



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Medieninformation



Jahresbericht 2015
über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2014

Kurzfassung

I.

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen (Teil A)

Haushaltsrechnung 2013

In der Haushaltsrechnung sind die erwirtschafteten Einnahmen und die geleisteten Ausgaben (Ist-Beträge) eines Haushaltsjahres aufgeführt. Sie werden den Ansätzen des verabschiedeten Haushalts (Soll-Beträge) gegenübergestellt. Hierdurch wird der Nachweis erbracht, inwieweit die geplanten Einnahmen tatsächlich aufgekomen sind und der vom Parlament für bestimmte Zwecke vorgegebene Ausgabenrahmen eingehalten wurde. Daher ist es wichtig, dass das Zahlenwerk geprüft wird und richtig ist.

Das Land hat im Haushaltsjahr 2013 Einnahmen i. H. v. insgesamt rd. 60.090 Mio. € erzielt. Die Gesamt-Ausgaben entsprachen den Gesamt-Einnahmen, womit das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen war. Rd. 3.314 Mio. € der im Landeshaushalt verbuchten Einnahmen stammten aus der Aufnahme neuer Kredite. Die im Haushalt 2013 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen i. H. v. rd. 160 Mio. € wurden im Haushaltsvollzug nicht erzielt. Dagegen wurden die etatisierten Globalen Minderausgaben von rd. 818 Mio. € vollständig erwirtschaftet.

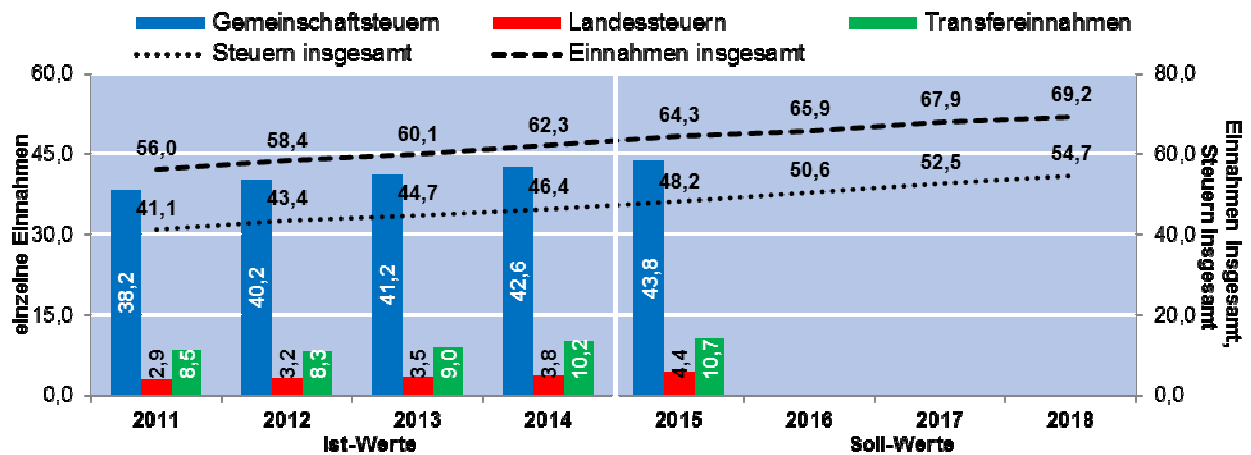
Für die Entlastung der Landesregierung kann der Landesrechnungshof (LRH) mitteilen, dass sich zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen keine Abweichungen ergeben haben. Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit sie im Einzelnen geprüft wurden, ordnungsgemäß belegt.

Einnahmen und Ausgaben

Die geprüfte Haushaltsrechnung allein lässt nur begrenzte Rückschlüsse auf die derzeitige finanzielle Lage des Landes zu, weil sie in ihrer Funktion als Rechnungsnachweis nur das abgeschlossene Haushaltsjahr 2013 zum Gegenstand hat. Der LRH zieht daher in seine Betrachtungen neben weiter zurückliegenden Jahren auch das abgeschlossene Haushaltsjahr 2014 sowie die Planungen für das Haushaltsjahr 2015 (einschließlich 1. Nachtragshaushalt) und die Finanzplanungsjahre 2016 bis 2018 mit ein. Danach ergibt sich seit 2011 folgende Entwicklung bei den Einnahmen des Landes:

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €)

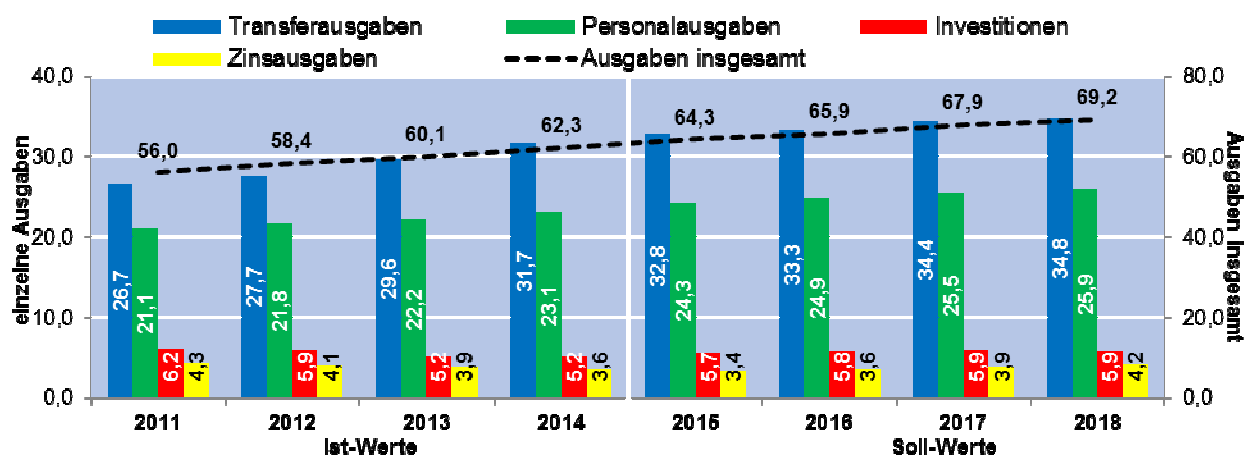
Für die einzelnen Einnahmen liegen die Werte nur bis 2015 vor.



Die wichtigste Einnahmequelle des Landes sind die Steuern. Mit rd. 46,4 Mrd. € machten sie in 2014 etwa drei Viertel der gesamten Einnahmen von rd. 62,3 Mrd. € aus. Die Einnahmen aus den allein dem Land zustehenden Steuern – wie z. B. Grunderwerb- und Erbschaftsteuer – sind im Vergleich zu den Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern – wie z. B. Lohn- und Umsatzsteuer – gering. Die Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes bewegten sich in den vergangenen vier Haushaltsjahren zwischen 2,9 v. H. und 8,1 v. H. Unter Berücksichtigung der Finanzplanung bis 2018 liegen die weiteren jährlichen Zuwächse zwischen 3,8 v. H. und 5,0 v. H. Dabei wird eine weiterhin positiv verlaufende wirtschaftliche Entwicklung angenommen. Die Transfereinnahmen überschritten 2014 – u. a. wegen gestiegener Bundesergänzungszuweisungen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich – die 10 Mrd. €-Marke. Obwohl das Land rd. 0,9 Mrd. € aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erhalten hat, ist es in 2014 unter Einbeziehung der vom Finanzministerium angeführten Leistungen in den Umsatzsteuerausgleich i. H. v. rd. 2,3 Mrd. € mit rd. 1,4 Mrd. € erneut Nettozahler in der horizontalen Steuer- bzw. Finanzkraftangleichung zwischen den Ländern gewesen. Ein Großteil der Transfereinnahmen ist zweckgebunden und kann damit nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden. Die in der vorstehenden Abbildung nicht aufgeführten Einnahmen aus der Kreditaufnahme werden zusammen mit dem Schuldenstand in einem eigenen Abschnitt näher betrachtet.

Wie die nachstehende Entwicklung zeigt, sind die Transferausgaben und die Personalausgaben auf der Ausgabenseite die größten Posten im Landeshaushalt:

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €)



Jeder zweite Euro verlässt den Landeshaushalt über Transferausgaben. Sie stiegen von 2011 bis 2014 von rd. 26,7 Mrd. € auf rd. 31,7 Mrd. € an und sollen 2018 rd. 34,8 Mrd. € betragen. Der überwiegende Teil der Transferausgaben geht an die Kommunen. Als Folge der Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt umfassen die Transferausgaben auch die Zuweisungen an Hochschulen, Universitätsklinika und Landesbetriebe.

