

# **Jahresbericht 2005**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2004**

**(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 2005	5
4	Haushaltspläne 2003 und 2004/2005	14
5	Haushaltsrechnung 2003	17
6	Vermögen und Schulden des Landes	54
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	73
8	Auswirkungen auf den Landeshaushalt durch Ausgliederung von Verwaltungsteilen in Landesbetriebe und Sondervermögen	74
<b>B</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung</b>	
<b>I.</b>	<b>Besondere Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen</b>	
9	Beteiligung des Landes an einer Immobiliengesellschaft	82
10	Ausgaben des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW für Beraterverträge	102
11	Prüfung der IT-Services und IT-Schulungen in der Landesverwaltung	110

12	Prüfung des IT-Einsatzes in den Bezirksregierungen	120
13	Prüfung der Softwareentwicklung bei der Polizei	131

## **II. Prüfungen in spezifischen Verwaltungsbereichen**

### **Polizei**

14	Landespolizeiorchester	140
15	Dienstsport bei der Polizei	147

### **Schulen und Hochschulen**

16	Öffentliche Grundschulen	153
17	Gymnasiale Oberstufen der Gesamtschulen	163
18	Prüfung einer Kunsthochschule	175
19	Prüfung des Hochschulbibliotheksentrums NRW	181
20	Medizinische Hochschulforschung mit Mitteln Dritter	190

### **Finanzverwaltung**

21	Einkommensteuerliche Behandlung von Verlusten beschränkt haftender Mitunternehmer	201
22	Bedarfsbewertung von Grundstücken	212

<b>III.</b>	<b>Prüfungen von weiteren Fällen von besonderer Bedeutung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>	
23	Personaleinsatz bei einer Bezirksregierung	223
24	Juristische Staatsprüfungen und juristischer Vorbereitungsdienst	227
25	Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen an Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs	237
26	Zuwendungen zur Holzabsatzförderung	241
27	Zuschüsse an eine Stiftung	251
28	Zuschüsse für Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches	258
29	Prüfung von Investitionszuschüssen für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten	262
<b>C</b>	<b>Beratungsbeiträge</b>	
30	Kostenvergleich der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien	266
31	Zentralisierung der Beihilfebearbeitung in der Landesverwaltung	271
<b>D</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich des Landtags</b>	
32	Fraktionsfinanzen	278

<b>E</b>	<b>Anhang</b>	
33	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	286
34	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	294
35	Sonstige Prüfungen	298
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>301</b>

## Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht 2005 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet (Artikel 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung und des § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung). In dem Bericht sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2004 gelegten Haushaltsrechnung 2003 und
- bedeutsame Ergebnisse der Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2004 und früherer Jahre durch den Landesrechnungshof und die ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung durch das Parlament von Bedeutung sind.

Die vorbenannten Feststellungen und Prüfungsergebnisse bilden den Schwerpunkt des Jahresberichts, dessen Funktion es ist, das Parlament und die Landesregierung in ihren Bemühungen zu unterstützen, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns weiter zu verbessern und finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden.

Der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen befindet sich nach wie vor in einer äußerst angespannten Situation. Die Gesamtverschuldung des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2004 rd. 105,9 Mrd. €. Während im Haushaltsjahr 2003 die Nettokreditaufnahme um 2,5 Mrd. € anstieg, erreichte sie im Jahr 2004 mit rd. 6,9 Mrd. € einen neuen Höchststand. Ein

Blick auf die Zinsausgaben von rd. 4,6 Mrd. € bei einem Gesamthaushaltsvolumen von rd. 48 Mrd. € im Jahr 2004 macht die dramatische Haushaltslage noch deutlicher: fast jeder 10. Euro wird ausschließlich für Zinsen aufgewandt.

Ungeachtet der von der Landesregierung in den vergangenen Jahren ergriffenen Maßnahmen, die Ausgabensteigerungen zu begrenzen, hat damit der Schuldenstand des Landes den Schwellenwert von 100 Mrd. € deutlich überschritten und ein Ausmaß erreicht, das dem Volumen von mehr als zwei Haushaltsjahren entspricht.

Zu dieser besorgniserregenden Entwicklung trugen vor allem zunächst rückläufige und dann auf niedrigem Niveau stagnierende Steuereinnahmen bei, die nicht durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden konnten. Eine weitere Belastung des Landeshaushalts ergibt sich daraus, dass das Land NRW seit 1995 zu den Hauptzahlerländern des Länderfinanzausgleichs gehört; in 2003 musste ein Ausgleichsbetrag von rd. 1,4 Mrd. € geleistet werden.

Damit die drückende Schuldenlast den ohnehin nur noch geringen finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielraum des Landes nicht vollends einschränkt, sind über die bisher durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen hinaus noch größere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich. Unverrückbares zeitnahes Ziel muss bleiben, einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung und - daran anschließend - einen Abbau des Schuldenbergs zu erreichen. Auf dieses Ziel hatten die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder schon in ihrem Beschluss vom Mai 2004 mit allem Nachdruck hingewiesen. Ausgeglichenere Haushalte und Tilgung der aufgehäuften Schulden



sind nicht nur ein Muss, um die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand und der sozialen Sicherungssysteme zu gewährleisten, sondern auch mit Blick auf die demografische Entwicklung absolut unerlässlich, wenn die nachfolgenden Generationen überhaupt noch eine Chance der eigenverantwortlichen Gestaltungsfreiheit haben sollen.

Dieses Ziel dürfte nicht ohne einschneidende Sparmaßnahmen zu erreichen sein. Die so genannten Transferausgaben (Leistungen des Staates an Dritte, denen keine unmittelbar zurechenbare Gegenleistung gegenüber steht), stellen mit rd. 19,4 Mrd. € in 2004 - neben den Personalausgaben - den größten Ausgabenblock des Landeshaushalts dar. Der Landesrechnungshof hat in der Vergangenheit bereits mehrfach die Transferausgaben untersucht und hierbei nachdrücklich festgestellt, dass bei einem Großteil dieser Ausgaben rechtlich die Möglichkeit der Umgestaltung gegeben ist, wodurch sich in diesem Bereich nicht unwesentliche Einsparpotenziale eröffnen.

Nach wie vor stellen auch die Personalausgaben einen hohen Posten auf der Ausgabenseite des Landeshaushalts dar. Unter dem Stichwort "Binnenmodernisierung in der Landesverwaltung NRW" sind bereits erste Schritte, etwa durch Personalausgabenbudgetierung und fortschreitende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, eingeleitet worden, die neben weiteren Reformmaßnahmen den Weg für moderne und effiziente Formen der öffentlichen Aufgabenerledigung bereiten, so dass sich daraus Einsparungseffekte ergeben können.

Neben den im Rahmen der Binnenmodernisierung bereits auf den Weg gebrachten Reformen sollten die im Verwaltungsbereich vorhandenen Optimierungspotenziale, die durch den Wandel in der IT und den fortschreitenden Ausbau der Netzinfrastrukturen erreichbar sind, genutzt werden.

Der Landesrechnungshof, der bereits in seinem letzten Jahresbericht Wege hierzu aufgezeigt hat, weist in seinem jetzigen Berichtsbeitrag Nr. 11 darauf hin, dass durch eine ressortübergreifende Zentralisierung der IT-Strukturen sich nicht unerhebliche Einsparpotenziale ergeben. Auch wenn die Realisierung von Einsparpotenzialen zuvor den Einsatz von Investitionsmitteln bedingt, sollte dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass die Einsparungen mittelfristig am Ende ein Mehrfaches der verauslagten Investitionskosten ausmachen können.

Zu dem Spektrum der Konsolidierungsmaßnahmen gehört nach Ansicht des Landesrechnungshofs auch eine kritische Überprüfung der Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf privatrechtlich organisierte juristische Personen und Personengesellschaften unter der Trägerschaft der öffentlichen Hand. Der Berichtsbeitrag Nr. 9 zeigt auf, wie das Land sich als Mehrheitsgesellschafter einer Immobiliengesellschaft zunächst im Interesse der Erfüllung der wohnungswirtschaftlichen Kernaufgabe des Landes betätigt hat, später jedoch aufgrund einer Änderung des Unternehmenszwecks seine Beteiligung ausschließlich nach marktwirtschaftlichen und ergebnisorientierten Aspekten ausrichtet und damit ein wachsendes hohes finanzielles Risiko eingeht.

Gerade in Zeiten, in denen eine strenge Ausgabendisziplin unabdingbar ist, um den Landeshaushalt dauerhaft auf Konsolidierungskurs zu halten, ist in gleichem Maße großer Wert auf die Einnahmeseite zu legen. Der Landesrechnungshof hat bereits in der Vergangenheit immer wieder betont, dass Steuern nicht nur aus Gründen der Einnahmeerzielung, sondern auch aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung vollständig zu erheben sind.

Zu diesem Zweck ist der Qualität der Bearbeitung der Steuerfälle besondere Bedeutung beizumessen. Der Landesrechnungshof hat verschiedene Bearbeitungsbereiche geprüft (Berichtsbeiträge Nr. 21 und Nr. 22) und ist

dort zu Beanstandungsquoten von durchschnittlich 37,5 bzw. von rd. 29 vom Hundert gelangt; dementsprechend hat er eine Reihe von Vorschlägen gemacht, die eine deutliche und nachhaltige Verbesserung der Bearbeitungsqualität in dem geprüften Bereich zum Ziel haben.

Neben der Bearbeitungsqualität spielt für eine vollständige Steuererhebung ebenso die konsequente Bekämpfung der Steuerhinterziehung eine wichtige Rolle. Der Landesrechnungshof begrüßt daher die Entscheidung des Finanzministeriums, durch die Einrichtung einer nordrhein-westfälischen Zentralstelle zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges den Kampf gegen Umsatzsteuerbetrüger verstärken zu wollen.

Der Bericht enthält nur die wichtigsten Ergebnisse aus der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der ihm nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter im vergangenen Jahr. Darüber hinaus sind zahlreiche weitere Prüfungsfeststellungen und Vorschläge zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits während des Prüfungsverfahrens von den geprüften Stellen aufgegriffen bzw. umgesetzt worden. 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 2004 beträgt an kassenwirksamen Mehreinnahmen rd. 91,1 Mio. €, das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rd. 144,3 Mio. €. Nicht berücksichtigt sind hierbei die künftigen finanziellen Auswirkungen der Vorschläge zur Personaleinsparung und Optimierung der Arbeitsprozesse in den Verwaltungen sowie die weiteren Ergebnisse der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung danke ich 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 Mai 2005**

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs  
Nordrhein-Westfalen**

**Ute Scholle**

## **A Allgemeines**

### **1 Gegenstand des Berichts**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2004 (01.01.2004 - 31.12.2004) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs.1 bis 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Der Bericht gibt den Stand Mai 2005 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 5 bis 13 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 Gesetz über den Landesrechnungshof (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 zugrunde. Soweit ein Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist dies im Beitrag vermerkt.

## 2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2004 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

### Abteilung I

Präsidentin	<b>Scholle</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>van Üüm</b> (bis 31.05.2004)	
Ltd. Ministerialrätin	<b>Susallek</b> (ab 01.06.2004)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Clouth</b>	

### Abteilung II

Direktor beim LRH	<b>Jansen</b> (bis 31.05.2004)	(Vorsitzender bis 31.05.2004)
Ltd. Ministerialrat	<b>Kirsch</b>	(Vorsitzender ab 01.06.2004)
Ltd. Ministerialrätin	<b>Susallek</b> (bis 31.05.2004)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Wurms</b> (ab 01.06.2004)	
Ltd. Ministerialrat	<b>van Üüm</b> (ab 01.06.2004)	

### 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>Pfeifer</b>	



### 3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2005

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

#### 9 ***Beteiligung des Landes an einer Immobiliengesellschaft***

***Der Landesrechnungshof sieht in der Betätigung des Landes als Mehrheitsgesellschafter einer Immobiliengesellschaft ein wachsendes finanzielles Risiko; einhergehend tritt die ursprüngliche Kernaufgabe der Immobiliengesellschaft, die seinerzeit das wichtige Landesinteresse begründete, mehr und mehr in den Hintergrund.***

***Das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport hat die Verwaltung der Beteiligung des Landes an der Immobiliengesellschaft unzureichend wahrgenommen, insbesondere fehlte die erforderliche Steuerung der Beteiligungen an dem sich stetig ausweitenden Unternehmensverbund.***

***Der Landesrechnungshof hat frühzeitig und wiederholt dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport und dem Finanzministerium die finanziellen Risiken aufgezeigt, die dem Mehrheitsgesellschafter Land aus der nicht mehr mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Einklang stehenden Beteiligung an der Immobiliengesellschaft erwachsen können. Dies hat bislang zu keinem anderen, das finanzielle Risiko des Landes minimierenden Verhalten des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport geführt.***

***Auch das Finanzministerium hat letztlich zu allen einwilligungspflichtigen Geschäften dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport seine Einwilligung nicht versagt und damit der Fehlentwicklung nicht entgegen gewirkt.***

#### 10 ***Ausgaben des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW für Beraterverträge***

***Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen ist bei der Vergabe von Beraterverträgen vielfach ohne zutreffende oder nachvollziehbare Begründung vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen und hat Aufträge in beträchtlicher Höhe freihändig oder im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabe-***

