



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Medieninformation

Düsseldorf, 2. Juli 2012

Jahresbericht 2012 – Kurzfassung

I.

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen (Teil A)

Lfd. Nummern 1 bis 4

Allgemeines

Der Jahresbericht bezieht sich auf die vom Finanzminister im Dezember 2011 vorgelegte Haushaltsrechnung 2010 sowie die Daten zum Haushaltsvollzug 2011 (Stand: Ende Mai 2012). Im Hinblick auf den von der neuen Landesregierung in der 16. Legislaturperiode in den Landtag einzubringenden Haushalt 2012 beschränken sich die auf die Zukunft gerichteten Aussagen über die allgemeine Haushaltslage und grundlegende Problemstellungen auf die bekannten Eckdaten der laufenden Finanzplanung.¹

Haushaltsrechnung 2010

Die Haushaltsrechnung ist die buchhalterische Zusammenstellung der im Haushaltsjahr getätigten Einnahmen und geleisteten Ausgaben (Ist-Beträge), denen die im Haushaltsplan angesetzten Einnahmen und Ausgaben (Soll-Beträge) gegenübergestellt sind. Die Haushaltsrechnung 2010 ist ordnungsgemäß aufgestellt. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) stimmen die in

1 Drs. 15/3401.

der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge überein. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

Eckdaten des Landeshaushalts

Im Haushaltsjahr 2011 haben die Ausgaben des Landes schon im Haushalts-Soll mit rd. 55,3 Mrd. € wieder den bisherigen Höchststand von 2009 erreicht; im Vergleich zum vorangegangenen Haushaltsjahr 2010 wurde das Haushaltsvolumen um mehr als 2 Mrd. € überschritten. Auch das Ist-Ergebnis des Jahres 2011 überstieg das Vorjahresergebnis um mehr als 2 Mrd. €.

Der nordrhein-westfälische Haushalt ist dadurch geprägt, dass die Ausgaben die eigenfinanzierten Einnahmen² deutlich übersteigen. Betrug das durch Schuldenaufnahmen ausgleichende Defizit im Jahr 2002 rd. 4,2 Mrd. €, so erhöhte es sich im Jahr 2009, dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise, auf rd. 5,7 Mrd. €; im Haushaltsvollzug 2011 verringerte es sich auf rd. 3,2 Mrd. €. Nach den Ergebnissen der vorliegenden Mittelfristigen Finanzplanung soll die Deckungslücke im Jahr 2015 immer noch bei rd. 3 Mrd. € liegen.

Der weitaus größte Anteil am Ausgabe-Ist entfällt auf die Personalausgaben mit rd. 21,1 Mrd. €. Gegenüber 2010 sind sie um rd. 3,2 v. H. angestiegen. Die Personalausgaben werden nach der vorliegenden Finanzplanung auch in den kommenden Jahren weiter ansteigen, und zwar bis auf 24,4 Mrd. € im Jahr 2015. Ihr Anteil an den bereinigten³ Gesamtausgaben wird von derzeit 37,9 v. H. (Ist-Ergebnis 2011) auf 38,9 v. H. im Jahr 2015 ansteigen. Die Personalausgaben beanspruchen in jedem Haushaltsjahr erhebliche Anteile an Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

Seit dem Jahr 2006 werden Personalausgaben der aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Hochschulen als Folge der Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern in der Hauptgruppe 6 des Landeshaushalts erfasst. Das Finanzministerium (FM) hat den Anteil der Personalausgaben unter Berücksichtigung der Zuschüsse der in der Hauptgruppe 6 enthaltenen „indirekten“ Personalausgaben für 2011 mit rd. 24,6 Mrd. € beziffert. Der Anteil der Personalaus-

2 Dies sind die Einnahmen ohne Betrachtung der zum Haushaltsausgleich erfolgten Schuldenaufnahmen.

3 Die bereinigten Gesamtausgaben ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (OGr. 59), Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (OGr. 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (OGr. 98).

gaben unter Berücksichtigung der in den Zuschüssen der Hauptgruppe 6 enthaltenen „indirekten“ Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben beträgt 2011 somit rd. 44,8 v. H.

Von besonderer Bedeutung für den Landeshaushalt sind die Versorgungsleistungen und deren Entwicklung in den kommenden Jahren. Die Versorgungsleistungen beliefen sich 2011 auf rd. 6,3 Mrd. € (Ist-Ergebnis). Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger wird auch aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung in der absehbaren Zukunft weiter ansteigen, und zwar von rd. 165.500 im Jahr 2010 über rd. 229.700 im Jahr 2027 (erwarteter Höchststand) bis 226.700 im Jahr 2040. Durch die eingerichteten Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds sollen die vom Land zu erbringenden Versorgungsausgaben abgedeckt werden. Der Bestand der Versorgungsrücklage, mit deren erster Auszahlung frühestens 2018 begonnen werden soll, betrug zum Jahresende 2011 rd. 3,6 Mrd. €, ohne vorherige Entnahmen soll sich das Volumen bis 2018 auf rd. 7,3 Mrd. € belaufen und bis zum Jahr 2020 auf rd. 7,9 Mrd. € anwachsen. Das zur Abfederung der Versorgung der nach 2005 neu eingestellten Richterinnen und Richter sowie Beamtinnen und Beamten errichtete Sondervermögen Versorgungsfonds hatte zum Jahresende 2010⁴ ein Volumen von rd. 484,8 Mio. €.

Die Zinsausgaben verharrten mit 4,3 Mrd. € trotz eines gegenüber 2010 verzeichneten Rückgangs im Haushalts-Ist um rd. 153 Mio. € auch 2011 auf einem hohen Niveau; sie machten rd. 7,7 v. H. aller Gesamtausgaben aus. Der Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) lag für 2011 – aufgrund der gegenüber 2010 deutlichen Steuermehreinnahmen – für Nordrhein-Westfalen immer noch bei rd. 10,5 v. H., nachdem er im Vorjahr 2010 noch bei 11,8 v. H. gelegen und eine im Vergleich aller Länder überdurchschnittlich hohe Quote eingenommen hatte.⁵

Auf der Einnahmenseite sind die Steuereinnahmen mit 41,1 Mrd. € (Ist-Ergebnis 2011) gegenüber 2010 um mehr als 3,1 Mrd. € angestiegen.

4 Aktuellere Daten lagen bisher noch nicht vor.

5 Die Quote im Vergleich aller Länder lag für 2010 bei 10,4 v. H.

Vermögen und Schulden des Landes

Gleichwohl gibt die Entwicklung der Haushaltslage weiterhin Anlass zur Besorgnis. Wie bereits ausgeführt, reichen die eigenfinanzierten Einnahmen zur Deckung der Gesamtausgaben nicht aus.

Der negative Finanzierungssaldo von rd. 4,7 Mrd. € nach dem Haushalts-Soll für das Jahr 2011 entspricht rd. 8,5 v. H. des Haushaltsvolumens. Den eigenfinanzierten Investitionen von rd. 3,9 Mrd. € stand im Planungs-Soll des Haushalts 2011 eine Nettoneuverschuldung von rd. 4,8 Mrd. € gegenüber; mithin wurde die gemäß Art. 83 Satz 2 Landesverfassung im Regelfall maximal zulässige Kreditaufnahme bereits um rd. 0,9 Mrd. € überschritten. Die Planungen der Landesregierung zur Aufstellung des Haushalts 2011 mit der Begründung der fortdauernden Störungslage beinhalteten eine die Investitionen weiterhin übersteigende Neuverschuldung; dies erfolgte, obgleich bereits höhere, über denen des Jahres 2010 liegende Steuereinnahmen in den Planungen zur Haushaltsaufstellung berücksichtigt worden waren. Lag die geplante Nettoneuverschuldung noch über der Kreditfinanzierungsgrenze, zeigte der Haushaltsvollzug mit einer deutlich unterhalb der Kreditfinanzierungsgrenze liegenden Nettoneuverschuldung einen günstigeren Verlauf auf. Im Haushaltsvollzug lag die Nettoneuverschuldung von rd. 3 Mrd. € um rd. 0,7 Mrd. € unter den eigenfinanzierten Investitionen von 3,7 Mrd. € und um rd. 1,8 Mrd. € unter der Nettokreditemächtigung 2011.

