

# **Jahresbericht 2002**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2001**

**(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)**

## INHALTSÜBERSICHT

	<b>Vorwort</b>	V
<b>A</b>	<b>Allgemeines</b>	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2001	6
4	Haushaltspläne 2000, 2001 und 2002	16
5	Haushaltsrechnung 2000	18
6	Vermögen und Schulden des Landes	50
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	60
<b>B</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung</b>	
	<b>Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen</b>	
8	Querschnittsprüfung des Assistenzbereichs „Schreibdienste“ bei den Bezirksregierungen	61
9	Zentralisierung der Beihilfefestsetzung in der Landesverwaltung	69

10	IT-Geräte- und Lizenzverwaltung	73
----	---------------------------------	----

**Innenministerium (Epl. 03)**

11	Zentrale Unterbringungseinrichtungen des Landes für Asylbewerber	82
----	--	----

12	Bedarf an Küchendienstkräften für Polizeiküchen	89
----	---	----

**Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung (Epl. 05)**

13	Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten	94
----	---	----

14	Gebühren im Hochschulbereich	105
----	------------------------------	-----

15	Prüfung des Landesspracheninstituts NRW	109
----	---	-----

16	Neubau einer Zentralküche	114
----	---------------------------	-----

17	Zusammenlegung zweier Studentenwerke	119
----	--------------------------------------	-----

**Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (Epl. 08)**

18	Mängel bei der Abwicklung von NRW - EU - Gemeinschaftsprogrammen	130
----	--	-----

19	Rückforderung von Zuwendungen	135
----	-------------------------------	-----

20	Benachteiligung des Landes in Konzessionsverträgen zwischen Kommunen und Energieversorgern	138
----	--	-----

21	Errichtung eines ökologisch orientierten Gründerzentrums	142
----	--	-----

22	Umbau einer Zechenanlage zu einem Technologiezentrum	146
<b>Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 10)</b>		
23	Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe und die Überwachung der Einleiter	148
24	Jagdnutzung im Staatswald	153
<b>Finanzministerium (Epl. 12)</b>		
25	Organisation und Einsatz von Informationstechnik im Bereich der Grunderwerbsteuerstellen	162
26	Anmietung eines noch zu errichtenden Gebäudes zur Unterbringung eines Finanzamtszentrums	174
<b>Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Epl. 14)</b>		
27	Zuweisungen für die Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung	183
28	Neubau eines Museums	188
29	Abführung und Kontrolle der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen	198
<b>Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (Epl. 15)</b>		
30	Kostenpauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz	203

**Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)**

31	Kreditaufnahme im Auslaufzeitraum zur Bildung eines Überschusses	209
32	Konzessionseinnahmen aus Lotterien und Wettunternehmen	211
33	Festsetzung von Vorauszahlungen auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer	224
34	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	237
<b>C</b>	<b>Beratungsbeiträge</b>	
35	Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit	258
<b>D</b>	<b>Anhang</b>	
36	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	264
37	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	273
38	Sonstige Prüfungen	275
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	279

## Vorwort

Dem Gebot des Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung und des § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung folgend legt der Landesrechnungshof hiermit dem Landtag den Jahresbericht für das Geschäftsjahr 2001 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. In ihm sind als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung zusammengefasst:

Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2001 gelegten Haushaltsrechnung 2000 und bedeutsame Ergebnisse der Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2001 und früherer Jahre durch den Landesrechnungshof und der ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

Nordrhein-Westfalen sieht sich unverändert einer äußerst schwierigen Finanzlage gegenüber. Die konjunkturelle Entwicklung und eingetretene Steuerrechtsänderungen führten zu rückläufigen Steuereinnahmen. Diese Umstände erfordern, die Konsolidierungsmaßnahmen für den Landeshaushalt noch intensiver als bisher voranzutreiben. Vordringliches Ziel muss es dabei nach wie vor bleiben, die Schuldenlast des Landes nachhaltig zu senken.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollten Erlöse aus Veräußerungen von Landeseigentum zur Schuldenrückführung eingesetzt werden. In seinem Berichtsbeitrag Nr. 35 empfiehlt der Landesrechnungshof, die Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit, die dem staatlich verwalteten Vermögen angehören, aufzulösen und in das allgemeine Landesvermögen zu überführen. Nicht mehr benötigte Vermögensbestandteile könnten sodann veräußert und die Erlöse hieraus zur Tilgung von Landesschulden genutzt werden. In seinem Berichtsbeitrag Nr. 24 weist der Lan-

desrechnungshof auf ein weiteres Vermögenspotenzial des Landes hin, auf die staatlichen Eigenjagdbezirke, deren Nutzung in nicht unerheblichem Maß ebenfalls zur Einnahmeverbesserung führen kann.

Auch ein Blick auf das breite Spektrum der Gebühren und Entgelte, auf das der Landesrechnungshof schon in seinem letzten Jahresbericht hinwies, lässt erkennen, dass das Potenzial an möglichen Einnahmen noch nicht erschöpft ist, wie z. B. der Berichtsbeitrag Nr. 14 (Gebühren im Hochschulbereich) verdeutlicht.

Neben einer verstärkten Einnahmendisziplin ist gleichermaßen eine strenge Ausgabendisziplin unabdingbar, um die Entwicklung des Landeshaushalts dauerhaft auf Konsolidierungskurs zu halten. Hierzu trägt u. a. die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze bei. Wie bereits in früheren Jahresbüchern hat der Landesrechnungshof auch im diesjährigen Bericht in dem Beitrag Nr. 26 die Frage der Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebots bei der Unterbringung von Dienststellen des Landes behandelt und dabei die Notwendigkeit der strikten Einhaltung der Vergaberichtlinien verdeutlicht.

Den größten Ausgabenblock des Landeshaushalts bilden die Personalausgaben. Ihrer Begrenzung kommt daher bei der Haushaltskonsolidierung eine entscheidende Rolle zu. Um die Personalausgaben innerhalb der sogenannten Obergrenzen (50 % der Steuereinnahmen und 40 % des Ausgabenvolumens) halten oder eventuell sogar unterschreiten zu können, müssen die Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich des Personalhaushalts in besonderem Maße intensiviert werden. Stellenabbau ist dabei einer der tragenden Eckpfeiler der Konsolidierung. Die konsequente und beschleunigte Realisierung der noch vorhandenen rd. 10.500 kw-Vermerke ist dringend erforderlich. In dem Berichtsbeitrag Nr. 8 zeigt der Landesrechnungshof eine Möglichkeit auf, wie durch gezieltes Ausschöpfen vorhandener Rationalisierungspotenziale weitere Stellen auf Dauer ganz eingespart werden könnten.

Sorge bereitet nach wie vor der Anstieg der Versorgungslasten. Bei weiterhin ungebremst wachsenden Versorgungsausgaben würde deren Anteil an den gesamten Personalausgaben von rd. 20 % im Jahre 2001 nach der vom Finanzministerium prognostizierten Entwicklung auf 30 % im Jahr 2015 steigen. Die bisher getroffenen Maßnahmen reichen nicht aus, dieser Entwicklung wirkungsvoll entgegenzusteuern.

Der Jahresbericht gibt nur einen kleinen Ausschnitt der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wieder. Auch die Prüfungstätigkeit, deren Ergebnisse in diesem Bericht nicht dargestellt sind, hat ihren Anteil an der präventiven Wirkung der Finanzkontrolle für alle Bereiche der Landesverwaltung. Insofern wirkt die Arbeit des Landesrechnungshofs weit über das aus dem Jahresbericht Erkennbare hinaus.

Das finanzielle Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 2001 ist im Bericht näher aufgeführt. Das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rund 249 Mio. DM (127 Mio. €). In das Gesamtergebnis haben nur die gut schätzbaren Auswirkungen der vorgeschlagenen Verbesserungen Eingang gefunden. Daneben dürfte die Umsetzung der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs im Ergebnis noch weitere Millionenbeträge einsparen helfen. Aus diesem Grunde wird der Landesrechnungshof auch verfolgen, ob seine Vorschläge zügig aufgegriffen und umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof wird auch künftig die Konsolidierung des Haushalts mit seiner Arbeit im Rahmen der Möglichkeiten, die ihm das Instrumentarium der Finanzkontrolle bietet, unterstützen.



Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit.

Besonders danken möchte ich dem Landtag Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung bei der Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofs.

**Düsseldorf, im Juni 2002**

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs**

**Nordrhein-Westfalen**

**Ute Scholle**

## **A Allgemeines**

### **1 Gegenstand des Berichts**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2001 (01.01.2001 - 31.12.2001) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 1 bis 3 LHO).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2002 wieder.

Die wesentlichen Aussagen sind den einzelnen Beiträgen in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Als erste Information über den Inhalt des Jahresberichts sind alle Leitsätze auf den Seiten 6 bis 15 zusammengefasst.

Der Bericht enthält nur 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.

Zum Bemühen um eine effektive Finanzkontrolle haben auch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und die außerstaatlichen Vorprüfungsstellen in hohem Maße beigetragen.

## **2            Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen               des Landesrechnungshofs**

### **2.1        Gliederung**

Der LRH gliedert sich in Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete (§ 2 Abs. 2 LRHG). Jedes Mitglied leitet ein Prüfungsgebiet. Die Prüfungsabteilungen bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleiterinnen oder Abteilungsleitern als Vorsitzende oder Vorsitzender und mindestens zwei weiteren Mitgliedern (§ 2 Abs. 3 LRHG).

### **2.2        Entscheidungsgremien**

Die Entscheidungsgremien des LRH heißen Kollegien (§ 7 Abs. 1 LRHG).

Das Große Kollegium besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleiterinnen beziehungsweise Abteilungsleitern (§ 7 Abs. 2 LRHG); Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident. Es entscheidet durch Mehrheitsbeschluss in der Besetzung von wenigstens fünf Mitgliedern mit Einschluss der Vorsitzenden oder des Vorsitzenden in den in § 8 LRHG genannten Fällen. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme der oder des Vorsitzenden den Ausschlag.

Ist die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nicht gegeben, entscheidet ein Kleines Kollegium (§ 8 Abs. 4 LRHG). Dieses besteht aus der oder dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Prüfungsgebietsleiterin beziehungsweise Prüfungsgebietsleiter und der Leiterin oder dem Leiter der betreffenden Prüfungsabteilung als Vorsitzende oder Vorsitzender.

Kommt eine gemeinsame Entschließung nicht zu Stande, tritt aus derselben Prüfungsabteilung eine weitere Prüfungsgebietsleiterin oder ein weiterer Prüfungsgebietsleiter hinzu. Die Entscheidung erfolgt dann durch Mehrheitsbeschluss (§ 7 Abs. 3 LRHG).

### **2.3 Entscheidungszuständigkeiten**

Das Große Kollegium entscheidet u. a. gemäß § 8 Abs. 1 Buchstaben a) bis d) LRHG 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 LRHG).

Den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts liegen jeweils Entscheidungen eines Kleinen Kollegiums über das Ergebnis einer Prüfung zu Grunde. Soweit ein Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist dies im Beitrag vermerkt.

## 2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

### 2.4.1 Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr wie folgt besetzt:

#### Abteilung I

Präsidentin	<b>Scholle</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>van Üüm</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Clouth</b>	

#### Abteilung II

Direktor beim LRH	<b>Jansen</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Kirsch</b>	
Ltd. Ministerialrätin	<b>Susallek</b>	

#### Abteilung III

Direktor beim LRH	<b>Vogt</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrätin	<b>Keisers</b> (bis 31.10.2001)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Jahnz</b> (ab 01.11.2001)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Welzel</b>	

#### Abteilung IV

Vizepräsident	<b>Dr. Heikaus</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Bordt</b>	
Ltd. Ministerialrätin	<b>Kampschulte</b>	

#### Abteilung V

Vizepräsident	<b>Dr. Blasius</b> (bis 31.10.2001)	(Vorsitzender)
Direktorin beim LRH	<b>Keisers</b> (ab 01.11.2001)	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>Werp</b> (bis 31.08.2001)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Dr. Hähnlein</b> (ab 01.11.2001)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Schmid</b>	

**2.4.2 Während der Beratungen über den Jahresbericht waren die Abteilungen folgendermaßen besetzt:**

**Abteilung I**

Präsidentin	<b>Scholle</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>van Üüm</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Clouth</b>	

**Abteilung II**

Direktor beim LRH	<b>Jansen</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Kirsch</b>	
Ltd. Ministerialrätin	<b>Susallek</b>	

**Abteilung III**

Direktor beim LRH	<b>Vogt</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Jahnz</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Welzel</b>	

**Abteilung IV**

Vizepräsident	<b>Dr. Heikaus</b>	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	<b>Bordt</b>	
Ltd. Ministerialrätin	<b>Kampschulte</b>	

**Abteilung V**

Direktorin beim LRH	<b>Keisers</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>Dr. Hähnlein</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Schmid</b>	

### **3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2001**

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

#### **8 Querschnittsprüfung des Assistenzbereichs „Schreibdienste“ bei den Bezirksregierungen**

*Die Fortführung der Untersuchung der Assistenzbereiche in der Landesverwaltung hat deutlich gemacht, dass im Bereich „Schreibdienste“ eine dauerhafte Auslastung der Stellen in Zukunft nicht mehr gewährleistet sein wird. Die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Informationstechnik ermöglicht schon heute vom Grundsatz her die wirtschaftlichere „ganzheitliche Vorgangsbearbeitung“ durch die sog. „Diktatberechtigten“ selbst.*

*Im Hinblick darauf, dass die Wiederbesetzung von Stellen für Schreibpersonal das Land für viele Jahre binden würde, hat der Landesrechnungshof empfohlen, das in der ganzheitlichen Vorgangsbearbeitung liegende Rationalisierungspotenzial gezielt auszuschöpfen und die Schreibdienststellen weitgehend mit kw-Vermerken zu versehen.*

*Dadurch könnten beispielsweise weitere 52 der bei den Bezirksregierungen im Haushaltsplan 2002 ausgewiesenen 146 Mischarbeits- und Schreibdienststellen mit kw-Vermerken versehen und damit bei Realisierung jährlich mehr als 1,5 Mio. € eingespart werden.*

#### **9 Zentralisierung der Beihilfefestsetzung in der Landesverwaltung**

*Die Landesregierung hat bisher - trotz grundsätzlicher Übereinstimmung in der Sache - die Empfehlung des Landesrechnungshofs aus dem Jahre 1998, die Beihilfefestsetzung in der Landesverwaltung zu zentralisieren und dadurch eine erhebliche Anzahl von Stellen einzusparen, nicht umgesetzt.*

*Sie hat dieses Rationalisierungspotenzial bisher auch nicht dazu genutzt, das Landesamt für Besoldung und Versorgung mit dem wegen*

**erheblich gestiegener Fallzahlen dringend benötigten zusätzlichen Personal auszustatten.**

## **10 IT-Geräte- und Lizenzverwaltung**

**In den vergangenen Jahren wurde in erheblichem Umfang in die IT-Ausstattung der Landesverwaltung investiert, allein im Jahr 2001 mindestens 380 Mio. DM. Der Landesrechnungshof hat in allen Bereichen der Landesverwaltung mit Ausnahme der Hochschulen die IT-Geräte- und Lizenzverwaltung geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Anforderungen des § 73 LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften nicht erfüllt werden. Ebenso genügen die vorgenommenen organisatorischen Regelungen sowie die installierten IT-Verfahren nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO. Darüber hinaus kann in vielen Verwaltungsbereichen das Risiko von Unterlizenzierung nur durch wirtschaftlich und haushaltsrechtlich nicht vertretbare Überlizenzierung ausgeschlossen werden.**

## **11 Zentrale Unterbringungseinrichtungen des Landes für Asylbewerber**

**Infolge des Rückgangs der Asylbewerberzahlen sank der Bedarf an Plätzen in den Zentralen Unterbringungseinrichtungen des Landes. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs hätten Anfang 1999 erhebliche Ausgaben für Miete, Bewirtschaftung und Bauunterhaltung eingespart werden können, wenn in entsprechendem Umfang zeitnah auch Unterbringungseinrichtungen aufgegeben worden wären.**

**Die Anfang der neunziger Jahre geschlossenen Verträge über die Versorgung und Betreuung der in diesen Einrichtungen untergebrachten Asylbewerber wurden mehrfach verlängert. Erst im Jahr 2001 wurden diese Leistungen nach einer europaweiten Ausschreibung neu vergeben.**

**Dem Land entstanden erhebliche finanzielle Nachteile, weil die Nutzfläche einer zur Unterbringung von Asylbewerbern angemieteten Liegenschaft erheblich kleiner war als bei Abschluss des Vertrages offenbar angenommen.**

**Schließlich hat der Landesrechnungshof angeregt, seitens des Landes auf eine Änderung des bundesgesetzlich geregelten Schlüssels für die von den einzelnen Bundesländern aufzunehmenden Asylbewerber hinzuwirken.**



## **12 Bedarf an Küchendienstkräften für Polizeiküchen**

*Den bei Aus- und Fortbildungseinrichtungen bestehenden Polizeiküchen waren mehr Dienstkräfte zugewiesen, als es ein Runderlass des Innenministeriums zur Personalbedarfsberechnung vorsah. Das Innenministerium hob daraufhin den Runderlass mit der Begründung auf, dass die bisherige Bemessungsgrundlage – Zahl der Essensteilnehmer in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen – nicht mehr gelten solle.*

*Nachdem der Landesrechnungshof beanstandet hatte, dass nach der ersatzlosen Aufhebung des Runderlasses keine Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs erkennbar sei, sagte das Innenministerium eine Neuberechnung zu.*

## **13 Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten**

*Der Landesrechnungshof hat wissenschaftliche Werkstätten von Universitäten geprüft. Diesen Werkstätten obliegt es, die Arbeit in Forschung und Lehre durch technische Dienstleistungen zu unterstützen.*

*Als Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, Werkstätten zusammenzuführen, die Auftragsabwicklung zu verbessern und Werkstattleistungen kostendeckend abzurechnen. Ferner hat er sich für eine verstärkte Vergabe von Werkstattleistungen an Fremdfirmen sowie für eine intensivere Kooperation der Werkstätten ausgesprochen.*

*Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs aufgegriffen und die Universitäten um Überprüfung und ggf. Reorganisation ihrer wissenschaftlichen Werkstätten gebeten. Der Landesrechnungshof erwartet von einer Reorganisation der Werkstätten erhebliche Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit.*

## **14 Gebühren im Hochschulbereich**

*Die von den Hochschulen erhobenen Gebühren sind teils seit 20 Jahren, teils seit 14 Jahren nicht der Kostenentwicklung angepasst worden. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof gefordert, die Gebühren deutlich anzuheben. Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat die Notwendigkeit einer Gebührenerhöhung anerkannt, betreibt die Umsetzung aber nicht mit dem gebotenen Nachdruck.*

## **15 Prüfung des Landesspracheninstituts NRW**

**Der Landesrechnungshof hat mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt das Landesspracheninstitut NRW geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass bei den Entgelten für die Sprachkurse und für die Unterkunft der Kursteilnehmer Steigerungspotenziale vorhanden sind. Ferner hat der Landesrechnungshof die Möglichkeit aufgezeigt, das bisher auf zwei Standorte verteilte Institut vollständig an einem Standort unterzubringen.**

**Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat alsbaldige Erhöhungen der Kursentgelte in Aussicht gestellt. Es beabsichtigt, über die Standortfrage bis zum Ende des Jahres 2002 zu entscheiden.**

## **16 Neubau einer Zentralküche**

**Ein Universitätsklinikum begann im Jahr 2000 mit Hilfe eines privaten Investors die Errichtung einer neuen Zentralküche zu Gesamtkosten von rd. 15,9 Mio. €. Obwohl das Hochschulbauförderungsgesetz auch für sog. Investormodelle eine Förderung durch den Bund vorsieht, hatten weder das Universitätsklinikum noch das zuständige Ministerium sich um eine hälftige Mitfinanzierung bemüht.**

## **17 Zusammenlegung zweier Studentenwerke**

**Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse der Daten der 13 Studentenwerke in Nordrhein-Westfalen die beiden benachbarten Studentenwerke Duisburg und Essen untersucht und festgestellt, dass bei deren Zusammenlegung das gemeinsame Studentenwerk mittelfristig Personal- und Sachkosten von annähernd 1,2 Mio. DM pro Jahr einsparen könnte. Zusätzliche Einsparungen von etwa 280 TDM jährlich kämen dem Landeshaushalt zugute, da das Land dem Studentenwerk in dieser Höhe weniger Verwaltungskosten für die Aufgaben als Amt für Ausbildungsförderung erstatten müsste. Das Land könnte außerdem, zumindest mittelfristig, den jährlichen Festbetragszuschuss um 1 Mio. DM reduzieren.**

**Das Ministerium hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofs, die beiden Studentenwerke zusammenzulegen und die alsbald freier werdende Geschäftsführerstelle beim Studentenwerk Essen nicht wieder zu besetzen, umgehend aufgegriffen. Zum Jahresbeginn 2002 sind die beiden Studentenwerke zum Studentenwerk Essen-Duisburg zusammengelegt worden.**

## **18 Mängel bei der Abwicklung von NRW - EU - Gemeinschaftsprogrammen**

*Dem Land Nordrhein-Westfalen ist ein Zinsnachteil von über 10 Mio. DM (5,1 Mio. €) dadurch entstanden, dass die Europäische Kommission einen Zahlungsstopp von Fördergeldern in einer Größenordnung von zeitweise bis zu rd. 435 Mio. DM (rd. 225 Mio. €) für mehrere Monate verhängte. Grund hierfür waren erhebliche Mängel in der Bewirtschaftung und Verwaltung von EU-Geldern, die die Europäische Kommission in Nordrhein-Westfalen festgestellt hatte.*

*Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war der Nachteil für das Land vermeidbar, weil ein Großteil der durch die Europäische Kommission festgestellten Mängel bereits früher vom Landesrechnungshof beanstandet und deren Abstellung durch die Landesregierung auch vom Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen gefordert worden war.*

## **19 Rückforderung von Zuwendungen**

*Bei dem Neubau einer Straßenbahntrasse, den das Ministerium mit einer Zuwendung i. H. von 90 v. H. gefördert hat, wurde eine Fußgängerunterführung gebaut, die nicht erforderlich war. Eine im weiteren Verlauf der Trasse erstellte Brücke dient ausschließlich den Interessen eines privaten Investors; dieser wurde zu den Baukosten der Brücke nicht herangezogen.*

## **20 Benachteiligung des Landes in Konzessionsverträgen zwischen Kommunen und Energieversorgern**

*Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen Gestaltungsvarianten in Konzessionsverträgen angetroffen, die darauf abzielen, abweichend von den im Übrigen vereinbarten Regelungen ausschließlich in den Fällen, in denen das Land Straßenbaumaßnahmen fördert, eine Zahlungsverpflichtung des Trägers der Straßenbaulast auch bezüglich der Kosten für die Umlegung von Versorgungsleitungen festzuschreiben. Der Landesrechnungshof sieht hierin eine sachlich unangemessene Vertragsgestaltung, die nicht zulasten des Landes gehen darf.*

## **21 Errichtung eines ökologisch orientierten Gründerzentrums**

**Beim Bau eines Gründerzentrums wurde das Land geschädigt, weil ca. 80 % der Fördermittel noch vor Erbringung einer Bauleistung abgerufen wurden. Weiterhin lagen Verstöße gegen Vergabevorschriften vor.**

## **22 Umbau einer Zechenanlage zu einem Technologiezentrum**

**Im Zusammenhang mit dem Umbau einer ehemaligen Zechenanlage zu einem Technologiezentrum mussten wegen schwerer Verstöße gegen Vergabevorschriften Fördermittel i. H. v. rd. 383.000 € zurückgezahlt werden.**

## **23 Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe und die Überwachung der Einleiter**

**Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Verwaltungsaufwands für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe sowie die Überwachung der Einleiter festgestellt, dass die Berechnung sich nicht durchgängig an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte und zum Teil Bearbeitungsfehler aufwies. Hierdurch wurden für die Aufwandsjahre 1997-1999 Einnahmen i. H. v. rd. 3,3 Mio. DM (1,7 Mio. €) zu Unrecht der Zweckbindung der Abwasserabgabe unterworfen. Für das Aufwandsjahr 1997 wurden durch eine Doppelbuchung rd. 1,3 Mio. DM (0,7 Mio. €) nicht zweckgebunden verwendet.**

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Erkenntnisse der Prüfung bei der geplanten Entwicklung und Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für den Bereich Abwasserabgabe zu übernehmen. Das Ministerium will sich die Anregungen des Landesrechnungshofs zu eigen machen.**

## **24 Jagdnutzung im Staatswald**

**Die Nutzung der staatlichen Eigenjagdbezirke des Landes Nordrhein-Westfalen stellt eine nicht unerhebliche Einnahmenquelle für den Landeshaushalt dar. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist das Gesamtpotenzial an möglichen Einnahmen bislang bei weitem nicht ausgeschöpft.**

## **25 Organisation und Einsatz von Informationstechnik im Bereich der Grunderwerbsteuerstellen**

**Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat im Rahmen der Prüfung des Projekts FISCUS (s. Abschnitt 25 des Jahresberichts 2001) die Entwicklung des Produkts Grunderwerbsteuer in organisatorischer, fachlicher und technischer Hinsicht geprüft und dabei festgestellt, dass die Entwicklung einer in Nordrhein-Westfalen einsetzfähigen Automationsunterstützung der Grunderwerbsteuerstellen auf der Grundlage des Projekts FISCUS bisher nicht gelungen und kurzfristig auch nicht zu erwarten ist.**

**Da die Fallbearbeitung in den Grunderwerbsteuerstellen in einer Vielzahl steuerlich bedeutender Fälle fehlerhaft (s. Abschnitt 31 des Jahresberichts 2001) und die vorgefundene Automationsunterstützung zugleich völlig unbefriedigend ist, hat der Landesrechnungshof umfangreiche Empfehlungen ausgesprochen, wie mit einer Verbesserung des Einsatzes der Informationstechnik und damit verbundener organisatorischer Veränderungen eine effektivere und effizientere Bewältigung der in diesen Stellen anfallenden Massenarbeit erreicht werden könnte.**

## **26 Anmietung eines noch zu errichtenden Gebäudes zur Unterbringung eines Finanzamtszentrums**

**Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass der Anmietung eines noch zu errichtenden Gebäudes für ein Finanzamtszentrum kein offenes Vergabeverfahren nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorausging.**

## **27 Zuweisungen für die Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung**

**Die Herrichtung von Brachflächen zur Nutzung als Gewerbefläche oder zu Wohnzwecken ist ein Hauptanliegen der Förderung mit Stadterneuerungsmitteln. Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben die Förderung derartiger Flächenaufbereitungsmaßnahmen geprüft.**

**Der Landesrechnungshof hält es aufgrund der Feststellungen, die zu erheblichen Rückforderungen führten, für erforderlich, dass die erzielbaren Grundstückserlöse zur Verringerung der Zuwendungen des Landes zeitnah abgesetzt werden. Ferner sollte eine Regelung getroffen werden, durch die eine um die Umsatzsteuer bereinigte Nettoförderung erreicht wird, wenn eine zum Vorsteuerabzug berechnete Ge-**

*sellschaft des privaten Rechts Träger der Flächenaufbereitungsmaßnahme ist.*

## **28 Neubau eines Museums**

*Der Landesrechnungshof hat den mit Landesmitteln geförderten Neubau eines kommunalen Museums geprüft und hierbei festgestellt, dass zugesagte Drittmittel nicht als Deckungsmittel bei der Finanzierung des Projekts berücksichtigt worden sind.*

*Die Vergabevorschriften wurden nicht eingehalten.*

*Abweichungen von der Planung und nachträgliche Erhöhungen des Baustandards führten zu nicht förderungsfähigen Kostensteigerungen.*

## **29 Abführung und Kontrolle der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen**

*Die für die Abführung der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen zuständigen kommunalen Stellen führten die von den Leistungspflichtigen monatlich zu zahlenden Beträge mit z. T. erheblichen Verzögerungen an den Landeshaushalt ab. Das Land Nordrhein-Westfalen erlitt hierdurch jährliche Zinsnachteile in Höhe von rd. 280.000 DM (rd. 143.000 €). Die Bezirksregierungen und Kreise erledigten zudem die der Kontrolle der ordnungsgemäßen Abführung dienenden Aufsichtsprüfungen nicht bzw. nur eingeschränkt.*

*Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass ein deutliches Vorziehen des Abführungstermins weitere Zinsnachteile für den Landeshaushalt in Höhe von mindestens 540.000 DM (rd. 276.000 €) p. a. vermieden hätte.*

## **30 Kostenpauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz**

*Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben bei insgesamt 36 Kommunen die Erstattungen des Landes für die Unterhaltung von Übergangsheimen für den Zeitraum von 1995 bis 2000 geprüft. Die zuständigen Bezirksregierungen wurden aufgefordert, für Zahlungen von insgesamt rund 15,8 Mio. DM die Rückforderung der Mittel zu prüfen.*

***Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium konkrete Empfehlungen insbesondere zur Verbesserung des Antragsverfahrens und der Kontrollmöglichkeiten unterbreitet. Das Ministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshof weitgehend aufgegriffen und beabsichtigt, diese durch Erlass umzusetzen.***

### **31 Kreditaufnahme im Auslaufzeitraum zur Bildung eines Überschusses**

***Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass auch im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 2000 Kredite - in diesem Haushaltsjahr in Höhe von 1.636 Mio. DM - aufgenommen wurden, ohne dass insoweit ein Bedarf zur Deckung von Ausgaben gegeben war.***

### **32 Konzessionseinnahmen aus Lotterien und Wettunternehmen**

***Der Landesrechnungshof hat die Konzessionseinnahmen des Landes aus Lotterien und Wettunternehmen geprüft. Dabei wurde insbesondere festgestellt, dass bei der veranstaltenden Gesellschaft weit- aus höhere Beträge verbleiben, als für eine angemessenen Eigenkapitalverzinsung und einen angemessenen Gewinn erforderlich sind. Daher fordert der Landesrechnungshof, die Konzessionsabgabensätze zu erhöhen.***

### **33 Festsetzung von Vorauszahlungen auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer**

***Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter der Festsetzung von Ertragsteuervorauszahlungen selbst in finanziell besonders bedeutsamen Steuerfällen häufig nicht die gebotene Aufmerksamkeit widmen. Durch die verspätete Vereinnahmung hoher Steuerbeträge entstehen dem Fiskus jährlich vermeidbare Zinsschäden in Millionenhöhe.***

***Auf Grund der Prüfung beabsichtigt das Finanzministerium Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer frühzeitigeren Vereinnahmung der Steuern führen sollen. Es will insbesondere Anregungen des Landesrechnungshofs zur Änderung maschineller Hinweisverfahren umsetzen.***



### **34 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung**

***Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat landesweit die Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung geprüft.***

***Der weit überwiegende Anteil der untersuchten Steuerfälle war nach den Bearbeitungsregeln der Finanzverwaltung insgesamt oder punktuell intensiv zu überprüfen.***

***Als Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest, dass es dennoch in einer Vielzahl von Fällen bei der Veranlagung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu nicht unerheblichen Fehlern gekommen ist.***

***Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität gemacht.***

### **35 Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit**

***Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die als Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit bestehenden Schul- und Studienfonds aufzulösen und in das allgemeine Vermögen des Landes zu überführen. Erlöse aus der Veräußerung von nicht mehr benötigten Vermögensbestandteilen sollten zur Tilgung von Landesschulden oder zur Finanzierung von Investitionen genutzt werden.***



#### 4 Haushaltspläne 2000, 2001 und 2002

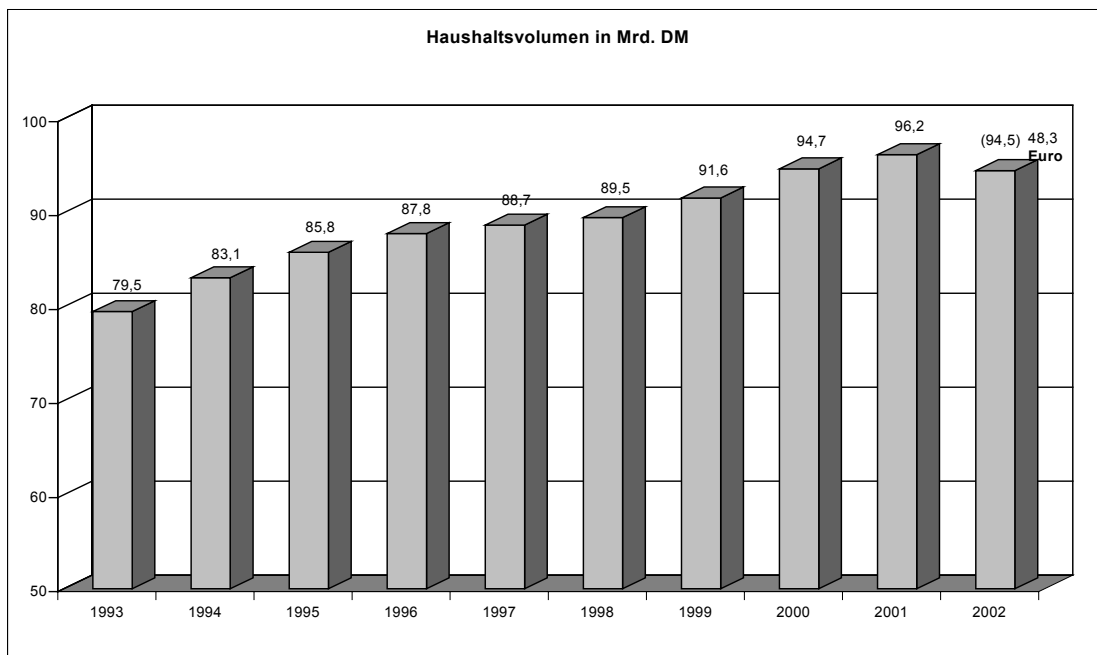
Der Haushalt 2000 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.1999 (GV.NRW. S. 708), der Nachtrag 2000 mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 14.11.2000 (GV.NRW. S. 692), der Haushalt 2001 mit dem Haushaltsgesetz vom 03.04.2001 (GV.NRW. S. 162) und der Haushalt 2002 mit dem Haushaltsgesetz vom 19.12.2001 (GV.NRW. S.876) festgestellt.

Die Haushaltspläne schlossen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen mit

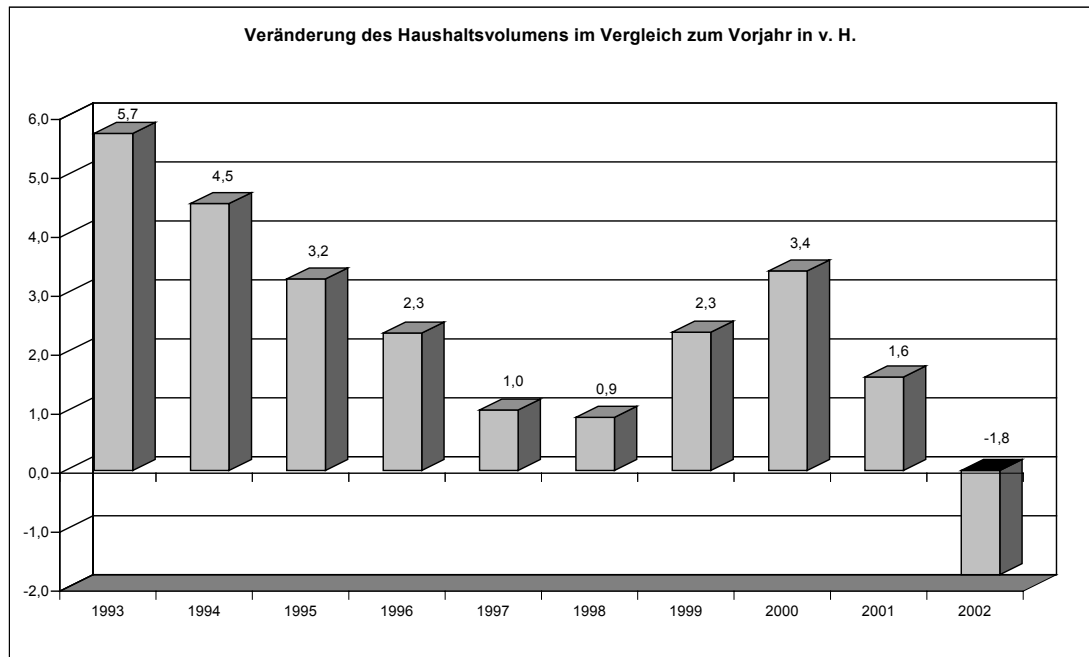
<u>94.719.267.600 DM</u>	im Jahr 2000
<u>96.150.097.900 DM</u>	im Jahr 2001
<u>48.323.269.100 €</u> (entspricht 94.512.099.400 DM)	im Jahr 2002

ab.

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 1993 wie folgt entwickelt:



Die Steigerungen fielen in den letzten Jahren geringer aus als noch bis zur Mitte der 90er Jahre. Erstmals zum Haushaltsjahr 2002 ist das Haushaltsvolumen rückläufig:



Gegenüber dem Haushaltsjahr 1993 hat sich das Haushaltsvolumen im Jahr 2002 um rd. 19 v. H. bzw. 15 Mrd. DM erhöht. Wegen des stetigen Anstiegs des Haushaltsvolumens bis zum Jahr 2001 hatte die Steigerungsrate im Vergleich der Jahre 1993 und 2001 noch bei rd. 21 v. H. gelegen.

## **5       Haushaltsrechnung 2000**

### **5.1      Vorlage der Haushaltsrechnung**

Die Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 2000 ist dem LRH am 14.12.2001 zugegangen. Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2000 dem Landtag am 08.12.2001 mit dem Antrag vorgelegt, der Landesregierung Entlastung zu erteilen.

Die Haushaltsrechnung enthält

- die Gesamtrechnung (§ 81 LHO)
- den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 1 LHO)
- den Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss.

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

Die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO genannten Übersichten sind der Haushaltsrechnung beigelegt. Die Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben enthält zu den Abschlüssen des Landesbetriebes Staatsbad Oeynhausen und der (früheren) Medizinischen Einrichtungen der Hochschulen, die wie Landesbetriebe behandelt wurden, keine Testate der Wirtschaftsprüfer. Dem LRH liegen für diese Abschlüsse uneingeschränkte Testate für das Jahr 2000 vor. Zu dem Abschluss des Landesbetriebes Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen sind die für die Einschränkungen maßgeblichen Teile des eingeschränkten Bestätigungsvermerks der Wirtschaftsprüfer auf Seite 231 der Haushaltsrechnung abgedruckt.

In der Anlage I 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 2000 schloss bei Gesamt-Isteinnahmen in Höhe von

94.593.758.355,03 DM

und Gesamt-Istausgaben in Höhe von

92.957.758.355,03 DM

mit einem Überschuss in Höhe von 1.636.000.000 DM ab. Hinsichtlich dieses Überschusses wird auf den Jahresberichtsbeitrag Nr. 31 (S. 209) verwiesen.

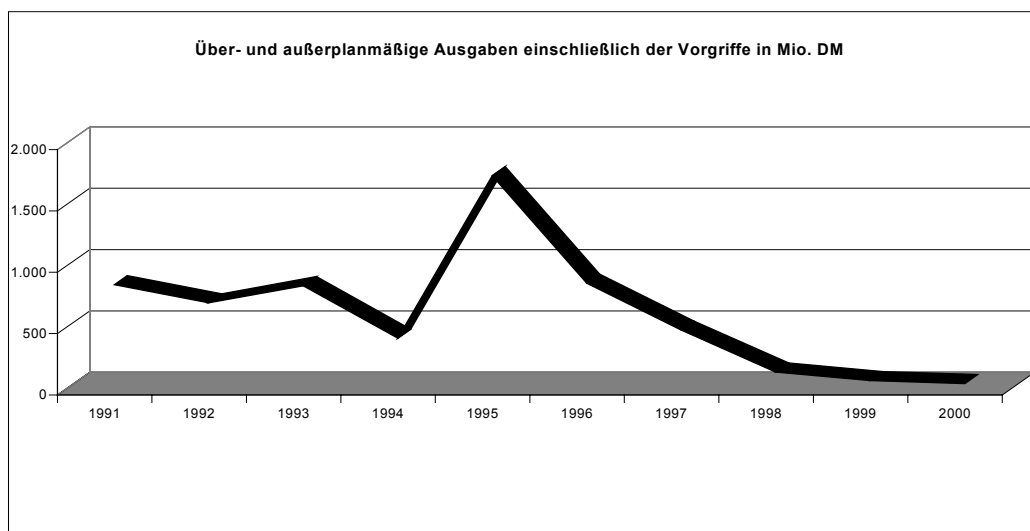
## **5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan**

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe sind in der Haushaltsrechnung ausgewiesen mit insgesamt 37.765.187,91 DM.

Soweit der Landtag die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe bereits genehmigt hatte, ist dies in der Anlage I vermerkt. Weitere über- und außerplanmäßige Ausgaben im Rechnungsjahr 2000 in Höhe von 7.548.318,69 DM wurden dem Landtag vom FM mit Schreiben vom 05.02.2002 mit der Bitte um Genehmigung vorgelegt.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren lässt zwar keine einheitliche Entwicklung erkennen, jedoch konnten diese Ausgaben in den letzten fünf Jahren zurückgeführt werden:

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. DM		in v. H.
1991	71.298,4	843,1	1,18
1992	75.187,8	695,8	0,93
1993	79.532,2	834,7	1,05
1994	83.093,2	407,3	0,49
1995	85.821,1	1.731,7	2,02
1996	87.829,1	854,7	0,97
1997	88.673,1	472,6	0,53
1998	89.527,8	131,1	0,15
1999	91.634,9	61,3	0,07
2000	94.719,3	37,8	0,04



**5.3** Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

Die zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans veranschlagten globalen Mehreinnahmen in Höhe von

1.065.500 DM

wurden nicht erwirtschaftet. Bei einem Haushaltssoll von 94.719,3 Mio. DM ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 94.593,8 Mio. DM.

Im Haushaltsplan 2000 waren in den Einzelplänen bei den Hauptgruppen 4,5 und 9 globale Minderausgaben von insgesamt

678,3 Mio. DM

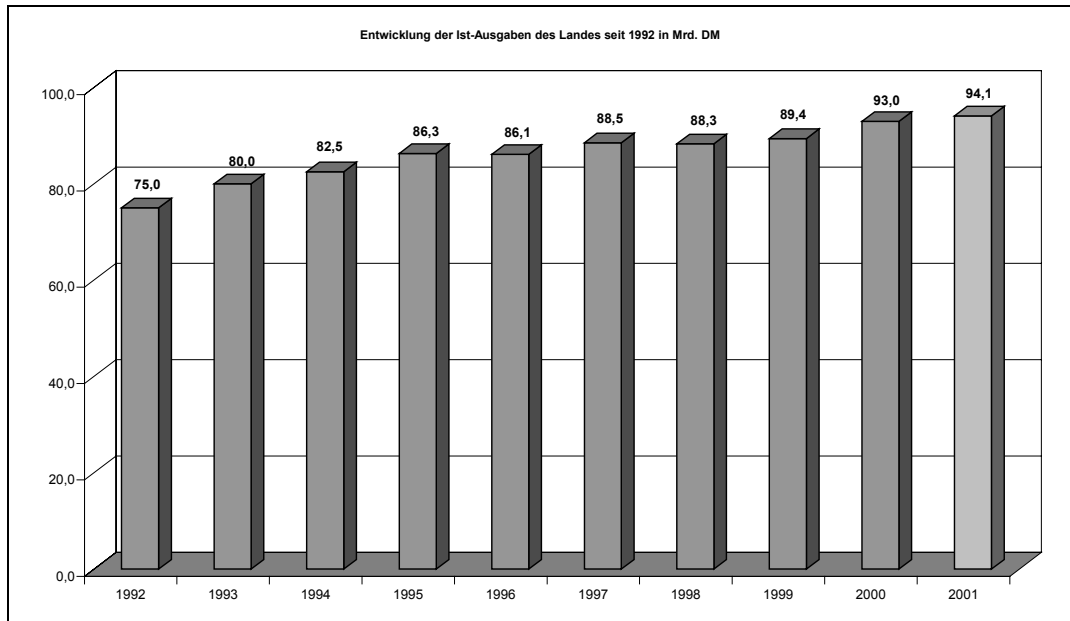
vorgesehen. Bei den hiervon für Personalausgaben veranschlagten Einsparungen von 39,5 Mio. DM betragen die tatsächlichen Einsparungen bei den Ausgaben der Hauptgruppe 4 insgesamt 734,2 Mio. DM. Hiervon entfielen 408,4 Mio. DM auf Ausgaben für Beschäftigungsentgelte, Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige, Vergütungen und Löhne für Aushilfen (Gruppe 427). Die globale Minderausgabe im Bereich der Hauptgruppe 4 wurde somit vollständig erwirtschaftet.

Neben den genannten globalen Minderausgaben in Höhe von 678,3 Mio. DM hat das FM in der Haushaltsrechnung einen Betrag von 1.086,9 Mio. DM aufgeführt, der einzusparen war bzw. nicht zur Erwirtschaftung herangezogen werden durfte; gegenüber diesem Betrag wird eine Gesamteinsparung von 2.412,7 Mio. DM ausgewiesen.

Eingespart wurden insgesamt (734,2 + 2.412,7)	3.146,9 Mio. DM.
Gegenüber der Planung (678,3 + 1.086,9)	<u>1.765,2 Mio. DM</u>
wurde mithin ein Mehrbetrag erwirtschaftet i.H.v.	1.381,7 Mio. DM.

## 5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar:

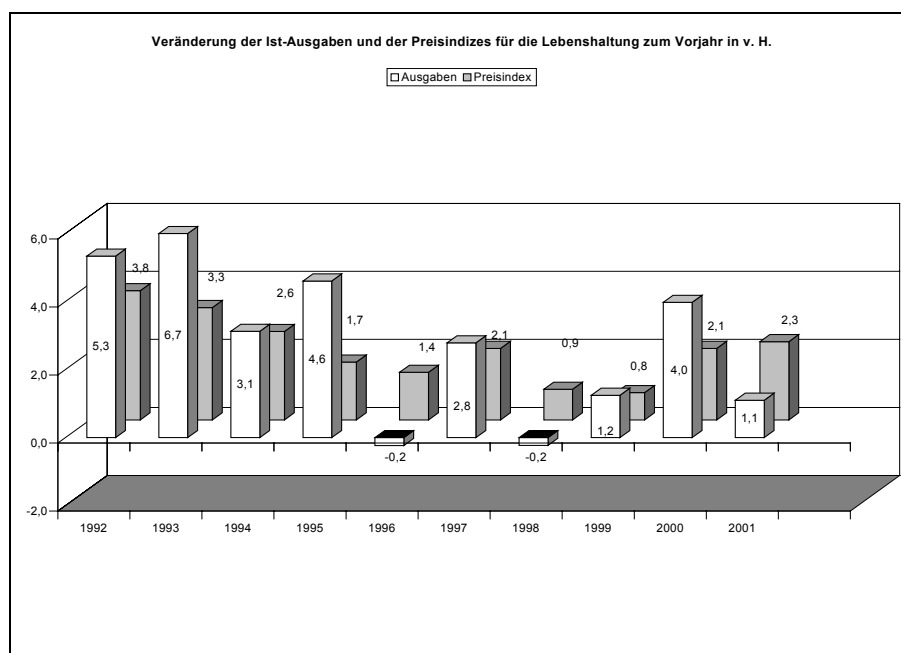


Während für die Jahre bis einschließlich Haushaltsjahr 1998 stets ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt wurden, schließen die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen ab. Das Haushaltsjahr 2001 weist wieder einen ausgeglichenen Abschluss aus.

Die Daten ergeben sich aus folgender Tabelle:

Haushaltsjahr	Ist-Einnahmen	Ist-Ausgaben	Kassenmäßiger Überschuss
	in DM		
1999	90.168.071.610,96	89.376.071.610,96	792.000.000
2000	94.593.758.355,03	92.957.758.355,03	1.636.000.000
2001	94.068.082.444,90	94.068.082.444,90	-----

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Preisindexes für die Lebenshaltung gegenübergestellt:



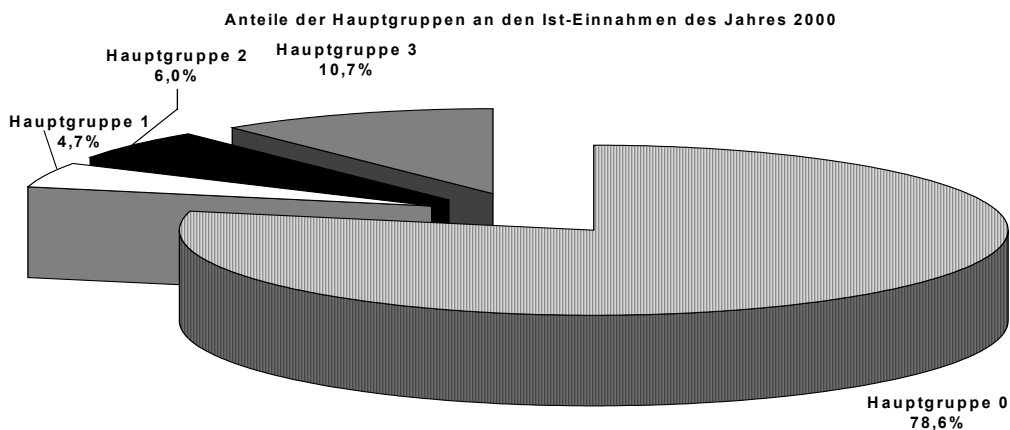
Aus dem Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten des Preisindexes für die Lebenshaltung ergibt sich, dass die Ist-Ausgaben jeweils in den Jahren 1996 und 1998 und wiederum im Jahr 2001 geringer als der Preisindex gestiegen sind. Die Steigerungsrate der Ist-Ausgaben lag im Haushaltsjahr 1999 um 0,4 und im Haushaltsjahr 2000 sogar um 1,9 Prozentpunkte über dem Preisindex für Lebenshaltungskosten. Im Haushaltsjahr 2001 lag die Steigerungsrate der Ist-Ausgaben um 1,2 Prozentpunkt unter dem Preisindex für die Lebenshaltungskosten.



### 5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Einnahmen in Mio. DM					
Hauptgruppen	1999	2000		Abweichungen Ist – Soll	2001
	Ist	Soll	Ist		Ist
<b>0</b> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	72.494,4	74.100,1	74.368,7	268,6	66.269,3
<b>1</b> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	4.708,2	4.702,6	4.409,6	-293	5.173,6
<b>2</b> Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.592,0	5.557,9	5.667,4	109,5	5.878,7
<b>3</b> Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.373,5	10.358,7	10.148,1	-210,6	16.746,4
<b>insgesamt</b>	90.168,1	94.719,3	94.593,8	-125,5	94.068,0

Der Schwerpunkt der Ist-Einnahmen liegt zwangsläufig bei den Einnahmen der Hauptgruppe 0:



## 5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	in Mrd. DM									
<b>Gemeinschaftssteuern</b>										
Lohnsteuer	26,1	27,0	27,4	28,3	26,0	25,9	26,6	26,7	26,8	25,8
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer <sup>1</sup>	14,4	15,3	15,0	17,2	20,2	20,5	19,8	20,9	21,4	20,5
Veranlagte Einkommensteuer <sup>2</sup>	5,6	4,2	3,4	2,6	2,3	2,0	2,8	4,1	3,7	2,9
Körperschaftsteuer	4,7	3,3	2,1	3,1	3,6	3,7	4,7	4,5	6,0	-3,2
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,4	1,5	2,2	2,4	2,1	2,3	3,0	3,9	4,3	7,1
Zinsabschlagsteuer	-	1,1	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2	1,4	1,9
Gewerbsteuerumlage	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9
<b>Landessteuern</b>										
Kraftfahrzeugsteuer	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	3,1	3,3	3,0	2,9	3,5
Grunderwerbsteuer	1,0	1,2	1,3	1,1	1,3	1,9	2,4	2,6	2,2	2,2
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,2	0,3	0,5	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
sonstige Landessteuern	4,0	3,9	4,0	4,6	4,7	2,8	2,9	3,2	3,1	3,2
<b>Einnahmen aus Steuern insgesamt<sup>3</sup></b>	<b>61,3</b>	<b>61,3</b>	<b>61,0</b>	<b>65,3</b>	<b>66,4</b>	<b>65,3</b>	<b>68,6</b>	<b>72,0</b>	<b>73,9</b>	<b>65,8</b>

<sup>1</sup> Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage gegenzurechnen.

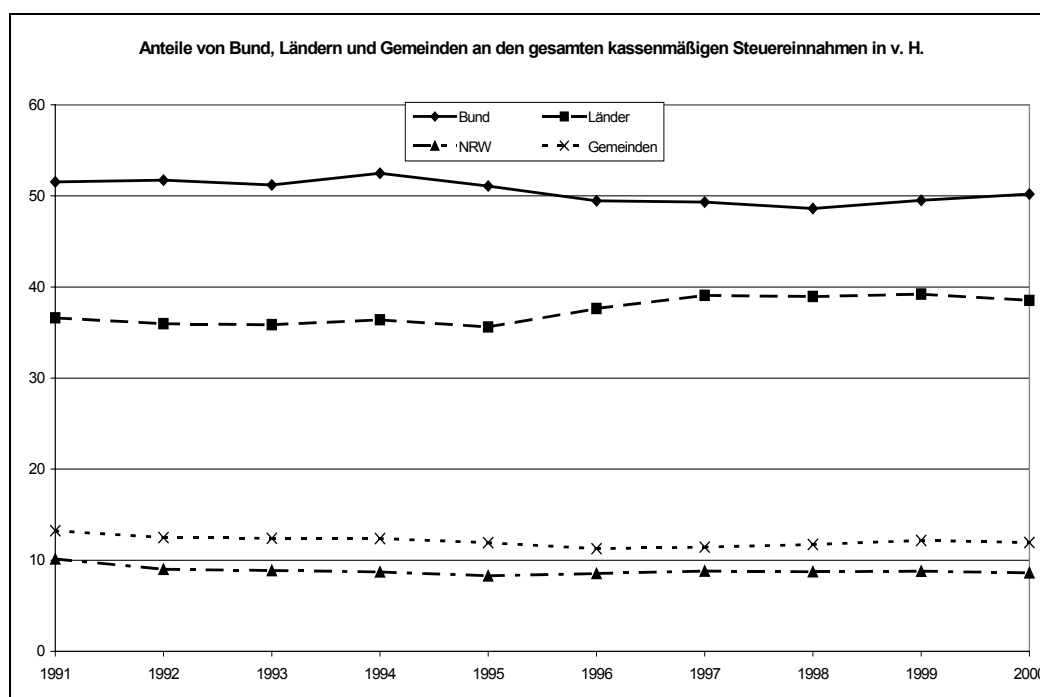
<sup>2</sup> Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

<sup>3</sup> Differenzen durch Rundungen

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden<sup>4</sup> haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

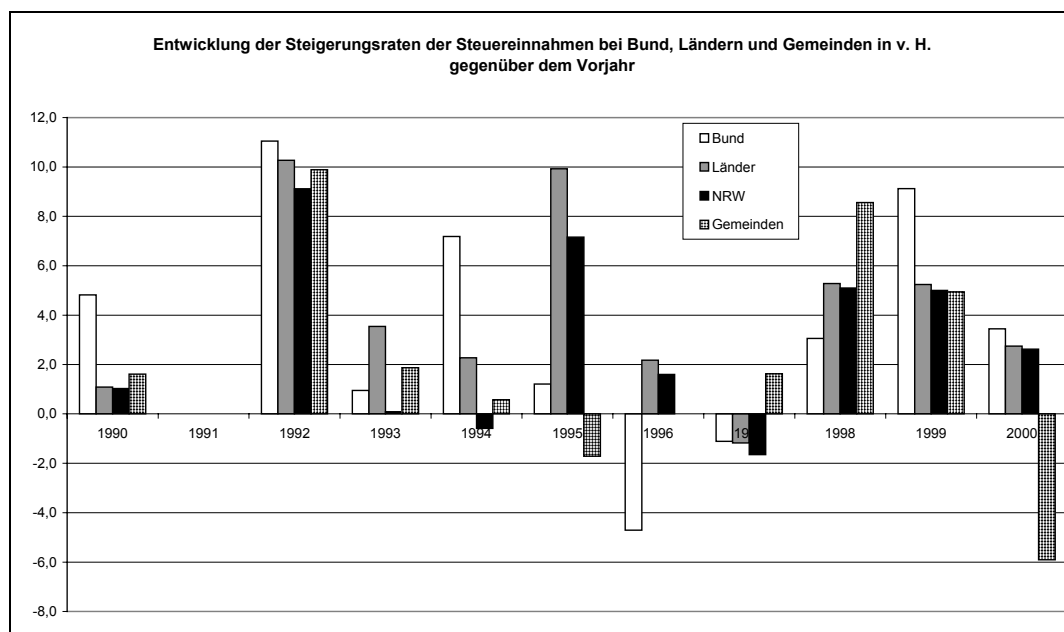
	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	Insgesamt
	in Mrd. DM				
1991	321,3	224,3	56,1	77,9	623,5
1992	356,8	247,4	61,3	85,6	689,8
1993	360,3	256,1	61,3	87,2	703,6
1994	386,1	261,9	61,0	87,7	735,7
1995	390,8	288,0	65,3	86,2	765,0
1996	372,4	294,2	66,4	86,2	752,8
1997	368,2	290,8	65,3	87,6	746,6
1998	379,5	306,1	68,6	95,1	780,7
1999	414,1	322,2	72,0	99,8	836,1
2000	428,4	331,0	73,9	93,9	853,3

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:



<sup>4</sup> Quelle: Finanzbericht 2002 des BMF, Finanzbericht 2002 des FM NRW, eigene Berechnungen

Für die Entwicklung der Steigerungsraten der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies<sup>5</sup>:



Die Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind seit dem Jahr 1990 hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben. Betrug die durchschnittliche Steigerungsrate 1999 für alle Länder 5,2 v. H. und für das Land NRW 5,0 v. H., so belief sie sich im Jahre 2000 für alle Länder auf 2,7 v. H. und für das Land NRW auf 2,6 v. H. Für das Jahr 2001, in dem das Land NRW von einem Rückgang des Steueraufkommens um 11,0 v. H. betroffen war, liegen die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften noch nicht vor.

<sup>5</sup> Wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Jahre 1990 und 1991 wurde für das Jahr 1991 auf die Angabe von Zahlenwerten verzichtet.