Die Personalausgaben erhöhten sich von rd. 21,1 Mrd. € in 2011 auf rd. 23,1 Mrd. € in 2014. Die nach der Finanzplanung für 2018 erwarteten Personalausgaben i. H. v. rd. 25,9 Mrd. € berücksichtigen nicht die ab der 2. Jahreshälfte 2014 beschlossenen Erhöhungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge. Besonders ins Gewicht fallen nach wie vor die Bezüge und Beihilfen für Versorgungsberechtigte (sog. Versorgungsleistungen). Sie stiegen von 2011 bis 2014 um rd. 17,7 v. H. Die Steigerung bei den Bezügen, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete betrug in dieser Zeit rd. 5,8 v. H. Ursache für die erhebliche Zunahme der Versorgungsleistungen ist neben der höherwertigen Versorgungsstruktur vor allem die Anzahl der zu versorgenden Personen. Sie belief sich im Jahr 2013 auf rd. 179.600 Personen. Bis zum Jahr 2027 wird ein Anstieg auf rd. 229.700 Versorgungsberechtigte erwartet. Die getroffenen Vorsorgemaßnahmen – also die Mittelansparungen in den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ – wirken sich erst mittel- bis langfristig aus und decken nur einen Teil der künftigen Versorgungslasten. Eine weitere Entlastung könnte langfristig durch eine Verringerung des Stellenbestands erreicht werden. Hierbei sollten auch personalintensive Bereiche nicht ausgespart bleiben. In den vergangenen acht Jahren ist es allerdings nicht gelungen, den Personalbestand nennenswert zurückzuführen.

Die geleisteten Investitionsausgaben gingen zurück. In 2011 lagen diese u. a. wegen des Konjunkturpakets II bei rd. 6,2 Mrd. €. 2013 und 2014 betragen sie nur noch rd. 5,2 Mrd. €. In den Planungs Jahren liegen die Investitionen knapp unter 6 Mrd. €. Mögliche Inanspruchnahmen aus

der Garantie, die Risiken der früheren WestLB AG absichert, sind dabei nicht berücksichtigt. Die Investitionsquote des Landeshaushalts erreichte 2014 mit rd. 8,4 v. H. den niedrigsten Stand seit über 20 Jahren. Das Unterlassen notwendiger Investitionen ist ebenso wie die öffentliche Verschuldung ein Risiko für die öffentlichen Haushalte.

Die Zinsausgaben sind in ihrer Ist-Entwicklung seit 2008 rückläufig. Bis 2014 verringerten sie sich um rd. 1,2 Mrd. € auf rd. 3,6 Mrd. €. Die Finanzplanung sieht eine Zunahme der Zinsausgaben bis auf rd. 4,2 Mrd. € in 2018 vor.

Vermögen

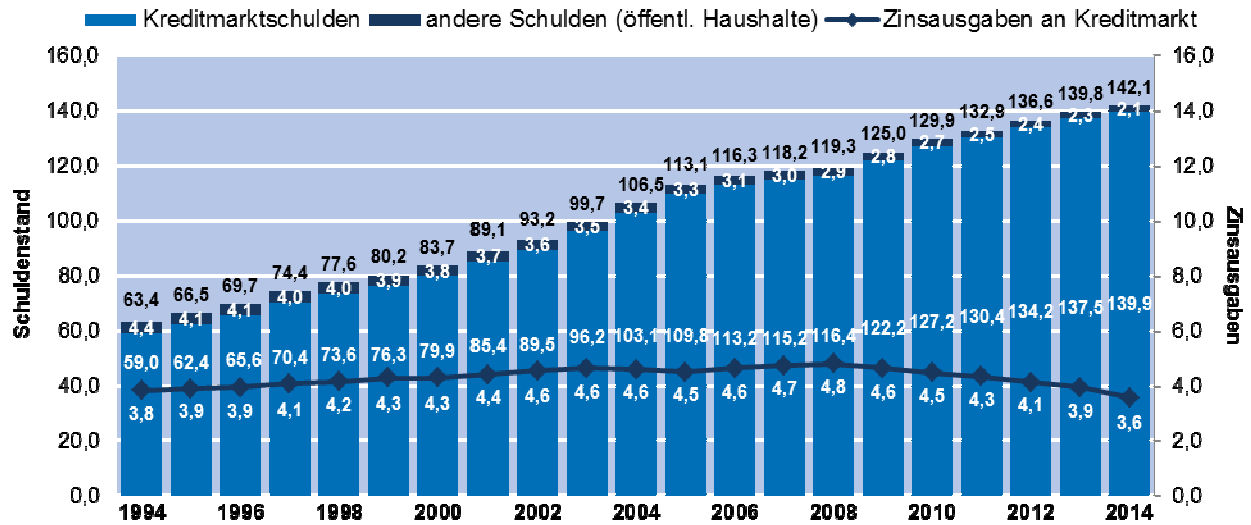
Nach dem Vermögensnachweis der Haushaltsrechnung 2013 hat das Land Grundvermögen von rd. 728 Mio. € und Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften von rd. 854 Mio. €. Weitere Vermögenspositionen werden nicht nachgewiesen. Das Vermögen ist nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt. In einem kameralen Haushalt können aktuelle Vermögenswerte nicht ohne Weiteres dargestellt werden, da Angaben zum Werteverzehr nicht vorgesehen sind. Die in NRW angelaufene Umstellung auf die Integrierte Verbundrechnung (EPOS.NRW) soll auch die Voraussetzungen für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes schaffen.

Der Sphäre des Landes zugeordnet werden können das Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) von rd. 11,0 Mrd. €, der Nominalwert der Beteiligungen von rd. 17,6 Mrd. € und das Kapitalvermögen der Sondervermögen und Rücklagen von rd. 7,9 Mrd. €. Letzteres erhöhte sich von Ende 2012 bis Ende 2013 um rd. 19,2 v. H. hauptsächlich wegen der Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ i. H. v. rd. 1,2 Mrd. €.

Kreditaufnahme und Schuldenstand

Nach den derzeitigen Landesregelungen darf das Land Krediteinnahmen im Regelfall nur bis zu der Höhe in seinem Haushalt einplanen, wie Ausgaben für Investitionen beabsichtigt sind. Diese Regelverschuldungsgrenze wurde seit 2012 stets eingehalten. Nach der Planung für 2015 (einschließlich 1. Nachtragshaushalt) liegt die Nettoneuverschuldung mit rd. 1,9 Mrd. € unter den eigenfinanzierten Investitionen von rd. 4,3 Mrd. €. In der nachstehenden Abbildung werden die Verschuldung und die Zinsausgaben des Landeshaushalts über einen längeren Zeitraum betrachtet:

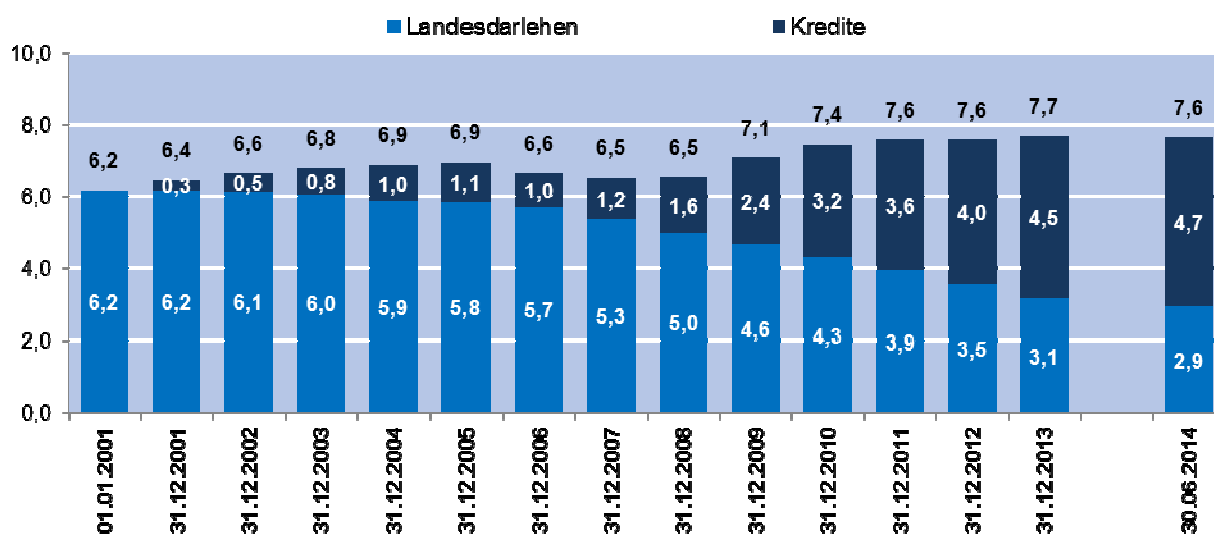
Entwicklung des Schuldenstands am Ende des Haushaltsjahres und der Zinsausgaben (in Mrd. €)



Obwohl die Zinsausgaben Resultat der Verschuldung sind, nahmen Zinsen und Schuldenstand seit 2008 einen entgegengesetzten Verlauf. Grund hierfür sind die seit der Finanzmarktkrise sehr günstigen Kreditmarktzinssätze auch für Anleihen des Landes. Erhöht sich das Zinsniveau, zu dem sich das Land refinanziert, dauerhaft um nur 1,0 v. H., würde dies langfristig bei dem bisher erreichten Schuldenstand Mehrausgaben von über 1,4 Mrd. € pro Jahr nach sich ziehen. Auf lange Sicht reduziert nur ein deutlicher Abbau der Verschuldung die Zinsbelastung.