Ungeachtet der durch die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2012 für die nähere Zukunft prognostizierten weiteren moderaten Steigerung⁶ reichen die Steuereinnahmen als wesentlicher Bestandteil der eigenfinanzierten Einnahmen bei weitem nicht aus, um die Ausgaben des Landes zu decken. Trotz der 2011 gegenüber den beiden Vorjahren bereits angestiegenen Steuereinnahmen konnte die Nettoneuverschuldung nur zu einem Teil zurückgeführt werden. Die Schulden des Landes Nordrhein-Westfalen haben zwischenzeitlich das Volumen von 130 Mrd. € überschritten, nachdem sie im Haushaltsjahr 2002 noch bei 93,1 Mrd. € gelegen hatten.

Der LRH hat sich bereits mehrfach zu den Problemstellungen des erreichten hohen Verschuldungsgrads sowie zu den Folgen der in den vergangenen Jahren häufig die

6 Presserklärung des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.05.2012.

Kreditfinanzierungsgrenze übersteigenden Nettoneuverschuldung geäußert. Neben dem aufgezeigten Ausmaß des bestehenden strukturellen Haushaltsdefizits hat er nicht nur eine künftig nachhaltige Haushaltsaufstellung, sondern auch die stringente Rückführung der Verschuldung sowie die Haushaltskonsolidierung gefordert.

Für das Land besteht die aus dem Grundgesetz folgende verfassungsrechtliche Verpflichtung, spätestens ab dem Jahr 2020 einen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalt aufzustellen (Schuldenbremse). Der schnellstmöglichen Rückführung der Neuverschuldung des Landes kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Den Ländern ist vom Grundsatz her eine strukturelle Verschuldung ab 2020 verboten; Ausnahmebestimmungen enthält das Verbot für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen. Ferner ist unter bestimmten Voraussetzungen aus konjunkturellen Gründen eine Kreditaufnahme zugelassen. Die für den Bund zugelassenen Ausnahmeregelungen gelten für die Länder nur in dem Fall einer ausdrücklichen landesbezogenen Regelung.

Zur Bedeutung der Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen hat sich der LRH gegenüber dem Landtag in der Vergangenheit mehrfach geäußert. Hierbei hat der LRH nicht nur die Notwendigkeit für eine sehr restriktive inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenbremse mit möglichst präzisen Kriterien für die ausnahmsweise zugelassene Verschuldung herausgestellt, sondern – im Hinblick auf die Bindungswirkung – eine verfassungsrechtliche Regelung empfohlen. Wegen der großen Bedeutung erwägt der LRH diesbezüglich dem Landtag einen eigenen Bericht zuzuleiten.

Weitere Haushaltsrisiken

Der Notwendigkeit, dafür Sorge zu tragen, dass künftige Ausgaben mit Blick auf die Schuldenbremse zunehmend nur noch aus eigenfinanzierten Einnahmen bestritten werden, kommt angesichts der fortbestehenden Risiken des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts eine besondere Bedeutung zu:

Dies betrifft sowohl die Zahlungsverpflichtungen des Landes gegenüber den Kommunen

- aus den in Umsetzung des Stärkungspaktgesetzes für die Dauer der nächsten zehn Jahre jährlich zu leistenden 350 Mio. €,
- aus der nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 2012 anstehenden Neufassung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes

als auch die im Zuge der Restrukturierung der WestLB AG dem Land obliegenden Verpflichtungen. Das Land wird für die von ihm zu übernehmende Service- und Portfoliomanagement-Bank, jetzt Portigon Financial Services AG, die alleinige Verantwortung zu übernehmen haben. Die Service-Bank trägt die Lasten der Restrukturierung. Zu diesem Zweck wird sie mit Eigenmitteln i. H. v. 4,2 Mrd. € ausgestattet sein; dies führt kurzfristig für das Land Nordrhein-Westfalen zu einer Zahlungsverpflichtung von 1 Mrd. €. Weitere Risiken für den Landeshaushalt könnten sich auch dadurch ergeben, dass das Land aus einer Wertgarantie gegenüber der NRW.Bank in Anspruch genommen werden könnte.

II.

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B)

Lfd. Nummer 5

Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den Kreispolizeibehörden in Nordrhein-Westfalen

Seit Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funksysteme durch Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, insbesondere Polizeien, Verfassungsschutz, Zoll, Feuerwehren, Organisationen des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes, an.

Der LRH hält den gegenwärtigen Detaillierungsgrad der Haushaltsunterlagen für nicht geeignet, eine Kostentransparenz zu gewährleisten. Insgesamt geht der LRH davon aus, dass allen Beteiligten bereits heute bewusst ist, dass der Gesamtkostenrahmen von 513 Mio. € erheblich überschritten wird. Der LRH fordert daher eine Neuerstellung der Haushaltsunterlagen unter Einbeziehung der bereits heute bekannten Mehrkosten, um endlich für den Haushaltsgesetzgeber eine Kostenwahrheit und Kostenklarheit bei der Mittelbewilligung zu erreichen.

Bereits im Jahr 2006 wurde den Städten und Kreisen durch ein Schreiben des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen ein Vorschlag über die Verteilung der Kosten aus Anlass der Einführung des Digitalfunks zwischen dem Land und den Kommunen unterbreitet und der Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung angeboten. Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH erfolgte bis heute kein Abschluss der angebotenen Vereinbarung, nachvollziehbare Begründungen wurden dem LRH nicht mitgeteilt. Damit besteht insbesondere für die Städte und Kreise keine Planungssicherheit über die Art und die Kostenfolgen des Anschlusses ihrer Leitstellen an den Digitalfunk.

Lfd. Nummer 6

Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur

Der LRH hatte im Jahre 2007 festgestellt, dass bei dem damaligen Vertrag zur Bereitstellung von terrestrischen Verbindungen durch organisatorische Maßnahmen Einsparungen alleine bei den untersuchten Verwaltungsbereichen von mindestens 4 Mio. € jährlich möglich waren. Bereits im Verlauf jener Prüfung des LRH hatte das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) mit den Vorbereitungen für eine Neuausschreibung der Kommunikationsnetze begonnen. Die Zuschlagserteilung erfolgte im März 2009.

Gegenstand der aktuellen Prüfung waren die Kosten und Leistungsparameter von rd. 1.000 An- und Verbindungen von Polizei, Justiz, Finanzverwaltung, Landesbetrieben, Bezirksregierungen sowie weiterer Landesdienststellen.

Der LRH hat alle An- und Verbindungen dahingehend untersucht, ob wirtschaftlichere Alternativen bestehen. Diese bestehen z. B. für einzelne Anbindungen von Nebenstellen in Dienststellennetzen sowie durch geänderte Streckenführung.

