



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Frau
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-393

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Frau B. Schäfer**

Durchwahl 3896-274

Aktenzeichen: **Pr 3 – 197 – 9 - 8**

Datum **30.10.2013**

Sachstandsaktualisierungen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 12.11.2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 12.11.2013 erhalten Sie die Sachstandsaktualisierungen für Beiträge aus dem Jahresbericht 2012 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011 (Drucksache 16/860) mit der Bitte um Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des oben genannten Ausschusses:

- **Abschnitt 13:** Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit
- **Abschnitt 17:** Zuwendungen an Universitätsklinika für Großgerätebeschaffungen
- **Abschnitt 23:** Pauschale gemäß § 11 Absatz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen

Die Sachstandsaktualisierungen beruhen auf Entscheidungen des Großen Kollegiums vom heutigen Tage.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Brigitte Mandt

Anlagen (jeweils 60-fach)

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 23 des Jahresberichts 2012, S. 194 ff.

- Pauschale gemäß § 11 Absatz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen -

Zuständiges Mitglied: Vizepräsident Clouth

1.

Nach dem im Jahre 2007 grundlegend novellierten Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) erhalten die Aufgabenträger, im Wesentlichen die Kreise und kreisfreien Städte, seit 2008 für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs vom Land eine jährliche Pauschale; diese ist unter Beachtung der eigenen haushaltsrechtlichen Bindungen der Aufgabenträger zu mindestens 80 vom Hundert an öffentliche und private Verkehrsunternehmen als Letztempfänger weiterzuleiten.

Bei der Prüfung der Verwendung der Pauschale im Regierungsbezirk Detmold wurden einzelfallübergreifende Feststellungen getroffen, die der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) an das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Ministerium) herangetragen hat. Er hat bemängelt, dass die Form der Weiterleitung der Pauschale an die Letztempfänger nicht geregelt war und durch die Aufgabenträger auf vielfältige Art und Weise erfolgte, angefangen von der Weiterleitung durch Zuwendungsbescheid bis hin zu einem fernmündlich erteilten Auftrag. Der LRH hat empfohlen, das Verfahren zur Weiterleitung der Pauschale rechtssicher zu gestalten. Darüber hinaus hat der LRH kritisiert, dass bei der Weiterleitung durch die Aufgabenträger öffentliche Verkehrsunternehmen gegenüber privaten Verkehrsunternehmen bevorzugt würden. Schließlich hat er die verzögerte Verwendung der Mittel durch die Letztempfänger problematisiert.

2.

Das Ministerium hat die Beanstandungen und Empfehlungen des LRH im Zuge der Novellierung der Verwaltungsvorschriften zum ÖPNVG NRW mit Runderlass vom 23. April 2013 berücksichtigt.

In einer in den „Muster-Bescheid ÖPNV-Pauschale“ (Muster-Bescheid), einer Anlage zu den Verwaltungsvorschriften zum ÖPNVG NRW, neu aufgenommenen Nebenbestimmung ist nunmehr ausdrücklich bestimmt, dass das Verfahren zur Weiterleitung der Mittel so auszugestalten ist, dass damit eine transparente und den gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere dem Gleichbehandlungsgrundsatz, genügende Mittelverwendung gewährleistet wird. Hierzu könne ein bestimmter Zweck oder ein bestimmtes Instrument zur Weiterleitung der Pauschalmittel festgelegt werden. Der festgelegte Zweck und das gewählte Verfahren seien in geeigneter Form zu veröffentlichen. Bei der Weiterleitung der Pauschale sei sicherzustellen, dass die maßgeblichen Bestimmungen des Muster-Bescheids den Letztempfängern in geeigneter Form auferlegt würden. Darüber hinaus hat das Ministerium eine weitere Nebenbestimmung des Muster-Bescheids so ergänzt, dass die Weiterleitung der Pauschalmittel nur zulässig ist, soweit die Empfänger die Mittel innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt zur Erfüllung des mit der Weiterleitung verbundenen Zwecks benötigen.

Der LRH hat daraufhin seine Prüfungsfeststellungen für erledigt erklärt, allerdings das Ministerium gebeten sicherzustellen, dass durch die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden in geeigneter Weise nachgehalten wird, dass die Aufgabenträger die der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung dienenden Vorgaben der geänderten Nebenbestimmungen des Muster-Bescheids auch einhalten.

