



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

JAHRESBERICHT 2012

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2011



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2012

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2011

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Impressum

Herausgeberin: Die Präsidentin
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Verantwortlich
für den Inhalt: Das Große Kollegium
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
(§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i.V.m. § 8 Abs. 2 Gesetz über den
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)

Bezug: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Konrad-Adenauer-Platz 13
40210 Düsseldorf
Telefon: 0211/38 96-0
Telefax: 0211/38 96-3 67

E-Mail: Poststelle@lrh.nrw.de

Internet: www.lrh.nrw.de

INHALTSÜBERSICHT I

Abkürzungsverzeichnis V

Vorwort XI

Allgemeine Bemerkungen

1	Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	2
2	Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts	2
3	Sonderberichte	4
4	Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	4
5	Prüfungsverfahren	5
6	Entscheidungszuständigkeit	5
7	Zusammensetzung der Abteilungen	6
8	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen	7

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Haushaltspläne 2010 und 2011	18
2	Haushaltsrechnung 2010	19
3	Vermögen und Schulden des Landes	48
4	Feststellungen gemäß Artikel 86 Absatz 2 Satz 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Absatz 2 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung	67

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

5	Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den Kreispolizeibehörden in Nordrhein-Westfalen	72
6	Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur	78
7	IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen bei Umressortierungen	84
8	Programm EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen)	91
9	Organisation und Aufgabenerledigung in den Dezernaten 25 (Verkehr) der Bezirksregierungen	103



Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)

10	Deutsche Hochschule der Polizei	112
11	Fuhrpark der Polizei	117

Justizministerium (Epl. 04)

12	Einführung von Gebühren für die Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare	122
13	Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit	126

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

14	Stellen für besondere pädagogische Bedarfe sowie Stellen aus Rundungsgewinnen	132
15	Zuschüsse für die von Ersatzschulen genutzten Schulgebäude	141
16	Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und dem Betrieb von Ersatzschulen	148

Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)

17	Zuwendungen an Universitätsklinika für Großgerätebeschaffungen	154
18	Vergabewesen an den Hochschulen des Landes	163
19	Zinsaufwand des Landes durch die Vorfinanzierung des Hochschulpersonals	168

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (Epl. 07)

20	Förderung von Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten	174
-----------	---	------------

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Land- wirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (Epl. 10)

21	Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“	182
22	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen	187

**Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen,
Wohnen und Verkehr (Epl. 14)**

23	Pauschale gemäß § 11 Absatz 2 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen	194
24	INTERREG IV A - Programm Deutschland - Niederland für die Jahre 2007 bis 2013	198

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

25	Belegleseverfahren für Steuererklärungen	210
26	Bearbeitung von Rechtsbehelfen	220
27	Beteiligungen an anderen Körperschaften gemäß § 8b Körperschaftsteuergesetz	228

C	Anhang	236
28	Sonstige Prüfungen	



Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
APr	Ausschussprotokoll
ARDINI	Arbeitsgruppe „Digitalfunk der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in NRW“
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB	Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“
BLBG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BR	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH
BW	Baden-Württemberg
DFG	Bund über die Deutsche Forschungsgemeinschaft
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DiPOL	Digitalfunk Polizei NRW
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
EAA	Erste Abwicklungsanstalt
EDR	Zweckverband Ems Dollart Region
EFoG	Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW (Versorgungsfondsgesetz)
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELSTER	Elektronische Übermittlung von Steuererklärungsdaten

* Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne weiteres verständlich. Für die Zuordnung der einzelnen Beiträge des Jahresberichts zu den Ressorts wurde die Organisation der Landesregierung während der 15. Wahlperiode zugrunde gelegt.

EOSS	Evolutionär orientierte Steuersoftware
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung . Neues Rechnungswesen
ERMN	Zweckverband euregio rhein-maas-nord
ERW	Zweckverband Euregio Rhein-Waal
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
FM	Finanzministerium
FöRi-kom-Stra	Richtlinien zur Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus
FPStatG	Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz)
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GS	Gemeinsames Sekretariat
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe/Hauptgruppen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HGrGMoG	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz)
HU-Stellen	Stellen zum Ausgleich von Unterrichtsmehrbedarf für Schülerinnen und Schüler, insbesondere aus den ehemaligen Anwerberländern (herkunftssprachlicher Unterricht)
IH-Stellen	Stellen zum Ausgleich von Unterrichtsmehrbedarf für ausländische und ausgesiedelte Schülerinnen und Schüler (Integrationshilfen)
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik NRW
i. w. S.	im weiteren Sinne
JM	Justizministerium
JURIS	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland

KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
KorruptionsbG	Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz)
KPB	Kreispolizeibehörden
KSt	Körperschaftsteuer
KStG	Körperschaftsteuergesetz
kw	künftig wegfallend
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVL	Landesverband Lippe
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
MBit/s	Megabit pro Sekunde
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MWEBWV	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OFD	Oberfinanzdirektion/Oberfinanzdirektionen
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr

ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen
PTI	Polizeitechnisches Institut
RBST	Rechtsbehelfsstelle
RG-Stellen	Stellen(-anteile) aus den so genannten Rundungsgewinnen
RPA/RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAST	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RZF	Rechenzentrum der Finanzverwaltung
SESAM	Steuererklärungen scannen, archivieren und maschinell bearbeiten
SGV. NRW.	Sammlung der geltenden Gesetze und Verordnungen
SteuBel	Belegeseverfahren für Steuererklärungen
StUÄ	Staatliche Umweltämter
TED	Technische Einführung Digitalfunk
TFT	Thin-film transistor
UA-Stellen	Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben
UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinika
VE	Verpflichtungsermächtigung
VerbG	Gesetz über den Landesverband Lippe
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VN	Verwendungsnachweis
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
VO (EG)	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VoSt	Vorsteuer
WinGF	Gesamtfestsetzung unter Windows
ZB	Zuwendungsbescheid/Zuwendungsbescheide
ZE	Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger
ZuInvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)



Vorwort

Als neue Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalens freue ich mich, Ihnen den Jahresbericht 2012 präsentieren zu können. Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die vom Finanzminister vorgelegte Haushaltsrechnung 2010 und die vom Landesrechnungshof im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüften Sachverhalte. Er schafft damit die Grundlage für das anstehende parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung. Zugleich wird aber auch den Bürgerinnen und Bürgern vor Augen geführt, was mit ihren Steuern und sonstigen Abgaben im Land geschieht.

Selbstverständlich können nicht alle Erkenntnisse aus den zahlreichen Prüfungsverfahren angesprochen werden. Eingang gefunden haben insbesondere die für die Entlastung der Landesregierung wichtigsten Feststellungen. Eine Fülle von weiteren Einzelfallerkenntnissen wurde schon deswegen nicht erwähnt, weil die Prüfungsergebnisse bereits von den geprüften Stellen aufgegriffen und erfolgreich umgesetzt wurden. Andere Beiträge sind wiederum deshalb aufgenommen worden, weil sie nicht nur für sich stehen, sondern oft strukturelle und für andere Bereiche wesentliche Lösungsansätze aufzeigen. Mit Blick auf die Veröffentlichung des Jahresberichts ist damit die Hoffnung verbunden, dass diese Beiträge Politik und Verwaltung anregen, die Lösungsansätze auf andere Bereiche zu übertragen.

Angesichts der fortdauernden Finanznot der öffentlichen Haushalte liegt es im Interesse aller, dass eine solide Haushaltsführung angestrebt und eine Orientierung der staatlichen Ausgaben an den Einnahmen wiederhergestellt wird. Dabei geht es schon lange nicht mehr um die Frage, ob eine Sanierung der öffentlichen Haushalte erfolgt, sondern wie eine erfolgreiche Konsolidierungsstrategie aussehen muss. Wegen der besonderen Bedeutung erwägt der Landesrechnungshof diesbezüglich dem Landtag einen besonderen Bericht zuzuleiten. Gegenstand des Berichts wird das Erfordernis einer landesbezogenen „Schuldenbremse“ sowie die für notwendig erachtete kontinuierliche schrittweise Rückführung der Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 sein.

Als Organ der Finanzkontrolle kommt dem Landesrechnungshof eine besondere Verantwortung zu. Ende des vergangenen Jahres ist er in seinem Bemühen um eine effektive Arbeit entscheidend gestärkt worden. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 13. Dezember 2011 entschieden, dass dem Landesrechnungshof ein eigenständiges Klagerecht vor dem Verfassungsgerichtshof zusteht. Er hat darüber hinaus klargestellt, dass sich die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs auf das gesamte staatliche Finanzvolumen erstreckt. Die lückenlose Finanzkontrolle umfasst damit auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof dient hier der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanz-

verantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat, die nach Einschätzung des Parlaments ein Einschreiten gebieten.

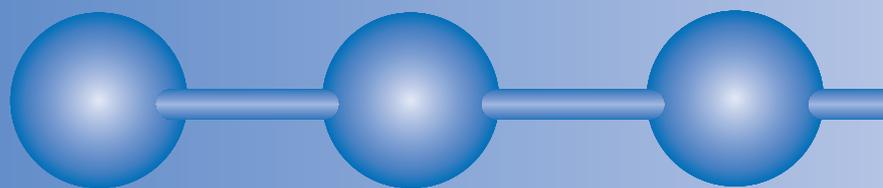
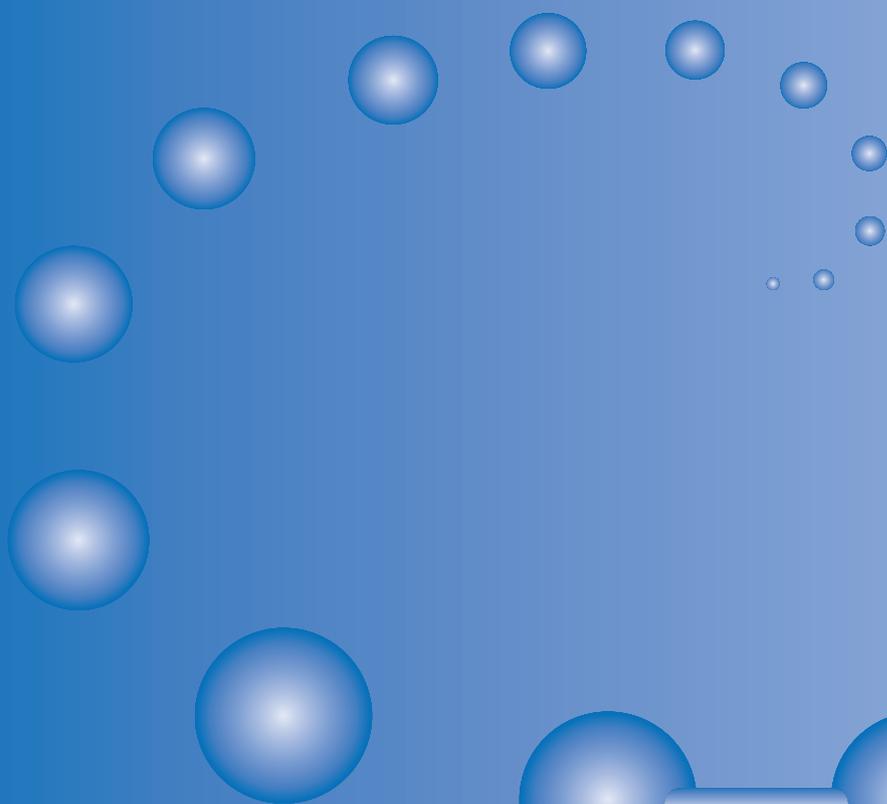
Mit den Prüfungen, den Sonderberichten und dem vorgelegten Jahresbericht 2012 will der Landesrechnungshof einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Aus seinem Selbstverständnis heraus sieht sich der Landesrechnungshof dabei zum einen als notwendige Kontrollinstanz, die Missstände und Fehlentwicklungen aufdeckt. Zum anderen geht es ihm aber auch darum, mit konstruktiven Vorschlägen und Empfehlungen der Landesverwaltung Wege zu einer effizienten Aufgabenerledigung, zur Verbesserung der finanziellen Bedingungen oder zur Aufgabenreduzierung aufzuzeigen. Den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter gilt mein besonderer Dank für das Geleistete. An dieser Stelle möchte ich mich ausdrücklich bei meiner Amtsvorgängerin Ute Scholle bedanken: An einem großen Teil der hier wiedergegebenen Prüfungsergebnisse hat sie als Präsidentin des Landesrechnungshofs noch mitgewirkt.

Und schließlich: Der Landesrechnungshof pflegt eine vertrauensvolle und immer kritisch-konstruktive Zusammenarbeit mit dem Landtag und der Regierung; dies beizubehalten, ist mir ein besonderes Anliegen.

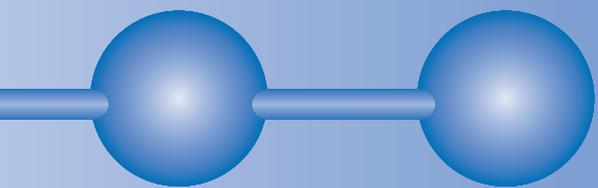
Düsseldorf, im Juni 2012

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Dr. Brigitte Mandt



Allgemeine Bemerkungen



1 Grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) legt dem Landtag gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) den Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2011 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag sind darin

- Feststellungen des LRH zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2011 vorgelegten Haushaltsrechnung 2010 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2011 und früherer Jahre durch den LRH selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

Der Bericht enthält eine Auswahl aus den vielfältigen Prüfungsergebnissen. Verallgemeinerungen in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen können weder aus den im Jahresbericht enthaltenen Beiträgen noch daraus hergeleitet werden, dass Prüfungsergebnisse nicht zu einer Darstellung in diesem Bericht geführt haben.

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

2 Inhaltliche Schwerpunkte des Jahresberichts

Die wesentlichen Aussagen in den einzelnen Beiträgen zu den Prüfungsergebnissen sind in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Eine Zusammenfassung aller Leitsätze findet sich auf den Seiten 7 bis 15 des Jahresberichts.

Allgemein lässt sich feststellen, dass trotz einer vergleichsweise guten wirtschaftlichen Lage, historisch niedriger Kreditzinsen und deutlich gestiegener Steuereinnahmen die Ausgaben des Landes auch 2011 nur durch die Aufnahme neuer Kredite gedeckt werden konnten. Der Gesamtschuldenstand ist in zehn Jahren von 89,1 Mrd. € mit Ablauf des Haushaltsjahres 2010 auf Besorgnis erregende 129,9 Mrd. € angestiegen. Damit beträgt die Verschuldung mehr als das Dreifache der Steuereinnahmen des Jahres 2011, die mit 41,1 Mrd. € immerhin den zweithöchsten Stand seit Gründung des Landes erreicht haben.

Zweifelsohne ist die Kreditaufnahme die „verführerischste Finanzquelle“ des Staates; sie ist aber zugleich die gefährlichste. Die Tatsache, dass NRW allein

10,5 v. H. seiner Steuereinnahmen für Kreditzinsen aufwenden musste, zeigt, dass der „point of no return“, also der Punkt, bei dem die „Finanzkraft des Staates nicht mehr ausreicht, um den Schuldendienst zu leisten“, zwar noch lange nicht erreicht ist. Bereits jetzt müssen aber alle Möglichkeiten einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung genutzt werden, um wieder politische Gestaltungs- und Handlungsspielräume gewinnen zu können.

Der LRH hat sich bereits verschiedentlich zu der angespannten Haushaltslage des Landes und auch zu der Frage eines landesgesetzlich verankerten Verbots zur Aufnahme neuer Kredite (Schuldenbremse) geäußert. Angesichts der Komplexität und der Bedeutung der Thematik beabsichtigt er nunmehr, das Erfordernis einer landesbezogenen Schuldenbremse und einer kontinuierlichen schrittweisen Rückführung der Neuverschuldung in einem gesonderten Bericht an den Landtag heranzutragen.

Auch in dem im Jahresbericht 2012 angesprochenen Zeitraum hat der LRH mit seiner umfassenden Prüfungstätigkeit, die weit über die hier vorgestellten Berichte hinausgeht, sein stetiges Bemühen fortgesetzt, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.

Mit vielen Vorschlägen hat der LRH der Landesverwaltung Wege zu einer effizienten Aufgabenerledigung, zu verbesserten Finanzbedingungen oder zur Aufgabenreduzierung aufgezeigt.

Schwerpunkte des diesjährigen Jahresberichts finden sich in den Bereichen des Haushalts- und Rechnungswesens, der Beschaffungen, der Verwaltungsorganisation, des Einsatzes und der Auslastung von Personal- und sonstigen Ressourcen sowie der IT-Unterstützung administrativer Abläufe.

So setzt sich der LRH ausführlich und kritisch mit dem Verfahren zur Umstellung des Rechnungswesens des Landes auseinander (Programm EPOS.NRW; siehe Beitrag B 8).

In mehreren Beiträgen werden grundlegende Fragen der Beschaffung von - teilweise sehr hochwertigen - Wirtschaftsgütern und Dienstleistungen sowie der zugehörigen Auftragsvergaben erörtert. Die Prüfung der Förderung von Großgerätebeschaffungen an den Universitätsklinika des Landes (siehe Beitrag B 17) ergab gravierende Missstände. Im Beitrag über die Prüfung des Vergabewesens an den Hochschulen des Landes (siehe Beitrag B 18) stehen zahlreiche Verbesserungsvorschläge für dieses wichtige administrative Feld im Vordergrund.

Mit wesentlichen Fragen der Verwaltungsorganisation befassen sich die Beiträge über die Umressortierungen aus Anlass der Neubildung der Landesregierung im Jahre 2010 (siehe Beitrag B 7), die Querschnittsprüfung der Verkehrsdezernate bei den fünf Bezirksregierungen des Landes (siehe Beitrag B 9) und die Prüfung der Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (siehe Beitrag B 22).

Fragen des Einsatzes und der Auslastung von Personal- und sonstigen Ressourcen erörtert der LRH in seinem Beitrag über die Stellenbewirtschaftung für Lehrpersonal für pädagogische Zusatzbedarfe (siehe Beitrag B 14), in der Darstellung

der Prüfung der Deutschen Hochschule der Polizei (siehe Beitrag B 10) und im Hinblick auf die Bearbeitung von Rechtsbehelfen durch die Finanzverwaltung des Landes (siehe Beitrag B 26).

Mit dem für eine leistungsstarke Verwaltung unverzichtbaren Einsatz von moderner Informationstechnologie befassen sich die Beiträge zur Einführung des digitalen Polizeifunks in NRW (siehe Beitrag B 5), zu den Kosten der Kommunikationsinfrastruktur des Landes (siehe Beitrag B 6) sowie zum automatisierten Belegleseverfahren für Steuererklärungen (siehe Beitrag B 25).

Der Jahresbericht 2012 enthält schließlich wie in den Vorjahren zahlreiche Feststellungen zu teilweise gravierenden Fehlern bei der Verwendung von Zuwendungen und Zuschüssen des Landes. In diesem Zusammenhang ist nochmals auf die bereits erwähnte Prüfung der Großgerätebeschaffung bei den Universitätsklinika (siehe Beitrag B 17) hinzuweisen. Darüber hinaus hat sich der LRH kritisch mit der Förderung herausragender Sportstätten (siehe Beitrag B 20) und dem „Investitionsprogramm Abwasser NRW“ (siehe Beitrag B 21) auseinandergesetzt. In seinem Beitrag zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Niederlanden im Rahmen des Förderprogramms INTERREG IV A durch die Europäische Union (siehe Beitrag B 24) macht der LRH Vorschläge zur grundlegenden Vereinfachung des zzt. höchst komplizierten Bewilligungs- und Nachweisverfahrens, für das das Land NRW die Gesamtverantwortung als Verwaltungsbehörde übernommen hat. Weitere Beiträge befassen sich mit den Zuschüssen des Landes an Ersatzschulen (siehe Beiträge B 15 und 16).

Der vorgelegte Jahresbericht muss sich notwendigerweise auf die wichtigsten Ergebnisse der Prüfungen des LRH beschränken.

3 **Sonderberichte**

Um eine zeitnahe Information des Landtags und der Landesregierung zu gewährleisten, hat der LRH im vergangenen Jahr darüber hinaus Prüfungsergebnisse aus dem Bereich des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ in Form von vier Sonderberichten veröffentlicht.¹ Diese bildeten auch eine wesentliche Erkenntnisgrundlage für den am 18.05.2011 eingesetzten Parlamentarischen Untersuchungsausschuss I der 15. Wahlperiode. Aufgrund der am 14.03.2012 erfolgten Auflösung des Landtags konnte er seine Arbeit nicht abschließen.

4 **Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH sind nur in der geringeren Zahl der Fälle eindeutig zu bestimmen. Insbesondere Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparungen lassen sich nicht oder noch

¹ (www.lrh.nrw.de/veroeffentlichungen/index.html).

nicht sofort beziffern. Nicht exakt quantifizierbar sind daneben die eher indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit. Behörden kommunizieren miteinander. Sie reagieren häufig auf die Prüfungsfeststellungen und Vorschläge des LRH, auch wenn sie gar nicht selbst geprüft wurden.

5 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird in der Regel mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in den Jahresbericht aufgenommen werden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Beiträgen zum Ausdruck. Soweit ein Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist dies ebenfalls im Beitrag vermerkt.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus sieht der LRH u. a. in der jährlichen Vorstellung des Jahresberichts nicht lediglich eine gesetzliche Pflicht, sondern auch eine Möglichkeit, seine Ergebnisse zu präsentieren.

Der LRH ist ein Organ der Finanzkontrolle mit einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfungsrecht. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahme und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen unvereinbar.

6 Entscheidungszuständigkeit

Der LRH entscheidet in Kollegien.

Das Große Kollegium, bestehend aus den Abteilungsleitungen, entscheidet u. a. gemäß § 8 Abs. 1 Buchstaben a) bis d) Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen über den Bericht an den Landtag nach § 97 LHO (Jahresbericht), über die Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO, über die Beratung des Landtags oder der Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO sowie über sonstige Stellungnahmen gegenüber dem Landtag. In diesen Fällen treten die übrigen Mitglieder der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prüfungsabteilung mit Sitz und Stimme zu dem Großen Kollegium hinzu (§ 8 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen).

Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums über das Ergebnis einer Prüfung zugrunde.

7 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2011 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle (bis 30.11.2011)	(Vorsitzende)
	Dr. Mandt (ab 25.01.2012)	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	
Ltd. Ministerialrat	Krantz	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Kirsch	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrat	Kisseler	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Vogt	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Jahnz	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

Vizepräsident	Clouth	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Zelljahn	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

Direktorin beim LRH	Keisers	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Dr. Hähnlein	
Ltd. Ministerialrat	Pfeifer	

8 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen

Als Kurzinformation werden nachfolgend die Inhalte der Jahresberichtsbeiträge unter Angabe der Beitragsnummer unter Abschnitt B in Form von Leitsätzen wiedergegeben:

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

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die dem Finanzministerium vom Ministerium für Inneres und Kommunales in 2007, im März 2010, im Dezember 2010 und im November 2011 vorgelegten Haushaltsunterlagen gemäß §§ 24, 54 Landeshaushaltsordnung keine tatsächliche Kostentransparenz für das Digitalfunkprojekt geschaffen haben. Erhebliche Kostenminderungen führten nicht zu einer Reduzierung der Gesamtkosten, andererseits wurden wesentliche Mehrkosten noch nicht veranschlagt.

Auch hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass trotz eines Angebotes des Ministeriums für Inneres und Kommunales an die Kommunen von Februar 2006 bis Ende 2011 noch keine Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen über die Kostenverteilung für den Anschluss der Feuerwehrleitstellen an den Digitalfunk geschlossen wurde.

6 Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur

Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur im Jahre 2007 festgestellt, dass bei dem damaligen Vertrag zur Bereitstellung von terrestrischen Verbindungen durch organisatorische Maßnahmen Einsparungen alleine bei den untersuchten Verwaltungsbereichen von mindestens vier Millionen Euro jährlich möglich waren. Zudem waren Anforderungen an eine Neuausschreibung der Kommunikationsverbindungen beschrieben worden, mit deren Vorbereitung das Land bereits im Verlauf der vorigen Prüfung begonnen hatte.

Bei der erneuten Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Neuausschreibung landesweit zunächst zu theoretischen Einsparungen in Höhe von rund neun Millionen Euro jährlich geführt hat.

Durch vorgesehene Leistungserweiterungen, ungünstige Vertragsbedingungen, unwirtschaftliche Vorgehensweisen im Einzelfall sowie praktische Mängel bei der Umsetzung entsprechen die aktuellen Leitungskosten in der Summe jedoch wieder dem Stand von 2007, wobei zum Teil erhebliche Kostenverschiebungen zwischen den einzelnen Netzen eingetreten sind.

7 IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen bei Umressortierungen

Der Landesrechnungshof hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen bei Umressortierungen geprüft. Gegenstand der Untersuchung waren die Kerngeschäftsprozesse im Zusammenhang mit den Umressortierungen aus Anlass der im Juli 2010 erfolgten Regierungsneubildung.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass den Umressortierungen keine ressortübergreifend einheitlichen Standards und Verfahrensregelungen zugrunde gelegen haben, sodass persönliche Erfahrungswerte und Kenntnisse der handelnden Personen oftmals maßgeblich für die konkrete Umsetzung der Umressortierung waren.

Sowohl hinsichtlich der IT-Unterstützung als auch im Hinblick auf organisatorische Rahmenbedingungen könnten wirtschaftlichere Lösungen erzielt werden, wenn stärker ressortübergreifende Ansätze verfolgt werden. Das Ressortprinzip des Artikel 55 Absatz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen steht dem nicht entgegen.

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

Erste Prüfungserkenntnisse der Umsetzung des Programms EPOS.NRW haben den Landesrechnungshof veranlasst, auf Schwächen des von der Landesregierung als gemeinschaftliches Projekt aller Ressorts beschlossenen Programms aufmerksam zu machen. Die Ziele des Programms und die Wirtschaftlichkeit seiner Realisierung können nur dann erreicht werden, wenn die konzeptionellen und fachlichen Überlegungen frühzeitig verbindlich festgelegt werden. Schon die Planungen müssen stärker an der praktischen Steuerungsfähigkeit des Haushalts ausgerichtet werden und den noch zu definierenden Erfordernissen des Parlaments entsprechen. Überdies dürfen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch nicht durch überzogene Betonung von Partikularinteressen im Rahmen des Ressortprinzips ausgehöhlt werden. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen muss im Rahmen eines umfassenden Praxistests erprobt werden und sich bewähren.

Nach Abschluss der Implementierungsphase ist eine gründliche Umsetzungskontrolle und ergebnisoffene Gesamtevaluation als Entscheidungsgrundlage für die Fortführung des Programms notwendig. In diesem Zusammenhang ist eine Fortschreibung der vorliegenden Kosten-Nutzen-Analyse unabdingbar. Bereits jetzt ist ressortübergreifend Vorsorge zu treffen, dass hierfür alle benötigten Informationen auch tatsächlich zur Verfügung stehen werden.

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

Der Landesrechnungshof hat die Organisation und die Aufgabenerledigung in den Dezernaten 25 der Bezirksregierungen untersucht. Aufgrund des vielfältigen Aufgabenspektrums dieser Dezernate hat er sich auf die Binnenorganisation sowie die Förderbereiche des kommunalen Straßen- und Radwegebaus und des öffentlichen Personennahverkehrs beschränkt. Dabei hat sich gezeigt, dass bei der Aufgabenerfüllung Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht hinreichend beachtet werden. Die Dezernate 25 weisen teilweise ineffiziente Leitungsstrukturen auf. Die Stellenausstattungen im Bereich der Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus scheinen bei einer vergleichenden Betrachtung teilweise zu hoch. Im Aufgabenbereich des öffentlichen Personennahverkehrs indizieren organisatorische Mängel unwirtschaftliches Verwaltungshandeln.

Der Landesrechnungshof hat daher dem Ministerium für Inneres und Kommunales und dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Organisation und der Aufgabenerledigung empfohlen. Er hat dabei insbesondere die Straffung der Binnenorganisation der Dezernate 25, Änderungen der Richtlinien zur Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus sowie die Bündelung gleicher oder ähnlicher Aufgaben bei der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs vorgeschlagen.

10 Deutsche Hochschule der Polizei

Der Landesrechnungshof hat die Deutsche Hochschule der Polizei geprüft und insbesondere festgestellt, dass die sächlichen und personellen Ressourcen der Hochschule nicht ausgelastet waren.

Aufgrund der Prüfung hat die Deutsche Hochschule der Polizei zusammen mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung ergriffen.

Der Landesrechnungshof hat auch empfohlen, die Planung und Erledigung der Aufgaben des der Hochschule angegliederten Polizeitechnischen Instituts einschließlich des Ressourceneinsatzes transparenter zu machen, damit die Verantwortlichen die Wirtschaftlichkeit des Instituts besser beurteilen können.

11 Fuhrpark der Polizei

Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben ab dem Jahre 2009 die Auslastung des polizeilichen Fuhrparks bei neun Kreispolizeibehörden geprüft und einen erheblichen Überhang an Fahrzeugen festgestellt. Das Einsparvolumen in den betrachteten Fahrzeuggruppen bewegte sich - ohne Mobilitätsverlust für die Polizei - in einem Rahmen zwischen 10 vom Hundert und 25 vom Hundert.

Eine vom Ministerium für Inneres und Kommunales Mitte 2011 eingesetzte Projektgruppe kam in einer umfassenderen Untersuchung der Ausstattung der Kreispolizeibehörden mit Fahrzeugen zu ähnlichen Ergebnissen. Die Projektgruppe sieht bei landesweit rund 7.100 betrachteten Fahrzeugen unterschiedlicher Funktionen ein Einsparpotenzial von rund 1.100 Fahrzeugen (16 vom Hundert) bei den Kreispolizeibehörden.

12 Einführung von Gebühren für die Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare

Einige Bundesländer verlangen von Notariaten Gebühren für Leistungen der Justizverwaltung im Rahmen ihrer Dienstaufsicht. In Nordrhein-Westfalen werden diese Leistungen bislang unentgeltlich erbracht. Der Landesrechnungshof hält dies für nicht länger hinnehmbar. Nach seinen Berechnungen verzichtet das Land jährlich auf Gebühreneinnahmen in Höhe von mehreren 100.000 Euro.

Für das Justizministerium ist die Einführung derartiger Gebühren grundsätzlich möglich. Die damit verbundenen rechtlichen Fragen sollen in einer Arbeitsgruppe untersucht werden, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der nordrhein-westfälischen Notarkammern beteiligt werden.

13 Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Grundlagen zur Feststellung von Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften geprüft und dabei festgestellt, dass der Raumbedarf auf der Basis eines fast 40 Jahre alten Musterraumprogramms des Justizministeriums bemessen wird.

Obwohl in der Justizverwaltung in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl organisatorischer und rechtlicher Änderungen vorgenommen wurde, die zum Teil von erheblicher Relevanz für die Bemessung des Raumbedarfs sind, wurden die dazu bestehenden Regelungen zur Bedarfsermittlung an die veränderten Rahmenbedingungen nicht angepasst.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist damit eine bedarfsgerechte und dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Ressourcenverwaltung Rechnung tragende Raumbedarfsplanung nicht mehr gewährleistet.

Das Justizministerium hat sich dieser Bewertung angeschlossen und eine Überarbeitung des bestehenden Musterraumprogramms in die Wege geleitet.

14 Stellen für besondere pädagogische Bedarfe sowie Stellen aus Rundungsgewinnen

Der Landesrechnungshof hat die für besondere pädagogische Zusatzbedarfe ausgewiesenen Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben, für Integrationshilfen und für herkunftssprachlichen Unterricht sowie die Stellen aus den so genannten Rundungsgewinnen untersucht. Die dabei festgestellten Mängel und Ungereimtheiten erfordern nach seiner Auffassung eine umfassende Korrektur der Veranschlagung, Verteilung und Verwendung dieser Stellen sowie gegebenenfalls einen Verzicht auf das Rundungsverfahren. Weitergehend hat er angeregt, die Vielzahl der Stellentöpfe für Zusatzbedarfe zugunsten einer zusammengefassten Stellenzuweisung zu reduzieren.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung sieht ebenfalls grundsätzlich die Notwendigkeit, Stellenkontingente mit unterschiedlicher Zweckbindung zielgenauer einzusetzen und gegebenenfalls stärker zu bündeln.

15 Zuschüsse für die von Ersatzschulen genutzten Schulgebäude

Sofern Schulträger von Ersatzschulen ein Schulgebäude anmieten, erhalten sie deutlich höhere Landeszuschüsse, als wenn sie ein in ihrem Eigentum stehendes Gebäude nutzen. Die dadurch bedingten Mehrausgaben für den Landeshaushalt beliefen sich für das Jahr 2006 auf rund 27,4 Millionen Euro. Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrisiken dieser Praxis aufgezeigt und angeregt, die Refinanzierungsmodalitäten - unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an den Schulgebäuden - zu vereinheitlichen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die unterschiedlichen Finanzierungsmodi zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Es sieht daher ebenfalls Handlungsbedarf.

16 Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und dem Betrieb von Ersatzschulen

Landesrechnungshof und Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben wiederholt festgestellt, dass Kommunen ihre Haushalte entlasten, indem sie originäre Aufgaben im Bildungsbereich auf Ersatzschulträger und die Finanzierung damit weitgehend auf den Landeshaushalt verlagern.

Der Landesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, solchen Entwicklungstendenzen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen. In Einzelfällen hat er gebeten, die Aufhebung der Schulgenehmigungen zu prüfen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat mitgeteilt, es werde prüfen, ob eine klarstellende Änderung von Rechtsvorschriften sinnvoll sei; es sehe die Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofs insoweit als wertvolle Hinweise an. Die Bezirksregierungen seien auf die Problematik gesondert hingewiesen worden. Die Aufhebung erteilter und vom Landesrechnungshof problematisierter Schulgenehmigungen erscheine allerdings nicht durchsetzbar.

17 Zuwendungen an Universitätsklinik für Großgerätebeschaffungen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Bewilligung von Zuwendungen durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung für Großgerätebeschaffungen der Universitätsklinik der Jahre 2005 bis 2009 geprüft. Das Ministerium bewilligte in diesen Jahren für diesen Zweck insgesamt rund 83,5 Millionen Euro.

Die auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen ergangenen Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofs belegen diverse Unregelmäßigkeiten, die das Zuwendungsverfahren, die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung, die Vergabe der Beschaffungsaufträge und die Beachtung des Förderzwecks bei der Verwendung der Zuwendungen durch die Universitätsklinik betreffen. Das Ministerium hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen über Rückforderungen ohne Zinsen in Höhe von insgesamt rund 23,5 Millionen Euro zu entscheiden. Es beabsichtigt, das Zuwendungsverfahren in zahlreichen Punkten an die Empfehlungen des Landesrechnungshofs anzupassen. Dazu hat es ihm einen an die Hochschulen und die Universitätsklinik des Landes gerichteten Erlassentwurf übersandt, mit dem es das Förderverfahren verbessern will.

18 Vergabewesen an den Hochschulen des Landes

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben nach Vorgaben des Landesrechnungshofs das Vergabewesen der vom Land getragenen Universitäten, Fachhochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen untersucht. Als Ergebnis der Prüfung haben die Rechnungsprüfungsämter die Hochschulen aufgefordert, den Anteil der Ausschreibungen bei der Auftragsvergabe deutlich zu steigern, Dauerleistungsverträge in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und Kooperationen zwischen den Hochschulen bei Vergaben deutlich zu intensivieren. Weiterhin sollten die Hochschulen ihre Bemühungen verstärken, ein IT-gestütztes Vertragsmanagement aufzubauen.

Die Hochschulen haben durchgängig ihre Bereitschaft erklärt, den Vorschlägen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter zu folgen.

19 Zinsaufwand des Landes durch die Vorfinanzierung des Hochschulpersonals

Die Bezüge des Hochschulpersonals werden vom Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW aus Mitteln des Landes vorfinanziert. Beim Erstattungsverfahren kommt es zu deutlichen Zeitverzögerungen mit der Folge, dass die Hochschulen Zinseinnahmen erzielen, während dem Land durch die Vorfinanzierung Zinsausgaben entstehen.

Zur Vermeidung des Zinsaufwands für das Land hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung sowie dem Finanzministerium verschiedene Vorschläge unterbreitet.

20 Förderung von Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen an Hochleistungssportstätten, überregional bedeutsamen Sportstätten und Sportschulen mehrfach erhebliche zuwendungsrechtliche Verstöße festgestellt. So hatten Zuwendungsempfänger nicht zuwendungsfähige Ausgaben, insbesondere Vorsteuerbeträge, geltend gemacht und mit Landesmitteln geförderte Gebäude teilweise zweckwidrig genutzt.

21 Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“

Das Land gewährte in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“. Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat Verfahrensmängel bei der Förderabwicklung und Verstöße gegen die Förderbestimmungen aufgezeigt.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen verschiedene Maßnahmen ergriffen oder angekündigt, um den aufgetretenen Mängeln und Verstößen künftig entgegenzuwirken. In den beanstandeten Förderfällen hat es die Prüfung förderrechtlicher Konsequenzen eingeleitet.

22 Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen untersucht und dabei Optimierungsmöglichkeiten festgestellt. Er hat unter anderem vorgeschlagen, im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung die Zahl der Standorte des Landesamtes zu reduzieren und die an mehreren Standorten wahrge-

nommenen Labortätigkeiten zusammenzuführen. Ferner hat der Landesrechnungshof Anregungen zur Optimierung des vom Landesamt betriebenen Netzes wasserwirtschaftlicher Messstellen gegeben.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hält eine Standortkonzentration für sinnvoll. Es hat ein neues Standortkonzept angekündigt, bei dem unter anderem die Zusammenführung eines Teils der Labore angestrebt wird. Für das Netz wasserwirtschaftlicher Messstellen hat das Landesamt ein Optimierungskonzept entworfen.

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

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat die Verwendung der Pauschale zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs im Bereich der Bezirksregierung Detmold geprüft. Der Landesrechnungshof hat die grundsätzlichen Probleme hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung der Weiterleitung der Pauschale, der Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen und der verzögerten Verwendung der Mittel durch Letztempfänger an das zuständige Ministerium herangetragen.

Das Ministerium hat zugesagt, wesentliche Feststellungen bei der anstehenden Revision des Gesetzes und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen.

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

Mit der Prüfung des INTERREG IV A - Programm Deutschland - Niederland für die Jahre 2007 bis 2013 hat der Landesrechnungshof seine Prüfungstätigkeit hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle von NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt.

Das Land hat mit der Verwaltungsbehörde, der Bewilligenden Stelle und der Prüfbehörde einen großen Teil der Aufgaben für das INTERREG IV A - Programm übernommen; seinen finanziellen Aufwand hat es jedoch nicht hinreichend ermittelt. Auch verfügt das Land im Hinblick auf seine übernommene Gesamtverantwortung als Verwaltungsbehörde für das INTERREG IV A - Programm nicht über ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten.

Der Landesrechnungshof hält die Durchführung des INTERREG IV A - Programms aufgrund der Einbindung vieler unterschiedlicher Stellen für sehr aufwändig.

Für die nachfolgende Förderperiode hat der Landesrechnungshof Empfehlungen gegeben.

25 Belegleseverfahren für Steuererklärungen

Der Landesrechnungshof hat die Einführung eines scannergestützten Belegleseverfahrens für Steuererklärungen in der Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen geprüft.

Die im Rahmen der Prüfung ermittelte tatsächliche Scannquote in Höhe von rund 20 vom Hundert der in Papierform bei den Finanzämtern eingegangenen Steuererklärungen erachtet der Landesrechnungshof als zu gering, da sie weit hinter den Möglichkeiten zurückbleibt.

Das Finanzministerium strebt an, die Nutzungsquote des Belegleseverfahrens zu erhöhen, indem gezielt für seinen Einsatz geworben wird.

26 Bearbeitung von Rechtsbehelfen

Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitung von Rechtsbehelfen in der Finanzverwaltung geprüft. Er hat Feststellungen zur Arbeitsqualität, zur Personalverteilung und zum Controlling getroffen.

Die Arbeitsqualität ist bei Folgerungen aus Abhilfeentscheidungen, bei Anordnung von Sicherheitsleistungen im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung und bei der Bearbeitung ruhender Verfahren zu verbessern.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen gegeben, um die Arbeitsqualität zu steigern.

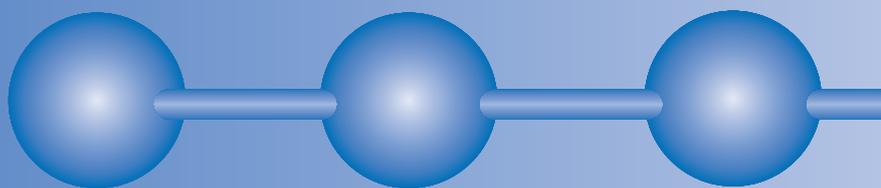
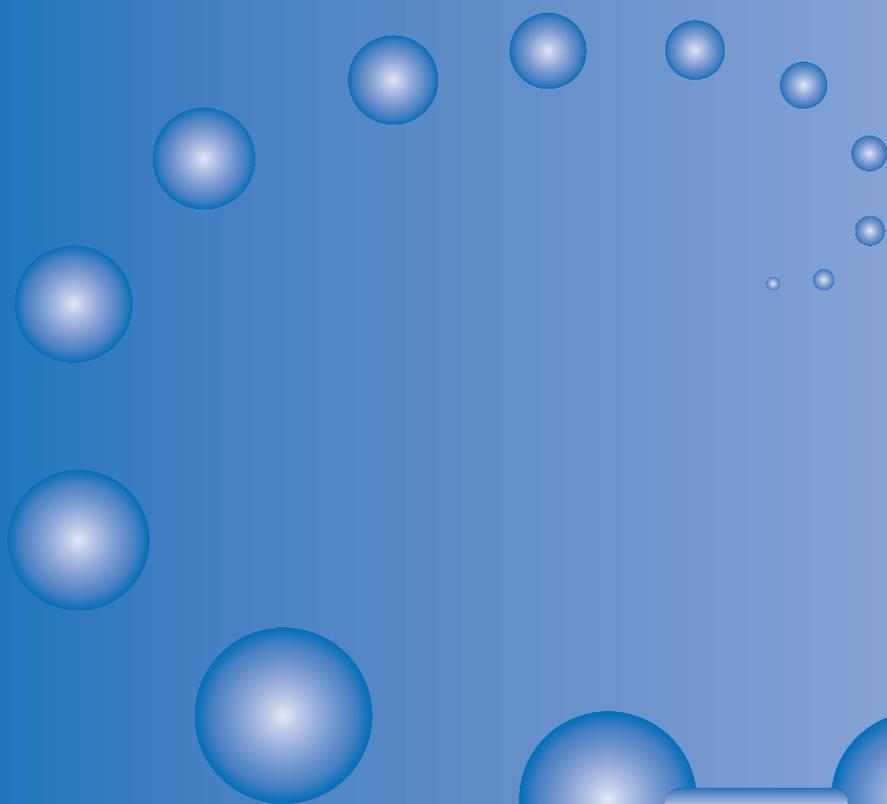
Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofs Stellung genommen und mit der Umsetzung in Teilbereichen begonnen.

27 Beteiligungen an anderen Körperschaften gemäß § 8b Körperschaftsteuergesetz

In § 8b Körperschaftsteuergesetz wird die grundsätzliche Steuerbefreiung von Erträgen aus Beteiligungen an anderen Körperschaften geregelt. Verluste und Teilwertabschreibungen aus diesen Beteiligungen dürfen folgerichtig das Einkommen einer Körperschaft nicht mindern.

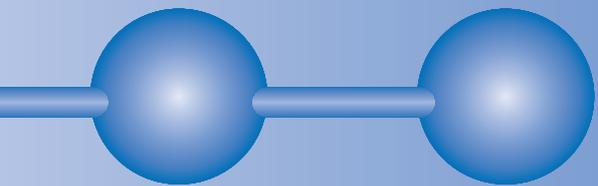
Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei 24 Finanzämtern die Anwendung des § 8b Körperschaftsteuergesetz geprüft. In rund 26 vom Hundert der überprüften Veranlagungszeiträume wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die finanzielle Auswirkung beträgt mehr als 5,8 Millionen Euro.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet, deren Umsetzung in weiten Teilen bereits erfolgt ist.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Haushaltspläne 2010 und 2011

Der Haushalt 2010 wurde mit dem Haushaltsgesetz (HG) vom 17.12.2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - GV. NRW. S. 878) festgestellt - berichtigt am 30.12.2009 (GV. NRW. S. 974) - und durch das Nachtragshaushaltsgesetz vom 16.12.2010 (GV. NRW. S. 665) geändert. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 15.03.2011 festgestellt, dass die Regelungen in Art. I Nrn. 1, 2, 6, 14 und 15 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 in Verbindung mit dem Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan gegen Art. 83 Satz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verstoßen und nichtig sind (VerfGH 20/10). Der Haushalt 2010 bestand damit in seiner ursprünglichen Fassung nach dem HG vom 17.12.2009 fort.

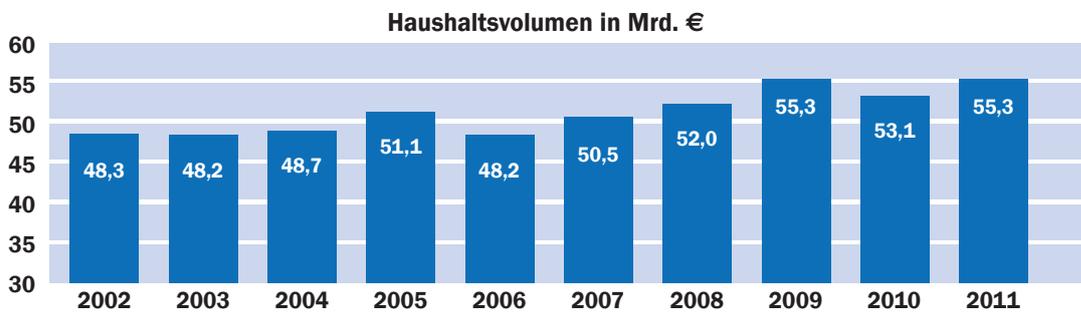
Der Haushalt 2011 wurde mit dem HG vom 18.05.2011 (GV. NRW. S. 248) festgestellt.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

53.111.416.800 € im Jahr 2010 und
55.261.161.600 € im Jahr 2011.

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 2002 wie folgt entwickelt:

Abbildung 1



Gegenüber 2002 hat sich das Haushaltsvolumen um rd. sieben Mrd. € bzw. rd. 14,5 v. H. erhöht.

Abbildung 2



2 Haushaltsrechnung 2010

2.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2010 nach Art. 86 Abs. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 21.12.2011 dem Landtag vorgelegt;¹ die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 22.12.2011 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2010 geprüft.

Die Haushaltsrechnung enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind im Abschlussbericht gemäß § 84 LHO erläutert.

Die Haushaltsrechnung 2010 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1-5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere - in der Anlage III - die Übersicht über die Jahresabschlüsse der insgesamt sechs Landesbetriebe i. S. v. § 26 LHO² und des wie ein Landesbetrieb behandelten Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLB).

Für die in der Haushaltsrechnung 2010 abgedruckten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des BLB wurden von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2010 sind die Begründungen der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Haushaltsausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe zusammengestellt. Der Vermögensnachweis nach § 86 LHO ist in den Anlagen VI a bis VI c dargestellt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Haushaltsrechnung mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

Der Haushalt 2010 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamtausgaben von

53.905.344.119,55 €.

Die Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltsansatz des (Stamm-)Haushalts³ i. H. v.

53.111.416.800 €

¹ Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 LHO vom 12.01.2012 (Drs. 15/3750).

² Finanzbericht 2012 zu lfd. Nr. 5.2 - Landesbetriebe - (S. A 48, Drs. 15/3401).

³ Bezeichnung des Finanzministeriums zur Abgrenzung von dem - vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen für verfassungswidrig erklärten - Nachtragshaushaltsgesetz 2010 (zum Begriff vgl. Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt III - Gesamtüberblick - S. 8).

resultieren aus der höheren Ausgabeermächtigung im Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) 2010. Alle im Nachtrag enthaltenen Ausgabeermächtigungen sind durch Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 15.03.2011 für nichtig erklärt worden (VerfGH 20/10). Das NHG enthielt gegenüber dem (Stamm-)Haushalt 2010 zusätzliche Ausgabeermächtigungen i. H. v. 3.075.506.100 €, die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung im Haushaltsvollzug 2010 überwiegend bereits in Anspruch genommen worden waren. Mittelzuführungen zu Rücklagen und Sondervermögen auf der Basis der Ausgabeermächtigungen des NHG 2010 i. H. v. 2.139.000.000 € wurden rückabgewickelt. Bei den übrigen im NHG enthaltenen Ausgabebetiteln waren gegenüber dem Stammhaushalt 2010 Mehrausgaben i. H. v.

980.401.646,96 €

zu verzeichnen, die nicht rückabgewickelt werden konnten.

Nach Berücksichtigung sämtlicher Deckungsmöglichkeiten verblieben Haushaltsüberschreitungen i. H. v.

837.838.491,65 €.⁴

Hinsichtlich dieser verbleibenden Haushaltsüberschreitungen folgte die Landesregierung dem vom VerfGH aufgezeigten Weg der Legitimierung über § 37 LHO. Die aufgrund der Nichtigkeit des NHG 2010 entstandenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden dem Landtag gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt und durch Landtagsbeschluss vom 18.05.2011 genehmigt.

Die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Haushalts 2010 mit 53.905.344.119,55 € übersteigen die entsprechenden Werte des Haushalts 2009 mit 52.977.898.230,68 € um 927.445.888,87 € bzw. rd. 1,75 v. H.

2.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe belaufen sich nach der Haushaltsrechnung auf insgesamt

877.128.899,37 €.

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt.⁵

Dem Landtag sind im Verlauf des Jahres 2010 Zusammenstellungen i. H. v. 103.958.120,39 € zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. Von den genehmigten Überschreitungen wurden 35.592.359,55 € und weitere, aufgrund der Nichtigkeit des NHG 2010 aufgekommene 837.838.491,65 €, mithin insgesamt 873.430.851,20 € (Ist-Betrag) tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung sind

⁴ Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt III (S. 8) und Vorlage 15/593.

⁵ Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt VI D (S. 20) und Anlage I (S. 113 bis 140).

weitere Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 3.698.048,17 € ermittelt worden. Hiervon entfallen 1.374.813,76 € auf Vorgriffe, die insbesondere im Rahmen der Drittmittelbewirtschaftung entstanden sind.

Die noch genehmigungsbedürftigen Überschreitungen i. H. v. 3.698.048,17 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 25.01.2012 zur Genehmigung vorgelegt und am 08.02.2012 genehmigt worden.⁶

Unter Abzug der Haushaltsüberschreitungen aufgrund der Nichtigkeit des NHG 2010 hätten die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe rd. 39,3 Mio. € betragen.⁷

2.3 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen beziehungsweise der Globalen Minderausgaben

Die im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen betragen 78.900 €. Bei einem Haushaltssoll von 53.111,4 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen i. H. v. von 53.905,3 Mio. €.

Die Gesamtrechnung 2010 weist somit Mehreinnahmen i. H. v. rd. 793,9 Mio. € aus.

Bereinigt um die um 1.665,8 Mio. € unter dem Ansatz gebliebenen Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme ergeben sich mithin per Saldo Mehreinnahmen i. H. v. 2.459,7 Mio. €. Da die Ist-Einnahmen die veranschlagten Einnahmen nicht unterschreiten, wurden die im Einzelplan 20 veranschlagten Globalen Mehreinnahmen zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans i. H. v. 78.900 € erwirtschaftet.⁸

Die im Haushaltsplan 2010 in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen 48,3 Mio. € bei der Hauptgruppe (HGr.) 4 und 133,1 Mio. € bei den HGr. 5 bis 9 sowie weitere 100 Mio. € zentral veranschlagte Minderausgaben, mithin insgesamt

281,4 Mio. €.⁹

Bei den Personalausgaben des Jahres 2010 verblieben Minderausgaben i. H. v. rd. 243,3 Mio. € und bei den Ausgaben der HGr. 5 bis 9 Minderausgaben i. H. v. rd. 449,1 Mio. €.

Die veranschlagten Minderausgaben wurden somit vollständig erwirtschaftet.¹⁰

⁶ Vorlage 15/1200, Plenarprotokoll 15/54.

⁷ Siehe Vorlagen 15/593 und 15/1200.

⁸ Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt IV Nr. 4.3, S. 12.

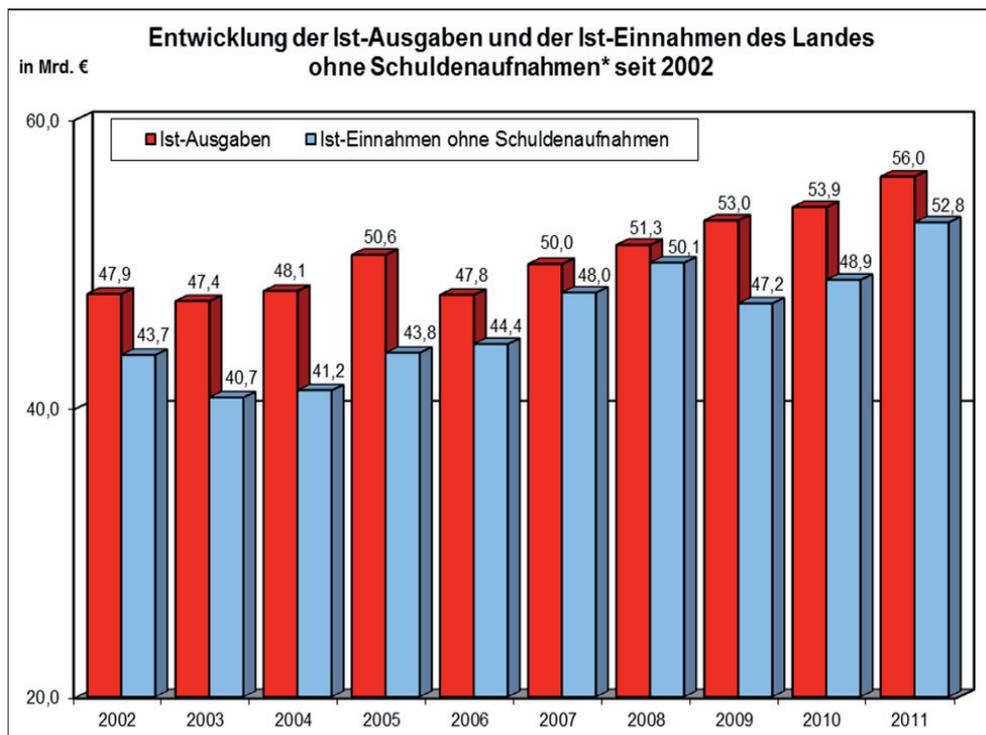
⁹ Addierte Beträge (gerundet) nach Darstellung in der Haushaltsrechnung 2010 zu Abschnitt V Nr. 8.1 (vgl. Band I, S. 16/17) sowie Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 LHO (Drs. 15/3750). Bei den Ausgaben der HGr. 4 bis 9 handelt es sich um Personalausgaben (HGr. 4), Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5), Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6), Baumaßnahmen (HGr. 7), Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) und Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9).

¹⁰ Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt V Nr. 8.2, S. 18.

2.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

Die Ist-Ausgaben und die Ist-Einnahmen des Landes ohne Schuldenaufnahmen stellen sich nach den Haushaltsrechnungen 2002 bis 2010 und nach dem Kassenabschluss 2011 wie folgt dar:

Abbildung 1



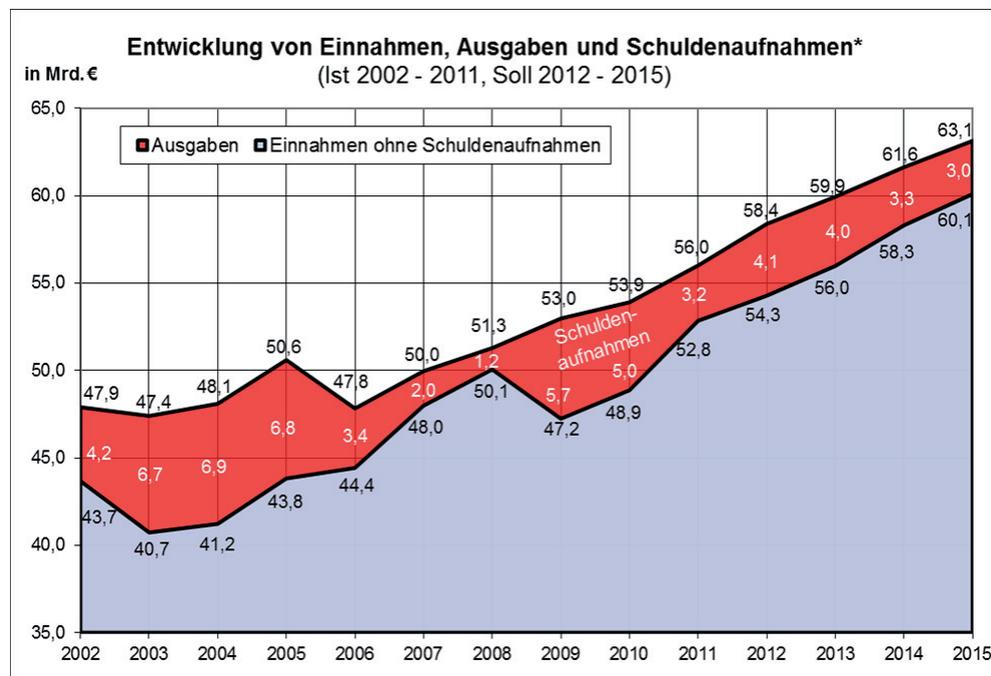
* D. h. ohne Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt und bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (Obergruppen (OGr.) 31 und 32).

Die Abbildung zeigt, dass in den letzten zehn Jahren die Ausgaben stets die Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen überstiegen. 2009 ist diese Abweichung zwischen Ausgaben und nicht kreditfinanzierten Einnahmen - nach dem seit 2005 bestehenden Trend zur Verringerung des Abstandes - insbesondere durch die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf 5,7 Mrd. € angewachsen. 2011 betrug die Abweichung 3,2 Mrd. €.

Für eine weitere Betrachtung des Gesamthaushalts ist eine differenzierte Darstellung der Haushaltsdaten unter Einbeziehung der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Kreditaufnahme vorgenommen worden. Unter Einbeziehung auch der Schuldenaufnahmen stellen sich Ist-Ausgaben und die Einnahmen nach den Rechnungsergebnissen der Haushaltsrechnungen 2002 bis 2010, dem

Kassenabschluss des Haushalts 2011 sowie den Planungsdaten der mittelfristigen Finanzplanung bis 2015¹¹ wie folgt dar:

Abbildung 2



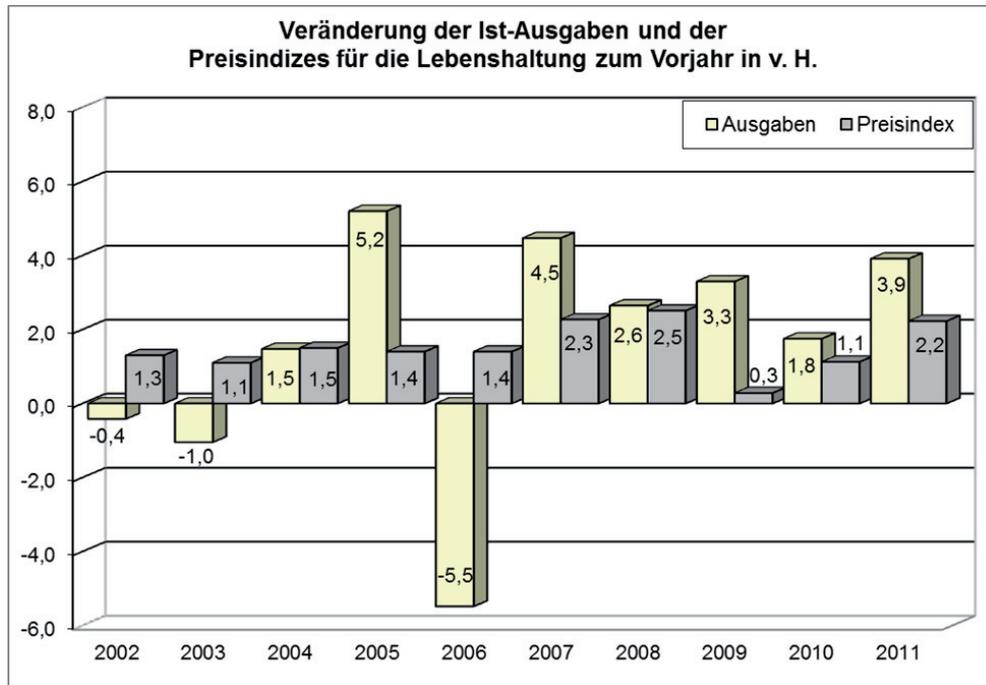
* Berücksichtigt sind Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt und bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31 und 32).

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie - für die Jahre 2002 bis 2011 - den Veränderungen des Verbraucherpreisindex¹² für NRW gegenübergestellt:

¹¹ Für die Jahre 2012 bis 2015 entnommen aus den Daten der bisherigen Finanzplanung 2011 bis 2015 (Drs. 15/3401).

¹² Veröffentlicht durch den Landesbetrieb IT.NRW. Seit Januar 2008 wird der Verbraucherpreisindex für NRW nur noch auf der Grundlage des bundeseinheitlich gültigen amtlichen Warenkorb des neuen Basisjahres 2005 berechnet. In der Statistik der Verbraucherpreise wird damit dem im Zeitablauf sich ändernden Konsumverhalten der privaten Haushalte Rechnung getragen. Ein unmittelbarer Vergleich mit den bis Dezember 2007 auf alter Basis (Basisjahr 2000 = 100) veröffentlichten Ergebnissen ist nicht möglich. Bereits publizierte Indexwerte früherer Basisjahre wurden ab Beginn des neuen Basisjahres (Januar 2005) unter Verwendung des aktualisierten Wägungsschemas neu berechnet.

Abbildung 3



Der Vergleich der Veränderungsraten der Ausgaben mit denen der Verbraucherpreisindizes zeigt eine wechselhafte Entwicklung auf. Die Zeiträume bis zum Jahr 2009 zeigten mit Ausnahme der deutlichen Steigerungsrate des Jahres 2005, die mit 5,2 v. H. auf einer Sonderentwicklung¹³ beruhte, und des Jahres 2006 mit einem deutlichen Rückgang der Ausgaben um 5,5 v. H. nur vereinzelt signifikante Entwicklungen auf. Seit 2007 liegen die Steigerungsraten der Ausgaben über denen des Preisindex, wobei 2009 deutliche Abweichungen vorhanden sind.

¹³ Siehe hierzu Jahresbericht 2007, Beitrag Nr. 5.15.

2.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Tabelle 1

Einnahmen in Mio. €					
Haushaltsjahr	2009	2010 *		2011	
HGr.	Ist	Haushalts- Soll	Ist	Abweichungen Ist - Soll	Ist
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	38.597,3	36.982,9	38.179,3	1.196,4	41.264,9
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.722,6	2.831,4	2.893,4	62,0	3.050,9
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.358,2	5.252,2	5.515,8	263,6	6.100,4
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.299,8	8.045,0	7.316,9	-728,1	5.597,0
insgesamt **	52.977,9	53.111,4	53.905,3	793,9	56.013,2

* Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt IV „Einnahmenentwicklung“, Nr. 3, S. 11.

** Differenzen durch Rundungen.

Der Schwerpunkt der Einnahmen liegt zwangsläufig bei den Einnahmen der HGr. 0: Bei Betrachtung ausschließlich des Ist-Ergebnisses dieser Einnahmen ergibt sich für 2010 ein leichter Rückgang im Vergleich zum Vorjahr. Das Ergebnis beruht nicht zuletzt auf der am 01.07.2009 erfolgten Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund. Der Bund leistete hierfür 2010 und 2011 (kassenwirksamer Zugang) Kompensationszahlungen von jeweils 1.903,5 Mio. € an das Land NRW;¹⁴ unter Berücksichtigung der weggefallenen Kraftfahrzeugsteuer für 2010 ist demnach ein Anstieg der Einnahmen in der HGr. 0 zu verzeichnen. Im Jahr 2011 sind diese Einnahmen - erheblich - auf rd. 41.264,9 Mio. € gestiegen.

Die Einnahmen der HGr. 3 (Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen) erhöhten sich in 2010 mäßig; 2011 ist dagegen eine sichtliche Reduzierung dieser Einnahmen festzustellen.

¹⁴ Die Kraftfahrzeugsteuer steht dem Bund zu; vgl. Fünftes Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Art. 1 des Gesetzes vom 27.05.2010, BGBl. I S. 668). Die vom Bund zu leistende Kompensationszahlung an die Länder (vgl. Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29.05.2009, BGBl. I S. 1170) wurde der geltenden Haushaltssystematik entsprechend außerhalb der Steuereinnahmen bei den „übrigen“ Einnahmen (HGr. 2 „Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen“) verteilt.

2.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 2002 wie folgt entwickelt:

Tabelle 2

Steuerart/Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeinschaftssteuern										
in Mrd. €										
Lohnsteuer	13,5	13,5	12,5	12,0	12,3	12,7	13,5	12,8	12,0	13,2
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	11,4	11,4	11,7	11,4	11,8	13,5	13,8	14,3	15,7	16,2
Veranlagte Einkommensteuer *	1,0	0,9	0,9	1,1	1,8	2,6	3,3	2,6	2,8	3,1
Körperschaftsteuer	1,3	0,3	1,2	2,0	2,3	2,5	1,5	1,1	0,9	1,6
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2,4	1,0	1,3	1,6	1,9	1,7	2,4	1,9	1,8	2,0
Zinsabschlag/ Abgeltungsteuer	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,3	1,6	1,4	0,8	0,8
Gewerbesteuerumlage	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5
Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8	0,9	0,6	0,7	0,8
Landessteuern										
in Mrd. €										
Kraftfahrzeugsteuer **	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	0,9	0,0	0,0
Grunderwerbsteuer	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4	1,2	1,0	1,1	1,3
Erbschaftsteuer	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1
sonstige Landessteuern	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Einnahmen aus Steuern ***	35,9	33,4	33,9	34,7	37,0	40,5	42,1	38,5	38,0	41,1

* Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

** Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.5.

*** Differenzen durch Rundungen.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden¹⁵ haben in den letzten zehn Jahren folgende Entwicklung genommen:

Tabelle 3

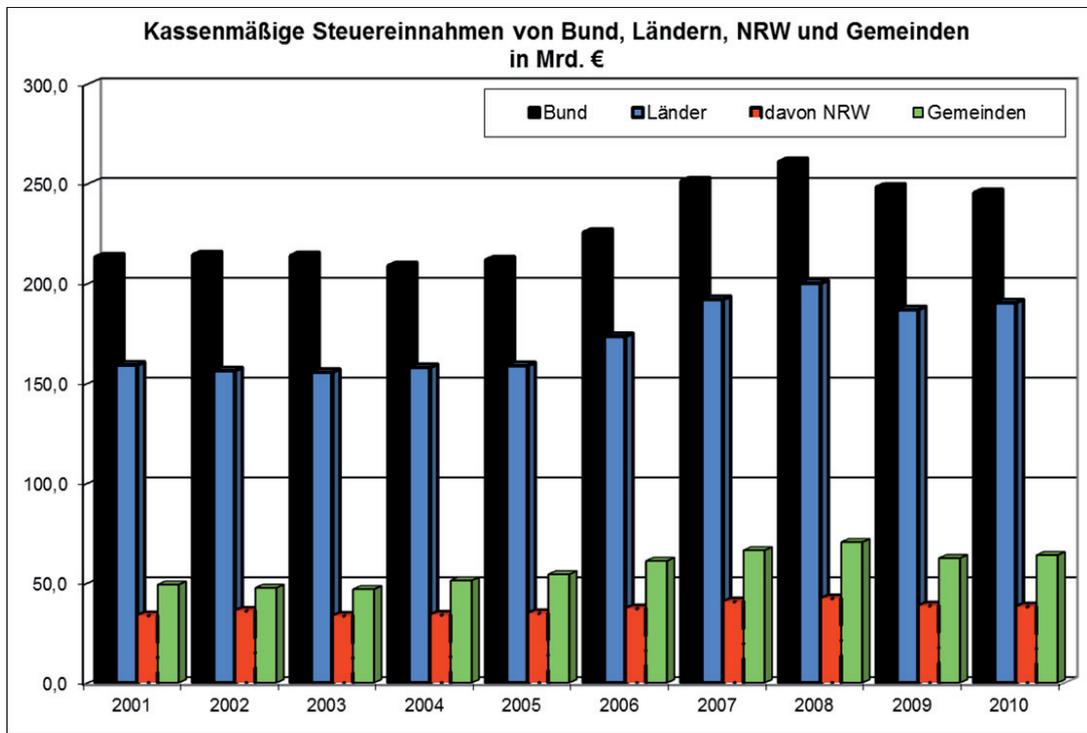
Jahr	Bund	Länder	davon NRW	Gemeinden	insgesamt *
in Mrd. €					
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1
2003	214,0	155,5	33,4	46,8	416,3
2004	208,9	157,9	33,9	51,2	418,0
2005	211,8	158,8	34,7	54,3	424,9
2006	225,6	173,4	37,0	61,0	460,0
2007	251,4	191,9	40,5	66,3	509,6
2008	261,1	200,0	42,1	70,4	531,5
2009	248,3	186,8	38,5	62,4	497,5
2010	245,5	190,3	38,0	63,9	499,8

* Differenzen durch Rundungen.

¹⁵ Bisheriger Finanzbericht 2012 des Finanzministeriums, Übersicht A 96 (Drs. 15/3401) und - bzgl. der Gemeinden - Finanzbericht 2012 des Bundesministeriums für Finanzen (Nr. 5.3.3.2 Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände 2008 bis 2010, S. 159).

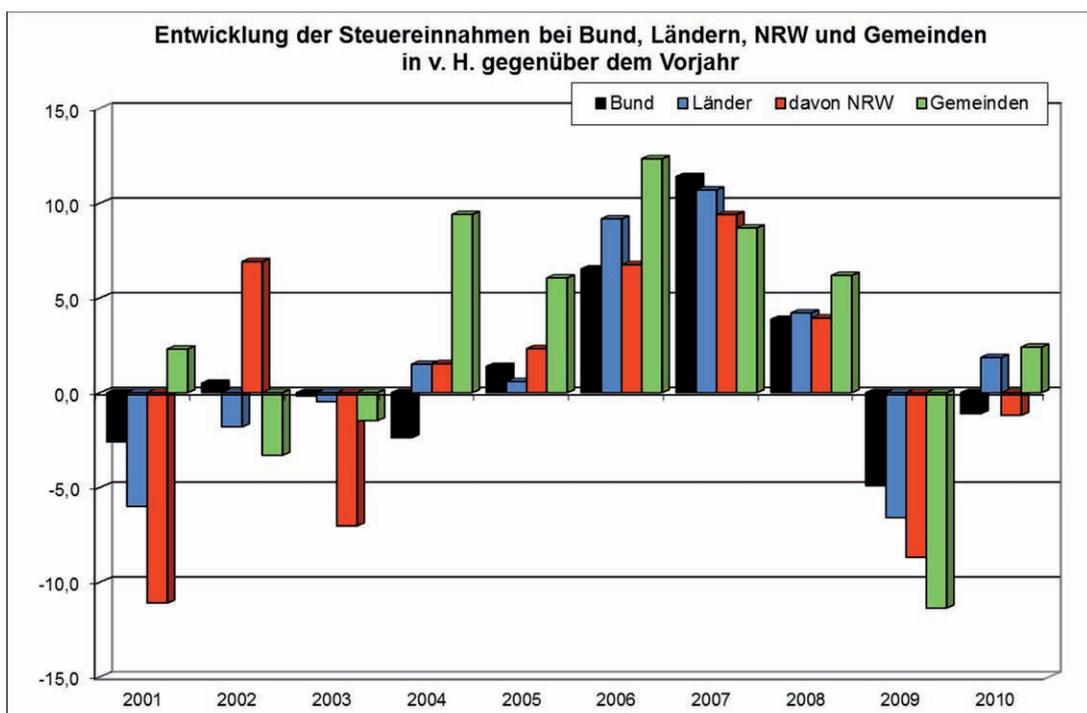
Die grafische Darstellung vermittelt hierzu folgendes Bild:

Abbildung 4



Für die Entwicklung der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies:

Abbildung 5



Die Steuereinnahmen gingen beim Bund im Zeitraum der Jahre 2001, 2003 und 2004 zurück. Von 2005 bis 2008 war eine jährliche Steigerung der Steuereinnahmen festzustellen.

Bei den Ländern gingen die Steuereinnahmen von 2001 bis 2003 zurück, nahmen aber von 2004 bis 2008 - z. T. erheblich - zu. Die höchsten Steigerungsraten verzeichneten Bund, Länder, darunter auch NRW, sowie die Kommunen in den Jahren 2006 und 2007, wobei die Kommunen bereits ab 2004 hohe Steuermehreinnahmen zu verzeichnen hatten. Während 2008 noch alle genannten öffentlichen Haushalte deutliche Steigerungsraten vorzuweisen hatten, brachen die Steuereinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden 2009 deutlich ein. Hier hat sich die Finanzmarktkrise ausgewirkt. Die prozentuale Höhe des Einbruchs beim Land blieb aber hinter der der Gemeinden zurück. Der Bund und die anderen Länder waren der Höhe nach jedoch weniger stark betroffen als NRW.

2010 verzeichneten die Länder und die Gemeinden bei den Steuereinnahmen leichte Zuwächse, der Bund sowie NRW leichte Rückgänge.

Hatte in NRW die Steuerfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der bereinigten Gesamtausgaben, der durch eigene Steuereinnahmen gedeckt ist, im Haushaltsjahr 2008 82,3 v. H. betragen, ging sie 2009 - deutlich - auf nur noch 72,8 v. H. und 2010 sogar auf 70,8 v. H. zurück. 2011 stieg sie allerdings wieder an, und zwar auf 73,6 v. H.

2.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) waren in den letzten zehn Jahren angesichts der unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklung weniger starken Schwankungen ausgesetzt als die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie aus besonderen Finanzierungseinnahmen (HGr. 3). Die Steigerung der Einnahmen in der HGr. 2 ab dem Jahr 2009 sind zum einen auf die Kompensationszahlungen des Bundes für die übertragene Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer zurückzuführen;¹⁶ zum anderen ist die weitere Steigerung 2011 Folge einer höheren Zuweisung des Bundes im Rahmen der Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II.¹⁷

¹⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.5.

¹⁷ Bei Kapitel 11 025 Titel 231 10 wurden nach der Haushaltsrechnung 2010 rd. 810,4 Mio. € und nach dem Kassenabschluss 2011 rd. 1.247,4 Mio. € vereinnahmt.

Tabelle 4

Haupt- gruppe	Haushaltsjahr									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €									
1	2.887	2.756,4	2.878,7	4.139,5	2.628,9	2.687,9	2.788,1	2.722,6	2.893,4	3.050,9
2	3.027	3.098,5	3.062,8	3.544,1	3.300,6	3.179,9	3.680,2	4.358,2	5.515,8	6.100,4
3 *	5.772	7.894,9	7.950,6	7.874,7	4.575,2	3.303,3	2.519,0	7.287,1	7.306,4	5.588,4

* Die Einnahmen der HGr. 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (OGr. 38) vermindert.

2.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Die Entwicklung der Ausgaben in den letzten Jahren ist durch zahlreiche Sonderentwicklungen geprägt, die einen jahresbezogenen Vergleich erschweren. Hier sind für den Zeitraum ab 2007 vor allem zu nennen:

- die in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 erfolgten Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ mit insgesamt 1.225 Mio. €,¹⁸
- die nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW im Haushaltsjahr 2008 und 2009 an die Gemeinden ausgekehrten Zahlungen von 650 Mio. € und 251,45 Mio. €,¹⁹
- die die Jahre 2008, 2009 und 2010 betreffenden Zuweisungen von Mitteln an die Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ bzw. „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ mit insgesamt 1.617,1 Mio. €,²⁰
- die im Rahmen der Umsetzung des so genannten Konjunkturpakets II von 2009 bis 2011 abgeflossenen Mittel mit insgesamt rd. 2.159,9 Mio. €. ²¹

¹⁸ Vgl. hierzu Schreiben des Finanzministeriums vom 31.03.2010 zur Haushaltsentwicklung 2009 zu Nr. 1 - Gesamtüberblick - (Vorlage 14/3312) und Ausführungen des LRH im Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 5.8.

¹⁹ Als Folge der Entscheidung des VerfGH vom 11.12.2007 (VerfGH 10/06) wegen zu hoher Finanzierungsbeiträge hatte das Land den Kommunen 650 Mio. € gezahlt (vgl. Jahresbericht 2008, Beitrag Nr. 6.2.4). Im 2. NHG 2009 wurde die die Jahre 2006, 2007 und 2008 betreffende ergänzende Ausgleichszahlung aufgrund des Gesetzes zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes NRW infolge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW) vom 09.02.2010 (GV. NRW. S. 127) bei Kapitel 20 030 Titel 613 29 veranlasst.

²⁰ Vgl. Haushaltsrechnungen 2008, 2009 und 2010, Kapitel 20 610 Titel 634 00 und 634 10.

²¹ Vgl. Haushaltsrechnungen 2009 und 2010 sowie Kassenabschluss 2011, Kapitel 20 100, Titel 884 10 und 884 20.

Nachstehend werden die Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011 verglichen:

Tabelle 5

Ausgaben in Mio. €					
Haushaltsjahr	2009	2010 *		2011	
HGr.	Ist	Haushalts- Soll**	Ist	Abweichungen Ist - Soll	Ist
4 Personalausgaben	20.229,9	20.804,7	20.466,0	-338,7	21.117,9
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.073,4	7.207,7	7.112,2	-95,5	6.953,1
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	20.385,1	20.076,3	20.363,8	287,5	21.527,8
7 Baumaßnahmen	256,6	249,0	219,4	-29,6	207,8
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.891,6	4.777,5	5.541,6	764,1	5.966,5
9 Besondere Finanzierungsausgaben	141,2	-3,8	202,5	206,3	240,2
insgesamt ***	52.977,9	53.111,4	53.905,3	793,9	56.013,2

* Haushaltsrechnung 2010, Band I, Abschnitt V „Ausgabenentwicklung“, Nr. 7, S. 15.