Bei der Prüfung hat der LRH festgestellt, dass die Ausschreibung im Jahre 2009 landesweit zunächst zu theoretischen Einsparungen i. H. v. 9 Mio. € jährlich geführt hat. Durch vorgesehene Leistungserweiterungen, ungünstige Vertragsbedingungen, unwirtschaftliche Vorgehensweisen im Einzelfall sowie praktische Mängel bei der Umsetzung entsprechen die aktuellen Leitungskosten in der Summe jedoch wieder dem Stand von 2007. Der LRH hält eine Neuausschreibung insbesondere wegen der ungünstigen Vertragsbedingungen daher spätestens dann für erforderlich, wenn aufgrund steigender Anforderungen in hohem Maße zusätzliche oder leistungsfähigere Leitungen als im Jahre 2009 absehbar benötigt werden. Dabei bedarf es einer gezielten Vorbereitung, die sich nicht nur mit einer groben Zieldefinition und der Beschreibung des Ist-Zustandes befasst. Zudem sollten möglichst viele Dienststellennetze in eine neue Ausschreibung integriert werden.

Lfd. Nummer 7

IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen bei Umressortierungen

Der LRH hat festgestellt, dass den Umressortierungen aus Anlass der Regierungsneubildung im Jahr 2010 keine ressortübergreifend einheitlichen Standards, klare Verhaltensregelungen, Schlüssel o. ä. zugrunde lagen. Eine Gesamtsicht auf die Belange einer funktionsfähigen Landesregierung wurde dabei im Einzelfall durchaus zu Gunsten der Betrachtung der eigenen Ressortinteressen zurückgestellt.

Die Landesregierung verfügt ferner über keine Kennzahlen, die den konkreten Personalbedarf in den Querschnittsbereichen der obersten Landesbehörden begründen könnten. Der LRH hat deshalb die Landesregierung aufgefordert, entsprechende Kennzahlen zu erarbeiten und ihren grundsätzlichen Bedarf gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber neu zu begründen. Bis zu diesem Zeitpunkt erwartet der LRH, dass keinerlei Verhandlungen über den Übergang von Querschnittspersonal, auch nicht im Zusammenhang mit Umressortierungen, mehr geführt werden. Konkret bedeutet dies auch, die Zahl des derzeit vorhandenen Querschnittspersonals bis dahin nicht mehr zu erhöhen.

Soweit die IT-Unterstützung im Fokus der Betrachtungen des LRH stand, wurde festgestellt, dass die Landesregierung ihre eigenen Beschlüsse zur Konsolidierung bislang nur sehr begrenzt umgesetzt hat und dass eine konsequente und zeitnahe Realisierung dringender denn je angezeigt ist.

Grundsätzlich könnten in allen genannten Bereichen wirtschaftlichere Lösungen erzielt werden, wenn stärker ressortübergreifende Ansätze verfolgt werden. Das Ressortprinzip des Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung steht dem jedenfalls nicht entgegen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien schreibt in § 4 vor, dass gleichartige Aufgaben, wie z. B. aus dem Bereich der internen Servicebereiche, zentral durch ein Ressort wahrgenommen werden sollen, soweit dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Eine vergleichbare Regelung findet sich in der nordrhein-westfälischen GGO nicht. Sie sollte nach Auffassung des LRH angestrebt und umgesetzt werden.

Lfd. Nummer 8

Programm EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen)

Nordrhein-Westfalen verfolgt seit längerem das Ziel, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns durch die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zu steigern und dadurch auch einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Die Modernisierung erfolgt im Rahmen eines gemeinsamen Programms der Landesregierung „EPOS.NRW“ (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen) unter Federführung des FM. Wichtige Elemente von EPOS.NRW sind die Umstellung des Rechnungswesens auf die Integrierte Verbundrechnung auf Basis der doppelten Buchführung, die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und die Bewirtschaftung des Haushalts auf der Grundlage von Produkten. Damit sollen eine weitgehende Finanzautonomie und die Erstellung von Bilanzen verbunden sein.

Mit der Einführung von EPOS.NRW wurde ab dem Jahr 2010 zunächst in ausgewählten Verwaltungseinheiten begonnen. Bis 2016 soll die Umstellung in allen Verwaltungseinheiten erfolgt sein.

Erste Erkenntnisse über die Umsetzung des Programms EPOS.NRW haben den LRH veranlasst, auf Schwächen des von der Landesregierung als gemeinschaftliches Projekt aller Ressorts beschlossenen Programms aufmerksam zu machen. Der LRH hat nachdrücklich betont, dass wesentliche, noch offene Fragen zu beantworten sein werden, die z. T. schon jetzt in die Zeit ab 2016/2017 verschoben wurden. Hierzu zählen die Bewirtschaftung, die Steuerung und die Rechnungslegung eines leistungsbezogenen Produkthaushalts, die Erstellung von Bilanzen sowie eine outputorientierte Ergebnisbudgetierung über Ziele und Kennzahlen.

Nach Abschluss der Einführung in allen Verwaltungseinheiten wird eine gründliche Umsetzungskontrolle und ergebnisoffene Gesamtevaluation notwendig sein. Der LRH hat eindringlich darauf aufmerksam gemacht, dass eine belastbare Gesamtevaluation des Programms EPOS.NRW auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten erforderlich ist.

Eine erfolgreiche Programmeinführung bedingt eine straffe und zügige Umsetzung. Hierbei dürfen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch nicht durch überzogene Betonung von Partikularinteressen im Rahmen des Ressortprinzips ausgehöhlt werden.

Lfd. Nummer 9

Organisation und Aufgabenerledigung in den Dezernaten 25 (Verkehr) der Bezirksregierungen

Der LRH hat die Organisation und die Aufgabenerledigung in den Verkehrsdezernaten der Bezirksregierungen untersucht. Diese befassen sich mit einer Vielzahl verkehrstechnischer und verkehrsrechtlicher Angelegenheiten. Sie entscheiden unter anderem über die Fördermittel des Landes für den kommunalen Straßen- und Radwegebau sowie den öffentlichen Personennahverkehr und führen Planfeststellungsverfahren für den Bau von Straßen, Schienenwegen und Energieversorgungsleitungen durch. Aufgrund des vielfältigen Aufgabenspektrums hat der LRH schwerpunktmäßig die interne Organisation der Verkehrsdezernate und die Aufgabenerledigung bei der Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus geprüft.

Die Untersuchungen haben ergeben, dass Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht hinreichend beachtet werden. So weisen die Verkehrsdezernate teilweise ineffiziente Leitungsstrukturen auf, die insbesondere durch zu viele Führungskräfte gekennzeichnet sind. Zudem werden bei der Vergabe und der Kontrolle der Landesmittel im kommunalen Straßen- und Radwegebau gleiche Aufgaben mit unterschiedlicher Personalausstattung erledigt. Die beträchtlichen Unterschiede sind selbst unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten im Hinblick auf die Arbeitsmenge und die Komplexität der Aufgaben nicht nachvollziehbar. Personalbedarfsberechnungen sind nicht vorhanden.

Die Prüfung hat ferner gezeigt, dass die vom Land geförderten Straßen- und Radwegebaumaßnahmen von den Kommunen nach der Fertigstellung vielfach nicht zeitnah abgerechnet werden. Teilweise betrifft das bereits in den 80er Jahren durchgeführte Bauvorhaben. Damit werden Landesmittel langjährig blockiert. Diese Mittel sind der Dispositionsfreiheit des Landtags entzogen und stehen für aktuelle verkehrliche Maßnahmen nicht zur Verfügung.

Der LRH hat Empfehlungen zur Organisation und Aufgabenerledigung der Verkehrsdezernate gegeben. Insbesondere hat er vorgeschlagen, auf der Grundlage verbesserter organisatorischer Strukturen den Personalbedarf zu bemessen und das Verfahren zur Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus zu optimieren.