**bekanntmachung erteilt. Darüber hinaus erfolgten in vielen Fällen Nachbeauftragungen.**

**Eine umfassende Steuerung und Kontrolle des Beratungsbedarfs und der -einsätze fand in der Vergangenheit nicht statt. Trotz umfangreicher externer Beratungen seit seiner Gründung war der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen auch Ende 2003 nicht in der Lage, seine Aufgaben ohne weitere Beratungsleistungen in erheblichem Umfang selbstständig wahrzunehmen.**

#### **11 Prüfung der IT-Services und IT-Schulungen in der Landesverwaltung**

**Der Landesrechnungshof hat die Bereitstellung von IT-Services und die Durchführung von IT-Schulungen in der Landesverwaltung (ohne Hochschulen) untersucht. Dabei wurden in allen Ressorts Optimierungspotenziale festgestellt, die z. B. durch Zentralisierungen erreichbar sind. Durch den Wandel der IT und den fortschreitenden Ausbau der Netzinfrastrukturen in Nordrhein-Westfalen haben sich neue technische Möglichkeiten ergeben. Die vorhandenen Effektivitäts- und Effizienzreserven sollten genutzt werden, um IT-Strukturen für „Morgen“ aufzubauen, die nicht durch ressortinterne Lösungen bei IT-Basisdiensten begrenzt werden.**

#### **12 Prüfung des IT-Einsatzes in den Bezirksregierungen**

**Der Landesrechnungshof hat den IT-Einsatz in den Bezirksregierungen sowohl in den IT-Dezernaten als auch in allen Fachdezernaten geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass der IT-Einsatz in den Fachdezernaten der Bezirksregierungen eine Vielzahl von Schwachpunkten aufweist, die zu umfangreichen Empfehlungen des Landesrechnungshofs geführt hat.**

#### **13 Prüfung der Softwareentwicklung bei der Polizei**

**Der Landesrechnungshof hat die Softwareentwicklung bei der Polizei geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die in 2003 eingeführte Richtlinie für das IT-Projektmanagement der Polizei NRW zwar als ein bedeutsamer Fortschritt bei der Steuerung und Führung von IT-Projekten angesehen werden kann; die in ihr enthaltenen organisatorischen Regelungen weisen jedoch noch eine Vielzahl von Defiziten auf, so dass sie eine wirtschaftliche Softwareentwicklung nicht sicherstellen können und den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht vollständig gerecht werden. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Innenministerium und die Polizei seit**

**Jahren regelmäßig keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO) zu Beginn einer Softwareentwicklung durchführen.**

**Weiterhin entsprechen die Haushaltsunterlagen für mehrjährige Softwareentwicklungen nicht den wesentlichen Vorgaben des § 24 LHO. Durch eine fehlende Sachentscheidung vor Aufstellung der Haushaltsunterlagen und vor Veranschlagung im Haushalt wurden in einem Fall Mittel im Haushaltsplan ausgewiesen, die die voraussichtlichen Gesamtausgaben von rund 3,0 Mio. € um rund 5,0 Mio. € übersteigen.**

#### **14 Landespolizeiorchester**

**Nach einem Beschluss der Landesregierung will das Land ein Landespolizeiorchester mit 45 Musikern unterhalten, obwohl nach einer früheren Entscheidung die seinerzeit bestehenden fünf Polizeimusikkorps ersatzlos aufgelöst werden sollten. Der Landesrechnungshof bewertet dies angesichts der angespannten Haushaltslage kritisch. Für den Fall, dass an einem landeseigenen Polizeiorchester festgehalten werden soll, hat er gefordert, dieses besser auf seine Aufgabe auszurichten, zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit beizutragen.**

#### **15 Dienstsport bei der Polizei**

**Die Prüfung des Landesrechnungshofs bei verschiedenen Polizeibehörden zeigte im Bereich des Dienstsports für Polizeibeamtinnen und -beamte im Außendienst erhebliche Defizite auf. Diese bezogen sich insbesondere auf die Erfüllung der Verpflichtung zur Teilnahme und auf die Anzahl der Übungsleiterinnen und Übungsleiter, die zwecks Durchführung des Dienstsports in einer polizeieigenen Einrichtung aus- und fortgebildet wurden.**

**Aufgrund der auch von ihm erkannten Mängel beabsichtigt das Innenministerium, ein Konzept für die künftige Ausgestaltung des Dienstsports zu entwickeln. Ziel ist, mit dem Dienstsport mehr als bisher zur Gewährleistung der für den Polizeiberuf erforderlichen körperlichen Leistungsfähigkeit beizutragen.**

#### **16 Öffentliche Grundschulen**

**Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs sind viele öffentliche Grundschulen in Nordrhein-Westfalen zu klein. Die sich hieraus für das Land ergebenden Probleme werden sich bei weiterhin stark rückläufigen Schülerzahlen deutlich verstärken.**

**Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Anzahl der Grundschulen durch Zusammenlegung oder Schließung den sinkenden Schülerzahlen anzupassen.**

### **17      Gymnasiale Oberstufen der Gesamtschulen**

**Der Landesrechnungshof hat die gymnasialen Oberstufen der öffentlichen Gesamtschulen hinsichtlich ihrer Größe und des vorgehaltenen Unterrichtsangebots untersucht. Jede vierte Oberstufe erreichte nicht die in der ursprünglichen Regelung zur Schulentwicklungsplanung vorgesehene Mindestgröße. Über die Hälfte der Gesamtschulen hatte kleinere und mehr Kurse gebildet, als nach den Landesvorgaben über die durchschnittliche Kursgröße zulässig waren. Den hieraus resultierenden Lehrermehrbedarf glichen sie auch durch die Inanspruchnahme von Lehrerressourcen aus, die für die Sekundarstufe I vorgesehen waren. Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gesamtschulen oder Gymnasien blieben hingegen weitgehend ungenutzt.**

**Der Landesrechnungshof hält es bei kleinen Oberstufen für erforderlich, bereits getroffene Standortentscheidungen kritisch zu hinterfragen und bestehende Oberstufen notfalls auslaufen zu lassen. Insgesamt erscheint es notwendig, die Beratung und Kontrolle durch die Schulaufsicht zu intensivieren und Kooperationsmöglichkeiten besser zu nutzen.**

### **18      Prüfung einer Kunsthochschule**

**Eine Kunsthochschule beachtete die Bestimmungen des Vergaberechts nicht und führte keine brauchbaren Aufzeichnungen über den Verbleib von Ausstattungsgegenständen.**

**Die Hochschule besaß auch keine verwertbaren Daten über die Ausnutzung ihrer Ressourcen. So vermochte sie nicht nachzuweisen, ob ihre Ausbildungskapazität voll ausgeschöpft wurde. Nach Berechnungen des LRH kann die Hochschule bei unverändertem Bestand an Lehrpersonal ihre Ausbildungskapazität deutlich erhöhen.**

**Aufgrund seiner Feststellungen hat der LRH die Schaffung allgemein verbindlicher Regelungen über die Lehrverpflichtung und die Präsenzpflicht des Lehrpersonals an Kunst- und Musikhochschulen sowie die Einführung entsprechender Kontrollmechanismen gefordert.**

### **19      Prüfung des Hochschulbibliotheksentrums NRW**

**Die Aufgaben des Hochschulbibliotheksentrums NRW haben sich durch zunehmenden IT-Einsatz grundlegend gewandelt. Als Ergebnis**

**einer umfassenden Prüfung hat der Landesrechnungshof beim Hochschulbibliothekszentrum ein Einspar- und Verlagerungspotenzial von rund 44 Stellen ermittelt. Weiterhin hat er auf Möglichkeiten zur Kostensenkung bei der Aufgabenerledigung hingewiesen. Darüber hinaus hat er dem Hochschulbibliothekszentrum empfohlen, seine Dienstleistungen grundsätzlich nur gegen kostendeckende Entgelte anzubieten. Schließlich hat sich der Landesrechnungshof für eine Reorganisation des Hochschulbibliothekszentrums ausgesprochen.**

**Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung und das Hochschulbibliothekszentrum haben das vom Landesrechnungshof ermittelte Stelleneinsparpotenzial weitgehend anerkannt. Auch die übrigen Empfehlungen des Landesrechnungshofs sollen aufgegriffen und ein Reorganisationsprozess des Hochschulbibliothekszentrums eingeleitet werden.**

## **20      Medizinische Hochschulforschung mit Mitteln Dritter**

**Der Landesrechnungshof hat die medizinische Hochschulforschung mit Mitteln Dritter geprüft. Hierbei hat er erhebliche Mängel insbesondere bei der Einwerbung, Verwaltung und Verwendung der Mittel Privater festgestellt. Er hat das Ministerium für Wissenschaft und Forschung gebeten, Drittmittelrichtlinien zu erlassen, um Rechtssicherheit zu schaffen und straf- und dienstrechtliche Risiken möglichst weitgehend zu minimieren.**

**Das Ministerium hat zugesagt, im Rahmen der Einführung des Globalhaushalts im Hochschulbereich in einem Handbuch auch Regelungen hinsichtlich der Drittmittel zu treffen. Zum Abschluss von Drittmittelverträgen sei bereits ein Erlass an die Hochschulen und Universitätsklinika in Vorbereitung. Des Weiteren sei beabsichtigt, aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofs diejenigen Drittmittel einzugrenzen, die in das Verfahren zur leistungsgesteuerten Mittelzuweisung einzubeziehen sind.**

## **21      Einkommensteuerliche Behandlung von Verlusten beschränkt haftender Mitunternehmer**

**Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat bei zwölf Finanzämtern die steuerliche Behandlung von Verlusten beschränkt haftender Mitunternehmer geprüft.**

**Als Ergebnis wurde eine durchschnittliche Beanstandungsquote von rund 29 v. H. festgestellt, wobei die Betriebsprüfungsdienste bei der Bearbeitung des weit überwiegenden Anteils der untersuchten Steuerfälle beteiligt waren.**

**Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität gemacht. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.**

## **22 Bedarfsbewertung von Grundstücken**

**Der Landesrechnungshof hat in sechs Finanzämtern die Bearbeitungsqualität bei der Ermittlung von Grundstückswerten in Fällen der Bedarfsbewertung geprüft.**

**Die festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 37 v. H. ist nicht zufrieden stellend. In vielen Fällen führte die Anwendung eines unzutreffenden Bewertungsverfahrens zu unrichtigen Grundstückswerten.**

**Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht. Das Finanzministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs aufgegriffen und größtenteils umgesetzt.**

## **23 Personaleinsatz bei einer Bezirksregierung**

**Nach Feststellungen des Landesrechnungshofs wurde nur noch rund die Hälfte der Personalstellen, die einer Bezirksregierung für einen konkreten Aufgabenbereich zugewiesen waren, im Rahmen ihrer – auch im Haushaltsplan festgelegten – Zweckbestimmung genutzt. Die übrigen Stellen wurden in anderen Abteilungen der Bezirksregierung verwendet. Nachdem der Landesrechnungshof dies beanstandet hat, sollen die nicht zweckentsprechend eingesetzten Personalstellen nunmehr abgebaut werden.**

**Die Prüfung des Landesrechnungshofs ergab außerdem, dass weitere Personalstellen eingespart werden können, weil der Arbeitsanfall in diesem Aufgabenbereich eine geringere Personalausstattung erfordert.**

## **24 Juristische Staatsprüfungen und juristischer Vorbereitungsdienst**

**In Nordrhein-Westfalen erhalten Rechtsreferendare die bundesweit höchste Unterhaltsbeihilfe. Die Personalausgaben für die rund 6.500 Referendarstellen des Landes belaufen sich auf rund 79 Mio. €.**

**Das Land hält eine um etwa 1.000 Referendarstellen größere Ausbildungskapazität vor, als zur Aufnahme von Studenten benötigt wird,**

**die ihre erste juristische Staatsprüfung in Nordrhein-Westfalen abgelegt haben. Der Landesrechnungshof hat das Justizministerium hierzu um Stellungnahme gebeten.**

**In den meisten Bundesländern sind Widersprüche gegen Ergebnisse juristischer Staatsprüfungen gebührenpflichtig. In Nordrhein-Westfalen fehlt es hierfür bislang an der notwendigen Rechtsgrundlage. Das Justizministerium erwägt, diese Rechtsgrundlage nunmehr zu schaffen.**

## **25      Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen an Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs**

**Das Land gewährt den Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs auf der Grundlage von § 45a Personenbeförderungsgesetz für die Beförderung von Schülern und Auszubildenden mit verbilligten Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs einen Ausgleich für die durch die Ermäßigung entstandenen Einnahmeausfälle.**

**Den Verkehrsunternehmen werden auch Leistungen zum Ausgleich der zu einem stark verbilligten Tarif ausgegebenen Job Tickets gewährt, soweit diese Fahrausweise von Auszubildenden erworben werden. Die Anerkennung der unbeschränkten Ausgleichsfähigkeit dieser Tickets führte dazu, dass zulasten des Landes Einnahmeausfälle der Verkehrsunternehmen ausgeglichen wurden, die ihre Ursache nicht in der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen haben.**

**Die Prüfung des Landesrechnungshofs führt zu Einsparungen von jährlich rd. 2,5 Mio. €.**

## **26      Zuwendungen zur Holzabsatzförderung**

**Das Land gewährt seit dem Jahr 1998 in erheblichem Umfang Zuwendungen zur Förderung des Holzabsatzes. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat eine Reihe von Verfahrensmängeln bei der Förderabwicklung und Verstöße gegen die Förderbestimmungen aufgezeigt. Die Landesforstverwaltung hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die aufgetretenen Fehler künftig zu vermeiden. In den beanstandeten Förderfällen sind teilweise Zuwendungsmittel zurückgefordert worden.**

