. Abschläge sind danach erst nach Erbringung der Bauleistung zu zahlen. Auch die angeführte Regelung der Mitfinanzierung von Forschungsbauten durch den Bund kann wegen dessen Rahmenvorgaben (z. B. Begrenzung des Förderzeitraums auf fünf Jahre und Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel am Ende des Folgejahres) nicht mit dem HKoP verglichen und somit nicht als Begründung für Abschlagszahlungen unabhängig vom Baufortschritt herangezogen werden.

Der LRH begrüßt aber die beabsichtigte Prüfung der Anpassung der Abschlagszahlungen.

16.3.2 Durchführung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms

16.3.2.1 Höhe der Investitionskosten

Das Programmvolumen von 1.200 Mio. € umfasst vom BLB NRW ermittelte Instandhaltungskosten i. H. v. 281 Mio. € bezogen auf 25 Jahre ab Fertigstellung der jeweiligen Baumaßnahmen.²⁵³ Das für das HKoP zur Verfügung stehende Investitionsvolumen beträgt danach 919 Mio. €. Im August 2015 verständigten sich die Programmbeteiligten auf eine Reduzierung des Instandhaltungsaufwandes um 40 Mio. €, wenn die Übergabe des jeweiligen Objekts an die Hochschulen mit bauordnungsrechtlicher Abnahme stattfindet. Damit würde sich das Investitionsvolumen auf 959 Mio. € erhöhen.

Der LRH stellte fest, dass die getroffene Vereinbarung nicht umgesetzt worden ist, obwohl die Bedingung, an die die Reduzierung des Instandhaltungsaufwandes geknüpft war, in der HKoP-RV verbindlich vorgesehen ist. Darüber hinaus hätte eine Erhöhung des Investitionsvolumens auf 959 Mio. € im Interesse des Landes gelegen.

16.3.2.2 Kostenvorgabe

Die HKoP-RV sieht die Genehmigung der abgestimmten Nutzeranforderungen (Projektphase 3) der jeweiligen Baumaßnahme durch das MKW im Einvernehmen mit dem FM unter Nennung einer Kostenvorgabe gemäß DIN 276 vor. Die als Zielgröße für die weitere Planung festgesetzte Kostenvorgabe umfasst ausdrücklich nicht sämtliche maßnahmenbezogenen Kostenarten im Sinne der HKoP-RV (z. B. Instandhaltungs- und Umzugskosten) und berücksichtigt keine Baupreissteigerungen bezogen auf den prognostizierten Zeitraum der Errichtung des jeweiligen Gebäudes. Der BLB NRW machte die beteiligten Ministerien seit März 2017 mehrfach darauf aufmerksam, dass die Kostenvorgaben aufgrund der nicht erfolgten Indexierung zur Berücksichtigung von Baupreissteigerungen nicht auskömmlich seien. Die kumulierten Preissteigerungen bezifferte er im Juli 2018 unter Berücksichtigung der prognostizierten Baufertigstellung mit rd. 19,5 v. H. Das MKW hielt hingegen eine Indexierung für nicht angezeigt.

Der LRH monierte, dass die Kostenvorgabe als Zielgröße zur Programmsteuerung nicht geeignet ist, da sie eben nicht sämtliche maßnahmenbezogenen Kostenarten umfasst sowie keine prognostizierten Baupreissteigerungen berücksichtigt. Somit ist im Programmverlauf nicht frühzeitig erkennbar, ob alle geplanten Maßnahmen ausgeführt werden können.

²⁵³ Vom BLB NRW ermittelte Kosten: 919 Mio. € Investitionskosten + 281 Mio. € Instandhaltungskosten (dies entspricht 30,52 v. H. von 919 Mio. €) = 1.200 Mio. €.

16.3.2.3 Programmcontrolling und Kostenentwicklung

Die HKoP-RV sieht weiterhin vor, dass Projekte überprüft und ggf. neu kategorisiert werden, wenn bspw. verbindliche Refinanzierungsangebote nicht bis zum 31.12.2017 vorliegen. Der Kostenstand der jeweiligen Maßnahme zum Zeitpunkt des Refinanzierungsangebotes sollte die Grundlage für den zu realisierenden Projektumfang sein und gleichzeitig dem Programmcontrolling dienen.

Bereits im September 2017 war absehbar, dass für keine Maßnahme ein verbindliches Refinanzierungsangebot bis zur vorgesehenen Frist vorgelegt wird. Seit dieser Zeit wies der BLB NRW darauf hin, dass das Investitionsvolumen von 919 Mio. € inklusive Risikoanteil i. H. v. 30 v. H. nicht für alle Maßnahmen der Kategorien A 1 und A 2 auskömmlich sein werde. Eine Neukategorisierung oder Überprüfung der Herausnahme von Maßnahmen aus dem Programm wurde jedoch nicht vorgenommen. Im Juli 2018 bezifferte der BLB NRW auf Basis seiner internen Berechnungen die aktuellen Baukosten einschließlich des Risikozuschlags ohne Instandhaltungskosten für alle 26 A 1 und A 2 Maßnahmen auf 1.300 Mio. €. Danach wäre das Programm bis zu 400 Mio. € überzeichnet, weshalb der BLB NRW eine Prüfung, ob einzelne Maßnahmen gestoppt werden müssen, für unumgänglich hielt. Das MKW hingegen sah weiterhin keine Handlungsverpflichtung.

Da nach annähernd drei Jahren seit Unterzeichnung der HKoP-RV für keine Maßnahme ein Refinanzierungsangebot vorlag, erwies sich dieses Controllinginstrument als weitestgehend wirkungslos. Vor dem Hintergrund der sehr hohen Kostenüberzeichnung – das Investitionsvolumen von 919 Mio. € war bereits für die A 1 und A 2 Maßnahmen um rd. 41 v. H. überschritten – zeigte der LRH einen dringenden Handlungsbedarf auf, Entscheidungen zur Herausnahme oder Neukategorisierung von Maßnahmen zu treffen.

16.3.2.4 Stellungnahme der geprüften Stellen und Bewertung des Landesrechnungshofs

Die Ministerien und der BLB NRW teilten mit, dass man die Vereinbarung, die Instandhaltungskosten von 281 Mio. € auf 241 Mio. € zu reduzieren, umsetzen werde. Darüber hinaus sehen die Ministerien die Kostenvorgabe nicht als Controllinginstrument an. Das Programmcontrolling erfolge im Wesentlichen durch den BLB NRW und die von diesem zu berechnenden projektscharfen verbindlichen Refinanzierungsangebote (Projektphase 11). Das MKW wies darauf hin, dass nunmehr zwischen allen Programmbeteiligten abgestimmt worden sei, dass die Kostenüberzeichnung des Programms durch eine Erhöhung des Mietausgabenbudgets gesichert werden soll. Aktuell sei von einer Kostenüberzeichnung von rd. 496 Mio. € auszugehen. Auch dies könne nur eine Hochrechnung von begrenzter Gültigkeitsdauer sein. Eine entsprechende Miet-Verpflichtungsermächtigung habe das MKW im Haushalt 2020 zur Nachfinanzierung beantragt.

Der LRH hält weiterhin an seinen Beanstandungen fest. Ausweislich der HKoP-RV ist es Ziel des Programms, mit dem festgelegten Programmvolumen so viele Maßnahmen wie möglich zu realisieren.²⁵⁴ Dies setzt ein Controlling voraus, welches die Maßnahmen von Beginn (Planung) bis zum Ende (Fertigstellung) begleitet. Nur so kann während des Programmverlaufs zu jedem Zeitpunkt sichergestellt werden, dass

254 Siehe § 1 Abs. 3 HKoP-RV.

die umzusetzenden Maßnahmen das Programmvolumen²⁵⁵ nicht überschreiten. Die im Rahmen der Genehmigung der Nutzeranforderungen gemäß Projektphase 3 genannte Kostenvorgabe ist somit die erste Kostengröße der Maßnahmen, um nachzuhalten, dass sich das Programm innerhalb des Programmvolumens bewegt. Insoweit handelt es sich bei der Kostenvorgabe durchaus um ein Controllinginstrument.

Durch die Entscheidung, die Kostenüberzeichnung des HKoP durch zusätzliche Finanzmittel (Nachfinanzierung) aufzufangen, wird das Ziel des Programms aufgegeben. Die aktuell bezifferten Mehrkosten von rd. 496 Mio. € nehmen die beiden Ressorts und der BLB NRW ohne ein erkennbares Gegensteuern in Kauf. Da für die Hälfte der Maßnahmen die Planungsphase noch nicht abgeschlossen ist, können weitere Kostensteigerungen nicht ausgeschlossen werden. Ein Controlling im Sinne einer echten Steuerung, z. B. auch zur Kostenminimierung, findet während des gesamten Programmverlaufs nicht statt.

16.3.3 Finanzierung

16.3.3.1 60/40 Regelung

Die Finanzierung des HKoP basiert auf einer sogenannten pauschalen 60/40 Regelung. Aufgrund dieses Verteilungsschlüssels refinanziert das Land einschließlich der Hochschulen wegen des Mehrwerts, der sich für den Nutzer aus den Modernisierungsmaßnahmen ergibt, 60 v. H. und der BLB NRW als Vermieter aufgrund des Sanierungsanteils an den Baumaßnahmen 40 v. H. Die Finanzierungsregelung, die der LRH in der Vergangenheit bereits bei anderen Baumaßnahmen des Landes kritisiert hatte²⁵⁶, wird seit Gründung des BLB NRW angewendet. Ein Nachweis, ob diese pauschale Aufteilung gerechtfertigt ist, konnte dem LRH vom FM oder vom BLB NRW bis heute nicht vorgelegt werden. Auch eine Evaluation, ob sich die prozentualen Anteile zwischen Modernisierung und Sanierung inzwischen verändert haben, hielt der BLB NRW für nicht angezeigt, da der Berechnungsaufwand in einem Missverhältnis zu einem möglichen Erkenntnisgewinn stehen würde.

Darüber hinaus sah sich der BLB NRW auch nicht in der Lage, eine konkrete Berechnung der Bestandsmieten zur Refinanzierung seines 40-prozentigen Eigenanteils im HKoP durchzuführen, da bedingt durch die HKoP Regularien nicht festgestanden habe, welche konkreten Maßnahmen des HKoP tatsächlich umgesetzt würden. Deshalb wies der BLB NRW 2015 auch bei der zwecks Zustimmung zur HKoP-RV erfolgten Vorlage an den Verwaltungsrat lediglich auf die 60/40 Regelung hin. Er erklärte, dass diese die Chance biete, dass bei einem höheren geschuldeten Eigentümeranteil als 40 v. H. die Differenz durch das Land und die Hochschulen refinanziert werde. Bei einem geringeren geschuldeten Eigentümeranteil würde dies zu Lasten des BLB NRW gehen.

255 Das Programmvolumen setzt sich aus dem Investitionsvolumen zuzüglich Instandhaltungskosten zusammen.

256 Siehe z. B. Jahresbericht 2015, Teil B, Beitrag 16, S. 153 ff, „Zuschüsse an Hochschulen im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms“.

Der LRH beanstandete, dass die Beteiligten auch in diesem Prüfungsverfahren keine Unterlagen vorlegen konnten, die den Verteilungsschlüssel der 60/40 Regelung belegen. Da der BLB NRW gemäß § 7 Abs. 1 Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz²⁵⁷ wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen ist, muss er wissen, wie hoch der von ihm zu refinanzierende Eigenanteil für die Sanierung ist. Eine Refinanzierungsrechnung wäre durchaus anhand der in Anlage 1 der HKoP-RV für die A 1 und A 2 Maßnahmen aufgestellten Maßnahmenliste möglich gewesen. Eine sachgerechte Finanzierungsregelung ist jedoch notwendig, da eine Änderung der Aufteilung zwangsläufig zu einem steigenden oder sinkenden Refinanzierungsanteil des Landes mit ggf. erheblichen finanziellen Auswirkungen führen würde.

16.3.3.2 Abzug von Instandhaltungskosten beim Eigenanteil des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Der vom BLB NRW zu tragende Eigenanteil i. H. v. 480 Mio. € fließt nicht in vollem Umfang als Investition in das HKoP, sondern wird um 112 Mio. € für die Instandhaltung gekürzt.²⁵⁸ Unabhängig von dem im Programm enthaltenen Anteil für Instandhaltungskosten sind auch in den nach Inbetriebnahme der modernisierten bzw. sanierten HKoP-Liegenschaften für die nächsten 25 Jahre weiter an den BLB NRW zu zahlenden Bestandsmieten Instandhaltungsanteile berücksichtigt.²⁵⁹

Der LRH stellte fest, dass diese doppelte Berücksichtigung von Instandhaltungskosten nicht sachgerecht ist, da sie nicht durch entsprechende Berechnungen belegt werden konnte. Insoweit ist nicht nachgewiesen, dass der Eigenanteil des BLB NRW am HKoP um Instandhaltungskosten i. H. v. 112 Mio. € reduziert werden muss.

16.3.3.3 Stellungnahme der geprüften Stellen und Bewertung des Landesrechnungshofs

Der BLB NRW hat mitgeteilt, dass er inzwischen einen noch nicht in Kraft gesetzten Leitfaden „60/40-Regelung“ entworfen habe, welcher beschreiben soll, wann ein Finanzierungsanteil mit dem Mieter zu vereinbaren ist und welche Grundlagen für eine Kostenbeteiligung herangezogen werden sollen. Hinsichtlich der Forderung des LRH nach einer Evaluation der Regelung sicherte der BLB NRW zu, die Möglichkeit einer solchen zu prüfen. Das FM teilte dazu mit, dass es die Forderung des LRH teile.

Der LRH hat gebeten, ihm das zwischen dem FM und dem BLB NRW erzielte Ergebnis zur 60/40 Finanzierungsregelung bzw. das dazu Veranlasste mitzuteilen.

²⁵⁷ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12.12.2000.

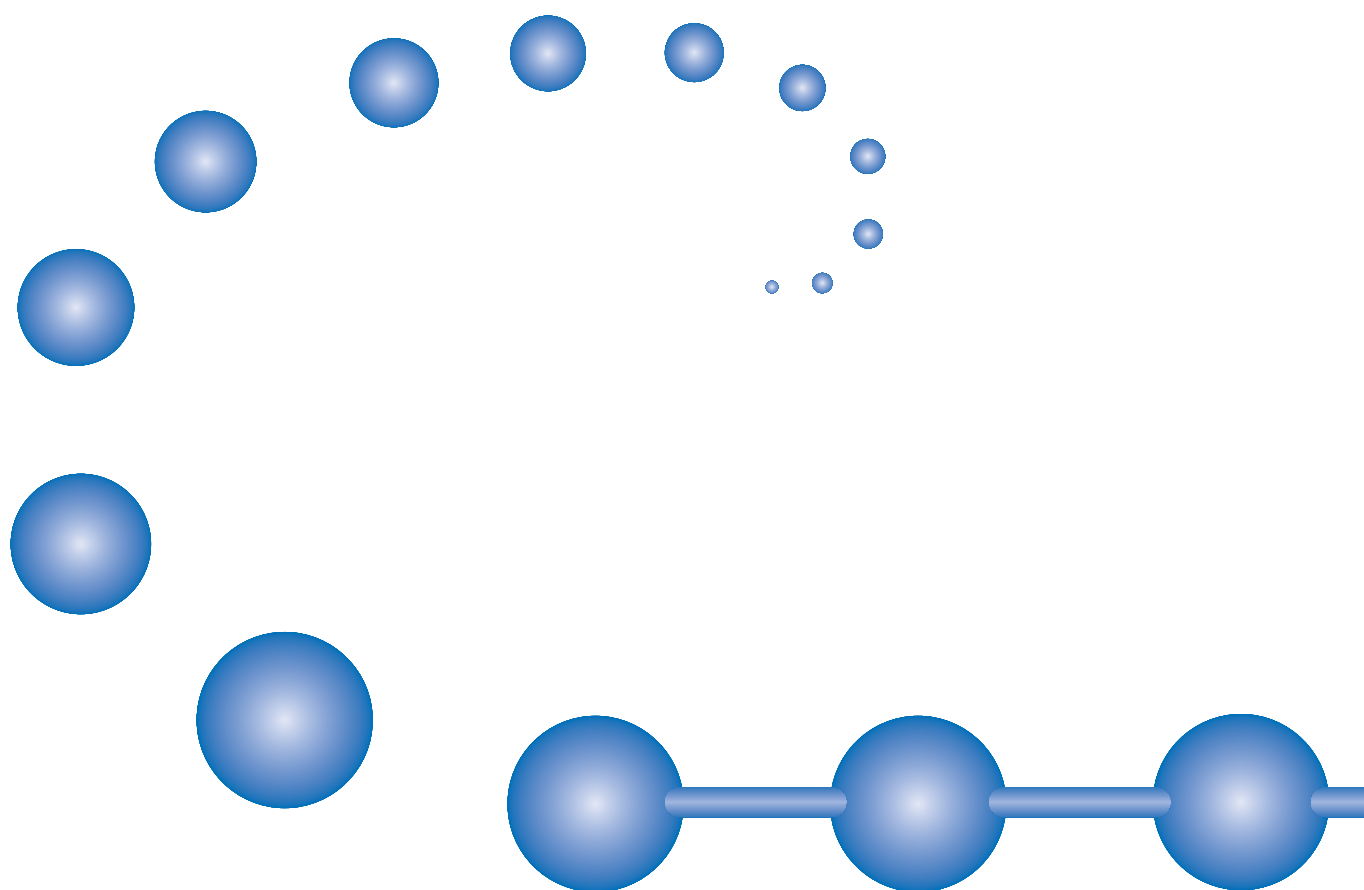
²⁵⁸ Der Eigenanteil des BLB NRW i. H. v. 480 Mio. € setzt sich zusammen aus dem investiven Eigenanteil i. H. v. 368 Mio. € + anteiligen Instandhaltungskosten i. H. v. 112 Mio. € (dies entspricht $30,52 \text{ v. H.} \cdot 368 \text{ Mio. €}$).

²⁵⁹ Siehe Nr. 4.2.1 Richtlinie des BLB NRW für bauliche Investitionen vom 01.01.2008.

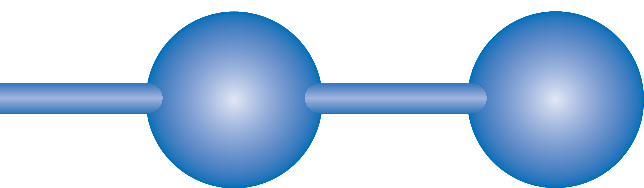
Die fehlende Refinanzierungsberechnung hinsichtlich des Eigenanteils des BLB NRW begründen das FM und der BLB NRW damit, dass weder die tatsächlich umzusetzenden Einzelprojekte noch deren tatsächliche Kosten bei Abschluss der HKoP-RV festgestanden hätten. Dies ist für den LRH nicht plausibel. Eine Refinanzierungsberechnung wäre anhand der Maßnahmenliste in Anlage 1 der HKoP-RV – der im Übrigen eine Kostenschätzung zugrunde lag – durchaus möglich gewesen. Sie hätte eine Tendenz aufgezeigt, inwieweit durch die Bestandsmieten eine Refinanzierung i. H. v. 40 v. H. gesichert gewesen wäre.

Hinsichtlich der Instandhaltungskosten bestätigt der BLB NRW, dass die nach Umsetzung einer Maßnahme weiter zu zahlende Bestandsmiete die in den Folgejahren dafür zu leistende Instandhaltung beinhaltet. Die Frage, weshalb zusätzlich der vom BLB NRW am HKoP zu tragende Eigenanteil um Instandhaltungskosten i. H. v. 112 Mio. € gemindert wird, ist weder vom BLB NRW noch vom FM in ihren Stellungnahmen beantwortet worden.

Der Schriftwechsel mit den Ministerien und dem BLB NRW dauert an.



Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Epl. 07)



17 Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen



Die Länder sind verpflichtet, für Asylbegehrende notwendige Unterbringungsplätze in Aufnahmeeinrichtungen bereitzustellen. Ab 2015 hatte das Land im Zuge des Flüchtlingszustroms seine Unterbringungskapazitäten erheblich ausgebaut. Das Ministerium stellte im Anschluss nicht sicher, dass das Aufnahmesystem unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots zeitnah fortentwickelt und optimiert wird. Aufgrund der unzureichenden Aktenführung konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen, dass das Ministerium bei seinen Entscheidungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat.

Inzwischen hat das Ministerium erste Schritte unternommen, um das Aufnahmesystem zu optimieren und eine geordnete Aktenführung zu gewährleisten.

17.1 Vorbemerkungen

Die Länder sind nach § 44 Asylgesetz (AsylG) verpflichtet, die für die Unterbringung von Asylbegehrenden erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Asylbegehrende sind grundsätzlich verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten (§ 47 Abs. 1 AsylG) in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Nachdem 2014/2015 die Zahl der vom Land unterzubringenden Asylbegehrenden sprunghaft angestiegen war und das Land seine Unterbringungskapazitäten entsprechend erhöht hatte, ist seit 2016 die Zahl der neu eintreffenden Asylbegehrenden und der für sie benötigten Unterbringungsplätze wieder stark zurückgegangen.

Im April 2018 beschloss das Kabinett einen Stufenplan zur Neujustierung des Landesaufnahmesystems und der damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben. Danach sollen den Kommunen künftig möglichst nur noch anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit guter Bleibeperspektive zugewiesen werden. Hierzu sollte u. a. die maximal zulässige Aufenthaltszeit in Landeseinrichtungen auf Basis des § 47 Abs. 1b AsylG von sechs auf 24 Monate verlängert werden.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat untersucht, wie das Ministerium sichergestellt hat, dass das in der akuten Phase des Flüchtlingszustroms 2014/2015 ausgebaute Aufnahmesystem unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots zeitnah fortentwickelt und optimiert wird.

17.2 Optimierung des Aufnahmesystems

17.2.1 Feststellungen

Das Aufnahmesystem sollte nach den Erlassen des Ministeriums ein „regional ausgewogenes und wirtschaftliches System“ sein, das sich „flexibel auf Veränderungen einstellen kann“. Eine Konkretisierung dieser Unterbringungsstrategie (regionale Ausgewogenheit, Wirtschaftlichkeit, Flexibilität) mit einer genaueren Beschreibung der Zielbegriffe und Verfahrensweisen, wie die Zielerreichung gemessen und sichergestellt werden soll, war im Ministerium nicht aktenkundig. Eine Strategie zur Fortentwicklung und Optimierung des Aufnahmesystems war im Ministerium ebenfalls nicht aktenkundig und konnte auch auf Anforderung nicht vorgelegt werden.

Lediglich die Auslastung der Einrichtungen wurde regelmäßig durch einen Abgleich der Kapazitäten in den Landeseinrichtungen mit der tatsächlichen Nutzung der verfügbaren Plätze überwacht. Soweit das Ministerium Berichte zu Ausgaben oder zur Mietdauer der Landeseinrichtungen angefordert hatte, waren die vorgelegten Angaben zum Teil uneinheitlich und die Daten lückenhaft. Eine Auswertung der Berichte, die Ausgaben einbezog, die regionale Ausgewogenheit berücksichtigte oder eine Wertung zur Wirtschaftlichkeit abgab, war nicht feststellbar.

Das frühzeitige Erkennen von Nachsteuerungsbedarf war somit nicht sichergestellt. Außerdem fehlten dem Ministerium die notwendigen Informationen, um die Auswirkungen von geplanten Änderungen des Aufnahmesystems solide zu prognostizieren. Eine solche Änderung ist bspw. die im Stufenplan vorgesehene Erhöhung der Aufenthaltsdauer von Asylbegehrenden in den Landeseinrichtungen. Sie wird Auswirkungen auf die Auslastung der Landeseinrichtungen und die Landesausgaben für Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen haben.

Aufgabe des Ministeriums ist insbesondere die strategische Gestaltung von Politikfeldern und die Wahrnehmung von Steuerungsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Dies beinhaltet die Verpflichtung, die Erreichung strategischer Ziele systematisch zu überwachen. Nur so ist es in der Lage, bei Fehlentwicklungen steuernd einzugreifen und Auswirkungen geplanter Änderungen solide prognostizieren zu können. Hierzu bedarf es einer ausreichenden Datenbasis. Insbesondere sind eine fortlaufende Übersicht über die für das Aufnahmesystem anfallenden Ausgaben sowie vergleichende Betrachtungen der Ausgaben pro Platz je Einrichtung erforderlich. Dabei können z. B. Zeitreihenvergleiche wichtige Steuerungsinformationen liefern. Hierfür müssen die erforderlichen Daten gesammelt, bereitgestellt, überprüft und ausgewertet werden.

Der LRH konnte nicht feststellen, dass das Ministerium diese Aufgaben in ausreichendem Maße wahrgenommen hat. Er hat gebeten mitzuteilen, welche Maßnahmen das Ministerium insoweit ergreifen wird.

17.2.2 Stellungnahmen des Ministeriums

Das Ministerium teilte die Sichtweise des LRH zunächst nur zum Teil und sah insbesondere die Zielerreichung ausreichend sichergestellt. Die Verteilung der Plätze auf die Regierungsbezirke werde durch Erlasse vorgegeben und im Rahmen von Dienstbesprechungen und der Auswertung von Berichten überwacht. Damit werde auf die regionale Ausgewogenheit hingewirkt. Flexibilität sei u. a. durch konkrete Vorgaben zu Reserve- und Stand-By-Kapazitäten sichergestellt. Außerdem sei seit 2017 in die Verträge über die Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen eine Flexibilisierungsklausel aufgenommen worden, die es ermögliche, die aktive Unterbringungskapazität anteilig oder stufenweise zu erhöhen oder zu verringern.

Zur Wirtschaftlichkeit führte das Ministerium aus, Standortentscheidungen seien nur im Einvernehmen mit den jeweiligen Standortkommunen getroffen worden. Eine zeitgleiche landesweite Standortauswahl zwischen einer Vielzahl von alternativen Liegenschaften sei unmöglich gewesen. Standorte seien aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht genehmigt worden, weil z. B. erheblicher Investitionsbedarf bestanden habe.

Das Ministerium räumte ein, dass in der Vergangenheit zu keinem Zeitpunkt für alle Standorte vollständige Informationen bzgl. der haushaltswirtschaftlichen Folgekosten vorlagen, die eine vergleichende Betrachtung aller Entscheidungsalternativen möglich gemacht hätten.

Im April 2019 gab es an, dass inzwischen ein Raster zur Wirtschaftlichkeit von Landeseinrichtungen entwickelt worden sei. Dieses solle die Grundlage für ein Kennzahlensystem darstellen. Aus dem Raster ließen sich u. a. folgende Informationen ableiten:

- Miet- und Nebenkosten im Verhältnis zur Platzkapazität,
- Investitions- und Rückbaukosten,
- durchschnittliche Platzkosten für Betreuung und Sicherheit im einrichtungsübergreifenden Vergleich sowie Hinweise zu den in den Verträgen vereinbarten Standards,
- sonstige Maßgaben (z. B. Qualität der Einrichtung).

Die hierzu bei den Bezirksregierungen abgefragten Daten würden derzeit validiert. Im Rahmen der Auswertung des Rasters würden die erhobenen Daten für künftige Standortentscheidungen in eine auf die Wirtschaftlichkeit der Landeseinrichtungen bezogene Rangfolge gesetzt.

Darüber hinaus sei mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Umsetzung der beschleunigten Verfahren²⁶⁰ ein Monitoring vereinbart worden. In der Folge ließen sich die daraus resultierenden benötigten Unterbringungskapazitäten überwachen. Erste Zahlen würden seit April 2019 zur Verfügung gestellt.

²⁶⁰ Das BAMF kann das Asylverfahren gemäß § 30a AsylG beschleunigt durchführen, z. B. wenn der Ausländer Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates ist.

Des Weiteren verwies das Ministerium auf das noch im Aufbau befindliche Fachverfahren DiAs NRW (Digitales Asylverfahren NRW). Derzeit unterstütze es digital Prozesse in den Landeseinrichtungen und den Bezirksregierungen wie Registrierung, Transferleistungen, Versorgungsleistungen und Zuweisung. Das Verfahren solle bis zum Jahr 2022 zur zentralen Plattform zur Steuerung und Überwachung der Asylprozesse ausgebaut werden und das zentrale digitale Auskunftsinstrument über die Lage im Asylbereich sein.