** Aufgrund erfolgter Umsetzungen von Haushaltsmitteln im Haushaltsvollzug hat sich das Haushaltssoll der jeweiligen Ausgabehauptgruppen gegenüber dem Haushaltsplan 2010 verändert. Die Summe der Ausgabesollbeträge blieb insgesamt jedoch unverändert.

*** Differenzen durch Rundungen.

2.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 2002 bis 2011:

Tabelle 6

Haus- halts- jahr	Personal- ausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Bereinigte Gesamt- ausgaben *	Anteil Personalaus- gaben an bereinigten Gesamtaus- gaben	Bereinigte Gesamt- einnahmen **	Anteil Personal- ausgaben an bereinigten Gesamtein- nahmen
	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in v. H.	in Mio. €	in v. H.
2002	19.906,5	3,7	47.724,7	41,7	43.086,0	46,2
2003	19.573,6	-1,7	47.416,7	41,3	40.580,4	48,2
2004	19.897,5	1,7	48.101,9	41,4	41.217,2	48,3
2005	20.260,8	1,8	50.591,0	40,0	43.815,7	46,2
2006	18.601,2	-8,2	47.798,2	38,9	44.424,0	41,9
2007	19.611,6	5,4	49.906,2	39,3	47.975,2	40,9
2008	19.023,6	-3,0	51.193,5	37,2	50.050,7	38,0
2009	20.229,9	6,3	52.836,7	38,3	47.223,6	42,8
2010	20.466,0	1,2	53.702,9	38,1	48.857,6	41,9
2011	21.117,9	3,2	55.773,0	37,9	52.837,0	40,0

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

** Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (OGr. 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (OGr. 38).

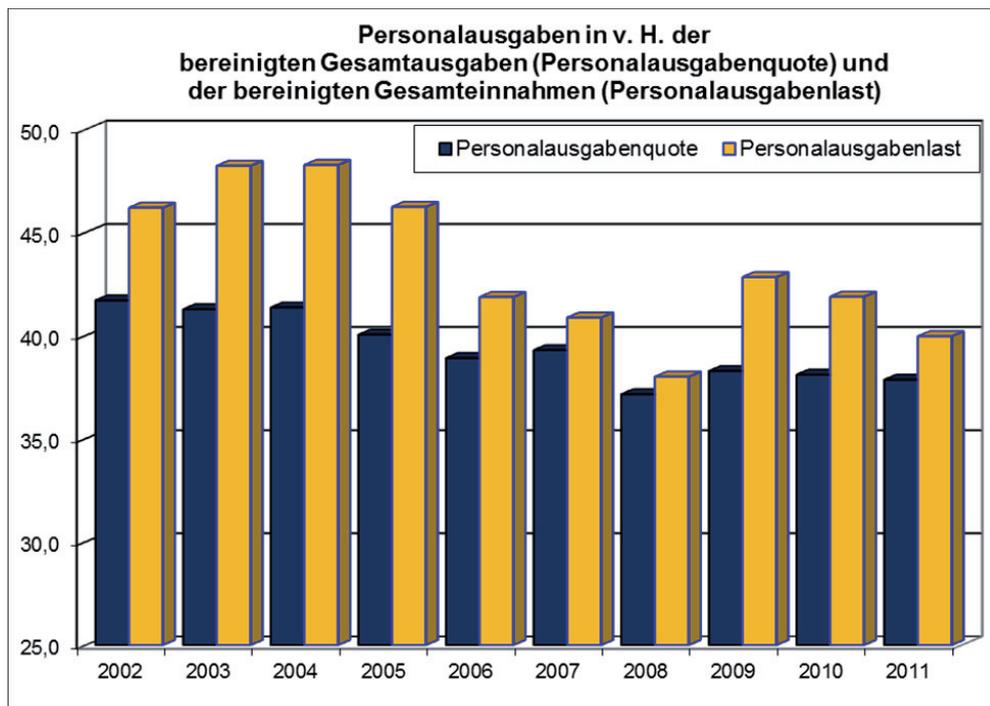
Der Rückgang der Personalausgaben 2008 ist trotz leicht gestiegener Gesamtausgaben gegenüber 2007 im Wesentlichen mit dem nur das Jahr 2007 belastenden Sondereffekt (Zuführung von 925 Mio. € in das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“²²) zu begründen. Entsprechendes gilt für den Anstieg 2009 gegenüber 2008; im Haushaltsjahr 2009 wurden weitere 300 Mio. € dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zugeführt. Der Anstieg der Personalausgaben ist daneben auf den Tarifabschluss für 2009 zurückzuführen.

²² Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.8.

Seit dem Jahr 2006 werden Personalausgaben der aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Hochschulen als Folge der Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte nicht mehr in der HGr. 4, sondern in der HGr. 6 des Landeshaushalts erfasst.²³ Das Finanzministerium (FM) hat die Personalausgaben für das Jahr 2011 - einschließlich der indirekten Personalausgaben, die in den Zuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe enthalten sind - mit 24.634 Mio. € beziffert. Der Anteil der Personalausgaben, unter Berücksichtigung der in den Zuschüssen der HGr. 6 enthaltenen indirekten Personalausgaben, an den bereinigten Gesamtausgaben beträgt 2011 somit rd. 44,8 v. H.²⁴

Im Rahmen der bisherigen Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2015 ist eine Steigerung der Personalausgaben bis auf 24,4 Mrd. € in 2015 prognostiziert; ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) soll damit 2015 rd. 38,9 v. H. betragen. Wie das FM weiter ausführt, werden die Personalausgaben auch langfristig einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel binden. Dabei enthalten die Personalausgaben insbesondere aufgrund der stark ansteigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und der zunehmenden Lebenserwartung eine erhebliche Dynamik.²⁵

Abbildung 6



²³ Vgl. hierzu Jahresbericht 2007, Beiträge Nr. 5.8 und 5.9.

²⁴ Siehe Drs. 15/4154.

²⁵ Bisherige Finanzplanung 2011 bis 2015 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 15/3401).

Die grafische Darstellung zeigt, dass die wieder gestiegene Personalausgabenquote des Jahres 2009 die bis dahin (mit Ausnahme des Jahres 2007) rückläufige Entwicklung stoppte. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) war in der Zeit von 2005 bis 2008 rückläufig, stieg allerdings 2009 wieder an. Ab 2010 verringerten sich sowohl die Personalausgabenquote als auch die Personalausgabenlast.

Die Personalausgaben haben sich im Vergleich zu anderen großen Ausgabeblocken des Landes - gemessen an den bereinigten Gesamteinnahmen - wie folgt entwickelt:

Tabelle 7

Haus-halts-jahr	Personal-ausgaben insgesamt	Personalaus-gaben ohne Versorgungs-leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs	Kredit-markt-zinsen	Transfer-ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.					
2002	46,2	35,8	15,2	10,6	28,9
2003	48,2	37,0	13,4	11,4	34,0
2004	48,3	36,9	15,8	11,1	31,2
2005	46,2	35,1	13,7	10,3	30,4
2006	41,9	30,7	13,1	10,4	34,9
2007	40,9	30,1	15,2	9,9	31,4
2008	38,0	27,1	15,0	9,6	33,2
2009	42,8	30,5	17,1	9,8	35,3
2010	41,9	29,5	16,5	9,2	35,5
2011	40,0	28,0	14,8	8,2	35,1

Die Anteile der Personalausgaben insgesamt, wie auch die der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen, waren von 2004 bis 2008 durchweg rückläufig; sie stiegen 2009 erheblich an und verringerten sich wieder ab 2010.

Die Anteile der Allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und die Anteile der Kreditmarktzinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen gingen von 2009 bis 2011 ebenfalls zurück.

Der Anteil der Transferausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ist von 2007 bis 2010 stetig angestiegen und ging erst 2011 leicht zurück.

2.10 Versorgungsleistungen

Der Anteil der Versorgungsleistungen²⁶ des Landes im Verhältnis zu den Gesamtpersonalausgaben, den bereinigten Gesamtausgaben und den bereinigten Gesamteinnahmen ergibt sich aus folgender Übersicht:

Tabelle 8

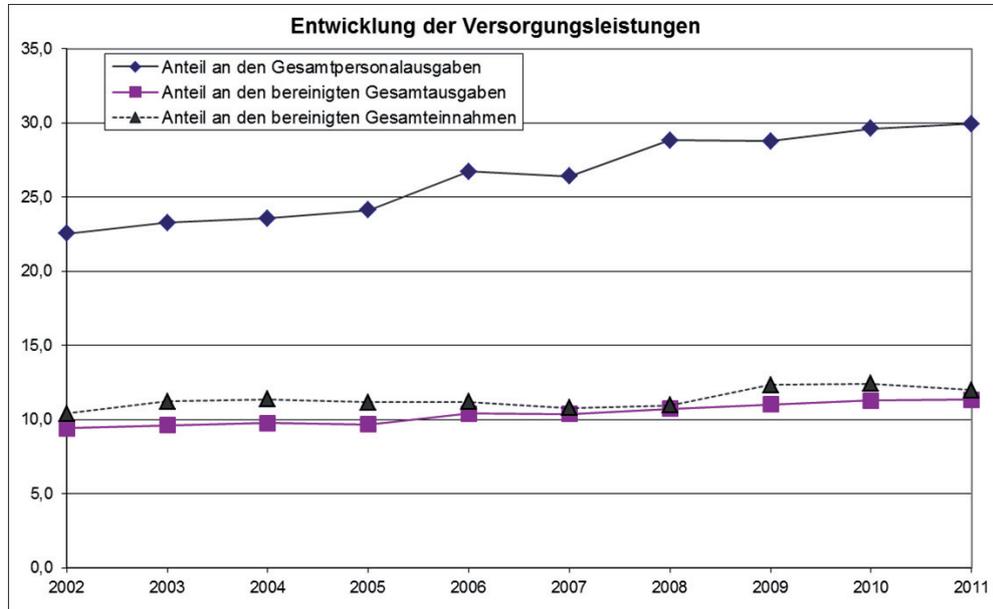
Haus- halts- jahr	Versorgungs- leistungen *	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtperso- nalausgaben	bereinigten Gesamtausgaben	bereinigten Gesamteinnahmen
	in Mio. €	in v. H.	in v. H.	in v. H.
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2
2004	4.686,7	23,6	9,7	11,4
2005	4.883,6	24,1	9,7	11,1
2006	4.969,7	26,7	10,4	11,2
2007	5.174,8	26,4	10,4	10,8
2008	5.483,1	28,8	10,7	11,0
2009	5.815,9	28,7	11,0	12,3
2010	6.058,0	29,6	11,3	12,4
2011	6.320,3	29,9	11,3	12,0

* Die Versorgungsleistungen erstrecken sich nicht auf die im Gruppierungsplan unter der OGr. 42 (Bezüge und Nebenleistungen) aufgeführten Ausgaben der Gruppe 424 „Zuführung an die Versorgungsrücklage“, da diese nicht den Versorgungsbezügen (OGr. 43) zugeordnet werden. Die Versorgungsrücklage dient ausschließlich der Sicherung der in künftigen Jahren anfallenden Versorgungsausgaben (§ 3 Abs. 1 Versorgungsfondsgesetz).

²⁶ Im Unterschied zu dem weiter gefassten Begriff der „Versorgungsleistungen“ umfasst der Begriff der „Versorgungsbezüge“ nur die Ausgaben der OGr. 43. Die „Versorgungsleistungen“ erfassen dagegen zusätzlich auch Beihilfen, Fürsorgeleistungen und Unterstützungen an Versorgungsempfänger.

In der Grafik stellt sich die bisherige Entwicklung wie folgt dar:

Abbildung 7



Die Ausgaben für Versorgungsleistungen stiegen in den vergangenen Jahren stetig an. Dieser Anstieg wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Ursächlich hierfür ist insbesondere die zu erwartende deutliche Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

Mehrfach hat der LRH die auf den Landeshaushalt zukommenden Belastungen aufgrund der in näherer Zukunft weiter deutlich ansteigenden Versorgungsbezüge herausgestellt. Die zu ihrer Begrenzung beschlossenen Reformmaßnahmen führen nach Ablauf der notwendigen Übergangsfristen zwar mittelfristig zu Einsparungen im Versorgungsbereich, gleichwohl werden die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter anwachsen.

Über die Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft hat das FM eine bis in das Jahr 2040 fortgeschriebene Modellrechnung „Alterslast“²⁷ entwickelt, die die Anhebung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand nach § 31 des Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 21.04.2009²⁸ noch nicht berücksichtigte.

Nach der aktuellen Modellrechnung, in der nunmehr die Anhebung der Altersgrenze enthalten ist, wird sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Landes von rd. 165.500 im Jahr 2010 mit Ausgaben für die Versorgung i. H. v. rd. 5,2 Mrd. € bis 2027 etwa auf rd. 229.700 erhöhen, was einem Anstieg um rd. 38,8 v. H. entspricht. Im Jahr 2027 rechnet das FM mit den Landeshaushalt belastenden Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 6,8 Mrd. €. Nach

²⁷ Zweiter Versorgungsbericht des Landes NRW (Vorlage 14/1747).

²⁸ GV. NRW. S. 224.

diesem Zeitpunkt wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger auf rd. 226.700 im Jahr 2040 leicht zurückgehen.²⁹

Um die künftige Finanzierung der Versorgungsleistungen abzufedern, wurde neben dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zusätzlich ein Sondervermögen „Versorgungsfonds“ errichtet.

Zur Versorgungsrücklage

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes NRW“³⁰ dient der Sicherung der Versorgungsausgaben ab dem Jahr 2018. Dem Sondervermögen sind mit den Nachträgen zu den Haushalten 2007 und 2009 insgesamt 1.225 Mio. € zusätzlich zugeführt worden. Zum frühestmöglichen Auszahlungszeitpunkt im Jahr 2018 wird sich das Volumen auf rd. 7,3 Mrd. € belaufen und - ohne Entnahmen - bis zum Jahr 2020 auf rd. 7,9 Mrd. € anwachsen. In der Projektion wird angenommen, dass durch schrittweise Auflösung der Versorgungsrücklage ab 2020 ein Teil der erwarteten Steigerungen der Versorgungsausgaben aufgefangen werden kann. Über Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens ist 2017 durch Gesetz zu entscheiden (§ 7 Abs. 2 Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW - Versorgungsfondsgesetz (EFoG)).

Das Land NRW hält griechische Anleihen³¹ in seiner Versorgungsrücklage mit einem Nennwert von knapp 220 Mio. €, das sind 6,2 v. H. des gesamten angesparten Vermögens in der Versorgungsrücklage. Die Papiere wurden lange vor der Finanzkrise in den Jahren 2004 und 2005 erworben. Was diese Anlage bei staatlichen Einrichtungen in Griechenland anbetrifft, ist auch das Land vom Umtausch der griechischen Anleihen bzw. vom Schuldenschnitt wie alle Gläubiger betroffen. Die Auswirkungen sind noch nicht endgültig absehbar.

Zum Versorgungsfonds

Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“³² dient der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter, deren Dienstverhältnis zum Land nach dem 31.12.2005 begründet wurde.

Dem Sondervermögen wurde 2011 für alle Angehörigen dieses Personenkreises mit Ausnahme von Beamtinnen und Beamten auf Widerruf ein Betrag von 544,55 € pro Monat zugeführt. Infolge der am 01.01.2012 erfolgten Besoldungserhöhung beläuft sich der Zuführungsbetrag nunmehr auf 554,90 € pro Monat. Das Sondervermögen hatte zum Ende des Jahres 2010 ein Volumen von rd. 484,8 Mio. € (Angabe zu Kaufkursen).³³ Für den Zeitraum 2011 bis 2015 geht das FM von dynamisch wachsenden Zuführungen aus.³⁴

²⁹ Daten der bisherigen Finanzplanung 2011 bis 2015 (S. 36, Drs. 15/3401).

³⁰ Das Sondervermögen wurde als Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz errichtet durch Gesetz vom 20.04.1999 (GV. NRW. 1999 S. 174).

³¹ Der Versorgungsfonds des Landes NRW hält keine griechischen Staatsanleihen. Angaben des FM vom 09.03.2012 (Pressemitteilung, vgl. http://www.fm.nrw.de/presse/2011_03_09_SchuldenschnittinGriechenland.php).

³² §§ 14 ff. EFoG.

³³ Bisherige Finanzplanung 2011 bis 2015 (S. 38, Drs. 15/3401).

³⁴ Nach dem Haushalts-Ist 2011 belaufen sich die Zuführungen auf 228,9 Mio. €. Für den weiteren Finanzplanungszeitraum bis 2015 (in der bisherigen Fassung, Drs. 15/3401) hat das FM die nachfolgend genannten Zuführungsbeträge bezeichnet: 2012: 285 Mio. €, 2013: 360 Mio. €, 2014: 449 Mio. €, 2015: 548 Mio. €.

Wegen der Zweckbindung (Finanzierung der Versorgungsausgaben für Einstellungen ab 2006) soll der Versorgungsfonds etwa ab 2035, wenn die ersten Beamtinnen und Beamten, für die das Land Versorgungsbeiträge bezahlt hat, in Pension gehen, dauerhaft rd. zwei Drittel der laufenden Versorgungskosten des Landes abdecken.³⁵

Das Land NRW hält bisher an den durch Gesetz³⁶ getroffenen zeitlichen Festlegungen für die Zuführung von Mitteln an die Sondervermögen fest. Hiermit soll der Zielsetzung der Gesetze entsprechend Vorsorge für die Möglichkeit zur Abdeckung der zukünftig stark ansteigenden Versorgungsausgaben getroffen werden. Das FM hat errechnet, dass die Errichtung und die Ansammlung von Mitteln in der Versorgungsrücklage und in dem Versorgungsfonds zu einer deutlich abgemilderten Belastung des Haushalts mit Versorgungsausgaben in der Zukunft führen werden. Denn selbst bei einem hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstum steige das Verhältnis von Ausgaben für Versorgung (einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie Zuführungen zum Versorgungsfonds) zu Steuern und übrigen Einnahmen von 11,1 v. H. im Jahr 2008 auf 16 v. H. im Jahr 2026 und gehe dann bis 2040 auf 14,5 v. H. zurück. Ohne Einsatz der in der Versorgungsrücklage angesammelten Mittel käme es bis 2026 zu einem Anstieg auf 16,7 v. H. und anschließend bis 2040 zu einem Rückgang auf 15 v. H.³⁷

2.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Von 2005 nach 2006 sank der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen um rd. 2 v. H. und verblieb seitdem ohne starke Schwankungen zwischen 4,6 und 5,1 v. H. Zuletzt lag er in 2011 bei 4,7 v. H. Die Gesamtentwicklung ergibt sich aus nachfolgender Übersicht:

Tabelle 9

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. €	in Mio. €	in v. H.
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,8	40.580,4	7,3
2004	3.014,5	41.217,2	7,3
2005	3.118,0	43.815,7	7,1
2006	2.237,8	44.424,0	5,0
2007	2.250,3	47.975,2	4,7
2008	2.280,7	50.050,7	4,6
2009	2.343,1	47.223,6	5,0
2010	2.510,8	48.857,6	5,1
2011	2.482,3	52.837,0	4,7

³⁵ Finanzplanung 2010 - 2014 zu Nr. 2.5.2.1 (Drs. 15/1001).

³⁶ EFoG und Zweites Gesetz zur Änderung des EFoG vom 03.05.2005 (SGV. NRW. 20323).

³⁷ Nachhaltigkeitsbericht, Abschnitt Nr. 5.4, S. 66 ff, insbes. S. 71, Beispielrechnung „Szenario III“ (Vorlage 14/3169).

2.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

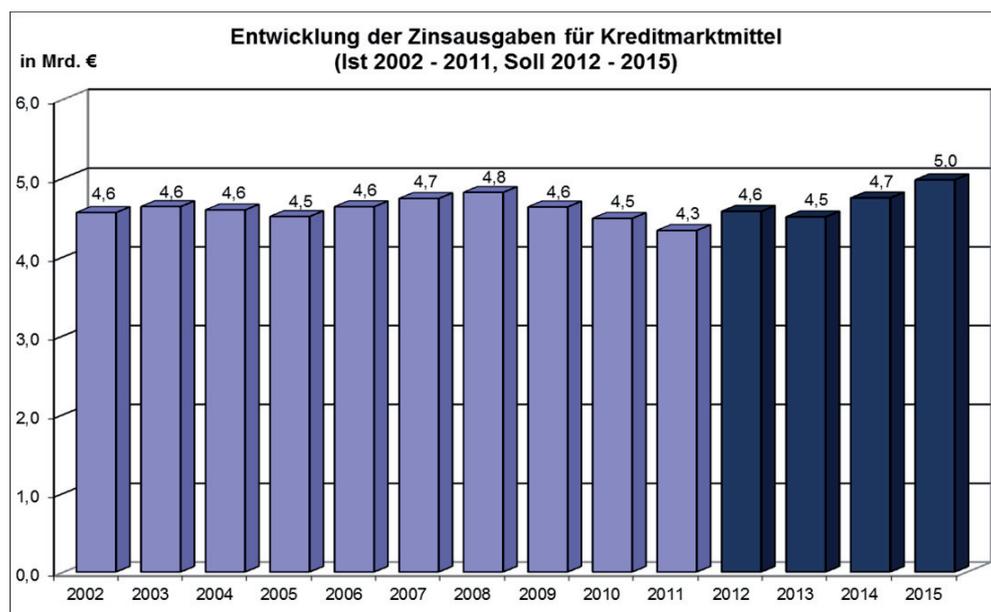
Tabelle 10

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
2002	4.559,5	34,0	4.593,5
2003	4.634,9	34,7	4.669,6
2004	4.592,3	32,7	4.625,0
2005	4.509,5	29,8	4.539,3
2006	4.633,5	0,7	4.634,2
2007	4.737,4	0,7	4.738,1
2008	4.815,5	0,6	4.816,1
2009	4.631,4	0,6	4.632,0
2010	4.486,1	0,5	4.486,6
2011	4.332,9	0,5	4.333,4

Nach der bisherigen Finanzplanung des FM³⁸ werden die Zinsausgaben bis 2014 auf rd. 4,7 Mrd. € und bis 2015 auf rd. 5,0 Mrd. € steigen. Die aktuellen Werte liegen damit unter den Werten der vorherigen Finanzplanung, nach der die Zinsausgaben in 2014 auf rd. 5,7 Mrd. € geschätzt wurden. Das FM begründet die Reduzierung der Zinsausgaben mit einer geringeren Nettoneuverschuldung und dem sehr niedrigen Zinsniveau.

Die Entwicklung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel über den Zeitraum von 2002 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 8



³⁸ Daten der bisherigen Finanzplanung 2011 bis 2015 zu Nr. 2.5.2.3 (Drs. 15/3401).

Für die Zinslastquote (Anteil der jährlichen Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamteinnahmen) ergeben sich folgende Werte:

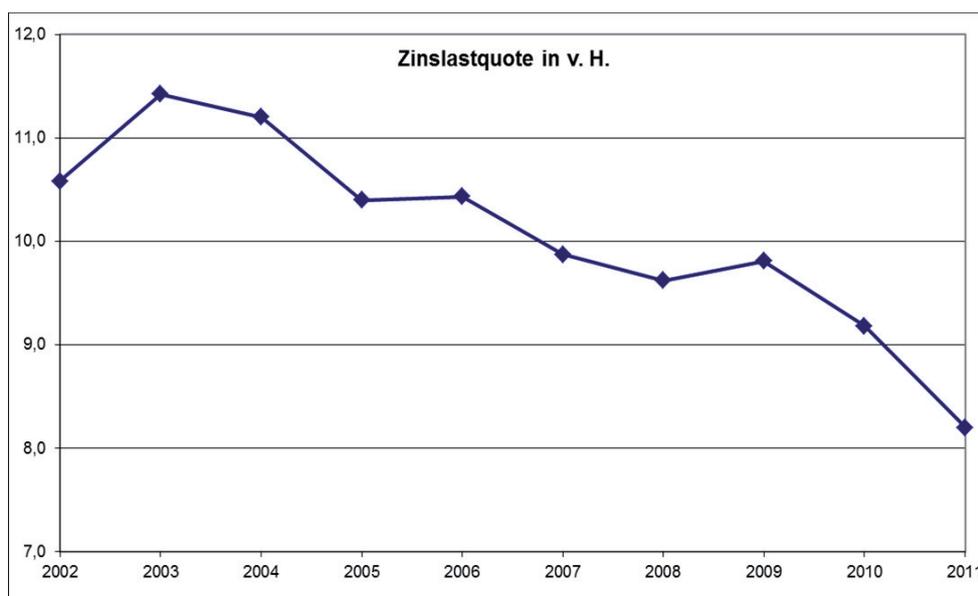
Tabelle 11

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
2002	10,6
2003	11,4
2004	11,2
2005	10,4
2006	10,4
2007	9,9
2008	9,6
2009	9,8
2010	9,2
2011	8,2

Der 2004 eingetretene, hauptsächlich durch stetig steigende bereinigte Gesamteinnahmen begründete Rückgang setzte sich zunächst bis 2008 fort. 2009 erfolgte dann wieder ein leichter Anstieg gegenüber 2008. Zwar wird mit 8,2 v. H. in 2011 die geringste Zinslastquote im betrachteten Zehnjahreszeitraum erreicht, jedoch ist die rückläufige Zinslastquote nicht durch eine geringere Verschuldung am Kreditmarkt bedingt, sondern Folge von Umschichtungen auslaufender Kredite zu den Konditionen der in der jüngeren Vergangenheit gesunkenen Zinsen.

Der seit 2003 rückläufige, aber mit über 8 v. H. immer noch hohe Verwendungsgrad der bereinigten Gesamteinnahmen für Zinsausgaben an den Kreditmarkt wird auch aus der nachstehenden grafischen Darstellung erkennbar:

Abbildung 9



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote³⁹ (Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen) des Landes NRW mit den Durchschnittswerten der Flächenländer (West) sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil der Steuereinnahmen in NRW, der für Zinszahlungen aufzuwenden ist.

Tabelle 12

Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Zins-Steuer-Quote		
	NRW	Flächenländer (West) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.	in v. H.	in v. H.
2002	12,7	9,8	12,4
2003	13,9	10,0	12,7
2004	13,5	10,0	12,7
2005	13,0	10,1	12,6
2006	12,5	9,5	11,8
2007	11,7	8,2	10,6
2008	11,4	7,8	10,2
2009*	12,0	8,3	10,6
2010	11,8	8,3	10,4
2011**	10,5	-	-

* Zum 01.07.2009 ging die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund über. Es besteht daher seit 2009 nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegenüber den Vorjahren.

** Für 2011 lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle nur die Daten von NRW vor.

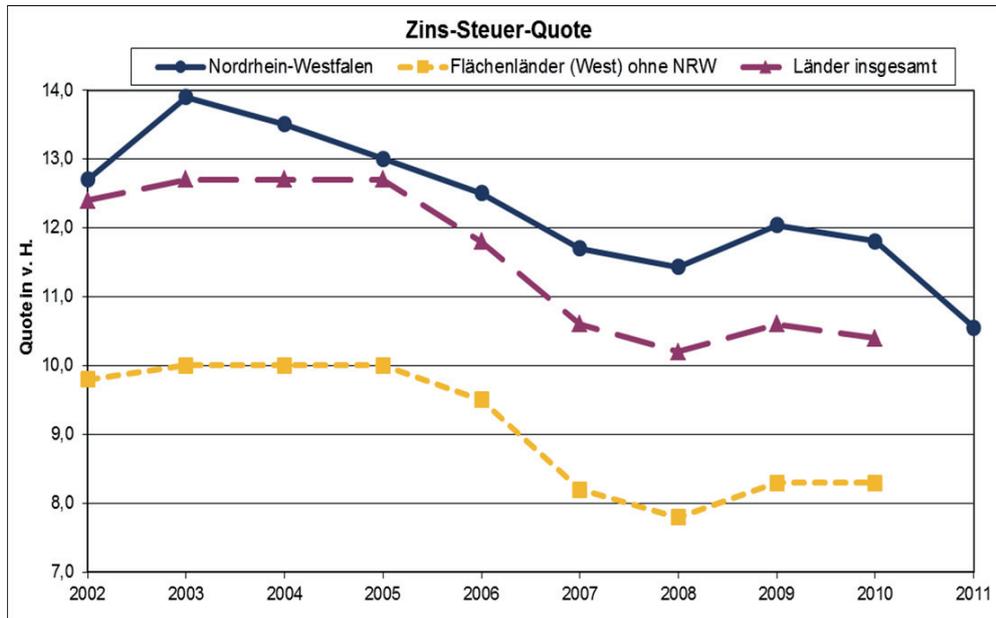
Die durchschnittlichen Zins-Steuer-Quoten aller Länder sowie der Flächenländer (West) ohne NRW lagen stets unter denen von NRW.

Das FM geht in seiner bisherigen Finanzplanung davon aus, dass die Zins-Steuer-Quote 2015 rd. 10,3 v. H. betragen wird.⁴⁰

³⁹ Bisheriger Finanzbericht 2012 (S. A 106, Drs. 15/3401).

⁴⁰ Bisherige Finanzplanung 2011 bis 2015 zu Nr. 2.5.2.3 (Drs. 15/3401).

Abbildung 10



2.13 Transferausgaben

Transferausgaben sind die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen unmittelbar keine Gegenleistungen zuzurechnen sind. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch gesetzlich festgelegte Leistungen.

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 2002 wie folgt entwickelt:

Tabelle 13

Haus-halts-jahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	in Mio. €	in v. H.	in v. H.
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.263,0	40,6	47,5
2004	19.378,1	40,3	47,0
2005	19.309,2	38,2	44,1
2006	21.313,3	44,6	48,0
2007	22.370,2	44,8	46,6
2008	24.096,4	47,1	48,1
2009	24.722,8	46,8	52,4
2010	25.396,3	47,3	52,0
2011	26.363,2	47,3	49,9

Seit 2006 hat sich der Anstieg der Transferausgaben verfestigt; 2011 haben die Transferausgaben einen neuen Höchststand von rd. 26,4 Mrd. € erreicht. Daneben sind 2011 noch weitere 350 Mio. € als Konsolidierungshilfen an Gemeinden aufgrund des Stärkungspaktgesetzes abgeflossen. Der Anstieg der Transferaus-

gaben ist aber nicht allein auf die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform⁴¹ erfolgte Kommunalisierung von Aufgaben und die damit verbundene Zuschussgewährung des Landes an die Kommunen⁴² zurückzuführen, sondern auch auf Sonderbewegungen, wie die Zuführung von Haushaltsmitteln an Sondervermögen des Landes. Hierzu zählen insbesondere die Zuführungen an die Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“, „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ und „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“.⁴³

2.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich, den Bundesergänzungszuweisungen, dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Fonds „Aufbauhilfe“ ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 2002 bis 2011 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind:

Tabelle 14

Haushaltsjahr	Länderfinanzausgleich *	Bundesergänzungszuweisungen **	Fonds „Deutsche Einheit“	Fonds „Aufbauhilfe“ (Landesanteil) ***	insgesamt
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
2002	1.626,9	0,0	654,5	0,0	2.281,4
2003	156,2	0,0	635,6	581,0	1.372,8
2004	156,2	0,0	574,3	0,0	730,5
2005	460,9	0,0	-0,4	0,0	460,5
2006****	315,5	0,0	0,0	0,0	315,5
2007	100,7	0,0	0,0	0,0	100,7
2008	-263,9	0,0	0,0	0,0	-263,9
2009	-50,8	0,0	0,0	0,0	-50,8
2010	-158,2	-113,0	0,0	0,0	-271,2
2011	-262,1	-5,5	0,0	0,0	-267,6
Summe*****	2.081,4	-118,5	1.864,1	581,0	4.407,9

* Aufgrund überjähriger Abrechnungssystematik beim Länderfinanzausgleich stimmten die dargestellten, in einem Rechnungsjahr beim Land NRW kassenwirksamen Einnahme- oder Ausgabebeträge (Kapitel 20 020 Titel 212 60 und 612 60) nicht mit den vom Bundesministerium der Finanzen abgerechneten jährlichen Finanzausgleichsbeträgen überein.

** Die in 2010 und 2011 dargestellten Beträge wurden nach den Kassenabschlüssen in Kapitel 20 020 Titel 211 60 vereinnahmt. Aufgrund überjähriger Abrechnungssystematik weichen die Beträge von den vom Bund ermittelten Bundesergänzungszuweisungen ab.

*** Im Haushalt 2003 war eine Belastung der Länder (und Kommunen) als Folge des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 ausgewiesen. Das Gesetz diente der Leistung von Hilfen in den im August 2002 vom Hochwasser betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Von den auf NRW insgesamt entfallenden 771 Mio. € zahlten die Kommunen 190 Mio. € und das Land 581 Mio. €.

**** Der Betrag des Jahres 2006 für den Fonds „Deutsche Einheit“ beläuft sich aufgerundet auf 0,02 Mio. €.

***** Differenzen durch Rundungen.

⁴¹ Siehe hierzu Bericht des Ministeriums für Inneres und Kommunales von November 2007 zu TOP 3 der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 28.11.2008 (Vorlage 14/1481).

⁴² Für die Übernahme von Aufgaben wird den übernehmenden kommunalen Körperschaften im Hinblick auf das in Art. 78 Abs. 3 der LV verankerte Konnexitätsprinzip ein Belastungsausgleich in Form von Zuweisungen gewährt.

⁴³ Siehe vorstehende Ausführungen unter Nr. 2.8.

Die Belastung des Landes NRW, das seit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs jahrelang zu den Geberländern gehörte, ist in den letzten Jahren gesunken. Im Jahr 2008 wurde NRW sogar zum Nehmerland und behielt diesen Status gemäß den Kassenergebnissen seitdem bei. Zudem hat das Land erstmalig seit 1993 wieder Bundesergänzungszuweisungen erhalten.

Angesichts der unterschiedlichen Entwicklung der Finanzkraft der Länder, die sich auch aus den Bemühungen zur Überwindung der Finanzmarktkrise und der damit zusammenhängenden Entwicklung der Steuereinnahmen ergibt, erscheint der künftige Status des Landes im Länderfinanzausgleich aber noch offen.

2.15 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) haben sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

Tabelle 15

Haus- halts- jahr	Baumaß- nahmen	sonstige Investitionen (OGr. 81-87)	Investitionszu- weisungen öffentl. Bereich (OGr. 88)	Investitionszu- schüsse sons- tige Bereiche (OGr. 89)	insgesamt *
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9
2003	193,3	632,8	2.277,7	1.579,8	4.683,6
2004	197,5	818,0	2.033,7	1.532,3	4.581,5
2005	198,7	3.032,3	2.030,8	1.475,7	6.737,5
2006	218,4	630,7	1.967,5	1.532,0	4.348,6
2007	231,0	589,3	2.107,0	1.421,9	4.349,1
2008	182,0	681,5	2.207,3	1.504,7	4.575,4
2009	256,6	554,0	2.812,6	1.525,0	5.148,2
2010	219,4	509,1	3.497,3	1.535,2	5.761,0
2011	207,8	781,0	3.532,8	1.652,6	6.174,3

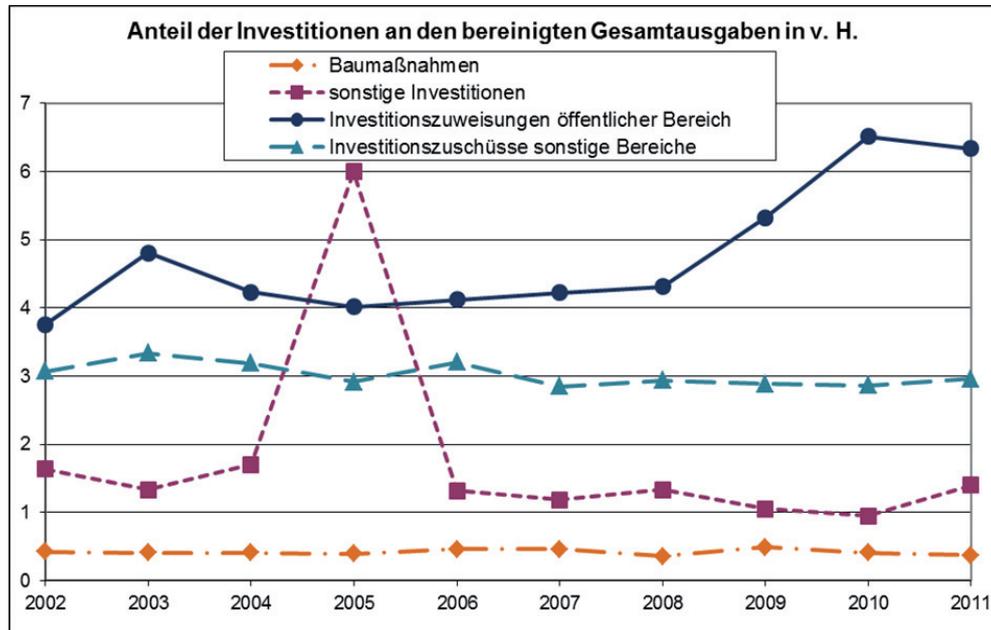
* Differenzen durch Rundungen.

Die Sonderbewegungen des Jahres 2005⁴⁴ außer Acht lassend, stiegen die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 47,7 Mrd. € im Jahr 2002 auf rd. 55,8 Mrd. € im Jahr 2011, mithin um rd. 16,9 v. H.

Dagegen stiegen von 2002 bis 2011 die Investitionen von insgesamt rd. 4,2 Mrd. € auf rd. 6,2 Mrd. € und damit um rd. 45,7 v. H.

⁴⁴ Es ging um die „Re-Investition“ von Kapitalmitteln infolge der Umsetzung von Maßnahmen der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission gegen die WestLB AG im Zusammenhang mit der Einbringung des Vermögens der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW wie auch um weitere Investitionen in Form von Kapitalzuführungen an den BLB und an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes. Wegen der Einzelheiten vgl. Jahresbericht 2005, Beitrag Nr. 6.2.4.2 und Jahresbericht 2007, Beitrag Nr. 5.15.

Abbildung 11



Der ab 2009 zu beobachtende Anstieg bei den Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich ist u. a. auf die Mehrausgaben des Konjunkturpakets II (Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“) in der Gesamthöhe von rd. 2.159,9 Mio. € zurückzuführen.⁴⁵

Der Anstieg bei den sonstigen Investitionen in 2011 beruht u. a. auf den Inanspruchnahmen aus den Garantien zur Absicherung der von der Finanzmarktkrise betroffenen Portfolien der WestLB AG i. H. v. rd. 255,4 Mio. €.⁴⁶

⁴⁵ Haushaltsrechnung 2009 und 2010 sowie Kassenabschluss 2011, Kapitel 20 100 Titel 884 10 und 884 20.

⁴⁶ Kassenabschluss 2011, Kapitel 20 610 Titel 871 30.

2.16 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Entwicklung der Ausgabereste und Vorgriffe stellt sich in den letzten zehn Jahren wie folgt dar:

Tabelle 16

Haus- halts- jahr	Brutto- Ausgabe- reste	Vorgriffe	Netto-Ausgabe- reste *	Volumen lt. Haushaltsplan	Anteile der Netto-Ausgabe- reste* am Volumen**
	in Mio. €				
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,7	48.323,3	3,1
2003	1.369,5	6,5	1.363,0	48.169,3	2,8
2004	1.096,6	8,7	1.087,9	48.715,9	2,2
2005	1.169,0	7,8	1.161,2	51.068,9	2,3
2006	912,6	7,8	904,8	48.230,4	1,9
2007	1.175,2	2,4	1.172,8	50.504,8	2,3
2008	1.636,3	7,7	1.628,6	52.012,6	3,1
2009	1.258,8	18,6	1.240,2	55.323,9	2,2
2010	1.435,0	2,1	1.432,9	53.111,4	2,7

* Bei den Netto-Ausgaberesten handelt es sich um Bruttoausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.

** Differenzen durch Rundungen.

Gegenüber dem von 2006 bis 2008 zu beobachtenden Anstieg sind die Ausgabereste 2009 wieder zurückgegangen und 2010 leicht gestiegen. Die Vorgriffe haben 2010 den niedrigsten Wert der letzten zehn Jahre erreicht, nachdem sie 2009 erheblich angestiegen waren.

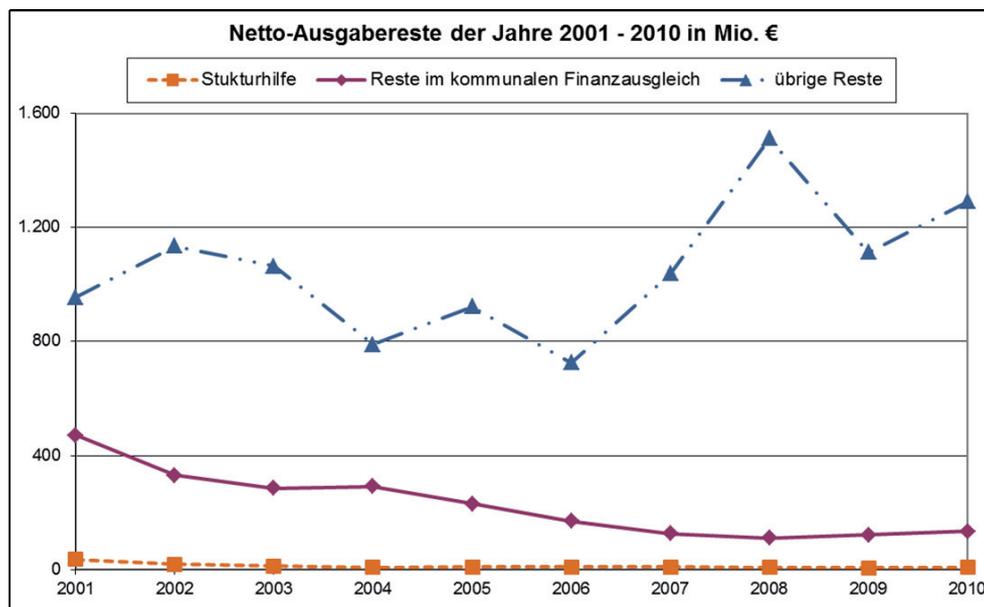
Die Nettoausgabereste gliedern sich wie folgt:

Tabelle 17

Haus- halts- jahr	Struktur- hilfereste	Reste im kommunalen Finanzausgleich	übrige Reste	insgesamt *
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8
2003	12,9	285,5	1.064,6	1.363,0
2004	7,4	291,0	789,5	1.087,9
2005	9,3	230,1	921,7	1.161,2
2006	9,7	169,4	725,8	904,8
2007	9,7	125,5	1.037,6	1.172,8
2008	6,7	110,2	1.511,7	1.628,6
2009	5,5	121,4	1.113,3	1.240,2
2010	7,2	134,4	1.291,2	1.432,9

* Differenzen durch Rundungen.

Abbildung 12



2.17 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz oder der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 LHO). Mit Hilfe der im Haushaltsplan ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen (VE) wird die Landesverwaltung in die Lage versetzt, rechtlich bindende Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen.

In den Jahren 2008 bis 2011 waren bzw. sind in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 15,9 Mrd. € an VE ausgebracht.

Tabelle 18

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der VE *...** in Mio. €	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/in den Haushaltsjahren						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Folge- jahre**
		in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
2008	3.361,6	1.307,4	877,6	446,5				730,1
2009	3.736,6		1.504,3	871,7	568,8			791,8
2010	5.165,1			1.529,6	978,1	583,6		2.073,7
2011	3.615,0				1.533,5	917,2	474,0	690,3
Summe*	15.878,3	1.307,4	2.381,9	2.847,8	3.080,4	1.500,8	474,0	4.285,9

* Differenzen durch Rundungen.

** Da bei den Nachtragshaushalten die VE nicht jahresbezogen aufgeteilt worden sind, wurden aus Vereinfachungsgründen die Mehrbeträge dem Zeitraum „Folgejahre“ zugewiesen.

Hinzu kommen noch folgende, als über- oder außerplanmäßige VE zugelassene Beträge:

Tabelle 19

Haus- halts- jahr	Gesamtbetrag der über- oder außer- planmäßigen VE	von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
	in Mio. €	in Mio. €		in Mio. €
2006	144,31	2007	85,02	59,29
2007	54,35	2008	5,73	48,62
2008	85,69	2009	10,46	75,23
2009*	94,30	2010	29,34	64,95
2010*	14,29	2011	5,30	8,98
Summe*	392,93	135,86		257,07

* Differenzen durch Rundungen.

Bei seiner Prüfung der Veranschlagung und Bewirtschaftung von VE im Landeshaushalt hat der LRH u. a. festgestellt, dass bei Nachtragshaushalten, durch die fehlende Fortschreibung der gebotenen jahresbezogenen Aufteilung anteiliger Beträge der etatisierten VE nach Fälligkeitszeitpunkten, die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht durchgehend beachtet wurden. Das FM hat hierzu mitgeteilt, dass zukünftig auch bei Nachtragshaushalten eine jahresbezogene betragsmäßige Aufteilung nach Fälligkeiten der VE vorgenommen werden soll.

Im Haushalt 2011 wurde die Mittelherkunft der VE angegeben.

3 Vermögen und Schulden des Landes

3.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes NRW am Ende des Haushaltsjahres 2010 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 1

Vermögen	in Mio. € (Werte gerundet)	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des BLB nachgewiesen	7.945,93	Werte nach dem testierten Jahresabschluss 2010
b) soweit nicht auf den BLB übergegangen *	734,42	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie BLB **	2.683,76	Anlage- und Umlaufvermögen nach testierten Jahresabschlüssen 2010
Sondervermögen und Rücklagen ***	5.463,99	Kapitalvermögen
Forderungen ****	1.095,20	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	17.361,87	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.2010 *****
Summe	35.285,18	

* Addition des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Haushaltsrechnung 2010, Anlage VI b, Band I (S. 152/153).

** Haushaltsrechnung 2010, Anlage III, Band I (S. 155 ff.); Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des BLB (Angabe zum Vermögen des BLB an dieser Stelle ohne verwalteten Grundbesitz).

*** In der Anlage II der Haushaltsrechnung 2010 (vgl. Band I, S. 141 ff.) sind folgende Sondervermögen erfasst:

• „Schul- und Studienfonds“ mit	120,87 Mio. €
• „Heinrich-Hertz-Stiftung“ mit	0,17 Mio. €
• „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ mit	10,15 Mio. €
• „Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen“ mit	146,18 Mio. €
• „Risikoabschirmung WestLB AG“ mit	1.154,70 Mio. €
• „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“ mit	371,93 Mio. €
• „Versorgungsrücklage des Landes NRW“ mit	3.175,18 Mio. €
• „Versorgungsfonds des Landes NRW“ mit	484,83 Mio. €
Insgesamt:	5.463,99 Mio. €

Der Bestand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“ resultiert aus der zeitlich vorgelagerten Kreditaufnahme zur Finanzierung des Kofinanzierungsanteils des Landes NRW. Dem Bestand von rd. 10,15 Mio. € stehen Kreditverbindlichkeiten i. H. v. rd. 355,57 Mio. € gegenüber (vgl. Haushaltsrechnung 2010, Band I, Anlage II (S. 141)).

Die in der Haushaltsrechnung 2010 im Einzelnen aufgeführten - z. T. gerundeten - Vermögenswerte innerhalb des Gesamtwerts des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ stellen auf die Marktwerte zum 31.12.2010 bzw. auf die Kaufkurse bei Eigenverwaltung durch das FM ab (vgl. Haushaltsrechnung 2010, Band I, Anlage II (S. 142/143)).

**** Haushaltsrechnung 2010 (Anlage VI c, Band I, S. 154). „Forderungen des Landes NRW aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nach dem Stand vom 31.12.2010“. Außerdem besteht eine Forderung des Landes NRW gegenüber seinem teilrechtsfähigen Sondervermögen BLB i. H. v. 4.293,4 Mio. € sowie eine Forderung aus einem Nachrangdarlehen gegenüber der NRW.BANK i. H. v. 2.306,8 Mio. € (vgl. Finanzbericht 2012 des FM, S. A 53, Drs. 15/3401). Diese in der Haushaltsrechnung weder in der Anlage II (Sondervermögen und Rücklagen) noch in der Anlage VI c (Forderungen) besonders aufgeführten Beträge sind in der Gesamtzusammenstellung nicht enthalten; sie werden daher hier nur nachrichtlich erwähnt.

***** Der Betrag von 17.361.874.182 € enthält die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 Landeshaushaltsordnung sowie der NRW.BANK. Der erhebliche Anstieg gegenüber dem Vorjahreswert von 1.051,83 Mio. € ist vor allem durch die Erhöhung des Nennkapitals um 16,54 Mrd. € bei der NRW.BANK begründet. Diese Nennkapitalerhöhung beruht auf dem Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Änderung anderer Gesetze vom 08.12.2009 (GV. NRW. S. 772). Zu der das Haushaltsjahr 2010 betreffenden Darstellung vgl. Finanzbericht 2012 des FM, Abschnitt A Nr. 5.4 (Drs. 15/3401). Eine ressortbezogene Aufteilung ist dem Beteiligungsbericht der Landesregierung NRW für das Jahr 2010 zu entnehmen (Vorlage 15/1305).

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das nachgewiesene Vermögen nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt ist. So können z. B. die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundbesitz und das Nennkapital bei den Beteiligungen über oder unter den aktuellen Marktwerten liegen; bei der Veräußerung von Forderungen vor Fälligkeit ist demgegenüber wegen der marktüblichen Abzinsung nur der unterhalb des Nennwerts liegende Gegenwarts- oder Barwert zu erzielen.

Der Vermögensnachweis¹ zur Haushaltsrechnung enthält im Übrigen keine Angaben zu dem über das Grundvermögen und die Forderungen des Landes hinausgehenden Vermögen. In einem kameralen Haushalt ist die Darstellung der aktuellen Vermögenswerte aufgrund der darin nicht vorgesehenen Angaben zum Werteverzehr nicht ohne Schwierigkeiten möglich. Die in NRW angelaufene Umstellung des kameralen Haushalts auf die Integrierte Verbundrechnung² schafft die Voraussetzungen für eine einheitliche Angabe der Vermögenswerte des Landes nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs. Mit der Änderung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder - Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) durch das Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätze modernisierungsgesetz - HGrG MoG³) ist für Bund und Länder die Möglichkeit eröffnet worden, nach einer (Konzern-)Eröffnungsbilanz im Rahmen eines Jahresabschlusses eine (Konzern-)Bilanz zu erstellen.⁴

Mit dem Projekt EPOS.NRW⁵ will das Land NRW das Rechnungswesen umstellen.

-
- 1 Haushaltsrechnung 2010, Bd. I, Anlage VI „Vermögensnachweis“, S. 149 ff.
 - 2 Die Integrierte Verbundrechnung im Sinne eines Haushalts- und Rechnungssystems ist ein Verbund von Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung sowie von einer Kosten- und Leistungsrechnung auf Basis der doppelten Buchführung (Doppik).
 - 3 Vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2580). Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrens- und Datengrundlage jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalte beinhaltet das HGrG MoG u. a. auch Änderungen des HGrG, wie § 49 a HGrG. Das eingerichtete Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens (Standardisierungsgremium) hat Standards zur Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens erarbeitet (vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Standards__fuer__kamerale__doppische__Produkthaushalte/Standardisierung-Rechnungswesen.html?__nnn=true).
 - 4 Nach Hamburg und Hessen hat zwischenzeitlich auch Bremen eine erste, auf das Jahr 2010 abstellende Eröffnungsbilanz vorgelegt (vgl. http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bilanz_2010_Senatorin_f_Finanzen.pdf).
 - 5 Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen.

3.2 Schulden des Landes

3.2.1 Kreditermächtigung

3.2.1.1 Kreditermächtigung im Landeshaushalt

Für das Haushaltsjahr 2010 hat das Finanzministerium (FM) die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2009 gemäß § 18 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)	1.687,2 Mio. €
---	----------------

Höchstbetrag gemäß:

§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz (HG) 2010 i. V. m.	
§ 18 Abs. 3 LHO	6.703,0 Mio. €
§ 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2010	20.362,8 Mio. €
§ 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 HG 2010	334,8 Mio. €
§ 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 HG 2010	----- Mio. €

Gesamtkreditermächtigung	29.087,8 Mio. €
--------------------------	-----------------

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2010 (Bruttokreditaufnahme) i. H. v. 25.734,8 Mio. € hat das FM die fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Jahr 2010 (§ 18 Abs. 3 LHO) mit 3.353,0 Mio. € berechnet.⁶

3.2.1.2 Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“

Das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLB) wurde durch § 26 HG 2010⁷ ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von rd. 537,4 Mio. € aufzunehmen.⁸ Unter genau beschriebenen Voraussetzungen durfte der BLB mit Ermächtigung des FM weitere Kredite bis zur Höhe von 190 Mio. € aufnehmen.

⁶ Erläuterung des FM über die Berechnung der Gesamtkreditermächtigung für 2010 und der für 2011 fortgeltenden Kreditermächtigung am Kreditmarkt in der Haushaltsrechnung 2010 (vgl. Band I, Abschnitt IV, Nr. 4.2, S. 12).

⁷ HG 2010 vom 17.12.2009 (GV. NRW. S. 878), berichtigt am 30.12.2009 (GV. NRW. S. 974).

⁸ Für das Haushaltsjahr 2011, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, wurde die Kreditermächtigung auf rd. 630 Mio. € erhöht (§ 26 Abs. 1 HG 2011).

3.2.1.3 Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“

Der Anteil des Landes und seiner Kommunen am so genannten Konjunkturpaket II wird durch Kreditaufnahme über das hierfür eingerichtete Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ gedeckt. Beginnend mit dem Haushalt 2012 sollen die Verbindlichkeiten innerhalb von zehn Jahren (bis zum 31.12.2021) vollständig getilgt werden. Um den landesbezogenen Verpflichtungen i. H. v. 711.114.670 € nachzukommen, für die das Land i. H. v. 58,16 v. H. in den kommenden Jahren einsteht,⁹ ergibt sich zu dem eingerichteten Sondervermögen folgender Sachstand:

Die jährlichen Zuweisungen aus dem Landeshaushalt an das Sondervermögen beinhalten auch die Mittel für die vom Sondervermögen zu zahlenden Zinsen für aufgenommene Kredite. An den Zins- und Tilgungszahlungen beteiligen sich die Kommunen durch einen pauschalen Abschlag bei den finanzkraftunabhängigen Zuweisungen nach Maßgabe des jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes.

Der Schuldenstand des „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ belief sich zum Ende des Jahres 2010 auf rd. 355,57 Mio. €.¹⁰

3.2.2 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage ist aus dem Finanzierungssaldo erkennbar. Hierbei werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres - bereinigt um die Schuldenaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt sowie um die Rücklagenbewegungen und Überschüsse bzw. Fehlbeträge der Vorjahre (§ 13 Abs. 4 LHO) - nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats gegenübergestellt.¹¹

Der Landeshaushalt ist dadurch geprägt, dass die Ausgaben nicht in vollem Umfang durch eigenfinanzierte Einnahmen gedeckt werden.

Im Jahre 2010 ergab sich lt. Haushaltsrechnung¹² unter Berücksichtigung der haushaltstechnischen Verrechnungen ein negativer Finanzierungssaldo von 4.845,3 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um rd. 9 v. H. Gegenüber dem Vorjahr 2009 mit 10,6 v. H. ist die Quote der Unterdeckung damit wieder geringfügig zurückgegangen.

⁹ Zur Abwicklung seiner Zahlungsverpflichtung hat das Land NRW das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ errichtet. Dieser Fonds hat seine Grundlage in dem Zukunftsinvestitionsgesetz (Art. 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 02.03.2009, BGBl. I S. 416). In Umsetzung dieses Gesetzes hat das Land NRW weitere Rechtsvorschriften erlassen. Diese bestehen in dem „Gesetz zur Förderung zusätzlicher Investitionen in NRW (Investitionsförderungsgesetz NRW)“ und in dem „Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes NRW zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität“ in Deutschland (Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz), vgl. Art. 1 und Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in NRW vom 02.04.2009 (GV. NRW. 2009 S. 187). Die Tilgungsverpflichtung innerhalb des Zehnjahreszeitraums ergibt sich aus § 6 des Landesgesetzes.

¹⁰ Darstellung in der Haushaltsrechnung 2010, Band I, Anlage II und Anlage VI a (S. 141 und 151).

¹¹ Die Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen (vgl. Finanzierungsübersicht).

¹² Haushaltsrechnung 2010, Band I (S. 38 u. 39).

Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2008 wie folgt dar:

Tabelle 2

Finanzierungssaldo in Mio. €*	2008	2009	2010	
Ist-Einnahmen	51.286,7	52.977,9	53.905,3	
abzüglich				
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	1.228,3	5.741,5	5.037,2	
Entnahme aus Rücklagen	0	0	0	
haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	7,7	12,8	10,5	
Bereinigte Ist-Einnahmen	50.050,7	47.223,6	48.857,6	
Ist-Ausgaben (ohne Schuldentilgung)	51.286,7	52.977,9	53.905,3	
abzüglich				
Zuführungen an Rücklagen	83,1	130,4	191,8	
haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	10,1	10,8	10,7	
Bereinigte Ist-Ausgaben	51.193,5	52.836,7	53.702,9	
Finanzierungssaldo-Ist **	-1.142,8	-5.613,0	-4.845,3	
	2008 (3. NHG)	2009 (2. NHG)	2010 (HG)	2011 (HG)***
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan-Soll	-1.861,9	-6.036,7	-6.542,5	-4.689,9

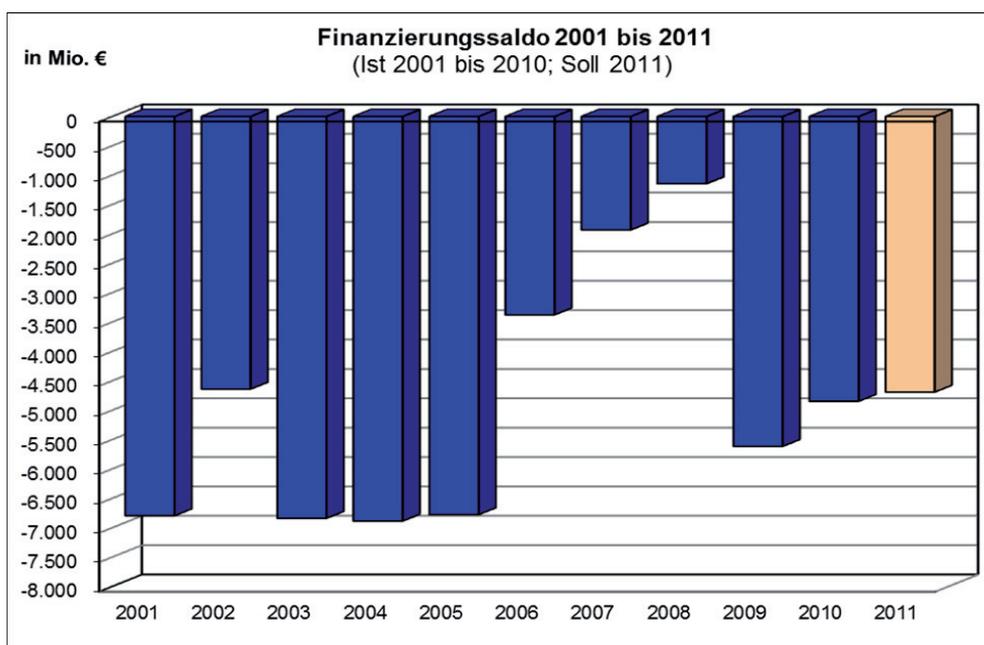
* Differenzen durch Rundungen.

** Der Finanzierungssaldo weicht von dem in der Haushaltsrechnung und Finanzierungsübersicht bezeichneten Wert ab, da in der hiesigen Berechnung auch noch die haushaltstechnischen Verrechnungen der Obergruppen (OGr.) 38 und 98 berücksichtigt wurden.

*** Angaben lt. HG 2011 vom 18.05.2011 (GV. NRW. S. 248).

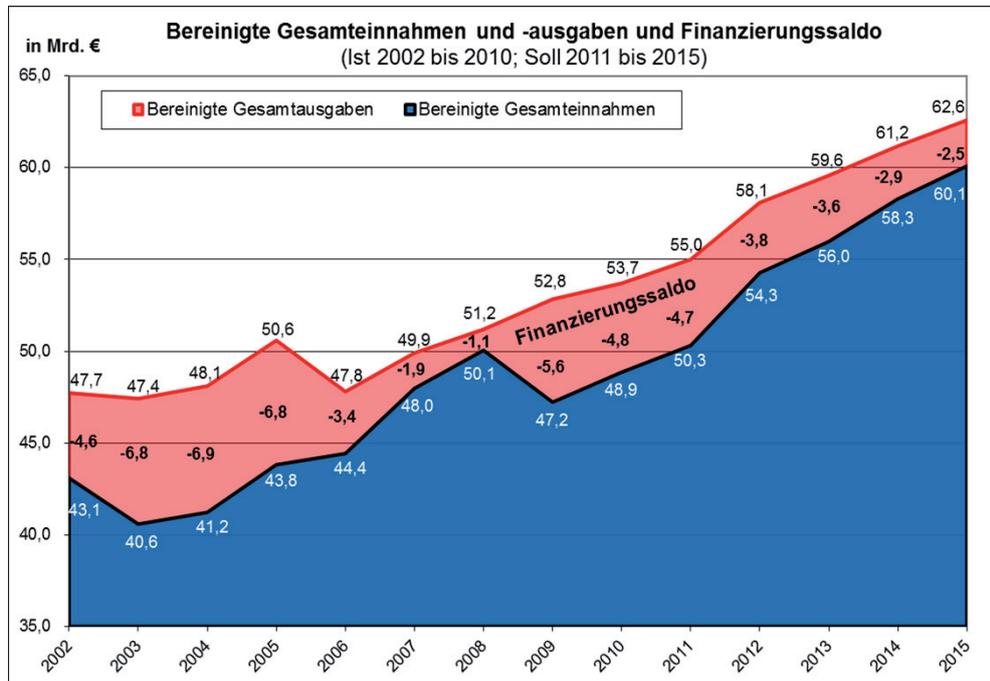
Ausgehend von einem Gesamtvolumen von 55.261,2 Mio. € nach dem HG 2011 vom 18.05.2011 (Soll) beträgt der (negative) Finanzierungssaldo 4.689,9 Mio. €; dies entspricht rd. 8,5 v. H. des Haushaltsvolumens.

Abbildung 1



Aus der nachstehenden Abbildung wird der sich aus den bereinigten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ergebende Finanzierungssaldo für den Zeitraum von 2002 bis zum Ende der ursprünglichen mittelfristigen Finanzplanung bis 2015¹³ erkennbar.

Abbildung 2



Wie der Abbildung zu entnehmen ist, lag in jedem Jahr der Betrachtung ein negativer Finanzierungssaldo vor; die laufenden bereinigten Ausgaben konnten durch die laufenden bereinigten „eigenfinanzierten“ Einnahmen allein nicht gedeckt werden.

3.2.3 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von	25.734,8 Mio. €
abzüglich der Umschuldungen von	20.697,6 Mio. €
darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2010	5.037,2 Mio. € ¹⁴

Die Nettokreditaufnahme liegt um 1.665,8 Mio. € unter dem Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2010.

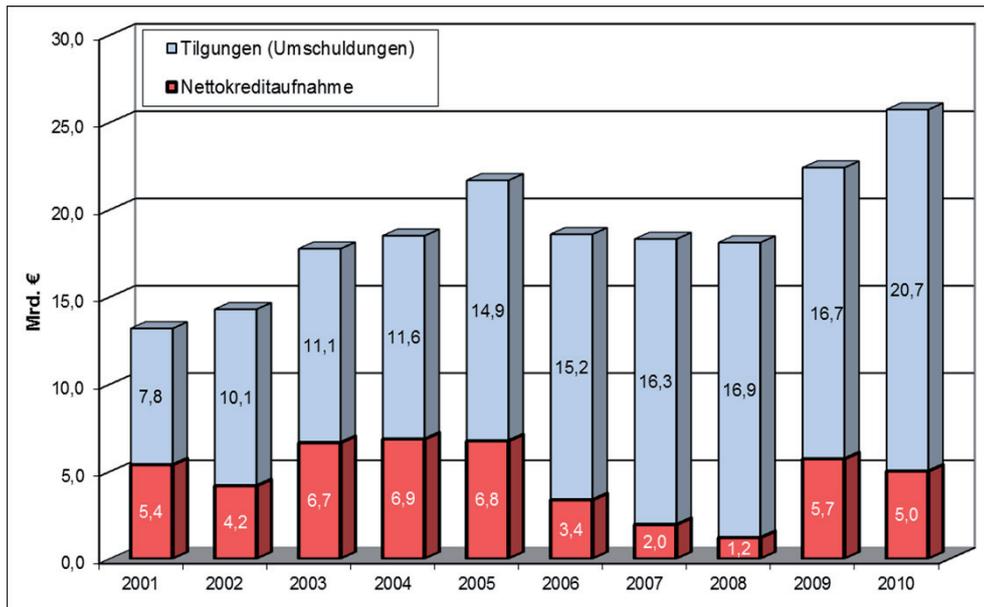
¹³ Die der Darstellung zugrundeliegenden Daten sind bezüglich des Zeitraums von 2012 bis 2015 der ursprünglichen Haushaltsplanung für 2012 und der Finanzplanung bis 2015 entnommen (Drs. 15/3400 und 15/3401).

¹⁴ Haushaltsrechnung 2010, zu Abschnitt IV Nrn. 4.1 und 4.2, Band I (S. 12) sowie Ist-Ergebnis der Schuldenaufnahme bei Kapitel 20 650 Titel 325 00, Band III (S. 537).

Die im Landeshaushalt 2011 ausgewiesene Nettokreditaufnahme von 4.944,5 Mio. € begründet das FM mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.¹⁵

Die Kreditaufnahme (Ist-Ergebnis) der letzten zehn Jahre stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 3



Darüber hinaus hat der BLB von der ihm nach § 10 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW“ (BLBG) i. V. m. den HG seit 2001 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht.¹⁶

Für das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ besteht eine eigenständige Ermächtigung zur Schuldenaufnahme, die - wie ebenfalls bereits ausgeführt - in Anspruch genommen wurde.¹⁷

Entgegen der Darstellung in der Haushaltsrechnung besteht für die Schuldverpflichtungen des BLB nicht nur ein Haftungsrisiko des Landes nach § 3 BLBG i. V. m. den jährlichen HG; vielmehr handelt es sich immer um Schulden, die letztlich dem Land selbst zuzurechnen sind. In entsprechender Weise erhöhen auch die Schulden des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ die Verschuldung des Landes, auch wenn diese durch einen pauschalen Abzug bei den finanzkraftunabhängigen Zuweisungen von den Kommunen von 2012 bis 2021 anteilig mitgetilgt werden.¹⁸

¹⁵ Begründung zu Abschnitt I Nr. 2 - Allgemeiner Teil - des HG 2011 i. V. m. der Drs. 15/1000. Angegeben ist die Nettoverschuldung am Kreditmarkt.

¹⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.1.2.

¹⁷ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.1.3.

¹⁸ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.1.3.

3.2.4 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 83 Satz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV); § 18 Abs. 1 LHO).

Ausnahmen davon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Nach 2009 hat der Haushaltsgesetzgeber auch für das Jahr 2010 die Störungslage erklärt.

Die Berechnung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2010 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	5.026,5 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	<u>1.335,9 Mio. €</u>
anrechenbare Investitionen	3.690,6 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung ¹⁹	<u>6.575,4 Mio. €</u>

Die geplante Nettoneuverschuldung überschritt die im Haushaltsplan 2010 veranschlagten anrechenbaren Investitionen um (78,2 v. H.).	2.884,8 Mio. €
--	----------------

Für den Haushaltsvollzug 2010 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	5.761,0 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	<u>2.269,2 Mio. €</u>
anrechenbare Investitionen	3.491,8 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung ²⁰	<u>4.922,4 Mio. €</u>

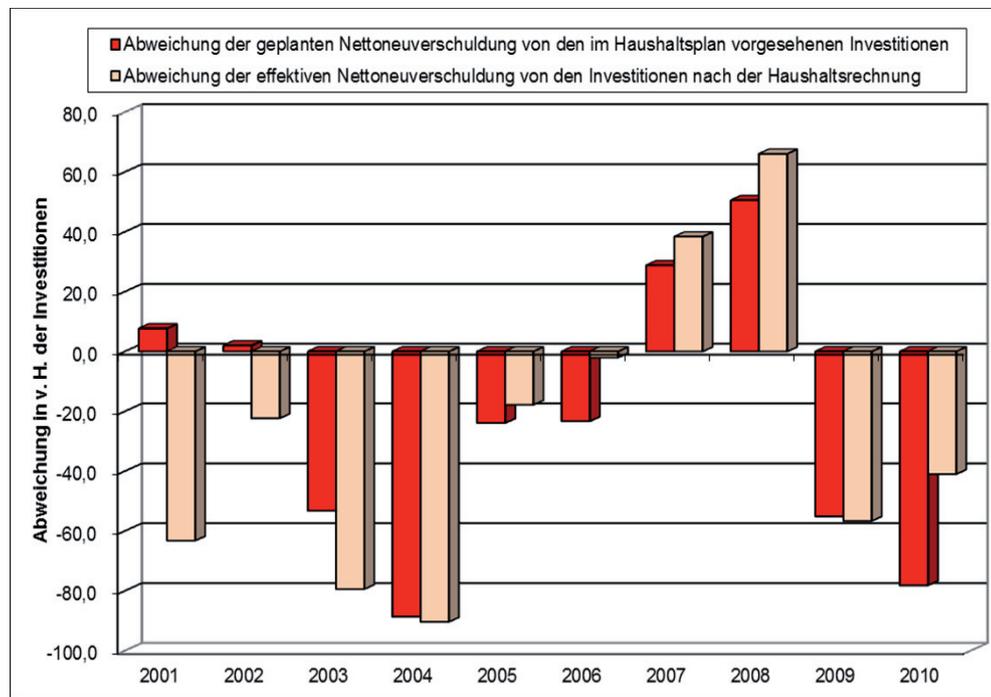
Die Nettoneuverschuldung überschritt die anrechenbaren Investitionen um (41,0 v. H.).	1.430,6 Mio. €
--	----------------

¹⁹ Geplante Nettoneuverschuldung = Sollwerte OGr. (31 + 32) ./ (58 + 59).

²⁰ Effektive Nettoneuverschuldung = Ist-Werte OGr. (31 + 32) ./ (58 + 59).

Für die Jahre 2001 bis 2010 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

Abbildung 4



Während die Kreditfinanzierungsgrenze im Haushalts**vollzug** der Jahre 2001 bis 2006 in ununterbrochener Reihenfolge überschritten worden war, lagen die anrechenbaren Investitionen nur in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 sowohl im Haushaltsvollzug als auch bereits bei der Haushalts**aufstellung** über der Kreditfinanzierungsgrenze.

2009 und 2010 stellte sich die Situation aufgrund der seither wieder erhöhten Nettoneuverschuldung anders dar.

Nach dem Haushalt 2011 stand bei der Haushalts**aufstellung** den eigenfinanzierten Investitionen von 3.922,1 Mio. € eine Nettoneuverschuldung von rd. 4.819,8 Mio. € gegenüber, mithin wurde die gemäß Art. 83 Satz 2 LV im Regelfall maximal zulässige Kreditaufnahme (Verfassungsgrenze) bereits um rd. 897,7 Mio. € (rundungsbedingte Abweichung) bzw. um rd. 22,9 v. H. überschritten.²¹

Im Haushalts**vollzug** beträgt die Nettoneuverschuldung rd. 3.030,1 Mio. € bei eigenfinanzierten Investitionen von rd. 3.753,4 Mio. €. Insofern wird die Kreditfinanzierungsgrenze um rd. 723,3 Mio. € bzw. um rd. 19,3 v. H. unterschritten.

Wie ausgeführt, gingen die Planungen zur Aufstellung des Haushalts 2011 mit der Begründung der fortdauernden Störungslage von einer die Investitionen weiterhin übersteigenden Neuverschuldung aus; dies erfolgte, obgleich bereits höhere, über dem Jahr 2010 liegende Steuereinnahmen in den Planungen zur

²¹ Begründung zu Abschnitt I - Allgemeiner Teil - des HG 2011 i. V. m. der Drs. 15/1000.

Haushaltsaufstellung berücksichtigt worden waren.²² Lag die geplante Nettoneuverschuldung noch über der Kreditfinanzierungsgrenze, zeigt der Haushaltsvollzug mit einer deutlich unterhalb der Kreditfinanzierungsgrenze liegenden Nettoneuverschuldung einen günstigeren Verlauf auf. Ursächlich hierfür sind die über die Planungen für 2011 deutlich hinausgehenden Steuermehreinnahmen.²³

3.2.5 Verpflichtungen des Landes gegenüber den Kommunen; Belastungen des Landeshaushalts

Der LRH hat bereits mehrfach, zuletzt im Jahr 2011, über die fortgeschrittene Verschuldung der Kommunen und das sich aus Art. 28 Grundgesetz und Art. 78 LV ergebende Risiko einer Einstandspflicht des Landes berichtet.²⁴

Die Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes NRW durch die im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft aufgenommenen eigenen Kredite hält unvermindert an. Die Summe der für die kurzfristige Liquiditätssicherung in Anspruch genommenen Kassenkredite belief sich zum Ende des dritten Quartals 2011 bereits auf 21,6 Mrd. €, nachdem diese zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres noch bei 20,3 Mrd. € und zum Jahresende 2009 noch bei rd. 17,3 Mrd. € gelegen hatte. Auf einen vergleichbaren Stand summierten sich Ende September 2011 mit 22,4 Mrd. € auch die Investitionskredite.²⁵

Neben der Aufstockung des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG) erhalten Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation aufgrund des zum Jahresende 2011 beschlossenen Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) weitere Unterstützung. In dem Zeitraum von 2011 bis 2020 sollen Konsolidierungshilfen von jährlich 350 Mio. € geleistet werden. Hinzu kommen weitere Mittel an bestimmte Gemeinden, und zwar 2012 i. H. v. 65 Mio. €, 2013 i. H. v. 115 Mio. € und in den Jahren 2014 bis 2020 i. H. v. jeweils 310 Mio. €. Für Gemeinden, die auf der Basis ihres Haushaltes für 2010 überschuldet sind oder deren Überschuldung bis 2013 droht, ist die Teilnahme am Konsolidierungsprogramm verpflichtend. Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden müssen den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreichen. Für die übrigen an dem Programm teilnehmenden Gemeinden gilt, dass spätestens im Jahr 2021 der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft und ohne Konsolidierungshilfen erreicht werden muss.

Die Gesamtkosten des über zehnjährigen Programms belaufen sich auf 5.850 Mio. €. Hiervon trägt das Land in den Jahren 2011 bis 2020 3.500 Mio. €. Die weiteren Ausgaben i. H. v. 2.350 Mio. € werden von den Kommunen refinanziert.

²² Begründung zu Abschnitt I Nr. 2 des HG 2011 i. V. m. der Drs. 15/1000.

²³ In seinen Ausführungen zur Haushaltsentwicklung 2011 hat das FM die - einschließlich der globalen Mehreinnahmen von 1.300 Mio. € - über dem Haushaltsansatz liegenden Steuermehreinnahmen mit insgesamt 840,5 Mio. € angegeben (Vorlage 15/1212).

²⁴ Jahresbericht 2011, Band 2, Beitrag Nr. 3.2.5.

²⁵ Pressemitteilung des Landesbetriebs IT.NRW vom 27.12.2011 (http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2011/pres_255_11.html).

Die Refinanzierung erfolgt i. H. v. 65 Mio. € ab 2012 und weiteren 50 Mio. € ab 2013 durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der GFG. Die Finanzierung der weiteren Komplementärmittel i. H. v. 195 Mio. € ab dem Jahr 2014 erfolgt nach Maßgabe der jeweiligen GFG.²⁶

Zusätzliche Belastungen für das Land werden sich in der Zukunft aus dem Gesetz zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW) ergeben.²⁷

Am 08.05.2012 hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen entschieden, dass das Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW vom 09.02.2010 der bundesrechtlich vorgesehenen Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes infolge der Deutschen Einheit nicht gerecht wird und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt (VerfGH 2/11).

Die vorzunehmende Neuregelung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes wird zu weiteren Belastungen des Landeshaushalts führen, die derzeit noch nicht näher beziffert werden können.

3.2.6 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2010 hatte sich der Schuldenstand²⁸ des Landes gegenüber dem Vorjahr

von	124.964,4 Mio. €
um	4.922,5 Mio. €
auf	129.886,9 Mio. €

erhöht.

Von dem Schuldenstand entfielen auf Kreditmarktschulden 127.205,9 Mio. €

und auf andere Schulden (insbesondere beim Bund) 2.680,9 Mio. €.

Die vorgenannten Beträge beziehen sich auf das abgeschlossene Haushaltsjahr 2010 unter Einbeziehung des so genannten „Auslaufzeitraums“ nach Abschluss der Bücher gemäß § 76 LHO.

²⁶ Zu den Einzelheiten und zur Begründung des Stärkungspaktgesetzes vgl. Drs. 15/2859. Das Gesetz ist am 09.12.2011 verkündet worden (GV. NRW. S.662).

²⁷ Jahresbericht 2011, Band 2, Beitrag Nr. 3.2.5.

²⁸ Angaben des FM in der Haushaltsrechnung 2010, Anlage VI a, Band I (S. 150/151). Differenz durch Rundungen. Hierbei nicht berücksichtigt sind die Kreditaufnahmen durch den BLB und das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“.