**27 Zuschüsse an eine Stiftung**

*Bei einer Stiftung, die jährlich Zuschüsse zum Verwaltungshaushalt erhält, wurden alle geprüften Aufträge ohne Beachtung der Vergabevorschriften vergeben. Die Verpachtung der Museumsgastronomie genügte nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.*

**28 Zuschüsse für Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches**

*Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben festgestellt, dass das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen in allen geprüften Fällen die Entscheidungen zur Förderung von Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches selbst getroffen und dabei auch Finanzierungsart und -höhe festgelegt hatte. Es hatte die Förderkriterien weder in Förderrichtlinien noch sonst landeseinheitlich geregelt. Als Finanzierungsart hat es ab Mitte 2001 grundsätzlich die Festbetragsfinanzierung gewählt, obwohl bei den geförderten Maßnahmen mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter (insbesondere Eintrittsgeldern) zu rechnen war.*

**29 Prüfung von Investitionszuschüssen für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten**

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs neun Investitionszuschüsse für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms bei sechs Städten und Gemeinden geprüft.*

*Die Prüfungen haben bislang zu Rückforderungen des Landes in Höhe von über 1,1 Mio. € geführt. Allein auf die bisher zurückgezahlten Beträge in Höhe von rund 740.000 € waren Zinsen von rund 288.000 € zu entrichten. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Empfehlungen zur Optimierung der Verfahrensabläufe gegeben.*

**30 Kostenvergleich der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien**

*Der Landesrechnungshof hat bei einem Vergleich der Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben)*



**erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ministerien festgestellt.**

**Er hat die Ministerien gebeten, den Gründen für die Unterschiede nachzugehen und die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ggf. zu optimieren.**

### **31 Zentralisierung der Beihilfebearbeitung in der Landesverwaltung**

**Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium empfohlen, die Beihilfebearbeitung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit landesweit in einer einzigen Organisationseinheit – gegebenenfalls mit Außenstellen – zusammenzufassen und die Aufbau- und Ablauforganisation derjenigen des Landesamtes für Besoldung und Versorgung anzugleichen.**

**Nach Einführung des Beihilfeberechnungsprogramms „Beihilfe NT“ ergibt sich rechnerisch bei gleich guter Bearbeitungsqualität wie bisher landesweit ein Einsparpotenzial von rund 5 Mio. € jährlich.**

### **32 Fraktionsfinanzen**

**Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der den Fraktionen im Landtag NRW in der 12. Legislaturperiode gewährten Zuschüsse geprüft. Er hat Feststellungen insbesondere in den Bereichen Personal, Rücklagenbildung und Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen getroffen.**

**Die Bezahlung der Fraktionsmitarbeiter überstieg - auch unter Berücksichtigung der den Fraktionen einzuräumenden größeren Disponibilität und Flexibilität bei der Personalwirtschaft - teilweise die der vergleichbar im Öffentlichen Dienst Beschäftigten.**

**Die Notwendigkeit der Bildung von Rücklagen wurde zum Teil nicht dargelegt.**

**Verschiedene Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit haben die Fraktionen gemeinsam mit der jeweiligen Partei durchgeführt und dabei das Gebot der Trennung von Fraktions- und Parteifinzen nicht beachtet.**

**Zudem fehlte es teilweise an der in Zeiten des Wahlkampfes erforderlichen Zurückhaltung bei der Öffentlichkeitsarbeit.**

**Den vom Landtagspräsidenten aufgrund der Prüfung zurückgeforderten Gesamtbetrag in Höhe von rund 295.000 € haben die Fraktionen zwischenzeitlich gezahlt.**

#### **4           Haushaltspläne 2003 und 2004/2005**

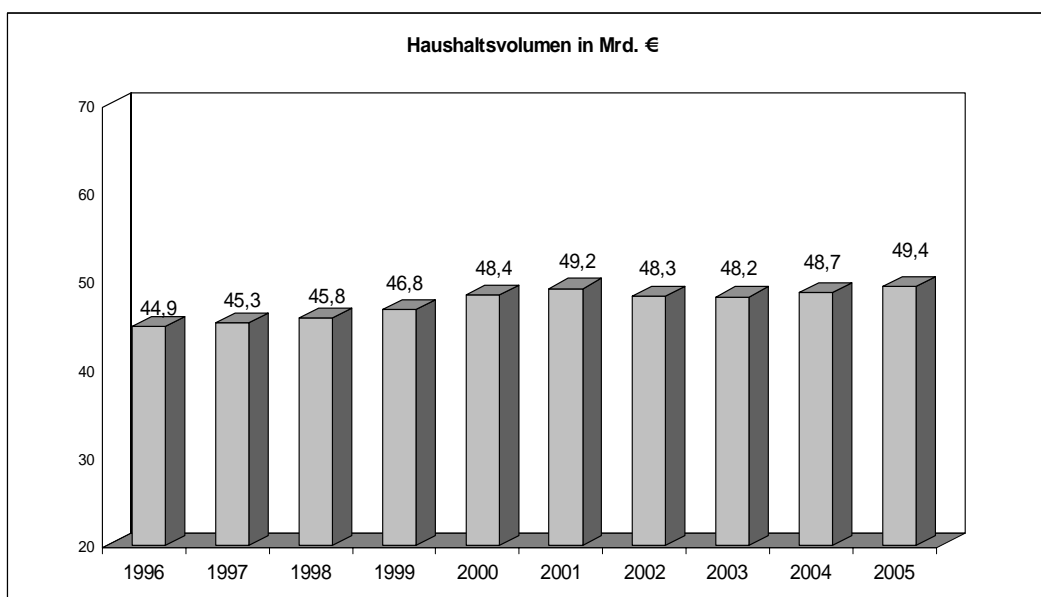
Der Haushalt 2003 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 18.12.2002 (GV.NRW. S. 660), der Nachtragshaushalt 2003 mit dem Haushaltsgesetz vom 08.07.2003 (GV.NRW. S. 372) und der Doppelhaushalt 2004/2005 mit dem Haushaltsgesetz vom 03.02.2004 (GV.NRW. S. 64) festgestellt. Der Doppelhaushalt 2004/2005 erfuhr durch die folgenden Nachtragshaushaltsgesetze Änderungen:

Für das Haushaltsjahr 2004 wurde der (erste) Nachtragshaushalt mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 21.07.2004 (GV.NRW. S. 399) und der zweite Nachtragshaushalt mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz vom 01.03.2005 (GV.NRW. S. 62) festgestellt. Für das Haushaltsjahr 2005 wurde der Nachtragshaushalt mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 01.03.2005 (GV.NRW. S.69) festgestellt.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

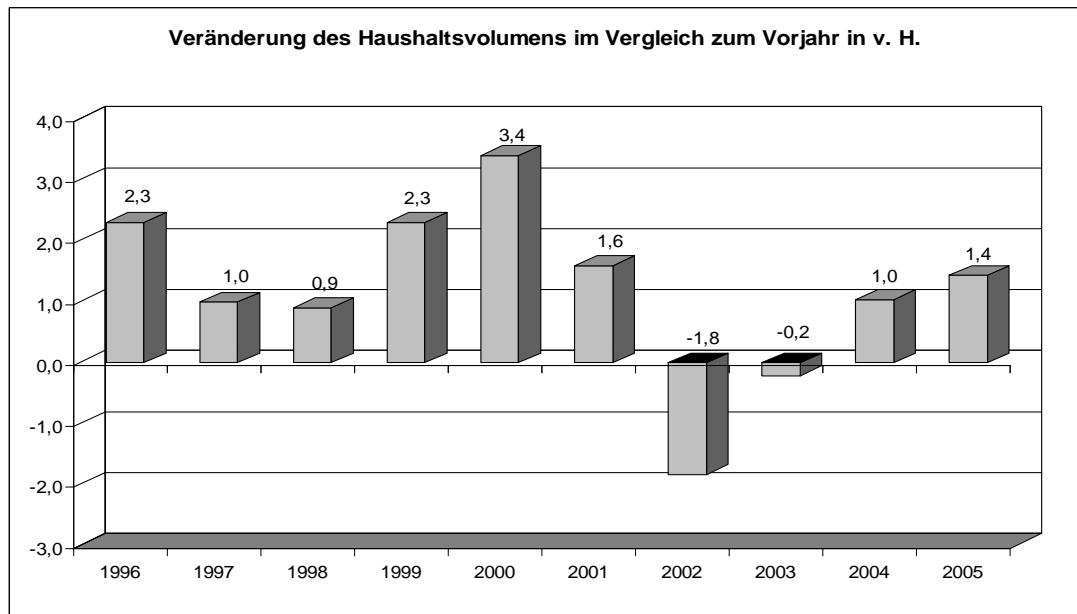
48.169.321.500 €   im Jahr 2003 (Nachtragshaushalt)  
48.715.932.300 €   im Jahr 2004 (2. Nachtragshaushalt)  
49.436.414.300 €   im Jahr 2005 (Nachtragshaushalt).

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 1996 wie folgt entwickelt:



Nach einem nur vorübergehenden Rückgang der Haushaltswolumina in den Jahren 2002 und 2003 sind im Doppelhaushalt 2004/2005 für die Jahre 2004 und 2005 wieder Steigerungen zu beobachten. Gegenüber dem Haushaltsjahr 1996 hat sich das Haushaltswolumen im Jahr 2005 um 4,5 Mrd. € bzw. rd. 10 v. H. erhöht. Das Haushaltswolumen des Nachtragshaushalts des Jahres 2005 übersteigt zudem den bisherigen Höchststand des Jahres 2001.

Die gegenüber 2004 nochmalige Steigerung des Haushaltswolumens im Jahre 2005 nach dem Nachtragshaushaltsgesetz fällt mit rd. 720 Mio. € bzw. rd. 1,4 v. H. deutlich aus. Das mit dem Haushaltsgesetz vom 03.02.2004 für 2005 vom Haushaltsgesetzgeber ursprünglich festgestellte Haushaltswolumen lag noch um 2,7 v. H. unter dem des Jahres 2004 (vgl. Abschnitt 4 des Jahresberichts 2004 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2003 des LRH).



## **5 Haushaltsrechnung 2003**

### **5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung**

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2003 dem Landtag am 13.12.2004 mit dem Antrag vorgelegt, der Landesregierung Entlastung zu erteilen<sup>1</sup>; die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 16.12.2004 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2003 geprüft.

Die Haushaltsrechnung enthält

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

mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 2 LHO).

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

Wie im Vorjahr hat das Finanzministerium (FM) zum Teil von der ihm mit Einverständnis des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags im Einvernehmen mit dem LRH eingeräumten Möglichkeit zur Vereinfachung der Haushaltsrechnung Gebrauch gemacht. Dem FM war gestattet worden, von der Beifügung von Übersichten zu den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe und der nicht

---

<sup>1</sup> Drs. 13/6389 vom 16.12.2004 und Drs. 13/6527 vom 25.01.2005.

veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen abzusehen (vgl. § 85 Abs. 1 Nrn. 3 - 4 LHO). Diese Ermächtigung ist für die Haushaltsrechnungen der Jahre 2002 und 2003 erteilt worden<sup>2</sup>.

Wenn auch die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe nicht mehr in der Haushaltsrechnung enthalten sind, legt der LRH Wert darauf, dass über sie kurz berichtet wird. Die regelmäßig dem Unterausschuss Landesbetriebe und Sondervermögen des Landtags zugeleiteten Jahresabschlüsse betreffen die nachfolgend genannten Landesbetriebe:

- Staatsbad Oeynhausen<sup>3</sup>,
- Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen,
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen,
- Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen,
- Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen,
- Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen,
- Straßenbau Nordrhein-Westfalen,
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Hagen (zum 1.1.2003 neu errichteter Landesbetrieb),
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Köln (zum 1.1.2003 neu errichteter Landesbetrieb),
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Münster (zum 1.1.2003 neu errichteter Landesbetrieb).

Ebenso von Bedeutung sind die Jahresabschlüsse der wie Landesbetriebe behandelten Fachbereiche Medizin der Universitäten Aachen, Bonn,

---

<sup>2</sup> Gleichwohl enthält die Haushaltsrechnung 2003 – wie im Vorjahr – die Übersicht nach § 85 Abs. 1 Nr. 4 LHO über die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Anlage IV).

<sup>3</sup> Das Staatsbad Oeynhausen wird auch nach der Kommunalisierung zum 1.1.2005 als Landesbetrieb geführt. Der Wirtschaftsplan enthält nur noch die Aufwendungen und Erträge der beim Land verbleibenden Teile.

Düsseldorf, Essen, Köln und Münster. Gleiches gilt für die nachfolgend genannten Hochschulen, die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, die Universität Bielefeld, die Fachhochschulen Münster und Niederrhein im Rahmen des Modellversuchs „Globalhaushalt“.

Die Jahresabschlüsse für das Jahr 2003 liegen vor.

Die Übersichten über die Jahresabschlüsse bei den genannten Landesbetrieben und Fachbereichen Medizin enthalten in allen Fällen Testate der Wirtschaftsprüfer.