## 5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sind in den letzten 10 Jahren mit nur geringen Schwankungen angestiegen. Bei den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)<sup>6</sup> sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Haupt- gruppe	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	in Mio. DM									
1	3.488	3.729	4.233	4.179	4.288	4.613	5.287	4.708	4.410	5.174
2	4.841	5.469	4.895	5.870	4.829	5.595	5.576	5.592	5.667	5.879
3	4.949	7.595	9.512	9.196	10.077	12.510	8.275	7.162	9.924	16.739

<sup>6</sup> Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

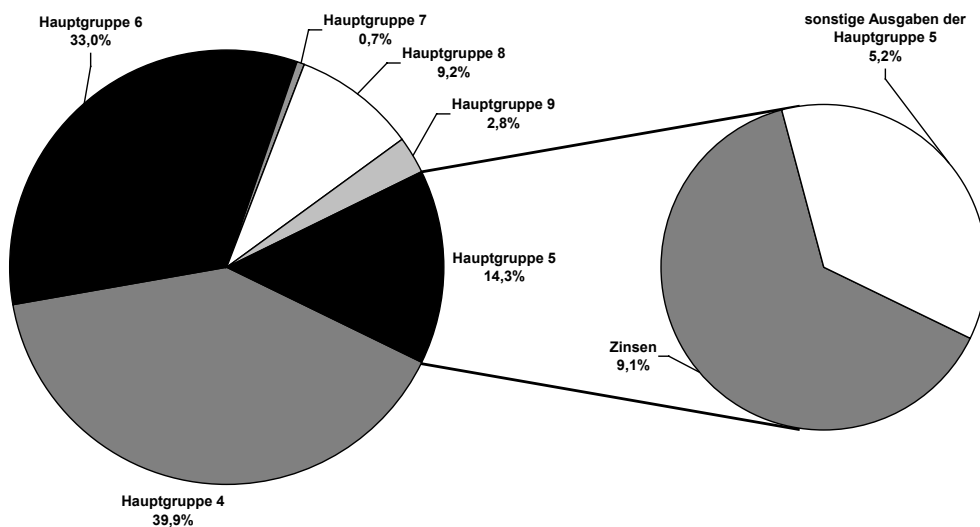
Für das Haushaltsjahr **2000** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

	<b>Soll</b>	<b>Ist</b>
	in Mio. DM	
<b>Hauptgruppe 1</b>		
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	1.399,4	1.451,5
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	265,3	270,5
Konzessionseinnahmen aus dem Nordwest-Lotto	595,8	620,0
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes	40,0	110,1
<b>Hauptgruppe 2</b>		
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	1.000,0	797,5
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	2.100,0	2.145,1
<b>Hauptgruppe 3</b>		
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	7.090,0	7.086,4
Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	298,0	258,2
Zuweisungen des Bundes für Investitionen im Straßen- und Brückenbau	256,6	256,6
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	343,8	340,6
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	261,6	235,5

### 5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Ausgaben in Mio. DM					
Hauptgruppen	1999	2000		Abweichungen Ist - Soll	2001
	Ist	Soll	Ist		Ist
<b>4</b> Personalausgaben	36.418,2	37.851,0	37.116,8	-734,2	37.539,6
<b>5</b> Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	13.123,6	13.330,7	13.311,7	-19,0	14.565,4
<b>6</b> Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	30.214,3	32.095,9	30.706,9	-1.389,0	32.173,1
<b>7</b> Baumaßnahmen	629,4	678,3	605,7	-72,6	479,5
<b>8</b> Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	8.608,2	8.754,3	8.576,6	-177,7	8.020,9
<b>9</b> Besondere Finanzierungsausgaben	382,2	2.009,1	2.640,2	631,10	1.289,6
<b>insgesamt</b>	<b>89.375,9</b>	<b>94.719,3</b>	<b>92.957,9</b>	<b>-1.761,4</b>	<b>94.068,1</b>

Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Ausgaben des Jahres 2000



## 5.9 Personalausgaben

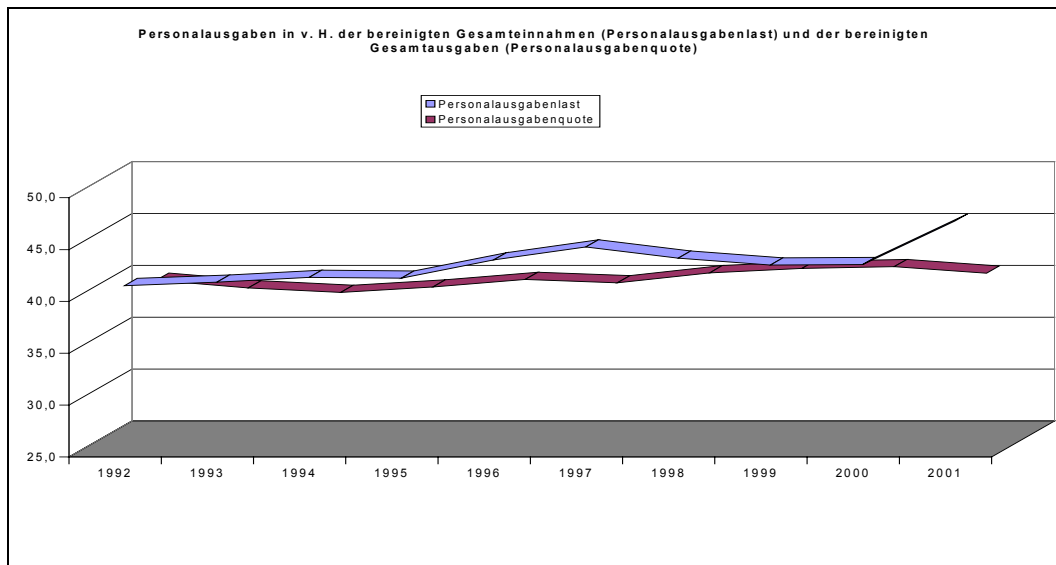
Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1992 bis 2001:

Haushalts- jahr	Personalaus- gaben Ist	Erhöhung ge- genüber Vor- jahr	Anteil der Per- sonalaus- gaben an den bereinigten Gesamtaus- gaben <sup>7</sup>	Anteil der Per- sonalaus- gaben an den bereinigten Gesamtein- nahmen <sup>8</sup>
			in Mio. DM	
1992	29.708,6	7,2	39,8	41,0
1993	31.052,1	4,5	39,0	41,3
1994	31.681,8	2,0	38,6	41,8
1995	33.357,1	5,3	39,1	41,7
1996	34.213,8	2,6	39,9	43,5
1997	34.886,2	2,0	39,5	44,7
1998	35.673,6	2,3	40,5	43,7
1999	36.418,3	2,1	40,9	43,0
2000	37.116,8	1,9	41,1	43,0
2001	37.539,6	1,1	40,5	47,2

<sup>7</sup> Die „bereinigten Gesamtausgaben“ ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 59), Zuführung an Rücklagen (Obergruppe 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (Obergruppe 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 98).

<sup>8</sup> Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38).





Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben nach einem leichten Anstieg in den letzten Jahren wieder gesunken ist. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen hingegen ist im letzten Jahr um über 4 v. H. angestiegen.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1992 bis 2001 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, im letzten Jahr sogar deutlich mehr als die Hälfte:

Haushalts-jahr	Steuern und steuer-ähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
		in Mio. DM	in v. H.
1992	61.542,2	29.708,6	48,3
1993	62.942,1	31.052,1	49,3
1994	63.650,4	31.681,8	49,8
1995	66.896,9	33.357,1	49,9
1996	66.711,2	34.213,8	51,3
1997	65.586,9	34.886,2	53,2
1998	69.001,6	35.673,6	51,7
1999	72.494,4	36.418,3	50,2
2000	74.368,7	37.116,8	49,9
2001	66.269,3	37.539,6	56,7

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

Haus-halts-jahr	Personal-ausgaben insgesamt	Personal-ausgaben ohne Versor-gungs-leistungen	Allgemeine Zuweisun-gen des kommunalen Finanz-ausgleichs	Kreditmarkt-zinsen	Transfer-ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.					
1992	41,0	33,9	13,5	10,4	30,2
1993	41,3	34,1	13,7	10,1	32,8
1994	41,8	34,9	14,3	9,9	34,1
1995	41,7	34,1	13,3	9,5	34,4
1996	43,5	35,4	15,0	9,8	33,1
1997	44,7	36,2	15,2	10,2	34,2
1998	43,7	35,1	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8
2001	47,2	36,8	16,2	10,8	32,4

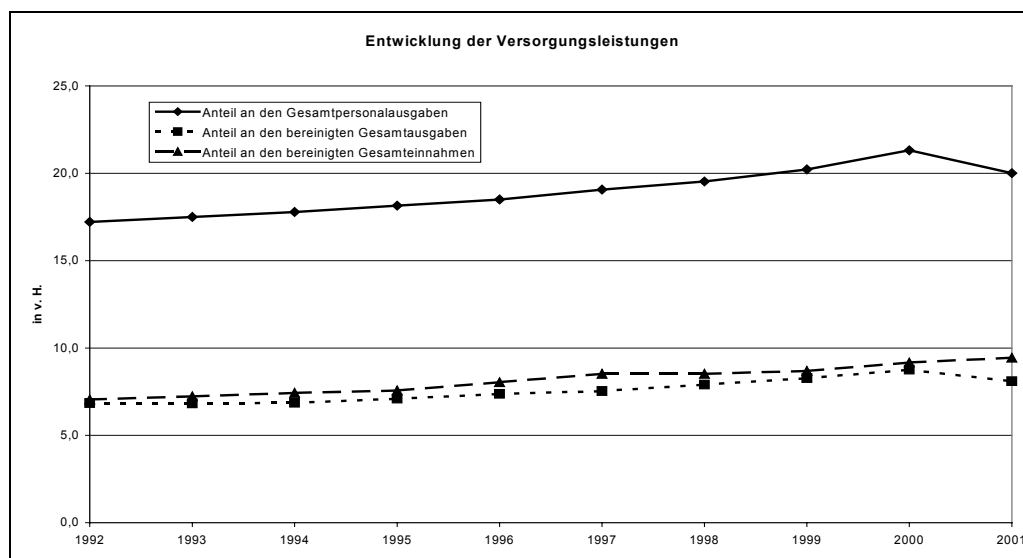
Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen im letzten Jahr wieder stärker angestiegen ist. Die im Jahr 2001 gesunkenen Steuereinnahmen führen zu einem größeren Anstieg des Anteils der jeweiligen Ausgabenart an den bereinigten Gesamteinnahmen.

## 5.10 Versorgungsleistungen

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

Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamt- personal- ausgaben	bereinigten Gesamtausga- ben	bereinigten Gesamt- einnahmen
		Mio. DM	in v. H.	
1992	5.116,2	17,2	6,9	7,1
1993	5.436,2	17,5	6,8	7,2
1994	5.635,3	17,8	6,9	7,4
1995	6.055,1	18,2	7,1	7,6
1996	6.329,2	18,5	7,4	8,0
1997	6.653,0	19,1	7,5	8,5
1998	6.968,6	19,5	7,9	8,5
1999	7.365,7	20,2	8,3	8,7
2000	7.913,1	21,3	8,8	9,2
2001	7.512,5	20,0	8,1	9,5

In der Grafik stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Die vom FM prognostizierte Entwicklung der Versorgungsbezüge<sup>9</sup> zeigt, dass diese auch in den künftigen Jahren zu einer erheblichen Belastung des Landeshaushalts führen. Für den Finanzplanungszeitraum von 2001 bis 2005 stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Haushalts-jahr	Versorgungs-bezüge	Personal-ausgaben ins-gesamt	Ausgaben ins-gesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mrd. DM			
2001 <sup>10</sup>	7,31	37,5	94,1	65,8
2002 <sup>11</sup>	7,30	39,9	94,8	74,7
2003 <sup>12</sup>	7,64	40,1	96,2	76,3
2004 <sup>12</sup>	7,99	41,5	98,2	80,4
2005 <sup>12</sup>	8,34	42,8	99,9	82,5

<sup>9</sup> Im Unterschied zu dem weiter gefassten Begriff der „Versorgungsleistungen“ umfasst der vom FM gewählte Begriff der „Versorgungsbezüge“ nur die Ausgaben der Obergruppe 43. Nicht erfasst sind hiervon z. B. Beihilfen an Versorgungsempfänger.

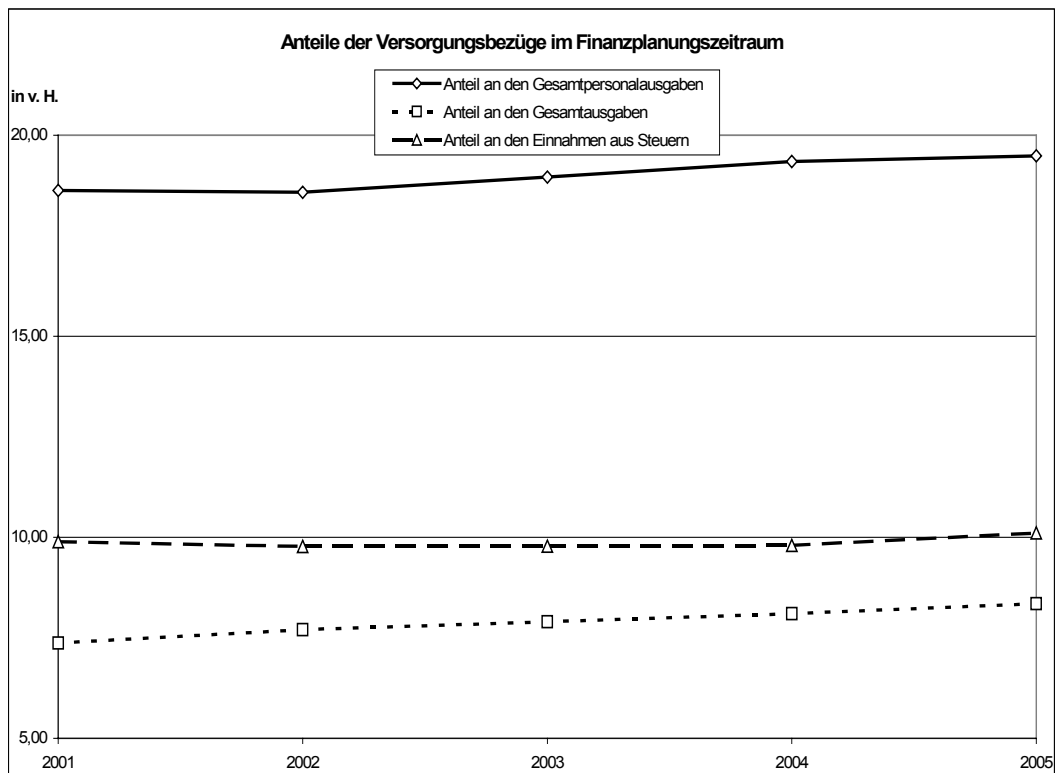
<sup>10</sup> Ist 2001

<sup>11</sup> Soll nach Haushaltsplan

<sup>12</sup> Finanzplanung 2001 – 2005. Für die Versorgungsbezüge wurden die in der Landtagsvorlage 12/2669 des FM ausgewiesenen Beträge angesetzt.

Hieraus ergeben sich folgende Anteile der Versorgungsbezüge an den jeweiligen Positionen:

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personal- ausgaben ins- gesamt	Ausgaben ins- gesamt	Einnahmen aus Steuern
in v. H.			
2001	18,63	7,37	9,89
2002	18,58	7,70	9,77
2003	18,96	7,90	9,78
2004	19,35	8,10	9,80
2005	19,49	8,34	10,11



## 5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ist seit 1992 bis zum Jahr 2000 nahezu unverändert; im Jahr 2001 ist ihr Anteil aufgrund einer absoluten Steigerung von 25,2 v. H. und gesunkenen Einnahmen auf über 7 v. H. angestiegen:

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. DM		in v. H.
1992	3.375,9	72.460,4	4,7
1993	3.557,2	75.117,2	4,7
1994	3.742,2	75.621,1	4,9
1995	3.857,0	79.644,6	4,8
1996	3.907,2	78.458,8	5,0
1997	4.197,4	77.997,6	5,4
1998	4.250,6	81.719,6	5,2
1999	4.344,3	84.706,3	5,1
2000	4.554,7	86.234,8	5,3
2001	5.703,9	79.491,1	7,2

## 5.12 Zinsausgaben

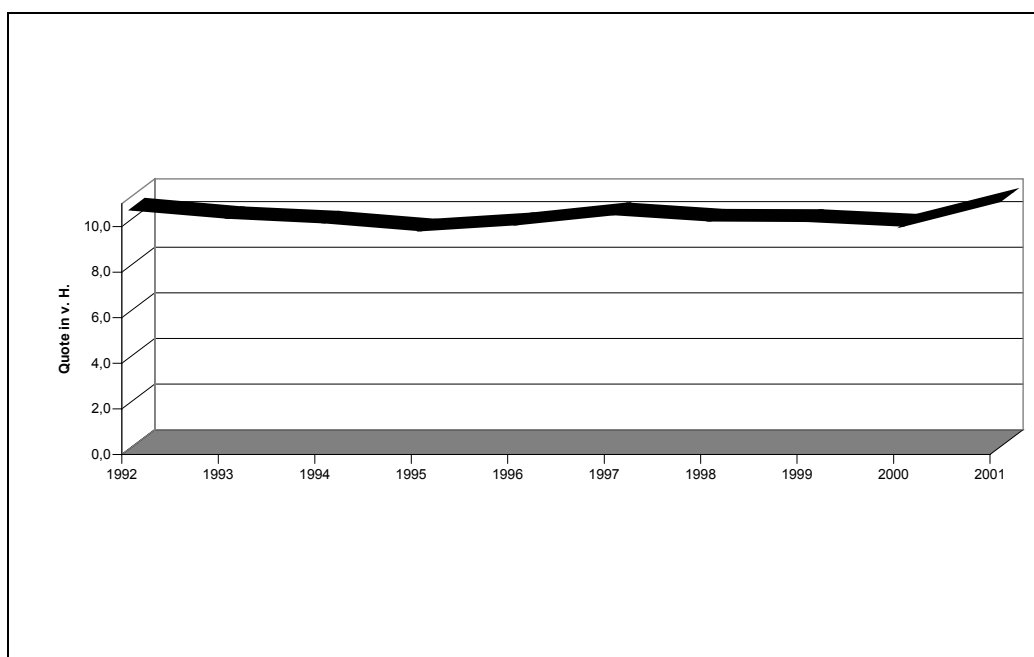
Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haus- haltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Gebietskörper- schaften und Son- dervermögen	Zinsausgaben insge- samt
	in Mio. DM		
1992	7.561,6	30,7	7.592,3
1993	7.561,5	35,7	7.597,2
1994	7.479,1	36,7	7.515,8
1995	7.616,0	42,9	7.658,9
1996	7.700,0	54,7	7.754,7
1997	7.978,0	66,6	8.044,6
1998	8.133,0	67,3	8.200,3
1999	8.416,1	74,3	8.490,4
2000	8.389,2	63,4	8.452,6
2001	8.620,4	61,3	8.681,7

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1992	10,4
1993	10,1
1994	9,9
1995	9,5
1996	9,8
1997	10,2
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8

Die grafische Darstellung zeigt den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben (Zinslastquote), der in 2001 den höchsten Wert der letzten 10 Jahre erreicht hat:



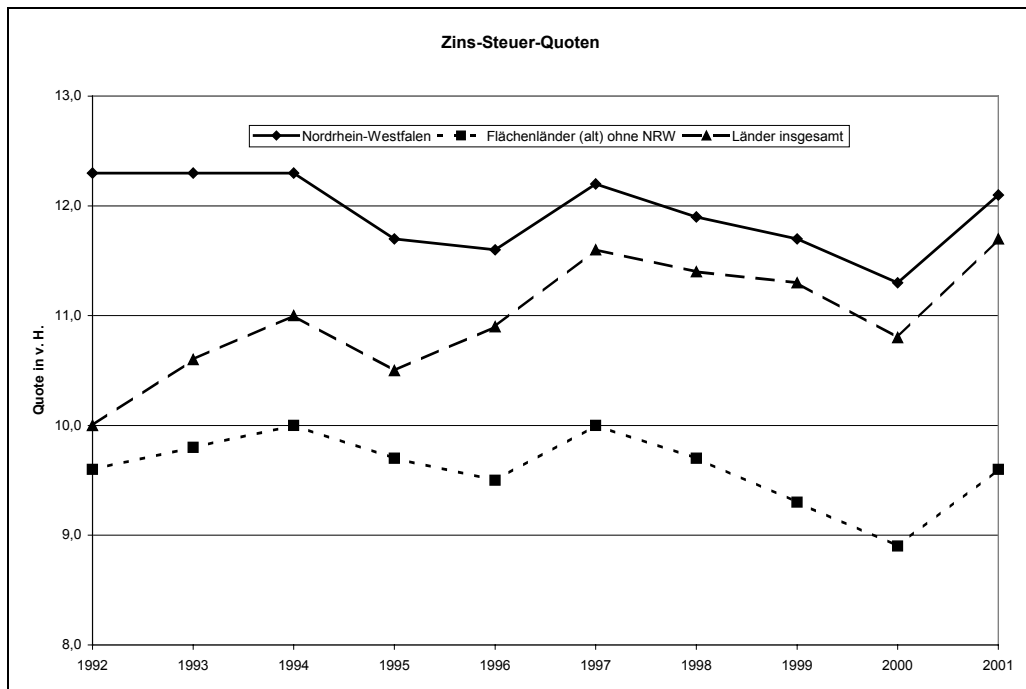


Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote<sup>13</sup> (Verhältnis der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil an Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen, der für Zinsen aufgewendet werden muss. Der Anstieg der Quote aller Länder zum Ende des Jahrzehnts ist im Wesentlichen auf Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen:

Haushaltsjahr	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
1992	12,3	9,6	10,0
1993	12,3	9,8	10,6
1994	12,3	10,0	11,0
1995	11,7	9,7	10,5
1996	11,6	9,5	10,9
1997	12,2	10,0	11,6
1998	11,9	9,7	11,4
1999	11,7	9,3	11,3
2000	11,3	8,9	10,8
2001 <sup>14</sup>	12,1	9,6	11,7

<sup>13</sup> Quelle: Finanzbericht 2002 FM NRW

<sup>14</sup> Soll



### 5.13 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 Ausgaben, die durch Gesetz gebunden sind. Auf den Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 1998 wird Bezug genommen.

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1992 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. DM	v. H.	
1992	31.621,2	42,3	43,6
1993	34.974,2	44,0	46,6
1994	36.698,7	44,7	48,4
1995	38.152,4	44,7	47,7
1996	37.826,5	44,1	48,1
1997	38.569,3	43,7	49,4
1998	37.342,6	42,4	45,7
1999	37.154,5	41,7	43,9
2000	37.757,8	41,8	43,8
2001	38.667,3	41,7	48,6

## 5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1991 bis 2000 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind<sup>15</sup>:

Haushalts- jahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deut- sche Einheit“	Bundesergän- zungszuwei- sungen	Insgesamt
1991	7,8	280	-	287,8
1992	3,3	715	-15,5	702,8
1993	-31,1	1.600	-15,5	1.553,4
1994	-155,8	2.688	-	2.532,2
1995	3.448,9	2.167	-	5.615,9
1996	3.125,4	2.149	-	5.274,4
1997	3.059,3	2.134	-	5.193,3
1998	3.096,1	1.626	-	4.722,1
1999	2.578,1	1.648	-	4.226,1
2000	2.200,7	1.670		3.870,7
Summe	17.332,7	16.677	-31,0	33.978,7

Seit der Neuregelung des LFA im Jahre 1995 gehört das Land NRW zu den Hauptzahlerländern.

<sup>15</sup> Quelle: Finanzbericht 2002 des FM NRW und Vorjahre

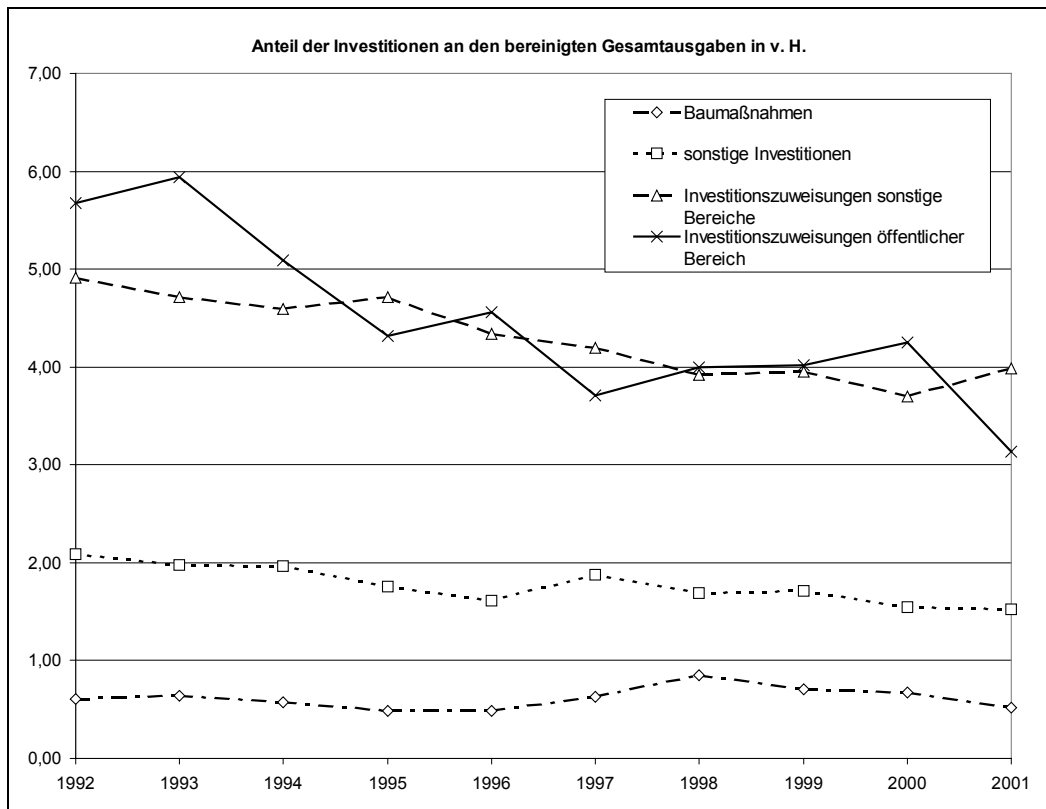
## 5.15 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) haben sich in den letzten 10 Jahren wie folgt entwickelt:

Haus- halts- jahr	Baumaß- nahmen	sonstige Investitionen	Investitions- zuweisun- gen öffentl. Bereich	Investitions- zuweisun- gen sonstige Bereiche	insgesamt
	in Mio. DM				
1992	455,6	1.559,4	4.242,7	3.667,5	9.925,2
1993	513,0	1.573,7	4.724,5	3.749,7	10.560,9
1994	474,9	1.608,7	4.174,6	3.770,6	10.028,8
1995	412,2	1.499,9	3.680,0	4.021,0	9.613,1
1996	420,3	1.388,2	3.909,2	3.721,7	9.439,4
1997	552,0	1.652,4	3.274,5	3.697,1	9.176,0
1998	753,6	1.491,7	3.521,2	3.456,2	9.222,7
1999	629,4	1.518,7	3.574,2	3.515,3	9.237,6
2000	605,7	1.396,3	3.838,0	3.342,2	9.182,2
2001	479,5	1.415,6	2.911,2	3.693,9	8.500,2

Die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben sind in den letzten 10 Jahren um rd. 4 Prozentpunkte zurückgegangen. Während sich die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 72,5 Mrd. DM im Jahr 1992 auf rd. 92,8 Mrd. DM im Jahr 2001 erhöhten, sank die Summe der Investitionen im gleichen Zeitraum von rd. 9,9 Mrd. DM auf rd. 8,5 Mrd. DM.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten zeigt sich, dass dieser Rückgang insbesondere auf eine Verringerung der Zuweisungen für Investitionen im öffentlichen Bereich zurückzuführen ist:



## 5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

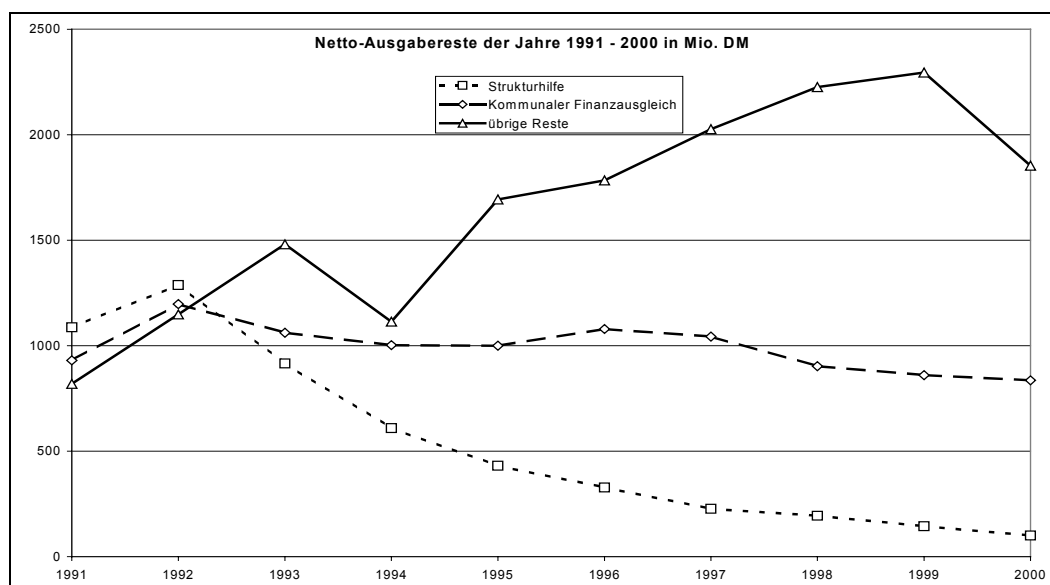
Die Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 1991 bis 2000 haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Brutto-Ausgabereste	Vorgriffe	Netto-Ausgabereste <sup>16</sup>	Volumen Haushaltsplan	Anteile der Netto-Ausgabereste <sup>16</sup> am Volumen
					in v. H.
in Mio. DM					
1991	2.869,1	32,2	2.836,9	71.298,4	4,0
1992	3.649,6	15,9	3.633,7	75.187,8	4,8
1993	3.476,5	18,2	3.458,3	79.532,2	4,3
1994	2.771,4	45,1	2.726,3	83.093,3	3,3
1995	3.136,2	12,2	3.124,0	85.821,1	3,6
1996	3.202,0	11,5	3.190,5	87.829,1	3,6
1997	3.305,7	9,2	3.296,5	88.673,1	3,7
1998	3.338,8	16,8	3.322,0	89.527,8	3,7
1999	3.301,5	1,9	3.299,6	91.634,9	3,6
2000	2.792,6	3,0	2.789,6	94.719,3	3,0

<sup>16</sup> Ausgabereste abzüglich Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres

Besonders ins Gewicht fallen die Netto-Ausgabereste beim kommunalen Finanzausgleich:

Haus- haltsjahr	Strukturhilfe- reste	Reste im kom- munalen Fi- nanzausgleich	übrige Reste	Insgesamt
1991	1.087,1	930,7	819,1	2.836,9
1992	1.287,6	1.197,4	1.148,7	3.633,7
1993	916,0	1.061,6	1.480,7	3.458,3
1994	609,5	1.002,8	1.113,9	2.726,2
1995	430,9	999,9	1.693,2	3.124,0
1996	327,6	1.079,0	1.783,9	3.190,5
1997	226,3	1.043,7	2.026,5	3.296,5
1998	193,5	902,8	2.225,7	3.322,0
1999	144,2	860,5	2.294,9	3.299,6
2000	100,0	836,0	1.853,6	2.789,6





### 5.17 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 wird die Landesverwaltung in die Lage versetzt, rechtlich verpflichtende Bindungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen. Die Haushaltspläne künftiger Jahre werden durch die eingegangenen Verpflichtungen vorbelastet.

In den Jahren 1997 bis 2001 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 45,4 Mrd. DM an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in den Haushaltsjahren						
		vor 2000	2000	2001	2002	2003	2004	Folgejahre
		in Mio. DM						
1997	11.990,4	7.659,5	2.464,4	1.277,7				588,9
1998	8.086,3	3.620,4	2.241,2	1.444,4	525,5			254,7
1999	7.903,9		3.545,6	2.207,2	1.068,9	513,3		568,9
2000	7.450,0			3.481,0	1.836,1	1.109,0	639,2	384,6
2001	9.952,0				3.567,2	1.920,9	1.227,5	3.236,4
Summe	45.382,6	11.279,9	8.251,2	8.410,3	6.997,7	3.543,2	1.866,7	5.033,5

Hinzu kommen noch folgende Beträge, die vom FM in den jeweiligen Jahren als über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen zugelassen wurden:

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen  Mio. DM	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
			Mio. DM	Mio. DM
1997	103,15	1998	46,45	56,70
1998	18,86	1999	8,44	10,42
1999	89,38	2000	7,43	81,95
2000	51,55	2001	24,15	27,40
Summe	262,94		86,47	176,47

## 6 Vermögen und Schulden des Landes

### 6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2000 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	Wert nach Haushaltsrechnung bzw. Finanzbericht in Mio. DM	Erläuterungen
Grundbesitz (nach dem Stande vom 31.12.1999) <sup>17</sup>	18.561,05	Anschaffungs- oder Herstellungswert
Landesbetriebe	83,06	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	2.511,99	
Sondervermögen	298,02	teilweise Kurswert von Wertpapieren <sup>18</sup>
Forderungen	3.556,24	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.380,60	Nennkapital einschließlich BVG
Summe	26.390,96	

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

<sup>17</sup> Das FM hat die Übersicht über das Grundvermögen des Landes nach dem Stande vom 31.12.1999 als Anlage VI b der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2000 beigefügt und hierbei ausgeführt: „Auf Basis der Eröffnungsbilanz des BLB NRW zum 01.01.2001 wird mit der Jahresrechnung 2001 eine aktualisierte Fassung vorgelegt, die den neuen Gegebenheiten Rechnung trägt“.

<sup>18</sup> Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

genwarts- oder Barwert zu erzielen.

Das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ hat Wertpapiere erworben, deren Nominalzins zum Erwerbszeitpunkt über dem Marktzins lag. Dies bedingt einen über dem Nennwert liegenden Ausgabekurs, der sich bis zum Fälligkeitszeitpunkt kontinuierlich dem Nennwert annähern wird. Insoweit wird hier der über dem Nennwert liegende Kurswert dargestellt.

## **6.2 Schulden des Landes**

### **6.2.1 Kreditermächtigung**

Für das Haushaltsjahr 2000 hat der Finanzminister die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

- fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1999 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		8.036,0 Mio. DM
- Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 HG 2000 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	6.631,5 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2000	12.585,6 Mio. DM	<u>19.217,1 Mio. DM</u>
Gesamtkreditermächtigung		27.253,1 Mio. DM

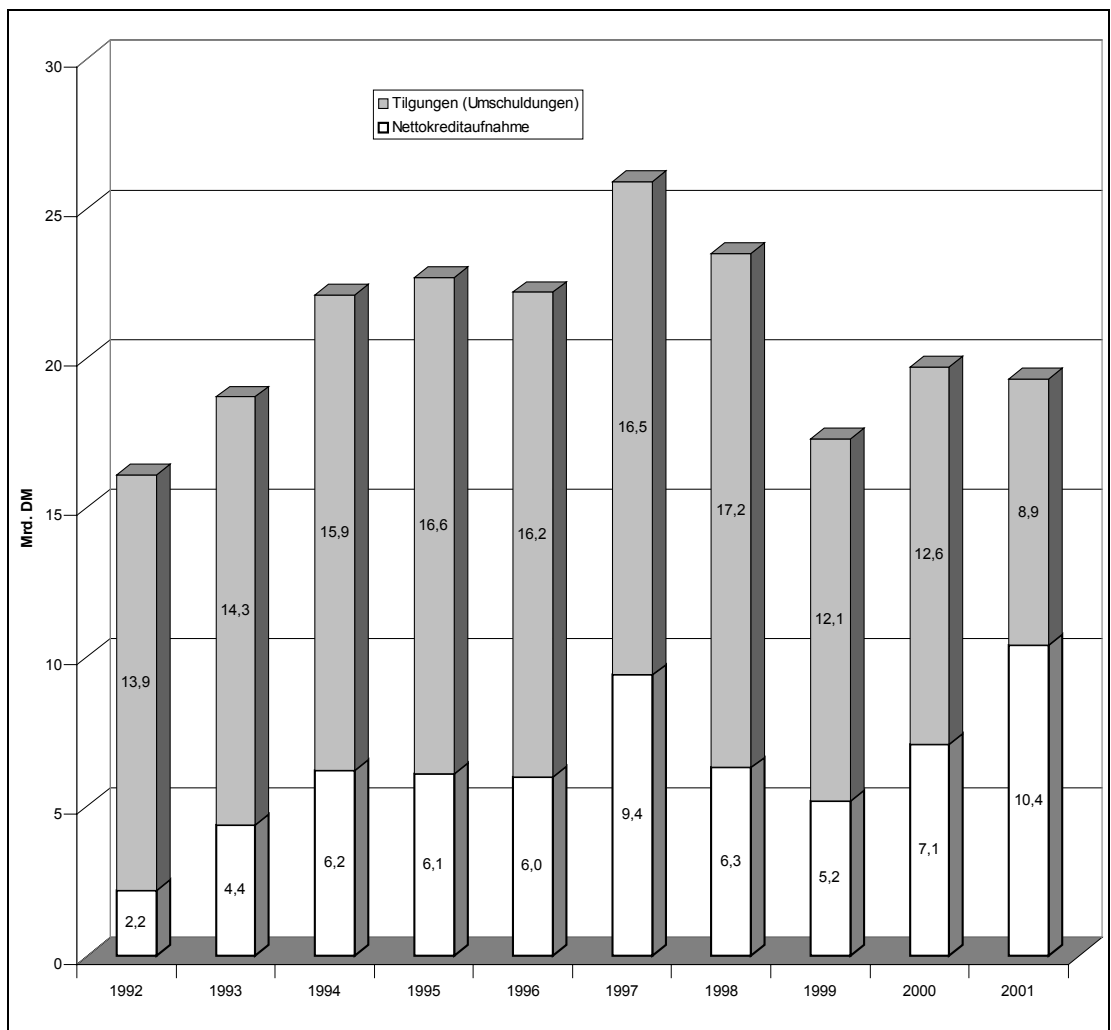
Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2000 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 19.671,9 Mio. DM betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2001 (§ 18 Abs. 3 LHO) 7.581,2 Mio. DM.

### **6.2.2 Nettokreditaufnahme**

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von 19.671,9 Mio. DM

abzüglich der Umschuldungen von 12.585,6 Mio. DM darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2000 7.086,3 Mio. DM.

Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2001 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



### 6.2.3 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 LV; § 18 Abs. 1 LHO).

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2000 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von	9.432,6 Mio. DM
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	<u>1.981,3 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.451,3 Mio. DM
geplante Nettoneuverschuldung <sup>19</sup>	<u>6.896,4 Mio. DM</u>

Die geplante Nettoneuverschuldung unterschritt die im Haushaltsplan 2000 veranschlagten Investitionen um 554,9 Mio. DM (= 7,5 v. H.).

---

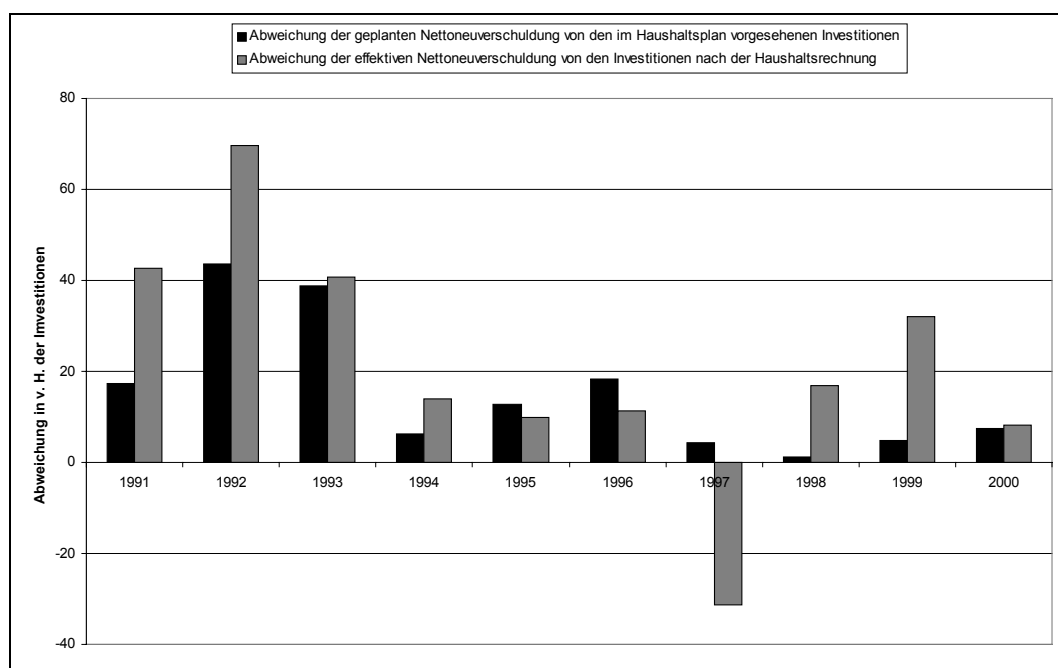
<sup>19</sup> Nettoneuverschuldung = Obergruppen 31 + 32 ./ 58 + 59

Für den Haushalt**vollzug** 2000 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	9.182,3 Mio. DM
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	<u>1.676,0 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.506,3 Mio. DM
Effektive Nettoneuverschuldung	<u>6.895,3 Mio. DM</u>

Die Nettoneuverschuldung unterschritt die Investitionen um 611,0 Mio. DM  
(= 8,1 v. H.).

Für die Jahre 1991 bis 2000 stellt sich die jeweilige Abweichung der Nettoneuverschuldung von den Investitionen wie folgt dar:



Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die bis Anfang der neunziger Jahre erreichten Unterschreitungen der Kreditfinanzierungsgrenzen in dieser Höhe noch nicht wieder realisiert werden konnten. Im Gegenteil, es zeichnet sich für die Zukunft ab, dass die Kreditfinanzierungsgrenze - jedenfalls im Haushaltsvollzug - nicht nur erreicht, sondern sogar überschritten werden könnte.

Die zur Bestimmung der Kreditfinanzierungsgrenze herangezogenen Investitionsausgaben ergeben sich aus § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO. Dabei werden die Einnahmen, die aus der Veräußerung von Vermögen sowie der Rückzahlung von Darlehen dem Landeshaushalt zufließen, nicht von den Ausgaben für Investitionen abgesetzt. Wenn aber Ausgaben für Investitionen, Darlehensvergaben und Gewährleistungen in die Berechnung der Kreditobergrenze einbezogen werden, wäre es bei wirtschaftlicher Betrachtung konsequent, die aus ihnen erzielten Einnahmen bei der Berechnung der Kreditobergrenze wieder abzuziehen. Insoweit ergäben sich für die Jahre 1999 - 2001 die folgenden Beträge:



Jahr	1999		2000		2001	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	In Mio. DM					
anrechenbare Investitionen	7.562,8	7.443,2	7.451,3	7.506,3	6.676,0	6427,9
mögliche Abzugsposten						
• Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	295,9	415,6	579,9	229,8	93,6	52,4
• Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	1,0	3,6	1,0	2,3	1,0	5,4
• Darlehensrückflüsse	194,6	297,8	207,4	247,8	272,9	261,7
<b>verbleibende Investitionen</b>	<b>7.071,3</b>	<b>6.726,2</b>	<b>6.663,0</b>	<b>7.026,4</b>	<b>6.308,5</b>	<b>6.108,4</b>
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>7.200,9</b>	<b>5.056,3</b>	<b>6.896,4</b>	<b>6.895,3</b>	<b>6.161,7</b>	<b>10.493,2</b>
<b>Die Nettoverschuldung überschritt die verbleibenden Investitionen um</b>	<b>129,6</b>		<b>233,4</b>			<b>4.384,8</b>
<b>Die Nettoverschuldung unterschritt die verbleibenden Investitionen um</b>		<b>1.669,9</b>		<b>131,1</b>	<b>146,8</b>	

Bei dieser wirtschaftlichen Betrachtung überstiege im Haushaltsvollzug des Jahres 2001 die Nettoverschuldung die verbleibenden Investitionen.

### 6.2.4 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2000 hat sich der Schuldenstand<sup>20</sup> des Landes gegenüber dem Vorjahr

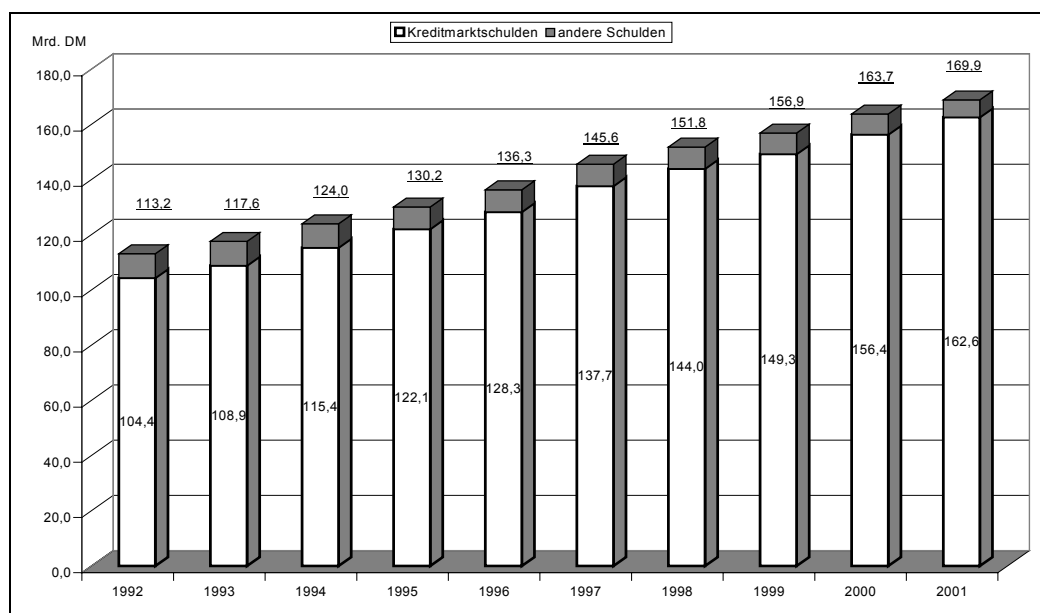
von	156.883,0 Mio. DM
um	<u>6.782,0 Mio. DM</u>
auf	163.665,0 Mio. DM

erhöht.

Der Betrag der Erhöhung des Schuldenstandes weicht von der unter Nr. 6.2.2 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme (7.086,3 Mio. DM) ab, da im Laufe des Jahres 2000 aufgenommene Schulden des Landes beim Bund nicht erfasst wurden.

Von dem Schuldenstand entfallen	
auf Kreditmarktschulden	156.361,8 Mio. DM
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	7.303,2 Mio. DM.

Die Entwicklung der Gesamtschulden<sup>21</sup> stellt sich wie folgt dar:



<sup>20</sup> Nach Angaben des FM in der Haushaltsrechnung

<sup>21</sup> Für 2001 handelt es sich um vorläufige Zahlen per 31.12.2001.

### 6.2.5 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1991 bis 2000 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Haus- haltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährlei- stungsverpflichtungen	Insgesamt <sup>22</sup>
1991	3.183,36	1.696,43	4.879,79
1992	3.583,41	1.777,01	5.360,43
1993	3.729,85	1.456,34	5.186,20
1994	3.944,92	1.552,90	5.497,82
1995	3.947,67	1.650,41	5.598,08
1996	4.159,06	1.765,89	5.924,94
1997	4.677,29	1.948,23	6.625,52
1998	5.881,32	3.227,79	9.109,12
1999	6.250,48	3.414,50	9.664,98
2000	6.431,10	3.573,53	10.004,63

<sup>22</sup> Differenzen durch Rundungen

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 5.124,84 Mio. DM oder 105,02 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

Haus- haltsjahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastung des Landes- haushalts  (Spalten 4, 5 und 6 ./. Spalten 2 + 3)
	Gebühren	Einnah- men aus der Inan- spruch- nahme aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 14)	Bearbei- tungsent- gelte	Anteilige Bürg- schafts- entgelte des Bun- des	Inan- spruch- nahmen aus Ge- währ- leistungen (Ober- gruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
	in Mio. DM					
1991	8,18	3,64	5,07	-	28,61	21,86
1992	8,01	1,89	4,50	0,03	26,64	21,27
1993	9,84	1,94	5,83	0,06	47,32	41,43
1994	11,03	1,41	6,69	0,13	102,66	97,04
1995	12,68	3,80	7,46	0,16	78,87	70,01
1996	13,87	2,22	8,17	0,22	95,20	87,50
1997	27,20	1,04	19,82	0,23	56,74	48,55
1998	18,86	1,5	10,32	0,07	101,80	91,83
1999	18,42	3,62	10,03	0,08	215,41	203,48
2000	19,45	2,32	11,44	0,18	92,55	82,40
2001	20,47	5,42	11,91	0,18	102,86	89,05

### **6.3 Zusammenfassende Betrachtung**

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin äußerst angespannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 2000 nicht verbessert. Die Nettokreditaufnahme musste im Vergleich zu 1999 um rd. 1,9 Mrd. DM gesteigert werden und erreichte damit den zweithöchsten Stand seit 1992. Im Haushaltsjahr 2001 ist eine weiteren Zunahme um rd. 3,3 Mrd. DM zu verzeichnen.

## **7 Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO**

**7.1** Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass bis auf den nachfolgend dargestellten Fall die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen.

**7.2** Von einer Kreiskasse sind irrtümlich Mehreinnahmen in Höhe von 24.072,32 DM zu Lasten der Landeskasse nachgewiesen worden, die nicht mit den in den Büchern der Kassen aufgeführten Beträgen übereinstimmen. Trotz vollständiger Erstattung durch die Kreiskasse konnte der in den Landeshaushalt zurückgeflossene Betrag wegen des Jahresabschlusses nicht mehr zugunsten des Landeshaushalts 2000 gebucht werden. Die Korrekturbuchungen der Kreiskasse wurden im Landeshaushalt somit erst im Haushaltsjahr 2001 berücksichtigt.

**7.3** Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

## **B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung**

### **Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen**

#### **8 Querschnittsprüfung des Assistenzbereichs „Schreibdienste“ bei den Bezirksregierungen**

*Die Fortführung der Untersuchung der Assistenzbereiche in der Landesverwaltung hat deutlich gemacht, dass im Bereich „Schreibdienste“ eine dauerhafte Auslastung der Stellen in Zukunft nicht mehr gewährleistet sein wird. Die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Informationstechnik ermöglicht schon heute vom Grundsatz her die wirtschaftlichere „ganzheitliche Vorgangsbearbeitung“ durch die sog. „Diktatberechtigten“ selbst.*

*Im Hinblick darauf, dass die Wiederbesetzung von Stellen für Schreibpersonal das Land für viele Jahre binden würde, hat der Landesrechnungshof empfohlen, das in der ganzheitlichen Vorgangsbearbeitung liegende Rationalisierungspotenzial gezielt auszuschöpfen und die Schreibdienststellen weitgehend mit kw-Vermerken zu versehen.*

*Dadurch könnten beispielsweise weitere 52 der bei den Bezirksregierungen im Haushaltsplan 2002 ausgewiesenen 146 Mischarbeits- und Schreibdienststellen mit kw-Vermerken versehen und damit bei Realisierung jährlich mehr als 1,5 Mio. € eingespart werden.*

- 8.1** Im Rahmen seiner Querschnittsprüfung der Assistenzbereiche hat der LRH die staatlichen Rechnungsprüfungsämter damit beauftragt, am Beispiel der Bezirksregierungen zu untersuchen, wie sich der Einsatz von Informationstechnik (IT) auf die Schreibdienste ausgewirkt hat.

Zum Schreibdienst gehören die Zentralkanzleien, die dezentralen Schreibdienste sowie die Mischarbeitsplätze mit Schreibanteilen über 50 %, auf denen Schreibtätigkeiten für Dritte (z. B. Erstellen von Vordrucken, Urkunden, Texten nach Vorlage oder Diktat, Korrektur und Nachbearbeitung der geschriebenen Texte) wahrgenommen werden.

Die Vorzimmerdienste blieben wegen ihrer besonderen Aufgabenstellung bei den Erhebungen unberücksichtigt.

- 8.2** Die Untersuchungen in den Jahren 1999 bis 2001 haben gezeigt, dass die Arbeitsplätze aller Mitarbeiter der Bezirksregierungen über eine IT-Vollausstattung (Standardsoftware, Drucker) verfügten und voll vernetzt waren, so dass zwischen den einzelnen Arbeitsplätzen die Möglichkeit des elektronischen Datenaustausches bestand. Spracherkennungssoftware („Diktieren direkt in den PC“) war im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht im Einsatz.

Die Auswirkungen der IT-Vollausstattung auf die verschiedenen Arbeitsplätze (Schreibdienstarbeitsplätze und Arbeitsplätze der sog. „Diktatberechtigten“, die dem Schreibdienst Aufträge erteilten) waren unterschiedlich:

- 8.2.1** Die Ausstattung der Schreibdienst-Arbeitsplätze mit IT hatte zur Folge, dass dort der Arbeitsaufwand für das zu fertigende Schriftgut erheblich zurückging, z. B. aufgrund der Verwendung von Formularvorlagen und Text-

bausteinen oder der Nutzung bereits vorhandener „ähnlicher“ Dateien. Textänderungen auf Wunsch der sog. „Diktatberechtigten“ oder Fehlerkorrekturen konnten als Einfügung erledigt werden, ohne dass ein erneutes Schreiben des gesamten Textes erforderlich gewesen wäre.

Das IM hatte dies zum Anlass genommen, die Zahl der Schreibdienststellen bei den Bezirksregierungen<sup>23</sup> im Zeitraum von 1997 bis 2000 von 461 auf 321 Stellen zu reduzieren.

**8.2.2** Die Ausstattung der Arbeitsplätze der diktatberechtigten Dezernenten und Sachbearbeiter mit IT wirkte sich uneinheitlich aus, da es weder Vorgaben an die „Diktatberechtigten“ gab, in welchem Umfang die ihnen zur Verfügung gestellte IT-Vollausstattung für die Fertigung von Entwürfen oder für die Übermittlung der Entwürfe an den Schreibdienst selbst genutzt werden sollte, noch Festlegungen, welche Tätigkeiten im Rahmen der Erstellung des Schriftgutes in Zukunft dem Schreibdienst obliegen sollten:

Ein Teil der Bediensteten verzichtete bereits auf handschriftliche Entwürfe oder Phonodiktate und fertigte seine Schreiben entweder vollständig selbst oder übermittelte dem Schreibdienst seine gespeicherten Entwürfe auf einem Datenträger als Dateivorlage oder auf elektronischem Weg als E-Mailvorlage („ganzheitliche Vorgangsbearbeitung“). In solchen Fällen entfiel die arbeitsteilige Bearbeitung des Schriftgutes durch die Schreibkräfte entweder ganz oder reduzierte sich zumindest erheblich, weil hier nur noch eine ergänzende Bearbeitung wie z. B. Formatierung, Rechtschreibprüfung, Ausdruck u.ä. erforderlich war. Außerdem entfielen bei dieser Verfahrensweise die früheren unproduktiven Transport- und Liegezeiten der Akten.

---

<sup>23</sup> Kapitel 03 310, Titel 425 10, Stellen für Angestellte, Dienstart 03, Vorzimmer- und Schreibdienst, Vergütungsgruppen VIII/VII BAT



Der Großteil der Dezernenten und Sachbearbeiter bei den Bezirksregierungen erstellte jedoch weiterhin Schreibaufträge an die Schreibdienste in konventioneller Weise, und zwar überwiegend als handschriftliche Vorlage oder als Phonodiktat.

Eine spürbare Entlastung der Schreibdienste durch die IT-Vollausstattung, die allen Dezernenten und Sachbearbeitern zur Verfügung gestellt worden war, konnte daher noch nicht festgestellt werden.

- 8.3** Der Bedarf an Schreibdiensten ist abhängig von Anzahl, Art und Umfang des zu erledigenden Schriftgutes. Für die Zukunft ist aber davon auszugehen, dass auch bei den Bezirksregierungen immer mehr sog. „Diktatberechtigte“ das benötigte Schriftgut aufgrund ihrer Vertrautheit mit der IT überwiegend oder vollständig selbst fertigen werden. Dies wird zu einer ständigen Reduzierung des vom Schreibdienst anzufertigenden Schriftgutes führen. Dieser Entlastungseffekt wird um so schneller eintreten, je eher die arbeitsteilige Bearbeitung des Schriftgutes durch die ganzheitliche Vorgangsbearbeitung abgelöst wird.

Das IM hatte im Zeitraum der Prüfungen schon von sich aus die 321 Stellen aus dem Jahre 2000 für das Haushaltsjahr 2002 noch weiter auf 146 Stellen reduziert. Von diesen entfielen 124 Stellen auf Mischarbeitsplätze mit mehr als 50% Schreibtätigkeit und 22 Stellen auf (reine) Schreibkräfte; 7 der 146 Stellen wurden mit kw- bzw. mit ku-Vermerken versehen. Dabei wurde das früher zur Bemessung des Personalbedarfs an Schreibdiensten übliche Kriterium „Anzahl der Diktatberechtigten je Schreibkraft“ zur Begründung des Stellenbedarfs 2002 nicht mehr herangezogen; allerdings wurde auch kein anderes Bemessungskriterium an dessen Stelle gesetzt.

Insofern ist der vom IM für den Haushaltsplan 2002 angemeldete Bedarf

von (146 – 7 kw/ku-Vermerke) 139 Schreibdienststellen für den LRH nicht nachvollziehbar, zumal diese Stellen mangels kw-Vermerken im Falle des Freiwerdens uneingeschränkt erneut besetzt und damit finanzielle Ressourcen auf Jahrzehnte hinaus gebunden werden können.

Der LRH hat deshalb gegenüber dem Innenministerium zwar den bisher erfolgten Abbau von Schreibdienststellen begrüßt, jedoch ergänzend ausgeführt, dass das aus der Informationstechnik resultierende Rationalisierungspotenzial seiner Auffassung nach noch nicht ausgeschöpft sei. Dies sei jedoch erforderlich, weil auch künftig noch für die Betreuung und regelmäßige Modernisierung der Informationstechnik beträchtliche Mittel benötigt würden. Es müsse daher insbesondere im Hinblick auf die schwierige Haushaltssituation des Landes erwartet werden, dass alle geeigneten Maßnahmen ergriffen würden, um Personalkosten einzusparen.

Solche Maßnahmen müssten in erster Linie darauf gerichtet sein, die Nutzung der zur Verfügung gestellten Informationstechnik durch die sog. „Diktatberechtigten“ zu intensivieren. Vorgegebenes Ziel müsse die Ablösung der bisherigen arbeitsteiligen durch die – im Ergebnis wirtschaftlichere – ganzheitliche Vorgangsbearbeitung sein. Deren Vorteile könnten aber nur dann voll zur Geltung kommen, wenn die sog. „Diktatberechtigten“ in der Anwendung ihrer Standardsoftware geübt wären. Dann könnte grundsätzlich mehr als die Hälfte der im Haushaltsplan 2002 ausgewiesenen 139 Mischarbeits- und Schreibkraftstellen eingespart werden, nämlich diejenigen Stellen und Stellenanteile, die derzeit noch für Schreibeinheiten zur Verfügung stehen.

**8.4** Hierzu hat der LRH in der Prüfungsmittelteilung vom 26.02.2002 dem IM Folgendes empfohlen:

**8.4.1** Die Beherrschung der Standardsoftware solle zu einem Kriterium für die

Einstellung auch von Sachbearbeitern und Dezernenten gemacht werden – eine Fähigkeit, die viele Absolventen der Hochschulen und Fachhochschulen schon heute besitzen.