Die Haushaltsrechnung weist neben den Schulden des Landes auch bestehende Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen mit ihren ursprünglichen Haftungssummen aus. Diese Eventualverbindlichkeiten betragen Ende 2013 insgesamt rd. 12,8 Mrd. €. Darin sind aber nicht die Verbindlichkeiten des BLB NRW enthalten, für die das Land haftet. Seine Kreditverbindlichkeiten sowie das aus der Übertragung des Landesgrundvermögens resultierende Landesdarlehen haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Schuldenstands des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (in Mrd. €)

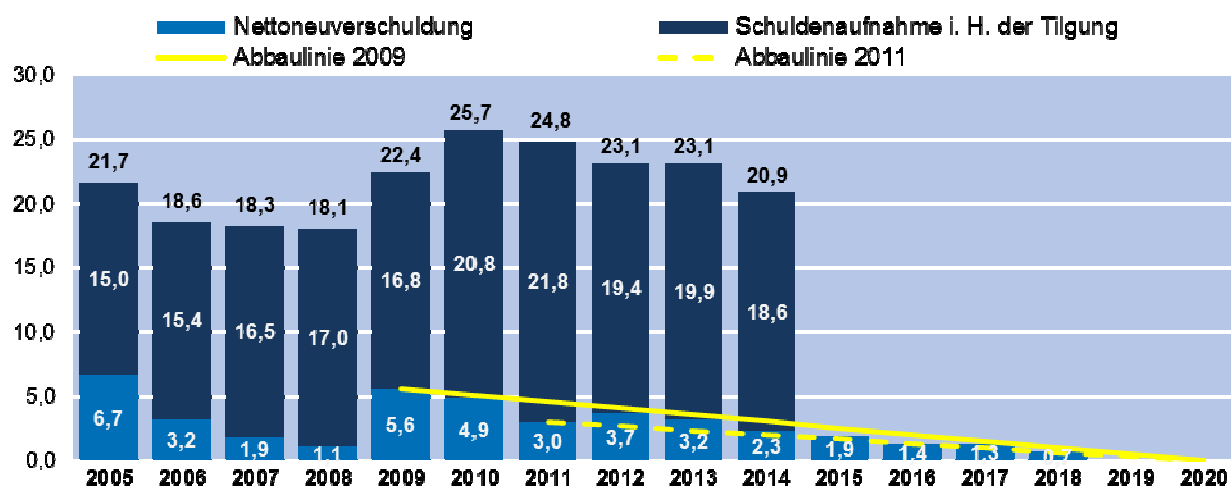


Der Gesamtschuldenstand aus Kreditmarktschulden und Landesdarlehen hat seit der Gründung am 01.01.2001 bis zum 30.06.2014 von rd. 6,2 Mrd. € auf rd. 7,6 Mrd. € zugenommen. Der Zunahme bei den Kreditschulden i. H. v. rd. 4,7 Mrd. € stand eine Abnahme bei der Landesschuld i. H. v. rd. 3,2 Mrd. € gegenüber. Seit 2010 bewegt sich der Schuldenstand relativ konstant zwischen 7,4 und 7,7 Mrd. €. Das Landesdarlehen soll in 2020 vollständig getilgt werden. Danach werden dem Landeshaushalt die jährlichen Einnahmen aus dem Kapitaldienst i. H. v. rd. 0,5 Mrd. € nicht mehr zur Verfügung stehen.

Das Grundgesetz gibt den Ländern einen spätestens ab 2020 ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalt vor (sog. Schuldenbremse). Die Länder können die Ausgestaltung der Schuldenbremse, wie z. B. die Berücksichtigung einer Konjunkturkomponente, selbst bestimmen. NRW hat noch keine Regelungen getroffen. Der Landtag hat jedoch eine „Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)“ eingesetzt, die zur konkreten Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung bereits Rechtsgutachten eingeholt und Sachverständige angehört hat. Nahezu alle Sachverständigen empfehlen, die Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern und in Ausführungsgesetzen zu konkretisieren. Zur Beurteilung, ob sich das Land auf einem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse befindet, kann auf die Entwicklung der Nettoneuverschuldung abgestellt werden. Diese ist nachstehend zusammen mit der Schuldenaufnahme, die in den abgeschlossenen Haushaltsjahren zur Tilgung eingesetzt wurde (Umschuldungen), über einen längeren Zeitraum dargestellt:

Entwicklung der Neuverschuldung (in Mrd. €)

2005 bis 2014: Ist-Werte; 2015 bis 2018: Soll-Werte.



Ausgehend von der in den Jahren 2009 bzw. 2011 bestehenden Nettoneuverschuldung beschreiben die beiden Abbaulinien deren kontinuierlichen Rückgang bis auf null im Jahr 2020. Die Nettoneuverschuldung verringerte sich von rd. 5,6 Mrd. € in 2009 bis auf rd. 2,3 Mrd. € in 2014. Begünstigt wurde dieser Rückgang durch erhebliche Zuwächse bei den Steuereinnahmen und die Abnahme bei den Zinsausgaben. Bis 2018 soll die Nettoneuverschuldung bis auf rd. 0,7 Mrd. € reduziert werden. Zwar erscheint damit die Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 möglich. Jedoch beruht der Rückgang von 2017 nach 2018 i. H. v. rd. 0,5 Mrd. € auf dem Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage, also einem einmaligen Sondereffekt. Zudem enthalten die Planungen Risiken (z. B. bei der Entwicklung der Steuereinnahmen, bei den Ausgaben für die Abwicklung der ehemaligen WestLB AG und bei den Personalausgaben). Trotz des bisher erreichten und für die Zukunft dargestellten Abbaus der Nettoneuverschuldung bleibt daher eine strengere Haushaltskonsolidierung geboten, um 2020 tatsächlich die „schwarze Null“ zu erreichen. Eine verbesserte Finanzausstattung des Landes durch die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wäre natürlich zu begrüßen. Jedoch warnt der LRH davor, auf Haushaltsverbesserungen zu setzen, deren Eintritte ungewiss sind. Dies gilt insbesondere für solche Verbesserungen, für die die Entscheidungskompetenz nicht allein beim Land liegt.

Tätigkeit des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 15.12.2014 erneut festgestellt, dass dem Land NRW keine Haushaltsnotlage droht. Die Beurteilung des Stabilitätsrats lässt jedoch nur bedingt Rückschlüsse auf die finanzielle Situation des Landes zu. Das Land ist in jedem Jahr von 2012 bis 2014 bei den vom Stabilitätsrat herangezogenen Kennziffern struktureller Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand – mit lediglich einer Ausnahme – schlechter als der Länderdurchschnitt. Dennoch gilt das Land als unauffällig, da die Schwellenwerte einen Aufschlag (Puffer) enthalten.

Nicht nur die Beurteilung der Haushaltslage – vor allem im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse – ließe sich verbessern, sondern auch die Aktualität der vom Stabilitätsrat verwendeten Daten und Berichte. Nach Auffassung des LRH kann das praktizierte Verfahren nicht sicherstellen, dass die aktuellsten verwendbaren Daten Grundlage der Entscheidung des Stabilitätsrats für die Beurteilung der Haushaltslage von Bund und Ländern sind.

II.

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B)

IT-Strukturen in der Landesverwaltung (Ifd. Nr. 6)

Der LRH hatte bereits im Jahr 2005 die IT-Strukturen in der Landesverwaltung untersucht. In den Jahren 2013 und 2014 führte er erneut Erhebungen zur Entwicklung der IT-Strukturen in der Landesverwaltung durch. Dabei hat er festgestellt, dass die seit dem Jahr 2006 beschlossenen Ziele der Landesregierung nur teilweise erreicht wurden. Nach Ansicht des LRH sollten vermehrt ressortübergreifende Ansätze verfolgt werden. Zudem ist es unter anderem erforderlich, den Chief Information Officer als IT-Beauftragten der Landesregierung (CIO) in seinen Aufgaben und Befugnissen zu stärken, eine verbindliche IT-Strategie zu verabschieden sowie das gesetzliche Regelwerk zu modernisieren.