Die für die Landesbetriebe

- Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen,
- Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen,
- Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen sowie
- Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen

erteilten eingeschränkten Testate beziehen sich auf Feststellungen der Wirtschaftsprüfer zu gebildeten Rückstellungen für Verpflichtungen aus Altersteilzeit. Nach Auffassung der Wirtschaftsprüfer sind diese – gemessen an handelsrechtlichen Grundsätzen – in zu geringer Höhe gebildet worden. Die betroffenen Landesbetriebe hatten ihre Rückstellungen entsprechend den vom Bundesministerium der Finanzen getroffenen (steuerrechtlichen) Regelungen gebildet. Diesen Umstand hatte auch der LRH in seinem Jahresbericht 2004 aufgegriffen<sup>4</sup>. Nach Mitteilung des FM sollen zukünftig – beginnend mit den für das Jahr 2004 zu erstellenden Jahresab-

---

<sup>4</sup> Beitrag B 31, Nr. 31.2.4 (Drs. 13/5605).

schlüssen – die Rückstellungen für Verpflichtungen aus Altersteilzeit in allen Landesbetrieben einheitlich nach Handelsrecht erstellt werden<sup>5</sup>.

Für das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ wird der Jahresabschluss weiterhin der Haushaltsrechnung beigelegt (Anlage III). Hinsichtlich dieses Sondervermögens lag der Jahresabschluss zum 31.12.2003 bis zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch nicht vor. Abgedruckt wurde – im Nachgang zur Haushaltsrechnung 2002 – der Jahresabschluss zum 31.12.2002.

Zwischenzeitlich wurde auch der Jahresabschluss für 2003 fertig gestellt (Vorlage 13/3135) und dem LRH zugeleitet; der Jahresabschluss enthält ein **uneingeschränktes** Testat der Wirtschaftsprüfer.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2003 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 2003 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

47.423.517.600,70 €

---

<sup>5</sup> Vorlage 13/3146 und Ausschussprotokoll 13/1414 über die Sitzung des Unterausschusses Landesbetriebe und Sondervermögen des Haushalts- und Finanzausschusses vom 11.01.2005.



Gegenüber dem Haushalt 2002 mit einem Gesamtvolumen von 47.878.422.278,20 € sind dies Mindereinnahmen und Minderausgaben von 454.904.677,50 € bzw. knapp 1 v. H.

## 5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

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

38.343.087,86 €

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt<sup>6</sup>. Dem Landtag sind bislang Zusammenstellungen i. H. v. 39.359.531,23 € (Sollbetrag) zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. Von diesen gemeldeten Haushaltsüberschreitungen wurden insgesamt 31.646.289,22 € (Istbetrag) tatsächlich verausgabt. Nach Abschluss der Rechnungslegungsbücher wurden im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung weitere Überschreitungen i. H. v. 6.696.798,64 € festgestellt. Hiervon entfallen 6.314.264,75 € auf bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung (durch Haushaltsvermerke) genehmigte Vorgriffe.

Die verbleibenden Überschreitungen in Höhe von 382.533,89 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 10.01.2005 zur Genehmigung vorgelegt worden<sup>7</sup>. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat der Vorlage in seiner Sitzung am 10.03.2005 zugestimmt<sup>8</sup>.

---

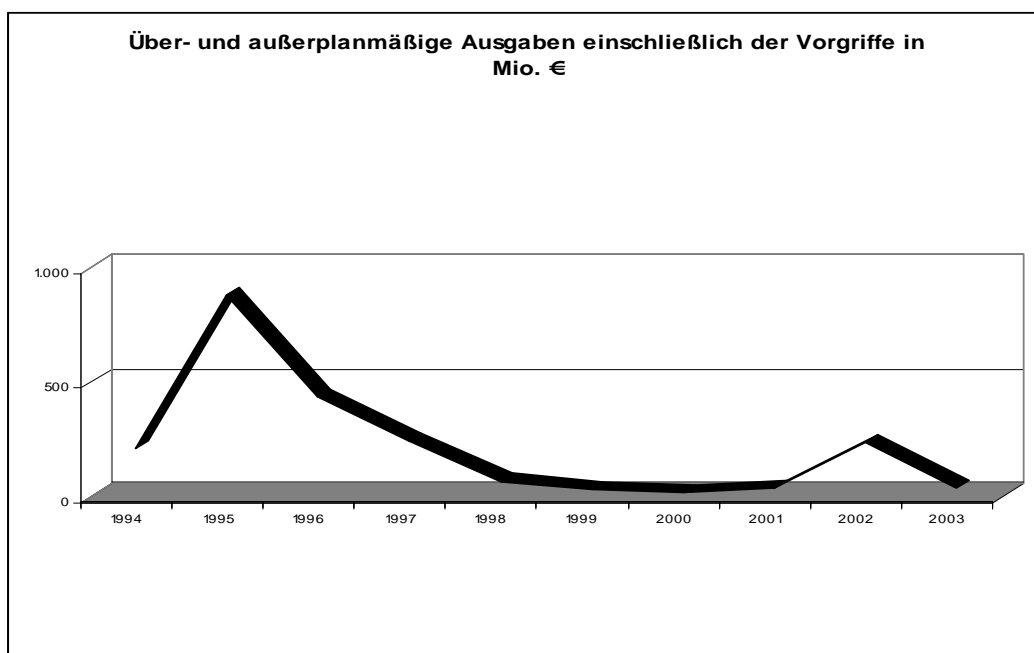
<sup>6</sup> Abschlussbericht S. 18 und Anlage I, Seiten 103 bis 122.

<sup>7</sup> Vorlage 13/3187 i. V. m. der dargestellten Berechnung in den Drs. 13/6389 und Drs. 13/6527.

<sup>8</sup> Drs. 13/6722.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren lässt zwar keine einheitliche Entwicklung erkennen, jedoch wurden diese Ausgaben – mit Ausnahme von denen des Jahres 2002 – in den letzten fünf Jahren zurückgeführt.

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1994	42.484,9	208,3	0,49
1995	43.879,6	885,4	2,02
1996	44.906,3	437,0	0,97
1997	45.337,8	241,6	0,53
1998	45.774,8	67,0	0,15
1999	46.852,2	31,4	0,07
2000	48.429,2	19,3	0,04
2001	49.160,8	38,7	0,08
2002	48.323,3	237,6	0,49
2003	48.169,3	38,3	0,08



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

Die im Einzelplan 20 insgesamt veranschlagten globalen Mehreinnahmen in Höhe von 37.801.600 € wurden nicht erwirtschaftet. Es handelt sich um folgende Ansätze:

- 801.600 € zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans<sup>9</sup>,
- 37.000.000 € aus Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) in allen Einzelplänen<sup>10</sup>.

Bei einem Haushaltssoll von 48.169,3 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 47.423,5 Mio. €.

Die im Haushaltsplan 2003 in den Einzelplänen bei den Hauptgruppen 4, 5, 8 und 9 veranschlagten<sup>11</sup> globalen Minderausgaben betragen insgesamt

863.831.200 €

Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2002 um rd. 452,1 Mio. € bzw. rd. 109,8 v. H.

Bezogen auf das Haushaltsvolumen des Jahres 2003 von rd. 48,1 Mrd. € beträgt der Anteil der veranschlagten Minderausgaben von 863,8 Mio. € rd. 1,8 v. H. Im Haushaltsjahr 2002 lag der Anteil der globalen Minderausgaben mit 411,7 Mio. € an dem Haushaltsvolumen von 48,3 Mrd. € noch bei 0,85 v. H. Im Haushaltsjahr 2001 hatten die globalen Minderausgaben

---

<sup>9</sup> Kapitel 20 020 Titel 371 10.

<sup>10</sup> Kapitel 20 020 Titel 371 20.

<sup>11</sup> Haushaltsrechnung 2003 Band I, Seiten 15 und 96.

mit 134,2 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von 49,2 Mrd. € noch einen Anteil von (nur) 0,27 v. H.<sup>12</sup>.

Von den globalen Minderausgaben des Haushaltsjahres 2003 entfallen rd. 355,6 Mio. € auf die Hauptgruppe 4 (Personalausgaben), rd. 38,4 Mio. € auf die Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben), 711.200 € auf die Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) sowie 469,1 Mio. € auf die Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben).

Von den in der Hauptgruppe 4 ausgebrachten globalen Minderausgaben wurden in den jeweiligen Einzelplänen rd. 334,5 Mio. € erwirtschaftet. Weiterhin wurden die zentral im Epl. 20 Kapitel 20 020 Titel 461 10 und 462 10 ausgebrachten Verstärkungsmittel in Höhe von insgesamt 50 Mio. € bis auf 0,5 Mio. € nicht verausgabt; damit wurden die globalen Minderausgaben der Hauptgruppe 4 vollständig erwirtschaftet<sup>13</sup>.

Die auf die Hauptgruppen 5 – 9 entfallenden globalen Minderausgaben wurden ebenfalls in vollem Umfang erwirtschaftet; eingespart wurden in den genannten Hauptgruppen insgesamt 1.499,3 Mio. €

Die globalen Minderausgaben wurden somit vollständig erwirtschaftet.

#### **5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen**

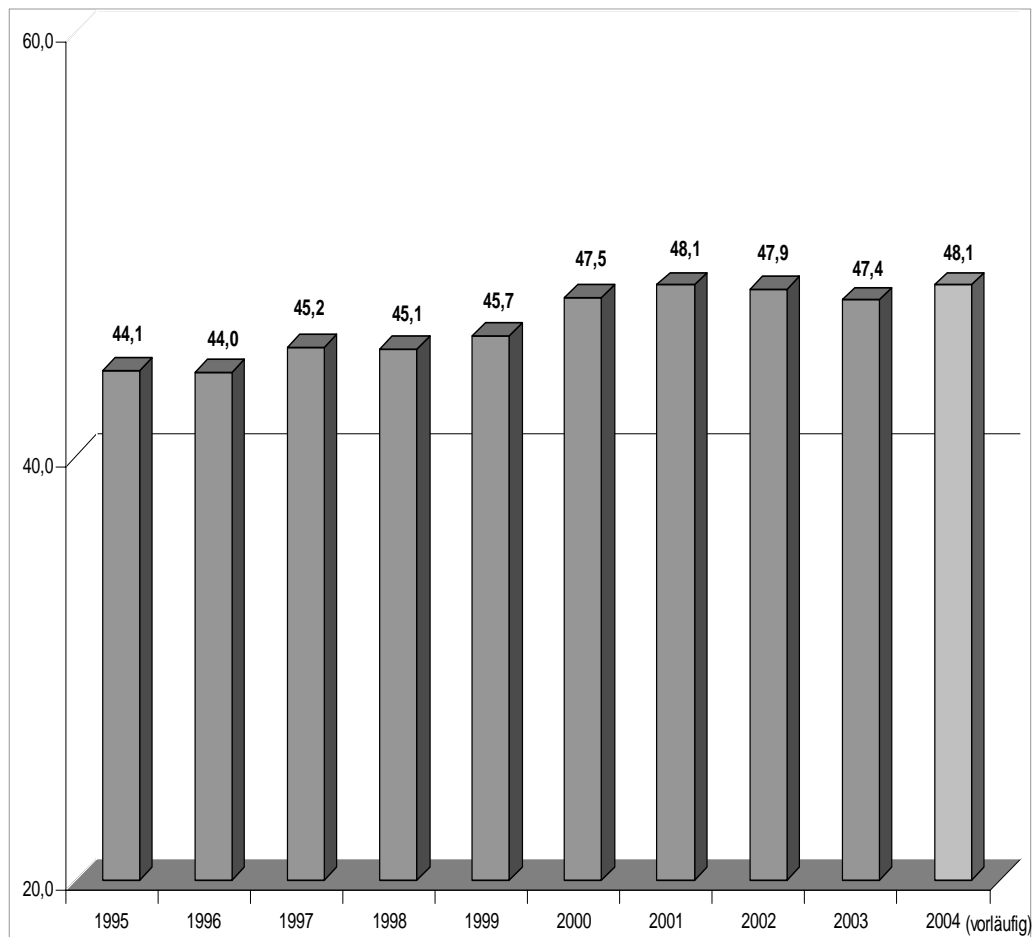
Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar:

---

<sup>12</sup> Die Beträge wurden aus den seinerzeit noch geltenden DM-Beträgen umgerechnet.

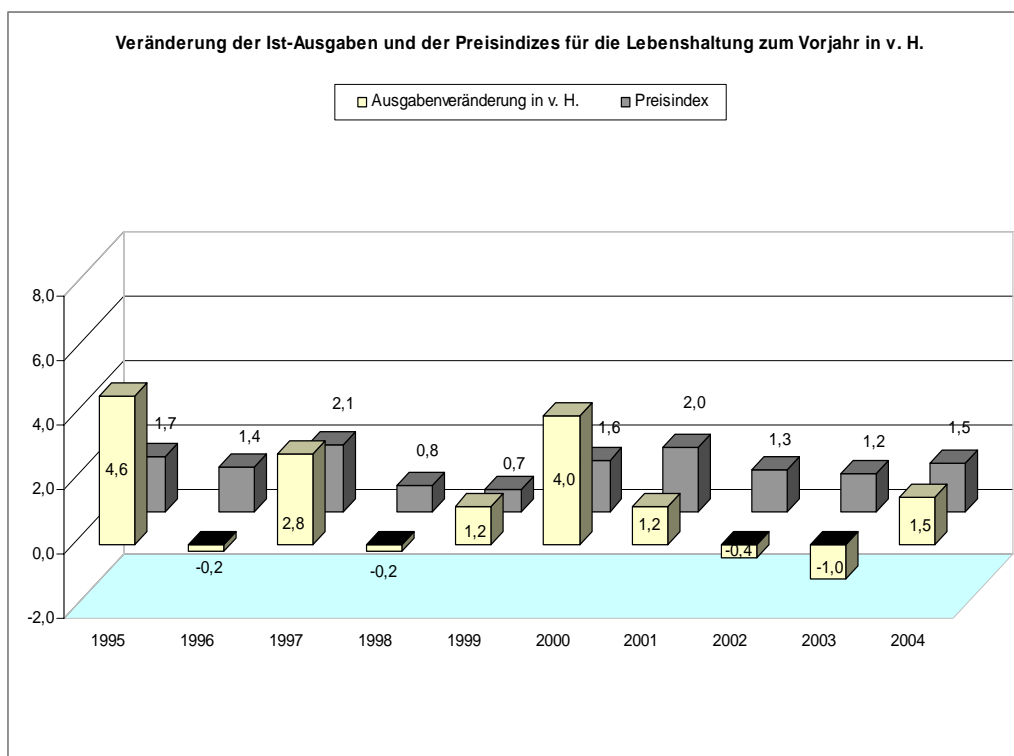
<sup>13</sup> Haushaltsrechnung 2003, Band I, Seiten 15 und 101.

Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes seit 1995 in Mrd. €



Im Vergleich der letzten 10 Jahre schlossen nur die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen in Höhe von 404,9 Mio. € und 836,5 Mio. € ab. Für die Jahre bis 1998 sowie ab 2001 wurden jeweils ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt.

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex<sup>14</sup> für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:



Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten der Verbraucherpreisindizes ergibt, dass die Ist-Ausgaben im Jahr 2001 geringer als der entsprechende Preisindex gestiegen sind. In den Jahren 1996, 1998, 2002 und 2003 sanken die Ist-Ausgaben gegenüber denen der jeweiligen Vorjahre, während die entsprechenden Preisindizes leicht anstiegen. Erstmals seit 2002 stiegen die Ist-Ausgaben 2004 wieder an; die Steigerungsrate entspricht für dieses Jahr dem Preisanstieg.

14

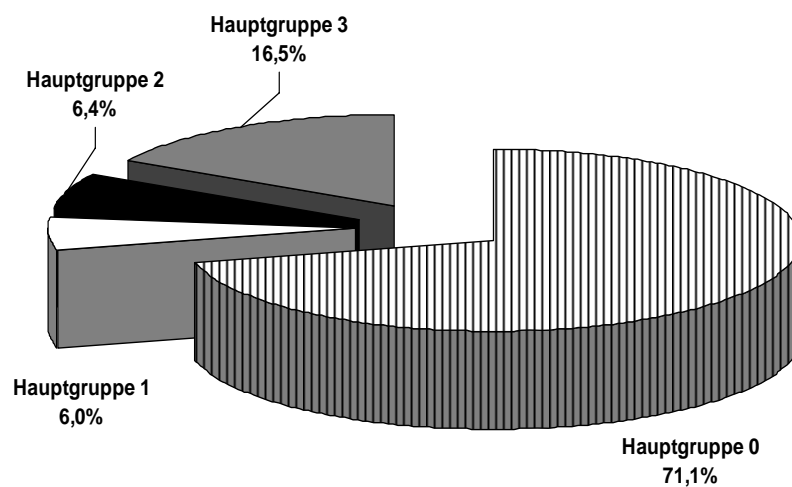
Veröffentlicht durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Februar 2003 wurde der „Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte“ (Basisjahr war insoweit das Jahr 1995) abgelöst durch den „Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen“ (Basisjahr ist nunmehr das Jahr 2000). Aufgrund der Neuberechnung ergeben sich zum Teil (geringere) Unterschiede der Preissteigerungsraten auch für die Vorjahre.

### 5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Einnahmen in Mio. €					
Hauptgruppen	2002	2003		Abweichungen Ist - Soll	2004
	Ist	Soll	Ist		Ist
<b>0</b> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	36.187,6	34.922,9	33.673,7	-1.249,2	34.210,1
<b>1</b> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.887,7	3.013,4	2.756,4	-257,0	2.878,7
<b>2</b> Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.027,3	3.006,1	3.098,5	92,4	3.062,8
<b>3</b> Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.775,8	7.226,9	7.894,9	668,0	7.958,1
<b>Insgesamt</b>	<b>47.878,4</b>	<b>48.169,3</b>	<b>47.423,5</b>	<b>-745,8</b>	<b>48.109,7</b>

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

Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Einnahmen des Jahres 2003



## 5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1995 wie folgt entwickelt:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mrd. €									
<b>Gemeinschaftsteuern</b>										
Lohnsteuer	14,5	13,3	13,2	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer <sup>15</sup>	8,8	10,3	10,5	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7
Veranlagte Einkommensteuer <sup>16</sup>	1,3	1,2	1,0	1,4	2,1	1,9	1,5	1,0	0,9	0,9
Körperschaftsteuer	1,6	1,8	1,9	2,4	2,3	3,0	-1,6	1,3	0,3	1,2
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,2	1,1	1,2	1,5	2,0	2,2	3,6	2,4	1,0	1,3
Zinsabschlagsteuer	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8
Gewerbsteuerumlage	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4
<b>Landessteuern</b>										
Kraftfahrzeugsteuer	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6	1,7
Grunderwerbsteuer	0,6	0,7	1,0	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6
sonstige Landessteuern	2,4	2,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7
<b>Einnahmen aus Steuern insgesamt<sup>17</sup></b>	<b>33,4</b>	<b>34,0</b>	<b>33,4</b>	<b>35,1</b>	<b>36,8</b>	<b>37,8</b>	<b>33,6</b>	<b>35,9</b>	<b>33,4</b>	<b>33,9</b>

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden<sup>18</sup> haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

<sup>15</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>16</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.

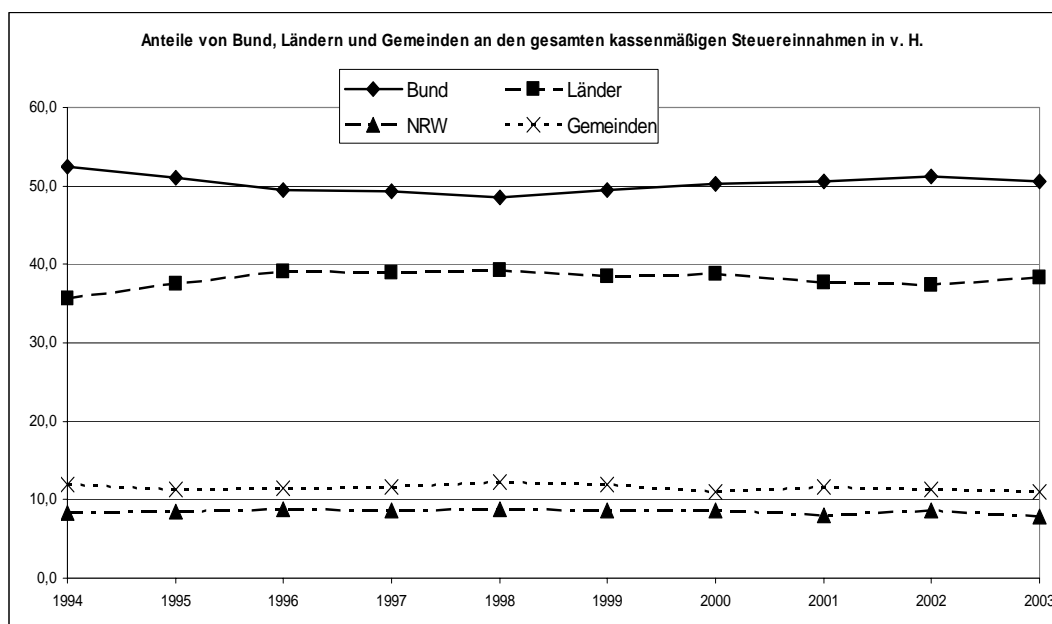
<sup>17</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>18</sup> Finanzbericht 2005 des BMF, Statistische Auswertungen des BMF (Monatsbericht 7/2004 vom 23.08.2004, BMF – I A 6), Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW (Drs. 13/4501), Haushaltsrechnungen NRW und eigene Berechnungen. Angegeben sind bezüglich der Steuern für den Bund die Bruttobeträge ohne Berücksichtigung der EU-Anteile.

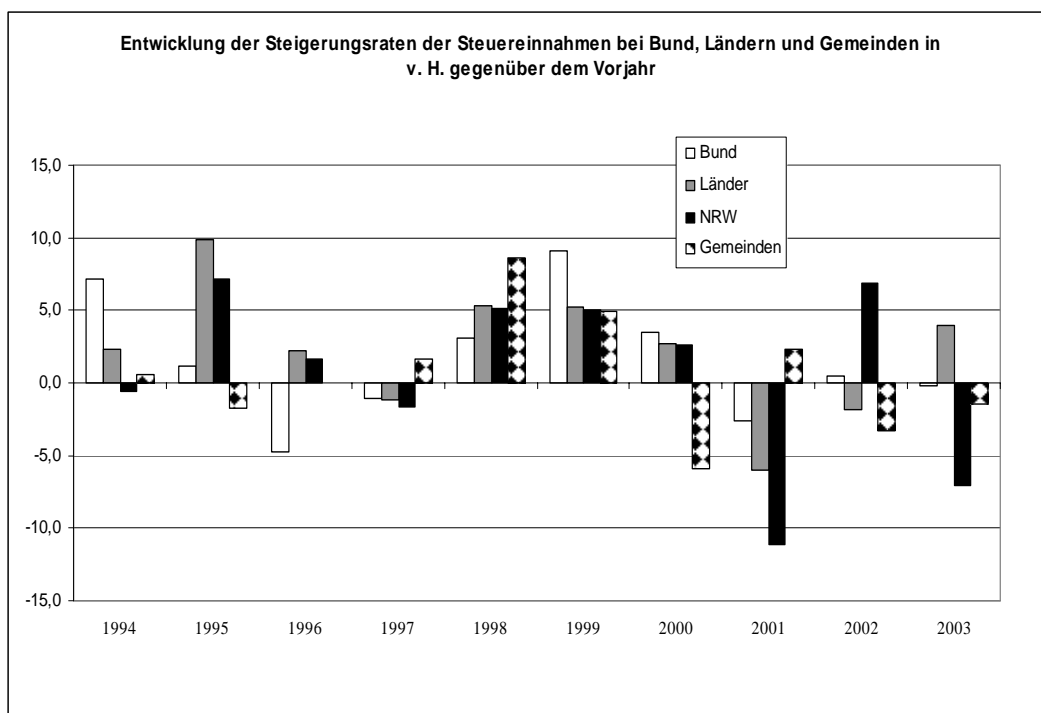


	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	Insgesamt
	in Mrd. €				
1994	197,4	133,9	31,2	44,8	376,2
1995	199,8	147,2	33,4	44,1	391,1
1996	190,4	150,4	34,0	44,1	384,9
1997	188,3	148,7	33,4	44,8	381,7
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1
2003	214,0	162,4	33,4	46,8	456,6

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:



Für die Entwicklung der Veränderungsrate der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies:



Die bis zum Jahre 2000 beobachteten Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben. In den Jahren 2001 und auch 2003 gingen die Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen deutlicher zurück als in Bund, Ländern und Gemeinden. Die im Jahr 2002 beim Bund und vor allem beim Land Nordrhein-Westfalen eingetretenen Zuwächse der Steuereinnahmen konnten sich mithin in 2003 nicht wiederholen. Die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind im Jahre 2003 sogar wieder auf das Niveau des Jahres 1997 zurückgefallen. Während die Steuereinnahmen des Bundes in etwa aber noch denen des Vorjahres 2002 entsprachen, gingen sie in den Gemeinden leicht zurück. Lediglich die Steuereinnahmen der Länder konnten in 2003 gegenüber dem Vorjahr 2002 zulegen.

Die Steuereinnahmen für das Jahr 2004 sind in Nordrhein-Westfalen mit 33,9 Mrd. € wieder leicht angestiegen. Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vollständig vor.