**8.4.2** Weiterhin erscheine es grundsätzlich auch nicht unzumutbar, von den bereits im Landesdienst befindlichen Sachbearbeitern und Dezernenten im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Fortbildung ein Umlernen in der Technik des Schreibens zu verlangen. Es sei nämlich nicht vertretbar, dass die mehrere tausend Euro je Arbeitsplatz teure Informationstechnik und deren mit erheblichen Kosten eingerichtete Vernetzung nur sehr eingeschränkt genutzt würden.

Die Bezirksregierungen sollten daher nicht nur Schulungen für die Bedienung der Standardsoftware anbieten, sondern anschließend – soweit dies nicht im Einzelfall unzumutbar sei – auch entsprechende Leistungen erwarten.

**8.4.3** Im Übrigen würden die Erprobungsergebnisse in der Landesverwaltung zeigen<sup>24</sup>, dass die Spracherkennungssysteme („Diktieren in den PC“) immer leistungsfähiger und zugleich kostengünstiger würden. Aus Sicht des LRH sollten auch die Bezirksregierungen den Einsatz dieser Software in Betracht ziehen, um sie ggf. als Alternative anzubieten.

**8.4.4** Die Bezirksregierungen sollten außerdem konsequenterweise künftig auf die Einstellung von Personal verzichten, das lediglich als Schreibkraft ausgebildet sei. Dies diene letztlich auch den Arbeitssuchenden selbst, da

---

<sup>24</sup> Das MUNLV setzt bereits erfolgreich ein solches System zum Erstellen von Schriftgut und insbesondere zum Schreiben umfangreicher Texte ein. Ende September 2001 waren mit Zustimmung des dortigen Personalrats bereits 34 Arbeitsplätze des Ministeriums vor allem auf der Ebene der Referatsleitung mit einem Spracherkennungssystem ausgestattet. Es wurde angestrebt, den Einsatz auf den Großteil der Arbeitsplätze in dem Ministerium auszuweiten. Auch der LRH erprobt derzeit verschiedene Systeme.

es auch in deren Interesse liegen müsse, einen Beruf mit Zukunft zu erlernen – der Beruf „Schreibkraft“ gehöre jedoch nicht mehr dazu.

**8.4.5** Schließlich sollte – im Rahmen eines in mehreren Schritten ablaufenden Prozesses – weiteres Rationalisierungspotenzial dadurch ausgeschöpft werden, dass die Arbeitsabläufe innerhalb der Behörden an die vorhandene Vernetzung angepasst würden („Datentransport statt Papiertransport“). Aus der Ausstattung aller Arbeitsplätze mit Informationstechnik und deren Vernetzung resultiere ein Rationalisierungspotenzial auch im übrigen Assistenzbereich (z. B. Registratur-, Post- und Botendienst). Dies werde derzeit nur in geringem Umfang genutzt, weil die Arbeitsabläufe noch immer weitgehend auf die althergebrachten Verfahrensabläufe ausgerichtet seien. Die damit einhergehenden Medienbrüche (Schreiben am PC, Ausdruck auf Papier, Transport des Papiers, Vervielfältigung und Versendung des Papiers) seien unwirtschaftlich und sollten durch schnellere und vor allem kostengünstigere Verfahrensweisen ersetzt werden (Schreiben am PC, elektronische Versendung an Empfänger, ggf. Ausdruck auf Papier am Arbeitsplatz des Empfängers).

**8.5** Da die Umsetzung der Empfehlungen des LRH zunächst bei den bisherigen „Diktatberechtigten“ – auch zeitlich – zusätzliche Belastungen mit sich bringen wird, woraus für die Zeit des Übergangs ein – allerdings nicht genau bemessbarer – Personalmehrbedarf resultiert, hat der LRH dem IM und dem FM vorgeschlagen, den betroffenen Behörden als Anreiz die Verwendung der Personalkosten jeder dritten eingesparten Stelle für solche Zwecke zuzugestehen. Daraus ergebe sich für die Bezirksregierungen Folgendes:

- |    |   |                   |
|----|---|-------------------|
| a) | Von den 22 im Haushaltsplan 2002 ausgewiesenen Stellen für Schreibkräfte stünden nach Abzug der 4 kw- und der 3 ku-Vermerke noch 15 Stellen für die Wiederbesetzung mit Schreibkräften zur Verfügung. | 15 Stellen        |
| b) | Bei den im Haushaltsplan 2002 ausgewiesenen 124 Mischarbeitsplätzen entfielen mehr als 50 v. H. der Tätigkeiten auf Schreibaarbeiten. Umgerechnet auf Vollzeitstellen seien dies rund 63 Stellen.     | <u>63 Stellen</u> |
|    | Insgesamt   | 78 Stellen        |

Davon solle 1/3 (= 26 Stellen) den Bezirksregierungen als Einsparrendite verbleiben. Mit kw-Vermerken zu versehen seien dann 52 Stellen. Dies bedeute langfristig ein Einsparpotenzial von jährlich mehr als 1,5 Mio. €.

**8.6** Das IM und das FM stimmten in einem Grundsatzgespräch mit dem LRH darin überein, dass das Schreibkräftepotenzial auf Dauer ganz abgebaut und den Behörden die vorgenannte Einsparrendite zugestanden werden sollte.

Das IM hat jedoch hinzugefügt, dass es trotz seiner grundsätzlichen Übereinstimmung mit dem LRH die einzelnen Empfehlungen und die daraus resultierende Berechnung der kw-Vermerke noch eingehend mit allen Beteiligten erörtern wolle. Im Übrigen dürfe der vom LRH angelegte Maßstab aber nicht nur für den Bereich des IM, sondern müsse für die gesamte Landesverwaltung gelten.

Der LRH hat deshalb beim FM angeregt, an die übrigen Ressorts mit dem Ziel heranzutreten, die in dieser Prüfungsmitteilung dargestellten Grundsätze und Maßstäbe auf die übrige Landesverwaltung zu übertragen.

Der Schriftwechsel dauert noch an.

## 9 Zentralisierung der Beihilfefestsetzung in der Landesverwaltung

*Die Landesregierung hat bisher - trotz grundsätzlicher Übereinstimmung in der Sache - die Empfehlung des Landesrechnungshofs aus dem Jahre 1998, die Beihilfefestsetzung in der Landesverwaltung zu zentralisieren und dadurch eine erhebliche Anzahl von Stellen einzusparen, nicht umgesetzt.*

*Sie hat dieses Rationalisierungspotenzial bisher auch nicht dazu genutzt, das Landesamt für Besoldung und Versorgung mit dem wegen erheblich gestiegener Fallzahlen dringend benötigten zusätzlichen Personal auszustatten.*

9.1 Der LRH hatte im Jahre 1998 bei den insgesamt 221 Beihilfefestsetzungsstellen der Landesverwaltung sowie der kommunalen Schulämter und Polizeibehörden die Wirtschaftlichkeit der Beihilfefestsetzung für die Bediensteten des Landes NRW untersucht.

In seiner Prüfungsmitteilung vom November 1998 informierte er das FM und das IM darüber, dass sich durch Konzentrations-, Automations- und Organisationsmaßnahmen beim Land rechnerisch bis zu 285 (von seinerzeit insgesamt 629,5) Stellen und damit Ausgaben von jährlich rd. 29,5 Mio. DM einsparen ließen, wenn die Beihilfebearbeitung im Land auf 8 Festsetzungsstellen konzentriert und das Personal dort durch Umsetzungen verstärkt würde. Falls die Zentralisierung auf die Festsetzungsstellen der Landesverwaltung beschränkt und die kommunalen Zuständigkeiten belassen würden, ergebe sich ein Einsparpotenzial von rd. 210 Stellen bzw. rd. 22 Mio. DM jährlich.

Darüber hinaus solle die Beihilfefestsetzung für die Versorgungsempfänger beim Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) verbleiben und nicht – wie angedacht – auf die landes- und kommunalen Festsetzungsstellen verlagert werden.

Über das Ergebnis dieser Prüfung unterrichtete der LRH in seinem Jahresbericht 1999 den Landtag und die Landesregierung (Beitrag Nr. 28). Daraufhin bat der Ausschuss für Haushaltskontrolle im Februar 2000 die Landesregierung zu prüfen, ob und wie eine Konzentration der Beihilfefestsetzung für die Bediensteten des Landes mit entsprechender Kostenersparnis erfolgen könne.

Anfang September 2000 beschloss die Landesregierung, die Empfehlungen des LRH umzusetzen. Die Festsetzungsstellen bei den Kommunen sollten dabei allerdings nicht berücksichtigt werden. Mit der Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts beauftragte die Landesregierung das FM (federführend) und das IM; als Zeitpunkt für die Umsetzung gab sie den 01.01.2002 vor.

Eine Umsetzung dieses Beschlusses ist bisher nicht erfolgt.

- 9.2** Die zögerliche Umsetzung seiner Empfehlungen vom November 1998 ist für den LRH nicht nachvollziehbar, zumal das LBV wegen der ständig steigenden Zahl der Versorgungsempfänger dringend eine Personalverstärkung – nach Berechnungen des FM bereits über 30 Stellen – benötigt. Diese könnte durch Stellenverlagerung und Umsetzungen aus den anderen Festsetzungsstellen des Landes realisiert werden.

Im Dezember 2000 teilte das LBV den Versorgungsempfängern mit, dass bei der Beihilfebearbeitung infolge ständig steigender Antragszahlen mit

durchschnittlichen Erledigungszeiten von 4 bis 6 Wochen zu rechnen sei, weil das notwendige zusätzliche Personal aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes nicht bereit gestellt werden könne.

Auf die Kleine Anfrage 13/247 zu der Dauer der Beihilfebearbeitung durch das LBV antwortete das FM unter dem 28.02.2001 namens der Landesregierung, dass das LBV durch eine einmalige Sonderaktion den Arbeitsrückstand von rd. 26.000 Anträgen um ca. 10.000 Anträge habe verringern können. Durch Personalumsetzungen sollten darüber hinaus einige langfristige Personalausfälle kompensiert werden. Danach dürften sich die Bearbeitungszeiten künftig insgesamt verkürzen.

Dies trat jedoch nicht ein. Vielmehr stiegen die Rückstände erneut an.

Daraufhin meldete das FM für den Haushalt 2002 zusätzliche Mittel für Aushilfskräfte beim LBV an. Hiergegen erhob der LRH gegenüber dem FM Bedenken. Er wies auch die anderen Ressorts darauf hin, dass die Situation beim LBV Anlass genug sein müsse, um die gegenüber dem Landtag angekündigte Konzentration der Festsetzungsstellen schnellstmöglich umzusetzen und das LBV bis zum Ende des Jahres 2001 mit dem dadurch frei werdenden Fachpersonal zu verstärken.

Dem wurde jedoch nicht gefolgt.

Statt der dauerhaften Verlagerung von Stellen und der Umsetzung von Fachpersonal wurde als Zwischenlösung fachfremdes Personal aus kw-Bereichen anderer Behörden in das LBV umgesetzt. Neben dem für die Ausbildung dieser Kräfte im Beihilferecht erforderlichen Zeitaufwand reichten diese Maßnahmen nach Angaben des LBV allerdings im Ergebnis nur aus, um Vakanzen im derzeitigen Stellenbestand aufzufüllen.



Da die Zahl der Versorgungsempfänger und damit auch die Zahl der Beihilfeanträge ständig weiter stieg, waren zur Reduzierung der Bearbeitungszeiten auch weiterhin Sonderaktionen der Bediensteten des LBV (bezahlte Mehrarbeit an Abenden und an Wochenenden) erforderlich.

- 9.3** Der LRH hat sich gegenüber allen Ressorts besorgt darüber geäußert, dass seine seit dem Jahre 1998 bekannten Rationalisierungsempfehlungen des LRH trotz des Personalbedarfs beim LBV noch nicht umgesetzt worden sind.

Die Uneinigkeit unter den Ressorts über die Fragen der künftigen Beihilfeorganisation und der fehlende Wille, Stellen und Personal auch über Ressortgrenzen hinweg umzusetzen, lassen den LRH daran zweifeln, ob der Beschluss der Landesregierung zur Zentralisierung der Beihilfe zügig umgesetzt wird.

Deshalb sollte nach Auffassung des LRH auch geprüft werden, ob die Zuständigkeit für die Beihilfebearbeitung nicht allein dem FM übertragen werden sollte. Dadurch würde dieses in die Lage versetzt werden, die Bearbeitung der Beihilfe effizient zu steuern.

Das Verfahren dauert an.

## 10 IT-Geräte- und Lizenzverwaltung

*In den vergangenen Jahren wurde in erheblichem Umfang in die IT-Ausstattung der Landesverwaltung investiert, allein im Jahr 2001 mindestens 380 Mio. DM. Der Landesrechnungshof hat in allen Bereichen der Landesverwaltung mit Ausnahme der Hochschulen die IT-Geräte- und Lizenzverwaltung geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Anforderungen des § 73 LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften nicht erfüllt werden. Ebenso genügen die vorgenommenen organisatorischen Regelungen sowie die installierten IT-Verfahren nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO. Darüber hinaus kann in vielen Verwaltungsbereichen das Risiko von Unterlizenzierung nur durch wirtschaftlich und haushaltsrechtlich nicht vertretbare Überlizenzierung ausgeschlossen werden.*

### 10.1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurden in allen Bereichen der Landesverwaltung umfangreiche Investitionen getätigt, um die IT-Infrastruktur den wachsenden Bedürfnissen anzupassen. Nach Hochrechnungen des LRH beliefen sich allein die für 2001 vorgesehenen IT-Investitionen auf mindestens 380 Mio DM (ohne bauliche Veränderungen).

Die in allen Bereichen der Landesverwaltung eingesetzten IT-Verfahren haben grundlegende Bedeutung für die Arbeit in den Dienststellen. Je höher der Automationsgrad und damit die Effizienz des Verwaltungshandelns, desto abhängiger ist die Verwaltung allerdings von ihrer IT. Zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs und damit der Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags sind die Verwaltungen ohne die notwendigen Investitionen in die IT-Infrastruktur und die IT-Logistik nicht mehr in der Lage.

Eine manuelle Abwicklung von Verwaltungsverfahren wäre ohne massiven zusätzlichen Personaleinsatz, der in keinem Verhältnis zu IT-Investitionen stünde, gar nicht mehr möglich. Der Haushaltsgesetzgeber steht daher unter dem Sachzwang, die für die Aufrechterhaltung der IT-Verfahren notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Landesregierung hat ihrerseits die Verpflichtung, diese Mittel so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen.

Der LRH hat eine Querschnittsuntersuchung zur IT-Geräte- und Lizenzverwaltung durchgeführt, um festzustellen, welchen Stellenwert die Bewahrung der Investitionen und die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit genießt. Dabei wurde die damit verbundene Verwaltungsarbeit und die sachgerechte und wirtschaftliche Abwicklung der anfallenden Aufgaben bei den Dienststellen des Landes untersucht und überprüft.

Nach § 73 LHO ist über das Vermögen ein Nachweis zu erbringen. Daraus folgt die Verpflichtung die IT-Geräte und Lizenzen ordnungsgemäß zu verwalten. Gem. Nr. 3.1 VV zu § 73 LHO sind in einem Gegenstandsverzeichnis Gegenstände mit einem Wert über 500 DM und einer Lebensdauer von mehr als einem Jahr nachzuweisen. Die meisten IT-Geräte erfüllen diese Voraussetzung und sind dementsprechend nachzuweisen. Die VV zu § 73 LHO sehen darüber hinaus ein Verteilungsverzeichnis und einen Benutzernachweis vor.

Unabhängig von der haushaltsrechtlichen Verpflichtung zur Führung von Verzeichnissen ist für die technische Betreuung der Geräte aus wirtschaftlichen Gründen die Führung von Verzeichnissen erforderlich, um ohne nennenswerten Aufwand Informationen für Planungen und Fehleranalysen durchführen zu können. Ebenso ist ein aktuelles Verzeichnis notwendig, um Beschaffungsmaßnahmen gezielt und bedarfsgerecht durchführen zu können.

Eine besondere Bedeutung hat der Nachweis der IT-Geräte für die Lizenzierung der Software, da nur mit einem entsprechenden Verzeichnis sowohl eine Unterlizenzierung (mit lizenzrechtlichen Folgen) als auch eine Überlizenzierung (mit haushaltsrechtlichen Folgen) verhindert werden kann.

Der Führung von Geräteverzeichnissen kommt auch bei dem Einsatz einer KLR eine Bedeutung zu, da Geräte und Lizenzen den einzelnen Kostenstellen zugeordnet werden müssen und der technische Betrieb der IT-Geräte seinerseits Kosten bei der Dienststelle (zentrale IT-Stelle) verursacht. Geräte- und Lizenznachweis sollten daher technisch mit der KLR verknüpft sein.

In Verbindung mit dem Verteilungsverzeichnis bekommen auch die Informationen der Personalverwaltung und der Gebäudeverwaltung eine Bedeutung für die IT-Geräteverwaltung, da IT-Geräte entweder Personen oder Arbeitsplätzen zugeordnet sind und der Bezug zwischen Personen, Arbeitsplätzen und IT-Geräten dadurch wechseln kann, dass die Mitarbeiter umziehen oder wechseln oder eben der Gerätestandort verändert wird. Ebenso sind Informationen aus Personal- und Gebäudeverwaltung erforderlich, um IT-Geräte rechtzeitig zur Verfügung stellen oder einziehen zu können.

Auf Grund dieser vielfältigen Anforderungen und der bisherigen Erkenntnisse hat der LRH geprüft, ob die Verwaltung bislang alle Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Durchführung der IT-Geräte- und Lizenzverwaltung ausgeschöpft hat. Aufgrund des flächendeckenden Einsatzes der IT konnte nur eine gezielte Prüfung aller Verwaltungsbereiche ein aussagekräftiges Ergebnis erzielen. Der LRH hat sich deshalb für eine Querschnittsuntersuchung entschieden.

Die Feststellungen des LRH wurden mit den geprüften Dienststellen jeweils am Ende der örtlichen Erhebungen ausführlich diskutiert, bei festgestellten Haushaltsverstößen wurde den Dienststellen die Möglichkeit gegeben, den Sachverhalt und die eigene Vorgehensweise nochmals zu erläutern und zu begründen. Der LRH verzichtet daher auf eine Darstellung der Einzelfälle, sondern konzentriert sich auf eine systematische Analyse und Bewertung.

Nachfolgend werden Begriffe verwendet, für die es keine allgemeingültigen Definitionen gibt. Zur Vermeidung von Missverständnissen werden diese vorweg im Sinne der Prüfung und dieses Berichtes definiert:

### **IT-Verwaltung**

Alle Verwaltungstätigkeiten in Zusammenhang mit IT-Geräten und Software, insbesondere die Bedarfsermittlung, die Ausschreibung und Beschaffung, die Vereinnahmung, die Abwicklung in Haushalts- und Kosten- und Leistungsrechnungsverfahren, die Führung von Verzeichnissen sowie die Aussonderung und Verwertung.

### **IT-Services**

Alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von IT, insbesondere die (De-) Installation von Geräten und Software, der Betrieb von Geräten, Netzwerken und Softwareverfahren, die Betreuung der Anwender sowie die technische Zuarbeit der IT-Verwaltung.

### **Lizenzmanagement**

Lizenzmanagement beinhaltet die laufende Prüfung der Einhaltung lizenzrechtlicher Vorschriften, den wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln für Lizenzen, den Nachweis der Lizenzierung gegenüber dem Lizenzgeber, die Beratung und Information der Anwender und Systembetreuer in li-

zenzrechtlichen Fragen sowie den Abgleich zwischen lizenzierte und installierter Software.

## **10.2 Prüfungsfeststellungen**

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung der IT-Geräte- und Lizenzverwaltung in annähernd 100 Landesdienststellen aller Bereiche (ohne Hochschulen) die Organisation, die Automationsunterstützung sowie einzelne Vorgänge der IT-Verwaltung untersucht. Fast alle Dienststellen hatten organisatorische Regelungen zur IT-Verwaltung getroffen sowie mehr oder weniger leistungsfähige Software im Einsatz, mit der sowohl Aufgaben des IT-Service als auch der IT-Verwaltung wahrgenommen werden.

Weder die eingesetzten DV-Verfahren noch die rein manuellen Vorgehensweisen wurden den Anforderungen des § 73 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften gerecht.

Bei allen untersuchten Dienststellen wurden Abweichungen zwischen den Angaben in den IT-Gerätenachweisen und den tatsächlichen Verhältnissen festgestellt. Die Auswirkungen auf die Verwendbarkeit der gespeicherten Daten waren lediglich in der Finanzverwaltung unbedeutend. In den übrigen untersuchten Bereichen schwankte die Qualität erheblich, im Einzelfall konnte nicht einmal annähernd die tatsächliche Zahl der in den Dienststellen befindlichen IT-Geräte ermittelt werden.

Ein Lizenzmanagement, wie es der LRH für diese Prüfung definiert hat, konnte in keiner der geprüften Dienststellen festgestellt werden, wobei die Finanzverwaltung auf dem Weg zu einem der Definition gerecht werden den Lizenzmanagement am weitesten fortgeschritten ist. In der Konsequenz ist nicht gewährleistet, dass

- die installierte Software vollständig lizenziert ist,
- die lizenzierte Software dem Lizenzgeber nachgewiesen werden kann,
- nur die notwendigen Lizenzen beschafft werden,
- die zur Verfügung stehenden Lizenzen wirtschaftlich genutzt werden und
- der organisatorische Umgang mit Lizenzen und Software wirtschaftlich abläuft.

In vielen Verwaltungsbereichen kann das Risiko von Unterlizenzierung nur durch wirtschaftlich und haushaltsrechtlich nicht vertretbare Überlizenzierung ausgeschlossen werden.

Eine gezielte Bedarfsermittlung für IT-Beschaffungen (Hard- und Software) mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Daten findet nur in Ausnahmefällen statt. In den meisten Fällen ist es zwar möglich, Gerätetypen bzw. deren Leistungsmerkmale festzustellen, um so auf Basis von technischen Anforderungen einen technischen Bedarf zu ermitteln. Dieser steht jedoch nur in den seltensten Fällen in direktem Bezug zu den veranschlagten Haushaltsmitteln. Durch die technische Fortentwicklung der IT und der sich daraus ergebenden Konsequenzen bedürfte es Mittelzuweisungen, die einer Wechselbewegung vergleichbar sind. Da die Haushaltsansätze tendenziell eher auf Konstanz ausgelegt sind und die Rückgabe von nicht in Anspruch genommenen Mitteln die Reduzierung des Haushaltsansatzes bewirkt, werden IT-Maßnahmen durchgeführt, die bei einer Gesamtbetrachtung unwirtschaftlich sind.

Alle im Rahmen der Prüfung festgestellten Automationslösungen zur IT-Geräteverwaltung wurden primär für die Wahrnehmung der IT-Services erstellt. Diese Aufgaben erfordern korrekte Informationen über die in Betrieb befindlichen IT-Geräte sowie die installierte Software, verknüpft mit den Benutzerdaten. Fehlerhafte Informationen führen zu fehlerhaften

Analysen und in der Konsequenz häufiger zu fehlerhaften Korrekturmaßnahmen. Derartige Effekte müssen aus wirtschaftlichen Gründen unterbunden werden. Die Hauptursache für Fehler in der IT-Geräteverwaltung stellen technische Maßnahmen ohne Pflege der Verzeichnisse der mit den IT-Services betrauten Bediensteten dar, obwohl den betroffenen Personen durchaus bewusst ist, dass diese Unterlassung ihnen letztendlich mehr Arbeit verschafft.

Die Verfahren zur IT-Geräte- und Lizenzverwaltung beinhalten zur Zuordnung der Geräte zu Standorten auch Daten der Bediensteten. Diese Daten sind in den meisten Fällen gesondert zu pflegen, ohne dass hinreichende organisatorische oder technische Vorkehrungen getroffen sind, dass die Datenpflege fehlerfrei möglich ist. Die eingeschränkte Qualität der Daten der Bediensteten führt zu Mehraufwand bei IT-Verwaltung und IT-Services.

Die gleiche Problematik gilt bei der Überschneidung von Aufgaben mit der KLR sowie Haushaltsverfahren.

Ein IT-Gerätenachweis ist grundsätzlich nicht dafür geeignet, Verlust von IT-Geräten zu verhindern, dazu bedarf es organisatorischer Regelungen für den Umgang mit den Geräten. Ein IT-Gerätenachweis kann aber dafür genutzt werden, Verlust schnellstmöglich zu erkennen und zeitgerecht Maßnahmen einzuleiten, den Verlust aufzuklären. Dazu ist es aber erforderlich, dass jederzeit Bestands- und Bewegungsdaten ausgewertet werden und diese zumindest stichprobenartig mit der Realität abgeglichen werden. In keiner der geprüften Dienststellen wird der Gerätenachweis für diesen Zweck eingesetzt. So ist es auch nicht verwunderlich, dass in vielen Dienststellen gerade beim Lagerbestand erhebliche Abweichungen zwischen Buchführung und Gerätebestand in dem entsprechenden Lager festgestellt werden mussten. In den meisten Dienststellen handelt es sich dabei überwiegend um (wertlose oder wertlos gewordene) Altgeräte, de-



ren Verbleib nicht geklärt werden konnte. Bei einer Dienststelle wurden jedoch Lagerdifferenzen mit einem kalkulierten Wert von 160.000 DM sowie von der Dienststelle selbst ermittelte Geräteverluste von rund 80.000 DM festgestellt. Zudem betrug der buchmäßige Wert der gelagerten Geräte bei dieser Dienststelle zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH rund 500.000 DM. Werden bei einem derartigen Lagerbestand keine organisatorischen Maßnahmen zur Sicherung der Geräte vorgenommen, so ist es einerseits kaum verwunderlich, dass der Verbleib einzelner Geräte ungeklärt bleibt, andererseits stellt ein solches Verhalten eine Nichtbeachtung der im Verkehr mit Wertgegenständen erforderlichen Sorgfalt dar. Fraglich ist aber, wozu überhaupt ein derartiger Lagerbestand benötigt wird.

Bei der Prüfung wurden darüber hinaus Haushaltsverstöße mit einem Volumen von rund 3,5 Mio. DM festgestellt. Diese sind einerseits auf Rahmenbedingungen des Haushalts zurückzuführen, die wirtschaftliche und zukunftsorientierte IT-Planungen und IT-Maßnahmen erschweren und andererseits auf ungenügendes Projektmanagement und Controlling im Zusammenhang mit IT-Beschaffungen. Häufigstes Fehlverhalten war die verfrühte Beschaffung von Software im November oder Dezember eines Jahres, wenn der Einsatz erst im folgenden Jahr erfolgen sollte. Aufgrund der bestehenden Rahmenverträge ist bei derartigen Beschaffungen eine sehr kurzfristige Umsetzung durch Anmeldung beim Lizenzgeber möglich.

Einen Sonderfall stellt die derzeit praktizierte dezentrale Ressourcenverwaltung für IT-Mittel in den Polizeibehörden und den Zentralen Polizeitechnischen Diensten dar. Sie bewirkt Probleme, die die IT-Verwaltung aufwändiger machen, die IT-Betriebskosten erhöhen und eine zukunftsorientierte IT-Planung erschweren.

### **10.3 Prüfungsempfehlungen**

Der LRH ist der Auffassung, dass die Bedeutung der Geräteinventarisierung für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz, eine wirtschaftliche und zukunftsorientierte Planung sowie eine ordnungsgemäße Lizenzierung in fast allen geprüften Dienststellen zu gering eingeschätzt wird.

Er hat auf Grund der Feststellungen organisatorische, technische und rechtliche Empfehlungen ausgesprochen. Diese haben das Ziel, die festgestellten Defizite ohne Rücksicht auf bestehende Strukturen und Regelungen zu beheben. Dazu bedarf es eines höheren Stellenwertes der Verwaltungstätigkeiten im Zusammenhang mit der IT-Infrastruktur sowie klarer Festlegungen, wer wann was zu tun hat. Denn nur wer weiß, was er hat und wo er es hat, kann es zielgerichtet nutzen. Zur Unterstützung der IT-Verwaltung ist ein geeignetes Software-Tool am Markt zu suchen und dieses mit den bestehenden IT-Verfahren zu verknüpfen. Organisatorisch besteht die Notwendigkeit, größere Einheiten für die IT-Verwaltung zu bilden. Für eine Konzentration von Aufgaben bieten sich vorrangig die Bezirksregierungen und die zentralen Rechenzentren an.

### **10.4 Stellungnahme der Landesverwaltung**

Die Feststellungen des LRH wurden in ersten Stellungnahmen der Ressorts weitestgehend nicht bestritten. Ebenso wurde dem LRH zugestimmt, dass der IT-Verwaltung mehr Bedeutung zugemessen werden müsse und eine bessere IT-Unterstützung notwendig sei. Die organisatorischen Vorschläge erforderten eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit der IT-Verwaltungsstruktur im Land, so dass eine Stellungnahme dazu noch aussteht.

## Innenministerium (Epl. 03)

### 11 **Zentrale Unterbringungseinrichtungen des Landes für Asylbewerber**

*Infolge des Rückgangs der Asylbewerberzahlen sank der Bedarf an Plätzen in den Zentralen Unterbringungseinrichtungen des Landes. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs hätten Anfang 1999 erhebliche Ausgaben für Miete, Bewirtschaftung und Bauunterhaltung eingespart werden können, wenn in entsprechendem Umfang zeitnah auch Unterbringungseinrichtungen aufgegeben worden wären.*

*Die Anfang der neunziger Jahre geschlossenen Verträge über die Versorgung und Betreuung der in diesen Einrichtungen untergebrachten Asylbewerber wurden mehrfach verlängert. Erst im Jahr 2001 wurden diese Leistungen nach einer europaweiten Ausschreibung neu vergeben.*

*Dem Land entstanden erhebliche finanzielle Nachteile, weil die Nutzfläche einer zur Unterbringung von Asylbewerbern angemieteten Liegenschaft erheblich kleiner war als bei Abschluss des Vertrages offenbar angenommen.*

*Schließlich hat der Landesrechnungshof angeregt, seitens des Landes auf eine Änderung des bundesgesetzlich geregelten Schlüssels für die von den einzelnen Bundesländern aufzunehmenden Asylbewerber hinzuwirken.*

Die vom Land Nordrhein-Westfalen aufzunehmenden Asylbewerber werden - nach Einleitung des Asylverfahrens durch das zuständige Bundesamt - vorübergehend in Gemeinschaftsunterkünften des Landes unterge-

bracht. Für diese Zentralen Unterbringungseinrichtungen (ZUE) mietete das Land in den Jahren 1992/93 an verschiedenen Standorten Liegenschaften, zumeist ehemalige Kasernen. Außerdem wurden mit mehreren Hilfsorganisationen Verträge über die Versorgung und Betreuung der Asylbewerber geschlossen; darin war u. a. festgelegt, wie viele Bettenplätze die Betreuungsorganisation in der jeweiligen ZUE vorzuhalten hatte.

Infolge des Rückgangs der Asylbewerberzahlen wurde seit 1994 eine Reihe von ZUE geschlossen. Von den ursprünglich 19 bestanden 1998 noch 9 Unterbringungseinrichtungen. Zum Jahresende 1998 wurde eine weitere ZUE aufgegeben. Für die verbliebenen 8 Einrichtungen wurde eine auf 2.200 Bettenplätze reduzierte Gesamtkapazität festgelegt.

- 11.1** Im Rahmen seiner Prüfung ist der LRH u. a. der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Ausgaben für die angemieteten Liegenschaften entsprechend dem Rückgang der Asylbewerberzahlen verringert haben. Dabei hat er festgestellt, dass die mit den Betreuungsorganisationen vereinbarte Gesamtkapazität zwar von 6.320 (1994) auf 2.200 Plätze (1999) zurückgeführt worden war, die Ausgaben für Miete, Bewirtschaftung und Bauunterhaltung in diesen Jahren aber nur von rd. 17,5 Mio. DM auf rd. 9,6 Mio. DM gesunken waren. Die auf einen Unterbringungsplatz entfallenden Ausgaben waren somit von rd. 2.800 DM auf rd. 4.400 DM gestiegen. Das lag in erster Linie daran, dass anlässlich der Herabsetzung der von den Betreuungsorganisationen insgesamt vorzuhaltenden Bettenkapazität Anfang 1999 nicht die Zahl der Mietobjekte weiter abgebaut, sondern statt dessen die Belegung der noch vorhandenen 8 ZUE um jeweils rd. 100 auf 250 bzw. 300 Plätze reduziert wurde.

Die Beibehaltung von 8 Unterbringungseinrichtungen im Jahr 1999 war nach Ansicht des LRH unwirtschaftlich; die räumlichen Kapazitäten der angemieteten Objekte waren nicht annähernd ausgeschöpft. Wäre es bei

der bisher festgelegten Kapazität von rd. 400 Plätzen je ZUE geblieben, so hätten jedenfalls 6 Einrichtungen für die Bereitstellung der vorzuhaltenden 2.200 Bettenplätze ausgereicht. Angesichts der Tatsache, dass für jede ZUE ursprünglich sogar eine Belegung mit 500 Asylbewerbern vereinbart war, hätte auch dann noch eine ausreichende Reserve zur Verfügung gestanden. Bei Schließung von 2 Einrichtungen hätten jährlich Miet-, Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltungsmittel in der Größenordnung von 2 Mio. DM eingespart werden können.

Langfristige Standortplanungen, bei denen insbesondere Kostengesichtspunkte hinreichend einbezogen wurden, hat der LRH nicht feststellen können. So wurden erst nach Beginn der örtlichen Erhebungen (Anfang 1999) von der zuständigen Bezirksregierung Ermittlungen über den Bauzustand der einzelnen ZUE und den Mittelbedarf eingeleitet, der in den nächsten 5 Jahren für Bauunterhaltungsmaßnahmen zu erwarten war.

In seiner Stellungnahme vom 01.06.2001 machte das IM geltend, eine - aus seiner Sicht vorschnelle - Aufgabe weiterer Standorte wegen des geringeren Bedarfs an Bettenplätzen sei Anfang 1999 nicht in Betracht gekommen. Zum Einen habe angesichts erkennbarer Bemühungen des Bundes, die ehemaligen Kasernen zu veräußern, zunächst geklärt werden müssen, für welche Standorte die Nutzung als ZUE zumindest mittelfristig gesichert war. Zum Anderen seien im März 1999 Ermittlungen über den mittelfristigen Bauunterhaltungsbedarf eingeleitet worden, um ein weiteres Entscheidungskriterium bei der Auswahl der beizubehaltenden Standorte zu erhalten. Wie das Ministerium außerdem mitteilte, wurden inzwischen 3 weitere Einrichtungen, bei denen erhebliche Kosten für Sanierungs- und Bauunterhaltungsmaßnahmen zu erwarten waren, zum 30.06.2000, zum 31.12.2000 bzw. zum 30.06.2001 aufgegeben.

Der LRH hält es für unbefriedigend, dass die 3 Einrichtungen erst mit deutlichem zeitlichen Abstand nach Absenkung der vorzuhaltenden Bettenkapazitäten geschlossen wurden, weil die erforderlichen Klärungen nicht rechtzeitig herbeigeführt wurden. Er hat das IM außerdem darauf hingewiesen, dass sich die Frage weiterhin stelle, ob es notwendig und wirtschaftlich vertretbar ist, die verbliebenen 5 ZUE beizubehalten, zumal die für diese vereinbarte Bettenkapazität auf insgesamt 1.500 Plätze reduziert wurde (300 Plätze je ZUE, wobei zumeist die Erweiterung auf 500 Plätze im Bedarfsfall vorbehalten war). Um bei anstehenden Standortentscheidungen auch Kostenvergleiche als wesentliches Kriterium einbeziehen zu können, sei es deshalb notwendig, alle insoweit relevanten Daten für die einzelnen ZUE zusammenzustellen und fortzuschreiben.

- 11.2** Die Verträge mit den verschiedenen Hilfsorganisationen über die Versorgung und Betreuung der in den ZUE untergebrachten Asylbewerber bestanden bereits seit 1992 bzw. 1993. Sie waren mehrfach mit jeweils neu vereinbarten Entgelten verlängert worden. Die Ausgaben beliefen sich 1994 auf rd. 80 Mio. DM und 1999 auf rd. 31 Mio. DM.

Der LRH hat dazu bemerkt, dass kein Grund ersichtlich sei, der eine Ausnahme von einer Ausschreibung dieser Leistungen nach Maßgabe der vergaberechtlichen Bestimmungen rechtfertigen könne.

Nach Mitteilung der zuständigen Bezirksregierung sind die Betreuungsleistungen inzwischen auf Grund einer europaweiten Ausschreibung zum 01.07.2001 für drei Jahre neu vergeben worden. Ergänzend teilte das IM mit, das Land habe sich eine jährliche Verlängerungsoption für die Verträge vorbehalten. Spätestens nach einer Gesamtdauer von 5 Jahren solle aber künftig eine Neuausschreibung vorgenommen werden. Nach Auskunft der Bezirksregierung waren die nach der Neuvergabe zu zahlenden

Entgelte um jährlich rd. 1,3 Mio. DM niedriger als die Beträge, die sich aus den Angeboten der nicht mehr berücksichtigten Betreuungsorganisationen ergaben.

- 11.3** Für die vom Bund gemieteten Kasernen war regelmäßig ein monatliches Entgelt von 2 DM pro qm Gebäudenutzfläche vereinbart. Nur bei einer Liegenschaft war vertraglich nicht diese Berechnungsgrundlage, sondern der vom Land monatlich zu zahlende Gesamtbetrag von 40.000 DM festgelegt. Da nach dem vorvertraglichen Schriftverkehr auch in diesem Fall der vom Bundesminister der Finanzen vorgegebene Mietzins von 2 DM/qm gelten sollte, hätte die vom Land genutzte Fläche somit 20.000 qm betragen müssen.

Nachweise über die tatsächliche Flächengröße waren während der örtlichen Erhebungen des LRH nicht zu erlangen. Eine daraufhin von der Bezirksregierung veranlasste Gebäudenutzflächenberechnung des seinerzeit zuständigen Staatlichen Bauamts ergab eine Nettogrundfläche von lediglich rd. 13.400 qm. Auf dieser Grundlage errechnete die Bezirksregierung eine Überzahlung von rd. 1,4 Mio. DM für die Zeit vom 01.04.1992 bis 31.12.2000.

Die Bundesvermögensverwaltung hat Rückzahlungen unter Hinweis auf den vertraglich vereinbarten Festpreis abgelehnt. Auch der neue Eigentümer der zwischenzeitlich veräußerten Liegenschaft war zu einer Fortsetzung des Nutzungsverhältnisses nur bereit, wenn der bisherige Mietzins von 40.000 DM weiter gezahlt wird. Damit hat das Land erhebliche finanzielle Nachteile erlitten, weil der Vertrag ohne Kenntnis von einer wesentlichen Grundlage für die Entgeltberechnung - der Größe der Nutzfläche - geschlossen wurde. Erst die Prüfung durch den LRH wurde zum Anlass genommen, diese konkret zu ermitteln.

**11.4** Nach der seit 1992 geltenden Regelung des Asylverfahrensgesetzes hat das Land NRW 22,4 % der nach Deutschland einreisenden Asylbewerber aufzunehmen, da die Länder von der Möglichkeit, durch Vereinbarung einen (anderen) Verteilungsschlüssel festzulegen, keinen Gebrauch gemacht haben.

Diese gesetzlich bestimmte, starre Aufnahmequote berücksichtigt weder die demographische noch die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern. Der LRH hat deshalb das IM auf den von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung jährlich neu berechneten sogenannten Königsteiner Schlüssel hingewiesen, der in vielen Fällen als Finanzierungsschlüssel für eine Ausgabenverteilung auf die Länder dient. Dieser Verteilungsschlüssel berücksichtigt die Bevölkerungszahl und das Steueraufkommen der Länder und hätte in den letzten Jahren zu einer geringeren Aufnahmequote für das Land NRW geführt; sie hätte in den Jahren 1995 bis 1999 zwischen 21,57 % und 21,66 % gelegen. Trotz der relativ geringen Abweichungen von der geltenden Aufnahmequote von 22,4 % hätte dies zu erheblich geringeren finanziellen Belastungen des Landes geführt, weil in den genannten Jahren insgesamt 3.600 Asylbewerber weniger aufzunehmen gewesen wären. Neben den Unterbringungskosten in den ZUE hätten sich insbesondere die Kostenerstattungen reduziert, die das Land nach der anschließenden Verteilung der Asylbewerber auf die Gemeinden an diese zu leisten hat. Die Gemeinden erhalten für jeden Asylbewerber nach Maßgabe des Flüchtlingsaufnahmegesetzes eine Vierteljahrespauschale in Höhe von 2.025 DM (ab 01.01.2002: 1.036 €). Der LRH hielt es daher für geboten, dass das Land sich nachhaltig um eine Änderung des derzeitigen Verteilungsschlüssels bemüht.



Das IM hat dazu mitgeteilt, das Land NRW habe im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz eine Bundesratsinitiative unterstützt, die auf eine Anpassung der Verteilungsregelung im Asylverfahrensgesetz an den Königsteiner Schlüssel gerichtet war. Der Deutsche Bundestag habe aber den Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes in dieser Fassung nicht angenommen. Nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages vom 01.03.2002 bleibe die Verteilungsregelung des Asylverfahrensgesetzes unverändert. Für eine einstimmige Vereinbarung der Länder über einen anderen Verteilungsschlüssel sieht das IM keinen Raum. Versuche zur Einführung des Königsteiner Schlüssels oder anderer, weitere Kriterien einbeziehender Schlüssel hätten in den vergangenen Jahren nicht zu einer Einigung geführt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 12 Bedarf an Küchendienstkräften für Polizeiküchen

***Den bei Aus- und Fortbildungseinrichtungen bestehenden Polizeiküchen waren mehr Dienstkräfte zugewiesen, als es ein Runderlass des Innenministeriums zur Personalbedarfsberechnung vorsah. Das Innenministerium hob daraufhin den Runderlass mit der Begründung auf, dass die bisherige Bemessungsgrundlage – Zahl der Essensteilnehmer in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen – nicht mehr gelten sollte.***

***Nachdem der Landesrechnungshof beanstandet hatte, dass nach der ersatzlosen Aufhebung des Runderlasses keine Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs erkennbar sei, sagte das Innenministerium eine Neuberechnung zu.***

Ein RPA führte im Auftrag des LRH bei den Polizeiausbildungsinstituten und einem Polizeifortbildungsinstitut eine Querschnittsprüfung der dort eingerichteten sieben von landesweit insgesamt acht Polizeiküchen durch. Diese Polizeiküchen waren für die Verpflegung derjenigen Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten (zumeist Polizeianwärterinnen und -anwärter des mittleren Dienstes) eingerichtet, die gemäß § 188 Landesbeamtengesetz verpflichtet sind, an einer Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen. Darüber hinaus haben diese Küchen bei polizeilichen Einsätzen aus besonderem Anlass die Versorgung der Einsatzkräfte sicherzustellen. Auch nach Schließung einzelner Einrichtungen wurden die acht Polizeiküchen beibehalten, drei wurden jedoch Polizeipräsidien organisatorisch zugeordnet.

Schwerpunkt der Prüfung des RPA war die Ausstattung der Polizeiküchen mit Küchendienstkräften. Grundlage der entsprechenden Stellenzuweisungen war ein Runderlass des IM aus dem Jahre 1976. Danach richtete sich die Zahl der Küchendienstkräfte im Wesentlichen nach der Zahl der Verpflegungsteilnehmer in der jeweiligen Einrichtung.

- 12.1** Nach den Feststellungen des RPA waren für die sieben geprüften Polizeiküchen im Jahre 1997 rd. 30 Stellen mehr zugewiesen, als sich - ausgehend von den jeweils vorhandenen Teilnehmerzahlen - auf der Basis des Runderlasses des IM errechneten. Gegen dieses Prüfungsergebnis machten die Institute insbesondere geltend, die Bemessung des Stellenbedarfs nach dem mehr als 20 Jahre alten Erlass werde den geänderten Verhältnissen nicht mehr gerecht.

Das IM, an das sich der LRH in dieser Angelegenheit gewandt hatte, teilte mit, die Anzahl der Küchendienstkräfte solle künftig nicht mehr von der Zahl der Essensteilnehmer abhängig gemacht werden, und hob den diesbezüglichen Runderlass im September 2000 ersatzlos auf.

Zur Begründung wies das Ministerium auf die Funktion der Polizeiküchen als Einsatzküchen hin, welche die Versorgung von Polizeikräften in besonderen Einsatzlagen sicherzustellen hätten. Bisher habe sich die Bemessung der Küchendienstkräfte an der Aufgabe orientieren können, die Teilnehmer an der Gemeinschaftsverpflegung in den Einrichtungen zu versorgen. Die Versorgung im Einsatzfall sei daher bislang unproblematisch gewesen. Der Rückgang bei den Neueinstellungen von (zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung verpflichteten) Polizeianwärterinnen und -anwärtern des mittleren Dienstes im Zuge der Einführung der zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei habe jedoch erkennen lassen, dass eine entsprechende Anpassung der Zahl der Küchendienstkräfte die Versorgung durch die Polizeiküchen im Einsatzfall gefährden könnte.

Das IM teilte weiter mit, seit 1996 sei die Zahl der Küchendienstkräfte bei den acht Polizeiküchen um 37 Personen reduziert worden. Die für das Jahr 2000 zur Verfügung stehende Personalstärke von insgesamt 108,5 Küchendienstkräften (die Zahl wurde später auf 111 korrigiert) sei zum Erhalt der Einsatzfähigkeit der Polizei ausreichend und notwendig.

**12.2** Der LRH hielt den vom IM für notwendig erklärten Personalbestand für nicht hinreichend begründet. Nach ersatzloser Aufhebung der bisherigen Berechnungsgrundlage war nicht erkennbar, nach welchen Kriterien sich der Bedarf an Küchendienstkräften nunmehr bemessen sollte. Der LRH hat daher darauf hingewiesen, dass es für den Personalbedarf der Küchen auch in ihrer Funktion als Einsatzküchen entscheidend darauf ankomme, auf welche Auslastung (Anzahl der Einsatzlagen pro Jahr, Anzahl der zu versorgenden Polizeiangehörigen) die Küchen ausgerichtet seien und ob hierfür unabdingbar die bestehenden acht polizeieigenen Küchen vorzuhalten seien. Er hat deshalb eine Berechnungsgrundlage angemahnt, aus der die Zahl der Küchendienstkräfte hervorgehe, die für den Erhalt der Einsatzfähigkeit der Polizei in besonderen Lagen ausreichend und notwendig sei.

**12.3** Zur Frage des LRH nach einer Berechnungsgrundlage berief sich das IM zunächst allgemein darauf, dass bei der Berechnung der für den Einsatzfall erforderlichen Mindestzahl an Küchendienstkräften Einsatzerfahrungen zu Grunde gelegt worden seien. Die aktuellen Erfahrungen anlässlich des letzten Castor-Transports in Niedersachsen hätten den Wert und die Notwendigkeit der Polizeiküchen nachdrücklich unter Beweis gestellt. Zu einem weiteren Stellenabbau sehe es sich deshalb nicht in der Lage.

Eine Reduzierung des Küchenpersonals wäre nach Einschätzung des Ministeriums nur zu vertreten, wenn gleichwertige Leistungen Privater vertraglich gesichert werden könnten. Catering-Unternehmen benötigten aber eine Vorlaufzeit von mindestens 12 Stunden. Im Rahmen der bevorstehenden Umstrukturierung der polizeilichen Aus- und Fortbildung werde das Ministerium erneut prüfen, wie der Verpflegungsbedarf künftig effektiv und effizient sichergestellt werden könne. Dabei werde es sowohl die Anzahl der Polizeiküchen als auch die Stärke des Küchenpersonals den veränderten Anforderungen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit privater Anbieter anpassen.

Bei weiteren Erörterungen mit dem LRH teilte das IM dann mit, dass nunmehr ein detailliertes Berechnungsmodell für den Bedarf an Küchendienstkräften in besonderen Einsatzlagen erarbeitet werde. Ziel dieser Berechnungen sei es zu ermitteln, wie viele Küchendienstkräfte erforderlich seien, um für eine bestimmte Anzahl von Polizeivollzugskräften die Erstversorgung in einer besonderen Einsatzlage gleichsam aus dem Stand sicher zu stellen. Zu klären sei in diesem Zusammenhang auch, wie eine möglichst gleichmäßige Auslastung der Polizeiküchen - auch außerhalb von Einsatzlagen - zu erreichen sei. Man gehe nunmehr davon aus, dass der erforderliche Bedarf an Küchendienstkräften voraussichtlich unter dem derzeitigen Stellenbestand liegen werde.

- 12.4** Der LRH hat im Januar 2002 darauf hingewiesen, dass einem sich abzeichnenden geringeren Bedarf an Küchendienstkräften möglichst frühzeitig Rechnung zu tragen sei. Bei der Stellenbewirtschaftung sei schon jetzt Vorsorge zu treffen, damit bei Vorliegen der Neuberechnung der Personalbestand zeitnah angepasst werden könne.

Das IM hat zugesagt, bis Juli 2002 das Ergebnis der Überprüfung vorzulegen. Bis dahin würden frei werdende Stellen nicht neu besetzt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## **Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung (Epl. 05)**

### **13 Wissenschaftliche Werkstätten der Universitäten**

*Der Landesrechnungshof hat wissenschaftliche Werkstätten von Universitäten geprüft. Diesen Werkstätten obliegt es, die Arbeit in Forschung und Lehre durch technische Dienstleistungen zu unterstützen. Als Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, Werkstätten zusammenzuführen, die Auftragsabwicklung zu verbessern und Werkstattleistungen kostendeckend abzurechnen. Ferner hat er sich für eine verstärkte Vergabe von Werkstattleistungen an Fremdfirmen sowie für eine intensivere Kooperation der Werkstätten ausgesprochen.*

*Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs aufgegriffen und die Universitäten um Überprüfung und ggf. Reorganisation ihrer wissenschaftlichen Werkstätten gebeten. Der Landesrechnungshof erwartet von einer Reorganisation der Werkstätten erhebliche Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit.*

#### **13.1 Gegenstand und Ziel der Prüfung**

Alle 15 Universitäten des Landes verfügen über wissenschaftliche Werkstätten, die insbesondere in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern technische Dienstleistungen erbringen. Im Mittelpunkt der Tätigkeit dieser Werkstätten steht die Fertigung von Versuchsanlagen, Werkstücken und Geräten für Forschungszwecke. Daneben werden aber auch

Arbeiten zur Unterstützung von Vorlesungen, Übungen und Diplomarbeiten erledigt.

Es gibt im wesentlichen vier Werkstattarten, nämlich Mechanik- und Elektronikwerkstätten, Schreinereien und Glasbläsereien.

In den Mechanikwerkstätten werden überwiegend Geräte und Teile aus Metall hergestellt bzw. bearbeitet. Den Elektronikwerkstätten obliegen insbesondere Entwicklung und Bau von elektronischen Geräten sowie von Steuerungs- und Messeinrichtungen. Zum Aufgabenbereich der Schreinereien und Glasbläsereien gehören Sonderanfertigungen aus Holz bzw. Glas.

Der LRH hat in den Jahren 2000/2001 die wissenschaftlichen Werkstätten der Universitäten landesweit geprüft.

Bei mehreren Universitäten, die über eine vergleichsweise große Personalausstattung der wissenschaftlichen Werkstätten verfügen, sind detaillierte örtliche Erhebungen durchgeführt worden. Bei den anderen Universitäten hat der LRH lediglich Grunddaten zur jeweiligen Werkstattsituation erfasst.

Ziel der Prüfung war es, Möglichkeiten zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Werkstätten festzustellen.

## **13.2 Feststellungen und Vorschläge des LRH**

### **13.2.1 Organisation der Werkstätten**

Die wissenschaftlichen Werkstätten sind überwiegend einzelnen Fachbereichen der Universitäten oder innerhalb der Fachbereiche einzelnen oder mehreren Instituten oder Lehrstühlen zugeordnet; nur in wenigen Fällen sind sie fachbereichsübergreifend zuständig. Bei den meisten Universitäten gibt es eine Reihe von gleichartigen Werkstätten; in vielen Fachberei-



chen sind insbesondere mehrere Mechanik- und Elektronikwerkstätten anzutreffen.

Entsprechend ihrer organisatorischen Zuordnung sind die Werkstätten regelmäßig in räumlicher Nähe zu den jeweiligen Fachbereichen, Instituten oder Lehrstühlen untergebracht.

Die 15 Universitäten des Landes verfügten im Erhebungszeitraum über insgesamt 362 wissenschaftliche Werkstätten mit 1.383,85 Beschäftigten (ohne Auszubildende).

Die Verteilung der Werkstätten und des Personals auf die Universitäten wird in der nachstehenden Übersicht aufgezeigt. Sie ist nach der Zahl der Werkstätten der einzelnen Universitäten sortiert.

Universität	Zahl der Werkstätten	Zahl der Beschäftigten	Zahl der Beschäftigten je Werkstatt (Durchschnitt)
Technische Hochschule Aachen	135	498,50	3,7
Universität Bochum	40	209,00	5,2
Universität Bonn	40	123,50	3,1
Universität Münster	34	98,75	2,9
Universität Köln	30	86,50	2,9
Universität Dortmund	23	106,00	4,6
Universität – Gesamthochschule Siegen	10	38,00	3,8
Universität – Gesamthochschule Essen	9	58,00	6,4
Universität Bielefeld	9	33,00	3,7
Universität Düsseldorf	8	30,00	3,8
Universität – Gesamthochschule Duisburg	7	38,00	5,4
Universität – Gesamthochschule Wuppertal	7	26,00	3,7
Universität – Gesamthochschule Paderborn	6	31,00	5,2
Fernuniversität – Gesamthochschule Hagen	2	4,60	2,3
Deutsche Sporthochschule Köln	2	3,00	1,5
Summe	362	1383,85	3,8

Aus der Gesamtzahl der Werkstätten und Beschäftigten aller Universitäten errechnet sich eine durchschnittliche Personalausstattung von 3,8 Beschäftigten je Werkstatt.

Eine nähere Betrachtung der Werkstattgrößen hat ergeben, dass die Personalausstattung einer Vielzahl von Werkstätten deutlich unter diesem Durchschnittswert lag. So waren nach den Feststellungen des LRH 168 der 362 Werkstätten, d. h. fast die Hälfte mit nur ein bis zwei Beschäftigten besetzt.

Der LRH hat vorgeschlagen, insbesondere kleinere Werkstätten gleicher Art zusammenzuführen, sofern dem nicht besondere fachliche Gesichtspunkte (z. B. hoher Spezialisierungsgrad) entgegen stehen.

Auf diese Weise könnten Personalausfälle eher kompensiert werden. Schwankungen beim Arbeitsanfall wären besser ausgleichbar, so dass eine höhere Personal- und Maschinenauslastung zu erwarten wäre. Außerdem würden sich nach Auffassung des LRH auch Möglichkeiten für eine Verringerung des Personals ergeben, und zwar sowohl bei den Werkstattleitern als auch bei den Werkstattmitarbeitern. Zusammengeführte Werkstätten könnten ferner ein umfangreicheres Leistungsspektrum abdecken. Anstatt in mehreren kleinen Werkstätten zum Teil gleiche Maschinen vorzuhalten, könnten Maschinen für spezialisierte Bearbeitungsverfahren oder größere und qualitativ hochwertigere Maschinen beschafft werden.

Eine Zusammenführung von Werkstätten setzt nicht zwingend die Möglichkeit voraus, die Werkstätten auch räumlich zusammengefasst unterzubringen. Nach Auffassung des LRH reicht es aus, wenn die Standorte der Werkstätten eine solche Nähe zueinander und zu den Werkstattnutzern aufweisen, dass eine einheitliche Einsatzsteuerung der Werkstattressourcen möglich ist und der enge Kontakt zwischen Werkstattnutzern und Werkstattbeschäftigten gewährleistet bleibt.

### **13.2.2 Abwicklung von Werkstattaufträgen**

Bei der Abwicklung von Werkstattaufträgen hat der LRH – auch innerhalb der einzelnen Universitäten - keine einheitlichen Verfahrensweisen festgestellt.

Für die Auftragserteilung werden nicht in allen Werkstätten Auftragsformulare verwandt; vielfach werden die Aufträge mündlich erteilt. Bei der Durchführung der Aufträge wird überwiegend nur der Materialverbrauch erfasst; die zur Erledigung erforderliche Arbeitszeit wird dagegen zumeist nicht festgehalten. Eine IT-Unterstützung bei der Auftragserteilung und –ausführung findet nur zum Teil statt.

Nach Auffassung des LRH setzt eine zweckmäßige Planung und Steuerung des Arbeitsablaufs in den Werkstätten voraus, dass die Auftragserteilung grundsätzlich mit Hilfe eines einheitlichen und verbindlichen Auftragsformulars erfolgt und auftragsbezogen die Arbeits- und Maschinenstunden sowie der Materialverbrauch erfasst werden. Die auftragsbezogenen Daten liefern wichtige Informationen zur Ressourcennutzung und sind Basis insbesondere für Auslastungs- und Bedarfsanalysen sowie für Kostenberechnungen.

Ferner sollte die Auftragsplanung und –steuerung durch den Einsatz einer auf die spezifischen Anforderungen und Bedarfe der wissenschaftlichen Werkstätten abgestimmten Software unterstützt werden.

### **13.2.3 Abrechnung von Werkstattleistungen**

Nach den Feststellungen des LRH stellen die Werkstätten ihre Leistungen den Auftraggebern vielfach nicht in Rechnung. Soweit Leistungen abgerechnet werden, beschränkt sich dies überwiegend auf die auftragsbezogenen Materialverbräuche. Personalkosten der Werkstätten werden entweder ganz außer Acht gelassen oder mit Stundensätzen berechnet, wel-

che die tatsächlichen Personalkosten auch nicht annähernd abdecken. Nach Auffassung des LRH sollten die wissenschaftlichen Werkstätten in Zukunft volle Kostendeckung aus den erhaltenen Aufträgen erzielen, d. h. entsprechende Entgelte von den Werkstattnutzern verlangen. Dementsprechend sollten den Werkstattnutzern schrittweise – zunächst fiktive, später reale – Werkstattbudgets zur Verfügung gestellt werden. Ein solches Abrechnungsmodell würde die Kosten der Werkstattnutzung transparent machen und letztlich zu einem wirtschaftlicheren Umgang mit den vorhandenen Ressourcen führen.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, welche die notwendigen Kostendaten zur Verfügung stellt, hat bei den einzelnen Universitäten einen unterschiedlichen Stand erreicht. Daher sollte nach Auffassung des LRH eine weitergehende Abrechnung von Werkstatteleistungen zunächst im Rahmen eines Modellversuchs von solchen Werkstätten erprobt werden, bei denen die Kosten- und Leistungsrechnung bereits weit vorangeschritten ist.

#### **13.2.4 Fremdvergabe von Werkstatteleistungen**

Einige Werkstätten bzw. Werkstattnutzer erteilen keine Aufträge an Fremdfirmen. Andere machen von dieser Möglichkeit zumindest in bestimmten Fällen Gebrauch, z. B. bei marktgängigen Bau- oder Geräteteilen oder bei Kapazitätsengpässen in den wissenschaftlichen Werkstätten.