Lfd. Nummer 10

Deutsche Hochschule der Polizei

Bei der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) waren die hochschuleigenen Unterbringungskapazitäten unzureichend ausgelastet. Wenn auch der Grad der Auslastung im Detail zwischen LRH und DHPol streitig blieb, Einigkeit bestand darin, dass die Auslastung gesteigert werden musste. Hier zeichnet sich künftig Besserung ab: Die Hochschule erwartet deutlich mehr Studierende. Darüber hinaus will sie mehr Fortbildungsveranstaltungen anbieten.

Auch die mit Lehraufgaben betrauten Bediensteten waren nicht ausgelastet: Sie erfüllten ihre Lehrverpflichtung nur zu rd. 40 v. H. Gleichzeitig wurden zu viele externe Referentinnen und Referenten in der Fortbildung eingesetzt. Die Hochschule erkannte die Feststellungen zur Minderauslastung der Lehrenden im Grundsatz an und hat bereits reagiert. Beispielsweise wird das hochschuleigene Personal verstärkt in der Fortbildung eingesetzt.

Kritik war auch beim Polizeitechnischen Institut (PTI) der Hochschule angebracht. Dort fehlte ein Arbeitsplan ebenso wie eine Dokumentation, welche Aufgaben für wen, wann und mit welchem Zeitaufwand erledigt wurden. Auch fehlten Angaben, für welche Aufgaben welche Kosten angefallen waren. Der LRH empfahl deshalb, die Planung und Erledigung der Aufgaben des PTI einschließlich des Ressourceneinsatzes transparenter zu machen, z. B. mithilfe einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Die Hochschule sagte die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu. Darüber hinaus will sie für das PTI ein Auftrags- und Prozessmanagement aufbauen. Auf diese Weise sollen die Verantwortlichen in die Lage versetzt werden, die Wirtschaftlichkeit des PTI verlässlich zu beurteilen.

Lfd. Nummer 11

Fuhrpark der Polizei

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben sich seit 2009 mit dem Fuhrpark bei 9 der insgesamt 47 Kreispolizeibehörden (KPB) befasst und festgestellt, dass Fahrzeuge vielfach gering ausgelastet waren. Das Einsparvolumen bewegte sich – ohne Mobilitätsverlust für die Polizei – je nach KPB in einem Rahmen zwischen 10 v. H. und 25 v. H. der betrachteten Fahrzeuge.

Die geprüften KPB haben z. T. unmittelbar auf die Feststellungen reagiert; eine KPB hat sogar mehr Fahrzeuge ausgesondert als vom Rechnungsprüfungsamt gefordert. Das MIK hat Mitte 2011 eine Projektgruppe eingerichtet, die Standards für die quantitative und qualitative Ausstattung der KPB mit Fahrzeugen festlegen sollte. Diese Projektgruppe, der ganz überwiegend Polizeivollzugskräfte aus KPB angehörten, kam zu ähnlichen Ergebnissen wie die Rechnungsprüfungsämter. Von landesweit rd. 7.100 betrachteten Fahrzeugen der KPB hat die Projektgruppe ein Einsparpotenzial von rd. 1.100 Fahrzeugen (16 v. H.) gesehen. Nach den Vorstellungen des MIK sollen die Ergebnisse der Projektgruppe in mehreren Jahresschritten unter ständiger Evaluierung umgesetzt werden.

Lfd. Nummer 12

Einführung von Gebühren für die Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare

Wenn Notarinnen und Notare Leistungen gegenüber Rechtssuchenden erbringen, z. B. etwas beurkunden oder beglaubigen, berechnen sie hierfür Gebühren. Wenn die Justizverwaltung Leistungen gegenüber Notarinnen und Notaren erbringt, hängt es bislang von deren Amtssitz ab, ob sie hierfür Gebühren zu zahlen haben oder nicht. Während Notarinnen und Notare in Niedersachsen, etwa für die Prüfung ihrer Amtsgeschäfte und für die Bestellung einer Urlaubsvertretung, Gebühren zahlen müssen, sind diese Leistungen für deren nordrhein-westfälische Kolleginnen und Kollegen gebührenfrei.

Der LRH hat den Aufwand der nordrhein-westfälischen Justizverwaltung für die Dienstaufsicht über die mehr als 2.000 hier ansässigen Notarinnen und Notare ermittelt. Sein Ergebnis: im Vergleich zu Niedersachsen verzichtet Nordrhein-Westfalen derzeit auf Einnahmemöglichkeiten i. H. v. jährlich mehreren Hunderttausend Euro.

Das Justizministerium hält mittlerweile die Einführung einer Gebührenpflicht für Notarinnen und Notare grundsätzlich für möglich. Es hat eine Arbeitsgruppe mit der Erstellung eines entsprechenden Gebührenkatalogs beauftragt.

Lfd. Nummer 13

Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Der bei der Planung von Neu- oder Erweiterungsbauten zu berücksichtigende Raumbedarf wird regelmäßig auf der Grundlage eines Musterraumprogramms ermittelt. Dies

ist eine standardisierte Berechnungsgrundlage, die Festlegungen zur Ermittlung des Raumbedarfs hinsichtlich der Anzahl und Größe von Räumen in verschiedenen Kategorien (z. B. Büroräume, Sitzungssäle) enthält. Darüber hinaus dient es generell der Erleichterung und Optimierung der Planung und Bauausführung. Der Flächenbedarf im Einzelfall wird überwiegend auf der Basis der Anzahl der Nutzenden berechnet. Das im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltende Musterraumprogramm stammt im Wesentlichen aus dem Jahre 1973.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Zuge seiner Prüfung festgestellt, dass in der Justizverwaltung in den letzten 10 bis 15 Jahren eine Vielzahl rechtlicher und organisatorischer Veränderungen vorgenommen wurden, die weitreichende Auswirkungen auf die Bemessung des Flächenbedarfs der Justizbehörden haben. So zeigte die Prüfung beispielsweise ein erhebliches Einsparpotenzial bei den Flächenansätzen der Grundbuchämter durch die Einführung der elektronischen Grundbuchführung auf. Gleichwohl wurde das bestehende Musterraumprogramm nicht an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst.

Der LRH hat gegenüber dem Justizministerium (JM) unter Darlegung des Änderungsbedarfs bei etlichen Raumkategorien eine Überarbeitung des seit annähernd 40 Jahren geltenden Musterraumprogramms gefordert. Das JM hat daraufhin eine Aktualisierung in die Wege geleitet.

Lfd. Nummer 14

Stellen für besondere pädagogische Bedarfe sowie Stellen aus Rundungsgewinnen

Im Landeshaushalt werden zum einen Lehrerstellen für den normalen Unterricht (2010: rd. 127.400) und Stellen für diverse Zusatzbedarfe (2010: rd. 25.100) ausgewiesen. Der LRH hat drei dieser Zusatzbedarfe und die sog. Rundungsgewinne, die bei der Verteilung der Stellen für den normalen Unterricht entstehen, untersucht (insgesamt rd. 8.200 Stellen) und dabei wesentliche Mängel und Ungereimtheiten festgestellt.

So war die Anzahl der für die untersuchten Zusatzbedarfe ausgewiesenen Stellen nicht nachvollziehbar, weil es entweder nie eine Bedarfsberechnung gegeben hatte oder sie zwischenzeitlich eingestellt worden war. Die jeweils unterschiedlichen Verfahren zur Verteilung dieser Stellen waren viel zu aufwändig und wurden zudem uneinheitlich gehandhabt. Viele zugewiesene Stellenanteile waren so gering, dass zu fragen war, ob

mit ihnen der verfolgte Zweck überhaupt erreicht werden konnte. Einer Vielzahl der Stellen stand bei den Schulen u. a. deswegen kein Personal gegenüber, weil Stellen(anteile) zwar zugewiesen wurden, aber nicht ausgeschrieben werden durften oder, weil zu klein, nicht ausgeschrieben werden konnten. Das praktizierte Rundungsverfahren war schon vom Ansatz her fragwürdig, weil nicht die Rundungsgewinne des laufenden Schuljahres, sondern die des vorherigen Schuljahres verteilt wurden.

