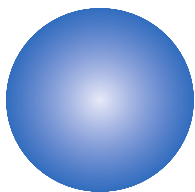




Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Medieninformation



Jahresbericht 2013
über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2012



Kurzfassung

I.

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen (Teil A)

Haushaltsrechnung 2011

Der Landesrechnungshof (LRH) bestätigt für das Haushaltsjahr 2011, dass die in der vom Finanzminister vorgelegten Haushaltsrechnung 2011 und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang das Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs aus März dieses Jahres, mit dem das Haushaltsgesetz 2011 insoweit für nichtig erklärt wurde, als die Einnahmen aus Krediten die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschritten hatten. Folgerichtig verzichtete das Finanzministerium (FM) auf die Inanspruchnahme der für das Haushaltsjahr 2012 rechnerisch fortgeltenden Kreditermächtigung in Höhe von rd. 900 Mio. €.

Entwicklung des Landeshaushalts

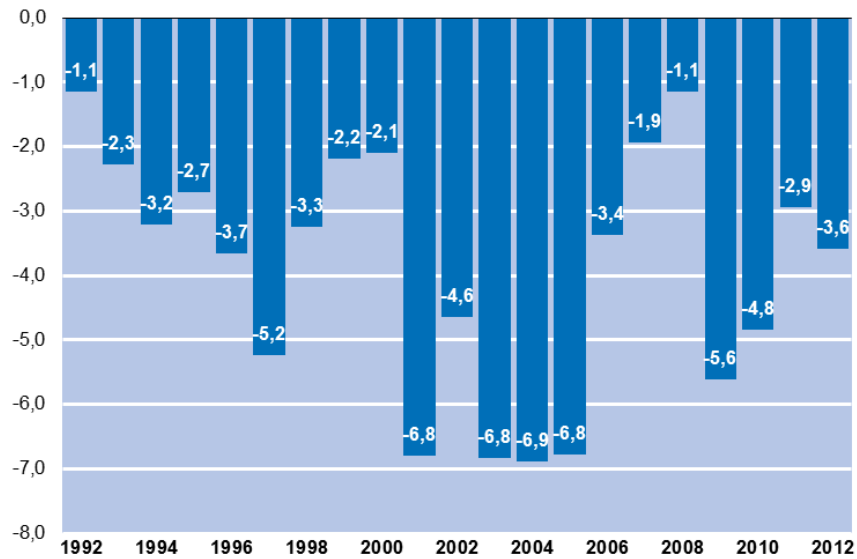
Einnahmen

Bei den Einnahmen machen sich vor allem die unerwartet hohen Steuereinnahmen, die eindeutig den Schwerpunkt der Gesamteinnahmen bilden, bemerkbar. In 2012 haben sie mit 43,4 Mrd. € einen neuen Höchststand erreicht. Im Vergleich zum ebenfalls schon von hohen Steuereinnahmen gekennzeichneten Vorjahr entspricht dies einer nochmaligen Steigerung von 5,7 v. H. Mit diesem Geld kann das Land jedoch gerade einmal rd. 75 v. H. seiner bereinigten Ausgaben in Höhe von rd. 58,2 Mrd. € decken.

Finanzierungssaldo

Das Haushaltsdefizit des Landes, also die Lücke zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben, ist nach einer deutlichen Reduzierung aufgrund der guten Konjunkturlage in 2011 von 2,9 Mrd. € wieder auf 3,6 Mrd. € in 2012 angestiegen. Bei einer langfristigen Betrachtung des Finanzierungssaldos in NRW zeigt sich eine Gemeinsamkeit: Kein Jahr ohne Defizit - und das ungeachtet der Tatsache, dass die Zeitspanne sowohl konjunkturell schwächere als auch konjunkturell stärkere Jahre umfasst.

Ist-Finanzierungssaldo 1992 bis 2012 (in Mrd. €)

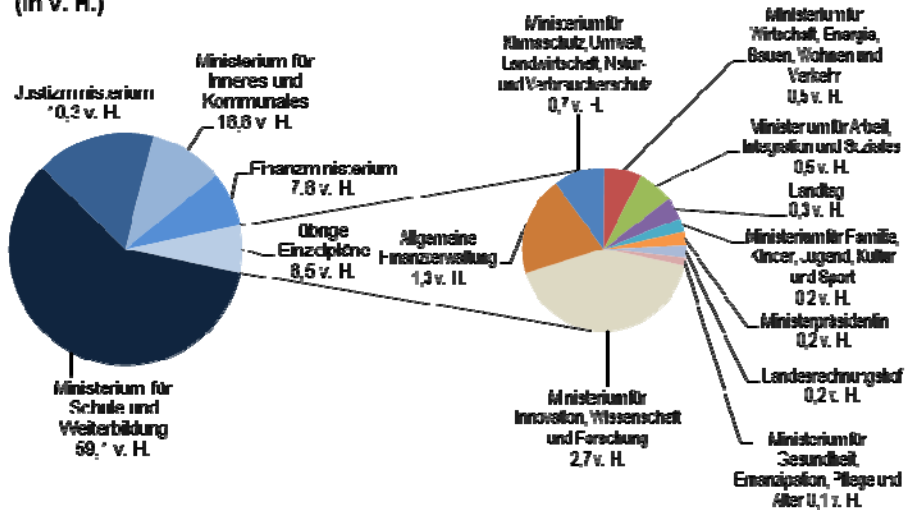


Quelle: Darstellung im Jahresbericht 2013 des LRH, S. 29, Abbildung 1

Personalausgaben

Auf der Ausgabenseite fallen die Personalausgaben – einschließlich der Versorgungsbezüge – besonders ins Gewicht. Sie sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und machen im Jahr 2012 mit rd. 21,8 Mrd. € bereits 37,4 v. H. der bereinigten Ausgaben aus. Eine genaue Betrachtung der prozentualen Anteile im Haushaltsjahr 2011 verdeutlicht: Eine signifikante Reduzierung der Ausgaben im Personalbereich ist nur dann zu erreichen, wenn Schule, Inneres und Kommunales, Justiz sowie Finanzen mit in die Überlegungen einbezogen werden.

Anteile der Einzelpläne an den Personalausgaben des Haushaltsjahres 2011 (in v. H.)



Quelle: Darstellung im Jahresbericht 2013 des LRH, S. 32, Abbildung 2

Zinsausgaben

Ungeachtet der weiter angestiegenen Gesamtverschuldung des Landes haben sich die Zinsausgaben für die an den Kreditmärkten aufgenommenen Gelder rückläufig entwickelt. Sie sind von 4,6 Mrd. € in 2009 auf 4,1 Mrd. € im Jahr 2012 gefallen. Dies ist Folge der Niedrigzinsphase in den letzten Jahren. Für das Haushaltsjahr 2013 rechnet das Land sogar mit Zinsausgaben von weniger als 4 Mrd. €. Dies ist jedoch keine verlässliche Größe. So ging beispielsweise die Landesregierung in der Finanzplanung 2009 bis 2013 noch von einer Steigerung der Zinsausgaben bis auf 5,9 Mrd. € aus. Hierin liegt ein Risiko für die Zukunft. Das Zinsniveau kann jederzeit wieder anziehen, was zu erheblichen zusätzlichen Belastungen für den Haushalt führen würde.

Transferausgaben und Ausgaben für Investitionen

Rund die Hälfte seiner Einnahmen stellt das Land für Transferleistungen zur Verfügung. Das sind alle freiwilligen oder gesetzlich bestimmten Leistungen des Landes an Dritte (z. B. Kommunen, Unternehmen, Privatpersonen). Bei einem kontinuierlichen Anstieg machen sie im Jahr 2012 rd. 27,6 Mrd. € aus und damit 47,4 v. H. der bereinigten Ausgaben.

Die Ausgaben für Investitionen sind im Verhältnis zum Vorjahr (rd. 6,2 Mrd. €) mit rd. 5,9 Mrd. € leicht zurückgegangen. Allerdings ist die Summe nicht gänzlich für den Erwerb oder Erhalt von Sachanlagen verwandt worden, sondern alleine mit über 1 Mrd. € für Beteiligungen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen im Zusammenhang mit der ehemaligen WestLB AG.

Vermögen des Landes

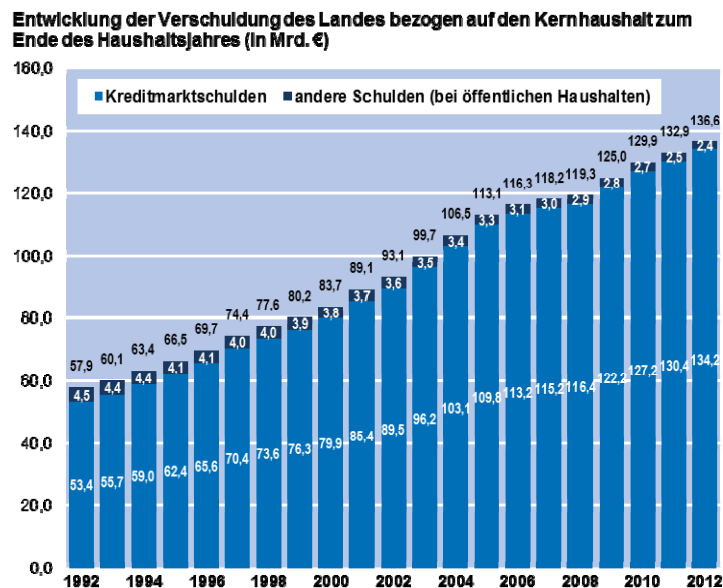
Angesichts der kamerale Haushaltsrechnung bedürfen die Vermögenspositionen des Landes – rd. 35,7 Mrd. € im Jahr 2011 – einer kritischen Betrachtung. Das Vermögen ist nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt. Anschaffungs- oder Herstellungswerte bei Grundbesitz und das Nennkapital bei Beteiligungen können über oder unter den aktuellen Marktpreisen liegen. Es fehlen Angaben zu dem Vermögen des Landes, das über das Grundvermögen und die Forderungen hinausgeht. Auch der Werteverzehr ist kaum darstellbar. Verbesserungen beim Vermögensnachweis werden sich erst dann einstellen, wenn der kamerale Haushalt im Rahmen des Projekts EPOS.NRW¹ auf die integrierte Verbundrechnung umgestellt worden ist.