Nach den Feststellungen des LRH eignen sich eine Reihe von Werkstatteleistungen, auch soweit es um Spezialanfertigungen geht, für eine Vergabe an auf dem Markt vorhandene Firmen.

Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, Werkstatteleistungen verstärkt an Fremdfirmen zu vergeben, wenn dadurch Wirtschaftlichkeitsgewinne im Personal- und Sachbereich zu erwarten sind. Neben einer Kostenerspar-

nis würde eine verstärkte Fremdvergabe auch die Möglichkeiten verbessern, flexibel auf die sich ständig wandelnden Bedarfe nach technischen Dienstleistungen im Bereich der Wissenschaften zu reagieren.

Dabei ist dem LRH bewusst, dass das Ausschöpfen von Einsparpotenzialen beim Werkstattpersonal das Ausscheiden der entsprechenden Beschäftigten oder deren Umsetzung voraussetzt. Vorhandene Werkstattbeschäftigte müssen in jedem Fall ausgelastet werden, bevor eine Auftrags erledigung durch Externe in Betracht kommt.

### **13.2.5 Kooperation der Werkstätten**

Bei der Kooperation wissenschaftlicher Werkstätten hat der LRH ebenfalls Unterschiede festgestellt.

Bei den Kooperationspartnern ist eine große Bandbreite gegeben. Zum Teil arbeiten Werkstätten allenfalls mit Werkstätten desselben Instituts oder desselben Fachbereichs der Universität zusammen; eine Reihe von Werkstätten kooperiert dagegen sogar mit Werkstätten anderer Hochschulen oder mit Werkstätten von Forschungseinrichtungen.

Sofern eine Kooperation erfolgt, erschöpft diese sich zum Teil in einem Wissens- oder Erfahrungsaustausch; teilweise werden darüber hinaus Maschinen, Werkzeuge, Material und sogar Personal gemeinsam genutzt bzw. ausgetauscht.

Der LRH hat sich für eine intensivere Zusammenarbeit der wissenschaftlichen Werkstätten ausgesprochen. In den einzelnen Universitäten sollte ein IT-gestützter Informationsaustausch zwischen den Werkstätten stattfinden. Die Ausstattungs- und Leistungsprofile der Werkstätten sollten sowohl im Netz der jeweiligen Universität als auch im Internet abrufbar sein. Dadurch würde die Kooperation erleichtert, die Nutzung der Werkstattkapazitäten optimiert und letztlich ein Werkstattverbund geschaffen werden.

Ferner hat der LRH angeregt, in jeder Universität ein zentrales Werkstattgremium zu schaffen, das eine Abstimmung in wichtigen werkstattübergreifenden Fragen, z. B. bei der Beschaffung teurer Maschinen, gewährleistet.

### **13.3 Entscheidungen des LRH**

Gegenüber vier Universitäten, deren Werkstätten der LRH im einzelnen untersucht hat, sind Einzelentscheidungen des LRH ergangen.

In diesen Entscheidungen hat der LRH eine Reorganisation der wissenschaftlichen Werkstätten auf der Grundlage konkreter Vorschläge gefordert.

Dem MSWF hat der LRH in einer zusammenfassenden Entscheidung vom 16.01.2002 seine landesweit gewonnenen Prüfungserkenntnisse und die daraus abgeleiteten Grundüberlegungen und Vorschläge mit der Bitte mitgeteilt, diese an alle Universitäten heranzutragen und zu veranlassen, dass die Universitäten auf dieser Basis ihre wissenschaftlichen Werkstätten überprüfen und die danach ggf. erforderlichen Reorganisationsmaßnahmen einleiten.

## **13.4 Reaktionen der Universitäten und des Ministeriums**

### **13.4.1 Stellungnahmen und Maßnahmen der Universitäten**

Die gegenüber den vier Universitäten ergangenen Einzelentscheidungen haben dort intensive Erörterungen und Reorganisationsüberlegungen in Gang gesetzt, die noch nicht abgeschlossen sind. In ersten Stellungnahmen haben die Universitäten die Vorschläge des LRH überwiegend zustimmend aufgenommen.

Zur Frage organisatorischer Zusammenführungen wissenschaftlicher Werkstätten haben die vier Universitäten ihre Auffassung zum Ausdruck gebracht, dass unter Berücksichtigung räumlicher und fachlicher Gegebenheiten Zusammenführungen von Werkstätten grundsätzlich möglich seien und Synergieeffekte bewirken könnten. Für eine Reihe dahin gehender Vorschläge des LRH, insbesondere soweit sie auf Zusammenführung von Werkstätten innerhalb eines Fachbereichs gerichtet sind, haben die Universitäten entsprechende Umsetzungen angekündigt.

Die empfohlene Verwendung von Auftragsformularen ist zum Teil zugesagt worden, zum Teil wird jedoch – weiterhin – eine mündliche Auftragserteilung als vorzugswürdig angesehen. Die Notwendigkeit der künftigen Erfassung und Auswertung auftragsbezogener Daten und damit des Ressourcenverbrauchs wird von den vier Universitäten schon im Hinblick auf die beabsichtigte Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung weitgehend anerkannt. Der vom LRH vorgeschlagene IT-Einsatz bei Auftragsplanung und –steuerung wird ebenfalls ganz überwiegend befürwortet; einige Universitäten haben mit konzeptionellen Vorarbeiten oder Umsetzungsmaßnahmen in ausgewählten Bereichen begonnen.

Die vom LRH empfohlene kostendeckende Abrechnung von Werkstattleistungen sehen die vier Universitäten als geeignete Maßnahme zur Steige-

rung von Kostentransparenz und Kostenbewusstsein, die in engem Zusammenhang mit dem Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung steht und in diesem Rahmen eingeführt werden soll. In einer Universität sind Pilotwerkstätten für die Erarbeitung eines entsprechenden Abrechnungsmodells ausgewählt worden; spätestens ab dem Jahr 2003 soll in dieser Universität eine auftragsscharfe Kostenerfassung und –abrechnung für alle Werkstätten verbindlich sein.

Einer verstärkten Fremdvergabe von Werkstatteleistungen stehen die Universitäten überwiegend skeptisch oder ablehnend gegenüber. Sie haben insbesondere darauf verwiesen, dass es sich häufig um die Entwicklung und Anfertigung von Unikaten oder um Spezialarbeiten handle, für die es keine externen Anbieter gebe und die eines ständigen, unmittelbaren Kontakts zwischen Auftraggeber und -nehmer bedürften. Eine Universität hat die Durchführung von Marktanalysen zugesagt.

Die Vorschläge des LRH zur Verbesserung der Kooperation der Werkstätten wollen die vier Universitäten weitgehend aufgreifen. Die Schaffung eines zentralen Werkstattgremiums ist jedoch zum Teil – unter Hinweis auf bereits bestehende Koordinierungsinstrumentarien – abgelehnt worden.

#### **13.4.2 Maßnahmen des Ministeriums**

Das Ministerium hat am 28.01.2002 einen Workshop mit Vertretern mehrerer Hochschulen durchgeführt, in dem insbesondere die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen des LRH sowie vorhandene Werkstattkonzepte und Reorganisationsüberlegungen einzelner Hochschulen vorgestellt und erörtert worden sind.

Zu der im Workshop u. a. behandelten Frage der IT-Unterstützung bei der Auftragsverwaltung beabsichtigt das Ministerium, eine hochschulübergreifende Arbeitsgruppe einzusetzen, die zunächst ein Pflichtenheft er-



stellen soll.

Das Ministerium hat sich den ihm mitgeteilten Grundüberlegungen und Empfehlungen des LRH angeschlossen und sie mit Schreiben vom 04.02.2002 allen Universitäten übersandt. Es hat die Universitäten gebeten, auf dieser Basis die Werkstattbereiche zu überprüfen und ihm darüber sowie über ggf. eingeleitete Reorganisationsmaßnahmen zu berichten.

Durch die Reorganisation der Werkstätten erwartet der LRH erhebliche Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium und den vier Universitäten, gegenüber denen Einzelentscheidungen ergangen sind, ist noch nicht abgeschlossen.

## 14 Gebühren im Hochschulbereich

*Die von den Hochschulen erhobenen Gebühren sind teils seit 20 Jahren, teils seit 14 Jahren nicht der Kostenentwicklung angepasst worden. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof gefordert, die Gebühren deutlich anzuheben. Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat die Notwendigkeit einer Gebührenerhöhung anerkannt, betreibt die Umsetzung aber nicht mit dem gebotenen Nachdruck.*

### 14.1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit einer Prüfung der Einnahmen der Hochschulen hat sich der LRH im Jahr 2001 auch mit den Gebühren im Hochschulbereich befasst.

Das Hochschulstudium selbst ist gebührenfrei (§ 10 Satz 1 Hochschulgesetz NRW).

Für einige wenige Tatbestände fallen jedoch nach dem Hochschulgebührengesetz (HSGebG) und dem Hochschulbibliotheksgebührengesetz (HBGG) Gebühren an.

So sind z. B. Gebühren für die Einschreibung als Gasthörerin oder Gasthörer sowie bei verspäteter Einschreibung bzw. Rückmeldung, bei der Ausstellung von Zweitschriften des Studiausweises usw. zu entrichten. Im Bibliotheksbereich sind insbesondere für die Überschreitung von Leihfristen Gebühren zu zahlen. Die hierdurch erzielten Einnahmen stellen einen wesentlichen Teil des gesamten Gebührenaufkommens der Hochschulen dar.

Im HSGebG ist die Höhe der jeweiligen Gebühren gesetzlich festgelegt. Die Sätze für die Gebühren nach dem HBGG sind in der durch das MSWF erlassenen Hochschulbibliotheksgebührenordnung (HBGO) geregelt.

## **14.2 Feststellungen des LRH**

Im Zuge seiner Prüfung hat der LRH festgestellt, dass die Gebühren nach der HBGO seit 1988, die meisten Gebühren nach dem HSGebG sogar seit 1982 unverändert geblieben, d. h. seit 14 bzw. 20 Jahren nicht mehr angepasst worden sind. Sie liegen zum Teil deutlich unter den in anderen Bundesländern erhobenen Beträgen.

Die allgemeinen Lebenshaltungskosten haben sich von 1982 bis 2001 um etwa 48,5 % erhöht. Bezogen auf den Zeitraum von 1988 bis 2001 ergibt sich eine Steigerungsrate von annähernd 36 %.

Der LRH hat dem MSWF mitgeteilt, er halte es vor dem Hintergrund der dargelegten Kostensteigerungen für dringend geboten, die Gebührensätze deutlich anzuheben.

Bereits früher habe der LRH im Rahmen einer Querschnittsprüfung darauf hingewiesen, dass Gebühren- und Entgeltsätze in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und an die inzwischen eingetretene Kostenentwicklung angepasst werden müssten (vgl. Nr. 9 des Jahresberichts 1993/94).

Dem hatte die Landesregierung seinerzeit zugestimmt und betont, sie sehe in der regelmäßigen Überprüfung und ggf. Anpassung der Gebührenbestimmungen an neue Sachverhalte und an die aktuelle Kostensituation eine wichtige und ständige Aufgabe aller hiervon berührten Stellen (Stellungnahme der Landesregierung vom 25.10.1994, LT-Vorlage 11/3444).

Der LRH hat das MSWF gebeten,

- hinsichtlich der Gebühren nach dem HSGebG dem Gesetzgeber eine deutliche Gebührenerhöhung vorzuschlagen und
- die in der HBGO geregelten Gebührensätze deutlich anzuheben.

Darüber hinaus hat der LRH verschiedene Vorschläge zur Einführung neuer Gebührentatbestände nach dem Vorbild bereits existierender Regelungen in anderen Bundesländern gemacht.

Er hat auch das FM über seine Feststellungen unterrichtet.

### **14.3      Stellungnahmen der Ministerien**

Das FM hat dem LRH mit Schreiben vom 29.10.2001 mitgeteilt, es unterstütze die Bestrebungen, die Einnahmeressourcen der Hochschulen zu erhöhen.

Das MSWF hat in seiner Stellungnahme vom 07.02.2002 ausgeführt, die Berechtigung zur Erhöhung der Gebühren sei evident. Es sei beabsichtigt, das Gebührenrecht zu deregulieren und es den Hochschulen zu überlassen, zukünftig die - nach dem Grundsatz der Kostendeckung zu ermittelnden - Gebühren in eigenen Satzungen festzulegen. Eine Grundlage für die Gebührenermittlung könne die KLR darstellen, an deren Einführung die Hochschulen zurzeit arbeiteten.

Auf die vom LRH angeregten neuen Gebührentatbestände werde das Ministerium zu einem späteren Zeitpunkt zurückkommen.

#### **14.4 Erwidernng des LRH**

Der LRH hat das MSWF darauf hingewiesen, dass wegen der dargestellten Kostensteigerungen eine deutliche Gebührenerhöhung vordringlich sei. Ein weiteres Zuwarten könne auch angesichts des noch nicht absehbaren Zeitraums bis zu einer Deregulierung des Hochschulgebührenrechts sowie der anschließenden hochschulinternen Umsetzungsprozesse nicht hingenommen werden. Bei einem erheblichen Teil der Hochschulen werde zudem in absehbarer Zeit das kostenrechnerische Instrumentarium für eine Gebührenkalkulation noch nicht zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang hat der LRH das MSWF ergänzend darauf hingewiesen, dass die Hochschulbibliotheken einiger anderer Bundesländer bei vergleichbarem Sachverhalten erheblich höhere Gebühren erheben als die Hochschulbibliotheken in Nordrhein-Westfalen. Selbst wenn die derzeit für Leihfristüberschreitungen in Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Gebühren auf das Dreifache angehoben würden, lägen sie noch im Mittelfeld der zum Vergleich herangezogenen anderen Bundesländer. Allein hierdurch könnten nach überschlägigen Berechnungen des LRH zusätzliche Einnahmen von mehr als 4 Mio. € jährlich erschlossen werden.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 15 Prüfung des Landesspracheninstituts NRW

*Der Landesrechnungshof hat mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt das Landesspracheninstitut NRW geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass bei den Entgelten für die Sprachkurse und für die Unterkunft der Kursteilnehmer Steigerungspotenziale vorhanden sind. Ferner hat der Landesrechnungshof die Möglichkeit aufgezeigt, das bisher auf zwei Standorte verteilte Institut vollständig an einem Standort unterzubringen.*

*Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung hat alsbaldige Erhöhungen der Kursentgelte in Aussicht gestellt. Es beabsichtigt, über die Standortfrage bis zum Ende des Jahres 2002 zu entscheiden.*

### 15.1 Ausgangslage

Das Landesspracheninstitut NRW (LSI) ist eine Einrichtung des Landes nach § 14 des Landesorganisationsgesetzes im Geschäftsbereich des MSWF. Seine satzungsmäßige Aufgabe besteht in der Vermittlung praktischer Kenntnisse der arabischen, chinesischen, japanischen und russischen Sprache auf wissenschaftlicher Grundlage. Dazu führt es Sprachkurse mit einer Dauer zwischen einer Woche und vier Wochen durch, die für jedermann zugänglich sind.

Das LSI ist auf zwei Standorte in Bochum verteilt. An beiden Standorten hält es neben den Unterrichtsräumen auch Zimmer zur Unterbringung der Kursteilnehmer vor.

In den Jahren 1998 bis 2000 betragen die – überwiegend aus Kurs- und Unterkunftsentgelten erzielten – jährlichen Einnahmen des LSI durchschnittlich rund 1,75 Mio. DM. Die jährlichen Ausgaben lagen (ohne die im

genannten Zeitraum für eine Gebäudesanierung angefallenen Bauausgaben) im Durchschnitt bei rund 5,3 Mio. DM. Die Selbstfinanzierungsquote, d. h. das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben, erreichte damit durchschnittlich nur 33 %.

Der LRH hat das LSI im Jahr 2001 mit Unterstützung eines RPA geprüft. Ziel der Prüfung war es insbesondere, nach Möglichkeiten für eine Erhöhung der Einnahmen bzw. Senkung der Ausgaben zu suchen, um zu einer Verbesserung der Selbstfinanzierungsquote des LSI beizutragen.

## **15.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH**

### **15.2.1 Entgelte für die Sprachkurse**

Das Entgelt für einen Sprachkurs ist abhängig von der zu erlernenden Sprache, der Dauer des Sprachkurses und der Einstufung des Kursteilnehmers in eine der drei Tarifgruppen des LSI.

Der Tarifgruppe A gehören im wesentlichen Schüler, Studierende, Auszubildende und Arbeitslose an. Zur Tarifgruppe B zählen Privatpersonen sowie Bundes-, Landes- und Kommunalbedienstete. In die Tarifgruppe C werden sog. Firmenkunden (Mitarbeiter von Firmen, die auf Veranlassung ihres Arbeitgebers an Sprachkursen teilnehmen) eingestuft.

Das RPA hat für das Jahr 1999 die Kostendeckungsgrade der Kursentgelte ermittelt. Diese lagen (gerundet)

- in der Tarifgruppe A zwischen 9 und 18 %,
- in der Tarifgruppe B zwischen 20 und 39 % sowie
- in der Tarifgruppe C zwischen 26 und 56 %.

Der LRH hat sich für eine Erhöhung der Kursentgelte in allen Tarifgruppen des LSI ausgesprochen. Für Firmenkunden hat er das MSWF um eine sukzessive Anhebung der Entgelte auf ein kostendeckendes Niveau gebeten.

Nach überschlägiger Berechnung auf der Basis der Teilnehmerzahlen des Jahres 1999 ergäben sich allein durch die Erhebung kostendeckender Entgelte in der Tarifgruppe C jährliche Mehreinnahmen von über 200.000 €.

### **15.2.2 Entgelte für die Unterkunft der Teilnehmer**

Die vom LSI zu Unterbringungszwecken vorgehaltenen Zimmer sind – je nach Größe und Ausstattung – in drei Kategorien eingeteilt. In Abhängigkeit von der Zimmerkategorie und der Einstufung der Nutzer in eine der drei Tarifgruppen lagen die Unterkunftsentgelte pro Übernachtung zwischen 19,20 DM und 45 DM zuzüglich Umsatzsteuer.

Nach den Berechnungen des RPA wurde bei zwei der drei Zimmerkategorien nicht nur eine volle Kostendeckung, sondern sogar ein Überschuss erzielt. Gleichwohl hat der LRH die Auffassung vertreten, dass bei allen Kategorien – im Hinblick auf marktübliche Unterbringungspreise - generell noch Erhöhungsspielräume bestünden. Er hat sich daher gegenüber dem MSWF für eine Anhebung aller Unterkunftsentgelte ausgesprochen.

### **15.2.3 Zusammenführung des LSI an einem Standort**

Das LSI ist an beiden Standorten jeweils in einem Gebäude untergebracht, das zum Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) gehört. An jedem Standort befinden sich Unterrichtsräume zur



Durchführung von Sprachkursen, Unterkunftszimmer für die Kursteilnehmer, ein Lehrerzimmer, ein Sprachlabor, Büroräume für Dozenten und Verwaltungskräfte sowie eine Bibliothek.

Der LRH und das RPA haben untersucht, ob eine vollständige Unterbringung des LSI an einem der beiden Standorte möglich wäre, so dass der andere Standort aufgegeben werden könnte.

Für die Unterrichtsräume und Unterkunftszimmer hat das RPA anhand der Belegungsdaten die Auslastungen im Jahr 2000 und im ersten Halbjahr 2001 ermittelt. Es hat festgestellt, dass im Durchschnitt des Jahres 2000 und des ersten Halbjahres 2001 die Auslastung der Unterrichtsräume am jeweiligen Standort bei rund 47 bzw. 49 % lag. Die Auslastung der Unterkunftszimmer betrug in den untersuchten Zeiträumen am einen Standort rund 25 %, am anderen rund 41 %. Nach Berechnungen des RPA hätten die Unterrichtsräume und Unterkunftszimmer jedes der beiden Standorte grundsätzlich für alle Kurse und Übernachtungen des Jahres 2000 bzw. des ersten Halbjahres 2001 ausgereicht.

Hinsichtlich der anderen, jeweils an beiden Standorten vorhandenen Räumlichkeiten (Lehrerzimmer, Sprachlabor, Büroräume, Bibliothek) hat der LRH ebenfalls die Möglichkeit aufgezeigt, den gesamten Bedarf des LSI an einem Standort zu decken.

Im Falle der Zusammenführung des LSI an einem der beiden Standorte würden sich deutliche Einsparpotenziale eröffnen. Durch Aufgabe eines Standortes würden für diesen künftige Mietzinszahlungen an den BLB (jährlich etwa 180.000 € bzw. 200.000 €) sowie Ausgaben für Reinigungs- und Hausmeisterdienste (jährlich etwa 60.000 €) entfallen. Die frei werdenden Räumlichkeiten könnten zur Deckung anderweitiger Unterbringungsbedarfe des Landes genutzt werden, ggf. könnte sogar eine der beiden Liegenschaften veräußert werden. Überdies würden sich bei Unter-

bringung des LSI an nur einem Standort aufgrund von Synergieeffekten  
Möglichkeiten für eine Personalreduzierung im Verwaltungs- und Bibliotheksbereich ergeben.

### **15.3      Stellungnahme und Maßnahmen des MSWF**

Das MSWF hat dem LRH mit Schreiben vom 16.04.2002 mitgeteilt, dass eine volle Kostendeckung mittelfristig bei den Kursentgelten in der Tarifgruppe C sowie im Bereich der Unterbringung der Kursteilnehmer in Betracht komme. Dieses Ziel werde nur schrittweise zu erreichen sein.

Ferner hat das MSWF mitgeteilt, es habe das LSI um einen Vorschlag für eine alsbaldige Erhöhung der Kursentgelte in den Tarifgruppen A bis C gebeten, wobei die Erhöhung in der Tarifgruppe C wenigstens 25 % betragen müsse.

Zur Zusammenführung des LSI an einem der beiden Standorte hat das MSWF das LSI um Stellungnahme gebeten. Das MSWF beabsichtigt, eine Entscheidung in dieser Frage bis zum Ende des Jahres 2002 zu treffen.

Der Schriftwechsel mit dem MSWF ist noch nicht abgeschlossen.

## 16 Neubau einer Zentralküche

*Ein Universitätsklinikum begann im Jahr 2000 mit Hilfe eines privaten Investors die Errichtung einer neuen Zentralküche zu Gesamtkosten von rd. 15,9 Mio. €. Obwohl das Hochschulbauförderungsgesetz auch für sog. Investormodelle eine Förderung durch den Bund vorsieht, hatten weder das Universitätsklinikum noch das zuständige Ministerium sich um eine hälftige Mitfinanzierung bemüht.*

**16.1** Am Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken beteiligt sich der Bund nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFVG) mit 50 v. H. der Kosten, wenn das Vorhaben von einem Planungsausschuss, der von der Bundesregierung und den Landesregierungen gebildet wird, nach Beteiligung des Wissenschaftsrates in den Rahmenplan aufgenommen wird. Der LRH prüfte ein Universitätsklinikum (UK) im Jahr 2000. Hierbei befasste er sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Hochschulbauförderung, und zwar im vorliegenden Fall mit dem Neubau der Zentralküche des UK.

**16.2** Nach den Feststellungen des LRH beanstandeten die Ordnungsbehörden bei ihren turnusmäßigen Überprüfungen seit Ende der 80er-Jahre nicht unerhebliche Mängel der bereits zu Beginn der 60er-Jahre errichteten Küche des UK. Angesichts dieser Situation ließ das zuständige Staatliche Bauamt 1992 ein Gutachten erstellen, das mit der Empfehlung schloss, das Küchengebäude abzureißen und eine neue Zentralküche zu errichten.

Das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) stellte dem UK im Jahr 1993 anheim, die Maßnahme sowohl zum kommenden Rahmenplan nach dem HBFVG als auch zum Haushalt anzumelden. Es

wies jedoch darauf hin, dass angesichts der Finanzlage des Landes und des Bundes sowie der übrigen dringenden Investitionsvorhaben ein Vorhaben dieser Größenordnung in absehbarer Zeit nur sehr schwer zu realisieren sein werde. Das MWF schlug dem UK daher vor, die Aufrechterhaltung des Küchenbetriebes für die nächsten Jahre durch die Inanspruchnahme von Bauunterhaltungsmitteln zu gewährleisten.

Nach einer Besprechung zwischen Vertretern des MWF, des Staatlichen Bauamtes und des UK legte das UK gleichwohl dem MWF im November 1993 die Anmeldung eines Neubaus der Zentralküche zum Rahmenplan vor. Das Vorhaben wurde jedoch nicht in den Rahmenplan aufgenommen. Das UK versuchte in der Folgezeit ebenfalls vergeblich, Mittel für den Neubau der Zentralküche in den Haushaltsplan einstellen zu lassen. Die Bereitstellung der Haushaltsmittel wurde immer wieder unter Hinweis auf vordringlichere Projekte zurückgestellt.

Mitte 1998 berichtete das UK dem damaligen Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (MSWWF), der Zustand der Küche sei inzwischen so desolat, dass eine Schließungsverfügung der Ordnungsbehörden zu erwarten sei. Da Investitionsmittel nicht zur Verfügung stünden, sei die Zusammenarbeit mit einem privaten Dienstleister, der gleichzeitig als Investor für den Neubau und die Ersteinrichtung der Küche auftrete, die einzig gangbare Möglichkeit zur Verwirklichung des Vorhabens. Das MSWWF stimmte im Einvernehmen mit dem FM dem Vorhaben zu.

Das UK schloss daraufhin nach einer EU-weiten Ausschreibung am 23.12.1999 mit einem Catering-Unternehmen einen Vertrag über die Errichtung eines neuen Küchengebäudes zu einem Pauschalpreis von rd. 17,3 Mio. DM. Das UK verpflichtete sich, eine erste Teilrechnung des Catering-Unternehmens aus eigenen Mitteln zu begleichen. Im übrigen

sollte das Catering-Unternehmen die restliche Forderung gegen das UK über eine Bank refinanzieren, an die es die Forderung mit Zustimmung des UK abtrat. Das UK sollte gegenüber der Bank monatliche Tilgungs- und Zinsleistungen erbringen. Eine Kündigung der Finanzierungsvereinbarung wurde für den Refinanzierungszeitraum ausgeschlossen. Das Eigentum an dem Gebäude sollte mit Fertigstellung und Bauabnahme auf das UK übergehen.

Catering-Unternehmen und UK vereinbarten zeitgleich in einem zweiten Vertrag, dass das Unternehmen Wirtschaftsgüter für die Ausstattung des neu errichteten Küchengebäudes und den Betrieb der Küche zu einem Preis von rd. 4,1 Mio. DM anschafft und sie – soweit erforderlich – in das Gebäude einbaut. Die entsprechende Forderung des Catering-Unternehmens gegen das UK sollte wie im Falle der Errichtung des Küchengebäudes über die Bank refinanziert werden. Dem UK wurde die Option eingeräumt, die Investitionsgüter nach Ablauf der Refinanzierung zu den dann zu ermittelnden tatsächlichen Restwerten zu erwerben.

Die Finanzierungskosten aus beiden Geschäften belaufen sich zusammen auf rd. 9,6 Mio. DM, sodass sich Gesamtkosten von rd. 31 Mio. DM (rd. 15,9 Mio. €) ergeben.

Das Vorhaben wurde nicht zum Rahmenplan angemeldet.

- 16.3** Der LRH wies das UK und das MSWWF in seinen Prüfungsmitteilungen vom 23.10.2000, die er auch dem FM zuleitete, auf die 1997 neu geschaffene Möglichkeit hin, für die Investormodelle eine Bundesmitfinanzierung nach dem HBFG zu erlangen. Durch die beabsichtigte Übertragung des Eigentums an dem Gebäude nach Fertigstellung und Bauabnahme auf das UK sowie die Einräumung der Option auf den Erwerb des Eigen-

tums an der Ersteinrichtung sei das gesamte Vorhaben auch bei Vorfinanzierung durch einen Investor grundsätzlich förderungsfähig. Der Verzicht auf die Durchführung eines HBFVG-Verfahrens und die damit verbundene hälftige Bundesmitfinanzierung füge dem Land einen erheblichen Schaden zu, wenn nicht nachträglich noch eine Bundesmitfinanzierung erreicht werden könne.

- 16.4** Das UK räumte mit Schreiben vom 11.05.2001 ein, dass bei der Planung des Neubaues der Küche im Rahmen eines Investormodells die Möglichkeit der Bundesmitfinanzierung zunächst nicht bekannt gewesen sei. Auch aus den Reaktionen der Ministerien anlässlich verschiedener Besprechungen habe nicht geschlossen werden können, dass es sich um ein nach HBFVG förderfähiges Vorhaben handele. Nach Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses seitens des LRH seien sofort die für die Anmeldung zum Rahmenplan erforderlichen Daten zusammengestellt worden und dem MSWF im November 2000 vorgelegt worden.
- 16.5** Der LRH forderte das MSWF zweimal wegen der zögerlichen Bearbeitung auf, zuletzt mit Schreiben vom 05.10.2001, sich nun mehr mit dem gebotenen Nachdruck der Angelegenheit anzunehmen und unverzüglich das Erforderliche zu veranlassen. Das MSWF und das FM haben dem LRH schließlich mit Schreiben vom 11.11.2001 und 31.10.2001 mitgeteilt, dass man das Vorhaben „Neubau der Zentralküche“ mit einem Gesamtfinanzvolumen von rd. 15,9 Mio. € zum 31. Rahmenplan nachgemeldet und für das Haushaltsjahr 2002 Barmittel sowie eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe des verbleibenden Ausfinanzierungsbetrages im Haushaltsplan ausgewiesen habe.

**16.6** Der Wissenschaftsrat hat die Aufnahme des Vorhabens in den Rahmenplan mit der Kategorie I empfohlen. Der Planungsausschuss hat entschieden, die Maßnahme mit einem Betrag von rd. 15,9 Mio. € in die Kategorie II a des 31. Rahmenplanes aufzunehmen. Das bedeutet, dass das Vorhaben grundsätzlich vom Bund mitfinanziert wird, aber aus finanziellen Gründen vom Planungsausschuss zunächst zurückgestellt wurde. Die Planungskosten sind bereits zur Mitfinanzierung freigegeben; über die Freigabe der Mittel für die Baudurchführung bzw. Beschaffung wird bei der Fortschreibung des Rahmenplans entschieden werden. Nach Auskunft des MSWF plant das Land, das Vorhaben im Rahmen des vereinfachten Anmeldeverfahrens in die Kategorie I des 32. Rahmenplans höher stufen zu lassen. Mit der Höherstufung wird das Vorhaben zur Mitfinanzierung der Baudurchführung bzw. Beschaffung nach Maßgabe des Rahmenplanes freigegeben.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 17 Zusammenlegung zweier Studentenwerke

*Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse der Daten der 13 Studentenwerke in Nordrhein-Westfalen die beiden benachbarten Studentenwerke Duisburg und Essen untersucht und festgestellt, dass bei deren Zusammenlegung das gemeinsame Studentenwerk mittelfristig Personal- und Sachkosten von annähernd 1,2 Mio. DM pro Jahr einsparen könnte. Zusätzliche Einsparungen von etwa 280 TDM jährlich kämen dem Landeshaushalt zugute, da das Land dem Studentenwerk in dieser Höhe weniger Verwaltungskosten für die Aufgaben als Amt für Ausbildungsförderung erstatten müsste. Das Land könnte außerdem, zumindest mittelfristig, den jährlichen Festbetragszuschuss um 1 Mio. DM reduzieren.*

*Das Ministerium hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofs, die beiden Studentenwerke zusammenzulegen und die alsbald freiwerdende Geschäftsführerstelle beim Studentenwerk Essen nicht wieder zu besetzen, umgehend aufgegriffen. Zum Jahresbeginn 2002 sind die beiden Studentenwerke zum Studentenwerk Essen-Duisburg zusammengelegt worden.*

### 17.1 Ausgangslage

Durch das Gesetz über die Studentenwerke in Nordrhein-Westfalen errichtete das Land im Jahr 1974 an jedem Universitätsstandort (außer Hagen) ein Studentenwerk (StW) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die StW - ursprünglich 13 - erbringen für die Studierenden Dienstleistungen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, insbesondere durch die Bewirtschaftung von Verpflegungseinrichtungen, die Errichtung und Vermietung von Wohnraum sowie den Betrieb von Tageseinrichtun-



gen für Kinder und als Amt für Ausbildungsförderung.

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben stehen den StW Einnahmen aus Wirtschaftsbetrieben, Wohnheimen und sonstigen Dienstleistungen, aus Sozialbeiträgen der Studierenden, aus staatlichen Zuschüssen sowie aus Zuwendungen Dritter zur Verfügung. Abgesehen davon, dass das Land den StW die Personal- und Sachkosten der Ämter für Ausbildungsförderung erstattet (Haushaltsansatz 1999 rd. 28 Mio. DM), gewährt es den StW Zuschüsse für den laufenden Betrieb (zuletzt i. H. v. rd. 80 Mio. DM jährlich) und für Investitionen insbesondere in den Bereichen Studentenwohnraumförderung und Mensen (im Haushaltsjahr 1999 waren dafür 24 Mio. DM veranschlagt).

Die StW nehmen ihre Aufgaben für alle Studierenden der 34 öffentlichen Hochschulen des Landes (15 Universitäten, 12 Fachhochschulen und 7 Kunsthochschulen) wahr. In der Regel sind sie für die Hochschulen und Hochschulabteilungen zuständig, die sich an ihrem Sitzort und in der näheren Umgebung befinden. Mit dieser überwiegend hochschulübergreifenden, regionalen Zuständigkeitsregelung hatte das Land ein flächendeckendes Netzwerk zur Betreuung aller Studierenden geschaffen. Allerdings waren schon wegen der stark differierenden Größe der Universitäten ganz unterschiedlich große StW (zwischen rd. 10.000 und 83.000 zu betreuende Studierende) entstanden.

Zwei der kleineren StW, nämlich Duisburg (rd. 15.000 Studierende) und Essen (rd. 25.000 Studierende) lagen mit einer Entfernung von nur rd. 18 km räumlich nahe beieinander. Dies war für den LRH Anlass zu untersuchen, ob eine Fusion der beiden StW zu Synergieeffekten führen könnte. Der LRH ging dabei davon aus, dass die für die Studierenden vorgehaltenen Verpflegungs-, Wohn- und Beratungsangebote unverändert

fortgeführt werden sollten, eine Zusammenlegung somit nicht die Leistungsfähigkeit beeinträchtigen sollte.

## 17.2 Vergleichende Analyse

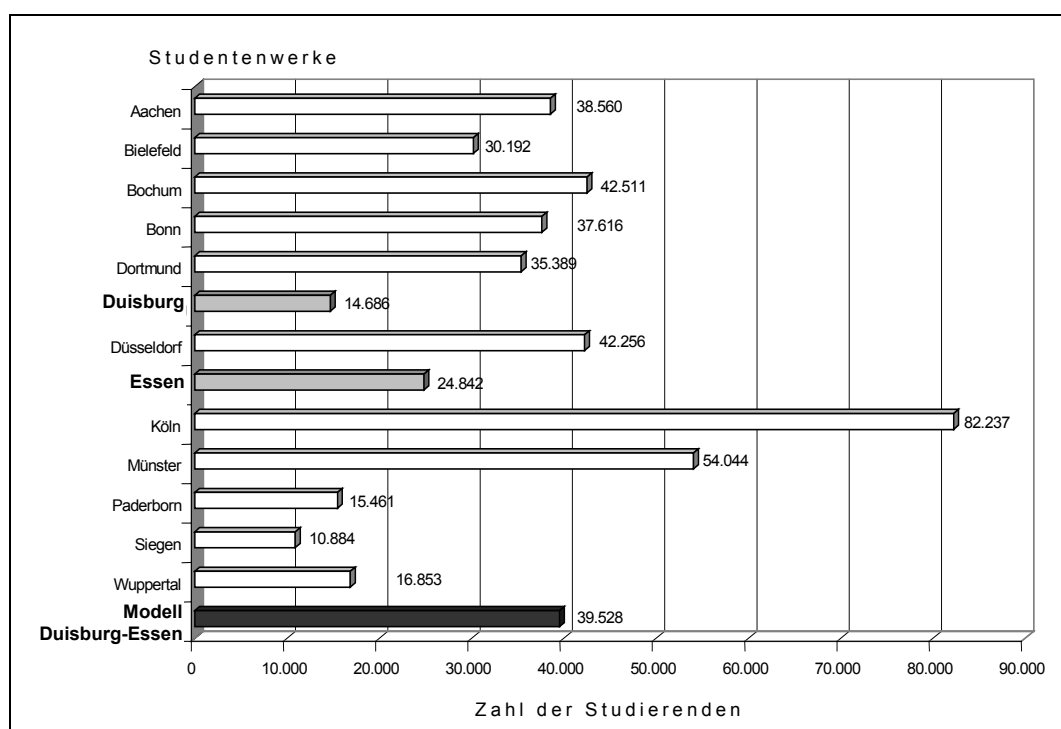
Das Für und Wider einer Zusammenlegung untersuchte der LRH zunächst im Vergleich mit allen StW in Nordrhein-Westfalen um festzustellen, ob es bereits „funktionierende“ StW mit vergleichbaren Ausgangsbedingungen gab. Dazu wurden ausgewählte Basisdaten nebeneinander gestellt und mit denjenigen eines gemeinsamen StW Duisburg/Essen verglichen:

- Im Zeitpunkt der Untersuchung waren zwei StW ausschließlich für eine Hochschule zuständig, und zwar die StW Siegen und Paderborn. Die anderen waren hochschulübergreifend tätig, die StW Köln und Dortmund betreuten sogar fünf Hochschulen bzw. Hochschulabteilungen. Ein gemeinsames StW Duisburg/Essen würde sich mit den zu betreuenden Universitäten Duisburg und Essen sowie der Folkwanghochschule, Abteilungen Duisburg und Essen, somit im Mittelfeld der StW bewegen.
- Betriebsabläufe werden nachhaltig beeinflusst durch die Lage der verschiedenen Betriebseinrichtungen. Der LRH hat daher die Aktionsradien zwischen dem Sitz der Geschäftsführung/Verwaltung und der jeweils entferntesten Betriebseinrichtung der einzelnen StW ermittelt.

Die Aktionsradien betragen im Durchschnitt rd. 38 km (Minimum 6, Maximum 89). Die beiden untersuchten StW wiesen mit je rd. 9 km eine bemerkenswerte Zentralisierung ihrer Betriebseinrichtungen auf. Dies würde sich bei einer Zusammenlegung, die zu einem Aktionsradius von maximal rd. 25 km führen würde, zwar verschlechtern, wäre im Vergleich zu ande-

ren StW aber durchaus zumutbar.

Im Wintersemester 1998/1999 betreuten die StW in Nordrhein-Westfalen insgesamt rd. 446.000 Studierende. Die untersuchten StW Duisburg und Essen gehörten mit rd. 15.000 Studierenden (3,3 %) bzw. rd. 25.000 Studierenden (5,6 %) zu den kleineren StW.



Ein gemeinsames StW Duisburg/Essen wäre, wie die Abbildung zeigt, mit insgesamt rd. 40.000 Studierenden den größeren StW in Nordrhein-Westfalen zuzuordnen.

- Zum Ende des Jahres 1998 beschäftigten die StW in NRW insgesamt 3.542 Mitarbeiter. Die meisten Mitarbeiter hatten die StW Köln (511) und Münster (466), die wenigsten das StW Wuppertal (100). Die StW Duisburg und Essen belegten mit 124 bzw. 169 Beschäftigten die Rangplätze 12 bzw. 10.

Ein gemeinsames StW Duisburg/Essen würde demzufolge gemessen

an der Zahl der Beschäftigten auch nur einen mittleren Rangplatz einnehmen.

- Die Verpflegungsumsätze der 13 StW betragen im Wirtschaftsjahr 1999 insgesamt rd. 115 Mio. DM. Davon entfiel der geringste Anteil, rd. 3,5 Mio. DM, auf das StW Duisburg; der Anteil des StW Essen betrug rd. 5,3 Mio. DM. Den größten Umsatz machte das StW Köln mit knapp 17 Mio. DM.

Ein zusammengelegtes StW Duisburg/Essen würde mit 8,8 Mio. DM durchschnittliche Verpflegungsumsätze erzielen.

- Die StW verfügten insgesamt über rd. 36.000 Wohnplätze. Die wenigsten Wohnplätze hatte das StW Siegen (rd. 700), die meisten das StW Münster (rd. 6.600). Die StW Duisburg (rd. 1.000) und Essen (rd. 1.400) würden auch nach einer Zusammenlegung nur eine mittlere Rangposition belegen.
- Die von den StW als Ämter für Ausbildungsförderung zu bearbeitenden BAföG-Anträge beliefen sich im Jahr 1998 auf insgesamt 65.000. Die Spannweite bewegte sich zwischen rd. 1.900 (StW Siegen und Wuppertal) und rd. 10.800 Anträgen (StW Köln). Ein gemeinsames StW Duisburg/Essen hätte rd. 5.200 Anträge bearbeiten müssen und damit Rangposition 8 unter 12 StW eingenommen.

Der Vergleich der ausgewählten Daten der bestehenden StW mit den entsprechenden Daten eines gemeinsamen StW Duisburg/Essen zeigte, dass es in jedem Basisbereich bereits StW gab, die die jeweilige Größenordnung des neuen StW - z. T. erheblich - übertrafen. Das galt darüber hinaus auch dann, wenn man alle Basisdaten miteinander verknüpfte und sie denen des neuen StW gegenüberstellte. Herausragendes, aber nicht einziges Beispiel dafür war das StW Köln, bei dem die jeweiligen Größen die

des neuen StW in jeder Hinsicht und z. T. um mehr als das Doppelte übertrafen.

### **17.3 Auswirkungen einer Zusammenlegung**

Um die konkreten Auswirkungen einer Zusammenlegung beurteilen zu können, hat der LRH vor Ort sämtliche Organisationseinheiten der beiden Anstalten unter besonderer Berücksichtigung ihres jeweiligen Aufgabenbestandes analysiert und den organisatorischen Aufbau eines gemeinsamen StW Duisburg/Essen modellhaft entwickelt. Dabei ist der LRH davon ausgegangen, dass die Kernverwaltung des fusionierten StW zentral am Standort Essen angesiedelt, andere Dienstleistungen, die sich unmittelbar an die Studierenden richten, aber sowohl in Essen als auch in Duisburg angeboten werden sollten (Verpflegungsleistungen, Wohnraumvermittlung, BAföG-Bearbeitungen, Sozialberatung). Für die Kernverwaltung in Essen sprach, dass das StW Essen im Herbst 2000 einen Verwaltungsneubau auf dem Campus der Universität bezog, während zentrale Organisationseinheiten des StW Duisburg nicht auf dem dortigen Hochschulgelände, sondern im benachbarten Mülheim untergebracht waren. Auf dieser Basis hat der LRH die bei einer Zusammenlegung realisierbaren Synergiepotenziale ebenso wie mögliche negative Konsequenzen und etwaige Folgekosten ermittelt und, soweit möglich, beziffert.

Danach ergab sich im Personalkostenbereich aufgrund von Größendegressionseffekten und der Zusammenfassung von Leitungsfunktionen ein Einsparpotenzial von 13,8 Stellen:

- je eine Stelle für die Geschäftsführung, den Vorzimmerdienst und eine Stabsfunktion;

- 3,6 Stellen für die Leitung von Abteilungen oder Sachgebieten in den Bereichen Ausbildungsförderung, Hauptverwaltung, Rechnungswesen und Studentisches Wohnen;
- 2,4 Stellen für stellvertretende Leitungstätigkeiten und Hauptsachbearbeitung in den Organisationseinheiten Ausbildungsförderung, Personalverwaltung, Rechnungswesen und Verpflegungsbetriebe;
- 4,8 Stellen für sachbearbeitende Verwaltungstätigkeiten in den Bereichen Ausbildungsförderung, Einkauf, Personalverwaltung, Rechnungswesen und Verpflegungsbetriebe.

Dies entsprach einem finanziellen Volumen von jährlich rd. 1.267 TDM.

Im Sachkostenbereich ermittelte der LRH konkrete Einsparungsmöglichkeiten in einer bezifferbaren Größenordnung von jährlich zumindest rd. 202 TDM u.a. durch Nachfragebündelung beim Einkauf von Lebensmitteln, Reduzierung von Arbeitsplatzkosten und den Verzicht auf eine externe Lohnbuchhaltung.

Weitere erhebliche, (noch) nicht bezifferbare Synergieeffekte sah der LRH u. a. im Hinblick auf

- den Verkauf oder die anderweitige Nutzung des Verwaltungsgebäudes in Mülheim;
- die Nachfragebündelung auch beim Einkauf von Non-Food-Artikeln;
- die verbesserte Leistungserbringung durch Wissenstransfer, Bündelung von Know-how, Vermeidung von Doppelentwicklungen (z. B. im IT-Bereich), effektiveren Personaleinsatz;
- die Arbeit der Studentenwerksgremien (Verwaltungsrat, Verwaltungsausschuss) und die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch das MSWF.

Als negative, noch nicht bezifferbare Effekte waren u. a. zu berücksichtigen

- temporär die Kosten für notwendige Umstellungen (insbesondere im IT-Bereich) sowie für die Einrichtung zusätzlicher Kommunikationsstrukturen;
- auf Dauer der Aufwand für zusätzliche Dienstreisen, der jedoch angesichts der räumlichen Nähe als eher gering eingeschätzt wurde.

#### **17.4 Würdigung und Empfehlungen**

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der aufgezeigten Auswirkungen hat der LRH zunächst die noch nicht bezifferbaren positiven und negativen Effekte einer Fusion gegenübergestellt mit dem Ergebnis, dass die positiven Effekte deutlich überwiegen würden. Dafür sprachen u. a. die zu erwartenden Erlöse aus der anderweitigen Nutzung bzw. Veräußerung des Verwaltungsgebäudes. Danach verblieben

- jährliche bezifferbare Einsparungen in einer Größenordnung von rd. 1,5 Mio. DM,
- zahlreiche sonstige Möglichkeiten der Effizienzsteigerung.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH dem MSWF im Dezember 2000 empfohlen, die StW Duisburg und Essen zum nächstmöglichen Zeitpunkt zusammenzulegen und die Kernverwaltung des neuen StW in Essen anzusiedeln. Ferner hat der LRH gebeten, bereits im Vorfeld der erforderlichen Grundsatzentscheidung sicherzustellen, dass zwischenzeitlich keine Maßnahmen mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf mögliche Synergieeffekte getroffen werden. Insbesondere sollte die Geschäftsführerstelle des StW Essen, die zum 01.07.2001 vakant wurde, zunächst nicht nachbesetzt werden.

Schließlich hat der LRH Handlungsbedarf mit Blick auf die mögliche finanzielle Entlastung des Landes gesehen. Von den oben aufgezeigten jährlichen Einsparungen in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM kommen dem Land unmittelbar die Einsparungen im Bereich Ausbildungsförderung in Höhe von rd. 280 TDM zugute, weil das Land den StW die bei der BAföG-Bearbeitung entstehenden Verwaltungskosten gesondert erstattet. Die übrigen Einsparungen verbleiben dem fusionierten StW.

Das Land erstattet den StW aber nicht nur die genannten Verwaltungskosten; es stellt den StW in erheblichem Umfang auch Zuschüsse für den laufenden Betrieb nach Maßgabe des Landeshaushalts als Festbetrag zur Verfügung (Haushaltsansatz 2000: rd. 80 Mio. DM). Nach den hierzu erlassenen Verteilungsregelungen des MSWF erhält jedes StW von diesem Haushaltsansatz vorab einen Grundbetrag von 1 Mio. DM, der Rest wird grundsätzlich nach den Kriterien Studierendenzahl (35 %) und Verpflegungsumsatz (65 %) aufgeteilt. Nach diesem Mechanismus würde eine Zusammenlegung der StW Duisburg und Essen im Ergebnis für das gemeinsame StW zunächst zum Wegfall eines Grundbetrages führen. Dieser fiel bei unverändertem Haushaltsansatz dem nach den Kriterien Studierendenzahl und Verpflegungsumsatz zwischen den verbleibenden 12 StW aufzuteilenden Restbetrag zu. Im Ergebnis partizipierten 11 StW an den wirtschaftlichen Erträgen der Fusion zweier StW, ohne hieran beteiligt oder hierdurch betroffen zu sein. Demgegenüber bliebe zu Lasten des Landes unberücksichtigt, dass sich die Zahl der Grundbetragsempfänger von 13 auf 12 reduziert.

Der LRH hält eine solche Konsequenz aus der Zusammenlegung nicht für sachgerecht. Er hat stattdessen dem MSWF empfohlen, dem neuen StW den (zweiten) Grundbetrag oder einen Teil davon zunächst für einen Übergangszeitraum zu belassen, bis sich die ersten erheblichen Synergieeffekte einstellen, um dann unverzüglich den Haushaltsansatz zu kürzen und damit den Landeshaushalt weiter zu entlasten.



## 17.5 Maßnahmen des MSWF

Das MSWF hat das bereits angelaufene Wiederbesetzungsverfahren für die Geschäftsführerstelle des StW Essen sofort angehalten und die Stelle vom 01.07. bis 31.12.2001 nur kommissarisch besetzt.

Auf der Basis von zwischenzeitlich eingeholten Stellungnahmen der beiden StW und einer weiteren Stellungnahme des LRH hat das MSWF im November 2001 schließlich mitgeteilt, es beabsichtige, die beiden StW durch Rechtsverordnung gemäß § 1 Abs. 4 Studentenwerksgesetz zusammenzulegen und die bisherige Geschäftsführerin des StW Duisburg zur Geschäftsführerin der fusionierten Anstalt zu bestellen.

In seiner Begründung zum Entwurf der Rechtsverordnung hat das MSWF dargelegt, auch unter Berücksichtigung der von den betroffenen StW vorgebrachten Vorbehalte sei es nach Abwägung aller Gesichtspunkte sachgerecht, der Empfehlung des LRH zu folgen. Dies gelte unabhängig vom Ergebnis der Gespräche über eine Zusammenführung der Universitäten Duisburg und Essen. Zwar erscheine das vom LRH angenommene personalbedingte Einsparpotenzial aus jetziger Sicht nicht in vollem Umfang gesichert; jedoch seien weitere, derzeit noch nicht quantifizierbare Synergieeffekte zu erwarten, die durch die Zusammenführung der beiden kleineren StW zu einer mittelgroßen leistungsfähigen Anstalt ausgelöst würden und insgesamt längerfristig zu einer besseren Aufgabenerfüllung im Interesse der Studierenden an beiden Hochschulstandorten führen würden. Zum Ausgleich der Übergangsprobleme und Anlaufkosten sei beabsichtigt, dem fusionierten StW Essen-Duisburg jedenfalls für einen Zeitraum von fünf Jahren im Rahmen des Festbetragszuschusses den doppelten Grundbetrag zu belassen.

Nach Anhörung der betroffenen Hochschulen und Herstellung des Einvernehmens mit dem Finanzministerium sind die beiden StW dann zum 01.01.2002 zum StW Essen-Duisburg mit Sitz in Essen zusammengelegt worden.

Der LRH wird die Umsetzung der Zusammenlegung beobachten.

## **Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (Epl. 08)**

### **18 Mängel bei der Abwicklung von NRW - EU - Gemeinschaftsprogrammen**

*Dem Land Nordrhein-Westfalen ist ein Zinsnachteil von über 10 Mio. DM (5,1 Mio. €) dadurch entstanden, dass die Europäische Kommission einen Zahlungsstopp von Fördergeldern in einer Größenordnung von zeitweise bis zu rd. 435 Mio. DM (rd. 225 Mio. €) für mehrere Monate verhängte. Grund hierfür waren erhebliche Mängel in der Bewirtschaftung und Verwaltung von EU-Geldern, die die Europäische Kommission in Nordrhein-Westfalen festgestellt hatte.*

*Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war der Nachteil für das Land vermeidbar, weil ein Großteil der durch die Europäische Kommission festgestellten Mängel bereits früher vom Landesrechnungshof beanstandet und deren Abstellung durch die Landesregierung auch vom Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen gefordert worden war.*

Der LRH und die ihm nachgeordneten RPÄ haben in der Vergangenheit in zahlreichen Prüfungen festgestellt, dass Zuwendungen nach §§ 23 und 44 LHO nicht zweckentsprechend verwendet wurden und die Verwaltung Verwendungsnachweise nicht ausreichend prüfte.

Der LRH hat bei seinen Prüfungen insbesondere auf das Problem des vorzeitigen Mittelabrufs hingewiesen. Nach den geltenden Bestimmungen dürfen Zuwendungen nur soweit und nicht eher angefordert werden, als

sie vom Zuwendungsempfänger voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks benötigt werden. Der LRH hat wiederholt gegenüber dem MWMEV gefordert, dass die Bewilligungsbehörden und die mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung beauftragten Stellen verstärkt auf die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen achten. Der LRH hat diese Feststellungen u.a. auch zum Gegenstand seines Jahresberichts 1998 – Abschnitt 23 – gemacht. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen (AHK) hat hierzu in seinem Beschluss vom 23. Februar 1999 festgestellt, dass die Ergebnisse der stichprobenartigen Überprüfungen durch den LRH und die RPÄ auf weiteren Handlungsbedarf des Wirtschaftsministeriums hinweisen. Wörtlich führte der Ausschuss in seinem Beschluss u.a. aus: „Der AHK geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörden die in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO festgelegten Anforderungen an die Überwachung und Prüfung von Zuwendungen uneingeschränkt beachten. Er bittet die Landesregierung hierauf nachdrücklich hinzuwirken.“

Der LRH stellte darüber hinaus bei seinen Prüfungen fest, dass die verwaltungsseitige Prüfung der Verwendungsnachweise in zahlreichen Fällen nicht zeitgerecht durchgeführt wurde. Bestimmungsgemäß sind Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Der LRH hat deshalb wiederholt in seinen Prüfungsmitteilungen darauf hingewiesen, dass bei mehrjährigen Projekten die Einhaltung der Bestimmungen insbesondere durch die frühzeitige Prüfung der ersten Teilverwendungsnachweise sicherzustellen ist. Mängel bei der Projektdurchführung und Abwicklung der Zuwendung können so rechtzeitig erkannt und korrigierende Maßnahmen auch im Interesse des Zuwendungsempfängers frühzeitig eingeleitet werden. Dies kann jedoch nicht erreicht werden, wenn eine verwaltungsseitige Prüfung erst nach Vorlage des Schlussverwendungsnach-

weises - und damit erst nach Abschluss des jeweiligen Projekts - durchgeführt wird.

Die Europäische Kommission - Generaldirektion Regio - hat im Juli 1999 in Nordrhein-Westfalen die Durchführung von Projekten aus NRW-EU-Gemeinschaftsprogrammen geprüft und die Ergebnisse in ihrem Bericht vom Februar 2000 zusammengefasst. Die Europäische Kommission hat bei der Abwicklung der geprüften Programme erhebliche Beanstandungen erhoben. So hat die Kommission insbesondere Folgendes bemängelt:

- In erheblichem Umfang wurde die Zwei-Monats-Frist zur zweckentsprechenden Verwendung der bei dem Land abgerufenen Teilbeträge durch die Zuwendungsempfänger überschritten. Dieser Verstoß gegen das Landeshaushaltsrecht führte auch zu überhöhten und fehlerhaften Zahlungsanträgen des Landes gegenüber der Europäischen Kommission. Dem Einwand des Landes, die Überschreitung der Zwei-Monats-Frist werde durch die Zahlung von Zinsen nachträglich geheilt, hat die Europäische Kommission keine Bedeutung beigemessen.
- Die vorgenommenen Kontrollen waren nicht ausreichend und die Prüfdichte war zu gering. Die Prüfungen erfolgten meist nur anlässlich der Schlussverwendungsnachweise und zudem häufig zu spät.

Insbesondere aufgrund dieser beiden besonders häufig aufgetretenen Mängel hat die Europäische Kommission auf eine tiefgreifende Umstellung der Programmumsetzung mit weitreichenden Veränderungen gedrängt und bis zur weitgehenden Abstellung dieser Mängel die Mitfinanzierung der Gemeinschaft ausgesetzt.

Das MWMEV hat dem LRH hierzu im Dezember 2000 mitgeteilt, dass die Europäische Kommission eine unbefristete und zu diesem Zeitpunkt bereits über vier Monate andauernde Mittelsperre verfügt hat. Nach Auskunft des MWMEV lagen bereits zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen für einen Mittelabruf von ca. 205 Mio. € vor. Nach Angaben des Ministeriums betrug somit bei einem angenommenen monatlichen Zinssatz von 0,5 % der rechnerische Zinsverlust für das Land rd. 1 Mio. € pro Monat.

Erst mit Schreiben vom 22.02.2001 erklärte sich die Europäische Kommission bereit, den Zahlungsstopp auf der Grundlage des mit dem Land Nordrhein-Westfalen zwischenzeitlich vereinbarten neuen Verfahrens aufzuheben. Damit wurden 225,4 Mio. € wieder freigegeben. Inzwischen belief sich der Zinsnachteil für das Land auf weit über 10 Millionen DM (5,1 Millionen €).

Der LRH ist der Auffassung, dass die Beanstandungen der Europäischen Kommission vermeidbar gewesen wären. Er hat deshalb im Mai 2001 gegenüber dem MWMEV gerügt, dass die Ursachen für die bereits zuvor vom LRH mitgeteilten Beanstandungen nicht mit dem gebotenen Nachdruck abgestellt und die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften nicht ausreichend überwacht worden seien. Der o. g. Beschluss des AHK vom 23.02.1999 sei vor dem Hintergrund der Feststellungen der Europäischen Kommission nicht ausreichend umgesetzt worden. Andernfalls hätte sich nach Auffassung des LRH kein Raum mehr für die Beanstandungen durch die EU und damit keine Auszahlungssperre der Kommission ergeben.

Das MWMEV hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, es habe das IM zuletzt im Jahre 1997 gebeten, die Prüferkapazitäten bei den Bezirksregierungen zu verstärken. Die Bemühungen seien aber erfolglos geblieben. Des Weiteren habe es mit Erlassen vom 20.01.1997 und 16.10.1998 die mit der Abwicklung der Förderprogramme beauftragten

Stellen aus Anlass der Prüfungsfeststellungen des LRH aufgefordert, ihren Überwachungs- und Prüfungspflichten verstärkt nachzukommen.

Nach Auffassung des LRH haben diese Maßnahmen letztlich nicht das weitere Auftreten der nunmehr auch durch die Kommission beanstandeten Mängel vermeiden können. Aus den Stellungnahmen des MWMEV ergibt sich ferner, dass weitere Maßnahmen erst nach den Beanstandungen der Europäischen Kommission ergriffen wurden.

Um erneute Nachteile für das Land auszuschließen, ist nach Auffassung des LRH der Einhaltung der Bestimmungen unter anderem durch verstärkte Dienstaufsicht Rechnung zu tragen.

## 19 Rückforderung von Zuwendungen

***Bei dem Neubau einer Straßenbahntrasse, den das Ministerium mit einer Zuwendung i. H. von 90 v. H. gefördert hat, wurde eine Fußgängerunterführung gebaut, die nicht erforderlich war. Eine im weiteren Verlauf der Trasse erstellte Brücke dient ausschließlich den Interessen eines privaten Investors; dieser wurde zu den Baukosten der Brücke nicht herangezogen.***

Das Land gewährte den Stadtwerken einer Kommune Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zum Neubau einer Straßenbahnstrecke. Der Fördersatz betrug 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. Bewilligungsbehörde war ein Landschaftsverband.