## 5.7 Sonstige Einnahmen

Ungeachtet einiger Schwankungen sind die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) in den letzten 10 Jahren angestiegen. Bei den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)<sup>19</sup> sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Hauptgruppe	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mio. €									
1	2.137	2.192	2.359	2.703	2.407	2.255	2.645	2.887	2.756,4	2.878,7
2	3.001	2.469	2.861	2.851	2.859	2.898	3.006	3.027	3.098,5	3.062,8
3	4.702	5.152	6.396	4.231	3.662	5.064	8.559	5.772	7.894,9	7.950,6 <sup>19</sup>

Für das Haushaltsjahr **2003** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

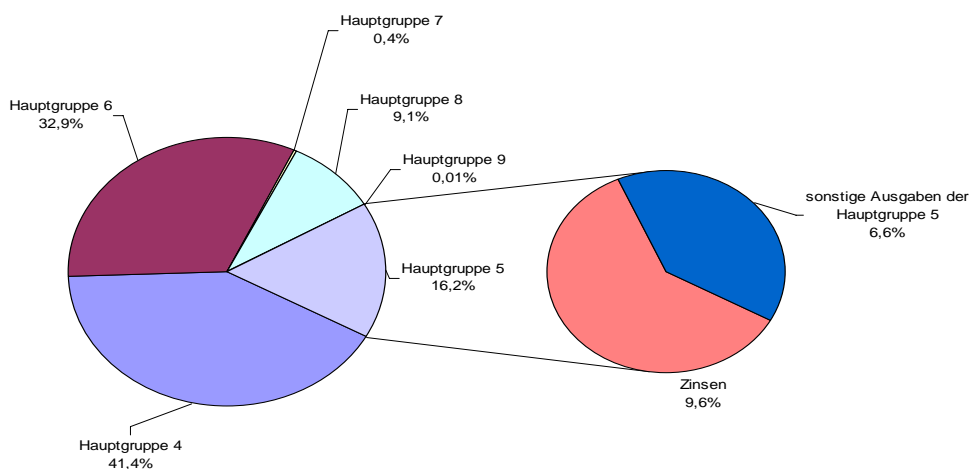
<sup>19</sup> Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

	<b>Soll</b> in Mio. €	<b>Ist</b> in Mio. €
<b>Hauptgruppe 1</b>		
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	772,2	762,5
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften sowie Einnahmen aus der Vermögensabschöpfung	144,5	123,9
Vermischte Einnahmen im Bereich der Oberfinanzdirektionen und Finanzämter	147,0	151,2
Konzessionseinnahmen aus dem Nordwest-Lotto	367,3	300,0
Gesamteinnahmen (aus Finanzierungsanlastung und Darlehensrückflüssen) des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW	699,6	699,5
<b>Hauptgruppe 2</b>		
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	625,0	618,8
Zuweisungen aus dem europäischen Sozialfonds für laufende Maßnahmen im Rahmen des Operationellen Programms der EU (Ziel 3 neu)	153,1	163,6
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	1.078,5	1.078,5
<b>Hauptgruppe 3</b>		
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	5.785,0	6.666,1
Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	150,2	108,4
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) für den ÖPNV	173,1	201,1
Finanzhilfen des Bundes nach dem GVFG für den kommunalen Straßenbau	129,5	129,5
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	107,5	103,8

### 5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Ausgaben in Mio. €					
	2002	2003		2004	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abwei-	Ist
		Soll	Ist	chungen Ist - Soll	
4 Personalausgaben	19.906,5	19.652,6	19.573,6	-79,0	19.897,4
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.822,8	7.772,9	7.747,7	-25,2	7.804,5
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15.758,4	16.307,4	15.411,9	-895,5	15.818,5
7 Baumaßnahmen	200,7	195,8	193,2	-2,6	197,5
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.036,2	4.703,7	4.490,3	-213,4	4.384,0
9 Besondere Finanzierungsausgaben	153,7	-463,1	6,8	469,9	7,8
<b>insgesamt</b>	<b>47.878,4</b>	<b>48.169,3</b>	<b>47.423,5</b>	<b>-745,8</b>	<b>48.109,7</b>

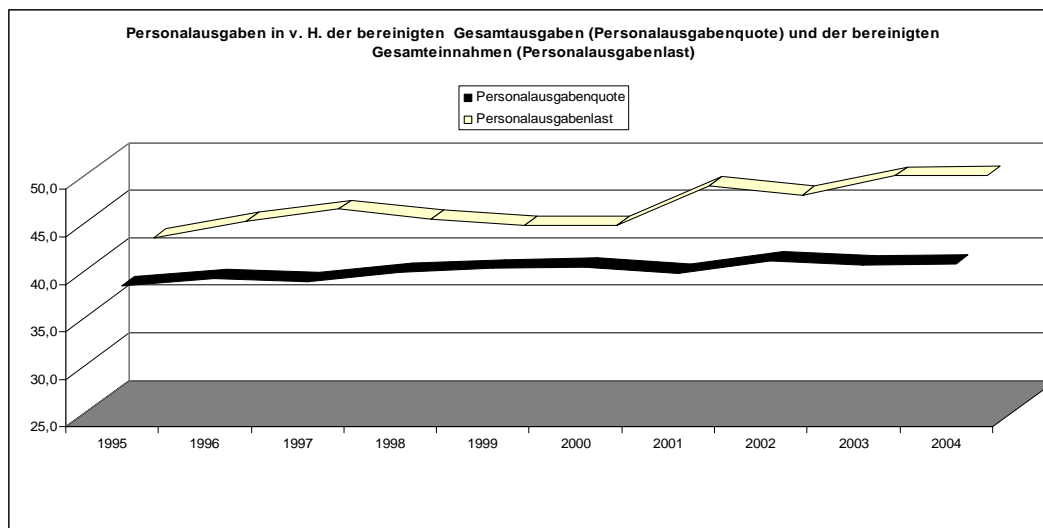
Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Ausgaben des Jahres 2003



## 5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1995 bis 2004:

Haushaltsjahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegen- über Vorjahr	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamtausga- ben <sup>20</sup>	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamteinnah- men <sup>21</sup>
	in Mio. €		in v. H.	
1995	17.055,2	5,3	39,1	41,7
1996	17.493,2	2,6	39,9	43,5
1997	17.837,0	2,0	39,5	44,7
1998	18.239,6	2,3	40,5	43,7
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2
2003	19.573,6	- 1,7	41,3	48,2
2004	19.897,4	1,7	41,4	48,3



<sup>20</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>21</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 (Personalausgabenquote) gegenüber 2003 unverändert geblieben ist. Auch der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) hat sich im letzten Jahr gegenüber dem Vorjahr 2003 nur geringfügig verändert.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1995 bis 2004 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, in den letzten vier Jahren sogar deutlich mehr als die Hälfte. Allerdings hat sich im Jahr 2004 die Quote der Beanspruchung gegenüber dem Vorjahr kaum weiter erhöht.

Haushalts- jahr	Steuern und steuer- ähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. €		in v. H.
1995	34.203,8	17.055,2	49,9
1996	34.108,9	17.493,2	51,3
1997	33.534,0	17.837,0	53,2
1998	35.280,0	18.239,6	51,7
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0
2003	33.673,7	19.573,6	58,1
2004	34.210,1	19.897,4	58,2

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

Haus- haltsjahr	Personal- ausgaben insgesamt	Personal- ausgaben ohne Ver- sorgungs- leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunal- en Finanzaus- gleichs	Kreditmarkt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.				
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	36,7	16,2	10,8	32,4
2002	46,2	35,8	15,2	10,6	28,9
2003	48,2	37,0	13,4	11,4	34,0
2004	48,3	36,9	15,8	11,1	31,2

Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen im letzten Jahr in etwa das Niveau des Jahres 2001 gehalten hat. Die im Jahr 2004 gegenüber 2003 leicht gestiegenen Steuereinnahmen führen zu einem Rückgang des Anteils der in den Spalten 5 und 6 bezeichneten Ausgabenart an den bereinigten Gesamteinnahmen.

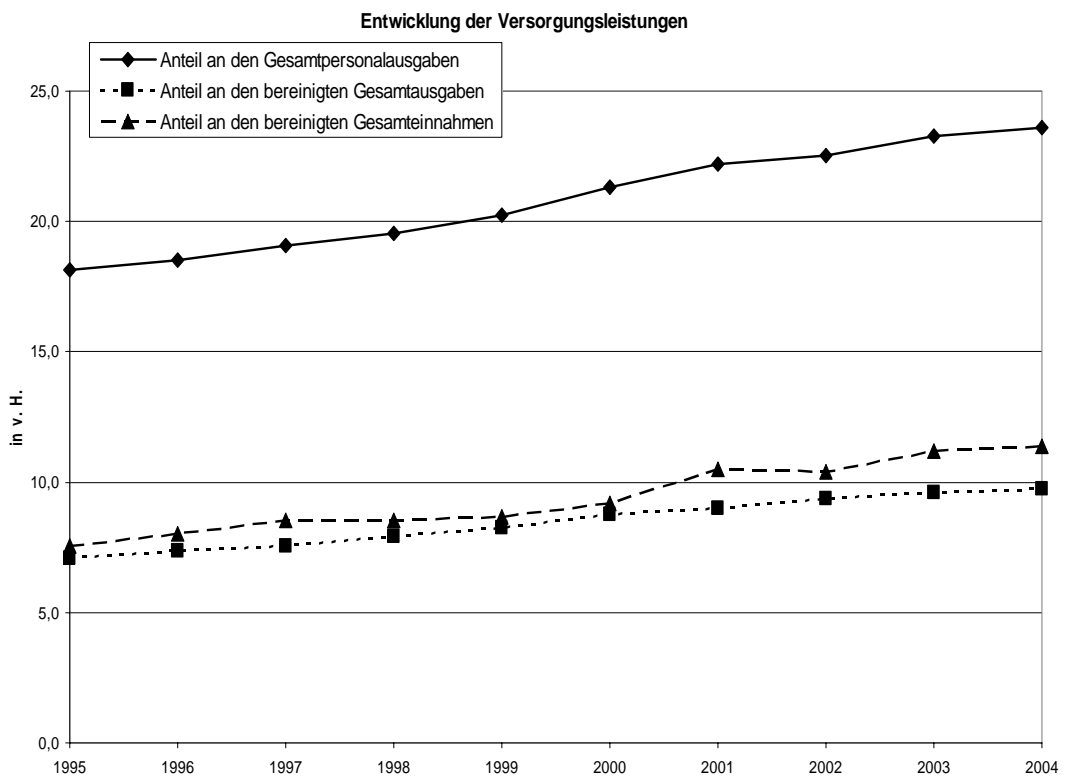
### 5.10 Versorgungsleistungen

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



Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtperso- nalausgaben	bereinigten Gesamtausga- ben	bereinigten Gesamtein- nahmen
	Mio. €	in v. H.		
1995	3.095,9	18,2	7,1	7,6
1996	3.236,1	18,5	7,4	8,0
1997	3.401,6	19,1	7,5	8,5
1998	3.563,0	19,5	7,9	8,5
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	4.260,1	22,2	9,0	10,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2
2004	4.686,7	23,6	9,7	11,4

In der Grafik stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Die vom FM prognostizierte Entwicklung der Versorgungsbezüge<sup>22</sup> zeigt, dass diese trotz der mit den Reformgesetzen der 90er Jahre umgesetzten Maßnahmen zur Gegensteuerung auch in den künftigen Jahren einen erheblichen Anteil des Landeshaushalts binden. Obgleich die beschlossenen Reformmaßnahmen zur Eindämmung der Versorgungsbezüge nach Ablauf der notwendigen Übergangsfristen mittelfristig zu jährlichen Einsparungen im Versorgungsbereich von rd. 700 Mio. € führen<sup>23</sup>, wachsen die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter an. Für den Finanzplanungszeitraum von 2004 bis 2008<sup>24</sup> stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €			
2003 <sup>25</sup>	3.976,6	19.573,6	47.423,5	33.673,7
2004 <sup>26</sup>	4.121,8	19.897,4	48.109,7	34.210,1
2005 <sup>27</sup>	4.300,2	20.329,0	49.436,3	34.340,0
2006 <sup>28</sup>	4.459,3	20.476,0	48.216,0	35.970,0
2007 <sup>28</sup>	4.622,8	20.717,0	49.479,0	37.530,0
2008 <sup>28</sup>	4.801,9	21.034,0	50.188,0	39.060,0

<sup>22</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>23</sup> Vgl. Ausführungen zu Nr. 3.3.1 „Personalausgaben“ innerhalb des Berichts „Finanzplanung 2004 – 2008 (Drs. 13/6100)“.

<sup>24</sup> Drs. 13/6100.

<sup>25</sup> Ist 2003.

<sup>26</sup> (Vorläufiges) Ist 2004.

<sup>27</sup> Soll nach dem Nachtragshaushaltsplan 2005.

<sup>28</sup> Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2004 – 2008 (Drs. 13/6100) und Berechnungen zu den Versorgungsbezügen in den Landtagsvorlagen 13/2220, 13/985 und 12/2669 sowie ergänzende Angaben des FM NRW.

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

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in v. H.		
2003	20,32	8,39	11,81
2004	20,75	8,57	12,05
2005	21,15	8,70	12,52
2006	21,78	9,25	12,40
2007	22,31	9,34	12,32
2008	22,83	9,57	12,29

Die Übersicht verdeutlicht, dass der Anteil der Versorgungsbezüge an den Personalausgaben ständig zunimmt. Der Umstand, dass die Anteile der Versorgungsbezüge an den Steuereinnahmen ab dem Jahre 2006 leicht rückläufig sind, beruht im Wesentlichen auf günstigen Prognosedaten der Steuereinnahmen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung.

Das FM hatte dem Landtag im Jahre 2001 einen ausführlichen Bericht über die Versorgungslasten des Landes Nordrhein-Westfalen zugeleitet<sup>29</sup>.

Gestützt auf die Basiszahlen des Jahres 1999<sup>30</sup> hatte das FM seinerzeit für das Jahr 2003 einen Anteil der Versorgungsausgaben – also der Versorgungsbezüge und weiterer Leistungen für Versorgungsempfänger, wie z. B. Beihilfen – an den Ausgaben insgesamt von 7,9 v. H. prognostiziert. Der tatsächliche Anteil allein der Versorgungsbezüge an den Ist-Ausgaben des Jahres 2003 von 8,39 v. H. geht allerdings über die seinerzeitige

<sup>29</sup> Vorlage 13/985. Dieser Bericht war Gegenstand der Diskussionen im Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 05.11.2002 (Ausschussprotokoll 13/698).

<sup>30</sup> Gestützt wurden die Schätzungen auf die konkreten Preise des Jahres 1999.

Prognose noch hinaus. Für das Jahr 2020 hatte das FM in dieser Studie seinerzeit eine Quote von 15,7 v. H. prognostiziert.

Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalkosten war für das Jahr 2000 mit 18 v. H. prognostiziert worden. Der tatsächliche Anteil für das entsprechende Jahr hatte nach den Ist-Ausgaben aber bereits bei 21,3 v. H. gelegen. Für das Jahr 2020 prognostizierte das FM eine Quote von 32 v. H.