¹ Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen.

Schulden des Landes

Staatsverschuldung ist mit den Worten Josef Isensees gesprochen „das Opium des Staatshaushalts, das den Konsumenten immer süchtiger und abhängiger macht und eine Entziehungskur, sollte sie einmal erfolgen, immer schmerzhafter“.² Mit dem Haushaltsplan 2012 wurde jedenfalls die Regelverschuldungsgrenze der Landesverfassung erstmals wieder seit dem Jahr 2008 eingehalten. Im Haushaltssoll stand eine Neuverschuldung von 4,3 Mrd. € anrechenbaren Investitionsausgaben von 5,1 Mrd. € gegenüber.

Trotz des deutlichen Anstiegs der Steuereinnahmen kam es im Haushaltsvollzug 2012 jedoch im Vergleich zum Vorjahr wieder zu einer Erhöhung der Nettoneuverschuldung um 0,68 Mrd. €. Die Verschuldung erreichte damit einen neuen Höchststand von 136,6 Mrd. €.



Quelle: Darstellung im Jahresbericht 2013 des LRH, S. 44, Abbildung 6

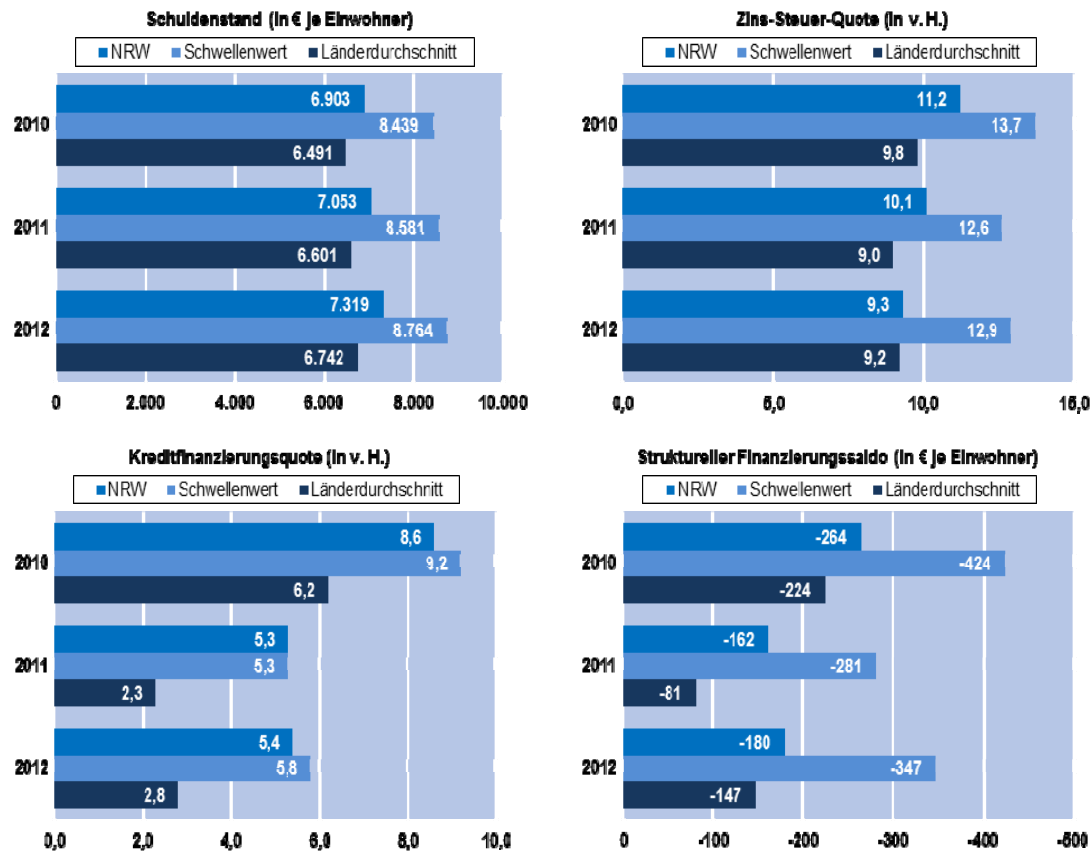
Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der LRH hat in diesem Jahresbericht erstmals auch die Arbeit des Stabilitätsrats mit in die Betrachtung der Verschuldungssituation des Landes einbezogen. Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte des Bundes und der Länder und führt ggf. Sanierungsverfahren durch. Bund und Länder haben damit einen neuen Weg zur Haushaltsüberwachung und Haushaltskonsolidierung beschritten. Jährlich berichten Bund und Länder anhand einheitlich festgelegter Kennziffern und Schwellenwerte zur aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung. Im Wesentlichen werden die folgenden vier Aspekte abgefragt: Der **strukturelle Finanzierungssaldo**, der die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushalts wiedergibt. Die

² Prof. Dr. Dr. h. c. Josef Isensee, JZ 2005, 971 (974 f.).

Kreditfinanzierungsquote; sie gibt an, in welchem Ausmaß der jeweilige Haushalt durch die Aufnahme von neuen Schulden finanziert wird. Die **Zins-Steuer-Quote**, also das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Und schließlich der **Schuldenstand je Einwohner**.

Die Situation stellt sich für NRW – grafisch aufbereitet – wie folgt dar:



Quelle: Stabilitätsbericht 2012 des Landes NRW, Seite 3, Tabelle 1; dargestellt im Jahresbericht 2013 des LRH, S. 50, Tabelle 25

Für die Jahre 2010 bis 2012 stellte der Stabilitätsrat fest, dass NRW keine Haushaltsnotlage drohe.

Das vom Stabilitätsrat praktizierte Verfahren ist allerdings nicht ohne Kritik geblieben. So eröffnen die vorgegebenen Kennzahlen nur einen eingeschränkten Blick auf die jeweilige Haushaltslage. Beispielsweise fallen bei der Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos bestimmte Haushaltspositionen, wie etwa finanzielle Transaktionen, Einnahmen und Ausgaben des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage, nicht ins Gewicht. Zudem bleiben zurzeit Extrahaushalte – wie der des nordrhein-westfälischen Bau- und Liegenschaftsbetriebs – bei der Einschätzung außen vor.

II.

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B)

Einführung des Digitalfunks (Ifd. Nr. 6)

Seit nahezu 15 Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funksysteme durch die Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) an. Das Land hat für Aufbau und Betrieb des Digitalfunks rd. 513 Mio. € bereitgestellt. Der LRH hat dieses Großprojekt seit 2005 mit einer Reihe von Prüfungen begleitet.

Im Zuge seiner aktuellen Prüfung konzentrierte er sich auf den 2012 begonnenen erweiterten Probetrieb. Über die Durchführung des erweiterten Probetriebs und die dabei getroffenen Feststellungen wurden Zwischen- bzw. Abschlussberichte durch das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK) / Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW gefertigt. Der LRH hat bei Auswertung der Unterlagen festgestellt, dass mehrere bundesweit einheitlich festgelegte Mindestanforderungen an den Betrieb des Digitalfunks in dieser Erprobungsphase noch nicht erfüllt worden waren. So fehlte u. a. eine Funkversorgung im Luftraum. Nach Auffassung des LRH müssen die festgestellten Mängel zunächst in einem geordneten Prozess behoben werden, bevor der operativ-technische Betrieb des Digitalfunks in NRW tatsächlich aufgenommen werden kann.

Ein weiterer Kritikpunkt des LRH ist die in der alleinigen Zuständigkeit von NRW liegende, nur schleppend vorankommende Anbindung der Leitstellen der Kreispolizeibehörden an das Digitalfunknetz. Da das damit beauftragte Unternehmen keine fristgerechte Fertigstellung erreichen konnte, sieht ein neuer Zeitplan nun das Jahr 2015 für die Anbindung der Leitstellen an die Zentraleinheiten vor. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen Übergangslösungen zum Einsatz kommen. Neben der Beschaffung einer ausreichenden Anzahl entsprechender Geräte erfordert dies auch eine – in den Gesamtkosten bisher nicht enthaltene – Erhöhung der Kapazitäten des Digitalfunks. Die Kosten hierfür liegen bei etwa 600.000 €, die laut MIK jedoch bereits in der fortgeschriebenen Haushaltsunterlage mit Stand Januar 2013 berücksichtigt sind.

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass derzeit keine belastbaren Kostenschätzungen für die Maßnahmen zur Beseitigung der im erweiterten Probetrieb aufgetretenen Mängel vorliegen. Bis heute ist keine verlässliche Aussage darüber möglich, mit welchem finanziellen Aufwand die flächendeckende Nutzung des Digitalfunks letztendlich erreicht werden kann.

IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen des Zensus 2011 (Ifd. Nr. 7)

Mit dem Zensus 2011 wurden Basisdaten zur Bevölkerung, zu Gebäuden und Wohnungen erhoben. Die für die Durchführung des Projekts notwendigen IT-Verfahren für die gesamte Bundesrepublik wurden gemeinsam von drei statistischen Landesämtern entwickelt. Eines der verantwortlichen Ämter war der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW). Der LRH hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen des Zensus 2011 geprüft. Im Fokus standen neben der Projektstruktur auch das Kostencontrolling innerhalb des Projektes und die Abrechnung der für den statistischen Verbund erbrachten IT-Leistungen.

Obwohl es sich nach Angaben von IT.NRW beim Zensus 2011 um eine in ihrer Komplexität noch nie dagewesene Aufgabenstellung handelte, wurde das Projekt, wie andere Statistikaufgaben auch, innerhalb der bestehenden Organisation umgesetzt. Nach Ansicht des LRH hätte der hierbei entstandene Abstimmungsaufwand durch eine klare Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten deutlich reduziert werden können. Zudem hätte über ein Kostencontrolling jederzeit der aktuelle finanzielle Stand des Projekts abrufbar sein müssen. Dies war jedoch nach Feststellungen des LRH nur bedingt der Fall. Die tatsächlichen Kosten eines Jahres waren IT.NRW erst nach Erstellung des jeweiligen Jahresabschlusses bekannt. Dementsprechend konnte der Landesbetrieb das Kostencontrolling auch nicht als Steuerungsinstrument einsetzen.

Während der Umsetzung der IT-Verfahren durch IT.NRW wurden in den von Bund und Ländern gebildeten Projektgruppen fortlaufend Anpassungen der Software sowie die Erstellung zusätzlicher Anwendungen beschlossen. Diese Beschlüsse führten zu einer Erhöhung der Kosten um rd. 16 Mio. €. Dies konnte IT.NRW den anderen beteiligten statistischen Landesämtern allerdings nicht zeitnah mitteilen, da eine genaue Bezifferung der Mehrkosten erst mit dem Jahresabschluss 2011 geliefert wurde. Vor diesem Hintergrund stimmten die anderen Länder ihrer Beteiligung an den erhöhten IT-Kosten zunächst nicht zu. Eine endgültige Entscheidung steht jedoch noch aus.

IT- Einsatz beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Ifd. Nr. 8)

Der LRH hat den IT-Einsatz beim Landesbetrieb Straßenbau NRW (Straßen.NRW) hinsichtlich seiner Wirtschaftlichkeit geprüft. Dabei hat er eine Reihe unwirtschaftlicher Prozesse und unnötiger Ausgaben festgestellt. Im Wesentlichen kritisiert er die folgenden Punkte:

Straßen.NRW nahm parallel zur Ausschreibung eines Netzes für die landesweite Kommunikationsinfrastruktur durch den Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) eine Optimierung des eigenen Kommunikationsnetzes vor. Die hierfür berechneten Preise lagen durchschnittlich höher als diejenigen des zentralen Landesvertrags. Als die Beschaffungsvorgänge des Netzes von Straßen.NRW später in das zentrale Landesnetz überführt wurden, fand zunächst keine Anpassung der Preise statt. Hierdurch entstanden Straßen.NRW finanzielle Nachteile in Höhe von rd. 1 Mio. €. Dies ist umso bemerkenswerter, als IT.NRW bereits Vertragspartner des externen Netzdienstleisters war, der auch für das Kommunikationsnetz von Straßen.NRW ausgewählt wurde. Hier hätten beide Landesbetriebe frühzeitig reagieren müssen.

Des Weiteren kritisiert der LRH die Infrastruktur des IT-Bereichs. Die Anwendungsserver von Straßen.NRW werden in einer Art Mischverwaltung von drei Dienststellen betrieben, was den Aufbau einer bedarfsgerechten und vor allem wirtschaftlichen IT-Infrastruktur erschwert. Der LRH empfiehlt, bei IT.NRW die Voraussetzungen zur Betriebsübernahme der Server zu schaffen, um diese anschließend dorthin zu verlagern und in das dortige Betriebskonzept zu integrieren.

Einsparpotenziale sieht der LRH schließlich auch im Bereich des Personaleinsatzes im IT-Bereich von Straßen.NRW. Zum einen überschneiden sich die Aufgaben der eingesetzten IT-Kräfte räumlich und organisatorisch. Zum anderen werden dieselben Aufgaben in verschiedenen Niederlassungen von einer unterschiedlichen Anzahl unterschiedlich qualifizierter Personen ausgeführt. Der LRH schlägt vor, das gesamte IT-Personal organisatorisch der IT-Abteilung des Betriebssitzes zuzuordnen und eine zentrale Service-Hotline einzurichten. Insgesamt könnten so auf längere Sicht rd. 12 Stellen des gehobenen Dienstes wegfallen, was einer Einsparung von rd. 800.000 € entspricht.

Neben diesen zentralen Punkten sieht der LRH bezüglich des IT-Einsatzes bei Straßen.NRW außerdem noch deutliche Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen Geräte- und Lizenzverwaltung sowie bei der Kosten- und Leistungsrechnung.

Wirtschaftlichkeit der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten (Ifd. Nr. 9)

Die Polizei des Landes NRW unterhält zur Reparatur und Wartung ihrer Fahrzeuge bei 23 Kreispolizeibehörden eigene Kfz-Werkstätten, deren Wirtschaftlichkeit seit Jahren kontrovers diskutiert wird. Hierbei stand immer auch die Frage nach einer möglichen Schließung der Werkstätten im Raum. Zuletzt erfolgte im März 2011 eine Vorlage zu diesem Thema an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags. Darin wurde auf der Grundlage eines Kostenvergleichs mit privat geführten Werkstätten festgestellt, dass die Werkstätten der Polizei wirtschaftlich arbeiten. Weder eine Privatisierung noch eine Schließung sei vor diesem Hintergrund erforderlich.

Um Aussagen über die Belastbarkeit des Kostenvergleichs treffen zu können, hat der LRH das der Landtagsvorlage zugrunde liegende Zahlenwerk näher untersucht. Dieses basiert auf einer Gegenüberstellung der in der Kostenrechnung der Polizei verzeichneten Gesamtkosten für ihre Kfz-Werkstätten und den fiktiven Kosten, welche dieselben Leistungen in einer privat geführten Werkstatt verursacht hätten. Dabei wurde ein eigens entwickeltes Softwareprogramm eingesetzt. Aufgrund der vielfältigen Buchungsmöglichkeiten sowie wegen fehlender Kontrollen und Vorgaben zur Bedienung des Programms ist aus Sicht des LRH nicht hinreichend sichergestellt, dass die auf diesem Wege gewonnenen Zahlen einen realistischen Vergleich zulassen. So ist beispielsweise systemseitig nicht genügend ausgeschlossen, dass einzelne Arbeitsschritte einmal als Einzel- und später nochmals als Gesamtleistung gebucht werden. Zur Illustration mag ein vom Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) in seiner Stellungnahme angeführtes Beispiel dienen: Das Wechseln eines Bremsbelags beinhaltet die Leistung „Radmontage“. Diese kann aber auch als Einzelleistung gebucht werden. Plausibilitätskontrollen zur Verhinderung entsprechender Doppelerfassungen seien in dem Softwaresystem nicht vorhanden.

Das MIK räumt die vom LRH festgestellten Buchungs- und Kontrolldefizite ein, geht allerdings weiterhin davon aus, dass sich der Betrieb der polizeieigenen Werkstätten wirtschaftlich darstellt. Der LRH hingegen hält es für geboten, den Nachweis auf der Basis eines neuen, belastbaren Zahlenwerks nachzuholen. Er begrüßt es sehr, dass die Prüfungsfeststellungen in den Abschlussbericht der Projektgruppe des MIK zur Optimierung des Fuhrparkmanagements der Polizei einfließen werden.

Ärztlicher Dienst im Justizvollzug (Ifd. Nr. 10)

Für die medizinische Versorgung der Gefangenen stehen in den 36 nordrhein-westfälischen Justizvollzugsanstalten und deren Zweiganstalten sowie in sechs Jugendarrestanstalten rd. 31 Stellen des ärztlichen Dienstes zur Verfügung. Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH fehlen eindeutige Kriterien zur genauen Ermittlung des Personalbedarfs. Von 2006 an wurden die vorhandenen Stellen anhand eines Kapazitätsschlüssel von 540 Gefangenen je ärztlicher Stelle verteilt. Seitdem bestanden bei einigen Justizvollzugsanstalten Stellenüberhänge im ärztlichen Dienst, die auch zur Zeit der Erhebung des LRH noch festgestellt wurden. Der LRH begrüßt es daher, dass das Justizministerium (JM) inzwischen eine Arbeitsgruppe mit der Erstellung neuer Grundlagen der Personalverteilung im ärztlichen Dienst beauftragt hat.