17.3 Aktenführung

17.3.1 Feststellungen

Weder aus den papiergebundenen noch den elektronisch geführten Akten des Ministeriums war der Stand eines Verwaltungsvorgangs und der Hergang seiner bisherigen Bearbeitung vollständig und bearbeiterunabhängig ersichtlich. Bereits kurz nach Beginn der Prüfung in 2017 wurde das Thema der Aktenführung zwischen dem Ministerium und dem LRH intensiv erörtert, weil die Aktenlage nicht geeignet war, die zu untersuchenden Fragestellungen mit hinreichender Sicherheit zu beantworten. Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen waren keine wesentlichen Verbesserungen der Dokumentation erkennbar.

Aufgrund der Mängel in der Aktenführung konnte der LRH nicht feststellen, dass das Ministerium bei seinen Entscheidungen zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat. Er hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Anforderungen an die Aktenführung unabhängig davon einzuhalten sind, ob Akten papiergebunden oder elektronisch geführt werden.

17.3.2 Stellungnahmen des Ministeriums

Das Ministerium verwies in seiner Antwort auf die hohe Arbeitsbelastung, häufige Personalwechsel und mehrfache Umorganisierungen des Bereichs für Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten ab 2014. Im April 2019 teilte es mit, dass im Frühjahr 2018 eine personelle Nachbesetzung im Registraturbereich erfolgt sei. Hierdurch werde eine ordnungsgemäße Aktenführung sichergestellt. Verfügbare Arbeitskapazitäten würden für die Aufarbeitung bestehender Akten genutzt. Wann diese Aufarbeitung vollständig abgeschlossen sein wird, könne nicht beziffert werden. Das Ziel einer – auch für die Vergangenheit – vollständigen Aktenführung werde weiter verfolgt.

17.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat die Darlegungen des Ministeriums zu den strategischen Zielen und deren Überwachung zur Kenntnis genommen. Diese waren in den zur Prüfung vorgelegten Akten überwiegend nicht dokumentiert. Der LRH hat das Ministerium erneut darauf hingewiesen, dass eine Optimierung des Aufnahmesystems nur erreicht werden kann, wenn klar definierte Ziele und Kennzahlen vorliegen. Diese müssen systematisch überwacht und ausgewertet werden, damit im Bedarfsfall steuernd eingegriffen werden kann. Die vom Ministerium eingeleiteten Maßnahmen

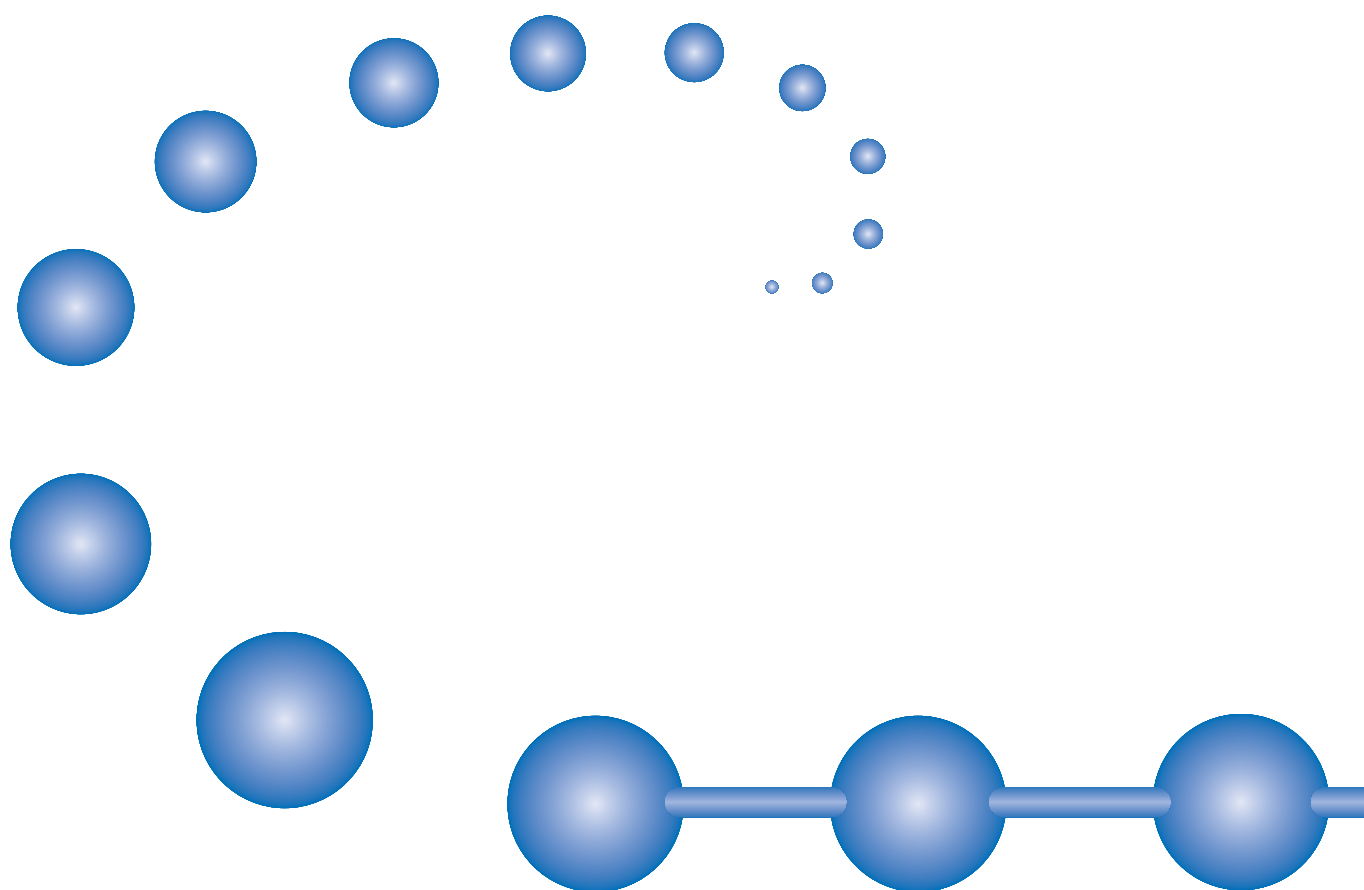
- Erstellen eines Rasters zur Wirtschaftlichkeit der Landeseinrichtungen,
- Validierung der abgefragten Daten und
- Monitoring-Vereinbarung mit dem BAMF

sieht der LRH hierzu als erste Schritte an, denen weitere folgen müssen. Der Nutzen von DiAs NRW für die Steuerung des Asylsystems ist derzeit nicht absehbar, da das System erst im Jahr 2022 vollständig aufgebaut sein soll.

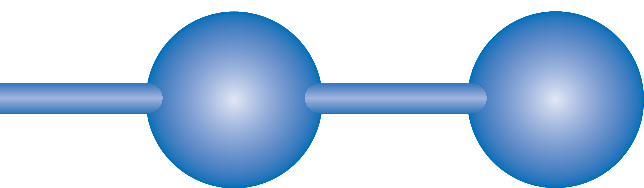
Die Nachbesetzung im Registraturbereich ist aus Sicht des LRH ein erster Schritt, um eine geordnete Aktenführung zu gewährleisten. Denn sollten die Akten in Zukunft nicht konsequent ordnungsgemäß geführt werden, kann das Ministerium nicht nachweisen, rechtmäßig und wirtschaftlich gehandelt zu haben.

Der LRH hat das Ministerium um Angabe des Zeitrahmens gebeten, in dem die Ergebnisse aus den von ihm eingeleiteten Maßnahmen für eine Optimierung des Aufnahmesystems zur Verfügung stehen sollen. Er hat darüber hinaus gebeten mitzuteilen, wann jedenfalls die Akten ab Mitte 2017 voraussichtlich aufgearbeitet sein werden.

Der Schriftwechsel dauert an.



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)



18 Gewährung von Zuschüssen durch eine Stiftung



Der Landesrechnungshof hat die Förderpraxis einer Stiftung untersucht. Er hat dabei unter anderem Mängel bei der Dokumentation, der Begründung von Entscheidungen über die Förderhöhe, der Überwachung der Zuwendungsverfahren und insbesondere der Prüfung der Verwendungsnachweise festgestellt. Ferner hat er in einer Reihe von Förderfällen zuwendungsrechtliche Verstöße der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger festgestellt. Er hat die Stiftung um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlasssten gebeten.

Die Stiftung hat Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt beziehungsweise teilweise bereits umgesetzt. Das Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung will sie insgesamt neu strukturieren. In den Förderfällen mit zuwendungsrechtlichen Verstößen hat sie mit der Prüfung und Realisierung förderrechtlicher Konsequenzen begonnen.

18.1 Ausgangslage

Mit dem Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land NRW wurde im Jahr 1974 eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet. Zweck der Stiftung ist die Verwendung der ihr aus der Spielbankabgabe und der nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes aus dem sonstigen Aufkommen aus Glücksspielen zufließenden Mittel sowie weiterer Mittel von Seiten privater Dritter. Die Stiftung hat die Mittel ausschließlich für Zwecke der im Sinne des Steuerrechts gemeinnützig anerkannten Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, ihrer rechtlich selbstständigen oder unselbstständigen Untergliederungen und ihrer angeschlossenen Einrichtungen zu vergeben. Hierbei sind insbesondere Einrichtungen und Projekte zugunsten von Menschen mit Behinderungen, alten Menschen und benachteiligten Kindern zu berücksichtigen, die über das übliche Regelangebot hinausgehen. Einzelheiten zur Mittelverwendung sind in der Satzung der Stiftung sowie in vom Stiftungsrat aufgestellten Richtlinien²⁶¹ geregelt. Nach der Satzung der Stiftung sind die Stiftungsmittel als zweckgebundene Zuschüsse oder als Darlehen zu vergeben.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Jahr 2008 die Förderpraxis der Stiftung für die Jahre 2005 bis 2007 untersucht und u. a. Möglichkeiten zur Verbesserung des Förderverfahrens gesehen.²⁶² In den Jahren 2016 und 2017 hat er eine erneute Prüfung durchgeführt und die Förderpraxis der Jahre 2009 bis April 2016 betrachtet; in diesem Zeitraum wurden insgesamt 843 Förderungen als Zuschüsse mit einem Fördervolumen von rd. 169 Mio. € bewilligt. Schwerpunktmäßig hat der LRH die Einhaltung der Förderregelungen (Vergaberichtlinien bzw. Fördergrundsätze) der Stiftung und die Abwicklung der Förderverfahren sowie stichprobenhaft eine Reihe von Förderfällen geprüft; dabei hat er u. a. sein Augenmerk darauf gerichtet, ob die vom LRH im Jahr 2008 identifizierten Verbesserungsmöglichkeiten von der Stiftung umgesetzt wurden.

²⁶¹ Zum 01.01.1985 wurden vom Stiftungsrat Vergaberichtlinien aufgestellt. Diese wurden mit Wirkung vom 01.07.2012 durch Fördergrundsätze ersetzt.

²⁶² Siehe Jahresbericht 2009, Beitrag 24.

Im August 2018 hat der LRH der Stiftung und dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), das die Rechtsaufsicht über die Stiftung hat, die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die Stiftung hat hierzu im Januar 2019 eine Stellungnahme abgegeben. Hierauf ist im Mai 2019 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

18.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

18.2.1 Dokumentation in den Förderakten

Bei vielen vom LRH geprüften Förderfällen war es anhand der jeweiligen Förderakte nicht ohne größeren Aufwand möglich, die der Förderung zugrunde liegenden Beträge, insbesondere die zuwendungsfähigen Ausgaben, nachzuvollziehen. In vielen Fällen waren Abweichungen vom Antrag oder von der vor Bewilligung eingeholten fachlichen Stellungnahme in der Akte nicht hinreichend klar bzw. nachvollziehbar dokumentiert. Einen zusammenfassenden Antragsprüfvermerk gab es in den vom LRH geprüften Fällen in keiner Akte.

Der LRH hat die Stiftung auf die ihr obliegende Pflicht einer ordnungsgemäßen Aktenführung hingewiesen. Eine vollständige sowie hinreichend klare und nachvollziehbare Dokumentation des Verwaltungshandelns sei nicht nur im Interesse der Zuwendungsgeberin und des Zuwendungsgebers, sondern bilde auch die Grundlage für die Wahrnehmung externer Aufsichts- und Kontrollfunktionen.

18.2.2 Förderhöhe der Zuschüsse

Die Vergaberichtlinien sahen für die Zuschüsse der Stiftung in Form der Anteilfinanzierung einen Förderrahmen von bis zu 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben, in der Regel jedoch höchstens 300.000 DM (entsprach rd. 153.400 €) vor; für modellhafte Maßnahmen zur Weiterentwicklung der sozialen Arbeit, an denen ein erhebliches Stiftungsinteresse bestand, sahen die Vergaberichtlinien eine Förderung von bis zu 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben vor.²⁶³

Der LRH hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2008 u. a. festgestellt, dass in einer Vielzahl von Förderfällen die für den Regelfall geltende Höchstbetragsgrenze von rd. 153.400 € für Bewilligungen überschritten worden war, ohne dass in den Förderakten diese Überschreitung begründet worden war. Ferner hatte die Stiftung in einer Reihe von Förderfällen die Voraussetzungen für die Förderung einer modellhaften Maßnahme bejaht, jedoch regelmäßig keine Begründung für den Modellcharakter der Maßnahme und das erhebliche Stiftungsinteresse an der Maßnahme in den Förderakten dokumentiert. Zu den entsprechenden Beanstandungen des LRH in dessen Prüfungsmitteilungen vom Januar 2009 hatte das MAGS im März 2009 erklärt, die aktenkundige Begründung von Überschreitungen der Höchstbetragsgrenze von rd. 153.400 € sowie von Modellhaftigkeit und erheblichem Stiftungsinteresse bei den Modellmaßnahmen werde inzwischen vorgenommen.

²⁶³ In den die Vergaberichtlinien ablösenden Fördergrundsätzen wurde der Fördersatz von bis zu 50 v. H. bzw. – bei Modellmaßnahmen – bis zu 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben beibehalten. Der Förderhöchstbetrag beträgt nach den Fördergrundsätzen 700.000 € und kann bei Vorhaben von herausragendem Stiftungsinteresse überschritten werden. Für die Einstufung als Modellmaßnahme und das Vorliegen eines herausragenden Stiftungsinteresses sind in den Fördergrundsätzen – im Gegensatz zu den Vergaberichtlinien – konkrete Kriterien formuliert.

Nach den Feststellungen des LRH in der aktuellen Prüfung lagen bei 185 der insgesamt 450 auf der Grundlage der Vergaberichtlinien seit Anfang 2009 bewilligten Förderungen, d. h. bei rd. 41 v. H. dieser Förderungen, die Zuwendungen über dem Förderhöchstbetrag von rd. 153.400 €; bei einer Reihe dieser 185 Fälle wurde eine Begründung für die Überschreitung des Förderhöchstbetrages nicht dokumentiert. Bei 70 der 450 auf der Grundlage der Vergaberichtlinien seit Anfang 2009 bewilligten Förderungen, d. h. bei rd. 16 v. H. dieser Förderungen, wurde das Vorliegen einer Modellmaßnahme bejaht; in den meisten dieser 70 Fälle fehlte in den Förderakten eine Begründung für den Modellcharakter und das erhebliche Stiftungsinteresse an der Maßnahme. Entgegen der vorgenannten Erklärung des MAGS vom März 2009 wurden somit in vielen Förderfällen auf der Grundlage der Vergaberichtlinien weiterhin Begründungen für die Überschreitung der Höchstbetragsgrenze sowie für die Annahme von Modellcharakter und erheblichem Stiftungsinteresse bei Modellmaßnahmen nicht dokumentiert.

18.2.3 Führung einer Zuwendungsüberwachungsliste

Eine vollständige Übersicht, die alle für die Überwachung der laufenden Zuwendungsverfahren notwendigen Daten enthielt, wurde von der Stiftung seit dem Jahr 2010 nicht mehr geführt. In einigen Förderfällen kam es zu Versäumnissen oder zum Teil erheblichen Verzögerungen bei der Vorgangsbearbeitung, die nach Einschätzung des LRH zumindest teilweise hätten vermieden werden können, wenn die Stiftung über eine solche Zuwendungsüberwachungsliste verfügt hätte.

Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, dass die Stiftung eine solche Liste, wie sie auch in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung vorgesehen ist, führt. Nur so sei gewährleistet, dass die Stiftung der einer Bewilligungsbehörde obliegenden Pflicht zur Überwachung der Verwendung der Zuwendungen ordnungsgemäß nachkommen könne.

18.2.4 Verwendungsnachweisverfahren

Vor der Bewilligung einer Zuwendung wirkte die Stiftung regelmäßig gegenüber den (späteren) Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfängern (ZE) darauf hin, dass diese mit anderen Einrichtungen Vereinbarungen trafen, in denen die Einrichtungen sich zur Prüfung des Verwendungsnachweises (VN) bereit erklärten. In den abgeschlossenen Förderverfahren des vom LRH geprüften Zeitraums wurden in fast allen Förderfällen von den ZE solche Vereinbarungen getroffen; bei den mit der Prüfung des VN beauftragten Stellen handelte es sich in den meisten Fällen um kommunale Einrichtungen (Städte, Kreise, Landschaftsverbände), zum Teil aber auch um Bezirksregierungen oder kirchliche Institutionen sowie (in vereinzelten Fällen) privatrechtliche Stellen (z. B. Wirtschaftsprüfer). Sofern ZE mit solchen Stellen eine Prüfung des VN vereinbart hatten, teilten sie dies der Stiftung vor Bewilligung der Zuwendung mit; die Stiftung traf dann im Zuwendungsbescheid die Regelung, dass die ZE den VN gegenüber diesen Stellen zu führen und der Stiftung eine Durchschrift des VN zuzuleiten hatten. Die Stiftung übersandte den beauftragten Stellen im Hinblick auf die durchzuführende Prüfung des VN zum einen eine Durchschrift des Zuwendungsbescheides; zum anderen übersandte die Stiftung den beauftragten Stellen die Vergaberichtlinien bzw. wies auf die auf der Homepage der Stiftung abrufbaren Fördergrundsätze nebst vorgegebenem Muster eines Prüfvermerks hin.

Die Förderregelungen der Stiftung sahen vor, dass die den VN prüfende Stelle diesen unverzüglich nach Eingang zu prüfen, den Umfang der Prüfung sowie das Ergebnis in einem Vermerk festzuhalten und der Stiftung den Prüfvermerk zu übersenden hatte; die abschließende Prüfung des VN war dann von der Stiftung durchzuführen. Im Jahr 2012 modifizierte die Stiftung das Verfahren der Prüfung des VN insofern, als bereits nach Eingang (der Durchschrift) des VN bei der Stiftung von ihr zunächst eine erste Sichtung des VN vorzunehmen und das Ergebnis in einem „Kurzprüfvermerk“ niederzulegen war. Nach Eingang des Prüfvermerks der mit der Prüfung des VN beauftragten Stelle sollte durch die Stiftung kontrolliert werden, ob diese Stelle bei ihrer Prüfung die Fördergrundsätze der Stiftung berücksichtigt hatte; im Anschluss sollte durch die Stiftung die Abwicklung und der Abschluss der VN-Prüfung erfolgen.

18.2.4.1 Erste Sichtung des Verwendungsnachweises durch die Stiftung

In einer Vielzahl von Förderfällen waren die vorgelegten VN unvollständig. So war den VN in etlichen Fällen der zahlenmäßige Nachweis bzw. (bei Baumaßnahmen) das Bauausgabebuch nicht oder nicht vollständig beigelegt. Bei einigen VN fehlte der Sachbericht. Ein Teil der VN war nicht unterschrieben.

In den meisten dieser Fälle stellte die Stiftung bei der ersten Sichtung des VN nach dessen Eingang zwar die Unvollständigkeit des VN fest. Nur in einigen Fällen wurden die fehlenden Angaben bzw. Unterlagen jedoch von ihr daraufhin nachgefordert. Vielfach wurde stattdessen im Kurzprüfvermerk auf die Unvollständigkeit hingewiesen und verfügt, dass die Prüfung des VN durch die beauftragte Stelle abzuwarten bleibe.

Für den LRH ist nicht ersichtlich gewesen, warum die Stiftung in vielen Fällen auf die Nachforderung fehlender Angaben bzw. Unterlagen verzichtete, obwohl der zu verwendende Vordruck des Kurzprüfvermerks eindeutig vorsieht, dass eine Nachforderung vorzunehmen ist. Er hat die Stiftung darauf hingewiesen, dass die bei der ersten Sichtung des VN vorgesehene Prüfung, ob Anhaltspunkte für eventuell zu ergreifende förderrechtliche Maßnahmen ersichtlich sind, nur bei Vorliegen eines vollständigen VN in vollem Umfang durchgeführt werden kann.

18.2.4.2 Prüfung des Verwendungsnachweises durch beauftragte Stellen

Bei vielen Fördermaßnahmen lagen nicht unerhebliche Zeiträume zwischen der Vorlage des VN und seiner Prüfung durch die hiermit beauftragte Stelle; in einigen Fällen war mehr als ein Jahr nach VN-Vorlage noch keine Prüfung erfolgt. Zwar erinnerte die Stiftung in einem Teil der Fälle die beauftragte Stelle an die Durchführung der VN-Prüfung; diese Erinnerungen führten jedoch in der Regel nicht dazu, dass die Prüfung nunmehr zügig stattfand.

In einer Reihe von Förderfällen hat der LRH die von den beauftragten Stellen gefertigten Prüfvermerke und die Förderakten eingesehen sowie örtliche Erhebungen bei den ZE durchgeführt. Für ihn haben sich – insbesondere in Fällen der Beauftragung von Städten oder Kreisen – erhebliche Zweifel daran ergeben, dass die beauftragten Stellen die VN-Prüfung stets im erforderlichen Umfang und mit der gebotenen Gründlichkeit durchführten. Den Anforderungen an einen ordentlichen, aussagekräftigen Prüfvermerk wurde oft nicht hinreichend Rechnung getragen; das nach den Fördergrundsätzen der Stiftung vorgegebene Muster eines Prüfvermerks wurde häufig von den beauftragten Stellen nicht genutzt. In einer Reihe von Fällen wurden VN ausweislich des Prüfvermerks ohne Beanstandungen geprüft, obwohl den VN kein zahlenmäßiger Nachweis bzw. kein Bauausgabebuch beigelegt war; zum Teil hat der LRH in diesen Fällen im Zuge einer Einsichtnahme in den zahlenmäßigen Nachweis bzw. das Bauausgabebuch bei den ZE festgestellt, dass nicht zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet oder Mittel vorzeitig abgerufen wurden.

Der LRH hat der Stiftung mitgeteilt, dass der in ihren Förderregelungen enthaltenen Vorgabe, den VN unverzüglich nach Eingang zu prüfen, von den beauftragten Stellen vielfach nicht Rechnung getragen wurde; er hat darauf hingewiesen, dass eine zeitnahe VN-Prüfung insbesondere im Interesse einer möglichst schnellen Festsetzung eventueller Erstattungs- oder Zinsansprüche und im Hinblick auf ggf. laufende Verjährungsfristen geboten ist. Bezüglich seiner Zweifel an Umfang und Gründlichkeit von VN-Prüfungen durch beauftragte Stellen hat der LRH der Stiftung mitgeteilt, dass im Rahmen einer VN-Prüfung den Fragen nachzugehen ist, ob der VN den festgelegten Anforderungen entspricht (formelle Ordnungsmäßigkeit) und die Zuwendung nach den Angaben im VN (einschließlich beigelegter Unterlagen) zweckentsprechend verwendet wurde; Gegenstand der Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung sei u. a. die Zuwendungsfähigkeit der abgerechneten Ausgaben und die Einhaltung der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids (z. B. hinsichtlich des Mittelabrufs).

18.2.4.3 Abwicklung und Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch die Stiftung

In der überwiegenden Zahl der Fälle führte die Stiftung nach Eingang des Prüfvermerks der mit der VN-Prüfung beauftragten Stelle keine eigene, weitergehende Prüfung des VN durch, sondern schloss sich dem Prüfergebnis der beauftragten Stelle an. Bei einigen Fördermaßnahmen lagen nach den Prüfvermerken der beauftragten Stellen Verstöße der ZE gegen Vergabevorschriften vor; die Stiftung nahm dies nach Aktenlage jedoch nicht zum Anlass, mögliche rechtliche Konsequenzen für die ZE zu prüfen und diesbezügliche Maßnahmen zu ergreifen. Teilweise lagen bei Abschluss der VN-Prüfung durch die Stiftung nicht alle erforderlichen Unterlagen vor. Hierbei handelte es sich häufig um den zahlenmäßigen Nachweis; dieser wurde nur in einem Teil der Fälle von der Stiftung nachgefordert.

Der LRH hat die Stiftung darauf hingewiesen, sie trage die Verantwortung dafür, dass eine ordnungsgemäße Prüfung der VN erfolge; soweit ZE andere Stellen mit der VN-Prüfung beauftragten, entbinde dies die Stiftung nicht von ihrer Verantwortung. Sie dürfe nicht ohne Weiteres die Ausführungen im Prüfvermerk der beauftragten Stelle als zutreffend und ausreichend zugrunde legen, sondern habe sie kritisch im Hinblick auf Qualität und Umfang der von der anderen Stelle durchgeführten Prüfung zu bewerten; je nach Ergebnis dieser Bewertung seien ggf. eigene, weitergehende

Prüfungsaktivitäten der Stiftung geboten. Vor diesem Hintergrund sei es für den LRH nicht nachvollziehbar, dass die Stiftung in der überwiegenden Zahl der Förderfälle keine eigene, weitergehende Prüfung der VN durchführte, obwohl die vielfach qualitativ unzureichenden Prüfvermerke der beauftragten Stellen Anlass für erhebliche Zweifel an Umfang und Gründlichkeit der VN-Prüfung durch diese Stellen hätten geben müssen.

Ferner hat der LRH der Stiftung mitgeteilt, es begegne erheblichen Bedenken, dass die Stiftung in Fällen, in denen von den beauftragten Stellen Vergabeverstöße festgestellt worden seien, die Prüfung rechtlicher Konsequenzen und ggf. Einleitung diesbezüglicher Maßnahmen unterlassen habe. Nicht nachvollziehbar sei auch, dass die Stiftung nur in einem Teil der Fälle fehlende Unterlagen nachgefordert habe; ohne Vorliegen eines vollständigen, d. h. ordnungsgemäß erbrachten VN bei der Stiftung könne die VN-Prüfung nach Auffassung des LRH nicht abgeschlossen werden.

18.2.5 Zuwendungsrechtliche Verstöße von Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern

Im Rahmen seiner stichprobenhaften Prüfung von Förderfällen hat der LRH in einer Reihe von Fällen zuwendungsrechtliche Verstöße von ZE festgestellt. Hierbei handelte es sich insbesondere um die Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben, um Verstöße gegen zu beachtende Vergabevorschriften sowie um den vorzeitigen Abruf von Fördermitteln. Der LRH hat die Stiftung hierzu um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

18.3 Stellungnahme der Stiftung

Die Stiftung hat mitgeteilt, der aktuelle Stiftungsvorstand teile die Einschätzung des LRH zur Bedeutung einer vollständigen und nachvollziehbaren Aktenführung. Aus ihrer Sicht müsse sie Ergebnis und Bestandteil einer insgesamt möglichst einheitlichen Gestaltung der Verfahren in der Stiftung sein. Eine Vereinheitlichung der Arbeitsprozesse solle u. a. durch den Einsatz einer neuen Fördersoftware erreicht werden. Ferner seien Prüfvermerke für Förderanträge und Änderungsanträge sowie Bescheidmuster mit einheitlichen Textbausteinen entwickelt worden. Es werde zudem eine Geschäftsanweisung zur Vorgangsbearbeitung und Aktenführung erstellt, deren Umsetzung durch ein Verfahren der internen Qualitätssicherung begleitet werden solle.