Mit seinem im Juli 2003 verfassten Bericht zur Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft hat das FM die Prognosen in einer internen Modellrechnung bis in das Jahr 2040 aktualisiert<sup>31</sup>. Danach würden die Versorgungsausgaben jährlich weiter ansteigen, bis sie in den Jahren 2027 und 2028 mit rd. 7.150 Mio. € ihren voraussichtlichen Höchststand erreichten. Nach diesem Zeitraum würden die Versorgungsausgaben sich dauerhaft auf rd. 6.800 Mio. € einpendeln<sup>32</sup>.

Zur Lösung des Problems der den Landeshaushalt belastenden Versorgungsausgaben hat die Landesregierung ihren Willen zur Bildung eines Kapitalstocks bekundet und zur Frage der Anlageform ein externes Gutachten in Auftrag gegeben<sup>33</sup>. Die Landesregierung beabsichtigt nach ihrem Gesetzentwurf vom 27.01.2005 für das Versorgungsfondsgesetz den Aufbau eines weiteren Sondervermögens, in das ab dem 1. Januar 2006 monatlich 500 € für jede neu eingestellte Beamtin/Richterin und jeden neu eingestellten Beamten/Richter abgeführt werden sollen. Bei voraussichtlich rd. 6.000 Neueinstellungen im Jahr würde damit eine Rücklage von rd.

---

<sup>31</sup> Vorlage 13/2220. Dieser Bericht war Gegenstand der Diskussionen im Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 16.09.2003 (vgl. Ausschussprotokoll 13/940) und am 30.03.2004 (vgl. Ausschussprotokoll 13/1177).

<sup>32</sup> S. Ausführungen zu Abschnitt A in dem Gesetzentwurf der Landesregierung für das Versorgungsfondsgesetz (Drs. 13/6537).

<sup>33</sup> Drs. 13/4952.

36 Mio. € im ersten Jahr geschaffen. Gleichbleibende Einstellungszahlen vorausgesetzt, würde die Rücklage dann grundsätzlich in jedem Folgejahr um denselben Betrag ansteigen. Die Zuführungen sollen aber auch an den laufenden Besoldungserhöhungen teilnehmen; damit werde der Gleichklang des Versorgungsfonds mit den ebenfalls steigenden Besoldungs- und Versorgungsausgaben sichergestellt. Der zusätzliche Kapitalstock soll zweckbestimmt sein zur Finanzierung der späteren Versorgungsaufwendungen der „neuen“ Beamtengeneration<sup>34</sup>. Damit soll die Finanzierung eines Teils der zu erwartenden Aufwendungen für die zu erbringenden Versorgungsleistungen bewirkt werden.

Nach dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2004 konnten darüber hinaus bis zu 36 Mio. € in den Fonds für Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen gezahlt werden<sup>35</sup>. Davon wurden nach dem bisher vorliegenden vorläufigen Jahresabschluss 32,5 Mio. € gezahlt.

## 5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Nachdem der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen bis zum Jahr 2000 kaum verändert geblieben war, stieg er im Jahr 2001 auf rd. 7 v. H. und verharrt seither in etwa auf diesem Niveau.

---

<sup>34</sup> Ausführungen des FM NRW zu Abschnitt A in dem Gesetzentwurf der Landesregierung für das Versorgungsfondsgesetz (Drs. 13/6537).

<sup>35</sup> Haushaltsvermerk zu Kapitel 20 020 Titel 424 00 im 2. NHG 2004.

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungs- ausgaben	bereinigte Gesamtein- nahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1995	1.972,1	40.880,9	4,8
1996	1.997,7	40.225,6	5,0
1997	2.146,1	39.879,5	5,4
1998	2.173,3	41.782,6	5,2
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,8	40.580,4	7,3
2004	3.014,5	41.217,3	7,3

## 5.12 Zinsausgaben

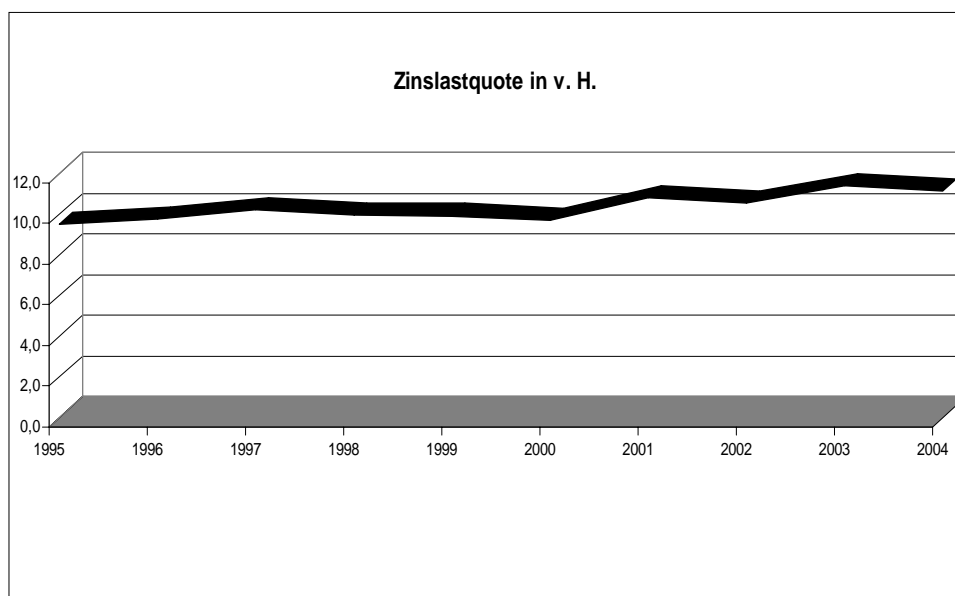
Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €		
1995	3.894,0	21,9	3.915,9
1996	3.936,9	28,0	3.964,9
1997	4.079,1	34,0	4.113,1
1998	4.158,3	34,4	4.192,7
1999	4.303,1	38,0	4.341,1
2000	4.289,3	32,4	4.321,7
2001	4.407,5	31,3	4.438,8
2002	4.559,5	34,0	4.593,5
2003	4.634,9	34,7	4.669,6
2004	4.592,3	32,7	4.625,0

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1995	9,5
1996	9,8
1997	10,2
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8
2002	10,6
2003	11,4
2004	11,1

Die grafische Darstellung zeigt trotz des gegenüber dem Vorjahr im Jahr 2004 leichten Rückgangs den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben (Zinslastquote).



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote<sup>36</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 in dem Zeitraum seit 2001 ist im Wesentlichen auf Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen:

Zins-Steuer-Quote

Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
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	13,1 <sup>37</sup>	9,3	11,8
2002	12,6	9,8	12,4
2003	13,7	10,0 <sup>38</sup>	12,8 <sup>37</sup>
2004	13,4	--- <sup>39</sup>	--- <sup>38</sup>

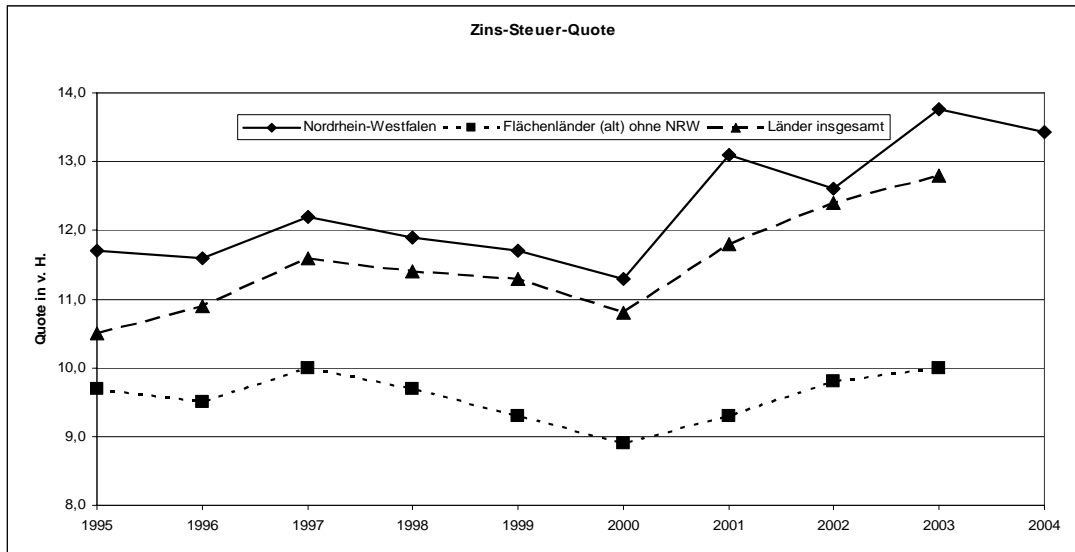
<sup>36</sup> Finanzbericht 2004/2005 FM NRW (Drs. 13/4501) und Finanzplanung 2004 bis 2008 (Drs. 13/6100).

<sup>37</sup> Angaben des FM NRW: Die Vergleichbarkeit zum Vorjahr ist wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen (insbesondere Ausgliederungen von Landesbetrieben, vgl. hierzu auch Abschnitt A 8) erheblich eingeschränkt.

<sup>38</sup> Angaben des FM NRW. Die Daten geben teilweise nur das vorläufige Ist-Ergebnis wieder.

<sup>39</sup> Die Daten zu den übrigen Ländern lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht noch nicht vollständig vor.





### 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 gesetzlich festgelegte Leistungen.

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1995 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. €	in v. H.	
1995	19.507,0	44,7	47,7
1996	19.340,4	44,1	48,1
1997	19.720,2	43,7	49,4
1998	19.093,0	42,4	45,7
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.263,0	40,6	47,5
2004	19.378,1	40,3	47,0

Nach einem gegenüber den Vorjahren zunächst deutlichen Rückgang im Jahre 2002 haben sich die Transferausgaben wie auch ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen im Jahr 2004 verfestigt.

Der LRH hat in der Vergangenheit bereits mehrfach die den Landeshaushalt belastenden Transferausgaben untersucht und hierbei festgestellt, dass ein Großteil dieser Ausgaben als rechtlich gestaltbar einzustufen ist, wodurch sich Konsolidierungsmöglichkeiten in diesem Bereich ergeben<sup>40</sup>.

## 5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1994 bis 2003 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind<sup>41</sup>:

Haushaltsjahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Fonds „Auf- bauhilfe“ (Landesanteil)	Insgesamt
in Mio. €				
1994	- 79,7	1.374,4	-	1.294,7
1995	1.763,4	1.108,0	-	2.871,4
1996	1.598,0	1.098,8	-	2.696,8
1997	1.564,2	1.091,1	-	2.655,3
1998	1.583,0	831,4	-	2.414,4
1999	1.317,5	842,6	-	2.160,1
2000	1.141,2	853,9	-	1.995,1
2001	268,7	786,5	-	1.055,2
2002	1.626,9	654,5	-	2.281,4
2003	156,2	635,6	581,0	1.372,8
Summe	10.939,4	9.276,8	581,0	20.797,2

<sup>40</sup> Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 1998 und Untersuchung aus dem Jahre 2003 (Unterlage zur Beratung nach § 88 Abs. 2 LHO, Vorlage 13/2074).

<sup>41</sup> Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW und Vorjahre.

Seit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1995 gehört das Land NRW zu den Hauptzahlerländern. Das hohe Finanzkraftniveau des Ausgleichsjahres 2002 wurde im Ausgleichsjahr 2003 nicht gehalten<sup>42</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) festgestellt, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt und deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar ist. Es hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 01.01.2003 ein Maßstäbengesetz in Kraft zu setzen und das bestehende, vorläufig fortgeltende Finanzausgleichsgesetz bis zum 31.12.2004 neu zu regeln. Beide Gesetzgebungsaufträge sind bereits im Jahr 2001 erfüllt worden. Das neue Finanzausgleichsrecht ist nach Ablauf des Solidarpaktes I fristgerecht zum 01.01.2005 in Kraft getreten.

Hinsichtlich des Fonds „Deutsche Einheit“ wurde im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die Jahre 2002 und 2003 eine zusätzliche Tilgungsstreckung vereinbart. Für das Jahr 2004 ist eine erstmalige Reduzierung der jährlichen Zahlungen vorgesehen, bevor der Fonds ab 2005 in das Ausgleichssystem integriert wird. Der Beitrag des Landes für das Jahr 2004 beläuft sich auf 574,3 Mio. €.

Bis zum Jahr 1993 erhielt das Land noch Bundesergänzungszuweisungen (zuletzt 7,9 Mio. €<sup>43</sup>). Mit der Neuregelung des Finanzausgleichssystems ab 1995 wurden auch die Vorschriften über die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen angepasst. Das ab 1995 geltende Recht sieht zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungschwacher Länder Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sowie die

---

<sup>42</sup> Finanzplanung 2004 bis 2008 des FM NRW (Drs. 13/6100).

<sup>43</sup> Darstellung im Jahresbericht 2004 (Drs. 13/5605).

Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten vor <sup>44</sup>.