Die Dienst- und Präsenzzeiten der Anstaltsärztinnen und -ärzte bewegen sich – wie bei anderen Bediensteten des Landes auch – zwischen 39 und 41 Stunden in der Woche. Zum Teil nimmt der ärztliche Dienst an der gleitenden Arbeitszeit teil, andernfalls wurde ein fester Arbeitszeitrahmen vorgegeben. Diese Zeiten wurden nach Erkenntnissen des LRH häufig nicht eingehalten. Obwohl sich das JM bereits 2006 in einem Erlass gegen die pauschale Gutschrift von Zeiten für Rufbereitschaften ausgesprochen hat, konnten gleichwohl entsprechende Fälle festgestellt werden. So hatte etwa in einem Fall die Anstaltsleitung mit einem vollzeitbeschäftigten Anstaltsarzt eine Vereinbarung getroffen, nach welcher der Arzt wöchentlich lediglich 25 Stunden Präsenzzeit in der Justizvollzugsanstalt zu verbringen hatte. Die übrige Arbeitszeit wurde ihm bei voller Bezahlung pauschal für einen „Dauerrufbereitschaftsdienst“ erlassen. In einem anderen Fall wurden einem Arzt, der an der Gleitzeit teilnahm, wöchentlich pauschal vier „Bereitschaftsstunden“ und außerdem so genannte „Korrekturstunden“ für Fahrtzeiten gutgeschrieben, wenn er im Rahmen seines Bereitschaftsdienstes die Justizvollzugsanstalt aufsuchte.

Ebenfalls kritisch sieht der LRH die Nebentätigkeiten der Anstaltsärztinnen und -ärzte. Im Durchschnitt übten sie mehr als drei, in Einzelfällen sogar bis zu acht Nebentätigkeiten aus, die teilweise auch während der normalen Dienstzeit wahrgenommen wurden.

Das JM hat mitgeteilt, dass eine umfassende Überprüfung der Dienst- und Präsenzzeiten sowie der Nebentätigkeiten der Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte eingeleitet worden sei. Die für die Zukunft zu treffenden Regelungen seien so zu gestalten, dass arbeits- und dienstrechtliche Bestimmungen uneingeschränkt beachtet würden.

Organisation und Personalbedarf des richterlichen Bereitschaftsdienstes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Ifd. Nr. 11)

Die Amtsgerichte sind verpflichtet, außerhalb ihrer üblichen Dienstzeiten einen richterlichen Bereitschaftsdienst einzurichten. Das Justizministerium (JM) kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass für mehrere Amtsgerichte im Bezirk eines Landgerichts ein gemeinsamer Bereitschaftsdienstplan aufgestellt wird oder dass ein Amtsgericht Geschäfte des Bereitschaftsdienstes ganz oder teilweise für andere Gerichte mit wahrnimmt. Diese als Pool- oder Konzentrationslösung bezeichneten Modelle sollen eine gleichmäßige Belastung der Richterinnen und Richter gewährleisten. Das JM hat hiervon lediglich bei 46 der insgesamt 130 Amtsgerichte Gebrauch gemacht.

Nach Auffassung des LRH kann die Organisation des richterlichen Bereitschaftsdienstes deutlich gestrafft werden. Eine möglichst umfassende Einbeziehung aller Amtsgerichte des Landes in die Pool- oder Konzentrationslösung würde nicht nur zu einer Angleichung der individuellen zeitlichen Belastung der betroffenen Richterinnen und Richter führen, sondern auch den Personalbedarf für den Bereitschaftsdienst insgesamt reduzieren, von heute 26 auf bestenfalls 13 Stellen.

Das JM hat dazu mitgeteilt, eine generelle bzw. flächendeckende Konzentration des Bereitschaftsdienstes sei nicht wünschenswert. Sie brächte allenfalls eine rechnerische Entlastung, da der tatsächliche Aufwand an realer Arbeit nicht vermindert, sondern lediglich unter den beteiligten Gerichten umverteilt werde. Hinzu kämen u. a. erhebliche Mehraufwendungen wie etwa Reisekosten, die durch die verstärkte Präsenzpflcht der Richterinnen und Richter an Wochenenden verursacht würden. Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken haben die Oberlandesgerichte zwischenzeitlich Überlegungen angestellt, den Empfehlungen des LRH nachzukommen, sofern sie dazu Möglichkeiten sehen.

Der Schriftwechsel dauert an.

Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten (Ifd. Nr. 12)

Alle vom Land getragenen Universitäten verfügen in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fachbereichen über wissenschaftliche Werkstätten. Der LRH hatte im Rahmen einer Prüfung in den Jahren 2000/2001 empfohlen, diese organisatorisch zusammenzufassen, um eine erhebliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu erzielen.

Eine Nachschau im Jahr 2012 hat nun ergeben, dass die Universitäten die Zahl ihrer wissenschaftlichen Werkstätten in den letzten Jahren deutlich reduziert und das Werkstattpersonal um mehr als 400 Beschäftigte (rd. 30 v. H.) verringert haben. Diese Reduzierung wurde möglich, indem Werkstätten entweder aufgelöst oder zu größeren Einheiten, so genannten Gemeinschafts- oder Verbundwerkstätten, zusammengefasst wurden. Frei werdende Stellen wurden in großer Zahl nicht wieder besetzt.

Neben den Gemeinschafts- oder Verbundwerkstätten, die für mehrere Institute eines Fachbereichs tätig sind, gibt es aber weiterhin eine Reihe von kleineren Werkstätten, die nur einem Institut oder einem Lehrstuhl zuarbeiten. Nach Ansicht des LRH könnten, wie es bereits an zwei Universitäten erfolgt ist, alle wissenschaftlichen Werkstätten unter Beibehaltung der verschiedenen Standorte einer zentralen Leitung unterstellt werden. In jedem Falle sollte eine weitere Konzentration des Werkstattbereichs erfolgen, was angesichts der derzeit an nahezu allen Hochschulen stattfindenden baulichen Maßnahmen auch realistisch sein dürfte.

Eine weitere Empfehlung, die der LRH in seiner Prüfung 2000/2001 ausgesprochen hatte, bezog sich auf eine Verbesserung der Abwicklung und Abrechnung von Werkstattaufträgen. Diese sollten sowohl inhaltlich als auch formal vereinheitlicht und in jedem Falle IT-gestützt verarbeitet werden. Obwohl auch in diesem Falle bereits Fortschritte erzielt worden sind, sieht der LRH hier weitere Optimierungsmöglichkeiten.

Im Ergebnis sieht der LRH die Entwicklung positiv.

Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hochschulen des Landes (Ifd. Nr. 13)

Die Universitäten und Fachhochschulen in der Trägerschaft des Landes haben seit 2006 begonnen, das kaufmännische Rechnungswesen einzuführen. Der LRH hat diesen Vorgang geprüft.

Unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit hat er kritisiert, dass die Hochschulen die Einführung jeweils für sich allein nach eigenem Ermessen und nur in geringer Abstimmung untereinander durchgeführt haben. Aus Sicht des LRH wäre eine koordinierte Vorgehensweise unter Bündelung der Kräfte zweckmäßiger gewesen und hätte die Aufwände der Umstellung verringert.

Darüber hinaus hat der LRH kritisch angemerkt, dass es, nicht zuletzt mit Blick auf die Einführungskosten in Höhe von insgesamt 43,3 Mio. €, erforderlich ist, das kaufmännische Rechnungswesen weiterzuentwickeln und seine Steuerungsmöglichkeiten umfassender zu nutzen als dies bis jetzt der Fall ist. Zu diesem Zweck sollten etwa die kaufmännischen Jahresabschlüsse der Hochschulen systematisch ausgewertet und zur Analyse und Bewertung der wirtschaftlichen Lage einer Hochschule herangezogen werden. Insgesamt könnten auf diese Weise Ressourceneinsatz und Werteverzehr transparenter gemacht werden und als Grundlage für strategische und haushaltswirtschaftliche Entscheidungen dienen.

Die Hochschulen und das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung haben ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, sich bei betriebswirtschaftlichen und softwaretechnischen Fragen im Zusammenhang mit dem kaufmännischen Rechnungswesen zukünftig stärker zu koordinieren und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten besser auszuschöpfen.

Universitätsbibliotheken (Ifd. Nr. 14)

Der LRH hat die Bibliotheken von 12 der insgesamt 14 Universitäten des Landes geprüft. Schwerpunkt war dabei die Frage nach einer Optimierung der Abläufe bei der Beschaffung und Ausleihe gedruckter Medien. Auch wurden die Existenz und Organisation der vielen, nicht mit der Zentralbibliothek verbundenen Institutsbibliotheken kritisch hinterfragt.

Der LRH stellte u.a. fest, dass in vielen Universitäten Rechnungen für Medienlieferungen nach wie vor überwiegend in Papierform eingingen und manuell verbucht wurden. Dabei konnten jährlich - wo nicht mit Sammelrechnungen gearbeitet wurde – mehrere zehntausend Einzelrechnungen anfallen, mit deren Bearbeitung jeweils mehrere Arbeitskräfte beschäftigt waren. Durch den vom LRH empfohlenen Einsatz eines IT-gestützten Auswahl- und Bestellsystems sowie einer elektronischen Abwicklung von Rechnungen ist eine erhebliche Arbeitserleichterung bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung möglich. Darüber hinaus sollte die Zahl der Lieferanten auf einige, per Ausschreibung ermittelte „Kernlieferanten“ verringert werden, über die künftig die weit überwiegende Zahl der Medienerwerbe abgewickelt werden könnte.

Im Bereich der Ausleihe hält der LRH die Einführung automatisierter Selbstverbuchungs- und Rückgabesysteme für sinnvoll. Auf diese Weise wäre eine Ausleihe praktisch „rund um die Uhr“ möglich. Dies würde nicht nur eine Serviceverbesserung für die Nutzerinnen und Nutzer bedeuten, sondern gleichzeitig auch die Einsparung von Stellen mit sich bringen.