Die Stiftung hat ferner erklärt, der Vorstand halte in Übereinstimmung mit dem LRH eine aussagekräftige Begründung von Überschreitungen des Förderhöchstbetrages für erforderlich. Die Kritik des LRH an der Praxis der Begründung von Modellvorhaben auf der Grundlage der Vergaberichtlinien könne nachvollzogen werden und sei Anlass, bei der Bewilligung von Modellmaßnahmen nach den nunmehr geltenden Fördergrundsätzen nochmals verstärkt Wert auf eine sachgerechte und aktenkundige Begründung zu legen; hierauf werde auch in der Geschäftsanweisung zur Vorgangsbearbeitung deutlich hingewiesen. Weshalb – entgegen der damaligen Aussage des MAGS – auch nach den Prüfungsmitteilungen des LRH vom Januar 2009 noch zum Teil Begründungen für die Überschreitung der Höchstbetragsgrenze sowie für den Modellcharakter von Maßnahmen in den Akten unterblieben seien, könne heute nicht mehr nachvollzogen werden.

Die Stiftung hat weiter ausgeführt, der Vorstand teile die Auffassung des LRH zum Erfordernis einer Zuwendungsüberwachungsliste. Weshalb die Stiftung seit dem Jahr 2010 keine solche Liste mehr geführt habe, lasse sich heute nicht mehr nachvollziehen. Inzwischen sei eine Zuwendungsüberwachungsliste neu erstellt worden und enthalte bereits alle aktuell laufenden Förderfälle. Sie werde ab sofort zur Vorgangsbearbeitung und Aktenführung zentral geführt und solle regelmäßig qualitätsgesichert werden.

Zum VN-Verfahren hat die Stiftung u. a. erklärt, der Vorstand schließe sich der Bewertung des LRH zur bisherigen Praxis der VN-Prüfung grundsätzlich an und halte es deshalb für geboten, diese insgesamt neu und anders zu strukturieren. Für die Zukunft müsse insbesondere eine unverzügliche und umfassende Prüfung gesichert sein, um rechtzeitig etwaige Konsequenzen aus den Feststellungen im Rahmen der VN-Prüfung ziehen zu können. Zur Vermeidung einer doppelten Befassung mit dem VN nehme die Stiftung die Bearbeitung und Prüfung des VN künftig entweder vollständig selbst wahr oder beauftrage eine von ihr selbst ausgewählte Stelle, mit der sie eine feste Vereinbarung zur Durchführung der VN-Prüfung einschließlich einer entsprechenden Kostenerstattung durch die Stiftung abschließe. Im Falle einer Beauftragung Dritter werde die Stiftung nur mit einem ausgewählten Kreis anderer Stellen zusammenarbeiten; eine Beauftragung einzelner Kommunen oder interner Prüfeinrichtungen der Verbände erfolge nicht mehr. Der Stiftungsvorstand werde umgehend das Gespräch mit ggf. in Betracht kommenden externen Stellen führen; dies seien vor allem die Landschaftsverbände, die Bezirksregierungen, die NRW-Bank oder bewährte Dienstleister der Landesregierung aus anderen „Förderlinien“. Im Falle der Beauftragung Dritter würde die Qualität der Bearbeitung und Prüfung des VN durch ein System der Qualitätssicherung einschließlich Stichprobenüberprüfungen von der Stiftung gewährleistet. Soweit keine externe Stelle gefunden werde, müssten umgehend eigene Ressourcen geschaffen werden, da mit den derzeitigen personellen Ressourcen eine wesentliche Änderung der Prüfpraxis durch die Stiftung nicht möglich sei.

Ferner hat die Stiftung unmittelbare Sofortmaßnahmen beim Verfahren der VN-Prüfung angekündigt. Dies betreffe insbesondere die Prüfung, welche VN-Prüfverfahren zeitlich notleidend seien, und die Festlegung, wie mit aktuell neuen Verfahren im Hinblick auf die künftig nicht mehr zu berücksichtigenden „Prüfbehörden“ verfahren werden könne.

Bezüglich der ersten Sichtung des VN nach Eingang bei der Stiftung hat diese mitgeteilt, vorbehaltlich einer künftig veränderten Verfahrensweise seien die zuständigen Sachbearbeitungen angewiesen worden, die Vorprüfung der VN nicht nur unverzüglich gemäß den entsprechenden Vordrucken vorzunehmen, sondern auch selbst ausstehende Unterlagen umgehend anzufordern.

Die vom LRH festgestellten zuwendungsrechtlichen Verstöße von ZE hat die Stiftung zum Anlass genommen, förderrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Sie hat Anhörungsverfahren im Hinblick auf die beabsichtigte Geltendmachung von Rückforderungs- oder Zinsansprüchen eingeleitet, die vielfach noch nicht abgeschlossen sind. Zum Teil sind bereits Rückzahlungen bzw. Zinszahlungen von ZE geleistet worden.

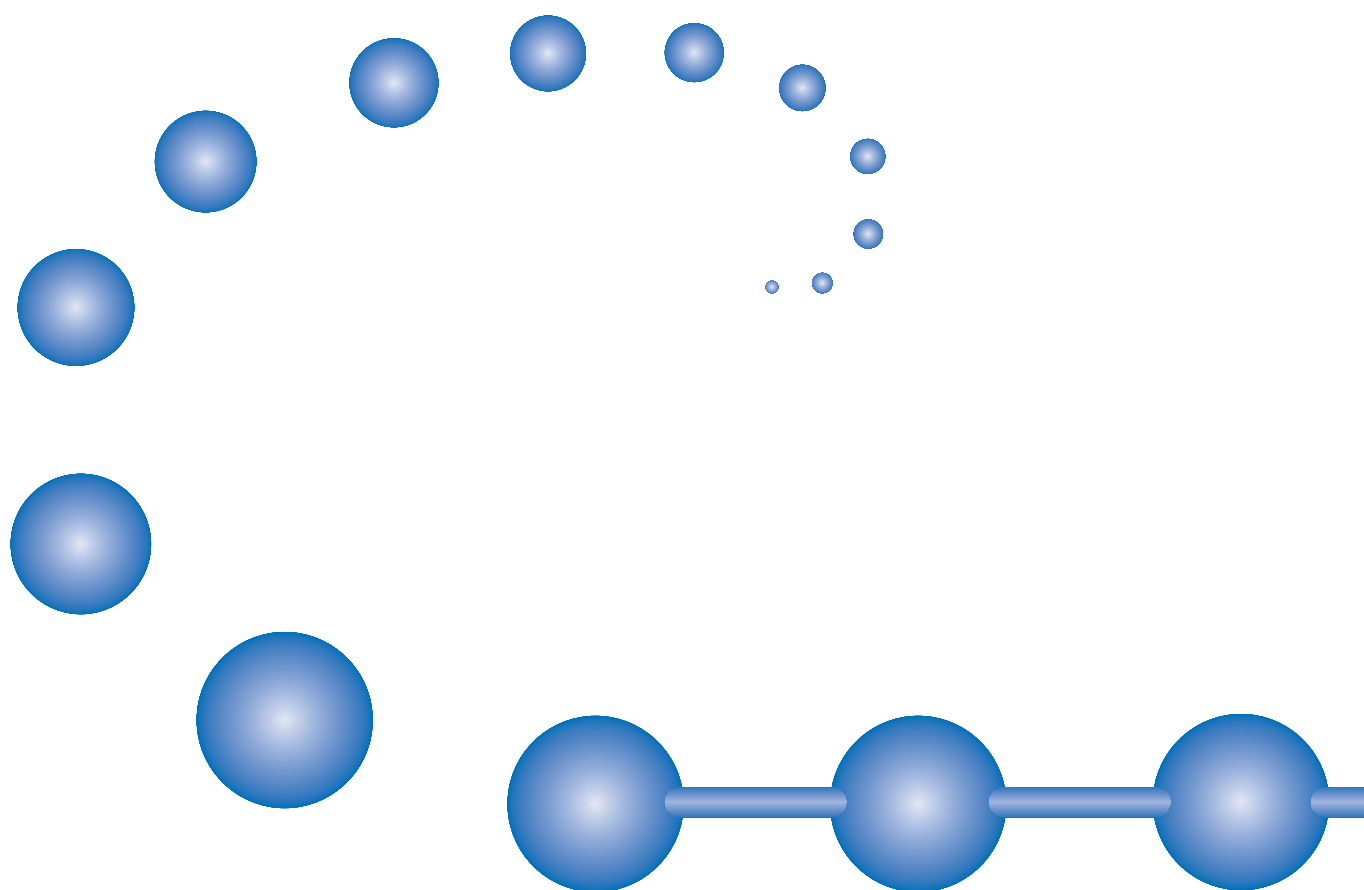
18.4 Weiterer Schriftwechsel

In seiner Entscheidung vom Mai 2019 hat der LRH die Stiftung bezüglich der möglichen Beauftragung externer Stellen mit der VN-Prüfung u. a. um Mitteilung gebeten, ob bereits Ergebnisse der angekündigten Gespräche mit in Betracht kommenden externen Stellen vorliegen sowie Beauftragungen gegen Kostenerstattung erfolgt sind. Ferner hat er um nähere Erläuterung des im Falle der Beauftragung externer Stellen beabsichtigten Systems der Qualitätssicherung einschließlich Stichprobenüberprüfungen gebeten.

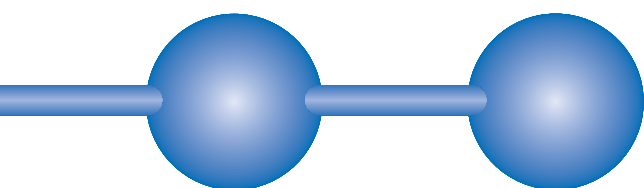
Hinsichtlich der von der Stiftung angekündigten unmittelbaren Sofortmaßnahmen beim Verfahren der VN-Prüfung hat der LRH ebenfalls um nähere Erläuterungen gebeten.

Soweit in den Förderfällen mit zuwendungsrechtlichen Verstößen der ZE die eingeleiteten Verfahren noch nicht abgeschlossen sind, hat der LRH jeweils um Unterrichtung über den aktuellen Sach- und Verfahrensstand gebeten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)



19 Sanierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Planung und den Beginn der Sanierung des 1. Bauabschnitts des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld baubegleitend geprüft. Die Gesamtsanierung ist in sechs Bauabschnitten vorgesehen. Die prognostizierten Kosten für den 1. Bauabschnitt haben sich noch vor Baubeginn von 132 Millionen € auf rund 255 Millionen € nahezu verdoppelt. Es ist absehbar, dass sich die geplante Projektlaufzeit für den 1. Bauabschnitt um fünf Jahre verlängert. Die vollständige Sanierung des Hauptgebäudes wird statt der ursprünglich veranschlagten 13 Jahre voraussichtlich mehr als 27 Jahre in Anspruch nehmen.

Die Mehrkosten und den Zeitverzug führt der Landesrechnungshof insbesondere auf Mängel bei der Kostenkalkulation, der Planung und Durchführung der Schadstoffentsorgung und der Planung der Technischen Anlagen sowie auf langwierige Abstimmungsprozesse zwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und der Universität Bielefeld zurück. Überdies wurden Verfahrensregelungen, auf deren Anwendung sich der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, die Universität Bielefeld, das Ministerium für Kultur und Wissenschaft und das Ministerium der Finanzen bei Projektbeginn geeinigt hatten, im laufenden Planungsprozess nicht konsequent beachtet.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Universität Bielefeld und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen mietvertragliche Regelungen über die Durchführung der Sanierung und Modernisierung des Hauptgebäudes der Universität Bielefeld zu einem Zeitpunkt abgeschlossen hatten, in dem weder eine vollständige Entwurfsplanung vorlag noch ein abschließendes Bausoll definiert war. Mehrkosten, die sich aufgrund dieser Verfahrensweise im weiteren Projektverlauf ergeben können, werden vom Land über die Risikobeteiligung gegenfinanziert werden müssen.

Die Refinanzierungsmodalitäten der Baumaßnahme über alle weiteren Bauabschnitte sind zwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und dem Land nicht abschließend geklärt.

19.1 Ausgangslage

Das Hauptgebäude der Universität Bielefeld (UHG) wurde in den Jahren 1972 bis 1976 erbaut. Mit einer Brutto-Grundfläche von rd. 314.000 m² und einer Nutzfläche²⁶⁴ (NF 1-6) von insgesamt 154.000 m² ist es eines der größten zusammenhängenden Gebäude Europas. Seit seiner Errichtung wurden an dem Gebäude keine wesentlichen bzw. umfangreichen Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Schadstofffunde, insbesondere die Belastung durch künstliche Mineralfasern und Asbest, Mängel im baulichen und technischen Brandschutz, eine altersgemäß hohe Abnutzung der technischen Ausrüstung in allen Gewerken sowie der nicht zeitgemäße energetische Baustandard erfordern eine Modernisierung des Gebäudes.

²⁶⁴ Im Folgenden werden die Begrifflichkeiten der DIN 277 „Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau“ (Teil 1 und 2 Februar 2002) benutzt.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) erarbeitete in der Zeit von 2007 bis 2010 mit Beteiligung des Ministeriums der Finanzen (FM), des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW)²⁶⁵ und der Universität Bielefeld ein Konzept für eine Generalsanierung, welches den Rückbau des UHG bis auf den Rohbau in sechs Bauabschnitten vorsieht. Ziel ist neben der Sanierung der Nutzflächen die Beseitigung von Schadstoffen, Feuchtigkeitsschäden und Brandschutzmängeln sowie eine wesentliche energetische Verbesserung des Gebäudes durch die Erneuerung von Fassade und Fenstern. Im 1. Bauabschnitt umfasst die Sanierung rd. 74.000 m² Brutto-Grundfläche.

Zum Projektstart im März 2010 war die Fertigstellung des 1. Bauabschnitts für März 2017 geplant. Im damaligen Zeitpunkt ging der BLB NRW von einem Zeitbedarf von 13 Jahren für die Umsetzung aller Bauabschnitte und Kosten für den 1. Bauabschnitt i. H. v. 132 Mio. € aus. Die Projektkosten über alle Bauabschnitte schätzte er auf rd. 658 Mio. € (ohne Bauzeitinsen, Risikopositionen, erhöhte Baunebenkosten). Baubeginn sollte Januar 2014 sein.

Im weiteren Verlauf der Planung stellte sich heraus, dass der ursprüngliche Zeitplan nicht einzuhalten war und trotz Einsparbemühungen der Beteiligten das notwendige Budget immer größer wurde. Die Geschäftsführung des BLB NRW entschied sich daher im Frühjahr 2016 für einen Planungsstopp und die Beauftragung eines externen Gutachters zur Analyse des aktuellen Projektstandes und zur Identifizierung vorhandener Risiken.

Der Gutachter stellte in seinem Abschlussbericht im April 2017 erhebliche Mängel im Bereich des Prozess-, Vertrags-, Projekt- und Baumanagements fest. Auf der Grundlage der Feststellungen des Gutachters begann der BLB NRW ab August 2017 mit der Reorganisation des Projektes. Es erfolgten u. a. Veränderungen bei eingesetzten externen Planern und Projektsteuerern, eine erneute Überarbeitung der Entwurfsplanung mit dem Ziel der Optimierung und Risikominimierung sowie der Abschluss einer Projektvereinbarung zwischen dem BLB NRW und der Universität Bielefeld.

Im November 2017 war die Entwurfsplanung für den 1. Bauabschnitt noch nicht vollständig abgeschlossen. Im Februar 2018 unterbreitete der BLB NRW seinem Verwaltungsrat eine Vorlage zur Genehmigung der Modernisierung des gesamten UHG sowie zur Freigabe der Durchführung des 1. Bauabschnitts mit Projektkosten im Umfang von rd. 255 Mio. € (inklusive Risikovorsorge). Zudem bezifferte er die gesamten Projektkosten über alle Bauabschnitte inklusive Risikokosten mit rd. 1.167 Mio. €.

Der Verwaltungsrat genehmigte diese Vorlage in seiner Sitzung am 14.03.2018.

265 Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit verwendet.

19.2 Prüfungsverlauf und Prüfungsziel

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) 2017/2018 die Planung und den Beginn der Sanierung des 1. Bauabschnitts des UHG baubegleitend geprüft.

Ziel der Prüfung war es, die Ursachen für die Kostensteigerungen zu ermitteln und mit Blick auf die erfolgte Reorganisation des Projektes den aktuellen Verfahrensstand zu analysieren und zu bewerten.

Mit Prüfungsmitteilungen vom 27.02.2019 hat der LRH die Ergebnisse dieser Prüfung dem FM, dem MKW und dem BLB NRW mitgeteilt. Auf die Stellungnahmen der Ministerien und des BLB NRW hat der LRH jeweils mit Folgeentscheidungen im Juni 2019 geantwortet.

19.3 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung führte zu folgenden Feststellungen:

19.3.1 Kostenkalkulation

Die voraussichtlichen Projektkosten für den 1. Bauabschnitt stiegen im Laufe der bisherigen Projektentwicklung von ursprünglich geplanten 132 Mio. € bis März 2018 auf rd. 255 Mio. € an. Mit einer Erhöhung um rd. 93 v. H. haben sich die Kosten bislang fast verdoppelt. Die zu Planungsbeginn überwiegend auf der Basis von Kostenrichtwerten der Bauministerkonferenz für Hochschulgebäude erfolgte Schätzung der Baukosten erwies sich im Projektverlauf als nicht belastbar. Insbesondere bauwerksunabhängige Kosten wie die Kosten für die Schadstoffentsorgung, für verschiedene bauvorbereitende Maßnahmen und für die Baustellenlogistik stellten sich als Kostentreiber dar. Neben Fehlern bei der Kostenkalkulation waren Mängel bei der Planung und Durchführung der Schadstoffentsorgung sowie bei der Planung der technischen Anlagen ursächlich für Kostensteigerungen.

Weiterhin führten langwierige Abstimmungsprozesse zwischen dem BLB NRW und der Universität Bielefeld hinsichtlich möglicher Standardreduzierungen (niedrigere technische Anforderungen), des Umfangs des Bausolls und der Berücksichtigung von Sonderwünschen der Universität zu kostenrelevanten Verzögerungen.

Als ursächlich für kalkulatorische Mehrkosten erwies sich zudem ein Strategiewechsel der Geschäftsführung des BLB NRW während des laufenden Bauprozesses hinsichtlich der Berücksichtigung von Baurisiken bei der Refinanzierung der Projektkosten. Während zu Projektbeginn keine Risikokosten angesetzt worden waren, rechnete der BLB NRW in seiner Vorlage für den Verwaltungsrat 20 v. H. der Projektkosten des 1. Bauabschnitts als Risikozuschlag ein.

Zudem wird sich die Projektlaufzeit erheblich verlängern. Die Zeit für die Planung und die Durchführung allein des 1. Bauabschnitts verlängert sich von ursprünglich sieben Jahren (01.03.2010 bis 28.02.2017) auf mindestens elf Jahre und neun Monate (01.03.2010 bis 30.11.2021). Die Zeit für die Planung und Durchführung aller

Bauabschnitte verlängert sich von ursprünglich geplanten 13,5 Jahren auf (mindestens) mehr als 27 Jahre (01.03.2010 bis 30.04.2037).

19.3.2 Verfahrensregeln

Der BLB NRW, das FM und das MKW hatten sich zum Projektbeginn darauf geeinigt, für den Ablauf der Baumaßnahme die für das Hochschulmodernisierungsprogramm des Landes NRW (HMoP)²⁶⁶ festgelegten Verfahrensregelungen (HMoP-Regeln) entsprechend anzuwenden. Dies sollte u. a. der Vereinfachung und Beschleunigung des Planungs- und Bauprozesses dienen. Die HMoP-Regeln sehen vor, dass FM, MKW bzw. Hochschule und BLB NRW vor Einstieg in die Entwurfsplanung mit der Festlegung eines Kostenrahmens eine trilaterale Modernisierungsvereinbarung abschließen, in der die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Maßnahme (u. a. Kostenrahmen, Modalitäten der Mietberechnung, Zeitplan, Meilensteine) benannt werden. Nach den HMoP-Regeln gibt das MKW auf der Basis eines genehmigten Raumprogramms eine verbindliche Kostenobergrenze als Grundlage für die Entwurfsplanung und die nachfolgende Ausführungsvereinbarung zwischen BLB NRW und Hochschule vor. Die Einhaltung dieser Kostenobergrenze ist im weiteren Planungsverlauf über die Anpassung von Quantitäten und Qualitäten sicherzustellen („design-to-cost“). Der Mietvertrag wird dann nach Bauausführung auf der Grundlage gesicherter (Ist-)Kosten abgeschlossen.

Hier wurden im Planungsprozess zwar zwischen BLB NRW, Universität Bielefeld und den beteiligten Ministerien zu verschiedenen Zeitpunkten Kostenobergrenzen vereinbart; diese umfassten jedoch entweder nur Teilkosten des Projektes oder erwiesen sich im weiteren Projektverlauf als nicht einhaltbar. Eine abschließende und verbindliche Kostenobergrenze wurde nicht festgelegt.

Auch die von BLB NRW und Universität Bielefeld im Februar 2018 geschlossene bilaterale Projektvereinbarung weicht von der Modernisierungsvereinbarung bzw. den HMoP-Regeln ab. Diese sehen vor, dass der BLB NRW auf der Grundlage der Entwurfsplanung eine von dem MKW im Einvernehmen mit dem FM zu genehmigende Kostenunterlage-Bau (KU-Bau) aufstellt, in der Flächenqualitäten und -quantitäten sowie Kosten aus der Entwurfsplanung mit den Ansätzen aus dem genehmigten Raumprogramm verglichen werden. Nach der Projektvereinbarung soll die Aufstellung einer KU-Bau und deren Genehmigung durch das MKW bzw. FM nicht mehr erforderlich sein. Zudem ist auch in der Projektvereinbarung kein Kostenrahmen benannt.

Aus Sicht des LRH war das Bauvorhaben aufgrund seiner Komplexität und der Bauzeit für eine Abwicklung auf der Grundlage der HMoP-Regeln nicht geeignet. Vielmehr hätte der Weg über das sogenannte Mietlistenverfahren gewählt werden sollen. In diesem Verfahren werden erst auf der Grundlage einer qualifizierten Kostenberechnung nach Abschluss der Ausführungsplanung und nach Vorliegen einer Bau-sollvereinbarung bzw. ggf. einer geprüften Kostenunterlage verbindliche Mietangebote durch den BLB NRW abgegeben und Investitionsentscheidungen getroffen. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass über die tatsächliche Bauausführung erst zu einem Zeitpunkt entschieden wird, zu dem weitgehende Kostenstabilität und Kostentransparenz gewährleistet sind, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der Maßnahme durch den Verwaltungsrat des BLB NRW im März 2018 nicht vorlagen.

266 Gemeinsame Kabinettvorlage des FM und des MKW vom 27.11.2008.

19.3.3 Berücksichtigung von Risikokosten

Nach den HMoP-Regeln trägt der BLB NRW Kostenerhöhungen aus Planungs- und Kalkulationsfehlern allein. Für Kostenüberschreitungen, die die Hochschulen zu vertreten haben (z. B. Nutzerwünsche) und die nicht im Projekt aufgefangen werden können, stehen den Hochschulen aus dem HMoP entsprechend weniger Mittel für andere Baumaßnahmen zur Verfügung.

Davon abweichend einigten sich BLB NRW und Universität Bielefeld darauf, dass die Vertragspartner Kostenerhöhungen aufgrund eines Risikoeintritts, den die Universität Bielefeld nicht zu verantworten hat, durch die Mietzinskalkulation oder einen Baukostenzuschuss bis zu einer Höhe von rd. 20 v. H. der Projektkosten anteilig refinanzieren sollen.

Der externe Gutachter hatte im Rahmen seiner Projektbewertung lediglich ein Risikobudget von 7 v. H. der Projektkosten angesetzt.

Der LRH stellte gegenüber dem BLB NRW die Angemessenheit der Risikozuschläge infrage und äußerte in seinen Prüfungsmitteilungen die Erwartung, dass der Universität Bielefeld im Rahmen des „open book“-Verfahrens, das bei Baumaßnahmen nach den von den Beteiligten gewählten HMoP-Regeln üblich ist, eine sachgerechte Risikobewertung ermöglicht wird. Hierzu müsste ihr gegenüber insbesondere der Eintritt konkreter Risiken nach Grund und Höhe offengelegt werden.

19.3.4 Refinanzierung der Projektkosten

Der Verwaltungsrat des BLB NRW genehmigte am 14.03.2018 die Durchführung der Baumaßnahme (1. Bauabschnitt) mit 255 Mio. € und erklärte gleichzeitig die grundsätzliche Zustimmung zur Modernisierung des gesamten UHG über alle Bauabschnitte. Zu diesem Zeitpunkt lag keine abschließende Einigung mit dem Land über die Refinanzierung der Projektkosten vor. Ein entsprechendes Mietbindungsangebot des BLB NRW vom 15.02.2018 hatte die Universität Bielefeld mangels haushaltsrechtlicher Voraussetzungen nicht angenommen.

Auch wurde zwischen BLB NRW, Universität Bielefeld, MKW und FM keine Vereinbarung über die Refinanzierung der Planungs-, Bau- und Mietkosten im Falle der vorzeitigen Beendigung des anstehenden Vergabeverfahrens getroffen, obwohl sich der BLB NRW aufgrund der Besonderheiten des beabsichtigten Vergabeverfahrens (Erbringung ausführungsorientierter Planungsleistungen durch einen Generalunternehmer) einen Ausstieg aus der geplanten Vergabe der Bauleistungen an den Generalunternehmer sowohl vor dessen Beauftragung mit der Ausführungsplanung als auch unmittelbar vor Baubeginn vorbehalten möchte.

Letztlich ist die Finanzierung des gesamten Bauprojektes über alle Bauabschnitte noch nicht geklärt. Eine Refinanzierungszusage hinsichtlich der Kosten der weiteren Bauabschnitte liegt seitens der beteiligten Ministerien bisher nicht vor.

Die Geschäftsführung des BLB NRW hat gegenüber dem Verwaltungsrat in der Beschlussvorlage zur Genehmigung der Durchführung des 1. Bauabschnitts ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ab Beginn der Sanierung/Modernisierung des 1. Bauabschnitts des UHG eine Umkehr (hin zu einem Ersatzneubau) zu einem späteren

Zeitpunkt (2. Bauabschnitt und folgende) nicht mehr möglich sei. Der BLB NRW hat die gesamten Projektkosten über alle Bauabschnitte inklusive Risikokosten in der o. g. Beschlussvorlage mit rd. 1.167 Mio. € beziffert.

19.4 Stellungnahmen der geprüften Stellen

Der BLB NRW und das FM wiesen im Beantwortungsverfahren darauf hin, dass der BLB NRW am 10.12.2018 ein neues Mietangebot abgegeben habe, welches die Universität Bielefeld am 04.02.2019 angenommen habe. Die Refinanzierung sei damit sichergestellt.

Die Kostensteigerungen führte der BLB NRW im Wesentlichen darauf zurück, dass bestimmte Kostenfaktoren (Bauzeitinsen, Baupreissteigerungen, Risiken und Baunebenkosten) bei Planungsbeginn noch nicht in die Kostenschätzung eingerechnet worden sind. Er sicherte zu, nach Abschluss der Ausführungsplanung ein abschließendes Mietangebot aufgrund des dann fixierten Bausolls abzugeben, um auf diese Weise mehr Kostensicherheit im Bauprojekt zu gewährleisten.

Weiter sei mit der Universität Bielefeld die Offenlegung künftig eintretender Risiken nach Grund und Höhe („open book“-Verfahren) vereinbart worden.

Das Hinausschieben einer Entscheidung über die Refinanzierung der bisher entstandenen Projektkosten im Falle eines Ausstiegs aus dem anstehenden Vergabeverfahren sieht der BLB NRW als sachgerecht an.