Nach Auffassung des LRH besteht nicht nur Veranlassung, die Veranschlagung, Verteilung und Verwendung der untersuchten Stellen zu korrigieren und auf das Rundungsverfahren ggf. zu verzichten. Vielmehr stellt sich die Frage, inwieweit die Einzelbetrachtung von Stellen und Zwecken und ihre Aufspaltung in verschiedene Töpfe den tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen (noch) Rechnung trägt. Schulen planen in der Praxis auf der Grundlage von Gesamtförderkonzepten und differenzieren nicht kleinteilig nach Herkunft und Zweckbindung einzelner Stellen. Die derzeitige Stellenzuweisung wird diesem Gesamtansatz nicht gerecht. Der LRH hat daher angeregt, die Vielzahl der Stellentöpfe zu reduzieren, stattdessen nur noch eine zusammengefasste Stellenzuweisung für Unterrichtsmehrbedarfe vorzusehen und die Anzahl dieser Stellen (rechenbar) am tatsächlichen Bedarf auszurichten.

Lfd. Nummer 15

Zuschüsse für die von Ersatzschulen genutzten Schulgebäude

Ersatzschulträger haben einen Anspruch auf Zuschüsse für die Abnutzung und Wertminderung der Schulgebäude. Dies gilt unabhängig davon, ob sie die Schule in eigenen oder angemieteten Schulräumen betreiben. Demgegenüber fallen Errichtungskosten dem Schulträger zur Last.

Historisch gewachsen sehen die geltenden Regelungen unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung der Zuschusshöhe für „Eigentümer“- und „Mieterschulen“ vor. So erhalten Eigentümer generell eine pauschale Abgeltung in Abhängigkeit vom Gesamtzuschussvolumen. Mieter erhalten demgegenüber Mietzuschüsse, die einzelfallbezogen aufwändig unter Heranziehung lokaler Vergleichskriterien ermittelt werden. Der LRH hat die finanziellen Auswirkungen dieser unterschiedlichen Behandlung von Eigentümern und Mietern untersucht. Im Untersuchungsjahr 2006 erhielten Mieterschulen mit durchschnittlich 6,74 € pro Quadratmeter und Monat deutlich höhere Zuschüsse für ihre Schulgebäude als Eigentümerschulen mit 3,88 €. Dies führte zu Mehrausgaben für den Landeshaushalt von rd. 27,4 Mio. €

Der LRH vermag keine zwingenden Gründe zu erkennen, die es rechtfertigen, Mieterschulen gegenüber Eigentümerschulen zu bevorzugen. Er hat deshalb angeregt, die Refinanzierungsmodalitäten weitestgehend zu vereinheitlichen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt die Auffassung des LRH, dass die unterschiedliche Finanzierung zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Es sieht daher ebenfalls Handlungsbedarf.

Lfd. Nummer 16

Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und dem Betrieb von Ersatzschulen

Träger öffentlicher Schulen dürfen keine Ersatzschulen errichten, betreiben oder auf diese einen bestimmenden Einfluss ausüben. Die Trennung zwischen Trägern öffentlicher und privater Schulen ist auch aus Kostengesichtspunkten relevant, denn die Kosten, die ein öffentlicher Schulträger für eigene Schulen aufbringen muss, sind regelmäßig höher als die Eigenleistung, die ein Ersatzschulträger nach den Regeln der Ersatzschulfinanzierung zu tragen hat.

Zwei im Jahresbericht aufgezeigte Fälle zeigen, wie Ersatzschulen auf Initiative und unter Beteiligung öffentlicher Schulträger mit dem Ziel der kommunalen Haushaltskonsolidierung errichtet wurden. Der LRH hat in diesen Fällen gebeten, die Aufhebung der Schulgenehmigungen zu prüfen.

Eine Reihe weiterer Kommunen hatte die von bestehenden Ersatzschulen zu tragende Eigenleistung in vollem Umfang übernommen. Der LRH hat deshalb angeregt, in solchen Fällen die Zuschussverträge zwischen Kommunen und Ersatzschulträgern im Hinblick auf unzulässige Einflussnahmen der Kommunen zu überprüfen.

Das Ministerium sieht in den Prüfungsmitteilungen des LRH wertvolle Hinweise für die Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Es wird prüfen, ob weitere klarstellende Änderungen von Rechtsvorschriften erforderlich sind. Eine Aufhebung der Genehmigungen der beiden Altfälle hält das Ministerium angesichts der langjährigen Bestandskraft und der jeweiligen Entstehungsgeschichte nicht für durchsetzbar. Der Anregung, kommunale Zuschussverträge mit Ersatzschulträgern detailliert zu überprüfen, ist das Ministerium durch einen entsprechenden Erlass an die Bezirksregierungen nachgekommen.

Lfd. Nummer 17

Zuwendungen an Universitätsklinika für Großgerätebeschaffungen

Das Wissenschaftsministerium fördert die Beschaffung medizinischer Großgeräte für Forschung und Krankenversorgung durch die Universitätsklinika. In den Jahren 2005 bis 2009 hat es dafür Fördermittel i. H. v. mehr als 80 Mio. € ausgezahlt.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des LRH die Bewilligung dieser Fördermittel geprüft und dazu Erhebungen im Ministerium und bei allen sechs Universitätsklinika angestellt. Die Prüfung hat gravierende Unregelmäßigkeiten zutage treten lassen. Sie reichen von unzulänglich getroffenen Förderentscheidungen über zu früh durchgeführte Beschaffungen, zu früh abgerufene Fördermittel, schwere Verstöße gegen Vergabevorschriften, eindeutige Zweckverfehlungen der eingesetzten Fördermittel bis hin – allerdings nur in wenigen Fällen – zu Anhaltspunkten für strafrechtlich relevantes Verhalten der Fördermittelempfänger.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat das Wissenschaftsministerium über Mittelrückforderungen i. H. v. rund 23,5 Mio. € und über Zinszahlungen zu entscheiden. Das Ministerium hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die beanstandeten Förderverfahren aufarbeiten und entsprechende Entscheidungen vorbereiten soll. Die Verfahren mit möglicherweise strafrechtlicher Relevanz werden vorrangig untersucht. Ergebnisse liegen noch keine vor. Mit der vollständigen Aufarbeitung des gesamten Komplexes ist erst nach der Sommerpause zu rechnen.

Lfd. Nummer 18

Vergabewesen an den Hochschulen des Landes

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben nach Vorgaben des LRH das Vergabewesen der vom Land getragenen Hochschulen untersucht. Insgesamt wurden über 4.000 Vergabefälle mit einem finanziellen Volumen von etwa 200 Mio. € in die Prüfung einbezogen.

Das Vergabewesen der Hochschulen war durch einen sehr hohen Anteil freihändiger Vergaben geprägt. Ein derart hoher Anteil freihändiger Vergaben wird dem mit den vergaberechtlichen Bestimmungen verfolgten Ziel, Aufträge möglichst im Wettbewerb zu vergeben, nicht gerecht. Die RPÄ haben deshalb gefordert, den Anteil beschränkter und öffentlicher Ausschreibungen deutlich zu erhöhen.