In seiner Stellungnahme weist der CIO darauf hin, dass die vom LRH empfohlene weitere Bündelung und Harmonisierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung unverändert seine Zustimmung findet. Wesentliche Teile der Beschlüsse der Landesregierung zur IT-Neustrukturierung seien inzwischen umgesetzt. Andere Bereiche wie die Überleitung von IT-Verfahren auf den zentralen IT-Dienstleister, Konsolidierungsmaßnahmen hinsichtlich technischer Plattformen und Anwendungen sowie die Ablösung des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen durch ein E-Governmentgesetz des Landes befänden sich noch in der Umsetzung.

Das Finanzministerium äußert sich dahingehend, dass es der Zentralisierung von IT-Dienstleistungen positiv gegenüber stehe. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung bemerkt in seiner Stellungnahme, dass eine Steuerungs- und Koordinierungsrolle des CIO nur in enger Zusammenarbeit mit den Ressorts erfolgreich wahrgenommen werden könne.

Anwendung des Transparenzgesetzes (Ifd. Nr. 7)

Ziel des Transparenzgesetzes ist es, die Öffentlichkeit insbesondere darüber zu informieren, welche Vergütungen Vorstände und Geschäftsführer sowie die Mitglieder von Aufsichtsgremien in öffentlichen Unternehmen für ihre Tätigkeit erhalten. Die Angaben waren erstmals mit dem Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2010 zu veröffentlichen. Um dem Informationsanspruch der Allgemeinheit nachzukommen und zur Vermeidung von Missverständnissen hält der LRH eine vollumfängliche Veröffentlichung für erforderlich. Werden einzelne, im Gesetz genannte Komponenten oder Leistungen nicht gewährt, ist zur Klarstellung und zur vollständigen Information der Allgemeinheit auch dies zu veröffentlichen.

Die Prüfung der Veröffentlichungen im Rahmen der Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 hat ergeben, dass keine der geprüften 64 landesbeteiligten Gesellschaften, keiner der drei Landesbetriebe oder das Sondervermögen die Vorgaben des Transparenzgesetzes vollständig in diesem Sinne umgesetzt haben. Für 18 Gesellschaften konnten von den zuständigen Ministerien keine Jahresabschlüsse oder sonstige Unterlagen vorgelegt werden.

Auch zwei Jahre nach Beginn der Veröffentlichungspflicht ist dem Informationsanspruch der Allgemeinheit, welche Vergütungen Vorstände und Geschäftsführer sowie die Mitglieder von Aufsichtsgremien in öffentlichen Unternehmen für ihre Tätigkeit erhalten, nicht im gebotenen Maß nachgekommen worden. Zudem fehlt zur Klarstellung die Angabe, welche Komponenten oder Leistungen nicht gewährt wurden.

Nach seiner Stellungnahme hält es das Finanzministerium von Gesetzes wegen nicht für erforderlich, zu veröffentlichen, wenn einzelne, im Gesetz genannte Komponenten nicht gewährt wurden. Auch die weiteren in die Prüfung einbezogenen Ministerien haben dem LRH ganz überwiegend mitgeteilt, dass sie davon ausgegangen seien, dass die bisherigen Angaben weitgehend dem Transparenzgesetz Genüge getan hätten. Unabhängig davon sind diese Ministerien und das Finanzministerium bereit, zur weiteren Optimierung der Transparenz den Feststellungen des LRH Rechnung zu tragen.

Bestellung von Abschlussprüfern (Ifd. Nr. 8)

Auch bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen sich das Land beteiligt hat, sind der Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang sowie der Lagebericht von einem Abschlussprüfer zu prüfen. Bei Unternehmen mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung kann die Abschlussprüfung insbesondere um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung erweitert werden. Der LRH hat bei insgesamt 19 Verfahren im Wesentlichen untersucht, wie die Unternehmen in den Jahren 2007 bis 2013 die von den Abschlussprüfern zu erbringenden Leistungen beschrieben haben und wie die Angebote bewertet wurden.

In mehr als der Hälfte der geprüften Verfahren enthielten die Leistungsbeschreibungen den bloßen Verweis auf die gesetzlichen Bestimmungen. Bei vier dieser Verfahren fehlte sogar dies. Offen blieben insbesondere Prüfungsschwerpunkte, die Abstimmung mit dem Aufsichtsrat, die Zusammensetzung des Prüfungsteams, der Umfang der Berichtspflicht sowie die Präsentation in den Gremien. Es besteht in allen Verfahren die Gefahr, dass eingehende Angebote nicht miteinander vergleichbar sind und wesentliche Teile des Auftrags in das Belieben des Abschlussprüfers gestellt werden.

Bei rd. 75 v. H. der geprüften Verfahren fehlte bei den Angebotseinholungen die Angabe von Bewertungs- und Zuschlagskriterien; für die Auswahl wurden gleichwohl solche Kriterien herangezogen.

Die Querschnittsprüfung hat im Ergebnis gezeigt, dass es bei den Verfahren zur Bestellung des Abschlussprüfers Optimierungsmöglichkeiten gibt. Der LRH hat bei seiner Prüfung den Eindruck gewonnen, dass der Blick vor allem auf das Testat des Abschlussprüfers gerichtet ist. Diese Fokussierung führt dazu, dass die Möglichkeiten, die eine Abschlussprüfung bietet, nicht voll ausgeschöpft werden.

In seiner Stellungnahme hat das Finanzministerium ausgeführt, dass eine Empfehlung an die Ressorts vorgesehen sei, bei der Wahl des Abschlussprüfers die genannten Gesichtspunkte zu den Leistungsbeschreibungen und den Bewertungs- und Zuschlagskriterien zu berücksichtigen. Ferner werde das Finanzministerium anregen, soweit möglich, die Anwendung der Vergabevorschriften bei landesbeteiligten Gesellschaften vorzugeben.

Landespolizeiorchester NRW (Ifd. Nr. 9)

Der LRH hat das Landespolizeiorchester NRW geprüft. Seine insgesamt 45 Musikerinnen und Musiker bilden zusammen das sinfonische Blasorchester. Sie treten aber auch in unterschiedlichen kleineren Ensembles auf (z. B. Big-Band, Jazz-Rock-Pop-Band, Harmonie-Ensemble).

Anders als bei einer vorangegangenen Prüfung zugesagt und entgegen der seit Jahren bestehenden Erlasslage war für das Landespolizeiorchester NRW immer noch keine Vollkostenrechnung eingeführt. Dies trug dazu bei, dass die Kostenangaben in den Jahresberichten des Orchesters viel zu niedrig waren. Bei der Beantwortung einer Anfrage des Effizienzteams wurden die Kosten des Orchesters ungleich realistischer (2.825.000 € statt 49.000 € für das Jahr 2012) angegeben, lagen aber immer noch unter den vom LRH ermittelten Kosten in Höhe von 3.162.000 €. Aus Sicht des LRH ist es an der Zeit, die geltende Erlasslage endlich umzusetzen und eine Vollkostenrechnung einzuführen.

Darüber hinaus sollte nach Auffassung des LRH über die Personalstärke des Orchesters nachgedacht werden. Wäre das Orchester nicht auf die Größe eines sinfonischen Blasorchesters ausgerichtet, sondern auf die Größe der Big-Band oder der Jazz-Rock-Pop-Band, könnte es mit 20 bis 25 bzw. mit 13 Personen betrieben werden. Gestützt wird die Auffassung des LRH auch durch eine Länderumfrage aus dem Jahr 2013: Diese hatte ergeben, dass in den Bundesländern, die über ein Polizeiorchester verfügten, der Personalbestand im Durchschnitt bei 35 Musikerinnen und Musikern lag. Zwei Länder hatten kein Polizeiorchester.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat eingeräumt, dass – auch aus mangelndem Verständnis über den Umfang der aufzuführenden Ausgaben – diese in den Jahresberichten des Landespolizeiorchesters bzw. in dem Bericht an das Effizienzteam teilweise nicht richtig dargelegt bzw. beziffert wurden. Für eine Vollkostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinn stünden keine geeigneten Instrumente zur Verfügung. Bis zur Einführung von EPOS.NRW werde ab sofort eine Kostenbetrachtung eingeführt, die sich an der des LRH orientiere.

An der Ausrichtung des Orchesters sowie an der gegebenen Personalstärke beabsichtigt das Ministerium hingegen weiterhin festzuhalten.

Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz (Ifd. Nr. 10)

Die Justiz ist nach eigenen Angaben die größte Schriftgutproduzentin der Landesverwaltung. Die Verwaltung des Schriftguts stellt für die Landesjustizverwaltung einen erheblichen Kostenfaktor dar, sowohl was den Raumbedarf an Archivflächen als auch die erforderlichen Personalkapazitäten und Sachausgaben für die Aussonderung und Vernichtung des Schriftguts anbelangt. Für die Vernichtung und Verwertung von Schriftgut setzt die Justiz sowohl eigene Kräfte als auch Fremdfirmen ein.