Demgegenüber stellte sich die Verschuldung des Landes zum **kalendarischen** Stichtag am Jahresende 2010²⁹ wie folgt dar:

Von dem Schuldenstand von entfielen	126.751,9 Mio. €
auf Kreditmarktschulden (nichtöffentlicher Sektor)	123.230,5 Mio. €
und auf Schulden bei öffentlichen Haushalten	3.521,4 Mio. €.

Die vergleichende Darstellung der stichtagsbezogenen Verschuldung zum **kalendarischen** Jahresende 2010 und der (unter Einschluss des Auslaufzeitraums) **Haushaltsjahr bezogenen** Verschuldung für 2010 verdeutlicht eine Differenz des Schuldenstands i. H. v. rd. 3.135,0 Mio. €. ³⁰ Dieser Betrag wurde erst im Auslaufzeitraum des Jahres 2010 aufgenommen. Die Darstellung der Gesamtverschuldung in der Haushaltsrechnung folgt der **Haushaltsjahr bezogenen Betrachtung**.

Für das Jahr 2011 stellen sich die Gesamtschulden wie folgt dar:

Stand der Schulden zum **kalendarischen** Jahresende 2011:

Von dem Schuldenstand von entfielen	129.955,5 Mio. €
auf Kreditmarktschulden	127.412,0 Mio. €
und auf Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.543,5 Mio. €.

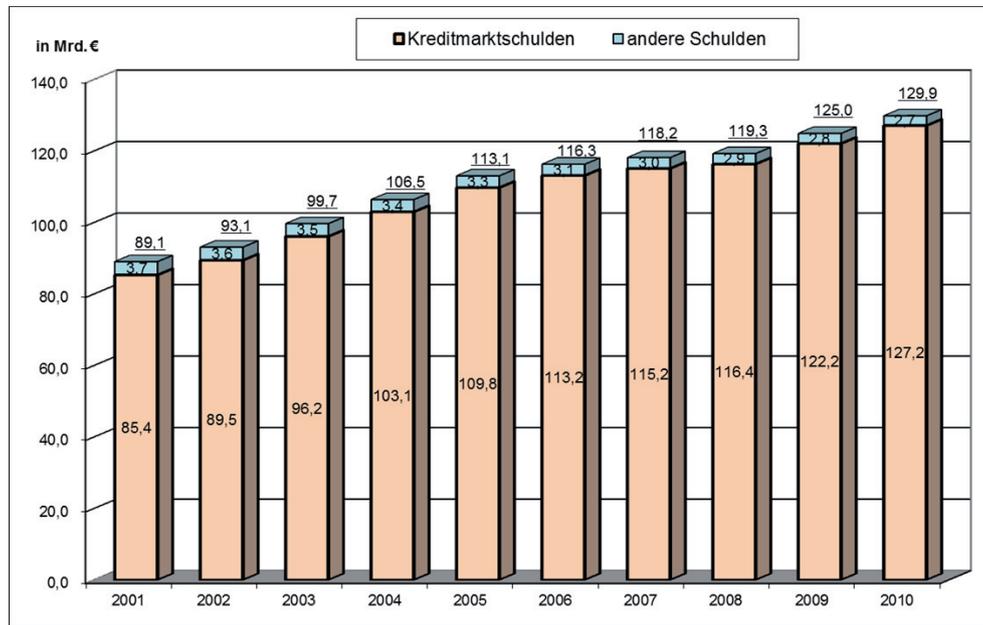
Gegenüber dem kalendarischen Jahresabschluss 2010 haben sich die Gesamtschulden von 126.751,9 Mio. € um rd. 3.203,6 Mio. € auf 129.955,5 Mio. € zum 31.12.2011, mithin um rd. 2,5 v. H. erhöht.

Bei der Haushaltsjahr bezogenen Betrachtung stellt sich unter Einbeziehung des Auslaufzeitraums gemäß § 76 LHO folgende Entwicklung der Gesamtschulden dar:

²⁹ Aufbereitete Daten nach dem Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.2006 (BGBl. I S. 438), geändert durch Art. 15 Abs. 79 des Gesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160) mit Wirkung vom 01.07.2009. Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 5 Nr. 2; siehe <http://www.gesetze-im-internet.de/fpstatg>. Quelle der (gerundeten) Daten zum kalendarischen Jahresschluss 2010: Vorlage 15/705.

³⁰ Schuldenstand 2010 lt. Haushaltsrechnung: 129.886,9 Mio. €; gegenüber dem Schuldenstand zum kalendarischen Jahresende: 126.751,9 Mio. €.

Abbildung 5



Ungeachtet der in den Jahren 2007 und 2008 geringeren Nettokreditaufnahme verdeutlicht die Entwicklung einen ständig ansteigenden Schuldenstand.

Die bisherige Finanzplanung sieht für das Jahresende 2012 einen Schuldenstand von 135,5 Mrd. € vor. Für den Folgezeitraum wurden folgende Schuldenstände prognostiziert:

2013	2014	2015
139,4 Mrd. €	142,6 Mrd. €	145,6 Mrd. €³¹

3.3 Mögliche weitere Verpflichtungen des Landes

3.3.1 Risikoschild für die WestLB AG

Im Jahre 2008 wurde das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“³² errichtet, um die Garantien des Landes für die Schuldverpflichtungen der WestLB AG sicherstellen zu können. Das Sondervermögen dient der kontinuierlichen Ansammlung von Mitteln zur Abdeckung möglicher Inanspruchnahmen aus der oben genannten Garantie³³ sowie zur Abdeckung der Verpflichtungen des Landes aus der zu Beginn des Jahres 2010 erfolgten Auslagerung der nicht-

³¹ Bisherige Finanzplanung 2011 bis 2015, Nr. 5.5 (Drs. 15/3401).

³² Der Risikofonds wurde durch das Gesetz vom 28.10.2008 zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie, geändert am 04.12.2009 (Risikofondsgesetz - RiFoG), errichtet. Die Zuweisungen an das Sondervermögen sind bei Kapitel 20 610 Titel 634 00 veranschlagt. Zum Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ vgl. auch Erläuterung zu Tabelle 1, Nr. 3.1.

³³ Einführungsbericht des FM vom 22.02.2011 für die Haushaltsberatungen über den Haushaltsentwurf 2011 zum Einzelplan 20 (Vorlage 15/396).

strategienotwendigen Geschäftsbereiche und Risikopositionen der WestLB AG mit einem Volumen von rd. 77,5 Mrd. € auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) nach § 8a Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz).

Aufgrund der in den Haushaltsjahren 2008, 2009 und 2010 erfolgten Zuführungen belief sich der Bestand des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ zum Ende des Rechnungsjahres 2010 auf 1.154,7 Mio. €.³⁴

Von 2008 bis 2011 belief sich die Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien zur Absicherung der WestLB AG auf eine Gesamtsumme von rd. 375,9 Mio. €.³⁵

3.3.2 Restrukturierung der WestLB AG

Um den Forderungen der EU-Kommission zur Restrukturierung der WestLB AG nachzukommen, haben sich die Eigentümer der WestLB AG sowie die WestLB AG, die EAA und die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung am 23.06.2011 auf Eckpunkte zur Restrukturierung verständigt. Das erarbeitete so genannte Verbundbankkonzept sieht im Rahmen der Aufteilung der WestLB AG bis zum 30.06.2012 die Herauslösung einer Verbundbank im Eigentum der Sparkassen-Finanzgruppe vor. Die übrigen Geschäftsfelder der WestLB AG sollen bis zum 30.06.2012 verkauft oder auf die EAA übertragen worden sein, die insoweit „nachzubefüllen“ sein wird. Die nach der Übertragung von Geschäftsbereichen auf die Verbundbank, Verkauf von Teilbereichen und Übertragung von Portfolien auf die EAA verbleibende WestLB AG soll als so genannte Service- und Portfoliomanagement-Bank³⁶ fortgeführt werden. Das Land wird für diese Service-Bank die alleinige Verantwortung zu übernehmen haben. Die Service-Bank trägt die Lasten der Restrukturierung. Zu diesem Zweck wird sie mit Eigenmitteln i. H. v. 4,2 Mrd. € ausgestattet sein, die sich wie folgt zusammensetzen:

- eine Mrd. € Grundkapital,
- zwei Mrd. € stille Einlage des Bundes,
- 0,2 Mrd. € stille Einlage des Landes NRW,
- eine Mrd. € zusätzliche und möglichst nachrangige Haftung des Landes NRW.

An der im Dezember 2009 errichteten EAA ist das Land NRW mit rd. 48,2 v. H. beteiligt. Durch die Anteilseigner der EAA wurde für erwartete Verluste eine Garantie i. H. v. einer Mrd. € übernommen; der Anteil des Landes hieran beträgt mithin 0,48 Mrd. €. Den Angaben des FM zufolge sei mit einer Inanspruchnahme bis 2015 nach dem geltenden Abwicklungsplan der EAA nicht zu rechnen. Gleiches gelte für die seitens der Beteiligten eingegangene Verlustausgleichspflicht. Die weitere Entwicklung vor dem Hintergrund einer etwaigen

³⁴ Haushaltsrechnung 2010, Band I, Anlage II, S. 142.

³⁵ Haushaltsrechnungen 2008 bis 2010, Bericht des FM vom 01.02.2012 zur Haushaltsentwicklung 2011 zu lfd. Nr. 3.6 - Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen - (Vorlage 15/1212) sowie Kassenabschluss 2011, Kapitel 20 610 Titel 871 30.

³⁶ Jetzt: Portigon Financial Services AG.

„Nachbefüllung“ der EAA sei im Zuge des Restrukturierungsprozesses der WestLB AG abzuwarten.³⁷

Die Verbindlichkeiten der EAA gegenüber Kreditinstituten und sonstigem Kreditmarkt wurden zum Ende des Jahres 2010 mit rd. 45,91 Mrd. € beziffert.³⁸

Darüber hinaus erhöhen sich die Risiken für den Landeshaushalt noch dadurch, dass das Land aus einer Wertgarantie gegenüber der NRW.BANK in Anspruch genommen werden könnte.

Den Wert der Beteiligung der NRW.BANK an der WestLB AG zum 31.12.2004 hat das Land mit 2,2 Mrd. € garantiert. Daneben ist der Differenzbetrag zwischen jährlich festgestelltem Beteiligungsbuchwert und dem garantierten Wert zu verzinsen.³⁹

Mit den Haushaltsgesetzen der weiteren Jahre bis einschließlich 2011 wurde das FM ermächtigt, gegenüber der NRW.BANK den Wert der Beteiligung der NRW.BANK an der WestLB AG bis zu einer Höhe von 2.487.321.300 € zu garantieren.⁴⁰

Im Rahmen der Restrukturierung der WestLB AG könnte die Garantie ausgelöst werden. Der Wert der Beteiligung sowie die aufgelaufenen Zinsen wären zum Auslösungszeitpunkt zu bestimmen.

Eine Inanspruchnahme des Landes aus dieser Garantie erscheint durchaus möglich, weil Ansprüche der Finanzmarktstabilisierungsanstalt des Bundes vorrangig zu bedienen sind.⁴¹

3.3.3 Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II auf den Landeshaushalt

Mit den für Bund, Länder und Kommunen beschlossenen zwei Konjunkturpaketen im Volumen von über 80 Mrd. € sollten die Beschäftigung gesichert und konjunkturelle Schwankungen abgemildert werden.

Über die mit der Kreditaufnahme und der Tilgung verbundene Belastung des Landeshaushalts im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket I hatte der LRH bereits mehrfach berichtet.⁴²

Das so genannte Konjunkturpaket II nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz⁴³ sah Finanzhilfen des Bundes für zusätzliche Investitionen des Landes und der Kommunen in NRW i. H. v. 2.133,4 Mio. € vor. Am Gesamtvolumen beteiligten

³⁷ Ausführungen des FM zu Nr. 3.2 der bisherigen Finanzplanung 2011 bis 2015 (Drs. 15/3401).

³⁸ Angaben lt. Haushaltsrechnung 2010, Anlage VI a.

³⁹ Ausführungen des FM zu Nr. 3.2 der bisherigen Finanzplanung 2011 bis 2015 (Drs. 15/3401) unter Hinweis auf die Ermächtigung gemäß Art. I Nr. 4 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 (§ 4 Abs. 18 HG 2004/2005).

⁴⁰ § 20 Abs. 4 HG 2007, § 20 Abs. 6 HG 2008, 2009, 2010 sowie 2011.

⁴¹ Bericht des FM „Informationen zur WestLB AG“ in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.02.2011 (APr 15/122).

⁴² Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 6.2.5.2 und Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 6.3.2.

⁴³ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) vom 02.03.2009 (BGBl. I S. 416, 428), geändert durch Gesetze vom 16.07.2009 (BGBl. I S. 1959, 1973) und vom 27.05.2010 (BGBl. I S. 671).

sich, wie bereits ausgeführt, das Land und die Kommunen mit „Kofinanzierungsmitteln“ von 711,1 Mio. € in Form einer eigenständigen Kreditaufnahme über das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“.⁴⁴

Nach Angaben des Ministeriums für Inneres und Kommunales sind die für den kommunalen Bereich bereitgestellten Fördermittel mit 99,9 v. H. zum 31.12.2011 nahezu vollständig von den nordrhein-westfälischen Gemeinden (Gemeindeverbände) und Krankenhäusern in Anspruch genommen worden.⁴⁵

3.4 Verschuldung des Landes

Die Steuereinnahmen als wesentlicher Bestandteil der eigenfinanzierten Einnahmen reichen - wie ausgeführt⁴⁶ - bei Weitem nicht aus, die Ausgaben des Landes zu decken. Ungeachtet der 2011 wieder angestiegenen Steuereinnahmen konnte die Nettoneuverschuldung nur zu einem Teil zurückgeführt werden.

Das Verhältnis der Entwicklung der effektiven Nettoneuverschuldung⁴⁷ zu der Entwicklung der Steuereinnahmen innerhalb der letzten zehn Jahre wird aus der nachstehenden Übersicht deutlich:

Tabelle 3

Haushaltsjahr	Effektive Nettoneuverschuldung	Veränderung zum jeweiligen Vorjahr*	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Veränderung zum jeweiligen Vorjahr*
	in Mrd. €			
2001	5,37	1,84	33,88	-4,14
2002	4,06	-1,30	36,19	2,30
2003	6,57	2,51	33,67	-2,51
2004	6,72	0,16	34,21	0,54
2005	6,66	-0,07	35,03	0,82
2006	3,24	-3,42	37,31	2,28
2007	1,86	-1,38	40,78	3,47
2008	1,12	-0,75	42,29	1,51
2009	5,64	4,53	38,60	-3,69
2010	4,92	-0,72	38,18	-0,42
2011	3,03	-1,89	41,26	3,09

* Differenzen durch Rundungen.

⁴⁴ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.1.3.

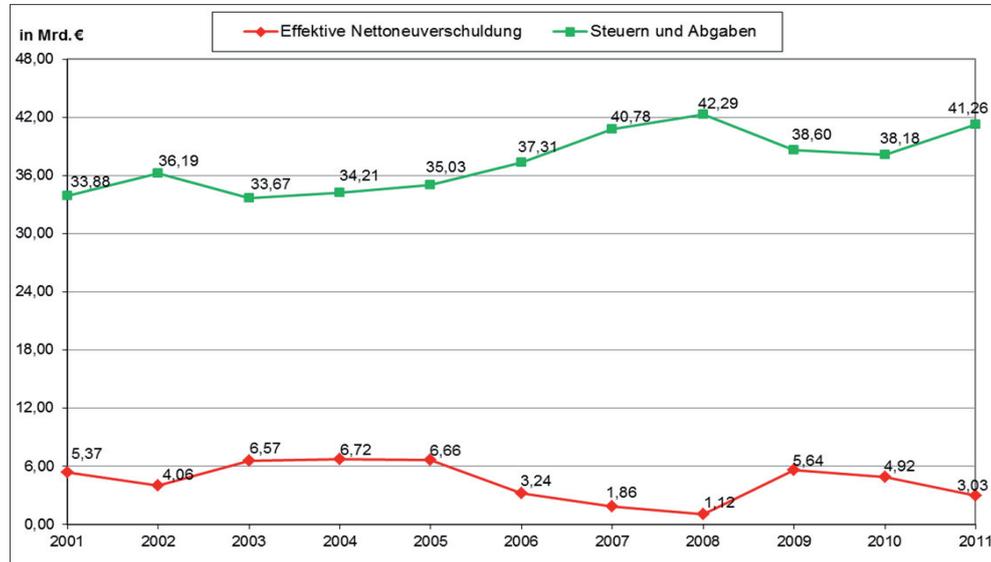
⁴⁵ Einzelheiten zum Zukunftsinvestitionsgesetz im Hinblick auf das Ende des Förderzeitraums sowie zu der Anzahl und zu der finanziellen Höhe der abgerufenen Maßnahmen ergeben sich aus der Unterrichtung des Landtags durch das Ministerium für Inneres und Kommunales von Januar 2012 und des FM vom 31.01.2012 (Vorlagen 15/1155 und 15/1198).

⁴⁶ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 2.6.

⁴⁷ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.4.

Die grafische Darstellung hierzu vermittelt folgendes Bild:

Abbildung 6



Die haushaltsjährlich neuen Kreditaufnahmen haben den Schuldenstand des Landes in besorgniserregende Höhen steigen lassen.⁴⁸

Zu dem bereits erreichten hohen Verschuldungsgrad, zum Ausmaß des strukturellen Haushaltsdefizits sowie zu den sich daraus ergebenden Problemstellungen hat der LRH in den vergangenen Jahren mehrfach ausführlich Stellung genommen.⁴⁹ In einem Vergleich der strukturellen Finanzierungsdefizite der Länderhaushalte 2010 hatte die Deutsche Bundesbank für das Land NRW ein zum seinerzeitigen Zeitpunkt bestehendes strukturelles Finanzierungsdefizit von mehr als 4.000 Mio. € ermittelt.⁵⁰

⁴⁸ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.6.

⁴⁹ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.4 und 3.2.6 sowie

- Ausführungen im Jahresbericht 2006, Beitrag Nr. 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“,
- Ausführungen in den Jahresberichten 2007, 2008 und 2009, jeweils zu Beitrag Nr. 6.2.4, Jahresbericht 2010 zu Beitrag Nr. 6.3.4 und Jahresbericht 2011 zu Band 2, Beitrag Nr. 3.3.3,
- Stellungnahme des LRH vom 09.09.2009 an den Landtag aus Anlass der Anhörung der Sachverständigen am 17.09.2009 zum Thema „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen“ (Stellungnahme 14/2813) sowie
- Stellungnahme des LRH vom 02.02.2011 an den Landtag für das Expertengespräch am 10.02.2011 zum Thema „Empfehlungen des Landesrechnungshofs zügig umsetzen - Umgehung der Schuldenregel des Bundes verhindern“ (Stellungnahme 15/236) und
- Stellungnahme des LRH vom 01.12.2011 an den Landtag aus Anlass der öffentlichen Anhörung am 15.12.2011 zum Thema „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land NRW“ (Art. 83) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 15/1068 (Stellungnahme 15/1122).

⁵⁰ Deutsche Bundesbank „Umsetzung der Schuldenbremse in den deutschen Ländern“ in „Die Schuldenbremse in Deutschland - Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung“, Monatsbericht Oktober 2011, S. 38. Die ermittelten Daten bezogen sich auf die „Kernhaushalte mit Auslaufperiode gemäß Kassenstatistik, bereinigt um Abrechnung des Länderfinanzausgleichs (im weitesten Sinne) und finanzielle Transaktionen. Konjunkturkomponenten gemäß Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2011 abgesetzt“.

Mit Blick auf die zu wahrende Generationengerechtigkeit hat der LRH nicht nur eine künftig nachhaltige Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung, sondern auch die stringente Rückführung der Verschuldung sowie die Haushaltskonsolidierung gefordert.

3.5 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 2001 bis 2010 beliefen sich die vom Land NRW übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Tabelle 4

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	insgesamt*
	in Mio. €		
2001**	3.718,32	1.667,55	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35	6.217,14
2004	4.596,47	2.071,04	6.667,51
2005	4.480,40	4.167,83	8.648,24
2006	3.492,56	4.178,94	7.671,49
2007	2.888,89	4.282,40	7.171,29
2008	2.646,10	9.360,40	12.006,50
2009	2.951,34	9.398,30	12.349,64
2010	3.045,53	9.359,52	12.405,05

* Differenzen durch Rundungen. Die Daten sind der Anlage VI a der jährlichen Haushaltsrechnung entnommen.

** Ohne die den BLB betreffenden Verbindlichkeiten. Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.2.1.2.

Der Anstieg der Eventualverpflichtungen im dargestellten Zeitraum um 7.019,18 Mio. € oder 130,3 v. H. ist im Wesentlichen auf die gegenüber den Vorjahren starke Steigerung im Jahr 2008 zurückzuführen, die weitestgehend auf vom Land übernommenen Risiken für die WestLB AG beruht.⁵¹

⁵¹ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 3.3.

Die folgende Darstellung zeigt, dass die Eventualverpflichtungen des Landes zu Belastungen des Landeshaushalts werden können:

Tabelle 5

Haus- halts- jahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastungen des Landeshaushaltes (Ausgaben - Einnahmen)*
	Gebühren	Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (OGr. 14)	Bearbei- tungs- entgelte	Anteilige Bürgschafts- entgelte des Bundes	Inanspruchnahmen aus Gewährleis- tungen (OGr. 87)	
in Mio. €						
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88
2003	10,76	6,47	6,02	0,08	110,89	99,76
2004	10,85	3,59	6,03	0,08	118,61	110,28
2005	10,76	4,78	5,77	0,13	64,29	54,65
2006	9,80	4,16	5,28	0,19	59,90	51,42
2007	8,76	9,69	4,52	0,10	56,48	42,66
2008	7,49	10,27	3,94	0,07	123,07	109,32
2009	10,75	4,14	4,91	0,05	56,22	46,29
2010	15,11	3,62	4,90	0,79	37,57	24,54
2011	15,48	3,18	4,52	3,42	283,24	272,53

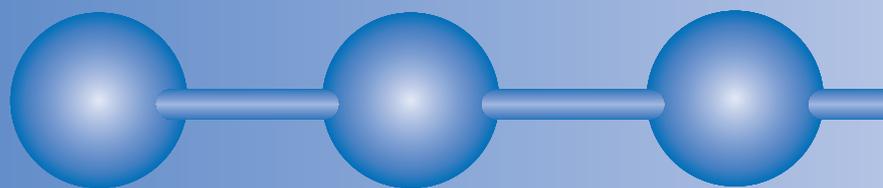
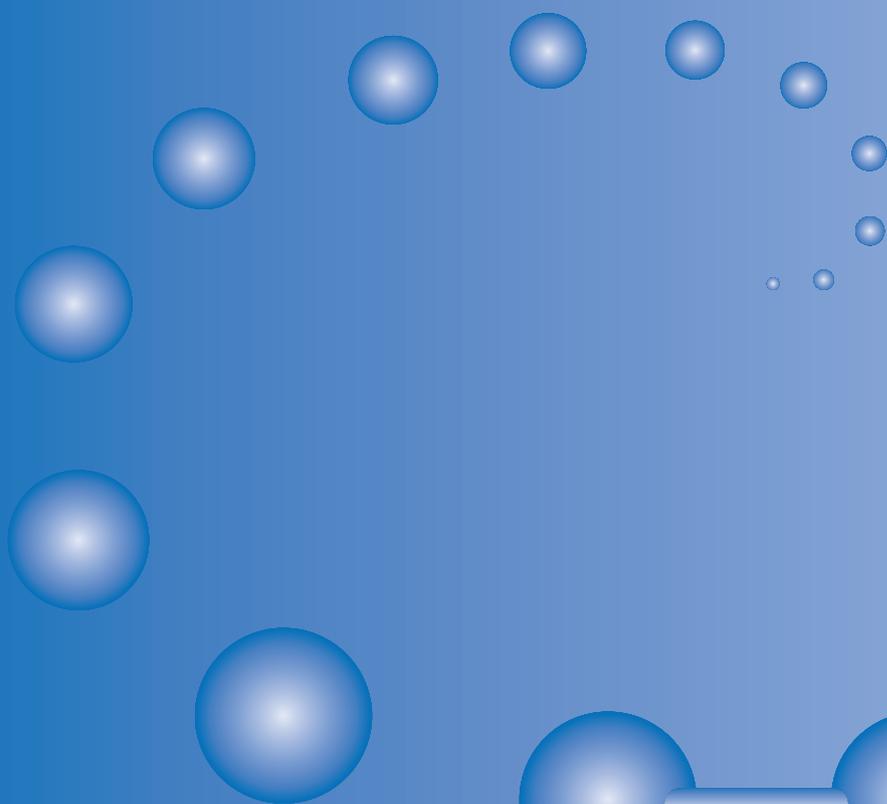
* Differenzen durch Rundungen.

Die erhebliche Erhöhung der im Zusammenhang mit Gewährleistungen stehenden Belastungen des Landeshaushaltes im Jahr 2011 sind auf Inanspruchnahmen aus den Garantien zur Absicherung der von der Finanzmarktkrise betroffenen Portfolien der WestLB AG zurückzuführen.⁵²

⁵² Nach dem Kassenabschluss 2011 wurden aus Kapitel 20 610 Titel 871 30 Ausgaben von rd. 255,4 Mio. € für die Inanspruchnahmen aus den Garantien für die WestLB AG geleistet, denen gleich hohe Einnahmen aus Zuweisungen vom Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ entgegenstanden (Kapitel 20 610 Titel 234 00).

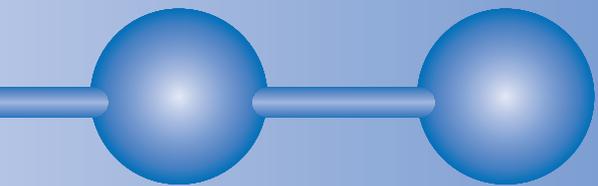
4 Feststellungen gemäß Artikel 86 Absatz 2 Satz 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Absatz 2 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung

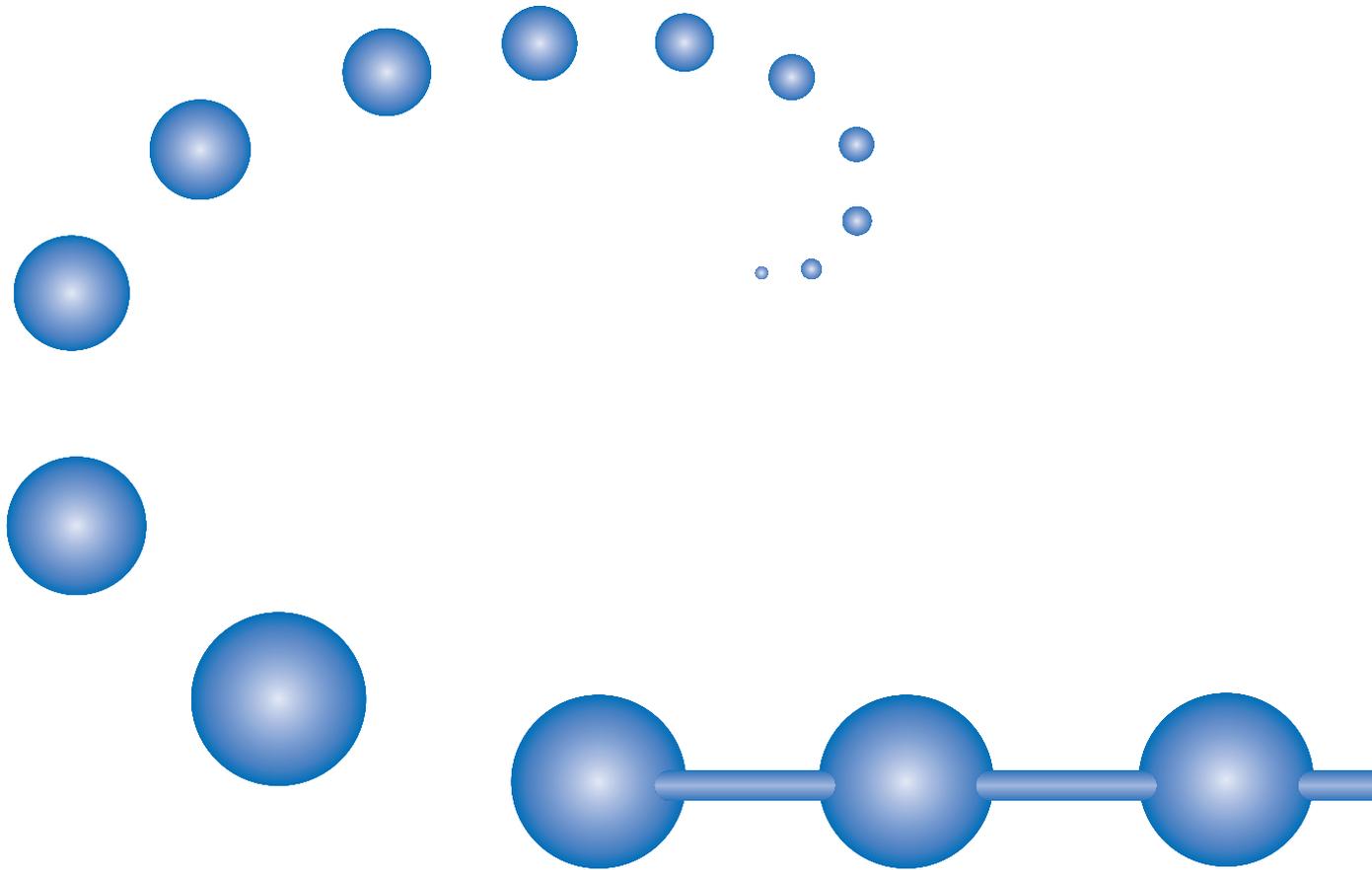
Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Redaktionelle Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2010 wurden durch das Finanzministerium bereinigt.



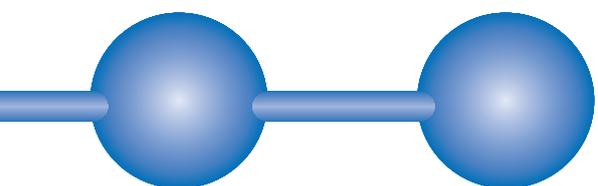
B

Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



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



Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die dem Finanzministerium vom Ministerium für Inneres und Kommunales in 2007, im März 2010, im Dezember 2010 und im November 2011 vorgelegten Haushaltsunterlagen gemäß §§ 24, 54 Landeshaushaltsordnung keine tatsächliche Kostentransparenz für das Digitalfunkprojekt geschaffen haben. Erhebliche Kostenminderungen führten nicht zu einer Reduzierung der Gesamtkosten, andererseits wurden wesentliche Mehrkosten noch nicht veranschlagt.

Auch hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass trotz eines Angebotes des Ministeriums für Inneres und Kommunales an die Kommunen von Februar 2006 bis Ende 2011 noch keine Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen über die Kostenverteilung für den Anschluss der Feuerwehrleitstellen an den Digitalfunk geschlossen wurde.

5.1 Projekthistorie

Seit Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funksysteme durch Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), insbesondere Polizei, Verfassungsschutz, Bundespolizei, Zoll, Feuerwehren, Organisationen des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes, auf der Grundlage eines genormten Standards an.

Nachdem der Landesrechnungshof (LRH) in den Jahren 2004/2005 das Pilotprojekt Aachen untersucht und seine Ergebnisse der Prüfung in Nr. 14 des Jahresberichts 2006 zusammengefasst hatte, prüfte er 2009 die Einführung des Digitalfunks in NRW auf der Grundlage des Phasenkonzepts. Die Ergebnisse dieser Prüfung stellte der LRH in Nr. 8 des Jahresberichts 2010 dar.

Gegenstand der jetzigen Prüfung waren neben haushaltsrechtlichen Fragestellungen die Aufgaben der Kreispolizeibehörden (KPB) aus Anlass der Digitalfunkeinführung, insbesondere die Durchführung von Übungen im Rahmen des erweiterten Probebetriebs. Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH nimmt das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) weitestgehend alle Aufgaben der Digitalfunkeinführung bei den KPB zentral wahr. Da die für die KPB verbleibende Durchführung von Übungen im Rahmen des erweiterten Probebetriebs auf 2012 verschoben werden musste, wird der LRH hierzu erst nach einer weiteren Prüfung Stellung nehmen können.

5.2 Prüfungsfeststellungen

5.2.1 Haushaltsunterlagen

Die Landesregierung billigte am 17.04.2007 nicht nur die Kabinetttvorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) vom 05.04.2007 (47-25.04.01-03) zur Digitalfunkeinführung in NRW, sondern forderte dieses zugleich auf, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die nach der Schätzung maximal zu erwartenden Kosten des Digitalfunkprojekts von 513 Mio. € so weit wie möglich zu unterschreiten.

Das MIK erstellte daraufhin im September 2007 Haushaltsunterlagen gemäß § 24 Landeshaushaltsordnung (LHO) und aktualisierte diese im März 2010, im Dezember 2010 und erneut im November 2011. Alle Haushaltsunterlagen gemäß §§ 24, 54 LHO schlossen mit Gesamtkosten von rd. 513 Mio. € ab. Die Haushaltsunterlagen wurden dem Finanzministerium (FM) vorgelegt; dieses stimmte ihnen am 28.11.2007 und 16.08.2010 zu. Zu den Haushaltsunterlagen von Dezember 2010 und November 2011 lag zum Abschluss der örtlichen Erhebungen eine Antwort des FM noch nicht vor.

Die Haushaltsunterlagen beruhen auf Plan- und Ist-Kostenrechnungen des LZPD, beginnend im September 2010. Weitere Plan- und Ist-Kostenrechnungen wurden im Dezember 2010 und im September 2011 erstellt. Diese Berechnungen betrachten jeweils den Zeitraum von 2007 bis 2022 und stellen - differenziert nach den Kostenarten - eine vollständige Kostenabbildung des Gesamtprojekts dar. Dabei werden die bisher tatsächlich angefallenen Kosten und die zukünftig geplanten Kosten je Kostenart ausgewiesen. Die Plan- und Ist-Kostenrechnungen schlossen mit Gesamtkosten von 472 Mio. € (September 2010), 497 Mio. € (Dezember 2010) und 485 Mio. € (September 2011) ab.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurde das FM hierüber nicht informiert. Diesem wurden vom MIK aktualisierte Haushaltsunterlagen vorgelegt, die jeweils die Gesamtkosten von 513 Mio. € bestätigten.

Darüber hinaus hält der LRH den gegenwärtigen Detaillierungsgrad der Haushaltsunterlagen gemäß §§ 24, 54 LHO für nicht geeignet, eine Kostentransparenz zu gewährleisten. Maßgeblich hierfür sind u. a. erhebliche Kostenminderungen. Es erfolgten Mengenreduzierungen, z. B. bei der Digitalfunkaustattung der Wachen (385 statt 666) und bei der Mengenplanung für Endgeräte und Zubehör. Auch wurden die Kosten für die Vorrüstung der geleasteten Polizeifahrzeuge zum Einbau der Endgeräte in die Haushaltsstelle der Fahrzeugbeschaffung und damit außerhalb des Digitalfunkprojekts verlagert. Insgesamt hat der LRH Kostenreduzierungen von rd. 37 Mio. € ermittelt.

Das MIK und das LZPD senken die Gesamtkosten von 513 Mio. € jedoch nicht um diesen Betrag. Sie verrechnen die Kostenreduzierungen mit Mehrkosten bei anderen Kostenarten, z. B. mit Kosten aus dem Teilprojekt „Standortbezogene Leistungen/Netze“, in dem nach der Prüfung des LRH Kostensteigerungen von rd. 40 Mio. € aufgetreten sind.

Die Haushaltsunterlagen und die Plan- und Ist-Kostenrechnungen erlauben es wegen Kostenverschiebungen, die das LZPD aus „systematischen“ Gründen mehrfach vornimmt, nicht, die Gesamtkostenentwicklung im Einzelnen nachzuvollziehen. Es kommt hinzu, dass die vorgenannten Unterlagen weitere, untrennbar zum Digitalfunkprojekt gehörende Kosten gar nicht oder nur in geringem Umfang ausweisen. So sind z. B. die Kosten für einen weiteren mit dem Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ abzuschließenden Vertrag zur Anbindung der Leitstellen durch Richtfunk ebenso wenig veranschlagt wie die Kosten für die Umstellung der Leitstellenanbindungen von angemieteten Leitungen auf Richtfunk in den Netzabschnitten 27 bis 29. Entsprechendes gilt für Kosten, die durch eine Objektversorgung mit Auswirkung auf das Digitalfunknetz entstehen werden. Auch sind die Kosten für die Anbindung der nichtpolizeilichen Leitstellen i. H. v. 71 Mio. € bis 84 Mio. € weit überwiegend nicht berücksichtigt.

Das MIK betrachtet offenbar die in der Kabinetttvorlage genannten 513 Mio. € als Gesamtbudget für das Projekt Einführung und den 15-jährigen Betrieb des Digitalfunks. Nicht anders ist es nach Auffassung des LRH zu erklären, dass Minderausgaben im Projekt mit Mehrkosten oder neuen Planungen im Projekt schlicht verrechnet werden. Der LRH hat die Verrechnung von Kostenreduzierungen mit Mehrkosten und mit Kosten für neue Maßnahmen zum Anlass genommen, das FM um eine Stellungnahme zu bitten.

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

5.2.2 Arbeitsgruppe „Digitalfunk der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen“

Im Juli 2006 wurde unter der Federführung der Abteilung 7 des MIK die Arbeitsgruppe „Digitalfunk der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in NRW“ (ARDINI) gegründet. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist die Bündelung der Belange der kommunalen Aufgabenträger, der Feuerwehren und der Hilfsdienste für die Nutzung des Digitalfunks.

Ein Projektauftrag wurde der ARDINI nicht erteilt. Sie wurde weder in das Projekt Digitalfunk Polizei NRW (DiPOL) der Abteilung 4 des MIK noch in das Projekt Technische Einführung Digitalfunk (TED) des LZPD organisatorisch eingebunden. Auch wurden ihr für ihre Aufgaben im Bereich der Digitalfunkeinführung Haushaltsmittel nicht zugewiesen. Zudem verfügt ARDINI nicht über Personal für die bevorstehenden operativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Anbindung der Leitstellen der nichtpolizeilichen BOS.

Der LRH hat gefordert, die seit nunmehr rd. sechs Jahren fehlende organisatorische Einbindung von ARDINI in die Projektstrukturen des Digitalfunks unverzüglich nachzuholen. Der LRH erwartet, dass dabei klare Zuständigkeiten definiert und Verantwortlichkeiten nachvollziehbar festgelegt werden. Weiterhin hat der

LRH gefordert, für die künftig wahrzunehmenden operativen Aufgaben, insbesondere für die Anbindung der Feuerwehroleitstellen, das notwendige Personal ggf. beim LZPD zusätzlich zur Verfügung zu stellen.

5.2.3 Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen

Bereits mehr als ein halbes Jahr vor Gründung der ARDINI wurde den Städten und Kreisen durch ein Schreiben des Innenministers des Landes NRW vom 02.02.2006 ein Vorschlag über die Verteilung der Kosten aus Anlass der Einführung des Digitalfunks zwischen dem Land und den Kommunen unterbreitet und der Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung angeboten. Dieser sah im Wesentlichen vor, das vom Land zu errichtende und zu betreibende Digitalfunknetz den Städten und Kreisen gebührenfrei zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug sollten die Kommunen die Kosten für die erforderliche Umrüstung ihrer Leitstellen und die Beschaffung ihrer Endgeräte tragen und dem Land bei Bedarf Standorte für Basisstationen unentgeltlich zur Verfügung stellen.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH erfolgte bis heute kein Abschluss der in 2006 vom MIK angebotenen Vereinbarung; nachvollziehbare Begründungen wurden dem LRH nicht mitgeteilt. Damit besteht insbesondere für die Städte und Kreise keine Planungssicherheit über die Art und die Kostenfolgen des Anschlusses ihrer Leitstellen an den Digitalfunk.

Weder vom Projekt DiPOL noch von ARDINI wurden in den vergangenen sechs Jahren nach den Erkenntnissen des LRH belastbare Bedarfsprüfungen zur Art des Leitstellenanschlusses durchgeführt. Während der Projektauftrag des LZPD vom 10.03.2011 von einer nicht redundanten Einfachanbindung der Leitstellen der Städte und Kreise ausgeht, beschreibt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des LZPD von September 2011 drei Anbindungsvarianten (Einfachanbindung, redundante Anbindung, Anbindung unter Nutzung der Technik der Polizei). Danach sollen Kosten (einschließlich der Kosten für einen 15-jährigen Betrieb bis 2026) zwischen 71 und 84 Mio. € entstehen.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen des LRH lag eine Entscheidung des MIK noch nicht vor, welche Anbindungsvariante den Städten und den Kreisen in den kurzfristig aufzunehmenden Verhandlungen als Lösungsvorschlag des Landes unterbreitet werden soll. Da nach einer Einigung über eine Kostenverteilung erst eine EU-weite Ausschreibung der Leistungen durch das LZPD erfolgen muss, können derzeit weder die genauen Kostenfolgen für den Landeshaushalt noch ein Zeitpunkt für den Beginn der konkreten Anschlussarbeiten (voraussichtlich ab 2013, Dauer zwei bis drei Jahre) zuverlässig bestimmt werden.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales

Das MIK hat am 15.03.2012 in einer ersten Stellungnahme zur Management-Summary des Prüfungsberichts zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Haushaltsunterlagen

In der aktuellen vom FM genehmigten Haushaltsunterlage (Stand: November 2011) seien alle für den Aufbau und Betrieb des Digitalfunks soweit bekannten Kostenpositionen enthalten. In einigen Positionen, wie z. B. bei den zu erwartenden Kosten der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (insbesondere Kosten für externe Dienstleister) oder bei den Kosten für Maßnahmen im Rahmen des Notstromkonzeptes, bestünden noch Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Höhe der Kosten. Auf Grundlage des Projektauftrags vom 04.01.2012 würden die Gesamtkosten den Rahmen von 513,5 Mio. € voraussichtlich nicht überschreiten, es sei denn, es bestehe eine Notwendigkeit, dass das Land die geplante und im Budget enthaltene einfache Anbindung der nichtpolizeilichen Leitstellen modifizieren müsse. Infolgedessen wäre dann der Projektauftrag zu erweitern und auch das Projektbudget entsprechend anzupassen.

Das MIK erkennt die vom LRH dargestellte mangelnde Kontinuität in der materiellen und formellen Nachvollziehbarkeit der Kostenplanung im Grundsatz an und führt aus, dass ursächlich für die Diskontinuität u. a. die Übertragung von Verantwortlichkeiten vom MIK auf das LZPD, der personelle Wechsel in der Sachbearbeitung, fehlende Prozessroutine bei allen Beteiligten (einschließlich der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) und fehlende Datenaggregation zur adressatenspezifischen Information seien. Das Projekt arbeite daran, die Qualität der haushaltsbegründenden Unterlagen weiter zu optimieren.

Mit Erlass vom 19.01.2012 sei das LZPD gebeten worden, die für das Haushaltsjahr 2012/2013 vorzulegende haushaltsbegründende Unterlage anzupassen. Damit sei das MIK mit dem LZPD in einen Dialog über die Bewertung und Darstellung der Projektkosten eingetreten, der auch ein adressatengerechtes Berichtswesen zur Folge haben solle. Die vorliegenden Kritikpunkte seien Bestandteil dieses Dialogs.

Das MIK bestätigt auch die Einschätzung des LRH, dass das Projekt bei dem genehmigten Kostenansatz von einem Budget ausgehe. Es betrachte den im Kabinettsbeschluss vom 17.04.2007 akzeptierten Kostenrahmen als Kostenobergrenze für die Einführung und den Betrieb des Digitalfunks bis 2022.

Aus Sicht des MIK erfordere die Komplexität und Einzigartigkeit der Aufgabe flexible Rahmenbedingungen, um auf die sich kontinuierlich ändernden Anforderungen und Problemstellungen reagieren zu können. Der Versuch, die praktischen Anforderungen des Projekts mit starren, in Haushaltsvermerken detailliert beschriebenen Kostenansätzen in Einklang zu halten, würde der Dynamik des Projekts nicht gerecht und würde den administrativen Aufwand unermesslich steigern. Die fachliche Distanz des FM, welches mit Minderausgaben zu verrechnende Mehrausgaben zu genehmigen hätte, würde allenfalls einen zeitlichen Verzug bewirken, ohne zu einer Qualitätssicherung i. S. d. Kabinettsbeschlusses beizutragen.

Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen

Das MIK bestätigt, dass ein schriftlicher, von allen Parteien unterzeichneter Vertrag über die Kostentragung nicht vorliege. Auf das Angebot des Ministers hätten der Städte- und Gemeindebund und der Städtetag (jeweils im Mai 2006) sowie alle drei kommunalen Spitzenverbände zusammen (im Februar 2008) schriftlich geantwortet und im Kern zugestimmt. Damit sei aus Sicht des MIK eine auf Schriftstücken gegründete Vereinbarung zustande gekommen.

Bei der Zusage des Innenministers vom 02.02.2006 sei man von einer einfachen, nicht redundanten Anbindung der kommunalen Leitstellen ausgegangen. Erst durch das von der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben geforderte Sandwichkonzept seien die Kosten einer Leitstellenanbindung so in die Höhe getrieben worden, dass das Land nach Alternativen habe Ausschau halten müssen. Die Alternative läge dem neuen, in der Endabstimmung befindlichen Anbindungskonzept für die nichtpolizeilichen Leitstellen zugrunde.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

6 Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur



Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung der Kosten der Kommunikationsinfrastruktur im Jahre 2007 festgestellt, dass bei dem damaligen Vertrag zur Bereitstellung von terrestrischen Verbindungen durch organisatorische Maßnahmen Einsparungen alleine bei den untersuchten Verwaltungsbereichen von mindestens vier Millionen Euro jährlich möglich waren. Zudem waren Anforderungen an eine Neuausschreibung der Kommunikationsverbindungen beschrieben worden, mit deren Vorbereitung das Land bereits im Verlauf der vorigen Prüfung begonnen hatte.

Bei der erneuten Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Neuausschreibung landesweit zunächst zu theoretischen Einsparungen in Höhe von rund neun Millionen Euro jährlich geführt hat.

Durch vorgesehene Leistungserweiterungen, ungünstige Vertragsbedingungen, unwirtschaftliche Vorgehensweisen im Einzelfall sowie praktische Mängel bei der Umsetzung entsprechen die aktuellen Leitungskosten in der Summe jedoch wieder dem Stand von 2007, wobei zum Teil erhebliche Kostenverschiebungen zwischen den einzelnen Netzen eingetreten sind.

6.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat erneut die Kosten der Kommunikationsinfrastruktur geprüft. Im Hinblick auf die Erfahrungen aus der Prüfung im Jahre 2007 (Jahresbericht 2008, Beitrag Nr. 8) beschränkte sich die Prüfung auf die Kosten für Leitungsverbindungen. Gegenstand der Prüfung waren die Kosten und Leistungsparameter von rd. 1.000 An- und Verbindungen von Polizei, Justiz, Finanzverwaltung, Landesbetrieben, Bezirksregierungen (BR) sowie weiterer Landesdienststellen. Die auf das Jahr hochgerechneten Kosten für diese An- und Verbindungen schwankten in der Zeit von 2007 bis 2011 zwischen 16 und 19 Mio. €. Die Summe der Bandbreite aller An- und Verbindungen erhöhte sich in diesem Zeitraum von rd. 20.000 MBit/s auf rd. 50.000 MBit/s.

6.2 Prüfungsfeststellungen

6.2.1 Netzausschreibung

Bereits im Verlauf der vorigen Prüfung des LRH hatte das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) mit den Vorbereitungen für eine Neuausschreibung der Kommunikationsnetze begonnen. Dabei wurde grundsätzlich das Ziel verfolgt, die vom LRH geforderte Zusammenlegung der Netze durch eine Verlagerung des Betriebs auf einen externen Dienstleister zu erreichen. Da der LRH diese Vorgehensweise auf der Basis der damals gewonnenen Erkenntnisse als unwirtschaftlich erachtet hatte, wurde alternativ auch eine Bereitstellung reiner Leitungsverbindungen ausgeschrieben. Für das Kommunikationsnetz der Finanzverwaltung war ein Eigenbetrieb von Leitungen in der Ausschreibung nicht vorgesehen.

Im Vergabeverfahren wurden lediglich zwei Angebote des damaligen Leistungserbringers als zulässig eingestuft. Die Angebote unterschieden sich im Umfang der Leistungserbringung durch den Dienstleister. Dabei erwies sich die Anmietung von Leitungen als günstiger als der externe Netzbetrieb. Für die Finanzverwaltung wurde ein extern betriebenes Netz angeboten. Bezogen auf die in der Leistungsbeschreibung explizit benannten An- und Verbindungen, die dem Status quo bei Veröffentlichung der Ausschreibung entsprechen sollten, ergab sich eine theoretische Einsparung von rd. neun Mio. € jährlich. Für alle in der Leistungsbeschreibung ausgewiesenen An- und Verbindungen war zudem der Preis für eine konkrete Leistungserweiterung gefordert, der ebenfalls in die Bewertung einfluss. Bei einer vollständigen Umsetzung ergab sich gegenüber den Ist-Kosten eine Einsparung von rd. 5,5 Mio. € pro Jahr. Für alle anderen An- und Verbindungen war ein Preismodell gefordert, das nicht in die Bewertung einfluss. Nach den Berechnungen des LRH sind die Kosten nach diesem Preismodell im Durchschnitt etwa 2,5-mal so hoch wie die Kosten für die in der Leistungsbeschreibung ausgewiesenen An- und Verbindungen, bei der Finanzverwaltung im Einzelfall bis zu fünfmal so hoch.

Die Zuschlagserteilung erfolgte im März 2009. Die Mindestlaufzeit beträgt vier Jahre mit einer automatischen Verlängerung um jeweils ein Jahr und einer Kündigungsfrist von sechs Monaten.

6.2.2 Vom Landesbetrieb Information und Technik NRW betriebene Netze

Der Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) betreibt das Landesverwaltungsnetz, über das alle Landesdienststellen sowie die Sondernetze der Polizei und der Finanzverwaltung miteinander kommunizieren sowie auf zentrale Dienste zugreifen können. Darüber hinaus betreibt IT.NRW eine Vielzahl von Dienststellennetzen. Lediglich drei BR, der Landesbetrieb Wald und Holz sowie das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) beschaffen in eigener Regie Kommunikationsleitungen.

Die in der Leistungsbeschreibung ausgewiesenen Aufrüstungen wurden, soweit sie sich als begründet erwiesen, in den Jahren 2009 und 2010 realisiert. Aufgrund fachlicher, technischer oder organisatorischer Anforderungen haben sich aber seit der Erstellung der Leistungsbeschreibung für die Netzausschreibung anderweitige Änderungen ergeben, sodass die entsprechenden Kosten nicht nach den günstigeren expliziten Einzelpreisen, sondern nach dem teureren Preismodell berechnet werden. Insbesondere die Verlagerung des Netzknotens Köln, die durch die Vermarktung eines von der Polizei und IT.NRW gemeinsam genutzten Grundstückes erforderlich wurde, hat zu Mehrkosten von rd. einer Mio. € bezogen auf die Mindestvertragslaufzeit geführt.

Zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Netzknoten für Justizdienststellen hat IT.NRW dem MIK ein Konzept vorgelegt, das neben Einmalkosten von rd. 70.000 € zu laufenden monatlichen Kosten von rd. 50.000 € führt. Die Umsetzung dieses Konzeptes war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorgenommen worden.

6.2.3 Sondernetz der Polizei

Das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) betreibt das Sondernetz der Polizei, über das alle Polizeidienststellen miteinander kommunizieren sowie auf zentrale Dienste zugreifen können.

Die in der Leistungsbeschreibung ausgewiesenen Verbindungen waren bei einer Kreispolizeibehörde (KPB) unvollständig sowie bei zwei anderen KPB fehlerhaft. Die unvollständigen Angaben bei der KPB führten zu einer Berechnung der entsprechenden Verbindungen nach dem teureren Preismodell, obwohl diese Verbindungen technisch unverändert weiterbetrieben wurden. Dadurch lagen die aktuellen Kosten um rd. 50.000 € pro Jahr höher. Bei den anderen beiden KPB wurden falsche Hausnummern bei der Anschrift der jeweiligen Zentrale der KPB ausgewiesen. Da die benötigten Verbindungen in der Konsequenz nicht explizit in der Leistungsbeschreibung benannt wurden, hatte der externe Dienstleister für das erste Halbjahr 2011 entsprechend dem Preismodell rd. 100.000 € mehr in Rechnung gestellt, obwohl die Leitungen unverändert gegenüber dem Stand bei Veröffentlichung der Leistungsbeschreibung betrieben werden konnten. Der LRH sah aufgrund der technischen Rahmenbedingungen sowie der in der Leistungsbeschreibung beschriebenen Möglichkeit zur Behebung offener Unrichtigkeiten die Notwendigkeit, mit dem externen Dienstleister Verhandlungen aufzunehmen, um so zu den in dem Angebot explizit ausgewiesenen Preisen zu gelangen. Das LZPD hat diese Verhandlungen noch während der Erhebungen des LRH aufgenommen und eine entsprechende Reduzierung der Kosten rückwirkend ab Januar 2011 erzielen können.

Die in der Leistungsbeschreibung ausgewiesenen Aufrüstungen für die Verbindungen zwischen den KPB sowie sonstigen Polizeidienststellen wurden ab dem Frühjahr 2010 vorgenommen, jedoch erst im Frühjahr 2011 abgeschlossen. Sowohl Probleme beim externen Dienstleister als auch eigene technische und organisatorische Defizite führten zu dieser langen Migrationsdauer, die aus Sicht des LRH zu unnötigen Kosten von rd. 275.000 € geführt hat.

Durch die Verlagerung des Rechenzentrumsbetriebs an einen anderen Standort waren neue Leitungen erforderlich. Da diesbezüglich keine expliziten Datenverkehrsbeziehungen in der Leistungsbeschreibung ausgewiesen waren, mussten sie dementsprechend zu den teureren Konditionen nach dem Preismodell beschafft werden.

Für sämtliche Nebenstellen der KPB sind in der Ausschreibung keine Aufrüstvarianten ausgewiesen worden. Dies führt zu entsprechend höheren Kosten, wenn eine Aufrüstung technisch unumgänglich oder wirtschaftlich angezeigt ist.

6.2.4 Sondernetz der Finanzverwaltung

Das Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF) betreibt das Sondernetz der Finanzverwaltung, über das alle Dienststellen der Landesfinanzverwaltung miteinander kommunizieren sowie auf zentrale Dienste zugreifen können.

Die Finanzverwaltung hatte in der Leistungsbeschreibung explizit einen externen Netzbetrieb gefordert. Eine konkrete Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Eigen- und Fremdbetrieb des Netzes hat die Finanzverwaltung nicht vorgenommen.

Nach den Berechnungen des LRH sind die Kosten für eine extern betriebene Anbindung im Vergleich zu einer entsprechenden selbst betriebenen Leitung

etwa doppelt so hoch. Die von der Finanzverwaltung genannten Zahlen zu Einsparungen beim Personaleinsatz und den Hardwarekosten können nach Auffassung des LRH die Mehrkosten bei den Leitungen nicht ausgleichen. Der Aufschlag auf die Leitungskosten wird beim Überschreiten von Grenzwerten bei nicht in der Leistungsbeschreibung explizit benannten Anbindungen drastisch erhöht. Wegen organisatorischer Änderungen wurden inzwischen drei Finanzämter an das Netz angeschlossen, bei denen solch ein erhöhter Leitungskostenzuschlag in Rechnung gestellt wird. Alternative Anbindungen mit selbst betriebenen Leitungen hat die Finanzverwaltung nicht analysiert, obwohl diese deutlich günstiger möglich wären.

6.2.5 Dienststellennetze

Die Dienststellennetze (interne Netze) sind jeweils in eigener Verantwortung zu betreiben. Eine Vielzahl von Dienststellen hat die Bereitstellung der Leitungen an IT.NRW vergeben, der auf der Basis des Landesvertrages entsprechende Beschaffungen vornimmt.

Die Dienststellennetze der BR unterlagen durch die Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2007 und den danach vorgenommenen organisatorischen Maßnahmen erheblichen Änderungen.

Die BR Düsseldorf, Köln und Münster haben ihre Leitungen von Konkurrenten des aus der Ausschreibung hervorgegangenen Dienstleisters zu Preisen angemietet, die mit den expliziten Preisen der Leistungsbeschreibung vergleichbar sind.

Die BR Arnsberg lässt ihre Leitungen von IT.NRW beschaffen. Aufgrund umfangreicher organisatorischer Maßnahmen, den damit verbundenen Änderungen technischer Anforderungen sowie der Vielzahl von Nebenstellen werden die meisten Leitungen nach dem teureren Preismodell berechnet. Bei einer Änderung einer Verbindung zu einer Nebenstelle war die Kündigung der früheren Anbindung unterblieben und erst im Rahmen der Prüfung des LRH vorgenommen worden. Die dadurch entstandenen nicht notwendigen Kosten belaufen sich auf rd. 130.000 €.

Der Landesbetrieb Straßenbau NRW hat losgelöst von der Landesausschreibung parallel dazu eine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Netzoptimierung vorgenommen. Auf Basis einer Preisauskunft für Leitungskosten beim bisherigen zentralen Dienstleister sowie der Berechnung von Anschaffungs-, Betriebs- und Migrationskosten wurde der externe Netzbetrieb als wirtschaftlichste Variante ermittelt. Die Beschaffung der Anbindungen an das externe Netz erfolgte auf Basis der Preisauskunft. Die vom Landesbetrieb zu entrichtenden Preise liegen im Mittel zwischen denen vergleichbarer Anbindungen gemäß expliziter Einzelaufstellung aus der Leistungsbeschreibung und dem Preismodell. Der Landesbetrieb lässt die Beschaffung und Verwaltung des Netzes von IT.NRW wahrnehmen.

Der Landesbetrieb Wald und Holz hat nach seiner Gründung in Eigenregie sein Dienststellennetz bei Konkurrenten des zentralen Dienstleisters beschafft. Da

der Vertrag zum 31.12.2010 parallel zum alten Landesvertrag auslief, trat der Landesbetrieb im Nachgang zur zentralen Ausschreibung der Landesverwaltung an den Dienstleister heran, um sein Dienststellennetz in den Landesvertrag zu integrieren.

Im Rahmen von mündlichen Verhandlungen wurden Preise erzielt, die denen der Leistungsbeschreibung vergleichbar sind.

Das LANUV betreibt ein Dienststellennetz, das aus von IT.NRW sowie selbst beschafften terrestrischen An- und Verbindungen sowie Richtfunkstrecken besteht. Bei seinen Erhebungen hatte der LRH festgestellt, dass einzelne Leitungen ungünstiger waren als das Preismodell des zentralen Dienstleisters. Daraufhin vereinbarte das LANUV mit seinem Lieferanten Vertragsänderungen, die zu Kostenreduzierungen bzw. Leistungssteigerungen führten.

6.3 Modellberechnungen

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

Der LRH hat ebenso analysiert, ob mit den für die Erhöhung der Netzverfügbarkeit der Netzknoten der Justiz vorgesehenen Mitteln darüber hinausgehende Leistungserweiterungen möglich sind. Der LRH hat ein Maßnahmenpaket von rd. 80 Änderungen erarbeitet, das neben der von IT.NRW geplanten Verfügbarkeitserhöhung weitere Leistungsverbesserungen beinhaltet. Der LRH-Vorschlag führt zwar zu deutlich höheren Einmalkosten, diese werden jedoch durch erheblich geringere laufende Kosten nach rd. einem Jahr wieder ausgeglichen.

6.4 Künftige Netzausschreibung

Die Netzausschreibung hat zunächst zu erheblichen Kostenreduzierungen geführt. Wie die Erhebungen des LRH aufzeigen, sind diese Einsparungen jedoch weitestgehend aufgezehrt. Der LRH hält eine Neuausschreibung daher spätestens dann für erforderlich, wenn aufgrund steigender Anforderungen in hohem Maße Leitungen auf der Grundlage des Preismodells benötigt werden. Nach den Feststellungen des LRH sind diese Preise weder Gegenstand einer vergaberechtlichen Bewertung gewesen noch erscheinen sie marktgerecht. Damit bei einer zukünftigen Netzausschreibung nicht die gleichen Probleme auftreten, bedarf es einer gezielten Vorbereitung, die sich nicht nur mit einer groben Zieldefinition und der Beschreibung des Ist-Zustandes befasst. Zudem sollten möglichst viele Dienststellennetze in eine neue Ausschreibung integriert werden.

6.5 Stellungnahmen

Die betroffenen Ministerien haben zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Nach Ansicht des MIK in seiner Stellungnahme vom 02.04.2012 sind die Feststellungen des LRH zu unnötigen Kosten aufgrund einer zu langen Migrationsdauer bei Aufrüstungen für die Verbindungen zwischen den KPB nicht vollumfänglich zutreffend. Es werde trotzdem das LZPD bitten, seine diesbezüglichen internen Prozesse zu prüfen und gegebenenfalls zu optimieren.

Die vom LRH vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen zur veränderten Anbindung einiger Behörden und Einrichtungen des Landes würden kurzfristig hinsichtlich ihrer technischen und wirtschaftlichen Umsetzbarkeit geprüft bzw. seien bereits teilweise umgesetzt.

Vor einer neuen Netzausschreibung zu beantwortende Fragen würden kurzfristig mit den Ressorts erörtert, sodass rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen getroffen seien.

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 30.03.2012 auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat sich in seiner Stellungnahme vom 01.03.2012 bereit erklärt, Optimierungsempfehlungen sowohl beim Landesbetrieb Wald und Holz als auch beim LANUV umzusetzen, soweit diese zu einer Kostenersparnis bei gleicher Leistung führen. Im Übrigen werde der Vorschlag des LRH zu einer neuen zentralen Ausschreibung bei IT.NRW unterstützt.

Das Justizministerium hat mit Schreiben vom 28.02.2012 mitgeteilt, es begrüße grundsätzlich alle Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Kosten der Landesverwaltung führten. Dennoch sollte jede der vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelfall mit sämtlichen Auswirkungen betrachtet werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

7 IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen bei Umressortierungen



Der Landesrechnungshof hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen bei Umressortierungen geprüft. Gegenstand der Untersuchung waren die Kerngeschäftsprozesse im Zusammenhang mit den Umressortierungen aus Anlass der im Juli 2010 erfolgten Regierungsneubildung.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass den Umressortierungen keine ressortübergreifend einheitlichen Standards und Verfahrensregelungen zugrunde gelegen haben, sodass persönliche Erfahrungswerte und Kenntnisse der handelnden Personen oftmals maßgeblich für die konkrete Umsetzung der Umressortierung waren.

Sowohl hinsichtlich der IT-Unterstützung als auch im Hinblick auf organisatorische Rahmenbedingungen könnten wirtschaftlichere Lösungen erzielt werden, wenn stärker ressortübergreifende Ansätze verfolgt werden. Das Ressortprinzip des Artikel 55 Absatz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen steht dem nicht entgegen.

7.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die IT-Unterstützung und die organisatorischen Rahmenbedingungen bei Umressortierungen geprüft. Gegenstand der Untersuchung waren die Kerngeschäftsprozesse im Zusammenhang mit den Umressortierungen aus Anlass der im Juli 2010 erfolgten Regierungsneubildung.

Dabei hat er alle Ministerien und die Staatskanzlei in die Sachverhaltsermittlung einbezogen. Er konnte dadurch auf die Kenntnisse der technischen und haushalterischen, aber auch organisatorischen und personalwirtschaftlichen Problemstellungen und Lösungsoptionen aller Ressorts zurückgreifen.

Im Zuge dieser Untersuchung wurden Bedarfe ermittelt und Optimierungspotenziale identifiziert, insbesondere im Hinblick auf Prozessabläufe und deren Unterstützung durch Informationstechnik. Die Geschäftsprozesse, die zur unmittelbaren Regierungsneubildung und damit zur Umressortierung führten, waren ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Prüfung.

7.2 Ausgangslage

Der Wahl zum 15. Landtag des Landes NRW am 09.05.2010 folgten am 14.07.2010 die Wahl der Ministerpräsidentin des Landes NRW und einen Tag später die Ernennung des Kabinetts. Mit Schreiben vom 16.07.2010 informierte die Staatskanzlei alle Ministerien darüber, in welchen Liegenschaften die Mitglieder der Landesregierung ihre Amtssitze beziehen werden.

Aus Anlass der Neubildung der Landesregierung hat die Ministerpräsidentin mit Organisationserlass vom 29.07.2010 gemäß Art. 52 Abs. 3 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) mit sofortiger Wirkung eine Entscheidung über organisatorische Veränderungen innerhalb der obersten Landesbehörden und deren Geschäftsbereiche getroffen.

Mit Schreiben vom 29.07.2010 an die Ministerpräsidentin und die Ministerien regelte das Finanzministerium das Verfahren zur Umsetzung von Haushaltsmitteln und Planstellen/Stellen nach § 50 Abs. 1 Landshaushaltsordnung (LHO) und die Buchung von Einnahmen und Ausgaben aus Anlass der Umressortierungen im Grundsatz. Als Tag der Versetzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde im Einvernehmen mit der Staatskanzlei der 01.10.2010 bestimmt. Die Konkretisierung im Detail erfolgte mit Schreiben des Finanzministeriums vom 23.09.2010.

7.3 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Die Umsetzungen der Umressortierungen folgten trotz eindeutiger Zielsetzung keinem einheitlichen Weg, sondern waren von vielfältigen Vorgehensweisen, Abhängigkeiten, Besonderheiten und Perspektiven geprägt. Da den Umressortierungen keine ressortübergreifend einheitlichen Standards, klare Verfahrensregelungen, Schlüssel o. ä. zugrunde lagen, waren persönliche Kenntnisse und Erfahrungswerte der handelnden Personen oftmals maßgeblich für die konkrete Umsetzung der Umressortierung. Eine Gesamtsicht auf die Belange einer funktionsfähigen Landesregierung wurde dabei im Einzelfall durchaus zu Gunsten der Betrachtung der eigenen Ressortinteressen zurückgestellt.

7.3.1 Organisationsstrukturen

Die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) für die Ministerien des Landes NRW regelt deren Organisation verbindlich. Nach § 4 Abs. 1 GGO gliedert sich ein Ministerium in Abteilungen, die Abteilungen gliedern sich in Referate. Zudem eröffnet die Vorschrift die Möglichkeit, dass Referate auch zu Gruppen zusammengefasst werden können.

Tatsächlich hat sich nicht nur eine dieser Varianten durchsetzen können. Dies hat dazu geführt, dass sich die Häuser in organisatorischer Hinsicht mehr und mehr auseinander entwickelt haben. So finden sich heute alle denkbaren Varianten und diese nicht nur im Vergleich der Ministerien untereinander, sondern teilweise auch innerhalb der Organisationsstruktur eines Hauses.

Die regelungskonforme Uneinheitlichkeit der Aufbauorganisationen ist im positiven Sinne das Ergebnis einer flexiblen, an die jeweiligen Erfordernisse angepassten Handhabung im Rahmen der Organisationshoheit eines jeden Ministeriums. Gleichwohl birgt sie auch negative Aspekte, die nicht nur im Rahmen einer Umressortierung zutage treten können.

Grundsätzlich erfährt eine Aufgabe allein durch die Tatsache, dass sie etwa im Zuge einer Umressortierung von einem Ministerium in ein anderes verlagert

wird, keine Veränderung, die zwangsläufig organisatorische Konsequenzen nach sich ziehen muss. Zudem wurden dem LRH keine fachlichen und aufgabenspezifischen Gründe bekannt, die überzeugend für oder gegen ein- oder mehrzügige Organisationen sprechen.

Der LRH hat deshalb die Landesregierung aufgefordert, die Auswirkungen der - als Folge der Kabinettsentscheidung zur Organisation der Ministerialverwaltung aus Oktober 2000 - unterschiedlichen Aufbaustrukturen vor dem Hintergrund der aufgezeigten positiven wie problematischen Aspekte zu analysieren, die Möglichkeiten einer Harmonisierung der Organisationsstrukturen in den Ministerien abzuwägen und ggf. die Chancen einheitlicher Aufbaustrukturen verstärkt zu nutzen. Der LRH geht davon aus, dass sich hieraus ggf. ergebende Maßnahmen dauerhaft haushaltsneutral umsetzen lassen.

7.3.2 Personal

Der Organisationserlass musste als Folge der organisatorischen Veränderungen auch im Hinblick auf seine personalwirtschaftlichen Folgen umgesetzt werden. Die infolge der Umressortierungen notwendigen Personalwechsel in den Fachbereichen folgten dem Grundsatz „Personal folgt der Aufgabe“. Die Personalauswahl verlief weitestgehend unproblematisch.

Komplexer und problematischer zeigte sich der Personalwechsel in den Querschnittsbereichen. Ausschlaggebender Grund für die langandauernden Verhandlungen war der schwierige Einigungsprozess in Bezug auf die Datenbasis und Berechnungsmethode.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH haben - ausgehend von allen zwischen jeweils zwei Häusern stattgefundenen Verhandlungen - weniger als deren Hälfte überhaupt zu einem Wechsel von Querschnittspersonal geführt. Letztendlich sind selbst bei einer weit gefassten Definition von Querschnitt lediglich rd. 30 Bedienstete in ein anderes Haus gewechselt; rd. ein Drittel davon fand dann allerdings im Querschnittsbereich des neuen Hauses keine Verwendung mehr.

Im Übrigen bedeutete eine im Rahmen der Umressortierungsverhandlungen auf der Arbeitsebene erzielte Einigung über die Zahl des übergehenden Querschnittspersonals nicht unbedingt auch eine entsprechende Realisierung dieses Verhandlungsergebnisses. Unter übergeordneten Gesichtspunkten verständigte man sich z. T. auf anderer Ebene auf ein neu geschnürtes Gesamtpaket (z. B. bestehend aus Personalmaßnahmen, Sachmitteln, kw-Vermerken).

Die Landesregierung verfügt über keine Kennzahlen, die den konkreten Personalbedarf in den Querschnittsbereichen der obersten Landesbehörden begründen könnten. Der bisher vom Haushaltsgesetzgeber akzeptierte Bedarf in diesen Aufgabenfeldern beruht dementsprechend auf empirischen Grundlagen. Der LRH kann deshalb bereits unter logischen Gesichtspunkten nicht nachvollziehen, dass im Rahmen von Umressortierungen ein Mehrbedarf (auf welcher Berechnungsgrundlage auch immer) geltend gemacht wird, wenn der grundsätzliche Bedarf ungeklärt ist.

Auffällig ist ferner, dass oftmals eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem ursprünglich begründeten Mehrbedarf an Querschnittspersonal und dem tatsächlichen Verhandlungsergebnis bestand. Viele Ministerien wichen letztlich von ihren Forderungen deutlich ab und zeigten sich mit Surrogaten einverstanden. Denknotwendig führte dies dazu, dass Ministerien, deren Fachbereiche kleiner wurden, u. U. keine oder keine verhältnismäßigen Einbußen in den Querschnittsbereichen hinnehmen mussten.

Der LRH sieht auch keinen angemessenen Zusammenhang zwischen dem Zeitaufwand für die entsprechenden Verhandlungen sowie den damit verbundenen Belastungen des betroffenen Personals und den tatsächlich erzielten Ergebnissen.

Der LRH hat deshalb die Landesregierung aufgefordert, sich auf eine Legaldefinition der als Querschnitt bezeichneten Aufgaben zu einigen, Kennzahlen, Quoten und/oder Schlüssel zu erarbeiten und ihren grundsätzlichen Bedarf gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber neu zu begründen. Der LRH erwartet, dass bis dahin keinerlei Verhandlungen über den Übergang von Querschnittspersonal, auch nicht im Zusammenhang mit Umressortierungen, mehr geführt werden. In der Konsequenz bedeutet dies, die Zahl des derzeit vorhandenen Querschnittspersonals bis zum Vorliegen geeigneter Parameter und nachvollziehbarer Bedarfsberechnungen nicht mehr zu erhöhen.

Darüber hinaus hat der LRH festgestellt, dass nach wie vor kein einheitliches Personal- und Stellenverwaltungssystem und folglich auch kein automatisierter Änderungsdienst gegenüber dem Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW existiert. Ressortspezifische Regelungen zur Arbeitszeit, ein uneinheitlicher Umgang mit alternativen Arbeitsformen und erheblich divergierende Beurteilungsrichtlinien haben zu erheblichem, aus Sicht des LRH oftmals vermeidbarem Aufwand geführt. Der LRH hat die Landesregierung gebeten, verstärkt die Möglichkeit einheitlicher Regelungen zu prüfen und zu nutzen.

7.3.3 Informationstechnologie

Der LRH hat sich in der Vergangenheit aus Anlass verschiedener Prüfungen u. a. mit der IT-Infrastruktur und den Basisdiensten bis hin zur Anwenderbetreuung befasst.

So empfahl er der Landesregierung beispielsweise bereits im Rahmen der „Prüfung der IT-Services und IT-Schulungen in der Landesverwaltung“ (Jahresbericht 2005, Beitrag Nr. 11), die IT-Services der Staatskanzlei und der Ministerien, auch und besonders wegen der räumlichen Nähe innerhalb von Düsseldorf, durch eine Auslagerung dieser Basisdienste in ein gemeinsames Rechenzentrum zu bündeln.

Der LRH sah ferner in seinem Beratungsbericht zu den „IT-Strukturen der Landesverwaltung“ (Jahresbericht 2006, Beitrag Nr. 41) im Wechsel vom eigenständigen Betrieb technischer Geräte hin zur Beauftragung entsprechender Dienstleistungen bei den Rechenzentren Potenziale zur wirtschaftlicheren Abwicklung des IT-Betriebs, zur Steigerung der Qualität von IT-Dienstleistungen

und zur Erhöhung der IT-Sicherheit. Die dadurch entstehenden Effizienzpotenziale sollten dazu genutzt werden, in den Fachbereichen zu einem beschleunigten und/oder erweiterten IT-Einsatz beizutragen und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandels insgesamt zu steigern.

Am 27.06.2006 beschloss die Landesregierung die Neugestaltung der Organisation und Steuerung der IT in der Landesverwaltung. Ziel sei es, durch eine Bündelung der vorhandenen IT-Ressourcen des Landes und durch eine stärkere Vereinheitlichung die Effizienz beim Einsatz der IT zu steigern, die Kosten der Aufgabenerfüllung zu senken sowie die Qualität der Dienstleistungen des Landes zu verbessern.

Eine der vorgeschlagenen Maßnahmen für die Zielerreichung sah u. a. die Erstellung einer IT-Strategie des Landes durch das Ministerium für Inneres und Kommunales in Zusammenarbeit mit den Ressorts vor. Eine weitere wurde bereits mit der Zusammenlegung der ursprünglich vier gemeinsamen Rechenzentren des Landes (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik und drei Gebietsrechenzentren) zum Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) am 01.01.2009 umgesetzt. Gleichwohl sollte der Betrieb und die Betreuung der lokalen Arbeitsplatzinfrastruktur (PC, Peripherie, Netz) sowie der Office-Anwendungen ausdrücklich in der Verantwortung der einzelnen Ressorts verbleiben; dies schloss aber eine Beauftragung des Rechenzentrums oder Dritter mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht aus.

Mit Kabinettsbeschluss vom 26.06.2009 wurde zum Ausdruck gebracht, dass (auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 27.06.2006) der begonnene Konsolidierungsprozess fortgesetzt werden sollte. Die bestehenden Fachrechenzentren sowie IT-Betriebszentren sollten deshalb, mit Ausnahme bestimmter IT-Verfahren, in den Landesbetrieb IT.NRW eingegliedert werden.

Mit wenigen Ausnahmen hat die Landesregierung ihre Beschlüsse jedoch bislang nicht umgesetzt. Auch diese Prüfung hat den LRH erneut in seiner Auffassung bestärkt, dass eine konsequente und zeitnahe Realisierung dringender denn je angezeigt ist.

Ferner hält der LRH es auch als Ergebnis dieser Prüfung weiterhin für geboten, dass die Landesregierung ihre Haltung gegenüber dem Dienstleister IT.NRW überdenkt und die IT-Betreuung (ggf. auf längere Sicht) sowie den Betrieb der Exchange- und Blackberry®-Server zu IT.NRW verlagert. Die Nutzung zentral bei IT.NRW vorhandener Fileserver zum Transfer größerer Datenmengen innerhalb des Landesverwaltungsnetzes, wie sie z. B. bei Umressortierungen regelmäßig anfallen, stellt aus Sicht des LRH einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Datensicherheit gegenüber dem heutigen manuellen Transport dar.

7.3.4 Übergreifende Aspekte

Die Vielfältigkeit der Strukturen, Arbeits- und Vorgehensweisen, die die Umressortierungsprozesse prägten und die erkennbare Binnensicht der Ministerien wurden gegenüber dem LRH während der örtlichen Erhebungen regelmäßig mit zwei Argumenten begründet: Erstens sei dies Ausfluss des Ressort-

prinzips und Vielfältigkeit damit gewollt, und zweitens seien die gewählten Strukturen aufgabenbezogen so erforderlich.

Der LRH hält beide Argumente für nicht stichhaltig. Soweit auf den Aufgabenbezug abgestellt wird, sei darauf verwiesen, dass bestimmte Aufgaben mehr oder weniger regelmäßig Gegenstand von Umressortierungen waren. Dementsprechend wurden und werden gleiche Aufgaben unter völlig unterschiedlichen organisatorischen Rahmenbedingungen wahrgenommen. Unmittelbare Zusammenhänge zwischen Fachaufgabe, Ressortzugehörigkeit, Organisationsstruktur und Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz kann der LRH schon allein vor diesem Hintergrund nicht erkennen.