Bei allen geprüften Hochschulen existierten in großem Umfang Dauerleistungsverträge, beispielsweise in den Bereichen Bewachung, Energielieferung, Entsorgung, Reinigung und Wartung. Bei einigen Hochschulen wurden Dauerleistungsverträge vorgefunden, deren Abschluss zum Zeitpunkt der Prüfung bereits viele Jahre zurücklag. Die RPÄ haben darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung und ggf. Neuvergabe in regelmäßigen Abständen wirtschaftliche Vorteile bringen würde. Angesichts der Vielzahl der bei den einzelnen Hochschulen bestehenden Verträge sei es außerdem erforderlich, ein IT-gestütztes Vertragsmanagement einzurichten, welches jederzeit einen aktuellen Überblick über alle langfristigen Vereinbarungen gebe und eine wirtschaftliche Handhabung erleichtere.

Gemeinsame Vergabeverfahren von zwei oder mehr Hochschulen wurden zwar bei allen geprüften Hochschulen vorgefunden, jedoch beschränkten sich die Kooperationen zumeist auf eine geringe Anzahl von Beteiligten und betrafen auch nur in wenigen Fällen eine größere Zahl von Artikeln bzw. Dienstleistungen. Die RPÄ haben die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen herausgestellt. So seien z. B. durch den gemeinsamen Einkauf mehrerer Hochschulen höhere Mengenrabatte und gleichzeitig Effizienzgewinne bei der Auftragsvergabe zu erzielen.

Die Hochschulen haben sich durchweg zur Umsetzung der Vorschläge der RPÄ bereit erklärt.

Lfd. Nummer 19

Zinsaufwand des Landes durch die Vorfinanzierung des Hochschulpersonals

Durch das Anfang 2007 in Kraft getretene Hochschulfreiheitsgesetz wurden die Universitäten und Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen rechtlich verselbständigt. Das Hochschulpersonal wurde aus dem Landesdienst in den Dienst der Hochschulen übergeleitet. Den größten Teil der Mittel für die Aufgaben der Hochschulen stellt das Land in Form von Zuschüssen bereit. Aus diesen Zuschüssen haben die Universitäten ihre Personalausgaben zu bestreiten.

Die monatliche Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge des Hochschulpersonals erfolgen durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW (LBV). Das LBV tritt hierbei in Vorlage und zahlt die Bezüge für das Hochschulpersonal aus Mitteln des Landes. Die vom Land vorfinanzierten Bezüge sind von den Hochschulen an das LBV zu erstatten.

Erhebungen des LRH bei vier Universitäten haben ergeben, dass zwischen dem Eingang der Zuschusszahlungen bei den Universitäten und der Erstattung der Beträge an das LBV in den untersuchten Jahren 2007 und 2008 beträchtliche Zeiträume lagen (Mittelwert rd. 54 Tage, in Einzelfällen über 100 Tage). Für diese Zeiträume haben die Universitäten Zinseinnahmen aus den Zuschusszahlungen erzielt, während das Land für seine Zahlungen Kredite aufnehmen muss. Der LRH hat errechnet, dass dem Land allein bei den vier untersuchten Universitäten durch den zeitlichen Abstand zwischen Vorfinanzierung und Erstattung im Jahr 2007 Zinsausgaben im Umfang von rd. 2,76 Mio. € und im Jahr 2008 von rd. 2,73 Mio. € entstanden sind. Bei Hochrechnung auf alle Universitäten des Landes hätten die vermeidbaren Zinsausgaben des Landes in den Jahren 2007 und 2008 jeweils rd. 8,2 Mio. € betragen.

Der LRH hat gefordert, die Verweilzeiten der Landesmittel bei den Universitäten zu minimieren. Es ist nicht hinnehmbar, dass vom Land Zinsen für Kredite am Kapitalmarkt aufzubringen sind, während die Hochschulen mit den vorübergehend nicht benötigten Mitteln Zinseinnahmen erlangen. Zur Vermeidung bzw. Minimierung des dem Land entstehenden Zinsaufwands hat der LRH mehrere Vorschläge gemacht. Die Diskussion hierüber zwischen dem LRH, dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung und dem FM ist noch nicht abgeschlossen.

Lfd. Nummer 20

Förderung von Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert Baumaßnahmen an herausragenden Sportstätten durch Zuwendungen. Die Höhe der Zuwendungen bemisst sich nach den zuwendungsfähigen Ausgaben und dem Anteil der förderfähigen Nutzung sowie dem Fördersatz.

Der LRH hat mehrfach zuwendungsrechtliche Verstöße festgestellt. So gehört die den Zuwendungsempfängern in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben, soweit diese als Vorsteuer bei der Ermittlung der Umsatzsteuerschuld abgezogen werden kann. In mehreren Fällen haben die Zuwendungsempfänger unrichtige Angaben zu ihrer Vorsteuerabzugsberechtigung gemacht und dadurch ungerechtfertigt zu hohe Zuwendungen erhalten. Insbesondere ein Zuwendungsempfänger erhielt auf diese Weise jahrelang überhöhte Zuwendungen für verschiedene Baumaßnahmen an seiner Einrichtung. Zum Teil war dies mit Wissen und Billigung der Zuschussgeber geschehen. Die anteilige Rückforderung einiger zu hoch

bewilligter Zuwendungen wurde zurückgenommen, weil sich der Zuwendungsempfänger – nach Ansicht des LRH zu Unrecht – auf Vertrauensschutz berief.

In einem anderen Fall bewilligte das Land eine Zuwendung für den Neubau eines Qualifizierungszentrums, das ausschließlich für sportfachliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen genutzt werden sollte. Der LRH hat festgestellt, dass die Räume auch an Firmen zur Durchführung von anderen Seminaren vermietet werden. Er bat, diesen Nutzungsanteil festzustellen und die Zuwendung anteilig zurückzufordern. Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport bestreitet die zweckwidrige Nutzung nicht. Es beabsichtigt allerdings keine Rückforderung, weil die betreffenden Einnahmen zur Deckung von Betriebskosten dienen. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Erwirtschaftung von Betriebskosten eine Förderung der Investitionsmaßnahme generell nicht ausschließt, sich aber auf deren Umfang auswirkt. Da die sportfachliche Nutzung innerhalb des Zweckbindungszeitraumes nicht mehr 100 v. H. beträgt, besteht ein teilweiser Erstattungsanspruch des Landes. Im Übrigen hat der LRH beanstandet, dass Ausgaben von rd. 239.000 €, für die keine Rechnungen, sondern nur Angebote vorlagen, sowie Ausgaben von rd. 120.000 € für einen nicht geförderten Verwaltungstrakt abgerechnet wurden.

Lfd. Nummer 21

Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“

Das Land gewährte seit dem Jahr 2007 im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“ Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung. Bei diesen Zuwendungen handelte es sich – je nach Förderbereich – um Zuschüsse oder um Darlehen, die mit Fördermitteln des Landes zinsverbilligt waren. Die Förderabwicklung erfolgte über die NRW.BANK; der jeweils örtlich zuständigen Bezirksregierung oblag die fachtechnische Prüfung der Förderanträge.

Nach den Feststellungen des LRH wurden bei der fachtechnischen Antragsprüfung gleichgelagerte Fälle teilweise unterschiedlich beurteilt. In einer Reihe von Förderfällen war nur ein Teil der geförderten Ausgaben förderfähig. Ferner wurde in einigen Fällen unzulässigerweise bereits vor Antragseingang oder Bewilligung der Förderung mit der Fördermaßnahme begonnen. Die von der NRW.BANK erlassenen Zuwendungsbescheide waren teilweise mangelbehaftet. Im Bereich der Gewährung zinsverbilligter Darlehen dokumentierte die NRW.BANK ihre Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung häufig unzureichend; auch führte sie bei der Verwendungsnachweisprüfung keine

Vor-Ort-Prüfungen bei den Förderkreditnehmerinnen und Förderkreditnehmern durch. Nach den förderrechtlichen Regelungen waren Aufwendungen, die die Darlehensnehmerin oder der Darlehensnehmer mit einer Abwasserabgabenschuld verrechnete, von der Förderung ausgeschlossen; die im Kreditantrag und im Verwendungsnachweis gemachten Angaben zu verrechneten Aufwendungen wurden jedoch nicht von der NRW.BANK überprüft und waren nach den Feststellungen des LRH zum Teil unzutreffend. Der LRH hat gebeten, für eine künftig mängelfreie bzw. verbesserte Förderabwicklung zu sorgen und in beanstandeten Förderfällen förderrechtliche Konsequenzen zu prüfen.