Schließlich hat der LRH sich dafür ausgesprochen, langfristig den Bestand der Institutsbibliotheken zu reduzieren. An fünf Universitäten (Technische Hochschule Aachen, Universitäten Bochum, Bonn, Münster und Köln) werden neben den Zentralbibliotheken insgesamt über 700 eigenständige Institutsbibliotheken unterhalten. Sie werden selbständig verwaltet und verfügen über eigenes Personal sowie über eigene Sachmittel. Nach Auffassung des LRH kann den weiter steigenden Anforderungen an ein effizientes und nutzergerechtes Bibliothekssystem nur dadurch Rechnung getragen werden, dass die Dualität von Zentralbibliothek und Institutsbibliotheken aufgegeben wird. Soweit an den Institutsbibliotheken festgehalten wird, empfiehlt der LRH die Buchbestände der vielen selbständigen Institutsbibliotheken möglichst vollständig im online recherchierbaren Verbundkatalog NRW nachzuweisen und dadurch besser zu erschließen. Weiterhin sollten Mindestöffnungszeiten für die Institutsbibliotheken festgelegt und eine Nutzungsbeschränkung auf Angehörige des jeweiligen Fachbereichs aufgehoben werden.

Die Universitäten haben mit der Umsetzung der Empfehlungen des LRH teilweise bereits begonnen.

Neubau eines Hubschrauberlandeplatzes für das Universitätsklinikum Aachen (Ifd. Nr. 15)

Das Universitätsklinikum Aachen hat im August 2011 seinen neuen Hubschrauberlandeplatz in Betrieb genommen. Bislang wurden hierfür vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) Landesmittel i. H. v. rd. 9 Mio. € bereitgestellt. Aufgrund des bis zum 31.12.2012 geltenden Kontrahierungszwangs war der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) vom Klinikum u. a. mit Planung und Durchführung der Baumaßnahme beauftragt worden.

Im Rahmen seiner Prüfung hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln festgestellt, dass es bei der Vergabe der Generalplanungsleistung für den Hubschrauberlandeplatz an ein Architekturbüro schwerwiegende Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen gab. Konkret wurde beanstandet, dass das Vergabeverfahren bzw. wesentliche Elemente des Wertungsvorgangs nicht bzw. allenfalls lückenhaft dokumentiert wurden. So muss nach den gesetzlichen Vorschriften das gesamte Vergabeverfahren, insbesondere die Bewertung und Auswahl der eingereichten Vorschläge, dokumentiert werden. Zudem sind die Kriterien, anhand derer die Entwürfe letztlich bewertet werden, allen Bewerbern im Vorfeld bekanntzugeben. All dies ist nicht geschehen. Es bleibt mangels entsprechender Dokumentation sogar unklar, zu welchem Zeitpunkt welche Bewertungskriterien entwickelt wurden. Weder der BLB noch das Universitätsklinikum Aachen können daher belegen, dass für alle Mitbewerber ein transparenter und fairer Wettbewerb gewährleistet war. Somit lässt sich weder die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung noch die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der geplanten Baumaßnahme feststellen.

Dass das strenge Erfordernis einer ordnungsgemäßen Dokumentation der Vergabe kein überflüssiges Formerfordernis ist, sondern seine Berechtigung hat, verdeutlicht der vorliegende Fall sehr eindringlich: Das Universitätsklinikum Aachen hatte erstmals auf Nachfrage des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Köln eine Begründung für die Vergabeentscheidung gegeben, diese später jedoch widerrufen und durch eine grundlegend andere Begründung ersetzt. Eine derartig beliebige Vorgehensweise macht den Nachweis der Rechtmäßigkeit einer Vergabeentscheidung unmöglich. Der LRH hat das MIWF wegen der groben Verstöße gegen das Vergaberecht um Prüfung gebeten, in welchem Umfang die Zuschüsse von dem Universitätsklinikum Aachen zurückzufordern sind.

Darüber hinaus zeichnete sich bereits im Juli 2012 eine weitere Erhöhung der Gesamtkosten der Baumaßnahme um rd. 1,4 Mio. € ab, die durch eine Vielzahl geänderter und zusätzlicher Leistungen entstanden ist. Diesen Mehrbedarf hatte das Universitätsklinikum Aachen im Verfahren zur Haushaltsaufstellung 2013 gegenüber dem MIWF angemeldet. Nach Auffassung des LRH hat das Klinikum diese Kostenüberschreitung gemäß der Bewirtschaftungshinweise des MIWF selbst zu tragen.

Neubau des Biomedizinischen Zentrums am Universitätsklinikum Bonn (Ifd. Nr. 16)

Das Biomedizinische Zentrum am Universitätsklinikum Bonn wurde im März 2009 zur Nutzung freigegeben. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) finanzierte seit dem Jahr 2004 den Neubau des Biomedizinischen Zentrums mit einem Zuschuss an das Universitätsklinikum Bonn in Höhe von 34,9 Mio. €. Das Klinikum beauftragte in seiner Eigenschaft als Bauherr aufgrund des damals geltenden Kontrahierungszwangs den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) mit der Planung und Durchführung der Baumaßnahme.

Bei der Prüfung der Neubaumaßnahme wurde durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln festgestellt, dass sowohl bei der Vergabe des Auftrags an ein Architekturbüro als auch bei der Beauftragung eines Generalunternehmers für die Ausführungsplanung und schlüsselfertige Erstellung ein falsches Vergabeverfahren gewählt wurde, was zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führte. Hierbei handelt es sich nach Auffassung des LRH um schwerwiegende Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen.

So wurde das Architekturbüro ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens direkt beauftragt. In einem bereits 1992 durchgeführten Architektenwettbewerb für die Errichtung einer Mehrfachklinik in einem einzelnen Gebäude – wobei auch das Biomedizinische Zentrum mit in die Überlegungen einbezogen wurde – war das jetzt beauftragte Architekturbüro als Sieger hervorgegangen. Da bei der aktuellen Planung die verschiedenen Einrichtungen – und damit auch das Biomedizinische Zentrum – in jeweils separaten Gebäuden untergebracht werden sollten, waren nach Auffassung des LRH grundsätzlich andere Planungs- und Bauaufgaben gefordert, die von dem ursprünglichen Planungswettbewerb nicht erfasst wurden. Damit wäre nach den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung erforderlich gewesen.

Auch für die Vergabe der Bauleistung mit einer Auftragssumme von knapp 30 Mio. € an einen Generalunternehmer hätte nach Auffassung des LRH ein anderes Verfahren – nämlich das europaweite Offene Verfahren – gewählt werden müssen. Im Rahmen der Ausschreibung der Bauleistungen verzichtete der BLB u. a. auf eine vollständige und umfassende Beschreibung der zu erbringenden Leistungen, indem er die Angabe von Mengen und Massen unterließ. Wegen der Teilfunktionalität der Leistungsbeschreibung sah sich der BLB dann auch zur Durchführung eines Nichtoffenen Vergabeverfahrens berechtigt. Dies führte zu der Vergabe des gesamten Bauauftrags an einen Generalunternehmer.

Der LRH sieht generell die Gefahr, dass sich öffentliche Auftraggeber durch die Praxis der funktional geprägten Ausschreibungen für Gebäude zunehmend der grundsätzlichen Verpflichtung zur Vergabe im Offenen Verfahren entziehen. Da sich hierauf in der Regel nur Generalunter-

nehmer bewerben können, wird damit zugleich einer Vielzahl von mittleren und kleineren Handwerksbetrieben und Unternehmen die Möglichkeit der Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren genommen.

Der LRH hat das MIWF gebeten, gegenüber dem Universitätsklinikum Bonn als Empfänger der Landesmittel eine Rückforderung der geleisteten Zuschüsse zu prüfen.

Darüber hinaus zeigte die Prüfung erneut Regelungslücken und Unklarheiten in den Vorgaben des MIWF für die den Universitätskliniken gewährten Zuschüsse für Bau- und Investitionskosten auf. Das zurzeit insoweit einzig geltende Regelwerk enthält zur Handhabung der Zuschüsse keine oder nur sehr allgemein gehaltene Regelungen, wie z. B. zur Dokumentation und Nachweisführung, aber auch unzureichend definierte Voraussetzungen für Rückforderungsansprüche von Zuschüssen oder die notwendige Anwendung der gleichen vergaberechtlichen Regeln wie bei sonstigen Bauvorhaben des Landes.

Das MIWF hat inzwischen zugesagt, seine Vorgaben, wie bereits seit langem vom LRH gefordert, umfassend zu überarbeiten.

Förderung der Jugendverbandsarbeit (lfd. Nr. 17)

Das Land fördert die im Landesjugendring NRW e. V. zusammengeschlossenen und als Träger der freien Jugendhilfe anerkannten Jugendverbände. In den Jahren 2009 bis 2011 betrug die Förderung jährlich 17,27 Mio. €. Sie wurde den Empfängern in Form von fachbezogenen Pauschalen für die Durchführung bestimmter Aufgaben zur Verfügung gestellt. Vergleichbare Regelungen haben weder der Bund noch ein anderes Land.

Die Fördervoraussetzungen werden maßgeblich durch das Sozialgesetzbuch (§ 74 Abs. 1 SGB VIII) geregelt. Es schreibt u. a. fest, dass der jeweilige Träger die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu bieten und eine angemessene Eigenleistung zu erbringen hat. Eine Prüfung dieser Fördervoraussetzungen konnte der LRH nicht feststellen. Zudem fehlen Bestimmungen, die die Jugendverbände zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der fachbezogenen Pauschalen und zu einer Eigenleistung verpflichten. Damit stellt das Land nach Ansicht des LRH nicht hinreichend sicher, dass die Fördermittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden und die Jugendverbände einen entsprechenden Eigenanteil leisten.