Auch der Hinweis auf das Ressortprinzip geht nach Auffassung des LRH fehl. Art. 55 Abs. 2 LV bestimmt, dass innerhalb der Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet. Damit wird erst die Grundlage dafür geschaffen, dass ein Mitglied der Landesregierung seine Verantwortung wahrnehmen kann. Im Übrigen kann das Ressortprinzip jederzeit durch Kabinettsentscheidungen gemäß Art. 55 Abs. 3 LV oder durch Ausübung der Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten (Art. 55 Abs. 1 LV) überwunden werden.

Unabhängig hiervon ist jedes Mitglied der Landesregierung an die geltenden Gesetze und damit auch an die gesetzlichen Vorgaben der LHO gebunden. § 7 LHO normiert u. a., dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Das Wirtschaftlichkeitsgebot bindet als finanzrechtliche Ausprägung des dem nordrhein-westfälischen Verfassungsrecht immanenten Verhältnismäßigkeitsprinzips auch den Haushaltsgesetzgeber. Es verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben (Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 02.09.2003 - VerfGH 6/02). Der LRH hat keinen Zweifel daran, dass diese Regelung auch die Verpflichtung beinhaltet, ressortübergreifende Lösungen insbesondere dann zu verfolgen, wenn sich diese als wirtschaftlicher darstellen. Ein Subsidiaritätsverhältnis zwischen Art. 55 LV und der LHO besteht insoweit nicht.

Im Rahmen der Erhebungen hat sich gezeigt, dass diese Betrachtungsweise und die Erkenntnis über den Nutzen gemeinsamen Handelns in den untersuchten Bereichen nicht besonders ausgeprägt vorhanden war.

Die GGO der Bundesministerien schreibt in § 4 vor, dass gleichartige Aufgaben, wie z. B. aus dem Bereich der internen Servicebereiche, zentral durch ein Ressort wahrgenommen werden sollen, soweit dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Eine vergleichbare Regelung findet sich in der nordrhein-westfälischen GGO nicht. Sie sollte nach Auffassung des LRH angestrebt und umgesetzt werden.

Ziel kann es aus Sicht des LRH dabei nur sein, insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsaspekten, aber auch unter dem Gesichtspunkt, verlässliche und planbare Rahmenbedingungen für die Beschäftigten auch im Rahmen von

Umressortierungen zu schaffen, Regelungen zu treffen, die organisationsneutral sind. Aus Sicht des LRH ist dies in allen geprüften Aufgabenfeldern sinnvoll und geboten.

7.4 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme vom 14.03.2012 zu den hier dargestellten Bemerkungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Ressorts der Landesregierung unterstützen das Anliegen des LRH, den organisatorischen Aufwand bei Änderungen des Zuschnitts der Geschäftsbereiche der Ressorts zu verringern, und werden die entsprechenden Prüfungsfeststellungen aufgreifen.

Die intensiv geführte Diskussion um gemeinsame Standards, Schlüssel oder Verfahrensregelungen habe aber auch deutlich gemacht, dass die organisatorischen Binnenstrukturen eines Ministeriums als Teil der Ressorthoheit und nicht als Gegenstand möglicher Richtlinienentscheidungen der Ministerpräsidentin verstanden werden. Allenfalls könnten diese unter übergreifenden Aspekten Gegenstand von Beratungen und Entscheidungen des Kabinetts sein.

Der Auffassung des LRH, es müsse zu einem Stellenmoratorium im Querschnittsbereich kommen, solange der Personalbedarf nicht anhand von nachprüfbaren Parametern schlüssig nachgewiesen und gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber begründet worden sei, werde seitens der Landesregierung entschieden entgegengetreten. Die Ressorts und die Staatskanzlei gingen davon aus, dass den Anforderungen der LHO an einen sparsamen und wirtschaftlichen Personaleinsatz im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens selbstverständlich stets Rechnung getragen worden sei und auch künftig Rechnung getragen werde.

Die Landesregierung sei sich ferner der Optimierungspotenziale im Hinblick auf zentrale Empfehlungen des LRH, eine verbesserte IT-Unterstützung unter stärkerer Nutzung von IT.NRW als zentralem Dienstleister betreffend, bewusst. Die Prüfungsempfehlungen gäben zusätzlichen Anlass, die dazu bereits gefassten Beschlüsse und eingeleiteten Maßnahmen und Umstellungsprozesse zielgerichtet und möglichst beschleunigt umzusetzen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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



Erste Prüfungserkenntnisse der Umsetzung des Programms EPOS.NRW haben den Landesrechnungshof veranlasst, auf Schwächen des von der Landesregierung als gemeinschaftliches Projekt aller Ressorts beschlossenen Programms aufmerksam zu machen. Die Ziele des Programms und die Wirtschaftlichkeit seiner Realisierung können nur dann erreicht werden, wenn die konzeptionellen und fachlichen Überlegungen frühzeitig verbindlich festgelegt werden. Schon die Planungen müssen stärker an der praktischen Steuerungsfähigkeit des Haushalts ausgerichtet werden und den noch zu definierenden Erfordernissen des Parlaments entsprechen. Überdies dürfen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch nicht durch überzogene Betonung von Partikularinteressen im Rahmen des Ressortprinzips ausgehöhlt werden. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen muss im Rahmen eines umfassenden Praxistests erprobt werden und sich bewähren.

Nach Abschluss der Implementierungsphase ist eine gründliche Umsetzungskontrolle und ergebnisoffene Gesamtevaluation als Entscheidungsgrundlage für die Fortführung des Programms notwendig. In diesem Zusammenhang ist eine Fortschreibung der vorliegenden Kosten-Nutzen-Analyse unabdingbar. Bereits jetzt ist ressortübergreifend Vorsorge zu treffen, dass hierfür alle benötigten Informationen auch tatsächlich zur Verfügung stehen werden.

8.1 Vorbemerkung

NRW verfolgt seit mehreren Legislaturperioden das Ziel, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns durch die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zu steigern und dadurch auch einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Die Modernisierung erfolgt im Rahmen des Programms EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen).¹

Wichtige Elemente des Programms EPOS.NRW sind die

- Umstellung des Rechnungswesens auf die Integrierte Verbundrechnung auf Grundlage der doppelten Buchführung mit den Komponenten Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung,
- flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung,
- Umstellung des Haushaltswesens auf Produkthaushalte,
- Steuerung über Ziele und Kennzahlen sowie
- Konzernkonsolidierung und Erstellung von Bilanzen.

¹ Näheres hierzu in der Broschüre „Das ganze Programm auf einen Blick“ des Finanzministeriums - Arbeitsstab EPOS.NRW - unter www.epos.nrw.de.

Die Implementierung des Programms EPOS.NRW startete ab dem Jahr 2010 zunächst im Ressortbereich des Justizministeriums (JM) in der Justizvollzugsverwaltung als Referenzverwaltung für dieses Programm.

Zu den vorangegangenen konzeptionellen Überlegungen und Festlegungen für das Programm hat sich der Landesrechnungshof (LRH) bereits in verschiedenen Entscheidungen insbesondere gegenüber dem Finanzministerium (FM) geäußert.

Nunmehr hat der LRH sich bei der Referenzverwaltung einen Überblick über den erreichten Stand der Implementierung des Programms verschafft und das Ergebnis an das federführende FM herangetragen.

8.2 Kriterien für die Zielerreichung des Programms EPOS.NRW

Die Zielerreichung eines jeden Programms und die Wirtschaftlichkeit seiner Realisierung werden insbesondere durch die Kriterien „Zeit“, „Inhalte, Umfang und Qualität“ sowie „Kosten“ bestimmt.

Der LRH hat die Feststellungen seiner Prüfungen diesen Kriterien nachstehend zugeordnet:

8.2.1 Kriterium „Zeit“

Eine verbindliche Zeitplanung und eine stringente Programmorganisation sind aus Sicht des LRH zwingend notwendig, um eine reibungslose Programmdurchführung und ein wirksames Programmcontrolling sicherzustellen. Die Umstellungsphase sollte daher umfassend vorbereitet und so kurz wie möglich sein.

Nach der Rollout-Planung des Programms EPOS.NRW (Stand: 30.01.2012) soll die gesamte Landesverwaltung bis 2016 - Ende der Implementierungsphase/so genannte Phase II - umgestellt werden. Die Einführung soll in 52 Projekten erfolgen. Allein in 2016 sollen in 23 Verwaltungseinheiten die Arbeiten zur Einführung des Programms EPOS.NRW abgeschlossen werden. Insbesondere die für Oktober 2016 beabsichtigten Umstellungen von 17 Einheiten - dazu zählen u. a. vier Ministerien, das Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW sowie einige Landesbetriebe - stellen aus Sicht des LRH ein ehrgeiziges Arbeitsprogramm dar. Der LRH hat sich zu diesem Termin der letzten Produktivstarts kritisch geäußert und auf die fehlenden zeitlichen Puffer bis zur vorgesehenen Entscheidung in 2017 über die Umstellung auf einen Produkthaushalt mit Ergebnisbudgetierung aufmerksam gemacht.

Für das Programm EPOS.NRW wurde ein Referenzsystem einschließlich Landesmaster geschaffen, das schrittweise auf neue Verwaltungseinheiten ausgedehnt wird. Aus Sicht des LRH könnten sowohl der vorliegende Zeit- als auch der Kostenplan gefährdet werden, wenn in einem späten Zeitpunkt des Rollouts erheblicher Anpassungsbedarf beim Referenzsystem dadurch entsteht, dass wesentliche Funktionalitäten - z. B. bei der Haushaltsbewirtschaftung - nachträglich integriert werden müssten. Zur Vermeidung solcher denkbaren Reibungsverluste sollten nach Ansicht des LRH frühzeitig zwischen allen Beteiligten die

Grundanforderungen an das Referenzsystem einschließlich Landesmaster besprochen und verbindlich vereinbart werden.

Nach Information des FM ist die bisher bekannt gegebene Rollout-Reihenfolge noch nicht endgültig. Änderungswünsche hierzu würden unter Berücksichtigung der jeweils vorhandenen Kapazitäten geprüft. Die Planung der Rollout-Reihenfolge würde kontinuierlich fortgeschrieben und optimiert. Eine noch stringenter Planungs des Rollout-Vorgehens werde zzt. erarbeitet. Zudem sollten verschiedene Maßnahmen zu einem pünktlichen und qualitativ hochwertigen Ende der Phase II im Jahr 2016 beitragen.

Unabhängig von den Rollout-Projekten seien ebenfalls die Vorbereitungen und weiteren konzeptionellen und technischen Arbeiten für einen Produkthaushalt zentral von der fachlichen Leitstelle zu erarbeiten. Hierbei ständen laufende Rollout-Projekte, die sich in der Abschlussphase befinden, aber nicht entgegen.

Des Weiteren teilte das FM im April 2012 mit: „Vor dem Hintergrund, dass EPOS.NRW seit einigen Monaten grundsätzlich in der Diskussion steht und daraus ableitend sich einige laufende Rollout-Projekte verzögern bzw. neue nicht planmäßig gestartet werden können, erscheint der Zeitrahmen für Phase II in der Tat ambitioniert.“

Der LRH wird die zeitliche Entwicklung weiterhin aufmerksam verfolgen.

8.2.2 Kriterien „Inhalte, Umfang und Qualität“

Mit der Neuausrichtung der Verwaltungssteuerung und der Modernisierung des Rechnungswesens sollten nach übereinstimmender Auffassung des LRH und des FM eine tatsächliche Verbesserung der Transparenz der Haushaltswirtschaft und eine Vereinheitlichung der Verfahren in Zusammenhang mit der Integrierten Verbundrechnung verbunden sein. Gleichzeitig müssen bewährte und weiterhin notwendige Steuerungs- und Informationsmöglichkeiten erhalten bleiben. Deshalb ist es aus Sicht des LRH erforderlich, dass das Referenzsystem mindestens die gleichen Funktionalitäten für die Haushaltsaufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung sowie für Steuerungs- und Auswertungszwecke bietet, wie sie in den bislang für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen eingesetzten Verfahren vorhanden sind. Zusätzlich ist die Einführung neuer Funktionen mit dem Ziel einer verbesserten Qualität des öffentlichen Haushalts zu prüfen. Hierzu zählen Informationen über den Ressourcenverbrauch (Anlagenbuchhaltung) und die Pensionslasten. Die Einführung von EPOS.NRW darf nicht ungeprüft zu einer ersatzlosen Ablösung bestehender Verfahren (z. B. Logistik, Materialwirtschaft) führen.

8.2.2.1 Mehrfacherfassungen

Das Programm EPOS.NRW kann nach den Feststellungen des LRH noch nicht alle notwendigen Informationen zur Verfügung stellen. Beispielsweise werden aufgrund der unverändert gültigen Kraftfahrzeugrichtlinie gesonderte Aufzeichnungen zu den vom Land beschafften Leasingfahrzeugen erstellt. Der LRH hat

daher gefordert zu prüfen, ob alle Daten in der bisherigen Form auch weiterhin benötigt werden. Sofern dies der Fall sein sollte, sind doppelte und insbesondere manuelle Führungen von Listen sowie nach Möglichkeit IT-Parallelsysteme zu vermeiden.

Das Programm EPOS.NRW dient nach Ansicht des FM der Bereitstellung elementarer Daten für das künftige Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesen; darüber hinausgehende besondere Funktionen seien nicht Primärziel der Umsetzung von EPOS.NRW. Das FM sei bemüht, wirtschaftlich begründete und miterfüllbare Anforderungen umzusetzen. Funktionen wie eine elektronische Aktenführung hingegen seien nicht Gegenstand des Auftrags des FM.

Die Anregungen des LRH hinsichtlich etwaiger Änderungsnotwendigkeiten an der Kraftfahrzeugrichtlinie würden aufgegriffen und vertiefend geprüft.

8.2.2.2 Personalausgaben

Darüber hinaus ist aus Sicht des LRH bei der Umsetzung des Programms EPOS.NRW die praktische Funktionalität bei der Bewirtschaftung der Personalausgaben stärker zu berücksichtigen. Nach Meinung der Justizvollzugsverwaltung ist die Aktualität der vorhandenen personalrelevanten Daten nicht ausreichend, um im Rahmen der Budgetierung alle benötigten Informationen zeitnah generieren zu können. Um jedoch die Einhaltung des Budgets gewährleisten zu können, wurde von ihr ein bislang für die Personalausgabenbudgetierung eingesetztes IT-Verfahren über eine Schnittstelle zusätzlich an EPOS.NRW angebunden.

Nach Mitteilung des FM werden im Programm EPOS.NRW die Abrechnungsergebnisse der Personalausgaben in das doppelte Rechnungswesen übergeleitet und die Personalkosten auf die Kostenstellen verteilt. Davon zu unterscheiden sei eine Personalkostenhochrechnung zum Zwecke der Budgetierung. Eine Personalkostenhochrechnung steht aktuell im Programm EPOS.NRW nicht zur Verfügung.

Nach Meinung des LRH sollte zur Steigerung der Akzeptanz des Programms EPOS.NRW zusammen mit den Nutzern die praktische Funktionalität der Bewirtschaftung und Budgetierung der Personalausgaben hinterfragt und mit dem Ziel einheitlicher Regelungen ggf. weiterentwickelt werden.²

8.2.2.3 Vereinheitlichung der Systemlandschaft

Der LRH begrüßt die Intention des FM, im Rahmen des Programms EPOS.NRW die sehr heterogene Landschaft mit einer Vielzahl von Fachverfahren im Zusammenhang mit der Integrierten Verbundrechnung näher zu betrachten und eine Vereinheitlichung anzustreben. Hierzu gehört auch, bei bereits bestehenden komplexen SAP-Systemen im Einzelfall eine Verfahrensanbindung anstelle einer Ablösung zu prüfen.

² Zu Fragen des Einsatzes von IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung vgl. Jahresbericht 2007, Beitrag Nr. 8.

Das FM ist mit dem LRH einer Auffassung, dass im Sinne einer homogenen Informationstechnik weiterhin jede zusätzliche Anbindung von Fachverfahren an das Programm EPOS.NRW unter Beachtung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 7 Landeshaushaltsordnung kritisch zu prüfen ist.

8.2.2.4 Standards staatlicher Doppik

Aus Sicht des LRH ist es selbstverständlich, dass bei der weiteren Umsetzung des Gesamtprogramms EPOS.NRW in der Landesverwaltung die Vorgaben des Standardisierungsgremiums (§ 49 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) beachtet und umgesetzt werden.

Nach Mitteilung des FM sind „die Standards staatlicher Doppik anzuwenden, wenn die Haushaltswirtschaft in ihrem Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung ausgestaltet ist. Sie gelten für das externe Rechnungswesen der Gebietskörperschaften Bund und Länder. Auf diese Eckpunkte zur Anwendung werden die Budgeteinheiten hingewiesen. Die Verantwortung für die Einhaltung der Standards staatlicher doppelter Buchführung liegt bei den Ressorts/Budgeteinheiten. Das EPOS.NRW-Competence Center stellt insofern keine Controllinginstanz dar.“

Weiterhin teilt das FM mit, dass es seine Aufgabe sei, im Zuge der Einführung von EPOS.NRW die notwendigen Regularien zu statuieren, damit eine Rechtseinheitlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung gewährleistet werden kann. Die Umsetzung dieser Regularien liege jedoch in der Verantwortung der Ressorts, die insoweit Herren ihrer Daten seien.

Der LRH betont die Verantwortung der Landesregierung und insbesondere des für das Gesamtprogramm EPOS.NRW federführenden FM sowohl für die Verbindlichkeit der fachlichen Anforderungen und Richtlinien als auch für die Sicherstellung der Einheitlichkeit des Programms und seiner Anwendbarkeit.

8.2.2.5 Praxistest

Alle Komponenten des Gesamtprogramms EPOS.NRW müssen nach Vorstellung des LRH einem vollständigen und umfänglichen Test unterzogen werden, wobei die praktischen Anforderungen nicht vernachlässigt werden dürfen. Hierbei ist vorrangig auch das Zusammenspiel einer obersten Landesbehörde mit einer nachgeordneten Budgeteinheit/Verwaltungseinheit zu erproben.

Dazu zählen die Bildung und Bewirtschaftung des einer Budgeteinheit zur Verfügung stehenden Gesamtbudgets und der verschiedenen Budgetarten (Ergebnis-, Transfermittel-, Projektmittel- und Infrastrukturmittelbudget) sowie die Budgetierung auf Ebene der Budgetuntereinheiten und der Verantwortungsbereiche in einer Budgetuntereinheit. Ferner sollte die Bewirtschaftung der Transfermittelbudgets durch die Bezirksregierungen eingehend betrachtet werden. Diese Funktion wurde bisher nicht implementiert; die Umstellung der Bezirksregierungen auf das Programm EPOS.NRW ist erst für April 2014 geplant. Nach den Erkenntnissen des LRH dürfte frühestens in den Jahren 2012/2013 mit einer ersten Einführung von Budgetvereinbarungen unter Einbeziehung von

Kennzahlen zu rechnen sein. Überdies müssen eine Controllingkonzeption noch entwickelt und eine Controllingorganisation aufgebaut werden, um die zur Verfügung stehenden Daten für Steuerungsentscheidungen nutzbar zu machen. Hierfür sind nach Auffassung der Referenzverwaltung und des JM ein zeitlicher Vorlauf und ein Mindestmaß an historischen Daten zur Orientierung und sinnvollen Einordnung bzw. Interpretation erforderlich.

Aufgrund dieser Feststellungen kommt der LRH zu dem Schluss, dass ein umfassender Praxistest nicht zeitnah durchgeführt und ausgewertet werden kann.

Das FM sieht einen Praxistest der Wirkungsorientierung als zielführend an. Dies gelte nicht zuletzt auch im Hinblick auf die vor Phase III anstehende Evaluation des Projekts. Notwendig seien jedoch hinreichende, valide Produktivdaten der für diesen Praxistest auszuwählenden Budgeteinheit. Daher werde von einem Praxistest nicht vor 2013 ausgegangen.

Im Rahmen eines gesonderten Projekts werde die Stärkung und Förderung der Steuerung nach den Konzepten von EPOS.NRW durch die Optimierung von Softwarekomponenten und des Berichtswesens in enger Zusammenarbeit mit dem JM vorangetrieben. Es werde das Ziel verfolgt, die Motivation zu erhöhen, die Steuerungsmöglichkeiten, die EPOS.NRW zur Verfügung stellt, im Rahmen der doppelten, kaufmännischen Konzeption und Herangehensweise einzusetzen und den Nutzen zu erlangen.

Budgetvereinbarungen zwischen dem FM und den Ressorts würden grundsätzlich erst von konstitutiver Bedeutung werden, sobald der Produkthaushalt aufgestellt wird. Bereits in Phase II sei das System hinsichtlich Kennzahlen, Produktgruppen, Produkten und Kostenstellen mit Blick auf einen späteren Produkthaushalt einzurichten.

Aufgrund der Parallelität von kameraler Haushaltsaufstellung und Rechnungslegung einerseits sowie doppelter Budgetierung und Bewirtschaftung andererseits würden in der Übergangsphase die Budgetvereinbarungen zwischen den obersten Landesbehörden und den nachgeordneten Budgeteinheiten zunächst häufig kameral geprägte Steuerungsgrößen enthalten.

Von Seiten des FM würden vorrangig standardisierte übergreifende Kennzahlen z. B. für das Benchmarking und den Produkthaushalt eingefordert.

Hinzu käme aus Sicht des FM, dass der Landtag sich bereit erklären müsste, anstelle der kameralen Beratung seine Beratungen für die ausgewählte Budgeteinheit bereits weitgehend outputorientiert zu gestalten.

8.2.2.6 Gesamtevaluation nach Abschluss der Phase II

Nach Meinung des LRH sind neben Umsetzungskontrollen die Ergebnisse des umfassenden Praxistests im Rahmen einer Gesamtevaluation zu begutachten. Das Auswertungsraster hierfür muss den bisherigen Beschlüssen der Landesregierung Rechnung tragen und ist frühestmöglich von der Programmleitung festzulegen, damit zum Zeitpunkt der Begutachtung alle erforderlichen Daten vorliegen. Aufgrund der geplanten Rollout-Reihenfolge werden diese Daten teilweise erst gegen Ende der Phase II in 2016 zur Verfügung stehen.

Der LRH betont nachdrücklich, dass wesentliche, zzt. noch offene Fragen in der Gesamtevaluation nach Abschluss der Phase II zu beantworten sein werden, die z. T. schon jetzt in die Phase III verschoben wurden. Hierzu zählen die Aufstellung,

Bewirtschaftung, Steuerung und die Rechnungslegung eines leistungsbezogenen Produkthaushalts sowie eine outputorientierte Ergebnisbudgetierung über Ziele und Kennzahlen. Die fachlichen Anforderungen und Vorgaben sind zeitnah zu erarbeiten und zu veröffentlichen.

Der LRH hält es zudem für erforderlich, dass auch der derzeit noch ungeklärte Umgang mit den bislang zentral veranschlagten Haushaltsmitteln nicht erst in der Phase III des Gesamtprogramms einer Lösung zugeführt werden darf.

Das FM hat mitgeteilt, konzeptionell weiter an der Ausgestaltung der Haushaltsrechnung auf Basis von EPOS.NRW zu arbeiten. Jedoch werde eine doppische Rechnungslegung mit einer Vermögens- und Ergebnisrechnung im Projektplan von EPOS.NRW erst in Phase III vorgesehen.

8.2.2.7 Bilanzierung

Der LRH fordert, dass die Erstellung einer Eröffnungsbilanz und die vollständige Erfassung aller Vermögens- und Schuldenpositionen nicht aus dem Blickfeld geraten dürfen. Ebenso sind die Überlegungen für die Erstellung einer Konzernbilanz und die Beschreibung des Konsolidierungsumfangs (Konsolidierungskreis und Konsolidierungsmethoden) sowie für die Prüfung und Testierung der doppelten Abschlüsse voranzutreiben. In diesem Zusammenhang sind die Aufgaben des LRH nach Art. 86 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Landeshaushaltsordnung sicherzustellen, wonach er u. a. den Gesamt-(Konzern-)abschluss des Landes selbst oder durch einen von ihm Beauftragten zu prüfen und zu bestätigen (Testat) haben wird.

Der zeitliche (und monetäre) Aufwand für die Konzeptionierungsphase und die Abstimmprozesse zwischen Parlament, Landesregierung und den zu konsolidierenden Bereichen darf nicht unterschätzt werden.

Nach den Ausführungen des FM legen die Standards staatlicher Doppik insbesondere fest, dass im Rahmen der Vollkonsolidierung der Abschlüsse eine Darstellung der einzelnen Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten und Sonderposten der verbundenen Einheiten erfolgen müsse. Zum Zeitpunkt der erstmaligen Erstellung des konsolidierten Jahresabschlusses werde das Beteiligungsportfolio des Landes einer Prüfung im Einzelfall unterzogen werden, nach welcher Konsolidierungsmethode vorgegangen werden kann. Aussagen zu einzelnen Beteiligungen würden seitens des FM derzeit noch nicht getroffen. Angestrebt werde im Sinne der Transparenz - soweit möglich - eine Vollkonsolidierung. Das für eine Konzernbilanz erforderliche Konsolidierungsmodul sei nicht Gegenstand des in Phase I implementierten Leistungsumfangs und müsste mit Phase III eingeführt werden.

Das FM weist darauf hin, dass die Konsolidierungsrichtlinie für Phase III geplant sei.

Die Aufstellung von Bilanzen sowie Gewinn- und Verlust-Rechnungen sei ebenso wie die Einführung von Produkthaushalten - nach einer Evaluation - erst für Phase III des Programms EPOS.NRW vorgesehen.

Konkrete Planungen zur Einbeziehung der vom Land getragenen Hochschulen in eine Konzernbilanz des Landes hat das FM bislang nicht vorgestellt.

8.2.2.8 Berichtswesen

Wesentliches Element des Programms EPOS.NRW muss die Einführung eines strukturierten Berichtswesens sein, das auch den Erwartungen für verbesserte parlamentarische Steuerungsmöglichkeiten Rechnung trägt.

Das Berichtswesen sollte nach Ansicht des LRH an Zielen und Empfängerkreisen ausgerichtet werden. Es muss nach den Anforderungen des Rechnungswesens, der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings sowie insbesondere des in der Übergangsphase noch führenden kameralen Haushalts strukturiert werden. Ferner sind die benötigten Führungsinformationen und Berichte für das zuständige Ministerium zu betrachten.

Mit dem Landesmaster sollte daher ein Katalog von Musterberichten bereitstehen. Zahlreichen und übermäßigen Sonderwünschen sollte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht nachgegeben werden.

Darüber hinaus sollten in der endgültigen Ausbaustufe für Zwecke der Rechnungsprüfung und der Geschäftsprüfung landesweit verbindliche Berichtsarten vorhanden sein.

Die Erkenntnisse des LRH über den Umgang mit dem SAP-System in der Justizvollzugsverwaltung haben gezeigt, dass eine Fülle an Daten und Auswertungsmöglichkeiten vorhanden ist. Verschiedene Musterberichte und individuelle Berichtstypen stehen zur Verfügung. Allerdings werden nach Feststellung des LRH die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten noch nicht in hinreichendem Maße für Controllingzwecke und Steuerungsentscheidungen genutzt, was auch auf die noch fehlenden Anforderungen der Leitungsebene oder des Ressorts zurückzuführen sein dürfte.

Nach Stellungnahme des FM ist ein gut strukturiertes Berichtswesen aus Sicht von EPOS.NRW ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die notwendige Anwenderakzeptanz des eingesetzten SAP-Systems. Großes Augenmerk sei darauf gelegt worden, die verschiedenen Berichtsmöglichkeiten sehr weitgehend zu nutzen, das System entsprechend auszuprägen, die technischen Möglichkeiten den Beschäftigten im EPOS.NRW-Competence Center mittels Know-How-Transfers zu vermitteln und den Landesmaster weiterzuentwickeln.

Nach Meinung des FM sei die Nutzung und Anwendung des bereitgestellten Berichtswesens stark abhängig von den jeweiligen Anwendern. In der Praxis habe sich jedoch schnell gezeigt, dass die Anwender eher die flexiblen Abfragen schätzen als die standardisierten Berichte. Aus diesem Grunde gehe die Entwicklung im Berichtswesen von EPOS.NRW auch in die Richtung, flexible Werkzeuge statt standardisierter Berichtsmasken zur Verfügung zu stellen.

Das FM beabsichtige, im Anschluss an eine Umsetzungsevaluation von EPOS.NRW in der Referenzverwaltung, mit dieser ein gemeinsames Projekt für eine Optimierung des Berichtswesens aufzusetzen, um eine Referenz für alle Landesverwaltungen und Einrichtungen zu schaffen. Die Steuerungsmöglichkeiten des EPOS.NRW-Systems sollten weiter ausgeleuchtet, die Nutzung der Berichtsmöglichkeiten in der Praxis analysiert und infolgedessen Strategien dafür entwickelt werden, dass die Berichtsmöglichkeiten weitaus stärker als bisher in der Praxis genutzt werden. Dieses Projekt solle mit einer Evaluation der Umsetzung von EPOS.NRW im Justizvollzug in Phase I verzahnt werden.

Hinsichtlich dieser Evaluation liefere aktuell - nach Mitteilung des FM vom April 2012 - das personalvertretungsrechtlich erforderliche Verfahren.

Das FM erwartet, dass der Landtag in den Prozess der Berichtsoptimierung zumindest begleitend einbezogen sein möchte. Der mit dem Programm EPOS.NRW verfolgte Prozess, neue und bessere Steuerungsinformationen für die Führungskräfte in der Verwaltung zu gewinnen, sollte mit dem Anspruch des Landtags, verbesserte Steuerungsinformationen erhalten zu wollen, verzahnt werden. Kurz- bis mittelfristiges Ziel von EPOS.NRW sei es daher, den Abgeordneten die Möglichkeiten des für EPOS.NRW eingesetzten SAP-Systems näher zu bringen. Als Ergebnis sollte ein an den Bedürfnissen des Haushaltsgesetzgebers ausgerichtetes Berichtswesen stehen. Entsprechende Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers seien auch erforderlich, um die vom LRH eingeforderte Verbindlichkeit des Berichtswesens zu erzielen. Das FM teilt die diesbezüglich gemachten Ausführungen des LRH und will sie in seine Arbeiten einfließen lassen.

Der LRH wird die weitere Umsetzung der Gesamtkonzeption des Programms EPOS.NRW aufmerksam verfolgen und ggf. in Prüfungen näher betrachten.

8.2.3 Kriterium „Kosten“

Der LRH betont erneut die Notwendigkeit, die monetären Belastungen für den Landeshaushalt vollständig zu erfassen, die durch das gesamte Programm EPOS.NRW entstehen. Zu diesem Zweck ist über die Ressortgrenzen hinweg eine einheitliche Ermittlung aller Ausgaben und des durch die Programmumsetzung bedingten Verwaltungsaufwands sicherzustellen. Nur so kann die ausreichende Transparenz geschaffen werden, um Kostensteigerungen frühzeitig zu erkennen, das bestehende Risiko steigender Belastungen für den Landeshaushalt einzugrenzen und die abschließende Evaluation auf Grundlage einer vollständigen Datenbasis durchführen zu können.

8.2.3.1 Mangelnde Kostentransparenz

Zum Zeitpunkt seiner Prüfung der Programmumsetzung hat der LRH eine mangelnde Transparenz der Gesamtkosten festgestellt.³

Im Rahmen eines Controllings über die Implementierungsphase erfasst das FM zentral u. a. die für das konkrete Rollout-Projekt entstehenden zeitlichen Aufwendungen der beteiligten Personen im FM und in den umstellenden Verwaltungseinheiten einschließlich des zuständigen Ministeriums (Opportunitätskosten) und stellt diese dem Programmbudget gegenüber.

Die Landesregierung und die Programmleitung haben jedoch nicht umfassend und verbindlich dafür Vorsorge getroffen, dass auch die weitergehenden, über das konkrete Rollout-Projekt in einem Geschäftsbereich entstehenden Aufwendungen und hier speziell die nicht zahlungsrelevanten Personalkosten (Opportunitätskosten z. B. für die Teilnahme an Arbeitsgruppen, zusätzliche Schulungstage) in geeigneter Weise aufgezeichnet und dem Programm EPOS.NRW vollständig zugerechnet werden.

³ Zu Fragen der Wirtschaftlichkeit des Programms EPOS.NRW vgl. Jahresbericht 2006, Beitrag Nr. 10.

Dazu gehören gleichfalls sämtliche Aufwendungen für die Erfassung des vorhandenen Vermögens im Rahmen einer „Erst-Inventur“. Bei der Umstellung der Referenzverwaltung hat der LRH zusätzliche zahlungswirksame Kosten festgestellt, die unmittelbar oder zumindest mittelbar im Zusammenhang mit der Einführung von EPOS.NRW stehen und bisher noch nicht in die Betrachtung der Gesamtkosten eingeflossen sind.

Das FM bestätigt, dass weder die Zeiten für vorbereitende Arbeiten in den Justizvollzugsanstalten (Erfassung des Alt-Anlagevermögens) noch die weiteren mit der Einführung von EPOS.NRW im Justizvollzug zusammenhängenden Aufwände erfasst seien. Das FM könne andere Ressorts nicht verbindlich zur Aufzeichnung verpflichten.

8.2.3.2 Kosten-Nutzen-Analyse

Der LRH sieht dadurch die Evaluation des Programms zum Abschluss der Phase II und die Fortschreibung der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) als erheblich gefährdet an. Nur wenn sämtliche Aufwendungen (im Sinne von Ausgaben und Kosten) für den tatsächlichen Einführungs- und Umstellungsprozess erfasst werden, kann später im Rahmen einer Nachschau ein Vergleich mit den in der KNA für das Programm EPOS.NRW dokumentierten Nutzenpotenzialen erfolgen.

Darüber hinaus sind bisher noch keine verlässlichen Aussagen zu den Kosten für die Einführung eines Produkthaushalts und der Konzernbilanzierung bekannt, weil diese erst in Phase III eingeführt werden sollen.

Wegen der grundsätzlichen und ressortübergreifenden Bedeutung der Erfassung des gesamten Umstellungsaufwandes hat der LRH eine Grundsatzentscheidung des Lenkungsausschusses oder eine Kabinettsentscheidung angeregt. Das Ressortprinzip darf kein Hinderungsgrund sein, die Gesamtevaluation des Programms einschließlich der Fortschreibung der KNA vollständig durchzuführen.

Auch das FM ist der Ansicht, dass zur Beurteilung des Umstellungsaufwandes tatsächlich alle explizit durch die Einführung von EPOS.NRW entstehenden Aufwendungen berücksichtigt werden sollten. Die Opportunitätskosten der Einführung sollten insoweit Berücksichtigung finden, wie sie in die KNA auch eingerechnet wurden. Eine Verpflichtung oder verbindliche Vorgabe zur Erfassung der ressortseitigen Aufwendungen könne es aber nicht eigenständig veranlassen. Den Budgeteinheiten werde auch zukünftig weiterhin in der Vorbereitungsphase eines Rollout-Projektes vorgeschlagen, den eigenen Aufwand bzw. die Kosten umfangreich zu erfassen. Aufgrund der Ressorthoheit würden seitens des Programms EPOS.NRW den Ressorts hierzu keine weiteren Vorgaben gemacht. Ergänzend teilte das FM im April 2012 mit, dass eine Grundsatzentscheidung des Lenkungsausschusses, der zumindest eine Selbstverpflichtung der Ressorts vereinbaren könnte, angestrebt werde. Wegen der allgemeinen Diskussion um die Weiterführung von EPOS.NRW sei es dazu aber bisher nicht gekommen.

Der LRH wird die Fortschreibung der KNA begleiten und ein besonderes Augenmerk auf die vollständige Erfassung der Gesamtkosten des Programms EPOS.NRW legen.

8.3. Schlussfolgerungen

Die bisherigen Prüfungserkenntnisse geben Anlass zu Bedenken, ob die Kernelemente von EPOS.NRW in allen Verwaltungseinheiten/Budgeteinheiten rechtzeitig zum Ende der Implementierungsphase zur Verfügung stehen.

Umfassendere Feststellungen zum Gesamtprogramm EPOS.NRW - insbesondere in Bezug auf die Budgetierung und eine outputorientierte Haushaltssteuerung - sind derzeit nicht möglich, da bisher lediglich einzelne Bausteine in den Behörden eingerichtet sind.

Zur Frage, wie das parlamentarische Budgetrecht im Rahmen des Gesamtprogramms EPOS.NRW gesichert werden kann sowie zur praktischen Bewährung der dafür in Betracht kommenden Instrumente (Abgeordneteninformationssystem), liegen nur rudimentäre Erkenntnisse vor. Auch dies hängt nicht zuletzt mit der bislang noch unvollständigen Umsetzung des Modernisierungsvorhabens zusammen.

Der LRH hat eindringlich darauf aufmerksam gemacht, dass eine belastbare Gesamtevaluation des Programms EPOS.NRW auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten erforderlich ist und die dafür nötigen Voraussetzungen und Datengrundlagen frühzeitig geschaffen werden müssen. Der Qualitätssicherung durch Evaluation sollte in jeder Hinsicht ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden, da die Gewährung weitgehender Finanzautonomie eine beanstandungsfreie Evaluation voraussetzt.

Die Durchführung des Programms EPOS.NRW ist nach Ansicht des LRH nur dann zu rechtfertigen, wenn mittelfristig der Nutzen des Programms die Kosten übersteigt, d. h. EPOS.NRW muss sich in einem angemessenen Zeitrahmen amortisieren. Um dies beurteilen zu können, sind einerseits die Aufwendungen in Gänze zu ermitteln, andererseits sollten bereits in den umgestellten Budgeteinheiten die erzielten Zusatznutzen festgestellt oder zumindest vorsichtig geschätzt werden. In diesem Kontext sind frühzeitig erneute Überlegungen anzustellen, wie groß der Anteil des Landeshaushalts ist, der einer outputorientierten Steuerung überhaupt zugänglich ist.

Die Ausführungen des FM lassen erkennen, dass es die Realisierung der in der KNA beschriebenen und erwarteten Nutzenpotenziale des Gesamtprogramms EPOS.NRW nicht aus eigener Kraft gewährleisten kann. Das FM setzt seine Hoffnung auf die erfolgreiche Anwendung der neuen Steuerungsmöglichkeiten durch das Parlament und die Verwaltung.

In diesem Zusammenhang betont der LRH die Notwendigkeit, dass auftretende Nutzenpotenziale dann auch tatsächlich zu Einsparungen führen müssen. Das Ausschöpfen von Nutzenpotenzialen ist als unabdingbarer Teil des Projektauftrags zu verstehen.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass - zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags - eine allgemeine Diskussion um die Weiterführung von EPOS.NRW geführt wird. Im Falle der Fortsetzung des Programms sollte die Programmdurchführung stärker verpflichtend ausgeprägt werden, indem z. B. durch die

Einbindung der Entscheidungsorgane/des Lenkungsausschusses die Vorgaben konkreter festgelegt werden und die Verbindlichkeit deutlicher herausgestellt wird. Im Interesse der Zielerreichung des Gesamtprogramms EPOS.NRW und einer Plan- und Beherrschbarkeit der Kosten für den Landeshaushalt sollten sich die Ressorts zu Gunsten eines landesweit einheitlichen Vorgehens ausrichten. Ob eine „Selbstverpflichtung“ der Ressorts allein ausreichen wird, erscheint aus Sicht des LRH zweifelhaft. Andernfalls wäre über eine Beschränkung eventueller Partikularinteressen nachzudenken.⁴

Der Schriftwechsel mit dem FM dauert an.

⁴ Zum Verhältnis des Ressortprinzips und der Wirtschaftlichkeit von ressortübergreifenden Lösungen vgl. auch vorstehenden Jahresbericht Nr. 7 „IT-Unterstützung und organisatorische Rahmenbedingungen bei Umressortierungen“.

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



Der Landesrechnungshof hat die Organisation und die Aufgabenerledigung in den Dezernaten 25 der Bezirksregierungen untersucht. Aufgrund des vielfältigen Aufgabenspektrums dieser Dezernate hat er sich auf die Binnenorganisation sowie die Förderbereiche des kommunalen Straßen- und Radwegebbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs beschränkt. Dabei hat sich gezeigt, dass bei der Aufgabenerfüllung Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht hinreichend beachtet werden. Die Dezernate 25 weisen teilweise ineffiziente Leitungsstrukturen auf. Die Stellenausstattungen im Bereich der Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebbaus scheinen bei einer vergleichenden Betrachtung teilweise zu hoch. Im Aufgabenbereich des öffentlichen Personennahverkehrs indizieren organisatorische Mängel unwirtschaftliches Verwaltungshandeln.

Der Landesrechnungshof hat daher dem Ministerium für Inneres und Kommunales und dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Organisation und der Aufgabenerledigung empfohlen. Er hat dabei insbesondere die Straffung der Binnenorganisation der Dezernate 25, Änderungen der Richtlinien zur Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebbaus sowie die Bündelung gleicher oder ähnlicher Aufgaben bei der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs vorgeschlagen.

9.1 Vorbemerkung

Die Dezernate 25 der Bezirksregierungen (BR) bestehen in dieser Form seit dem 01.01.2008. Zu diesem Stichtag wurden zuvor in verschiedenen Dezernaten angesiedelte Sachgebiete unter dem Oberbegriff „Verkehr“ in einem Dezernat zusammengefasst. Die Dezernate 25 weisen eine sehr heterogene Aufgabenstruktur auf, die Straßenverkehrsrecht, Planfeststellungen, Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie vieles mehr umfasst.

9.2 Feststellungen und Empfehlungen zur Binnenorganisation der Dezernate 25

9.2.1 Derzeitige Leitungsstrukturen

Dezernate bilden die Grundeinheiten der Organisationsstruktur der BR. Sie werden grundsätzlich von Beschäftigten des höheren Dienstes geleitet. Sind in einem Dezernat mehrere Dezernentinnen oder Dezernenten eingesetzt, so wird eine Hauptdezernentin oder ein Hauptdezernent bestellt, die oder der auch einen eigenen Aufgabenbereich als Dezernentin oder Dezernent wahrzunehmen hat. Eine solche Struktur ist auch in den Dezernaten 25 zu finden. Anzahl und

Zuschnitt der Aufgabenbereiche (Sachgebiete) divergieren von BR zu BR und damit auch die Anzahl der Dezernentinnen und Dezernenten. So werden zwischen drei und sieben Personen auf 2,6 bis 7,0 Stellen eingesetzt. Je weniger Dezernentinnen oder Dezernenten beschäftigt werden, desto höher sind tendenziell die Leitungsspannen. Die Bandbreite reicht von lediglich einem bis zu 24 Unterstellungsverhältnissen. Im Durchschnitt der einzelnen BR reicht das Spektrum von 3,6 bis zu 16,2 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern pro Stelle des höheren Dienstes. Damit ergeben sich schon in Bezug auf die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischen den BR große Unterschiede in der Ausstattung mit Stellen des höheren Dienstes.

9.2.2 Bewertung und Empfehlung

Gemäß §§ 6 und 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist das Verwaltungshandeln an der günstigsten Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen auszurichten. Bei grundsätzlich gleichen Aufgaben sind die erheblichen Unterschiede in der Ausstattung mit Stellen des höheren Dienstes zwischen den Dezernaten 25 nicht nachvollziehbar. Diese Situation führt dazu, dass bei einer BR Dezernentinnen bzw. Dezernenten in erheblichem Umfang in der Sachbearbeitung eingesetzt werden, die in anderen BR von Bediensteten des gehobenen Dienstes durchgeführt wird. Dadurch wird Personal nicht entsprechend seiner Qualifikation und der Bedeutung sowie dem Schwierigkeitsgrad der Aufgaben beschäftigt.

Das organisatorische Gefüge der Dezernate 25 weist hinsichtlich der Leitungsstrukturen sowie der Aufgabenverteilung Optimierungspotenzial auf. Die dezernatsinternen Aufgabenverteilungen sollten kritisch hinterfragt und bei einigen BR Aufgabenbereiche zusammengeführt werden. Dies würde auch zu einer Straffung der Leitungsstrukturen führen.

Grundsätzlich ist es angezeigt, die sachbearbeitenden Tätigkeiten des höheren Dienstes im operativen Geschäft zu verringern. Die Vorgänge sollten jene Beschäftigten bearbeiten, die im Hinblick auf die Bedeutung und den Schwierigkeitsgrad der Aufgaben die angemessene Qualifikation besitzen.

9.3 Feststellungen und Empfehlungen zu den Angelegenheiten der Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus

9.3.1 Stellenausstattung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Aufgabenbereich der Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus die Stellenausstattungen der Dezernate 25 miteinander verglichen. Dazu hat er den Stelleneinsatz der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 (im Jahresdurchschnitt zwischen 4,23 und 14,98 Vollzeitäquivalente) ermittelt und in Relation zu den relevanten Bemessungsparametern „Zuwendungsbescheide (Erstbescheide)“ und „Bevilligungssummen“ der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 gesetzt. Die dabei gewonnenen Kennzahlen zeigen, dass die Stellenausstattungen in diesem Aufgabenbereich sehr unterschiedlich sind. Die BR mit der geringsten Stellenausstattung erledigt ihre

Aufgaben mit rd. zwei Drittel weniger Personal als die BR mit der höchsten Stellenausstattung.

Die Bemessung des Stellenbedarfs hat an möglichst optimal gestalteten Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen anzusetzen. Der LRH hat deshalb die Aufgabenerledigung untersucht und insbesondere die Prozesse „Antragsprüfung/Bewilligung“ und „Verwendungsnachweisprüfung“ analysiert und verglichen. Die Abwicklung der Förderverfahren wird im Wesentlichen durch eine von allen Dezernaten 25 eingesetzte Software bestimmt. Deshalb wurden hier nur geringfügige Unterschiede in der Bearbeitung festgestellt.

Der LRH konstatiert, dass alle Dezernate 25, auch jene mit vergleichsweise geringer Stellenausstattung, in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Arbeitsrückstände und gravierende Mängel bei der Abwicklung der Förderverfahren wurden grundsätzlich nicht festgestellt. Gleiche Aufgaben werden, auch unter Berücksichtigung der Arbeitsmenge und des Schwierigkeitsgrades, mit deutlichen Unterschieden beim personellen Ressourceneinsatz erledigt. Die erheblichen Differenzen in der Stellenausstattung sind daher nicht gerechtfertigt.

9.3.2 Ausfinanzierung von Fördermaßnahmen

Bereits im Jahre 2005 hat es zwischen dem LRH und dem damaligen Ministerium für Bauen und Verkehr Schriftwechsel zu der Frage gegeben, wie der Umfang der langjährig gebundenen Mittel im Rahmen der Förderung mehrjähriger kommunaler Straßenbaumaßnahmen reduziert werden könnte. Das Ministerium für Bauen und Verkehr erklärte seinerzeit, in einem ersten Schritt mögliche Spielräume und Handlungsoptionen zur Reduzierung der Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre auszuloten. Vor diesem Hintergrund hat der LRH untersucht, welche Auswirkungen sich diesbezüglich aus der Regelung nach Nr. 6.3 der Richtlinien zur Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus (FöRi-kom-Stra) ergeben. Danach wird die Auszahlung der vorgesehenen Zuwendungen bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises (VN) auf 80 v. H. der vorgesehenen Zuwendungen begrenzt. Zur Deckung der Restzahlungen nehmen die Dezernate 25 Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch. Die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) sind verpflichtet, den VN innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung des Vorhabens (z. B. Abnahme der wesentlichen Bauteile, wie Bauwerke, Straßenkörper) einzureichen. Nach Prüfung des VN setzen die BR die Zuwendung endgültig fest, bestimmen die letzte Zuwendungsrate und veranlassen die Auszahlung.

Die Anzahl der beendeten, aber nicht abgerechneten Maßnahmen und die darauf beruhenden restlichen Zahlungsverpflichtungen des Landes waren auf Grundlage der von den BR vorgehaltenen Daten nicht vollständig ermittelbar. Es wurden jedoch landesweit 400 Vorhaben festgestellt, bei denen nach Ablauf der sechsmonatigen Frist die VN noch nicht vorlagen. Davon standen 64 Nachweise bereits seit rd. zehn Jahren oder länger aus, im Einzelfall sogar seit Mitte der 80er Jahre. Eine auf drei BR beschränkte Stichprobe ergab, dass zzt. der örtlichen Erhebungen (Rest-)Zahlungsansprüche gegen das Land i. H. v. rd. 48,5 Mio. € bestanden; rd. 30,5 Mio. € davon bereits seit mindestens zehn

Jahren. Ebenfalls im Rahmen einer Stichprobe hat sich ergeben, dass vom Bauende bis zur Vorlage der VN in den untersuchten Fällen zwischen einem und 144 Monate vergingen.

Zur Deckung der von den BR in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen muss der Landtag zu gegebener Zeit Ausgabemittel zur Verfügung stellen, die damit seiner Dispositionsfreiheit entzogen sind. Die bereits in der seinerzeitigen Diskussion erkannte Notwendigkeit, die Haushaltsvorbelastungen zu minimieren, hat sich nach Ansicht des LRH im Hinblick auf die Revisionsklausel des Art. 143c Abs. 3 des Grundgesetzes verstärkt. Danach ist bis Ende 2013 von Bund und Ländern zu prüfen, in welcher Höhe Kompensationsbeträge aus dem Bundeshaushalt u. a. für die Förderung des kommunalen Straßenbaus noch angemessen und erforderlich sind.

Bei der Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten steht die Vorlage des VN im Zentrum der Betrachtungen. Die in Nr. 7.9 Satz 3 FöRi-kom-Stra eröffnete Möglichkeit, bei nicht fristgerechter Vorlage des VN aufgrund der bis dahin nachgewiesenen Aufwendungen abzurechnen, weist in die richtige Richtung. Der LRH hat empfohlen, diese Regelung im Sinne der Vorlage eines vorläufigen VN fortzuentwickeln und ihre Anwendung nach Ablauf einer Frist, deren Beginn sich an dem anzuzeigenden Bauende orientieren sollte, verbindlich festzuschreiben. Auch andere Bundesländer haben in ihre Richtlinien zur Förderung des kommunalen Straßenbaus Regelungen aufgenommen, die einer verzögerten Verwendungsnachweisung entgegenwirken sollen (z. B. Bayern, Sachsen).

9.3.3 Einbeziehung der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit in die Förderung der Radwege und Radverkehrseinrichtungen

Zu den Fördergegenständen der Dezernate 25 gehören u. a. Radwege und Radverkehrseinrichtungen. In diesem Zusammenhang wird auch kommunale Öffentlichkeitsarbeit gefördert. Die Zuwendungen liegen in der Regel zwischen etwa 5.000 € und 50.000 €. Zwei BR gewähren diese Zuwendungen in Form der Festbetragsfinanzierung; drei wählen die Anteilfinanzierung. Die uneinheitliche Bewilligungspraxis kann sowohl für das Land als auch für die ZE unterschiedliche Auswirkungen haben, wenn sich die Finanzierung entgegen der bei der Bewilligung zugrunde gelegten Planung ändert. Vermindern sich nach Bewilligung der Zuwendung die Gesamtausgaben oder erhöhen sich die sonstigen Deckungsmittel, so wirkt sich dies bei der Anteilfinanzierung durch eine anteilige Verringerung der Zuwendung aus. Anders sieht dies bei der Festbetragsfinanzierung aus. Einsparungen (einschließlich erhöhter sonstiger Deckungsmittel) wirken sich grundsätzlich allein zugunsten der ZE aus. Die unterschiedliche Bewilligungspraxis der BR kann somit zu einer Ungleichbehandlung der ZE führen, was im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz problematisch ist.

Der LRH hat empfohlen, im Hinblick auf die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit fahrradfreundlicher Städte Regelungen zur Wahl der Finanzierungsart zu treffen. Der LRH präferiert die Anteilfinanzierung.

9.3.4 Vereinfachtes Förderverfahren

Die FöRi-kom-Stra sind mit Wirkung vom 01.07.2009 in Kraft getreten. Sie sehen grundsätzlich ein zweistufiges Förderverfahren vor, das aus einem Anmelde- und einem Bewilligungsverfahren besteht. Bei Vorhaben mit zuwendungsfähigen Ausgaben unter 200.000 € können sich die Antragstellerinnen und Antragsteller nach Nr. 8 FöRi-kom-Stra alternativ für ein einstufiges vereinfachtes Förderverfahren entscheiden. Bei dieser Verfahrensart wird auf ein Anmeldeverfahren verzichtet. Für die Bewilligung und Abrechnung der Maßnahmen sind Vereinfachungen vorgesehen. Die Antragstellerinnen und Antragsteller haben das einstufige vereinfachte Förderverfahren bisher in keinem Fall gewählt.

Vor dem Hintergrund der dauerhaft angespannten Haushaltslage sieht der LRH in Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung ein wichtiges Instrument für einen effizienten Ressourceneinsatz. Die Intention, mit der optionalen Einführung eines vereinfachten einstufigen Förderverfahrens Verwaltungsaufwand zu verringern, wird unterstützt. Diesem Ziel dienende Regelungen sollten nicht ins Leere laufen.

Der LRH hat daher empfohlen, im Dialog mit den Beteiligten festzustellen, weshalb die derzeitige Möglichkeit zur Verwaltungsvereinfachung nicht genutzt wird, und auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse die derzeitigen Regelungen fortzuentwickeln.

9.3.5 Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Vor dem Hintergrund seiner Feststellungen hat der LRH zusammenfassend empfohlen,

- Möglichkeiten der Vereinfachung und Effizienzsteigerung des Förderverfahrens auszuschöpfen,
- Qualitätsstandards für die Aufgabenerledigung zu definieren,
- daran orientierend die Geschäftsprozesse zu optimieren,
- anschließend auf der Basis optimierter förderrechtlicher Rahmenbedingungen sowie organisatorischer Strukturen und Abläufe eine Stellenbemessung durchzuführen.

9.4 Feststellungen und Empfehlungen zu den Angelegenheiten der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

9.4.1 §§ 11, 11a und 12 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen

Das Land gewährt zur Finanzierung des ÖPNV u. a. Pauschalen nach den §§ 11, 11a und 12 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW). Bewilligungsbehörden sind entweder alle BR, wenn die Kreise und kreisfreien Städte Empfänger der Mittel sind, oder lediglich drei BR,

wenn die Zweckverbände Nahverkehr Rheinland und Nahverkehr Westfalen-Lippe oder der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr als Anstalt öffentlichen Rechts die Mittel erhalten. Das Verfahren, insbesondere Inhalt und Form der Bewilligungsbescheide, wird vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr den BR detailliert, teilweise mit tief in Einzelheiten gehenden Arbeitsanweisungen, vorgegeben. Eigenständige Entscheidungen treffen die BR in der Regel nicht. Der Stelleneinsatz für dieses Aufgabengebiet ist in den BR minimal, sodass den zuständigen Bediensteten noch andere Aufgaben übertragen sind. Jährlich werden etwa 45 Pauschalen nach §§ 11 und 12 ÖPNVG NRW bewilligt. Für die Pauschale nach § 11a ÖPNVG NRW lagen dem LRH noch keine Fallzahlen vor, da diese erst zum 01.01.2011 eingeführt wurde.

Es bestehen somit kleinteilige Aufgabenfelder, die je BR nur einen geringen Stelleneinsatz, aber die Vorhaltung von Fachwissen an drei bzw. fünf Standorten erfordern. Ein idealer Geschäftsprozess ist dadurch gekennzeichnet, dass möglichst viele Aktivitäten auf so wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie möglich konzentriert werden. Die derzeitige Ablauforganisation ist hingegen dadurch gekennzeichnet, dass wenige Aktivitäten auf Beschäftigte in fünf BR verteilt sind.

Dieser Aufgabenbereich eignet sich daher für die Bündelung in einer Organisationseinheit. Auf Regionen beschränkte Zuständigkeiten sind nicht notwendig. Bereits jetzt werden die wesentlichen Entscheidungen zentral durch das Ministerium getroffen. Der LRH hat die Zusammenlegung der Aufgaben bei einer BR empfohlen.

9.4.2 Bürgerbusvorhaben nach § 14 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen

Im Zusammenhang mit Bürgerbusvorhaben fördert das Land die Organisationsausgaben von Bürgerbusvereinen sowie die Beschaffung von Bürgerbusfahrzeugen, mit denen ehrenamtliche Fahrerinnen und Fahrer in Kleinbussen ansonsten nicht wirtschaftliche Linien bedienen. Bei einer BR wird das gesamte Förderverfahren, insbesondere auch die Sachbearbeitung, von einem Beschäftigten des höheren Dienstes durchgeführt. Je nach BR weist die Sachbearbeitung zudem Unterschiede in der fachlichen Qualifikation der Beschäftigten auf. In zwei Dezernaten werden Ingenieurinnen oder Ingenieure eingesetzt, im Übrigen Bedienstete mit Verwaltungsausbildung.

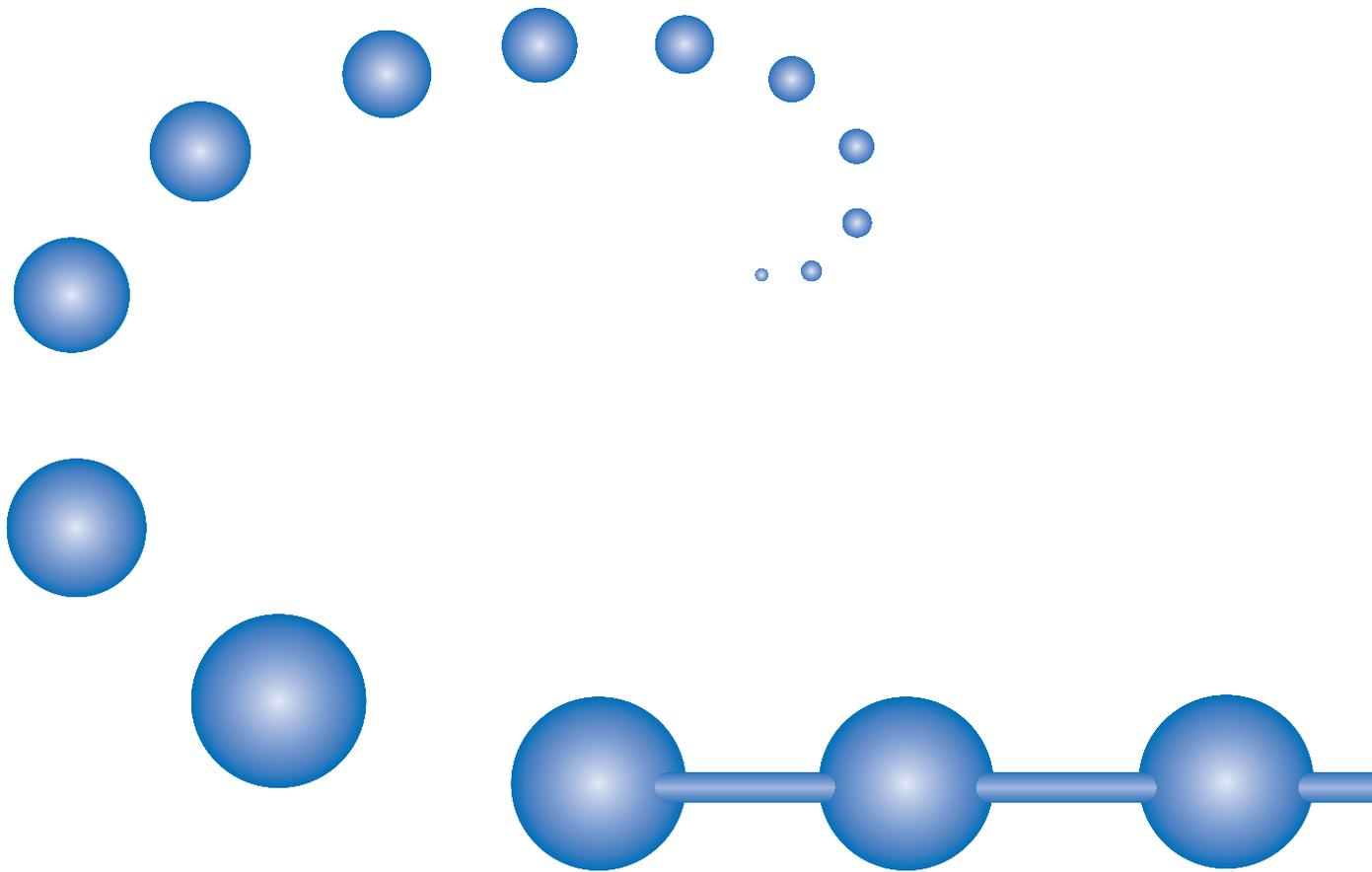
Die Übertragung von Aufgaben des gehobenen Dienstes auf Beschäftigte des höheren Dienstes führt zu unnötigen Personalausgaben. Zu einem effizienten Personaleinsatz gehört ferner, dass es entsprechend seiner fachlichen Qualifikation eingesetzt wird. Gerade vor dem Hintergrund der vielfältigen technischen Anforderungen in den Dezernaten 25 ist es nicht sachgerecht, technisches Fachpersonal für die Förderung von Bürgerbusvorhaben einzusetzen.

Der LRH hat daher empfohlen, entsprechende Änderungen an den Aufgabenzuweisungen vorzunehmen.

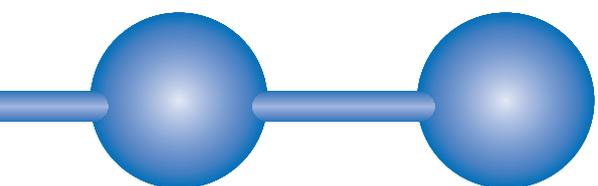
9.5 Weiteres Verfahren

Das Ministerium für Inneres und Kommunales und das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr haben bis zur Abfassung dieses Beitrags auf den Beratungsbericht vom 05.01.2012 noch nicht Stellung genommen.

Das Prüfungsverfahren wird fortgesetzt.



Ministerium für Inneres und Kommunales (Epl. 03)



10 Deutsche Hochschule der Polizei



Der Landesrechnungshof hat die Deutsche Hochschule der Polizei geprüft und insbesondere festgestellt, dass die sächlichen und personellen Ressourcen der Hochschule nicht ausgelastet waren.

Aufgrund der Prüfung hat die Deutsche Hochschule der Polizei zusammen mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung ergriffen.

Der Landesrechnungshof hat auch empfohlen, die Planung und Erledigung der Aufgaben des der Hochschule angegliederten Polizeitechnischen Instituts einschließlich des Ressourceneinsatzes transparenter zu machen, damit die Verantwortlichen die Wirtschaftlichkeit des Instituts besser beurteilen können.

10.1 Ausgangslage

Die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) ist eine gemeinsame Hochschule des Bundes und der Länder und zugleich eine Einrichtung des Landes NRW. Sie ist im Jahre 2006 aus der Polizei-Führungsakademie hervorgegangen. Die Dienstaufsicht obliegt dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), die Rechts- und Fachaufsicht führen die für den Bereich Inneres zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder gemeinsam; dazu ist ein Kuratorium bei der DHPol gebildet worden. Die DHPol wird vom Bund und den Ländern finanziert. Der Haushaltsplan der Hochschule ist Teil des Haushaltsplans des Landes NRW. Er sah zuletzt im Haushaltsjahr 2011 Ausgaben i. H. v. rd. 14,1 Mio. € vor.

Der Hochschule obliegt insbesondere die einheitliche Ausbildung der Beamtinnen und Beamten für den höheren Polizeidienst des Bundes und der Länder. Hierzu führt die DHPol den zweijährigen Masterstudiengang „Öffentliche Verwaltung - Polizeimanagement“ für Polizeivollzugsbedienstete durch, die nach erfolgreichem Abschluss in den höheren Polizeidienst aufsteigen.

Des Weiteren bietet die DHPol regelmäßig eine halbjährige Einführungsweiterbildung für Laufbahnbewerberinnen und -bewerber mit zweitem juristischen Staatsexamen (so genannten Studienkurs) an. Darüber hinaus veranstaltet sie Fortbildungen vornehmlich für den höheren Polizeidienst.

Weitere Aufgaben der DHPol sind die Forschung im Polizeibereich sowie die internationale Zusammenarbeit mit Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen der Polizei.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2010 die Hochschule einschließlich des ihr angegliederten Polizeitechnischen Instituts geprüft. Zu den Prüfungsmitteilungen vom 16.02.2011 haben sich die DHPol sowie das MIK geäußert.

10.2 Auslastung der Hochschule

Der Schwerpunkt der Prüfung des LRH hat auf der Frage gelegen, ob die sächlichen und personellen Ressourcen der DHPol ausgelastet sind. Hierzu hat der LRH sich mit den Unterkunftseinrichtungen, den Lehrverpflichtungen des wissenschaftlichen Personals sowie dem Fortbildungsbereich befasst.

10.2.1 Unterkunftseinrichtungen

In der DHPol werden Unterbringungsplätze für die Studierenden sowie für die teilnehmenden Personen an mehrtägigen Fortbildungsveranstaltungen vorgehalten.

Die Prüfung der Auslastung dieser Unterbringungskapazitäten erwies sich anhand des bei der DHPol vorgefundenen statistischen Materials als schwierig. Infolgedessen hat der LRH nur die Unterbringungskapazitäten betrachtet, soweit sie nicht für teilnehmende Personen des Masterstudienganges oder des Studienkurses vorgehalten wurden oder an Dozentinnen und Dozenten vermietet waren. Auch die in dem vom LRH geprüften Zeitraum wegen Renovierung gesperrten Unterkünfte wurden nicht einbezogen. Danach ergab sich für die Jahre 2008 und 2009 sowie für die Monate Januar und Februar 2010 jeweils eine Auslastung von rd. 50 v. H. Der LRH hat die Auslastung als zu gering und damit als unwirtschaftlich bewertet.

Das MIK hatte keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Berechnungsmethode des LRH. Die DHPol hingegen wandte ein, dass in eine Berechnung der Auslastung der Unterkunftskapazitäten auch die Dauerbelegungen durch Studierende sowie Dozentinnen und Dozenten einbezogen werden müssten. Wenn man dies tue, so ergebe sich für 2008 und 2009 eine Auslastung von jeweils rd. 80 v. H. Die DHPol selbst hat diese Auslastung als relativ niedrig bewertet und ausgeführt, dass Ursache dafür die außergewöhnlich geringen Jahrgangsstärken in den Studienjahren 2007/2008 bis 2009/2010 seien. Zukünftig seien jedoch wieder deutlich höhere Studienjahrgangsstärken zu erwarten, die zu einer entsprechend höheren Auslastung führen würden.

Zur Steigerung der Auslastung beabsichtige die DHPol, die Zahl der Fortbildungsveranstaltungen zu erhöhen. Zudem überbuche sie derzeit laufende Fortbildungen. Der Versuch, auch danach weiter freibleibende Unterbringungskapazitäten verstärkt anderen polizeilichen bzw. öffentlichen Bedarfsträgern anzubieten, sei indes nur auf geringe Resonanz gestoßen.

Die DHPol führt weiter an, dass die Auslastung im Jahre 2011 ebenfalls bei rd. 80 v. H. gelegen habe; für 2012 sei eine Auslastung von rd. 85 v. H. geplant.

Nach Angaben des MIK erwartet das Kuratorium von der Hochschule neben der konkreten Darlegung der Auslastung auch zu prüfen, ob sich absehbar nicht benötigte oder nicht ausschöpfbare Überkapazitäten in den Unterkünften ergeben und wie diese vor dem Hintergrund erheblicher Bau(unterhalts)- und Betriebskosten abzubauen seien.

10.2.2 Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen Personals

Die DHPol hatte den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen Personals in Anlehnung an die für die anderen Hochschulen in NRW geltende Lehrverpflichtungsverordnung geregelt. Die Lehrverpflichtungen konnten sowohl in der Ausbildung als auch in der Fortbildung erbracht werden.

Der LRH hat die Einhaltung der Lehrverpflichtung im Studienjahr 2008/2009 untersucht. Alle 34 Lehrenden aus sämtlichen Fachgebieten wurden in die Erhebungen einbezogen. Eine Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Lehrverpflichtung ergab, dass die Bediensteten nur rd. 40 v. H. der zu erbringenden Lehrleistung erbracht hatten; nicht einer der 34 Bediensteten hatte sein Soll an Lehrleistungen vollständig erfüllt.

Der LRH hat hierzu ausgeführt: Auch wenn die Hochschule sich seit 2006 erst in einer Gründungsphase befunden habe und infolgedessen der Lehrbetrieb nicht sofort in vollem Umfang habe aufgenommen werden können, sei zu kritisieren, dass die DHPol die Kapazitäten der mit Lehraufgaben betrauten Bediensteten in diesem Ausmaß ungenutzt ließ.

Die DHPol hat die Feststellungen zur Minderauslastung der Lehrenden im Grundsatz anerkannt. Sie hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich die Zahl der Studierenden im Masterstudiengang von 100 (Studienjahr 2008/2009) auf 134 (Studienjahr 2010/2011) erhöht habe. Sie habe Maßnahmen getroffen, wie z. B. den verstärkten Einsatz des hochschuleigenen Personals in der Fortbildung, die eine Erhöhung der Lehrleistung im Studienjahr 2009/2010 auf rd. 71 v. H. und im folgenden Studienjahr auf rd. 88 v. H. ermöglicht hätten. Flankierend sei auch eine Nachweispflicht zur Erfassung der Lehrleistung eingeführt worden.

10.2.3 Fortbildung

Das Fortbildungsangebot der DHPol richtete sich im Wesentlichen an den höheren Polizeidienst von Bund und Ländern sowie auch an hochrangige Führungskräfte der Polizei aus EU-Staaten.

Im Jahr 2008 wurden bei 43 Veranstaltungen mit insgesamt 2.312 teilnehmenden Personen 435 externe Referentinnen und Referenten eingesetzt. In 2009 waren es bei 49 Fortbildungsveranstaltungen mit insgesamt 2.370 teilnehmenden Personen 421 externe Referentinnen und Referenten. Die Vortragenden kamen aus dem Polizeibereich des Bundes, der Länder, der EU und aus anderen Staaten sowie aus Wirtschaft, Industrie oder Politik. Auffällig war, dass keine Fortbildung ohne externe Referentinnen und Referenten auskam.

Damit einher ging, dass der Haushaltsansatz für Honorare an externe Referentinnen und Referenten in den beiden Jahren erheblich überschritten wurde: statt

geplanter jeweils 190.300 € wurden tatsächlich im Jahre 2008 rd. 308.000 € (+ 62 v. H.) bzw. im Jahre 2009 rd. 369.000 € (+ 94 v. H.) verausgabt. Auch wenn die Überschreitung der Ansätze aufgrund von Haushaltsvermerken zulässig war, hat der LRH angemahnt, angesichts der geringen Auslastung des hochschuleigenen Lehrpersonals alles zu versuchen, das eigene Personal in der Fortbildung einzusetzen.

Die DHPol erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie Angebote erarbeite, welche eine verstärkte Einbindung von Lehrenden in die Fortbildung sicherstellten. Die Rolle der Lehrenden sei jedoch in erster Linie auf die Planung, thematische Einführung, Moderation und Ergebniszusammenführung in den Seminaren ausgerichtet sowie auf Vorträge zu Einzelthemen entsprechend ihrer fachlichen Spezialisierung. Die Einbindung externer Referentinnen und Referenten für Spezialthemen sei weiterhin ein Qualitätsmerkmal der Fortbildung in der DHPol.

10.2.4 Fazit zur Auslastung

Die DHPol hat zusammen mit dem MIK und dem Kuratorium zwischenzeitlich eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die geeignet erscheinen, die Kapazitäten der Hochschule besser auszulasten.

Auch ist davon auszugehen, dass aufgrund der demographischen Entwicklung bundesweit Nachersatzbedarf bei den Polizeiführungskräften bevorsteht mit der Folge, dass die DHPol eine künftig höhere Auslastung einplanen muss. Dabei wird nach Auffassung des LRH die Hochschule letztlich auch darauf angewiesen sein, dass ihre Aus- und Fortbildungskapazitäten durch Bund und Länder hinreichend genutzt werden.

10.3 Polizeitechnisches Institut

An der DHPol ist das Polizeitechnische Institut (PTI) eingerichtet, das zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen über 14 Bedienstete verfügte. Das PTI soll als Koordinierungs- und Serviceeinrichtung für die Polizeien des Bundes und der Länder Entwicklungen im Bereich Polizeitechnik durch Richtlinienarbeit koordinieren und begleiten sowie Forschungsprojekte durchführen. Zur Pflege internationaler Kontakte finden Fortbildungsveranstaltungen und Fachkonferenzen statt. Das PTI unterstützt Bund und Länder in länderübergreifenden und internationalen Gremien.

Der LRH hat festgestellt, dass das PTI zwar Teil der DHPol-Organisation ist, es aber zu den eigentlichen Aufgaben der DHPol als Hochschule - Aus- und Fortbildung sowie Forschung auf dem Gebiet des Polizeiwesens - nur in begrenztem Umfang beiträgt. Die Tätigkeiten des PTI konzentrierten sich hauptsächlich auf das Sammeln und Beurteilen von wissenschaftlich-technischen Informationen und auf die Koordinierung von technischen Projekten. Seine Aufgaben waren häufig von außen bestimmt, etwa durch Gremienbeschlüsse, das Kuratorium, die Länder und den Bund. Ein Arbeitsplan fehlte beim PTI ebenso wie eine Dokumentation, welche Aufgaben für wen, wann und mit welchem Zeitaufwand erledigt wurden. Im Übrigen fehlten Angaben, für welche Aufgaben welche Kosten angefallen waren.

Nach Auffassung des LRH kann mit den vorgefundenen Angaben zur Aufgabenerledigung die Wirtschaftlichkeit des PTI nicht verlässlich beurteilt werden. Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die der LRH der DHPol schon aus grundsätzlichen Erwägungen empfohlen hatte, erhält gerade in Bezug auf das PTI besonderes Gewicht. Der LRH hat es als notwendig angesehen, die Planung und Erledigung der Aufgaben des PTI einschließlich des Ressourceneinsatzes für die Verantwortlichen transparenter zu machen.

Die DHPol hat in ihrer Stellungnahme zum einen darauf hingewiesen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werde. Zum anderen sei seit Oktober 2010 eine Projektgruppe beauftragt zu klären, ob das gegenwärtige Profil des PTI als zentrale Stelle für Polizeitechnik heute noch den Erwartungen von Bund und Ländern entspreche, und es ggf. weiterzuentwickeln. Aufgrund des Berichts der Projektgruppe - so teilte das MIK zuletzt mit - habe der zuständige Arbeitskreis der Innenministerkonferenz eine Konsolidierung des Instituts auf der Basis des bisherigen Profils für erforderlich gehalten. Dabei solle die DHPol den Aufbau eines Auftrags- und Prozessmanagements im PTI mit Nachdruck verfolgen und hierzu ein Konzept erstellen.

Das entsprechende Konzept der DHPol zur Konsolidierung des PTI bleibt abzuwarten.

Der Schriftwechsel dauert an.

11 Fuhrpark der Polizei



Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben ab dem Jahre 2009 die Auslastung des polizeilichen Fuhrparks bei neun Kreispolizeibehörden geprüft und einen erheblichen Überhang an Fahrzeugen festgestellt. Das Einsparvolumen in den betrachteten Fahrzeuggruppen bewegte sich - ohne Mobilitätsverlust für die Polizei - in einem Rahmen zwischen 10 vom Hundert und 25 vom Hundert.

Eine vom Ministerium für Inneres und Kommunales Mitte 2011 eingesetzte Projektgruppe kam in einer umfassenderen Untersuchung der Ausstattung der Kreispolizeibehörden mit Fahrzeugen zu ähnlichen Ergebnissen. Die Projektgruppe sieht bei landesweit rund 7.100 betrachteten Fahrzeugen unterschiedlicher Funktionen ein Einsparpotenzial von rund 1.100 Fahrzeugen (16 vom Hundert) bei den Kreispolizeibehörden.

11.1 Im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) haben vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) ab dem Jahre 2009 bei neun der insgesamt 47 Kreispolizeibehörden (KPB) des Landes die Auslastung des jeweiligen Fuhrparks untersucht und Anregungen zu seiner Organisation gegeben; u. a. haben sie die verstärkte Bildung von Fahrzeugpools empfohlen. Bei der Bestimmung der Auslastung haben sich die RPÄ an der so genannten Halbtagesauslastung orientiert. Diese vom Polizeipräsidium Köln entwickelte Methode erfasst die Auslastung von Fahrzeugen nicht nach ihrer Nutzung in Stunden und Minuten, sondern nach der jeweiligen Nutzung an halben Tagen (bis zwölf Uhr; nach zwölf Uhr). Danach gilt die Auslastung als gegeben, wenn das Fahrzeug einmal in der jeweiligen Tageshälfte bewegt worden ist; dabei wird die dienstliche Notwendigkeit der Nutzung unterstellt.

11.2 Die Prüfungen der RPÄ haben ergeben, dass die geprüften KPB einen erheblichen Überhang an Fahrzeugen hatten. Das Einsparvolumen in den betrachteten Fahrzeuggruppen bewegte sich - ohne Mobilitätsverlust für die Polizei - in einem Rahmen zwischen 10 v. H. und 25 v. H. (Stand jeweils zum Abschluss der örtlichen Erhebungen).

Die geprüften KPB haben z. T. unmittelbar auf die Feststellungen der RPÄ reagiert. Bemerkenswert war, dass eine KPB ihren Fuhrpark sogar stärker reduzierte, als vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt anhand der Halbtagesauslastung ermittelt worden war.