3.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium auf Anregung des LRH Änderungen in den Verwaltungsvorschriften zum ÖPNVG NRW vorgenommen hat, die die Gewährung der seit 2008 bestehenden ÖPNV-Pauschale rechtssicherer und transparenter gestalten.

Er erwartet, dass das Ministerium auch den Vollzug dieser Änderungen sowohl durch die Bewilligungsbehörden als auch durch die Aufgabenträger in geeigneter Weise begleitet.

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 13 des Jahresberichts 2012, S. 126 ff.

- Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit -

Zuständiges Mitglied: Leitender Ministerialrat Andreas Zelljahn

1.

Das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (JM) legte mit Erlass aus dem Jahr 1973 durch ein Musterraumprogramm den bei der Planung von Gerichtsneu- oder -erweiterungsbauten zu berücksichtigenden Raumbedarf fest. Zweck dieser Regelung ist die Vorgabe einer standardisierten Berechnungsgrundlage zur Ermittlung des angemessenen Raumbedarfs sowie die Erleichterung und Optimierung der Planung und Bauausführung durch die Festlegung von Regelflächen für die einzelnen Raum- und Funktionseinheiten.

Bei der Prüfung der Grundlagen zur Feststellung von Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften hat der LRH festgestellt, dass der Raumbedarf auf der Basis eines fast 40 Jahre alten Musterraumprogramms des JM bemessen wird. Obwohl in der Justizverwaltung in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl organisatorischer und rechtlicher Änderungen vorgenommen wurde, die zum Teil von erheblicher Relevanz für die Bemessung des Raumbedarfs sind, hat keine Anpassung der bestehenden Regelungen zur Bedarfsermittlung an die veränderten Rahmenbedingungen stattgefunden.

Der LRH sieht damit eine bedarfsgerechte und dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Ressourcenverwaltung Rechnung tragende Raumbedarfsplanung als nicht mehr gewährleistet.

2.

Das JM - und auch das zu beteiligende Finanzministerium des Landes Nordrhein Westfalen (FM) - haben der Bewertung des LRH zugestimmt. Nachfolgend hat das JM eine Überarbeitung der geltenden Regelungen auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse des LRH und unter Beteiligung seines nachgeordneten Bereichs in die Wege geleitet.

Nach langwierigen Beratungen im seinem Geschäftsbereich hat das JM im Dezember 2012 dem LRH den Entwurf eines überarbeiteten Musterraumprogramms nachrichtlich vorgelegt, der noch der Abstimmung mit dem FM bedurfte. Obwohl das JM in vielen Punkten den Feststellungen und Anregungen des LRH folgte, blieben nach Auffassung des LRH wesentliche Aspekte, die auf eine Optimierung des neuzufassenden Musterraumprogramms abzielen, unberücksichtigt. Dies hat der LRH mit Schreiben vom 27.02.2013 dem JM und nachrichtlich dem FM mitgeteilt.

Das FM hat in seiner Stellungnahme vom 04.06.2013 gegenüber dem JM die Feststellungen und Anregungen des LRH aufgenommen und seinerseits weitere Änderungsvorschläge eingebracht. Daraufhin teilte das JM im Juli 2013 mit, dass der Entwurf des Musterraumprogramms in Zusammenarbeit mit der OLG-Arbeitsgruppe inzwischen anhand der Anmerkungen des LRH und der Stellungnahme des FM überarbeitet werde. Aufgrund des erheblichen Aufwandes sei mit der Vorlage eines überarbeiteten Entwurfs des Musterraumprogramms erst im IV. Quartal 2013 zu rechnen. Diesen Entwurf erwartet der LRH bis spätestens zum 31.12.2013.

Aus Sicht des LRH ist aufgrund des Abstimmungsbedarfs innerhalb der Justizverwaltung und mit dem FM sowie der Komplexität des Themas der zeitliche Ablauf nachvollziehbar.

Ergänzende Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 17 des Jahresberichts 2012, S. 154 ff.

- Zuwendungen an Universitätsklinika für Großgerätebeschaffungen -

Zuständiges Mitglied: Leitender Ministerialrat Pfeifer

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) hat den o. g. Jahresberichtsbeitrag in seiner Sitzung vom 16.04.2013 beraten. In dem hierzu gefassten Beschluss hat er den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) gebeten, dem AHK über den Fortgang des Prüfungsverfahrens zu berichten und ihn von der Entscheidung des LRH (im Rahmen des Anhörungsverfahrens) zu den beabsichtigten Vergleichen zwischen dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) und den betroffenen Universitätsklinika (UK) zu informieren.