Das zuständige Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) und das Finanzministerium vertreten die Auffassung, die Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werde schon allein durch die Anerkennung der geförderten Verbände als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII sichergestellt. Diese Auffassung teilt der LRH nicht.

Darüber hinaus moniert der LRH, dass die Kriterien, nach denen sich die Mittelverteilung berechnet, entgegen den Vorgaben des Haushaltsgesetzes nicht hinreichend objektivierbar sind. Beispielsweise schlug der Landesjugendring NRW e. V. dem MFKJKS einen Betrag vor, mit dem ein neuer Jugendverband ab 2010 gefördert werden sollte. Diesen änderte das Ministerium leicht ab und kürzte gleichzeitig die fachbezogenen Pauschalen bei einem Teil der bisher geförderten Verbände. Hier zeigt sich, dass die Festlegung des Verteilschlüssels aufgrund konkret-individueller Entscheidungen des Landesjugendring NRW e. V. und des Ministeriums erfolgt, nicht aber – wie es § 29 des jährlichen Haushaltsgesetzes vorsieht – aufgrund objektivierbarer Kriterien.

Nach Ansicht des LRH hat insoweit eine Anpassung der Verteilkriterien zu erfolgen.

Zuwendungen für die Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen (Ifd. Nr. 18)

Von 2008 bis 2010 wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 3,6 Mio. € für Projektförderungen zur Vorbereitung und Durchführung sportlicher Großveranstaltungen sowie sonstiger Maßnahmen zur Entwicklung und Darstellung des Sportlandes NRW bewilligt. Im Rahmen dieser Förderung hat der LRH erhebliche Mängel festgestellt, die im Wesentlichen auf fehlende Vorgaben durch das zuständige Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) zurückgehen.

So war beispielsweise nicht eindeutig genug definiert, was genau unter einer „sportlichen Großveranstaltung“ zu verstehen ist. Die in dem Haushaltsplan enthaltene Erläuterung, wonach Welt- und Europameisterschaften sowie weitere Veranstaltungen von zentraler Bedeutung dazu zählen, konnte nicht verhindern, dass teilweise Förderanträge für gleichartige Sportveranstaltungen unterschiedlich beschieden wurden. Auch wurden Veranstaltungen mit wenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern und geringen Zuschauerzahlen gefördert. Bei über 50 v. H. der geförderten Maßnahmen lagen die Zuwendungen zwischen 400 € und 2.000 €. Der LRH hat vor diesem Hintergrund darum gebeten, künftig die Gründe der Einstufung einer Maßnahme als sportliche Großveranstaltung nachvollziehbar zu dokumentieren. Zugleich sollen die in den einschlägigen Verwaltungsvorschriften enthaltenen Bagatellgrenzen für Zuwendungen von 2.000 € (bzw. 12.500 € bei Zuwendungen an Gemeinden) beachtet werden.

Festzustellen war auch mehrfach, dass die den Förderanträgen beigefügten Finanzierungspläne erhebliche Summen für Repräsentationsausgaben enthielten. In einem Fall standen sogar einer Zuwendung von 125.000 € Ausgaben für Catering von rd. 156.000 € gegenüber. In Anlehnung an die für Sportgroßveranstaltungen geltenden Regelungen im Bund fordert der LRH, dass Repräsentationsausgaben vollständig von der Förderung auszuschließen sind, da diese nicht dem Zweck entsprechen und darüber hinaus unwirtschaftlich sind.

Auch die Ausgaben für Lizenzgebühren oder ähnliche Zahlungen an internationale sowie nationale Verbände, die bis zu 150.000 € betragen, hat der LRH kritisiert. Die derzeitige Förderpraxis, wonach die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger mit den Zahlungen an die Verbände – in der Regel ohne weitere Gegenleistung – lediglich das Recht zur Durchführung der Veranstaltung erwerben, entspricht nicht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Da die Verbände ein wesentliches Interesse an der Durchführung der Veranstaltungen hatten, hätten sie sich auch an den Ausgaben beteiligen müssen. Entsprechende Vorgaben zur Vertragsgestaltung fehlen aber. Im Übrigen hat der LRH bemängelt, dass Lizenzgebühren oder ähnliche Zahlungen an Verbände nur dann als

förderungsfähig anerkannt werden können, wenn sie im jeweiligen Einzelfall unabdingbare Voraussetzung für die Vergabe einer sportlichen Großveranstaltung sind, an der das Land ein erhebliches Interesse hat. Auch insoweit ist das MFKJKS gefordert zu regeln, wie ein angemessener Nutzen für das Land zu ermitteln ist.

Neben diesen grundsätzlichen Fragestellungen zur Förderfähigkeit hat der LRH bei den einzelnen Verwendungsnachweisen verschiedene Mängel festgestellt und vermisst insgesamt einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Fördergeldern. Das MFKJKS wurde gebeten, bei festgestellten Mängeln im bisherigen Förderverfahren eine Rückforderung der Zuwendungen zu prüfen.

Das MFKJKS beabsichtigt, verbindliche Vorgaben für die Förderung von sportlichen Großveranstaltungen zu erlassen. Dabei will es den Anregungen des LRH überwiegend folgen.

Vergabe und Abrechnung von Beratungsleistungen beim Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Ifd. Nr. 19)

Der Landesbetrieb Straßenbau NRW (Straßen.NRW) zahlte in den Jahren von 2001 bis 2011 rd. 4,8 Mio. € an verschiedene Beratungsunternehmen, um u.a. die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens oder die Organisation seiner Niederlassungen optimieren zu lassen. Der LRH hat die Vergabe und Abrechnung dieser Verträge, mit denen Straßen.NRW überwiegend betriebswirtschaftliche Beratungsleistungen eingekauft hat, geprüft und zahlreiche Mängel festgestellt.

Von den insgesamt 37 Verträgen konnte Straßen.NRW 13 nicht vorlegen, 2 der restlichen 24 Vertragstexte waren nicht, 7 lediglich von Straßen.NRW unterzeichnet. Auch waren die von den Unternehmen zu erbringenden Leistungen regelmäßig nur grob umrissen. Von den in der Zeit von 2001 bis 2011 an Beratungsunternehmen geleisteten Zahlungen waren lediglich rd. 520.000 € eindeutig belegt und einzelnen Leistungen zuzuordnen. Für fast 2 Mio. € gab es keine Belege und für 2,3 Mio. € waren Belege für Leistungen den entsprechenden Verträgen nicht klar zuzuordnen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass aufgrund der spärlich vorhandenen Unterlagen und der mangelhaften Leistungsbeschreibungen der LRH nicht abschließend beurteilen kann, ob und in welchem Umfang die Beratungsergebnisse von Nutzen und die Honorare gerechtfertigt waren.

Neben den erwähnten 37 Verträgen hat der LRH einen Vertrag von Straßen.NRW mit einer Beratungsfirma zur Umsetzung von Einsparpotenzialen im Beschaffungsmanagement detailliert untersucht. Vertraglich vereinbart war eine im Wesentlichen erfolgsabhängige Vergütung. Nach dem Vertrag sollte es bei Erreichen eines Einsparziels von 4,65 Mio. € innerhalb einer 18-monatigen Projektlaufzeit ein Honorar von 1.004.400 € netto erhalten. Bereits bei einer Einsparung von 850.000 € bis zu einer Summe von rd. 3,94 Mio. € blieb das vertraglich vereinbarte Gesamthonorar bei konstant 850.000 €. Nach Beendigung der Projektlaufzeit im Oktober 2010 lagen Straßen.NRW Einsparnachweise in Höhe von nahezu 1 Mio. € sowie Grundlagendaten für weitere Einsparnachweise von rd. 220.000 € vor. In einem im November 2010 geschlossenen Ergänzungsvertrag wurde neben der Verlängerung der Projektlaufzeit bis zum 15.06.2011 insbesondere ein neues Gesamthonorar vereinbart. Durch die besondere vertragliche Ausgestaltung einzelner Komponenten führte dies dazu, dass dem Unternehmen angesichts der bereits bis Oktober 2010 erbrachten Einsparnachweise ein Honorar von 1,15 Mio. € zustand. Die ursprünglich im Vertrag maximal erreichbare Summe von 1.004.400 € bei Einsparungen von 4,65 Mio. € war damit bei Einsparnachweisen in Höhe von 1,22 Mio. € bereits „verdient“. Durch eine solche Vertragsgestaltung wird ein Beratungsunternehmen sicherlich nicht motiviert, die Einsparmöglichkeiten in Gänze auszuloten.

Mit Blick auf seine Prüfungsergebnisse hat der LRH Straßen.NRW aufgefordert, zukünftig sicherzustellen, dass die vorgesehenen Leistungen von Beratungsunternehmen und die damit angestrebten Ziele ausreichend beschrieben, die erforderlichen Erfolgskontrollen durchgeführt und Zahlungen nachvollziehbar belegt werden.

Förderung von Eisenbahnstrecken (Ifd. Nr. 20)

Der LRH hat die Förderung von Investitionen eines privaten Unternehmens zur Reaktivierung einer Eisenbahnstrecke sowie zum Neubau einer Verbindungsstrecke geprüft. Hierbei entdeckte er eine Reihe schwerer Vergabeverstöße, die aus seiner Sicht eine ganze oder teilweise Rückforderung der betroffenen Fördergelder nach sich ziehen muss.