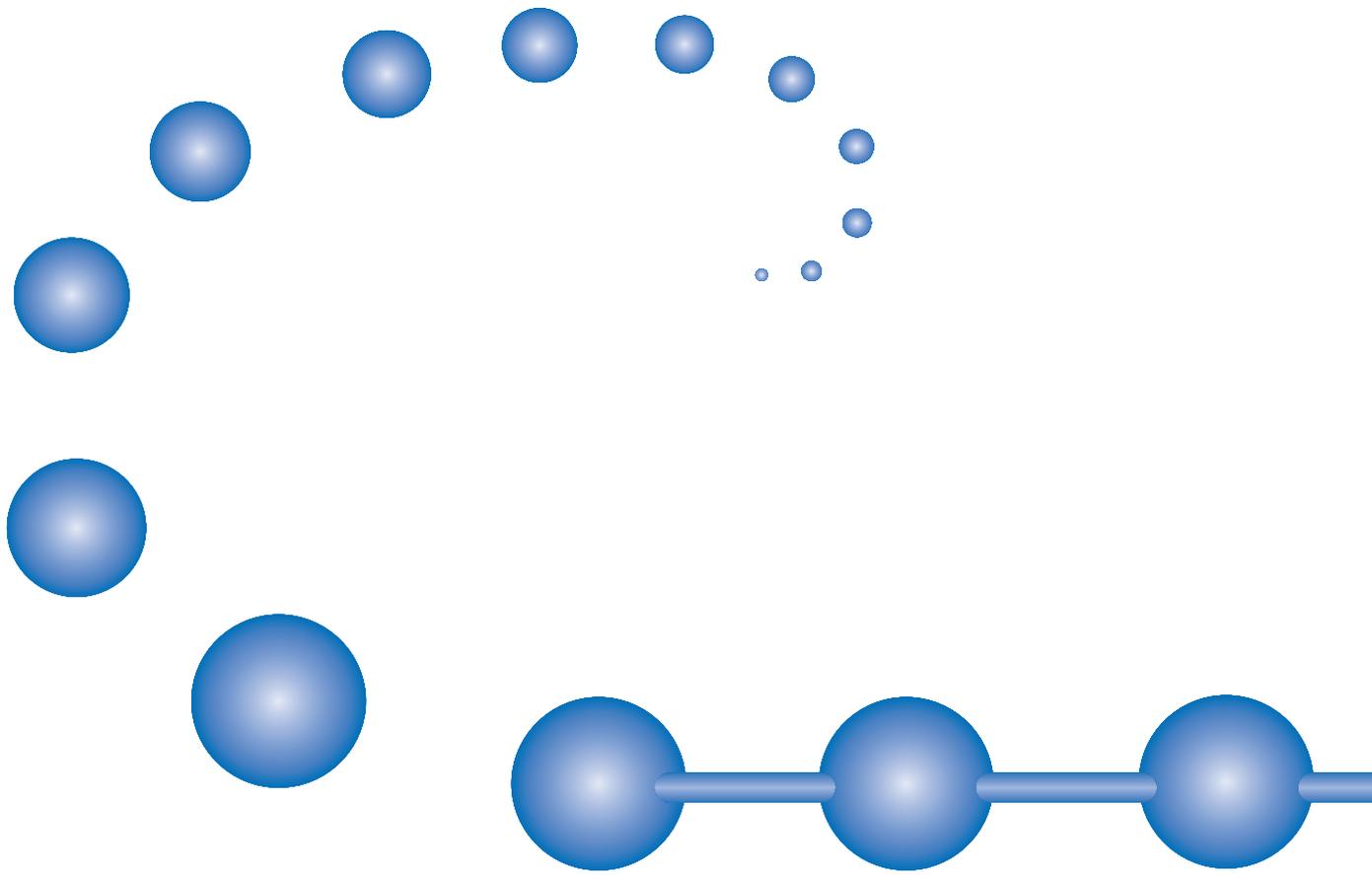
Die wesentlichen Prüfungsergebnisse und daraus abzuleitende Schlussfolgerungen waren auch Gegenstand von Gesprächen zwischen dem LRH und dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) im Frühjahr 2011.

- 11.3** Mit Erlass vom 24.06.2011 hat das MIK eine Projektgruppe „Fuhrparkmanagement der Polizei NRW“ eingerichtet und sie beauftragt, auf der Grundlage der taktischen und fachlichen Anforderungen der Polizei Standards für die quantitative und qualitative Ausstattung der KPB mit Kraftfahrzeugen festzulegen. Dieser Projektgruppe gehörten ganz überwiegend Polizeivollzugskräfte aus KPB an.
- 11.4** Der LRH hat dem MIK im September 2011 mitgeteilt, er erachte vor dem Hintergrund der Feststellungen der RPÄ die Einrichtung der Projektgruppe als sachgerecht. Er hat darum gebeten, über die Ergebnisse der Projektgruppe unterrichtet zu werden.
- 11.5** Das MIK hat den Bericht der Projektgruppe mit Schreiben vom 02.04.2012 übersandt. In der Gesamtbetrachtung kommt die Projektgruppe zu ähnlichen Ergebnissen wie die RPÄ. Im Rahmen der Bedarfsprüfung von landesweit rd. 7.100 betrachteten Fahrzeugen unterschiedlicher Funktionen sieht die Projektgruppe ein Einsparpotenzial von rd. 1.100 Fahrzeugen (16 v. H.) bei den KPB, ohne dass dadurch die Mobilität der Polizei eingeschränkt würde. Hierbei sei allerdings zu beachten, dass es bei den einzelnen KPB erhebliche Unterschiede gebe.

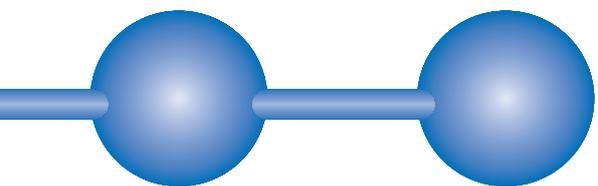
Nach Mitteilung des MIK sollen die Ergebnisse der Projektgruppe nunmehr in mehreren Jahresschritten unter fortlaufender Evaluierung umgesetzt werden; der Fuhrpark der KPB solle qualitativ optimiert und verjüngt werden.

Des Weiteren sei beabsichtigt, zwei weitere Projektgruppen einzurichten: Eine werde die Ausstattung der drei Landesoberbehörden (Landeskriminalamt, Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste und Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei) mit Fahrzeugen untersuchen. Die andere werde sich - zur Optimierung des Gesamtprozesses Fuhrparkmanagement - auch mit der Nutzung polizeieigener Kraftfahrzeug-Werkstätten aus organisatorischer, wirtschaftlicher und polizeitaktischer Sicht befassen.

Der Schriftwechsel dauert an.



Justizministerium (Epl. 04)



12 Einführung von Gebühren für die Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare



Einige Bundesländer verlangen von Notariaten Gebühren für Leistungen der Justizverwaltung im Rahmen ihrer Dienstaufsicht. In Nordrhein-Westfalen werden diese Leistungen bislang unentgeltlich erbracht. Der Landesrechnungshof hält dies für nicht länger hinnehmbar. Nach seinen Berechnungen verzichtet das Land jährlich auf Gebühreneinnahmen in Höhe von mehreren 100.000 Euro.

Für das Justizministerium ist die Einführung derartiger Gebühren grundsätzlich möglich. Die damit verbundenen rechtlichen Fragen sollen in einer Arbeitsgruppe untersucht werden, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der nordrhein-westfälischen Notarkammern beteiligt werden.

12.1 Ausgangslage

In NRW sind hauptberufliche Notariate und so genannte Anwaltsnotarinnen und -notare, die ihr Amt neben ihrer Rechtsanwaltsstätigkeit ausüben, ansässig. Bundesweit ist die Zahl der Notarinnen und Notare im Zeitraum von 2004 bis 2011 von rd. 9.300 auf unter 8.000 zurückgegangen. In NRW war der Rückgang geringer als im übrigen Bundesgebiet. Während hier die Zahl der hauptberuflich ausgeübten Notariate mit 315 konstant geblieben ist, sank die Zahl der Anwaltsnotarinnen und -notare in dem o. g. Zeitraum von rd. 2.100 auf 1.830. Nach wie vor hat mehr als jedes vierte bundesdeutsche Notaramt seinen Sitz in NRW.

Der Landesjustizverwaltung oblag zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) die Dienstaufsicht über 2.145 Notarinnen und Notare. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe bindet personelle Ressourcen auf allen Verwaltungsebenen, vornehmlich im höheren und gehobenen Dienst.

Der LRH hatte die Tätigkeiten der Justizverwaltung für Notarinnen und Notare bereits im Jahr 2004 geprüft (Jahresbericht 2006, Beitrag Nr. 19).

Etwa zu dieser Zeit wurden in anderen Bundesländern Gebühren für einzelne Tätigkeiten der Justizverwaltung für Notariate eingeführt, so z. B. 2006 in Niedersachsen. Im Hinblick darauf hat der LRH das PrüftHEMA mit der Zielsetzung wieder aufgegriffen, auch in NRW Gebühren für einzelne Tätigkeiten der Justizverwaltung für Notariate einzuführen.

12.2 Wesentliche Feststellungen

12.2.1 Prüfung der Amtsführung der Notarinnen und Notare

Den Aufsichtsbehörden obliegt die regelmäßige Prüfung und Überwachung der Amtsführung der Notarinnen und Notare. Neubestellte Notarinnen und Notare werden innerhalb der ersten zwei Jahre ihrer Tätigkeit, alle anderen regelmäßig alle vier Jahre geprüft. Daneben sind „zusätzliche Zwischenprüfungen und Stichproben ohne besonderen Anlass“ (so genannte Sonderprüfungen) zulässig.

Gegenstand der Prüfung, die von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landgerichts (LG) oder den von ihnen beauftragten Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit durchgeführt wird, ist die ordnungsgemäße Erledigung der notariellen Amtsgeschäfte.

Nach den Feststellungen des LRH hat jede Notariatsprüfung Personalkosten von etwa 1.560 € verursacht. Allein die binnen vier Jahren durchzuführende regelmäßige Prüfung der 2.145 Notarinnen und Notare, die in NRW ihren Amtssitz haben, kostet das Land insgesamt rd. 3,35 Mio. €, d. h. jährlich rd. 836.000 €.

12.2.2 Bestellung einer Notarvertretung

Für die Zeit der Abwesenheit oder Verhinderung kann die Aufsichtsbehörde der Notarin oder dem Notar auf Antrag eine Vertretung bestellen. Zuständig dafür ist die Präsidentin oder der Präsident des LG, welche bei jeder Bestellung die fachliche und persönliche Eignung der Vertretung zu prüfen haben. Die Notarvertretung wird durch schriftliche Verfügung bestellt. Bei der erstmaligen Bestellung hat die Vertretung einen Amtseid zu leisten.

Der LRH hat bei sieben LG stichprobenweise erhoben, wie viele Vertretungen für bestimmte Zeiträume und in welcher Häufigkeit beantragt wurden. Insgesamt hat er für den Zeitraum der Jahre 2009 und 2010 jeweils rd. 4.400 der beantragten Vertretungen ausgewertet. Der Anteil der in den sieben LG-Bezirken ansässigen Notarinnen und Notare betrug 63 v. H. der in NRW derzeit insgesamt ansässigen Notarinnen und Notare. Davon beantragten etwa 70 v. H. rd. fünfmal im Jahr eine Vertretung.

Jede Bestellung einer Vertretung hat Personalkosten von rd. zwölf € verursacht, jede Erstbestellung mit Vereidigung rd. 20 €.

12.3 Würdigung

Der LRH hat dem Justizministerium (JM) die Ergebnisse seiner Prüfung am 21.12.2011 zugeleitet. Er hat dem JM mitgeteilt, die untersuchten Tätigkeiten der Justizverwaltung in Zusammenhang mit der Amtsführung von Notarinnen und Notaren erforderten einen signifikanten personellen und sachlichen Aufwand. Diesen Aufwand leiste die nordrhein-westfälische Justiz - im Gegensatz zu anderen Landesjustizverwaltungen - unentgeltlich. Nach Überzeugung des LRH sei dies nicht länger hinnehmbar.

Das Beispiel Niedersachsens verdeutliche die finanziellen Auswirkungen der fehlenden Gebührenerhebung. So koste die Prüfung der Amtsgeschäfte die in Niedersachsen ansässigen Notarinnen und Notare je nach Umfang ihrer Urkundsgeschäfte zwischen 300 € und 900 €. Auf der Basis einer durchschnittlichen Gebühr von 600 € ergäben sich bei derzeit 2.145 Notariaten in NRW und einem vierjährigen Prüfungsturnus Einnahmen von rd. 322.000 € jährlich. Diese Einnahmen könnten die durch die Geschäftsprüfungen verursachten jährlichen Personalkosten von rd. 836.000 € zumindest teilweise ausgleichen. Gleiches gelte im Ergebnis für die untersuchte Bestellung von Vertretungen. Für die vom LRH geprüften 4.400 Bestellungen von Vertretungen eines Jahres wären in Niedersachsen Gebühreneinnahmen von 220.000 € erzielt worden.

12.4 Stellungnahme des Justizministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 21.03.2012 u. a. mitgeteilt, eine Einführung von landesspezifischen Gebühren im Hinblick auf den Aufwand der Justizverwaltung im Rahmen der Dienstaufsicht über Notare sei grundsätzlich möglich. Zu berücksichtigen sei insoweit aber zum einen die Grundrechtsrelevanz dieser Gebühren im Hinblick auf die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz) oder ggf. auf die durch Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz geschützte allgemeine Handlungsfreiheit in ihrer Ausprägung als wirtschaftliche Betätigungsfreiheit. Zum anderen sei die sachliche Rechtfertigung der Höhe der jeweiligen Gebühren unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen. Angesichts dieses Spannungsverhältnisses sowie der zahlreichen, durchaus bedenkenswerten Gesichtspunkte, die sowohl die Präsidentin und Präsidenten der Oberlandesgerichte als auch die Rheinische und die Westfälische Notarkammer vorgetragen hätten, solle eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden. Diese Arbeitsgruppe, an der auch Vertreter der drei Oberlandesgerichte sowie der beiden Notarkammern teilnähmen, werde voraussichtlich im Mai 2012 ihre Arbeit aufnehmen.

Zu einer möglichen Gebühr für die Geschäftsprüfungen der Notariate hat das JM mitgeteilt, auch wenn die Anhörung des Geschäftsbereichs und der Notarkammern zu dem Ergebnis geführt habe, dass der Aufwand für eine Geschäftsprüfung kleiner Notariate häufig nicht geringer sei (mitunter sogar größer) als eine Geschäftsprüfung von Notariaten mit hohem Urkundsaufkommen, erscheine auch ihm ggf. eine gestaffelte Gebührenregelung sachgerecht zu sein, damit die Gebühr auch für kleine Notariate wirtschaftlich vertretbar sei. Die eingesetzte Arbeitsgruppe werde daher insoweit auch die Höhe der Gebühren in den Blick zu nehmen haben.

Zudem halte auch das JM die Einführung von möglichst kostendeckenden Gebühren für die Bestellung einer Notarvertretung für erwägenswert. Denn sie verursache, insbesondere in dem Bereich des Anwaltsnotariats, wegen der Vielzahl der Fälle einen erheblichen Kostenaufwand und liege im Wesentlichen im Interesse des Notars, weil das Urkundsaufkommen während der Zeit der Abwesenheit weiter gefördert werde. Eine solche Gebühr könne überdies eine verhaltenslenkende Wirkung entfalten. Hinsichtlich der Höhe der Gebühr habe der Präsident des Oberlandesgerichts Hamm darauf hingewiesen, dass der

Arbeitsaufwand für Vertreterbestellungen, insbesondere sofern diese IT-gestützt und mithilfe einer Datenbank erfolgen, bei durchschnittlich nur etwa fünf bis 15 Minuten liegen dürfe; ihm erscheine daher eine Gebühr von maximal 25 € angemessen. Das JM beabsichtige, von der Arbeitsgruppe auch den mit der Bestellung einer Notarvertretung verbundenen Arbeitsaufwand ermitteln zu lassen, um so ggf. eine angemessene Gebühr festlegen zu können.

Der Schriftwechsel dauert an.

13 Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Grundlagen zur Feststellung von Raumbedarf im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften geprüft und dabei festgestellt, dass der Raumbedarf auf der Basis eines fast 40 Jahre alten Musterraumprogramms des Justizministeriums bemessen wird.

Obwohl in der Justizverwaltung in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl organisatorischer und rechtlicher Änderungen vorgenommen wurde, die zum Teil von erheblicher Relevanz für die Bemessung des Raumbedarfs sind, wurden die dazu bestehenden Regelungen zur Bedarfsermittlung an die veränderten Rahmenbedingungen nicht angepasst.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist damit eine bedarfsgerechte und dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Ressourcenverwaltung Rechnung tragende Raumbedarfsplanung nicht mehr gewährleistet.

Das Justizministerium hat sich dieser Bewertung angeschlossen und eine Überarbeitung des bestehenden Musterraumprogramms in die Wege geleitet.

13.1 Ausgangslage

Mit Erlass vom 31.10.1973 legte das Justizministerium (JM) durch ein Musterraumprogramm den bei der Planung von Gerichtsneu- oder -erweiterungsbauten zu berücksichtigenden Raumbedarf fest. Sinn und Zweck dieser Regelung ist die Vorgabe einer standardisierten Berechnungsgrundlage zur Ermittlung des angemessenen Raumbedarfs sowie die Erleichterung und Optimierung der Planung und Bauausführung durch die Festlegung von Regelflächen für die einzelnen Raum- und Funktionseinheiten.

In diesem Musterraumprogramm werden für verschiedene Raumkategorien, wie z. B. Büroräume, Sitzungssäle oder Räume für Ausbildung und Unterricht, Festlegungen zur Raumgröße, Raumanzahl und ggf. zur Art der Belegung (Einzel- oder Doppelzimmer) getroffen. Der konkrete Flächenbedarf in den einzelnen Kategorien richtet sich überwiegend nach der Anzahl der jeweiligen Nutzer (z. B. Art und Größe von Verhandlungssälen entsprechend der Zahl der Richterinnen und Richter).

Das Musterraumprogramm wurde im Jahr 1984 ohne grundsätzliche Neuregelungen überarbeitet. Vor dem Hintergrund allgemeiner Sparmaßnahmen erfuhren lediglich die Flächenansätze in den einzelnen Raumkategorien z. T. eine pauschale Kürzung (z. B. 10 v. H. für Büroräume).

13.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

13.2.1 Wie in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ist in den letzten zehn bis 15 Jahren auch in der Justizverwaltung eine Vielzahl von rechtlichen und organisatorischen Änderungen vorgenommen worden, z. B.:

- Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation, wie
 - die Abkehr von der strikten Arbeitsteilung zwischen Geschäftsstelle, Kanzlei, Protokolldienst und Kostenbeamtinnen bzw. Kostenbeamten mit einer entsprechenden räumlichen Trennung hin zu einer ganzheitlichen Verfahrensbearbeitung in Serviceeinheiten,
 - die grundsätzliche Übertragung von erstinstanzlichen Verfahren vor dem Landgericht von der Kammer auf die Einzelrichterin oder den Einzelrichter ab dem 01.01.2002,
- umfassende Installation von IT und entsprechender Verfahren nach dem Konzept „Justiz 2003“,
- Modernisierung der Sachausstattung durch
 - die Anschaffung leistungsfähiger, platzsparender Vervielfältigungsanlagen,
 - die Einrichtung von Rollregalanlagen,
- Einführung neuer oder Veränderung bestehender justizspezifischer Vorschriften, wie
 - die Neufassung der Ausbildungsverordnung für Justizfachangestellte,
 - der Wegfall der lokalen Anbindung des Kanzleisitzes einer Anwältin oder eines Anwalts an den Ort der außergerichtlichen Zulassung,
 - die Einführung der Mediation in Räumen des Gerichts,
- Erstellung eines Sicherungskonzepts im Jahre 1996, welches u. a. Regelungen über die baulichen Anforderungen an den Eingangsbereich von Justizgebäuden enthält.

Diese und weitere Änderungen haben nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Münster auch weitreichende Auswirkungen auf die Bemessung des Flächenbedarfs der Justizbehörden.

Da das Musterraumprogramm der Justizverwaltung nach wie vor auf den Organisationsstrukturen der Justiz der siebziger Jahre beruht, hat der Landesrechnungshof (LRH) das JM aufgefordert, die seit 1973 bzw. 1984 bestehenden Regelungen zur Flächenbedarfsermittlung an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

13.2.2 Die fehlende Anpassung führte in der Praxis dazu, dass die Justizverwaltung sowohl bei der Nutzung der Bestandsbauten als auch bei der Planung und Durchführung von neuen Unterbringungsmaßnahmen bewusst von den Vorgaben des Musterraumprogramms abgewichen ist. Abweichungen von dem Flächen-Soll nach dem Musterraumprogramm und dem Flächen-Ist ergaben sich - nach unten wie auch nach oben - bei der Anzahl und/oder der Größe der

- Büroräume und Registraturen für Serviceeinheiten,
- Räume für den Justizwachtmeisterdienst,
- Verhandlungssäle, Beratungs- und Vernehmungszimmer,
- in den Grundbuchämtern vorzuhaltenden Räume,
- Räume für die Ausbildung,

- Anwaltszimmer,
- Räume für Druck- und Kopierarbeiten,
- Vorführ- bzw. Arrestzellen und
- Archivflächen.

Beispielsweise zeigte die Prüfung im Bereich der Raumkategorie „Grundbuchämter“ wegen der landesweiten Einführung der IT-gestützten Grundbuchführung ein erhebliches Einsparpotenzial bei den Flächenansätzen für das Archiv, die Leseräume, die Filmstellen und die Grundbucheinsichtsräume auf.

Im Bereich der Sitzungssäle hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt insbesondere bemängelt, dass der Umfang des Geschäftsanfalls der verschiedenen Spruchkörper und die Teilzeitbeschäftigung von Richterinnen und Richtern als wesentliche bedarfsbegründende Faktoren bei der Festlegung der erforderlichen Saalarten und -größen unberücksichtigt bleiben. Statistiken über die Auslastung der Säle werden nicht geführt.

Kritisch zu sehen ist auch, dass nach dem Musterraumprogramm trotz sinkender Personalbestände bei der Flächenplanung bis zu 10 v. H. Büroraumreserve einzuplanen sind.

Der LRH hat daher in seiner Entscheidung vom 21.07.2011 gegenüber dem JM unter detaillierter Darlegung des Änderungsbedarfs bei etlichen Raumkategorien eine Überarbeitung des seit mehreren Jahrzehnten geltenden Musterraumprogramms gefordert.

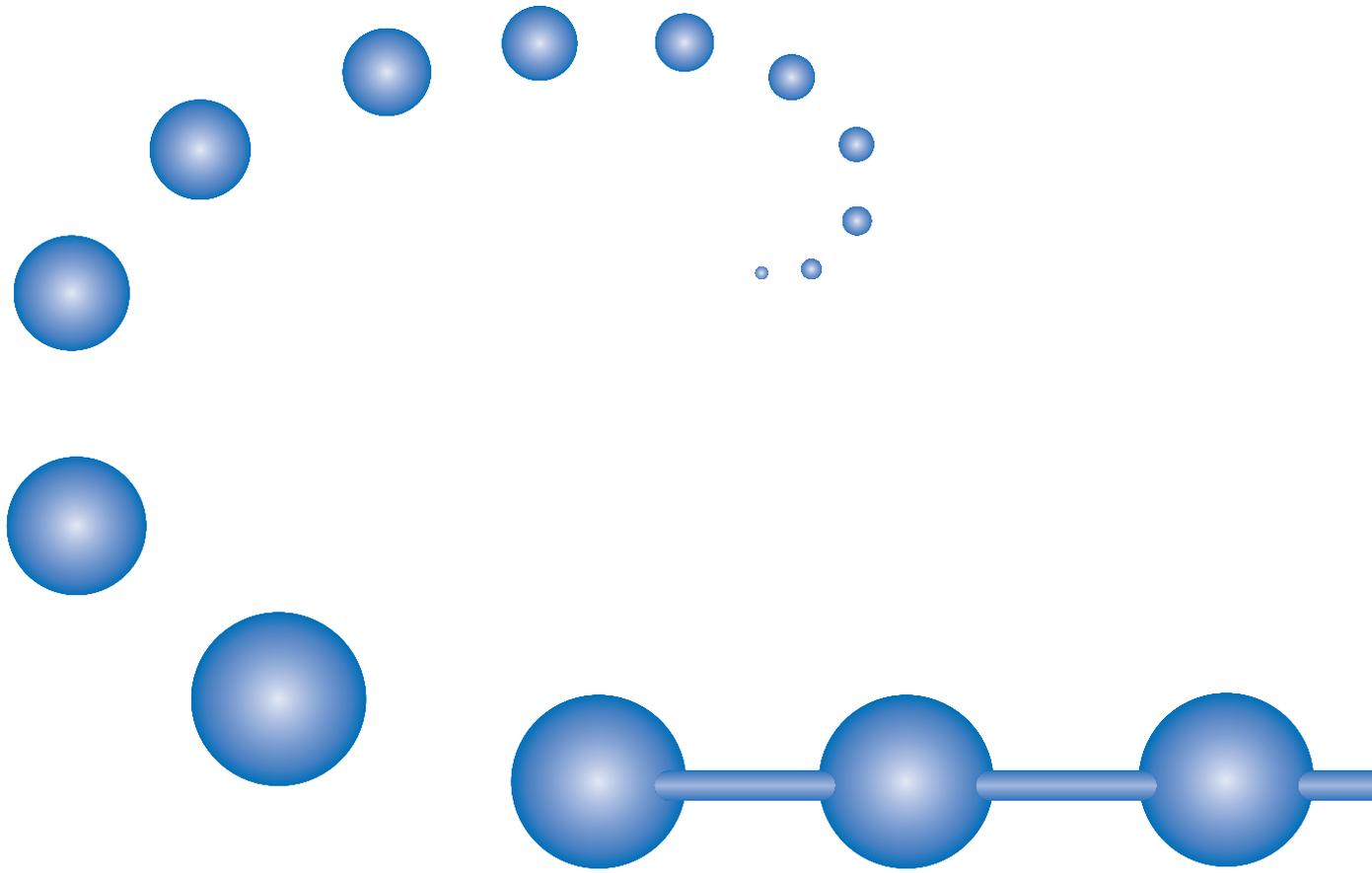
13.3 Stellungnahmen des Justizministeriums und des Finanzministeriums

Das JM hat in seiner Antwort vom 22.09.2011 der Bewertung des LRH zugestimmt und eine Überarbeitung der geltenden Regelungen für notwendig gehalten. Es hat eingeräumt, dass ein Musterraumprogramm seine Funktion nur erfüllen kann, wenn es nach größeren Veränderungen den Bedürfnissen der Praxis angepasst wird.

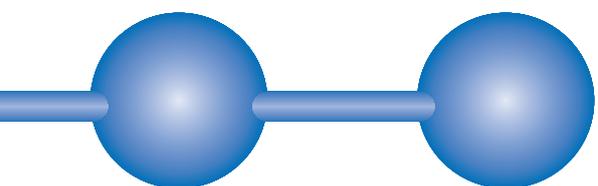
Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse hat das JM unter Beteiligung seines nachgeordneten Bereichs inzwischen eine Überarbeitung in die Wege geleitet. Dabei sollen auch die Fachgerichtsbarkeiten, auf die sich die Prüfung nicht unmittelbar erstreckte, einbezogen werden. Das JM geht davon aus, alsbald einen aktualisierten Entwurf dem für die Genehmigung des (neuen) Programms zuständigen Finanzministerium vorlegen zu können.

Auch das Finanzministerium teilt in seinem Schreiben vom 21.10.2011 die Auffassung des LRH, wonach die bisherigen Vorgaben des Musterraumprogramms aufgrund veränderter Rahmenbedingungen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung einer Anpassung bedürfen.

Der Schriftwechsel dauert an.



Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)



14 Stellen für besondere pädagogische Bedarfe sowie Stellen aus Rundungsgewinnen



Der Landesrechnungshof hat die für besondere pädagogische Zusatzbedarfe ausgewiesenen Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben, für Integrationshilfen und für herkunftssprachlichen Unterricht sowie die Stellen aus den so genannten Rundungsgewinnen untersucht. Die dabei festgestellten Mängel und Ungereimtheiten erfordern nach seiner Auffassung eine umfassende Korrektur der Veranschlagung, Verteilung und Verwendung dieser Stellen sowie gegebenenfalls einen Verzicht auf das Rundungsverfahren. Weitergehend hat er angeregt, die Vielzahl der Stellentöpfe für Zusatzbedarfe zugunsten einer zusammengefassten Stellenzuweisung zu reduzieren.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung sieht ebenfalls grundsätzlich die Notwendigkeit, Stellenkontingente mit unterschiedlicher Zweckbindung zielgenauer einzusetzen und gegebenenfalls stärker zu bündeln.

14.1 Vorbemerkung

Im Landeshaushalt sind Stellen für Lehrerinnen und Lehrer für den normalen Unterrichtsbedarf (Grundstellen) und für Zusatzbedarfe (Unterrichtsmehr- und Ausgleichsbedarfe) ausgewiesen. Gegenstand der Untersuchung des Landesrechnungshofs (LRH) war ein Teil der Stellen für Zusatzbedarfe, und zwar die für besondere pädagogische Bedarfe etatisierten

- Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben - UA-Stellen -,
- Stellen zum Ausgleich von Unterrichtsmehrbedarf für ausländische und ausgesiedelte Schülerinnen und Schüler (Integrationshilfen) - IH-Stellen -,
- Stellen zum Ausgleich von Unterrichtsmehrbedarf für Schülerinnen und Schüler, insbesondere aus den ehemaligen Anwerbeländern (herkunftssprachlicher Unterricht) - HU-Stellen -.

Die Anzahl dieser Stellen entwickelte sich in den Jahren 2006 bis 2010 wie folgt:

Stellen	2006	2007	2008	2009	2010
gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben	2.517	3.100	3.500	4.000	4.000
für Integrationshilfen	3.008	3.008	3.008	3.006	3.006
für herkunftssprachlichen Unterricht	886	886	886	886	886

Gegenstand der Untersuchung waren darüber hinaus die Stellen(-anteile) aus den so genannten Rundungsgewinnen (RG-Stellen), die ebenfalls u. a. für besondere pädagogische Aufgaben verwendet werden durften. Die RG-Stellen sind Bestandteil der im Haushalt veranschlagten Grundstellen; ihre Anzahl ergibt sich erst bei der Verteilung der jeweiligen - gerundeten - Grundstellenzahlen auf die einzelnen Schulen. Im Verlauf der Schuljahre 2005/2006 bis 2009/2010 ergaben sich folgende RG-Stellen:

Stellen aus Rundungsgewinnen	Schuljahr 2005/2006	Schuljahr 2006/2007	Schuljahr 2007/2008	Schuljahr 2008/2009	Schuljahr 2009/2010
nach dem Erläuterungsband zum jeweiligen Haushaltsplan	785,87	853,36	822,72	814,39	830,14

Untersuchungszeitraum war das Schuljahr 2008/2009, für das insgesamt rd. 8.200 der oben genannten Stellen mit einem Kostenvolumen von rd. 410 Mio. € zur Verfügung standen.

Der LRH hat dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) seine Prüfungsmittelungen mit Datum vom 23.12.2010 zugeleitet.

14.2 Wesentliche Ergebnisse

Der LRH hat wesentliche Mängel und Ungereimtheiten bei der Ermittlung, Verteilung und Verwendung dieser Stellen festgestellt.

14.2.1 Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben

Erstmalig im Haushaltsjahr 2006 und zunehmend mehr wurden UA-Stellen im Haushalt ausgewiesen. Eine Bedarfsberechnung lag der Veranschlagung nicht zugrunde.

Die im Schuljahr 2008/2009 zur Verfügung stehenden 3.500 UA-Stellen wurden fast vollständig über Bezirksregierungen (BR) und Schulämter an insgesamt 3.876 Schulen aller Schulformen (64 v. H. aller Schulen) weitergegeben. Während die Aufteilung der Stellen auf BR und Schulämter nach schulformeinheitlichen Kriterien erfolgte (bei Grund- und Hauptschulen z. B. nach dem Sozialindex), gab es für die Weiterverteilung von der Schulaufsicht auf die einzelnen Schulen keine einheitlichen Vorgaben des MSW. Vielmehr wurden dabei zahlreiche, nach Schulaufsichtspersonal sehr unterschiedliche Kriterien zugrunde gelegt. Entgegen der Vorgabe, die Zuweisung kleiner Stellenanteile zu vermeiden, erhielten 12 v. H. der Schulen nicht einmal eine Drittelstelle (Minimum: 0,01 Stelle).

Mehr als der Hälfte der Stellenzuweisungen stand bei den jeweiligen Schulen kein Personal gegenüber. Dies lag insbesondere daran, dass viele formal zugewiesene Stellen(-anteile) nicht ausgeschrieben werden durften bzw. zu kleine Stellenanteile nicht ausgeschrieben werden konnten.

Die besetzten Stellen wurden weit überwiegend für Vertretungsunterricht eingesetzt und standen nur in geringem Umfang für Förderzwecke zur Verfügung. Nach Auskunft von dazu befragten Schulleiterinnen und Schulleitern ließ die Verbindung der Verwendungszwecke „individuelle Förderung“ und „gegen Unterrichtsausfall/für Vertretungsaufgaben“ wegen des vorrangig zu bedienenden hohen Vertretungsbedarfs keine nachhaltige Förderung zu. Überdies wurde die zweckentsprechende Inanspruchnahme der UA-Stellen zunehmend durch ihre Verwendung für immer neue, vom MSW vorgegebene Zwecke (z. B. Aufbau von NRW-Sportschulen, Initiative „Komm-mit“) ausgeschlossen.

14.2.2 Integrationshilfen

Schulen erhalten seit Jahren Stellen zum Ausgleich von Unterrichtsmehrbedarf für ausländische und ausgesiedelte Schülerinnen und Schüler, um diese möglichst frühzeitig fördern und beim Aufbau sprachlicher, fachlicher und sozialer Kompetenzen unterstützen zu können. Für diese Integrationshilfen wurde ursprünglich eine wechselnde Anzahl von IH-Stellen - abhängig von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Zuwanderungsgeschichte und der Schulform - als Zuschlag zu den jeweiligen Grundstellen im Landeshaushalt veranschlagt. Im Jahr 2004 wurde diese nachvollziehbare Bedarfsbemessung eingestellt; stattdessen wurden seit 2005 durchgängig rd. 3.000 Stellen, schulformübergreifend gebündelt, im Haushalt ausgebracht.

Auch die Verteilung der Stellen vom MSW auf die Schulaufsicht und weiter auf die Schulen orientierte sich ursprünglich an der jeweiligen Zahl ausländischer und ausgesiedelter Schülerinnen und Schüler. Im geprüften Schuljahr 2008/2009 wies das MSW den BR die IH-Stellen noch immer auf der Grundlage schülerzahlbezogener, allerdings nicht mehr aktueller Berechnungsparameter zu.

Für die Weitergabe der Stellen von der Schulaufsicht an die einzelnen Schulen sah ein Erlass des MSW seit Beginn des Schuljahres 2006/2007 ein neues Verfahren vor. Danach sollten die IH-Stellen nicht mehr schülerzahlbezogen, sondern nach Qualitätskriterien auf der Grundlage von Förderkonzepten weiterverteilt werden. Das neue Verfahren erwies sich als sehr aufwändig. Die Erlassvorgaben wurden zunehmend nicht eingehalten. Die Verteilung der Stellen erfolgte uneinheitlich. Dies führte im Ergebnis dazu, dass lediglich 3.037 Schulen (50 v. H. aller Schulen) IH-Stellen(-anteile) erhielten, obwohl auch die meisten anderen Schulen von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungsgeschichte (bis zu 639 Schülerinnen und Schüler) besucht wurden. Bei den Schulen mit IH-Stellen ergaben sich Relationen von zwei bis 1.253 Schülerinnen und Schülern pro Stelle. Zudem wurden, entgegen der Erlassvorgabe, 420 Schulen IH-Stellen(-anteile) unterhalb einer Drittelstelle zugewiesen (Minimum: 0,07 Stelle).

In der Praxis wurde die enge Zweckbindung der Stellen, die sich speziell auf die Herkunft - und nicht auf den Förderbedarf - der Schülerinnen und Schüler bezog, häufig unterlaufen, da auch Schülerinnen und Schüler ohne Zuwanderungsgeschichte vergleichbaren Förderbedarf hatten und die Schulen häufig nach einheitlichen, für alle geltenden Förderkonzepten handelten.

14.2.3 Herkunftssprachlicher Unterricht

An den allgemeinbildenden Schulen in NRW wird zusätzlich zum regulären Unterricht in den Klassen eins bis zehn herkunftssprachlicher Unterricht angeboten, im Schuljahr 2008/2009 in über 15 Sprachen. Die Anmeldung war freiwillig, verpflichtete dann aber zur Teilnahme. Der Unterricht wurde, wenn genügend Anmeldungen für eine Sprache vorlagen, in speziellen, jahrgangsbezogenen Lerngruppen an der jeweiligen Schule erteilt. In weniger stark nachgefragten Sprachen wurden jahrgangsübergreifende sowie auch schul- und schulformübergreifende Lerngruppen eingerichtet.

Für den herkunftssprachlichen Unterricht, für den ursprünglich ebenfalls - abhängig von der Anzahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler - schulformbezogen eine wechselnde Anzahl von HU-Stellen etatisiert worden war, wurden seit 2004 unverändert 886 Stellen, schulformübergreifend gebündelt, im Landeshaushalt ausgebracht.

Demgegenüber entwickelte sich der herkunftssprachliche Unterricht in den Schuljahren 2006/2007 bis 2009/2010 sowohl nach Teilnehmerzahlen wie nach Unterrichtsstunden und Lerngruppen deutlich rückläufig. Die durch Erlass vorgegebenen Lerngruppengrößen und Unterrichtsstunden pro Woche wurden in der Praxis erheblich unterschritten. Im Schuljahr 2008/2009 z. B. erhielten in den beiden vom LRH untersuchten Regierungsbezirken Düsseldorf und Münster lediglich 3 v. H. der Lerngruppen die vorgesehenen fünf Unterrichtsstunden pro Woche und 30 v. H. der Lerngruppen maximal zwei Stunden.

14.2.4 Rundungsgewinne

Zur Berechnung der Stellen der Lehrerinnen und Lehrer für den normalen Unterricht einer Schule (Grundstellen) werden die Zahlen der Schülerinnen und Schüler durch die so genannte Schüler-Lehrer-Relation geteilt. Die sich danach für die einzelnen Schulen ergebenden Stellenbruchteile werden je nach Größe der Schule auf halbe oder ganze Stellen auf- oder abgerundet. Im Schuljahr 2008/2009 wurde bei nahezu allen Schulen (6.025 von 6.097) entweder aufgerundet oder - ganz überwiegend - abgerundet. Der Saldo aus Ab- und Aufrundungen bildet die so genannten Rundungsgewinne (RG-Stellen), die für besondere pädagogische oder schulübergreifende Aufgaben sowie unvorhersehbare Bedarfe verwendet werden sollen.

Basis für die Berechnung der Grundstellen und entsprechend der Auf- und Abrundungen sind die Schülerzahlen zum Stichtag 15.10. eines jeden Schuljahres. Demzufolge können die RG-Stellen, die sich rechnerisch für das laufende Schuljahr ergeben, erst gegen Ende des ersten Schulhalbjahres ermittelt werden. Dies führte in der Praxis dazu, dass nicht die Rundungsgewinne des laufenden Schuljahres, sondern die des vorherigen Schuljahres verteilt wurden.

Im Schuljahr 2008/2009 wurden rd. 814 RG-Stellen vom MSW, den BR und den Schulämtern auf 3.201 Schulen verteilt. Nur 2,6 v. H. der Schulen erhielten eine oder mehr als eine Stelle, 63 v. H. hingegen weniger als 0,2 Stellen (Minimum: 0,02 Stellen). Das Verfahren war schon wegen der mit diesen vielen kleinteiligen

Zuweisungen verbundenen umfangreichen Buchungen und nachzuhaltenden Personalmaßnahmen äußerst aufwändig. Verkompliziert wurde es durch die Einbindung aller Schulaufsichtsebenen. So legte z. B. das MSW selbst die Verwendung von 302 RG-Stellen im Detail fest; die den BR zur Ausführung zugeleitete Liste umfasste 21 Seiten und rd. 520 Positionen.

Die Verwendungszwecke waren äußerst vielfältig und bezogen sich ganz überwiegend auf nichtunterrichtliche Tätigkeiten, für die den jeweiligen Lehrkräften häufig Entlastungsstunden gewährt wurden. Die den Schulen zum Ausgleich dafür zugewiesenen RG-Stellen waren oft so gering, dass sie allein für eine Ausschreibung nicht ausreichten und die Schulen die Entlastungsstunden selbst kompensieren mussten. Darüber hinaus entsprach die Verwendung der RG-Stellen in vielen Fällen nicht den Vorgaben. Sie verstieß insbesondere gegen das Verbot, Rundungsgewinne für Zwecke zu verwenden, für die im Haushalt bereits Stellen ausgebracht waren.

14.2.5 Im Zusammenhang mit der Prüfung der Stellen für besondere pädagogische Bedarfe hat der LRH auch festgestellt, dass im Verlauf der Jahre 2005 bis 2010 nicht nur die Gesamtzahl der Stellen für Lehrerinnen und Lehrer zugenommen, sondern gleichzeitig eine beachtliche Verlagerung weg vom Grundbedarf hin zu diversen Zusatzbedarfen stattgefunden hatte. So ging der Anstieg der Stellen für Lehrerinnen und Lehrer um rd. 7.700 (auf insgesamt rd. 152.500) einher mit einer Abnahme der Stellen für den Grundbedarf um rd. 2.100 und einer Ausweitung der Stellen für Zusatzbedarfe um rd. 9.800 (auf insgesamt rd. 25.100).

14.3. Bewertungen

Abgesehen von einer Reihe von Einzelbewertungen zu Teilbereichen seiner Feststellungen hat der LRH dem MSW insbesondere Folgendes mitgeteilt:

14.3.1 Der LRH wolle die Notwendigkeit von Stellen für Zusatzbedarfe, z. B. für den Ganztags, nicht grundsätzlich in Frage stellen. Er betrachte den deutlichen Anstieg dieser Stellen jedoch insbesondere im Hinblick darauf mit Sorge, dass ihrer Ermittlung und Verteilung, wie seine Feststellungen zeigten, im Einzelnen oft keine nachvollziehbaren Kriterien zugrunde lägen.

So sei bei den von ihm geprüften gesondert veranschlagten Stellen für Lehrerinnen und Lehrer die jeweilige Anzahl der im Haushalt ausgebrachten Stellen nicht nachvollziehbar gewesen, weil es entweder nie eine Bedarfsberechnung gegeben habe oder sie zwischenzeitlich eingestellt worden sei.

Die jeweils unterschiedlichen Verfahren zur Verteilung der Zusatzbedarfsstellen seien viel zu aufwändig und würden zudem oft uneinheitlich gehandhabt. Bei den kleinteiligen Stellenzuweisungen müsse man sich fragen, ob mit ihnen der verfolgte Zweck überhaupt erreicht werden könne. Das gelte auch, wenn Stellen (-anteile) zwar zugewiesen würden, aber nicht ausgeschrieben werden dürften oder, weil zu klein, nicht ausgeschrieben werden könnten. Die Verteilung der RG-Stellen sei schon vom Ansatz her fragwürdig, weil nicht die Rundungsgewinne des laufenden Schuljahres, sondern die des vorherigen Schuljahres verteilt würden. Diese Vorgehensweise berge, da die Rundungsgewinne schwankten, über-

dies die Gefahr, dass „zu viele“ oder „zu wenige“ Stellen verteilt würden. Insgesamt stelle sich die Frage nach der Notwendigkeit eines Rundungsverfahrens, das den Schulen auf der einen Seite im Wege der Abrundung bis zu 0,49 Stellen des errechneten Grundbedarfs wegnehme, um ggf. denselben Schulen auf der anderen Seite „andere“ kleinteilige RG-Stellenanteile zuzuweisen.

Die Verwendung der Stellen habe häufig nicht oder nicht in vollem Umfang der vorgesehenen Zweckbindung entsprochen. Eine klare (inhaltliche) Abgrenzung zu anderen Fördertöpfen sei nicht immer möglich gewesen.

Beim rückläufigen herkunftssprachlichen Unterricht müsse geprüft werden, ob er selbst dann beibehalten werden solle, wenn die vom MSW gesetzten Standards (Unterrichtsstunden pro Woche/Gruppengröße) in der Praxis nicht verwirklicht würden oder werden könnten.

Bei den Rundungsgewinnen zeige die festgestellte Bandbreite der Verwendungsvarianten, dass die Stellen in der Praxis als Stellenpool für die verschiedensten Begehrlichkeiten genutzt würden.

14.3.2 Zusammenfassend betrachtet gäben die Feststellungen nach Auffassung des LRH nicht nur Veranlassung, die Veranschlagung, Verteilung und Verwendung der untersuchten Stellen umfassend zu korrigieren und auf das Rundungsverfahren ggf. zu verzichten. Darüber hinaus stelle sich die Frage, inwieweit die Einzelbetrachtung von Stellen und Zwecken und ihre Aufspaltung in verschiedene Töpfe den tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen (noch) Rechnung trage. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass der Erfolg isoliert betrachteter Förderangebote nicht messbar sei. Wenn sich die schulische Situation der zu fördernden Schülerinnen und Schüler - z. B. die Sitzenbleiberquote - verbessere, so könne dies sowohl auf Angebote aus den vom LRH untersuchten Stellen zurückzuführen sein, als auch auf andere nicht in die Prüfung einbezogene Stellen für zusätzliche Bedarfe oder auf eine grundsätzlich stärkere Ausrichtung des gesamten Unterrichts auf die individuelle Förderung oder auf eine Kombination aus allem. Dementsprechend planten die Schulen in der Praxis auch auf der Grundlage von Gesamtförderkonzepten und differenzierten nicht kleinteilig nach der Herkunft bzw. Zweckbindung einzelner Stellen.

Diesem Gesamtansatz werde die derzeitige Stellenzuweisung über verschiedene Töpfe nicht gerecht. Sie widerspreche zudem dem Gedanken der Eigenverantwortung, der auch im Schulbereich zunehmend an Gewicht gewinne und den Schulen mehr Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen solle.

Der LRH rege daher an, die Vielzahl der Töpfe zu reduzieren, stattdessen ggf. eine zusammengefasste Stellenzuweisung für Unterrichtsmehrbedarfe vorzusehen und diese rechenbar zu machen.

14.4. Weiterer Schriftwechsel

14.4.1. Das MSW hat mit Schreiben vom 27.10.2011 Stellung genommen.

In grundsätzlichen Anmerkungen führt es zunächst insbesondere aus, die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Schulen sei für die Landesregierung eine der zentralen Leitperspektiven für das Schulwesen in NRW. Auf dem Weg

dahin müssten auch neue Perspektiven und Ansätze für die Veranschlagung, Verteilung und Verwendung von Stellen in den Blick genommen werden. Im Schulpolitischen Konsens sei u. a. vorgesehen, ergänzend zur Grundstellenzuweisung auch kriteriengeleitete Ansätze, wie z. B. Sozialindex, Zuweisung von Integrationsstellen und zukünftig Inklusionsindex auszubauen. Ferner sei es Ziel der Landesregierung, das gemeinsame Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen auszubauen. Auch dabei seien Ressourcen- und Steuerungsfragen in den Blick zu nehmen.

Für diese Entwicklungsprozesse ergäben sich aus den Feststellungen des LRH wertvolle Erkenntnisse und Hinweise. Auch das MSW sehe grundsätzlich die Notwendigkeit, Stellenkontingente mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen zielgenauer einzusetzen und ggf. stärker zu bündeln, das praktizierte Rundungsverfahren zu überdenken, die Ressourcensteuerung zu optimieren und den einzelnen Schulen mehr Verantwortung bei der Verwendung der in den Blick genommenen Stellen zu übertragen. Insoweit bestehe grundsätzliches Einvernehmen mit den Feststellungen des LRH.

Es zeichneten sich jedoch die nachfolgenden, noch zu lösenden Zielkonflikte ab. So sei in der Schulpolitik generell die Tendenz festzustellen, Stellen für bestimmte schulfachliche Zwecke gesondert auszuweisen und zu bewirtschaften. Die Bildung von einzelnen Stellentöpfen für oftmals ähnliche Sachverhalte sei dem politischen Wunsch nach einer umfassenden Rechenschaftslegung gegenüber der Schulöffentlichkeit geschuldet. Diese Tendenz stehe einer stärkeren Bündelung dieser Stellentöpfe unter einer erweiterten Zweckbestimmung entgegen. Eine Zusammenfassung von Stellen mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen unter einer Überschrift und die daraus resultierenden Freiräume bei der Stellenverwendung weckten häufig die Befürchtung, dass ein angestrebter einzelner schulfachlicher Ansatz, z. B. die gezielte Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, zu kurz komme bzw. die Förderung von Gruppen mit einem speziellen Förderbedarf nicht hinreichend nachgewiesen werden könne.

Mit den Stellen aus Rundungsgewinnen würden schulfachliche bzw. schulübergreifende Bedarfe bedient, für die ansonsten keine oder nicht in ausreichendem Maße Ressourcen im Haushalt veranschlagt wurden. Eine Aufgabe oder Veränderung des praktizierten Rundungsverfahrens wäre mit einer aufgabenkritischen Prüfung der Bedarfe verbunden. Es bestehe die Befürchtung, dass bestimmte Bedarfe künftig nicht mehr bzw. nicht mehr in vollem Umfang bedient werden könnten.

Zusammenfassend sei festzustellen, dass bei der Entscheidungsfindung über künftige Umsteuerungsprozesse eine Vielzahl von sehr komplexen, wechselseitigen Fragestellungen in den Blick zu nehmen sei, die einen sorgfältigen und zeitaufwändigen Abstimmungsprozess erforderlich machten. Das MSW werde prüfen, ob ggf. auch externer Sachverstand, insbesondere zu den Fragen der künftigen Ressourcensteuerung und den sich daraus ergebenden Problemstellungen heranzuziehen sei und wie die am Schulleben beteiligten Organisationen in angemessener Weise in den notwendigen Diskussionsprozess einbezogen werden könnten.

Im Weiteren geht das Ministerium u. a. auf die nachfolgenden Feststellungen des LRH ein. Zur Beanstandung, dass die jeweilige Anzahl der im Haushalt

gesondert veranschlagten Lehrerstellen nicht nachvollziehbar sei, führt das MSW aus, die Anzahl sei oftmals politisch gesetzt (z. B. bei den UA-Stellen) und mit dem jeweiligen Haushalt fest- bzw. fortgeschrieben worden und daher nicht nach aktuellen Kriterien messbar.

Zu den beanstandeten kleinteiligen Stellenzuweisungen teilt das MSW mit, aus seiner Sicht sei es zielführend, den Ausgleichs- und Mehrbedarf einer Schule spitz zu berechnen und zuzuweisen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass sich der Gesamtstellenbedarf einer Schule systembedingt aus einer Vielzahl von Einzelatbeständen zusammensetze, sodass sich auch aus kleinteiligen bedarfsabhängigen Einzelzuweisungen verwertbare Stellenanteile ergäben. Wenn die Zuweisung eines Stellenanteils dazu führe, dass die Schule eine Stelle ausschreiben, Vertretungskräfte beschäftigen oder Kapitalisierungsmöglichkeiten nutzen könne, sei die Zuweisung in jedem Fall als sinnvoll anzusehen.

Bezüglich des weiteren Vorgehens im Einzelnen kündigt das MSW u. a. an, die Zweckbestimmung, Verwendung und Bewirtschaftung der UA-Stellen zu überprüfen. Bei den IH-Stellen sei es grundsätzliches Ziel, sie künftig mit anderen Stellentöpfen zusammenzufassen. Zu prüfen sei auch, welche Konsequenzen aus den Feststellungen zum insgesamt rückläufigen herkunftssprachlichen Unterricht und zu dessen künftiger Organisation zu ziehen seien. Außerdem verdeutlichen die sehr komplexen Feststellungen des LRH die Notwendigkeit, auch das Verfahren, die Verteilung und die Verwendung der Rundungsgewinne zu überprüfen. Insgesamt werde grundsätzlich die Notwendigkeit gesehen, möglichst keine weiteren separaten Stellentöpfe zu bilden und vorhandene Stellentöpfe stärker zu bündeln.

14.4.2 In seiner Entscheidung vom 05.04.2012 hat der LRH u. a. geantwortet, in den grundsätzlichen Anmerkungen zeige das MSW auf, dass die Prüfung des LRH bzw. die einzelnen Feststellungen nicht isoliert betrachtet werden könnten, weil sie bedeutende schulpolitische Ziele und damit zusammenhängende sehr komplexe, wechselseitige Fragestellungen berührten. Zugleich mache das MSW deutlich, dass die Umsetzung dieser Ziele einen sorgfältigen und zeitintensiven Abstimmungsprozess erfordere.

Dieser Einschätzung stimme der LRH grundsätzlich zu. Er gehe daher davon aus, dass nicht mit einer schnellen Lösung aller aufgezeigten Fragestellungen zu rechnen sei. Dies solle das MSW allerdings nicht daran hindern, gangbare Zwischenschritte vorzuziehen und z. B. die äußerst verwaltungsaufwändige, vom Ansatz nicht stimmige Verteilung von Vorjahresrundungsgewinnen einzustellen. Im Übrigen gehe der LRH davon aus, dass das MSW, wie angekündigt, den wesentlichen Feststellungen des LRH im Rahmen der jeweiligen Entwicklungsfortschritte Rechnung tragen werde.

Unabhängig von der gegebenen grundsätzlichen Übereinstimmung weise er jedoch darauf hin, dass ihn die Ausführungen des MSW zu den Zielkonflikten, die im weiteren Verfahren zu lösen seien, letztlich nicht überzeugten. So spreche der politische Wunsch nach einer umfassenden Rechenschaftslegung aus Sicht des LRH nicht gegen eine Bündelung von Stellen mit breiterer Zweckbestimmung, wenn den Schulen gleichzeitig aufgegeben werde darzulegen, für welche schulfachlichen Zwecke die Stellen im Einzelnen verwendet würden. Im

Übrigen habe die Prüfung des LRH doch gerade aufgezeigt, dass es trotz enger Zweckbindung in der Praxis häufig nur schwer - wenn überhaupt - möglich sei, die konkrete Verwendung einzelner Stellen(-anteile) nachzuweisen.

Die im Weiteren bezüglich einer Aufgabe/Veränderung des Rundungsverfahrens geäußerte Befürchtung, dass bestimmte Bedarfe künftig nicht mehr bedient werden könnten, dürfe aus Sicht des LRH nicht dazu führen, ein als nicht sachgerecht erkanntes Verfahren aufrecht zu erhalten. Soweit die bisher aus Rundungsgewinnen bedienten Bedarfe einer aufgabenkritischen Überprüfung nicht standhielten, sollten dafür auch keine Stellen (mehr) bereitgestellt werden. Für die übrigen Bedarfe könne eine transparente Veranschlagung im Rahmen einer bestehenden oder neu zu schaffenden Zweckbestimmung im Haushalt vorgesehen werden.

Die Erklärung, die Anzahl der im Landeshaushalt gesondert veranschlagten Stellen sei oftmals politisch gesetzt und mit dem jeweiligen Haushalt fest- bzw. fortgeschrieben worden, möge zutreffen. Sie entbinde jedoch nicht von der haushaltsrechtlichen Verpflichtung, neue Stellen nur dann und in dem Umfang einzurichten, in dem dies zur Erfüllung von Aufgaben des Landes notwendig sei, und entbehrliche Stellen im Haushaltsplan des nächsten Jahres nicht wieder auszubringen. Dieser Verpflichtung werde die festgestellte Praxis nicht gerecht.

Die Begründung zu den beanstandeten kleinteiligen Stellenzuweisungen sei nicht überzeugend. Denn sie laufe darauf hinaus, dass eine solche Einzelzuweisung schon deshalb sinnvoll sei, weil sie in der Addition mit etwaigen weiteren (kleinteiligen) Zuweisungen eine zweckentsprechend nutzbare Größenordnung ergeben „könnte“. Daraus folge aber auch, dass an den Schulen, an denen eine solche Addition nicht zustande komme, die kleinteiligen Stellenanteile ungenutzt blieben und dementsprechend bezogen auf das Land ggf. eine Vielzahl von Stellen nicht für den veranschlagten Zweck zur Verfügung stehe. Nach Auffassung des LRH sollten einzeln zugewiesene Stellenanteile daher zumindest so groß sein, dass sie für sich genommen verwertbar seien.

Im Übrigen könne der LRH nicht nachvollziehen, warum das MSW es nur für die Mehr- und Ausgleichsbedarfe als zielführend ansehe, sie „spitz zu berechnen und zuzuweisen“, und nicht auch für den Grundbedarf. Dann allerdings dürfte es - in konsequenter Anwendung dieser Sichtweise - das vom LRH beanstandete Rundungsverfahren schon vom Ansatz her nicht geben.

Der Schriftwechsel dauert an.

15 Zuschüsse für die von Ersatzschulen genutzten Schulgebäude



Sofern Schulträger von Ersatzschulen ein Schulgebäude anmieten, erhalten sie deutlich höhere Landeszuschüsse, als wenn sie ein in ihrem Eigentum stehendes Gebäude nutzen. Die dadurch bedingten Mehrausgaben für den Landeshaushalt beliefen sich für das Jahr 2006 auf rund 27,4 Millionen Euro. Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrisiken dieser Praxis aufgezeigt und angeregt, die Refinanzierungsmodalitäten - unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an den Schulgebäuden - zu vereinheitlichen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die unterschiedlichen Finanzierungsmodi zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Es sieht daher ebenfalls Handlungsbedarf.

15.1 Vorbemerkung

Die schulische Bildung wird in NRW durch öffentliche Schulen und Schulen in freier Trägerschaft wahrgenommen. Schulen in freier Trägerschaft sind Ersatzschulen, wenn sie in ihren Bildungs- und Erziehungszielen im Wesentlichen den Bildungsgängen und Abschlüssen der öffentlichen Schulen entsprechen. Ersatzschulen bedürfen der Genehmigung.

Genehmigte Ersatzschulen werden in erheblichem Umfang durch das Land finanziert. Im Jahr 2011 beispielsweise wurden für sie Mittel i. H. v. rd. 1,24 Mrd. € im Haushalt bereitgestellt.

Sowohl der Landesrechnungshof (LRH) als auch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben sich immer wieder mit der Ersatzschulfinanzierung befasst. Dabei ergaben sich u. a. Anhaltspunkte dafür, dass die Höhe der Landeszuschüsse wesentlich davon beeinflusst wird, ob der Schulträger Eigentümer oder Mieter seiner Schulgebäude ist. Der LRH ist dieser Thematik im Rahmen einer Querschnittsprüfung landesweit nachgegangen. Die Ergebnisse seiner Untersuchung hat er dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) mit Entscheidung vom 29.12.2009 mitgeteilt.

15.2. Grundzüge der Ersatzschulfinanzierung

Ersatzschulen haben gemäß Art. 8 Abs. 4 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen Zuschüsse des Landes.

Berechnung und Auszahlung der zu beantragenden Landeszuschüsse erfolgen durch die Bezirksregierungen (BR) nach Maßgabe von detaillierten Regelungen im Schulgesetz NRW, der Verordnung über die Finanzierung von Ersatzschulen und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Die BR gewähren den Schulträgern zunächst Abschlagszahlungen für das laufende Haushaltsjahr; die

endgültige Höhe der Landeszuschüsse setzen sie nach Vorlage der Jahresrechnung fest.

Die Zuschüsse bemessen sich grundsätzlich nach dem Haushaltsfehlbetrag der Ersatzschule; das ist der Betrag, um den die fortdauernden Ausgaben höher als die fortdauernden Einnahmen der Schule sind. Ausgaben dürfen grundsätzlich nur in Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen anerkannt werden. Bezuschusst werden insbesondere die laufenden Personal- und Sachausgaben. Eine Refinanzierung von Bauinvestitionsausgaben ist nicht vorgesehen. Auf Antrag werden lediglich die Zinsen für ein Darlehen bezuschusst, das der Schulträger zur Finanzierung einer als förderfähig anerkannten Schulbaumaßnahme mit Zustimmung der BR aufgenommen hat; Tilgungsraten werden nicht bezuschusst. Die Schulträger sind verpflichtet, sich an den anerkannten fortdauernden Ausgaben der Schule mit einer Eigenleistung von in der Regel 15 v. H. (Förderschulen 11 v. H.) zu beteiligen. Bereitgestellte Schuleinrichtung wird mit einer pauschalen Anrechnung von 2 v. H. abgegolten.

Im Übrigen folgt die Ersatzschulfinanzierung unterschiedlichen Regeln, je nachdem, ob der Schulträger als Eigentümer der Schulgebäude oder als Mieter abrechnet. Bei Eigentümern wird die Bereitstellung der Schulgebäude und -räume pauschal mit 7 v. H. auf die von ihnen zu erbringende Eigenleistung angerechnet.

Bei Mietern bleibt die Eigenleistung demgegenüber unverändert; sie erhalten stattdessen Zuschüsse zu ihren Mietausgaben. Die Höhe der Zuschüsse ist abhängig von der anerkannten schulisch genutzten Fläche und begrenzt auf die ortsüblich angemessene Miete. Da Mieten bei öffentlichen Schulen nicht anfallen, wird insoweit auf Hilfskriterien zurückgegriffen.

Die unterschiedlichen Finanzierungsregelungen für Eigentümer und Mieter sind historisch gewachsen. Schon das Ende 2005 außer Kraft getretene Ersatzschulfinanzgesetz, das aus dem Jahr 1961 herrührte, enthielt spezielle Regelungen für Eigentümer- und Mieterschulen. Die Differenzierung wurde auch bei der Neuordnung der Ersatzschulfinanzierung und der Übernahme der Vorschriften in das einheitliche Schulgesetz NRW beibehalten. Eine zuvor vom MSW angedachte einheitliche Nutzungspauschale für Eigentümer und Mieter wurde nicht umgesetzt.

15.3. Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzierungsregelungen für Mieter und Eigentümer

15.3.1 Nach einer Grundsatzentscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1983¹ haben Ersatzschulträger nach der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen einen Anspruch darauf, dass ihnen ein Zuschuss für die Abnutzung und Wertminderung der Schulgebäude unabhängig davon gewährt wird, ob der Schulträger die Schule in eigenen Schulräumen betreibt oder ob er sie mietet, pachtet oder Leasingverträge schließt. Ein Anspruch auf Bezuschussung von Miet- und Pachtkosten in voller Höhe bestehe allerdings nicht. Errichtungskosten fielen dem Schulträger zur Last.

¹ Urteil vom 03.01.1983 - VerfGH 6/82 - DÖV 1983, 335 ff.

Sowohl Mieten als auch die pauschale Ermäßigung des Eigenleistungsanteils um 7 v. H. beinhalten vom Ansatz her ein Entgelt für Abnutzung und Wertminderung der Schulgebäude. Unterschiede bestehen allerdings insoweit, als mit Mieten - wirtschaftlich gesehen - auch die Errichtungskosten in Form laufender Zahlungen abgegolten werden, während die Ermäßigung des Eigenleistungsanteils ausschließlich auf einen pauschalierten Ausgleich für Abnutzung und Wertminderung abzielt und dementsprechend auch als „AfA-Pauschale“ bezeichnet wird.

Der LRH hat untersucht, wie sich diese Unterschiede in der Praxis finanziell auswirken. Datenbasis waren alle 419 von IT.NRW zur Verfügung gestellten Jahresrechnungen für das Haushaltsjahr 2006. Die Rechnungen waren durch die BR zu rd. 40 v. H. abschließend geprüft (Stand: August 2008); bei den übrigen hat der LRH die Angaben der Schulträger grundsätzlich unverändert übernommen.

143 Jahresrechnungen (rd. 34 v. H.) betrafen Mieterschulen, die sich auf alle Schulformen verteilten. Bei den Freien Waldorfschulen stellten Mieterschulen den Regelfall dar; zudem waren sie bei den zahlenmäßig gering vertretenen Weiterbildungskollegs, Hauptschulen, Grundschulen und Gesamtschulen vergleichsweise häufig anzutreffen. Bei den im Ersatzschulbereich traditionell stärker vertretenen Realschulen, Gymnasien, Förderschulen und Berufskollegs gab es ganz überwiegend Eigentümerschulen.

Der LRH hat für seine weitere Untersuchung den Berechnungsweg zur Ermittlung der Landeszuschüsse 2006 für jede Schule und damit insgesamt rd. eine Mrd. € im Einzelnen nachvollzogen, um auf dieser Basis anschließend Vergleichsberechnungen anstellen zu können. Er hat darüber hinaus für jede Schule den Mietzuschuss bzw. die AfA-Pauschale je Quadratmeter anerkannter schulisch genutzter Fläche ermittelt, Durchschnittswerte gebildet und miteinander verglichen.

Danach erhielten die Mieterschulen durchschnittlich einen Zuschuss von 6,74 € pro Quadratmeter und Monat und damit deutlich höhere Zuschüsse als die Eigentümerschulen, bei denen der Zuschuss lediglich 3,88 € betrug. Die daraus resultierenden (tatsächlichen) Mehrausgaben für den Landeshaushalt beliefen sich auf rd. 27,4 Mio. €.

Der LRH hat darüber hinaus in einer Modellrechnung ermittelt, wie hoch die Zusatzausgaben des Landes gewesen wären, wenn auch die damals 276 Eigentümerschulen als Mieterschulen abgerechnet worden wären. Danach ergab sich eine fiktive Mehrbelastung für den Landeshaushalt von rd. 64 Mio. €.

15.3.2 Die für Mieter in der Regel günstigeren derzeitigen Finanzierungsregelungen beeinflussen auch die Entscheidung der Ersatzschulträger, ob sie die Schule in eigenen oder angemieteten Gebäuden betreiben, wie der nachstehende Beispielfall belegt.

Bei den Datenauswertungen fiel eine Schule auf, die mit Mietausgaben von 2,4 Mio. € und einem über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Quadratmeterpreis von 12,83 € deutlich über den Vergleichswerten lag. Diese Schule wurde bereits in den 90er Jahren - im Konsens von Staatskanzlei, mehreren

Ministerien, BR, Stadt und Schulträger - gezielt als Mieterschule gegründet, um das Land an den Ausgaben für Bauinvestitionen weitergehend zu beteiligen, als dies für Eigentümerschulen zulässig war. Hierzu verständigten sich die Beteiligten darauf, einen Bauträgerverein als Eigentümer des Schulgebäudes zu installieren, um über eine Finanzierung nach dem Mietmodell die jährliche Eigenleistung des Schulträgers unter Berücksichtigung seiner Darlehensverpflichtungen auf maximal 1,5 Mio. DM/Jahr zu begrenzen und alle darüber hinausgehenden Kosten über den Mietzins auffangen zu können. Sobald die Finanzierungsdarlehen abgelöst sind, sollte das Mietmodell in das für das Land deutlich günstigere Eigentümermodell überführt werden. Das Land garantierte dem Schulträger zudem die Übernahme der Schule bei einem Scheitern dieses Finanzierungskonzeptes.

Die Miete wurde vor Abschluss der Untersuchung des LRH auf 11,17 €/qm reduziert.

Die vorstehend dargestellte Mieter-Vermieter-Konstruktion war nach den Feststellungen des LRH kein Einzelfall. Weitere Beispiele fanden sich insbesondere bei Waldorfschulen, bei denen Fördervereine Liegenschaften an ihre Schulträgervereine vermieteten. Auch diese speziellen Mietverhältnisse waren durch das gemeinsame Interesse von Vermieter und Mieter geprägt, höhere Landeszuschüsse als als Eigentümer zu bekommen.

Bei Schulneugründungen war seit Jahren ein eindeutiger Trend zu Mieterschulen festzustellen. Ausweislich der vom LRH hierzu ausgewerteten Daten wurden von den seit 1998 neu gegründeten 36 Schulen im Haushaltsjahr 2006 insgesamt 33 als Mieterschulen abgerechnet.

15.4. Bewertungen

Der LRH hat dem MSW gegenüber insbesondere die Auffassung vertreten, seine Feststellungen belegten, dass nach der derzeitigen Systematik der Ersatzschulfinanzierung Mieter von Ersatzschulen in der Regel gegenüber Eigentümern bevorzugt würden. Für das Land seien Mieterschulen mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Die Bevorzugung der Mieterschulen habe in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von Vermieter-Mieter-Konstruktionen geführt, die das Ziel verfolgten, das Land auf diese Weise mehr als nach der Systematik der schulrechtlichen Vorschriften „eigentlich“ vorgesehen, auch an den Bauinvestitionen für die Ersatzschulen zu beteiligen. Schulneugründungen erfolgten dementsprechend seit Jahren (fast) ausschließlich als Mieterschulen. Im Ergebnis führe diese Praxis zu einer indirekten Subventionierung der Vermögensbildung Dritter.

Der LRH hat weiter ausgeführt, er vermöge keine zwingenden Gründe zu erkennen, die es rechtfertigten, Mieterschulen gegenüber Eigentümerschulen zu bevorzugen. Er rege deshalb an, wie bereits im Vorfeld des 2005 verabschiedeten neuen Schulgesetzes NRW angedacht, die Refinanzierungsmodalitäten - unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an den Schulgebäuden - weitestgehend zu vereinheitlichen.

15.5. Weiterer Schriftwechsel

15.5.1 Das MSW hatte zunächst u. a. mitgeteilt, dass die Refinanzierung von Mieten im Allgemeinen zu höheren Belastungen führe als die sieben prozentige Anrechnung auf die Eigenleistung des Gebäudeeigentümers, ergebe sich ohne den Blick auf die Haushaltsdaten bereits aus grundsätzlichen Erwägungen. Denn die Anrechnung stelle in pauschalierter Form lediglich ein Entgelt für Abnutzung und Wertminderung des Gebäudes dar, während es stets das Betreiben eines Vermieters sein werde, mindestens seinen Investitionsaufwand ähnlich einer Kostenmiete zu refinanzieren bzw. bei „echten“ Mietverhältnissen darüber hinaus auch eine Gewinnerwartung zu realisieren.

Der LRH hat erwidert, die grundsätzlichen Erwägungen des MSW seien sicherlich richtig. Ihm sei es weitergehend jedoch darum gegangen, die finanzielle Dimension aufzuzeigen, die sich hinter diesen Erwägungen für den Landeshaushalt verberge. Unabhängig davon bitte er die Differenzierung zwischen echten und unechten Mietverhältnissen zu erläutern.

15.5.2 Des Weiteren hatte das MSW ausgeführt, nach seiner Einschätzung habe der Vorschlag des LRH, eine für Mieter und Eigentümer einheitliche Nutzungspauschale einzuführen, keine Aussicht auf Erfolg. Die dazu im Vorfeld der Verabschiedung des Schulgesetzes NRW angestellten Überlegungen hätten ergeben, dass eine solche Pauschale zu erheblichen Verwerfungen führen würde mit der Folge, dass einerseits sehr hohe Überschussbeträge, andererseits in großem Umfang Ausgleichsbeträge (Vertrauensschutz) in Kauf genommen werden müssten. Eine solche Lösung sei mithin vor allem deswegen aufgegeben worden, weil sie fiskalisch nicht darstellbar gewesen sei.

Der LRH hat hierzu klargestellt, dass er keineswegs die Einführung einer einheitlichen Nutzungspauschale für Eigentümer und Mieter vorgeschlagen habe. Er habe vielmehr angeregt, die Refinanzierungsregelungen - unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an den Schulgebäuden - weitestgehend zu vereinheitlichen und sich dabei bewusst eines konkreten Vorschlags zur Umsetzung dieser Anregung enthalten.

Im Übrigen belegten die Ausführungen des MSW zu der früher angedachten einheitlichen Nutzungspauschale das Dilemma des damals gewählten Lösungsansatzes, nach dem alle Schulen von Anfang an eine gleich hohe Quadratmeterpauschale erhalten sollten und zugleich verhindert werden sollte, dass sich Schulen nach den neuen Regelungen schlechter stehen als zuvor. Eine solche Regelung habe zwangsläufig dazu führen müssen, dass einige Schulträger höhere Zuschüsse bekommen hätten als zuvor und andere, denen nunmehr weniger zugestanden hätte, in Höhe der Differenz Ausgleichsbeträge erhalten hätten. Angesichts dessen vermöge es nicht zu überraschen, dass das Ergebnis fiskalisch nicht darstellbar gewesen sei.

Der Umstand, dass die unterschiedliche Finanzierungspraxis historisch gewachsen sei, möge die vom LRH aufgezeigten Differenzen bei der Refinanzierung von Eigentümer- und Mieterschulen erklären; das Festhalten an diesem, den Landeshaushalt zunehmend stärker belastenden System begründe er nicht. Dem Hinweis, angesichts der langjährigen Finanzierungspraxis seien bei den Mieterschulen Vertrauensschutzgesichtspunkte zu berücksichtigen, könne bezüglich der „Altfälle“ gefolgt werden. Für die steigende Zahl neu gegründeter Mieter-

schulen gelte dies aber nicht. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass die angesprochenen Vertrauensschutzgesichtspunkte keinesfalls eine dauerhafte Fortschreibung des Status quo erforderten, sondern (lediglich) Regelungen nötig machten, die den Übergang zu einem neuen System abfedern.

Sollte es gleichwohl dem politischen Willen entsprechen, dass sich das Land auch weiterhin (mittelbar) an den Investitionskosten von Privatschulgebäuden beteiligt, sei zumindest über alternative Finanzierungsformen nachzudenken. Denn das hierzu bisher praktizierte Finanzierungsmodell über Mieten sei nicht nur sehr aufwändig und, weil der Mietwert in jedem Einzelfall ermittelt und festgesetzt werden müsse, streitanfällig, wie LRH und Staatliche Rechnungsprüfungsämter wiederholt festgestellt hätten. Es erscheine darüber hinaus schon deshalb nicht sachgerecht, weil es selbst nach Ablösung der für einen Schulneubau aufgenommenen Darlehen noch weiter Anwendung finde und den Landeshaushalt damit auf Dauer deutlich höher belaste als das Eigentümermodell. Im Übrigen hat der LRH um Mitteilung gebeten, wie viele Mieter- und Eigentümerschulen es heute gebe.

15.5.3 Das MSW hat in weiteren Stellungnahmen von April und Anfang Mai 2012 u. a. Folgendes mitgeteilt:

- Der Begriff des „unechten“ Mietverhältnisses habe sich in der Praxis eingebürgert, sofern der Förderverein einer Ersatzschule Eigentümer eines Schulgebäudes sei und dieses dem - weitestgehend interessen- und personenidentischen - Ersatzschulträger e. V. vermiete. Demgegenüber verstünden sich „echte“ Mietverhältnisse als solche, bei denen sich Mieter und Vermieter als voneinander getrennte und unabhängige Marktteilnehmer gegenüberstünden.
- Im Jahr 2010 habe es insgesamt 469 Jahresrechnungen von Ersatzschulen gegeben. Bei 185 davon habe es sich um Jahresrechnungen von Mieterschulen gehandelt (das entspricht rd. 39 v. H.).
- Das MSW sei mit dem LRH der Auffassung, dass die unterschiedlichen Finanzierungsmodi für Eigentümer- und für Mieterschulen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen und sehe daher auf diesem Gebiet wie der LRH Handlungsbedarf. Dabei verfolge es nicht die Zielrichtung, das Mittelvolumen der Landeszuschüsse für die genehmigten Ersatzschulen zurückzuführen. Zum einen wolle es erreichen, dass durch einfache Bemessungsparameter der mit der Mietrefinanzierung verbundene Verwaltungsaufwand weitestgehend entfalle. Zum anderen sei es sein Interesse, unter Wahrung des generellen Status quo des Zuschussvolumens die vom LRH zahlenmäßig noch einmal eindrucksvoll untermauerte Ungleichbehandlung von Mieter- und Eigentümerschulen zu beenden, die mittlerweile nach seiner Überzeugung verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche Ausmaße erreicht habe.

Dass diese Problematik in den letzten Jahren eine spürbare Dynamik gewonnen habe, sei nicht nur dem aufwändigen Verfahren zur Feststellung der refinanzierungsfähigen Miethöhe geschuldet, das naturgemäß Bewertungsspielräume beinhalte. Darüber hinaus sei in den letzten Jahren eine deutlich gestiegene Zahl von Neugründungen zu konstatieren, die überwiegend das Mietmodell wählten, um so den Investitionsaufwand für ein eigenes Schulgebäude bestreiten zu können.

- Diese Ausgangslage habe das MSW bereits veranlasst, dieses Thema auf die Tagesordnung der Arbeitsgemeinschaft „Verwaltungsvereinfachung“ zu setzen, die das MSW mit den BR sowie den Verbänden und Zusammenschlüssen

der Ersatzschulträger im Nachgang zum Erprobungsversuch Personalkostenpauschale verabredet habe. Die Arbeitsgemeinschaft werde sich diesem Thema voraussichtlich nach der Sommerpause widmen. Angesichts der Komplexität und der für beide Seiten beachtlichen finanziellen Bedeutung dieser Materie bitte das MSW jedoch um Verständnis, dass mit schnellen Lösungen nicht zu rechnen sei.

Der Schriftwechsel dauert an.

16 Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und dem Betrieb von Ersatzschulen



Landesrechnungshof und Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben wiederholt festgestellt, dass Kommunen ihre Haushalte entlasten, indem sie originäre Aufgaben im Bildungsbereich auf Ersatzschulträger und die Finanzierung damit weitgehend auf den Landeshaushalt verlagern.

Der Landesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, solchen Entwicklungstendenzen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen. In Einzelfällen hat er gebeten, die Aufhebung der Schulgenehmigungen zu prüfen.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat mitgeteilt, es werde prüfen, ob eine klarstellende Änderung von Rechtsvorschriften sinnvoll sei; es sehe die Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofs insofern als wertvolle Hinweise an. Die Bezirksregierungen seien auf die Problematik gesondert hingewiesen worden. Die Aufhebung erteilter und vom Landesrechnungshof problematisierter Schulgenehmigungen erscheine allerdings nicht durchsetzbar.