Das FM stellte gegenüber dem LRH infrage, ob eine Abwicklung des Projektes auf der Grundlage des Mietlistenverfahrens zu wesentlichen Verbesserungen im Verfahrensablauf geführt hätte. Zum Inhalt der zwischen dem BLB NRW und der Universität Bielefeld abgeschlossenen Projektvereinbarung könne keine Stellungnahme abgegeben werden, da diese im FM nicht bekannt sei. Über die weiteren Sanierungsschritte und die dafür bereitzustellenden Mittel werde die Landesregierung erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

19.5 Bewertung und Fazit des Landesrechnungshofs

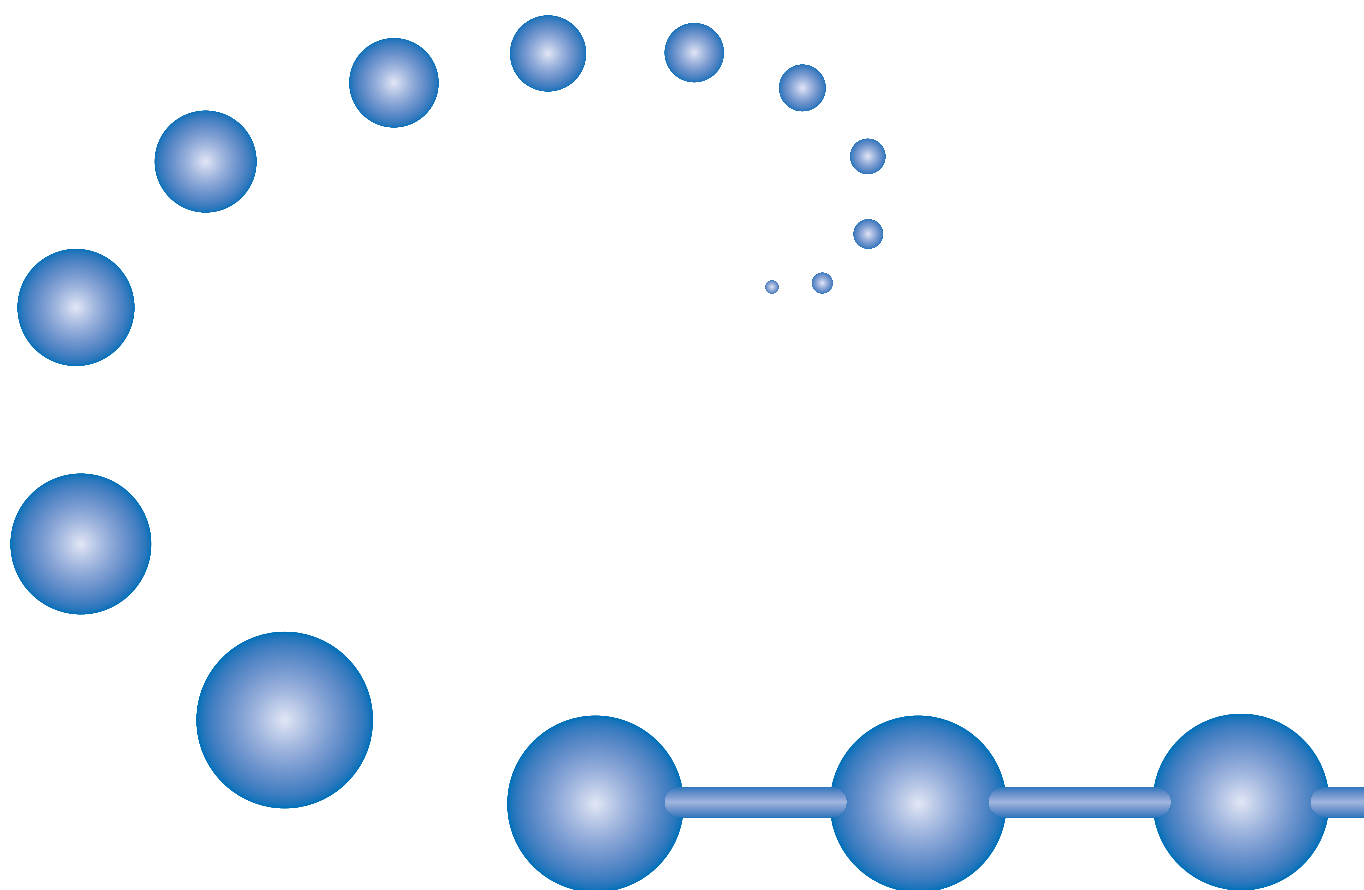
Der LRH sieht es nach wie vor als einen gravierenden Verfahrensfehler an, dass der BLB NRW und die Universität Bielefeld in einer Projektvereinbarung bilateral ohne Beteiligung des MKW und des FM Änderungen an der Modernisierungsvereinbarung vorgenommen haben. Insbesondere der vereinbarte Verzicht auf die ministerielle Genehmigung (MKW im Einvernehmen mit dem FM) einer Kostenunterlage ist bedenklich, da damit auch die fachliche Prüfung durch die Ministerien entfällt.

Im Gegensatz zum BLB NRW hält der LRH die mit der Universität Bielefeld getroffene Vereinbarung, die Entscheidung über die Refinanzierung der bisher entstandenen Planungs-, Bau- und Mietkosten im Falle eines Ausstiegs aus dem anstehenden Vergabeverfahren zurückzustellen, nicht für sachgerecht. Bis November 2017 hatte der BLB NRW nach Berechnungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Münster bereits mindestens 35,4 Mio. € an Projektmitteln verauslagt. Mit Blick auf die Risiken, die das anstehende Vergabeverfahren aufgrund seiner Besonderheiten mit sich

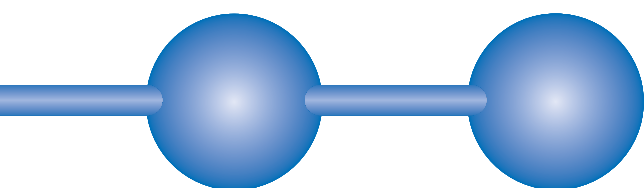
bringt, hält es der LRH weiterhin für erforderlich, vor Durchführung dieses Vergabeverfahrens und unter Beteiligung der betroffenen Ministerien eine Entscheidung über die Kostenverteilung für den Fall seiner vorzeitigen Beendigung zu treffen.

Abschließend hält der LRH fest, dass die Universität Bielefeld und der BLB NRW mietvertragliche Regelungen über die Durchführung der Sanierung und Modernisierung des UHG zu einem Zeitpunkt eingegangen waren, zu dem die Entwurfsplanung noch nicht abgeschlossen und noch kein abschließendes Bausoll definiert war. Mehrkosten, die sich aus diesem Vorgehen im weiteren Projektverlauf ergeben können, wird das Land über die Risikobeteiligung gegenfinanzieren müssen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



**Ministerium für Wirtschaft,
Innovation, Digitalisierung
und Energie
(Epl. 14)**



20 Verfahren zur Bewilligung von Förderungen mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung



Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln haben stichprobenweise Bewilligungen von Förderungen mit einer Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung der Förderphase 2014–2020 geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren geänderte Verwaltungsverfahren gegenüber vorangegangenen Förderphasen. Dabei hat der Landesrechnungshof Probleme bei den Bewilligungsverfahren festgestellt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Er hält insbesondere eine zentrale Aufbereitung von Informationen für die bewilligenden Stellen für erforderlich, möglicherweise in Form eines vom Land gegenüber der Europäischen Union angekündigten Handbuchs. Auch zur Unterstützung durch ein spezielles IT-Verfahren sowie zur Anwendung von Pauschalen bei der Bewilligung hat er Änderungen angeregt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hat mitgeteilt, dass die Hinweise und Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofs teilweise aufgegriffen würden.

20.1 Vorbemerkungen

Das Land erhält von der Europäischen Union (EU) Fördergelder aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Die Mittel werden jeweils für siebenjährige Förderphasen zur Verfügung gestellt. Für die aktuelle Förderphase von 2014 bis 2020 stehen 1,21 Mrd. € EFRE-Mittel der EU für die Förderung von Projekten zur Verfügung. Für die Verwendung der Fördermittel wurde vom Land ein sogenanntes Operationelles Programm (OP EFRE NRW 2014–2020) aufgestellt, in dem die Ziele für die Verwendung der Fördermittel dargestellt sind.

Für die Abwicklung des OP EFRE NRW 2014–2020 ist das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) federführend zuständig. Ein Referat des Ministeriums ist als die nach den Vorgaben der EU erforderliche Verwaltungsbehörde (VB) eingerichtet. Die VB ist zentrale Ansprechpartnerin im Land für das OP EFRE NRW 2014–2020 und verantwortlich für dessen Gesamtkoordination. Zu ihren weiteren Aufgaben zählt es, das Operationelle Programm wirtschaftlich zu verwalten sowie die Ordnungsmäßigkeit der Auswahl und Durchführung von Projekten zu gewährleisten. Hierfür hat die VB nach den Vorgaben der EU ein Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) einzurichten. Die Beschreibung dieses VKS ist der EU-Kommission vorzulegen. Die Bewilligung der Förderung einzelner Projekte erfolgt durch neun Zwischengeschaltete Stellen (ZGS). Hierzu gehören u. a. die fünf Bezirksregierungen und das Forschungszentrum Jülich als Leitmarktagentur für die Leitmarkt- und Klimaschutzwettbewerbe.

Im Verfahren zur Bewilligung von Förderprojekten aus dem OPEFRE NRW 2014–2020 hat das MWIDE einige Neuerungen gegenüber den vorherigen Förderphasen eingeführt. Hierzu gehört die Zusammenfassung von besonderen rechtlichen Regelungen für die Bewilligung in einer Förderrichtlinie, der EFRE-Rahmenrichtlinie (EFRE-RRL). In der EFRE-RRL wurden Pauschalen für Personalausgaben und Gemeinausgaben vorgesehen. Die Pauschalen sollten durch den Verzicht auf Einzelnachweise der

Ausgaben aus Sicht des MWIDE Verfahrenserleichterungen für die bewilligenden Stellen und die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) bewirken.

Erstmalig für die aktuelle Förderphase hat das MWIDE auch ein neues IT-System (BISAM2020-EFRE) eingesetzt, das eine programmtechnische Bearbeitung der einzelnen Verfahrensschritte ermöglichen soll.

20.2 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) prüfte gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln im Rahmen einer Stichprobe die Bewilligung von Förderprojekten nach der EFRE-RRL aus dem OP EFRE NRW 2014–2020. Hierzu wurden örtliche Erhebungen bei drei ZGS durchgeführt und 51 Bewilligungen mit zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in einer Höhe von 39,25 Mio. € geprüft.

Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Bewilligung der Förderprojekte. Hierbei sollten insbesondere die eingeführten Neuerungen untersucht werden.

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 20.09.2018 die Prüfungsfeststellungen an das MWIDE herangetragen. Das MWIDE hat hierzu mit Schreiben vom 13.02.2019 Stellung genommen, worauf der LRH mit Entscheidung vom 03.06.2019 geantwortet hat.

20.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

20.3.1 Bereitstellung von Informationen

Nach der Beschreibung des VKS sollte die VB ein Handbuch erstellen, in dem weitergehende Orientierungshilfen zu den Verwaltungs- und Kontrollverfahren gegeben und zu den jeweiligen Themen die häufigsten Fragen beantwortet werden. In das Handbuch sollten, soweit passend, auch die Protokolle des monatlich tagenden Arbeitskreises „Zwischengeschaltete Stellen“ übernommen werden. In diesem Arbeitskreis der VB mit den ZGS erfolgt ein regelmäßiger Austausch zu verschiedenen Themen der Förderungen aus dem OP EFRE NRW 2014–2020. Darüber hinaus wurde das Handbuch gegenüber der EU als Maßnahme angekündigt, mit der (Subventions-)Betrug und Korruption vorgebeugt, aufgedeckt und verfolgt werden soll.

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Januar 2018 hatte die VB kein Handbuch erstellt. Stattdessen lagen den ZGS als Informationsquelle lediglich die Protokolle des Arbeitskreises vor. Die vom LRH aufgesuchten ZGS hatten jeweils die Protokolle der monatlichen Arbeitskreissitzungen in Form einer thematischen Katalogisierung oder einer Verschlagwortung aufbereitet. Eine einheitliche und zentrale Aufbereitung der Informationen aus den Arbeitskreis-Protokollen durch die VB erfolgte nicht.

Der LRH hält eine zentrale Aufbereitung und thematische Sortierung der Informationen für die ZGS für geboten. Aufwendige Recherchen in den Arbeitskreis-Protokollen könnten so vermieden werden. Zudem würde ein Handbuch als zentrales

Informationsmedium die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erleichtern und Fehlerpotenziale aufgrund der Verwendung überholter Informationen reduzieren. Der LRH hält eine zentrale Aufbereitung der Informationen zudem auch aus wirtschaftlichen Gründen für geboten. Eine aufwendige dezentrale Aufbereitung in den einzelnen ZGS, wie sie aktuell vorgenommen wird, würde dadurch überflüssig werden.

Der LRH hat das MWIDE um Mitteilung gebeten, wann das in der Beschreibung des VKS vorgesehene Handbuch erstellt werde. Sofern das MWIDE von der Erstellung eines Handbuchs absehen wolle, hat der LRH um Erläuterung gebeten, wie ein zentrales Informationsmedium für die ZGS zur Verfügung gestellt und der bisherige unwirtschaftliche Zustand beendet werden kann.

In seiner Stellungnahme hat das MWIDE mitgeteilt, dass die VB das Handbuch weitgehend fertiggestellt habe. Es sei beabsichtigt, es den ZGS mit Erlass einer Überarbeitung der EFRE-RRL zu übergeben. Hinsichtlich der Überarbeitung der EFRE-RRL müssten aber noch das Ministerium der Finanzen (FM) und der LRH mitwirken.

Der LRH begrüßt die Absicht des MWIDE, den ZGS nunmehr ein Handbuch zur Verfügung zu stellen. Im Hinblick auf den Fortgang der laufenden Förderphase bedarf es jedoch einer zeitnahen Veröffentlichung des Handbuchs. Für ein Zuwarten bis zum Erlass einer überarbeiteten EFRE-RRL sieht der LRH keinen Raum, insbesondere da im Zeitpunkt der Erstellung des Jahresberichts das dafür erforderliche Verfahren mit dem FM und dem LRH seitens des MWIDE noch nicht eingeleitet worden war.

20.3.2 Antragsprüfung

Hinsichtlich der Verwendung von Strukturfondsmitteln wie den EFRE-Mitteln sehen die Regelungen der EU vor, dass ein Verfahren für die Gewährleistung eines hinreichenden Prüfpfades (Abwicklungsstrukturen und -verfahren mit dem Zweck, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu regeln) eingerichtet ist. In den vorherigen Förderphasen war dieses Erfordernis im Land durch eine Darstellung einzelner Prüfschritte erfüllt worden. In der aktuellen Förderphase hat das MWIDE u. a. für die verschiedenen Prüfungen der ZGS Checklisten vorgesehen, die in das IT-System BISAM2020-EFRE integriert und dort von den ZGS zu bearbeiten sind. Für die Prüfung des Förderantrags ist das Formular „Antragscheckliste und Antragsprüfvermerk“ (Antragscheckliste) vorgesehen. Nach der Beschreibung des VKS dürfen Vorhaben durch die ZGS nur bewilligt werden, wenn die Antragscheckliste in BISAM2020-EFRE ausgefüllt und von zwei Personen freigegeben wurde (Vier-Augen-Prinzip).

Die von den ZGS verwendete Antragscheckliste enthält eine Vielzahl von einzelnen Prüfschritten, die jeweils als Prüfgegenstand bezeichnet werden. Zu jedem Prüfgegenstand sind Eintragungen in den Spalten „Bemerkungen“ bzw. „Prüfergebnis“²⁶⁷ sowie „Ja“, „Nein“, „Nicht zutreffend“ und „Mängel behoben“ möglich.

Der LRH hat festgestellt, dass in jedem von ihm untersuchten Fall zu mehreren Prüfgegenständen „Nicht zutreffend“ angekreuzt war, obwohl eine Beantwortung mit „Ja“ oder „Nein“ hätte erfolgen können und müssen. Dies betraf z. B. die Frage, ob der Durchführungsort in NRW liege. Eine Förderung außerhalb von NRW ist nur in sehr eingeschränkten Ausnahmefällen möglich. In den geprüften Fällen wurde regelmä-

²⁶⁷ Die Bezeichnung erfolgte in den eingesehenen Antragschecklisten nicht einheitlich.

ßig „Nicht zutreffend“ angekreuzt. Selbst bei der Förderung einer ZE außerhalb von NRW wurde unter Prüfergebnis „Frankfurt am Main“ erfasst und „Nicht zutreffend“ angekreuzt. Ähnlich verhielt es sich bei der Frage, ob es sich bei dem Vorhaben um ein Großprojekt handele. Für Großprojekte gelten besondere Regelungen. Bei allen vom LRH untersuchten Fällen handelte es sich nicht um Großprojekte. Trotzdem wurden nur in etwa einem Fünftel der Fälle die Auswahlmöglichkeit „Nein“, in den übrigen Fällen indessen „Nicht zutreffend“ gewählt.

Die ZGS führten hierzu aus, dass eine korrekte Eintragung mit „Ja“ oder „Nein“ in die Antragscheckliste in einer Vielzahl von Fällen zu Problemen bei der Freigabe der Antragscheckliste in BISAM2020-EFRE führe. Daher werde häufig die Auswahlmöglichkeit „Nicht zutreffend“ gewählt.

Nach Auffassung des LRH stellt die Antragscheckliste lediglich die für eine Antragsprüfung erforderlichen zahlreichen Prüfschritte dar. Die Einbindung in BISAM2020-EFRE führt zu keiner erhöhten Sicherheit im Hinblick auf die Bewilligungsfähigkeit des Antrags, sondern wirft zusätzliche Probleme auf. Durch die Auswahlmöglichkeit „Nicht zutreffend“ kann einer eindeutigen Beantwortung der Frage hinsichtlich des jeweiligen Prüfgegenstandes ausgewichen werden, auch wenn eine eindeutige Beantwortung möglich wäre. Der LRH sieht keinen Mehrwert der in BISAM2020-EFRE integrierten Antragscheckliste gegenüber der vorherigen Darstellung von Prüfpfaden. Die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Antragsbearbeitung erfolgt hierdurch nicht.

Das MWIDE hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Antwortmöglichkeiten „Nein“ und „Nicht zutreffend“ klar voneinander abgegrenzt seien. „Nein“ beantworte die jeweilige Prüffrage negativ, „Nicht zutreffend“ stelle hingegen fest, dass die Prüffrage im jeweiligen Fall nicht einschlägig sei. Das MWIDE hat angekündigt, dass die ZGS nochmals deutlich auf diese Unterscheidung hingewiesen würden. Die VB werde bei ihren eigenen Kontrollen der ZGS auf die Abgrenzung achten. Zudem werde ein klarstellender Hinweis in das Handbuch aufgenommen.

Der LRH begrüßt, dass das MWIDE die ZGS für diese Problematik weiter sensibilisieren will. Da BISAM2020-EFRE eine programmtechnische Sicherstellung hinsichtlich der Antwortmöglichkeiten nicht bietet, führt die Einbindung der Antragscheckliste in BISAM2020-EFRE zu keiner erhöhten Sicherheit im Hinblick auf die Bewilligungsfähigkeit der Förderungen. Der LRH sieht trotz der Stellungnahme des MWIDE weiterhin keinen Mehrwert der in BISAM2020-EFRE integrierten Antragscheckliste gegenüber einer Darstellung der Prüfpfade.

20.3.3 Pauschale für Personalausgaben

Nach der EFRE-RRL werden Personalausgaben der ZE durch den Ansatz von Pauschalen gefördert. In den untersuchten Fällen betrug der Anteil der Pauschalen an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i. H. v. 39,25 Mio. € insgesamt rd. 56 v. H. Für die Anwendung der Pauschalen wurden vier Leistungsgruppen definiert. Die Leistungsgruppen differenzieren von Leistungsgruppe 1 „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in leitender Stellung“ bis Leistungsgruppe 4 „An- und ungelernte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“. Die Höhe der Pauschale richtet sich nach der jeweiligen Leistungsgruppe.

Nach der EFRE-RRL ist die Eingruppierung in die Leistungsgruppen anhand einer Funktionsbeschreibung im Antrag, der Vorlage des Arbeitsvertrages sowie ggf. der Vorlage von Qualifizierungsnachweisen vorzunehmen. Die Überprüfung der Unterlagen und die Eingruppierung in die Leistungsgruppen durch die ZGS haben bei der Bewilligung und Festlegung der Zuwendungshöhe zu erfolgen. Dementsprechend sind auch entsprechende Prüfpunkte in der Antragscheckliste vorgesehen.

Der LRH hat festgestellt, dass

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrfach erst nach Bewilligung der Förderung eingestellt bzw. bestehende befristete Arbeitsverträge verlängert,
- Arbeitsverträge erst nach Erlass des Zuwendungsbescheids der Bewilligungsbehörde übersandt,
- Qualifizierungsnachweise bis zur Bewilligung in 47 der 51 geprüften Fälle nicht vorgelegt und
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erst nach Projektbeginn im Rahmen der Mittelabrufe namentlich benannt wurden.

Bei der Stichprobe wurde keine der im Zuwendungsbescheid bereits erfolgten Zuordnungen zu Leistungsgruppen aufgrund nachträglich eingereichter Unterlagen durch die bewilligende ZGS geändert.

Die Feststellungen des LRH zeigen, dass die ZGS in vielen Fällen die bei der Bewilligung der Förderung vorgesehenen Prüfungen zur Ermittlung der zutreffenden Pauschalen für Personalausgaben aufgrund fehlender Unterlagen und Angaben nicht vornehmen konnten. Dadurch verlagert sich die Prüfung der pauschalierten Personalausgaben regelmäßig vom Bewilligungsverfahren in das Mittelabrufverfahren. Aus Sicht des LRH ist diese Prüfung aber selbst dann nicht sichergestellt. Die Beschreibung des VKS sieht eine solche Prüfung zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Entsprechende Prüfschritte waren in der Checkliste für den Mittelabruf nicht vorgesehen. Der LRH sieht die Gefahr, dass durch verspätet oder nicht vorgelegte Unterlagen fehlerhafte Einordnungen in Leistungsgruppen vorgenommen und damit letztlich überhöhte Pauschalen für Personalausgaben gezahlt werden.

Das MWIDE hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass eine Überprüfung der Eingruppierung regelmäßig im Rahmen der Mittelabrufprüfung vor Bedienung des ersten Mittelabrufs stattfinde. Die Nachvollziehbarkeit dieser Prüfung durch den LRH sei jedoch möglicherweise aufgrund einer unzureichenden bzw. uneinheitlichen Dokumentation nicht gegeben gewesen. Die VB habe deshalb die Checkliste zur Prüfung von Mittelabrufen um einen entsprechenden Prüfungspunkt ergänzt.

Der LRH hat das MWIDE erneut darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Pauschalen für Personalausgaben regelmäßig abweichend von dem in der EFRE-RRL und der Beschreibung des VKS vorgesehenen Verfahren vorgegangen wird. Er hat zudem aufgrund der dargestellten Schwierigkeiten Zweifel, ob der mit der Einführung der Pauschalen erhoffte Vereinfachungseffekt eingetreten ist. Daher hat er das MWIDE aufgefordert, spätestens zum Ende der Förderphase eine Evaluation hinsichtlich der Pauschalen für Personalausgaben durchzuführen und hierbei die Prüfungsfeststellungen des LRH zu berücksichtigen. Der LRH hat zudem gebeten, im Rahmen dieser Evaluation auch der Frage nachzugehen, ob durch die Verlagerung der Prüfung hinsichtlich der Pauschalen für Personalausgaben vom Bewilligungs-

das Mittelabrufverfahren eine geringere Bereitschaft der ZGS besteht, die von den ZE vorgeschlagene Leistungsgruppe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ändern. Eine Änderung der bewilligten Leistungsgruppen im Mittelabrufverfahren erfordert eine Änderung der Bewilligung und damit den Erlass eines geänderten Zuwendungsbescheids. Dies stellt für die ZGS einen erheblich höheren Aufwand dar als eine zutreffende Bemessung der Förderung im Erstbescheid.

20.3.4 Pauschale für Gemeinausgaben

Nach der EFRE-RRL können Gemeinausgaben in Form einer Pauschale berücksichtigt werden, wenn sie in dem betroffenen Förderbereich förderfähig sind. Die Pauschale umfasst die in einer Anlage zur EFRE-RRL aufgeführten Ausgabenarten. Hierzu gehören u. a. Ausgaben für Räumlichkeiten (z. B. Miete, Strom), Aufwendungen für Büroausstattung und Bürobedarf (z. B. Computer, Drucker, aber auch Softwarelizenzen), allgemeine Verwaltungs- und Managementausgaben sowie indirekte Ausgaben. Grundsätzlich ist als Pauschale für Gemeinausgaben ein Satz von 15 v. H. der förderfähigen Personalausgaben vorgesehen. In besonderen Fällen kommt ein erhöhter Satz von 25 v. H. zur Anwendung. Die von der Pauschale umfassten Ausgaben dürfen, auch wenn sie die Pauschalen übersteigen, nicht mehr gesondert abgerechnet werden.

Bei einigen der vom LRH untersuchten Fälle wurden neben der Pauschale für Gemeinausgaben auch Sachausgaben bewilligt, die inhaltlich unter den Ausgabenkatalog der Pauschale für Gemeinausgaben subsumiert werden können. Zu diesen Sachausgaben gehörten Ausgaben für Notebooks, Tablets, PCs und Publikationen. Nach Auffassung des LRH besteht hier die Gefahr überhöhter Förderungen.

Das MWIDE hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass keine Ausgaben direkt gefördert werden dürften, die bereits als über die Gemeinausgabenpauschale abgegolten betrachtet würden. Nach den Ausführungen des MWIDE ist dies immer dann der Fall, wenn es sich um Ausgaben für Lieferungen und Leistungen handelt, die schon im allgemeinen Betrieb der ZE vorkommen, anlässlich der Projektumsetzung jedoch in erhöhtem Maße anfallen. Ausgaben, die hingegen einen direkten Projektbezug hätten, weil die entsprechenden Lieferungen und Leistungen bei den ZE außerhalb der Projektumsetzung nicht anfielen, würden regelmäßig als Sachausgaben zusätzlich zur Pauschale für Gemeinausgaben gefördert. Die Anlage zur EFRE-RRL gebe eine Orientierung über die Regelbeispiele. Das MWIDE hat aber eingeräumt, dass es in Einzelfällen zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen könne.

Der LRH sieht weiterhin Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen Ausgaben, die von der Pauschale für Gemeinausgaben abgedeckt sind, und solchen, die es nicht sind. Aufgrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten erscheint es fraglich, ob eine Pauschale hier tatsächlich zu einer Vereinfachung führt. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die Pauschale für Gemeinausgaben in einem erheblichen Umfang Ausgaben abdeckt, die bei den ZE auch ohne die Durchführung des Projektes anfallen würden. Damit würden aber die Zuwendungen über den notwendigen und angemessenen Umfang hinaus bewilligt.

Der LRH hat das MWIDE gebeten, die Pauschale für Gemeinausgaben einer Evaluation zu unterziehen und hierbei zu überprüfen, ob diese mit den zuwendungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist.

20.4 Weiteres Verfahren

Der Schriftverkehr mit dem MWIDE dauert an.

21 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen geprüft.

Der Landesbetrieb berechnete ab 2016 für Leistungen an Behörden und Einrichtungen des Landes Entgelte, die sich mit Blick auf das in der Betriebsatzung verankerte Selbstkostenprinzip als problematisch erwiesen. Ursachen waren vor allem eine Fehlkalkulation, Kostenaufschläge oberhalb der Selbstkosten sowie preispolitisch motivierte Abweichungen von den Selbstkosten.