- 19.1** Durch den Neubau der Strecke, die in unmittelbarer Nähe eines Bahnhofs der Deutschen Bahn AG (DB) verläuft, wurden bahneigene Flächen nördlich und südlich des Bahnhofs durch eine Rampe für die Straßenbahnstrecke getrennt. Aus betriebstechnischen Gründen sollte jedoch die Verbindung der DB-Betriebsflächen aufrechterhalten bleiben. Zu diesem Zweck baute der Zuwendungsempfänger in die Rampe der Straßenbahnstrecke eine Fußgängerunterführung. Dieses Bauwerk ermöglicht es den Beschäftigten der DB, von der Rückseite des Bahnhofs das jenseits der Straßenbahntrasse gelegene Stellwerk der DB und einen Parkplatz zu erreichen. Der Parkplatz wird ausschließlich von Bediensteten der DB genutzt und ist mit einer mobilen Schranke geschlossen.

Eine Ortsbesichtigung durch Beauftragte des LRH ergab, dass die Fußgängerunterführung von den Bediensteten der Bahn nur selten benutzt wird, weil die Wegführung aufgrund der topographischen Verhältnisse des Geländes weitläufiger und umständlicher ist als der Weg auf der



Nordseite des Bahnhofs, der ebenerdig über die Gleise der Straßenbahnstrecke direkt zu dem Parkplatz und zu dem Stellwerk führt. Die fehlende Akzeptanz der Fußgängerunterführung dürfte auch in der ansteigenden und geschwungenen Wegeführung im Anschluss an die nicht beleuchtete Unterführung begründet sein sowie durch eine seitliche Böschungsmauer zu dem höher gelegenen Parkplatz, die den geradlinigen Zugang dorthin unmöglich macht.

- 19.2** An einer anderen Stelle der Trasse, an der eine vorhandene, außer Dienst gestellte ehemalige Werksbahnstrecke benutzt wurde, war zunächst geplant, eine 1975/76 errichtete und nach dem Erläuterungsbericht zum Zuwendungsantrag noch in gutem Zustand befindliche Brücke zu sanieren; unter dieser Brücke sollte die nicht dem öffentlichen Verkehr dienende Anbindungsstraße eines angrenzenden, etwa gleichzeitig im Bau befindlichen Einkaufszentrums verlaufen. Die Sanierung der Brücke war daher auch Bestandteil der Ausschreibung. Auf Betreiben des Investors für das Einkaufszentrum, der zwischenzeitlich für seine Straße eine andere Linieneinführung favorisierte, wurde die Planung geändert. Die alte Brücke wurde abgerissen und der Bahndamm aufgefüllt. Etwa 60 Meter weiter nördlich davon wurde für rd. 1 Mio. DM eine neue Brücke errichtet. Unter ihr führt nunmehr die von dem Investor des Einkaufszentrums gebaute Straße für das Einkaufszentrum hindurch. Eine finanzielle Beteiligung des Investors an den Baukosten der Brücke unterblieb.

- 19.3** Der LRH hält weder die Ausgaben für die Fußgängerunterführung noch die für den Brückenneubau für zuwendungsfähig:

Im Fall der Fußgängerunterführung waren die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Förderung nicht gegeben, da die Unterführung weder zur

Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich noch der Bau unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vertretbar war; dies hätte bei sorgfältigerer Planung von vornherein erkannt werden können.

Auch der Brückenneubau war nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht förderfähig. Für die Änderung der einer sparsamen Wirtschaftsführung entsprechenden ursprünglichen Planung, nämlich die vorhandene Brücke zu sanieren, fand der LRH in den Unterlagen keine in der Maßnahme selbst liegende Rechtfertigung.

Die für die Beantwortung der PM seit dem 01.01.2001 zuständige Bezirksregierung hat sich nach Anhörung des ZE in beiden Fällen der Auffassung des LRH angeschlossen. Sie hat zugesagt, die Kosten für die Fußgängerunterführung i. H. von rd. 134.000 DM als nicht zuwendungsfähig zu behandeln. Hinsichtlich der Brücke über die Anbindungsstraße hat sie dem LRH mitgeteilt, dass sie lediglich die Kosten für die Sanierung der ursprünglichen Brücke in der seinerzeit veranschlagten Höhe als zuwendungsfähig anerkennen werde. Diese Sachbehandlung führt zu einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 553.000 DM.

Aufgrund der Prüfung ermäßigen sich die zuwendungsfähigen Ausgaben für die beiden Bauwerke um insgesamt rd. 687.000 DM; daraus errechnet sich eine Kürzung der Zuwendung um rd. 618.000 DM (rd. 316.000 €).

Der LRH erwartet darüber hinaus noch die Mitteilung der Bewilligungsbehörde darüber, ob und in welcher Höhe Zinsen für einen unberechtigten Abruf von Zuwendungsmitteln zu erheben sind. Das Prüfungsverfahren ist deshalb noch nicht abgeschlossen.

## 20 **Benachteiligung des Landes in Konzessionsverträgen zwischen Kommunen und Energieversorgern**

***Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen Gestaltungsvarianten in Konzessionsverträgen angetroffen, die darauf abzielen, abweichend von den im Übrigen vereinbarten Regelungen ausschließlich in den Fällen, in denen das Land Straßenbaumaßnahmen fördert, eine Zahlungsverpflichtung des Trägers der Straßenbaulast auch bezüglich der Kosten für die Umlegung von Versorgungsleitungen festzuschreiben. Der Landesrechnungshof sieht hierin eine sachlich unangemessene Vertragsgestaltung, die nicht zulasten des Landes gehen darf.***

Das Land fördert mit Bundesfinanzhilfen sowie ergänzenden Landesmitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) Vorhaben des kommunalen Straßenbaus. Dazu gehören z. B. der Bau verkehrswichtiger innerörtlicher Straßen und die Beseitigung von Bahnübergängen bei höhengleicher Kreuzung von Eisenbahnen und Straßen. Zuwendungsfähig sind die Ausgaben, die die Kommunen als Träger der Straßenbaulast zu tragen haben. Bewilligungsbehörden waren bis zum Ende des Jahres 2000 die Landschaftsverbände.

Bei kommunalen Straßenbaumaßnahmen, insbesondere in dicht bebauten Gebieten, ergibt sich fast regelmäßig bei einer Veränderung des Straßenverlaufs oder bei der Beseitigung von Bahnübergängen die Notwendigkeit, Leitungen, die von Versorgungsunternehmen im Straßenuntergrund verlegt worden sind, ebenfalls zu erneuern oder zu verändern. Die Leitungen sind nicht Bestandteil der öffentlichen Straßen. Rechtsgrundlage für die Inanspruchnahme des Straßenraums durch die Versorgungsunternehmen sind jeweils Konzessionsverträge mit den Kommunen, die zugleich regeln,

wer bei etwaigen späteren Veränderungen des Straßenverlaufs die Kosten für die Veränderung der Versorgungsleitungen zu tragen hat (Folgekostenpflicht). Diese Kosten werden von den Versorgungsunternehmen in die Tarife einkalkuliert, die der Verbraucher zu zahlen hat; sie dürfen deshalb keine Zuwendungen zur Folge haben.

Bei der Prüfung von Straßenbaumaßnahmen, die nach dem GVFG gefördert wurden, hat der LRH unter anderem folgende Feststellungen getroffen:

- 20.1** In einer Stadt wurden drei Bahnübergänge durch Überführungen bzw. Unterführungen ersetzt. Bei den Bauarbeiten verlegte das Energieversorgungsunternehmen zahlreiche Strom-, Gas- und Wasserleitungen. Es stellte der Stadt die Kosten für die Verlegung der Versorgungsleitungen in Rechnung. Die Stadt rief für den von ihr zu tragenden Anteil (rd. 615.000 DM) eine Zuwendung von 70 v. H. ab.

Die Kostentragungspflicht der Stadt folgt aus dem zwischen ihr und dem Versorgungsunternehmen abgeschlossenen Konzessionsvertrag. Danach trägt grundsätzlich das Versorgungsunternehmen die Kosten für Veränderung, Verlegung oder Entfernung von Versorgungseinrichtungen und Durchgangsleitungen, es sei denn, die dafür ursächliche Straßenbaumaßnahme wird vom Land gefördert. Dann hat die Stadt die Kosten zu tragen. Sofern die volle Kostendeckung durch staatliche Fördermittel nicht zu erreichen ist, übernimmt das Energieversorgungsunternehmen den Rest. Im Ergebnis haben die Stadt und das Energieversorgungsunternehmen damit vereinbart, dass das Versorgungsunternehmen immer dann und in der Höhe von den Kosten freigestellt wird, in der das Vorhaben vom Land aus GVFG-Mitteln gefördert wird.

Der LRH vertrat im Prüfungsverfahren die Auffassung, dass die vertraglich vereinbarte Kostenregelung zwischen der Stadt und dem Versorgungsunternehmen, die zu einer Kostenfreistellung des Versorgungsunternehmens führte, allein dazu diene, Kosten in den Fällen auf die Stadt zu verlagern, in denen diese sich einen Ausgleich durch das Land verschaffen könne. Dies widerspreche dem Zuwendungsrecht.

Die Bewilligungsbehörde sowie die Stadt traten den Ausführungen des LRH nicht bei; sie hielten die im Konzessionsvertrag vereinbarte Regelung für nicht zuwendungsschädlich.

Da der LRH zu diesem Zeitpunkt keine Erkenntnisse darüber hatte, ob die hier in Rede stehende Vertragsgestaltung auch in anderen Konzessionsverträgen üblich ist, verfolgte er sein Petitum in dem Prüfungsverfahren zunächst nicht weiter, erklärte die Prüfungsmitteilung allerdings auch nicht für erledigt.

- 20.2** In einem weiteren Prüfungsverfahren wurde der Ausbau einer verkehrswichtigen innerörtlichen Straßenverbindung in einer anderen Stadt geprüft. Rechtsgrundlage für die Kostentragungspflicht bei der Veränderung von Versorgungsleitungen war hier ebenfalls ein Konzessionsvertrag zwischen der Stadt und dem Versorgungsunternehmen. Als Grundsatz war dort festgehalten, dass bei allen im öffentlichen Interesse erfolgenden Veränderungen der Versorgungsleitungen das Versorgungsunternehmen die Kosten zu tragen hat. Modifiziert wurde dieser Grundsatz insbesondere für die Fälle, in denen der Stadt Zuschüsse gewährt werden oder sich Dritte an den Baukosten beteiligen. In diesen Fällen ist die Stadt kostentragungspflichtig; lediglich der verbleibende Eigenanteil der Stadt wird dieser von dem Versorgungsunternehmen erstattet.

Unabhängig von der vertraglichen Regelung in dem Konzessionsvertrag ist der LRH auch in diesem Fall der Auffassung, dass die Ausgaben für die Verlegung der Versorgungsleitungen nicht zuwendungsfähig sind. Die in diesem Fall zuständige Bewilligungsbehörde schloss sich dieser Auffassung an, sie sah in der hier vereinbarten Umkehr der Folgekostenpflicht einen Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Sie hat daher entschieden, dass die Ausgaben für die Veränderung der Versorgungsleitungen in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM nicht zuwendungsfähig sind.

- 20.3** Der LRH sieht aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der festgestellten Sachverhalte sowie der erheblichen finanziellen Auswirkungen dringenden Handlungsbedarf für das Ministerium, das er um Stellungnahme gebeten hat.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium in dem erstgenannten Fall den von der Stadt zu Unrecht abgerufenen Teil der Zuwendung zurückfordert. Er erwartet darüber hinaus von dem Ministerium, dass es die Bewilligungsbehörden anweist, Ausgaben der Kommunen für die Verlegung von Versorgungsleitungen im Straßenkörper als nicht zuwendungsfähig zu behandeln, wenn die Zahlungsverpflichtung der Kommunen als Träger der Straßenbaulast auf sachlich unangemessenen Vertragsgestaltungen in den Konzessionsverträgen beruht.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium ist noch nicht abgeschlossen.

## 21 Errichtung eines ökologisch orientierten Gründerzentrums

***Beim Bau eines Gründerzentrums wurde das Land geschädigt, weil ca. 80 % der Fördermittel noch vor Erbringung einer Bauleistung abgerufen wurden. Weiterhin lagen Verstöße gegen Vergabevorschriften vor.***

**21.1** Im Mai 1995 bewilligte das MWMEV einer Stadt zur Errichtung eines ökologisch orientierten Gründerzentrums einen Investitionszuschuss in Höhe von ca. 8,1 Mio. DM. Die Förderung erfolgte nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP) aus Mitteln des NRW-EU-Programms für Ziel-2-Gebiete. Die Stadt bediente sich zur Erfüllung des Zweckzwecks mit Zustimmung des Ministeriums eines Bauträgers. Dieser verpflichtete sich, alle mit der Mittelbewilligung verbundenen Auflagen und Bedingungen einzuhalten. Daraufhin erteilte die Investitions-Bank NRW dem Bauträger die Zusage über den zweckgebundenen Investitionszuschuss. Der Vertrag zwischen dem Bauträger und dem Bauunternehmer zum Pauschalpreis von ca. 8,7 Mio. DM, zuzüglich Mehrwertsteuer, wurde im August 1996 geschlossen. Die Arbeiten zur Errichtung des Zentrums erfolgten in der Zeit von September 1996 bis Ende November 1998. Nach § 4 des Vertrages erhielt der Bauunternehmer Anfang Oktober 1996 auf diesen Preis eine Vorauszahlung von 90 %.

**21.1.1** In seiner Entscheidung vom 06.07.2000 hat der LRH beanstandet, dass der Bauträger bereits im September 1996 rd. 80 % der Fördermittel abgerufen hatte. Nach den Allgemeinen Bedingungen für Investitionszuschüsse bei Infrastrukturmaßnahmen aus dem RWP dürfen Zuschussmittel nur angefordert werden, wenn der Zuschuss innerhalb von zwei Monaten

nach Auszahlung für das zu fördernde Investitionsvorhabens eingesetzt wird.

Der Abruf der Fördermittel entsprach nur formal dem Wortlaut der Bedingungen der Zusage, auch wenn der Bauträger nach dem Vertrag mit dem Bauunternehmer bereits im Oktober 1996 zur Vorauszahlung verpflichtet war. Diese Vereinbarung kann jedoch keine wirksame Grundlage für die Anforderung der Fördermittel sein. Zwar errechnet sich die Höhe des Abrufbetrages der Zuwendung aus der Summe der geleisteten oder innerhalb von zwei Monaten fällig werdenden Zahlungen. Indes gehen die Allgemeinen Bedingungen ersichtlich davon aus, dass Zahlungen bzw. Teilzahlungen erst nach der Erbringung der Leistung bzw. Teilleistung fällig werden. Eine Fälligkeitsvereinbarung, die unabhängig vom Stand der Bauleistungen ist und damit dem Grundgedanken des Leistungsaustauschs nicht entspricht, kann einen vorzeitigen Mittelabruf nicht rechtfertigen. Der Bauträger hat beinahe die gesamten Zuschussmittel noch vor Erbringung irgendeiner Bauleistung und damit erheblich zu früh angefordert. Er hat die Zuwendung somit nicht alsbald nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwandt. Letztlich ist es zulasten des Landes gleichsam zu einer Kreditgewährung an den Bauunternehmer gekommen.

Das MWMEV hat die Beanstandung des LRH anerkannt. Es beabsichtigt, für die Zeit von der Mittelauszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung, d. h. bis zum Zeitpunkt der jeweils erbrachten Bauleistungen, Zinsen zu verlangen.

Der LRH berechnet auf der Grundlage des Bauzeitenplans den Zinsbetrag auf mindestens 400.000 DM (200.000 €).



**21.1.2** Entsprechend den dem Bauträger erteilten Auflagen wurden die Leistungen zur Errichtung des Gründerzentrums im Wege der öffentlichen Ausschreibung vergeben. Nach der Leistungsbeschreibung waren die Kosten für den Roh- und den Ausbau durch Einheitspreislisten auszuweisen, die Erdarbeiten waren positionsweise anzubieten.

Der LRH beanstandet, dass das Angebot des Mindestbietenden zum Leistungsverzeichnis „Erdarbeiten“ nach den Feststellungen der Architekten nicht bewertungsfähig war, weil die Arbeiten nicht positionsweise, sondern lediglich pauschal angeboten worden waren. Schon wegen dieses Mangels hätte das Angebot von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.

Als weiterer Mangel wurde beanstandet, dass der Mindestbietende seinen Preis im Zuge intensiver Nachverhandlungen noch weiter korrigiert hat.

Mit den Nachverhandlungen verstieß der Bauträger gegen den Gedanken des lautereren Wettbewerbs (§ 24 VOB/A). Bei einem derartigen Verstoß ist grundsätzlich ein Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung angezeigt.

Das MWMEV hat die festgestellten Verstöße mit Schreiben vom 09.03.2001 anerkannt und zuwendungsrechtliche Konsequenzen angekündigt.

**21.2** Der LRH hat das Ministerium unter dem 29.03.2001 gebeten, ihn über die Höhe der Rückforderung und die Höhe des Zinsanspruchs zu unterrichten. Trotz Erinnerungen vom 23.11.2001 und 27.02.2002 ist dies bisher nicht geschehen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 22 Umbau einer Zechenanlage zu einem Technologiezentrum

***Im Zusammenhang mit dem Umbau einer ehemaligen Zechenanlage zu einem Technologiezentrum mussten wegen schwerer Verstöße gegen Vergabevorschriften Fördermittel i. H. v. rd. 383.000 € zurückgezahlt werden.***

Ein RPA hat im Jahre 1999 die Verwendung von Fördermitteln geprüft, die das Land im Rahmen der Wirtschaftsförderung für den Aufbau eines Technologiezentrums gewährt hat.

Die dieser Fördermaßnahme zugrunde liegenden Bewilligungsbescheide verpflichteten die ZE, bei der Vergabe von Bauleistungen die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu beachten. Gleichwohl legte die ZE den Ausschreibungen, Vergaben und der Durchführung der Baumaßnahmen ihre eigenen Allgemeinen Vertragsbedingungen zugrunde, die in wesentlichen Regelungen von denen der VOB abwichen.

So wurden Aufträge regelmäßig nach freiem Ermessen, unter Missachtung der in der VOB verbindlich vorgeschriebenen Reihenfolge der Vergabearten (Öffentliche Ausschreibung, Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) erteilt. Mehrfach wurde das annehmbarste (wirtschaftlichste) Angebot aus vergabefremden Erwägungen oder durch willkürliche Herausnahme von Leistungen aus dem Angebot ausgeschieden. Häufiger wurden mit Bietern auch nach Öffnung der Angebote unzulässige Verhandlungen geführt.

Das RPA hat gegenüber der bewilligenden Stelle beanstandet, dass die ZE mit ihrer Vorgehensweise gegen wesentliche Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen hat.

Der LRH teilt die Auffassung des RPA. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der VOB zum einen ein transparentes Vergabeverfahren auf der Grundlage eines funktionierenden Wettbewerbs garantiert und zum anderen den wirksamsten Schutz vor Manipulation und Korruption bietet.

Nach dem Erlass des Finanzministeriums vom 16.12.1997 (I D 1 - 0044 - 3/8) ist bei derartig schweren Verstößen gegen die VOB:

- Verstoß gegen die Vergabeart ohne die im Regelwerk zugelassenen Sachgründe,
- Ausscheiden des annehmbarsten Angebots durch nachträgliche Herausnahme von Leistungen aus dem Angebot und
- nachträgliche Verhandlungen über Änderungen der Angebote oder Preise

ein Widerruf des Zuwendungsbescheides und ggf. die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung geboten.

Die Bewilligungsbehörde hat sich der Meinung des RPA angeschlossen. Bei einem Fördervolumen von ca. 8 Mio. € hielt sie unter Abwägung aller gebotenen Ermessensgesichtspunkte einen teilweisen Widerruf des Zuwendungsbescheides und eine Rückforderung der Zuwendung in Höhe von 383.468,91 € für angemessen. Die ZE hat inzwischen den festgesetzten Rückforderungsbetrag nebst Zinsen an das Land erstattet.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

**Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 10)**

**23 Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe und die Überwachung der Einleiter**

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Verwaltungsaufwands für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe sowie die Überwachung der Einleiter festgestellt, dass die Berechnung sich nicht durchgängig an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte und zum Teil Bearbeitungsfehler aufwies. Hierdurch wurden für die Aufwandsjahre 1997-1999 Einnahmen i. H. v. rd. 3,3 Mio. DM (1,7 Mio. €) zu Unrecht der Zweckbindung der Abwasserabgabe unterworfen. Für das Aufwandsjahr 1997 wurden durch eine Doppelbuchung rd. 1,3 Mio. DM (0,7 Mio. €) nicht zweckgebunden verwendet.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Erkenntnisse der Prüfung bei der geplanten Entwicklung und Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für den Bereich Abwasserabgabe zu übernehmen. Das Ministerium will sich die Anregungen des Landesrechnungshofs zu eigen machen.*

Das Abwasserabgabengesetz regelt, dass für das Einleiten von Abwasser in ein öffentliches Gewässer eine Abgabe zu entrichten ist, die von den Ländern erhoben wird. Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist nach Abzug des Verwaltungsaufwands für Maßnahmen, die der Erhaltung oder der Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden. In Nordrhein-Westfalen wird der für das Festsetzen und Erheben der Abgabe ent-

stehende Aufwand ganz und der bei der Überwachung entstehende Aufwand zu einem Drittel aus dem Aufkommen gedeckt.

Der Verwaltungsaufwand, bestehend aus Personal- und Sachaufwand, soll bis zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) „auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kosten“ ermittelt werden.

Das Ministerium lässt sich hierzu von seinem nachgeordneten Bereich jährlich aufgrund eines Erlasses Basisinformationen zuliefern. Es ermittelt damit den gesamten Verwaltungsaufwand und meldet ihn dem FM zur Absetzung vom Aufkommen der Abwasserabgabe. Aufgrund der zeitlichen Abfolge ergibt sich zwischen dem Aufwandsjahr, dessen Verwaltungsaufwand ausgeglichen werden soll, und dem Haushaltsjahr, in dem die Einnahmen aus der Abwasserabgabe mit diesem Aufwand belastet werden, eine Verschiebung von zwei Jahren.

Das Landesumweltamt ist für das Festsetzen und Erheben der Abwasserabgabe zuständig. Zur DV-Unterstützung nutzt es Programmsysteme und Rechner des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik (LDS).

Die Überwachung der Einleiter obliegt den Staatlichen Umweltämtern (StUÄ), die für jede Einleitungsstelle eine bestimmte Anzahl von Untersuchungen vorsehen. Sie entnehmen dem Ablauf an den Einleitungsstellen Proben und analysieren, ob die Schadstofffrachten innerhalb der Grenzwerte des die Einleitung zulassenden wasserrechtlichen Bescheids liegen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden im Laborinformations- und Organisationssystem (LINOS) dokumentiert. Auch dieses System läuft auf den Rechnern des LDS. Zudem berechnen zwei ausgewählte StUÄ den durchschnittlichen Aufwand für einen von ihnen durchgeführten Überwachungsvorgang. Aus den Ergebnissen dieser Berechnung ermittelt das Ministerium über die Anzahl der insgesamt in LINOS dokumentierten Proben den Gesamtaufwand für die Einleiterüberwachung.

Der LRH hält die Grundsatzentscheidung des Ministeriums, den Verwaltungsaufwand orientiert an betriebswirtschaftlichen Kosten zu ermitteln, für zutreffend. Er hat aber bei der Umsetzung in den jährlichen Erlass und der tatsächlichen Ermittlung teilweise erhebliche Mängel festgestellt:

- Zur Ermittlung der Personalausgaben nimmt das MUNLV Bezug auf den Runderlass des IM betr. Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren. Dieser enthält auch eine Sachkostenpauschale, die die Raumkosten, die laufenden Sachkosten, die Kapitalkosten für die Büroausstattung sowie die sonstigen jährlichen Investitionskosten abdeckt. Der LRH hat festgestellt, dass die beteiligten Stellen bei der Ermittlung des Verwaltungsaufwands die Personalkostenansätze teilweise einschließlich und teilweise ohne Sachkostenpauschale berechnet haben. Das Ministerium hat diese unterschiedlichen Ansätze nicht vereinheitlicht.
- Zur Ermittlung der Sachausgaben lässt sich das MUNLV nur die Istausgaben zu bestimmten Haushaltstiteln melden. Hierdurch wird der Grundsatz der Ermittlung betriebswirtschaftlicher Kosten durchbrochen, insbesondere kalkulatorische Kosten (z. B. für Abschreibungen, Verzinsungen und Raummieten) werden nicht oder nicht periodengerecht berücksichtigt.
- Darüber hinaus hat der LRH einzelne Bearbeitungsfehler festgestellt, von denen nur folgende mit gravierenden finanziellen Auswirkungen benannt werden:
  - Für das Aufwandsjahr 1997 wurden die Kosten der Datenverarbeitung im LDS von rd. 1,3 Mio. DM (0,7 Mio. EUR) doppelt berücksichtigt.

- Von den vorgesehenen Untersuchungen zur Überwachung der Einleiter konnten aus nicht von den StUÄ zu vertretenden Gründen (z. B. kein Ablauf) ca. 20 v. H. nicht vollständig durchgeführt werden. Der diesbezüglich entstandene Verwaltungsaufwand wurde nicht angesetzt.

Insgesamt hat der LRH festgestellt, dass dem Land NRW für die Aufwandsjahre 1997-1999 Einnahmen i. H. v. rd. 3,3 Mio. DM (1,7 Mio. €) entgangen sind. Für das Aufwandsjahr 1997 wurden durch die Doppelbuchung rd. 1,3 Mio. DM (0,7 Mio. €) nicht zweckgebunden verwendet.

Der LRH hat das Ministerium gebeten,

- den dem Land NRW für die Aufwandsjahre 1997 – 1999 noch zustehenden Verwaltungsaufwand in Höhe von rd. 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. €) durch Absetzen vom Aufkommen der Abwasserabgabe für das Haushaltsjahr 2003 zu berücksichtigen,
- den Verwaltungsaufwand für das Aufwandsjahr 2000 nach den Prüfungserkenntnissen neu zu berechnen,
- bis zur Einführung der KLR die jährlichen Erlasse klarer zu fassen, insbesondere konsequent die Anwendung der Personalkostenrichtwerte des IM mit der Sachkostenpauschale vorzugeben und nur die darüber hinaus anfallenden ressortspezifischen Kosten gesondert, und zwar orientiert an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln, sowie
- die Erkenntnisse der Prüfung des LRH bei der Entwicklung und Einführung der KLR für den Bereich Abwasserabgabe zu übernehmen.

Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme mitgeteilt, die Feststellungen des LRH unterstützten eine sachgerechte Berechnung des Verwaltungsaufwandes der Abwasserabgabe und würden für die Zukunft übernommen.



Der Schriftverkehr dauert noch an.

## 24 Jagdnutzung im Staatswald

***Die Nutzung der staatlichen Eigenjagdbezirke des Landes Nordrhein-Westfalen stellt eine nicht unerhebliche Einnahmenquelle für den Landeshaushalt dar. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist das Gesamtpotenzial an möglichen Einnahmen bislang bei weitem nicht ausgeschöpft.***

### 24.1 Ausgangslage

Von der Staatswaldfläche des Landes NRW (rd. 115.000 Hektar) bilden rd. 108.000 Hektar auf Grund der jeweils zusammenhängenden Flächengröße von mindestens 75 Hektar so genannte Eigenjagdbezirke im Sinne des Bundesjagdgesetzes. Dort steht dem Land als Eigentümer die ausschließliche Befugnis zu, auf das in diesen Gebieten lebende Wild die Jagd auszuüben und es sich anzueignen (Jagdrecht). Die jagdliche Nutzung des Waldes ist Teil des Forstbetriebes, sie hat sich nach den ökologischen und ökonomischen Anforderungen des Waldbaus zu richten; zugleich ist die Funktion des Waldes als Erholungsgebiet für die Öffentlichkeit zu berücksichtigen.

In den Eigenjagdbezirken des Landes wird das Jagdrecht durch die Landesforstverwaltung verwaltet. Die Forstverwaltung übt die Jagd entweder durch die Bediensteten ihrer Forstämter aus (Regiejagd) oder verpachtet die Jagdbezirke an Dritte; nach den Vorgaben des Bundesjagdrechts darf die Pachtdauer neun Jahre nicht überschreiten. Ohne diese gesetzliche Beschränkung können die Forstämter seit dem Jahr 1992 so genannte Pirschbezirke einrichten und dort die Jagdausübung gegen Entgelt privaten Bewerbern überlassen. Im Pirschbezirk übt der Jagdberechtigte unter Aufsicht des Forstamts die Jagd beschränkt auf eine bestimmte Wild-

menge für die Dauer eines Jahres aus; diese besondere Jagderlaubnis darf nur zweimal verlängert werden.

Ein wirtschaftliches Ergebnis des Jagdbetriebes im Staatsforst wird durch die Landesforstverwaltung bislang nicht ermittelt. Zwar dokumentieren die Höheren Forstbehörden jagdbedingte Einnahmen und Ausgaben jährlich nach einheitlichem Muster in einer „Nachweisung über Jagdflächen, Jagdertrag und Fischerei“; da in diesem Rechenwerk aber wesentliche Ausgabenelemente fehlen, ist die Aussagekraft dieser Nachweisung gering: ihr zur Folge errechnete sich beispielsweise für das Land im Haushaltsjahr 1999 aus dem Jagdbetrieb ein Einnahmeüberschuss in Höhe von rd. 800.000 DM, der sich – bei vorsichtiger Schätzung der unberücksichtigten Ausgaben – in einen Fehlbetrag von mehrfacher Millionenhöhe umkehrt. Wie hoch das jährliche Defizit aus dem Jagdbetrieb im Staatsforst ist, wird sich zeigen, wenn die Landesforstverwaltung über die seit Jahren angekündigte Ertrags-/Aufwandsrechnung für den Staatsforstbetrieb verfügt; diese neue Ergebnisrechnung nach kaufmännischen Grundsätzen soll im Jahr 2002 vorliegen.

Der LRH hat unter maßgeblicher Beteiligung von zwei seiner RPÄ die Wirtschaftlichkeit der Jagdnutzung im Staatswald geprüft. Von dem Prüfungsergebnis, zu dem der LRH am 27.04.01 das Ministerium um Äußerung gebeten hat, hält der LRH folgende Feststellungen für besonders bedeutsam:

## 24.2 Überlassung der Jagdausübung im Staatsforst an Dritte gegen Entgelt

In welcher Höhe dem Landeshaushalt Einnahmen aus der jagdlichen Nutzung des Staatsforstes durch Dritte zufließen, hängt davon ab, welche Vorgaben den Forstämtern gemacht werden, in ihren Jagdbezirken die (staatliche) Regiejagd durch Jagdverpachtung oder Vergabe von Pirschbezirken an private Jäger zu ersetzen. Diese Entscheidung hat sich das Ministerium vorbehalten. Die Höheren Forstbehörden sind angewiesen, dafür zu sorgen, dass in ihrem Landesteil 45 % der nutzbaren Jagdfläche entweder verpachtet oder als Pirschbezirk vergeben werden. Diese Flächenquote ist in ihrer Höhe seit Ende des Jahres 1982 unverändert.

Ob die Höheren Forstbehörden in ihrem Landesteil die Forstämter tatsächlich in einem zur Quotenerfüllung notwendigen Umfang zum Verzicht auf die Regiejagd im Forstamtsbezirk bestimmt haben, hat das Ministerium nur aus besonderem Anlass überprüft, so zuletzt im Jahr 1997 auf Grund einer Anfrage aus dem Landtag an die Landesregierung.<sup>25</sup> Als dabei festgestellt wurde, dass die Verpachtungsquote im Jahr 1995 landesweit nicht erreicht worden war, beschränkte sich das Ministerium auf die Anweisung, nunmehr für das folgende Haushaltsjahr 1998 sicherzustellen, „dass so viel Fläche verpachtet oder als Pirschbezirk vergeben wird, dass in Zukunft vor dem Komma eine ‚45‘ steht.“ Das Ministerium erklärte daraufhin im Jahr 2000 dem Landtag auf eine weitere Anfrage, im Jahr 1998 seien 45,9 % der Landesjagdfläche entweder verpachtet (36,4 %) oder als Pirschbezirke (9,5 %) vergeben worden.<sup>26</sup> Diese Antwort des Ministeriums war jedoch unrichtig; wie der LRH festgestellt hat, betrug die Quote nicht 45,9 %, sondern nur 40,1%:

---

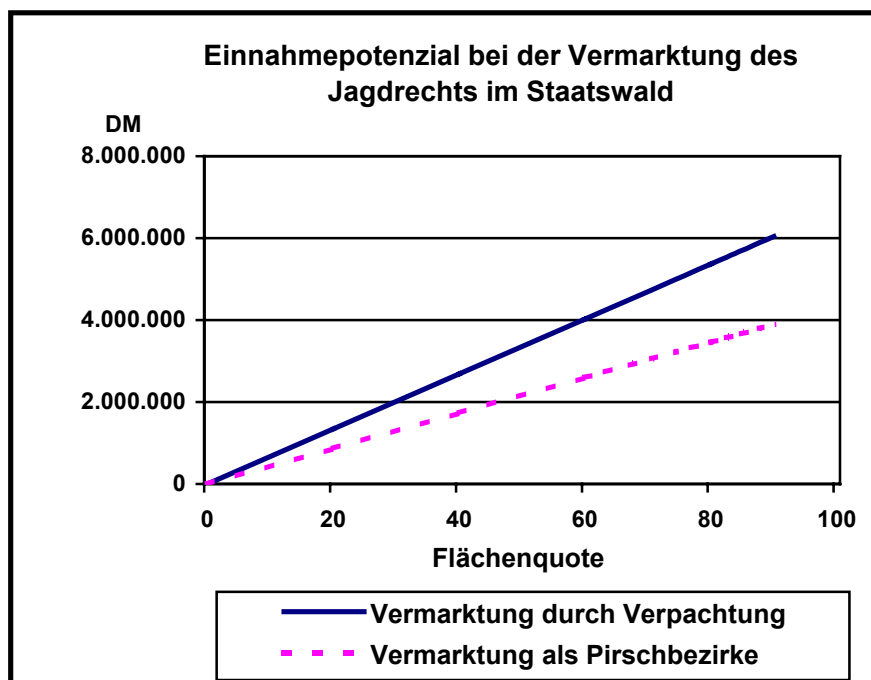
<sup>25</sup> s. Antwort der Landesregierung vom 05.12.1997 auf die Kleine Anfrage 838, LT-Drucksache 12/2657.

<sup>26</sup> s. Antwort der Landesregierung vom 05.04.2000 auf die Kleine Anfrage 1546, LT-Drucksache 12/4875.

<b>Bezirk</b> (Jagdfläche)	<b>Verpachtet</b> (Quote)	<b>Pirschbezirke</b> (Quote)	<b>Quote</b>
Rheinland (55.551 ha)	16.521 ha (29,7 %)	5.003 ha (9,0 %)	<b>38,7 %</b>
Westfalen-Lippe (52.710 ha)	14.954 ha (28,4 %)	6.923 ha (13,1 %)	<b>41,5 %</b>
<b>NRW</b> (108.261 ha)	<b>31.475 ha</b> (29,1 %)	<b>11.926 ha</b> (11,0 %)	<b>40,1 %</b>

Wären im Haushaltsjahr 1999 jene rd. 5.300 Hektar Jagdfläche, um die die private Jagdausübung im Staatsforst hinter der vorgegebenen Quote von 45 % zurückgeblieben ist, verpachtet oder als Pirschbezirke vergeben worden, so hätten sich für den Landeshaushalt nicht unerhebliche Mehreinnahmen ergeben. Im Falle einer Verpachtung hätten sich - bei einem durchschnittlichen Pachtzins von 62 DM je Hektar nach dem Stand dieser Einnahmen im Jahr 1999 - die Landeseinnahmen jährlich um 328.600 DM erhöht. Im Falle einer Vergabe dieser Flächen als Pirschbezirke wären - bei Ansatz nur der für Niederwild-Pirschbezirke maßgeblichen Gebühr von 40 DM je Hektar - die Einnahmen der Landesforstverwaltung um 212.000 DM jährlich höher gewesen.

Aus welchen Gründen das Ministerium seit 1982 an der Flächenquote von 45 % festgehalten hat, war für den LRH nicht feststellbar. Welches theoretische Einnahmepotenzial mit einer Vermarktung der Jagdausübung im Staatsforst verbunden ist, zeigt die nachfolgende Übersicht:



Nach Auffassung der RPÄ hätte sich schon in der Zeit vor dem Jahr 1999 eine landesweite Verpachtungsquote von rd. 60 % erreichen lassen. Wie die landesweiten Prüfungen der RPÄ gezeigt haben, überstieg die private Nachfrage nach Jagdflächen das gegenwärtige Angebot der Forstämter zum Teil sehr deutlich. Vor allem Pirschbezirke waren so gefragt, dass für ihre Vergabe das Losverfahren eingeführt werden musste. Für die Forstverwaltung hat sich insbesondere der Pirschbezirk als besonders geeignet erwiesen; der Pirschbezirk-Inhaber weiß, dass er nach Ablauf eines Jahres den in ihn gesetzten Erwartungen entsprochen haben muss, damit das Forstamt ihm die auch von anderen begehrte Jagderlaubnis für ein weiteres Jahr verlängert. Gleichwohl bestanden vor Ort im Forstamt immer noch Vorbehalte gegen die Einrichtung von Pirschbezirken.

Nach dem Eindruck des LRH bedarf es noch immer eines gewissen Umdenkens bei örtlichen Amtsträgern, die heute das Jagdrecht verwalten und

im Rahmen des ökologisch Vertretbaren bestmöglich nutzen sollen. Der LRH hat es deshalb begrüßt, dass das Ministerium in dem Entwurf einer neuen „Dienstanweisung über die Nutzung der Jagd und Fischerei für den Staatsforstbetrieb NRW“ ausdrücklich die Erzielung von Erträgen als ökonomisches Ziel der Jagdnutzung ihren ökologischen Zielen gleichgestellt hat. Diese neue Dienstanweisung des Ministeriums wird allerdings nach der Entwurfsfassung des Jahres 2000 nach wie vor die Vorgabe einer Vermarktungsquote von mindestens 45 % je Landesteil als Maßstab und Richtwert für die nachgeordneten Forstbehörden enthalten.

Der LRH hat gegenüber dem Ministerium Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit dieser Quotenvorgabe durch die Dienstanweisung in Frage gestellt. In Kenntnis dieser Quote wird das Bestreben der Forstämter weniger dahin gehen, in ihrem Bezirk soviel an Jagdfläche wie möglich zu verpachten oder als Pirschbezirk zu vergeben; ihr Handeln wird eher darauf gerichtet sein, die Vermarktung nicht unter die verfügte Quotenmarke absinken zu lassen, weil erfahrungsgemäß erst dann mit Aufsichtsmaßnahmen zu rechnen ist. Die neue Dienstanweisung sollte deshalb ohne jede Quotenmarke die Forstämter verpflichten, überall dort, wo sich die Jagdausübung ohne Gefährdung des Ökosystems Wald in private Hände legen lässt, von der Regiejagd prinzipiell Abstand zu nehmen. Die Unwirtschaftlichkeit des staatlichen Jagdbetriebs wird sich nur dann verringern lassen, wenn die Überlassung der Jagdausübung im Staatswald gegen Entgelt an Dritte künftig von der Forstverwaltung als Regelfall verstanden wird.

Die Vorteile dieser neuen Generallinie liegen nicht nur in den Mehreinnahmen für den Landeshaushalt aus gesteigerten Nutzungsentgelten. Gleichermäßen haushaltsrelevant ist die Entlastung der Forstamtsbediensteten von dem Zwang, im Staatsforst die durch die staatliche Jagdbehörde festgesetzten Abschusszahlen unter Einsatz von Zeit und Kosten zu Lasten anderer forstlicher Aufgaben selbst erbringen zu müssen. Nach

Ansicht des LRH wird insbesondere dieser Vorteil einer Privatisierung der staatlichen Jagdausübung z. Z. von der Landesforstverwaltung noch nicht hinreichend bewertet.

### **24.3 Einnahmen aus der Vergabe von Einzelabschüssen im Staatsforst**

Die Landesforstverwaltung ist durch die gesetzlichen Vorgaben des allgemeinen Jagdrechts nicht gehindert, bei der Regiejagd im Staatsforst Jagdgäste am Abschuss von Wild durch Gestattung von Einzelabschüssen gegen Entgelt zu beteiligen. Die Höhe des Abschussentgelts hängt von der jeweiligen Wildart ab und wird bei männlichem Wild maßgeblich vom Gewicht des Geweihs (Trophäe) des erlegten Stückes bestimmt; nach dem Abschuss steht die Trophäe dem Jagdgast zu, das Wildbret fällt in das Eigentum des Forstamts. Für einen erlegten Rothirsch der oberen Alterskategorien wurden je nach Geweihgewicht rd. 5.000 bis 8.000 DM, für einen Muffelwild-Widder rd. 1.500 bis 5.000 DM als Abschussentgelt vereinnahmt; der Abschuss eines Rehbocks der obersten Altersklasse führte für den Landeshaushalt zu Einnahmen von 590 bis 820 DM.

Die RPÄ haben festgestellt, dass diese besonderen Abschüsse zu einem nicht unerheblichem Anteil durch Landesbedienstete ohne Einnahmefolge für den Landeshaushalt vorgenommen worden sind. Beispielsweise hatten im Bezirk einer Höheren Forstbehörde Landesbedienstete sieben der während eines Jahres erlegten zehn Rothirsche der oberen Altersklassen geschossen; sechs der zehn geschossenen Stücke Dam- bzw. Muffelwild dieser Kategorien waren dort gleichfalls durch Bedienstete der Forstämter oder anderer Landesbehörden erlegt worden. In einem anderen Jahr waren in diesem Landesteil sämtliche sechs Rothirsche der Spitzenkategorie, die zum Abschuss vorgesehen waren, durch Landesbedienstete kostenbeitragsfrei erlegt worden. Landesweit bot sich für ein Jagdjahr in Bezug



auf den Abschuss von Trophäenträgern (ohne Schwarzwild) der oberen Altersklassen folgendes Bild:

<b>Erleger</b>	<b>erlegte Stücke</b>	
	<b>Klasse I*)</b>	<b>Klasse II*)</b>
<b>Landesbedienstete (Anteil)</b>	<b>151 (64,8 %)</b>	<b>120 (55,0 %)</b>
<b>Zahlende Jagdgäste</b>	<b>82</b>	<b>98</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>233</b>	<b>218</b>

\*) z. B. bei Rothirschen: 5. - 9. Altersjahr = Klasse II,  
ab 10. Altersjahr = Klasse I.

Als Hauptgrund für den Abschuss von Trophäenträgern durch Landesbedienstete wurde - neben der Behauptung, der Abschuss habe der Erfüllung der jagdbehördlich geforderten Abschusszahlen gedient - die mangelnde Nachfrage durch private Jagdgäste genannt. Falls diese pauschale Erklärung zutrifft, war der Nachfragemangel weitgehend „hausgemacht“: in keinem der beiden Landesteile war festzustellen, dass sich die Forstbehörden durch Abschussangebote in den maßgeblichen Jagdzeitschriften oder über das Internet bemüht hätten, private Nachfrage nach Einzelabschüssen zu begründen.

Der LRH hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass aus haushaltsrechtlicher Sicht die Trophäenträger der obersten Altersklassen als Vermögensgegenstände i. S. d. § 63 Abs. 3 LHO anzusehen und demgemäß durch die Forstämter zu bewirtschaften sind. Das Forstamt ist rechtlich nicht gehindert, den ihm von der Jagdbehörde jährlich auferlegten Wildabschuss in einer Weise zu planen und auszuführen, die aus Haushaltsgründen auf den Marktwert der Trophäenträger Rücksicht nimmt. Eine Differenzierung der Abschüsse entsprechend dem Grad der Schädlichkeit des Wildes fordert schon das allgemeine Jagdrecht; im Vordergrund der

jagdrechtlichen Abschussplanung und -ausführung haben nicht die (männlichen) Trophäenträger, sondern das weibliche Wild und die Jungtiere zu stehen. Der Argumentation der Forstbehörden, man habe auch die Trophäenträger der oberen Altersklassen „zur Abschusserfüllung“ durch Forst- bzw. Forstamtsbedienstete kostenbeitragsfrei erlegen lassen, konnte der LRH deshalb nicht folgen.

#### **24.4 Stand des Prüfungsverfahrens**

Eine ins Detail gehende Erörterung der Entscheidung des LRH vom 27.04.01 mit dem Ministerium steht noch aus. Am 28.01.02 hat das Ministerium mitgeteilt, dass es die Prüfungsmitteilung des LRH auf Grund der angespannten Personalsituation in der Fachabteilung noch nicht abschließend beantworten könne; prinzipiell neige man – so das Ministerium – der Auffassung des LRH zu, die Überlassung der Jagdausübung im Staatswald gegen Entgelt an Dritte als Regel zu verstehen. Es sei daher beabsichtigt, in der neuen Dienstanweisung, die noch mit den Interessenverbänden und dem Fachausschuss des Landtags zu erörtern sei, festzulegen, dass die staatlichen Eigenjagdbezirke mit Ausnahme der besonderen sensiblen Bereiche künftig grundsätzlich durch Verpachtung oder die Vergabe von Pirschbezirken zu nutzen seien.

## Finanzministerium (Epl. 12)

### 25 Organisation und Einsatz von Informationstechnik im Bereich der Grunderwerbsteuerstellen

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat im Rahmen der Prüfung des Projekts FISCUS (s. Abschnitt 25 des Jahresberichts 2001) die Entwicklung des Produkts Grunderwerbsteuer in organisatorischer, fachlicher und technischer Hinsicht geprüft und dabei festgestellt, dass die Entwicklung einer in Nordrhein-Westfalen einsetzfähigen Automationsunterstützung der Grunderwerbsteuerstellen auf der Grundlage des Projekts FISCUS bisher nicht gelungen und kurzfristig auch nicht zu erwarten ist.*

*Da die Fallbearbeitung in den Grunderwerbsteuerstellen in einer Vielzahl steuerlich bedeutender Fälle fehlerhaft (s. Abschnitt 31 des Jahresberichts 2001) und die vorgefundene Automationsunterstützung zugleich völlig unbefriedigend ist, hat der Landesrechnungshof umfangreiche Empfehlungen ausgesprochen, wie mit einer Verbesserung des Einsatzes der Informationstechnik und damit verbundener organisatorischer Veränderungen eine effektivere und effizientere Bewältigung der in diesen Stellen anfallenden Massenarbeit erreicht werden könnte.*

#### 25.1 Ausgangslage

Der LRH hatte im Jahre 2000 eine Prüfung des Gesamtprojekts FISCUS durchgeführt (Abschnitt 25 des Jahresberichts 2001). In diesem Projekt soll die gesamte Software der Landesfinanzverwaltungen neu entwickelt werden. Im Rahmen dieser Prüfung war das RPAS mit der Untersuchung

beauftragt worden, ob und wie durch eine Automationsunterstützung eine Effizienzsteigerung in den Grunderwerbsteuerstellen erreicht werden kann.

### **25.1.1 Entwicklung des Produkts FISCUS-Grunderwerbsteuer**

Im Rahmen der Aufteilung der anfallenden Aufgaben auf die Länder war zunächst die Projektierung und später die Entwicklung der Grunderwerbsteuer (GrESt)-Anwendung dem Land Baden-Württemberg übertragen worden.

Zwischen Ende 1994 und Mitte 1996 wurde ein Grobkonzept erarbeitet, in dem die steuerfachlichen Aufgaben und ihre Zusammenhänge für das künftige System grob beschrieben waren.

Die sich unmittelbar anschließende Produktentwicklung sollte am 31.07.1999 beendet sein. In der Folgezeit wurde der vorgesehene Endtermin mehrfach verschoben, so dass bis heute in NRW eine einsatzfähige Automationsunterstützung der Grunderwerbsteuerstellen auf der Grundlage des Projekts FISCUS nicht gelungen und auch wohl - zumindest kurzfristig - nicht in Sicht ist. Die vielfältigen Gründe für die Verzögerungen sind im Jahresbericht 2001 (Abschnitt 25) dargestellt; zwischenzeitlich ist eine Neuorganisation des Projekts (Gründung der FISCUS GmbH) erfolgt.

### **25.1.2 Automationsstand in den Grunderwerbsteuerstellen des Landes NRW**

Ein automatisiertes Festsetzungsverfahren besteht nicht. Deswegen fallen in der Grunderwerbsteuerstelle auch heute noch eine Vielzahl von manuellen Tätigkeiten, wie insbesondere Listenführung und Bescheiderstellung, an.

Ab 1996 erfolgte lediglich eine Ausstattung mit PCs, die hauptsächlich durch die Neuausstattung anderer Stellen der Finanzverwaltung frei geworden waren, so dass im Rahmen der Erhebungen des RPASSt überwiegend Geräte älterer Bauart vorgefunden wurden. Die PCs wurden zunächst überwiegend nur zu Auskunftszwecken (Namens- und Erhebungsauskunft) und zur Eröffnung der Steuerkonten genutzt.

Ab 1998 wurden dann zur Erstellung von Steuerbescheiden Möglichkeiten der Textverarbeitung angeboten. Diese sahen die Bearbeiter jedoch als wenig hilfreich, da nicht genügend praxisgerecht, an.

### **25.1.3 Prüfungsablauf**

Das RPASSt hat Erhebungen in den Oberfinanzdirektionen und in fünf Finanzämtern des Landes durchgeführt; außerdem haben Informationsbesuche in Baden-Württemberg und Bayern stattgefunden.

## **25.2 Feststellungen des RPASSt**

### **25.2.1 Beteiligung des Landes an der Entwicklung des Produktes FISCUS-GrEst**

Hinsichtlich der grundlegenden Mängel in der Entwicklung des Projekts wird auf Abschn. 25.2.1.3. des Jahresberichts 2001 verwiesen.

### **25.2.2 Strukturelle Umfeldbedingungen**

Die im Hinblick auf die Entwicklung eines lauffähigen FISCUS-Produkts Grunderwerbsteuer abwartende Haltung des Landes NRW hat dazu ge-

führt, dass die Automationsunterstützung in den Grunderwerbsteuerstellen zur Zeit völlig unzureichend ist.

Angesichts dessen hat sich das RPAS mit der Frage auseinander gesetzt, welche Automationsleistungen für die Grunderwerbsteuerstelle sinnvoll und welche überflüssig oder sogar hindernd sind. Auch die Frage, welche Auswirkungen sich durch die Einführung einer Automationsunterstützung auf die Organisationsstrukturen der Grunderwerbsteuerstelle ergeben und welche Anpassungen hierdurch erforderlich werden, wurde untersucht.

#### **25.2.2.1 Personal-/Fallstruktur**

Die Grunderwerbsteuerstellen verfügten zum Zeitpunkt der Erhebungen über insgesamt 262 Stellen (135 Stellen gehobener Dienst/vergleichbare Angestellte und 127 Stellen mittlerer Dienst/vergleichbare Angestellte).

Im Jahr 1999 waren rd. 444.000 Fälle und im Jahr 2000 rd. 389.000 Fälle zu bearbeiten.

Das Steueraufkommen belief sich in 1999 auf mehr als 2,5 Mrd. DM und in 2000 auf mehr als 2,2 Mrd. DM.

Das RPAS hat auf Grund einer Fallanalyse von 3.400 Grunderwerbsteuerfällen festgestellt, dass die zu bearbeitenden Vorgänge im Wesentlichen in zwei Fallgruppen eingeteilt werden können.

Annähernd 93 v.H. der Fälle liegen Kaufverträge oder unentgeltliche Grundstücksübertragungen (z.B. im Rahmen von Erbvorgängen) zu Grunde. Es handelt sich dabei zum großen Teil um Standardverträge, die meist ohne weitere Sachverhaltsermittlungen oder schwierige rechtliche Würdigungen typisiert abgewickelt werden können.

Unterstrichen wird dies durch die Tatsache, dass in nur 10 v.H. dieser Fälle eine Abweichung des Finanzamts von den erklärten Angaben zur Bemessungsgrundlage festgestellt wurde.

In rund 37 v.H. der eingehenden Verträge sind darüber hinaus mindestens zwei inhaltsgleiche Bescheide zu erstellen. Dies sind insbesondere Fälle, in denen Ehegatten zu gleichen Teilen Grundstücke erwerben und gegenüber beiden Ehegatten eine Steuerfestsetzung erfolgt.

Den Fällen ist es insgesamt eigentümlich, dass sie regelmäßig unter gewissem zeitlichem Druck zu erledigen sind, da von der Erteilung der finanzamtlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung die Eintragung des Eigentumswechsels im Grundbuch abhängt.

Die restlichen 7 v.H. der Fälle erfordern zum Teil sehr umfangreiche Sachverhaltsermittlungen und stellen erhebliche Anforderungen an die rechtliche Würdigung. Hierzu gehören u.a. die Fälle, wie sie in Abschnitt 31 des Jahresberichts 2001 behandelt wurden. Sie sind ganz überwiegend in Finanzämtern, in deren Bezirk große Unternehmen und Konzerne ihren Sitz haben, anzutreffen. In diesen Fällen ist die Fallbearbeitung in einer Vielzahl steuerlich bedeutender Fälle fehlerhaft (s. Abschnitt 31 des Jahresberichts 2001).

Grundlegende Regelungen der Verwaltung zu einer gewichtenden Bearbeitung, wie sie etwa für den Veranlagungsbereich existieren, bestehen für den Bereich der Grunderwerbsteuerstellen nur ansatzweise (s.u. Ablauforganisation /Zeichnungsrecht).

## **25.2.2.2 Allgemeine Organisationsstrukturen**

### **25.2.2.2.1 Aufbauorganisation**

In NRW sind grundsätzlich in allen Finanzämtern Grunderwerbsteuerstellen eingerichtet. Lediglich in größeren Städten mit mehreren Finanzämtern ist die Grunderwerbsteuerstelle eines Finanzamts zentral für diese Finanzämter zuständig. Eine Grunderwerbsteuerstelle untergliedert sich in Bezirke, die typischerweise mit einem Koordinator (gehobener Dienst/

vergleichbarer Angestellter) und einem Mitarbeiter (mittlerer Dienst/vergleichbarer Angestellter) besetzt sind.

#### **25.2.2.2.2 Ablauforganisation /Zeichnungsrecht**

Die Ausgestaltung der Ablauforganisation in den Grunderwerbsteuerstellen ist weitgehend den Finanzämtern überlassen.

Das Zeichnungsrecht liegt bis auf einige Zeichnungsvorbehalte des Sachgebietsleiters ausschließlich beim Koordinator.

Auf Grund eines Erlasses des FM aus 1998 besteht darüber hinaus grundsätzlich die Möglichkeit, kleinere Fälle vom Mitarbeiter bearbeiten und zeichnen zu lassen. Hiervon wird jedoch in der Praxis weitestgehend kein Gebrauch gemacht, da der Koordinator diese Fälle erst nach überschlägiger Prüfung per Einzelzuweisung dem Mitarbeiter übertragen kann. Die Ablauforganisation gestaltet sich daher unabhängig von dem v.g. Erlass weitgehend nach pragmatischen Gesichtspunkten. Einen Fall, den der Koordinator schon einmal angelesen hat, bearbeitet dieser in der Regel auch gleich in einem Arbeitsgang selbst und gibt ihn nur zur weiteren Abwicklung an den Mitarbeiter.

Die Tätigkeit der Mitarbeiter ist somit im Wesentlichen beschränkt auf das manuelle, teilweise textbausteinunterstützte Ausfüllen und Versenden von Vordrucken (Steuerbescheide, Veräußerungsanzeigen, Unbedenklichkeitsbescheinigungen u.ä.), die Listenführung und die Überwachung von Wiedervorlagen.

#### **25.2.2.2.3 Steuererhebung**

Zu Erhebung der festgesetzten Grunderwerbsteuer ist für jeden Grunderwerbsteuerfall jeweils ein Steuerkonto einzurichten und eine getrennte Sollstellung vorzunehmen. Es fallen also bei jedem Grunderwerbsteuerfall



zwei Arbeitsgänge nacheinander an, d.h. erst wenn das Steuerkonto eingerichtet ist, kann die entsprechende Sollstellung erfolgen.

### **25.2.2.3 Auswirkungen eines IT-Programms**

Durch die Einführung eines IT-Programms ergäben sich insbesondere im Mitarbeiterbereich erhebliche Auswirkungen. Je nach Ausgestaltung des IT-Programms (siehe unten Empfehlungen Tz. 3.2) würden annähernd alle bisher mitarbeitertypischen Tätigkeiten entfallen.

Durch den Wegfall der vg. Tätigkeiten würde sich das Potenzial für eine zwischen Koordinator und Mitarbeiter arbeitsteilige Unterteilung der Arbeitsabläufe ganz erheblich reduzieren.

Bisher mag es noch sinnvoll gewesen sein, den Fall zunächst durch den Mitarbeiter erfassen zu lassen und dann an den Koordinator zur Sachbearbeitung weiterzugeben, woraufhin dieser den Fall anschließend zur weiteren Abwicklung (Bescheiderstellung, Kontoeröffnung etc.) an den Mitarbeiter zurückgibt. Bei einer IT-gestützten Bearbeitung würde sich dagegen eine ganzheitliche Fallerledigung anbieten.

## **25.3 Empfehlungen**

### **25.3.1 Alternativlösungen**

Ob und wann insbesondere nach Gründung der FISCUS GmbH mit einem lauffähigen Grunderwerbsteuerprogramm gerechnet werden kann, ist derzeit noch nicht absehbar. Festzustellen ist jedenfalls, dass eine entsprechende Automationslösung für die Grunderwerbsteuerstelle dringend gefunden werden muss. Sollte sich demnach die Lieferung eines lauffähigen Produkts weiterhin verzögern, wäre dringend auch über Alternativlösungen

nachzudenken, wobei auch eigene Automationslösungen für NRW wirtschaftlich sein könnten.

### **25.3.2 IT-Programmeleistungen**

Nach Auffassung des RPASSt sollte eine Automationslösung für Grunderwerbsteuerzwecke im Zeitpunkt der Pilotierung zumindest folgenden Leistungsumfang umfassen:

- Ersatz der manuellen Listenführung
- Steuerberechnung und Bescheiderstellung
- zentraler Bescheidausdruck und –versand
- programmgesteuerte Anweisung der Steuerbeträge für Erhebungszwecke
- Auswertungen für Statistik- und Controllingzwecke
- Arbeitsplatzwechsel

Folgende weitere sinnvolle und arbeitserleichternde Programmeleistungen sollten hinzukommen:

- Vorgangs- und Wiedervorlageüberwachung
- Feststellungsverfahren und Auswertung von Mitteilungen
- Überwachung, Erstellen und Versenden der Unbedenklichkeitsbescheinigungen
- Erstellen und Versenden der Veräußerungsanzeigen
- Weitergabe von Informationen an andere Stellen (z.B. Vollstreckungsstelle)
- Datenaustausch mit Dritten (insbesondere mit den Notaren)
- Kopieren von Daten, z.B. zum Erstellen inhaltsgleicher Bescheide

### **25.3.3 Organisatorische Veränderungen**

Da ein den obigen Ansprüchen genügendes Automationsprogramm neben erheblicher Effizienzsteigerung durch Straffung der Arbeitsvorgänge insbesondere bedeutende Einsparungen im Mitarbeiterbereich (Entfallen fast aller herkömmlichen Tätigkeiten) zur Folge hätte, hat der LRH aufgrund der Feststellungen des RPASSt das FM um die Überprüfung folgender organisatorischer Maßnahmen gebeten.