16.1 Vorbemerkung

Träger öffentlicher Schulen können gemäß § 100 Abs. 7 Schulgesetz NRW keine Ersatzschulen errichten oder betreiben. Nach einem Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (MSW) aus dem Jahr 2007 können als Ersatzschulen solche Schulen nicht genehmigt werden, an denen sich ein oder mehrere öffentliche Schulträger mehrheitlich beteiligen bzw. auf die sie mittels finanzieller Zuwendungen über einen Zuschuss zur Aufbringung der Eigenleistung hinaus oder anderweitig einen bestimmenden Einfluss ausüben können.

Die strikte Trennung zwischen den Trägern öffentlicher und privater Schulen war bereits Bestandteil der vor Inkrafttreten des Schulgesetzes NRW geltenden schulrechtlichen Vorschriften.

Nach den Feststellungen, die der Landesrechnungshof (LRH) und Staatliche Rechnungsprüfungsämter in verschiedenen Prüfungsverfahren getroffen hatten, wurde diese Trennung jedoch nicht durchgehend praktiziert. Im Hinblick auf die den einzelnen Fällen zugrunde liegende vergleichbare Problemstellung hat der LRH die Feststellungen noch einmal gebündelt aufgegriffen und in einem gesonderten Verfahren an das MSW herangetragen. Diese Prüfungsmitteilungen datieren vom 29.12.2009.

16.2. Wesentliche Ergebnisse und Würdigung

Bei den aufgegriffenen Fällen handelte es sich um bereits genehmigte Ersatzschulen. Die Fälle waren gekennzeichnet durch das Bestreben einzelner Kommunen, originäre Aufgaben im Bildungsbereich auf Ersatzschulträger und damit die Finanzierung weitgehend auf den Landeshaushalt zu verlagern. Dies betraf zum einen Ersatzschulen, deren Gründung von Kommunen initiiert worden war, die sich zugleich einen bestimmenden Einfluss auf den (privaten) Schulträger gesichert hatten. Zum anderen betraf es bestehende Ersatzschulen, bei denen Kommunen die nach den Regeln der Ersatzschulfinanzierung von den Schulen zu tragende Eigenleistung übernommen hatten. Den Kommunen ging es dabei um die Entlastung ihrer Haushalte, weil die Eigenleistungen der Ersatzschulträger in der Praxis regelmäßig geringer sind als die Kosten, die ein öffentlicher Schulträger für eigene Schulen aufbringen muss.

16.2.1 In einem Fall war in den 90er Jahren auf Betreiben einer Kommune und in enger Absprache mit dem MSW ein Weiterbildungskolleg - über einen neu gegründeten Verein als Schulträger - errichtet und einige Jahre später erweitert worden. Die Gründung von Verein und Schule diente dem Ziel, bisher von der Volkshochschule der Kommune angebotene, nach dem Weiterbildungsgesetz geförderte Kurse zukünftig durch die Ersatzschule durchführen zu lassen und dafür die deutlich höheren Landeszuschüsse nach der Ersatzschulfinanzierung in Anspruch zu nehmen. Die Kommune hatte sich darüber hinaus gegenüber dem Trägerverein verpflichtet, die Kosten für den Betrieb der Schule zu übernehmen, die von der Ersatzschulfinanzierung nicht abgedeckt werden. Weiterhin hatte die Kommune sich wesentliche Mitspracherechte bei originären Schulträgerentscheidungen vorbehalten, obwohl sie selbst nicht Mitglied des Trägervereins war.

Der LRH hat sowohl die ursprüngliche als auch die Erweiterungsgenehmigung der Ersatzschule nachdrücklich beanstandet. Zur Begründung hat er u. a. das Finanzministerium zitiert, das sich frühzeitig sehr kritisch zu diesem Vorgang geäußert hatte, weil „hier ... lediglich - aus rein finanziellen Interessen der Kommune - ein organisatorisch bereits vorhandener Bildungszweig der Volkshochschule durch einen kommunal initiierten privaten Schulträger nahezu unverändert fortgeführt werden sollte (gleiche Lehrer, gleiche Schüler, gleiche Lehrmethoden, ggf. gleiche Räume).“ Im Übrigen hat der LRH das MSW gebeten, die Aufhebung der Genehmigung zu prüfen.

Im nachfolgenden längeren Schriftwechsel hat das MSW zwar eingeräumt, dass der Sachverhalt zutreffend wiedergegeben sei. Zugleich hat es aber ausgeführt, dass unabhängig von sonstigen Vertrauensschutzgesichtspunkten eine Aufhebung der Genehmigung aus Gründen der Verwirkung ausscheide. Denn eine Berechtigung zur Aufhebung der Genehmigung könne dann nicht mehr geltend gemacht werden, wenn sie erstens über längere Zeit nicht ausgeübt worden sei, obwohl Veranlassung zur Ausübung des Rechts bestanden hätte, zweitens Umstände die Annahme des Verpflichteten rechtfertigten, der Berechtigte werde von seinem Recht keinen Gebrauch mehr machen, und drittens der Verpflichtete sich darauf eingerichtet habe. Dies sei hier der Fall.

Demgegenüber hat der LRH erwidert, die Ausführungen des MSW überzeugten ihn nicht. Sie ließen u. a. unberücksichtigt, dass Vertrauensschutzgesichtspunk-

te gegenüber Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung regelmäßig nicht greifen. Schließlich sei zu bedenken, dass es sich bei der Genehmigung um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung handle, der zu jährlich wiederkehrenden Leistungen des Landes führe. Bei einer solchen Sachlage dürfte das öffentliche Interesse an der Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes, zumindest für die Zukunft, dem Interesse des Begünstigten am Bestand des Verwaltungsaktes vorgehen.

16.2.2 In einem weiteren Fall handelt es sich um ein Weiterbildungskolleg, das in den 80er Jahren als Ersatzschule genehmigt worden war. Hier hatte zunächst ein Verein (V1), zu dessen Mitgliedern u. a. mehrere Kommunen und ein Kreis gehörten, als Schulträger auftreten sollen. Diese Trägerkonstruktion war jedoch nicht realisiert worden, weil die für die Genehmigung zuständige Bezirksregierung (BR) im Hinblick auf den eindeutig bestimmenden, maßgeblichen Einfluss mehrerer öffentlich rechtlicher Gebietskörperschaften sowohl in rechtlicher als auch in wirtschaftlicher Hinsicht Bedenken geäußert hatte. Schulträger der schließlich genehmigten Ersatzschule wurde daraufhin ein eigens gegründeter zweiter Verein (V2), dessen einzige Mitglieder der V1 und dessen Vorstandsmitglieder waren und dessen alleinige Aufgabe in dem Betrieb des Weiterbildungskollegs bestand. Gestützt auf detaillierte Prüfungsfeststellungen eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA), die zu mehreren gravierenden Beanstandungen hinsichtlich der Finanzierung dieser Ersatzschule geführt hatten, hat der LRH ergänzende örtliche Erhebungen bei der zuständigen BR durchgeführt. Diese vertrat ihm gegenüber die Auffassung, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass der kommunale Einfluss auf den Schulträger und den Schulbetrieb wesentlich über die Finanzierung der Eigenleistung hinausgehe und ein bestimmender Einfluss der Kommunen zu bejahen sei. Damit setzte sich die BR nach den hierzu eingesehenen Unterlagen allerdings in Widerspruch z. B. zu Bewertungen des Finanzministeriums, das wenige Jahre zuvor ausgeführt hatte: „Kurz gesagt: Es fehlt an der „Privatheit“ des Kollegs als Privatschule. Es bestehen daher ernsthafte Zweifel schon an der Rechtmäßigkeit der Genehmigung des Kollegs in der bestehenden Trägerkonstruktion als Ersatzschule.“

Nach alledem, hat der LRH ausgeführt, stelle sich auch für diese Schule die Frage, ob die Genehmigung aufzuheben sei. Ggf. könne die Schule auch, wie vom MSW nach den Unterlagen bereits angedacht, als öffentliche Schule weitergeführt werden.

Im weiteren Schriftwechsel hat das MSW die Auffassung vertreten, eine Aufhebung der bestandskräftigen Genehmigung scheidet aus, und insoweit auf seine Ausführungen zur Verwirkung in dem anderen Fall verwiesen. Im Übrigen hat das MSW mitgeteilt, nach Auskunft der zuständigen BR seien erneute Bemühungen, das Weiterbildungskolleg in öffentlich-rechtliche Trägerschaft zu übernehmen, mangels entsprechender Bereitschaft der beteiligten Kommunen leider ohne Erfolg geblieben. Die BR könne sie dazu nicht verpflichten.

16.2.3 Eine andere Variante der „Beteiligung“ öffentlicher Schulträger an Ersatzschulen hatte ein RPA gegenüber einer BR problematisiert. In den ermittelten Fällen hatten die Kommunen (u. a.) die Eigenleistungen der Ersatzschulen übernommen. Diese lagen im Regelfall deutlich unter den Sachkosten, die diese Kommunen

für den Betrieb eigener Schulen hätten aufwenden müssen. Das RPA ermittelte hierzu für sieben Schulen fiktive Einsparungen der Kommune in einer Größenordnung von rd. 150.000 € - 390.000 € jährlich. Nach Auffassung des RPA waren in all diesen Fällen die zwischen Schulträger und Kommunen geschlossenen Vereinbarungen im Hinblick auf die jeweilige kommunale Einflussnahme kritisch zu hinterfragen. Darüber hinaus hielt das RPA es für geboten, dass die kommunalen Zuschüsse in den Jahresrechnungen der Ersatzschulen explizit ausgewiesen werden.

Der LRH hat die Grundsatzproblematik an das MSW herangetragen und u. a. ausgeführt, die Feststellungen des RPA zeigten die generelle Tendenz von Kommunen auf, ihre Haushalte über Ersatzschulen finanziell zu entlasten. Vor diesem Hintergrund begrüße es der LRH ausdrücklich, dass zwischenzeitlich mit einer Änderung der Verordnung über die Finanzierung von Ersatzschulen klargestellt worden sei, dass kommunale Zuschüsse in den Jahresrechnungen als solche kenntlich zu machen sind. Der LRH verkenne keineswegs, dass die Gewährung kommunaler Zuschüsse an sich noch kein ausreichendes Indiz für eine unzulässige Einflussnahme des öffentlichen Schulträgers auf den Betrieb einer Ersatzschule darstelle. Gleichwohl halte er es für erforderlich, dass die BR zumindest in den Fällen, in denen die Eigenleistung vollständig durch einen öffentlichen Schulträger erbracht werde, die Zuschussverträge in Bezug auf eine unzulässige kommunale Einflussnahme überprüfen. Der LRH hat das MSW deshalb gebeten, das Erforderliche zu veranlassen und ihn über das Veranlasste zu unterrichten.

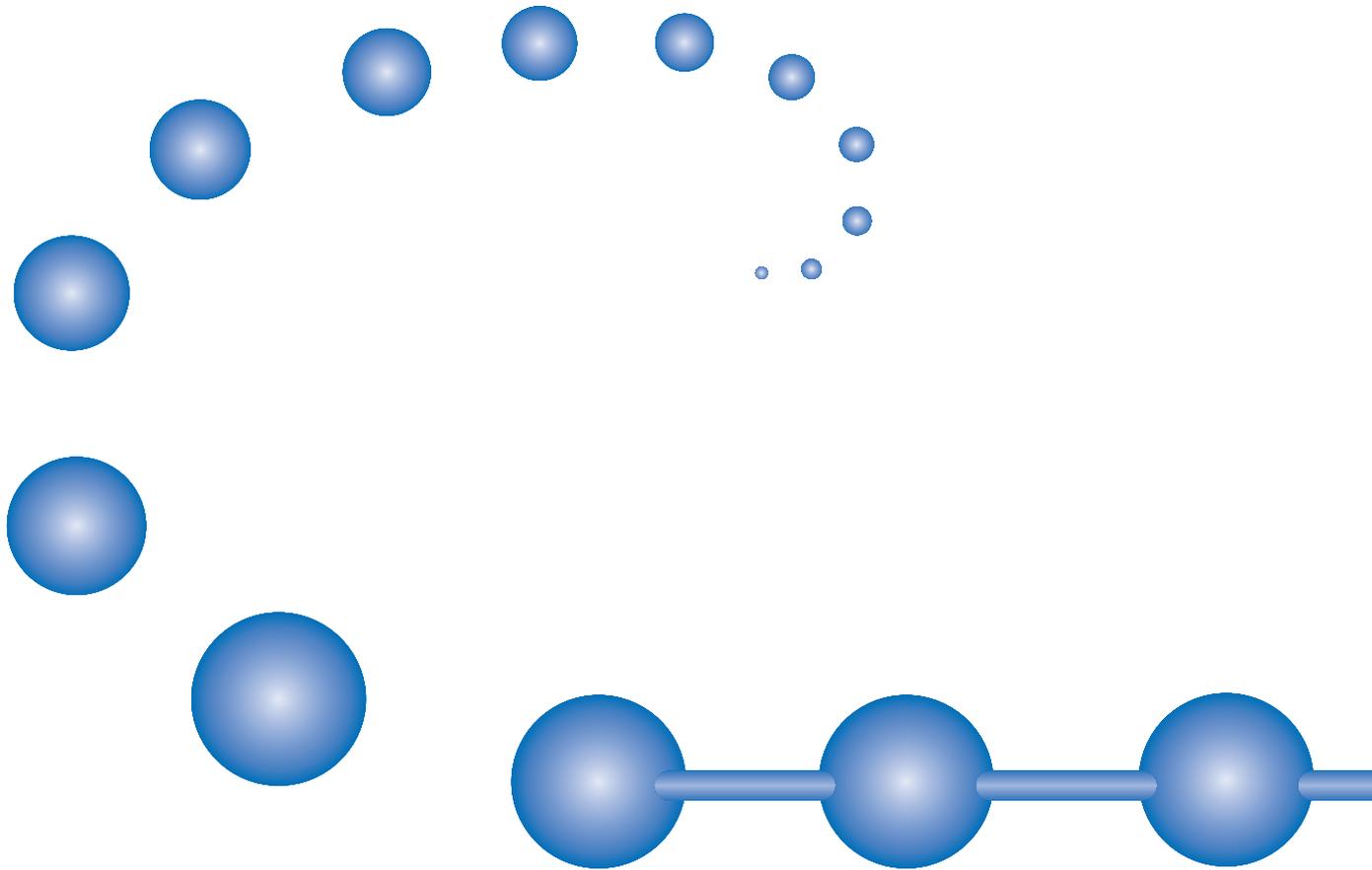
Dieser Bitte ist das MSW durch einen entsprechenden Erlass an die BR nachgekommen.

16.2.4 Zu den genehmigungsrechtlichen Fragen hat das MSW dem LRH Anfang Mai 2012 mitgeteilt, dass seine Prüfungsmitteilungen wertvolle Hinweise für die Auslegung des § 100 Abs. 7 Schulgesetz NRW gegeben hätten. Die heutige Verwaltungspraxis folge dem Grundsatz, dass sich öffentliche Schulträger nicht im Sinne einer Public Private Partnership an Ersatzschulträgern in einer Form des Privatrechts beteiligen dürften.

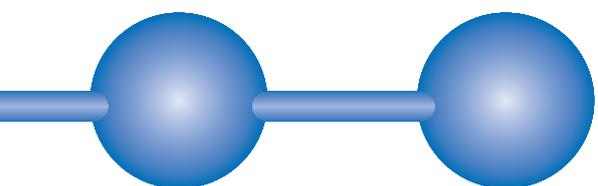
Das MSW könne nicht ausschließen, dass bei den vor vielen Jahren genehmigten Ersatzschulen der Blick vor allem darauf gerichtet gewesen sei, dass Gebietskörperschaften selbst nicht als Träger von Ersatzschulen in Frage kommen könnten. Dies habe sich nicht zuletzt aufgrund der Hinweise des LRH in den letzten Jahren geändert. Unabhängig davon werde es prüfen, ob eine klarstellende Änderung von Rechtsvorschriften sinnvoll sei.

Aus den Akten ergäben sich keine Hinweise dafür, dass die vom LRH genannten Einrichtungen im Bewusstsein der Rechtswidrigkeit genehmigt worden seien. Vor diesem Hintergrund sehe das Ministerium keine Erfolgsaussichten, die vor Jahren erteilten Genehmigungen aufzuheben und in den mit Sicherheit zu erwartenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu obsiegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



**Ministerium für
Innovation, Wissenschaft
und Forschung
(Epl. 06)**



17 Zuwendungen an Universitätsklinika für Großgerätebeschaffungen



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Bewilligung von Zuwendungen durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung für Großgerätebeschaffungen der Universitätsklinika der Jahre 2005 bis 2009 geprüft. Das Ministerium bewilligte in diesen Jahren für diesen Zweck insgesamt rund 83,5 Millionen Euro.

Die auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen ergangenen Prüfungsmittelteilungen des Landesrechnungshofs belegen diverse Unregelmäßigkeiten, die das Zuwendungsverfahren, die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung, die Vergabe der Beschaffungsaufträge und die Beachtung des Förderzwecks bei der Verwendung der Zuwendungen durch die Universitätsklinika betreffen. Das Ministerium hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen über Rückforderungen ohne Zinsen in Höhe von insgesamt rund 23,5 Millionen Euro zu entscheiden. Es beabsichtigt, das Zuwendungsverfahren in zahlreichen Punkten an die Empfehlungen des Landesrechnungshofs anzupassen. Dazu hat es ihm einen an die Hochschulen und die Universitätsklinika des Landes gerichteten Erlassentwurf übersandt, mit dem es das Förderverfahren verbessern will.

17.1 Vorbemerkung

Das Land gewährt den Universitätsklinika (UK) Zuwendungen für Ergänzungs- und Ersatzbeschaffungen von Großgeräten, die in Forschung und Lehre sowie in der Krankenversorgung eingesetzt werden, soweit die Beschaffungskosten für das einzelne Gerät einschließlich Zubehör die Bagatellgrenze von 200.000 € übersteigen. Im Landeshaushalt sind sowohl die Landesmittel zur Finanzierung von Großgeräten in der Zuständigkeit des Landes als auch für gemeinschaftsfinanzierte Forschungsgrößgeräte nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 Grundgesetz veranschlagt. Bei der Finanzierung von Großgeräten in der Zuständigkeit des Landes trägt das Land 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei der Finanzierung von Forschungsgrößgeräten mit Kosten unterhalb von fünf Mio. €¹ sind es 40 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben; weitere 50 v. H. der Investitionskosten der UK werden im Fall der Forschungsgrößgeräte vom Bund über die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zur Verfügung gestellt. Die UK übernehmen in beiden Fällen einen Eigenanteil von 10 v. H. Das übliche Zuwendungsverfahren bei der Finanzierung von Großgeräten in der Zuständigkeit des Landes wird ergänzt durch eine Empfehlung der DFG, die den Zuwendungsantrag im Hinblick auf den Bedarf und den Umfang der Beschaffung fachwissenschaftlich bewertet.

¹ Forschungsgrößgeräte nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 Grundgesetz mit Kosten oberhalb von fünf Mio. € werden unter hälftiger Beteiligung des Bundes als Forschungsbauten finanziert. Ein solcher Fall war nicht Gegenstand der Prüfung.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) bewilligte den UK in den Jahren 2005 bis 2009 für die Beschaffung von Großgeräten Zuschüsse von insgesamt 83.484.215 €. Diese verteilen sich auf die UK wie folgt:

	2005	2006	2007	2008	2009	
Aachen	2.588.156 €	3.241.660 €	3.141.473 €	3.035.262 €	185.640 €	12.192.191 €
Bonn	2.969.999 €	2.610.001 €	3.433.307 €	2.016.651 €	4.244.188 €	15.274.146 €
Düsseldorf	2.250.000 €	2.234.935 €	1.101.810 €	3.185.100 €	3.783.661 €	12.555.506 €
Essen	2.482.304 €	2.916.689 €	3.509.732 €	3.273.621 €	4.833.693 €	17.016.039 €
Köln	1.513.800 €	1.734.300 €	1.212.968 €	466.993 €	2.875.260 €	7.803.321 €
Münster	2.699.999 €	2.880.000 €	2.900.003 €	5.371.468 €	4.791.542 €	18.643.012 €
	14.504.258 €	15.617.585 €	15.299.293 €	17.349.095 €	20.713.984 €	83.484.215 €

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) 2010/2011 die Bewilligung der Fördermittel für die Großgerätebeschaffung an die UK der Jahre 2005 bis 2009 untersucht. Hierbei hat es 111 Projekte mit einem Fördervolumen von rd. 66 Mio. € geprüft; das sind rd. 79 v. H. des Gesamtfördervolumens dieser Jahre. Die zahlreichen Kritikpunkte würden ein Rückforderungsvolumen ohne Zinsen i. H. v. insgesamt rd. 23,5 Mio. € begründen.

Das MIWF hat die auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des RPA gefertigten Prüfungsmitteilungen des LRH Ende Februar 2012 zur Stellungnahme erhalten; der LRH hat über das Ergebnis der Prüfung auch das Finanzministerium und die DFG unterrichtet.

17.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Die Erhebungen des RPA ergaben bei einzelnen Maßnahmen bis zu sechs unterschiedliche Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen; bei nahezu allen Maßnahmen wurden mehrere Regelwidrigkeiten festgestellt. Die folgenden Ausführungen behandeln die schwerwiegendsten Verstöße.

17.2.1 Beachtung des Vergaberechts bei genehmigtem vorzeitigem Maßnahmebeginn

In neun Fällen mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 8,3 Mio. € genehmigte das MIWF Anträge der UK auf vorzeitigem Maßnahmebeginn, d. h. das Vorhaben sollte bereits vor Bewilligung der Zuwendung begonnen werden. Die Genehmigungen enthielten keine Auflagen zur Einhaltung der Vergabevorschriften des Landes. In allen Fällen beachteten die UK die einschlägigen vergaberechtlichen Bestimmungen nicht. Da die UK nicht zur Einhaltung der Vergabevorschriften verpflichtet worden waren, können nach der Rechtsprechung aus den Verstößen keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen gezogen werden.

Der LRH hat daher dem MIWF empfohlen, künftig die Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns mit der Auflage zu verbinden, dass bereits ab diesem Zeitpunkt die Vergabebestimmungen des Landes zu beachten sind.

17.2.2 Bewilligungszeitraum

Das MIWF erließ in 29 Fällen Zuwendungsbescheide (ZB) in den Monaten Oktober bis Dezember. Der Bewilligungszeitraum endete regelmäßig am 31.12. des selben Jahres. In einigen Fällen forderte das MIWF von den UK die Zusicherung, die Maßnahmen vergabe- und zuwendungsrechtlich korrekt abzuwickeln. Durch die enge Terminierung war es den UK tatsächlich nicht möglich, die Liefer- und Leistungsverträge nach Abwicklung des Vergabeverfahrens noch im selben Jahr abzuschließen.

Der LRH hat dem MIWF empfohlen, künftig den Bewilligungszeitraum angemessen festzulegen.

17.2.3 Zweckbindungsfrist

Die geprüften ZB enthielten durchgängig keine Regelungen zur Zweckbindung. Werden mit Hilfe der Zuwendung Gegenstände erworben, muss der ZB die Angabe enthalten, ob und wie lange die Gegenstände für den Zweckzweck gebunden sind und wie mit ihnen nach Ablauf der zeitlichen Bindung zu verfahren ist.

Der LRH hat das MIWF darauf hingewiesen, dass die Zweckbindung für die Großgeräte in den ZB zu regeln ist, und empfohlen, die Zweckbindungsfrist wie im Falle der amtlichen Abschreibungstabellen grundsätzlich nach der regelmäßigen Nutzungsdauer zu bestimmen.

17.2.4 Nicht genehmigter vorzeitiger Maßnahmebeginn

In elf Fällen mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 7,1 Mio. € bewilligte das MIWF Zuwendungen, obwohl die UK bereits vorher Großgeräte bestellt oder sich im Rahmen einer Leihgestellung mit nachfolgendem Kauf hatten liefern lassen. Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns hatten die UK beim MIWF nicht beantragt.

Der LRH hat dem MIWF empfohlen zu prüfen, in welchen Fällen es die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn noch nachträglich erteilen kann. Sollten Gründe für eine nachträgliche Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn im Einzelfall nicht vorliegen, muss das MIWF nach Auffassung des LRH prüfen, ob es den rechtswidrigen ZB zurücknehmen kann und ggf. die Zuwendung zurückfordern. Ein entgegenstehendes schutzwürdiges Interesse der UK ist nach Auffassung des LRH in den vorliegenden Fällen nur schwer zu bejahen, weil die UK in anderen Fällen Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns beim MIWF beantragt hatten. Sie kannten

mithin die Rechtslage und dürften sich in den vorliegenden Fällen der Tragweite ihres Verhaltens bewusst gewesen sein.

17.2.5 Vorzeitiger Mittelabruf

In 53 Fällen verwendeten die UK abgerufene Mittel i. H. v. mindestens rd. 26,0 Mio. € erst nach mehr als zwei Monaten. Das MIWF hatte die UK in den ZB dazu verpflichtet, die Zuwendungen nur soweit und nicht eher anzufordern, als sie innerhalb von zwei Monaten benötigt werden. Die UK haben die Mittel in allen genannten Verfahren vorzeitig abgerufen und damit gegen die Auflagen in den ZB verstoßen. In zwei von ihm bereits geprüften Fällen beabsichtigte das MIWF wegen des Überschreitens der Zweimonatsfrist, für die Zeit von der Auszahlung der Zuwendung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen festzusetzen. Die Ausführungen der UK im Rahmen der Anhörung bewogen das MIWF, von der Zinsfestsetzung abzusehen. Bei den örtlichen Erhebungen des RPA haben sich diese Ausführungen als nicht zutreffend herausgestellt.

Der LRH hat dem MIWF empfohlen, über den Widerruf der ZB oder die Verzinsung der vorzeitig abgerufenen Mittel zu entscheiden. In zwei Fällen hat er darum gebeten, die Einleitung strafrechtlicher Schritte zu prüfen.

17.2.6 Wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung

Im Rahmen der Beschaffungen stellten die Auftragnehmer den UK in 17 Fällen mit einem Fördervolumen von rd. 14,1 Mio. € zusätzlich zu den geförderten Großgeräten kostenneutral weitere Geräte oder Komponenten mit einem Wert von mindestens rd. 1,0 Mio. € zur Verfügung. Diese Naturalrabatte hatten die UK mit den Auftragnehmern im Zuge der Verhandlungen über die Liefer- und Leistungsverträge vereinbart. In den ZB waren die UK dazu verpflichtet worden, die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Die Vereinbarung von Naturalrabatten in Gestalt zusätzlicher Geräte und Komponenten anstelle kaufpreismindernder Rabatte verstößt gegen den Grundsatz wirtschaftlicher und sparsamer Verwendung der Zuwendung.

Der LRH hat dem MIWF empfohlen, über den Widerruf der ZB und die Rückforderung der überzahlten Beträge einschließlich deren Verzinsung zu entscheiden.

17.2.7 Beachtung des Vergaberechts

Das MIWF hatte in die ZB die Auflage aufgenommen, dass die UK das Vergaberecht des Landes zu beachten haben. Schwere Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften haben nach einem Runderlass des Finanzministeriums grundsätzlich den Widerruf des ZB und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung zur Folge.

Ein UK führte in keinem der geprüften Fälle ein Vergabeverfahren durch. Im Übrigen wichen die UK in zwölf Fällen vom Regelfall der öffentlichen Ausschreibung ab. Nachvollziehbare Vergabevermerke waren in diesen Fällen nicht

vorhanden. Überwiegend fehlten in den Akten eindeutige Aussagen dazu, welche der in der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) aufgeführten Ausnahmetatbestände für eine freihändige Vergabe einschlägig waren. In weiteren 41 Fällen wichen die UK vom Regelfall des Offenen Verfahrens ab. Teilweise vergaben sie die Leistungen im Verhandlungsverfahren unter Hinweis darauf, dass der Auftrag wegen seiner technischen Besonderheit oder aufgrund von Patentschriften nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden könne. Unterlagen, aus denen die behauptete Monopolstellung des Unternehmens nachvollziehbar hervorgegangen wäre, konnten nicht vorgelegt werden.

In zwei Fällen schrieb ein UK die Leistungen als Teil eines Vergabeverfahrens nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A) im Nichtoffenen Verfahren aus. Die Bauleistungen bestanden in der schlüsselfertigen Errichtung eines Interim-Gebäudes in Raummodul-Systembauweise zur Aufnahme einer radiologischen Abteilung mit drei Großgeräten. Das UK nahm keine Aufteilung der Gesamtleistung in Lose vor. Die Begründung der Entscheidung zur gemeinsamen Vergabe der Leistungen mit den Bauleistungen dokumentierte es nicht. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zur beabsichtigten Generalunternehmervergabe lag nicht vor.

In fünf Fällen berücksichtigten die UK bei der Wertung der Angebote nicht die im Offenen Verfahren bekanntgemachten Wertungskriterien und deren festgelegte Gewichtung. Sie beauftragten Angebote, die bei zutreffender Wertung nicht als wirtschaftlichstes Angebot aus der Ausschreibung hervorgegangen wären.

Drei UK dokumentierten ihre Entscheidungen im Vergabeverfahren in 38 Fällen nicht. Zu einigen Projekten waren keine Vergabevermerke aktenkundig. In der überwiegenden Zahl der Fälle waren Vermerke nicht datiert und/oder nicht gezeichnet und/oder nicht mit differenzierten Angaben zur Entscheidung versehen. Ein UK fertigte überhaupt keine Vergabevermerke. Nach der VOL/A ist ein Vergabevermerk zu erstellen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die eingeleiteten Maßnahmen, die getroffenen Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen enthält. Aus dem Vermerk muss der verantwortliche Entscheidungsträger hervorgehen. Nur so wird dem Transparenzgebot gemäß § 97 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Genüge getan.

Nach Auffassung des LRH liegen bei Wahl der falschen Vergabeart, Nichtbeachtung des Gebots der Fachlosvergabe und Generalunternehmervergabe ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung, Ausscheiden des annehmbarsten Angebots und Verletzung des Transparenzgebotes schwere Vergabeverstöße vor. Das Rückforderungsvolumen beläuft sich in diesen Fällen auf insgesamt rd. 13,4 Mio. €. Der LRH hat das MIWF gebeten, in diesen Fällen über die Rücknahme der ZB, die Neufestsetzung der Zuwendungen und die Rückforderung der überzahlten Beträge einschließlich deren Verzinsung zu entscheiden.

17.2.8 Erfüllung des Zuwendungszwecks

Die Bewilligungsbehörde hat einen ZB regelmäßig auch mit Wirkung für die Vergangenheit ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung, selbst wenn

sie bereits verwendet wurde, zurückzufordern und zu verzinsen, soweit sie nicht ihrem Zweck entsprechend verwendet wird.

Bei 17 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. zehn Mio. € rechneten die UK in den Verwendungsnachweisen (VN) zuwendungsfähige Ausgaben ab, die nicht mit den tatsächlich geleisteten Ausgaben übereinstimmten. Dabei blieben die Ist-Ausgaben hinter den zuwendungsfähigen Ausgaben zurück. Der Differenzbetrag betrug insgesamt rd. 0,9 Mio. €. Dieser Betrag ist nicht für den Verwendungszweck eingesetzt worden.

In 51 Fällen mit einem Fördervolumen von rd. 35,2 Mio. € rechneten die UK gegenüber dem MIWF Ausgaben für Wartungs-, Service- und Ersatzteilverträge ab. Außerdem vereinbarten sie über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen hinausgehende Gewährleistungsverlängerungen. In einigen Fällen brachten sie auch Ausgaben in Ansatz, die im Zusammenhang mit dem Einbau der neuen Geräte bzw. der Demontage von Altgeräten angefallen waren. Die genaue Höhe der Ausgaben lässt sich nur in 21 Fällen annähernd auf 1,5 Mio. € beziffern. Es handelt sich um nicht förderfähige Ausgaben, weil die UK sie nicht, wie in den ZB bestimmt, für die Beschaffung von Großgeräten verausgabten.

Das MIWF bewilligte in zehn Fällen den Zuwendungsanträgen der UK entsprechend Zuwendungen zur Beschaffung neuer Geräte. Die UK verwendeten die Fördermittel zum Erwerb gebrauchter Geräte. Bei diesen Geräten handelte es sich sowohl um so genannte „refurbished“-Geräte (vom Hersteller generalüberholt) als auch um Geräte, die bereits aufgrund bestehender Miet- oder Leihverträge bei dem jeweiligen UK in Gebrauch waren. Drei Geräte beschafften die UK zum Preis eines Neugerätes; in einigen Fällen erwarben sie die Geräte zu einem reduzierten Preis. Diese Sachverhalte teilten die UK dem MIWF nicht mit. Gegenüber dem MIWF rechneten die UK die Beschaffungen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens wie Neuerwerbungen ab. Soweit die UK gebrauchte Geräte beschafft haben, muss die Wertminderung bei der Bestimmung der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt werden.

Die UK verwendeten bei 51 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 36,6 Mio. € Fördermittel i. H. v. mindestens rd. 4,6 Mio. € dazu, Geräte und Komponenten zu beschaffen, die nicht Gegenstand des Förderantrags waren und deren Beschaffung die DFG auch nicht empfohlen hatte. Bei der Abrechnung der Fördermittel versicherten die UK, dass sie die Mittel zweckentsprechend verwendet hätten. Angaben zum Umfang der tatsächlichen Beschaffung machten sie nicht. Die Ausgaben für die zusätzlichen Geräte oder Komponenten sind nach Auffassung des LRH nicht zuwendungsfähig, da sie von dem in dem jeweiligen ZB festgelegten Verwendungszweck nicht gedeckt sind.

In sechs Fällen mit einem Fördervolumen von rd. 7,8 Mio. € bestellten die UK Großgeräte und leisteten Anzahlungen in Höhe des Auftragswerts gegen Bankbürgschaften. Für die Anzahlungen verwendeten sie die vorab abgerufenen Fördergelder. In zwei Fällen bescheinigte ein UK dem MIWF in den VN sogar die Lieferung der Großgeräte, obschon sie in keinem dieser Fälle zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen geliefert worden waren. Die UK haben die Zuwendungen nicht zur Beschaffung von Großgeräten verwendet.

Der LRH hat dem MIWF empfohlen, wegen der Zweckverfehlungen in den aufgezeigten Fällen über den (teilweisen) Widerruf der ZB und die Rückforderung der überzahlten Beträge einschließlich deren Verzinsung zu entscheiden. Er hat ferner in den zwei zuvor besonders hervorgehobenen Fällen darum gebeten, die Einleitung strafrechtlicher Schritte zu prüfen.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Das MIWF hat dem LRH eine erste Stellungnahme unter dem 19.04.2012 übersandt. In ihr führt es einleitend aus, dass den Hinweisen des LRH für die laufenden und künftigen Verfahren bereits Rechnung getragen werde. Das Zuwendungsverfahren sei auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen und der Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) zwischenzeitlich standardisiert worden. In Ergänzung der bereits umgesetzten Maßnahmen sollten zur Vermeidung der vom LRH aufgezeigten Verstöße den UK sowie auch den Hochschulen im Erlasswege Hinweise zum Verfahren gegeben werden.

Das MIWF hat ferner zugesagt, dass künftig alle Genehmigungen eines vorzeitigen Maßnahmebeginns mit der Maßgabe versehen würden, dass auch die Vergabebestimmungen des Landes zu beachten seien (vgl. oben 17.2.1). Auch in dem Erlassentwurf werde darauf besonders hingewiesen. Die Angemessenheit des Bewilligungszeitraums werde nun in jedem Einzelfall geprüft. Insbesondere bei Bewilligungen zum Ende des Haushaltsjahres solle im Zweifelsfall beim Antragsteller nachgefragt werden, auf welcher Zeitschiene das Projekt adäquat abgeschlossen werden könne (vgl. oben 17.2.2). In Einzelfällen werde - bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen - durch die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns erreicht, dass komplexe Beschaffungen und Vergabeverfahren bereits so vorbereitet werden könnten, dass ein Abschluss im Bewilligungszeitraum möglich werde. Der Verpflichtung zur Aufnahme einer Zweckbindungsfrist in die ZB sei man nachgekommen (vgl. oben 17.2.3). Die Zweckbindungsfrist betrage für Großgeräte grundsätzlich fünf Jahre. Im Antragsformular werde künftig eine Erklärung des Antragstellers verlangt, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden sei und auch vor Bekanntgabe des ZB nicht begonnen werde (vgl. oben 17.2.4).

Der Erlassentwurf sehe darüber hinaus in Reaktion auf die Prüfungsfeststellungen vor, dass

- die UK zur Anwendung des Vergaberechts des Landes verpflichtet seien und Vergabeentscheidungen sorgfältig und nachvollziehbar zu dokumentieren hätten,
- Kosten für Einbau, Installation, Deinstallation, betriebstechnische Anlagen, Service-, Wartungs-, Ersatzteil- und Gewährleistungsverträge oder Garantieleistungsverträge nicht gefördert würden,
- Ausgaben für Geräte und Komponenten, die nicht Bestandteil des Förderantrages waren, nicht zuwendungsfähig seien,
- grundsätzlich nicht die Beschaffung gebrauchter Großgeräte gefördert werde, soweit nicht ausnahmsweise die nach Begutachtung durch die DFG für das Großgerät vorausgesetzten technischen Leistungskriterien erfüllt würden,

- bei Anzahlungen vorab die Zustimmung des MIWF einzuholen sei, soweit die Anzahlung 50 v. H. der Großgerätekosten übersteige,
- nur in Ausnahmefällen (z. B. bei Eilbedürftigkeit) die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn beim MIWF beantragt werden solle,
- bewilligte Fördermittel erst dann abgerufen werden dürften, wenn eine entsprechende Zahlungsverpflichtung aus einem Liefer- und Leistungsvertrag bestehe und die Mittelverwendung innerhalb der Zwei-Monatsfrist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO gewährleistet sei.

Das MIWF hat zudem ausgeführt, dass für die Abarbeitung der zahlreichen Fälle, bei denen der LRH gebeten habe, die eventuelle Notwendigkeit von Widerruf oder Teilwiderrufen der Zuwendungen zu prüfen, und für die Bearbeitung weiterer Prüfungsmittelungen eine Arbeitsgruppe zusammengestellt worden sei. Eine vollständige Aufarbeitung dieser Fälle werde erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und könne daher frühestens nach der Sommerpause abgeschlossen werden. Prioritär würden die vier Fälle mit eventuell strafrechtlicher Relevanz geprüft. Die UK seien in allen Fällen um schriftliche Stellungnahmen gebeten worden, die noch ausstünden. Schließlich werde zzt. die Möglichkeit einer stärkeren inhaltlichen Prüfung der VN verbunden mit gelegentlichen Vor-Ort-Erhebungen und die hierfür erforderliche dauerhafte personelle Verstärkung des für die Großgerätebewilligungen zuständigen Referates des MIWF in Erwägung gezogen.

Über die Ergebnisse der Prüfungen und die abschließende Fassung des beabsichtigten Runderlasses werde das MIWF den LRH zu gegebener Zeit unterrichten.

17.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das MIWF in die Genehmigungen vorzeitigen Maßnahmebeginns eine Auflage zur Beachtung der Vergabevorschriften des Landes aufnehmen wird, den Bewilligungszeitraum künftig in enger Abstimmung mit der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger adäquat festlegen will und der Verpflichtung zur Regelung der Zweckbindung mit einer Befristung von einheitlich regelmäßig fünf Jahren in den ZB inzwischen nachkommt.

Den Erlassentwurf des MIWF zur Optimierung des Förderverfahrens hat der LRH zur Kenntnis genommen. Die Anordnungen zur Einhaltung des Vergaberechts, zur Bestimmung der zuwendungsfähigen Ausgaben, zur restriktiveren Handhabung bei Anzahlungen, zum vorzeitigen Maßnahmebeginn und zum Mittelabruf können künftig dazu beitragen, die vom RPA festgestellten Mängel zu vermeiden.

Erfreulich ist auch die Überarbeitung des VN. Das zum VN mit dem Erlassentwurf übersandte Muster hält der LRH jedoch für verbesserungsbedürftig. Er hat dem MIWF empfohlen, dieses Muster wie das Grundmuster drei der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zu fassen.

Der LRH hat dem MIWF darüber hinaus geraten, die entsprechenden Erlassinhalte auch in jedem Einzelfall als Nebenbestimmungen in den jeweiligen

ZB aufzunehmen, da nur dann bei Verstößen zuwendungsrechtliche Konsequenzen gezogen werden können.

Schließlich begrüßt der LRH, dass das MIWF eine Arbeitsgruppe zusammengestellt hat, die u. a. die zahlreichen Fälle aufarbeiten soll, für die er um die Prüfung eines (Teil-)Widerrufs der Zuwendungen gebeten hat. Auch die stärkere inhaltliche Prüfung der VN durch das MIWF verbunden mit gelegentlichen Vor-Ort-Erhebungen sollte im Interesse eines ordnungsgemäßen Zuwendungsverfahrens ermöglicht werden.

Im Übrigen bleiben die weiteren Ergebnisse der Aufarbeitung der Prüfungsmitteilungen des LRH durch das MIWF und die endgültige Fassung des Runderlasses abzuwarten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

18 Vergabewesen an den Hochschulen des Landes



Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben nach Vorgaben des Landesrechnungshofs das Vergabewesen der vom Land getragenen Universitäten, Fachhochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen untersucht. Als Ergebnis der Prüfung haben die Rechnungsprüfungsämter die Hochschulen aufgefordert, den Anteil der Ausschreibungen bei der Auftragsvergabe deutlich zu steigern, Dauerleistungsverträge in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und Kooperationen zwischen den Hochschulen bei Vergaben deutlich zu intensivieren. Weiterhin sollten die Hochschulen ihre Bemühungen verstärken, ein IT-gestütztes Vertragsmanagement aufzubauen.

Die Hochschulen haben durchgängig ihre Bereitschaft erklärt, den Vorschlägen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter zu folgen.

18.1 Einleitung

Die vom Land getragenen Hochschulen müssen als öffentliche Auftraggeberinnen nach EU-Recht und nationalem Recht ihre Aufträge über Lieferungen und Dienstleistungen im Wettbewerb, im Wege transparenter Verfahren und ohne Benachteiligung einzelner Bewerberinnen oder Bewerber vergeben. In den einschlägigen Vorschriften ist u. a. die Art der Vergabe (öffentliche oder beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe) geregelt und bestimmt, welche Vergabeart unter welchen Voraussetzungen anzuwenden ist. Ein wesentliches Kriterium ist hierbei der Auftragswert.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben nach Vorgaben des Landesrechnungshofs (LRH) das Vergabewesen der vom Land getragenen Universitäten, Fachhochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen untersucht. Mit der Prüfung sollten in erster Linie Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren getroffen und den Hochschulen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeprozesse aufgezeigt werden. Insgesamt wurden über 4.000 Vergabefälle nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) aus den Jahren 2008 bis 2010 mit einem finanziellen Volumen von etwa 200 Mio. € in die Prüfung einbezogen.

18.2 Hoher Anteil freihändiger Vergaben

Das Vergabewesen der Hochschulen war durch einen sehr hohen Anteil freihändiger Vergaben geprägt. Dies war teilweise darin begründet, dass die Hochschulen in großer Zahl Aufträge vergeben hatten, deren Werte keine Ausschreibung erforderten. Aber auch bei Vergaben mit Auftragswerten oberhalb der für eine freihändige Vergabe jeweils zulässigen Höchstgrenze wurden nur wenige Ausschreibungen festgestellt. So wurden z. B. bei acht der 14 Universitäten von zusammen 857 Beschaffungen mit Auftragswerten, welche diesen Grenzbetrag überstiegen, tatsächlich nur 182, mithin 21,2 v. H., ausgeschrieben. Die Hoch-

schulen hatten in den restlichen der 78,8 v. H. der Fälle Ausnahmetatbestände in den Vorschriften genutzt wie beispielsweise „einziger Anbieter“ oder „günstige Gelegenheit“, die auch bei Überschreiten der Betragsgrenzen eine freihändige Vergabe zulassen. Dies war insbesondere bei der Beschaffung von wissenschaftlich-technischen Geräten der Fall.

Die RPÄ haben dazu ausgeführt, dass die vergaberechtlich nur als Ausnahme zugelassene freihändige Vergabe auch bei hohen Auftragssummen zum Regelfall geworden sei. Ein derart hoher Anteil freihändiger Vergaben werde dem mit den vergaberechtlichen Bestimmungen verfolgten Ziel, Aufträge möglichst im Wettbewerb zu vergeben, nicht gerecht. Die RPÄ haben deshalb gefordert, den Anteil beschränkter und öffentlicher Ausschreibungen deutlich zu erhöhen.

Die Hochschulen haben dazu vorgetragen, auch nach ihrer Auffassung müsse der Anteil beschränkter und öffentlicher Ausschreibungen gesteigert werden. Dies gelte insbesondere für den Verwaltungsbereich. Aber auch im wissenschaftlichen Bereich wurde von den Hochschulen eine strengere Prüfung der Voraussetzungen für freihändige Vergaben zugesagt. So wurde z. B. angekündigt, das Merkmal „einziger Anbieter“ durch eigene Recherchen der Vergabestellen kritischer zu hinterfragen und der Durchführung von Ausschreibungen - auch zur Feststellung weiterer Anbieterinnen und Anbieter - den Vorrang einzuräumen.

Zwischenzeitlich haben verschiedene Hochschulen mitgeteilt, die Anteile beschränkter und öffentlicher Ausschreibungen hätten seit den Erhebungen der RPÄ bereits deutlich gesteigert werden können. Dies sei nicht zuletzt auf entsprechende Schulungen der betroffenen Bediensteten zurückzuführen.

18.3 Stellung der Bedarfsstellen

In die Vergabeverfahren eingebunden sind zum einen die „Bedarfsstellen“, die bestimmte Güter oder Dienstleistungen benötigen, zum anderen die Vergabestellen, die den eigentlichen Beschaffungsvorgang durchführen. Während die Vergabestellen in der Hochschulverwaltung angesiedelt sind, finden sich Bedarfsstellen in der gesamten Hochschule, größtenteils in den Fachbereichen.

Bei den meisten Hochschulen wurde festgestellt, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in den Fachbereichen den Vergabestellen Vorgaben in Bezug auf konkrete Produkte, vielfach auch in Bezug auf bestimmte Lieferanten machten.

Die RPÄ haben dazu ausgeführt, dass die Aufgaben der Vergabestellen strikt von denen der Bedarfsstellen zu trennen seien und Einflussnahmen der Bedarfsstellen grundsätzlich vermieden werden müssten. Soweit sich die Vergabestellen bei Beschaffungen für den wissenschaftlichen Bereich nicht über dessen Vorgaben hinwegsetzen könnten, müsse dokumentiert werden, aus welchen Gründen z. B. eine neutrale Beschreibung des Vergabegegenstands ausscheide. Im Bereich der nichtwissenschaftlichen Vergaben müsse stets die alleinige Verantwortlichkeit der Vergabestellen sichergestellt werden.

Diesen Feststellungen haben die betroffenen Hochschulen durchweg zugestimmt. Dabei wurde zwar häufig auf die Notwendigkeit der Beachtung von Vorgaben der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Vergabestellen hingewiesen, zugleich aber eingeräumt, dass in diesen Fällen die Dokumentation verbesserungsbedürftig sei. Der Hinweis auf die alleinige Verantwortlichkeit der Vergabestellen bei allen übrigen, nichtwissenschaftlichen Beschaffungen wurde akzeptiert.

18.4 Dauerleistungsverträge

Bei allen geprüften Hochschulen existierten in großem Umfang Dauerleistungsverträge (z. B. in den Bereichen Bewachung, Energielieferung, Entsorgung, Reinigung, Wartung), welche üblicherweise zunächst für einen bestimmten Zeitraum geschlossen wurden, sich danach aber automatisch verlängerten, wenn sie nicht von einer Vertragspartei fristgerecht gekündigt wurden.

Bei einigen Hochschulen wurden Dauerleistungsverträge vorgefunden, deren Abschluss zum Zeitpunkt der Prüfung bereits viele Jahre, z. T. sogar Jahrzehnte zurücklag. Ein Vertragsmanagement, mit dessen Hilfe eine wirksame Überwachung und Steuerung solcher Verträge möglich ist, wurde nur in Ausnahmefällen festgestellt und befand sich auch dort erst in der Planung bzw. Einführung.

Die RPÄ haben darauf hingewiesen, dass die langen Laufzeiten der Verträge ohne zwischenzeitliche Untersuchungen in Bezug auf günstigere Alternativen nicht sachgerecht seien. Erfahrungsgemäß böten eine Überprüfung und ggf. Neuvergabe in regelmäßigen Abständen wirtschaftliche Vorteile. Überdies stelle der Verzicht auf regelmäßige Neuausschreibungen auch eine Einschränkung des Wettbewerbs dar.

Angesichts der Vielzahl der bei den einzelnen Hochschulen bestehenden Verträge sei es außerdem erforderlich, ein IT-gestütztes Vertragsmanagement einzurichten, welches jederzeit einen aktuellen Überblick über alle langfristigen Vereinbarungen gebe und eine wirtschaftliche Handhabung - beispielsweise bei der Überwachung von Kündigungsfristen und der Vereinheitlichung oder Zusammenfassung von bis dahin getrennten Verträgen - erleichtere.

Auch diese Hinweise haben die Hochschulen durchweg akzeptiert. Einige von ihnen haben inzwischen mitgeteilt, Neuausschreibungen seien bereits erfolgt, andere haben zugesagt, demnächst Ausschreibungen durchzuführen. Die Neuausschreibung von Wartungsleistungen bei einer Universität hat bereits zu jährlichen Einsparungen i. H. v. 113.600 € geführt. Eine andere Hochschule hat mitgeteilt, sie werde ihre Ausgaben für die Versorgung mit Erdgas durch eine Neuausschreibung jährlich um etwa 542.000 € senken können.

Die Notwendigkeit eines IT-gestützten Vertragsmanagements haben die Hochschulen ebenfalls durchweg anerkannt. Einige von ihnen haben zwischenzeitlich über die Einrichtung entsprechender Systeme oder über konkrete Planungen berichtet.

18.5 Kooperationen der Hochschulen untereinander

Gemeinsame Vergabeverfahren von zwei oder mehr Hochschulen wurden zwar bei allen geprüften Hochschulen vorgefunden, jedoch beschränkten sich die Kooperationen zumeist auf eine geringe Anzahl von Beteiligten. Sie betrafen auch nur in wenigen Fällen eine größere Zahl verschiedener Artikel bzw. Dienstleistungen. Lediglich beim Einkauf von Papier und Büromöbeln kooperierten mehr als die Hälfte, bei dem Bezug von elektrischer Energie sogar über 80 v. H. der geprüften Hochschulen miteinander. Erwähnung verdient ferner die für rd. 40 v. H. der Hochschulen bei einer Technischen Hochschule konzentrierte Beschaffung von IT-Hardware.

Die RPÄ haben die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen herausgestellt. So seien z. B. durch den gemeinsamen Einkauf mehrerer Hochschulen höhere Mengenrabatte und gleichzeitig Effizienzgewinne bei der Auftragsvergabe zu erzielen. Auch könnten die genannten Beschaffungen von IT-Hardware und elektrischer Energie als Beispiele gelungener Kooperationen dienen, in denen jeweils Expertinnen oder Experten für die Beschaffung bestimmter Güter hochschulübergreifend tätig werden.

In den hierzu vorliegenden Äußerungen haben die Hochschulen die Notwendigkeit einer besseren Zusammenarbeit anerkannt und die grundsätzliche Bereitschaft zu einer Intensivierung signalisiert.

18.6 Beachtung der Bestimmungen zur Korruptionsprävention

Die Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung¹ sehen u. a. vor, dass Beschäftigte nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen in korruptionsgefährdeten Bereichen, zu denen auch die Vergabestellen zählen, eingesetzt werden sollen. Soweit hiervon abgewichen wird, ist die zuständige Aufsichtsbehörde unter Darlegung der dafür maßgebenden Gründe zu informieren. Bei den meisten der geprüften Hochschulen hatte weder eine entsprechende Personalrotation stattgefunden noch war die in diesem Fall erforderliche Mitteilung an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) erfolgt.

Die RPÄ haben auf die geltenden Bestimmungen Bezug genommen und deutlich gemacht, dass die Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung strikt beachtet werden müssen.

Die Hochschulen haben durchgängig auf die Probleme einer Personalrotation im Vergabebereich hingewiesen. Insbesondere bei kleineren Vergabestellen gehe Expertenwissen verloren und entstünden hohe Aufwände für die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Gleichwohl wollten die Hochschulen

¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (SGV. NRW. 20020) sowie Runderlass des Innenministeriums, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien, vom 26.4.2005 - IR 12.02.06 - „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ (MBI. NRW. 2005 S. 623).

sich bemühen, durch Umsetzungen innerhalb der Vergabestellen, durch eine verschärfte Dienstaufsicht und durch sonstige geeignete Maßnahmen den Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung gerecht zu werden.

18.7 Beteiligung des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Der LRH hat das MIWF unter dem 09.02.2012 über die getroffenen Feststellungen unterrichtet und ihm Gelegenheit gegeben, dazu Stellung zu nehmen.

Mit Schreiben vom 19.04.2012 hat das MIWF mitgeteilt, dass es die Bestrebungen des LRH und der Hochschulen unterstütze, den Anteil beschränkter und öffentlicher Ausschreibungen im Verhältnis zu dem Anteil freihändiger Vergaben zu steigern. Auch teile es die Auffassung des LRH zur ausschließlichen Verantwortlichkeit der Vergabestellen. Hinsichtlich der Dauerleistungsverträge unterstreicht das Ministerium, dass schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein wirksames Vertragsmanagement wichtig sei. Die Vorteile verstärkter Kooperationen der Hochschulen untereinander würden vom LRH zutreffend dargelegt. Weiterhin betont das MIWF die besondere Wichtigkeit der Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung und teilt die Auffassung des LRH, dass diesen Vorschriften in den Hochschulen unbedingt Geltung zu verschaffen ist.

Der Schriftwechsel dauert an.

19 Zinsaufwand des Landes durch die Vorfinanzierung des Hochschulpersonals



Die Bezüge des Hochschulpersonals werden vom Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW aus Mitteln des Landes vorfinanziert. Beim Erstattungsverfahren kommt es zu deutlichen Zeitverzögerungen mit der Folge, dass die Hochschulen Zinseinnahmen erzielen, während dem Land durch die Vorfinanzierung Zinsausgaben entstehen.

Zur Vermeidung des Zinsaufwands für das Land hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung sowie dem Finanzministerium verschiedene Vorschläge unterbreitet.

19.1 Ausgangslage

Durch das am 01.01.2007 in Kraft getretene Hochschulfreiheitsgesetz¹ wurden die Universitäten und Fachhochschulen des Landes NRW rechtlich verselbstständigt. Sie sind seitdem nicht mehr Teil der Landesverwaltung, sondern rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das vorhandene Hochschulpersonal wurde in den Dienst der Hochschulen übergeleitet.

Den größten Teil der Mittel für die Aufgaben der Hochschulen stellt das Land in Form von Zuschüssen für den laufenden Betrieb bereit. Die haushaltsrechtliche Behandlung dieser Zuschüsse richtet sich ausschließlich nach dem Hochschulgesetz und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften.² Die Zuschüsse fallen in das Vermögen der Hochschulen und können somit, soweit sie nicht zeitnah benötigt werden, zinsbringend angelegt werden.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2010 die Finanzausstattung der Universitäten nach Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes geprüft. Dabei hat er auch die Zuschüsse für den laufenden Betrieb der Universitäten untersucht. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH mit Entscheidung vom 18.07.2011 an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) sowie an das Finanzministerium (FM) herangetragen.

¹ Bei dem Hochschulfreiheitsgesetz vom 31.10.2006, GV. NRW. S. 474, handelt es sich um ein Artikelgesetz. Durch das Hochschulfreiheitsgesetz wurden das Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) neu gefasst (SGV. NRW. 221) und verschiedene weitere Gesetze geändert.

² § 5 Abs. 2 Satz 2 Hochschulgesetz. Die Einzelheiten der Zuschusszahlungen sind in der Verordnung über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulwirtschaftsführungsverordnung) vom 11.06.2007 (SGV. NRW. 221) geregelt.

19.2 Feststellungen des Landesrechnungshofs

Die Zuschüsse für den laufenden Betrieb betragen für alle Universitäten zusammen in den Jahren 2007 und 2008 jeweils fast 2,2 Mrd. €.

Aus den Zuschüssen für den laufenden Betrieb haben die Universitäten ihre Personalausgaben zu bestreiten. Mit rd. 63 v. H. nahmen die Ausgaben für das Personal in den untersuchten Jahren den weitaus größten Anteil der Zuschüsse in Anspruch. Das MIWF überweist den Hochschulen die Zuschüsse in Teilbeträgen alle zwei Monate, beginnend im Monat Januar eines jeden Jahres.

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

Die örtlichen Erhebungen des LRH bei vier Universitäten haben ergeben, dass zwischen dem Eingang der Zuschusszahlungen bei den Universitäten und der Erstattung der Beträge an das LBV in den untersuchten Jahren 2007 und 2008 beträchtliche Zeiträume lagen (Mittelwert rd. 54 Tage, in Einzelfällen über 100 Tage). Ursächlich hierfür sind der zweimonatliche Zahlungsrhythmus durch das MIWF sowie aufwändige Abstimmungen zwischen den Universitäten und dem LBV. Für diese Zeiträume haben die Universitäten Zinseinnahmen aus den Zuschusszahlungen erzielt, während das Land für seine Zahlungen Kredite aufnehmen muss. Dabei waren die Zinseinnahmen der Universitäten im Regelfall niedriger als die Zinsausgaben des Landes.

19.3 Bewertungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat das MIWF und das FM darauf hingewiesen, dass dem Land durch die pünktliche Zahlbarmachung der Bezüge des Hochschulpersonals durch das LBV und das langwierige Erstattungsverfahren vermeidbare Zinsaufwendungen entstehen.

Der LRH hat errechnet, dass allein bei den vier untersuchten Universitäten bei einer engeren Abstimmung zwischen Eingang der Zuschusszahlungen und den Erstattungen an das LBV im Jahr 2007 Zinsausgaben für Kredite am Kapitalmarkt im Umfang von rd. 2,76 Mio. € und im Jahr 2008 von rd. 2,73 Mio. € vermeidbar gewesen wären. Bei Hochrechnung auf alle Universitäten des Landes hätten die vermeidbaren Zinsausgaben des Landes in den Jahren 2007 und 2008 jeweils rd. 8,2 Mio. € betragen.

Der LRH hat gefordert, die Verweilzeiten der Landesmittel bei den Universitäten zu minimieren. Es sei nicht hinnehmbar, dass vom Land Zinsen für Kredite am Kapitalmarkt aufzubringen seien, während die Hochschulen mit den vorübergehend nicht benötigten Mitteln Zinseinnahmen erlangten.

Zur Vermeidung bzw. Minimierung des dem Land entstehenden Zinsaufwandes hat der LRH folgende alternative Verfahrensweisen vorgeschlagen:

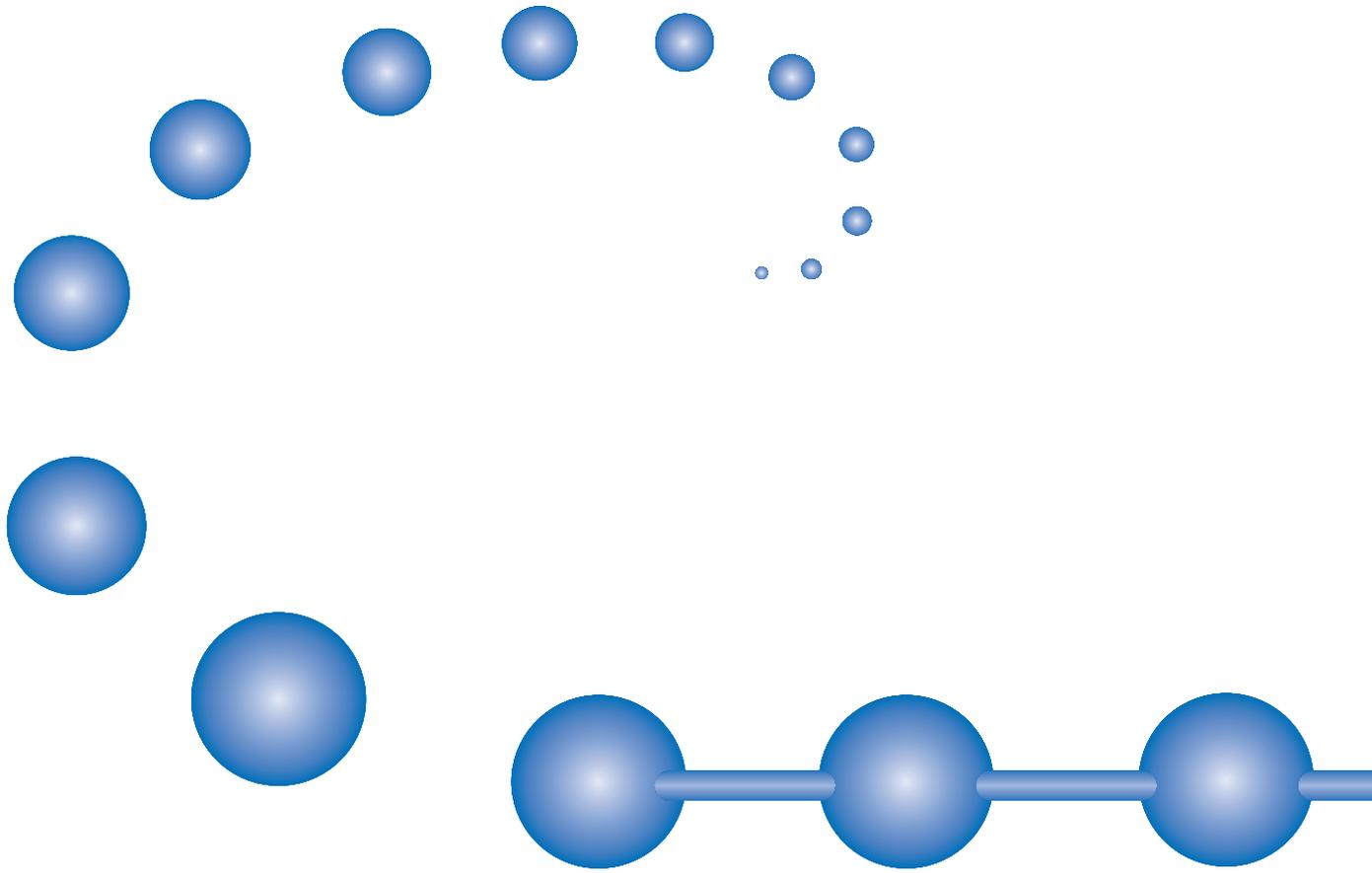
- Die Zuschüsse für Personalausgaben sollten zukünftig nicht an die Universitäten überwiesen, sondern dem LBV vom MIWF zur Bewirtschaftung übertragen werden. Die nach Ablauf des Jahres vom Zuschuss für Personalausgaben ggf. nicht verausgabten Beträge würden den Universitäten überwiesen, Mehrzahlungen wären von den Universitäten zu erstatten. Bei diesem Verfahren entstünden dem Land keine unnötigen Zinsausgaben. Der LRH hat deutlich gemacht, dass er dieses Verfahren bevorzugt.
- Die Zinsausgaben des Landes sollten von den Zuschüssen für den laufenden Betrieb in Abzug gebracht werden.
- Das LBV sollte von den Universitäten eine Einzugsermächtigung erhalten, um die zu erstattenden Beträge mit Wertstellung der Zahlung der jeweiligen Bezüge wieder dem Landeshaushalt zuzuführen.
- Als Minimallösung hat der LRH angeregt, die Zuschüsse an die Universitäten nicht alle zwei Monate, sondern monatlich zu überweisen.

19.4 Weiterer Schriftwechsel

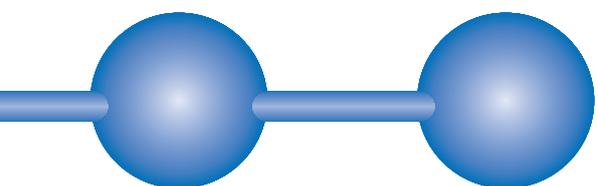
Mit Schreiben vom 19.04.2012 hat das MIWF mitgeteilt, dass die vom LRH vorgeschlagenen ersten drei Verfahren mit der geltenden Rechtslage nicht zu vereinbaren bzw. nicht praktikabel seien. Eine Begründung hierfür hat das MIWF nicht abgegeben. Hinsichtlich des vierten Verfahrens bestehe zwischen dem MIWF und dem FM Einvernehmen, dass der Vorschlag des LRH, die Zuschüsse an die Universitäten nicht alle zwei Monate, sondern monatlich zu überweisen, rechtlich möglich sei. Daher beabsichtige das MIWF, den Zahlungsmodus für die Universitäten und - im Zuge der Gleichbehandlung - auch für die Fachhochschulen ab dem 01.01.2013 umzustellen. Ergänzend hierzu hat das FM im Rahmen des Abstimmungsprozesses mit dem MIWF ausgeführt, Ziel des Gesetz- und Verordnungsgebers sei es zu keinem Zeitpunkt gewesen, den Hochschulen durch eine verzögerte Erstattung zusätzliche Einnahmen in Form von Zinsgewinnen zu verschaffen. Das FM gehe davon aus, dass bei der nächsten Änderung des Hochschulgesetzes eine insoweit klare, die Interessen des Landeshaushalts berücksichtigende Regelung getroffen werde.

Der LRH hat das MIWF gebeten, ihm die Gründe für die Ablehnung der Vorschläge des LRH im Einzelnen mitzuteilen. Die abgelehnten Vorschläge seien für das Land wirtschaftlicher als die Minimallösung, die ab dem 01.01.2013 eingeführt werden solle. Der LRH hat das MIWF gebeten, in seiner ergänzenden Stellungnahme auch darauf einzugehen, ob mögliche rechtliche Hindernisse für weitergehende Lösungen beseitigt werden könnten. Für den Fall, dass weitergehende Lösungen nicht oder nicht alsbald realisiert werden können, hat der LRH gefordert, die Umstellung des Zahlungsmodus auf monatliche Überweisungen als Übergangslösung möglichst kurzfristig vorzunehmen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.



**Ministerium für
Familie, Kinder, Jugend
Kultur und Sport
(Epl. 07)**



20 Förderung von Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten



Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen an Hochleistungssportstätten, überregional bedeutsamen Sportstätten und Sportschulen mehrfach erhebliche zuwendungsrechtliche Verstöße festgestellt. So hatten Zuwendungsempfänger nicht zuwendungsfähige Ausgaben, insbesondere Vorsteuerbeträge, geltend gemacht und mit Landesmitteln geförderte Gebäude teilweise zweckwidrig genutzt.

20.1 Einleitung

Das Land NRW fördert den Neubau, die Modernisierung, die Sanierung, die Erweiterung und den Erwerb von Hochleistungssportstätten, überregional bedeutsamen Sportstätten und Sportschulen nach den „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten (Sportstättenbauförderrichtlinien)“ seit 2006 mit Beträgen von 2,6 Mio. € bis 6,6 Mio. € pro Jahr.

Die Höhe der Zuwendung bemisst sich nach den zuwendungsfähigen Ausgaben und dem Anteil der förderfähigen Nutzung sowie dem Fördersatz. Sie wird im Zuwendungsbescheid (ZB) auf einen Höchstbetrag begrenzt.

In seinen Prüfungsmitteilungen vom 30.03.2011 an das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport hat der Landesrechnungshof (LRH) am Beispiel ausgewählter Förderfälle verschiedene Mängel aufgezeigt.

20.2 Vorsteuer als zuwendungsfähige Ausgabe

20.2.1 Unternehmerinnen und Unternehmer können die Umsatzsteuer für eine erhaltene Lieferung oder Leistung grundsätzlich als so genannte Vorsteuer (VoSt) bei der Ermittlung der Umsatzsteuerschuld gegenüber dem Fiskus abziehen. Insoweit belastet diese abziehbare VoSt das Unternehmen nicht und ist daher auch keine zuwendungsfähige Ausgabe.

Der LRH hat festgestellt, dass in mehreren Fällen bei der Bewilligung von Zuwendungen, aufgrund falscher Angaben der Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfänger (ZE) zu ihrer VoSt-Abzugsberechtigung, abziehbare VoSt-Beträge von rd. 947.000 € unberechtigt als zuwendungsfähig anerkannt worden waren. Weiterhin hatten ZE im Verwendungsnachweis (VN) Ausgaben ganz oder teilweise einschließlich abziehbarer VoSt-Beträge i. H. v. rd. 585.000 € abgerechnet, ohne dass dies bei der Prüfung der VN durch die Bewilligungsbehörden beanstandet wurde.

Der LRH hat gebeten, die Frage der VoSt-Abzugsberechtigung sowohl bei der Festsetzung der Bemessungsgrundlage als auch bei der Prüfung der VN ver-

stärkt zu beachten und sich die diesbezüglichen tatsächlichen Verhältnisse insbesondere bei Zuwendungen an potenziell unternehmerisch tätige ZE nachweisen zu lassen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die „Beachtung der einschlägigen Regelungen“ mit Erlass vom 18.04.2011 sichergestellt. Tatsächlich beschränkt sich der Erlass auf die partielle Wiedergabe des LRH-Berichts, ohne eindeutige Weisungen zu erteilen, dass und wie die beanstandeten Verfahren von den Bewilligungsbehörden zu ändern sind.

Nach Ansicht des LRH ist dieser Erlass deshalb so nicht geeignet, die gewünschten Verfahrensänderungen bei den Bewilligungsbehörden sicherzustellen.

20.2.2 Beispielhaft wird nachfolgender Einzelfall dargestellt:

Ein Verband hatte in seinen Zuwendungsanträgen für Baumaßnahmen ausnahmslos erklärt, er sei nicht zum VoSt-Abzug berechtigt. Dementsprechend wurden seit dem Jahr 1989 Zuwendungen i. H. v. rd. 4,8 Mio. € auf Basis der Bruttobeträge - also der Ausgaben inkl. VoSt - gewährt. Tatsächlich war der ZE aber in allen Jahren anteilig zum VoSt-Abzug berechtigt.

Mit Bescheid vom 31.10.2007 nahm die Bezirksregierung (BR) deshalb insgesamt 17 ZB aus den Jahren 2001 bis 2006 insoweit zurück; die Rückforderung betrug insgesamt rd. 380.000 €. Für die Vorjahre billigte die BR dem ZE Vertrauensschutz zu und verzichtete auf eine Rücknahme, weil

„aktenkundig von beiden Zuschussgebern (Bund und Land) zugelassen wurde, dass ... die offenkundig angesetzte Vorsteuer-rückerstattung zur Deckung von Mehrkosten angesetzt werden sollte und ... der bis dahin zuständige Entscheidungsträger beim jeweils zuständigen Ministerium der Landesregierung Kenntnis von der Unrichtigkeit der Angaben ... hinsichtlich der Berechtigung zum Vorsteuerabzug gehabt haben dürfte“.

Einen Vertrauensschutz für die Jahre ab 2001 verneinte die BR wegen des Wechsels der zuständigen Landesbediensteten. Die „nunmehr als Amtswalterin handelnde Person“ habe keinerlei Kenntnis darüber gehabt, dass der ZE zum teilweisen VoSt-Abzug berechtigt gewesen war.

Der ZE legte gegen den Rückforderungsbescheid Widerspruch ein und machte auch für die von der Rückforderung betroffenen Jahre Vertrauensschutz geltend. Dabei berief er sich auf den Umstand, dass die Bewilligungsbehörde auch nach dem Zuständigkeitswechsel Kenntnis von der VoSt-Abzugsberechtigung und damit von der Unrichtigkeit seiner Angaben in den Zuwendungsanträgen hätte haben müssen. Dem folgte das Ministerium und nahm den Rückforderungsbescheid Ende 2011 wieder zurück. Dadurch wurde die VoSt-Abzugsberechtigung nunmehr ausschließlich bei der Prüfung der VN berücksichtigt. Infolgedessen verringerte sich die letztlich durchgesetzte Rückforderung auf rd. 290.000 €.

Das Ministerium hat gegenüber dem LRH anerkannt, dass dies „formal betrachtet sicherlich nicht der anzustrebende Weg“ sei, setzte die gewählte Verfahrensweise aber mit einer nachträglichen Anerkennung zusätzlicher Bauausgaben gleich. Die Erhöhung von Zuwendungen aufgrund gestiegener Bauausgaben sei in der Vergangenheit, aber auch in aktuellen Förderfällen, durchaus vorgenommen worden.

Aus welchem Grund das Ministerium die Beurteilung des Vertrauensschutzes geändert hat, ist dem LRH trotz entsprechender Bitte nicht erläutert worden.

Allerdings kommt es für die Beurteilung des Vertrauensschutzes auf eine Kenntnis der Rechtswidrigkeit der Angaben des ZE bei der Bewilligungsbehörde auch nicht an. Denn auf Vertrauensschutz kann sich nach § 48 Abs. 2 Satz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW u. a. nicht berufen, wer

- den Verwaltungsakt (hier: den ZB) durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren oder
- die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

Beide Ausschlussgründe liegen hier unstrittig vor. Einen verlorenen Vertrauensschutz kann auch eine Mitverantwortung der Behörde nicht wieder begründen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.08.1986 - BVerwG 3 C 9.85). Von einer Rückforderung der Zuwendungen hätte demnach nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes abgesehen werden dürfen.

Auch aus Gründen des Gleichbehandlungsgrundsatzes hält der LRH es nicht für vertretbar, dem ZE den durch falsche Angaben in den Anträgen erwirkten Mehrbetrag der Zuwendungen zu belassen. Denn bei korrekter Angabe der VoSt-Abzugsberechtigung wäre der Zuwendungshöchstbetrag geringer ausgefallen und ein anderer ZE hätte den Differenzbetrag für seine förderfähige Maßnahme erhalten können. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass alle ZE, die wahrheitsgemäß und damit rechtmäßig Angaben zu ihrer VoSt-Abzugsberechtigung machen, für zusätzliche Bauausgaben die Erhöhung der Zuwendung beantragen müssen. Ein solcher Antrag kann allenfalls dann positiv beschieden werden, wenn unter Berücksichtigung der anderen zu fördernden Maßnahmen noch ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Auf jeden Fall muss die Entscheidung über die Mehrausgaben im Ermessen der Bewilligungsbehörde liegen und darf nicht durch manipulative Angaben des ZE entbehrlich werden.

20.3 Erweiterung einer Sportschule

Das Land bewilligte u. a. für den Neubau eines Qualifizierungszentrums und eines Verwaltungstrakts an einer Sportschule mit ZB vom 12.05.2005 und Änderungsbescheid vom 11.05.2007 eine Zuwendung von rd. 2,9 Mio. € zu zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von rd. 4,2 Mio. €.

20.3.1 Teilweise zweckwidrige Nutzung des Qualifizierungszentrums

Bei der Bemessung der Zuwendung war die Bewilligungsbehörde antragsgemäß davon ausgegangen, dass das Qualifizierungszentrum der Sportschule ausschließlich, also zu 100 v. H., für sportfachliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen genutzt werden wird. Dementsprechend wurde keine Kürzung der Zuwendung für eine sportfremde, kommerzielle Nutzung vorgenommen. Der ZE wurde bei der Bewilligung verpflichtet, über einen Zeitraum von 20 Jahren das Gebäude für den Zuwendungszweck zu verwenden.

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die Räume auch an Firmen zur Durchführung von Seminaren außerhalb eines sportfachlichen Kontextes vermietet werden. Dies ist eine zweckwidrige Verwendung innerhalb der Zweckbindungsfrist. Der LRH hat deswegen gebeten, den Anteil der Seminare zu quantifizieren, die nicht sportfachlich bedingt sind, um hiernach den ZB in entsprechender Höhe zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern.

Das Ministerium hat die vom LRH festgestellte zweckwidrige Nutzung nicht bestritten. Nach den vom ZE vorgelegten Nutzungsnachweisen habe der Anteil der sportlichen Veranstaltungen in den Jahren 2006 bis 2010 zwischen 90 v. H. (2006) und 65 v. H. (2010) betragen. Es beabsichtige jedoch nicht, die Zuwendung aus diesem Grund zurückfordern zu lassen, weil die anteilige kommerzielle Nutzung der Deckung von Betriebskosten diene und mithin nicht schädlich für die Gewährung einer Zuwendung sei.

Die Anmerkung des Ministeriums zu den Betriebskosten betrifft ausschließlich die Frage der generellen Förderfähigkeit der Investitionsmaßnahme, nicht jedoch den Umfang ihrer Förderfähigkeit. Dieser richtet sich nach dem Anteil der sportfachlichen Nutzung. Da der nicht mehr wie vorgesehen 100 v. H. beträgt, muss die Bewilligungsbehörde im Umfang der sportfremden Nutzung innerhalb des Zweckbindungszeitraums einen teilweisen Erstattungsanspruch des Landes feststellen und geltend machen.

20.3.2 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben

Im Übrigen hat der LRH noch folgende Mängel beanstandet.

Bei der Prüfung des VN erkannte die BR Ausgaben von rd. 239.000 € als zuwendungsfähig an, obwohl hierüber keine Rechnungen, sondern lediglich Angebote von Firmen für noch auszuführende Arbeiten vorgelegen hatten.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, die BR werde den VN erneut prüfen und dabei die Feststellungen des LRH berücksichtigen.