Hierzu wird Folgendes mitgeteilt:

1.

Auf die in der Sachstandsaktualisierung des LRH vom 09.04.2013 dargestellte Entscheidung des LRH vom 27.03.2013 hat das MIWF mit Schreiben vom August 2013 geantwortet und dem LRH sowie dem Finanzministerium (FM) die Entwürfe öffentlich-rechtlicher Verträge mit den sechs UK übersandt. Es hat erklärt, mit diesen Verträgen sollten die laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen werden; dazu werde die Zustimmung des LRH und des FM erbeten.

In den übersandten Vertragsentwürfen wurden zum einen die Zahlungsverpflichtungen der UK gegenüber dem Land für die einzelnen vom LRH beanstandeten Zuwendungsverfahren geregelt. Die Gesamtsumme der von den sechs UK nach den Vertragsentwürfen zu zahlenden Beträge belief sich auf rund 13,6 Mio. €. Den UK wurde die Möglichkeit eingeräumt, die auf sie entfallenden Beträge in acht jährlichen Raten – jeweils zum 1. Oktober ab dem Jahr 2013 – zu zahlen.

Zum anderen wurden in den Vertragsentwürfen Regelungen zur künftigen Abwicklung von Zuwendungsverfahren getroffen. Es wurde die Verpflichtung der UK aufgenommen,

künftig die zuwendungs- und vergaberechtlichen Vorschriften strikt zu befolgen und ihrer Dokumentationspflicht durch detaillierte, vollständige Vergabevermerke nachzukommen sowie eine Kopie des unterzeichneten Vergabevermerks in der Zuwendungsakte aufzubewahren und für die Verwendungsnachweisprüfung vorzulegen. Ferner sahen die Vertragsentwürfe die Verpflichtung der UK vor, die mit der Abwicklung von Großgerätebeschaffungen befassten Mitarbeiter im Zuwendungs- und Vergaberecht zu schulen und dem MIWF am Ende eines Kalenderjahres eine Übersicht über die durchgeführten Schulungen zuzuleiten.

Das MIWF hat zu den übersandten Vertragsentwürfen erläuternd ausgeführt, dass es geprüft habe, inwieweit der Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge mit den UK rechtlich möglich und sachgerecht sei, um deren Rückzahlungsverpflichtungen zu regeln.

Nach § 54 Satz 2 VwVfG. NRW. sei es möglich, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem potenziellen Adressaten des Verwaltungsaktes zu schließen. Das MIWF teile die Auffassung des LRH, dass auch bei Abschluss eines Vertrages der Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG. NRW. nicht unterlaufen werden dürfe. Dies sei hier aber nicht der Fall, denn die Vertragsentwürfe enthielten überwiegend Regelungen, bei denen die Sach- und Rechtslage eindeutig sei, z. B. bei vorzeitigem Mittelabruf, nicht vollständig verausgabten Zuwendungsmitteln oder Nichtgeltendmachung von Skonti. In diesen aus Sicht des MIWF rechtlich klaren Fällen sei Vertragsinhalt, was auch Inhalt eines Rückforderungsbescheids wäre; § 54 Satz 2 VwVfG. NRW. lasse dies zu, wenn der Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG. NRW. beachtet sei. Die Vertragsentwürfe sähen die entsprechende Rückzahlung bzw. Teilrückzahlung der Zuwendungen vor.

Die in den Vertragsentwürfen enthaltenen Regelungen betrafen daneben in einigen Fällen Sachverhalte mit tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten, etwa der Definition von förderfähigem Zubehör, der finanziellen Bewertung von Gewährleistungsverlängerungen oder der Bewertung von Vergabeverstößen. Anhand der Akten und ergänzender Stellungnahmen der UK habe das MIWF – wie vom LRH gefordert – die Sachverhalte gemäß dem Amtsermittlungsgrundsatz so weit wie möglich aufgeklärt. Die Sachverhaltsermittlungen hätten ergeben, dass es sich bei zahlreichen Großgerätebeschaffungen um komplexe Gerätekonfigurationen gehandelt habe, die verschiedene Komponenten beinhalteten. In vielen dieser Fälle bestehe ein Beurteilungsspielraum bei der Frage, ob einzelne Elemente der Gesamtkonfiguration unter dem Gesichtspunkt des effektiven Gerä-