Zur Befriedigung – etwaiger – aus der Fehlkalkulation resultierender Rückzahlungsansprüche bildete der Landesbetrieb im Jahresabschluss 2016 eine Rückstellung in Höhe von 4,8 Millionen €. Die Rückstellung hätte nicht gebildet werden dürfen. Hierfür waren hinreichende Gründe weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Im Jahresabschluss 2016 änderte der Landesbetrieb zudem die Methode zur Wertberichtigung von Forderungen aus Lieferungen und Leistungen. Hierdurch vervielfachten sich die Wertberichtigungen von zuvor 0,1 Millionen € (31.12.2015) auf 3,3 Millionen € (31.12.2016). Die gewählte Bewertungsmethode war unzulässig. Sie entsprach unter anderem nicht dem Grundsatz der Einzelbewertung. Die unzulässige Rückstellungsbildung und die fehlerhaften Wertberichtigungen bewirkten einen entsprechend geminderten Bilanzgewinn. Dadurch standen rund 8 Millionen € nicht für eine Abführung an den Landeshaushalt zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat die Auflösung unter anderem der oben genannten Rückstellung, Anpassungen der Bewertungsmethoden sowie weitere bilanzielle Veränderungen empfohlen. Zudem hat er umfangreiche Satzungsänderungen angeregt. Schließlich hat er empfohlen, die für die Ermittlung der Selbstkosten erforderliche Vollkostenrechnung umzusetzen und den Personalbedarf sach- und methodengerecht zu ermitteln.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, den Empfehlungen des Landesrechnungshofs bereits teilweise nachzukommen beziehungsweise künftig weitestgehend folgen zu wollen.

21.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) wurde zum 01.01.2009 durch die Zusammenführung des ehemaligen Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen mit den Gemeinsamen Gebietsrechenzentren errichtet. IT.NRW ist die zentrale Statistikstelle und der zentrale IT-Dienstleister des Landes NRW. Als rechtlich unselbstständiger, organisatorisch abgesonderter Teil der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung nach § 14a Landesorganisationsgesetz unterstand IT.NRW bis Juli 2017 der Aufsicht des Ministeriums für Inneres und Kommunales. Seitdem untersteht er der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)²⁶⁸ mit Ausnahme des Bereichs der Statistik, der der Fachaufsicht des Ministeriums des Innern unterliegt. In § 24 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen – EGovG NRW)²⁶⁹ wird IT.NRW als gemeinsames Rechenzentrum aller Geschäftsbereiche der Landesverwaltung zur Durchführung von informationstechnischen Aufgaben benannt. Ausnahmen hiervon werden bspw. für die Steuerverwaltung und polizeitechnische Aufgaben zugelassen. Der Landesbetrieb hat mehr als 2.000 Beschäftigte (Stand: 31.12.2017). Im Jahr 2016 erzielte IT.NRW 238 Mio. € Umsatzerlöse, seine Bilanzsumme zum 31.12.2016 belief sich auf 84 Mio. €.

21.2 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2015 und 2016 des Landesbetriebs IT.NRW geprüft. Prüfungsschwerpunkte bildeten die Themen Preispolitik und -gestaltung, Jahresabschlüsse sowie Personal. Im Februar 2019 hat der LRH seine Prüfungsergebnisse an IT.NRW herangetragen und das MWIDE als Dienstaufsichtsbehörde informiert. IT.NRW hat hierzu in Abstimmung mit dem MWIDE im April 2019 Stellung genommen.

268 Dienstaufsicht: Abteilung I; Fachaufsicht: Abteilung II, Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnik (CIO).

269 Gesetz vom 16.07.2016, GV. NRW. S. 551, geändert durch Gesetz vom 21.07.2018, GV. NRW. S. 403.

21.3 Preispolitik und -gestaltung

IT.NRW ist – wie ausgeführt – u. a. zentraler IT-Dienstleister des Landes NRW. Gegenwärtig besteht gemäß § 1 Abs. 3 der Verordnung zur Regelung der Abnahme von Leistungen des Landesbetriebes Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) durch Dienststellen der Landesverwaltung (LeistungsabnahmeVO IT.NRW)²⁷⁰ eine Leistungsabnahmeverpflichtung für definierte Grundleistungen. Darüber hinaus dürfen gemäß § 2 Abs. 1 LeistungsabnahmeVO IT.NRW Aufträge zur Entwicklung, Durchführung oder Wartung von IT-Verfahren nur dann an Dritte vergeben werden, wenn IT.NRW die Aufgabe nicht wirtschaftlicher wahrnehmen kann oder ihre Übernahme ablehnt. Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 der Betriebssatzung für den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (Betriebssatzung)²⁷¹ wird die Höhe der Entgelte in einem mindestens jährlich zu aktualisierenden Leistungs- und Entgeltverzeichnis festgelegt. Dabei ist es gemäß § 9 Abs. 1 der Betriebssatzung Ziel des Landesbetriebs, eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung in Verbindung mit einem möglichst hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen. Die Finanzierung der Leistungen soll hierfür gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 der Betriebssatzung hinsichtlich der Leistungen an Behörden und Einrichtungen des Landes mittels Preisen erreicht werden, die die Selbstkosten nicht übersteigen dürfen.

Ein wesentliches Ergebnis der Prüfung des LRH war, dass IT.NRW für Leistungen an Behörden und Einrichtungen des Landes ab 2016 Entgelte berechnete, die mit Blick auf das in der Betriebssatzung verankerte Selbstkostenprinzip in verschiedener Hinsicht problematisch sind. Als Ursachen hierfür sind sowohl eine Fehlkalkulation als auch Kostenaufschläge oberhalb der Selbstkosten sowie preispolitisch motivierte Abweichungen von den Selbstkosten hervorzuheben. Auch fehlte es an der nach dem „Feinkonzept Kosten- und Leistungsrechnung“ vom 11.12.2015 vorgesehenen Vollkostenrechnung.

Die **Fehlkalkulation** findet ihre Ursache in überhöhten sogenannten Vorproduktpreisen. Als Vorprodukte werden Produkte bezeichnet, die nicht direkt an den Kunden vertrieben werden, sondern in ein Endprodukt einfließen. Dementsprechend wurden auch die Endprodukte teilweise falsch kalkuliert. In die Bildung der Vorproduktpreise fließen i. d. R. Erfahrungen aus den Vorjahren ein. Aufgrund eines zum 01.01.2016 neu eingeführten Buchhaltungssystems ergaben sich bei der Preisfindung der Vorprodukte Schwierigkeiten, weil mit dem neuen Buchhaltungssystem die Struktur der Vorprodukte erheblich verändert wurde.

Die betriebsatzungsrechtlich nicht geregelten **Kostenaufschläge** erhob IT.NRW in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde als Umlage für Forschung und Entwicklung einerseits und als Wagnisumlage andererseits. Zunächst (2016) betrugen die Kostenaufschläge jeweils 1 v. H. bzw. insgesamt 2 v. H. auf die Selbstkosten sämtlicher Leistungen (Personal- und Sachkosten), seit 2018 jeweils 3 v. H. bzw. insgesamt 6 v. H. Dieses Vorgehen wird Kostenaufschlagsmethode genannt. Aus den beiden Umlagen hat IT.NRW Rücklagen gebildet, nämlich eine Rücklage für Forschung und Entwicklung und eine Rücklage für besondere Wagnisse, ohne dass diese in der Betriebssatzung hinreichend geregelt wären.

270 Verordnung vom 14.11.2000, GV. NRW. S. 700, zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.07.2016, GV. NRW. S. 551.

271 Runderlass vom 14.11.2008, MBl. NRW. S. 588, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13.08.2018, MBl. NRW. S. 526.

Eine weitere Abweichung vom Selbstkostenprinzip hat der LRH darin gesehen, dass IT.NRW **Produkten einer Produktgruppe aus strategischen Gründen gleiche Preise** zuordnete, obwohl die jeweiligen Produkte unterschiedliche Selbstkosten aufwiesen. So wurden bspw. die Preise für zwei unterschiedliche Betriebssysteme mit dem gleichen Preis versehen, obwohl dies nicht den Selbstkosten der jeweiligen Produkte entsprach. Damit sollte nach Auskunft von IT.NRW erreicht werden, dass technologische Entscheidungen des Kunden nicht durch den Preis beeinflusst werden. Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht ersichtlich, dass IT.NRW das Vorgehen hierzu mit der Aufsichtsbehörde abgestimmt hatte. Strategische Fragen zur Ausrichtung der IT-Landschaft berühren aber die Zuständigkeit des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Nr. 6 EGovG NRW.

IT.NRW hat in 2016 keine ordnungsgemäße **Vollkostenrechnung** vorgenommen. Die als Selbstverpflichtung von IT.NRW beabsichtigte Vollkostenrechnung zielt u. a. darauf ab, sämtliche im Landesbetrieb anfallenden Kosten auf die hergestellten Produkte oder Dienstleistungen zu verteilen. Damit dient sie auch der Preiskalkulation und -beurteilung. Nach Feststellungen des LRH wurden gemessen am Gesamtaufwand 2016 i. H. v. 236 Mio. € 15,7 v. H. der angefallenen Kosten keinem Produkt bzw. keiner Leistung des Landesbetriebs zugeordnet.

Wesentliche Empfehlungen des LRH:

- Es sollten umfangreiche Satzungsänderungen vorgenommen werden. In § 10 Abs. 3 der Betriebssatzung sollte neben den Selbstkosten die Kostenaufschlagsmethode (Berücksichtigung der beiden o. g. Umlagen) als Maßstab zur Ermittlung der Entgelte für Behörden und Einrichtungen des Landes genannt werden. Außerdem sollte in der Betriebssatzung die Bildung der aus den Kostenaufschlägen resultierenden Rücklagen sowie eine Rückführung nicht verwendeter Rücklagen in den Landeshaushalt verpflichtend vorgesehen werden. An die Bildung und Verwendung dieser Rücklagen sollten insgesamt strenge Maßstäbe angelegt werden.
- Strategische Entscheidungen zur Ausrichtung der IT-Landschaft sind in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde, insbesondere dem CIO, zu treffen. Dabei sind etwaige wirtschaftliche Folgen der Ausrichtung bzw. der Preispolitik für das Land mittels Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu untersuchen.
- Zur Erreichung einer Vollkostenrechnung sind alle Kosten verursachungsgerecht auf die Kostenträger zu verrechnen, um die Selbstkosten sachgerecht ermitteln zu können.

21.4 Jahresabschlüsse

IT.NRW soll laut § 14 Abs. 1 Satz 1 der Betriebssatzung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung im Sinne des Handelsgesetzbuchs (HGB) buchen und einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht nach § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB aufstellen. Dabei sollen der Jahresabschluss und der Lagebericht nach Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 87 der Landeshaushaltsordnung (LHO) unter entsprechender Anwendung der für große Kapitalgesellschaften geltenden Regelungen des HGB aufgestellt werden. Maßgeblich für die Bewertung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sind daher die Vorgaben für große Kapitalgesellschaften aus

dem Dritten Buch des HGB (§§ 238 bis 339 HGB). Hiervon ausgehend erweist sich der Jahresabschluss 2016 nicht in jeder Hinsicht als unproblematisch.

Nach § 12 Abs. 4 Satz 2 der Betriebssatzung ist ein Überschuss im Jahresabschluss an den Landeshaushalt abzuführen, soweit daraus nicht zulässigerweise Rücklagen gebildet werden. IT.NRW hat im Jahresabschluss 2016 vom ausgewiesenen Jahresüberschuss i. H. v. 3,1 Mio. € zunächst 2,9 Mio. € den Gewinnrücklagen zugeführt, sodass sich ein abzuführender Bilanzgewinn von 0,2 Mio. € ergab.

Der abzuführende Bilanzgewinn in 2016 war nach Auffassung des LRH tatsächlich deutlich höher. Nach seinen Berechnungen und Bewertungen ergibt sich ein bereinigter Jahresüberschuss von 11,1 Mio. €. Zu dem von IT.NRW ausgewiesenen Jahresüberschuss i. H. v. 3,1 Mio. € sind nach Meinung des LRH eine unzulässig gebildete Rückstellung i. H. v. 4,8 Mio. € (hierzu sogleich) sowie eine fehlerhafte Wertberichtigung i. H. v. 3,2 Mio. € (hierzu weiter unten) zu addieren. Daraus ergibt sich der bereinigte Jahresüberschuss i. H. v. 11,1 Mio. €. Zieht man von diesem bereinigten Jahresüberschuss die Zuführung in die Gewinnrücklage i. H. v. 2,9 Mio. € ab, ergibt sich ein abzuführender Bilanzgewinn i. H. v. ca. 8 Mio. €. Diesem Betrag liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Hinsichtlich der aus der Neustrukturierung der internen Vorprodukte zum 01.01.2016 folgenden Fehlkalkulation bildete IT.NRW im Jahresabschluss 2016 gewinnmindernd eine Rückstellung i. H. v. 4,8 Mio. €. Diese sollte das mögliche finanzielle Risiko abdecken, aufgrund überhöhter Vorproduktpreise Rückzahlungen an Kunden leisten zu müssen. Nach Auffassung des LRH hätte die Rückstellung jedoch nicht gebildet werden dürfen. Gemäß § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB sind Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften zu bilden und gemäß § 253 Abs. 1 Satz 2 HGB in Höhe des nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrages anzusetzen. Erfüllungsbetrag ist der Betrag, der zur Erfüllung einer Verbindlichkeit aufgebracht werden muss. Rückstellungen sind Verbindlichkeiten, die in ihrem Bestehen oder der Höhe nach ungewiss sind, deren Inanspruchnahme aber mit hinreichend großer Wahrscheinlichkeit erwartet wird. Eine Inanspruchnahme ist wahrscheinlich, wenn nach den Umständen, die am Bilanzstichtag objektiv vorlagen und bis zum Zeitpunkt der Bilanzerstellung bekannt oder erkennbar wurden, ernstlich damit zu rechnen ist, aus einer Verpflichtung in Anspruch genommen zu werden. Im Hinblick auf die Rückstellungsbildung haben sich den von IT.NRW übermittelten Unterlagen und erteilten Auskünften keine hinreichenden Gründe entnehmen lassen. Auch IT.NRW kam in einem Schreiben gegenüber der Aufsichtsbehörde im Frühjahr 2018 zu dem Schluss, dass eine (weitere) Inanspruchnahme der o. g. Rückstellung durch konkrete Rückzahlungsverpflichtungen nicht abzusehen sei. Daraus folgt nach Auffassung des LRH, dass dem von IT.NRW ausgewiesenen Jahresüberschuss i. H. v. 3,1 Mio. € die unzulässig gebildete Rückstellung von 4,8 Mio. € hinzuzurechnen ist.

Weiter stellte der LRH fest, dass die Methode für die Wertberichtigungen der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen im Jahresabschluss 2016 im Vergleich zu den Vorjahren geändert wurde. Dies war nach Auffassung des LRH mit Blick auf die handelsrechtlichen Vorgaben für Wertberichtigungen aus § 252 Abs. 1 Nr. 3 und 4 HGB unzulässig. Mit Wertberichtigungen sollen Ausfallrisiken von Forderungen bilanziell abgebildet werden. Dies folgt aus dem Vorsichtsprinzip nach § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB. Daraus leitet sich ab, dass Forderungen einer Wertberich-

tigung zu unterziehen sind. Das bedeutet, dass die Forderungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses neu bewertet werden müssen. Im Vergleich zum Vorjahr gab es im Jahresabschluss 2016 einen starken Anstieg der Einzelwertberichtigungen (plus rd. 2.400 v. H. von 0,1 Mio. € auf 3 Mio. €) sowie der Pauschalwertberichtigung (plus rd. 1.900 v. H. von 15 T€ auf 0,3 Mio. €). Wesentlicher Grund für den Anstieg der Einzelwertberichtigungen und der Pauschalwertberichtigung im Jahr 2016 war, dass nach Absprache mit dem von IT.NRW beauftragten Wirtschaftsprüfer erstmals auch Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften wertberichtigt wurden. Dies ist deshalb besonders bemerkenswert, weil die Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften den größten Teil der Einzelwertberichtigung ausmachten.

Dabei hat IT.NRW bei den **Einzelwertberichtigungen** den Grundsatz der Einzelbewertung nach § 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB nicht hinreichend beachtet. Hiernach gilt, dass die Wertigkeit von Forderungen untersucht und etwaige Verluste individuell und kundenspezifisch beurteilt werden müssen. Daher sind erkannte und konkret absehbare Ausfallrisiken einzelner Forderungen in der Bilanz durch Einzelwertberichtigung zu berücksichtigen.

Die Änderung der Bewertungsmethode durch Einschluss der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Verbindung mit der für die Einzelwertberichtigungen gewählten Vorgehensweise ist unzulässig. Da öffentlich-rechtliche Körperschaften nicht insolvent werden können, ist bei einer ordnungsgemäßen Buchführung i. d. R. nicht davon auszugehen, dass diese Forderungen einem Ausfallrisiko unterliegen. Daneben hat IT.NRW die Forderungen nur nach Tagen (180 bis 360 Tage bzw. mehr als 360 Tage überfällig) kategorisiert und dann um feste Prozentsätze (50 v. H. bzw. 100 v. H.) im Wert berichtigt. Diese Vorgehensweise entspricht nicht dem Grundsatz der Einzelbewertung. Hierbei ist auch die Tatsache zu berücksichtigen, dass rd. 98 v. H. der Einzelwertberichtigungen auf zehn Schuldner entfielen und die auf Forderungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften entfallenen Einzelwertberichtigungen rd. 95 v. H. der Einzelwertberichtigungssumme ausmachten. Warum bei dieser Fallkonstellation IT.NRW eine Gruppierung der Forderungen nur nach Tagen anwandte statt die Ausfallrisiken der Forderungen individuell und kundenspezifisch zu beurteilen, ist nicht erklärlich.

Auch die von IT.NRW gebuchte **Pauschalwertberichtigung** wurde nicht korrekt vorgenommen. Die Pauschalwertberichtigung ergibt sich durch das Vorsichtsprinzip nach § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB, nach dem alle vorhersehbaren Risiken durch einen vorsichtigen Kaufmann zu berücksichtigen sind. Bei Forderungen besteht ein latentes Ausfallrisiko. Auch Forderungen, die nicht akut ausfallgefährdet sind, können zu einem nach dem Bilanzstichtag liegenden Zeitpunkt ausfallen. Diesem Umstand wird mit der Pauschalwertberichtigung Rechnung getragen. Dabei soll die Höhe der Pauschalwertberichtigung bzw. der auf die Forderungen anzuwendende Prozentsatz anhand der betrieblichen Erfahrungen der Vorjahre geschätzt werden. Bei IT.NRW wurde dieser Prozentsatz jedoch nicht auf Basis einer solchen Schätzung angesetzt. Nach Auskunft von IT.NRW wurde dieser nach Absprache mit dem Wirtschaftsprüfer i. H. v. 2 v. H. pauschal festgelegt, tatsächlich jedoch im Geschäftsjahr 2015 mit 2,5 v. H. gerechnet. Der angewandte Prozentsatz für 2016 (rd. 2 v. H.) konnte aufgrund fehlender Unterlagen nicht überprüft werden. Auch bei den Pauschalwertberichtigungen wurden unzulässigerweise Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften miteinbezogen.

Mit dem beschriebenen Vorgehen nahm IT.NRW zudem Änderungen an der Bewertungsmethode gegenüber den Vorjahren vor. Diese hätten nach den Vorgaben des HGB im Anhang des Jahresabschlusses erläutert werden müssen. Der in § 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB normierte Grundsatz der Bewertungsstetigkeit legt fest, dass in aufeinander folgenden Jahresabschlüssen Bewertungsmethoden und -grundsätze beizubehalten sind. Dieser Grundsatz soll den Zeitvergleich von Jahresabschlüssen verbessern. Wird davon abgewichen, muss dies gemäß § 284 Abs. 2 Nr. 2 HGB im Anhang angegeben und begründet sowie der Einfluss auf die Vermögens-, Finanz-, und Ertragslage gesondert dargestellt werden. Die Änderungen an der Bewertungsmethode der Wertberichtigungen wurden jedoch im Anhang des Jahresabschlusses 2016 nicht erläutert.

Wertberichtigungen stellen einen Aufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung dar und sind damit gewinnmindernd. Auch diese fehlerhaften Wertberichtigungen sind nach Auffassung des LRH i. H. v. 3,2 Mio. € als weiterer Posten beim Jahresüberschuss in Ansatz zu bringen.

Zusammenfassend kommt der LRH damit zu einem abzuführenden Bilanzgewinn von ca. 8 Mio. €.

Wesentliche Empfehlungen des LRH:

- Unter anderem die auf die o. g. Fehlkalkulation zurückzuführende Rückstellung ist zum nächstmöglichen Zeitpunkt aufzulösen. Satzungsgemäß ist das überschüssige Kapital an den Landeshaushalt abzuführen.
- Wertberichtigungen sind künftig nach dem Grundsatz der Einzelbewertung – insbesondere ohne Kategorisierung nach Tagen – zu ermitteln. Darüber hinausgehende Pauschalwertberichtigungen sind aufgrund der betrieblichen Erfahrungen zu bilden.
- Künftige Änderungen der Bewertungsmethoden sind im Anhang des Jahresabschlusses zu erläutern.

21.5 Personal

Der Personalaufwand stellte im Jahr 2016 mit 120 Mio. € (Gesamtaufwendungen 236 Mio. €) den wesentlichen Aufwandsposten bei IT.NRW dar. Er hatte daher maßgeblichen Einfluss auf die Preise von IT.NRW. Dabei ist IT.NRW zu wirtschaftlichem und sparsamen Handeln verpflichtet. Nach Nr. 1.1 Satz 1 der VV zu § 7 LHO soll die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die bestmögliche Nutzung von Mitteln (Ressourcen) bewirken.

Der LRH stellte bei den örtlichen Erhebungen fest, dass für das Personal bei IT.NRW keine strukturierten Personalbedarfsermittlungen durchgeführt wurden. Eine Aussage dazu, ob das Personal bei IT.NRW effizient eingesetzt wird, war daher nicht möglich.

Ferner machten befristet Beschäftigte bei IT.NRW jährlich durchschnittlich 6 v. H. des verfügbaren Personalbestands aus. Die befristet Beschäftigten wurden bei IT.NRW zum weit überwiegenden Teil in Projekten eingesetzt. Die Mehrheit der befristet Be-

schäftigten wurde im Zeitverlauf in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse übernommen und vom Projektgeschäft in den laufenden Betrieb überführt. Dies führte zwangsläufig zu einer entsprechend hohen Fluktuation im Projektgeschäft. Hierdurch wurden Personalgewinnungsprobleme vom laufenden Betrieb wesentlich in das Projektgeschäft mit der Folge verlagert, dass sich dies auf die Qualitäts- und Zeitziele der Projekte auswirken kann.

Wesentliche Empfehlungen des LRH:

- Der Personalbedarf ist sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig (bspw. rollierend) in den Geschäftsbereichen des Landesbetriebs zu überprüfen.
- Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit der dauerhafte Personalbedarf für Projektarbeit hinreichend bemessen ist.

21.6 Stellungnahme des Landesbetriebs

IT.NRW hat zu den Empfehlungen des LRH in Abstimmung mit dem MWIDE Stellung genommen. Hervorzuheben sind:

Aus Sicht von IT.NRW und dem MWIDE stelle sich die Frage, ob tatsächlich ein Konflikt zwischen den in Rede stehenden Kostenaufschlägen einerseits und dem Selbstkostenprinzip andererseits bestehe. Dies wolle man aber nicht weiter vertiefen. Aus Gründen der Rechtssicherheit werde vielmehr eine klarstellende Änderung der Betriebssatzung im Sinne der entsprechenden Empfehlungen der Prüfungsmitteilungen des LRH verfolgt. IT.NRW beabsichtige daher, dem LRH bis zum 30.06.2020 einen – zwischen dem Landesbetrieb und dem zuständigen Ministerium abgestimmten – Entwurf einer geänderten Betriebssatzung vorzulegen. Im Rahmen der Abstimmungen zu den Satzungsänderungen würden auch Abläufe zur gemeinsamen Steuerung des Portfolios von IT.NRW zwischen dem CIO und IT.NRW thematisiert.

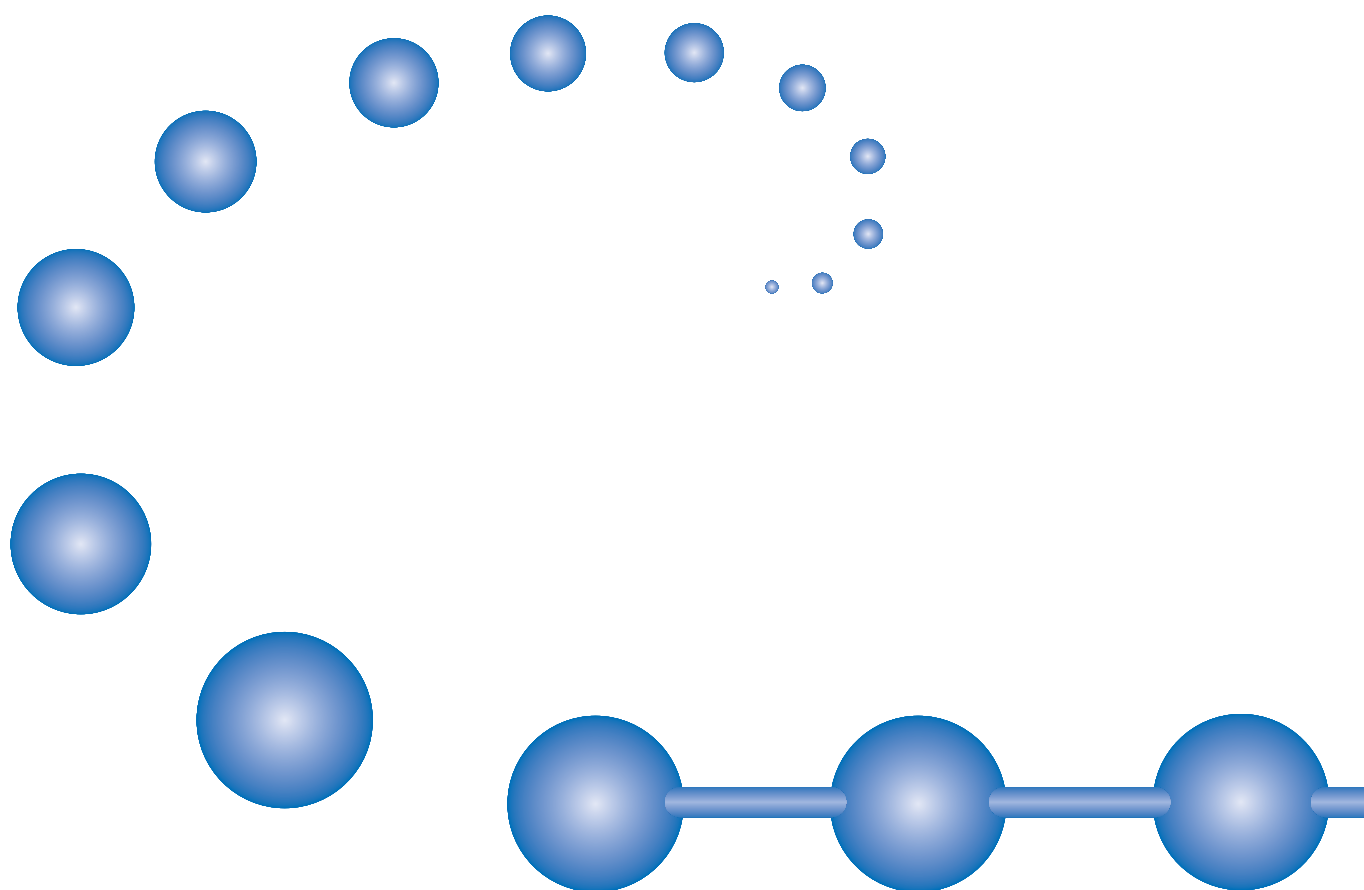
IT.NRW beabsichtige ferner, künftig alle Kosten im Sinne einer Vollkostenrechnung zu verrechnen. Die geplante Vorgehensweise beschrieb er dem LRH bereits.

Unter anderem die Rückstellung aufgrund der Fehlkalkulation werde im Jahresabschluss 2018 aufgelöst. Auch sollen die Empfehlungen zu den Wertberichtigungen und zu Änderungen der Bewertungsmethoden künftig beachtet werden.