#### **25.3.3.1 Aufgabenverteilung**

Unter Berücksichtigung der Fallstruktur in den Grunderwerbsteuerstellen wäre eine Verlagerung der Bearbeitung einfacherer Fälle (Kaufpreis bis zu 250.000 Euro ohne zusätzliche Nebenleistungen u.ä.) vom Koordinator auf den Mitarbeiter ohne weiteres vertretbar. Es handelt sich dabei nach Ansicht des RPASSt um ein Fallpotenzial von gut 75 v.H. der Fälle.

Zur Vermeidung von unnötigen Reibungsverlusten wäre dies jedoch nur sinnvoll bei einer echten Zuständigkeitsverlagerung mit originärem Bearbeiterzeichnungsrecht. Die vorgeschlagene Zuständigkeitsänderung würde einen bedeutsamen strukturellen Gewichtungsprozess - Trennung der Massenfälle mit geringem steuerlichem Gefährdungspotenzial von prinzipiell gewichtigen Fällen mit höherem steuerlichem Risikopotenzial - mit sich bringen.

Der Arbeitsbereich des Koordinators wäre so zugeschnitten, dass er mehr Zeit für die Bearbeitung der gewichtigen Steuerfälle zur Verfügung hätte.

Im Übrigen wäre auch bei ihm generell von einer ganzheitlichen Fallbearbeitung auszugehen, so dass die bisherigen Reibungsverluste in der Zusammenarbeit zwischen Koordinator und Mitarbeiter entfielen.

### **25.3.3.2 Personalstruktur und Personalbedarfsberechnung**

Die vorgeschlagene Zuständigkeitsänderung hätte zwangsläufig eine andere Personalstruktur zur Folge.

Die bisher übliche Besetzung je Grunderwerbsteuerbezirk mit einem Koordinator und einem Mitarbeiter wäre nicht mehr haltbar. Es müsste hier zu einem Personalabbau im Koordinatorenbereich kommen.

Zur Feststellung des optimalen quotalen Verhältnisses zwischen Koordinatoren und Mitarbeitern bedürfte es einer neuen Personalbedarfsberechnung.

### **25.3.3.3 Aufbauorganisation**

Der neue Zuschnitt der Personalstruktur wäre insbesondere in kleineren Finanzämtern mit nur ein bis zwei Grunderwerbsteuerbezirken organisatorisch nicht mehr darstellbar.

Um größere Einheiten zu erhalten, wird in gewissem Umfang eine Zentralisierung der Grunderwerbsteuerstellen unumgänglich sein. Dabei sollte jede Grunderwerbsteuerstelle schon aus organisatorischen Gründen aus mindestens zwei Bezirken neuen Zuschnitts bestehen, d.h. mindestens zwei Koordinatoren nach neuem Zuständigkeitsprofil auslasten.

Eine solche Zentralisierung brächte im Übrigen ganz erhebliche Synergieeffekte insbesondere im IT-Bereich mit sich.

Darüber hinaus würden sich weitere positive Effekte wie z.B. im Hinblick auf Vertretungsregelungen während Urlaub, Krankheit oder Teilzeitarbeit, Einarbeitung neu eingesetzter Bearbeiter u.ä. ergeben.

## **25.4 Stellungnahme des FM**

Das FM hat mit Schreiben vom 03.03.2002 zu den Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich der IT-Unterstützung der Grunderwerbsteuerstellen Stellung genommen.

### **25.4.1 Entwicklung des Produktes FISCUS-GrEst**

Zur Erarbeitung der Planungs- und Erteilung darauf aufbauender Realisierungsaufträge an die FISCUS GmbH hätten die Länder eine „Arbeitsgruppe Vertrag Grunderwerbsteuer“ gebildet, in die das Land NRW einen für das Grunderwerbsteuerrecht zuständigen Referenten einer OFD entsandt habe.

### **25.4.2 Entwicklung von Landes-Software**

Im Januar 2001 sei das Rechenzentrum der Finanzverwaltung NRW mit der Erweiterung des Steuerfestsetzungsprogramms (WinGF) um eine maschinelle Listenführung für die Grunderwerbsteuerstelle beauftragt worden. Auch sei das Kopieren von Daten (insbes. Anschriften von Ehegatten) und eine verbesserte Beistellung von gespeicherten Daten für die Bescheiderteilung mit Hilfe von Standard-Textbearbeitung in der Realisierungsphase. Es werde mit größtmöglichem Nachdruck daran gearbeitet, die Realisierung und Erprobung bis Anfang September 2002 herbeizuführen.

Die Frage, ob für NRW ein in WinGF integriertes GrEst-Festsetzungsprogramm beauftragt werde, das programmgesteuerte Sollstellungen und den zentralen Versand der Bescheide erlaube, werde wegen des dazu erforderlichen hohen Aufwands von dem in diesem Jahr erzielten Fort-

schritt der weiteren Entwicklung des entsprechenden Projekts der FISCUS GmbH abhängig gemacht.

Das FM hat angekündigt, dass es bezüglich der organisatorischen Vorschläge gesondert Stellung nehmen werde, sobald ihm die dazu erbetenen Berichte der OFD'en vorlägen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

## **26 Anmietung eines noch zu errichtenden Gebäudes zur Unterbringung eines Finanzamtszentrums**

*Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass der Anmietung eines noch zu errichtenden Gebäudes für ein Finanzamtszentrum kein offenes Vergabeverfahren nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorausging.*

### **26.1 Allgemeines**

In seinen Jahresberichten hat der LRH mehrfach die Frage der Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebots bei der Unterbringung von Dienststellen des Landes behandelt (1992/93 Nr. 27, 1995 Nr. 12, 1999 Nr. 13). Der folgende Fall einer freihändigen Vergabe gibt erneut Veranlassung, die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze anzumahnen.

### **26.2 Ausgangslage**

Wegen des desolaten baulichen Zustandes des Finanzamtes Ost in der Stadt A wurden seitens der Finanzverwaltung und der Bauverwaltung Sanierungsmöglichkeiten des Gebäudes untersucht. Im Haushalt 1997 war für die Instandsetzung der Fassade eine 1. Baurate eingestellt. Bis auf die Einrüstung des Gebäudes, die bis heute fortbesteht, wurden weitere wesentliche Bauarbeiten nicht ausgeführt. Grund dafür waren zwischenzeitlich aufgekommene Überlegungen, von der Renovierung des alten Gebäudes abzusehen und das Finanzamt an einem anderen Standort unterzubringen.

So wurde zunächst erwogen, das Amt in die freigezogenen Geschäftsräume einer Möbelfirma zu verlegen. Hiervon wurde jedoch Abstand ge-

nommen, weil die funktionellen und räumlichen Anforderungen eines Finanzamtes in diesen Gebäuden nicht erfüllt werden konnten.

In der örtlichen Presse war die Frage eines möglichen Umzugs des Finanzamtes Ost ausführlich erörtert worden. Diverse Veröffentlichungen über die Unterbringungsproblematik veranlassten im Jahre 1998 insgesamt 8 Investoren, ihr Interesse an der Mitwirkung der Problemlösung gegenüber dem FM zu bekunden. Den Interessenten wurden auf ihre Anfragen Raumbedarfspläne und ein Katalog über die besonderen Nutzeranforderungen für ein Finanzamtsgebäude übergeben. Schließlich reichten fünf Investoren konkrete Angebote ein. Von diesen Angeboten stellte sich dem FM die Anmietung eines noch zu errichtenden Dienstgebäudes in der B-Straße, am Rande der Innenstadt gegenüber dem Hauptbahnhof, als beste Lösung dar. Der gewählte Standort lag zwar außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Finanzamtes Ost, war jedoch äußerst zentral und daher von jedermann mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut zu erreichen. Das entsprechende Angebot war von der Firma D abgegeben worden, die eine Option auf den Erwerb dieses Grundstückes an der B-Straße hatte.

Obwohl das FM grundsätzlich bereit war, das Finanzamt Ost auf der B-Straße errichten zu lassen und anzumieten, wurde das Vorhaben verworfen, weil die Stadt die Schaffung des hierfür notwendigen Baurechts verweigerte. Die Stadt hielt dieses zentral gelegene Grundstück für zu wertvoll, um es mit nur einem Finanzamt zu bebauen. Dabei ließ sie durchblicken, daran interessiert zu sein, dass das Finanzamt Nord in die Überlegungen zur Neuunterbringung des Finanzamtes Ost einbezogen und möglichst aus dem Kernbereich der Innenstadt verlegt werde.



### 26.3 Zentrale Unterbringung

Die Finanzverwaltung griff diesen Gedanken auf und kam nach weiteren Überlegungen zu dem Entschluss, für die drei Festsetzungsfinanzämter der Stadt ein sog. Finanzamtszentrum schaffen zu wollen.

Auch hierüber berichtete die örtliche Presse in mehreren Veröffentlichungen. Dies veranlasste Anfang des Jahres 2000 nunmehr 10 Investoren, von sich aus auf das FM zuzugehen und ihr Interesse an der Errichtung und Vermietung des geplanten Zentrums zu bekunden. Ihnen wurden daraufhin u. a. die Raumbedarfspläne für die Finanzämter Nord, Ost und Süd sowie ein Mustermietvertrag zur Verfügung gestellt.

Fünf Investoren gaben zu jeweils unterschiedlichen Standorten ein Angebot ab. Wegen des großen Abstandes zu den übrigen Bietern nahm die Finanzverwaltung nur die Angebote der Firmen D und E in die engere Wahl, von denen nach Verhandlungen der zunächst teurere Bieter D an die erste Stelle rückte.

Die Firma D konnte zwar den von der Finanzverwaltung favorisierten Standort an der B-Straße nicht mehr anbieten, weil dieses Grundstück für sie nicht mehr weiter zur Verfügung stand. Stattdessen wollte sie die Finanzamtsgebäude auf einem etwas abseits der Stadtmitte gelegenen Grundstück errichten, für dessen Erwerb sie ein Optionsrecht innehat. Von der Verwaltung wurde das Angebot der Firma D bevorzugt, da die hierfür zu zahlende Jahresmiete rd. 842.000 DM unter dem Angebot der Firma F lag, die weiterhin die B-Straße als Standort anbot.

## 26.4 Beteiligung des LRH

Anfang Dezember 2001 hat das FM dem LRH den vorstehenden Sachverhalt dargelegt und um Stellungnahme zu dem beabsichtigten Vorgehen gebeten. Zu diesem Zeitpunkt war der Mietvertrag, den das Ministerium mit der Fa. D. über eine Laufzeit von 10 Jahren zu schließen beabsichtigte, noch nicht zustande gekommen. Nach Prüfung der Bieterunterlagen Anfang Januar 2002 hat der LRH in seiner Entscheidung vom 22.01.2002 ausgeführt :

Der geplante Vertragsabschluss mit der Firma D über die zentrale Unterbringung der Festsetzungsfinanzämter in einem neu zu errichtenden Gebäude verstößt gegen zwingende Grundsätze zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Nach § 101 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. V. m. § 2 Ziff. 3, § 3 Abs. 3 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge muss der Auftrag in einem offenen Wettbewerbsverfahren, öffentlich und wegen der Überschreitung der Schwellenwerte EU-weit ausgeschrieben werden.

Nach § 101 GWB haben öffentliche Auftraggeber grundsätzlich das offene Verfahren anzuwenden, in dem eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird.

Das offene Verfahren hat dabei unbedingten Vorrang vor einem nicht offenen Verfahren und insbesondere vor dem Verhandlungsverfahren (freihändige Vergabe).

Vorliegend kann die Beachtung dieser gesetzlichen Verpflichtung bei der Auswahl der Firma D nicht festgestellt werden. Ein offenes Ausschreibungsverfahren nach unbeschränkter, EU-weiter Aufforderung

einer unbestimmten Zahl von Unternehmen zur Einreichung von Angeboten hat das FM nicht durchgeführt. Stattdessen beschränkte es sich darauf, die ihm infolge der Behandlung des Unterbringungsproblems in der örtlichen Presse unaufgefordert vorgelegten Investorenangebote zu sammeln und zu werten. Dabei mag es zwar aus den eingegangenen Angeboten das hiervon wirtschaftlichste ausgewählt haben. Von einer Auswahl in einem offenen Verfahren kann jedoch keine Rede sein. Vielmehr beabsichtigt das FM, die Firma D im Wege des Verhandlungsverfahrens, also freihändig, zu beauftragen.

Gründe für ein Abweichen von der grundsätzlich gebotenen Auftragsvergabe in einem offenen Verfahren kommen vorliegend offensichtlich nicht in Betracht. Das Gebäude des Finanzamts Ost mag zwar inzwischen erheblich renovierungsbedürftig und zum Teil sogar in einem bauordnungswidrigen Zustand sein. Gleichwohl rechtfertigt die über Jahre hinweg absehbare und offenbar in Kauf genommene Entwicklung des Gebäudes auch unter dem Gesichtspunkt der Dringlichkeit keine Ausnahme von dem Regelvergabegrundsatz des offenen Verfahrens. Die Finanzverwaltung hätte bereits im Jahre 1998, also zu einem Zeitpunkt, als ihr unaufgefordert die ersten Investorenangebote vorgelegt worden sind und zu dem bei ihr die Überlegungen reiften, das Finanzamt Ost bzw. alle drei Festsetzungsfinanzämter in einem neuen Gebäude unterzubringen, das gesetzlich vorgesehene Vergabeverfahren einschlagen können. Die vom Finanzministerium nunmehr geplante wettbewerbseinschränkende freihändige Vergabe ist ohne Not gewählt worden, da der für eine Entscheidungsfindung zur Verfügung stehende Zeitraum auch für die Abwicklung einer öffentlichen Ausschreibung völlig ausreichend gewesen wäre.

Im Übrigen hat der LRH in der Vergangenheit bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass dem Abschluss von Verträgen über Lieferun-

gen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss. Dieses Erfordernis soll die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewährleisten. Gleichwohl mussten gerade in den sog. Investorenfällen wiederholt Verstöße festgestellt werden.

Im vorliegenden Fall kommt als Besonderheit noch hinzu, dass die Firma D den Rohbau von einem Unternehmen errichten lassen will, an das die Verwaltung in der Vergangenheit schon mehrfach Aufträge im Wege der freihändigen Vergabe erteilt hat.

Der LRH bat das FM, seine Entscheidung noch einmal zu überdenken und ihm das Ergebnis mitzuteilen.

## **26.5 Stellungnahme des FM**

In seiner Erwiderung vom 30.01.2002, die am 01.02.2002 beim LRH einging, teilte das FM mit, dass es die vom LRH vorgetragene Bedenken nicht teilen könne. Der Vertragsabschluss über die Anmietung eines noch zu errichtenden Verwaltungsgebäudes verstoße nicht gegen zwingend zu beachtende Vergabevorschriften. Der Fall unterliege dem Ausnahmetatbestand des § 100 Abs. 2 Buchst. h) GWB, nach dem die „Miete ... von Grundstücken oder vorhandenen Gebäuden“ von den Vergaberegeln ausgenommen ist. Vertragstyp und Leistungsinhalt entsprächen den Voraussetzungen dieses Ausnahmetatbestandes, auch wenn das anzumietende Gebäude zunächst noch errichtet werden müsse. Eine wortgetreue Auslegung der Vorschrift widerspreche ersichtlich dem Sinn und Zweck der Norm. Ein eigenes Grundstück in der für ein Finanzamtszentrum geeigneten Lage stehe nicht zur Verfügung. Die Interessenten böten deshalb jeweils eigene Standorte an. Es sei praktisch ausgeschlossen, die Aus-

wahlentscheidung nach vergaberechtlichen Maßstäben in einem diskriminierungsfreien und hinreichend transparenten Wettbewerb durchzuführen.

## **26.6 Gutachterliche Stellungnahme**

Das Finanzministerium stützt seine Rechtsauffassung auf die von ihm unter dem 25.01.2002 eingeholte gutachterliche Stellungnahme eines Rechtsanwalts, bei dem es sich nach Angaben des Ministeriums um einen unabhängigen Vergaberechtsspezialisten handeln soll.

## **26.7 Abschließende Wertung des LRH**

In seiner Entscheidung vom 13.02.2002 teilte der LRH dem FM mit:

Die gutachterliche Stellungnahme räumt die Bedenken des LRH nicht aus. Der Auftrag über die Anmietung eines Verwaltungsgebäudes für das Finanzamtszentrum muss nach Maßgabe des 4. Teils des GWB im Wege des offenen Verfahrens europaweit ausgeschrieben werden. Einen Ausnahmetatbestand sieht das Gesetz für den vorliegenden Fall nicht vor.

Zwar kann nach § 100 Abs. 2 Buchst. h) GWB bei der Anmietung vorhandener Gebäude auf die Durchführung eines Wettbewerbsverfahrens verzichtet werden. Diese Ausnahmegvorschrift ist jedoch vorliegend deshalb nicht anwendbar, weil das FM nicht ein bereits vorhandenes, sondern ein noch zu errichtendes Gebäude auf einem von einem Investor noch zu erwerbenden Grundstück anmietet.

Die Behauptung des Gutachters, der genannte Ausnahmetatbestand sei – entgegen seinem klaren Wortlaut – auch auf Mietverträge über noch zu errichtende Gebäude anwendbar, ist unzutreffend.

Die wortgetreue Anwendung der Ausnahmegvorschrift des § 100 Abs. 2 Buchst. h) GWB führt – entgegen der Auffassung des Gutachters – auch nicht zu Ergebnissen, die ersichtlich dem Sinn und Zweck der Norm widersprechen. Der Grund für die Ausnahmegvorschrift des § 100 Abs. 2 Buchst. h) GWB liegt darin, dass Mietverträge über vorhandene Gebäude nicht oder nur sehr eingeschränkt im Wettbewerb vergeben werden können. Das trifft insbesondere dann zu, wenn die an ein anzumietendes Gebäude zu stellenden Anforderungen nach Lage, Größe, Ausstattung usw. so weit individualisiert sind, dass eine Austauschbarkeit mit einem anderen Gebäude und damit eine Auswahl in einem offenen Wettbewerbsverfahren ausscheidet.

Vorliegend waren die Ansprüche der Finanzverwaltung an das zu errichtende Finanzamtsgebäude weder nach der Lage des Gebäudes innerhalb der Stadt noch nach der Ausstattung soweit spezifiziert, dass nur das Angebot eines einzigen Investors ihnen hätte entsprechen können. Die Finanzverwaltung zeigte sich von Anbeginn gegenüber den an sie herangetragenen Investorenangeboten – von gewissen Grundanforderungen abgesehen – völlig offen. So war sie zunächst bereit, ein einzelnes Gebäude als Ersatz für das Finanzamt Ost auf einem Grundstück an der B-Straße errichten zu lassen. Erst zusätzliche, von außen an die Verwaltung herangetragene Überlegungen ließen den Gedanken nach Errichtung eines Finanzamtszentrums entstehen. Auch bezüglich eines solchen Zentrums gab es keine objektiven Kriterien, die eine Anmietung eines von einem bestimmten Investor zu errichtenden Gebäudes zwingend erforderlich gemacht hätten. Entscheidend für die Vergabe des Auftrags waren nach den eigenen Angaben der Verwaltung der geforderte Mietpreis und die bisherigen Leistungen dieses „erfolgreichen Investors“.

Der gesamte Ablauf des Planungs- und Auswahlverfahrens belegt, dass der Abschluss des Vertrages ohne weiteres in einem offenen Wettbewerbsverfahren hätte durchgeführt werden können und auch hätte durchgeführt werden müssen. Nach Auffassung des LRH hätte ein offenes Verfahren dazu führen können, dass ein wirtschaftlicheres Angebot erzielt worden wäre.

## **26.8 Vertragsabschluss**

Mit seiner Entscheidung konnte der LRH das Verfahren nicht mehr beeinflussen, weil das FM den Vertrag mit der Firma D bereits am 30.01.2002 abgeschlossen hatte.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## **Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Einzelplan 14)**

### **27 Zuweisungen für die Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung**

*Die Herrichtung von Brachflächen zur Nutzung als Gewerbefläche oder zu Wohnzwecken ist ein Hauptanliegen der Förderung mit Stadterneuerungsmitteln. Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben die Förderung derartiger Flächenaufbereitungsmaßnahmen geprüft.*

*Der Landesrechnungshof hält es aufgrund der Feststellungen, die zu erheblichen Rückforderungen führten, für erforderlich, dass die erzielbaren Grundstückserlöse zur Verringerung der Zuwendungen des Landes zeitnah abgesetzt werden. Ferner sollte eine Regelung getroffen werden, durch die eine um die Umsatzsteuer bereinigte Nettoförderung erreicht wird, wenn eine zum Vorsteuerabzug berechnete Gesellschaft des privaten Rechts Träger der Flächenaufbereitungsmaßnahme ist.*

#### **27.1** Grundlage der Prüfung von Maßnahmen der Flächenaufbereitung waren die Förderrichtlinien „Stadterneuerung“ in der jeweiligen Fassung von 1988, 1992 und 1998.

Nach den Richtlinien von 1988 und 1992 wurde die Herrichtung gewerblicher Brachflächen gefördert, die zur Verlagerung, Ansiedlung oder Erweiterung von Gewerbebetrieben benötigt werden; die Richtlinienfassung von 1998 spricht allgemein von der Aufbereitung und Erschließung brachlie-



gender oder mindergenutzter Flächen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnungen. Für beide Fördermodalitäten gilt eine Finanzierung, nach der soweit wie möglich die Kosten der Flächenaufbereitung durch die zu erzielenden Erlöse, insbesondere aus Grundstücksveräußerungen, abzudecken sind. Maßnahmeträger sind im Allgemeinen Kommunen; diese können sich aber zur Durchführung der Maßnahme auch privater Dritter bedienen.

Der LRH und die Staatlichen RPÄ haben aufgrund der besonderen Art der Finanzierung von Flächenaufbereitungsmaßnahmen neben den Kosten verstärkt die Erlöse aus den Flächenverkäufen geprüft. Die Grundstückserträge gewinnen für die Finanzierung der Flächenaufbereitungsmaßnahmen immer mehr an Bedeutung, denn die Brachflächenaufbereitung zu Wohn- und Gewerbebezwecken nach den Förderrichtlinien von 1998 erstreckt sich zunehmend auf zentrumsnahe Flächen, die höhere Erträge erwarten lassen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs führt eine sorgfältige Ermittlung und zeitnahe Berücksichtigung der Erlöse aufbereiteter Flächen zu einer deutlichen Verringerung der vom Land bereitgestellten Zuwendungen.

Beispielhaft werden nachfolgende Einzelfälle dargestellt:

- 27.2** Eine Stadt erhielt im Dezember 1988 für die Herrichtung des 1. Bauabschnitts eines Gewerbegebiets zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 7,2 Mio. DM eine Zuwendung in Höhe von rd. 5,8 Mio. DM und im Dezember 1989 für einen weiteren Gebietsteil (2. Bauabschnitt) zu zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 2,1 Mio. DM eine Zuwendung in Höhe von rd. 1,7 Mio. DM.

Obwohl der 1. Bauabschnitt bereits Ende 1993 im Wesentlichen fertig gestellt war, erfolgte die Abrechnung der Maßnahme erst Anfang 1999, und zwar erst nachdem der Bewilligungsbehörde die Prüfung durch das RPA angekündigt worden war. Diese Prüfung machte vor allem deutlich, dass die abgerechneten Grundstückserlöse nicht den tatsächlichen Einnahmen entsprachen. Gegenüber den Angaben im Verwendungsnachweis wurden im 1. Bauabschnitt Mehrerlöse von rd. 1,2 Mio. DM und im 2. Bauabschnitt von rd. 0,9 Mio. DM festgestellt. Unter Berücksichtigung von Kostenkorrekturen führte das zu den folgenden, an das Land zu erstattenden Zuwendungsbeträgen: 1.045.781 DM für den 1. Bauabschnitt und 1.603.554 DM für den 2. Bauabschnitt, zusammen 2.649.335 DM.

Dieser Betrag ist mit Bescheid vom 13.03.2001 zurückgefordert worden. Die Stadt hat bereits im Jahr 2000 einen Teilbetrag von 1,5 Mio. DM erstattet, der Rest von 1.149.335 DM ist im Jahre 2001 gezahlt worden. Die Verzinsung der zuviel gezahlten Landeszuwendung steht noch aus.

- 27.3** Für die Herrichtung einer gewerblichen Brachfläche wurde einer Stadt im Dezember 1991 ein erster Zuwendungsteilbetrag von 2 Mio. DM zu zuwendungsfähigen Ausgaben von 2,5 Mio. DM bewilligt. Insgesamt hatte die Stadt zuwendungsfähige Ausgaben von nahezu 5 Mio. DM angemeldet. Auch bei dieser Gewerbegebietsförderung waren die zuwendungsfähigen Ausgaben auf die notwendigen Erwerbs- und Aufbereitungskosten abzüglich der zu erwartenden Einnahmen begrenzt. Aus diesem Grunde erhielt die Stadt auf ihre weiteren Förderanträge hin keine zusätzlichen Landeszuschüsse, denn die Überprüfung der Anträge ließ erkennen, dass die bereits realisierten bzw. zu erwartenden Veräußerungserlöse die Aufwendungen übersteigen würden.

Die Bewilligungsbehörde hat der Stadt auf Antrag gestattet, erst nach Abschluss der gesamten Maßnahme abzurechnen; die Stadt legte die Abrechnung mit dem vorläufigen Verwendungsnachweis im Jahre 1999 vor. Neben nicht zuwendungsfähigen Ausgaben wies der Verwendungsnachweis Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen in Höhe von rd. 4,4 Mio. DM aus. Demgegenüber stellte das RPA bei seiner Prüfung im Jahre 2000 fest, dass die Stadt bereits Einnahmen in Höhe von rd. 7,8 Mio. DM erzielt hatte und noch weitere Einnahmen von rd. 8 Mio. DM zu erwarten sind. Das RPA kam zu dem Schluss, dass wegen der Höhe der anzurechnenden Einnahmen keine förderfähigen unrentierlichen Ausgaben mehr verbleiben.

Mit Änderungsbescheid vom 30.08.2001 ist die gesamte Förderung von 2 Mio. DM widerrufen worden. Gegen den Widerrufsbescheid wurde ein Rechtsbehelf nicht eingelegt. Die Stadt hat den Rückforderungsbetrag zwischenzeitlich gezahlt. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

- 27.4** Zur Aufbereitung einer nahe dem Stadtzentrum gelegenen industriellen Brachfläche für eine zukünftige gewerbliche Folgenutzung sind einer Stadt im Juli 1999 und im Juni 2000 zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 3,7 Mio. DM Zuschüsse in Höhe von insgesamt 2,2 Mio. DM bewilligt worden. Kostenkalkulationen zur Freilegung, Baureifmachung und Altlastensanierung des Geländes hatten ergeben, dass eine privatwirtschaftliche rentierliche Verwertung nicht möglich war. Der gewährten Zuwendung lagen in der Kalkulation Kosten zugrunde, die in dieser Höhe der Stadt nicht entstanden sind.

So wurden für den Erwerb der Brachfläche 270.000 DM geltend gemacht, obwohl durch Verkauf einer vorher abgetrennten Teilfläche tatsächlich nur eine Belastung von 199.000 DM bei der Stadt verblieb.

Die Stadt hat die Maßnahme durch eine Stadtentwicklungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH durchführen lassen. Diese hat als Unternehmer die hier angesichts erheblicher Aufbereitungs- und Erschließungsinvestitionen bedeutsame Möglichkeit des Vorsteuerabzugs gemäß § 15 Umsatzsteuergesetz. Voraussetzung dafür ist der Verzicht der Gesellschaft auf die Steuerbefreiung von Umsätzen, die unter das Grunderwerbsteuergesetz fallen (§ 4 Nr. 9 a i. V. mit § 9 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz). Diese Möglichkeit, die zu einer Reduzierung der im Förderantrag der Stadt enthaltenen zuwendungsfähigen Ausgaben um den Umsatzsteueranteil führt, ist bisher nicht genutzt worden. Der LRH hat eine solche Kostenbereinigung gefordert. Das Ministerium hat zugesichert, bei der Prüfung des Schlussverwendungsnachweises eine entsprechende Kürzung der Zuwendung vorzunehmen. Im Übrigen werde es zur Frage der Umsatzsteuereroption in den auch aus anderen Gründen noch zu überarbeitenden Förderrichtlinien eine klarere Formulierung vorgeben.

Die zur Mitfinanzierung der Flächenaufbereitungskosten heranzuziehenden Erlöse aus der Veräußerung der aufbereiteten Grundstücke waren im Antrag mit 100 DM/m<sup>2</sup> geschätzt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung Ende 2000 bis Anfang 2001 war die Nachfrage nach den aufbereiteten Grundstücken bereits höher als überhaupt veräußerbare Flächen zur Verfügung standen; erzielt wurden Preise bis zu 150 DM/m<sup>2</sup>. Die Stadt hat bisher Mehreinnahmen von über 300.000 DM nicht angegeben.

Der LRH hat eine Neuberechnung des Landeszuschusses unter Berücksichtigung der dargestellten Kostenverringerungen und Mehrerlöse gefordert. Der Schriftwechsel hierüber dauert noch an.

## 28 **Neubau eines Museums**

*Der Landesrechnungshof hat den mit Landesmitteln geförderten Neubau eines kommunalen Museums geprüft und hierbei festgestellt, dass zugesagte Drittmittel nicht als Deckungsmittel bei der Finanzierung des Projekts berücksichtigt worden sind.*

*Die Vergabevorschriften wurden nicht eingehalten.*

*Abweichungen von der Planung und nachträgliche Erhöhungen des Baustandards führten zu nicht förderungsfähigen Kostensteigerungen.*

Für den Neubau eines Museums wurde einer Stadt im Mai 1998 im Wege der Anteilfinanzierung zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 61 Mio. DM eine Landeszuwendung in Höhe von 30,5 Mio. DM gewährt. Der Grundstein für den Bau wurde im Juni 1998 gelegt; im September 2001 wurde das Museum fertiggestellt und dem Bauherrn zur Nutzung übergeben.

### 28.1 **Finanzierung**

Nach dem der Bewilligung zugrunde liegenden Förderantrag sollte der Neubau je zur Hälfte mit Eigenmitteln der Stadt und mit einer Zuwendung des Landes finanziert werden. Leistungen Dritter waren nicht ausgewiesen.

Schon vor der Antragstellung hatte sich ein Stiferrrat aus verschiedenen Firmen und Privatpersonen zusammengefunden, der sich zum Ziel gesetzt

hatte, die Stadt beim Neubau und dem Betrieb des Museums finanziell zu unterstützen. Bis zum Zeitpunkt der Antragstellung lagen bereits Zusagen für Spenden in Höhe von 5,5 Mio. DM vor.

Bei seiner Prüfung hat der LRH angemerkt, dass durch die finanzielle Unterstützung des Stiferrates Beiträge Dritter in die Finanzierung eingebracht werden, die die Gesamtausgaben für den Verwendungszweck ermäßigen. Der LRH hat die Bewilligungsbehörde gebeten, die genaue Höhe dieser Drittmittel festzustellen und die Zuwendung anteilig zu kürzen. Die Bewilligungsbehörde hat die gebotene Kürzung zugesagt.

## **28.2 Vergabe**

Nach Nr. 3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G) hatte die Stadt bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Verwendungszwecks die nach dem Gemeindehaushaltsrecht anzuwendenden Vergabegrundsätze zu beachten.

In den aus den Vergabegrundsätzen entwickelten „Richtlinien der Stadt für die Vergabe“ ist für die Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung eine Obergrenze von 100.000 DM festgelegt. Bauleistungen mit einem geschätzten Wert von mehr als 100.000 DM sind danach grundsätzlich öffentlich auszuschreiben.

Obwohl die Stadt die Kosten für die zu vergebenden Bauleistungen mit etwa 51 Mio. DM geschätzt hatte, wurde abweichend von den Richtlinien lediglich eine Beschränkte Ausschreibung nach einem europaweiten Öffentlichen Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Auf diese Ausschreibung sollen 38 Firmen in eine Bewerberliste aufgenommen worden sein. Aus dieser Liste, die die Stadt dem LRH nicht vorlegen konnte, wurden

14 Unternehmen, davon 12 ortsansässige, ausgewählt und zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. 7 Angebote wurden abgegeben. Nach Wertung der Angebote wurde das zunächst drittmindestbietende Unternehmen nach intensiven Nachverhandlungen mit der schlüsselfertigen Erstellung des Neubaus beauftragt.

Der LRH hat beanstandet, dass die Bewilligungsbehörde die von den Vergabegrundsätzen abweichende Ausschreibung gebilligt und hierdurch bewusst einen schweren Verstoß gegen die zwingenden Vergabevorschriften des Zuwendungsbescheides in Kauf genommen hat.

Darüber hinaus hat der LRH die Vergabe an den bei der Submission Drittmindestbietenden wegen verbotener Nachverhandlungen beanstandet.

Bei derartigen Verstößen sind im Regelfall förderrechtliche Konsequenzen dergestalt zu ziehen, dass die gesamte Maßnahme von der Förderung ausgeschlossen wird. Würde die Anwendung dieses Grundsatzes zu einer erheblichen Härte für die Zuwendungsempfängerin führen, kann der Kürzungsbetrag auf 20 bis 25 v. H. der Gesamtzuwendung beschränkt werden.

Die Bewilligungsbehörde hält die Beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb vorliegend deshalb für zulässig, weil der technisch und gestalterisch besonders anspruchsvolle Museumsneubau in beengter innerstädtischer Lage besondere Anforderungen an die Eignung der Auftragnehmer gestellt habe. Das Auftragsvolumen in Höhe von ca. 51 Mio. DM habe zudem einen außergewöhnlichen Aufwand bei der Bearbeitung des Angebots erfordert.

Die Vergabe an den bei der Submission zunächst Drittmindestbietenden hat die Bewilligungsbehörde damit begründet, dass das Angebot der mindestbietenden Firma unvollständig gewesen sei. Bei der Vervollständigung der Preisangaben sei dieses Unternehmen auf den 3. Platz zurückgefallen. Aufgrund der Wertung von Nebenangeboten und Alternativpositionen sei das zunächst an 3. Stelle rangierende Unternehmen im Ergebnis Mindestbietender geworden.

Die Bewilligungsbehörde hat zugesichert, das Vergabeverfahren im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung einer vertieften Revision zu unterziehen.

Der LRH bleibt bei seinen Beanstandungen, er will jedoch zunächst die abschließende Überprüfung des Verfahrens durch die Bewilligungsbehörde abwarten.

### **28.3 Standards**

Die Gesamtanlage des Museums entspricht baulich und funktional traditionellen Auffassungen. Der Standort des Hauses ist eingebunden in ein historisches Umfeld der Altstadt, umgeben von prachtvollen gotischen Bauten, imposanter mittelalterlicher Bausubstanz und bedeutenden Boddendenkmälern. Die Stadt unternimmt mit dem Neubau außerordentliche Anstrengungen, um ihre Position als Museumsstadt auch im internationalen Vergleich auszubauen. Dementsprechend bietet der Neubau eine großzügige Raum- und Flächenausstattung und eine hervorgehobene Gestaltung. Die Leistungsanforderungen an die einzelnen Gewerke des Neubaus waren von vornherein hohen Anforderungen an Qualität und Verarbeitung angepasst.

Bei seiner Prüfung hat der LRH festgestellt, dass die Stadt verschiedene



Baustandards im Zuge des Bauablaufs nochmals erhöht und hierdurch den förderfähigen Rahmen vergleichbarer, auch repräsentativer Museumsbauten, weit überschritten hat.

### **28.3.1 Verglasung**

Nach der Leistungsbeschreibung sollte für die Verglasung des Neubaus vorwiegend Wärmeschutzglas mit normaler Durchsicht in hoher Qualität zur Ausführung gelangen. Eine derartig hochwertige Verglasung hätte den bautechnischen Anforderungen genügt und wäre auch den besonderen Ansprüchen des Museums gerecht geworden. Statt der ausgeschriebenen Verglasung hat die Stadt jedoch entspiegeltes Amiran-Glas einbauen lassen. Nach Aussagen der Stadt ist die erheblich teurere Verglasung in Auftrag gegeben worden, weil der Gesamtkostenrahmen nach Ausschreibung diese Position zugelassen habe. Darüber hinaus sollte durch die entspiegelte Amiran-Verglasung der „öffentliche Charakter des Hauses unterstrichen werden“.

Der LRH hat den Mehraufwand i. H. von ca. 1,3 Mio. DM beanstandet, zumal nach den Ausführungen der Bewilligungsbehörde durch die Türen- und Fensterfronten „künstlerisch Anregendes nicht zu sehen ist“. Die Bewilligungsbehörde hat zugesagt, die Mehrkosten von der Förderung auszuschießen.

### **28.3.2 Putz**

Für den Ausstellungsbereich des Museums war ein DIN-gerechter Innenwandputz mit einer streiflichtfreien Oberfläche, einer hochwertigen Farbbeschichtung und überstreichbaren, verzinkten Wand- und Eckabschlussprofilen ausgeschrieben. Diese Wandbeschichtung hätte den geforderten

hohen Standards von Museen, die nach den Erfahrungen des LRH üblicherweise auch bei Vergleichsbauten ausgeführt werden, voll entsprechen.

Ausgeführt wurde jedoch ein erheblich arbeits- und materialaufwändigerer Freskoputz, der im Wesentlichen aus einer mehrlagigen Grundschicht mit Marmorsand und Löschkalk besteht, eingefasst mit Edelstahlabschluss- und Kantenprofilen. Nach Ansicht der Stadt ist die nachträglich gewählte Verwendung eines historisch begründeten Putzes in Verarbeitung und Farbe als Hintergrund der Exponate im Hinblick auf die ästhetische Dimension angemessener als die zunächst geplante Wandbehandlung. Sie sei ein kleiner Schritt auf die Kunstwerke und das Publikum zu.

Die Bewilligungsbehörde räumt ein, dass die geänderte Putzausführung eines zuvor gestellten Antrags bedurft hätte. Sie erklärt jedoch gleichzeitig, dass sie einem formellen Änderungsantrag unter künstlerischen Aspekten zugestimmt hätte.

Der LRH vermag über die künstlerische Angemessenheit der geänderten Ausführungsart nicht zu entscheiden. Er geht jedoch davon aus, dass alle künstlerischen Aspekte im Hinblick auf die in dem Museumsneubau auszustellenden Exponate im Zeitpunkt der Ausschreibung schon seit langer Zeit bekannt waren und tatsächlich auch berücksichtigt worden sind oder rechtzeitig vor der Ausschreibung hätten berücksichtigt werden können. Eine ungenehmigte Änderung, die zu Mehrkosten von insgesamt rd. 1,8 Mio. DM geführt hat, hält der LRH für nicht akzeptabel. Er hat daher die Bewilligungsbehörde aufgefordert, die Genehmigung der geänderten Ausführungsart zu verweigern und die Mehrkosten von der Förderung auszuschließen.

### **28.3.3 Parkett**

Der LRH hat festgestellt, dass die Böden im Depot und im Verwaltungsbereich des Museums mit dem gleichen hochwertigen Lamellenparkett aus Eiche belegt wurden wie die Böden im Ausstellungsbereich. Bei einem bautechnisch ausreichenden und gleichwohl angemessenen Ausbau dieser der Öffentlichkeit nicht zugänglichen Räumlichkeiten mit preiswerteren Bodenbelägen hätten nach Schätzungen des LRH mindestens 50.000 DM gespart werden können.

Die Bezirksregierung hat zugesichert, diese unnötigen Mehrkosten von der Förderung auszuschließen.

## **28.4 Vortragssaal**

### **28.4.1 Raumgröße**

Im 2. Obergeschoss des Museums ist der so genannte Stiftersaal mit einer Nutzfläche von 400 qm entstanden. Der LRH hat beanstandet, dass der Saal für allein auf das Museum bezogene Veranstaltungen erheblich zu groß ist.

Nach den Ausführungen der Stadt soll der Stiftersaal von vornherein nicht ausschließlich für die Belange des Museums vorgesehen gewesen sein. Die Sicherungssysteme seien vielmehr so ausgelegt, dass der Saal unter Wahrung der Primärbelange des Museums einer möglichst breit gefächerten Nutzung sowohl durch die Messegesellschaft der Stadt als auch für Veranstaltungen des baulich mit dem Museum verbundenen Saalbaus der Stadt zugänglich ist. Die künftigen Mitbenutzer des Stiftersaals hätten Nutzungsentgelte zu zahlen, die dem Museumsbudget zugute kämen.

Der LRH hält neben Nutzungsentgelten eine angemessene finanzielle Beteiligung der Stadt an der Errichtung des Stiftersaals, die den bestehenden 50 %igen Eigenanteil der Stadt deutlich überschreitet, für sachgerecht. Die Bewilligungsbehörde hat erklärt, die höhere Beteiligung der Stadt müsse über die Begrenzung der förderfähigen Kosten für diesen Bauteil herbeigeführt werden.

#### 28.4.2 Raumhöhe

Für den Vortragssaal des Museums war zunächst eine Raumhöhe von 5 m geplant. Da die etwa 10 m hohen gotischen Fensteröffnungen einer denkmalgeschützten Kirchenruine, die mit geringem Abstand an eine Außenwand des Vortragssaals angrenzt, als bauliche Besonderheit in den Museumsbau integriert werden sollten, entschied man sich für eine Raumhöhe von 10,81 m.

Der LRH hat festgestellt, dass die bauliche Integration der historischen Kirchenfenster in die Gebäudestruktur des Museumsbaus nicht erfolgt ist. Auch die nur optische Einbindung der Fensteröffnungen wird dadurch beeinträchtigt, dass in die Verglasung der Außenwand ein enges Raster aus quadratischen Riegeln und Sprossen eingebaut wurde. Die Wand hat nunmehr abgrenzenden und nicht etwa einbeziehenden Charakter.

Der LRH will sich mit dieser Feststellung kein Werturteil über die künstlerische Gestaltung der Außenwand anmaßen. Ihm ist sehr wohl bekannt, dass das Quadrat das gestalterische Grundmotiv aller Arbeiten des für den Neubau verantwortlichen Architekten ist. Allerdings ist die Notwendigkeit der ausgeführten Saalhöhe unter den geschilderten Umständen nach Auffassung des LRH nicht mehr gegeben.

Die Bewilligungsbehörde hat sich der Auffassung des LRH angeschlos-

sen. Da Rückbaumaßnahmen aus bautechnischen und wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar sind, erwartet der LRH, dass die ungenehmigten Abweichungen von der Planung bei der Bemessung der förderfähigen Kosten zuwendungsmindernd berücksichtigt werden.

## **28.5      Schrifttafeln**

Anstelle der zunächst geplanten Lichtbänder in der Fassade des Museums wurden Schrifttafeln aus Naturstein eingebaut, in die die Namen der Künstler eingraviert sind, deren Kunstwerke im Gebäude ausgestellt sind. Insgesamt waren 22 Schrifttafeln gleichen Formats und gleicher Größe zu gestalten, in die wiederum in gleichbleibender Schriftart die verschiedenen Künstlernamen eingelassen wurden. Mit der Gestaltung dieser Schrifttafeln wurde auf Vorschlag des Architekten ein Designer beauftragt, dem für das Konzept und den Vorentwurf ein Honorar von 120.000 DM vergütet worden ist. Die Natursteinarbeiten einschließlich der Gravurarbeiten wurden von dem bauseits beauftragten Steinmetz ausgeführt und gesondert vergütet.

Der LRH hat die Höhe des Honorars für den Designer als deutlich übersetzt beanstandet. Die Bewilligungsbehörde hat sich der Auffassung des LRH angeschlossen, den Abzug der Honorarkosten im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zugesichert und im Übrigen bemerkt, dass die Vergabe der Gestaltungsarbeiten nicht Gegenstand des Bewilligungsbescheides gewesen sei.

## **28.6 Schlussbemerkung**

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die Stadt befindet sich mit der Vorlage des Verwendungsnachweises im Verzug, sodass die Bewilligungsbehörde zurzeit noch daran gehindert ist, sich abzeichnende Rückforderungen durchzusetzen. Der Schriftwechsel mit der Bewilligungsbehörde dauert an.

## **29 Abführung und Kontrolle der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen**

*Die für die Abführung der Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen zuständigen kommunalen Stellen führten die von den Leistungspflichtigen monatlich zu zahlenden Beträge mit z. T. erheblichen Verzögerungen an den Landeshaushalt ab. Das Land Nordrhein-Westfalen erlitt hierdurch jährliche Zinsnachteile in Höhe von rd. 280.000 DM (rd. 143.000 €). Die Bezirksregierungen und Kreise erledigten zudem die der Kontrolle der ordnungsgemäßen Abführung dienenden Aufsichtsprüfungen nicht bzw. nur eingeschränkt.*

*Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass ein deutliches Vorziehen des Abführungstermins weitere Zinsnachteile für den Landeshaushalt in Höhe von mindestens 540.000 DM (rd. 276.000 €) p. a. vermieden hätte.*

In Nordrhein-Westfalen wird seit 1983 aufgrund des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen eine Subventionsabschöpfungsabgabe als Ausgleichszahlung (AZ) erhoben. Hierdurch wird der den Wohnungsinhabern nicht mehr zustehende Subventionsvorteil abgeschöpft, der in der Differenz zwischen der Kostenmiete und der Marktmiete besteht. Die Inhaber der geförderten Wohnungen haben je nach Umfang der Überschreitung der Einkommensgrenze eine AZ zu entrichten. Diese wird durch Leistungsbescheid der zuständigen kommunalen Stelle festgesetzt. Die AZ ist am 1. d. M. fällig; der Leistungspflichtige zahlt sie an die zuständige kommunale Stelle.

Bereits bei einer im Jahre 1992 durchgeführten Prüfung hatte der LRH z. T. erhebliche Mängel bei der Abführung der AZ durch kommunale Stellen festgestellt und darauf hingewiesen, dass ein zuverlässiges Kontrollverfahren nicht vorhanden war. Das zuständige MBW hatte zugesagt, die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung des Gesetzesvollzuges zu treffen, und hatte eine Änderung des Kontrollverfahrens angekündigt. Die hier in Rede stehende Angelegenheit war u. a. Gegenstand des Jahresberichts 1992/93 Abschn. 25. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle stellte seinerzeit mit Befriedigung fest, dass das MBW durch den Entwurf geänderter Kassenvorschriften Maßnahmen zur Behebung der durch den Landesrechnungshof festgestellten Mängel getroffen hatte. Außerdem nahm er positiv zur Kenntnis, dass das Ministerium darum bemüht war, das Kontrollsystem weiter zu verbessern.

- 29.1** Der LRH und vier RPÄ haben in den letzten beiden Jahren die Thematik erneut geprüft. Diese Prüfung zeigt, dass trotz Änderung der Vorschriften über die Kontrolle sich in der Praxis fast nichts geändert hat. Weiterhin sind erhebliche Mängel bei der Abführung der AZ an das Land zu verzeichnen. So haben von 47 in die Erhebungen einbezogenen Kommunen 41 die AZ mit zum Teil erheblichen Verzögerungen an den Landeshaushalt abgeführt und dadurch die ihnen vom Land übertragenen Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt. Überschlägig sind durch die verspäteten Einnahmen dem Land jährliche Zinsnachteile in Höhe von rd. 280.000 DM (rd. 143.000 €) entstanden.
- 29.2** Die Bezirksregierungen und die Kreise als untere staatliche Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, Aufsichtsprüfungen bei den für die Abführung



an das Land zuständigen kommunalen Stellen durchzuführen. Hierbei haben sie die ordnungsgemäße und fristgerechte Abführung der um die zulässigen Verwaltungskostenbeiträge verringerten AZ sowie die Beachtung der Kassenvorschriften zu prüfen. Über festgestellte Mängel ist das zuständige Ministerium zu unterrichten.

Der LRH hat festgestellt, dass von insgesamt 9 in die Prüfung einbezogenen für die Kontrolle zuständigen Behörden 5 die vorgeschriebenen Aufsichtsprüfungen nicht bzw. nur eingeschränkt durchgeführt haben. Der LRH vertritt den Standpunkt, dass die Kontrolle der ordnungsgemäßen Abführungen der AZ nur dann gewährleistet ist, wenn die Aufsichtsbehörden derartige Prüfungen tatsächlich durchführen; er hat darauf hingewiesen, dass die zuvor aufgezeigten Mängel beim Gesetzesvollzug auch die Notwendigkeit der Durchführung der vorgeschriebenen Kontrollen belegen.

Der LRH stellt zusammenfassend fest, dass auch nach Ablauf von fast 10 Jahren nach seiner letzten Prüfung, ungeachtet der Änderung der Vorschriften, ein verbesserter Gesetzesvollzug bei der Abführung der AZ durch die zuständigen kommunalen Stellen nicht erreicht werden konnte. Dieses Ergebnis ist nicht hinnehmbar. Der LRH hat daher das jetzt zuständige MSWKS eindringlich aufgefordert, einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug durch die Kommunen sowie ordnungsgemäße Aufsichtsprüfungen durch die zuständigen staatlichen Stellen sicherzustellen.

**29.3** Zudem hat der LRH den Abführungstermin für Große und Mittlere kreisangehörige Städte problematisiert. Im Gegensatz zu den Kreisen und kreisfreien Städten, die das Aufkommen aus der AZ unverzüglich bei ihren Kassen als Einnahmen zugunsten des Landeshaushalts zu buchen haben, haben Große und Mittlere kreisangehörige Kommunen das Aufkommen aus den AZ bei ihren Kassen als durchlaufende Gelder im Verwahrbuch

nachzuweisen und es bis zum 10. jeden Monats an die zuständige Kreiskasse abzuführen. Die 10-Tagefrist wurde 1983 bei der Einführung der Kassenvorschriften gewählt, um die kassentechnische Abwicklung unter den damals gegebenen Umständen sicherzustellen. Der LRH hat festgestellt, dass infolge von Einzugsermächtigungen und Daueraufträgen die AZ i. d. R. zu Beginn des Monats bei den Kommunalkassen eingehen. Auch die durch den Einsatz der heutigen Informationstechnik erreichbare erhebliche Verkürzung der Überweisungswege lässt die derzeit den Kommunen vorgegebene 10-Tagefrist als nicht mehr zeitgemäß erscheinen. Das Einräumen dieser Frist ist mit Zinsnachteilen für das Land verbunden. Allein ein um 5 Tage vorgezogener Abführungstermin hätte nach überschlägiger Berechnung des LRH jährlich Zinsnachteile i. H. von rd. 540.000 DM (rd. 276.000 €) vermieden. Insoweit hält der LRH die baldmöglichste Änderung der Kassenvorschriften hinsichtlich der Abführungsfrist für dringend geboten.

- 29.4** Das MSWKS hat aufgrund der Feststellungen des LRH Maßnahmen für einen gesetzeskonformen Verwaltungsvollzug eingeleitet. Zum einen hat es die betroffenen Kommunen eindringlich ermahnt, die AZ vollständig und fristgerecht abzuführen. Zum anderen hat das Ministerium allgemein durch Erlass aufgefordert, für eine bestimmungsgemäße Abführung der AZ Sorge zu tragen, sowie dringend die Aufsichtsbehörden gebeten, künftig die Aufsichtsprüfungen bestimmungsgemäß durchzuführen.

Darüber hinaus will das Ministerium die Anregung des LRH, den Termin für die Abführung der AZ vorzuziehen, aufgreifen. Das Ministerium beabsichtigt, den Termin auf den 3. Werktag des Monats festzusetzen und wird zuvor die erforderlichen Abstimmungen mit dem Innen- und Finanzministerium vornehmen sowie die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durchführen.

Das Prüfungsverfahren ist bis auf die Frage des Vorziehens des Abführungstermins abgeschlossen.

## **Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (Epl. 15)**

### **30 Kostenpauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz**

*Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben bei insgesamt 36 Kommunen die Erstattungen des Landes für die Unterhaltung von Übergangsheimen für den Zeitraum von 1995 bis 2000 geprüft. Die zuständigen Bezirksregierungen wurden aufgefordert, für Zahlungen von insgesamt rund 15,8 Mio. DM die Rückforderung der Mittel zu prüfen.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium konkrete Empfehlungen insbesondere zur Verbesserung des Antragsverfahrens und der Kontrollmöglichkeiten unterbreitet. Das Ministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshof weitgehend aufgegriffen und beabsichtigt, diese durch Erlass umzusetzen.*

#### **30.1 Ausgangslage**

Die Aufnahme von Aussiedlern, Spätaussiedlern und Zuwanderern ist eine öffentliche Aufgabe, die nach dem Landesaufnahmegesetz (LAufG) als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung durch die Kommunen wahrgenommen wird. Unter Aufnahme versteht das LAufG die bevorzugte Versorgung mit Wohnraum und die vorläufige Unterbringung in Übergangsheimen.

Die Kommunen sind verpflichtet, die erforderlichen Übergangsheime zu errichten und zu unterhalten sowie die damit verbundenen Kosten zu tra-

gen. Das Land hatte sich an diesen Kosten ursprünglich im Wege der Investitionsförderung und Betriebskostenerstattung beteiligt. Seit 1995 erhalten die Kommunen für die mit der Unterhaltung der Übergangsheime verbundenen Aufwendungen für jeden untergebrachten Berechtigten Vierteljahrespauschalen in Höhe von 390 DM (ab dem 01.01.2002 in Höhe von 200 €). Auf Grund der seit mehreren Jahren kontinuierlich sinkenden Anzahl von Aussiedlern, Spätaussiedlern und Zuwanderern verringerten sich die Erstattungen des Landes an die Kommunen von rund 185 Mio. DM im Jahr 1995 auf rund 31 Mio. DM im Jahr 2000.

Vier RPÄ haben im Auftrag des LRH bei insgesamt 36 Kommunen die Abrechnung der Kostenpauschalen für den Zeitraum von 1995 bis 2000 geprüft.

### **30.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

Die RPÄ haben bei 33 Kommunen Abrechnungen kontrolliert und die für die Auszahlung der Kostenpauschalen zuständigen BR aufgefordert, Rückforderungen in einem Volumen von rund 15,8 Mio. DM zu prüfen. Als erste Ergebnisse haben die BR Rückzahlungen von rund 850.000 DM gemeldet. Der Ausgang der überwiegend noch nicht abgeschlossenen Rückforderungsverfahren bleibt abzuwarten.

Der LRH hat die einzelnen Prüfungsfeststellungen der RPÄ im Hinblick auf systembedingte Fehlerquellen ausgewertet. Als Ergebnis haben sich im Wesentlichen drei Faktoren als ursächlich für die beanstandeten Abrechnungen erwiesen. Der LRH hat sein Auswertungsergebnis, verbunden mit konkreten Vorschlägen zur Verbesserung des Abrechnungsverfahrens und der bisherigen Kontrollmöglichkeiten, mit Entscheidung vom Januar 2002 an das MASQT herangetragen. Der Inhalt dieser Entscheidung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

### **30.2.1 Nachweis der Erstattungsberechtigung**

Um ihre Erstattungsberechtigung nachzuweisen, sind die Kommunen nach dem LAufG verpflichtet, vierteljährlich den Bestand der an den gesetzlich festgelegten Stichtagen in Übergangsheimen untergebrachten Berechtigten zu melden. Sie bedienen sich hierzu eines amtlichen Meldevordrucks, in den stichtagsbezogen die "Anzahl der berechtigten Personen in Übergangsheimen", der Betrag der Pauschale und die "Anzahl der vorhandenen Plätze in Übergangsheimen" einzutragen sind.

Nach den Feststellungen der RPÄ ermittelten die Kommunen die "Anzahl der berechtigten Personen in Übergangsheimen" auf unterschiedliche Weise, angefangen von der Auswertung von Auskünften des Einwohnermeldeamtes sowie eigener Abrechnungsunterlagen bis hin zur Führung von Strichlisten, die aus Belegungsübersichten abgeleitet wurden, die zum Teil als Wandtafeln in den Übergangsheimen handschriftlich geführt wurden. Ein Teil der geprüften Kommunen erstellte als Bestandsnachweis stichtagsbezogene Namenslisten.

Soweit Namenslisten erstellt wurden, war es den RPÄ ohne Weiteres möglich, sämtliche abgerechneten Personen zu überprüfen. Demgegenüber konnte bei Kommunen, bei denen derartige Listen nicht vorhanden waren, die Zahl der gemeldeten Personen und erst recht deren Berechtigung i.S.d. LAufG nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand vollständig nachvollzogen werden.

Der LRH hält es im Interesse einer korrekten Abrechnung der Kostenpauschalen für unabdingbar, dass zahlungsbegründende Tatsachen, wie hier die Anzahl und die Berechtigung der untergebrachten Personen, nachprüfbar dokumentiert werden. Er hat daher dem MASQT empfohlen sicherzustellen, dass die Kommunen ihren Meldungen an die BR Listen beifügen, aus denen Namen, Vornamen, Geburtsdaten und die Zuweisungsdaten der gemeldeten Personen ersichtlich sind.

Das MASQT hat daraufhin dem LRH mitgeteilt, es habe den BR im März 2002 das folgende Verfahren zur Anmeldung und Auszahlung der Vierteljahrespauschalen nach dem LAufG vorgegeben. Zu jedem Antrag auf Pauschalzahlungen nach dem LAufG habe die antragstellende Kommune künftig eine sog. Prüfliste zu erstellen, die über die seitens des LRH angelegten Angaben hinaus auch "die Belegenheit / Anschrift des Übergangsheims, in dem die betreffende Person vorläufig untergebracht ist", beinhalte. Die Prüflisten müssten die Kommunen für jährliche Stichprobenprüfungen vorhalten, die künftig von den BR durchzuführen seien. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen, die unter bestimmten, seitens des Ministeriums vorgegebenen Voraussetzungen auch örtliche Erhebungen bei den Kommunen erforderten, sei dem MASQT jährlich zu berichten.

Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat das Ministerium einen Erlass angekündigt, der dem LRH zugeleitet werden soll.

### **30.2.2 Mehrjährige Unterbringung in Übergangsheimen**

Der Aufenthalt in einem Übergangsheim soll nach dem LAufG vorläufig sein und deshalb die Dauer von zwei Jahren nicht übersteigen. Nach den Feststellungen der RPÄ wurde dieser Zeitraum in einer erheblichen Zahl von Fällen unter Fortzahlung der Vierteljahrespauschale deutlich überschritten. In einem Fall dauerte die "vorläufige" Unterbringung bereits 9 Jahre und 8 Monate. Nachweise über die konkrete Notwendigkeit einer

Verweildauer von mehr als zwei Jahren konnten in der Regel nicht vorgelegt werden.

Die Feststellungen der RPÄ waren für das MASQT Anlass, in einem Erlass an die BR darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Unterbringung in einem Übergangsheim um einen Aufenthalt handele, der im Vergleich zu einer angemessenen Wohnraumversorgung nicht auf Dauer angelegt sei. Nur in besonderen Einzelfällen könne es daher geboten sein, Berechtigte im Rahmen ihrer sozialverträglichen Aufnahme und Integration mit der Folge der Kostenerstattung für mehr als zwei Jahre in einem Übergangsheim unterzubringen.