Der LRH hat in einer landesweiten Querschnittsprüfung die bei beiden Verfahrensweisen anfallenden Ausgaben ermittelt und dabei festgestellt, dass die Fremdvernichtung von Schriftgut erheblich günstiger war als dessen Eigenvernichtung. Er hat darum das Justizministerium gebeten, die Einführung eines landesweit zentralen Verfahrens der Vernichtung und Verwertung von Schriftgut durch Dritte zu prüfen, mit dem die Landesfinanzverwaltung bereits seit Jahren nennenswerte Erlöse für das Altpapier erzielt. Durch Umstellung auf eine ausschließliche Fremdvernichtung entstünden zudem freie Personalkapazitäten, welche vorrangig für andere Aufgaben genutzt werden könnten.

Das Justizministerium hat hierzu mitgeteilt, es stehe einer Vergabe dieser Entsorgungsleistung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Es habe inzwischen Vorbereitungen für die Zentralisierung der Entsorgungsleistung auf Ebene der Oberlandesgerichtsbezirke begonnen. Parallel dazu habe es das Finanzministerium und das Ministerium für Inneres und Kommunales kontaktiert, um Möglichkeiten einer etwaig ressortübergreifenden Vergabe der Entsorgungsleistung zu prüfen.

Beteiligung des Bundes an den Kosten eines Landesjustizgebäudes (Ifd. Nr. 11)

Seit 2004 verfügt das Oberlandesgericht Düsseldorf über ein besonders gesichertes und technisch aufwendig ausgestattetes Prozessgebäude, in welchem weit überwiegend und in den letzten Jahren ausschließlich Staatsschutz-Strafsachen der Generalbundesanwaltschaft verhandelt wurden, z. B. Verfahren zur Verfolgung terroristischer Straftaten.

An den seinerzeitigen Baukosten in Höhe von rund 37 Mio. € hatte sich der Bund zu rd. 44 v. H. beteiligt, da man von einer etwa jeweils hälftigen Nutzung des Gebäudes für die Bundes- und Landesgerichtsbarkeit ausging. Grundlage dieser Kostenbeteiligung des Bundes war eine Erstattungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land.

Der LRH hat laufende Unterhaltungskosten für das Gebäude in Höhe von jährlich mehr als 4 Mio. € ermittelt. Er ist hinsichtlich der bisher vom Land NRW allein getragenen laufenden Gebäudekosten der Auffassung, dass die alleinige Nutzung des Gebäudes für Staatsschutz-Strafsachen eine Beteiligung des Bundes auch an diesen Kosten rechtfertigt.

Auf Anregung des LRH hin hat das Justizministerium des Landes NRW das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz um eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten für dieses Gerichtsgebäude gebeten. Das Bundesministerium hatte eine derartige finanzielle Beteiligung des Bundes zunächst abgelehnt. Das Justizministerium hat sich daher nochmals mit dem Ziel des Abschlusses einer Sondervereinbarung über eine Kostenbeteiligung an das Bundesministerium gewandt. Dessen abschließende Antwort steht noch aus.

Quantitative Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien (Ifd. Nr. 12)

In der öffentlichen Diskussion wird regelmäßig der Unterschied zwischen dem nach den Stundenplänen zu erteilenden und dem tatsächlich erteilten Unterricht thematisiert. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass die nordrhein-westfälischen Schulen bei der Aufstellung von Stundenplänen auch verbindliche quantitative Vorgaben des Landes zu beachten haben. Diese geben zum einen den Schulen einen Rahmen von wöchentlichen Unterrichtsstunden vor, die in den verschiedenen Jahrgängen zu erteilen sind. Zum anderen legen sie – bezogen auf die Sekundarstufe I – fest, welche Gesamtwochenstundenzahl in diesem Bildungsabschnitt zu erreichen ist.

Der LRH ist bei seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob die öffentlichen Realschulen und Gymnasien die Vorgaben für die Unterrichtserteilung (Gesamtwochenstundenzahl und Wochenstundenrahmen) beachtet haben. Untersucht wurden die Sekundarstufen I von 508 Gymnasien mit jeweils zwei Altersjahrgängen über fünf Jahre und von 507 Realschulen mit einem Altersjahrgang über sechs Jahre. Betrachtungszeitraum waren die Schuljahre 2007/2008 bis 2012/2013.

Die weitaus überwiegende Zahl der Gymnasien (67 v. H. bezogen auf beide Altersjahrgänge) und der Realschulen (76 v. H.) hatte die für den jeweiligen Bildungsabschnitt festgeschriebene Gesamtwochenstundenzahl nicht erteilt.

Außerdem hatte weit über die Hälfte der untersuchten Schulen die untere Grenze des Wochenstundenrahmens innerhalb des Bildungsabschnitts mindestens einmal unterschritten. Diejenigen Schulen, die den unteren Wert mehrfach nicht eingehalten hatten, erreichten regelmäßig auch nicht die erforderliche Gesamtwochenstundenzahl.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt und erklärt, der aufgezeigten vielschichtigen Problematik werde nur durch ein Maßnahmenbündel und auch nicht kurzfristig beizukommen sein. U. a. werde geprüft, wie die Schulaufsicht ihrer Aufsichtsfunktion in Zukunft besser gerecht werden könne und wie an den Schulen das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Einhaltung der quantitativen Vorgaben geschärft werden könne.

Innovationsfonds des Landes NRW (Ifd. Nr. 13)

Der LRH hat die verwaltungsmäßige Abwicklung von Zuwendungen im Förderschwerpunkt „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ des Operationellen Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007 – 2013 (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung)“ geprüft. Die Auswahl der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger erfolgte bei diesem Programm überwiegend durch Wettbewerbe; an diesen konnten sich auch Hochschulen und Forschungseinrichtungen beteiligen.

Der LRH hat neun Projekte aus den vier Wettbewerben BIO.NRW, Gründung.NRW, Hightech.NRW und NanoMikro+Werkstoffe.NRW geprüft. Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger waren Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Für die geprüften Projekte wurden Zuwendungen in Höhe von insgesamt 15,3 Mio. € bewilligt. Die verwaltungsseitige Abwicklung war zwei Stellen übertragen.

Als Ergebnis seiner Prüfung stellte der LRH fest, dass Unternehmen einerseits und Hochschulen und Forschungseinrichtungen andererseits nicht nach einheitlichen Regeln gefördert wurden. Diese einheitlichen Regeln hielt der LRH für erforderlich. Entsprechend berät er das Ministerium im Hinblick auf die neuen Förderrichtlinien für die Förderperiode 2014 – 2020.

Der LRH hat die Bearbeitungszeiten im Antrags- und Bewilligungsverfahren und bei den Mittelabrufen untersucht. Hierbei stellte er erhebliche Unterschiede zwischen den beiden bewilligenden Stellen fest. Insgesamt waren die Bearbeitungszeiten aus seiner Sicht deutlich zu lang. Der LRH hat dem Ministerium empfohlen, dem für die neue Förderperiode durch geeignete Maßnahmen entgegen zu wirken.

Weiter hat der LRH festgestellt, dass die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger weit überwiegend nicht in der Lage waren, eigenständig sachlich richtige und ausreichend belegte Anträge auf Auszahlung von Fördermitteln einzureichen. Der LRH hat das Ministerium gebeten, für diese Problematik Lösungen zu entwickeln.

Das Ministerium hat zugesagt, die Anregungen bei der Verfahrensgestaltung für die neue Förderperiode aufzugreifen.

Prüfung eines Landesclusters (Ifd. Nr. 14)

Die Landesregierung fördert Kooperationen von Unternehmen und Forschungseinrichtungen zur Schaffung von Innovationen in unterschiedlichen Branchen- und Technologiefeldern. Ein Element der Förderung ist die Bereitstellung von Strukturen, mit denen die Vernetzung der Beteiligten unterstützt werden soll, die sogenannten Landescluster. Die Landescluster organisieren etwa Vorträge, Tagungen und andere Veranstaltungen, die der Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit der Betroffenen dienen sollen.

Der LRH hat eines dieser Cluster, bestehend aus einem Landesclustermanager, einer Geschäftsstelle und einem Strategischen Arbeitskreis, geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die ursprünglich auf drei Jahre ausgelegte Anschubfinanzierung, beginnend im Jahre 2008, aktuell immer noch fortgeführt wird. Der LRH hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung gebeten, ein Konzept zu entwickeln, mit dem das Auslaufen der Landesfinanzierung für das Landescluster in einem absehbaren Zeitrahmen erreicht werden kann.