teeinsatzes zwingend erforderlich oder zumindest sinnvoll und damit vom Zuwendungszweck noch gedeckt seien oder ob es sich nur um eine außerhalb des Zuwendungszwecks liegende Ergänzung handele. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Förderrichtlinien der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Einzelfall die Förderung von Montagekosten und Zubehör zuließen. In vielen Fällen der Abgrenzung zwischen Zubehör und zusätzlichen Leistungen seien sowohl die Anträge der UK als auch die Zuwendungsbescheide des MIWF nicht hinreichend definitionsscharf gewesen. Es erscheine fraglich, ob derartige Unklarheiten bei einer gerichtlichen Klärung stets zu Lasten der Zuwendungsnehmer gingen. Bei den sogenannten Naturalrabatten sei nicht eindeutig zu ermitteln, wie deren wirtschaftlicher Wert zu bestimmen sei. Bei kostenlosen Zusatzlieferungen etwa erscheine zweifelhaft, ob dafür der Händlerverkaufspreis als fiktiver Rabatt angesetzt werden könne oder ob der Rabattwert anhand der Herstellungskosten bzw. des Händlereinkaufspreises zu bestimmen wäre. Auch bei einer finanziell nicht bezifferten Gewährleistungsverlängerung könne der Wert letztlich nur schätzweise bestimmt werden; eine höchstrichterliche Rechtsprechung existiere hierzu nicht. Bei den beanstandeten Vergaben bestehe trotz umfangreicher Rechtsprechung zu Vergabeverstößen im Zuwendungsrecht zumindest hinsichtlich der ermessensgerechten Bestimmung der Rückforderungshöhe eine Rechtsunsicherheit. In allen vorgenannten Fällen mit tatsächlicher oder rechtlicher Unsicherheit erscheine es sachgerecht, unter Abwägung eines Prozess- und Kostenrisikos die potenziellen Rückforderungsbeträge nicht in voller Höhe in den Verträgen anzusetzen. Das MIWF hat im Einzelnen angegeben, wie es in diesen Fällen die Höhe der von den UK zu zahlenden Beträge bemessen hat.

Zusammenfassend hat das MIWF erklärt, die vorgenannten Gründe sowie die Risiken und Kosten langwieriger Rechtsstreite zu mehr als 100 Einzelfällen für das Land sprächen für die Abwicklung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge gemäß § 54 VwVfG. NRW., die Vergleichselemente gemäß § 55 VwVfG. NRW. enthielten, soweit tatsächliche oder rechtliche Unsicherheiten verblieben.

Das MIWF hat weiter ausgeführt, es habe nicht dem Wunsch der UK folgen können, im Hinblick auf deren finanziellen Leistungsfähigkeit von der Geltendmachung der Rückforderungsansprüche gänzlich abzusehen. Ein Erlass der Ansprüche gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO werde seitens des MIWF abgelehnt, da deren Geltendmachung die UK jedenfalls dann nicht in Zahlungsschwierigkeiten bringe, wenn die Einziehung ratenweise erfolge; zur Frage des Erlasses schließe sich das MIWF damit im Ergebnis der Auffassung

des LRH an. In den Vertragsentwürfen seien Zahlungsmodalitäten vorgesehen, die der wirtschaftlichen Situation der UK sowie deren besonderer Stellung in der Daseinsvorsorge im Bereich der medizinischen Spitzenversorgung Rechnung trügen. Die Zahlungen könnten demnach in bis zu acht Teilraten erfolgen; eine derartige „Ratierung“ werde von der Rechtsprechung grundsätzlich akzeptiert, um Härten zu vermeiden.