Das Ministerium hat Maßnahmen ergriffen oder angekündigt, um in Zukunft eine möglichst einheitliche fachtechnische Beurteilung von Förderanträgen zu gewährleisten und die Mängel bei der Antragsprüfung, Bewilligung sowie Verwendungsnachweisprüfung durch die NRW.BANK zu vermeiden. Es sieht ferner dringenden Handlungsbedarf für eine künftige Überprüfung der Angaben zu verrechneten Aufwendungen. Die Prüfung förderrechtlicher Konsequenzen in beanstandeten Förderfällen hat es eingeleitet.

Lfd. Nummer 22

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen wurde zum 01.01.2007 errichtet. Ihm wurden Aufgaben übertragen, die bisher von verschiedenen anderen Landesbehörden oder -einrichtungen wahrgenommen worden waren. Es ist im Wesentlichen tätig in den Bereichen des Naturschutzes, des technischen Umweltschutzes für Wasser, Boden und Luft sowie des Verbraucherschutzes.

Das Landesamt gliedert sich in acht Abteilungen mit jeweils fünf bis acht Fachbereichen. Es verfügt über drei große Standorte sowie eine Reihe kleinerer Standorte. Im Jahr 2010 war jede Abteilung an mehr als einem Standort vertreten; ferner hatten rd. 40 v. H. der Fachbereiche jeweils mehr als einen Standort. Zu den Tätigkeiten, die an mehreren Standorten wahrgenommen werden, zählen u. a. Laborleistungen. Der LRH hat angeregt, die Zahl der Standorte zu reduzieren und das Ziel zu verfolgen, dass Beschäftigte eines Fachbereichs nicht mehr auf zahlreiche Standorte verteilt sind. Ferner hat er vorgeschlagen, die Labortätigkeiten in einem Zentrallabor zusammenzuführen.

Im Bereich der Wasserwirtschaft und des Gewässerschutzes gehört es u. a. zu den Aufgaben des Landesamts, Messdaten zum Grundwasser sowie zu Oberflächengewässern zu erheben, auszuwerten und bereitzustellen. Hierzu betreibt es ein Netz landeseigener Messstellen, das hinsichtlich der Anzahl und Orte der Messstellen historisch gewachsen ist. Die technische Ausstattung der Messstellen ist nicht einheitlich; entsprechendes gilt für die Häufigkeit, mit der Messstellen zwecks Datenerfassung aufgesucht werden. Der LRH hat konzeptionelle Überlegungen zu Anzahl und Orten notwendiger Messstellen angeregt. Ferner hat er sich für eine Vereinheitlichung der Technik und eine stärkere Automatisierung der Messstellen sowie für die Entwicklung von Kriterien zur Häufigkeit, mit der Messstellen aufgesucht werden, ausgesprochen.

Das Ministerium hält eine Konzentration von Büro- und Laborstandorten für sinnvoll und hat ein neues Standortkonzept für das Landesamt angekündigt. Ferner will es das Netz wasserwirtschaftlicher Messstellen hinsichtlich der Zahl und Orte der Messstellen sowie der Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Technik und zur stärkeren Automatisierung überprüfen; der Turnus manueller Messungen soll ebenfalls vereinheitlicht werden.

Lfd. Nummer 23

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

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat im Auftrag des LRH im Bereich der Bezirksregierung Detmold für die Jahre 2008 und 2009 die Verwendung der Pauschale zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs bei Aufgabenträgern für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), im Wesentlichen die Kreise und kreisfreien Städte, geprüft.

Nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) erhalten die Aufgabenträger für die Gesamtdurchführung des ÖPNV vom Land eine jährliche Pauschale. Die Zuweisung der Pauschale erfolgt durch die Bezirksregierungen auf der Grundlage eines in den Verwaltungsvorschriften zum ÖPNVG NRW enthaltenen Musterbescheids. Nach dem ÖPNVG sind mindestens 80 v. H. der Pauschale unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bindungen der Empfänger sowie sonstiger gesetzlicher Bestimmungen an öffentliche und private Verkehrsunternehmen weiterzuleiten. Nicht verausgabte oder zurück erhaltene Mittel sind von den

Aufgabenträgern bis zu sechs Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, für das die Pauschale gewährt wurde, zu verausgaben und andernfalls dem Land zu erstatten.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Mittel aus der Pauschale auf sehr unterschiedliche Art und Weise, in vielen Fällen ohne Schaffung einer rechtlichen Grundlage nur aufgrund interner Beschlüsse bzw. durch einfache Überweisungen, weitergeleitet wurden. Festgestellt wurde außerdem, dass vier der zehn geprüften Aufgabenträger den 80 v. H.-Anteil der Pauschale in der Regel ohne zuvor von diesen gestellter Anträge vollständig an ihre städtischen Verkehrsgesellschaften weitergeleitet haben. Dies geschah teilweise auch ohne Berücksichtigung von durch private Verkehrsunternehmen gestellten Anträgen. Die Untersuchungen haben ferner ergeben, dass die Aufgabenträger die Fördermittel zwar vor dem 30. Juni des Folgejahres weitergeleitet hatten, die Verausgabung durch die Verkehrsunternehmen jedoch z. T. weit nach diesem Termin erfolgte.

Der LRH hat die festgestellten grundsätzlichen Probleme an das zuständige Ministerium herangetragen. Dieses beabsichtigt, den Musterbescheid im Zuge der zum Jahresende anstehenden Revision des ÖPNVG NRW zu überarbeiten und um die Problemstellungen verhindernde Regelungen zu ergänzen.

Lfd. Nummer 24

INTERREG IV A - Programm Deutschland – Niederland für die Jahre 2007 bis 2013

Das Land Nordrhein-Westfalen beteiligt sich gemeinsam mit dem Land Niedersachsen und den Niederlanden an dem von der Europäischen Union (EU) geförderten Programm „INTERREG IV A Deutschland - Niederland 2007 bis 2013“ (INTERREG IV A - Programm). Das Finanzvolumen des Programms beträgt rd. 293,9 Mio. €, die EU beteiligt sich mit rd. 138,7 Mio. €. Zur Programmumsetzung sind auf deutscher und niederländischer Seite insgesamt 14 Partner eingebunden. Gefördert werden insbesondere Kooperationen im Programmgebiet zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und Forschungseinrichtungen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nachhaltig zu stärken.

Der LRH hält das gewählte Verwaltungsverfahren des INTERREG IV A - Programms für sehr kompliziert und zeitaufwändig. Zwischen Antragstellung und Bewilligung vergingen 3 bis 27 Monate, in rd. einem Viertel der Fälle mehr als ein Jahr. Allein für die Antragsprüfung kann eine von acht Stellen federführend sein. Diese bindet eine

Vielzahl von weiteren Stellen in die Vorbereitung der Förderentscheidung ein, die in einem von fünf möglichen Gremien getroffen wird. Auch das Verfahren bei der Abwicklung der Zuwendungen hält der LRH aufgrund der Zersplitterung der Zuständigkeiten für nicht sachgerecht. Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) hat die Gesamtverantwortung und einen großen Teil der Aufgaben für das INTERREG IV A - Programm übernommen. Im Hinblick auf diese Verantwortung verfügt das Land nicht über ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten, auch hat es seinen finanziellen Aufwand nicht hinreichend ermittelt. Für die kommende Förderperiode hat der LRH Empfehlungen gegeben.