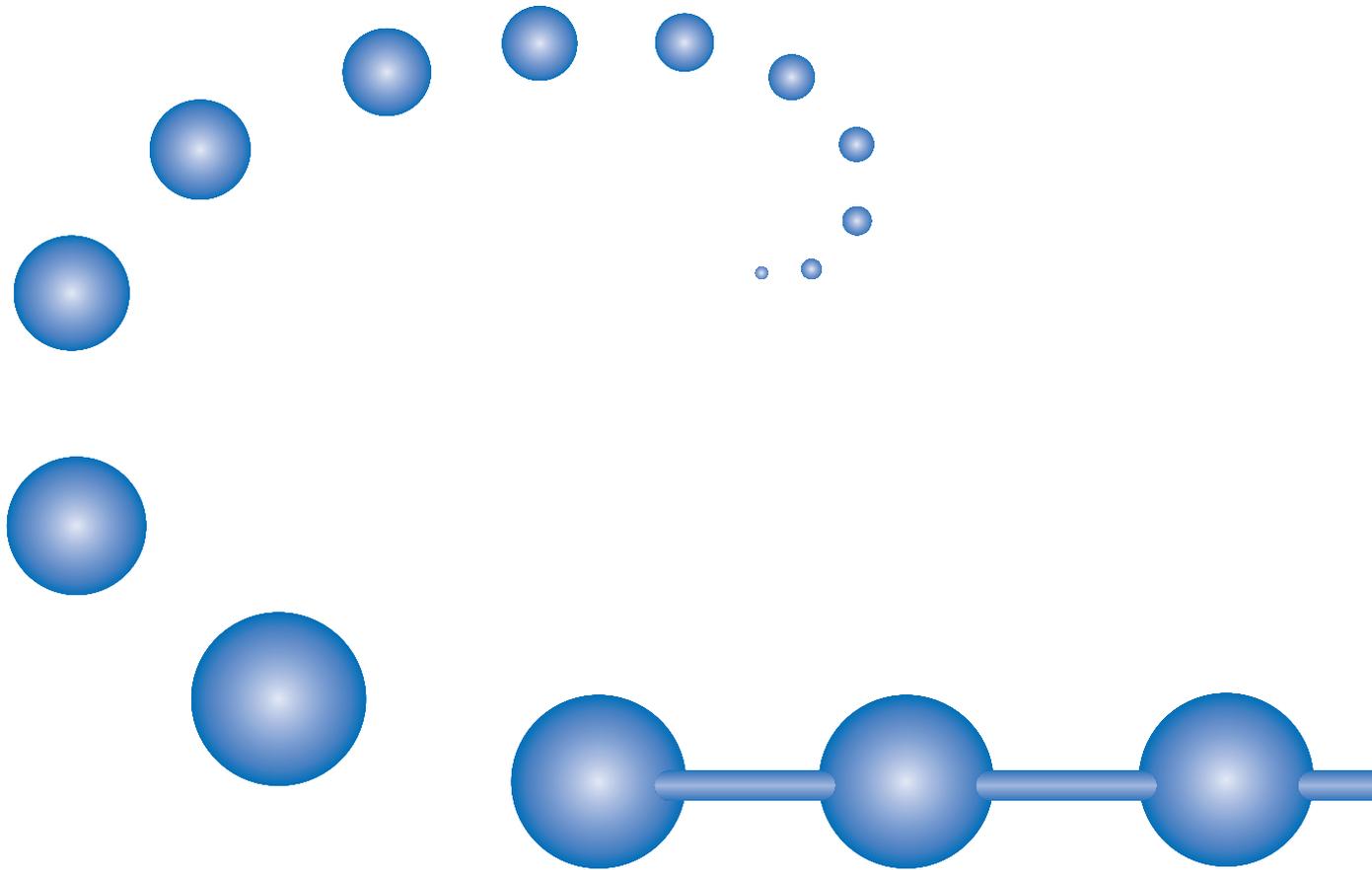
Die Baumaßnahme umfasste die Errichtung eines Verwaltungstraktes, in dem auch die Verwaltung des ZE untergebracht werden sollte. Die hierauf entfallenden Ausgaben sind unstrittig nicht zuwendungsfähig. Der ZE hatte insoweit Ausgaben i. H. v. rd. 350.000 € als nicht zuwendungsfähig abgezogen. Nach den Feststellungen des LRH waren die Ausgaben jedoch um rd. 470.000 € zu mindern.

Das Ministerium hat hierzu zunächst um weitere Erläuterung des vom LRH ermittelten Abzugsbetrages gebeten und diese inzwischen erhalten.

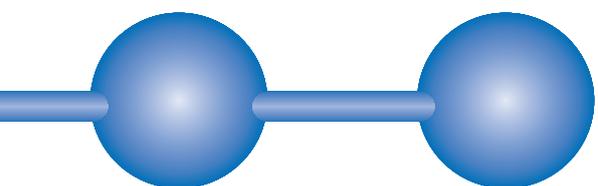
Bei der Prüfung des VN erkannte die BR weitere Ausgaben i. H. v. rd. 105.000 € an, die einer nach den Sportstättenbauförderrichtlinien nicht zuwendungsfähigen Kostengruppe der DIN 276 angehören, z. B. Ausgaben für vier Aschenbecher (rd. 1.100 €) und Ledersofas (rd. 20.500 €).

Das Ministerium hat zugesagt, die BR werde den VN erneut prüfen und dabei die Feststellungen des LRH berücksichtigen.

Der Schriftwechsel dauert an.



**Ministerium für
Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
(Epl. 10)**



21 Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“



Das Land gewährte in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“. Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat Verfahrensmängel bei der Förderabwicklung und Verstöße gegen die Förderbestimmungen aufgezeigt.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen verschiedene Maßnahmen ergriffen oder angekündigt, um den aufgetretenen Mängeln und Verstößen künftig entgegenzuwirken. In den beanstandeten Förderfällen hat es die Prüfung förderrechtlicher Konsequenzen eingeleitet.

21.1 Gegenstand der Prüfung

Das Land gewährte seit dem Jahr 2007 im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“ Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung. Damit sollte die Umsetzung notwendiger Investitionen und der Erhalt der abwassertechnischen Infrastruktur zum Schutz der Gewässer und der Umwelt unterstützt werden. Die entsprechenden Förderrichtlinien traten Ende des Jahres 2011 außer Kraft; sie sind durch die zum 01.01.2012 in Kraft getretenen Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen für eine „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ abgelöst worden.

Die Zuwendungen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“ wurden - je nach Förderbereich - als Zuschüsse oder in Form von Darlehen, die mit Fördermitteln des Landes zinsverbilligt waren, gewährt. Die Zuschuss- bzw. Förderkreditanträge waren bei der NRW.BANK zu stellen und wurden von dieser zur fachtechnischen Prüfung an die jeweils örtlich zuständige Bezirksregierung (BR) weitergeleitet; im Falle einer positiven fachtechnischen Stellungnahme der BR sagte die NRW.BANK der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller den Zuschuss bzw. Förderkredit zu.

Abweichend von der vorgenannten Verfahrensweise war für einen Teil der Förderbereiche eine Darlehensgewährung im so genannten Hausbankenverfahren vorgesehen. Danach hatte die Antragstellerin bzw. der Antragsteller (Endkreditnehmerin bzw. Endkreditnehmer) den Förderkreditantrag bei ihrer bzw. seiner Hausbank zu stellen; diese übersandte der NRW.BANK den Antrag zusammen mit einem eigenen Antrag auf Refinanzierung. Die NRW.BANK holte die fachtechnische Stellungnahme der örtlich zuständigen BR ein. Im Falle einer positiven fachtechnischen Stellungnahme sagte die NRW.BANK der Hausbank einen Refinanzierungskredit zu; die Kreditmittel waren von der Hausbank zur Refinanzierung eines zinsverbilligten Darlehens an die Endkreditnehmerin bzw. den Endkreditnehmer zu verwenden.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) bezog sich auf die in den Jahren 2007 bis 2009 zugesagten Zuschüsse und zinsverbilligten Darlehen mit einem Fördervolumen des Landes (Zuschuss- und Zinsverbilligungsmittel) i. H. v. insgesamt rd. 57 Mio. €.

Mit Entscheidung vom Januar 2012 hat der LRH dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Hierauf hat das MKULNV im April 2012 geantwortet.

21.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Die Prüfung hat ergeben, dass bei der Förderabwicklung Verfahrensmängel sowie Verstöße gegen materielle zuwendungsrechtliche Bestimmungen auftraten. Im Wesentlichen hat der LRH folgende Feststellungen getroffen und Empfehlungen ausgesprochen:

21.2.1 Im Rahmen der fachtechnischen Antragsprüfung der BR wurden gleichgelagerte Fälle bezüglich der Förderfähigkeit der Maßnahme oder bestimmter Ausgabepositionen von den BR teilweise unterschiedlich beurteilt.

Der LRH hat angeregt, auf eine landesweit einheitliche Auslegung der Förderregelungen bei der fachtechnischen Antragsprüfung durch die BR, die auch nach den neuen Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen für eine „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ weiterhin vorgesehen ist, hinzuwirken.

21.2.2 In einer Reihe von Fällen war nach Auffassung des LRH nur ein Teil der geförderten Ausgaben nach den Förderrichtlinien förderfähig.

Der LRH hat um Stellungnahme bzw. Prüfung förderrechtlicher Konsequenzen gebeten.

21.2.3 In einigen Förderfällen wurde unzulässiger Weise bereits vor Bewilligung des Zuschusses bzw. vor Eingang des Förderkreditantrages bei der NRW.BANK mit der Durchführung der Fördermaßnahme begonnen.

Der LRH hat gebeten, jeweils eine Entscheidung über die Rücknahme des Zuwendungsbescheides (ZB) bzw. Kündigung des Kredites zu veranlassen. Zudem hat er angeregt, dass die Beachtung des Verbots des vorzeitigen Maßnahmenbeginns künftig verstärkt kontrolliert wird.

21.2.4 Die von der NRW.BANK erlassenen ZB wiesen z. T. Mängel auf. So fehlte in einigen Fällen die vorgeschriebene Regelung, wie lange die mit der Zuwendung erworbenen bzw. hergestellten Gegenstände für den Verwendungszweck gebunden waren (Zweckbindungsdauer). Ferner führten unklare Fristenregelungen zur Durchführung und Abrechnung der Maßnahme z. T. zu Missverständnissen hinsichtlich der Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises (VN).

Der LRH hat gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die vorgenannten Mängel künftig nicht mehr auftreten.

21.2.5 Im Bereich der Gewährung zinsverbilligter Darlehen dokumentierte die NRW.BANK die von ihr vorzunehmende Antrags- und VN-Prüfung in vielen Fällen

unzureichend. Darüber hinaus führte sie im Rahmen der Prüfung des VN keine Vor-Ort-Prüfungen bei Förderkreditnehmerinnen und Förderkreditnehmern durch.

Der LRH hat das MKULNV auf die vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Land und der NRW.BANK, aus denen sich die Bearbeitungsschritte im Rahmen der Antrags- und VN-Prüfung durch die NRW.BANK sowie die Pflicht zur Erstellung eines Prüfvermerkes ergeben, hingewiesen; nach seiner Auffassung seien die einzelnen Bearbeitungsschritte und deren Ergebnisse im Prüfvermerk nachvollziehbar zu dokumentieren. Ferner hat er deutlich gemacht, dass Feststellungen zur Einhaltung bestimmter Fördervoraussetzungen oder -regelungen, wie z. B. des Verbots des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, häufig nur bei der Förderkreditnehmerin oder dem Förderkreditnehmer vor Ort, etwa durch Einsicht in die Bücher und Belege, getroffen werden können.

- 21.2.6** Nach den förderrechtlichen Regelungen für die Gewährung zinsverbilligter Darlehen im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“ waren Aufwendungen, die die Darlehensnehmerin oder der Darlehensnehmer mit der dem Land für die Einleitung von Abwasser geschuldeten Abwasserabgabe verrechnete,¹ von der Förderung ausgeschlossen. Damit sollte verhindert werden, dass Investitionsaufwendungen, die im Rahmen der Erhebung der Abwasserabgabe abgabenmindernd in Ansatz gebracht worden waren, auch im Rahmen des „Investitionsprogramms Abwasser NRW“ geltend gemacht werden konnten und damit im Ergebnis doppelt berücksichtigt wurden. Daher hatte die Förderkreditnehmerin oder der Förderkreditnehmer im Kreditantrag und VN die mit der Abwasserabgabe verrechneten Aufwendungen anzugeben.

Nach den Feststellungen des LRH wurde die Richtigkeit dieser Angaben nicht von der NRW.BANK überprüft; ein Datenabgleich mit der BR Düsseldorf, die für die Festsetzung der Abwasserabgabe und damit auch für die Verrechnung von Aufwendungen der Abwasserabgabepflichtigen zuständig ist, fand nicht statt. Vor diesem Hintergrund hat der LRH in stichprobenweise ausgewählten Förderfällen einen Abgleich zwischen den im Kreditantrag bzw. VN gemachten Angaben zu den mit der Abwasserabgabe verrechneten Aufwendungen und den tatsächlich erfolgten Verrechnungen gemäß der Daten der BR Düsseldorf vorgenommen. Dabei hat er festgestellt, dass in einem Teil der ausgewählten Fälle die tatsächlich verrechneten Aufwendungen höher waren als im Kreditantrag bzw. VN angegeben; die ausgewiesenen förderbaren Ausgaben waren somit in der Summe entsprechend überhöht.

Der LRH hat gebeten zu veranlassen, dass die NRW.BANK in den vorgenannten Fällen die gebotenen förderrechtlichen Konsequenzen zieht.

Zudem hat er die Auffassung geäußert, angesichts der Ergebnisse des vorgenannten Abgleichs sehe er Handlungsbedarf im Hinblick auf eine künftige Über-

¹ Errichtet oder erweitert eine Einleiterin bzw. ein Einleiter von Abwasser eine Abwasserbehandlungsanlage, um die Schädlichkeit des Abwassers zu reduzieren, so kann sie oder er die hierfür entstandenen Aufwendungen nach näherer Maßgabe des Abwasserabgabengesetzes mit der für die Einleitung geschuldeten Abwasserabgabe verrechnen.

prüfung der Angaben von Förderkreditnehmerinnen und Förderkreditnehmern zu den mit der Abwasserabgabe verrechneten Aufwendungen, die auch nach den förderrechtlichen Regelungen für die Gewährung zinsverbilligter Darlehen im Rahmen des neuen Förderprogramms „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ von der Förderung ausgeschlossen seien.

21.3 Stellungnahme des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz

21.3.1 Zur fachtechnischen Prüfung der Förderanträge durch die BR hat das MKULNV u. a. erklärt, es würden künftig in regelmäßigen Abständen Dienstbesprechungen stattfinden, um eine möglichst einheitliche Auslegung der Förderregelungen zur Gewährung von Zuwendungen für eine „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ zu gewährleisten. Davon unbenommen bleibe die Klärung von Auslegungsfragen auf dem Erlasswege.

21.3.2 Zu den aus Sicht des LRH in einer Reihe von Fällen teilweise nicht förderfähigen Ausgaben hat das MKULNV mitgeteilt, in einem Teil der Fälle habe die NRW.BANK die jeweils zuständigen BR um fachliche Stellungnahmen gebeten, die jedoch noch nicht vollständig vorlägen; z. T. seien gegenüber den Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern Anhörungsverfahren eingeleitet worden.
Über die Ergebnisse der laufenden Überprüfungen werde dem LRH ergänzend berichtet.

21.3.3 In den Fällen, in denen ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn vorliegt, wird nach Auskunft des MKULNV eine sofortige Rückforderung eingeleitet bzw. ist eine solche bereits veranlasst worden.
Zum Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns hat das MKULNV grundsätzlich angemerkt, dass im Förderantrag und ggf. in Beratungen der Antragstellerin bzw. des Antragstellers durch die NRW.BANK auf dieses Verbot hingewiesen werde; es finde somit bei der Antragstellung eine ausreichende Sensibilisierung statt. Gleichwohl hat das MKULNV eingeräumt, dass diese präventiv wirkenden Maßnahmen nicht in allen Fällen greifen würden und mit Vor-Ort-Prüfungen etwaige Verstöße festgestellt werden könnten.

21.3.4 Bezüglich der festgestellten Mängel der ZB hat das MKULNV u. a. erklärt, die NRW.BANK werde gebeten, Regelungen zur Zweckbindungsdauer in die Bescheide zur Gewährung von Zuwendungen für eine „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ aufzunehmen.
Ferner werde sie gebeten, Fristenregelungen für die Durchführung der Maßnahme künftig unter Berücksichtigung der in den Allgemeinen Nebenbestimmungen der ZB enthaltenen Vorgaben zur Vorlage des VN zu treffen.

21.3.5 Zur Dokumentation der Antrags- und VN-Prüfung im Bereich der Gewährung zinsverbilligter Darlehen hat das MKULNV u. a. ausgeführt, dass sich die Vorgaben für eine formale Dokumentation, wie sie die Landeshaushaltsordnung vorsehe und wie sie der LRH aus seinen Prüfungen kenne, ausschließlich auf die Zuschussförderung beziehen würden. Im Zuge der Vertragsverhandlungen zum Förderprogramm „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ sei

zwischen dem MKULNV und der NRW.BANK vereinbart worden, dass die NRW.BANK auch im Darlehensbereich eine entsprechende Prüfdokumentation erstelle.

Ferner hat das MKULNV erklärt, es sei zutreffend, dass das Instrument der Vor-Ort-Prüfungen im Rahmen der Prüfung des VN nicht in hinreichendem Maße genutzt worden sei. In der Konsequenz hätten das MKULNV und die NRW.BANK im Zuge der vorgenannten Vertragsverhandlungen vereinbart, dass im Rahmen des Förderprogramms „Ressourceneffiziente Abwasserbeseitigung NRW“ Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen seien.

21.3.6 Hinsichtlich der Verrechnung von Aufwendungen mit der Abwasserabgabe hat das MKULNV u. a. geantwortet, die vom LRH in einem Teil der ausgewählten Fälle getroffene Feststellung, dass die tatsächlich verrechneten Aufwendungen höher als die im Kreditantrag bzw. VN genannten Beträge seien, habe sich durch Nachfragen der NRW.BANK bei den Förderkreditnehmerinnen und Förderkreditnehmern bzw. Anforderung der Bescheide der BR Düsseldorf zur Festsetzung der Abwasserabgabe bestätigt. Die NRW.BANK werde dies im Rahmen der VN-Prüfung berücksichtigen; in einem Fall stehe bereits fest, dass eine sofortige (Teil-)Rückforderung erfolgen werde.

Darüber hinaus sehe das MKULNV angesichts der vorgenannten Feststellungen einen dringenden Handlungsbedarf. Dabei würden zwei Ansätze verfolgt, und zwar verstärkte Prüfungen vor Ort sowie eine intensivere Abstimmung mit der BR Düsseldorf. Bezüglich der Abstimmung sei vereinbart worden, dass der BR Düsseldorf künftig eine Ausfertigung der Förderkreditzusage der NRW.BANK zugehe. Darüber hinaus sei ein intensiveres Clearingverfahren zwischen der BR Düsseldorf und der NRW.BANK erforderlich, um notwendige Detailinformationen auszutauschen. Hierzu werde in Kürze ein gemeinsames Gespräch zwischen dem MKULNV, der BR Düsseldorf und der NRW.BANK vereinbart, um das Verfahren weiter zu präzisieren.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

22 Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat die Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen untersucht und dabei Optimierungsmöglichkeiten festgestellt. Er hat unter anderem vorgeschlagen, im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung die Zahl der Standorte des Landesamtes zu reduzieren und die an mehreren Standorten wahrgenommenen Labortätigkeiten zusammenzuführen. Ferner hat der Landesrechnungshof Anregungen zur Optimierung des vom Landesamt betriebenen Netzes wasserwirtschaftlicher Messstellen gegeben.

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hält eine Standortkonzentration für sinnvoll. Es hat ein neues Standortkonzept angekündigt, bei dem unter anderem die Zusammenführung eines Teils der Labore angestrebt wird. Für das Netz wasserwirtschaftlicher Messstellen hat das Landesamt ein Optimierungskonzept entworfen.

22.1 Gegenstand der Prüfung

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) wurde zum 01.01.2007 als Landesoberbehörde errichtet. Ihm wurden Aufgaben übertragen, die bisher von verschiedenen anderen, z. T. Ende des Jahres 2006 aufgelösten Landesbehörden oder -einrichtungen wahrgenommen worden waren.

Dem LANUV obliegen landesweit bedeutsame Verbraucherschutz- und Umweltaufgaben. Es ist im Wesentlichen tätig in den Bereichen des Naturschutzes, des technischen Umweltschutzes für Wasser, Boden und Luft sowie des Verbraucherschutzes, insbesondere auf den Gebieten der Veterinärangelegenheiten und der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung. Als technisch-wissenschaftliche Fachbehörde berät und unterstützt es die Landesregierung und die Vollzugsbehörden (vor allem Bezirksregierungen und Kommunen), kooperiert mit nationalen und wissenschaftlichen Institutionen und informiert die Öffentlichkeit zu wichtigen Themen des Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutzes; im Verbraucherschutz nimmt das LANUV zudem in begrenztem Umfang Vollzugsaufgaben wahr. Es ist dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) unterstellt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2010 die Organisation und Aufgabenwahrnehmung des LANUV untersucht. Wesentliches Ziel der Prüfung war es, Optimierungsvorschläge zu erarbeiten und ggf. vorhandene Effizienzsteigerungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Mit Entscheidung vom Juni 2011 hat der LRH dem MKULNV die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die letzte Stellungnahme hat das MKULNV im April 2012 abgegeben.

22.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

22.2.1 Standorte des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen und Organisation der Labore

Das LANUV gliedert sich in acht Abteilungen mit jeweils fünf bis acht Fachbereichen. Zum 31.12.2009 wies das LANUV eine Personalkapazität von rd. 979 Beschäftigten (Vollzeitäquivalenten) auf.

Das LANUV verfügt über drei große Standorte in Recklinghausen (Hauptsitz), Düsseldorf und Essen sowie eine Reihe kleinerer Standorte. Jede Abteilung des LANUV war im Jahr 2010 an mehr als einem dieser Standorte vertreten; die Zahl der Standorte je Abteilung lag zwischen zwei und 13. Ferner hatten im Jahr 2010 rd. 40 v. H. der Fachbereiche jeweils mehr als einen Standort.

Diese Verteilung auf zahlreiche Standorte ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Zuge der Übertragung von bisher durch andere Landesbehörden oder -einrichtungen wahrgenommenen Aufgaben auf das LANUV nur in begrenztem Umfang eine räumliche Bündelung der Aufgabenerledigung stattfand. Folge waren z. B. häufige Fahrten von Beschäftigten des LANUV zwischen den einzelnen Standorten zur Teilnahme an Besprechungen. Zur Reduzierung dieser Fahrten richtete das LANUV im Jahr 2010 im Rahmen eines Pilotversuches einen „Shuttleservice“ zwischen den Hauptstandorten Recklinghausen, Düsseldorf und Essen ein; ferner war beabsichtigt, ein Videokonferenzsystem einzuführen.

Zu den Tätigkeiten des LANUV, die an mehreren Standorten wahrgenommen werden, zählen u. a. Laborleistungen.

Ein großer Teil der Laborleistungen des LANUV wird in der für zentrale Umweltanalytik zuständigen Abteilung 6 von den insgesamt fünf Laboren der Fachbereiche 63 bis 67 an den Standorten Bonn, Düsseldorf, Herten, Lippstadt und Minden erbracht; es handelt sich hierbei größtenteils um Laboraufgaben, die bis Ende des Jahres 2006 von acht Laboren der ehemaligen Staatlichen Umweltämter (StUÄ) erledigt wurden. Die vorgenannten fünf Labore nehmen jeweils in ihrem räumlichen Einzugsbereich Proben, bereiten diese auf und führen chemische, physikalische und ökotoxikologische Untersuchungen durch; dabei erfolgen die Probenahmen nicht nur von den Laborstandorten aus, sondern auch von so genannten Probenahmestützpunkten in Eschweiler, Hagen und Münster. Die fünf Labore einschließlich der Probenahmestützpunkte verfügten Anfang des Jahres 2010 über eine Personalkapazität von insgesamt rd. 190 Beschäftigten (Vollzeitäquivalenten); die Gesamtkosten dieser Labore einschließlich der Probenahmestützpunkte beliefen sich nach der Kosten- und Leistungsrechnung des LANUV im Jahr 2009 auf rd. 18 Mio. €.

Neben den vorgenannten fünf Laboren existieren in einer Reihe von Fachbereichen verschiedener Abteilungen des LANUV weitere Labore, die Anfang des

Jahres 2010 eine Personalkapazität von insgesamt rd. 100 Beschäftigten (Vollzeitäquivalenten) aufwiesen.

Der LRH hat dem MKULNV mitgeteilt, die derzeitige Verteilung der Abteilungen und einer Reihe von Fachbereichen des LANUV auf - z. T. räumlich weit voneinander entfernte - Standorte sei aus seiner Sicht mit einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung nicht vereinbar. Zumindest mittelfristig sollte die Zahl der Standorte des LANUV erheblich reduziert und das Ziel verfolgt werden, dass Beschäftigte eines Fachbereichs nicht mehr auf zahlreiche Standorte verteilt seien.

Hinsichtlich der Laborleistungen hat der LRH zwar begrüßt, dass die Zahl der ehemaligen Labore der StUÄ schon von acht auf nunmehr fünf Labore (Labore der Fachbereiche 63 bis 67 des LANUV) reduziert wurde. Er hat jedoch die Auffassung vertreten, dass der Prozess der Zusammenführung von Laborleistungen innerhalb des LANUV fortzuführen sei, um realisierbare Synergieeffekte vollständig auszuschöpfen und - im Interesse einer effektiven und effizienten Umweltüberwachung in NRW - leistungsfähige Untersuchungskapazitäten zu schaffen. Der LRH hat sich daher für eine weitergehende Konzentration der von verschiedenen Fachbereichen an mehreren Standorten wahrgenommenen Labortätigkeiten ausgesprochen und angeregt, diese organisatorisch in einem Zentrallabor zusammenzuführen. Die Probenahmen könnten (weiterhin) dezentral von entsprechenden Stützpunkten aus erfolgen.

22.2.2 Betrieb des Netzes wasserwirtschaftlicher Messstellen

Im Bereich der Wasserwirtschaft und des Gewässerschutzes gehört es u. a. zu den Aufgaben des LANUV, Messdaten zum Grundwasser sowie zu Oberflächengewässern, wie Wasserstände und Niederschlagsmengen, zu erheben, auszuwerten und bereitzustellen. Hierzu betreibt das LANUV ein Netz landeseigener Messstellen, das im Jahr 2009 landesweit rd. 2.100 Grundwassermessstellen, rd. 300 Pegel für Wasserstandsmessungen an Oberflächengewässern sowie rd. 350 Niederschlagsmessstellen umfasste; darüber hinaus gibt es eine Vielzahl nicht landeseigener Messstellen, deren Daten von den Betreibern (z. B. Wasserwerken, Wasserverbänden, meteorologischen Diensten) ebenfalls dem LANUV zur Verfügung gestellt werden.

Die technische Ausstattung der landeseigenen Messstellen ist nicht einheitlich. Bei einem Teil der Messstellen sind Messgeräte mit automatisierter Datenerhebung und -fernübertragung zum LANUV vorhanden; die übrigen Messstellen verfügen entweder über so genannte Datenlogger, die Messdaten für einen Zeitraum von einem Monat automatisiert erheben und speichern, oder müssen für jede Einzelmessung von Beschäftigten des LANUV aufgesucht werden. Auch die Häufigkeit, mit der Messstellen ohne automatisierte Datenfernübertragung von Beschäftigten des LANUV zum Zwecke der Erfassung der Messdaten aufgesucht werden, weist Unterschiede auf; Messstellen mit Datenloggern werden in der Regel einmal pro Monat, die anderen Messstellen dagegen wöchentlich, zweiwöchentlich, monatlich oder halbjährlich angefahren.

Die Kosten für den Betrieb des Messnetzes beliefen sich nach der Kosten- und Leistungsrechnung des LANUV im Jahr 2009 auf rd. 4,3 Mio. €.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH ist das landeseigene Messstellennetz sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der Orte der vorhandenen Messstellen historisch gewachsen. Entsprechendes gilt für die festgestellten Unterschiede in der technischen Ausstattung der Messstellen und in der Häufigkeit, mit der Messstellen aufgesucht werden; bei der Häufigkeit ist eine Fortsetzung unterschiedlicher Verfahrensweisen der bis Ende des Jahres 2006 zuständigen StUÄ durch das LANUV erkennbar.

Ende des Jahres 2009 wurde zwischen dem MKULNV und dem LANUV vereinbart, dass das LANUV ein Konzept zur Optimierung bzw. Fortführung des wasserwirtschaftlichen Messnetzes vorlegen solle.

Der LRH hat dem MKULNV mitgeteilt, im Bereich des wasserwirtschaftlichen Messnetzes seien nach seiner Einschätzung noch nicht ausgeschöpfte Effizienzpotenziale vorhanden. Er hat die beabsichtigte Erstellung des vorgenannten Konzeptes begrüßt und die Auffassung vertreten, dass sich die konzeptionellen Überlegungen u. a. mit der Zahl und den Orten notwendiger Messstellen befassen sollten. Ferner sollte erwogen werden, die Technik der Messstellen zu vereinheitlichen. Die Möglichkeiten der automatisierten Datenerhebung und -fernübertragung sollten verstärkt genutzt werden; soweit auch künftig Messstellen vor Ort aufgesucht werden müssten, sollten Kriterien zur Häufigkeit entwickelt werden.

22.3 Stellungnahme des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz

22.3.1 Standorte des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen und Organisation der Labore

Das MKULNV hat dem LRH geantwortet, eine Standortkonzentration sei ein sinnvoller Prozess, der bereits begonnen worden sei. So habe das LANUV entschieden, den im Jahr 2015 auslaufenden Mietvertrag für eine der drei großen Liegenschaften nicht zu verlängern. Dies werde zu einem neuen Standortkonzept für das LANUV insgesamt führen. Hierzu habe das LANUV inzwischen eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die Kriterien für die Auswahl künftiger Standorte definieren sowie Standortentscheidungen vorbereiten solle.

Bezüglich der Laborleistungen hat das MKULNV u. a. ausgeführt, dass eine Konzentration der Laborstandorte grundsätzlich angestrebt werde. Zwar könnten sich bei einer organisatorischen und räumlichen Zusammenführung aller Labore der verschiedenen Fachabteilungen des LANUV keine nennenswerten fachlichen Synergien ergeben, da die Fachabteilungen sehr unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichen Anforderungen an Geräteausstattung, Fachkenntnisse des Personals und Aufgabenwahrnehmung hätten. Anders stelle sich jedoch die Situation bei ausschließlicher Betrachtung der fünf Labore der Fachbereiche 63 bis 67 dar, die grundsätzlich gleiche Aufgaben hätten.

Mittel- bis langfristiges Ziel sei es, die analytischen Aufgaben der Fachbereiche 63 bis 67 an einem Standort oder zwei Standorten zu konzentrieren. Nach aktuellem Planungsstand würden zwei Labore in anderen Standorten aufgehen. Die anderen drei Labore würden - u. a. aufgrund bestehender mietvertraglicher Verpflichtungen sowie im Hinblick auf das noch langjährig vorhandene hochspezialisierte Personal

- vorerst beibehalten; diese drei Standorte sollten mittelfristig bei Ausnutzung der personellen Fluktuation zu Probenahmestützpunkten werden. Zunächst solle bis Sommer 2012 eine analytische Schwerpunktbildung im Sinne einer Konzentration bestimmter analytischer Verfahren an einzelnen Laborstandorten der Fachbereiche 63 bis 67 vorgenommen werden; in der Folge könnten der Laborbetrieb an zwei Standorten bereits kurzfristig reduziert und Flächen freigezogen werden. Um die Wirtschaftlichkeit der Labore noch weiter zu verbessern, werde ferner geprüft, mit einem auf ein Jahr befristeten externen Beratungsauftrag die Abteilung 6 bei der Einrichtung eines Auftrags- und Kundenmanagements, der Beurteilung verschiedener Möglichkeiten der Schwerpunktbildung, der Verbesserung der Probenahmeplanung und Logistik sowie einem Controlling der operativen Aufgabenerledigung (Probenlaufzeiten, Geräteauslastung, Probenahmemanagement) zu unterstützen.

Zusammenfassend hat das MKULNV erklärt, die Standortplanungen des LANUV würden im Ergebnis mittelfristig zu einer Konzentration auf drei größere kombinierte Labor- und Bürostandorte führen. Daneben müsse nach derzeitigem Planungsstand an den Probenahmestützpunkten sowie bestimmten weiteren Standorten festgehalten werden, um die Präsenz des LANUV in der Fläche sicherzustellen.

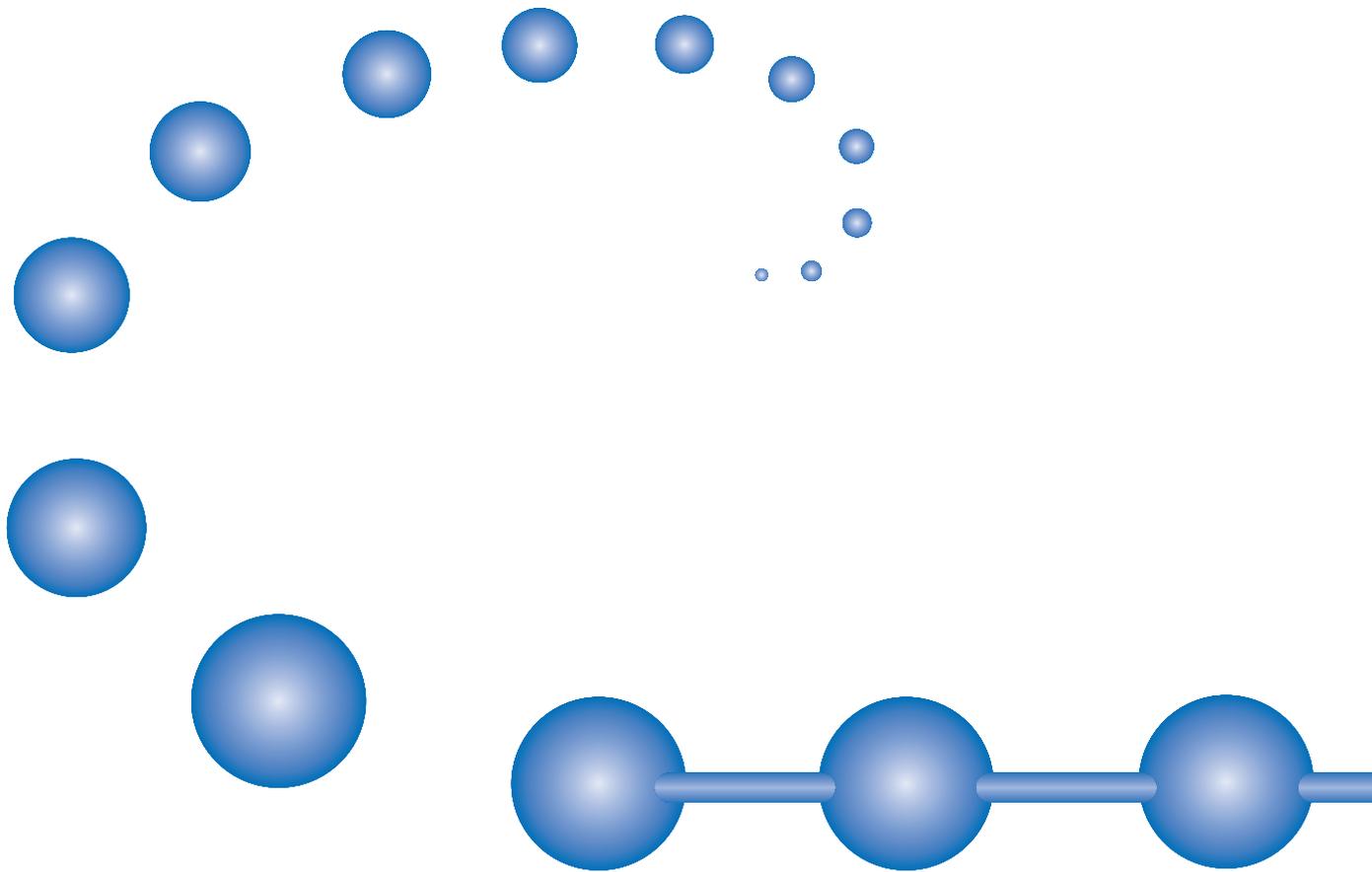
22.3.2 Betrieb des Netzes wasserwirtschaftlicher Messstellen

Das MKULNV hat dem LRH zunächst u. a. mitgeteilt, im Rahmen der zwischen ihm und dem LANUV vereinbarten Konzeptionierung werde das landeseigene Grundwassermessstellennetz überprüft. Das derzeitige Messnetz sei aus fachlichen Notwendigkeiten historisch aufgebaut worden und vor dem Hintergrund der aktuellen Fragestellungen nicht optimal im Lande verteilt; nach der Überprüfung würden jedoch voraussichtlich insgesamt nur wenige Messstellen entfallen können. Die Unterschiede in den Grundwassermessrhythmen seien historisch gewachsen und hätten vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der früheren StUÄ auch ihre Berechtigung gehabt; aus der heutigen Aufgabenstellung des LANUV seien die Unterschiede fachlich nicht mehr begründbar. Daher sei es ein wesentliches Ziel des Grundwasserkonzeptes, den Turnus manueller Messungen auf eine Messung pro Monat zu vereinheitlichen; durch die Aufgabe wöchentlicher oder zweiwöchentlicher Messungen werde ein signifikantes Einsparpotenzial erwartet.

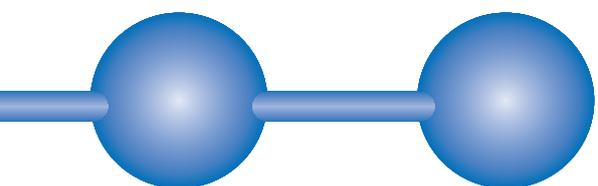
Das MKULNV hat ferner ausgeführt, die Möglichkeit, den Automatisierungsgrad im wasserwirtschaftlichen Messnetz zu erhöhen, werde im Rahmen der vorgenannten Konzeptionierung geprüft; bei geeigneten Voraussetzungen und je nach vorhandenen Haushaltsmitteln werde die Automatisierung der Messstellen sukzessive umgesetzt. Die Anregung des LRH, die Technik der Messstellen zu vereinheitlichen, werde grundsätzlich unterstützt; die historisch entstandenen Strukturen sollten soweit wie möglich schrittweise vereinheitlicht werden.

Im April 2012 hat das MKULNV u. a. ergänzend mitgeteilt, das LANUV habe je einen Konzeptentwurf zur Optimierung des Messnetzes für den Bereich des Grundwassers, der Pegel und der Niederschlagsmessstellen erarbeitet. Die Entwürfe würden in Kürze zwischen dem LANUV, den Bezirksregierungen und dem MKULNV abgestimmt und dann dem LRH übersandt.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.



**Ministerium für
Wirtschaft, Energie, Bauen,
Wohnen und Verkehr
(Epl. 14)**



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



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat die Verwendung der Pauschale zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs im Bereich der Bezirksregierung Detmold geprüft. Der Landesrechnungshof hat die grundsätzlichen Probleme hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung der Weiterleitung der Pauschale, der Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen und der verzögerten Verwendung der Mittel durch Letztempfänger an das zuständige Ministerium herangetragen.

Das Ministerium hat zugesagt, wesentliche Feststellungen bei der anstehenden Revision des Gesetzes und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen.

23.1 Vorbemerkung

Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) ist im Jahre 2007 mit Wirkung zum 01.01.2008 novelliert worden. Die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und des Schienenpersonennahverkehrs wurde dabei wesentlich umgestaltet. Die Aufgabenträger für die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV i. S. d. § 3 ÖPNVG NRW (im Wesentlichen die Kreise und kreisfreien Städte) erhalten nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW aus den Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz des Bundes eine jährliche Pauschale i. H. v. insgesamt 110 Mio. €. Mindestens 80 v. H. der Pauschale sind für Zwecke des ÖPNV (mit Ausnahme des Schienenpersonennahverkehrs) an öffentliche und private Verkehrsunternehmen (Letztempfänger) weiterzuleiten. Die übrigen Mittel sind von den Aufgabenträgern für Zwecke des ÖPNV zu verwenden oder hierfür an öffentliche und private Verkehrsunternehmen, Gemeinden, Zweckverbände, Eisenbahnunternehmen oder juristische Personen des privaten Rechts, die Zwecke des ÖPNV verfolgen, weiterzuleiten. Nach § 11 Abs. 5 ÖPNVG NRW wird die Verteilung der Pauschale spätestens bis zum 31.12.2012 neu festgesetzt.

Die Zuweisung der Pauschale an die Aufgabenträger erfolgt durch die Bezirksregierungen auf der Grundlage eines Musterbescheids, der in den Verwaltungsvorschriften zum ÖPNVG NRW enthalten ist.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold (RPA) hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Verwendung der Pauschale für die Jahre 2008 und 2009 bei den zehn Aufgabenträgern des Regierungsbezirks Detmold geprüft. Feststellungen von grundsätzlicher Bedeutung hat der LRH mit Entscheidung vom 21.02.2012 an das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) herangetragen. Das Ministerium hat mit Schreiben vom 30.04.2012 hierzu Stellung genommen.

23.2 Form der Weiterleitung der Pauschale

Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG NRW geschieht „die Verwendung und Weiterleitung der Pauschalen ... unter Beachtung haushaltsrechtlicher Bindungen der Empfänger sowie sonstiger gesetzlicher Bestimmungen.“ Weder aus dem ÖPNVG NRW noch aus den Verwaltungsvorschriften ergeben sich Vorgaben, in welcher Form die Aufgabenträger die Mittel aus der Pauschale weiterleiten sollen.

Das RPA stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Mittel aus der Pauschale auf sehr unterschiedliche Art und Weise von den Aufgabenträgern an die Letztempfänger weitergeleitet wurden. Während teilweise vor der Weiterleitung Rechtsgrundlagen hierfür in der Form eines Zuwendungsbescheides oder eines Vertrages geschaffen wurden, erfolgte die Weiterleitung in anderen Fällen nur aufgrund eines Ratsbeschlusses, einer Ermächtigung des Haupt- und Finanzausschusses, eines Beschlusses des Aufsichtsrats einer Servicegesellschaft oder eines (fernmündlichen) Auftrages. Z. T. wurden die Mittel aus der Pauschale auch durch schlichte Handlungen wie Überweisungen weitergeleitet oder im Rahmen der Erstellung der Verwendungsnachweise nachträglich den Maßnahmen des ÖPNV zugeordnet.

Der LRH hat dem MWEBWV die Schaffung einer Regelung empfohlen, nach der die Fördermittel durch einen (Zuwendungs-)Bescheid, einen Vertrag oder ein anderes Verfahren, mit dem die erforderliche Rechtssicherheit erreicht wird, an öffentliche und private Verkehrsunternehmen weiterzuleiten sind. Er hat gegenüber dem Ministerium die Auffassung vertreten, dass dieser Rechtsakt - unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung - sowohl eine verbindliche Vorgabe der Verwendung als auch einen Rückforderungsvorbehalt des Weiterleitenden für den Fall enthalten sollte, dass er selbst einer Rückforderung durch das Land unterliegen sollte (vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 ÖPNVG NRW).

Das Ministerium hält es aufgrund der Vielschichtigkeit der kommunalen Verhältnisse nicht für sinnvoll, ein konkretes Verfahren zur Weiterleitung der Pauschale vorzugeben. Allerdings erwägt es, in den Musterbescheid eine Regelung aufzunehmen, mit der die Aufgabenträger als Empfänger der Pauschale verpflichtet werden, bei der Weiterleitung die maßgeblichen Bestimmungen des Bescheids dem Letztempfänger in geeigneter Form aufzuerlegen.

23.3 Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen

In den Bescheiden an die Aufgabenträger, mit denen die Pauschale bewilligt wird, heißt es wie im Musterbescheid u. a.: „Öffentliche und private Verkehrsunternehmen sind gleich zu behandeln.“

Vier der zehn geprüften Aufgabenträger leiteten den 80 v. H.-Anteil der Pauschale vollständig an ihre städtischen Verkehrsgesellschaften weiter, an denen sie mindestens mehrheitlich beteiligt sind. Dies geschah in der Regel ohne Anträge der städtischen Verkehrsgesellschaften. Teilweise vorliegende Anträge anderer, im städtischen Gebiet tätiger Verkehrsunternehmen, wurden nicht berücksichtigt. Begründungen, die diese Vorgehensweise gerechtfertigt hätten, waren den dem RPA vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen.

Der LRH hat gegenüber dem Ministerium gerügt, dass diese Vorgehensweise dem Gleichbehandlungsgrundsatz widerspricht und insoweit aufgrund der Wettbewerbsbeeinträchtigung in die Berufsfreiheit der privaten Verkehrsunternehmen eingreift.

Das Ministerium räumt ein, dass die Weiterleitung der Pauschale an die Letztempfänger unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu erfolgen hat. Dazu müsse der Aufgabenträger als Empfänger der Pauschale den Zweck, den er mit der Weiterleitung der Mittel aus der Pauschale verbindet, transparent festlegen. Die Mittel müssten dann an alle Verkehrsunternehmen im Gebiet des Aufgabenträgers weitergeleitet werden, die den definierten Zweck erfüllten. Allen potenziell begünstigten Verkehrsunternehmen müsse die Gelegenheit zur Antragstellung gegeben werden.

Das Ministerium beabsichtigt, im Zuge der zum Jahresende erforderlichen Revision des ÖPNVG NRW eine entsprechende Nebenbestimmung in den Musterbescheid zur ÖPNV-Pauschale aufzunehmen.

23.4 Frist der Letztempfänger für die Verwendung der Mittel

Das ÖPNVG NRW enthält eine Regelung, dass nicht verausgabte oder zurückerhaltene Mittel vom Empfänger der Pauschale bis zu sechs Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, für das die Pauschale gewährt wurde, für Zwecke des ÖPNV verausgabt werden können. Falls dies innerhalb der Frist nicht erfolgt, sind die Gelder dem Land zu erstatten (§ 11 Abs. 4 ÖPNVG NRW).

Das RPA hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass zwar alle Aufgabenträger die Fördermittel vor dem 30. Juni des Folgejahres weitergeleitet hatten, die Verausgabung der Mittel durch die Letztempfänger für tatsächliche Projekte aber teilweise weit nach diesem Termin erfolgte. Zwei Aufgabenträger hatten z. B. aus der Pauschale für das Jahr 2008 Maßnahmen gefördert, die bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des RPA im Jahre 2011 weder abgeschlossen noch endgültig abgerechnet waren.

Gegenüber dem RPA beriefen sich alle Aufgabenträger darauf, der Stichtag „30. Juni des Folgejahres“ gelte nur für die Aufgabenträger, nicht aber für die Letztempfänger. Die gesetzlichen Voraussetzungen seien danach erfüllt, wenn die Mittel nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW vor dem 30. Juni des Folgejahres für Zwecke des ÖPNV durch die Aufgabenträger weitergeleitet worden seien.

Aus Sicht des LRH ergibt sich aus der jährlichen Gewährung der Mittel auch eine zeitliche Bindung. Die Auffassung der Aufgabenträger ließe darüber hinaus die Frist zur Vorlage von Verwendungsnachweisen zum 30. September des Folgejahres leerlaufen (§ 11 Abs. 4 Satz 3 ÖPNVG NRW). Ein Nachweis der Verwendung zu diesem Termin ist nur möglich, wenn die Mittel vom Letztempfänger auch tatsächlich für die Zweckbestimmung verwendet worden sind.

Das Ministerium räumt ein, dass keine ausdrückliche Frist zur Verwendung der Mittel aus der Pauschale durch den Letztempfänger im ÖPNVG NRW enthalten

ist. Es beabsichtigt, in den Musterbescheid zur ÖPNV-Pauschale eine Regelung einzufügen, nach der die Weiterleitung der Mittel aus der Pauschale nur zulässig ist, soweit der Letztempfänger diese Mittel innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt zur Erfüllung des mit der Weiterleitung verbundenen Zwecks benötigt.

23.5 Fortgang des Verfahrens

Der LRH wird in dieser Angelegenheit mit dem MWEBWV im Gespräch bleiben und die Umsetzung der zugesagten Regelungen beobachten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

24 INTERREG IV A - Programm Deutschland - Nederland für die Jahre 2007 bis 2013



Mit der Prüfung des INTERREG IV A - Programm Deutschland - Nederland für die Jahre 2007 bis 2013 hat der Landesrechnungshof seine Prüfungstätigkeit hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle von NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt.

Das Land hat mit der Verwaltungsbehörde, der Bewilligenden Stelle und der Prüfbehörde einen großen Teil der Aufgaben für das INTERREG IV A - Programm übernommen; seinen finanziellen Aufwand hat es jedoch nicht hinreichend ermittelt. Auch verfügt das Land im Hinblick auf seine übernommene Gesamtverantwortung als Verwaltungsbehörde für das INTERREG IV A - Programm nicht über ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten.

Der Landesrechnungshof hält die Durchführung des INTERREG IV A - Programms aufgrund der Einbindung vieler unterschiedlicher Stellen für sehr aufwändig.

Für die nachfolgende Förderperiode hat der Landesrechnungshof Empfehlungen gegeben.

24.1 Vorbemerkung

Die Europäische Union (EU) fördert im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Die bisherige „Gemeinschaftsinitiative INTERREG“ wurde für die aktuelle Förderphase 2007 bis 2013 zu einem eigenständigen Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit - ETZ“. Im Rahmen dieses Ziels wurde das „Operationelle Programm INTERREG IV A Deutschland - Nederland 2007 bis 2013“ (INTERREG IV A - Programm) aufgelegt. Das Finanzvolumen des Programms beträgt rd. 293,9 Mio. €. Hieran beteiligt sich die EU mit rd. 138,7 Mio. €. Das für den deutsch - niederländischen Grenzraum beschlossene Programmgebiet verläuft entlang der Grenze des Königreichs der Niederlande zur Bundesrepublik Deutschland. Es umfasst Teile der niederländischen Provinzen Groningen, Fryslân, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant und Limburg sowie der deutschen Bundesländer Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen (NI).

Neben diesen Bundesländern und Provinzen sind der Minister van Economische Zaken der Niederlande, die Zweckverbände Ems Dollart Region (EDR), Euregio Rhein-Waal (ERW) und euregio rhein-maas-nord (ERMN) sowie der EUREGIO e. V. (EUREGIO) als Partner am Programm beteiligt. Über die Abwicklung des Programms haben die genannten 14 Partner am 13.12.2007 eine Vereinbarung (nachfolgend INTERREG-Vereinbarung) geschlossen.

Das wichtigste Ziel des INTERREG IV A - Programms ist die nachhaltige Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen deutschen und niederländischen Partnern. Die Förderung von Kooperationen zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und den zahlreichen Forschungseinrichtungen im Programmgebiet steht im Mittelpunkt. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des INTERREG IV A - Programms handelt es sich bei allen unter das Programm fallenden Projekten um Kooperationsprojekte mit mindestens je einem Projektpartner aus Deutschland und den Niederlanden. Der federführende Partner eines Projekts ist Antragsteller und Gesamtverantwortlicher und wird als „Lead Partner“ bezeichnet. Bedeutsame Projekte werden „majeure“ Projekte genannt und unterliegen besonderen Regelungen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Münster das INTERREG IV A - Programm geprüft und damit seine Prüfungstätigkeit hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle von NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen fortgesetzt.¹ Die Erkenntnisse aus der Prüfung sollten insbesondere in die kommende Programmperiode einfließen.

24.2 Beteiligte Stellen und Aufgaben

Nach Art. 14 der Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (VO (EG)) Nr. 1080/2006 i. V. m. Art. 59 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1083/2006 benennen die Mitgliedstaaten, die sich an einem operationellen Programm im Rahmen des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ beteiligen, eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde. Daneben sieht Art. 63 der VO (EG) Nr. 1083/2006 die Einrichtung eines Begleitausschusses vor.

In der INTERREG-Vereinbarung ist festgelegt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW die Aufgaben der Verwaltungsbehörde übernimmt. Diese Aufgaben hat das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (MWEBWV) fortgeführt. Die Verwaltungsbehörde ist dafür verantwortlich, dass das INTERREG IV A - Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird.

Der EDR wurde als Bescheinigungsbehörde bestimmt. Diese hat insbesondere die Aufgabe, bescheinigte Ausgabenerklärungen zu erstellen und der Kommission zu übermitteln. Sie nimmt die Zahlungen der Kommission entgegen und leistet die Zahlungen an den Lead Partner. Die Bescheinigungsbehörde hat ihren Sitz in den Niederlanden.

¹ Bescheinigungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 bis 2013 (EFRE), Jahresbericht 2011 - Beitrag 21. Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007 - 2013 (EFRE), Jahresbericht 2009 - Beitrag 11. Unabhängige Stelle EFRE, Jahresbericht 2006 - Beitrag 15.

Als Prüfbehörde wurde das Finanzministerium des Landes NRW benannt. Die Prüfbehörde hat insbesondere zu gewährleisten, dass das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das INTERREG IV A - Programm (VKS) geprüft wird; sie hat sicherzustellen, dass Vorhaben anhand geeigneter Stichproben im Hinblick auf die geltend gemachten Ausgaben geprüft werden.

Die Umsetzung des Programms kontrolliert der Begleitausschuss, in dem alle 14 INTERREG-Partner vertreten sind. Der Begleitausschuss hat vier regionale Lenkungsausschüsse eingerichtet.

Nach Art. 59 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1083/2006 kann die Verwaltungsbehörde eine oder mehrere zwischengeschaltete Stellen benennen, die Aufgaben der Verwaltungsbehörde teilweise oder in Gänze unter deren Verantwortung durchführen.

Die INTERREG-Partner haben vereinbart, dass die Bezirksregierung (BR) Münster für die Verwaltungsbehörde als „Bevollmächtigte Stelle“ die Bewilligung der Zuwendungen übernimmt. Darüber hinaus kann die Verwaltungsbehörde Aufgaben zur Durchführung des Programms auf EDR, EUREGIO, ERW und ERMN als regionale Programmmanagements übertragen. Zu den Aufgaben der regionalen Programmmanagements als zwischengeschaltete Stellen gehören die Projektentwicklung und -beurteilung, die Vor- und Nachbereitung der Sitzung der Lenkungsausschüsse sowie Projektbegleitung, -kontrolle und -monitoring.

Nach Art. 14 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1080/2006 hat die Verwaltungsbehörde, nach Anhörung der im Programmgebiet vertretenen Mitgliedstaaten, ein gemeinsames Sekretariat zu errichten. In der INTERREG-Vereinbarung wurde der ERW als Gemeinsames Sekretariat bestimmt. Es soll die Verwaltungsbehörde, den Begleitausschuss und gegebenenfalls die Prüfbehörde bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben unterstützen. Zu den weiteren Aufgaben gehört auch die Initiierung und Begleitung von majeuren Projekten.

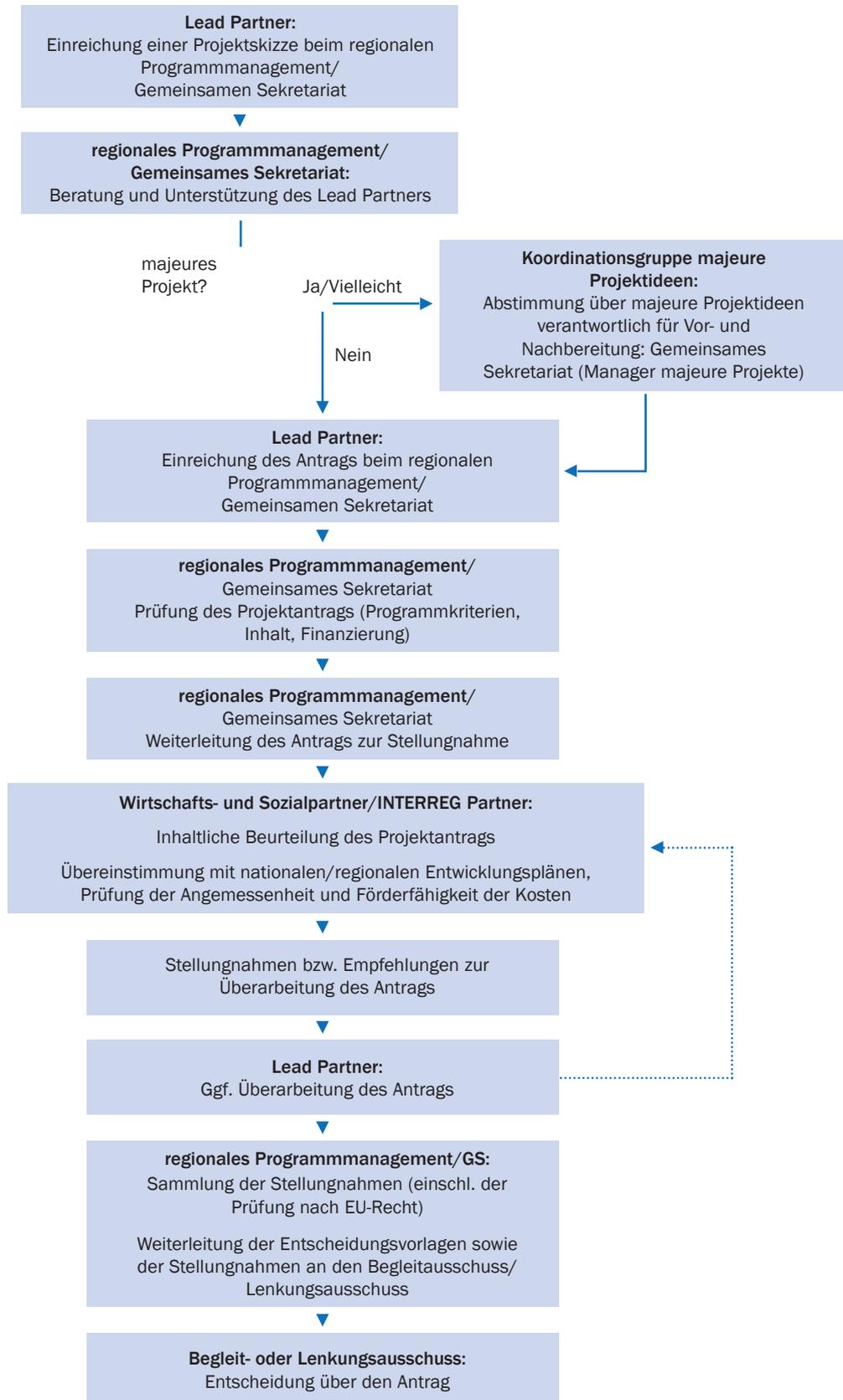
24.3 Verfahren

24.3.1 Antragsverfahren

Für die Antragsprüfung ist grundsätzlich das regionale Programmmanagement federführend, in dessen Verwaltungsbereich der Lead Partner seinen Sitz hat. Ist der Träger eines der regionalen Programmmanagements Lead Partner eines Projekts, hat in NRW die zuständige BR Düsseldorf oder Münster und in NI die Regierungsvertretung Oldenburg die Federführung. Für die majeuren Projekte ist das Gemeinsame Sekretariat federführend.

Grundsätzlich entscheidet der zuständige regionale Lenkungsausschuss über die Förderung, bei majeuren Projekten obliegt dies dem Begleitausschuss. Nach den erteilten Auskünften nimmt die Bevollmächtigte Stelle beratend an den Sitzungen der Ausschüsse teil. Die einzelnen Ausschüsse tagen zwei- bis viermal pro Jahr.

Die Beschreibung des VKS sieht für das Antragsverfahren folgendes Ablaufschema vor:



Die Bewilligende Stelle macht sich die Prüfergebnisse zu eigen und erteilt auf Grundlage der Entscheidung des Lenkungsausschusses/Begleitausschusses dem Lead Partner einen Zuwendungs- oder Ablehnungsbescheid.

Der LRH hat festgestellt, dass zwischen Antragstellung und Bewilligung drei bis 27, im Mittel etwa zehn Monate vergehen. In rd. einem Viertel der Fälle dauert es mehr als ein Jahr von der Antragstellung bis zur Bewilligung.

Der LRH hält das Antragsverfahren für sehr aufwändig. Allein für die Antragsprüfung kann eine der acht genannten Stellen (Gemeinsames Sekretariat, EDR, EUREGIO, ERW, ERMN, BR Düsseldorf, BR Münster oder Regierungsvertretung Oldenburg) federführend sein. Diese bindet eine Vielzahl von weiteren Stellen in die Vorbereitung der Förderentscheidung ein, die in einem der fünf genannten Gremien (Begleitausschuss oder einer der vier regionalen Lenkungsausschüsse) getroffen wird. Der LRH sieht in dem zersplitterten Verfahren eine Ursache für die lange Bearbeitungsdauer der Anträge.

Das MWEBWV hat zum Verfahren insbesondere ausgeführt, dass parallel zur Prüfung des Programmmanagements alle vom Projekt betroffenen Programmpartner, also auch das MWEBWV, nach ihren förderpolitischen Interessen prüfen würden, um dann im jeweiligen Entscheidungsgremium entsprechend zu votieren und ggf. auch eine Aussage zur Kofinanzierung zu treffen. Die Provinzen müssten dazu Beschlüsse ihrer Parlamente einholen. Die Prüfung durch die Programmpartner erfolge in der Regel ohne Kommunikation mit dem Antragsteller, sondern in Abstimmung mit den regionalen Programmmanagements, die das Ergebnis in ihre Entscheidungsvorlage für den Lenkungs- bzw. Begleitausschuss einfließen lassen würden.

24.3.2 Mittelabrufe/Endverwendungsnachweise

In die Prüfung der Mittelabrufe und der Endverwendungsnachweise sind nach der Beschreibung des VKS sowohl die regionalen Programmmanagements als auch „berechtigte Prüfstellen“ eingebunden. Als berechtigte Prüfstellen kommen in den Niederlanden Accountants und in Deutschland Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer, Steuerberaterinnen und Steuerberater oder Rechnungsprüfungsämter in Betracht. Pro Projekt wählt der Lead Partner eine berechtigte Prüfstelle aus. Die Prüfungsberechtigung erteilt das zuständige regionale Programmmanagement. Die Beauftragung der berechtigten Prüfstelle erfolgt jeweils durch den Lead Partner.

Nach der Beschreibung des VKS haben die berechtigten Prüfstellen im Rahmen einer finanziell-technischen Kontrolle zu prüfen:

- die Zuordnung der Zahlungen zum Projekt,
- die Förderfähigkeit der Kosten,
- die tatsächlich geleisteten Zahlungen und
- die Erfüllung der formellen Auszahlungsbedingungen.

Den regionalen Programmmanagements obliegt die inhaltliche Prüfung der Projektziele. Hierbei haben sie u. a. zu prüfen, ob

- der Mittelabruf anhand des Fortschrittsberichts plausibel ist,
- die Ausgaben der Projektbegünstigten von der berechtigten Prüfstelle bestätigt,
- die allgemeinen Nebenbestimmungen sowie die besonderen mit der Bewilligung verbundenen Nebenbestimmungen eingehalten und
- die Fortschrittsberichte fristgerecht eingereicht wurden.

Die regionalen Programmmanagements haben die Ordnungsmäßigkeit des Mittelabrufs gegenüber der Bescheinigungsbehörde zu bestätigen und sind auch für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zuständig. Diese Kontrollen sind stichprobenartig mindestens einmal pro Projektlaufzeit bei jedem Projekt durchzuführen. Sie sollen beim Lead Partner und den Partnern stattfinden.

Der LRH hält das Verfahren, die Prüfung der Mittelabrufe und der Endverwendungsnachweise auf die berechtigten Prüfstellen und die regionalen Programmmanagements aufzuteilen, für nicht sachgerecht. Es ist nicht ersichtlich, wie die berechtigten Prüfstellen die Zuordnung der Zahlungen zum Projekt und die Förderfähigkeit der Kosten bestätigen können, ohne sich inhaltlich mit dem Projekt auseinanderzusetzen. Zudem bestehen erhebliche Zweifel, dass die regionalen Programmmanagements ihre Prüfaufgaben sachgerecht wahrnehmen können, ohne dass ihnen die entsprechenden Belege vorliegen. Auch die einmalige stichprobenartige Vor-Ort-Kontrolle führt zu keiner anderen Bewertung. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die regionalen Programmmanagements die Ordnungsmäßigkeit jedes Abrufs gegenüber der Bescheinigungsbehörde zu bestätigen haben.

Der LRH hat das MWEBWV darauf hingewiesen, dass die berechtigten Prüfstellen Aufgaben wahrnehmen, für die zwar die Verwaltungsbehörde originär zuständig und verantwortlich ist. Jedoch führen die berechtigten Prüfstellen ihre Aufgaben nicht unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde aus. Soweit die berechtigten Prüfstellen auch in ihrer Eigenschaft als Steuerberaterin und Steuerberater, Wirtschaftsprüferin und Wirtschaftsprüfer oder Accountant für den auftraggebenden Lead Partner tätig sind, sieht der LRH zudem die Gefahr von Interessenkollisionen.

Das MWEBWV hat mitgeteilt, dass die gewählte Form der Beauftragung und Finanzierung dezentraler Prüfer durch die Lead Partner der Projekte den Wünschen der Programmpartner entspreche. In der Programmdurchführung seien allerdings durch die Prüfbehörde erhebliche qualitative Defizite festgestellt worden. Das Verfahren der first level control und insbesondere die Einbindung der großen Zahl von Prüfstellen habe sich als nicht sachgerecht erwiesen, weshalb sich alle Programmpartner auch bereits für eine Systemänderung spätestens mit Beginn des neuen INTERREG V A - Programms ausgesprochen haben.

Für die laufende Programmphase werde derzeit geprüft, wie die ordnungsgemäße Abwicklung der first level control verbessert werden kann.

24.3.3 Rückforderung von Fördermitteln

Im Rahmen der Prüfung der Endverwendungsnachweise hat die Bewilligende Stelle sich die Prüfungsergebnisse zu eigen zu machen, die endgültige Förderhöhe festzustellen sowie einen Abschlussbescheid zu erlassen. Über etwaige Rückforderungen entscheidet nach der Beschreibung des VKS der Begleit- oder der Lenkungsausschuss. Da für Beschlüsse dieser Ausschüsse nach der INTERREG-Vereinbarung Einstimmigkeit erforderlich ist, kann jedes einzelne stimmberechtigte Ausschussmitglied mit einer Nein-Stimme eine Rückforderung verhindern.

Auch hier verfügt die Verwaltungsbehörde nicht über ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten. Das Verfahren stellt die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht sicher.

Nach den Ausführungen des MWEBWV wurde bisher der Lenkungsausschuss bei Rückforderungsentscheidungen nur über den Vorgang informiert, da nach Prüfung durch die Bewilligungsbehörde kein Ermessensspielraum hinsichtlich der Teilrückforderung gegeben war. In der Praxis habe das nicht zu Problemen geführt. Allerdings sei zuzugestehen, dass für solche Fälle eine Regelungslücke im VKS bestehe. Auch dieser Punkt werde im Rahmen der nächsten Programmerstellung berücksichtigt.

24.4 Finanzierung

Nach dem INTERREG IV A - Programm sind für die technische Hilfe 6 v. H. der Gesamtmittel (rd. 293,9 Mio. €) vorgesehen, dies entspricht 17,6 Mio. €. Hierbei wurde das Land lediglich mit 250.000 € für die Prüfbehörde berücksichtigt. Weitere finanzielle Vereinbarungen zugunsten des Landes wurden nicht getroffen. Außerhalb der technischen Hilfe wurde die Bescheinigungsbehörde mit Vertrag anteilig durch die Niederlande, NI und das Land finanziert.

Der finanzielle Aufwand des Landes für die Durchführung des INTERREG IV A - Programms wurde nicht ermittelt und bei der Finanzierung des Programms nicht angemessen berücksichtigt. Nach den Feststellungen des LRH sind zur Wahrnehmung der von NRW übernommenen Aufgaben während der Programmphase durchschnittlich insgesamt mindestens 2,55 Stellen des höheren und 3,55 Stellen des gehobenen Dienstes sowie 1,9 Stellen von Regierungsbeschäftigten eingesetzt. Für die Wahrnehmung der von NRW übernommenen Aufgaben hat kein ausreichender finanzieller Ausgleich stattgefunden. Weder die Niederlande noch NI haben Aufgaben übernommen, die einen vergleichbaren finanziellen Aufwand verursachen.

Nach Auffassung des MWEBWV ist zu berücksichtigen, dass die Niederlande mit 86.008.507 € einen größeren Anteil der ihnen von der EU zugewiesenen EU-Mittel in das Programm Deutschland - Nederland einbringen. NRW und NI bringen mit 30.865.624 € bzw. 21.779.721 € weniger ein, da innerhalb Deutschlands ein Verteilungsmodus zugunsten der ostdeutschen Bundesländer vereinbart worden sei. Bei der Zuweisung der verschiedenen Programmfunktionen habe das Ministerium sich sowohl von Kostenüberlegungen als auch von der Überlegung, welchen Institutionen das entsprechende Vertrauen hinsichtlich

einer ordnungsgemäßen programmkonformen Durchführung entgegen gebracht werden könne, leiten lassen.

Der vom LRH für die Verwaltungsbehörde angesetzte Personaleinsatz berücksichtige nicht, dass das Personal auch die im reinen Landesinteresse liegenden Aufgaben als Programmpartner wahrnehme. Das Land habe nach langjähriger Erfahrung mit INTERREG IV A - Programmen die Erkenntnis gewonnen, dass das Land und hierbei insbesondere die Grenzregionen einen erheblichen Nutzen, der anhand einer Vielzahl von Indikatoren dargelegt werden könne, aus den Programmen ziehe. Vor diesem Hintergrund sei das Land Verpflichtungen als Partner und als Verwaltungsbehörde auch trotz der nicht im Vorhinein exakt kalkulierbaren Kosten eingegangen.

Ohnehin habe die Diskussion über die Programminhalte und -struktur mit so vielen Partnern unter erheblichem Zeitdruck stattgefunden. Weitere Auseinandersetzungen über die Aufteilung von Verwaltungskosten hätten die ohnehin komplexen Verhandlungen weiter erschwert und zu Verzögerungen geführt, die sich auch auf die Programmumsetzung ausgewirkt hätten.

24.5 Programmstart

Die Europäische Kommission stellt die Mittel für das INTERREG IV A - Programm in sieben nahezu gleichen Jahrestanchen zur Verfügung. Die Jahrestanchen sind auch für die fristgerechte Auszahlung der Mittel maßgeblich (n+2). Bei der so genannten „n+2 Regelung“ handelt es sich um einen Grundsatz der Europäischen Kommission, nach dem die bewilligten europäischen Fördermittel jeweils zwei Jahre nach dem Genehmigungsjahr „n“ verfallen, wenn diese noch nicht ausgegeben wurden.

Nach dem Durchführungsbericht 2009 der Verwaltungsbehörde an die Europäische Kommission sind bis zum 31.12.2009 von den insgesamt für das Programm zur Verfügung stehenden EU-Mitteln lediglich 4,61 v. H. ausgezahlt. Der Projektstand zeigt, dass das Programm hinsichtlich der Auszahlungen erheblich hinter den Planungen liegt. Ein sich abzeichnender Mittelverfall für 2007 ist nur deshalb nicht eingetreten, weil die Europäische Kommission die n+2 Regelung für ein Jahr ausgesetzt hat.

Ausweislich der vorliegenden Unterlagen wurde das im Mai 2007 eingereichte INTERREG IV A - Programm von der Europäischen Kommission am 03.12.2007 genehmigt. Die INTERREG-Vereinbarung wurde zehn Tage später geschlossen. Damit konnten erst ein Jahr nach Beginn der Förderperiode Anträge auf Zuwendungen gestellt werden.

Eine Anpassung der Mittelbereitstellung durch die EU an den tatsächlichen und durchaus typischen Verlauf erscheint für künftige Programme sinnvoll.

Das MWEBWV hat ausgeführt, es werde prüfen, inwieweit eine Einflussnahme auf die Ausgestaltung der EU-Jahrestanchen Aussicht auf Erfolg habe. Jedoch dürfte sich das Risiko des Mittelverfalls in der kommenden Programmphase aufgrund der in den Verordnungsentwürfen vorgesehenen n+3 Regelung ohnehin schon verringern.

24.6 Evaluation - majeure Projekte

Bei der Programmerstellung wurden Indikatoren für die Bewertung sowie zur Quantifizierung der Projektziele und damit des Programms erarbeitet. Um die Programmaktivitäten bemessen zu können, wurden so genannte Output-, Ergebnis- und Programm-Indikatoren bestimmt. Diese sollen z. T. von den Projektbeteiligten und z. T. von den regionalen Programmmanagements erhoben, erfasst und von dem Gemeinsamen Sekretariat im Rahmen der Berichterstattung an den Begleitausschuss ausgewertet werden. Die Gesamtheit der Indikatoren soll der Verwaltungsbehörde, den Programmbeteiligten und dem Begleitausschuss ermöglichen, das Programm kontinuierlich zu begleiten, den Stand der Umsetzung zu beurteilen und Änderungserfordernisse rechtzeitig zu erkennen. Nach den Feststellungen des LRH hat eine vom Begleitausschuss eingerichtete Kerngruppe Evaluation im Rahmen einer on-going-Evaluierung erste Untersuchungen durchgeführt und sich dabei mit administrativen Belastungen und der Problematik der n+2 Regelung befasst.

Der LRH hält es für erforderlich, dass sich die Beteiligten im Rahmen der begleitenden Erfolgskontrolle alsbald mit der Zielerreichung des Programms befassen, um im Hinblick auf den inzwischen zeitlich weit fortgeschrittenen Programmverlauf auch hierauf ggf. noch steuernd einwirken zu können. Einen Schwerpunkt sollten die majeuren Projekte bilden. Aufgrund ihrer Komplexität und der großen Zahl von bis zu 41 Projektbeteiligten ergibt sich ein besonders hoher administrativer Aufwand. Der LRH hält es daher für vordringlich, zu evaluieren, ob mit majeuren Projekten die Programmziele tatsächlich erreicht werden und Kosten und Nutzen noch in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Das MWEBWV hat bestätigt, dass sich bereits in der Antragsphase die Entwicklung der majeuren Projekte als schwierig erwiesen habe, was u. a. an der großen Zahl der Partner liege. Die Programmpartner würden sich jetzt intensiv mit der Zielerreichung der Projekte im Rahmen der on-going-Evaluation befassen. Hierbei würden besonders die majeuren Projekte im Fokus stehen.

Allerdings gebe es auch zwei majeure Projekte, die von der großen Ausdehnung, der großen Zahl der Partner und der damit verbundenen Breitenwirkung profitieren würden. Beide Projekte würden mit zu den erfolgreichsten INTERREG IV A - Projekten des Programms Deutschland - Nederland gehören.

Bei den übrigen großräumig angelegten majeuren Technologieprojekten, von denen die meisten sich noch in der Anfangsphase befinden, sei die vom LRH angeregte Evaluierung hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten und Nutzen auch aus Sicht des MWEBWV dringend geboten. Über eine Fortsetzung des Modells werde auf Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse mit den Partnern kritisch zu diskutieren sein.

24.7 Empfehlungen

Der LRH sieht die Schwierigkeiten, die ein grenzüberschreitendes Programm aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme und Vorgehensweisen mit sich bringt. Er verkennt nicht die großen Anstrengungen und das hohe Engagement der Vertreterinnen und Vertreter des Wirtschaftsministeriums bei der Planung und Umsetzung des INTERREG IV A - Programms. Im Hinblick auf die Gesamtverantwortung des Wirtschaftsministeriums als Verwaltungsbehörde hat der LRH gebeten, seine Feststellungen bei einem etwaigen Folgeprogramm zu berücksichtigen. Insbesondere hat der LRH für die nachfolgende Förderperiode empfohlen,

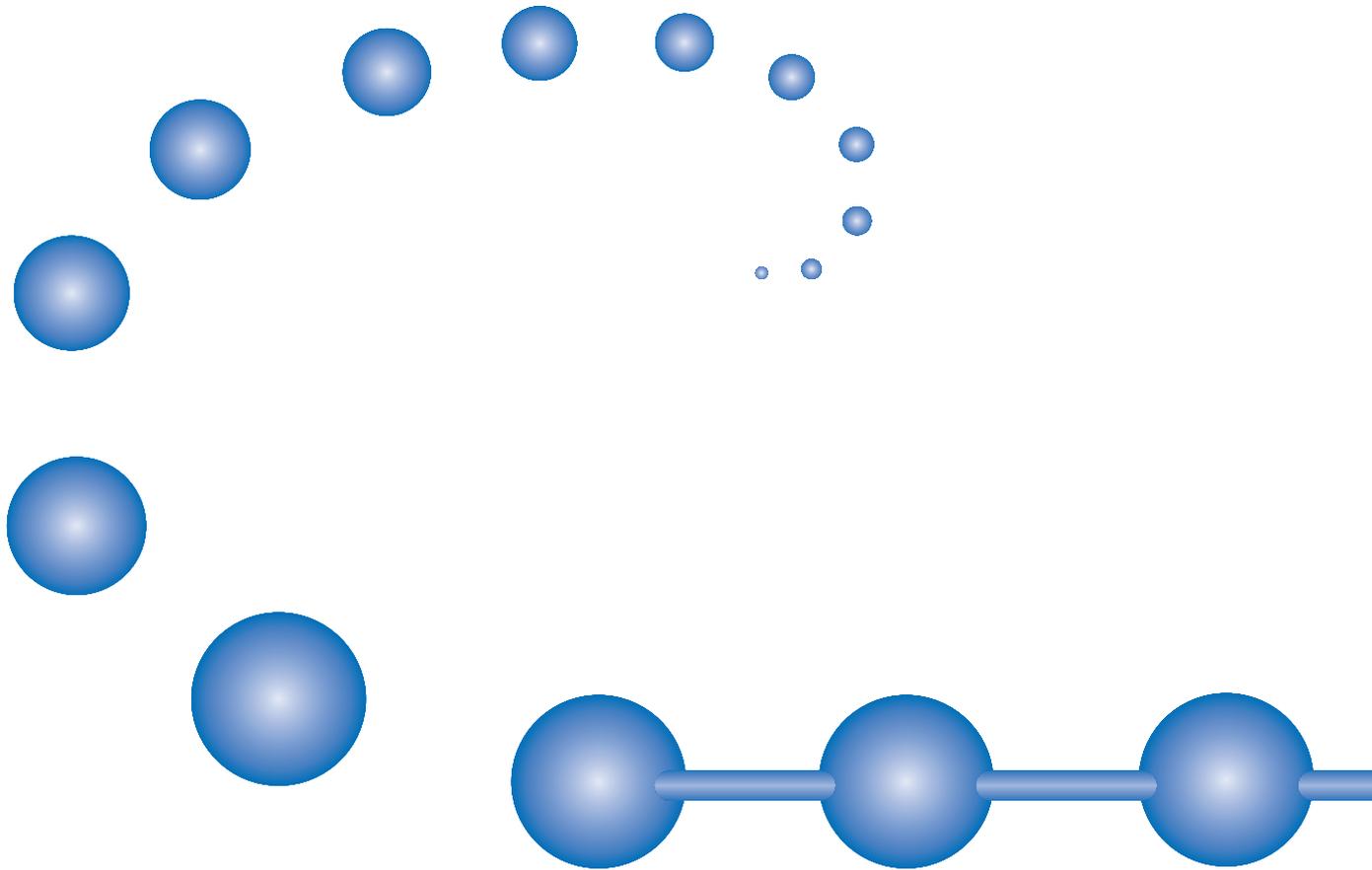
- das Verfahren zu verschlanken und zu straffen, die Anzahl der beteiligten Stellen zu überdenken und die Einbindung der berechtigten Prüfstellen kritisch zu hinterfragen,
- der Verwaltungsbehörde verbindliche und ausreichende Steuerungsmöglichkeiten einzuräumen, damit sie ihrer Gesamtverantwortung gerecht werden kann,
- die Kosten für die Durchführung des Programms bereits in der Planungsphase umfassend zu ermitteln und die notwendigen Ausgaben paritätisch zu tragen sowie
- auf eine Anpassung der Mittelbereitstellung durch die EU hinzuwirken, um das Problem eines Mittelverfalls zu entschärfen.