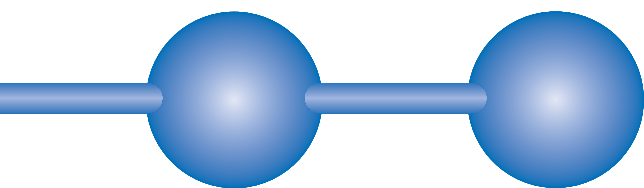
IT.NRW sei davon überzeugt, inzwischen schon ein sachgerechtes Instrumentarium zur Überprüfung des Personalbedarfs etabliert zu haben. Personalmehrbedarfe und Nachbesetzungen müssten hierfür beantragt und so vom Bedarfsträger und der Hierarchie im Geschäftsbereich auf Aktualität geprüft und ausdrücklich bestätigt werden. Die Anträge würden zudem abgelehnt, wenn keine ausreichende Finanzierung durch Kundenaufträge und Umlagen gegeben sei. Ferner überprüfe das Controlling für die Bestandsbelegschaft regelmäßig, inwieweit sich die Belegschaft auf Kostenträger (Produkte) verrechnen lasse. Auffälligkeiten würden in regelmäßigen Berichten und Gesprächen thematisiert, um darüber eventuelle Personalüberhänge zu erkennen. IT.NRW habe zudem einen Prozess begonnen, um vor allem die Effizienz des Personaleinsatzes zu validieren. Dafür untersuche der Landesbetrieb mit Benchmarks, ob die Preise marktgerecht seien. Da IT.NRW aber auch deutliche Veränderungen in der Struktur des Landesbetriebs erwarte, sei über etwaige weitere sachgerechte Methoden zur Überprüfung des Personalbedarfs noch zu entscheiden.

Die Empfehlung zum dauerhaften Personalbedarf für Projektarbeit sei bereits umgesetzt und die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse im Projektbereich reduziert.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



22 Besteuerung der Lotterien und der Renn- und Sportwetten



Der deutsche Glücksspielmarkt verzeichnete in den letzten Jahren erhebliche Zuwächse. Das Volumen des nicht regulierten illegalen Marktes ist dabei in besonderem Maße gewachsen.

Der Landesrechnungshof hat untersucht, ob eine Besteuerung des Glücksspiels, insbesondere des Online-Glücksspiels aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen in hinreichendem Maße erfolgt beziehungsweise überhaupt möglich ist.

Aufgrund unzureichender gesetzlicher Regelungen sieht der Landesrechnungshof ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland. Nach seinen Feststellungen könnten bei Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen jährlich mehr als 100 Millionen € für den Landeshaushalt vereinnahmt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die Empfehlungen zur effektiven Besteuerung des Online-Glücksspiels aufzugreifen und für eine möglichst zeitnahe und weitgehende Umsetzung einzutreten.

22.1 Glücksspiel

Das Glücksspielwesen ist durch die Bundesländer mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15.12.2011 i. d. F. des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages geregelt worden.²⁷²

Ziele sind nach § 1 GlüStV die Suchtbekämpfung, die Schaffung eines geordneten Glücksspielangebots, der Jugend- und Spielerschutz, die Kriminalitätsbekämpfung und der Schutz der Integrität des Sports.

Ein Glücksspiel liegt nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV vor, wenn für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn vom Zufall abhängt.

Das Veranstellen und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele ist nach § 4 Abs. 1 GlüStV ohne die Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes verboten. Grundsätzlich verboten ist nach § 4 Abs. 4 GlüStV zudem das Veranstellen und Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen im Internet. Jedoch können die Länder nach § 4 Abs. 5 GlüStV unter bestimmten Voraussetzungen den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben.

²⁷² GV. NRW. 2012 S. 524, 535.

22.2 Der deutsche Glücksspielmarkt

Das finanzielle Volumen des Glücksspielmarktes wird in Bruttospielerträgen angegeben. Die Bruttospielerträge ergeben sich aus den Spieleinsätzen abzüglich der Gewinnausschüttungen. Die zum Zeitpunkt der Prüfung neuesten verfügbaren statistischen Zahlen staatlicher Stellen beziehen sich auf das Jahr 2016. Im deutschen Glücksspielmarkt, bei dem zwischen dem regulierten und dem nicht regulierten Markt unterschieden wird, wurden im Jahr 2016 Bruttospielerträge von insgesamt rd. 13,39 Mrd. € erzielt.²⁷³

22.2.1 Regulierter Markt

Der regulierte Markt umfasst das in Deutschland mit einer deutschen Glücksspiellizenz zugelassene Glücksspiel. Zu dem regulierten Markt zählen insbesondere

- Totalisatoren und Buchmacher, die Wetten auf den Ausgang von Pferderennen anbieten,
- Lotterien und Sportwettenangebote der 16 Landeslotteriegesellschaften (teilweise auch als Online-Angebot),
- Klassen- und Soziallotterien,
- Gewinnsparen,
- Spielbanken und
- Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten.

Das Volumen des regulierten Marktes belief sich im Jahr 2016 auf rd. 10,83 Mrd. €. ²⁷⁴ Im Jahr 2014 betrugen die Bruttospielerträge rd. 9,64 Mrd. €. ²⁷⁵ Demnach ist der regulierte Markt in zwei Jahren um rd. 12 v. H. gewachsen.

22.2.2 Nicht regulierter Markt

Zum nicht regulierten Markt gehören die Glücksspiele, die ohne deutsche Glücksspiellizenz angeboten werden. Die Anbieter dieser Glücksspiele haben jedoch i. d. R. eine Glücksspiellizenz eines anderen EU-Mitgliedstaates. Diese Angebote sind nach deutschem Recht illegal. De facto ist jedoch feststellbar, dass ein Großteil der Angebote allerdings geduldet und in den Medien beworben wird. ²⁷⁶ Hierzu zählen insbesondere die privaten Wett- und Online-Glücksspielangebote wie Sportwetten, Online-Casinos und Online-Poker.

²⁷³ Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Der deutsche Glücksspielmarkt 2016 – Eine ökonomische Darstellung, S. 4.

²⁷⁴ Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 4.

²⁷⁵ Jahresreport 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Der deutsche Glücksspielmarkt 2014 – Eine ökonomische Darstellung, S. 4.

²⁷⁶ Kleibrink, Jan/Köster, Bernhard, Der Glücksspielmarkt in Deutschland, Eine volkswirtschaftliche Betrachtung, Handelsblatt Research Institute (Hrsg.), Düsseldorf, März 2017, S. 23.

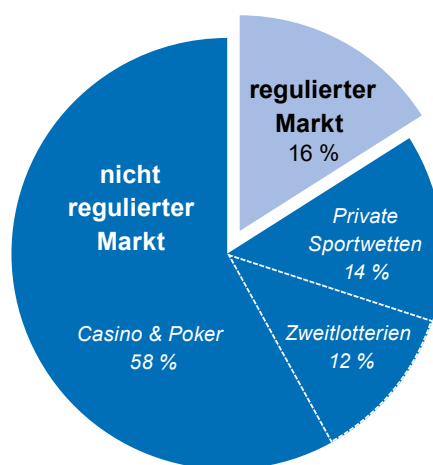
Im nicht regulierten Markt wurden im Jahr 2016 Bruttospielerträge von rd. 2,56 Mrd. € erzielt.²⁷⁷ Im Jahr 2014 betrugen die Bruttospielerträge erst rd. 1,75 Mrd. €. ²⁷⁸ Das Wachstum betrug in diesen Jahren fast 50 v. H. und ist annähernd viermal höher als beim regulierten Markt.

22.2.3 Online-Glücksspielmarkt

Online-Glücksspiele finden sowohl im regulierten als auch im nicht regulierten Markt statt. Die Bruttospielerträge des Online-Glücksspiels in Deutschland betrugen in 2016 insgesamt rd. 2,43 Mrd. € und verteilen sich wie folgt: ²⁷⁹

Abbildung 1

Verteilung der Bruttospielerträge 2016



(Quelle: Landesrechnungshof)

Der Anteil des regulierten Marktes am Online-Glücksspiel betrug mit rd. 0,39 Mrd. € nur 16 v. H. der Bruttospielerträge, während 84 v. H. und damit rd. 2,04 Mrd. € im nicht regulierten Markt erzielt wurden.

22.3 Besteuerung des Glücksspiels

Nach § 40 Abgabenordnung (AO) ist es für die Besteuerung unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot verstößt. Somit können auch Einnahmen aus illegalen Glücksspielen besteuert werden.

²⁷⁷ Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 4.

²⁷⁸ Jahresreport 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 4.

²⁷⁹ Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 8, 13.

22.3.1 Regelungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes

Die Besteuerung von Wetten auf den Ausgang von Pferderennen, Sportwetten und Lotterien ist im Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) geregelt. Das RennwLottG stammt aus dem Jahr 1922 und wurde seitdem nur geringfügig geändert. Eine wesentliche Änderung erfolgte in 2012 mit der Regelung zur Besteuerung der Sportwetten ausländischer Veranstalter.²⁸⁰

Bei Wetten auf den Ausgang von Pferderennen ist nach § 10 RennwLottG eine Steuer von 5 v. H. auf den gewetteten Betrag zu entrichten. Die Steuer auf Sportwetten beträgt nach § 17 Abs. 2 RennwLottG ebenfalls 5 v. H. auf den gewetteten Betrag, wenn die Sportwette im Inland veranstaltet wird oder der Spieler seinen Wohnsitz bzw. seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.

Die Steuer auf öffentliche Lotterien und Ausspielungen beträgt auf im Inland veranstaltete Lotterien nach § 17 Abs. 1 RennwLottG 20 v. H. des planmäßigen Preises der Lose ausschließlich der Steuer. Lose ausländischer Lotterien werden nur dann besteuert, wenn sie in das Inland eingebracht werden (§ 21 Abs. 3 RennwLottG).

22.3.2 Regelungen des Umsatzsteuergesetzes

Im Bereich des Glücksspiels können Online-Glücksspiele u. U. als elektronische Dienstleistung i. S. d. § 3a Abs. 5 Umsatzsteuergesetz (UStG) qualifiziert werden. Die Umsätze wären in diesem Fall steuerbar und steuerpflichtig, da der Ort der Leistung im Inland liegen würde.

Eine auf elektronischem Weg erbrachte Leistung liegt vor, wenn der Vorgang im Wesentlichen automatisiert ist, nur mit einer minimalen menschlichen Beteiligung erfolgt und ohne Zuhilfenahme von Informationstechnologie nicht möglich wäre.²⁸¹

Eine Leistung ausländischer Unternehmer, die nicht zu den elektronischen Dienstleistungen zählt, ist bei Online-Glücksspielen nicht steuerbar, da der Ort der Leistung nach § 3a Abs. 1 UStG nicht im Inland liegt.

Soweit eine Steuerpflicht nach dem RennwLottG besteht, sind die entsprechenden Leistungen gemäß § 4 Nr. 9b UStG von der Umsatzsteuer befreit.

²⁸⁰ BGBl. I 2012, S. 1424.

²⁸¹ Bundesfinanzhof (BFH), Urteil vom 01.06.2016, BStBl II 2016, S. 905.

22.3.3 Steueraufkommen

Gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 Grundgesetz steht das Aufkommen der Rennwett- und Lotteriesteuer ausschließlich den Ländern zu. Das Steueraufkommen hat sich in den Jahren 2014 bis 2017 in NRW wie folgt entwickelt:²⁸²

Tabelle 1

	2014 (Tsd. €)	2015 (Tsd. €)	2016 (Tsd. €)	2017 (Tsd. €)
Rennwettsteuer	975	1.505	1.385	1.302
Lotteriesteuer	310.757	317.716	323.604	315.261
Sportwettsteuer (inländisch)	2.542	2.677	2.751	2.594
Sportwettsteuer (ausländisch)	43.301	42.850	65.855	75.494
Summe	357.575	364.748	393.595	394.651

22.4 Prüfungsdurchführung

Untersucht wurde, ob auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen des RennwLottG, die in großen Teilen noch aus dem Jahr 1922 stammen, eine Besteuerung des Glücksspiels, insbesondere des Online-Glücksspiels, aktuell in hinreichendem Maße erfolgt bzw. überhaupt möglich ist.

Dazu wurden örtliche Erhebungen im Ministerium der Finanzen (FM), der OFD NRW, dem in NRW zentral für die Festsetzung der Rennwett- und Lotteriesteuer zuständigen Finanzamt Köln-Altstadt sowie beim Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Hagen vorgenommen. Bei diesen Dienststellen wurden die dort vorhandenen Unterlagen zum Prüfungsthema eingesehen. Zudem wurden ausführliche Gespräche mit den zuständigen Bediensteten geführt.

22.5 Prüfungsfeststellungen

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Besteuerung einzelner Spielformen nach den derzeit bestehenden Regelungen des RennwLottG problematisch ist.

Sowohl bei den im RennwLottG genannten Spielformen (Renn- und Sportwetten sowie Lotterien) als auch zu den sonstigen Online-Glücksspielen wurden Feststellungen getroffen.

²⁸² Statistische Daten über kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften des Bundesfinanzministeriums, Haushaltspläne des Landes NRW und Statistische Angaben der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen (OFD NRW) zur Verwaltung der Rennwett- und Lotteriesteuer.

22.5.1 Renn- und Sportwetten

Die Rennwette ist eine Wette auf den Ausgang eines öffentlichen Pferderennens bei einem Totalisator oder Buchmacher. Jede andere Wette auf den Ausgang eines Sportereignisses, die keine Wette auf ein Pferderennen ist, wird als Sportwette bezeichnet.

Die Prüfung dieser Bereiche hat zu keinen Beanstandungen geführt.

22.5.2 Lotterien und Ausspielungen

Eine Lotterie ist nach § 3 Abs. 3 GlüStV ein Glücksspiel, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen. Werden anstelle von Geld Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen, handelt es sich um eine Ausspielung.

22.5.2.1 Genehmigte Lotterien

In NRW ist die staatlich konzessionierte Westdeutsche Lotterie GmbH u. Co. OHG (WestLotto) mit verschiedenen Produkten, wie LOTTO 6 aus 49, Eurojackpot, KENO, Super 6, Spiel 77 oder Rubbel-Lose, der größte Anbieter.

Weitere verbreitete Formen der Lotterie sind Soziallotterien, bei denen der erwirtschaftete Gewinn gemeinnützigen Zwecken zugute kommt (z. B. Deutsche Fernsehlotterie), Klassenlotterien (z. B. Nordwestdeutsche Klassenlotterie – NKL) sowie das Gewinnsparen bei Banken und Sparkassen, bei dem ein Teil der gezahlten Beiträge für die Teilnahme an einer Lotterie verwandt und der andere Teil auf ein Sparkonto eingezahlt wird.

Im Inland veranstaltete Lotterien unterliegen nach § 17 Abs. 1 RennwLottG der Lotteriesteuer von 20 v. H. des Nennwerts der Lose ausschließlich der Steuer. Das Aufkommen der Lotteriesteuer machte im Jahr 2017 mit rd. 315 Mio. € den Großteil des Gesamtaufkommens der Rennwett- und Lotteriesteuer in NRW von rd. 395 Mio. € aus. Ein bedeutender Teil dieses Betrages entfiel auf die Lotterien von WestLotto. Hinzu kommen als nennenswerte Steuerzahler die Gewinnsparvereine der Kreditinstitute.

22.5.2.2 Zweitlotterien

Seit einigen Jahren werden Online-Wetten auf den Ausgang der Ziehungsergebnisse von Lotterien der staatlich konzessionierten Lottogesellschaften angeboten. Bei diesen sogenannten Zweitlotterien wird der Anschein der direkten Teilnahme an einer staatlich konzessionierten Lotterie wie z. B. der Lotterie 6 aus 49 erweckt. Tatsächlich werden bei diesen Zweitlotterien lediglich die Ergebnisse und Quoten der Referenzlotterien übernommen. Die Anbieter versprechen den Kunden im Gewinnfall die Auszahlung eines Betrages, welcher der Quote der Referenzlotterie entspricht. Ein Gewinnanspruch ergibt sich aber ausschließlich gegenüber dem Veranstalter der Zweitlotterie und nicht gegenüber dem Veranstalter der Referenzlotterie.

Davon zu unterscheiden sind die nach § 3 Abs. 6 GlüStV zugelassenen gewerblichen Spielvermittler (z. B. Faber Lotto-Service GmbH), die tatsächlich eine Spielteilnahme an den Lotterieveranstaltungen vermitteln.

Werden diese nicht genehmigten Zweitlotterien im Inland veranstaltet, unterliegen sie nach der Rechtsprechung des BFH der Lotteriesteuer nach § 17 Abs. 1 RennwLottG.²⁸³

Im Gegensatz zu den in Deutschland staatlich konzessionierten Lotterieberietern werden die Anbieter der Zweitlotterien allerdings in aller Regel auf Basis von Glücksspiellizenzen anderer EU-Staaten tätig. So haben aus der Werbung bekannte große Anbieter ihren Sitz in Malta, Gibraltar oder Großbritannien. Bei den ausländischen Zweitlotterien handelt es sich in Deutschland nach § 4 GlüStV um verbotenes Glücksspiel.

Das Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Hagen kam in mehreren Ermittlungsverfahren zu dem Ergebnis, dass Veranstalter ausländischer Zweitlotterien bisher keine Lotteriesteuer abgeführt haben. Es vertrat die Ansicht, es handele sich zwar um keine im Inland veranstaltete Lotterie, sodass keine Steuerpflicht nach § 17 Abs. 1 RennwLottG bestehe. Allerdings sei der Tatbestand des § 21 Abs. 3 RennwLottG erfüllt, wonach die Einbringung ausländischer Lose ins Inland der Lotteriesteuer unterliege. Nach einer konservativen Schätzung seien bisher Lotteriesteuern von mehr als 300 Mio. € nicht festgesetzt worden.

Das FM hat sich dieser Auslegung angeschlossen. Auf einer Sitzung der für bewertungsabhängige Steuern und Verkehrsteuern zuständigen Vertreter der obersten Finanzbehörden der Länder und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) teilten die Besprechungsteilnehmer mit großer Mehrheit aber nicht die Auffassung des FM.

Die anhängigen Ermittlungsverfahren des Finanzamts für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Hagen wurden daraufhin nach § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung eingestellt. Lotteriesteuerfestsetzungen wurden nicht vorgenommen.

Statt einer Besteuerung ausländischer Zweitlotterien nach dem RennwLottG ist auch eine Besteuerung nach dem UStG denkbar. Leistungsort für auf elektronischem Weg erbrachte Dienstleistungen ist seit dem 01.01.2015 nach § 3a Abs. 5 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 UStG in den Fällen, in denen der Leistungsempfänger kein Unternehmer ist, der Ort, an dem der Empfänger seinen Wohnsitz hat. Falls Zweitlotterien die Voraussetzungen für elektronische Dienstleistungen erfüllen, wären die Umsätze mit inländischen Teilnehmern in Deutschland steuerbar. Da eine Lotteriesteuerpflicht bei ausländischen Zweitlotterien nach dem o. g. Beschluss der Vertreter der obersten Finanzbehörden der Länder und des BMF nicht vorliegt, ist eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 9b UStG (Umsätze, die unter das RennwLottG fallen) nicht einschlägig. Steuerschuldner der Umsatzsteuer wäre der Veranstalter der Zweitlotterie.

283 BFH, Urteil vom 02.04.2008, BStBl II 2009, S. 735.

Die Zuständigkeit für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer richtet sich nach der Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung.²⁸⁴ Die Veranstalter der Zweitlotterien haben überwiegend ihren Sitz in Malta, Gibraltar oder Großbritannien. Für Unternehmer aus diesen Ländern sind die Finanzämter Berlin-Neukölln (Malta und Gibraltar) und Hannover-Nord (Großbritannien) zuständig.

Nach den dem Landesrechnungshof (LRH) erteilten Auskünften sollen gegen Veranstalter von Zweitlotterien mittlerweile Umsatzsteuerbescheide erlassen worden sein. Weitere Informationen zum Umfang der Steuerfestsetzungen konnten weder FM noch OFD NRW geben.

Den eingesehenen Unterlagen war aber zu entnehmen, dass die Veranstalter der Zweitlotterien die Steuerforderungen angefochten haben. Die mit der Steuerberatung beauftragten inländischen Rechtsanwalts- und Steuerberatungsgesellschaften haben das Vorliegen elektronischer Dienstleistungen mit der Begründung bestritten, die menschliche Beteiligung sei nicht minimal, da erhebliche Maßnahmen zur Risikoabsicherung zu erbringen seien.

Zudem ist die Bemessungsgrundlage für die Umsatzbesteuerung noch ungeklärt. Denkbar ist hier wie bei der Lotteriesteuer der Spieleinsatz oder aber der deutlich niedrigere Bruttospielertrag.

22.5.3 Sonstiges Online-Glücksspiel

Eine weitere Form des Online-Glücksspiels stellen die Online-Casinos dar, die mehr als die Hälfte der Bruttospielerträge des nicht regulierten Glücksspielmarktes erzielen. In Online-Casinos werden z. B. Spiele an Roulettetischen oder Geldgewinnspielgeräten virtuell durchgeführt. Zudem ist noch das Online-Pokerspiel zu nennen, das allerdings wesentlich geringere Marktanteile hat. Auch hier treten fast ausschließlich ausländische Unternehmer am Markt auf.

Diese Online-Glücksspiele sind ebenfalls nicht genehmigt und damit illegal. Eine Besteuerung wäre damit nach § 40 AO allerdings auch hier nicht ausgeschlossen.

In diesem Bereich ist nach den dem LRH erteilten Auskünften eine Besteuerung nach dem RennwLottG bisher bundesweit nicht erfolgt, da hierfür keine gesetzliche Grundlage vorhanden sei.

In welchem Umfang eine Umsatzbesteuerung durch die nach der Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung für die ausländischen Unternehmer zuständigen Finanzämter erfolgt ist, konnte durch den LRH nicht festgestellt werden. Erste Ermittlungsergebnisse des Finanzamts für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Hagen lassen jedoch vermuten, dass eine Vielzahl dieser ausländischen Unternehmer bisher in Deutschland nicht steuerlich erfasst ist. Die Ermittlungen zu diesem Bereich waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den LRH noch nicht abgeschlossen.

²⁸⁴ Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3794, 3814.

22.5.4 Überarbeitung des Rennwett- und Lotteriegesetzes

Die für bewertungsabhängige Steuern und Verkehrsteuern zuständigen Vertreter der obersten Finanzbehörden der Länder und des BMF haben im September 2015 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur inhaltlichen Überarbeitung des steuerrechtlichen Teils der Ausführungsbestimmungen zum RennwLottG beschlossen. Die Arbeitsgruppe hatte ihre Tätigkeit bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im März 2018 noch nicht abgeschlossen. Ihr gehören neben Vertretern des Bundes auch Vertreter aus Hessen, Berlin, Rheinland-Pfalz und NRW an.

22.5.5 Bundesweite Zentralzuständigkeiten für die Besteuerung

Die bundesweite Zuständigkeit für die Besteuerung ausländischer Veranstalter von Zweitlotterien, Sportwetten und sonstigen Online-Glücksspielen nach dem RennwLottG sowie nach dem UStG wurde Finanzämtern außerhalb von NRW übertragen.

Nach den Feststellungen des LRH war die Zusammenarbeit der in NRW zuständigen Finanzbehörden mit den o. g. Zentralfinanzämtern problematisch. So wurden z. B. Anfragen an diese Finanzämter unter pauschalem Hinweis auf das Steuergeheimnis nach § 30 AO nicht beantwortet und Angebote zur Übersendung von Informationen zu Kontrollzwecken nicht angenommen. Zudem wurde seitens eines Zentralfinanzamtes darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Bearbeitung der in NRW aufgedeckten Steuerfälle aufgrund der dortigen Personalausstattung nicht geleistet werden könne.

Weder im FM noch in der OFD NRW lagen Erkenntnisse darüber vor, ob die für die Festsetzung der Rennwett- und Lotteriesteuer oder der Umsatzsteuer zentral zuständigen Finanzämter die entsprechenden Steueransprüche des Fiskus in ausreichendem Maße realisieren.

22.6 Würdigung der Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 08.06.2018 mitgeteilt. Der LRH sieht aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen des RennwLottG ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland. Während die Wetten auf Pferderennen, die in- und ausländischen Sportwetten sowie die genehmigten Lotterien, insbesondere die der staatlich konzessionierten Lotterieveranstalter, nach den Regelungen des RennwLottG besteuert werden, bleiben die Spieleinsätze bei den ausländischen Zweitlotterien sowie bei den Online-Casinos und beim Online-Poker mangels gesetzlicher Regelungen im RennwLottG steuerlich unbelastet.

Die finanziellen Folgen sind für den Fiskus erheblich. Ausgehend von den Bruttospielerträgen im deutschen Online-Glücksspielmarkt im Jahr 2016 i. H. v. rd. 2,43 Mrd. € können die jährlich wegen fehlender Rechtsgrundlage nicht erhobenen Beträge überschlägig wie folgt ermittelt werden:

Zweitlotterien:

12 v. H. Anteil am deutschen Online-Glücksspielmarkt:	rd.	290 Mio. €
Spieleinsatz (rd. 200 v. H. der Bruttospielerträge):	rd.	580 Mio. €
Lotteriesteuer ²⁸⁵	rd.	97 Mio. €
Anteil NRW an der Steuer (22 v. H.) ²⁸⁶	rd.	21 Mio. €

Online-Casinos/Online Poker:

58 v. H. Anteil am deutschen Online-Glücksspielmarkt:	rd.	1.410 Mio. €
Steuersatz angenommen mit 30 v. H. ²⁸⁷	rd.	423 Mio. €
Anteil NRW an der Steuer (22 v. H.)	rd.	93 Mio. €

Im Ergebnis könnten bei Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen jährlich mehr als 100 Mio. € aus der Besteuerung des Online-Glücksspiels zusätzlich für den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt vereinnahmt werden. Dieser Betrag dürfte aufgrund der hohen Zuwächse bei den Bruttospielerträgen in den letzten Jahren auch künftig noch steigen.

Zudem führt die gegenwärtige Besteuerungspraxis zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für die Anbieter genehmigter Lotterien. So wird diesen Lotteriegesellschaften bereits im Konzessionierungsverfahren vorgegeben, welche Anteile der Spieleinnahmen für Gewinne, Lotteriesteuern und Konzessionsabgaben abzuführen sind. Bei den Gesellschaften verbleibt lediglich ein Anteil zur Deckung der entstehenden Kosten und zur Bildung von Rücklagen. Bei den Lotterien z. B. von WestLotto beträgt die Gewinnausschüttung zwischen 40 v. H. und 60 v. H. der Spieleinsätze. Die Konzessionsabgabe von WestLotto betrug in 2017 insgesamt rd. 354 Mio. €. ²⁸⁸ Der zweckgebundene Teil i. H. v. rd. 98 Mio. € wurde bspw. für die freie Wohlfahrts-

285 20 v. H. des planmäßigen Preises der Lose ausschließlich der Steuer (580 Mio. € ÷ 1,2 * 20 v. H. = 96,67 Mio. €).

286 Der Anteil für NRW wird entsprechend dem Anteil bei Sportwettsteuer ausländischer Anbieter im Jahr 2016 mit 22 v. H. angenommen.

287 Entspricht dem Steuersatz für die Spielbankabgabe inländischer Spielbanken nach § 12 Abs. 2 Spielbankgesetz NRW.

288 Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/2081.

pflge, die Förderung des Breitensports oder die Kulturförderung verwandt.²⁸⁹ Die Veranstalter der ausländischen Zweitlotterien hingegen haben keine Lotteriesteuern und keine Konzessionsabgaben zu leisten.

In welchem Umfang gegen die ausländischen Anbieter von Online-Glücksspielen Umsatzsteuern rechtskräftig festgesetzt worden sind, konnte der LRH bei seinen örtlichen Erhebungen nicht ermitteln. Belastbare Informationen konnten weder FM noch OFD NRW geben. Aus den eingesehenen Unterlagen geht jedoch hervor, dass Steuerforderungen durch die Unternehmen angefochten werden.