Das MWEBWV folgt zu einem großen Teil den Bedenken des LRH und wird die daraus abgeleiteten Empfehlungen in die Planungen für das künftige INTERREG V A - Programm einbringen. Gemeinsam mit den Programmpartnern soll auch in diesem Verfahren wieder nach gemeinsamen Lösungen, die Flexibilität und Kompromissbereitschaft von allen Beteiligten erfordern, gesucht werden.

Lfd. Nummer 25

Belegleseverfahren für Steuererklärungen

Der LRH hat die Einführung des Scann-Verfahrens für Steuererklärungen (SteuBel) in den Finanzämtern geprüft. Die Investitionskosten für dieses Verfahren betragen insgesamt rd. 7,6 Mio. €.

Die Nutzung der Scanner bleibt weit hinter den Möglichkeiten zurück. In den Finanzämtern werden lediglich 20 v. H. aller in Papierform eingegangenen Steuererklärungen gescannt. Ein Großteil der Finanzämter scannt weniger als 10 v. H. der Papiersteuererklärungen.

Auch die Einführung des Verfahrens war zu kritisieren. Ohne die gesetzlich erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und ohne eigene Erkenntnisse über die Effektivität des Verfahrens legte sich das Land Nordrhein-Westfalen bereits ein halbes Jahr vor Beginn der Erprobung des Verfahrens im Jahr 2007 fest, die gesamte landesweit notwendige Hard- und Softwareausstattung abzunehmen.

Obwohl der LRH das zurzeit praktizierte Verfahren mit der nicht zufriedenstellenden Scannquote sehr kritisch sieht, hält das FM eine Anordnung zum Scannen aller Papiersteuererklärungen nicht für zweckmäßig. Für den Einsatz des Verfahrens soll ge-

worben werden. Vor einer Entscheidung über die zunächst für das Jahr 2014 geplante Ersatzbeschaffung wird das FM Alternativlösungen, wie z. B. eine (Teil-) Zentralisierung des Verfahrens untersuchen. Die Anregung des LRH, aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung den Anteil der elektronisch abgegebenen Steuererklärungen zu erhöhen, indem zumindest die von den steuerberatenden Berufen erstellten Steuererklärungen auf elektronischem Wege abgegeben werden müssen, begrüßte das FM.

Lfd. Nummer 26

Bearbeitung von Rechtsbehelfen

Der LRH hat die Bearbeitung von Rechtsbehelfen in der Finanzverwaltung anhand von 1.200 Steuerfällen geprüft. Das finanzielle Ergebnis der beanstandeten Fälle beläuft sich auf rd. 6 Mio. €. Nach den Feststellungen des LRH ist die Arbeitsqualität vordringlich in drei Bereichen zu verbessern.

Bei Rechtsbehelfen, die zugunsten der Steuerpflichtigen entschieden werden, sind die steuerlichen Auswirkungen auf andere Steuerarten und die Umsetzung der Entscheidung in den nachfolgenden Steuerfestsetzungen stärker zu beachten.

Im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung strittiger Steuerbeträge sind die Gefährdung des Steueranspruchs und die Anordnung von Sicherheitsleistungen konsequent nach den bestehenden Arbeitsgrundsätzen zu entscheiden. Wegen fehlender Sicherheitsleistungen waren nach Ansicht des LRH ausgesetzte Steuerbeträge i. H. v. 15,2 Mio. € gefährdet bzw. bereits ausgefallen.

Die Anzahl der ruhenden Einspruchsverfahren ist nach Auffassung des LRH zu hoch und deren Bearbeitungsdauer zu lang. Einzelne Verfahren wurden vorgefunden, die bereits seit mehr als 20 Jahren andauerten. Zur Reduzierung hält der LRH eine regelmäßige Überprüfung dieser Verfahren für erforderlich.

Der LRH hat dem FM eine Reihe von Anregungen gegeben, um die Arbeitsqualität zu steigern. Das FM hat zu den Vorschlägen des LRH Stellung genommen und mit der Umsetzung begonnen.

Lfd. Nummer 27

Beteiligungen an anderen Körperschaften gemäß § 8b Körperschaftsteuergesetz

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei 24 Finanzämtern die Anwendung des § 8b Körperschaftsteuergesetz (KStG) geprüft. In § 8b KStG wird die grundsätzliche Steuerbefreiung von Erträgen aus Beteiligungen an anderen Körperschaften geregelt. Verluste und Teilwertabschreibungen aus diesen Beteiligungen dürfen folgerichtig das Einkommen einer Körperschaft nicht mindern.

In rd. 26 v. H. der 1.830 überprüften Veranlagungszeiträume wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die finanzielle Auswirkung beträgt mehr als 5,8 Mio. €. Zudem haben die Finanzämter Verluste von mehr als 29,5 Mio. € zu hoch festgestellt, hiervon wurden wegen eingetretener Bestandskraft der Verlustfeststellungsbescheide rd. 21,4 Mio. € endgültig zu hoch festgestellt.

Der LRH ist der Auffassung, dass ein konsequenter Zugriff der § 8b KStG-Sachverhalte bei der Erstbearbeitung der Körperschaftsteuererklärung durch den Veranlagungsbezirk das Steuerausfallrisiko in erheblichem Maße verringert. Aufgrund der Komplexität der steuerlichen Sachverhalte hat der LRH angeregt, die notwendigen Informationen zu den Beteiligungen an anderen Körperschaften in einem sogenannten Dauertatbestand elektronisch zu speichern.

Das FM hat mitgeteilt, dass die Oberfinanzdirektionen bereits Maßnahmen, insbesondere Schulungen, eingeleitet haben, um das Steuerausfallrisiko durch eine konsequente Erstbearbeitung zu vermindern. Für das Jahr 2012 sei der Einsatz eines neuen Dauertatbestandes „Beteiligungsverhältnisse KSt“ geplant, der unter anderem zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei den Beteiligungsdaten führen solle.

III.

Anhang (Teil C)

Lfd. Nummer 28

Sonstige Prüfungen

Landesverband Lippe

Der LRH hat die Prüfungsverantwortung auch für Bereiche, die nichts mit dem Landeshaushalt zu tun haben, so z. B. für den Landesverband Lippe (LVL).

Der LVL wurde im Jahr 1948 zur Verwaltung des Vermögens des früheren Landes Lippe errichtet. Dieses umfasst im Wesentlichen forst- und landwirtschaftlich genutzten Grundbesitz, Immobilien und Finanzvermögen. Der Verband soll im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit die Kultur und Wohlfahrt zugunsten der lippischen Bevölkerung fördern.

Dem Verband waren aus der Veräußerung von erheblichen Teilen seines Vermögens im Jahr 2009 außerordentliche Erlöse in Höhe von rd. 115 Mio. € zugeflossen. Gleichwohl droht dem LVL bei Fortführung seiner bisherigen Haushaltspraxis schon mittelfristig die Aufzehrung seiner Rücklagen. Der Verband verliert damit seine finanzielle Handlungsfähigkeit. Dies ist das Ergebnis einer Analyse der Finanzlage des Landesverbandes durch den LRH. Eine solche Haushaltsentwicklung ist alarmierend.

So unterschiedlich die Standpunkte im Einzelnen auch noch sind, der LVL stimmt mit dem LRH darin überein, dass die Konsolidierung seiner Finanzen dringend erforderlich ist.