Eine von den Beteiligten entwickelte Konzeption, um die Landesförderung zumindest perspektivisch zu reduzieren, führte nach den Prüfungserkenntnissen des LRH zu intransparenten Strukturen, ohne eine wesentliche Entlastung der Landeskasse herbeizuführen. Eine neu gegründete Kapitalgesellschaft sollte aus wirtschaftlicher Tätigkeit (z. B. der Einwerbung von Fördergeldern, Einnahmen aus Sponsoring oder Dienstleistungen) Gewinne erzielen, die für das Cluster nutzbar zu machen waren. Die Gesellschaft selbst unterlag nicht der Prüfung durch den LRH. Zwar konnte festgestellt werden, dass sie Gewinne erzielt hat. Allerdings konnte der LRH nicht erkennen, dass durch ihre Einschaltung ein Mehrwert für das Cluster bewirkt wurde. Darüber hinaus führte die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Gesellschaft und dem Landesclustermanager, der an der Gesellschaft beteiligt war, aus Sicht des LRH zur Gefahr von Interessenkonflikten. Ferner waren auch die vertraglichen Beziehungen zwischen Gesellschaft und Landescluster nicht genügend nachvollziehbar.

Das Ministerium hat dem LRH mitgeteilt, dass es seine Hinweise aufgreifen und möglichst zeitnah umsetzen will.

Leistungsorientierte Bezahlung an Hochschulen des Landes (Ifd. Nr. 15)

Der LRH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Düsseldorf und Münster die leistungsorientierte Bezahlung von Bediensteten der Hochschulen geprüft. Betroffen waren Zahlungen an Beamtinnen und Beamte und an Tarifbeschäftigte; ausgenommen waren Zahlungen an Hochschullehrerinnen und -lehrer. Bei den Zahlungen handelte es sich um

- (monatliche) Leistungszulagen,
- (einmalige) Leistungsprämien sowie
- einmalige Zahlungen im Drittmittelbereich.

Bei der Prüfung hat sich gezeigt, dass nur wenige Hochschulen interne Regelungen über das Verfahren zur Vergabe der leistungsorientierten Bezahlung und die für die Feststellung der besonderen Leistung maßgeblichen Kriterien erlassen hatten. Nur durch solche Regelungen aber kann die leistungsorientierte Bezahlung nach Auffassung des LRH zu der angestrebten Effizienzsteigerung beitragen. Auch kann nur so die Gefahr negativer Begleiteffekte begrenzt werden.

Weiter wurde festgestellt, dass eine erbrachte besondere Leistung der/des Bediensteten als maßgebliche Voraussetzung für die Gewährung der leistungsorientierten Bezahlung häufig nicht hinreichend dokumentiert war.

Die gesetzlich definierten betragsmäßigen Höchstgrenzen bei Leistungsprämien und -zulagen für Beamtinnen und Beamte wurden in verschiedenen Einzelfällen überschritten. Bei den Tarifbeschäftigten wurden Leistungsprämien und -zulagen aufgrund fehlender tarifvertraglicher Begrenzungen teilweise in unwirtschaftlicher Höhe gewährt. In einigen Fällen wurden Leistungszulagen aus sachfremden Gründen gezahlt.

Neben dem Schriftverkehr zu untersuchten Einzelfällen hat der LRH den Hochschulen grundsätzlich empfohlen, zur Einführung und Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung hochschuleigene verbindliche Regelungen aufzustellen. Bis zur Einführung dieser Regelungen sollten die Hochschulen auf die Anwendung der leistungsorientierten Bezahlung verzichten.

Die Hochschulen sind den allgemeinen Feststellungen des LRH weit überwiegend nicht entgegengetreten.

Zuschüsse an Hochschulen im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms (Ifd. Nr. 16)

Die Landesregierung hat in einer ersten Stufe von 2009 bis 2015 für Hochschulmodernisierungsmaßnahmen 5 Mrd. € vorgesehen. Davon entfallen 3 Mrd. € u. a. auf Neubauten sowie 2 Mrd. € auf Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen an Hochschulen. Das 2 Mrd. €-Paket für Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen hat der LRH geprüft.

Dabei hat er festgestellt, dass nach den zwischen den Beteiligten abgeschlossenen Modernisierungsvereinbarungen 76 v. H. der Mittel für Ersatzneubauten vorgesehen waren, obwohl deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war.

Durch die vom Land gezahlten Bestandsmieten refinanziert der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) seinen am Hochschulmodernisierungsprogramm zu tragenden Anteil nicht in der vorgesehenen Höhe von 40 v. H., sondern von durchschnittlich 78 v. H. und belastet damit den Landeshaushalt zusätzlich.

Ebenso wirkt sich für das Land nachteilig aus, dass der Gesamtkostenrahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms von 2 Mrd. € um zusätzliche Bauzeitinsen von mindestens 159 Mio. € überschritten wird, die das Land über entsprechend erhöhte Mieten refinanzieren muss.

Über das als wesentliches Instrument für eine Kostentransparenz und Kostenkontrolle vorgesehene sogenannte Open-Book-Verfahren konnte zwischen Hochschulen und BLB NRW bislang kein zufriedenstellender Konsens erzielt werden, obwohl das im Jahr 2009 begonnene Hochschulmodernisierungsprogramm in 2015 ausläuft.

Vor dem Hintergrund, dass in einer zweiten Stufe (2016 - 2020) geplant ist, nochmals bis zu 3 Mrd. € für weitere Modernisierungsmaßnahmen an Hochschulen zur Verfügung zu stellen, hat der LRH das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung und das Finanzministerium auf seine wesentlichen Feststellungen aus der Prüfung der ersten Programmstufe hingewiesen.

Errichtung eines Forschungsgebäudes für Klinische Medizin am Universitätsklinikum Essen (Ifd. Nr. 17)

Das Universitätsklinikum Essen (UK) hat im Jahr 2011 das neu errichtete Forschungsgebäude für Klinische Medizin (FKM) eröffnet. Für den Bau des FKM stellte das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) dem UK Landesmittel in Höhe von rd. 25,7 Mio. € als Zuschuss zur Verfügung. Ferner gewährte das MIWF dem UK einen Zuschuss für die Ersteinrichtung des FKM (einschließlich Forschungsgroßgeräte) in Höhe von rd. 5,4 Mio. €.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des LRH die Gewährung und Verwendung der Landeszuschüsse für den Bau und die Ersteinrichtung des FKM geprüft.

Im Rahmen der Prüfung sind eine Reihe von Verstößen des UK gegen vergaberechtliche Bestimmungen festgestellt worden. Beim Bauvorhaben wurde die Dokumentation der Vergabeverfahren unzureichend vorgenommen, gegen die Pflicht zur Kennzeichnung von Angeboten im Eröffnungstermin verstoßen sowie zum Teil durch die Vergabe von in Leistungspaketen zusammengefassten Bauleistungen der Grundsatz der losweisen Vergabe nicht beachtet. Mehrere Beschaffungen zur Ersteinrichtung des FKM wurden nach Auffassung des LRH unzulässiger Weise im Wege der freihändigen Vergabe oder des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt.

Ferner hat die Prüfung ergeben, dass für die Ersteinrichtung aufgrund einer fehlerhaften Berechnung des MIWF um rd. 615.000 € zu hohe Kosten genehmigt wurden.

Der LRH hat das MIWF gebeten, die Rückforderung von Zuschussmitteln wegen der festgestellten vergaberechtlichen Verstöße des UK zu prüfen.

Das MIWF hat zu den Beanstandungen bezüglich der Dokumentation der Vergabeverfahren, der Vergabe von Leistungspaketen sowie der gewählten Vergabearten bei Beschaffungen zur Ersteinrichtung noch keine Stellungnahme abgegeben. Eine Rückforderung wegen des Verstoßes gegen die Pflicht zur Angebotskennzeichnung beabsichtigt das MIWF nicht, da es sich nicht um einen schweren Vergabeverstoß handle. Die Bemerkungen des LRH zur Berechnung der genehmigungsfähigen Ersteinrichtungskosten will es künftig beachten.

Der LRH hat das MIWF erneut um Prüfung einer Rückforderung wegen des Verstoßes gegen die Pflicht zur Angebotskennzeichnung gebeten, da ihn die diesbezüglichen Ausführungen des MIWF nicht überzeugt haben. Die Zusage des MIWF, die Bemerkungen des LRH zur Berechnung der genehmigungsfähigen Ersteinrichtungskosten künftig zu beachten, hat er positiv zur Kenntnis genommen.

Eigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung (Ifd. Nr. 18)

Das Land NRW fördert im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung auch den Neubau und den Erwerb bestehenden Wohnraums. Dies erfolgt nach Vorgaben des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW (MBWSV) durch Darlehen aus Mitteln der NRW.BANK.

Es sollen Haushalte gefördert werden, die sich am freien Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und deshalb auf Unterstützung angewiesen sind. Tatsächlich wurden auch einzelne Haushalte gefördert, die bereits über Wohneigentum oder hohes Vermögen verfügten.