Zudem ist zu beobachten, dass Ausweichgestaltungen geschaffen werden, um die menschliche Beteiligung am jeweiligen Online-Glücksspiel deutlich zu erhöhen. Dies hat zur Folge, dass keine elektronische Dienstleistung i. S. d. § 3a Abs. 5 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 UStG mehr vorliegt und der Umsatz im Inland nicht steuerbar ist. So bieten bereits jetzt einige Veranstalter Spiele in sogenannten Live-Casinos an. Hierbei nimmt der Spieler per Internet an einem realen Spiel teil, z. B. Roulette, das online übertragen wird. Ein Croupier leitet das Spiel, bedient ein reales Roulette, und interagiert individuell mit den Spielern. Die menschliche Beteiligung an dieser Dienstleistung ist damit nicht mehr nur unbedeutend i. S. d. UStG.

Insgesamt ist die angestrebte Umsatzbesteuerung mit vielen Unwägbarkeiten verbunden. Der Ausgang der bereits laufenden und noch zu erwartenden Klageverfahren ist ungewiss. Eine eindeutige Rechtsgrundlage zur Besteuerung der ausländischen Zweitlotterien sowie der sonstigen Online-Glücksspiele im RennwLottG würde für die Zukunft Rechtssicherheit und gleiche Bedingungen im Vergleich zu inländischen Anbietern schaffen.

22.7 Empfehlungen

Die nachfolgenden Empfehlungen können nach Auffassung des LRH dazu beitragen, das strukturelle Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland zu verringern.

22.7.1 Besteuerung der Zweitlotterien

Der LRH hält die zeitnahe Schaffung eines Besteuerungstatbestandes für ausländische Zweitlotterien im RennwLottG für dringend geboten.

Da die Arbeitsgruppe mehr als zweieinhalb Jahre nach ihrer Einrichtung noch keine Ergebnisse vorgelegt hat, hält er es für erforderlich, dass seitens des FM auf einen nunmehr schnellen Abschluss der Arbeiten gedrängt wird. Das FM sollte die Aufnahme eines Besteuerungstatbestandes hinsichtlich der ausländischen Zweitlotterien unterstützen und für einen zügigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eintreten.

²⁸⁹ www.westlotto.de, „Über WestLotto“.

Die bisher angestrebte Umsatzbesteuerung der Anbieter von Zweitlotterien ist mit vielen Unwägbarkeiten verbunden. Der Ausgang der bereits laufenden oder noch zu erwartenden Klageverfahren ist ungewiss. Eine eindeutige Rechtsgrundlage zur Besteuerung der ausländischen Zweitlotterien nach dem RennwLottG würde für die Zukunft Rechtssicherheit und gleiche Bedingungen im Vergleich zu inländischen Lotterieranbietern schaffen.

22.7.2 Besteuerung des sonstigen Online-Glücksspiels

Der LRH hält es für erforderlich, bei der beabsichtigten Änderung des RennwLottG auch einen Besteuerungstatbestand für die Anbieter von Online-Casinospielen und Online-Poker zu schaffen und so die gesamte Besteuerung des Online-Glücksspiels umfassend und rechtssicher zu regeln. Die Herausforderung sieht der LRH darin, Regelungen zu finden, die alle am Markt vorhandenen Spielformen erfassen und mögliche Ausweichgestaltungen der Anbieter berücksichtigen.

Hinsichtlich einer möglicherweise beabsichtigten Umsatzbesteuerung der Anbieter sieht der LRH ähnliche Probleme wie bei den Zweitlotterien.

22.7.3 Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Zentralfinanzämtern

NRW erhält einen wesentlichen Anteil der durch die Zentralfinanzämter vereinnahmten Steuern. Eine effektive Steuerfestsetzung in diesen Finanzämtern kommt daher in besonderem Maße auch dem Haushalt des Landes zugute.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass Unterstützungsangebote der nordrhein-westfälischen Finanzbehörden bei den Zentralfinanzämtern auf Vorbehalte gestoßen sind. Nicht nachvollziehbar ist dabei, dass der Austausch von Informationen pauschal unter Hinweis auf das Steuergeheimnis nach § 30 AO abgelehnt wurde.

Zudem hat der LRH den Eindruck gewonnen, dass die Zentralfinanzämter aufgrund der dortigen Personalausstattung Probleme hatten, in dem gebotenen Umfang mit den nordrhein-westfälischen Finanzbehörden zusammenzuarbeiten.

Der LRH regt daher an, die bisherige Zusammenarbeit mit den Zentralfinanzämtern gemeinsam mit den Finanzbehörden der betroffenen Bundesländer zu analysieren und zu verbessern.

22.7.4 Zentralzuständigkeit für Zweitlotterien und sonstiges Online-Glücksspiel

Der LRH hat bei dem in NRW mit der Festsetzung der Rennwett- und Lotteriesteuer betrauten Finanzamt Köln-Altstadt und bei dem Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Hagen festgestellt, dass dort neben einem ausgeprägten Fachwissen auch ein großes Interesse vorhanden ist, die Anbieter von Online-Glücksspielen möglichst vollständig steuerlich zu erfassen und die erklärten Besteuerungsgrundlagen zu verifizieren.

NRW profitiert in erheblichem Umfang von Steuereinnahmen in diesem Bereich. Der LRH hält es daher für sinnvoll, dass sich das FM für eine bundesweite Zentralzuständigkeit des Finanzamts Köln-Altstadt für die vorgeschlagene künftige Besteuerung der ausländischen Anbieter von Zweitlotterien und Online-Casinospielen sowie Online-Poker einsetzt. Die bei einer effektiven Bearbeitung der Steuerfälle zu erwartenden Steuereinnahmen würden die in diesem Fall erforderliche höhere Personalausstattung rechtfertigen.

22.8 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit mehreren Schreiben, zuletzt vom 13.03.2019, mitgeteilt, dass es im Einvernehmen mit der OFD NRW beabsichtige, die Anregungen des LRH zur effektiveren Besteuerung von Online-Glücksspielen aufzugreifen und für eine möglichst zeitnahe und weitgehende Umsetzung einzutreten. Zu einem Teil der nur im Wege einer bundesweiten Abstimmung und Zusammenarbeit realisierbaren Empfehlungen lägen bereits erste Ergebnisse vor. Die übrigen Empfehlungen seien überwiegend angestoßen. Eine Umsetzung werde aber erhebliche Zeit beanspruchen. Im Einzelnen hat das FM Folgendes ausgeführt:

- **Besteuerung der Zweitlotterien**
Im Juni 2018 habe die Arbeitsgruppe ihren Arbeitsgruppenbericht einschließlich der Entwürfe für ein neu gefasstes RennwLottG und aktualisierte Ausführungsbestimmungen vorgelegt. Bei der grundlegenden Überarbeitung der Besteuerungstatbestände habe sie sich u. a. dafür ausgesprochen, künftig auch im Ausland veranstaltete Lotterien und Ausspielungen zu erfassen, an denen eine Teilnahme vom Inland aus möglich ist. Zudem sollten sogenannte Zweitlotterien über einen gesonderten Fiktionstatbestand steuerlich als Lotterien beurteilt und damit ausdrücklich in die Besteuerung einbezogen werden.

Nach abschließender Erörterung der Entwürfe im Kreis der für bewertungsabhängige Steuern und Verkehrsteuern zuständigen Vertreter der obersten Finanzbehörden der Länder und des BMF werde das BMF das Gesetzgebungsverfahren einleiten.

- **Besteuerung des sonstigen Online-Glücksspiels**
In der Arbeitsgruppe sei die Frage der Besteuerung des sonstigen Online-Glücksspiels Gegenstand intensiver Diskussionen gewesen. Die Vertreter aus NRW hätten sich dabei dafür eingesetzt, zeitnah auch die Einbeziehung weiterer Online-Glücksspiele in das RennwLottG zu prüfen. In ihrem Bericht gehe die Arbeitsgruppe letztlich mehrheitlich davon aus, dass die nicht vom Entwurf des RennwLottG erfassten übrigen Online-Glücksspiele derzeit der Umsatzsteuer unterfallen. Sie schlage vor, zunächst noch die weiteren Entwicklungen bei deren Besteuerung nach dem Umsatzsteuergesetz, insbesondere den Ausgang derzeit anhängiger Gerichtsverfahren abzuwarten. Sollte sich herausstellen, dass die Umsatzbesteuerung nicht oder nur auf Basis einer zu geringen Bemessungsgrundlage erfolgen könne, sei dann zu überlegen, das RennwLottG auf Online-Glücksspiele zu erweitern.
Die zuständigen Vertreter der obersten Finanzbehörden der Länder und des BMF hätten sich trotz der von NRW aus in die Diskussion eingebrachten Hinweise, insbesondere auch auf evtl. drohende Steuerausfälle im Ergebnis mehrheitlich

für den Vorschlag der Arbeitsgruppe und damit gegen die Aufnahme weiterer Regelungen für sonstige Glücksspiele in den Entwurf des RennwLottG ausgesprochen. Zudem seien die bei der Umsatzsteuer bereits vorhandenen Verwaltungsstrukturen (z. B. Zuständigkeiten bei Zentralfinanzämtern) zur Umsetzung einer gleichmäßigen Besteuerung der ausländischen Glücksspielanbieter als vorteilhaft angesehen worden. Darüber hinaus seien auch weitere – im Wesentlichen durch das BMF in die Diskussion eingebrachte – Überlegungen zum Tragen gekommen, wie z. B. die zunehmende Erörterung dieser Problematik auf europäischer Ebene, die eine Besteuerung vorrangig im Rahmen der harmonisierten Umsatzsteuer anzeige.

- **Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Zentralfinanzämtern**
Durch zwischenzeitlich erfolgte Kontaktaufnahme zu den betroffenen Finanzämtern habe das Verständnis für die wechselseitigen Belange geschärft werden können. Zudem seien sachdienliche Absprachen getroffen worden, die bei der aktuellen Entwicklung der Zusammenarbeit bereits erhebliche Fortschritte erkennen ließen.
- **Zentralzuständigkeit für Zweitlotterien und sonstige Online-Glücksspiele**
Über die Frage der Übernahme bundesweiter Zentralzuständigkeiten durch das Finanzamt Köln-Altstadt werde im Rahmen der weiteren Gesetzesberatungen zu entscheiden sein.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

23 Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften



Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 16 Finanzämtern die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften geprüft.

Einkommensteuerfälle mit Überschusseinkünften von mehr als 500.000 € gehören zu den finanziell gewichtigsten und unterliegen grundsätzlich einer regelmäßigen Außenprüfung. Die Bearbeitung durch die Finanzämter wies in den Jahren 2013 bis 2015 bei jedem dritten untersuchten Fall Mängel auf.

Der Landesrechnungshof hält eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für erforderlich und hat dem Ministerium der Finanzen Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung gegeben. Den Vorschlägen hat das Ministerium der Finanzen zugestimmt und mit der Umsetzung ist bereits begonnen worden.

23.1 Begriffsbestimmung und Ausgangslage

Ein Steuerfall wird stichtagsbezogen für einen dreijährigen Turnus als Fall mit bedeutenden Einkünften (bE-Fall) eingestuft, wenn bei der Veranlagung zur Einkommensteuer die Summe der positiven Überschusseinkünfte nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 Einkommensteuergesetz in mindestens zwei von drei festgelegten Jahren den Betrag von 500.000 € übersteigt. Kapitalerträge, die der Abgeltungsteuer unterliegen, werden hierbei nicht einbezogen. Bei zusammenveranlagten Ehegatten oder Lebenspartnern (nachstehend vereinfacht als Ehegatten bezeichnet) ist jeweils gesondert zu ermitteln, ob die Einkunftsgrenze überschritten wird.

Im Gegensatz zum vorherigen Prüfungsturnus reichen seit dem Stichtag 01.01.2016 für die Einstufung als bE-Fall alleinige Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit nicht mehr aus.

Aufgrund ihrer steuerlichen Bedeutung ist bei bE-Fällen nach § 193 Abs. 1 i. V. m. § 147a Abgabenordnung (AO) eine Außenprüfung ohne weitere Voraussetzungen zulässig. Bundeseinheitlich gelten sie als Großbetriebe. In NRW liegt die Prüfungszuständigkeit gemäß §§ 20 bis 22 Finanzamtszuständigkeitsverordnung bei den Finanzämtern für Groß- und Konzernbetriebsprüfung (GKBP-Finanzämter).

23.2 Bearbeitungsgrundsätze

Bei bE-Fällen ist gemäß § 4 Abs. 2 Betriebsprüfungsordnung grundsätzlich eine regelmäßige Außenprüfung vorgesehen. Daher werden sie als Betriebsprüfungsfall (BP-Fall) gekennzeichnet und sind vom Festsetzungsfinanzamt bis zur Durchführung der Außenprüfung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zu veranlagern.

23.2.1 Erstveranlagung

Für die Erstveranlagung eines bE-Falls gilt der Grundsatz, dass das Festsetzungsfinanzamt zur Vermeidung von Doppelarbeit arbeitsaufwendige Sachverhaltsermittlungen der nachfolgenden Außenprüfung überlassen soll. Vom Festsetzungsfinanzamt sind insbesondere die Angaben aus der Einkommensteuererklärung zu erfassen, sofern diese nicht elektronisch übermittelt wurde. Weiterhin ist zu prüfen, ob gesetzlich vorgeschriebene Belege vorliegen und eingegangene Mitteilungen über Einkünfte aus Beteiligungen an Personengesellschaften auszuwerten sind. Das Festsetzungsfinanzamt soll weiterhin darauf hinwirken, dass in der Steuererklärung unterlassene Angaben vervollständigt und offensichtlich fehlende Unterlagen vom Steuerpflichtigen vorgelegt werden.

Die Bearbeitung der bei der Veranlagung ausgegebenen Hinweise aus dem IT-System der Finanzverwaltung obliegt dem zuständigen GKBP-Finanzamt, sofern nicht für einzelne Hinweise ausnahmsweise eine überschlägige Prüfung durch das Festsetzungsfinanzamt vorgesehen ist. Zudem sind offenkundige Fehler bereits vom Festsetzungsfinanzamt zu korrigieren.

23.2.2 Tätigkeit der Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

Die GKBP-Finanzämter tragen die Gesamtfallverantwortung für die ihnen zugewiesenen Steuerfälle. Bei der Prüfungsvorbereitung haben sie die Prüfungsbedürftigkeit des Steuerfalls zu untersuchen. Über den Prüfungsbedarf entscheidet das GKBP-Finanzamt nach seiner eigenen Risikoeinschätzung.

Sofern das GKBP-Finanzamt die Erforderlichkeit einer Außenprüfung bejaht, sind neben sämtlichen Einkünften alle weiteren Besteuerungsgrundlagen, wie z. B. Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen, in die Prüfung einzubeziehen.

Hat die Prüfungsvorbereitung hingegen ergeben, dass keine Außenprüfung erforderlich ist, wird der Steuerfall vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt. Das GKBP-Finanzamt hat dann dem Festsetzungsfinanzamt alle zur Beseitigung von Veranlagungsmängeln erforderlichen Bearbeitungshinweise zu erteilen. Insbesondere trägt das GKBP-Finanzamt die Verantwortung für die Erledigung der bei der Einkommensteuerveranlagung ausgegebenen Hinweise sowie für die Entscheidung über die Aufhebung des Nachprüfungsvorbehalts der Einkommensteuerfestsetzungen. Dies setzt nach Ansicht des LRH voraus, dass das GKBP-Finanzamt im Bedarfsfall selbst entsprechende Maßnahmen außerhalb einer Außenprüfung vornehmen muss, um dem Finanzamt die zu ändernden Festsetzungsdaten mitteilen zu können.

23.2.3 Weiterbearbeitung durch das Festsetzungsfinanzamt

Das Festsetzungsfinanzamt hat die Feststellungen des GKBP-Finanzamts den Steuerfestsetzungen zugrunde zu legen. Auch wenn das GKBP-Finanzamt in seinem Betriebsprüfungsbericht oder seiner Absetzungsentscheidung auf bestimmte Sachverhalte nicht eingegangen ist, soll das Festsetzungsfinanzamt die Besteuerungsgrundlagen ohne weitere eigene Ermittlungen oder rechtliche Würdigungen ansetzen.

Vorgänge wie Mitteilungen über Beteiligungseinkünfte, die nach Abschluss einer Außenprüfung oder nach einer Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan eingehen, sind vom Festsetzungsfinanzamt in eigener Verantwortung zu bearbeiten.

23.2.4 Absteigerfälle

Bisherige bE-Fälle, die zum nachfolgenden Stichtag nicht mehr die Kriterien eines bE-Falls erfüllen, wechseln in die Zuständigkeit des Festsetzungsfinanzamts. Diese sogenannten Absteigerfälle sind durch die Betriebsprüfungsstelle des Festsetzungsfinanzamts auf ihre Prüfungsbedürftigkeit zu untersuchen und ggf. in den Prüfungsgeschäftsplan aufzunehmen. Besteht kein Bedarf für eine Außenprüfung, sind die Fälle hinsichtlich der Veranlagungszeiträume, die noch unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen, abschließend zu bearbeiten. Dies ist in Abstimmung zwischen der Betriebsprüfungs- und der Veranlagungsstelle des Festsetzungsfinanzamts durchzuführen.

23.3 Durchführung und Ergebnis der Prüfung

Nach einer Auswertung des Rechenzentrums der Finanzverwaltung waren zum Stichtag 01.01.2013 landesweit 2.110 Einkommensteuerfälle als bE-Fall gekennzeichnet. Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (nachstehend als LRH bezeichnet) haben hiervon bei 16 Festsetzungsfinanzämtern 639 und damit mehr als 30 v. H. aller bE-Fälle untersucht. Die Prüfung umfasste die Bearbeitung der Steuerfälle im abgeschlossenen Prüfungsturnus für die Jahre 2013 bis 2015 sowie für den darauffolgenden Prüfungsturnus, der im Zeitpunkt der Erhebungen noch andauerte.

Von den 639 untersuchten bE-Fällen wurden 217 mit 358 Einzelfeststellungen beanstandet, die auf die Jahre 2013 bis 2015 entfielen. Dies entspricht einer Quote von mehr als 33 v. H., wobei nur finanzielle Auswirkungen von mindestens 1.500 € berücksichtigt wurden.

Unter Einbeziehung der Feststellungen des LRH, die auf den Prüfungsturnus ab dem Jahr 2016 entfielen, sowie unter Berücksichtigung der Absteigerfälle erhöhte sich die Zahl der mangelbehafteten Steuerfälle auf 290 mit insgesamt mehr als 500 Einzelfeststellungen.

Das vorsichtig geschätzte finanzielle Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf insgesamt rd. 4,1 Mio. €, von denen rd. 2,1 Mio. € noch vereinnahmt werden können. Weiterhin wurden bislang nicht ausgeglichene Verluste von mehr als 1,2 Mio. € durch die Festsetzungsfinanzämter zu hoch festgestellt. Diese Verluste können bei zukünftigen Einkommensteuerveranlagungen die Steuerlast mindern.

Darüber hinaus haben sich in nicht wenigen Steuerfällen Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Sachverhalte steuerlich unzutreffend beurteilt worden sind. Aufgrund fehlender Unterlagen oder Bearbeitungsvermerke konnten diese Sachverhalte durch den LRH allerdings nicht abschließend gewürdigt und somit kein konkretes finanzielles Ergebnis berechnet werden. In diesen Fällen wurde das Steuerausfallrisiko einer möglichen fehlerhaften Rechtsanwendung in Anlehnung an die Statistikregeln der Finanzverwaltung mit einem Steuersatz von 35 v. H. auf rd. 5,5 Mio. € geschätzt.

23.4 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass es sich bei einem bE-Fall einerseits um einen einfachen Steuerfall handeln kann, dem bspw. lediglich ein hoher Arbeitslohn und Einkünfte aus einer Beteiligung an einer Personengesellschaft zugrunde liegen. Andererseits können auch zahlreiche Einkunftsquellen aus verschiedenen Überschusseinkunftsarten sowie weitere Einkünfte aus eigenen Betrieben vorliegen, für die umfangreiche Sachverhaltsermittlungen vorzunehmen und teils schwierige steuerrechtliche Fragestellungen zu klären sind.

23.4.1 Erstbearbeitung der Steuererklärung

Die Intensität und Qualität der Erstbearbeitung durch die Festsetzungsfinanzämter stellte sich in den untersuchten Steuerfällen sehr unterschiedlich dar. Bei etlichen Veranlagungen lagen keine Hinweise auf eine Bearbeitung vor, insbesondere wenn die Steuererklärungen elektronisch übermittelt worden waren. Zumeist erfolgte jedoch eine überschlägige, in Einzelfällen sogar eine intensive Bearbeitung.

23.4.2 Beurteilung der Fälle durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

Die GKBP-Finanzämter hatten für die vom LRH untersuchten 639 bE-Fälle 756 Entscheidungen getroffen. Dabei wurden 176 Außenprüfungen vorgenommen und 580 Entscheidungen über die Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan getroffen. Somit ergibt sich eine Absetzungsquote von rd. 76 v. H.

In einigen Fällen entschieden die GKBP-Finanzämter über den Prüfungsbedarf der Steuerfälle, obwohl nicht alle wesentlichen Unterlagen vorlagen bzw. Sachverhalte aufgeklärt waren. Diese Defizite hätten nach dem Prinzip der Gesamtfallverantwortung zwar ausgeräumt werden müssen, sie waren aber meist nicht so gravierend, dass der LRH zu einer anderen Beurteilung der Prüfungsbedürftigkeit des Steuerfalles gekommen ist. Lediglich bei weniger als 5 v. H. aller Absetzungsentscheidungen ist der LRH zu dem Ergebnis gelangt, dass diese nicht sachgerecht waren und eine Außenprüfung erforderlich gewesen wäre.

Nach den Feststellungen des LRH haben die GKBP-Finanzämter bei 228 der insgesamt 756 Entscheidungen über eine Außenprüfung oder Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan 335 Veranlagungsmängel nicht aufgegriffen. In der Regel waren Bereiche des Steuerrechts wie Überschusseinkünfte und Sonderausgaben betroffen, die bei der typischen Veranlagungsarbeit der Festsetzungsfinanzämter vorkommen. Dabei waren zu 157 Mängeln konkrete Veranlagungshinweise aus dem IT-System zu dem zu prüfenden Sachverhalt ausgegeben worden.

Beispielsweise waren unzutreffend angesetzte Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit oder der fehlende Ansatz von Erstattungszinsen nach § 233a AO als Einkünfte aus Kapitalvermögen zu beanstanden. Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung waren vor allem Sachverhaltsermittlungen zur Bemessungsgrundlage für die Abschreibung von neu angeschafften Vermietungsobjekten unterblieben. Bei den Sonderausgaben war insbesondere Kirchensteuer

auf abgeltend besteuerte Kapitalerträge zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt worden. Die GKBP-Finanzämter hatten auch mehrfach den fehlerhaften Ansatz von Beteiligungseinkünften nicht richtiggestellt.

Ein GKBP-Finanzamt hatte einen elektronischen Leitfaden zur Prüfungsvorbereitung und -durchführung entwickelt und für die Bearbeitung aller vom LRH untersuchten bE-Fälle eingesetzt. Diese Arbeitshilfe stellt bedarfsgerecht die wichtigsten organisatorischen und fachlichen Informationen bereit. Durch die konsequente Anwendung der Arbeitshilfe wurden die bE-Fälle so umfassend gewürdigt, wie dies für vergleichbar gewichtige, von den Festsetzungsfinanzämtern intensiv zu bearbeitende Steuerfälle vorgesehen ist. Unzutreffende Steuerfestsetzungen hat der LRH hier nur ausnahmsweise vorgefunden.

23.4.3 Bearbeitung der Fälle durch die Festsetzungsfinanzämter

Neben den Beanstandungen, die die GKBP-Finanzämter betreffen, hat der LRH 166 Einzelfeststellungen zur Bearbeitung der bE-Fälle durch die Festsetzungsfinanzämter getroffen. Wesentliche Bearbeitungsdefizite lagen bei Absteigerfällen und Steuerfällen zusammenveranlagter Ehegatten vor.

Zum Stichtag 01.01.2016 waren nach den Ermittlungen des LRH 180 der untersuchten 639 bE-Fälle in die Zuständigkeit der Festsetzungsfinanzämter zurückgefallen. Bei diesen Absteigerfällen hätten einzelne Veranlagungen, die wegen der Kennzeichnung als BP-Fall regelmäßig nur überschlägig geprüft und unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durchgeführt worden waren, noch abschließend bearbeitet werden müssen.

Der LRH hat bei 40 Absteigerfällen insgesamt 60 Bearbeitungsmängel beanstandet. Es wurde bei mehreren Festsetzungsfinanzämtern festgestellt, dass sich diese mit den unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehenden Steuerfestsetzungen nicht mehr eingehend befasst hatten. Sofern die Prüfungsbedürftigkeit einzelner Veranlagungen durch die Betriebsprüfungsstelle untersucht wurde, wurden regelmäßig nur betriebliche Sachverhalte beurteilt. Abstimmungen zwischen den Betriebsprüfungs- und Veranlagungsstellen der Festsetzungsfinanzämter, die nach der Weisungslage für die abschließende Bearbeitung vorgesehen sind, konnte der LRH nicht feststellen.

Bei Einkommensteuerfällen zusammenveranlagter Ehegatten, von denen nur einer die bE-Kriterien erfüllt, erstreckt sich die Prüfung durch das GKBP-Finanzamt gemäß § 193 Abs. 1 i. V. m. § 147a AO nur auf die Besteuerungsgrundlagen dieses Ehegatten. Für eine Außenprüfung bei dem anderen Ehegatten (Nicht-bE-Ehegatte) wäre ein eigenständiger Prüfungsgrund erforderlich. Gleichwohl wird der Fall insgesamt als BP-Fall gekennzeichnet. Eine eindeutige Regelung über die verantwortliche Bearbeitung der Besteuerungsgrundlagen der Nicht-bE-Ehegatten besteht nicht. Der LRH hat in 19 Steuerfällen 21 Beanstandungen getroffen, weil klärungsbedürftige Sachverhalte nicht aufgegriffen wurden, die ausschließlich im Zusammenhang mit dem Nicht-bE-Ehegatten standen.

Weitere Bearbeitungsdefizite ergaben sich insbesondere aufgrund der unzutreffenden Umsetzung von Feststellungen oder Bearbeitungshinweisen der GKBP-Finanzämter. Den Festsetzungsfinanzämtern sind zudem nach Abschluss der Tätigkeit der GKBP-Finanzämter Fehler bei der Auswertung von Mitteilungen über Beteiligungseinkünfte unterlaufen.

23.5 Fazit

Die bE-Fälle gehören wegen der Höhe ihrer Überschusseinkünfte von mehr als 500.000 € zu den finanziell gewichtigsten Einkommensteuerfällen. Die GKBP-Finanzämter sollen hier grundsätzlich im Rahmen einer Außenprüfung durch eine vollintensive abschließende Bearbeitung zutreffende Steuerfestsetzungen gewährleisten.

Steuerfälle, die keiner Außenprüfung unterliegen, werden in der Regel bereits ab einer Summe der positiven Einkünfte von mehr als 250.000 € als intensiv zu prüfende Fälle (I-Fälle) eingestuft. Hier haben die Festsetzungsfinanzämter durch eine vollumfängliche Fallbearbeitung unter Einbeziehung aller bei den Veranlagungen ausgegebenen Hinweise aus dem IT-System für einen hohen Qualitätsstandard zu sorgen.

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen zu den bE-Fällen vielfach nicht den Qualitätsstandard vorgefunden, wie er für I-Fälle vorgesehen ist. So war bei den untersuchten bE-Fällen der Jahre 2013 bis 2015 durchschnittlich jeder dritte Fall zu beanstanden. Der LRH beurteilt die Bearbeitungsqualität der bE-Fälle daher insgesamt als nicht zufriedenstellend. Lediglich bei einem GKBP-Finanzamt, das die bE-Fälle mit einer elektronischen Arbeitshilfe umfassend gewürdigt hatte, konnte die erforderliche Bearbeitungsqualität festgestellt werden.

23.6 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit der Entscheidung vom 10.04.2018 mitgeteilt und verschiedene Empfehlungen zur notwendigen deutlichen Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben.