Zum einen wurden Verflechtungen zwischen der von dem Unternehmen (Zuwendungsempfänger) beauftragten Gleisbaufirma und dem federführend an dem Bauprojekt beteiligten Ingenieurbüro festgestellt. Alleiniger Gesellschafter beider Unternehmen ist eine Holding; im Zeitraum der beschriebenen Auftragsvergabe war einer der Geschäftsführer der Gleisbaufirma auch Geschäftsführer des Ingenieurbüros. Der Zuwendungsempfänger erteilte Aufträge an die Firma, obwohl das mit ihr verbundene Ingenieurbüro u. a. an der Projektsteuerung, Ausschreibungsvorbereitung und Vergabe der Baumaßnahme beteiligt war. Dies veranlasste bereits die zum damaligen Zeitpunkt zuständige Bewilligungsbehörde, die Bezirksregierung Köln, den Zuwendungsempfänger darauf hinzuweisen, dass sich eine „Identität zwischen planender und ausführender Firma“ negativ auf die Förderung durch das Land auswirken würde. Vor diesem Hintergrund wurde zunächst ein anderes Unternehmen ausgewählt. Nachdem dieses insolvent gegangen war, wurde jedoch die oben genannte Gleisbaufirma per freihändiger Vergabe mit der Fertigstellung der Baumaßnahmen beauftragt.

Zum anderen unterblieb beim Bauauftrag für den Neubau einer Verbindungsstrecke eine nach Auffassung des LRH erforderliche EU-weite Ausschreibung. Die auf die erfolgte bundesweite Ausschreibung eingegangenen Angebote waren zudem nicht, wie von den Vergabevorschriften gefordert, eindeutig gekennzeichnet. Daher kann eine nachträgliche Manipulation der Angebote nicht ausgeschlossen werden. Außerdem stellte sich heraus, dass das Angebot der letztlich beauftragten Firma A Abweichungen bei den vom Auftraggeber vorgegebenen Mengen enthielt, die das Gebot günstiger machten. Anstatt das Angebot aufgrund dieser Abweichungen vom Leistungsverzeichnis auszuschließen, wurden die Summen vom Auftraggeber korrigiert. Danach handelte es sich zwar nicht mehr um das günstigste Gebot. Die Bieterreihenfolge wurde jedoch durch die Einbeziehung mehrerer Nebenangebote erneut geändert, sodass die Firma A schließlich den Zuschlag erhielt. Das o. a. Ingenieurbüro war auch hier am Vergabeverfahren beteiligt.

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr hat der zuständigen Bewilligungsbehörde mitgeteilt, dass es das Verfahren aufgrund der gravierenden Prüfungsfeststellungen fachlich begleiten wird. Es hat in seiner Stellungnahme wesentliche Einschätzungen des LRH bestätigt. Gleichwohl hat die Bewilligungsbehörde bislang die erforderlichen rechtlichen Konsequenzen nicht gezogen.

Schriftgutverwaltung/Dokumentenmanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (Ifd. Nr. 21)

Der LRH hat bei Einzelprüfungen von Baumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB) bereits mehrfach zum Teil gravierende Mängel in der Schriftgutverwaltung bzw. des Dokumentenmanagements festgestellt. Eine vor diesem Hintergrund durchgeführte Prüfung im Geschäftsbereich des BLB hat die in Einzelfällen gewonnenen Einschätzungen weitgehend bestätigt.

Insbesondere wurde festgestellt, dass keine Aktenverzeichnisse über Vorgänge geführt werden, die sich in der laufenden Bearbeitung befinden. Existenz, Umfang, Inhalt und Standort der entsprechenden Aktenbestände sind meist nur den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern bekannt und werden erst dokumentiert, wenn die Akten zum Abschluss des Vorgangs einem der Zentralarchive übergeben werden. Da aber die Archivierung selbst – neben dem vom BLB mit etwa 75.400 Akten bezifferten Archivierungsstau – mit Mängeln behaftet ist, wird auch die Auffindbarkeit von archivierten Akten und Dokumenten erheblich beeinträchtigt.

Bei der beim BLB eingesetzten Hybridaktenführung, bei der parallel zur Papierakte auch eine elektronische Akte geführt wird, war nach Feststellungen des LRH ebenfalls nicht sichergestellt, dass zeitnah ein vollständiger Überblick über den vorhandenen Aktenbestand erlangt werden kann. Es fehlt an einer Weisung, ob und in welchen Fällen elektronische Dokumente auszudrucken und zur Papierakte zu nehmen oder Papiervorgänge zu digitalisieren sind. Damit ist nicht sichergestellt, dass eine der beiden Ablageformen sämtliche Dokumente eines Vorgangs enthält. Hinzu kommt, dass die Speicherung von Daten in den bis zu 300 verschiedenen virtuellen Dateisystemen die Integrität im Sinne einer dauerhaft nachvollziehbaren Bearbeitung und Authentizität des gespeicherten Schriftgutes nicht gewährleistet. Die Dateien können vielmehr ohne Erkennbarkeit nachträglich geändert werden, womit die Speicherung auf den Laufwerken nicht revisionssicher ist.

Auch die Archivierung elektronischer Dokumente in dem seit 2010 eingeführten elektronischen Dokumentenmanagement zeigt erhebliche Defizite, da bei einem Drittel der bislang erfassten Datensätze die zur Identifizierung erforderlichen Angaben ganz oder teilweise fehlen.

Die Prüfungsfeststellungen machen deutlich, dass dem BLB kein organisationsübergreifendes, personenunabhängiges System zum Auffinden und Zusammenführen von Dokumenten zur Verfügung steht. Damit verstößt er bereits gegen eigene Regelungen zu einer ordnungsgemäßen Schriftgutverwaltung. Danach müssen der Stand und die Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein. Einzelne Do-

kumente müssen zweifelsfrei identifizierbar und jederzeit auffindbar sowie mit den übrigen Dokumenten desselben Vorgangs eindeutig in Beziehung gesetzt sein.

Aufgrund dieser Mängel werden u.a. die Grundsätze der Korruptionsprävention nicht eingehalten sowie die Überprüfbarkeit öffentlicher Vergaben und die Sicherung von Rechtsansprüchen gegenüber Dritten beeinträchtigt. Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als der BLB als Bauherr und Vermieter von Landesliegenschaften zum Teil bedeutende und mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für das Land verbundene Entscheidungen trifft. Hinzu kommt, dass die Landesregierung, konkret das Finanzministerium, dem Landtag gegenüber jederzeit und umfassend über das Tun des BLB rechenschaftspflichtig ist. Daher dürfte auch für die Entscheidungsträger des Landes ein besonderes Interesse an einer nachvollziehbaren Dokumentation des Handelns des BLB bestehen.

Der BLB hat den Feststellungen des LRH grundsätzlich zugestimmt und will bis Anfang 2014 vollständig zur elektronischen Bearbeitung von Vorgängen übergehen. Darüber hinaus hat er zugesagt, die bestehenden Archivierungsrückstände kontinuierlich aufzuarbeiten und aufgezeigte Mängel durch organisatorische Maßnahmen und Schulung des eingesetzten Personals zu begegnen.

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (Ifd. Nr. 22)

Der LRH hat bei fünf Finanzämtern die Bearbeitungsqualität erstmaliger Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bebauter Grundstücke geprüft. Eine durchschnittliche Beanstandungsquote in Höhe von rd. 47 v. H. zeigt, dass dieser Bereich der Steuererklärungen ein erhebliches Fehlerpotenzial birgt. Vor diesem Hintergrund ist bei den Finanzämtern ein erhöhter Arbeitsaufwand gefordert, um die Besteuerungsgrundlagen von Beginn an korrekt durch die Finanzbeamtinnen und Finanzbeamten zu ermitteln. Eine Investition, die sich lohnt, denn bereits bei der stichprobenartigen Prüfung von 1.105 Fällen wurden allein im Zusammenhang mit Gebäudeabreibungen zu niedrig angesetzte Besteuerungsgrundlagen in Höhe von rd. 6,1 Mio. € festgestellt. Bei weiteren 9 Mio. € wird dies momentan noch ermittelt. Außerdem führt die zutreffende Speicherung von Angaben im Erstjahr in den folgenden Jahren zu Arbeitserleichterungen bei den Finanzämtern und zur Vermeidung von Steuerausfällen.

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung des LRH zugesichert, dass die Finanzverwaltung künftig auf eine verbesserte Bearbeitungsqualität bei der Ermittlung der Angaben zur erstmaligen Vermietung achten werde. Diese Qualitätsverbesserung soll mit der Durchführung verschiedener Maßnahmen wie etwa der verstärkten Nutzung zum Teil bereits jetzt vorhandener Arbeitshilfen erreicht werden. Des Weiteren besteht die Absicht, ein diesbezügliches Prüffeld einzuführen. Dies ist mit speziellen Schulungsmaßnahmen und der Einführung eines 4-Augen-Prinzips verbunden. Darüber hinaus sollen regionale Fachbesprechungen zu den Feststellungen und Handlungsempfehlungen des LRH zwischen der Oberfinanzdirektion und den Finanzämtern stattfinden.

Arbeitsweise der Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (Ifd. Nr. 23)

In NRW ist die Verfolgung von Steuerstraftaten in zehn Finanzämtern für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (Fahndungsämtern) konzentriert. In seiner Prüfung ist der LRH vor allem der Frage der Festsetzung von Hinterziehungszinsen und der Praxis der Zuweisung von Geldbeträgen nach § 153a Strafprozessordnung nachgegangen. Eine strafrechtliche Bewertung der jeweiligen Sachverhalte wurde nicht vorgenommen.