Zur Begründung des vom MIWF ferner beabsichtigten Verzichts auf die Erhebung von Stundungszinsen hat das MIWF darauf hingewiesen, dass sich die finanzielle Situation der UK im letzten halben Jahr ausweislich der Jahresabschlüsse weiter verschärft habe. Im Geschäftsjahr 2012 sei die wirtschaftliche Situation der UK durch abnehmende Leistungszuwächse und stark ansteigenden Personalaufwand gekennzeichnet gewesen, so dass insgesamt eine sinkende Ertragskraft, gemessen am Betriebsergebnis, zu verzeichnen sei. Diese Entwicklung werde sich weiter verschärfen. Erschwerend komme hinzu, dass die UK aufgrund der anhaltenden Unterfinanzierung im investiven Bereich immer mehr dazu übergehen müssten, dringend notwendige Investitionen teilweise aus Eigenmitteln zu finanzieren, die über die Abschreibungen das Jahresergebnis belasteten. Auch die Medizinischen Fakultäten verzeichneten seit Jahren real sinkende Zuschüsse, da – mit Ausnahme von Sondertatbeständen – der Preisanstieg im Bereich der Sachkosten nicht mehr ausgeglichen werde, sondern von den Fakultäten erwirtschaftet werden müsse. Vor diesem Hintergrund hätten alle Standorte bereits einen harten Konsolidierungskurs eingeschlagen. Hierbei müsse berücksichtigt werden, dass Einsparungen beim Personal, welches mit ca. 65 % den größten Kostenblock darstelle, enge Grenzen gesetzt seien, wenn nicht Auswirkungen auf Umfang und Qualität der Leistungen in der Krankenversorgung sowie in Forschung und Lehre die Folge sein sollten. Eine Erhebung von Stundungszinsen würde den UK weiteren Spielraum nehmen, eine optimale Patientenversorgung zu gewährleisten.

Zusammenfassend hat das MIWF ausgeführt, im Falle einer Verweigerung der Stundung und einer Erhebung von Stundungszinsen könne von einer schweren Schädigung der wirtschaftlichen Lage der UK ausgegangen werden.

Abschließend hat das MIWF darauf hingewiesen, dass bei drei UK einzelne, noch nicht abgeschlossene Zuwendungsverfahren aus den Vertragsentwürfen ausgeklammert worden seien. Zu diesen (insgesamt fünf) Zuwendungsverfahren würden nach Prüfung der Schlussverwendungsnachweise Entscheidungen ergehen.

2.

Mit Entscheidung vom 02.09.2013 hat der LRH dem MIWF mitgeteilt, dass er unter Würdigung der Ausführungen des MIWF im o. g. Schreiben vom August 2013 keine durchgreifenden Bedenken gegen den Abschluss der im Entwurf vorgelegten öffentlich-rechtlichen Verträge mit den UK hat.¹ Er hat gebeten, ihn über die Vertragsabschlüsse durch Übersendung von Ablichtungen der unterzeichneten Verträge zu unterrichten.

Bezüglich der noch nicht abgeschlossenen und daher bei drei UK aus den Vertragsentwürfen ausgeklammerten Zuwendungsverfahren hat der LRH gebeten, ihm zu gegebener Zeit mitzuteilen, zu welchen Ergebnissen die Prüfung der Schlussverwendungsnachweise geführt hat und welche Entscheidungen das MIWF gegenüber den betreffenden UK unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse zu treffen beabsichtigt.

3.

Mit Schreiben vom 07.10.2013 hat das MIWF dem LRH Ablichtungen der mit den sechs UK abgeschlossenen Verträge übersandt.

Ferner hat es erklärt, dass eines der fünf aus den Verträgen mit den UK ausgeklammerten Zuwendungsverfahren nunmehr abschließend geprüft sei. Die Prüfung habe eine Forderung gegen das UK in diesem Zuwendungsverfahren in Höhe von rund 559.000 € ergeben. Da das UK bereits rund 405.000 € zurückgezahlt habe, verbleibe eine Restforderung in Höhe von rund 154.000 €. Das MIWF beabsichtige, diese Zahlungsverpflichtung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem UK zu regeln. Hierzu hat das MIWF dem LRH den Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrages übersandt; danach ist der Betrag in Höhe von rund 154.000 € vom UK bis spätestens zum 01.10.2014 zu zahlen.

4.

Mit Entscheidung vom 15.10.2013 hat der LRH dem MIWF mitgeteilt, dass er keine durchgreifenden Bedenken gegen den Abschluss des im Entwurf vorgelegten öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Regelung der Zahlungsverpflichtung des UK in dem nunmehr abschließend geprüften Zuwendungsverfahren hat. Er hat gebeten, ihn über den Vertragsabschluss durch Übersendung einer Ablichtung des unterzeichneten Vertrages zu unterrichten.

¹In diesem Sinne hat auch das FM dem MIWF mit Schreiben vom 14.08.2013 mitgeteilt, dass seitens des FM keine Einwände bestehen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.