23.6.1 Änderung der Zuständigkeit für Fälle mit bedeutenden Einkünften

Der LRH hat bei den untersuchten Steuerfällen eine Absetzungsquote von durchschnittlich 76 v. H. ermittelt. Nahezu alle Absetzungen waren nach Ansicht des LRH sachgerecht. Die GKBP-Finanzämter hatten sich bei den bE-Fällen vor allem mit Sachverhalten außerhalb der betrieblichen Sphäre auseinanderzusetzen, die nicht mit ihrer vorwiegenden Tätigkeit, der Beurteilung komplexer betrieblicher Problemstellungen, im Zusammenhang stehen. Dies zeigt, dass bE-Fälle überwiegend keiner Außenprüfung bedürfen und damit grundsätzlich keine Beteiligung der GKBP-Finanzämter erforderlich ist. Die bE-Fälle sollten daher durch die Festsetzungsfinanzämter als I-Fälle vollumfänglich intensiv bearbeitet werden. Hierdurch könnte eine deutliche Qualitätssteigerung erreicht werden, da die Festsetzungsfinanzämter mit den Sachverhalten, die der LRH überwiegend beanstandet hat, vertrauter sind als die GKBP-Finanzämter. Zudem würde auch die Bearbeitung von Absteigerfällen als

mögliche Fehlerquelle entfallen. Bei der verbleibenden überschaubaren Zahl von bE-Fällen, die tatsächlich einer Außenprüfung bedürfen, müssten sämtliche Besteuerungsgrundlagen durch die GKBP-Finanzämter nach dem Bearbeitungsmaßstab der I-Fälle gewürdigt werden.

Die Umsetzung erfordert eine Änderung der bundeseinheitlichen Regelung, wonach bE-Fälle generell als Großbetriebe gelten und somit der regelmäßigen Außenprüfung unterliegen. Dies kann nur in Abstimmung mit den anderen Finanzverwaltungen erfolgen.

23.6.2 Landesweiter Einsatz der elektronischen Arbeitshilfe

Nach Ansicht des LRH kann eine deutliche Qualitätssteigerung unter Beibehaltung der bisherigen Organisation zur Bearbeitung der bE-Fälle bereits erzielt werden, wenn die Steuerfälle umfassend mit der gebotenen Intensität bearbeitet werden. Ein GKBP-Finanzamt konnte dies dadurch bewirken, dass eine elektronische Arbeitshilfe eingesetzt und konsequent abgearbeitet wurde. Solange bE-Fälle nicht durch die Festsetzungsfinanzämter abschließend bearbeitet werden, empfiehlt sich der landesweite Einsatz der elektronischen Arbeitshilfe.

23.6.3 Eindeutige Zuordnung der Verantwortungsbereiche

Bei den Absteigerfällen, die nicht auf den Prüfungsgeschäftsplan der Betriebsprüfungsstelle des Festsetzungsfinanzamts genommen werden, hält der LRH eine eindeutige Zuweisung der Verantwortung für die abschließende Bearbeitung der Veranlagungszeiträume, die noch unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen, für hilfreich.

Für Einkommensteuerfälle zusammenveranlagter Ehegatten, die nicht beide die Kriterien eines bE-Falls erfüllen, sieht der LRH eine explizite Regelung der Verantwortung zwischen dem GKBP-Finanzamt und dem Festsetzungsfinanzamt hinsichtlich des Nicht-bE-Ehegatten als zweckdienlich an.

23.7 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 31.10.2018 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

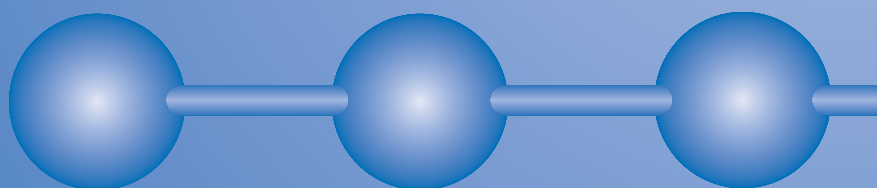
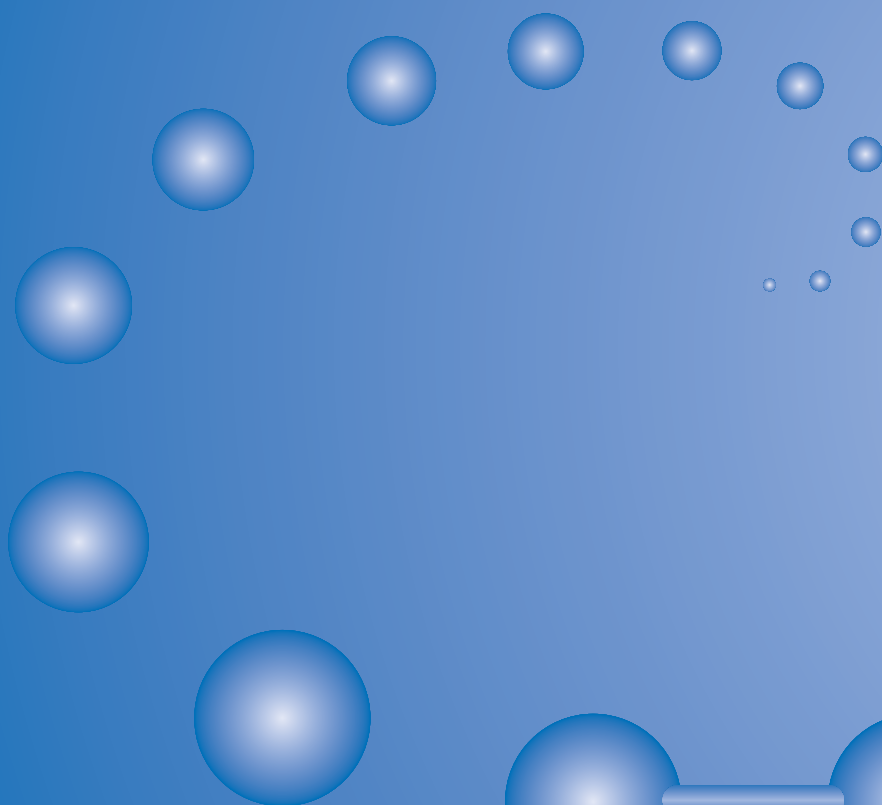
- Prüfung der bE-Fälle als I-Fälle durch das Finanzamt
Das FM teile die Auffassung des LRH, dass bE-Fälle überwiegend keiner Außenprüfung bedürfen und daher nicht durch die GKBP-Finanzämter, sondern durch die Festsetzungsfinanzämter intensiv als I-Fälle zu bearbeiten sind. Es habe die Anregung des LRH aufgegriffen und eine Erörterung auf Bundesebene initiiert. Daraufhin sei von den für Fragen der Betriebsprüfung zuständigen Referatsleitern des Bundes und der Länder der Beschluss gefasst worden, bE-Fälle zukünftig nicht mehr wie Großbetriebe zu behandeln. Die Änderung solle zum 01.01.2022 vorgenommen werden. Eine Umsetzung zum 01.01.2019 sei wegen der für diesen Stichtag bereits im Bundessteuerblatt veröffentlichten Größenklassenmerkmale nicht mehr möglich gewesen.

Zudem werde das FM aufgrund des Beschlusses prüfen, ob und zu welchem Zeitpunkt im Vorgriff auf die vorgenannte Neuregelung eine entsprechende Änderung der nordrhein-westfälischen Zuständigkeitsverordnung umgesetzt werden könne.

- Einsatz einer elektronischen Arbeitshilfe bei allen GKBP-Finanzämtern
Unabhängig von den vorgenannten Änderungen werde der Vorschlag zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität und Dokumentation im Bereich der GKBP-Finanzämter aufgegriffen und die zum Teil bereits verwendete elektronische Arbeitshilfe flächendeckend bei allen GKBP-Finanzämtern verpflichtend eingesetzt werden.
- Eindeutige Zuordnung der Verantwortungsbereiche
Entsprechend der Empfehlung des LRH werde die derzeitige Verfügung der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen zu den bE-Absteigerfällen hinsichtlich der abschließenden Bearbeitung der Veranlagungszeiträume, die noch unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen, für den 23. Prüfungsturnus (01.01.2019) konkretisiert werden.

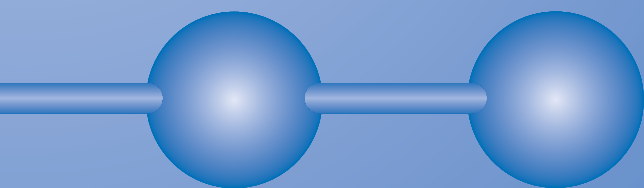
Des Weiteren sei beabsichtigt, die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen von zusammenveranlagten Ehegatten, von denen nur einer die bE-Kriterien erfüllt, klarer zu regeln.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



C

Beratungsbeitrag



24 Globale Minderausgaben im Landeshaushalt



Der Landesrechnungshof hat die Etatisierung von Globalen Minderausgaben für die Jahre 2011 bis 2016 geprüft. Ziel der Prüfung war unter anderem die Ermittlung der Verfahrensweise im Umgang mit Globalen Minderausgaben bei der Haushaltsaufstellung, dem Haushaltsvollzug und der Haushaltsrechnung.

Der Landesrechnungshof hat dabei festgestellt, dass nach der Erwirtschaftung der etatisierten Globalen Minderausgaben weitere nicht verausgabte Haushaltsmittel in dreistelliger Millionenhöhe verblieben. Hieraus ergibt sich aus seiner Sicht Handlungsbedarf für die Optimierung der Haushaltsaufstellung. Möglichkeiten dazu sieht er insbesondere in einer Verbesserung der Information des Parlaments und einer differenzierteren Auswertung der Haushaltsrechnungen.

Das Ministerium der Finanzen sah im Ergebnis keinen Handlungs- und Optimierungsbedarf. Allerdings kündigte es im Rahmen des Verfahrens für die Aufstellung des Haushalts 2020 an, dass die hohen Globalpositionen möglichst reduziert werden sollen.

Der Landesrechnungshof hält es gerade im Hinblick auf die zum 01.01.2020 einzuhaltende Schuldenbremse weiterhin für geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer realitätsnäheren Planung des Haushalts führen können.

24.1 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Etatisierung von Globalen Minderausgaben (GMA) im Haushaltsplan sowie deren Erwirtschaftung im Haushaltsvollzug in den Haushaltsjahren 2011 bis 2016 untersucht.

Die GMA sind ein gesetzlich nicht geregeltes Instrument der Haushaltspraxis. Sie werden als allgemeine Kürzungsbeträge im Haushaltsplan veranschlagt. Dadurch sind sie global veranschlagte „negative Ausgabeansätze“²⁹⁰ und ersetzen gezielte Ausgabenkürzungen bei einzelnen Haushaltsansätzen. Es wird der Exekutive überlassen, die pauschalen Ausgabenkürzungen zu erwirtschaften. Ihr obliegt die Entscheidung, welche konkreten Ansätze im Haushaltsplan wie weit unterschritten werden, um in der Summe die veranschlagten Minderausgaben zu erreichen.

Die Praxis der Veranschlagung von GMA beruht auf der Erfahrung, dass bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht bei allen Ausgabebetiteln die veranschlagten Mittel abfließen (Bodensatz).

²⁹⁰ Im Glossar wichtiger Begriffe der Finanz- und Haushaltswirtschaft des Landes NRW (Erläuterte Stichwörter zur Kurzinformation. Keine amtlichen Begriffsbestimmungen) vom 04.01.2017, veröffentlicht unter https://www.finanzenverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/ic2-0300-41-2017.01.04-glossar_wichtiger_begriffe_der_finanzen-_und_haushaltswirtschaft_des_landes_nrw-endfassung.pdf sind GMA wie folgt beschrieben: „Zum Ausgleich des Haushaltsplans veranschlagte negative globale Ausgabeansätze, die beim Vollzug des Haushaltsplans durch Einsparungen bei den einzelnen Ausgabeansätzen auszugleichen sind.“

Im Schrifttum wird das Instrument der GMA unter verschiedenen verfassungs- und haushaltsrechtlichen Aspekten betrachtet. Dabei leitet sich die Höhe der als zulässig angesehenen Veranschlagung (Bodensatzgrenze) aus den Erfahrungswerten der Haushaltspraxis ab. Im Ergebnis werden die GMA, soweit ihr Volumen 2 v. H. des Haushaltsvolumens im Soll nicht übersteigt, für vereinbar mit dem Budgetrecht angesehen.²⁹¹

Ziel der Prüfung des LRH war u. a. die Ermittlung der Verfahrensweise im Umgang mit GMA bei der Haushaltsaufstellung, dem Haushaltsvollzug und der Haushaltsrechnung. Es sollte festgestellt werden, ob Erkenntnisse aus dem Haushaltsvollzug und den Haushaltsrechnungen früherer Jahre gewonnen und im Rahmen der Haushaltsaufstellung angemessen berücksichtigt werden. Ein ggf. vorhandener Optimierungsbedarf sollte aufgezeigt werden.

24.2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

Der LRH hat für die Haushaltsjahre 2011 bis 2016 die Beträge aller veranschlagten GMA sowie der im Ist tatsächlich entstandenen Minderausgaben ermittelt, die im Rahmen der Haushaltsrechnung an die veranschlagten GMA gebucht wurden. Dabei hat er die „verbleibenden Minderausgaben“ ermittelt. Das sind diejenigen weiteren Minderausgaben, die für die Erwirtschaftung der veranschlagten GMA nicht erforderlich waren, sondern vielmehr noch darüber hinaus gingen.

Für den Prüfungszeitraum stellen sich die erhobenen Zahlen wie folgt dar:

Tabelle 1

HHJ*	Soll			Ist	
	1	2	3	4	5
	Haushalts- volumen	Summe aller veranschlagten GMA	Anteil (Spalte 2 an Spalte 1)	Summe aller Minderausgaben an die GMA	„verbleibende Minderausgaben“ (Spalte 4 – Spalte 2)
	in Tausend €	in Tausend €	in v. H.	in Tausend €	in Tausend €
2011	55.261.161,6	620.517,1	1,1	1.212.529,0	592.011,9
2012	58.901.973,8	730.168,7	1,2	962.137,8	231.969,1
2013	60.439.530,8	817.630,8	1,4	1.147.824,1	330.193,3
2014	62.550.455,5	965.052,2	1,5	1.162.384,3	197.332,1
2015	66.267.307,2	832.400,4	1,3	1.680.388,8	847.988,4
2016	69.950.081,6	1.053.102,4	1,5	1.808.576,2	755.473,8

* HHJ: Haushaltsjahr.

291 Siehe Göbel in: Hähnlein/Jahnz, HR – NW, Art. 81 LV, Rd.-Nr. 28, S. 17; Dolde/Porsch, „Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug“ in: „Die Öffentliche Verwaltung“ – März 2002 – Heft 6, S. 239; Heise, „Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen“ in: „Schriften zum Öffentlichen Recht“, Bd. 1366, S. 116, mit weiteren Nachweisen.

Die Auswertung der Haushaltspläne ergab, dass die Veranschlagung von GMA bei der Haushaltsaufstellung in den untersuchten Haushaltsjahren den im Schrifttum als verfassungskonform angesehenen Umfang von bis zu 2 v. H. des Haushaltsvolumens nicht überschritten hat.

Bei der Auswertung der Haushaltsrechnungen zeigte sich jedoch, dass im Haushaltsvollzug nach vollständiger Erwirtschaftung der etatisierten GMA regelmäßig erhebliche Minderausgaben verblieben waren, die auch nicht für andere Zwecke, wie z. B. zur Heranziehung bei Deckungsfähigkeiten, verwendet worden waren. Das finanzielle Volumen dieser in den Haushaltsrechnungen als „verbleibende Minderausgaben“ ausgewiesenen nicht verausgabten Haushaltsmittel belief sich in jedem Jahr auf einen (zum Teil hohen) dreistelligen Millionenbetrag.

Hieraus ergibt sich aus Sicht des LRH Handlungsbedarf für die Optimierung der Haushaltsaufstellung.

24.2.1 Information des Parlaments

Der LRH stellte fest, dass die GMA im Haushaltsplan regelmäßig weder dem Grunde noch der Höhe nach erläutert wurden. Die dem Landtag für die Haushaltsberatungen vorgelegten Unterlagen enthielten nur teilweise nähere Informationen zu den GMA. In der Vergangenheit bestand zum Teil ein Klärungsbedarf von Seiten der Abgeordneten.²⁹²

Nach Auffassung des LRH können eingehende und aussagekräftige Begründungen der GMA zu Grund und Höhe ihrer Etatisierung zu einer frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Parlaments beitragen. Dies würde die parlamentarischen Haushaltsberatungen erleichtern und der Haushaltsklarheit dienen.²⁹³

24.2.2 Überjährige Betrachtung

Wie oben dargestellt sind im gesamten Prüfungszeitraum nach Erwirtschaftung der GMA weitere erhebliche Minderausgaben verblieben. Dieses Ergebnis der überjährigen Betrachtung lässt folgende Annahme zu: Entweder wurden die GMA betragsmäßig in einer zu geringen Höhe eingeplant oder die Ansätze an Haushaltsmitteln bei einzelnen Haushaltsstellen, bei denen im Haushaltsvollzug Zubuchungen an die GMA erfolgten, waren zu hoch veranschlagt worden.

²⁹² So im Rahmen der Klausurtagung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23.11.2017. Zu den Antworten des Ministeriums der Finanzen (FM) auf die Fragen der Abgeordneten siehe Vorlage 17/308, S. 2 f. und S. 14 f.

²⁹³ Siehe Bundestagsdrucksache 18/6600, Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2015, Nr. 73.2.2; Bundestagsdrucksache 18/10200, Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2016, Nr. 59.2.2.

24.2.2.1 Veranschlagung Globaler Minderausgaben

Die Veranschlagung von GMA setzt voraus, dass bei der Haushaltsaufstellung sowohl die zu erwartenden Einnahmen als auch die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben realitätsbezogen geschätzt und in der Höhe in den Haushaltsplan eingestellt werden, in der sie in dem Jahr effektiv kassenwirksam werden.²⁹⁴

Aus einer Veranschlagung von GMA, die über die Bodensatzgrenze hinausgehen, kann sich ein Spannungsverhältnis zum parlamentarischen Budgetrecht und zu wichtigen Haushaltsgrundsätzen ergeben. Dies betrifft insbesondere die Haushaltsgrundsätze der Einzelveranschlagung/Spezialität, der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie den daraus abzuleitenden Grundsatz der Schätzgenauigkeit. Gleiches gilt, wenn – wie hier – über die etatisierten GMA hinaus (vorhersehbar) „verbleibende Minderausgaben“ in erheblicher Höhe entstehen.

24.2.2.2 Überhöhte Haushaltsansätze

Der LRH führte mit den Daten aus den Haushaltsrechnungen überjährige Modellberechnungen durch, um Bereiche zu lokalisieren, die regelmäßig oder dauerhaft zum Aufkommen der GMA beitrugen.

Im Einzelnen hat der LRH folgende Auswertungen durchgeführt:

- Überjährige Auswertung der Zuflüsse von Minderausgaben der Hauptgruppen 5 – 9²⁹⁵ an zentral veranschlagte GMA,
- überjährige Auswertung der 100 betragsmäßig höchsten Buchungen von Minderausgaben aus einzelnen Haushaltsstellen der Hauptgruppen 5 – 9 an zentral veranschlagte GMA,
- überjährige Auswertung der dauerhaften Buchungen von Minderausgaben aus einzelnen Haushaltsstellen der Hauptgruppen 5 – 9 an zentral veranschlagte GMA und
- überjährige Auswertung der Zuflüsse aus Titeln zur Verstärkung der Personalausgaben in den Einzelplänen an zentral veranschlagte GMA.

Dabei stellte der LRH fest, dass durch standardisierte überjährige Auswertungen der Haushaltsrechnungen hilfreiche Erkenntnisse zur Ermittlung von Bereichen gewonnen werden können, bei denen möglicherweise überjährig ein überhöhter Haushaltsansatz besteht. Ergänzend zu anderen Erkenntnissen aus dem Haushaltsvollzug könnten derartige Auswertungen aus den Haushaltsrechnungen zur Ermittlung und Überprüfung dieser Bereiche beitragen.

²⁹⁴ Siehe Stellungnahme 16/4251 des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf 2017, zu 8., S. 13.

²⁹⁵ Hauptgruppe 5: Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst,
Hauptgruppe 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen,
Hauptgruppe 7: Baumaßnahmen,
Hauptgruppe 8: Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen,
Hauptgruppe 9: Besondere Finanzierungsausgaben.

Zur Verbesserung der Prognose der tatsächlich benötigten Haushaltsmittel empfahl der LRH daher die Einrichtung eines Verfahrens, mit dem regelmäßig

- überjährige Auswertungen der Rechnungslegungsvermerke in den Haushaltsrechnungen zu den GMA erstellt werden,
- die Bereiche lokalisiert werden, bei denen möglicherweise überjährig ein überhöhter Haushaltsansatz besteht, und
- die lokalisierten Bereiche kritisch im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens – ggf. mit dem Ziel einer Reduzierung bzw. der Streichung von Haushaltsansätzen – überprüft werden.

24.3 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

In seiner Stellungnahme führte das FM aus, dass es keinen Handlungs- und Optimierungsbedarf bei der Veranschlagung von GMA sehe.

Die Ausbringung der GMA erfolge u. a. zur Auferlegung von Einsparvorgaben für die Ressorts. Im Vollzug ermögliche die Ausbringung von GMA im Vergleich zu titelscharfen Ausgabenreduzierungen eine flexiblere Steuerung des Haushalts. Zusätzliche Minderausgaben könnten auch Ausdruck gezielten wirtschaftlichen Verhaltens sein.

Der für eine Veranschlagung von GMA als Obergrenze angesehene Wert von 2 v. H. des Haushaltsvolumens sei nicht überschritten worden. Im Übrigen gebe es für die Etatisierung von GMA keine gesetzliche oder durch gefestigte Rechtsprechung herausgebildete prozentuale Obergrenze. Daher sehe das FM keine verfassungswidrige Verlagerung von Kompetenzen der Legislative auf die Exekutive.

Das Parlament übe mit den von ihm beschlossenen GMA sein Budgetrecht in zulässiger Weise aus. Hierbei sei wesentlich, dass die Erwirtschaftung der GMA realistisch zu erwarten sei. Die GMA stellten ein Korrektiv zu – im Zusammenhang mit politischen Schwerpunktsetzungen zu sehenden – anderweitigen entsprechend höheren Ausgabeansätzen dar.

Durch eine Begründung der GMA im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens würden weder die parlamentarischen Haushaltsberatungen erleichtert noch würde die Haushaltsklarheit gefördert.

Es habe keinen Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze gegeben. Die Ressorts würden bei der Haushaltsaufstellung immer wieder darlegen, dass Ansätze – auch solche, die in der Vergangenheit hohe Minderausgaben auswiesen – im nächsten Haushalt unbedingt in angemeldeter Höhe bereitgestellt werden müssten. Würde man solche Ausführungen ignorieren, wäre mit einer Vielzahl überplanmäßiger Ausgaben zu rechnen.

Aus der vergangenheitsbezogenen Betrachtung der Minderausgaben ließen sich kaum neue Aspekte für künftige Haushaltsaufstellungsverfahren ableiten. Die Ist-Werte der Vorjahre seien auch bislang schon bei der Erstellung des jeweiligen Haushaltsentwurfs in die Entscheidungsfindung einbezogen worden.

24.4 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Die abweichende Auffassung des FM überzeugt den LRH nicht.

Er hat in seiner Folgeentscheidung ausdrücklich die Aussage des FM im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltes für das Jahr 2020 begrüßt, dass die hohen Globalpositionen möglichst reduziert werden sollen.²⁹⁶ Dies hat er darüber hinaus zum Anlass genommen, seine Auffassung zu den weiteren Optimierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit den GMA zu verdeutlichen.

Zwar wurde der in der Fachliteratur angeführte Richtwert von bis zu 2 v. H. des Haushaltsvolumens für GMA im Soll der vom LRH geprüften Haushaltsjahre eingehalten. Dennoch gibt die dargestellte Entwicklung der aufgetretenen GMA Anlass, Möglichkeiten zur weiteren Optimierung der Veranschlagung von Haushaltsmitteln zu untersuchen. Insbesondere ist die dauerhafte Erwirtschaftung von „verbleibenden Minderausgaben“ mit zum Teil hohen dreistelligen Millionenbeträgen mit dem Budgetrecht des Parlaments unvereinbar. Sollte darin – wie das FM betont – ein „gezieltes wirtschaftliches Verhalten“ zum Ausdruck kommen, wird dadurch deutlich, dass im Haushalt Konsolidierungsansätze vorhanden sind. Diese müssen dann aber auch konsequent zur Konsolidierung genutzt werden und sollten für die Ressorts nicht – wie das FM ausführt – „im nächsten Haushalt unbedingt in angemeldeter Höhe bereitgestellt werden“. Dieser geplante Mehrbedarf wirkt sonst wie eine Haushaltsreserve, auf die durch die Verwaltung unmittelbar Zugriff genommen werden kann.

Der LRH sieht zwei wesentliche Ansatzpunkte, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken:

24.4.1 Information des Parlaments

Die Ausübung des Budgetrechts setzt voraus, dass das Parlament über umfassende Informationen verfügt, um sachgerecht über den Haushaltsentwurf entscheiden zu können. GMA müssen ihrer Zielrichtung und Wirkungsweise nach so angelegt sein, dass sie die Verwaltung zu einer effizienten Mittelbewirtschaftung innerhalb der vom Haushaltsgesetzgeber kraft Budgetrechts getroffenen Struktur- und Steuerungsentscheidungen anhalten. Die Verwaltung darf aber nicht in eine Lage versetzt werden, die es ihr auferlegt, die politische Richtungsentscheidung darüber zu treffen, welche Einschnitte in diese Entscheidungen vorzunehmen sind.²⁹⁷ Vielmehr sind solche Entscheidungen vom Parlament selbst zu treffen. Hierzu muss es über alle erforderlichen Informationen verfügen.²⁹⁸ Allgemein anerkannt sind die GMA als Instrument zur planmäßigen Aufdeckung von jederzeit gegebenen Effizienzreserven. Kritisch werden aber die als „Verlegenheitslösung“ eingesetzten GMA gesehen: Je mehr das Parlament statt gezielter Kürzungen die politische Entscheidung über die nötigen Kürzungen an die Verwaltung weitergebe, desto eher erschienen die Minderausgaben verfassungswidrig.²⁹⁹

296 Siehe Erlass des FM über die Aufstellung des Entwurfs des Haushalts für das Haushaltsjahr 2020 vom 04.02.2019 (I B 1 – 1520 – 1/20 / I C 2 – P – 1 – 3 – 1), Abschnitt II.

297 Siehe Möstl, „Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte“ in: „Zeitschrift für Gesetzgebung“, 2005, S. 144 ff. (S. 151).

298 Siehe Möstl, ebenda S. 149 und S. 146.

299 Siehe Möstl, ebenda S. 152.

24.4.2 Auswertungen der Haushaltsrechnungen

Zwar hat das FM darauf hingewiesen, dass die Ist-Werte der Vorjahre auch bislang schon in die Entscheidungsfindung bei der Erstellung des jeweiligen Haushaltsentwurfs einbezogen worden seien. Gleichwohl belegen die Ergebnisse der Auswertung der Haushaltsrechnungen durch den LRH, dass durchaus weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Der LRH hat insoweit erneut angeregt, die Haushaltsstellen mit einem über einen längeren Zeitraum überhöhten Haushaltsansatz genauer zu betrachten und darauf zu überprüfen, ob eine Ansatzreduzierung bei der Haushaltsplanung geboten ist. Die von ihm vorgenommenen Musterberechnungen zeigen beispielhaft, wie eine aktive Haushaltsplanung und -steuerung betrieben werden kann.

Der LRH hält es weiterhin für geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer realitätsnäheren Planung des Haushalts führen können. Gerade im Hinblick auf die zum 01.01.2020 einzuhaltende Schuldenbremse könnten Handlungsspielräume gewonnen werden, die dem Parlament in größerem Umfang die Möglichkeit eröffnen, kraft seines Budgetrechts Struktur- und Steuerungsentscheidungen zu treffen.

Der LRH hat das Prüfungsverfahren mit diesen zusammenfassenden und vertiefenden Hinweisen für abgeschlossen erklärt.