Hinterzogene Steuern sind gemäß § 235 Abgabenordnung zu verzinsen, um dem Nutznießer der Steuerhinterziehung gegebenenfalls auch den Zinsvorteil der verspäteten Zahlung zu nehmen. Obwohl es sich hierbei um eine zwingende Folge einer – unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgbarkeit – festgestellten Steuerhinterziehung handelt, wurden im Rahmen der Prüfung von mehr als 300 Fällen aus den Jahren 2007 bis 2010 erhebliche Vollzugsdefizite festgestellt. Diese ergaben sich letztlich aus dem fehlerhaften Informationsfluss zwischen den Fahndungsämtern und den für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen zuständigen „normalen“ Finanzämtern. In 100 beanstandeten Fällen entstand ein finanzieller Schaden von rd. 2,2 Mio. € durch nicht festgesetzte Hinterziehungszinsen. Landesweit dürfte bei den zehn Fahndungsämtern durch nicht festgesetzte Hinterziehungszinsen von einem Schadensumfang von mehr als 7,3 Mio. € auszugehen sein. Nach Ansicht des LRH lassen sich die festgestellten Schnittstellenprobleme dadurch reduzieren, dass die Zinsfestsetzung zeitnäher als bisher erfolgt und die „normalen“ Finanzämter unabhängig von den Zuarbeiten durch die Fahndungsämter die Festsetzung und Erhebung von Hinterziehungszinsen vornehmen.

Des Weiteren moniert der LRH die landesweit stark unterschiedliche Verfahrensweise bei der Zuweisung von Geldauflagen. Solche Geldleistungen können gemäß § 153a Strafprozessordnung in minder schweren Hinterziehungsfällen auferlegt werden. Nach den insoweit einschlägigen bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisungen sollen die Fahndungsämter wegen der Gemeenschädlichkeit von Steuerstraftaten regelmäßig eine Auflagenzahlung zugunsten der Staatskasse veranlassen. Nach den Feststellungen des LRH haben die Fahndungsämter zwischen 2006 und 2010 landesweit insgesamt 17.522 Hinterziehungsfälle gegen Zahlung von Geldauflagen in Höhe von insgesamt rd. 76,2 Mio. € eingestellt. Davon gingen rd. 64,1 Mio. € (dies entspricht einem Anteil von rd. 84 v. H.) an die Landeskasse, der Rest an gemeinnützige Einrichtungen. Dabei schwankte der Landeskassenanteil zwischen den einzelnen Fahndungsämtern allerdings beträchtlich. Die Bandbreite reichte von 54 v. H. bis zu 99 v. H.

Der LRH sieht das in den betreffenden Anweisungen vorgegebene Regel-Ausnahmeprinzip jedenfalls in den Fahndungsämtern nicht mehr als erfüllt an, in denen der Zuweisungsanteil an die Landeskasse im Fünfjahresschnitt weniger als 73 v. H. betrug. Er betrachtet es als Aufgabe

des Finanzministeriums, stärker auf die Einhaltung der entsprechenden Anweisungen zu achten und damit gleichzeitig eine einheitlichere Verfahrensweise aller nordrhein-westfälischen Fahnungsämter herbeizuführen.

Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des LRH Stellung genommen und begonnen, die Empfehlungen umzusetzen.

III.

Beratungsbeitrag (Teil C)

Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung (Ifd. Nr. 24)

Landesbezogene Schuldenbremse

Ab dem Jahr 2020 gibt das Grundgesetz den Ländern verbindlich vor, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen auszugleichen. Bereits heute fordert der Europäische Fiskalpakt vom deutschen Staat eine strikte Haushaltsdisziplin. Der Bund und fast alle Länder haben bereits mehr oder weniger restriktive rechtliche Maßnahmen zur Reduzierung ihrer Neuverschuldung ergriffen. NRW ist bisher untätig geblieben. Hier gilt noch immer die alte Schuldenregel in Artikel 83 Satz 2 Landesverfassung, nach der die vorgesehenen Kreditaufnahmen nicht die geplanten Ausgaben für Investitionen übersteigen dürfen. Dies hat die steigende Verschuldung des Landes in den letzten Jahrzehnten allerdings nicht verhindern können. Schon aus diesem Grunde erscheint die Übernahme einer neuen Schuldenregel in die Landesverfassung angezeigt. Des Weiteren gilt es zu bedenken, dass Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung in Zukunft nur noch dann möglich sein werden, wenn sie in der Landesverfassung verankert und landesgesetzlich eindeutig definiert sind. Nur unter dieser Voraussetzung wären im Falle konjunktureller Schwächephasen, außergewöhnlicher Notsituationen oder Naturkatastrophen Kreditaufnahmen zur Gegensteuerung zulässig.

Das Finanzministerium hat inzwischen mitgeteilt, dass die Regierungskoalition sich darauf verständigt habe, einen eigenen Vorschlag zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung einzubringen. Diese Initiative sollte nach Ansicht des LRH so bald als möglich gestartet werden und in ihrer Umsetzung u. a. folgende Aspekte beinhalten:

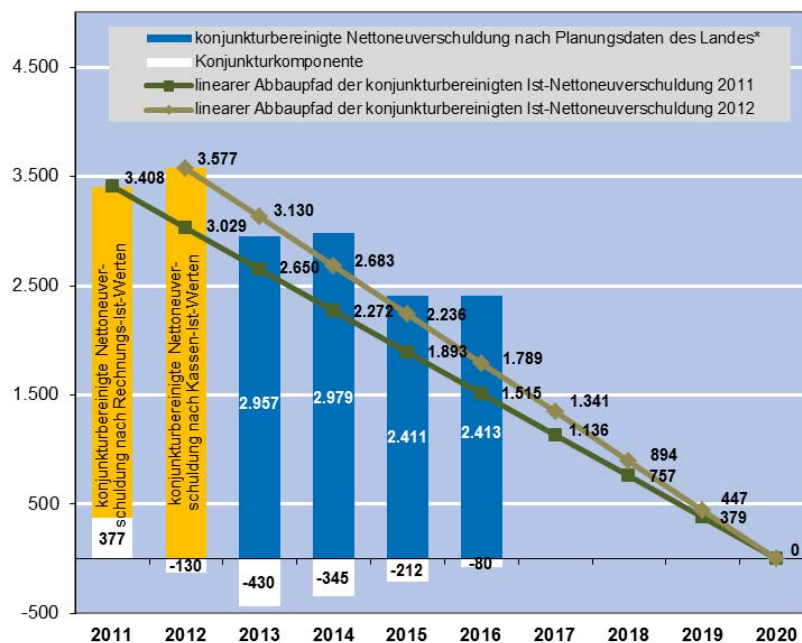
So sollte eine **Konjunkturkomponente** vorgesehen sein, die möglichst einfachen und transparenten Vorgaben folgt. Nur so können die finanziellen Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen berücksichtigt werden. Nach Möglichkeit sollte eine solche Komponente mit den Regelungen beim Bund und in anderen Ländern gut vergleichbar sein. Des Weiteren sollten die **Merkmale zur Bestimmung außergewöhnlicher Notsituationen** restriktiv und so präzise wie möglich gefasst werden. Um künftig steigende Schuldendienste bei einem wieder anziehenden Zinsniveau sowie das absehbare Ansteigen der Versorgungsausgaben des Landes abfedern zu können, sollte weiterhin ein **Risikopuffer** etabliert werden. Daneben wird klarzustellen sein, dass die Schuldenbremse nicht durch die Veräußerung von Vermögenswerten oder die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf **Sondervermögen bzw. landeseigene Gesellschaften um-**

gangen werden kann. Schließlich sollte eine absolute **Verschuldungsobergrenze verbindlich normiert** werden.

Kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung

Die Landesregierung kann die Neuverschuldung nur dann durch eigene Maßnahmen zurückführen, wenn sie maßgeblich die Ausgaben reduziert. Der vom Finanzministerium bisher prognostizierte Verlauf der Neuverschuldung bis zum Jahr 2016 lässt allerdings keine Rückführung bis auf null im Jahr 2020 erwarten. Der LRH empfiehlt daher, sofort mit einer konsequenten Reduzierung des bestehenden Defizites zu beginnen und hierfür einen verbindlichen linearen Abbaupfad vorzusehen, der über die Mittelfristige Finanzplanung hinaus bis zum Zieljahr 2020 reicht. Abweichungen von diesem Abbaupfad sollten auf einem Ausgleichskonto nachgehalten werden. Der LRH hat einen solchen möglichen Abbaupfad modellhaft berechnet. Hierbei empfiehlt er, als Ausgangspunkt des Abbaupfades die regelmäßig niedrigeren Haushaltsistwerte anstelle der Haushaltssollwerte zugrunde zu legen. Im Hinblick auf eine mögliche defizitmindernde Berücksichtigung finanzieller Transaktionen plädiert der LRH für eine sehr zurückhaltende Verfahrensweise. Insbesondere die Belastungen aus der Restrukturierung der WestLB AG sollten bei der Berechnung des Defizits nicht herausgerechnet werden. Dies vorausgesetzt bestünde je nach Wahl des Ausgangsjahrs bis zum Jahr 2020 ein Abbaubedarf in Höhe von rd. 379 bzw. 447 Mio. € jährlich, wie die folgende Abbildung verdeutlicht:

Lineare Abbaupfade der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung 2011 und 2012 im Vergleich zu der konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldung nach Planungsdaten des Landes* (in Mio €)



* 2013 nach dem Haushaltsplan 2013 und 2014 bis 2016 nach der Finanzplanung 2012-2016 des Landes NRW vom 03.12.2012 (Drs. 16/1401).