Das MWEBWV hat mitgeteilt, es folge - wie vorstehend dargestellt - zu einem großen Teil den Bedenken des LRH und werde die daraus abgeleiteten Empfehlungen in die Planungen für das künftige INTERREG V A - Programm einbringen. Gemeinsam mit den Programmpartnern müsse auch in diesem Verfahren wieder nach gemeinsamen Lösungen, die Flexibilität und Kompromissbereitschaft von allen Beteiligten erfordern, gesucht werden. Das MWEBWV werde weiterhin dafür Sorge tragen, dass den gesetzlichen Vorschriften des Landes NRW entsprochen werde. Wie bisher würden Abweichungen, falls erforderlich, mit dem LRH abgestimmt.

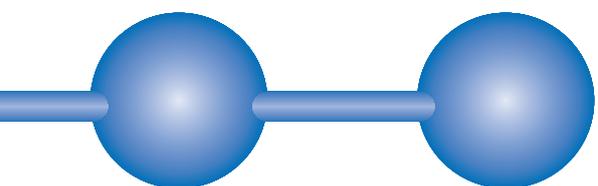
Für die kommende Programmperiode werde das MWEBWV für eine umfassende Kalkulation der Verwaltungskosten des gesamten Programms sorgen und mit den Partnern über die Verteilung dieser Kosten verhandeln.

Der LRH begrüßt das beabsichtigte Vorgehen des MWEBWV für die folgende Programmperiode.

Die Prüfung ist abgeschlossen.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



25 Belegleseverfahren für Steuererklärungen



Der Landesrechnungshof hat die Einführung eines scannergestützten Belegleseverfahrens für Steuererklärungen in der Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen geprüft.

Die im Rahmen der Prüfung ermittelte tatsächliche Scannquote in Höhe von rund 20 vom Hundert der in Papierform bei den Finanzämtern eingegangenen Steuererklärungen erachtet der Landesrechnungshof als zu gering, da sie weit hinter den Möglichkeiten zurückbleibt.

Das Finanzministerium strebt an, die Nutzungsquote des Belegleseverfahrens zu erhöhen, indem gezielt für seinen Einsatz geworben wird.

25.1 Ausgangslage

Die Finanzverwaltung des Landes NRW hat im Veranlagungsbereich die jährlich wiederkehrende Aufgabe, die Einkommensteuererklärungen von mehr als sechs Mio. Steuerpflichtigen zu bearbeiten. Hinzu kommen mehr als zwei Mio. betriebliche Steuererklärungen (Körperschaftsteuer-, Umsatzsteuer- und Gewerbesteuererklärungen) und Feststellungserklärungen.

Die zur Erledigung dieser Aufgaben zur Verfügung stehenden Personalressourcen sind im Laufe der Jahre bei steigender Aufgabenfülle immer geringer geworden. Die im Veranlagungsverfahren umzusetzenden komplexen rechtlichen Vorgaben können ohne eine Automationsunterstützung nicht bewältigt werden. Die zu diesem Zweck verwendeten IT-Programme und das damit verbundene maschinelle Risikomanagementsystem verarbeiten in jedem Einzelfall eine Vielzahl von Daten.

Seit Mitte der 90er Jahre wurde durch Einsatz von Bildschirmarbeitsplätzen die Datenerfassungstätigkeit von steuerlich ausgebildeten Beamtinnen und Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes sowie vergleichbaren Tarifbeschäftigten übernommen. Mit Einführung des Verfahrens- ELSTER¹ im Jahr 1999 wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter z. T. wieder von dieser Tätigkeit entlastet. Da in NRW nur etwa 25 v. H. aller Einkommensteuererklärungsdaten (Veranlagungszeitraum 2009) auf elektronischem Wege übermittelt werden, verbleibt für den Großteil der Steuererklärungen der Datenerfassungsaufwand bei den Beschäftigten.

¹ Elektronische Übermittlung von Steuererklärungsdaten.

25.2 Belegleseverfahren für Steuererklärungen

25.2.1 Entwicklung des Verfahrens

Im Rahmen des bundesweiten Vorhabens KONSENS² wurde für das Verfahren SESAM³ ein Belegleseverfahren für Steuererklärungen (SteuBel) entwickelt. Mit dem Verfahren SteuBel sollen die Daten der in Papierform eingehenden Steuererklärungen gescannt und die erzeugten elektronischen Daten an die Steuerfestsetzungsprogramme weitergeleitet werden. Im Ergebnis sollen die Beschäftigten in den Veranlagungsstellen von Datenerfassungstätigkeiten entlastet werden.

25.2.2 Verfahrensbeschreibung

Da im Verfahren SteuBel nur die Steuerklärungsvordrucke gescannt werden können, müssen diese zunächst von den sonstigen, der Steuerklärung beigelegten Belegen getrennt werden. Nach dem eigentlichen Scannvorgang erfolgen, soweit erforderlich, eine Klassifizierung von nicht erkannten Vordrucken sowie eine händische Korrektur von nicht oder nicht genau erkannten Zeichen. Danach werden die Steuerklärungsvordrucke und die Belege wieder zusammengeführt und dem zuständigen Veranlagungsbezirk zugeleitet. Zur Fallbearbeitung müssen die gescannten Daten in den Steuerfestsetzungsprogrammen aufgerufen und dann eine maschinelle Prüfberechnung veranlasst werden.

25.2.3 Einführung des Verfahrens SteuBel in Nordrhein-Westfalen

In NRW begann die Erprobung des Verfahrens SteuBel mit einem ersten Funktionstest im Juli 2007 zunächst in einem Finanzamt. Anfang des Jahres 2008 wurde der Test auf fünf weitere Finanzämter ausgeweitet. Im Rahmen des Mitbestimmungsverfahrens wurde Anfang des Jahres 2009 auf Bestreben der Personalvertretung vor der landesweiten Einführung des Verfahrens die Zahl der an dem Test beteiligten Finanzämter auf 31 erhöht.

Nach Zustimmung des Hauptpersonalrats zur landesweiten Einführung des Verfahrens wurde im Starterlass vom 30.10.2009 u. a. ausgeführt, dass sowohl der Einsatz als auch der Umfang des Verfahrens SteuBel von den Finanzämtern unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse selbst bestimmt werden kann. Die für das Verfahren SteuBel erforderliche IT-Ausstattung stand in allen Finanzämtern des Landes bereits seit Ende des Jahres 2008 zur Verfügung.

² Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

³ Steuererklärungen scannen, archivieren und maschinell bearbeiten.

25.3 Prüfungsdurchführung

Zu Beginn der Prüfung wurden zunächst im Finanzministerium (FM) sowie in den Oberfinanzdirektionen (OFD) die dort vorhandenen Unterlagen zum Verfahren SteuBel eingesehen.

Im Anschluss daran wurden in acht Finanzämtern, die an der erweiterten Testphase seit Anfang des Jahres 2009 teilgenommen hatten, örtliche Erhebungen durchgeführt. Dabei wurden Daten zur Anzahl der gescannten Steuererklärungen und zur tatsächlichen Auslastung der Scanner erhoben.

Um einen landesweiten Überblick über den Einsatz des Verfahrens zu erhalten, wurden in Abstimmung mit dem FM die übrigen Festsetzungsfinanzämter gebeten, Daten zum Erklärungseingang, zur Anzahl der gescannten Steuererklärungen sowie zum tatsächlichen Umfang der Scannernutzung auf elektronischem Wege an den Landesrechnungshof (LRH) zu übermitteln.

25.4 Ergebnis der Prüfung

25.4.1 Anschaffung der Hard- und Software

Dem Land Baden-Württemberg (BW) oblag es im Rahmen des Verfahrens SESAM, für das Verfahren SteuBel die erforderliche Hard- und Softwareausstattung zentral für die anderen interessierten Bundesländer zu beschaffen. Das Land NRW hatte sich schon im Jahr 2006 unwiderruflich zur Abnahme von 150 der insgesamt 284 ausgeschriebenen Scanner und zur Abnahme einer Lizenz für die landesweite Nutzung der erforderlichen Software verpflichtet. Diese Hard- und Softwareausstattung musste bis zum 31.12.2008 abgenommen werden.

Die sonstigen IT-Komponenten für den landesweiten Einsatz des Verfahrens (u. a. 113 Server, 650 Personalcomputer, 650 TFT-Monitore) wurden noch im Laufe des Jahres 2008 vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung NRW beschafft.

25.4.2 Kosten der Verfahrenseinführung

Die Investitionskosten für die Einführung des Verfahrens SteuBel in NRW belaufen sich auf rd. 7,6 Mio. €. Diese Kosten hat der LRH anhand der vom FM zur Verfügung gestellten Unterlagen ermittelt.

Neben diesen einmaligen Kosten rechnet das FM ab dem Jahr 2009 jährlich mit rd. 730.000 € an laufenden Kosten für die Wartung der Hardware und Pflege der Software.

25.4.3 Scannernutzung

Die Auswertung aller Daten ergab, dass mit den 135 in den Festsetzungsfinanzämtern zur Verfügung stehenden Scannern in den ersten drei Jahren seit Inbetriebnahme der Scanner bis zum Ablesetermin (überwiegend Anfang April 2011) insgesamt 13.114.238 Blätter gescannt wurden. Das ergibt eine durchschnittliche Scannerauslastung von rd. 97.140 Blätter je Scanner im vorgenannten Zeitraum. Die Bandbreite reichte dabei von wenigen Blättern bis knapp 490.000 Blätter je Scanner. Nach den Feststellungen des LRH nutzten elf Finanzämter die Scanner gar nicht für das Projekt SteuBel und in weiteren sechs Finanzämtern wurde das Scannen von Steuererklärungen im Laufe des Jahres 2010 wieder eingestellt.

25.4.3.1 Scannquoten

Anhand der erhobenen Werte und unter Berücksichtigung der finanzamtsspezifischen ELSTER-Quoten hat der LRH für das Jahr 2010 die Anzahl der eingegangenen Papiersteuererklärungen bestimmt. Dieses Volumen betrug rd. 5,5 Mio. Papiersteuererklärungen und stellt grundsätzlich das scannbare Potenzial dar. Nach den Feststellungen des LRH wurden in den im Prüfungszeitraum noch bestehenden 108 Festsetzungsfinanzämtern des Landes NRW im Jahr 2010 insgesamt rd. 1,1 Mio. Steuererklärungen und damit rd. 20 v. H. aller eingegangenen Papiersteuererklärungen gescannt. In den 31 Testfinanzämtern lag diese Quote mit rd. 26 v. H. nicht wesentlich höher.

Dieser Durchschnittswert von rd. 20 v. H. aller eingegangenen Papiersteuererklärungen verteilt sich auf die Finanzämter in höchst unterschiedlichem Maße, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich wird.

Scannquote	Anzahl Finanzämter
unter 10 v. H.	37
10 v. H. bis 25 v. H.	31
25 v. H. bis 50 v. H.	31
50 v. H. bis 75 v. H.	9
über 75 v. H.	0

In 2010 haben somit insgesamt 68 Finanzämter und damit fast 63 v. H. aller 108 Festsetzungsfinanzämter weniger als 25 v. H. der eingegangenen Papiersteuererklärungen gescannt. 99 Finanzämter und damit fast 92 v. H. scannten weniger als 50 v. H. des scannbaren Potenzials. Lediglich neun Finanzämter scannten mehr als 50 v. H. der Papiersteuererklärungen, wobei der höchste Wert bei rd. 68 v. H. lag.

25.4.3.2 Scannernutzung bei Arbeitnehmerfällen

Von den im Jahr 2010 landesweit gescannten 1,1 Mio. Steuererklärungen entfielen rd. 486.000 und damit rd. 44 v. H. auf Steuererklärungen mit Überschusseinkünften i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Einkommensteuergesetz. Hierbei handelt es sich insbesondere um so genannte Arbeitnehmerveranlagungen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit.

Mit 53 Finanzämtern scanneten fast die Hälfte aller 108 Festsetzungsfinanzämter Steuererklärungen mit Überschusseinkünften nicht. Lediglich 39 Finanzämter scanneten nach eigenen Angaben ganzjährig Steuererklärungen mit Überschusseinkünften. Für diese Einordnung genügte es, wenn mehr als 100 Steuererklärungen im Laufe des Jahres 2010 gescannt wurden. Die Anzahl der gescannten Arbeitnehmersteuererklärungen erstreckte sich von nur 106 bis auf 24.483 Steuererklärungen. Im Einzelnen stellte sich die Verteilung wie folgt dar.

Anzahl gescannter Steuererklärungen	Anzahl Finanzämter
weniger als 5.000	11
5.000 bis 15.000	21
mehr als 15.000	7

Eine ganzjährige Nutzung bedeutet somit nicht, dass in großem Umfang Steuererklärungen gescannt wurden. Insgesamt lagen in diesem Segment rd. drei Mio. Papiersteuererklärungen vor, sodass die rd. 486.000 gescannten Steuererklärungen nur rd. 16 v. H. ausmachten.

Der Umfang der Scannernutzung für die Arbeitnehmerfälle in den Finanzämtern entspricht dem höchst unterschiedlichen Nutzungsgrad der Scanner für die anderen Steuerfälle und die Scannquote unterschreitet sogar den Durchschnittswert aller Steuererklärungen von 20 v. H.

25.4.4 Einsatz von SteuBel in anderen Bundesländern

SteuBel wurde lediglich in drei Bundesländern flächendeckend eingeführt. Neben NRW handelt es sich dabei um BW und Niedersachsen. Des Weiteren befanden sich im Jahre 2011 weitere fünf Bundesländer in der Pilotierungs- bzw. Erprobungsphase. Die verbleibenden acht Bundesländer nutzen das Verfahren nicht.

25.5 Bewertung der Prüfungsfeststellungen

Der LRH hält das Scannverfahren technisch grundsätzlich für geeignet, digitale Daten für eine automatisierte Weiterverarbeitung im Veranlagungsverfahren zu erzeugen. Nach der ggf. erforderlichen Zeichenkorrektur durch die SteuBel-Stellen stehen dem Veranlagungsbereich qualitativ hochwertige Datensätze zur Verfügung.

Allerdings entsteht in den Finanzämtern ein nicht unerheblicher personeller Aufwand bei der Vorsortierung der Erklärungsvordrucke und der Zeichenkorrektur. Dadurch führt die sinnvolle Entlastung des Veranlagungsbereichs zwangsläufig zu einer Belastung an anderer Stelle des Finanzamtes, da kein zusätzliches Personal für das Scannverfahren eingestellt wurde.

25.5.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Im Hinblick auf eine fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Landshaushaltsordnung (LHO) hatte das FM die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gegenüber dem LRH damit begründet, dass eine dringende Notwendigkeit zur Bereitstellung eines Belegleseverfahrens bestehe, da als Alternative nur die Datenerfassung im Dialogverfahren durch die Veranlagungssachbearbeiter in Frage käme. Das FM war damals in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH offensichtlich von einer umfassenden Nutzung des Scannverfahrens in allen Festsetzungsfinanzämtern ausgegangen.

Dadurch, dass anschließend die Nutzung des Scannverfahrens in das Belieben der einzelnen Finanzämter gestellt wurde, ist nach Auffassung des LRH eine neue Ausgangslage entstanden. Diese geänderten Rahmenbedingungen hätte das FM zum Anlass nehmen müssen, eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO durchzuführen.

25.5.2 Testphase

Bereits Ende des Jahres 2006 und damit vor Beginn der Erprobung des Verfahrens im Juli 2007 hatte sich das Land NRW gegenüber BW verpflichtet, die gesamte Hard- und Software abzunehmen, die für einen flächendeckenden Einsatz in allen 108 nordrhein-westfälischen Festsetzungsfinanzämtern vorgesehen waren. Ohne eigene Erkenntnisse hinsichtlich der Effektivität des Verfahrens wurden endgültige Anschaffungen vorgenommen. Selbst bei einem Scheitern des Versuchs hätten die bestellten Leistungen abgenommen werden müssen. Somit war ein ergebnisoffener Test dem Grunde nach nicht möglich. Für den LRH war nicht erkennbar, warum nicht - wie auch in anderen Bundesländern - für den Großteil der Geräte lediglich eine unverbindliche Abnahmeoption vereinbart wurde.

25.5.3 Nutzung des Verfahrens

Mehr als zwei Jahre nach Schaffung der technischen Voraussetzungen in den Finanzämtern betrug die landesweite Scannquote lediglich rd. 20 v. H. der eingegangenen Papiersteuererklärungen. Diesen Umfang der Nutzung des Verfahrens SteuBel beurteilt der LRH als zu gering.

Die Entscheidung über die tatsächliche Umsetzung des Verfahrens wurde durch das FM in die dezentrale Verantwortung der einzelnen Finanzämter gelegt. Diese Wahlfreiheit führte zu höchst unterschiedlichen Nutzungsumfängen und trug nach Auffassung des LRH zu der insgesamt sehr niedrigen Scannquote bei.

25.5.4 Künftige Bedeutung des Scannverfahrens

In der Schätzung zur Ermittlung der Anzahl der zu beschaffenden Scanner ist das FM unter Berücksichtigung einer ELSTER-Quote von 25 v. H. von jährlich 6.820.000 eingehenden Papiersteuererklärungen ausgegangen.

Ab dem Veranlagungszeitraum 2011 dürfen nach den gesetzlichen Neuregelungen grundsätzlich nur noch Steuererklärungen mit Überschusseinkunftsarten in Papierform an das Finanzamt gelangen, da für betriebliche Steuererklärungen sowie Einkommensteuererklärungen mit Gewinneinkünften die elektronische Übermittlung vorgeschrieben ist. Im Ergebnis werden daher nur noch rd. 50 v. H. der bei der Planung berücksichtigten Steuererklärungen in Papierform eingehen, sodass das Nutzungspotenzial des SteuBel-Verfahrens deutlich sinken wird.

Gerade bei dem verbleibenden Fallpotenzial haben sich im Erhebungszeitraum fast 50 v. H. der Finanzämter gegen ein Scannen dieser Steuererklärungen entschieden. Insgesamt wurde für die Steuererklärungen mit Überschusseinkünften lediglich eine landesweite Quote von rd. 16 v. H. erreicht. Zurückzuführen ist dies nach Auffassung des LRH insbesondere auf die fehlende Zeiterparnis im Vergleich zur herkömmlichen Bearbeitungsweise, da viele für die Steuerberechnung erforderlichen Werte, wie die vom Arbeitgeber übermittelten Daten der Lohnsteuerbescheinigung, gezahlte Kirchensteuer oder private Krankenversicherungsbeiträge dem Finanzamt bereits in elektronischer Form vorliegen und bei der Veranlagung beigestellt werden können.

25.5.5 Scannerauslastung

Im Hinblick auf das Leistungsvermögen der angeschafften Scanner ist die tatsächliche Auslastung in den einzelnen Finanzämtern sehr gering. Selbst in Dienststellen, die in relativ hohem Umfang scannen, werden die Geräte nicht annähernd ausgelastet. Die höchste Leistung eines Scanners in einem Finanzamt wurde mit 490.000 Blättern in einem Zeitraum von rd. drei Jahren ermittelt. Dagegen beträgt die vom Hersteller genannte Tagesleistung eines Scanners 80.000 Blätter. Allerdings ist dieser theoretische Wert beim Scannen von Steuererklärungen nicht erreichbar. Selbst wenn eine Tagesleistung von lediglich 10.000 Blättern als praxisgerechter Wert unterstellt wird, hätten in drei Jahren rd. 6,6 Mio. Blätter je Scanner verarbeitet werden können.

25.5.6 Fallfreigabe ohne personellen Eingriff

In NRW wird anders als in BW der von der Scannersoftware produzierte Datensatz nicht automatisch im Steuerberechnungsprogramm prüfberechnet und ggf. ohne weiteren Eingriff ein Steuerbescheid erstellt. Jeder gescannte Fall muss daher einzeln aufgerufen und eine Prüfberechnung personell angestoßen werden.

Nach Auffassung des LRH beeinträchtigt die fehlende Möglichkeit der automatischen Prüfberechnung sowohl die Effektivität des Verfahrens als auch die Akzeptanz bei den Bediensteten.

25.6 Forderungen und Anregungen

Der LRH hat dem FM mit seiner Entscheidung vom 30.08.2011 das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt.

25.6.1 Verfahrensfortführung

Der LRH sieht das zzt. praktizierte Verfahren sehr kritisch. Die landesweite Scannquote i. H. v. rd. 20 v. H. ist nicht zufriedenstellend und bleibt weit hinter den Möglichkeiten zurück.

Die vom FM gegenüber dem LRH vorgetragene dringende Notwendigkeit der Einführung des Scannverfahrens ist durch die festgestellte tatsächliche Nutzung nicht bestätigt worden. Grund hierfür ist nach den Feststellungen des LRH, dass das zum Scannen benötigte Personal entweder nicht vorhanden war oder die Finanzämter nicht bereit waren, Personal für diese Aufgabe einzusetzen.

Der LRH hält eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO für dringend erforderlich, falls nach Ablauf der Garantiezeit in 2014 ein Austausch der Scanner erwogen werden sollte.

25.6.2. Verfahrensverbesserung

Der LRH hält bei Verfahrensfortführung Optimierungen des Scannverfahrens für hilfreich.

Nach Auffassung des LRH würde u. a. eine direkte Datenübergabe in das Steuerberechnungsprogramm mit automatischer Prüfberechnung und einer ggf. anschließenden automatischen Fallfreigabe den Grad der Arbeitsentlastung für den Veranlagungsbereich deutlich erhöhen. Diese Programmleistung ist für die Länder, die im Verbund- EOSS⁴- entwickelte Software nutzen, bereits realisiert. Der LRH hält es für förderlich, eine entsprechende Programmleistung auch in NRW zur Verfügung zu stellen.

25.6.3 Abgabe elektronischer Steuererklärungen

SteuBel wird auch vom FM als Übergangslösung auf dem Weg zur elektronischen Abgabe der Steuererklärungen gesehen. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu ist für betriebliche Steuererklärungen sowie für Einkommensteuererklärungen mit Gewinneinkünften bereits ab dem Veranlagungszeitraum 2011 geschaffen worden.

Durchgreifende sachliche Gründe, die Steuerpflichtigen ohne Gewinneinkünfte von dieser Verpflichtung auszunehmen, vermag der LRH nicht zu erkennen. Insbesondere sind die Übergänge zwischen diesen Steuererklärungen, z. B. bei Steuerpflichtigen mit geringen nebegewerblichen Einkünften oder Einkünften

⁴ Evolutionär orientierte Steuersoftware.

aus lediglich einer Beteiligung, fließend und eine unterschiedliche Behandlung in dieser Hinsicht nicht überzeugend begründbar.

Nach Auffassung des LRH besteht die Möglichkeit, den Anteil der elektronisch abgegebenen Steuererklärungen zu erhöhen, wenn eine Verpflichtung zur Abgabe der Steuererklärung auf elektronischem Wege für Steuerpflichtige geschaffen wird, die sich der Hilfe eines Angehörigen der steuerberatenden Berufe bedienen. Diese Lösung würde dem Verfahren zur Beantragung eines Mahnbescheides nach § 690 Abs. 3 Zivilprozessordnung ähneln. Diese Anträge sind, soweit sie aus der Rechtsanwaltschaft gestellt werden, ausschließlich in maschinell lesbarer Form (Online oder Barcode) zulässig.

Des Weiteren ist nach Meinung des LRH eine gesetzliche Verpflichtung zur (zusätzlichen) elektronischen Übersendung der Daten in den Fällen denkbar, in denen die Steuererklärung mit Hilfe eines Computerprogramms erstellt wird und somit die Steuererklärung in elektronischer Form vorliegt.

25.7 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 22.02.2012 zu den Anregungen und Forderungen des LRH Stellung genommen.

Zusammenfassend hat das FM Folgendes mitgeteilt:

- Die Finanzverwaltung NRW werde das Verfahren SteuBel auch künftig anwenden und dabei anstreben, die Nutzungsquote insgesamt zu erhöhen. Eine Anordnung, alle Papiersteuererklärungen zu scannen, sei - auch nach Gesprächen mit dem Hauptpersonalrat - weder vorgesehen noch zweckmäßig. Das Verfahren solle über Erweiterungen und Verbesserungen des Leistungsspektrums zurückhaltende Nutzer überzeugen, wobei die OFD begleitend für den Einsatz des Verfahrens werben und die Dienststellen bei einer eventuell notwendigen Verbesserung der Rahmenbedingungen unterstützen.
- Die voraussichtlichen Standzeiten der eingesetzten Scanner sollten über die ursprünglich angenommene Zeitspanne hinaus verlängert werden. Vor einer Entscheidung über Art und Umfang von Ersatzbeschaffungen sei geplant, auch Alternativlösungen wie z. B. eine (Teil-)Zentralisierung zu untersuchen. Selbstverständlich sollten dabei auch die wirtschaftlichen Aspekte und - sofern abschätzbar - künftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Insoweit sei mit dem Rechenzentrum der Finanzverwaltung und den OFD vereinbart worden, die Thematik im Rahmen der Projektgruppe SteuBel ab Herbst 2012 zu erarbeiten.
- Die Finanzverwaltung des Landes NRW sehe das Verfahren SteuBel weiterhin als notwendige Übergangslösung auf dem Weg zur langfristig rein elektronischen Abgabe der Steuererklärungen an. Die Anregungen des LRH zu gesetzgeberischen Aktivitäten zu diesem Bereich würden ausdrücklich begrüßt.

25.8 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Mit seiner Entscheidung vom 19.03.2012 hat der LRH zu den Ausführungen des FM Stellung genommen. Er hat dabei die Absicht des FM, vor einer Ersatzbeschaffung alternative Organisationsformen zu prüfen, begrüßt. Der LRH bleibt aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen skeptisch gegenüber der vom FM angestrebten Erhöhung der Scannquote, die vor allem durch Werbung für den Einsatz und Überzeugung von der Vorteilhaftigkeit des Verfahrens erreicht werden soll.

26 Bearbeitung von Rechtsbehelfen



Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitung von Rechtsbehelfen in der Finanzverwaltung geprüft. Er hat Feststellungen zur Arbeitsqualität, zur Personalverteilung und zum Controlling getroffen.

Die Arbeitsqualität ist bei Folgerungen aus Abhilfeentscheidungen, bei Anordnung von Sicherheitsleistungen im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung und bei der Bearbeitung ruhender Verfahren zu verbessern.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen gegeben, um die Arbeitsqualität zu steigern.

Das Finanzministerium hat zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofs Stellung genommen und mit der Umsetzung in Teilbereichen begonnen.

26.1 Allgemeines

Hält ein Steuerpflichtiger einen Steuerbescheid für rechtswidrig, kann er Einspruch einlegen und damit eine Überprüfung des Bescheides durch das Finanzamt im außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahren gemäß §§ 347 bis 367 Abgabenordnung (AO) herbeiführen. Folgt das Finanzamt dem Einspruchsbegehren nicht oder nicht vollständig, steht dem Steuerpflichtigen der Weg zum Finanzgericht offen.

Nach den organisatorischen Regelungen der Finanzverwaltung werden die im Finanzamt eingehenden Einsprüche zunächst von der Stelle bearbeitet, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, beispielsweise von der Veranlagungsstelle. Folgt diese so genannte Vorschaltstelle dem Einspruchsbegehren nicht, wird die Rechtsbehelfsstelle des Finanzamtes in der Regel nach einer Frist von drei Monaten für die weitere Bearbeitung zuständig. Die Rechtsbehelfsstelle führt das Verfahren fort und vertritt die Finanzverwaltung ggf. auch vor Gericht. Zudem hat sie die steuerlichen Folgen aus dem Verfahren zu ziehen und eventuell erforderliche Änderungen anderer Steuerbescheide zu veranlassen.

In den Jahren 2001 bis 2006 stiegen die Einsprüche in den Finanzämtern auf einen Jahreshöchstwert von mehr als 1,3 Mio. an. Danach ist der Einspruchseingang auf rd. 796.000 im Jahr 2010 wieder zurückgegangen.

In dem vorgenannten Zeitraum wurden durchschnittlich zwei Drittel der Einsprüche von den Finanzämtern im Wege der Abhilfe erledigt. Das restliche Drittel verteilte sich durchschnittlich zur Hälfte auf Einspruchsrücknahmen der Steuerpflichtigen und auf Einspruchsentscheidungen der Rechtsbehelfsstellen.

26.2 Ergebnis der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat örtliche Erhebungen in fünf Finanzämtern vorgenommen und dabei mehr als 1.200 Steuerfälle geprüft.

Im Vordergrund der Prüfung stand die Arbeitsqualität der Rechtsbehelfsbearbeitung. Zur Organisation der Rechtsbehelfsstelle, insbesondere zur Personalverteilung zwischen den Finanzämtern und zum Controlling wurden ebenfalls Feststellungen getroffen. Die örtlichen Erhebungen haben zu mehr als 300 Einzelbeanstandungen geführt. Eine allgemeine Fehlerquote hat der LRH nicht gebildet, da die eingesehenen Steuerfälle mit Hilfe von im Rechenzentrum der Finanzverwaltung gespeicherter Daten gezielt ausgewählt wurden.

Soweit aufgrund der Beanstandungen des LRH insbesondere in Folgejahren nach dem Streitjahr Änderungen noch möglich waren, beläuft sich das vorläufige fiskalische Ergebnis der Prüfung auf mehr als zwei Mio. €. Dieses Ergebnis wird sich voraussichtlich noch erhöhen, wenn die Sachverhaltsermittlungen durch die Finanzverwaltung in weiteren beanstandeten Fällen abgeschlossen sind. Darüber hinaus können Steuerbeträge i. H. v. fast vier Mio. € nach den Vorschriften der AO nicht mehr erhoben werden.

26.3 Arbeitsqualität der Rechtsbehelfsbearbeitung

Der LRH hat die Arbeitsqualität der Rechtsbehelfsbearbeitung schwerpunktmäßig hinsichtlich der Abhilfe von Einsprüchen, der Aussetzung der Vollziehung bestrittener Steuerbeträge (§ 361 AO) und der ruhenden Verfahren (§ 363 AO) untersucht.

26.3.1 Abhilfe von Einsprüchen

Die Entscheidung des Finanzamts, dem Begehren des Steuerpflichtigen zu entsprechen und dem Einspruch abzuwehren, wurde in rd. 700 Fällen mit Streitwerten über 50.000 € geprüft. Die Prüfung führte zu 167 Beanstandungen.

Die festgestellten materiellen Fehler bezogen sich auf verschiedene steuerfachliche Themengebiete, ohne dass einzelne Fehler in der Rechtsanwendung besonders hervortraten.

Die häufigsten Beanstandungen betrafen unterlassene Folgerungen aus der entschiedenen Sache. Hierbei wurde versäumt, steuerliche Schlussfolgerungen aus der Entscheidung für andere Jahre oder andere Steuerarten zu ziehen. Beispielsweise wurde nach einer Änderung der Herstellungskosten eines vermieteten Gebäudes die Abschreibung in den folgenden Jahren nicht angepasst.

Zudem wurde die unterbliebene Erfassung vom Finanzamt gezahlter Erstattungszinsen bei den Einkünften aus Kapitalvermögen aufgegriffen. Diese Steuerfälle betrafen für den Steuerpflichtigen erfolgreiche Einspruchsverfahren. In diesen beanstandeten Steuerfällen wurde nicht wie üblich ein maschineller Hinweis erzeugt, da die Abhilfeentscheidung noch unter einer anderen,

zwischenzeitlich beendeten Steuernummer erfolgte. In solchen Fällen war beispielsweise der Steuerpflichtige im Zeitpunkt der Abhilfe erneut verheiratet oder der Steuerpflichtige war verstorben und die Erstattungszinsen wurden an die Erben ausgezahlt.

26.3.2 Aussetzung der Vollziehung

Die Vollziehung eines Steuerbescheides wird durch die Einlegung eines Einspruchs nicht gehemmt, d. h. die streitige Steuer ist zum Fälligkeitszeitpunkt zu entrichten (§ 361 Abs. 1 AO). Der Steuerpflichtige kann jedoch seinen Einspruch mit einem Antrag auf Aussetzung der Vollziehung der streitigen Steuer verbinden (§ 361 Abs. 2 Satz 2 AO). Den Statistiken der Finanzverwaltung über die Rückstände an Besitz- und Verkehrssteuern (Stand: 31.12.2009) ist zu entnehmen, dass von den in NRW festgesetzten Steuern rd. 3,6 Mrd. € nicht gezahlt worden waren. Davon waren insgesamt rd. 2,5 Mrd. € von der Vollziehung ausgesetzt worden. Der Anteil der ausgesetzten Beträge an den rückständigen Steuern betrug demnach fast 70 v. H.

Der LRH hat 255 Steuerfälle mit ausgesetzten Beträgen von jeweils mehr als 25.000 € geprüft. Nach seinen Feststellungen umfassten in den fünf geprüften Finanzämtern die Fälle mit ausgesetzten Beträgen von mehr als 25.000 € etwa 95 v. H. der insgesamt ausgesetzten Beträge (Stand: 31.12.2009 rd. 150 Mio. €). Ihr Anteil an der Gesamtfallzahl der Aussetzungen betrug demgegenüber nur rd. 30,5 v. H.

Häufigster Beanstandungspunkt war die fehlende Anordnung einer Sicherheitsleistung (nach § 361 Abs. 2 Satz 5 AO) für die ausgesetzten Steuerbeträge. Diese Anordnung ist dann geboten, wenn die wirtschaftliche Lage des Steuerpflichtigen die Steuerforderung als gefährdet erscheinen lässt. Die dafür erforderliche Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen wurde von der Finanzverwaltung nicht oder nur unzureichend durchgeführt. Aufgrund dieser Versäumnisse wurden keine Sicherheitsleistungen für die ausgesetzten Steuerbeträge in den einschlägigen Rechtsbehelfsverfahren verlangt. Wegen fehlender Sicherheitsleistung waren nach Ansicht des LRH ausgesetzte Steuerbeträge i. H. v. 15,2 Mio. € gefährdet bzw. bereits niedergeschlagen worden.

Zudem wurde in einigen Fällen die unterbliebene Festsetzung von Aussetzungszinsen nach § 237 AO beanstandet. Aussetzungszinsen sind dann festzusetzen, wenn der Rechtsbehelf endgültig keinen Erfolg gehabt hat.

26.3.3 Ruhende Verfahren

Die Finanzverwaltung kann das Rechtsbehelfsverfahren unter bestimmten Umständen ruhen lassen. Dies ist beispielsweise gerechtfertigt, wenn die vom Steuerpflichtigen angegriffene Rechtsanwendung der Finanzverwaltung bereits Gegenstand eines anhängigen Verfahrens ist (vgl. § 363 AO).

Nach einem Höchststand der ruhenden Verfahren am Gesamtbestand der Einsprüche i. H. v. 84 v. H. im Jahr 2007 ist der Anteil der ruhenden Verfahren

kontinuierlich gesunken, betrug aber im Jahr 2010 noch immer 63 v. H. Durchgehend seit dem Jahr 2005 macht der Anteil der ruhenden Verfahren am Gesamtbestand der Einsprüche mehr als 50 v. H. aus.

Der LRH hat in fünf Finanzämtern 118 Steuerfälle mit 387 seit vielen Jahren ruhenden Verfahren gezielt geprüft. Davon wurden wegen erheblicher zeitlicher Versäumnisse 338 beanstandet. Von den geprüften Verfahren hatten 220 einen Einspruchseingang im Jahr 1999 und früher. In rd. 94 v. H. dieser Fälle waren die Ruhensgründe schon seit vielen Jahren entfallen. Darunter fielen auch Verfahren, die die Finanzverwaltung seit über zehn Jahren ohne sachlichen Grund nicht fortgeführt hatte. Andere Verfahren gaben Anlass für eine Beanstandung, weil das für das Ruhen angeführte Musterverfahren in der Sache nicht dem zu entscheidenden Einzelfall entsprach. In diesem Zusammenhang hat der LRH festgestellt, dass die von der Finanzverwaltung zur Überwachung der ruhenden Verfahren geführten Listen von vielen Rechtsbehelfsstellen nicht genutzt worden sind, um den Bestand der ruhenden Verfahren zurückzuführen.

Aus der langen Verfahrensdauer, die durch die säumige Bearbeitung verursacht wird, ergeben sich zusätzliche Probleme. Zum Beispiel waren Steuerakten z. T. unvollständig und mussten rekonstruiert werden, die Einspruchsführer waren zwischenzeitlich verstorben und die Rechtsnachfolge musste ermittelt werden oder Anschriften waren nicht mehr aktuell und mussten zur Zustellung der Entscheidung ermittelt werden. Auch die zeitaufwändige Einarbeitung aufgrund eines Zuständigkeitswechsels innerhalb der Rechtsbehelfsstelle, die Gefahr der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Steuerpflichtigen und das Nachschieben neuer Einspruchsgründe wären vermeidbar gewesen. Damit führt die lange Verfahrensdauer zu nicht unerheblichem zusätzlichem Aufwand.

26.4 Personalverteilung zwischen den Finanzämtern

Für die Personalverteilung zwischen den Finanzämtern hat das Finanzministerium (FM) als Maßstab für die Rechtsbehelfsstelle die Anzahl der Steuerfälle eines Finanzamtes sowie die Anzahl der gegen die Entscheidungen eines Finanzamtes tatsächlich erhobenen Klagen festgelegt.

Der LRH hat festgestellt, dass diese Kriterien dazu führen, dass das in der Rechtsbehelfsstelle eingesetzte Personal (zzt. landesweit etwa 750 Personen des gehobenen Dienstes) gewichtige Einsprüche in stark abweichender Zahl zu bearbeiten hat. Ausgehend von der Anzahl der Einsprüche in den geprüften Finanzämtern mit einer streitigen Bemessungsgrundlage ab 50.000 € entfielen zum Zeitpunkt der Erhebungen auf eine Rechtsbehelfsstelle in einem Großstadtfinanzamt mehr als doppelt so viele bedeutende Rechtsbehelfsverfahren wie auf eine Rechtsbehelfsstelle in einem ländlich geprägten Finanzamt.

Der LRH ist auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen der Ansicht, dass insbesondere eine hohe streitige Bemessungsgrundlage ein Indiz für einen komplexen und arbeitsintensiven Einspruch darstellt und dies mit einer hohen zeitlichen Belastung einhergeht.

26.5 Controlling

Die Finanzverwaltung lässt in vierteljährlichem Abstand den im Rechenzentrum der Finanzverwaltung vorhandenen Datenbestand maschinell auswerten, um die Arbeitserledigung durch die Finanzämter zu steuern. Der LRH hat festgestellt, dass das Controlling für die Rechtsbehelfsstelle im Gegensatz zum Controlling für andere Stellen der Finanzverwaltung keine Kriterien für die Arbeitsqualität, sondern ausschließlich für die Quantität abbildet. Zudem wird den ruhenden Verfahren im Controlling eine so geringe Wertigkeit beigemessen, dass die Rechtsbehelfsstellen die Erledigung dieser Einsprüche zu Gunsten anderer Arbeiten zurückstellen können, ohne die Zielvereinbarungen zu gefährden.

26.6 Forderungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat dem FM mit der Entscheidung vom 09.05.2011 das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt und Anregungen zum besseren Gesetzesvollzug gegeben.

26.6.1 Abhilfeentscheidungen

Zur Steigerung der Arbeitsqualität sind bei Abhilfeentscheidungen die steuerlichen Auswirkungen auf andere Steuerarten und die Umsetzung in den nachfolgenden Steuerfestsetzungen stärker zu beachten.

Zur Sicherstellung der Besteuerung der Erstattungszinsen nach § 233a AO ist es erforderlich, beim Erlass eines Abhilfebescheides unter einer beendeten Steuernummer den zuständigen Veranlagungsbezirk für die neue Steuernummer über die ausgezahlten Zinsen zu informieren.

Zudem sieht der LRH in der konsequenten Anwendung der Möglichkeit, den Sach- und Rechtsstand gemäß § 364a AO mit den Beteiligten in einem Gespräch zu erörtern, ein geeignetes Mittel, die zeitliche Dauer der Rechtsbehelfsverfahren zu verkürzen und damit die Effizienz der Rechtsbehelfsbearbeitung zu steigern.

26.6.2 Aussetzung der Vollziehung bestrittener Steuerbeträge

Der LRH hat im Hinblick auf die Frage der Gefährdung des Steueranspruchs und der Anforderung einer Sicherheitsleistung die konsequente Anwendung der bestehenden Arbeitsgrundsätze gefordert. Nach den Weisungen ist sowohl im Zeitpunkt der erstmaligen Gewährung der Aussetzung der Vollziehung als auch im weiteren Verfahrensverlauf eine entsprechende Überprüfung vorgeschrieben.

Eine Konzentration auf Fälle mit größeren Aussetzungsbeträgen ab 25.000 € sieht der LRH als sachlich angemessen an.

Zudem wäre eine technische Unterstützung bei der Überwachung in diesen Fällen wünschenswert, um Steuerausfällen entgegen zu wirken.

Hinsichtlich der unterbliebenen Festsetzung von Aussetzungszinsen wäre eine Verbindung der maschinellen Rechtsbehelfsliste mit dem Erhebungsprogramm erstrebenswert, um widersprüchliche oder fehlende Eingaben im Hinblick auf festzusetzende Aussetzungszinsen zu vermeiden.

26.6.3 Ruhende Einspruchsverfahren

Die Anzahl der ruhenden Einspruchsverfahren ist nach Auffassung des LRH zu hoch und die Bearbeitungsdauer zu lang. Um dieses Arbeitsvolumen in den Finanzämtern zu reduzieren, hält der LRH eine regelmäßige Überprüfung dieser Verfahren mit technischer Unterstützung durch das Rechenzentrum der Finanzverwaltung für erforderlich. Ziel muss es sein, die bisherige personelle Überwachung der Anhängigkeit von Musterverfahren durch jede einzelne Rechtsbehelfsstelle effizienter zu organisieren.

26.6.4 Personalverteilung

Nach Ansicht des LRH sollte sich die Personalverteilung in den Rechtsbehelfsstellen weniger am Bestand der Steuerfälle eines Finanzamtes, als vielmehr am tatsächlichen Arbeitsanfall ausrichten. Hierbei stellen die Anzahl der Einsprüche und deren fiskalische Bedeutung, die in aller Regel mit einem erhöhten Arbeitsanfall einhergeht, geeignete Größen dar, die in die Personalbemessung mit einfließen könnten.

26.6.5 Controlling

Der LRH hat gefordert, für die Rechtsbehelfsstelle, so wie in anderen Stellen der Finanzverwaltung auch, einen Qualitätsparameter einzuführen. Aufgrund der vom LRH festgestellten Mängel bei der Bearbeitung der ruhenden Verfahren hält er das nahezu vollständige und dauerhafte Ausblenden der ruhenden Verfahren aus dem Controlling für nicht sachgerecht und die Schaffung einer Systemkennzahl für erforderlich.

26.7 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 20.12.2011 zu der Entscheidung des LRH vom 09.05.2011 ausführlich Stellung genommen.

Im Einzelnen hat es Folgendes mitgeteilt:

- Den Feststellungen des LRH zu den Folgewirkungen bei Abhilfeentscheidungen werde zugestimmt. Um sicherzustellen, dass die notwendigen steuerlichen Folgerungen für nachfolgende Besteuerungszeiträume oder auf andere Steuerarten gezogen werden, habe das FM veranlasst, dass der von der Oberfinanzdirektion (OFD) Rheinland überarbeitete Vordruck „Abgabe Rechtsbehelf an RBST“ auch im Bereich der OFD Münster verwendet wird. Ferner seien die OFD gebeten worden, die Beschäftigten der Rechtsbehelfsstelle in

geeigneter Weise für diese Problematik im Rahmen von Gruppenbesprechungen o. ä. zu sensibilisieren.

- Soweit Abhilfen unter bereits beendeten Steuernummern vorgenommen werden, die zur Festsetzung von Erstattungszinsen nach § 233a AO führen, obliege es den Bearbeitern der Rechtsbehelfsstellen, die Vorschaltstellen hierauf bei Rückgabe der Steuerakten hinzuweisen, in der Regel durch einen Vermerk auf der Rückgabeverfügung. Die OFD seien gebeten worden, die Beschäftigten in geeigneter Weise im Rahmen von Gruppenbesprechungen o. ä. auch für diese Problematik zu sensibilisieren.
- Die Auffassung des LRH, dass die konsequente Anwendung des § 364a AO ein geeignetes Mittel sei, um die Dauer der Rechtsbehelfsverfahren in geeigneten Fällen zu verkürzen und die Effizienz der Rechtsbehelfsbearbeitung insoweit zu steigern, werde geteilt. Die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung unternehme schon seit längerem Anstrengungen, um eine verstärkte Nutzung der Erörterung nach § 364a AO zur Einspruchserledigung zu erreichen. So werde in Lehrgängen und Informationsbesuchen auf die Vorteile einer Erörterung des Sach- und Rechtsstandes nach § 364a AO hingewiesen.
- Bei der Gewährung der Aussetzung der Vollziehung seien die Mitarbeiter sowohl der Vorschaltstellen als auch der Rechtsbehelfsstellen stärker als bisher dazu anzuhalten, eine mögliche Gefährdung des Steueranspruches in ihre Entscheidung einzubeziehen. Die OFD seien gebeten worden, diese Problematik zum Gegenstand von Gruppenbesprechungen zu machen. Darüber hinaus werde mit den OFD erörtert werden, welche Möglichkeiten bestehen, die Vorschaltstellen und die Rechtsbehelfsstellen regelmäßig auf die bestehenden Bearbeitungsgrundsätze zur Aussetzung der Vollziehung und speziell zur Anordnung einer Sicherheitsleistung hinzuweisen und die Einhaltung der Bearbeitungsgrundsätze zu kontrollieren. Die Anregung des LRH, die Prüfung der Anordnung einer Sicherheitsleistung auf auszusetzende Steuerbeträge ab 25.000 € zu konzentrieren, werde gern zum Gegenstand der Erörterungen gemacht. Ferner sei zu überlegen, ob der Vordruck zur Gewährung der Aussetzung der Vollziehung angepasst werden könne. Die vom LRH erbetene Automationsunterstützung wäre zwar wünschenswert, dürfte sich aber im Hinblick auf vordringliche Arbeiten nicht kurzfristig realisieren lassen.
- Die derzeitige Automationsunterstützung (WinGF-Rechtsbehelfsliste und Prüfhinweis aus dem Erhebungsprogramm) halte das FM für ausreichend, um sicherzustellen, dass der Sachbearbeiter auf die Beendigung der Aussetzung der Vollziehung und die Prüfung eventuell erforderlicher weiterer Maßnahmen hingewiesen wird. Ursächlich für die in Einzelfällen gleichwohl unterbliebene Festsetzung von Aussetzungszinsen dürften schlicht Versäumnisse aufgrund von Zeitdruck oder ggf. auch mangelndes Problembewusstsein sein. Hier könne nur versucht werden, die Sachbearbeiter für die Problematik stärker zu sensibilisieren.
- Die Zahl der derzeit ruhenden Verfahren sehe das FM wieder als moderat an. Zur Vermeidung eines erneuten Anstiegs werde die Zahl der ruhenden Verfahren von den OFD überwacht und regelmäßig zum Gegenstand von Besprechungen mit den Sachgebietsleitern und Sachbearbeitern der Rechtsbehelfsstellen gemacht. Die Überwachung der den ruhenden Verfahren zugrundeliegenden Musterverfahren erfolge entgegen der Einschätzung des LRH nach den übereinstimmenden Erfahrungen der OFD durch die Sachbearbeiter der Rechtsbehelfsstellen nicht einzeln, jeder für sich, sondern als

Team. Als wirksames Instrument habe sich dabei die Möglichkeit erwiesen, in JURIS ein Suchprofil mit E-Mail-Benachrichtigung zu speichern.

- Die Personalbemessung erfolge im Wesentlichen auf Basis der Leitkennbuchstaben und der Intensivprüfungsfälle. Die bestehenden Regelungen zur Personalbedarfsberechnung der Rechtsbehelfsstellen hätten sich bewährt. Die konkrete Zuweisung des einer Dienststelle insgesamt zur Verfügung stehenden Personals obliege der Dienststellenleitung. Zum Personalbedarfsberechnungstichtag 01.01.2011 seien erstmals als Ausgleich für besonders belastete Finanzämter nach landeseinheitlichen Kriterien besondere Regelungen zur Berücksichtigung der Wirtschaftskraft geschaffen worden. Dieses Personal könne die Dienststellenleitung nach Bedarf einsetzen.
- Die verstärkte Abbildung qualitativer Aspekte im Controlling der Rechtsbehelfsstelle sei sicher wünschenswert, aber bislang hätten sich keine für die Steuerung in der Praxis taugliche Qualitätsparameter herausgebildet. Die Anzahl oder Dauer der ruhenden Verfahren eigne sich nicht als Systemkennzahl, weil diese Faktoren nicht durch die Arbeitsplanung beeinflussbar seien und die Bearbeitung der ruhenden Verfahren nicht dem Kerngeschäft der Rechtsbehelfsstelle zugerechnet würde. Die Abbildung der ruhenden Verfahren erfolge derzeit unter den Zusatzinformationen im Controlling. Die Informationen über diese Verfahren stünden sowohl den Sachbearbeitern als auch den Sachgebietsleitern zur Beurteilung des Arbeitsanfalls zur Verfügung. Darüber hinaus werde ab 2012 eine zusätzliche Analysekenzahl eingeführt: „Bestandsquote ruhende Verfahren (Fälle je Bearbeiter)“. Durch die Abbildung dieser Quote würden Vergleichsmöglichkeiten zu Auswertungseinheiten der gleichen Ebene geschaffen und damit Auffälligkeiten besser sichtbar.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

27 **Beteiligungen an anderen Körperschaften gemäß § 8b Körperschaftsteuergesetz**



In § 8b Körperschaftsteuergesetz wird die grundsätzliche Steuerbefreiung von Erträgen aus Beteiligungen an anderen Körperschaften geregelt. Verluste und Teilwertabschreibungen aus diesen Beteiligungen dürfen folgerichtig das Einkommen einer Körperschaft nicht mindern.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei 24 Finanzämtern die Anwendung des § 8b Körperschaftsteuergesetz geprüft. In rund 26 vom Hundert der überprüften Veranlagungszeiträume wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Die finanzielle Auswirkung beträgt mehr als 5,8 Millionen Euro.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelung unterbreitet, deren Umsetzung in weiten Teilen bereits erfolgt ist.

27.1 **Rechtliche Grundlagen**

Nach dem Systemwechsel der Körperschaftsteuer vom Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren wird ab dem Jahr 2001 die Doppelbesteuerung von Erträgen aus Beteiligungen an Körperschaften (Gewinnausschüttungen und Veräußerungsgewinne) durch eine Steuerfreistellung vermieden. Folgerichtig dürfen Verluste und Teilwertabschreibungen das Einkommen nicht mindern. Nach § 8b Körperschaftsteuergesetz (KStG) bleiben daher Beteiligungserträge und -verluste bei der Ermittlung des Einkommens von Körperschaften, die Beteiligungen an anderen Körperschaften halten, außer Ansatz.

§ 8b KStG wirkt sich auch bei der Gewerbesteuer aus, da das nach den Vorschriften des KStG zu ermittelnde Einkommen Ausgangsbetrag für die Ermittlung des Gewerbeertrags ist.

27.2 **Prüfungsablauf**

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) prüfte die Bearbeitungsqualität bei Steuerfällen mit Beteiligungen an anderen Körperschaften in 24 Festsetzungsfinanzämtern. In den acht geprüften Finanzämtern der ehemaligen Oberfinanzdirektion (OFD) Düsseldorf waren § 8b KStG-Sachverhalte in den Kalenderjahren 2005 und 2006 im Rahmen einer Prüffeldbearbeitung aufzugreifen. Insoweit waren die erforderlichen Unterlagen durch den Veranlagungsbezirk anzufordern und zu überprüfen. Zusätzlich erfolgte eine Kontrolle durch die Qualitätssicherungsstelle. Der Prüfung des RPAS lagen Daten des Rechenzentrums der Finanzverwaltung zugrunde. Insgesamt wurden 651 Steuerfälle mit 1.830 Veranlagungszeiträumen geprüft.

27.3 Prüfungsergebnisse

Von 1.830 überprüften Veranlagungszeiträumen wurden 470 beanstandet. Dies entspricht einer durchschnittlichen Beanstandungsquote von rd. 26 v. H. Die beanstandeten Steuerfestsetzungen in den Veranlagungszeiträumen wiesen dabei häufig auch mehrere Bearbeitungsmängel auf.

Es zeigten sich allerdings erhebliche regionale Unterschiede. Während die durchschnittliche Beanstandungsquote in der ehemaligen OFD Köln rd. 39 v. H. erreichte, lag sie in der OFD Münster bei rd. 24 v. H. Dagegen betrug die Beanstandungsquote in der ehemaligen OFD Düsseldorf nur rd. 7 v. H.

Das bisherige finanzielle Ergebnis beläuft sich auf mehr als 5,8 Mio. €. Davon sind rd. 2,1 Mio. € aufgrund eingetretener Bestandskraft nicht mehr zu realisieren. Zudem haben die Finanzämter Verluste von mehr als 29,5 Mio. € zu hoch festgestellt. Wegen eingetretener Bestandskraft der unrichtigen Verlustfeststellungsbescheide sind hiervon rd. 21,4 Mio. € endgültig zu hoch festgestellt.

27.4 Einzelheiten zu den Prüfungsfeststellungen

27.4.1 Steuerfreiheit von Gewinnausschüttungen

In gut jedem fünften beanstandeten Veranlagungszeitraum unterblieb die notwendige Sachverhaltsaufklärung, um die Voraussetzungen für die Steuerfreistellung der Gewinnausschüttungen (§ 8b Abs. 1 KStG) zu überprüfen. So unterließen es die Finanzämter in diesen Fällen z. B. die Steuerbescheinigungen oder Gesellschafterbeschlüsse, die für die Beurteilung der Steuerfreistellung erforderlich sind, anzufordern.

27.4.2 Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen

Die Steuerfreistellung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an einer Körperschaft regelt § 8b Abs. 2 KStG. Eine Steuerbefreiung scheidet jedoch aus, wenn und soweit die Beteiligung in früheren Jahren steuermindernd auf einen niedrigeren Teilwert abgeschrieben wurde oder einbringungsgeborene Anteile innerhalb von sieben Jahren nach der Einbringung wieder veräußert wurden.

Zur Überwachung der Beteiligungsbuchwerte stehen den Finanzämtern unterschiedliche Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. So gibt es u. a. einen Vordruck, der die Entwicklung der Beteiligungsbuchwerte fortschreibt. Zusätzlich wird bei der Anweisung eines Veräußerungsgewinns ein programmgesteuerter Hinweis ausgeben, der die vorzunehmenden Prüfungsschritte darlegt.

Die geprüften Veranlagungszeiträume enthielten in jedem dritten Fall Veräußerungsgewinne. Fast ein Drittel dieser Fälle wurde beanstandet. Weit überwiegend unterblieb die erforderliche Sachverhaltsermittlung. Neben der unterlassenen Anforderung von Unterlagen wurde in diesen Fällen vor allem die fehlende Überprüfung der Ausnahmetatbestände der Steuerbefreiung

bemängelt. Nur ausnahmsweise überwachten die Finanzämter die Beteiligungsbuchwerte anhand des hierfür vorgesehenen Vordrucks.

Die finanzielle Auswirkung kann beträchtlich sein, so führte die Steuerpflicht eines steuerfrei erklärten Veräußerungsgewinns i. H. v. rd. 2,4 Mio. € in einem Fall zu nacherhobenen Mehrsteuern i. H. v. rd. 850.000 €.

27.4.3 Behandlung von Gewinnminderungen

Gewinnminderungen, die mit den Anteilen an einer Körperschaft im Zusammenhang stehen, sind bei der Einkommensermittlung nicht zu berücksichtigen (§ 8b Abs. 3 KStG). Hierzu gehören insbesondere Veräußerungsverluste und Teilwertabschreibungen.

In jedem vierten Veranlagungszeitraum wurden Gewinnminderungen erklärt. Die unzureichende Prüfung des § 8b Abs. 3 KStG bzw. die unterbliebene Hinzurechnung nach § 8b Abs. 3 KStG wurde in insgesamt einem Fünftel der betroffenen Veranlagungszeiträume beanstandet. Die Beanstandungen umfassen ein Abschreibungsvolumen von über 39 Mio. €.

In einem Einzelfall führte das Finanzamt zwar die notwendigen Sachverhaltsermittlungen bei der Erstbearbeitung durch. Bei der anschließenden Bearbeitung der Körperschaftsteuererklärung unterblieb jedoch die erforderliche Hinzurechnung. Die letztlich korrigierte Hinzurechnung auf Veranlassung des RPAST hatte eine finanzielle Auswirkung von mehr als einer Mio. €.

27.4.4 Hinzurechnungen und Kürzungen bei der Gewerbesteuer

Die körperschaftsteuerlich befreiten Gewinnausschüttungen sind gemäß § 8 Nr. 5 Gewerbesteuergesetz (GewStG) zur Ermittlung des Gewerbeertrags wieder hinzuzurechnen, wenn es sich hierbei um Dividenden aus Streubesitz (Anteil an der Körperschaft weniger als 10 v. H. bzw. ab dem Jahr 2008 weniger als 15 v. H.) handelt. Die notwendige Hinzurechnung wurde in jedem fünften Fall nicht beachtet.

In einem Fall führte die fehlende Hinzurechnung von Streubesitzdividenden zu einem zu hoch festgestellten vortragsfähigen Gewerbeverlust von über 14 Mio. €.

Das körperschaftsteuerliche Einkommen ist gemäß § 9 Nr. 2a bzw. Nr. 7 GewStG zur Ermittlung des Gewerbeertrags um Gewinne aus Anteilen an Körperschaften zu kürzen. Da Gewinne aus Anteilen an anderen Körperschaften in Fällen des § 8b KStG bereits bei der Ermittlung des körperschaftsteuerlichen Einkommens außer Ansatz geblieben sind, kommt es für Zwecke der Gewerbesteuer zu keiner weiteren Kürzung.

Die geprüften Finanzämter haben Gewerbeerträge von rd. 4,9 Mio. € zu Unrecht gekürzt bzw. nicht hinreichend überprüft.

27.5 Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die zusammenfassenden Feststellungen dem Finanzministerium (FM) mit seiner Entscheidung vom 21.07.2011 mitgeteilt und Empfehlungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gegeben.

27.5.1 Konsequente Erstbearbeitung

Der LRH ist der Auffassung, dass ein konsequenter Zugriff der § 8b KStG-Sachverhalte bei der Erstbearbeitung der Körperschaftsteuererklärung durch den Veranlagungsbezirk das Steuerausfallrisiko in erheblichem Maße verringert. Es muss sichergestellt sein, dass die entscheidungserheblichen Unterlagen (insbesondere Kontennachweise, Steuerbescheinigungen, Auslandsbelege und Vertragsunterlagen) für die Gewährung der Steuerbefreiung gemäß § 8b KStG bei der Erstbearbeitung der Steuererklärung angefordert und überprüft werden.

27.5.2 Qualitätssichernde Maßnahmen

Im Ergebnis führte die Prüffeldbearbeitung in der ehemaligen OFD Düsseldorf zu einer deutlich erkennbaren Verbesserung der Bearbeitungsqualität. Im Jahr 2011 hat die OFD Rheinland die Prüfungsfeststellungen des RPASSt zum Anlass genommen, um im gesamten Bezirk ein zentrales Prüffeld § 8b KStG einzuführen. Der LRH hat darüber hinaus die steuerliche Behandlung von Gewinnen und Verlusten im Zusammenhang mit Beteiligungen an Kapitalgesellschaften auch für die OFD Münster als geeignetes Prüffeld angesehen.

27.5.3 Automationsunterstützung

Aufgrund der Komplexität der steuerlichen Sachverhalte hat der LRH angeregt, die notwendigen Informationen zu den Beteiligungen an anderen Körperschaften in einem so genannten Dauertatbestand speichern und abrufen zu können. Insoweit könnten die bisher vorgesehenen Überwachungsvordrucke (Nr. 742/139 und Nr. 804/062) ersetzt werden.

Weiterhin hat es der LRH für hilfreich gehalten, gezielt auf eine mögliche doppelte bzw. überhöhte Kürzung des Gewerbeertrags gemäß § 9 Nr. 2a bzw. Nr. 7 GewStG durch einen programmgesteuerten Prüfhinweis aufmerksam zu machen.

27.5.4 Praxishandbuch

Der LRH hat festgestellt, dass sowohl durch das Suchen als auch durch das Studium der Vielzahl der bestehenden Informationsquellen erhebliche Zeitverluste entstehen. Daher sieht der LRH es als hilfreich an, diese bisher weit gestreuten Informationsquellen in das Praxishandbuch aufzunehmen und somit gebündelt zur Verfügung zu stellen.

27.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat gegenüber dem LRH mit Schreiben vom 02.11.2011 und 29.02.2012 Stellung genommen und führt zusammengefasst aus:

Sowohl die OFD Rheinland als auch die OFD Münster hätten bereits Maßnahmen eingeleitet, um das Steuerausfallrisiko durch eine konsequente Erstbearbeitung zu vermindern. Die OFD Rheinland habe im Jahr 2011 „Beteiligungserträge i. S. d. § 8b KStG“ als zentrales Prüffeld eingeführt. Die Finanzämter seien anlässlich der Prüffeldschulungen darauf hingewiesen worden, dass die Erstbearbeitung durch den Veranlagungsbezirk erfolgen solle und die notwendigen Unterlagen (insbesondere Kontennachweise, Steuerbescheinigungen und Vertragsunterlagen) bei der Erstbearbeitung anzufordern seien. Eine Ausnahme gelte nur für Fälle, die der Bearbeitung durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung unterliegen.

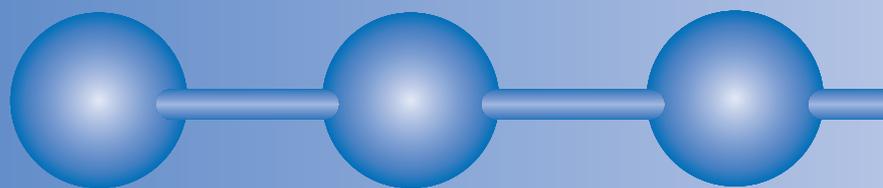
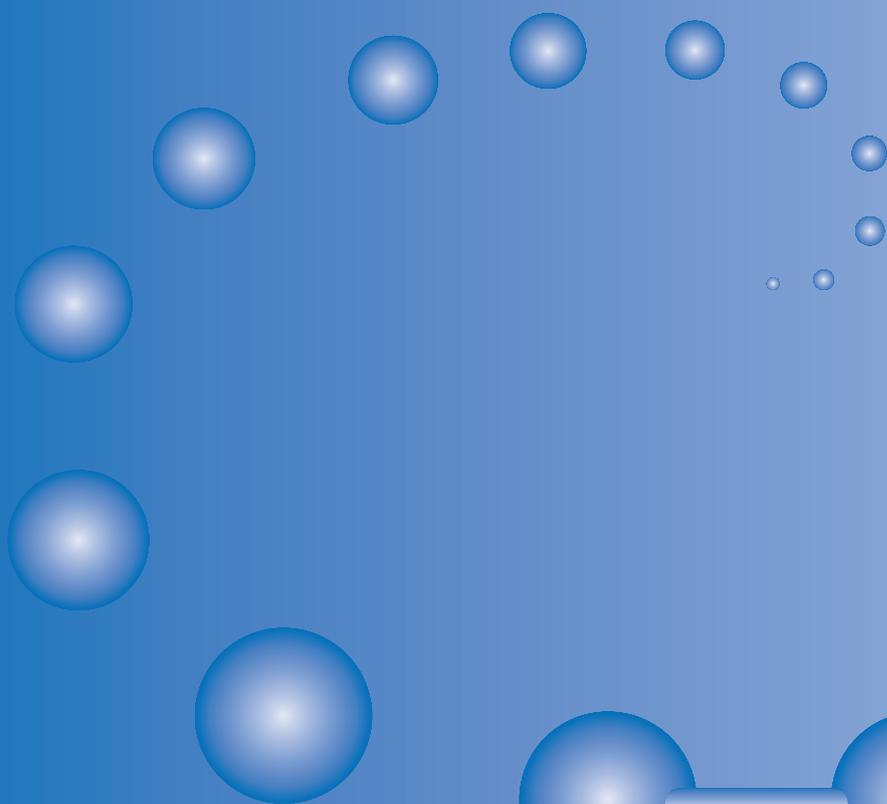
Die OFD Münster habe den betroffenen Stellen in den Finanzämtern die Feststellungen des LRH in den Regionalbesprechungen vorgestellt und die zu ergreifenden Maßnahmen erörtert. Zusätzlich würden die Regelungsinhalte des § 8b KStG in 2012 geschult und zum Gegenstand von Fortbildungsmaßnahmen gemacht.

Weiterhin habe die OFD Münster angeregt, dass Thema „Gewinne und Verluste im Zusammenhang mit Beteiligungen an Kapitalgesellschaften - § 8b KStG“ als dezentrales Prüffeld für die Firmenstellen zu bestimmen.

Für das Jahr 2012 sei der Einsatz eines neuen Dauertatbestandes „Beteiligungsverhältnisse KSt“ geplant, der u. a. zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei den Beteiligendaten führen solle. In diesem Dauertatbestand würden u. a. Grundangaben zur Gesellschaft, die Entwicklung der Bestände des steuerlichen Einlagekontos sowie die Beteiligungsverhältnisse gespeichert. Die bisherigen Überwachungsvordrucke (Nr. 742/139 und Nr. 804/062) für die Beteiligungsbuchwerte würden beibehalten und nicht durch diesen Dauertatbestand ersetzt.

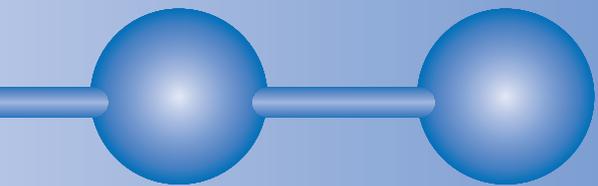
Bei der Gewerbesteuer seien zur vorgetragenen Problematik zwei Risikohinweise vorgesehen. Die generelle Einführung von allgemeinen Hinweisen werde im Rahmen der Bundesarbeitsgruppe von den NRW-Vertretern zur Diskussion gestellt.

Schließlich habe das FM eine umfassende Arbeitsunterlage, die alle erforderlichen Informationen zum Thema § 8b KStG bündele, in das Praxishandbuch eingestellt.



C

Anhang



28 Sonstige Prüfungen

Landesverband Lippe

Der Landesverband Lippe (LVL) ist nach § 1 Satz 1 des Gesetzes über den Landesverband Lippe vom 05.11.1948 (VerbG) als öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Verwaltung des Vermögens des früheren Landes Lippe errichtet worden. Dieses umfasst im Wesentlichen forst- und landwirtschaftlich genutzten Grundbesitz nebst - teils kulturhistorisch wertvoller - Immobilien sowie Finanzvermögen. Aufgabe des LVL ist es, insbesondere die kulturellen Belange und die Wohlfahrt der Bevölkerung im Bezirk des früheren Landes Lippe im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu fördern. Nach § 11 VerbG ist für die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung des Landesverbandes das für das Land NRW geltende Haushaltsrecht sinngemäß anzuwenden. Demnach prüft der Landesrechnungshof (LRH) nach Maßgabe der Vorschriften der Landeshaushaltsordnung die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LVL. Die Aufsicht über den LVL führt nach § 16 Satz 1 VerbG das Ministerium für Inneres und Kommunales.

Bereits im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 27.5, hatte der LRH mitgeteilt, dass er mit der Prüfung der Finanzausstattung des LVL befasst war.

Unterdessen hat der LRH dem LVL die Prüfungsfeststellungen mit Schreiben vom 06.05.2011 übermittelt und zugleich die Aufsichtsbehörde unterrichtet. Diese hatte sich im Rahmen der jährlichen Haushaltsgenehmigungen wiederholt kritisch zur finanziellen Lage des LVL geäußert. Der LVL hat mit Schreiben vom 28.11.2011 zu den Prüfungsmitteilungen des LRH Stellung genommen.

Schwerpunktmäßig ist der LRH bei seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob der Verband auch zukünftig aus dem ihm übertragenen Vermögen heraus ausreichend Mittel erwirtschaften kann, um die ihm übertragenen Aufgaben nachhaltig zu erfüllen. Er hat dazu die bisherige und voraussichtliche Haushaltsentwicklung des LVL analysiert und bewertet. Die diesbezüglichen Feststellungen hat der LRH auch in seinen jährlichen Bericht an die Verbandsversammlung des LVL unter Hinweis auf den sinngemäß anzuwendenden § 97 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 Landeshaushaltsordnung aufgenommen.

28.1 Prüfungsfeststellungen

In dem vom LRH betrachteten Zeitraum ab 2003 flossen dem LVL außerordentliche Erlöse i. H. v. rd. 115 Mio. € aus der Veräußerung von zwei Vermögensgegenständen zu, und zwar einer Unternehmensbeteiligung sowie einer Gewährträgerschaft. Dieser Zufluss, der den LVL im Wesentlichen im Jahre 2009 erreichte, führte zunächst zu einer deutlichen Verbesserung seiner Finanzsituation, wie u. a. am Anstieg des Rücklagenbestandes (2003: 18,86 Mio. €; 2009: 79,84 Mio. €) sowie am Rückgang der Verschuldung (2003: 70,62 Mio. €; 2009: 29,60 Mio. €) zu erkennen war.

Sieht man von der Sondersituation im Jahre 2009 einmal ab, so waren die Haushalte ab 2003 fast durchgängig nur mithilfe von Rücklagenentnahmen und Neuverschuldungen auszugleichen. Dies veranlasste den LRH in seiner Bewertung der bisherigen Haushaltsentwicklung zu dem Fazit, dass die Haushalte

über Jahre deutlich jenseits der finanziellen Leistungsfähigkeit des LVL geführt wurden. Der LVL hat mithin nicht dem gesetzlichen Gebot in § 2 VerbG entsprochen, seine Aufgaben im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu erfüllen.

Die Haushaltslage des LVL blieb auch nach 2009 - trotz der genannten Veräußerungserlöse - schwierig. Eine Berechnung zur künftigen Haushaltsentwicklung, die der LVL im Zuge der Haushaltsberatungen im März 2010 erstellte, prognostizierte auf der Basis durchaus realistischer Grundannahmen sogar, dass unter Berücksichtigung bereits beschlossener und geplanter Investitionen die Rücklagenmittel bis Ende des Jahres 2019 nahezu aufgebraucht sein werden.

Der LRH hat eine solche Haushaltsentwicklung für alarmierend gehalten und darauf hingewiesen, dass der LVL mit der Aufzehrung der Rücklagenmittel seine finanzielle Leistungsfähigkeit verliert. Er hat ferner angemahnt, dass der LVL für kontinuierliche und planbare Zinseinnahmen aus den Rücklagenmitteln sorgen muss, um seine finanzielle Leistungsfähigkeit nachhaltig sicherzustellen.

Die Berechnung vom März 2010 zur Entwicklung der Rücklage führte schlussendlich dazu, dass die Verbandsversammlung am 24.03.2010 einen Beschluss zur Konsolidierung der Finanzen des LVL fasste. Danach wurden Teile der Investitionsplanung zunächst zurückgestellt bzw. verschoben. Ziel war es nunmehr, die Rücklagenentnahme in den Folgejahren zu reduzieren und ab 2013 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Der LRH hat den Konsolidierungsbeschluss als wichtiges Signal bewertet, um der kritischen Haushaltsentwicklung entgegenzusteuern. Allerdings blieben die weiteren Finanzplanungen des LVL hinter den Zielen dieses Beschlusses zurück; insbesondere wird danach das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bereits zum Jahre 2013 nicht mehr erreicht.

28.2 Stellungnahme des Landesverbandes Lippe

Der Einschätzung des LRH, dass der LVL mit seiner Haushaltsführung nicht dem gesetzlichen Gebot in § 2 VerbG entsprochen hat, seine Aufgaben im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu erfüllen, will der LVL so nicht folgen. Das Aufgabenspektrum des LVL habe sich in den letzten Jahren erheblich verändert, neue Aufgaben seien hinzugekommen. Überdies habe der LVL Investitionen tätigen müssen, um die Kultureinrichtungen auf einem zeitgemäßen Niveau zu erhalten. All dies habe im Rahmen der Leistungsfähigkeit des LVL geschehen können, weil Rücklagen in ausreichender Höhe vorhanden gewesen seien.

Mit Blick auf die künftige Haushaltsentwicklung teilt der LVL die Auffassung des LRH, dass der Verband bei Aufzehrung der Rücklagen seine finanzielle Leistungsfähigkeit verliert. Der LVL führt zwar an, dass die konsequente Fortsetzung der Entschuldung und die enorm angewachsenen Rücklagen die finanzielle Leistungsfähigkeit und den Erhalt des LVL künftig sicherstellen würden. Ihm sei deshalb am Erhalt einer auskömmlichen Rücklagensubstanz mit entsprechender Rendite gelegen. Mit der Beratung und Begleitung des Finanzanlageprozesses durch ein Bankhaus sei dies sichergestellt.

Der LVL räumt aber einschränkend ein, dass bei realistischer Betrachtung ein ausgeglichener Haushalt ab dem Jahre 2013 problematisch und nur mit weitreichenden Veränderungen dauerhaft möglich sei. Deshalb sei im Frühjahr 2011 der Verbandsversammlung vor dem Hintergrund beschlossener bzw. notwendiger Investitionen anhand dreier Szenarien aufgezeigt worden, wie sich der Rücklagenbestand entwickelt. Dieser wäre, je nach angenommener Entwicklung der Haushaltseckwerte, bei eher ungünstigem Trend bereits in den Jahren 2018 bzw. 2025 und im günstigsten Fall spätestens im Jahr 2050 aufgezehrt. Die Verbandsversammlung habe die Ausführungen zur Kenntnis genommen.

In seiner Stellungnahme führte der LVL weiter aus, er stimme mit dem LRH darin überein, dass die Konsolidierung der Finanzen dringend erforderlich sei. Erste Maßnahmen zur Fokussierung auf die Kernaufgaben und zur Kostenreduktion würden bereits gegenwärtig in Workshops mit Verwaltung und Politik unter Moderation eines externen Unternehmensberaters erarbeitet. Die Umsetzung dieser Maßnahmen solle z. T. bereits im Jahre 2012 erfolgen.

28.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

So sehr auch zu begrüßen ist, dass im Frühjahr 2011 die Gesamthaushalts-situation allen für den Haushalt des LVL Verantwortlichen erneut transparent gemacht wurde: Die präsentierten Daten zeigen auf, dass die Haushaltslage ein Jahr nach dem Konsolidierungsbeschluss mehr denn je alarmierend ist, denn zwei der Haushaltsszenarien zeigen eine Aufzehrung der Rücklage schon innerhalb vergleichsweise kurzer Zeiträume auf, nämlich bis zum Jahre 2018 bzw. 2025.

Hinzu kommt noch eine neuere beunruhigende Entwicklung, auf die der LVL in seiner Stellungnahme noch nicht eingeht: Im abgelaufenen Jahr 2011 wurden aus der Finanzanlage der Rücklagenmittel - nach guten Ergebnissen in den Vorjahren - keine Kapitalerträge erzielt. Damit droht die Gefahr, dass die Rücklagenmittel noch früher als befürchtet aufgebraucht sind und der LVL finanziell handlungsunfähig wird. Angesichts dessen sieht der LRH einen akuten Handlungsdruck für sämtliche Organe des LVL dahingehend, die angekündigte Fokussierung des LVL auf seine Kernaufgaben im Sinne von § 2 VerbG und vor allem Maßnahmen zur Kostenreduktion so schnell wie möglich umzusetzen.

Der Prüfungsschriftwechsel zwischen dem LVL und dem LRH dauert an.