Nach Auffassung des LRH sind diese Besonderheiten im Einzelfall nachprüfbar zu dokumentieren. Er hält dies allein deshalb für zwingend, da andernfalls einer dauerhaften Inanspruchnahme der Vierteljahrespauschalen faktisch nicht entgegengetreten werden kann. Er hat daher das MASQT gebeten, den beanstandeten Fällen nachzugehen.

Das MASQT hat zugesagt sicherzustellen, dass die BR die Besonderheiten der Einzelfälle prüfen und bei Nichtvorliegen nachvollziehbarer Gründe die entsprechenden Erstattungszahlungen zurückfordern.

### **30.2.3 Versorgung mit angemessenem Wohnraum in Übergangsheimen**

Die Kommunen haben Berechtigte i.S.d. LAufG nur dann vorläufig in Übergangsheimen unterzubringen, wenn im Zeitpunkt der Wohnsitznahme eine angemessene Versorgung mit Wohnraum nicht möglich ist. Das MASQT hatte hierzu den BR die Weisung erteilt, dass die Vierteljahrespauschale nicht gewährt werden kann, wenn Berechtigte so aufgenommen wurden, dass trotz Unterbringung in einem Übergangsheim kein vorläufiger Aufenthalt, sondern eine angemessene Wohnraumversorgung gege-



ben ist. "Bei den erforderlichen Feststellungen können folgende Faktoren ins Gewicht fallen: das Verhältnis von Quadratmeter- zur Personenzahl je Nutzungseinheit, die Abgeschlossenheit der jeweiligen Nutzungseinheiten, die gemeinschaftliche Nutzung von Küchen- und Sanitäreinrichtungen, die rechtliche Gestaltung des Verhältnisses zwischen dem Träger des Übergangsheims und den aufgenommenen Personen".

Zwei RPÄ haben zahlreiche Fälle ermittelt, in denen ab dem Zeitpunkt der Wohnsitznahme eine angemessene Wohnraumversorgung der Berechtigten in einem Übergangsheim vorlag. Insbesondere ein RPA hat bei mehreren Kommunen festgestellt, dass eine erhebliche Anzahl von Berechtigten, für die Kostenpauschalen beantragt und ausgezahlt worden waren, in abgeschlossenen Wohnungen mit Küche/Bad/WC untergebracht war. Das Verhältnis zwischen der Größe der Wohnung bzw. der Zahl der Räume und der Zahl der Bewohner stand dabei in einem angemessenen Verhältnis. Die zuständige BR ist mit der Überprüfung dieser Fälle betraut.

Der LRH hat das MASQT gebeten künftig sicherzustellen, dass für Berechtigte, die am Stichtag angemessen mit Wohnraum versorgt sind, die Erstattung von Kostenpauschalen unterbleibt.

Das MASQT will zeitnah weitergehende Veranlassungen treffen, die künftig die Pauschalzahlungen nur für Berechtigte sicherstellen, die im Rahmen der qualitativen Anforderung an eine vorläufige Unterbringung i.S.d. LAufG in der Kommune aufgenommen wurden.

Der LRH wird die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen beobachten.

## Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

### 31 Kreditaufnahme im Auslaufzeitraum zur Bildung eines Überschusses

*Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass auch im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 2000 Kredite - in diesem Haushaltsjahr in Höhe von 1.636 Mio. DM - aufgenommen wurden, ohne dass insoweit ein Bedarf zur Deckung von Ausgaben gegeben war.*

Auf die haushaltsrechtliche Problematik dieses Verfahrens hat der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2001 zu Abschnitt 29 hingewiesen.

Nach der vom FM vorgelegten Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 2000 weist die Haushaltswirtschaft des Landes in diesem Jahr einen Überschuss in Höhe von 1.636 Mio. DM aus.

Der Überschuss 2000 errechnet sich aus	
Ausgaben in Höhe von	92.957.758.355,03 DM
bei Einnahmen in Höhe von	<u>94.593.758.355,03 DM</u>
	<u>1.636.000.000,00 DM</u>
In den Einnahmen sind Schuldenaufnahmen (Obergruppen 31 und 32) in Höhe von	7.199.527.589,64 DM
enthalten, woraus sich unter Berücksichtigung der in den Ausgaben enthaltenen Tilgungen (Obergruppen 58 und 59)	<u>304.335.440,14 DM</u>
eine Nettoneuverschuldung von	<u>6.895.192.149,50 DM.</u>
ergibt.	

Der Überschuss von 1.636 Mio. DM resultiert aus Kreditaufnahmen im Auslaufzeitraum (§ 76 LHO):

Für das Haushaltsjahr 2000 sind im Auslaufzeitraum zwischen Jahresende und dem Abschluss der Bücher am 06.04.2001 Kredite in Höhe von 6.700,8 Mio. DM aufgenommen, d.h. vereinbart und valuiert worden. In derselben Zeit wurden Ausgaben in Höhe von rd. 152 Mio. DM zu Lasten des Haushaltsjahres 2000 geleistet. Außer zur Deckung dieser Ausgaben und zum Ausweis des Überschusses wurden die aufgenommenen Kreditmarktmittel zur haushaltsmäßigen Abdeckung von bis dahin kassenmäßig auf andere Weise (z. B. durch Kassenverstärkungskredite) finanzierten Ausgaben verwendet.

Zur Deckung der Ausgaben und zum Ausgleich des Haushalts war die Kreditaufnahme in Höhe des ausgewiesenen Überschusses nicht erforderlich. Durch § 2 Abs. 1 HG 2000 war das FM lediglich ermächtigt, Kreditmittel zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans aufzunehmen.

## 32 Konzessionseinnahmen aus Lotterien und Wettunternehmen

*Der Landesrechnungshof hat die Konzessionseinnahmen des Landes aus Lotterien und Wettunternehmen geprüft. Dabei wurde insbesondere festgestellt, dass bei der veranstaltenden Gesellschaft weit- aus höhere Beträge verbleiben, als für eine angemessenen Eigenkapitalverzinsung und einen angemessenen Gewinn erforderlich sind. Daher fordert der Landesrechnungshof, die Konzessionsabgabensätze zu erhöhen.*

### 32.1 Ausgangslage

Auf Grundlage der Lotterieverordnung und des Sportwettengesetzes hat das IM des Landes im Wesentlichen folgende Lotterien und Wettunternehmen<sup>27</sup> genehmigt: Zahlenlotterie (Lotto), Lotto am Mittwoch, Glücksspirale, Rennquintett, Fußballwettkämpfe (Toto), Spiel 77, Rubbellotterie, Super 6, Losbrief-Lotterie und Oddset.

Die Lotterien werden von einer Gesellschaft (OHG) veranstaltet, die teils unmittelbar, teils mittelbar Tochtergesellschaft einer öffentlich-rechtlichen Bank ist. Diese öffentlich-rechtliche Bank wird vom Land und weiteren vier öffentlich-rechtlichen Körperschaften getragen.

In den einzelnen Lotteriegenehmigungen wurden Bestimmungen über die Höhe und den Empfänger der jeweiligen Konzessionsabgabe<sup>28</sup> getroffen, die als ein bestimmter Anteil an den Spieleinsätzen festgesetzt wurde.

---

<sup>27</sup> Wenn im Folgenden überwiegend von Lotterien gesprochen wird, so sind hierunter auch die Wettunternehmen nach dem Sportwettengesetz zu verstehen.

<sup>28</sup> Unter dem Begriff „Konzessionsabgabe“ werden hier alle Zahlungen erfasst, die in den Genehmigungen und Erlaubnissen auch als Zweckabgabe, Abführung oder Zweckertrag bezeichnet werden. Im weiteren Text wird überwiegend von Konzessionsabgabe oder Zweckabgabe gesprochen.

Danach werden die Konzessionsabgaben für Lotto, Toto, Super 6 und Oddset an das Land abgeführt. Für Rennquintett, Spiel 77, GlücksSpirale, die Rubbellotterie und die Losbrief-Lotterie erfolgen die Zahlungen unmittelbar an die in den Genehmigungen genannten Empfänger, die so genannten Destinatäre.

Die Durchführung der Lotterien im Wege der Konzessionsvergabe beruht auf einem Beschluss der Landesregierung aus dem Jahre 1969, nachdem bis dahin die Lotterien im Auftrag und für Rechnung des Landes veranstaltet worden waren. Im Zusammenhang mit der Änderung hatte das FM dem Rechnungsprüfungsausschuss des Landtages eine mit der Bank abgestimmte Kalkulation vorgelegt (Landtagsvorlage 6/1142 vom 03.11.1969). Mit der Kalkulation wurde dargelegt, dass nach Abzug von Gewinnausschüttung, Lotteriesteuer und verschiedenen Kosten von den Spieleinsätzen bei der Bank eine kapitalmarktübliche Verzinsung des eigenen Betriebskapitals (damals 7 v. H.), eine Liquidations- und Sicherheitsrücklage sowie ein angemessener Gewinn in Höhe von jeweils 0,1 v. H. der Spieleinsätze verbleiben sollten. Aus dem nach Abzug aller Kosten verbleibenden Anteil an den Spieleinsätzen ergab sich bezogen auf Lotto und Toto eine Konzessionsabgabe von 23,25 v. H. Dieser Satz wurde auch in den so genannten Überleitungsvertrag zwischen dem Land, der Bank und der die Genehmigungen haltenden Tochtergesellschaft der Bank aufgenommen.

Zum 01.01.1987 änderten die Beteiligten die Kalkulationsgrundlage für die Festsetzung der Konzessionsabgabe, indem sie mit Blick auf die Situation am Kapitalmarkt die Verzinsung der Eigenmittel auf 8 v. H. sowie die Umsatzprovision auf  $\frac{1}{6}$  (0,167) v. H. erhöhten. Der damit zugestandene Gewinn gewährleistet nach den Ausführungen des FM im Rahmen des Abstimmungsprozesses bei dem eingesetzten Betriebskapital der OHG von 50 Mio. DM insgesamt eine Unternehmerrendite von 14,3 v. H., was dem Ergebnis der ursprünglichen Kalkulation entspreche. Eine Rendite von

mehr als 15 v. H. wurde vom FM als unangemessen und nicht vertretbar bezeichnet. Die Konzessionsabgabe für Lotto und Toto wurde auf dieser Grundlage mit 24,25 v. H. festgesetzt. Zuletzt wurde sie im Jahre 1998 auf 25,5 v. H. angehoben.

## **32.2 Erhöhung der Konzessionsabgabe**

### **32.2.1 Ertragslage**

Grundsätzlich ist in den Lotteriegenehmigungen die Anpassung der Konzessionsabgaben geregelt. Für die Anpassung der Konzessionsabgaben kommt es danach auf die Ertragslage an, mithin in erster Linie auf die Entwicklung der Umsatzerlöse. Bei einer Bewertung der Konzessionsabgaben nach dieser Vorgabe wäre die Kostensituation grundsätzlich außer Betracht zu lassen. Um aber die Interessen der Konzessionsnehmerin angemessen zu berücksichtigen, hält es der LRH für angebracht, unter „Ertragslage“ hier das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zu verstehen. In seine Betrachtung hat der LRH also auch den betriebsgewöhnlichen – nicht aber den außerordentlichen – Aufwand einbezogen.

Bei seiner Prüfung hat der LRH festgestellt, dass die Unternehmerrendite in den Jahren 1995 bis 1999 um ein Vielfaches über dem für die bisherigen Kalkulationen maßgeblichen Satz lag, da sich die Spieleinsätze zwischen 1969 und 1999 etwa verfünffachten. Die Gewinnentwicklung bei der veranstaltenden OHG hätte daher durch eine Anpassung der Konzessionsabgabe begrenzt werden müssen.

Auf der Basis der zugesicherten Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 8 v. H. auf das Gesellschaftskapital in Höhe von 50 Mio. DM und der Umsatzprovision in Höhe von 1/6 v. H. ergibt sich für die in die Prüfung einbezogenen Jahre 1995 bis 1999 folgender Vergleich zwischen dem der Gesellschaft nach der Kalkulationsgrundlage zustehenden Betrag (Anteil) und

der tatsächlichen Ertragslage. Außerdem wird die sich aus beiden Faktoren jeweils ergebende Unternehmerrendite angeführt:

Jahr	Bezeichnung	Berechnung	Anteil	Ertragslage <sup>29</sup>	Differenz	fiktive Unternehmerrendite <sup>30</sup>	Tatsächliche Unternehmerrendite <sup>31</sup>
			in Mio. DM				
1	2	3		4	5	6	7
1995	Kapitalverzinsung	50 Mio. DM x 8 v. H.	4,00	36,05	26,88	18,3	72,1
	Provision	3.100,5 Mio. DM x 1/6 v. H.	5,17				
	Insgesamt		9,17				
1996	Kapitalverzinsung	50 Mio. DM x 8 v. H.	4,00	34,86	25,92	17,9	69,7
	Provision	2.965,7 Mio. DM x 1/6 v. H.	4,94				
	Insgesamt		8,94				
1997	Kapitalverzinsung	50 Mio. DM x 8 v. H.	4,00	21,54	12,67	17,7	43,1
	Provision	2.921,3 Mio. DM x 1/6 v. H.	4,87				
	Insgesamt		8,87				
1998	Kapitalverzinsung	50 Mio. DM x 8 v. H.	4,00	44,40	34,90	19,0	88,8
	Provision	3.298,0 Mio. DM x 1/6 v. H.	5,50				
	Insgesamt		9,50				
1999	Kapitalverzinsung	50 Mio. DM x 8 v. H.	4,00	28,13	18,19	19,9	56,3
	Provision	3.562,3 Mio. DM x 1/6 v. H.	5,94				
	Insgesamt		9,94				
	Summe bzw. Durchschnitt		46,41	164,98	118,57	18,6	66,0

<sup>29</sup> Unter Ertragslage wird das Ergebnis aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit nach der GuV angegeben.

<sup>30</sup> Als fiktive Unternehmerrendite wird der Anteil der Kapitalverzinsung und der Provision (Sp. 3) am eingesetzten Eigenkapital in Höhe von 50 Mio. DM bezeichnet.

<sup>31</sup> Als tatsächliche Unternehmerrendite wird der Anteil des Ergebnisses aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit (Sp. 4) am eingesetzten Eigenkapital in Höhe von 50 Mio. DM bezeichnet.

Der oben unter „Ertragslage“ ausgewiesene Überschuss aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit wurde zu großen Teilen als Bilanzgewinn an die Gesellschafter ausgeschüttet bzw. freien Gewinnrücklagen zugeführt.

Das Sportwettengesetz und die Lotterieverordnung zielen in ihrer Intention darauf ab, einen möglichst hohen Anteil der Spieleinsätze bei angemessenen Gewinnen für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung zu stellen. Daraus folgt, dass die Kosten bei Veranstaltung der Lotterien ebenso wie die beim Veranstalter verbleibenden Gewinne zu begrenzen sind.

Diese Grenzen sind nach Auffassung des LRH bei den in der Tabelle ausgewiesenen Überschüssen deutlich überschritten. Dabei geht der LRH zwar davon aus, dass ein Wirtschaftsunternehmen eine ausreichende Verzinsung des eingesetzten Betriebskapitals braucht, für den Haftungsfall vorsorgen muss und gewinnorientiert ist. Zwischen diesen legitimen Interessen und den Genehmigungsvoraussetzungen des Lotterie- und Sportwettenrechts muss aber ein Ausgleich gefunden werden. Ein solcher Ansatz stand hinter der Festsetzung der Konzessionsabgabe im Rahmen des so genannten Überleitungsvertrages sowie hinter der Anpassung im Jahre 1987. Hierbei wurde der Bank als Gesellschafterin ein ausreichender Ertrag gesichert, darüber hinaus sollte jedoch kein Gewinn beim Veranstalter verbleiben.

Wie aus den vorgenannten Zahlen hervorgeht, überstieg die Unternehmerrendite in den Jahren 1995 bis 1999 den vorgesehenen Anteil erheblich. Dabei stieg schon die anhand der vorgesehenen Eckpunkte Eigenkapitalverzinsung und Umsatzprovision ermittelte fiktive Unternehmerrendite weit über den zuvor vom FM als angemessen und vertretbar gehaltenen Wert von allenfalls 15 v. H. hinaus auf nahezu 20 v. H. Der tatsächlich belassene Gewinn überstieg aber auch diesen Wert noch um ein



Vielfaches und sicherte den Gesellschaftern eine Rückführung des eingesetzten Kapitals in dem ungewöhnlich kurzen Zeitraum von weniger als zwei Jahren.

Festzustellen bleibt, dass allein in den Jahren 1995 bis 1999 ein Differenzbetrag in Höhe von rd. 118 Mio. DM zwischen dem nach Eigenkapitalverzinsung und Umsatzprovision zu belassenden Gewinn und dem tatsächlichen Ergebnis aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit bei der Konzessionsnehmerin verblieben ist.

Die ständige Ausweisung von Überschüssen aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit, die die dem Unternehmen zu belassenden Gewinne erheblich überstiegen, hätte schon lange Anlass zur Anpassung der Konzessionsabgaben sein müssen.

In seiner Erwiderung zu den Prüfungsfeststellungen des LRH vertritt das FM die Ansicht, bei der Betrachtung der „Ertragslage“ sei nicht vom Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, sondern vom Jahresüberschuss auszugehen. Daher sei nicht nur der betriebsgewöhnliche, sondern auch der außerordentliche Aufwand einzubeziehen. Hiergegen spricht neben der in den Lotteriegenehmigungen gewählten Formulierung, dass es sich bei dem außerordentlichen Aufwand hauptsächlich um den Ausweis der von den Gesellschaftern zu tragenden Ertragsteuerbelastungen handelt.

Weiter geht das FM, das das eingesetzte Kapital bislang stets auf 50 Mio. DM beziffert hatte, nunmehr von einem höheren Betrag aus, indem die Rücklagen einbezogen werden. Dies kommt nach Auffassung des LRH nicht in Betracht, da sowohl nach der bisher geäußerten Ansicht des FM als auch nach den dem Landtag seinerzeit vorgelegten Unterlagen die Bildung von freien Rücklagen nicht vorgesehen war. Zudem konnte eine die Bildung freier Rücklagen zulassende Gewinnsituation nur entstehen, weil die Anpassung der Konzessionsabgaben nicht erfolgt ist.

Der LRH bleibt daher unverändert bei seiner Forderung, die Konzessionsabgaben zu erhöhen.

### **32.2.2 Verfallene Gewinne und Gewinnabrundungen**

Im Übrigen ließe sich die für die Anpassung der Konzessionsabgabe maßgebliche Ertragslage der veranstaltenden OHG durch einen Verzicht auf die nachträgliche Ausspielung von verfallenen Gewinnen und Gewinnabrundungen nicht unerheblich verbessern.

Nach den geltenden Teilnahmebedingungen für verschiedene Lotterien werden nicht abgeholte und unzustellbare Gewinne nach Ablauf von 13 Wochen seit dem letzten Ausspielungstag des Spielzeitraums dem Ausgleichsfonds zugeführt. Die Ansprüche der Spielteilnehmer auf Auszahlung des Gewinns sind dann erloschen. Weiterhin werden Einzelgewinne auf durch 0,10 DM teilbare Beträge abgerundet und verbleibende Spitzenbeträge dem Ausgleichsfonds zugeführt.

Im Jahre 1999 wurden unzustellbare Gewinne in Höhe von rd. 26,9 Mio. DM und Gewinnabrundungsbeträge in Höhe von rd. 2,1 Mio. DM dem Ausgleichsfonds zugeführt sowie rd. 44,6 Mio. DM zur Durchführung von Sonderauslosungen entnommen. Die Höhe des Ausgleichsfonds belief sich am Ende des Jahres 1999 auf rd. 23,7 Mio. DM.

Mit der nachträglichen Ausschüttung verfallener Gewinne soll nach Darstellung des FM – abgestellt auf einen längeren Zeitraum – erreicht werden, dass die vorgeschriebenen Gewinnausschüttungsquoten nicht unterschritten werden.

Nach Auffassung des LRH ist diese Argumentation jedoch nicht zwingend.

Die Gewinnausschüttungsquoten als Anteil des Einsatzes an einer Lotterieveranstaltung können sich nur auf jede einzelne Ausspielung beziehen. Daraus folgt, dass sich die Gewinnausschüttungsquote nur im Zusammenhang mit der betreffenden Ausspielung ermitteln lässt. Dies gilt unabhängig davon, ob Gewinne verfallen. Gestützt wird diese Auffassung durch den Wortlaut von Genehmigungsbescheiden des IM. So ist z. B. für Lotto bestimmt, dass „50 % der Gewinne an die Spielteilnehmer auszuschütten“ sind. Spielteilnehmer beteiligen sich nur an jeweils bestimmten Spielen.

Da in den Teilnahmebedingungen die Verwendung des Ausgleichsfonds nicht geregelt ist und weder die Gewinner noch die übrigen (potenziellen) Spieler Anspruch auf die verfallenen Gewinne und die Gewinnabrundungsbeträge haben, handelt es sich hierbei um nicht auszuschüttende Spieleinsätze und damit um Ertrag der Lotterien. Nach den bereits angeführten rechtlichen Bestimmungen ist dem Zweckertrag (unter Beachtung der Gewinnanteile) der Vorrang vor allen anderen Einsatzverwendungen einzuräumen; die verfallenen Gewinne und die Gewinnabrundungsbeträge wachsen daher dem Zweckertrag zu. Dieser Beurteilung folgt auch die insgesamt nicht einheitliche Praxis in einigen anderen Ländern.

### **32.2.3 Eigenkapitalverzinsung**

Wie bereits ausgeführt, wurde der Bank als Gesellschafterin der veranstaltenden OHG zunächst eine Eigenkapitalverzinsung von 7 v. H., ab dem 01.01.1987 von 8 v. H. zugestanden. Bei der Eigenkapitalverzinsung sollte es sich nach den Ausführungen im Rahmen der Erläuterung des sogenannten Überleitungsvertrages (Landtagsvorlage 6/1142) um eine kapitalmarktübliche Verzinsung handeln.

Gerade seit dem Zeitpunkt der Anhebung der Eigenkapitalverzinsung auf 8 v. H. sind die Zinssätze für die kapitalmarktübliche Verzinsung erheblich gesunken. Der Abstand zwischen kapitalmarktüblicher Verzinsung und der Eigenkapitalverzinsung beträgt bis zu 4 v. H. Der Zinssatz von 8 v. H. wurde am Kapitalmarkt seit dem Jahr 1987 nur kurzfristig überschritten. Selbst der bis zum Jahr 1987 geltende Eigenkapitalzinssatz von 7 v. H. würde die kapitalmarktübliche Verzinsung heute ebenso wie in nahezu dem gesamten betrachteten Zeitraum übersteigen.

Das FM wurde gebeten, eine Absenkung der Eigenkapitalverzinsung auf 6 v. H. zu prüfen. Bei langfristiger Betrachtung dürfte auch dieser Prozentsatz über der kapitalmarktüblichen Verzinsung liegen. Außerdem würde mit einer Anpassung der Eigenkapitalverzinsung eine Absenkung der Unternehmerrendite erfolgen. Damit würde eine Annäherung an die ursprünglich vorgesehene Unternehmerrendite von 14 v. H. erreicht, die inzwischen bereits erheblich überschritten ist. Außerdem sollte die Eigenkapitalverzinsung künftig in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Das FM vertritt demgegenüber die Auffassung, bei einem am Markt agierenden Unternehmen könne nicht nur der Kapitalmarktzins zugrunde gelegt werden, sondern es sei auch noch ein Risikozuschlag zu berücksichtigen. Übersehen wird bei dieser Argumentation, dass als Kalkulationsgrundlage neben einer umsatzbezogenen Komponente bisher immer eindeutig von einer kapitalmarktüblichen Verzinsung ausgegangen wurde und angesichts des bisherigen Geschäftsverlaufs das unternehmerische Risiko nicht überbewertet werden sollte.

### 32.3 Abrechnung einer Investitionsrücklage

Auf der Grundlage eines zeitlich befristeten Verzichts des Landes auf einen Teil der Konzessionseinnahmen, der durch Bescheid des IM ausgesprochen worden war, wurde in den Jahren 1991 bis 1994 bei der OHG eine zweckgebundene Rücklage für Investitionen aufgebaut. Aus dieser Rücklage sollten Investitionsmaßnahmen zum Aufbau eines Systems unmittelbarer Datenübertragung finanziert werden, deren Umfang der Beirat der Gesellschaft am 25.05.1994 im Einzelnen beschlossen hatte. Das Land hatte sich bereit erklärt, seinen Finanzierungsbeitrag dahingehend zu leisten, dass es die Hälfte des anstehenden Investitionsvolumens übernimmt und aus der angesammelten Rücklage speist. Das FM hatte gegenüber der Gesellschaft zur Auflage gemacht, dass Rücklagemittel nur auf aktivierungsfähige Wirtschaftsgüter übertragen werden könnten und die Höhe der für eine Ausnutzung der Investitionsrücklage in Frage kommenden Investitionen sich danach bestimme, welcher Aufwand in die steuerlich aktivierungspflichtigen und -fähigen Herstellungskosten einzu beziehen sei.

Ausgehend von einem Ende 1994 erkennbaren Investitionsvolumen von 81 Mio. DM sollte der auf das Land entfallende Anteil mithin 40,5 Mio. DM betragen. Nach Mitteilung des FM war bis zum 31.12.1994 bei der Gesellschaft eine Rücklage von rd. 45,8 Mio. DM angesammelt worden. Den über den vorgesehenen Finanzierungsanteil des Landes von 40,5 Mio. DM hinausgehenden Betrag von 5,3 Mio. DM überwies die Gesellschaft Ende 1994 als Abschlagszahlung an das Land.

Der LRH hat das FM in der Folgezeit wiederholt gebeten, von der Gesellschaft eine detaillierte Endabrechnung der Investitionsrücklage zu fordern. Nachdem sich die Durchführung der Investitionsmaßnahmen bis Ende 1997 verzögert hatte, übersandte das FM in den Jahren 1998 und 1999 von der Gesellschaft vorgelegte vorläufige Abrechnungen über die Ver-

wendung der Investitionsrücklage. Während die vorläufige Abrechnung aus dem Jahre 1998 nach Ansicht des FM in etwa ein Bild dessen vermittelte, was mit den vom Land zur Verfügung gestellten Mitteln geschehen ist, sah das FM die vorläufige Abrechnung vom 09.04.1999 für einen Nachweis der Verwendung als ausreichend an. Diese Abrechnung enthält aber zum Teil Positionen, die nicht zu den vom Beirat beschlossenen Investitionsmaßnahmen gehören, andere Maßnahmen werden demgegenüber als noch nicht vollzogen bzw. erst zum Teil durchgeführt bezeichnet. Die Abrechnung kann, da sie lediglich einen Überblick über den Stand der bis zum 31.12.1998 getätigten Investitionsmaßnahmen gibt, nicht die Endabrechnung ersetzen, um deren Vorlage der LRH wiederholt gebeten hat.

Der LRH hat gegenüber dem FM das Erfordernis einer Endabrechnung damit begründet, dass die Ansammlung der Rücklage rechtlich als Zuwendung des Landes zu betrachten sei und die Verwendung der Zuwendung transparent und ordnungsgemäß nachgewiesen werden müsse. Den Beschluss des Beirats der Gesellschaft vom 25.05.1994, in dem die Einzelschritte der Investitionen definiert und mit Zahlen unterlegt worden waren, hat der LRH als Finanzierungsplan angesehen, an dem sich die Abrechnung orientieren muss. Ein anderer Finanzierungsplan ist vom FM nicht vorgelegt worden.

Das FM vertritt die Auffassung, dass haushaltsrechtlich eine Einordnung der Leistung des Landes als Zuwendung nicht zulässig sei, vielmehr habe es sich bei dem Nachlass von Teilen der Konzessionsabgabe um ein freiwilliges Entgegenkommen des Landes gehandelt. Dabei liege es im Ermessen des IM und des FM festzustellen, wie und ob hier ein ordnungsgemäßer Einsatz der angesparten Mittel durch die Gesellschaft erfolgt sei.

Nach Ansicht des LRH kann die rechtliche Qualifizierung der Leistung des Landes letztlich dahingestellt bleiben; eine Endabrechnung unter Belegung der Einnahmen und Ausgaben ist jedenfalls als Voraussetzung der

Überprüfung auch dann unerlässlich, wenn hierüber unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zu entscheiden wäre.

Bei der Endabrechnung sollte auch der Zinsanspruch des Landes gegen die Gesellschaft beachtet werden; denn ab dem Zeitpunkt des Aufbaus der Rücklage wurden auf dem Rücklagenkonto der Gesellschaft Beträge angesammelt, die aus Leistungen des Landes stammen, aber nicht alsbald nach Verbuchung für Investitionen verwandt wurden. Die der Rücklage zugeführten Mittel wurden von der Gesellschaft zum größten Teil verzinslich angelegt. Allein bis einschließlich 1993 sollen nach den Angaben des FM Zinsen in Höhe von 4,1 Mio. DM erwirtschaftet worden sein, denen Kosten für die Vorbereitung der vorgesehenen Technologie in etwa gleicher Höhe gegenübergestanden haben sollen. In Anbetracht dessen, dass nach den Erkenntnissen des LRH in der Phase des Aufbaus der Rücklage bis zur Verwendung ihres überwiegenden Teils in den Jahren 1996 und 1997 Beträge zwischen 30 und 40 Mio. DM auf dem Rücklagenkonto standen, dürfte der Zinsanspruch einen erheblichen Betrag ausmachen. Die tatsächliche Höhe des Zinsanspruchs ist aus der genauen Darstellung der Entwicklung des Rücklagenkontos bei der Endabrechnung zu ermitteln.

Der LRH hat gegenüber dem FM angeregt, von der Gesellschaft eine vom beauftragten Wirtschaftsprüfer erstellte detaillierte, jahresbezogene Aufstellung aller Zuführungen und Verwendungen der Investitionsrücklage anzufordern, die auch eine Aussage dazu enthalten sollte, ob die Verwendungen entsprechend dem vom Beirat beschlossenen Investitionsplan und der Auflage des FM vorgenommen wurden.

#### **32.4 Zahlungen an Destinatäre**

Wie bereits unter Nr. 1 ausgeführt, werden die Konzessionsabgaben in Höhe von jährlich rd. 170 Mio. DM für mehrere Lotterien unmittelbar an Destinatäre abgeführt. Der LRH hat empfohlen, diese Konzessionsabgaben zunächst im Landeshaushalt zu vereinnahmen, um sie dann an die vorgesehenen Empfänger weiterzuleiten. Hierdurch würde die Transparenz der entsprechenden Finanzvorgänge erhöht.

Der vom FM hierzu vorgebrachte Einwand, dass durch eine solche Maßnahme in den Besitzstand der Destinatäre eingegriffen würde, trifft nach Ansicht des LRH nicht zu. Bei Erteilung der Genehmigungen und Erlaubnisse der Lotterien wurde kein den Haushaltsgesetzgeber für die Zukunft bindender Besitzstand der Destinatäre geschaffen. Im Übrigen würde eine Änderung des „Überweisungsweges“ für die Destinatäre keine finanziellen Nachteile mit sich bringen. Weiteres bliebe der Budgethoheit des Parlaments überlassen.

Der Schriftwechsel mit dem FM ist noch nicht abgeschlossen.



### **33 Festsetzung von Vorauszahlungen auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer**

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter der Festsetzung von Ertragsteuervorauszahlungen selbst in finanziell besonders bedeutsamen Steuerfällen häufig nicht die gebotene Aufmerksamkeit widmen. Durch die verspätete Vereinnahmung hoher Steuerbeträge entstehen dem Fiskus jährlich vermeidbare Zinsschäden in Millionenhöhe.*

*Auf Grund der Prüfung beabsichtigt das Finanzministerium Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer frühzeitigeren Vereinnahmung der Steuern führen sollen. Es will insbesondere Anregungen des Landesrechnungshofs zur Änderung maschineller Hinweisverfahren umsetzen.*

#### **33.1 Rechtliche Ausgangslage**

Natürliche Personen und Körperschaften haben nach § 37 des Einkommensteuergesetzes bzw. § 49 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetzes Vorauszahlungen auf die voraussichtlich geschuldete Einkommen- oder Körperschaftsteuer zu leisten. Die Finanzämter setzen die Vorauszahlungen zu vier Terminen im Jahr fest, soweit die erwartete Steuerschuld nicht bereits durch Steuerabzugsbeträge (z.B. Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer) gedeckt ist.

Die Vorauszahlungen bemessen sich grundsätzlich nach dem Steuerbetrag, der sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Wird eine von dieser Festsetzung abweichende Steuerschuld erwartet, ist eine Anpassung der Vorauszahlungen sowohl für laufende als auch für zurückliegende Jahre (sog. nachträgliche Vorauszahlung) zulässig. Die Steuerpflichtigen

haben so die Möglichkeit, eine Herabsetzung zu hoch festgesetzter Vorauszahlungen zu beantragen (z. B. wegen eines geringeren Gewinnes als im Vorjahr). Ebenso kann das Finanzamt die Beträge erhöhen, wenn Anhaltspunkte für eine zu niedrige Festsetzung vorliegen.

Entsprechende Regelungen bestehen nach § 19 Gewerbesteuergesetz für die Gewerbesteuer. Dabei setzen die Finanzämter bei der Änderung der Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervorauszahlungen besondere Messbeträge fest, die Grundlage für die Anpassung der Gewerbesteuervorauszahlungen durch die Gemeinden sind.

### **33.2 Prüfungsgegenstand**

In Nordrhein-Westfalen wurden für die Jahre 1995 – 1998 Einkommen- und Körperschaftsteuern von mehr als 17,5 Mrd. DM erst durch Nachzahlungen oder nachträgliche Vorauszahlungen von im Einzelfall jeweils mehr als 1 Mio. DM realisiert.

Der LRH hat sich die Frage gestellt, ob es zu diesen nachträglichen Zahlungen gekommen ist, weil die Vorauszahlungen unzutreffend festgesetzt worden waren. Er hat bei 12 Finanzämtern 471 Steuerfälle darauf überprüft, ob Ertragsteuern von 4,5 Mrd. DM hätten früher vereinnahmt werden können.

Wegen der landesweiten und grundsätzlichen Bedeutung seiner Prüfungsfeststellungen hat sich der LRH am 26.06.2001 in einem zusammenfassenden Prüfungsbericht an das Finanzministerium gewandt. Einzelne Steuerfälle, in denen aktuell eine Überprüfung der Vorauszahlungen erforderlich war, hat der LRH mit den betroffenen Finanzämtern direkt erörtert.

### 33.3 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

In einer großen Anzahl der geprüften Fälle wurden Mängel, insbesondere Verzögerungen, bei der Bearbeitung der Vorauszahlungen festgestellt.

Die Finanzämter haben Steuerfälle mit wiederholt hohen Steuerfestsetzungen häufig nicht zufrieden stellend überwacht. Der LRH hat dies in Fällen beanstandet, in denen Vorauszahlungen schon in der Vergangenheit erheblich zu niedrig bemessen waren. Weiterhin wurden bei den Finanzämtern eingehende Unterlagen vielfach zu den Akten genommen, ohne eindeutigen Hinweisen auf eine voraussichtlich höhere Steuerschuld für Vorauszahlungszwecke nachzugehen.

Der LRH hat Einzelfälle nur beanstandet, wenn die Verwaltung gänzlich untätig geblieben war oder die Änderung der Vorauszahlungen erst nach einer unangemessen langen Zeit erfolgt war. Wegen der Höhe möglicher Zinsschäden hat der LRH bei seiner Beurteilung, ob die Steuerfestsetzung noch als zeitnah angesehen werden kann, mit wachsender finanzieller Bedeutung der Steuerfälle einen zunehmend strengeren Maßstab angelegt.

In den Finanzämtern war häufig kein hinreichendes Bewusstsein für die fiskalische Bedeutung einer sachgerechten, insbesondere rechtzeitigen Festsetzung von Vorauszahlungen vorhanden. Dies wiegt umso schwerer, da die Steuerpflichtigen bzw. deren steuerliche Berater in vielen Fällen bewusst auf eine möglichst späte Festsetzung und Zahlung der jeweiligen Steuerbeträge hingewirkt haben. So hat der LRH bei seinen örtlichen Erhebungen regelmäßig Anträge auf Herabsetzung der festgesetzten Vorauszahlungen vorgefunden, nur in Einzelfällen aber Anträge auf Festsetzung höherer Beträge.

### **33.4      Finanzielles Ergebnis**

Bei den 12 geprüften Finanzämtern sind dem Fiskus in dem vom LRH untersuchten Zeitraum vermeidbare Zinsschäden von insgesamt rd. 52 Mio. DM entstanden.

Weitere Zinsschäden dürften in dem nicht geprüften Bereich der Fälle mit Nachzahlungen und nachträglichen Vorauszahlungen von jeweils weniger als 1 Mio. entstanden sein.

Nach den Mitteilungen der Finanzämter wurden in Fällen, in denen der LRH eine Überprüfung der Vorauszahlungen angeregt hat, zwischenzeitlich Steuerbeträge von rd. 380 Mio. DM vereinnahmt. Zinsschäden in bedeutendem Umfang konnten so verhindert werden.

Der LRH hat der Berechnung des Zinsschadens aus Vereinfachungsgründen jeweils den durchschnittlichen Effektivzinssatz für Deckungskredite des Landes im Jahre 1998 von 4,7 v.H. zu Grunde gelegt. Im Mittel der Jahre 1995 – 2000 betrug dieser Zinssatz rd. 5,4 v.H.

Ein Zinsschaden wurde erst ab dem Zeitpunkt angenommen, zu dem die Vorauszahlungen bei sachgerechter Bearbeitung durch die Finanzämter hätten fällig sein können. Die hierfür erforderliche Zeitspanne hat der LRH grundsätzlich großzügig bemessen.

In Fällen, in denen der voraussichtlich eingetretene Zinsschaden weniger als 20.000 DM betrug, wurden den Bearbeitern lediglich mündliche Hinweise zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität gegeben.

### **33.5 Fehlerbeschreibung**

In der Folge werden nur die Probleme dargestellt, die nach Auffassung des LRH in erster Linie ursächlich für die festgestellten Defizite sind.

#### **33.5.1 Vorauszahlungen bei Steuerpflichtigen mit besonders hohen Steuerfestsetzungen**

Steuerfälle mit positiven Einkünften über 400.000 DM oder mit negativen Einkünften über 200.000 DM wurden bis 1998 als bedeutende Steuerfälle erfasst; sie werden ab 1999 als Fälle mit hohen Einkünften (so genannte H-Fälle) in besonderen Listen aufgeführt. In diesen Fällen sollen die Finanzämter nach den bestehenden Anweisungen einer sachgerechten Festsetzung von Vorauszahlungen besondere Aufmerksamkeit widmen.

In vielen der vom LRH untersuchten Steuerfälle erfolgten in den letzten Jahren durchgehend Steuerfestsetzungen in Millionenhöhe. Die jährlichen Umsätze einiger Gesellschaften lagen im Bereich von mehreren 100 Mio. DM.

Obwohl gerade in Fällen mit dieser erheblichen finanziellen Bedeutung größere Gewinnschwankungen nicht ungewöhnlich sind, hat der LRH festgestellt, dass häufig keine zufrieden stellende Überwachung der Ertragsteuervorauszahlungen erfolgt war. Dabei hat der LRH nur die Fälle beanstandet, in denen bereits nach Lage der Akten konkrete Anhaltspunkte bzw. Erfahrungen aus der Vergangenheit Anlass zu einer besonderen Überwachung der Vorauszahlungen gaben.

So führten die Einkommensteuerveranlagungen bei einem Steuerpflichtigen in zwei aufeinander folgenden Jahren zu Nachzahlungen von rd. 1,3 Mio. DM bzw. rd. 2,9 Mio. DM. Eine Überwachung der künftigen Ein-

kommensteuervorauszahlungen durch das Finanzamt erfolgte nicht. Vielmehr wurden in der Folge für drei weitere Veranlagungszeiträume Nachzahlungen zwischen rd. 1 Mio. DM und rd. 3,4 Mio. DM festgesetzt.

In einem anderen Fall stiegen die Gewinne einer Gesellschaft innerhalb von vier Jahren von rd. 10 Mio. DM auf rd. 55 Mio. DM. Auch hier erfolgte keine kontinuierliche Überwachung der Körperschaftsteuervorauszahlungen. Für das vierte Jahr setzte das Finanzamt eine Nachzahlung von mehr als 10 Mio. DM fest.

Regelmäßig hat der LRH nur die Steuerfälle aufgegriffen, in denen nach Ablauf des jeweiligen Wirtschaftsjahres keine Überprüfung der Vorauszahlungen aktenkundig war. Hatten die Finanzämter die Vorauszahlungen lediglich verspätet angepasst, wurden vom LRH nur mündliche Bearbeitungshinweise gegeben. Wenn jedoch zur Vermeidung erheblicher Zinsschäden offenkundig eine frühere Bearbeitung erforderlich gewesen wäre, hat der LRH diese Verspätung beanstandet.

Ein Finanzamt hat bei einer Gesellschaft die nachträglichen Vorauszahlungen der letzten Jahre erst im September der Folgejahre um Beträge zwischen 8,4 Mio. DM und 16,4 Mio. DM erhöht. Da die Bilanzen der Gesellschaft jeweils schon im März fertig gestellt waren, hat der LRH hier eine frühzeitigere Überprüfung der Vorauszahlungen angeregt. Entsprechende Ermittlungen des Finanzamts für das Jahr 1999 führten bereits im Mai 2000 zur Festsetzung einer nachträglichen Vorauszahlung von rd. 98 Mio. DM. Ein Zinsschaden von mehr als 1 Mio. DM wurde so vermieden.

### 33.5.2 Steuerpflichtige Veräußerung von Betriebsvermögen

Natürliche Personen, die als Einzelunternehmer gewerblich oder selbstständig tätig sind bzw. Anteile an Personen- oder Kapitalgesellschaften halten, realisieren bei der Veräußerung dieser Einkunftsquellen häufig hohe Gewinne, die unter bestimmten Voraussetzungen einkommensteuerpflichtig sind (§§ 16 und 17 Einkommensteuergesetz).

Bei der Übertragung von Anteilen an Kapitalgesellschaften sind inländische Notare verpflichtet, den Finanzämtern innerhalb von zwei Wochen die entsprechenden Verträge zu übersenden (§ 54 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung).

Obwohl die Notare dieser Verpflichtung nach den Feststellungen des LRH regelmäßig zeitnah nachgekommen sind, haben die Finanzämter eine Anpassung der Einkommensteuervorauszahlungen häufig auch in den Fällen nicht vorgenommen, in denen die finanzielle Bedeutung des Vorganges offenkundig war.

Selbst die Übersendung eines Übertragungsvertrages mit einem offen ausgewiesenen Kaufpreis von mehr als 100 Mio. DM hat nicht zu einer Kontrollmitteilung zu den Steuerakten des Veräußerers geführt. Erst 6 Monate nach Eingang des Vertrages setzte das Wohnsitzfinanzamt eine nachträgliche Einkommensteuervorauszahlung von mehr als 20 Mio. DM fest.

Auch andere Hinweise auf mögliche Veräußerungsgewinne, z. B. in Schreiben der Steuerpflichtigen oder in Handelsregisterauszügen, haben in vielen Fällen nicht zu einer Überprüfung der Vorauszahlungen geführt.

Ein Finanzamt hat nach Hinweisen auf Umstrukturierungen in einer Personengesellschaft in einem Fall zwar die Übertragungsverträge angefor-

dert, nach deren Eingang aber nicht nachdrücklich auf die Ermittlung eines Veräußerungsgewinnes für Vorauszahlungszwecke durch die Steuerpflichtigen hingewirkt. Erst fast zwei Jahre später wurde ein steuerpflichtiger Veräußerungsgewinn von mehr als 140 Mio. DM festgestellt und den einzelnen Gesellschaftern zugerechnet.

### **33.5.3 Sonstige Unterlagen für Vorauszahlungszwecke**

In vielen Fällen lagen den Finanzämtern Unterlagen vor, deren Inhalt schon frühzeitig auf eine vermutlich zu niedrige Festsetzung der Vorauszahlungen schließen ließ.

Neben Mitteilungen über höhere Einkünfte aus Personengesellschaften sind hier zum Beispiel Kapitalertragsteuer-Anmeldungen von Bedeutung.

Kapitalgesellschaften haben für Gewinnausschüttungen an ihre Anteilseigner Kapitalertragsteuer-Anmeldungen abzugeben, denen die entsprechenden Gewinnverwendungsbeschlüsse beigelegt werden. Der LRH hat festgestellt, dass diese Unterlagen i.d.R. lange vor den Steuererklärungen bei den Finanzämtern eingehen. Regelmäßig enthalten sie deutliche Hinweise auf das Jahresergebnis der Gesellschaft und damit auf die Höhe der festzusetzenden Vorauszahlungen. Die Finanzämter haben diese Informationen nur in Einzelfällen zur Anpassung der Vorauszahlungen der ausschüttenden Gesellschaft genutzt.

### **33.5.4 Vorauszahlungen während einer Betriebsprüfung**

Bei Steuerpflichtigen, deren Betriebe bestimmte Umsatz- und Gewinnmerkmale überschreiten, werden Betriebsprüfungen von den Finanzämtern für Groß- oder Konzernbetriebsprüfung durchgeführt. Da die Steuerakten in diesen Fällen den Festsetzungsfinanzämtern während einer lau-



fenden Betriebsprüfung über einen längeren Zeitraum (in Einzelfällen erheblich länger als ein Jahr) nicht zur Verfügung stehen, hat der LRH hier besondere Defizite bei der Überwachung der Vorauszahlungen festgestellt.

Eingehende Unterlagen, Steuerbescheide usw. werden wegen des Fehlens der Steuerakten häufig in größerem Umfang unsortiert gesammelt. Naturgemäß erschwert dies eine sachgerechte Überwachung der Vorauszahlungen. Allein die Sichtung der vorhandenen Unterlagen war für den LRH in einigen Fällen problematisch.

### **33.6 Anregungen des LRH**

Mit seinem Prüfbericht vom 26.06.2001 hat der LRH im Wesentlichen folgende Anregungen an das Finanzministerium herangetragen:

#### **33.6.1 Regelmäßige Überwachung finanziell besonders bedeutsamer Steuerfälle**

Obwohl die untersuchten Steuerfälle i.d.R. als sog. H-Fälle gekennzeichnet waren, habe dies häufig nicht zu einer konsequenten Überwachung der Vorauszahlungen geführt.

Der LRH hat die Meinung vertreten, in Steuerfällen mit voraussichtlich hohem Vorauszahlungspotenzial könne eine sachgerechte Festsetzung von Vorauszahlungen durch eine regelmäßige und frühzeitige Überprüfung der festgesetzten Beträge herbei geführt werden.

Zu diesem Zweck sollten nach Auffassung des LRH Fälle, in denen sich in einem der letzten Veranlagungszeiträume eine erhebliche Abschlusszah-

lung, eine erhebliche nachträgliche Vorauszahlung oder eine sehr hohe Steuerfestsetzung ergeben hat, in der sogenannten H-Fall Liste besonders gekennzeichnet werden. Der LRH hat es ausdrücklich nicht für erforderlich gehalten, alle H-Fälle in diese gesonderte Überwachung einzubeziehen.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Steuerpflichtigen nach seinen Prüfungserfahrungen gerade in diesen gewichtigen Fällen schon kurz nach Ende der jeweiligen Wirtschaftsjahre verlässliche Informationen zum erzielten finanziellen Ergebnis haben.

### **33.6.2 Mitteilungen über Umsatzsteigerungen**

Für Steuerpflichtige, die zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind, erhalten die Veranlagungsstellen der Finanzämter maschinelle Hinweise auf erhebliche Umsatzsteigerungen. Zur Überprüfung der festgesetzten Vorauszahlungen müssen die Finanzämter zurzeit in jedem Einzelfall vorgefertigte Erörterungsschreiben um einen geschätzten Gewinn ergänzen. Dieser wird einer Festsetzung von Vorauszahlungen zu Grunde gelegt, wenn die Steuerpflichtigen keine abweichende Stellungnahme abgeben.

Nach Auffassung des LRH sollte zumindest in Steuerfällen mit einigem finanziellen Gewicht zunächst von einer – mit vielen Unsicherheiten behafteten – Gewinnschätzung durch das Finanzamt Abstand genommen werden. Die Steuerpflichtigen haben, da sie dazu auch nicht verpflichtet sind, i.d.R. keine höheren Besteuerungsgrundlagen mitgeteilt. Im Falle einer zu hohen Gewinnschätzung durch das Finanzamt wurden andererseits regelmäßig eigene Ermittlungen eines niedrigeren Gewinnes vorgelegt.

Da die Steuerpflichtigen das Ergebnis des abgelaufenen Jahres in vielen Fällen frühzeitig kennen, hat der LRH als zweckdienlicher vorgeschlagen, konkret nach dem voraussichtlichen Gewinn zu fragen. Nach seiner Prüfungserfahrung wurden den Finanzämtern, die derartige Angaben angefordert haben, die entsprechenden Daten in aller Regel zeitnah mitgeteilt.

### **33.6.3 Maschinelle Prüfhinweise bei hohen Abschlusszahlungen**

In Fällen, in denen die Einkommen- oder Körperschaftsteueranmeldung zu einer hohen Nachzahlung geführt hat, werden u.a. bei einer Abweichung von den festgesetzten Vorauszahlungen von mehr als 10 v.H. und gleichzeitig mehr als 30.000 DM maschinell Hinweise ausgegeben, in denen der Bearbeiter auf die hohe Abschlusszahlung aufmerksam gemacht wird. Hinweise mit Abschlusszahlungen ab 100.000 DM sind dem zuständigen Sachgebietsleiter vorzulegen.

Die Hinweise führen nach den Erfahrungen des LRH häufig nur dazu, dass die Bearbeiter vermerken, aus welchen Gründen die Nachzahlungen in der Vergangenheit nicht vermeidbar waren. Eine verbesserte Überwachung künftiger Vorauszahlungen konnte in diesen Fällen nur selten festgestellt werden.

Da die Hinweise in einer großen Anzahl von Fällen ausgegeben werden, verspricht sich der LRH von einer deutlichen Reduzierung der ausgegebenen Hinweise eine höhere Akzeptanz bei den Finanzämtern. Er hat in Relation zu den möglichen Zinsschäden eine deutliche Anhebung der oben genannten Grenze von 30.000 DM angeregt.

#### **33.6.4 Aktenführung**

Hinsichtlich der Steuerfälle, die einer Betriebsprüfung unterliegen, hat der LRH in Frage gestellt, ob der Verbleib aller Steuerakten während des gesamten Zeitraums der Betriebsprüfung bei den Betriebsprüfungsfinanzämtern sachgerecht ist. Soweit dies unvermeidbar ist, hat sich der LRH für das konsequente Anlegen von Hilfsakten ausgesprochen.

#### **33.6.5 Problembewusstsein**

Da von einer maschinellen Auswahl nur ein Teil der Steuerfälle erfasst werden kann, in denen eine Überprüfung von Vorauszahlungen erforderlich ist, muss nach Auffassung des LRH den Finanzämtern die im Einzelfall erhebliche fiskalische Bedeutung einer zeitnahen Steuervereinnahmung deutlich gemacht werden. Nur das Bewusstsein für die finanzielle Bedeutung einer möglichst frühzeitigen Anpassung von Vorauszahlungen kann in diesen Fällen zur künftigen Vermeidung hoher Zinsschäden führen.

#### **33.7 Reaktion des Finanzministeriums**

Nach seiner Stellungnahme vom 20.02.2002 beabsichtigt das Finanzministerium zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität bei der Festsetzung von Vorauszahlungen, im Wesentlichen die folgenden Verfahrensänderungen herbeizuführen:

- Grundlegende Überarbeitung des Verfahrens der maschinellen Mitteilungen bei Umsatzsteigerungen
- Regelungen zur Bearbeitung von Vorauszahlungen in Fällen der Betriebsprüfung

- Reduzierung und Modifizierung maschineller Hinweise
- Behandlung besonderer Probleme im Rahmen von Schulungen

Einer regelmäßigen Überprüfung von Vorauszahlungen in maschinell ausgewählten Steuerfällen von besonderer finanzieller Bedeutung steht das Finanzministerium im Hinblick auf den zusätzlichen Arbeitsaufwand, insbesondere bei größeren Konzernen, ablehnend gegenüber.

Das Finanzministerium hält eine möglichst frühzeitige Anforderung und Bearbeitung von Steuererklärungen in diesen Fällen für ein ausreichendes Mittel, Nachzahlungsbeträge zeitnah zu vereinnahmen. Es beabsichtigt, die frühzeitige Anforderung und Bearbeitung von Steuererklärungen in H-Fällen im Rahmen künftiger Geschäftsprüfungen bei den Finanzämtern schwerpunktmäßig zu überprüfen.

### **33.8 Erwidernng des LRH**

In seiner Erwidernng vom 08.04.2002 hat der LRH die vom Finanzministerium vorgesehenen Verfahrensänderungen für grundsätzlich geeignet erklärt, in vielen Fällen eine frühzeitigere Vereinnahmung von Steuern im Vorauszahlungswege zu ermöglichen.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass in Steuerfällen mit besonderer finanzieller Bedeutung die möglichst frühzeitige Jahresveranlagung angestrebt werden soll. Er beurteilt diese Zielsetzung als eine Möglichkeit, Zinsschäden zu verringern.

Der LRH ist der Auffassung, dass es in derartigen Steuerfällen sachdienlich wäre, die Entscheidung über Anträge auf Verlängerung der Frist zur Abgabe der Steuererklärung von Angaben zu den Vorauszahlungen des zurückliegenden Jahres abhängig zu machen.

## 34 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat landesweit die Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung geprüft.*

*Der weit überwiegende Anteil der untersuchten Steuerfälle war nach den Bearbeitungsregeln der Finanzverwaltung insgesamt oder punktuell intensiv zu überprüfen.*

*Als Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest, dass es dennoch in einer Vielzahl von Fällen bei der Veranlagung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu nicht unerheblichen Fehlern gekommen ist.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität gemacht.*

### 34.1 Allgemeine Angaben

Der Einkommensteuer unterliegen nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 des Einkommensteuergesetzes (EStG) die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG), die als Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten definiert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 EStG).

Der Prüfung wurden Steuerfälle ab dem Jahr 1994 mit einer positiven oder negativen Summe der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (VuV) von mehr als 300.000 DM unterworfen. Zusätzlich wurden Fälle, in denen für die Jahre 1995 und 1998 statistische Angaben zu den Abschreibungen nach dem Fördergebietgesetz (FördG) von mehr als 50.000 DM gespeichert waren, in die Ermittlungen einbezogen.

Aufgrund der vorgenannten Auswahlkriterien gehören die aufgegriffenen Fälle nach den Bearbeitungsregeln der Finanzverwaltung zu den gewichtigen Steuerfällen und weit überwiegend zu den intensiv zu prüfenden Fäl-

len (I-Fälle), die maschinell ausgewählt und unter Beteiligung der neu eingerichteten Qualitätssicherung bearbeitet werden bzw. in der Vergangenheit (bis 1998) regelmäßig als „bedeutende Steuerfälle“ zu behandeln waren. Aufgrund der Regelungen der Ergänzenden Bestimmungen zu der Geschäftsordnung für die Finanzämter war jeweils eine intensive Prüfung – regelmäßig des gesamten Falles – vorgesehen.

### **34.2      Finanzielles Ergebnis der Prüfung**

Das RPAS hat bei 26 Festsetzungsfinanzämtern insgesamt 1336 Steuerfälle mit Einkünften aus VuV geprüft. Davon war allein auf diese Einkunftsart bezogen die Bearbeitung von 429 Fällen mit Mängeln behaftet.

Eine Reihe von Steuerfällen wies mehr als einen Fehler auf, sodass insgesamt 826 Einzelfeststellungen bezüglich VuV getroffen wurden. Daneben ergaben sich zusätzliche Beanstandungen auf anderen Gebieten mit vergleichbaren finanziellen Auswirkungen.

Von den genannten 826 Einzelfeststellungen haben bislang 353 zu einem vorläufigen steuerlichen Ergebnis von rd. 8,3 Mio. DM geführt. Etwa die Hälfte dieses Betrages kann wegen eingetretener Bestandskraft nicht mehr festgesetzt werden.

Mit 16 dieser 353 Einzelfeststellungen ist eine steuerliche Auswirkung von mehr als 100.000 DM verbunden. Eine größere Anzahl der Feststellungen, nämlich 135 Beanstandungen, hat ein steuerliches Ergebnis von jeweils mehr als 10.000 DM zur Folge. Die weiteren 202 Einzelfeststellungen haben insgesamt ein finanzielles Volumen von ca. 753.000 DM. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Falle einer Einzelfeststellung zum Thema VuV mit vergleichsweise geringerer steuerlicher Auswirkung diese

regelmäßig nicht der einzige Beanstandungspunkt in dem geprüften Steuerfall ist.

In den genannten Ergebnissen sind die zukünftig anfallenden Auswirkungen bei Dauersachverhalten, z. B. Kürzungen bei Absetzungen für Abnutzung (AfA), nicht enthalten, es wurden nur konkret bezifferbare Ergebnisse anhand vorliegender Veranlagungen berücksichtigt.

Auch die Feststellungen, die zu Kürzungen von Verlustvorträgen in einer Größenordnung von rd. 3,4 Mio. DM geführt haben, sind in ihrer steuerlichen Auswirkung, da noch nicht bezifferbar, unberücksichtigt geblieben.

Bei den übrigen 473 Einzelfeststellungen, also mehr als der Hälfte der gesamten Einzelfeststellungen zu den Einkünften aus VuV, steht ein Ergebnis wegen noch aufzuklärender Sachverhalte aus. Die unzureichende Aufklärung der Sachverhalte ist ohne Rücksicht auf die noch ungewissen Auswirkungen zu beanstanden, weil mögliche Steueransprüche durch dieses Unterlassen gefährdet sind.

### **34.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen**

#### **34.3.1 Überblick**

Bei den Erhebungen wurde festgestellt, dass die vorgeschriebene intensive Prüfung des Steuerfalles offensichtlich häufig nicht erfolgt war.

So befanden sich die für die Besteuerung maßgeblichen Unterlagen zur Anschaffung, Herstellung, Gebrauchsüberlassung und Veräußerung, wie Kauf-, Werk- und Nutzungsverträge u. ä. oft nicht in den Steuerakten. Dieser Mangel ist besonders fehlerstiftend im Jahr der Anschaffung oder der Fertigstellung des Vermietungsobjekts, weil dann regelmäßig über Dauersachverhalte (z. B. AfA-Bemessungsgrundlage, AfA-Satz) zu entscheiden



ist, die in den Folgejahren von den Bearbeitern regelmäßig nicht mehr aufgegriffen werden.

Selbst bei vorhandenen Unterlagen waren die sich daraus ergebenden steuerlichen Folgerungen nicht immer gezogen. Auch fehlte vielfach die entsprechende Dokumentation. So waren insbesondere die AfA-Überwachungsbögen oft nicht korrekt geführt oder fehlten manchmal ganz.

In den folgenden Ausführungen werden nur die wesentlichen Fehlergruppen aus dem Bereich VuV hinsichtlich Struktur und steuerlicher Bedeutung analysiert.