Eine Förderung kommt nur dann in Betracht, wenn die Kosten für den Wohnraum angemessen sind, also bestimmte Obergrenzen nicht überschreiten. Mehr als die Hälfte der geprüften Behörden hatte jedoch keine Obergrenzen festgelegt.

Die festgestellten Mängel beruhten auf bestehenden oder unzureichenden Vorgaben des MBWSV.

Chemische und Veterinäruntersuchungsämter (Ifd. Nr. 19)

Die Chemischen und Veterinäruntersuchungsämter (CVUÄ) führen im Auftrag des Landes und der Kommunen sowie nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Untersuchungen auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Tierseuchenbekämpfung, der Tiergesundheit und des Tierschutzes durch. Die fünf CVUÄ Münsterland-Emscher-Lippe, Ostwestfalen-Lippe, Rheinland, Rhein-Ruhr-Wupper und Westfalen sind zwischen dem 01.01.2008 und dem 01.01.2014 aus den bisherigen Staatlichen Veterinäruntersuchungsämtern und kommunalen Untersuchungsämtern hervorgegangen. Träger des einzelnen CVUA sind das Land sowie diejenigen Kreise und kreisfreien Städte, die bereits Träger der im CVUA zusammengeführten Untersuchungseinrichtungen waren und/oder aktuell Leistungen dieses CVUA regelmäßig in Anspruch nehmen.

Die CVUÄ sind als Anstalten des öffentlichen Rechts selbstständige juristische Personen. Sie unterliegen der Aufsicht des Landes im Hinblick auf die gesetzmäßige und gleichmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Finanzierung der CVUÄ erfolgt zum Teil über Gebühren, soweit für die jeweilige Untersuchung die Erhebung von Gebühren gesetzlich vorgesehen ist. Im Übrigen erheben die CVUÄ zur Finanzierung ihrer laufenden Betriebskosten vom Land und den kommunalen Trägern Entgelte. Faktisch bilden die Entgelte der Träger die wesentliche Finanzierungsgrundlage.

Der LRH hat das Leistungsspektrum und die Finanzausstattung der CVUÄ untersucht und in diesem Zusammenhang geprüft, ob die von den CVUÄ erhobenen Trägerentgelte dem tatsächlichen Finanzbedarf entsprechen. Dabei hat er festgestellt, dass sich das Land über Jahre hinweg an der Finanzierung der CVUÄ beteiligt hat, ohne dass dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz deren tatsächlicher Finanzbedarf bekannt war. Seitens des Ministeriums wird unter den derzeit bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen keine Möglichkeit gesehen, die Entgelte an den tatsächlichen finanziellen Bedarf der Untersuchungsämter anzupassen.

Ein einheitliches Leistungsspektrum bei den CVUÄ ist derzeit nicht gegeben. Der LRH hat das Ministerium gefragt, wie ohne eine solche Vereinheitlichung ein gleichmäßiger Aufgabenvollzug im Land sichergestellt wird bzw. werden soll.

Der LRH hat vorgeschlagen, durch die Erhebung von Gebühren für Leistungen der Untersuchungsämter im Rahmen der regelmäßigen amtlichen Lebensmittelüberwachung dem Prinzip einer verursachergerechten Lastentragung zu entsprechen. Das Ministerium ist derzeit mit den konzeptionellen Überlegungen befasst.

Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen (Ifd. Nr. 20)

Schwerbehinderte Menschen werden unter bestimmten Voraussetzungen unentgeltlich im öffentlichen Personennahverkehr befördert.

Die durch die unentgeltliche Beförderung entstehenden Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsunternehmen auf der Grundlage der §§ 145 bis 154 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) auf Antrag erstattet. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen tragen der Bund und die Länder. Das Land NRW hat für die Jahre 2011 und 2012 Erstattungszahlungen in Höhe von rd. 99,7 bzw. 84,2 Mio. € ausgezahlt.

Die Erstattungszahlungen bemessen sich nach einem Prozentsatz der von den Verkehrsunternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen. Hierfür legt das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW jährlich einen landeseinheitlichen Wert fest. Wenn ein Verkehrsunternehmen durch eine Verkehrszählung nachweist, dass das Verhältnis zwischen den unentgeltlich beförderten schwerbehinderten Fahrgästen und den übrigen Fahrgästen in einem Jahr tatsächlich höher war, wird die Höhe der Erstattungszahlung auf der Grundlage dieses betriebsindividuellen Prozentsatzes ermittelt.

Bereits im Jahresbericht 2004 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass das Erstattungsverfahren sehr aufwendig, langwierig, äußerst fehleranfällig, leicht zu manipulieren und nur in Teilen prüfbar war. Die jetzige Prüfung diene u. a. der Nachschau, ob sich das Erstattungsverfahren zwischenzeitlich geändert hat.

Das Verfahren zur Erstattung der Fahrgeldausfälle hat sich seit der letzten Prüfung des LRH nicht wesentlich geändert. Gerade das Verfahren zur betriebsindividuellen Erstattung der Fahrgeldausfälle ist nach wie vor komplex, fehleranfällig, manipulierbar und schwer nachprüfbar. Dazu hat der LRH angeregt, Überlegungen zu einer Änderung des Erstattungsverfahrens anzustellen und dabei ggf. auch über eine Bundesratsinitiative des Landes NRW auf eine Änderung des SGB IX hinzuwirken.

Die hohe Fehleranfälligkeit hat sich bei den Überprüfungen der Verkehrszählungen der Verkehrsunternehmen durch die Projektgruppe des Ministeriums bestätigt. Die Berücksichtigung dieser Feststellungen bei den Erstattungsfestsetzungen durch die Bezirksregierungen hat bereits für ein Jahr zu einer Einsparung in Höhe von rd. 15 Mio. € für das Land geführt.

Daher sieht der LRH es weiterhin als notwendig und zweckmäßig an, die Verkehrszählungen der Verkehrsunternehmen von Seiten des Landes zu überprüfen und bei festgestellten gravie-

renden Mängeln entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Es sollte erwogen werden, grundsätzlich auf Verkehrszählungen durch unabhängige Dritte umzustellen.

Das Ministerium hat in einer Stellungnahme gegenüber dem LRH erklärt, dessen Einschätzungen zur Komplexität des Verfahrens und zur Notwendigkeit eines rechtskonformen Verfahrens zur Festsetzung der Erstattungszahlungen würden grundsätzlich geteilt.

Erste Abwicklungsanstalt (Ifd. Nr. 21)

Der LRH hat sich im Zuge eines Prüfungsverfahrens mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ersten Abwicklungsanstalt (EAA) befasst.

Der EAA obliegt die Aufgabe, von der ehemaligen WestLB AG übernommene Vermögens- und Risikopositionen wertschonend abzuwickeln. Das Nominalvolumen der in den Jahren 2009, 2010 und 2012 übertragenen Portfolios betrug in der Summe mehr als 200 Mrd. €.

Die Prüfung des LRH zeigte unter anderem, dass die EAA bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einem erheblichen Umfang auf externe Dienstleister zurückgreift. Hierbei entstehen jährlich finanzielle Nachteile im Bereich der Umsatzsteuer in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags. Der LRH hat der EAA empfohlen, mehr Aufgaben unternehmensintern zu erledigen, um auf diesem Wege die genannten Aufwendungen zu reduzieren.

Darüber hinaus hat der LRH im Hinblick auf die Personalvergütung festgestellt, dass die EAA – entgegen der in der Finanzbranche üblichen Praxis – in Gänze auf variable Vergütungskomponenten verzichtet; diese finanziellen Einbußen ihrer Beschäftigten aber zumindest teilweise durch Zahlung höherer Grundgehälter kompensiert. Diese Handhabung hat der LRH als nicht zweckdienlich angesehen und daher in Anlehnung an die branchenübliche Vergütungspolitik angeregt, das Vergütungssystem der EAA um variable, an eindeutige Erfolgskriterien gebundene Gehaltsbestandteile zu erweitern.

Der LRH hat empfohlen, bereits erfolgte Verkaufsentscheidungen unter Einbeziehung weiterer Marktpreisentwicklungen intensiver zu evaluieren. Die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse könnten zur Optimierung des Abwicklungsprozesses genutzt werden.

Die EAA hat mitgeteilt, nunmehr zunehmend Aufgaben unternehmensintern zu erledigen, und plant, weiteres Personal des Konzerns Portigon AG zu übernehmen. Hinsichtlich der Personalvergütung hat die EAA eine Überprüfung und Anpassung ihres Vergütungsmodells in Aussicht gestellt. Eine Veränderung des Evaluierungsprozesses auf eine langfristige Betrachtung hin, wird von der EAA geprüft.

Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH (Ifd. Nr. 22)

Das Land ist seit dem Jahr 1975 an der Koelnmesse zu 20 v. H. beteiligt; Hauptgesellschafter ist die Stadt Köln mit nahezu 80 v. H. Ausschlaggebende Gründe für das Eingehen dieser Beteiligung und der entsprechenden Beteiligung an der Messe Düsseldorf waren, die Bedeutung der Messen zu erhalten, die internationale Attraktivität der Messeplätze sicherzustellen, den Veranstaltungsrahmen dieser beiden Messen aufeinander abzustimmen und Einfluss auf die Geschäftspolitik der Messegesellschaften zu nehmen.

Das Land hat sich zwar stets um eine stärkere Kooperation bemüht, die angestrebte Scharnierfunktion konnte jedoch auch nach 40 Jahren nicht erreicht werden. Auch die öffentlichen Appelle des Wirtschaftsministers vom Juni 2013 zeigen, dass die Einflussmöglichkeiten einer Beteiligung von 20 v. H. offenkundig nicht ausreichen, die mit der Beteiligung verfolgten Ziele des Landes zu erreichen. Selbst im Auslandsgeschäft ist eine Bündelung der Interessen beider Messegesellschaften nicht erkennbar und nach Auskunft des Wirtschaftsministeriums von den Messegesellschaften auch nicht gewollt. Die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung von Alternativen zu einer kapitalmäßigen Beteiligung hat das Ministerium nicht vorgenommen.

Die Koelnmesse GmbH und damit mittelbar das Land ist u. a. an der KölnKongress GmbH beteiligt. Diese betreibt sowohl messeaffine als auch nicht messeaffine Veranstaltungsobjekte. Dabei tragen die positiven Ergebnisse der messeaffinen Sparten erheblich zu einer Verringerung der Jahresfehlbeträge bei, die durch die Bewirtschaftung der übrigen, im überwiegenden Interesse der Stadt Köln betriebenen Veranstaltungsobjekte entstehen.

Nach Ansicht des Wirtschaftsministeriums lässt sich die Rechtfertigung der Landesbeteiligung über den Erfolg der Messe und seiner Effekte auf die nordrhein-westfälische Wirtschaft ableiten. Angesichts der positiven Effekte der beiden Messegesellschaften auf die Wirtschaft und den Standort des gesamten Landes sei es unbillig, die Messegesellschaften allein von den Städten tragen zu lassen. Durch den Verkauf seiner Messebeteiligungen würde sich das Land seiner wirtschafts- und messepolitischen Verantwortung entledigen und zur Verschärfung der Städtekonkurrenz beitragen.

Das Ministerium konnte jedoch nicht darlegen, wie die Minderheitsbeteiligung des Landes zu den von ihm genannten Zielen beigetragen hat. Nach Ansicht des LRH hängen der Fortbestand der Messegesellschaft und ihre weitere Entwicklung nicht von der Minderheitsbeteiligung des Landes ab. Es sei auch nicht erkennbar, dass sich die Geschäftspolitik der Messegesellschaft zum Nachteil des Landes verändern werde, wenn das Land aus dem Gesellschafterkreis ausscheide. Der LRH sieht vor diesem Hintergrund keinen Raum, die Beteiligung an der Koelnmesse GmbH weiterhin zu halten.

Finanzaufsicht in den Spielbanken (Ifd. Nr. 23)

Die Finanzverwaltung hat im Rahmen der Finanzaufsicht bei den zzt. vier Spielbanken in NRW insbesondere den Spielbetrieb und die Ermittlung des Bruttospielertrags zu überwachen. Dazu werden fast 100 Bedienstete eingesetzt, die nach Schätzung des LRH jährlich rd. 6 Mio. € Personalkosten verursachen. Die Einnahmen des Landes aus den Spielbanken sind in dem Zeitraum von 2004 bis 2013 von rd. 125 Mio. € auf rd. 29 Mio. € gefallen.

Während der gesamten Öffnungszeiten der Spielbanken sind immer mehrere Bedienstete der Finanzaufsicht in den Spielsälen anwesend und beobachten den Spielbetrieb. Weiter sind bei den täglichen Zählungen der Einnahmen zur Ermittlung des Bruttospielertrags neben dem Personal der Spielbankbetreiberin jeweils ein bis zwei Bedienstete der Finanzaufsicht anwesend. Zudem hat die Spielbankbetreiberin insbesondere durch eine umfassende Videoüberwachung selbst weitreichende Sicherungsmaßnahmen für den Spielbetrieb und die Ermittlung der Einnahmen getroffen.

Nach Auffassung des LRH ist die Personalausstattung der Finanzaufsicht in den Spielbanken des Landes zu hoch. Der derzeitige Umfang der Aufgabenwahrnehmung zur Überwachung des Spielbetriebs und der Ermittlung des Bruttospielertrags ist nicht erforderlich. Eine ausreichende Überwachung kann gesetzeskonform mit merklich weniger Personal gewährleistet werden. Die vom Gesetz geforderte laufende Überwachung verlangt keine lückenlose Überwachung.

Der LRH hält es für zweckmäßig, den Abbau des Personalbestands und damit auch die Umstellung auf eine veränderte Arbeitsweise schrittweise durchzuführen. Personalwirtschaftlich ist jetzt der richtige Zeitpunkt, da aufgrund des hohen Durchschnittsalters der Bediensteten in den nächsten Jahren altersbedingte Abgänge anstehen.

Das Finanzministerium hat zur Prüfung der Umsetzung der Vorschläge des LRH eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Ergebnisse Ende 2015 erwartet werden.

Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen (Ifd. Nr. 24)

Die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist in NRW in neun der 105 Festsetzungsfinanzämter zentralisiert. Der LRH hat in sechs Finanzämtern die Bearbeitungsqualität in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geprüft. Dabei wurde der Schwerpunkt insbesondere auf bedeutende Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle gelegt. Das vom LRH bisher festgestellte finanzielle Ergebnis beträgt rd. 14,7 Mio. €. Davon entfallen rd. 5,7 Mio. € auf nachträglich vereinnahmte Mehrsteuern, während rd. 9 Mio. € nicht mehr erhoben werden konnten.

Der LRH hat aufgrund seiner Feststellungen Maßnahmen sowohl im organisatorischen Bereich als auch bei der maschinellen Unterstützung angeregt.

- Während die Sterbefallanzeigen der Standesämter bereits im Datenträgeraustausch übermittelt werden, gehen die weiteren Unterlagen, insbesondere von Banken und Versicherungen, in Papierform bei den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen ein. Der personelle Aufwand durch das Sammeln und Sortieren dieser Belege ist sehr groß, könnte aber durch eine elektronische Übermittlung und programmgesteuerte Zuordnung erheblich vermindert werden.
- Die Angaben der Hinterbliebenen zu gesetzlichen Versorgungsbezügen geben häufig Anlass zu weiteren Ermittlungen, die durch eine erweiterte Zugriffsmöglichkeit auf die elektronisch übermittelten Rentenbezugsmitteilungen vereinfacht würden.
- Die zutreffende Ermittlung der für ausländisches Grundvermögen anzusetzenden Werte gestaltet sich für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen schwierig. Grundvoraussetzung ist die Ermittlung der genauen Lage und Größe u. a. durch die stärkere Nutzung der Internetrecherchemöglichkeiten. Zudem würden länderspezifische Bearbeitungshilfen die Wertermittlung erleichtern.
- Die Ermittlung der steuerfreien Zugewinnausgleichforderung führt aufgrund des langjährigen Bestehens der Zugewinnsgemeinschaft oftmals hinsichtlich der Werte des Anfangsvermögens zu Schwierigkeiten. Hierbei sollten alle vorhandenen Informationsquellen z. B. gespeicherte Einkommensteuerdaten, Handelsregisterauszüge und Internetauftritte umfangreich genutzt werden.

Das Finanzministerium (FM) beabsichtigt, die Vorschläge des LRH so weit wie möglich umzusetzen. Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen ist bereits realisiert. Das FM hat die elektronische Übermittlung der Anzeigen in das zuständige Bund-Länder-Gremium eingebracht. Die Umsetzung des einstimmig befürworteten Vorschlags wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Hinsichtlich der Erweiterung der Zugriffsmöglichkeiten auf die Rentenbezugsmitteilungen wird vom FM geprüft, ob im Vorgriff auf das Vorhaben KONSENS bereits eine Ergänzung in das

bestehenden Automationsverfahren integriert werden kann. Die Anregungen zum ausländischen Grundbesitz haben bereits Eingang in die Arbeitshilfe „Ausländischer Grundbesitz“ gefunden. In die zeitnah vorgesehene Überarbeitung der Bearbeitungsregeln für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen sollen auch Ausführungen und Hinweise zur Ermittlung der steuerfreien Zugewinnausgleichsforderung aufgenommen werden.