Zusätzlich führten die Erhebungen auch zu Prüfungsfeststellungen bei anderen Einkunfts- bzw. Steuerarten. Diese werden aber in dieser Darstellung gänzlich ausgespart, weil sie nicht zu der vorrangig untersuchten Thematik gehören.

### **34.3.2 Werbungskosten**

Die hinsichtlich der Werbungskosten getroffenen Feststellungen lassen sich im Wesentlichen in folgende vier Fallgruppen unterteilen:

- Absetzung für Abnutzung
- Abschreibung nach dem Fördergebietsgesetz
- Abgrenzung von Erhaltungsaufwendungen und Herstellungskosten
- Sonstige Werbungskosten

#### **34.3.2.1 Absetzung für Abnutzung**

Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten von abnutzbaren Wirtschaftsgütern, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren zur Einkünfteerzielung eingesetzt werden, können nicht im Jahr der Anschaffung oder Her-

stellung in vollem Umfang steuermindernd geltend gemacht werden, sondern sind nach den Regelungen des § 7 EStG periodengerecht auf die Nutzungsdauer zu verteilen. Für Gebäude sind insbesondere aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nach § 7 Abs. 4 EStG einheitliche Abschreibungssätze festgelegt worden.

Soweit höhere Absetzungen für Abnutzung und Sonderabschreibungen (z. B. §§ 7 Abs. 5, 7 d bis 7 k EStG oder FördG) zugelassen werden, entspringen diese Bestimmungen zumeist wechselnden wirtschaftspolitischen Zielen (z. B. Förderung des Wohnungsbaus).

Die dadurch bedingte Vielzahl der Vorschriften und ihre häufige Änderung hat zu einer Kompliziertheit geführt, die eine zutreffende Rechtsanwendung erschwert.

Die bei den Erhebungen getroffenen Feststellungen betreffen zu mehr als der Hälfte den Bereich der Absetzung für Abnutzung einschließlich der Abschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz.

Im Jahr der Anschaffung oder Herstellung eines Gebäudes ist zunächst die AfA-Bemessungsgrundlage zu ermitteln. In der Regel wird die in diesem Jahr getroffene Entscheidung bis zur Beendigung des Abschreibungszeitraumes beibehalten, sodass der erstmaligen Ermittlung der Bemessungsgrundlage eine erhebliche steuerliche Bedeutung zukommt. Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass diesem Umstand in der Praxis nicht im gebotenen Maße Rechnung getragen wird.

So wird vielfach in Anschaffungsfällen die vom Steuerpflichtigen vorgenommene Aufteilung der gesamten Anschaffungskosten auf den Grund und Boden und das Gebäude ohne weitere Prüfung übernommen, obwohl es im Interesse des Steuerpflichtigen liegt, den Wert des Grund und Bodens mangels Abschreibungsmöglichkeiten möglichst gering zu halten.

Darüber hinaus wird oftmals nicht beachtet, dass auch die Anschaffungsnebenkosten (z. B. Grunderwerbsteuer, Makler- und Notarkosten) nach

dem Verhältnis des Grund und Bodens zum Gebäude aufzuteilen sind.

So wurde in einem Fall der Wert des Grund und Bodens ohne weitere Überprüfung aus dem Kaufvertrag übernommen. Eine Rückfrage bei der zuständigen Bewertungsstelle ergab, dass der Bodenrichtwert statt 182 DM pro Quadratmeter 270 DM betrug. Hieraus folgte eine Minderung des AfA-Volumens von rd. 184.000 DM, die sich für die geprüften Veranlagungszeiträume i. H. v. von rd. 41.000 DM steuerlich auswirkte.

Einige Fehler betreffen die Wahl der degressiven Abschreibung nach § 7 Abs. 5 EStG in Fällen von Gebäudeerweiterungen oder –aufstockungen. Eine degressive Abschreibung ist in diesen Fällen nur zulässig, wenn durch die Maßnahme ein neues selbständiges unbewegliches Wirtschaftsgut entstanden ist. Soweit die Erweiterung oder Aufstockung jedoch in einem einheitlichen Nutzungs- und Funktionszusammenhang mit einem bereits bestehenden Gebäudeteil steht, handelt es sich um nachträgliche Herstellungskosten, die mit dem bisherigen AfA-Satz abgeschrieben werden müssen.

So wurde beispielsweise in einem Fall ein sowohl für fremde Wohnzwecke als auch fremdgewerblich genutztes Gebäude aufgestockt. Für das neu erstellte Dachgeschoss, das ebenfalls fremdgewerblich genutzt wird, wurde die degressive Abschreibung zugelassen. Beide fremdgewerblich genutzten Gebäudeteile stehen in einem einheitlichen Nutzungs- und Funktionszusammenhang, sodass insoweit auch für den neu errichteten Gebäudeteil nur der bisherige (niedrigere) AfA-Satz angesetzt werden durfte. Die steuerliche Auswirkung beträgt rd. 67.000 DM.

Eine weitere häufige Fehlerquelle ergibt sich durch die Vielzahl unterschiedlicher AfA-Sätze im Bereich der degressiven Abschreibungen i. S. d. § 7 Abs. 5 EStG.

Diese orientieren sich zum einen an der Nutzung des Gebäudes (Wohn-

zwecke oder betriebliche Zwecke) und zum anderen ist der Zeitpunkt maßgebend, an dem der Bauantrag gestellt (Herstellungsfall) bzw. der Kaufvertrag abgeschlossen worden ist (Anschaffungsfall).

Aus dem Erfordernis, überhaupt die richtige degressive AfA-Reihe anzusetzen sowie die anfänglich erhöhten und gestaffelten Abschreibungssätze rechtzeitig herabzusetzen, resultieren Fehler .

In einem Fall gewährte das Finanzamt bei einem 1996 fertig gestellten gewerblich genutzten Gebäude für die Jahre 1996 bis 1999 eine Abschreibung i.H.v. 7 v. H., obwohl dieser AfA-Satz nur für Wohngebäude galt und bei gewerblicher Nutzung höchstens eine Abschreibung i. H. v. 5 v. H. zulässig war. Die steuerliche Auswirkung beträgt rd. 75.000 DM.

In einem weiteren Fall wurde für die Jahre 1990 bis 1998 jährlich eine um 9.102 DM zu hohe Abschreibung gewährt. Der ab dem Herstellungsjahr 1978 für 12 Jahre erhöhte AfA-Satz von 3,5 v. H. wurde weiter gewährt, obwohl seit 1990 nur noch 2 v. H. zulässig waren.

Fehlerträchtig sind auch die unterschiedlichen Regelungen bei der linearen Abschreibung i. S. d. § 7 Abs. 4 EStG und der degressiven Abschreibung i. S. d. § 7 Abs. 5 EStG, die an den Anschaffungs- bzw. Herstellungszeitpunkt anknüpfen.

Während die degressive Abschreibung auch im Jahr der Anschaffung oder Herstellung in voller Höhe zu gewähren ist, ist bei der linearen Abschreibung lediglich eine zeitanteilige Gewährung ab Anschaffung bzw. Herstellung zulässig.

Bei der Veräußerung eines Gebäudes ist hingegen in jedem Fall nur eine zeitanteilige Abschreibung vorzunehmen.

### **34.3.2.2 Abschreibung nach dem Fördergebietsgesetz**

Zur Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern wurde das FördG durch Art. 6 des Steueränderungsgesetzes 1991 eingeführt und fortlaufend ergänzt.

Gegenstand des Gesetzes ist u.a. auch die Förderung des privaten Immobilienbesitzes durch die Gewährung von Sonderabschreibungen für unbewegliche Wirtschaftsgüter des Privatvermögens und von Steuerabzugsbeträgen für selbstgenutztes Wohneigentum.

Die Steuervergünstigungen nach dem FördG in Form von Sonderabschreibungen liefen zum Jahresende 1998 aus. Ab 1999 werden Investitionen in den neuen Ländern ausschließlich durch Zulagen nach dem Investitionszulagegesetz 1999 begünstigt.

Trotzdem ist die Problematik der Sonderabschreibungen nach dem FördG im Hinblick auf die noch offenen Veranlagungen und die weiterhin durchzuführenden Restwertabschreibungen auch über das Jahr 1998 hinaus von Bedeutung.

#### **34.3.2.2.1 Erwerb noch zu modernisierender Altobjekte**

Eine Vielzahl der Prüfungsfeststellungen bezieht sich auf Fallgestaltungen, in denen Steuerpflichtige noch zu modernisierende Altbauten erworben haben. Dabei werden in der Regel auf den Erwerb eines sanierten Gebäudes gerichtete Verträge abgeschlossen. Die Aufteilung des Kaufpreises auf Grund und Boden, Anschaffungskosten Altobjekt und Modernisierungsmaßnahmen wird bereits in diesen Vereinbarungen vorgenommen. Die hierzu getroffenen Feststellungen betreffen Fälle, in denen die vertraglich festgelegte Aufteilung unbesehen von dem Finanzamt übernommen wurde.

Die Überprüfung der Aufteilung des Gesamtkaufpreises nach dem Verhältnis der Verkehrswerte ist auch in Fällen, in denen Zweifel an der vom Steuerpflichtigen vorgenommenen Aufteilung auf der Hand lagen, oftmals unterblieben.

Auch von der Möglichkeit, die Lagefinanzämter um Amtshilfe zu bitten oder ggf. den örtlichen Bausachverständigen hinzuzuziehen, ist häufig kein Gebrauch gemacht worden, obwohl es sich angeboten hätte.

So führten die Feststellungen des auf Anregung des RPAST eingeschalteten Bausachverständigen in einem Steuerfall zu einer Erhöhung der anteiligen Werte für den Grund und Boden sowie für das Altobjekt. Aus der entsprechenden Minderung der bisher gewährten Sonderabschreibung für Modernisierungsmaßnahmen resultieren Mehrsteuern von rd. 104.000 DM.

Als fehlerträchtig hat sich auch die Zuordnung von erheblichen Modernisierungs- und Sanierungsaufwendungen zu den nachträglichen Herstellungskosten des bisherigen Wirtschaftsguts bzw. zu den Herstellungskosten eines neuen oder anderen Wirtschaftsguts erwiesen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Regelungen zur Höhe der Sonderabschreibung und zur Restwertabschreibung ist diesem Problemfeld eine erhebliche Bedeutung beizumessen.

Im Fall nachträglicher Herstellungskosten erfolgt eine Begünstigung durch einen Abschreibungssatz von 50 v. H. bzw. 40 v. H. unabhängig von der Verwendung des Objektes und eine Abschreibung des Restwerts innerhalb von 9 Jahren nach dem Jahr der Beendigung der Herstellungsarbeiten (§ 4 Abs. 3 FördG).

Davon zu unterscheiden sind die zulässigen Abschreibungen im Falle der Entstehung eines anderen oder neuen Wirtschaftsgutes. In diesen Fällen ergibt sich bei Fertigstellung nach dem 01.01.1997 nur noch eine Abschreibung von 20 v. H. bzw. 25 v. H. (§ 4 Abs. 2 Satz 2 FördG) sowie eine Verteilung des Restwertes auf 45 Jahre (§ 7 a Abs. 9 EStG).

Ein neues Wirtschaftsgut entsteht, wenn die neu eingesetzten Gebäudeteile dem Gesamtgebäude das bautechnische Gepräge eines neuen Gebäudes verleihen. Ein anderes Wirtschaftsgut mit den rechtlichen Folgen eines Neubaus entsteht, wenn ein Objekt durch die Herstellungsarbeiten nicht nur verbessert oder modernisiert, sondern im Wesen geändert und so tiefgreifend umgestaltet oder in einem solchen Ausmaß erweitert wird, dass die eingefügten Teile der Gesamtsache das Gepräge geben und die verwendeten Altteile bedeutungs- und wertmäßig untergeordnet erscheinen.

In einer Reihe von Fällen wurde die von den Steuerpflichtigen vorgenommene Qualifizierung der Aufwendungen als nachträgliche Herstellungskosten übernommen, obwohl aufgrund der Baumaßnahmen und möglichen steuerlichen Auswirkungen weitere Ermittlungen geboten gewesen wären.

In einem Steuerfall gewährte das Finanzamt für die Jahre 1997 bis 1999 Sonderabschreibungen für Sanierungsaufwendungen als nachträgliche Herstellungskosten nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 b FördG. Nach den dem RPASSt erteilten Auskünften (Abriß des Altgebäudes) ist jedoch von der Errichtung eines Neubaus auszugehen, für den lediglich Sonderabschreibungen von 20 v. H. zulässig gewesen wären (§ 4 Abs. 2 S. 2 FördG).

Die voraussichtliche steuerliche Auswirkung beträgt rd. 50.000 DM.

#### 34.3.2.2.2 Ermittlung der Restwertabschreibung

Bei der Herstellung oder Anschaffung eines Objektes ist der Übergang zur Restwertabschreibung erst nach Ablauf des Begünstigungszeitraums von fünf Jahren möglich, unabhängig davon, ob die Sonderabschreibungen bereits vorher vollständig in Anspruch genommen wurden (§ 4 Abs. 1 S. 2 FördG i. V. m. § 7 a Abs. 9 EStG).

Die Restwertabschreibung beginnt somit zwingend erst nach Ablauf des vierten, auf das Jahr der Anschaffung bzw. Herstellung folgenden Jahres und erstreckt sich dann über 45 Jahre. Bis zum Übergang auf die Restwertabschreibung sind die Vorschriften des § 7 Abs. 4 EStG zu beachten.

Bei nachträglichen Herstellungskosten ermöglicht die Sonderregelung des § 4 Abs. 3 FördG eine vollständige Abschreibung der als nachträgliche Herstellungskosten beurteilten Bauaufwendungen innerhalb von zehn Jahren.

Der Beginn der Restwertabschreibung ist in diesen Fällen abhängig von der vollständigen Inanspruchnahme der insgesamt zulässigen Sonderabschreibungen bzw. von der Beendigung der nachträglichen Herstellungsarbeiten.

Zum Themenbereich der Restwertabschreibung haben sich folgende Fehlergruppen ergeben:

- Übergang zur Restwertabschreibung vor Ablauf des Begünstigungszeitraums
- Unzutreffende Ermittlung des Restwertes
- Fehlerhafte Verteilung des Restwertes
- Übergang zur Restwertabschreibung bereits vor Ablauf des Jahres der Fertigstellung der Maßnahme



- Übergang zur Restwertabschreibung nach § 4 Abs. 3 FördG vor Inanspruchnahme der insgesamt zulässigen Sonderabschreibungen

In einem Steuerfall gewährte das Finanzamt für ein vom Steuerpflichtigen erstelltes Mietwohngrundstück weiterhin die Abschreibung gem. § 7 Abs. 4 EStG mit 2 v. H. der Gesamtherstellungskosten, obwohl aufgrund des zwingenden Überganges zur Restwertabschreibung nur 1/45 vom Restwert zu gewähren waren. Ab dem Veranlagungszeitraum 1999 war demzufolge die jährliche Abschreibung um rd. 30.000 DM zu mindern.

In einem weiteren Fall berücksichtigte das Finanzamt neben der Gewährung der Sonderabschreibung nach § 4 Abs. 1 FördG für 1997 und 1998 die Restwertabschreibung für nachträgliche Herstellungskosten gem. § 4 Abs. 3 FördG. Die Abschreibungen wurden hierdurch in den Jahren 1997 und 1998 um rd. 108.000 DM zu hoch gewährt; das vorläufige steuerliche Ergebnis beträgt rd. 60.000 DM.

#### **34.3.2.2.3 Abschreibungssatz**

Für die Sonderabschreibungen nach dem FördG gelten abhängig von der Art und dem Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahmen bzw. der Zahlung (§ 4 Abs. 2 FördG) unterschiedliche Abschreibungssätze von 50 v. H. (bis 31.12.1996), 40 v. H. (nachträgliche Herstellungskosten), 25 v. H. (neue Wohnobjekte) und 20 v. H. (sonstige Neuobjekte) in den Jahren 1997 bis 1998.

Die Bestimmung des zutreffenden Abschreibungssatzes erfordert daher die Überprüfung des konkreten Zeitpunktes des Investitionsabschlusses, den Nachweis geleisteter Zahlungen und die tatsächliche Entstehung von Teilerstellungskosten.

In einer Vielzahl von Fällen wurden aufgrund unzutreffender Sachverhaltswürdigungen oder unterbliebener erforderlicher weiterer Ermittlungen überhöhte Abschreibungssätze gewährt.

So wurden in einem Fall Sonderabschreibungen für angeblich in 1996 geleistete Anzahlungen auf Anschaffungskosten eines in 1997 fertig gestellten Objektes in Höhe von 50 v. H. bei der Einkommensteuerveranlagung 1997 berücksichtigt. Aufgrund anschließender Ermittlungen hat sich ergeben, dass tatsächlich keine Zahlungen vor dem 01.01.1997 geleistet wurden und demnach nur ein Abschreibungssatz von 25 v. H. zu gewähren war. Dies führte zu Mehrsteuern von rd. 47.000 DM.

#### **34.3.2.2.4 Sonstige Fehlerquellen**

Neben den dargestellten Beanstandungsgruppen wurden weitere Bearbeitungsmängel festgestellt:

- Gewährung von Sonderabschreibungen für Anzahlungen auf Teilerstellungskosten gem. § 4 Abs. 2 Nr. 2 FördG , obwohl diese noch nicht tatsächlich entstanden waren
- Berücksichtigung von Sonderabschreibungen für Anzahlungen gem. § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 FördG ohne Kürzung der anteiligen Beträge für nicht begünstigte Grund- und Bodenwertanteile und Altobjektanteile
- Gewährung von Sonderabschreibungen für Objekte, die nicht bis zum Ende des Jahres der Fertigstellung angeschafft wurden
- unzureichende Überprüfung gewährter Zuschüsse

So wurde in einem Fall festgestellt, dass für mehrere in 1997 erworbene, jedoch bereits in 1996 fertig gestellte Eigentumswohnungen Förderabschreibungen gewährt wurden. Da die Anschaffung nicht bis zum Ablauf

des Jahres der Fertigstellung erfolgte, waren Sonderabschreibungen nicht zulässig.

Das vorläufige steuerliche Mehrergebnis beläuft sich auf rd. 350.000 DM.

### **34.3.2.3 Abgrenzung von Erhaltungsaufwendungen und Herstellungskosten**

Die Rechtsprechung legt inzwischen zur Abgrenzung von Erhaltungsaufwendungen zu Herstellungskosten allein den handelsrechtlichen Herstellungskostenbegriff des § 255 Abs. 2 HGB auch für die steuerliche Beurteilung zugrunde. Hierdurch hat sich die Grenze zwischen Erhaltungs- und Herstellungsaufwand zum Erhaltungsaufwand hin verschoben.

Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit durch die jeweilige Maßnahme die Nutzfläche vergrößert wurde, da insoweit weiterhin stets von (nachträglichen) Herstellungskosten auszugehen ist.

Auf Grund der Prüfungsfeststellungen zur Frage, ob sofort abzugsfähige Erhaltungsaufwendungen oder nur über die Abschreibung zu berücksichtigende Herstellungskosten vorliegen, sind in vielen Fällen noch weitere Sachverhaltsermittlungen durch die betreffenden Finanzämter erforderlich. Häufig haben die Finanzämter nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang geprüft, welche konkreten Baumaßnahmen durchgeführt worden sind. Dagegen sind die Kosten anhand eingereicherter Einzelaufstellungen und Belege regelmäßig einer genauen Belegprüfung unterzogen worden.

In diesem Zusammenhang wird auf einen Steuerfall hingewiesen, bei dem in den Jahren 1997 und 1998 Erhaltungsaufwendungen in Höhe von insgesamt rd. 90.000 DM antragsgemäß berücksichtigt wurden. Dabei blieb ungeprüft, inwieweit die Aufwendungen als nachträgliche Herstellungskosten anzusehen waren, obwohl nach dem Inhalt der Bewertungsakte die

Wohnfläche um 80 qm erweitert und in 1996 eine entsprechende Baugenehmigung erteilt worden war. Der wahrscheinliche Steuerausfall beträgt rd. 54.000 DM.

#### **34.3.2.4 Sonstige Werbungskosten**

Werbungskosten sind nur abziehbar, wenn sie in wirtschaftlichem Zusammenhang mit den Einnahmen aus VuV stehen.

Die Nichtbeachtung dieser allgemeinen Grundsätze für den Werbungskostenabzug führte in einem Fall zu einem Steuerausfall von über 40.000 DM. Aufgrund eines Vermächtnisses wurde eine Steuerpflichtige Eigentümerin eines Geschäftsgrundstücks. Das Finanzamt berücksichtigte antragsgemäß Finanzierungskosten für die Erbschaftsteuerzahlungen als Werbungskosten für die Jahre 1992 bis 1997 bei den Einkünften aus VuV, obwohl die Einzelrechtsnachfolgerin den Grundbesitz unentgeltlich erworben hatte und somit keine eventuell zu finanzierenden Anschaffungskosten vorlagen (§ 11 d EStDV).

In einem weiteren Fall berücksichtigte das Finanzamt in 1994 und 1995 neben den Darlehenszinsen zu Unrecht Beitragszahlungen von jeweils rd. 62.000 DM für eine Lebensversicherung, die nur der Sicherung des Darlehens diente, das zur Finanzierung eines Mietwohngrundstückes aufgenommen war. Die steuerliche Auswirkung beläuft sich auf rd. 74.000 DM.

Bei einer Grundstücksveräußerung zum 01.02.1995 löste der Steuerpflichtige zum 17.07.1995 ein Darlehen i. H. v. 1,3 Mio. DM vorzeitig ab. Das Finanzamt erkannte Aufwendungen für die Vorfälligkeitsentschädigung i. H. v. rd. 118.000 DM in voller Höhe als Werbungskosten an, obwohl ein Zusammenhang mit der Erzielung von Mieteinnahmen nicht mehr gegeben war. Die vorläufige steuerliche Auswirkung beträgt rd.

56.000 DM.

### 34.3.3 Sorgfaltsfehler

Bei den Erhebungen zu den Einkünften aus VuV sind im Übrigen auch Übertragungs- und Rechenfehler mit zum Teil erheblicher steuerlicher Auswirkung festgestellt worden.

Diese Einkunftsart wird in nur einer Anlage V maschinell erfasst. Es können somit lediglich die Einkünfte eines Objektes und die Summe der Einkünfte aller weiteren Objekte eingegeben werden. Wenn Steuerpflichtige mehrere Vermietungsobjekte besitzen und eine entsprechende Anzahl der Anlage V einreichen, birgt die notwendige zusammenfassende Übertragung ein nicht zu unterschätzendes Fehlerpotential.

So wurde in einem Steuerfall auf der zusammengefassten Anlage V die Summe der Einkünfte der übrigen Anlagen V – wie erklärt – mit einem Verlust von rd. 1,7 Mio. DM erfasst. Hierbei blieb unerkannt, dass in dieser Summe der Verlust eines Objektes mit dem Wert des Vorjahres enthalten war, anstatt des Wertes, der in der Anlage V dieses Objektes eingetragen war. Statt des zutreffenden Verlustes von rd. 300.000 DM wurde ein Verlust von rd. 1,5 Mio. DM berücksichtigt, wodurch die Steuer um rd. 680.000 DM zu niedrig festgesetzt wurde.

In einem anderen intensiv zu prüfenden Steuerfall wurde der erklärte Überschuss aus VuV von rd. 500.000 DM nicht erfasst, wodurch die Steuer um rd. 370.000 DM zu niedrig festgesetzt wurde.

Bei einem weiteren Steuerfall wurden die erklärten positiven Einkünfte von jeweils rd. 41.000 DM für die Eheleute als Rotbeträge, d.h. als negative Zahl eingegeben. Der Fehler, mit einer steuerlichen Auswirkung von rd.

66.000 DM, wurde trotz eines gezielten Prüfhinweises auf die Höhe der Erstattung auch bei der dadurch notwendigen Mitzeichnung des zuständigen Sachgebietsleiters nicht erkannt.

#### **34.4 Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses und Anregungen des LRH zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität**

Der LRH hat in seinem Bericht an das Finanzministerium vom 05.11.2001 das Ergebnis der Prüfung des RPASSt wie folgt zusammengefasst und Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht.

Die Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Steuerfällen mit hohen positiven oder negativen Einkünften ist vielfach fehlerhaft, weil dieser Einkunftsart nicht die gebotene Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Häufig sind die für die Sachverhaltswürdigung erforderlichen Unterlagen nicht angefordert worden. Wirtschaftliche Hintergründe und sachliche Zusammenhänge wurden oftmals nicht erkannt.

Der überwiegende Anteil der Feststellungen betrifft den Bereich der Absetzung für Abnutzung. Hier ist insbesondere auf die grundlegende Bedeutung der Bearbeitung im Anschaffungs- bzw. Fertigstellungsjahr und ihrer lückenlosen Dokumentation hinzuweisen.

Nahezu unverzichtbar ist in Anschaffungsfällen die Überprüfung der Aufteilung der Anschaffungskosten auf Gebäude sowie Grund und Boden, zumal dies regelmäßig mit verhältnismäßig geringem Aufwand (z. B. fernmündliche Abfrage des Bodenrichtwertes) zu erreichen ist. Vor allem in Herstellungsfällen ist bei der Ermittlung der zutreffenden AfA-Methode mehr Sorgfalt erforderlich. Im Übrigen sollte der genauen Führung der AfA-Überwachungsbögen mehr Bedeutung beigemessen werden. Denk-

bar wäre in diesem Bereich auch eine automationsgestützte Lösung.

Besonders fehlerträchtig war die Abschreibung nach dem Fördergebietsgesetz. Eine zutreffende Beurteilung und Anwendung des FördG ist ohne die grundlegenden Kaufverträge und Sanierungsvereinbarungen sowie weiteren speziellen Unterlagen wie Nutzungsverträge (Wohnzwecke oder andere Nutzung), Zahlungsnachweise (Ermittlung des Zahlungszeitpunktes) und Baubeschreibungen (Beurteilung des Bauvorhabens) nicht möglich. Die Ermittlung und die Gewährung der Sonderabschreibungen sollten – wie in anderen Bundesländern (z. B. Bayern) – auf besonderen Überwachungsbögen für Förderobjekte dokumentiert werden, die auch eine Berechnung der Restwertabschreibung ermöglichen. Es bietet sich an, dies bei Fällen mit noch nicht abgelaufenem Begünstigungszeitraum nachzuholen.

Möglicherweise hätte auch eine Zentralbearbeitung, wie z. B. bei der Investitionszulage, zu einer Fehlervermeidung beitragen können.

Eine bessere Nutzung der Kenntnisse vor Ort, insbesondere durch Amtshilfeersuchen an die Lagefinanzämter und gezielte Anfragen an örtliche Bausachverständige, hätte sich wegen der dargestellten besonderen Schwierigkeiten in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht angeboten.

Zur Abgrenzung der Erhaltungsaufwendungen von den Herstellungskosten ist eine bloße Belegprüfung nicht ausreichend. Die Finanzämter unterlassen es in der Regel, Art und Umfang der durchgeführten Baumaßnahmen aufzuklären. Ebenso werden die vorhandenen Erkenntnisse der Bewertungsstellen nicht genutzt. Aus den Bewertungsakten ergeben sich vielfach zusätzliche Informationen, da die Baubehörden die Bauanzeigen regelmäßig weiterleiten. Auch ist die Einschaltung eines Bausachverständigen der Finanzverwaltung angezeigt, wenn hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme von Herstellungskosten vorliegen, die Entscheidung letztlich jedoch von einer bautechnischen Beurteilung abhängt.

Wegen der Größenordnung der Sorgfaltsfehler ist zur Minimierung des Ri-

sikopotentials angeregt worden zu analysieren, ob die elektronische Erfassung der VuV-Einkünfte objektbezogen nach den vorhandenen getrennten Anlagen V ermöglicht werden sollte. Hierdurch ließe sich eine wesentlich größere Transparenz im VuV-Einkünftebereich erreichen. Objektbezogene Vergleichsmöglichkeiten der Einkünfte oder gar einzelner Besteuerungsgrundlagen im Hinblick auf das Vorjahr wären so möglich.

Nach der Auffassung des LRH kommt es den Bedürfnissen der Praxis entgegen, grundstücksbezogene Informationen in geeigneten Fällen auch für Auswertungszwecke, die über den Einzelfall hinausgehen, in einer Grundstücksakte gebündelt festzuhalten. In diesem Zusammenhang hat der LRH auf die von der OFD Münster eingeführte Sonderakte „Grund und Boden“ hingewiesen, die für ein sachdienliches Instrument gehalten wird.

### **34.5 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das Finanzministerium stimmt in seiner Stellungnahme vom 08.03.2002 mit den Feststellungen und Vorschlägen des LRH nahezu vollständig überein.

Im Wesentlichen wird die Finanzverwaltung folgende Maßnahmen ergreifen bzw. einleiten:

- Angesichts der Vielzahl von Fehlern allein in der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung ist es die vordringliche Aufgabe der Oberfinanzdirektionen, die Finanzämter anzuhalten, die intensiv zu prüfenden Steuerfälle entsprechend den bestehenden Weisungen zu bearbeiten. Mit Hilfe des Projektes „Gewichtende Arbeitsweise“ sollen weitere Kapazitäten für eine sorgfältigere Bearbeitung der gewichtigen und risikobehafteten Steuerfälle geschaffen werden.



- Die grundlegende Bedeutung der Bearbeitung und Dokumentation im Anschaffungs- bzw. Fertigstellungsjahr für den Bereich der Absetzung für Abnutzung wird Gegenstand von Arbeitsbesprechungen und Schulungen sein. Vor allem aber sollen entsprechende Prüffelder zu einer stärkeren Sensibilisierung der Finanzämter beitragen.  
Die automationsgestützte Führung der AfA-Überwachungsbögen für mehrere Objekte ist als zukünftiges Ziel festgelegt, aufgrund der bestehenden Programm- und Datenstrukturen aber nicht ohne weiteres möglich.
- Aufgrund der Feststellungen hinsichtlich der Fördergebiets-AfA wird eine Oberfinanzdirektion in einer Sonderaktion Steuerfälle mit Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz aufgreifen. Dabei werden den Finanzämtern geeignete Hilfsmittel u.a. auch spezielle Überwachungsbögen zur Verfügung gestellt. Im Geschäftsbereich der anderen Oberfinanzdirektion haben intensive Schulungen auf diesem Gebiet stattgefunden. Im Rahmen von Informationsbesuchen bei vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt für Steuern nicht geprüften Finanzämtern wird anhand stichprobenhafter Untersuchungen über die Notwendigkeit einer generellen Überprüfung solcher Fälle entschieden.
- Die objektbezogene elektronische Erfassung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung setzt die Speicherung der Einzeldaten (Vollverkennzifferung) der Anlage V voraus. Insbesondere wegen der großen Zahl der umzusetzenden Änderungsgesetze, des Jahrtausendwechsels und der Umstellung auf den Euro konnten entsprechende Analysen dazu in den zuständigen Bund-Länder-Gremien bislang noch nicht unternommen werden.

- Den Steuerabteilungen Düsseldorf und Köln ist empfohlen worden, die von der Oberfinanzdirektion Münster bekannte und vom LRH als sachdienlich angesehene Sonderakte Grund und Boden ebenfalls einzuführen. Die konkrete Ausgestaltung als spezielle Akte oder Vorhefter wird den Steuerabteilungen überlassen.

Langfristig wird vom Finanzministerium in diesem Bereich eine automationsgestützte Zugriffs- und Überwachungsmöglichkeit angestrebt.

Der LRH hält die ergriffenen Maßnahmen für geeignet, zu einer Verbesserung der Arbeitsqualität im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung beizutragen. Er hofft, dass die noch geplante Automationsunterstützung auch begonnen und umgesetzt wird.

## **C      Beratungsbeiträge**

### **35      Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit**

*Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die als Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit bestehenden Schul- und Studienfonds aufzulösen und in das allgemeine Vermögen des Landes zu überführen. Erlöse aus der Veräußerung von nicht mehr benötigten Vermögensbestandteilen sollten zur Tilgung von Landesschulden oder zur Finanzierung von Investitionen genutzt werden.*

#### **35.1      Ausgangslage**

Seit der Aufhebung des Jesuitenordens im Jahre 1773 und der Säkularisierung des Kirchenguts im Jahre 1803 gehören fünf aus dem Jesuitenvermögen und ein aus anderem Ordensgut stammende Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit zum staatlichen Vermögen.

Es handelt es sich um folgende Schul- und Studienfonds:

1. Haus Büren'scher Fonds,
2. Paderborner Studienfonds,
3. Bergischer Schulfonds,
4. Gymnasialfonds Münstereifel,
5. Münster'scher Studienfonds,
6. Beckum-Ahlen'scher Klosterfonds.

Die Sondervermögen stellen unselbstständige, abgesonderte Teile des Landesvermögens dar, die ausschließlich zur Erfüllung einzeln begrenzter Aufgaben errichtet wurden. Die Voraussetzungen für eine Klassifizierung der Fonds als Stiftungen im juristischen Sinne liegen nicht vor. Die Ausgestaltung der Fonds als vom übrigen Staatsvermögen getrennt verwaltete

Vermögensmassen beruht auf Verwaltungsanordnungen der Preußischen Staatsregierung nach Übernahme dieser Schul- und Studienfonds durch das Königreich Preußen.

### **35.2 Zweckbestimmung der Sondervermögen**

Die vom Königreich Preußen vorgegebenen Zweckbestimmungen der Schul- und Studienfonds stellten unter Berücksichtigung kirchlicher Belange auf die Finanzierung des Schul- und Studienwesens ab. Anderweitige Finanzierungen, insbesondere aus den laufenden staatlichen Haushalten, gab es seinerzeit hierfür noch nicht; der Staat versorgte Schulen und Universitäten mit Besitztümern, deren Erträge den Unterhalt sicherten. Das Bildungswesen ist heute staatliche Aufgabe, die aus öffentlichen Haushalten finanziert wird. Die bei Begründung der Fonds bestehenden Zweckbestimmungen sind zwar historisch verständlich, ihnen kommt angesichts der finanziellen Ausgestaltung der Fonds allerdings keine praktische Bedeutung mehr zu. So konnte das Schulwesen in Preußen im ausgehenden 19. Jahrhundert immerhin noch zu gut einem Viertel aus Mitteln von Schul- und Studienfonds finanziert werden. Demgegenüber machten die Abführungen der sechs Fonds an den Landeshaushalt in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM im Haushaltsjahr 2001 nur noch einen unbedeutenden Bruchteil der für diesen Zweck benötigten Mittel aus. Damit haben die vormals für die Schulfinanzierung bedeutsamen Fondsvermögen den Charakter einer wesentlichen Finanzierungsquelle verloren.

### **35.3 Vermögenslage der Sondervermögen**

Die Vermögenslage der Sondervermögen ist aus dem Haushaltsplan selbst nicht ersichtlich, da lediglich die Zuführungen oder die

Ablieferungen nach Art. 81 Abs. 2 LV im Haushaltsplan zu veranschlagen sind.

### **35.3.1 Grundvermögen**

Das Vermögen der Fonds besteht im Wesentlichen aus Grundbesitz mit einer Gesamtfläche von rd. 8000 ha, von der rd. 2.000 ha bebaut sind. Der Grundbesitz der Fonds erstreckt sich auf zahlreiche - überwiegend an Dritte verpachtete - landwirtschaftliche Gutshöfe, auf Wälder, Jagden, auf Erbbaurechte, aber auch auf vermietete Grundstücke in städtischen Lagen.

Der die Sondervermögen betreffende Wert der Grundstücke ist im Landesgrundbesitzverzeichnis mit insgesamt 260 Mio. DM angegeben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Wertangaben einem weit, zum Teil über 40 Jahre zurückliegenden Zeitraum entstammen und im Landesgrundbesitzverzeichnis zu keiner Zeit aktualisiert worden sind. Der heutige Marktwert des Grundvermögens dürfte deutlich höher liegen. Die Liegenschaftsverwaltung hatte den Grundbesitz vor rd. 30 Jahren schon mit über 300 Mio. DM geschätzt.

In den letzten Jahren hat das FM mit Einwilligung des Landtags damit begonnen, zu den Sondervermögen des Bergischen Schulfonds und des Münster'schen Studienfonds gehörende landwirtschaftliche Höfe, deren geringe Pachteinahmen in ungünstigem Verhältnis zu dem Wert und insbesondere zu dem Erhaltungsaufwand standen, zu veräußern.

### **35.3.2 Kapitalvermögen**

Neben dem Grundbesitz verfügen die Fonds über Kapitalvermögen in Höhe von rd. 44,4 Mio. DM (Stand des Jahres 2000). Das Kapitalvermögen ist nicht gleichmäßig auf alle Fonds verteilt. Insbesondere der Paderborner

Studienfonds hat kaum nennenswertes Barvermögen, während auf den Münster'schen Studienfonds allein rd. 32 Mio. DM entfallen.

#### **35.4 Rechtliche Stellung der Sondervermögen**

Die für die Bewirtschaftung der Sondervermögen zuständigen Ressorts hatten bereits in den ausgehenden Sechzigerjahren Überlegungen angestellt, Bestandteile des Fondsvermögens in den Haushalt des Landes zu überführen. Die hiergegen zunächst vorgetragenen Bedenken richteten sich auf den möglichen Widerstand der katholischen Kirche, die sich noch als rechtmäßige Eigentümerin der Vermögensmassen ansehen könnte. Diese Bedenken traten in den Folgejahren allerdings immer weiter in den Hintergrund. Die Kirche hatte in mehreren Rechtsstreitigkeiten - immer wieder erfolglos - versucht, eigentümerähnliche Rechte an den Sondervermögen geltend zu machen.

Eine Auflösung der Schul- und Studienfonds und Überführung in das allgemeine Vermögen des Landes begegnet auch nach Auffassung des LRH keinen rechtlichen Bedenken. Die rechtlichen Grundlagen der Fonds bestehen in Allerhöchsten Kabinettsordres des Königs von Preußen aus den Jahren 1814 bis 1823, denen nach herrschender Meinung Gesetzeskraft zukommt. So wie das Königreich Preußen nach Übernahme der territorialen Staatsgewalt die Organisationsform der Vermögensfonds geschaffen hat, kann das Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsnachfolger des Staates Preußen eine neue Form der Organisation grundsätzlich regeln.

Durch die Auflösung der Sondervermögen würden bestehende Nutzungsrechte der Kirche an zu den Fonds gehörenden Einrichtungen nicht beeinträchtigt. Historisch begründete, insbesondere gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen gegenüber der Kirche, die sich auf die Nutzung von einzelnen Gebäuden der Schul- und Studienfonds erstrecken, würden durch die

Überführung der Fonds in das allgemeine Vermögen des Landes nicht berührt. Vertraglich eingeräumte Nutzungsrechte bleiben unverändert bestehen. Diese Rechte hängen nicht von dem Status der Schul- und Studienfonds als staatliche Sondervermögen ab.

### **35.5 Vorschläge des LRH**

Nach Auffassung des LRH sollten die Fonds aufgelöst werden. Personalkosten für die Verwaltung und Bewirtschaftung der Sondervermögen in Höhe von jährlich rd. 2,2 Mio. DM können dabei zumindest teilweise eingespart werden.

Die Auflösung hat durch Gesetz zu erfolgen. Die Integration der Sondervermögen in den Haushalt des Landes hätte grundsätzlich zur Folge, dass sämtliche Einnahmen dem Landeshaushalt als allgemeine Deckungsmittel zufließen, soweit eine anderweitige rechtliche Zweckbindung nicht vorliegt.

Der LRH hält es für geboten, dass die Erlöse aus der Veräußerung von nicht mehr benötigtem Vermögen der Schul- und Studienfonds künftig nicht zur Deckung laufender Ausgaben aus dem Landeshaushalt herangezogen werden, sondern eine besondere Zweckbestimmung erfahren. In entsprechender Weise hatte sich das für die Verwaltung der Sondervermögen 1998 noch zuständige MSW geäußert. Das Ministerium hatte es für bedenklich gehalten, wenn etwa Grundstücksverkäufe mit dem Ziel vorgenommen würden, die Einnahmesituation des Landes zu verbessern.

Um den Vermögensbestand des Landes langfristig zu erhalten, sollten nach Auffassung des LRH die Veräußerungserlöse an die Tilgung von

Landesschulden gebunden oder zur Finanzierung von Investitionen genutzt werden.

Das Ergebnis seiner Feststellungen hat der LRH in einem an das FM gerichteten Bericht vom 20.09.2001 zusammengefasst.

### **35.6 Stellungnahme des FM**

Das FM steht der Anregung des LRH, die Sondervermögen ohne Rechtspersönlichkeit aufzulösen und in das allgemeine Vermögen des Landes zu überführen, aufgeschlossen gegenüber.

Im Übrigen hat das FM die Organisation der Fonds zwischenzeitlich insoweit geändert, als es die Verwaltung des Grundvermögens von vier der sechs Fonds auf das Sondervermögen "Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen" übertragen hat.

Der Schriftverkehr mit dem FM dauert an.



## **D Anhang**

### **36 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen sind insgesamt nur schwer zu quantifizieren.

Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln. Der Erfolg ist jedoch zahlenmäßig nicht immer messbar; auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an. Die finanziellen Auswirkungen aus Organisationsprüfungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können zudem kaum monetär gemessen und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten finanziellen Ergebnisse des Geschäftsjahres 2001 geben daher nur eingeschränkt die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen wieder.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

### 36.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten  
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 121,4 Mio. DM (rd. 62,1 Mio. €);

davon waren

- kassenwirksam
  - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
  - einmalig rd. 82,9 Mio. DM (rd. 42,4 Mio. €)
  - mehrfährig rd. 8,1 Mio. DM (rd. 4,2 Mio. €)
  - Mehrausgaben/rückgängig gemachte Einnahmen
  - einmalig rd. 0,4 Mio. DM (rd. 0,2 Mio. €)
- nicht kassenwirksam
  - einmalig rd. 17,6 Mio. DM (rd. 8,9 Mio. €)
  - mehrfährig rd. 12,4 Mio. DM (rd. 6,4 Mio. €).

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 13,1 Mio. DM (rd. 6,7 Mio. €) mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,16 Mio. DM (rd. 0,08 Mio. €) nicht mehr erstattet werden konnten. Weiterhin wurden Zinsschäden für das Land in Höhe von rd. 52,5 Mio. DM (rd. 26,8 Mio. €) festgestellt.

## 36.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten  
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 126,8 Mio. DM (rd. 64,8 Mio. €);

davon waren

- kassenwirksam

Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig rd. 94,5 Mio. DM (rd. 48,3 Mio. €)

mehrfährig rd. 10,3 Mio. DM (rd. 5,3 Mio. €)

Mehrausgaben/rückgängig gemachte Einnahmen

einmalig rd. 3,6 Mio. DM (rd. 1,8 Mio. €)

mehrfährig rd. 0,1 Mio. DM (rd. 0,05 Mio. €)

- nicht kassenwirksam

einmalig rd. 8,1 Mio. DM (rd. 4,1 Mio. €)

mehrfährig rd. 10,2 Mio. DM (rd. 5,2 Mio. €).

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 13,1 Mio. DM (rd. 6,7 Mio. €) mangels Berichtungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,17 Mio. DM (rd. 0,08 Mio. €) nicht mehr erstattet werden konnten. Weiterhin wurden Zinsschäden für das Land in Höhe von rd. 17,8 Mio. DM (rd. 9,1 Mio. €) festgestellt.

### 36.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 0,4 Mio. DM (rd. 0,2 Mio. €)

erzielt, davon waren

- kassenwirksam

Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig

rd. 232.000 DM (rd. 119.000 €)

- nicht kassenwirksam

einmalig

rd. 130.000 DM (rd. 65.000 €).

### 36.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

#### 36.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Teilweiser Rückfluss eines Investitionszuschusses, da Arbeits- / Ausbildungsplätze nicht in ausreichendem Umfang vorlagen	11.132.389 DM (5.691.900 €)
Kürzung einer Zuwendung, da zweckgebundene Ausgaben nicht im angenommenen Umfang angefallen waren	652.192 DM (333.460 €)
Nachträgliche Anmeldung von Kosten für die Bundesmitfinanzierung	164.000 DM (83.852 €)
Verhinderung des Ausbaus eines Kellers zu einem Wein- und Kulturkeller	950.000 DM (485.727 €)
Rückerstattung zu Unrecht erfolgter Zahlungen für Provisorien für die Übergangszeit einer Baumaßnahme	270.994 DM (138.557 €)
Rückerstattung zu hoch anerkannter Kosten für freihändig vergebene Bauleistungen	157.414 DM (80.484 €)
Rückzahlung von zu Unrecht geförderten Flächenaufbereitungskosten eines Grundstücks	249.000 DM (127.312 €)
Rückerstattung von Fördermitteln wegen Flächenverkleinerung	167.153 DM (85.464 €)
Falsch berechnete Lohnmehrkosten	1.163.679 DM (594.979 €)
Rückzahlung zweckwidrig für die Errichtung eines Bistros verwendeter Zuwendungen des Studentischen Wohnungsbaus	221.602 DM (113.303 €)
Vorzeitige Volltilgung von Darlehen / Erhöhung der jährlichen Tilgungsraten von Darlehen für Aussiedlungen oder bauliche Maßnahmen in Altgehöften	308.632 DM (157.801 €)
Vorzeitige Tilgung (Voll- und Teiltilgung) von Darlehen für Teilnehmergemeinschaften in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz	991.403 DM (506.896 €)

Kürzung von Zuwendungen, die zweckwidrig für die Errichtung eines Baubüros und anderweitig zu finanzierende Kanalbaukosten verwendet wurden	2.100.599 DM (1.074.019 €)
Kürzung einer Zuwendung wegen der Einnahme von Anlieger- und Erschließungsbeiträgen bei zwei Fördermaßnahmen	768.240 DM (392.795 €)
Erstattung von zurückbehaltenen Leistungen an das Land nebst Zinsen durch eine Anstalt öffentlichen Rechts	1.354.074 DM (692.327 €)
Erstattung von Zuwendungen der Stadterneuerung, deren Verwendungszweck weggefallen ist	6.336.000 DM (3.239.545 €)
Zinsen für unrechtmäßig in Anspruch genommene Zuwendungen	278.739 DM (142.517 €)
Kürzung einer Zuwendung wegen der Neubewertung eines Tauschgrundstückes	2.800.000 DM (1.431.617 €)
Verrechnung von unrechtmäßig in Anspruch genommenen Zuwendungen	1.581.619 DM (808.669 €)
Kürzung einer Zuwendung wegen der Kostenersatzung eines Dritten	237.244 DM (121.301 €)
Erstattung von Zuwendungen der Stadterneuerung, die zweckwidrig für eine kommerziell genutzte Halle verwendet wurden	8.415.000 DM (4.302.521 €)
Vereinnahmung von Bundesfinanzhilfen (Darlehen) zur Förderung des Neubaus von Miet- und Genossenschaftswohnungen	5.000.000 DM 2.556.459 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	132.988 DM (67.996 €)
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen vorzeitigem Maßnahmebeginn, vorzeitigem Mittelabruf, nicht berücksichtigter Ausgabenbeteiligung Dritter und nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	1.169.358 DM (597.883 €)

Rückforderungen von Zuwendungen bei einer Forschungsgesellschaft und darauf entfallende Zinsen	124.353 DM (63.581 €)
Rückzahlung überhöhter Fahrgelderstattungen nach dem Schwerbehindertengesetz	6.682.426 DM (3.416.670 €)
Vollständige Rückzahlung eines Förderbetrages	300.000 DM (153.388 €)
Erhöhung des Bundesanteils an der Fahrgelderstattung für Schwerbehinderte	7.087.000 DM (3.623.526 €)
Rückzahlung eines Spitzenverbandes der Freien Wohlfahrtspflege aus der Durchführung von Erholungsmaßnahmen für alte Menschen einschließlich Zinsen	662.230 DM (338.593 €)
Rückzahlung eines Spitzenverbandes der Freien Wohlfahrtspflege aus der Durchführung von Erholungsmaßnahmen für alte Menschen einschließlich Zinsen	630.807 DM (322.527 €)
Rückforderungen von Zuwendungen und darauf entfallende Zinsen	143.493 DM (73.367 €)
Hälftige Bundesmitfinanzierung bei der Beschaffung medizinischer Großgeräte	1.146.375 DM (586.132 €)
Prüfung der pauschalen Förderung nach dem Krankenhausgesetz NRW; Abbau von Betten in mehreren Stufen	2.531.293 DM (1.294.230 €)
Mehreinnahmen an Einkommensteuer durch korrigierte Auswertung von Mitteilungen	233.782 DM (119.531 €)
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer auf Grund nachträglicher Besteuerung einer Verschmelzung von Kapitalgesellschaften	688.200 DM (351.871 €)
Mehreinnahmen an Einkommen-, Gewerbe- und Vermögensteuer auf Grund geänderter Aufteilung von Veräußerungsgewinn und laufendem Gewinn	135.091 DM (69.071 €)
Mehreinnahmen an Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag wegen Auflösung einer unberechtigten Rücklage	178.700 DM (91.368 €)

Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung für eine Maßnahme der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen zweckwidriger Verwendung der Zuwendung sowie Zinsen	1.769.202 DM (904.578 €)
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung für eine Maßnahme der Technologieförderung wegen Neuberechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben des Zuwendungsempfängers	432.665 DM (221.218 €)
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung für eine Maßnahme der Regionalen Wirtschaftsförderung nach Kürzung des Förderhöchstsatzes wegen Anrechnung eines anderweitig subventionierten Grundstückserwerbs	608.013 DM (310.872 €)

#### 36.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Reduzierung einer institutionellen Förderung wegen geringerer Betriebskostenzuschüsse	495.763 DM (253.480 €)
Minderausgaben auf Grund geänderter Regelungen und Verwaltungspraxis bei der Versorgung von Gefangenen mit Arzneimitteln	664.000 DM (339.498 €)
Minderausgaben der Justizvollzugsanstalten auf Grund geänderter Vergütungsregelungen für Vertragsärzte und Vertragszahnärzte	2.395.523 DM (1.224.811 €)
Minderausgaben für Vergütungen an nicht hauptamtlich in der Gesundheitsfürsorge für Gefangene Tätige	2.156.494 DM (1.102.598 €)
Mehreinnahmen bei Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) und Minderausgaben bei den erstatteten Auslagen in Rechtssachen (insb. für Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer)	1.700.000 DM (869.196 €)
Reduzierung der Personalausgaben bei einer institutionell geförderten Forschungseinrichtung	144.000 DM (73.626 €)



Herabgruppierung bzw. Einsparung von Stellen bei Physiotherapeutischen Abteilungen	135.000 DM (69.024 €)
Prüfung der pauschalen Förderung nach dem Krankenhausgesetz NRW; Abbau von Betten in mehreren Stufen	1.114.503 DM (569.118 €)
Wegfall des Betriebskostenzuschusses für ein Erholungsheim	170.000 DM (56.920 €)
Einsparung auf Grund einer Ausschreibung von Leistungen zur Versorgung und Betreuung von Asylbewerbern	1.336.995 DM (683.595 €)
Wegfall von Stellen bzw. Ausbringung von kw-Vermerken bei Stellen im Bereich der Schreibdienste in der Landesverwaltung	10.000.000 DM (5.112.919 €)

## **37 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte**

Aus den Beratungen des früheren Jahresberichts ist zum unerledigt gebliebenen Beschluss mitzuteilen:

### **37.1 Jahresbericht 1998 (LT-Drucksache 13/250)**

#### **37.1.1 Gegenstand Speisenversorgung bei den Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule**

Beitrag  
Ausschussprotokoll  
Berichtstermin  
Bemerkungen

Nr. 21  
13/250 vom 20.03.2001

---

"Der Ausschuss rügt, dass die Medizinische Einrichtung nach Abgabe des Gutachtens nicht präzise und mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen untermauert dargelegt hat, dass sie den Empfehlungen des Gutachtens nicht folgen wird.

Der Ausschuss begrüßt, dass die in neuer Rechtsform organisierte Medizinische Einrichtung durch den Vorstand einen belastbaren Wirtschaftlichkeitsvergleich vorgelegt hat und damit den Anforderungen des Haushaltskontrollausschusses und des Landesrechnungshofs Genüge getan hat.

Das Ministerium wird aufgefordert, konkret über die Umsetzung dieses Falles zu berichten und für andere Universitätskliniken einen entsprechenden wirtschaftlichen Vergleich anzuregen."

Der weitere Bericht des Ministeriums steht aus.

## 37.2 Jahresbericht 1999 (LT-Drucksache 12/1362)

37.2.1	Gegenstand	Eingang eines Kaufpreises
	Beitrag	Nr. 35
	Ausschussprotokoll	12/1362 vom 28.09.1999
	Berichtstermin	---
	Bemerkungen	„Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.  Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“  Die Überwachung des weiteren Zahlungseingangs obliegt inzwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW. Eine zum 31.12.2001 fällige Teilzahlung in Höhe von 3,6 Mio. DM ist nicht entrichtet worden. Von dem Kaufpreis stehen daher noch 9,6 Mio. DM (4.908.402 €) offen.

## 37.3 Jahresbericht 2000 (LT-Drucksache 13/124)

37.3.1	Gegenstand	Modellversuch zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten und Fachhochschulen
	Beitrag	Nr. 20
	Ausschussprotokoll	13/124 vom 28.11.2000
	Berichtstermin	---
	Bemerkungen	Das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen wurde vom Ausschuss für Haushaltskontrolle um halbjährlichen schriftlichen Bericht zur Einführung der KLR bei den Hochschulen gebeten. Zu einer entsprechenden Berichterstattung ist es bisher nicht gekommen.

## **38 Sonstige Prüfungen**

### **38.1 Verfassungsschutz**

Dem LRH obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden für die Haushaltsjahre 1993 bis 1996 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 LHO).

### **38.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)**

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Das im Jahresbericht 2001 unter dem Punkt 35.2 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1996, 1997 und 1998, das sich schwerpunktmäßig mit der Filmförderung und der betrieblichen Altersversorgung des WDR befasst, ist noch nicht abgeschlossen. Nachdem im August

2000 der LRH dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt hat, hat der WDR im Herbst 2001 dem LRH die schriftliche Stellungnahme des Intendanten zum Prüfungsbericht sowie die vom Rundfunkrat auf dieser Grundlage getroffene endgültige Feststellung der Jahresabschlüsse übermittelt. Der Intendant wird gemäß § 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen veröffentlichen.

### **38.3 Phoenix. Ereignis- und Dokumentationskanal (Phoenix)**

Phoenix wird als öffentlich-rechtliche, rechtlich nicht selbständige Gemeinschaftseinrichtung von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF betrieben. Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Phoenix, soweit es den Anteil des WDR an Phoenix betrifft. Im Hinblick auf die Anteile der übrigen Landesrundfunkanstalten und des ZDF an Phoenix haben die für Rundfunkprüfungen zuständigen Rechnungshöfe ihre Prüfungsaufgaben gegenüber Phoenix durch Vereinbarungen auf den LRH übertragen.

Die Ergebnisse der Prüfung teilt der LRH sowohl nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht, als auch aufgrund der Prüfungsvereinbarungen den zuständigen Rechnungshöfen mit. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant des WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Das im Jahresbericht 2001 unter dem Punkt 35.3 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1997, 1998 und 1999 ist noch nicht abgeschlossen. Der LRH hat im Juli 2001 sowohl dem WDR, der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht, als auch den oben genannten zuständigen Rechnungshöfen das Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt.

#### **38.4 Landesanstalt für Rundfunk (LfR)**

Der LRH prüft gemäß § 63 Abs. 1 Landesrundfunkgesetz (LRG) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfR. Auch bei der LfR, der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunkveranstalter, dürfen die Prüfungsergebnisse nur der Anstalt selbst und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 64 Abs. 6 LRG). Nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Direktor der LfR im Ministerialblatt u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Rundfunkkommission beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 64 Abs. 7 Nr. 3 LRG).

Das im Jahresbericht 2001 unter 35.4 erwähnte Prüfungsverfahren, das sich schwerpunktmäßig mit den Rücklagen der LfR befasst, ist noch nicht abgeschlossen. Der LRH hat im Januar 2001 gemäß § 64 Abs. 6 Satz 1 LRG der LfR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt. Der Direktor der LfR hat gegenüber der Rundfunkkommission sowohl im Juni 2001 als auch im Juli 2001 zu dem Ergebnis der Prüfung Stellung genommen.

### **38.5 Deutschlandradio (DLR)**

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR unterliegt nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ vom 17.06.1993 der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen. Der Prüfungsbericht ist nur dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Rundfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 S. 2 des Staatsvertrages). Nach einer Vereinbarung der prüfenden Rechnungshöfe mit dem DLR wird nach Vorlage des Prüfungsberichts zwischen dem Intendanten und den Rechnungshöfen eine Zusammenfassung des Berichtes abgestimmt und – ggf. mit einer Stellungnahme des Intendanten – an die Präsidenten aller Landtage zur Kenntnis gebracht. Anschließend ist eine Pressemitteilung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Intendanten zu erstellen und deren Veröffentlichung durch den Intendanten in der überregionalen Presse zu veranlassen.

Der Landesrechnungshof hat im Berichtsjahr gemeinsam mit dem Rechnungshof von Berlin nicht nur für die Jahre 1997, 1998 und 1999, sondern auch für das Jahr 2000 ausgewählte Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR geprüft. Das im Jahresbericht 2001 unter Punkt 35.5 erwähnte Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## Abkürzungsverzeichnis<sup>\*</sup>

<b>ADV</b>	Automatisierte Datenverarbeitung
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BezR/BR</b>	Bezirksregierung
<b>BLB</b>	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
<b>BVG</b>	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft
<b>DV</b>	Datenverarbeitung
<b>EDV</b>	Elektronische Datenverarbeitung
<b>Epl.</b>	Einzelplan
<b>Est</b>	Einkommensteuer
<b>EstG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FISCUS</b>	Förderales Integriertes Standardisiertes ComputerUntestütztes Steuer-system
<b>FM</b>	Finanzministerium
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GV. NRW.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
<b>HG</b>	Haushaltsgesetz
<b>IM</b>	Innenministerium
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>JM</b>	Justizministerium
<b>KLR</b>	Kosten- und Leistungsrechnung
<b>ku</b>	künftig umzuwandeln
<b>kw</b>	künftig wegfallend
<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>LRG</b>	Landesrundfunkgesetz
<b>LRH</b>	Landesrechnungshof
<b>LRHG</b>	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
<b>LV</b>	Landesverfassung
<b>MAGS</b>	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
<b>MASQT</b>	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
<b>MASSKS</b>	Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport
<b>MBI. NRW.</b>	Ministerialblatt des Landes NRW
<b>MBW</b>	Ministerium für Bauen und Wohnen
<b>MFJFG</b>	Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit
<b>MP</b>	Ministerpräsident

---

\*

Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne weiteres verständlich.



<b>MSWKS</b>	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
<b>MSWF</b>	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
<b>MUNLV</b>	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
<b>MWMEV</b>	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OFD('en)</b>	Oberfinanzdirektion(en)
<b>PM</b>	Prüfungsmitteilung
<b>RPA</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
<b>RPÄ</b>	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
<b>RPASt</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
<b>SMBI. NRW.</b>	Sammlung aller geltenden und in Teil I des MBI. NRW veröffentlichten Erlasse
<b>VOB/A</b>	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A
<b>VOL/A</b>	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschriften
<b>ZE</b>	Zuwendungsempfänger / Zuwendungsempfängerin