Im Haushalt 2003 ist eine Belastung der Länder (und Kommunen) als Folge des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 ausgewiesen<sup>45</sup>. Das Gesetz dient der Leistung von Hilfen in den im August 2002 vom Hochwasser betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. In den neuen Fonds „Aufbauhilfe“ zahlt das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt einen Betrag von 771 Mio. €. Hiervon entfallen auf die Kommunen 190 Mio. € und auf das Land 581 Mio. €

## 5.15 Investitionen

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

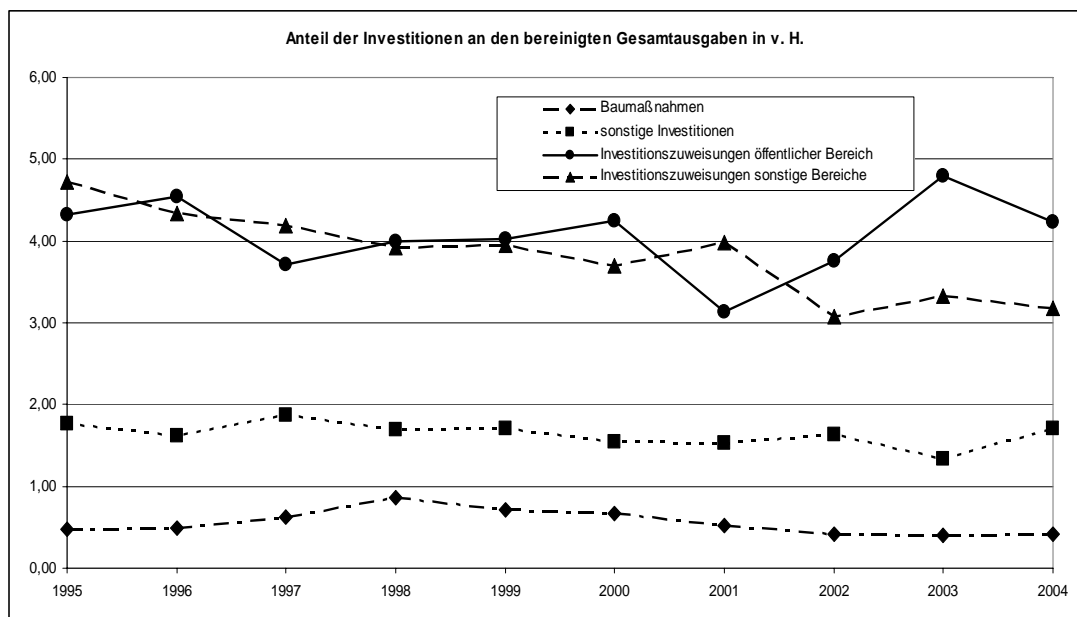
Haushaltsjahr	Baumaßnahmen	sonstige Investitionen	Investitionszuweisungen öffentl. Bereich	Investitionszuweisungen sonstige Bereiche	insgesamt
1995	210,8	766,9	1.881,6	2.055,9	4.915,2
1996	214,9	709,8	1.998,7	1.902,9	4.826,3
1997	282,2	844,9	1.674,2	1.890,3	4.691,6
1998	385,3	762,7	1.800,4	1.767,1	4.715,5
1999	321,8	776,5	1.827,5	1.797,3	4.723,1
2000	309,7	713,9	1.962,3	1.708,9	4.694,8
2001	245,2	723,9	1.488,5	1.888,7	4.346,3
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9
2003	193,3	632,8	2.277,7	1.579,8	4.683,6
2004	197,5	818,0	2.033,7	1.532,3	4.581,5

<sup>44</sup> Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW (Drs. 13/4501).

<sup>45</sup> BGBl, I 2002 Nr. 67 vom 20.9.2002.

Die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben sind in den letzten zehn Jahren weiter zurückgegangen. Während sich die bereinigten Gesamtausgaben von 43,6 Mrd. € im Jahr 1995 auf rd. 48,1 Mrd. € im Jahr 2004, mithin um gut 10 v. H. erhöhten, sank die Summe der Investitionen im gleichen Zeitraum von rd. 4,9 Mrd. € auf knapp 4,6 Mrd. € bzw. um rd. 6,8 v. H.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten zeigt sich, dass der bis 2001 beobachtete Rückgang insbesondere auf eine Verringerung der Zuweisungen für Investitionen im öffentlichen Bereich zurückzuführen ist. Erst seit dem Jahr 2002 ist insoweit wieder ein deutlicher Anstieg festzustellen:



### 5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

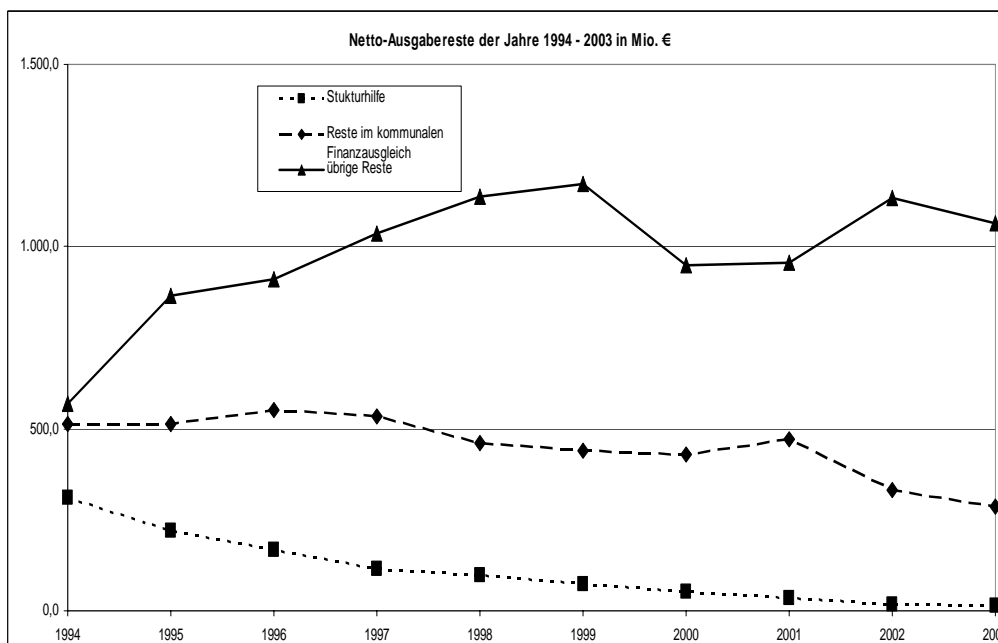
Die Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 1994 bis 2003 haben sich wie folgt entwickelt:

Haushalts- jahr	Brutto- Ausgabereste	Vorgriffe	Netto- Ausgabe- reste <sup>46</sup>	Volumen Haushalts- plan	Anteile der Netto- Ausgabereste <sup>46</sup> am Volumen
1994	1.417,0	23,1	1.393,9	42.484,9	3,3
1995	1.603,5	6,2	1.597,3	43.879,6	3,6
1996	1.637,2	5,9	1.631,3	44.906,3	3,6
1997	1.690,2	4,7	1.685,5	45.337,8	3,7
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,0	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,7	48.323,3	3,1
2003	1.369,5	6,5	1.363,0	48.169,3	2,8

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

Haushalts- jahr	Strukturhilfereste	Reste im kom- munalen Finanz- ausgleich	übrige Reste	Insgesamt
1994	311,6	512,7	569,5	1.393,8
1995	220,3	511,2	865,7	1.597,2
1996	167,5	551,7	912,1	1.631,3
1997	115,7	533,6	1.036,1	1.685,4
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,2
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8
2003	12,9	285,5	1.064,6	1.363,0

<sup>46</sup> Ausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.



## 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 2000 bis 2005 (nach dem Stand des Haushaltsplans 2004/2005) waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 29,0 Mrd. € an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in den Haushaltsjahren						
		Vor 2003	2003	2004	2005	2006	2007	Folgejahre
		in Mio. €						
2000	4.235,6	2.718,6	567,0	326,8	196,6			426,7
2001	6.395,1	1.823,9	982,1	627,6	1.654,7			1.306,8
2002	3.815,8		1.692,2	862,3	552,4			708,9
2003	8.403,2			2.525,1	1.646,9	1.368,9		2.862,3
2004	3.316,7				1.373,4	763,3	465,2	714,8
2005 <sup>47</sup>	2.877,4					1.188,7	670,8	1.017,9
Summe	29.043,9	4.542,5	3.241,3	4.341,8	5.424,0	3.320,9	1.136,0	7.037,4

<b>NHG 2005</b>	3.265,7							Die Aufteilung des Gesamtbetrages nach Fälligkeiten in 2005 und in den Folgejahren war zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Übersicht nicht bekannt. <sup>48</sup>
-----------------	---------	--	--	--	--	--	--	---

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

<sup>47</sup> Angaben für 2005 nach dem Haushaltsplan 2004/2005.

<sup>48</sup> Die Aufteilung der Fälligkeiten wird den Druckstücken der Einzelpläne für den 1. NHG 2005 zu entnehmen sein.



Haushalts- jahr	Gesamtbetrag der über- oder außer- planmäßigen Verpflich- tungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
	Mio. €		Mio. €	Mio. €
2000	26,36	2001	12,35	14,01
2001	25,05	2002	12,46	12,59
2002	36,43	2003	14,71	21,72
2003	18,46 <sup>49</sup>	2004	0,56	15,46
Summe	106,30 <sup>50</sup>		40,08	63,78

<sup>49</sup> Der Gesamtbetrag für das Jahr 2003 stellt nicht das Ergebnis der zusammengerechneten Einzelbeträge zu den Fälligkeiten für die Jahre 2004 und die Folgejahre dar, sondern ergibt sich aus der Addition der haushaltsstellenbezogenen Darstellung des FM NRW in der Anlage V der Haushaltsrechnung (vgl. Band I, Seite 131).

<sup>50</sup> Summe aus der Addition der Beträge der Spalte.

## 6 Vermögen und Schulden des Landes

### 6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2003 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des Bau- und Liegenschaftsbetriebs nachgewiesen <sup>51</sup>	8.687,60	Wert nach der testierten Abschlussbilanz 2003 vom 04.11.2004.
b) soweit <b>nicht</b> auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb übergegangen <sup>52</sup>	1.145,89	Anschaffungs- oder Herstellungswert nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb <sup>53</sup>	251,49	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	17,61	Restliche Sonderrücklage: nur noch für Zukunftsmaßnahmen im Bildungsbereich / Forschung und Entwicklung im Wirtschaftsbe- reich (Kapitel 20 610 Titel 356 20 und 916 00) <sup>54</sup>
Sondervermögen	534,30	teilweise Kurswert von Wertpapieren <sup>55 56</sup>
Forderungen	1.921,33	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	541,97	Nennkapital einschließlich Beteiligungsver- waltungsgesellschaft in der Gesamthöhe von 541.595.320 € <sup>57</sup> . Hinzu kommt mit rd. 375.400 € die Beteiligung des Landes am gezeichneten Kapital der Nordwestdeutschen Klassenlotterie.
Summe	13.100,19	

<sup>51</sup> Abweichend von der in der Anlage III der Haushaltsrechnung 2003 noch abgedruckten Abschlussbilanz zum 31.12.2002 wurde für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die am 04.11.2004 testierte Abschlussbilanz zum 31.12.2003 für die Berechnung der Daten zu Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken zugrunde gelegt (vgl. Vorlage 13/3135).

<sup>52</sup> Addierte Werte des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2003.

<sup>53</sup> Berichte der Landesbetriebe und des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen zu den Jahresabschlüssen 2003. Hierin nicht enthalten ist der vom Land den Fachbereichen Medizin der Hochschulen und Universitätskliniken zur unentgeltlichen Nutzung überlassene und in den jeweiligen Bilanzen aufgeführte Grundbesitz in der Gesamthöhe von 3.047,1 Mio. €  
Den Vermögenswerten gegenüber stehen Verbindlichkeiten des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen in der Gesamthöhe von 8.349,95 Mio. € (vgl. Bilanz zum 31.12.2003, Vorlage 13/3135), darunter die Forderung des Landes i.H.v. derzeit 6.173,98 Mio. € aufgrund Darlehensvertrags über den Wertersatz gemäß § 2 Abs. 3 BLBG (vgl. hierzu auch Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW, Drs. 13/4501, Seite A 87).

<sup>54</sup> Die Sonderrücklage „Strukturmaßnahmen Region Ruhr/Agentur Ruhr (Kapitel 02 020 Titel 356 00 und 912 00)“ ist im Rechnungsjahr 2003 aufgelöst worden (vgl. Anlage II der Haushaltsrechnung 2003).

<sup>55</sup> Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

<sup>56</sup> Das Sondervermögen enthält sowohl das Kapital des Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW in Höhe von 433,10 Mio. € als auch das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds von 44,22 Mio. € sowie der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse von 56,94 Mio. € (vgl. Anlage II, Band I Seite 123 der Haushaltsrechnung 2003). Bezüglich der nachstehend aufgeführten Schul- und Studienfonds erhöhen sich die dargestellten Kapitalwerte um folgende Darlehensforderungen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb: - bezüglich des Bergischen Schulfonds um 7,67 Mio. €, - bezüglich des Münster'schen Studienfonds um 17,89 Mio. €. Differenzen durch Rundungen.

<sup>57</sup> Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW (Drs. 13/4501, Seite A 106).

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 Gegenwarts- oder Barwert zu erzielen.

## 6.2 Schulden des Landes

### 6.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 2003 (Nachtragshaushalt) hat der Finanzminister die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2002 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		983,8 Mio. €
Ermächtigung gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2003 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	5.785,0 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2003	9.755,5 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2003	985,6 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2003	400,0 Mio. €	16.926,1 Mio. €
Gesamtkreditermächtigung		<u>17.909,8 Mio. €<sup>58</sup></u>

<sup>58</sup> Differenzen durch Rundungen.

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2003 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 17.807,2 Mio. € betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2004 (§ 18 Abs. 3 LHO) 102,6 Mio. €.

Darüber hinaus wurde das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ (BLB NRW) durch § 2a HG 2003 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 307,99 Mio. € aufzunehmen. Neu aufgenommen wurden im Haushaltsjahr 2003 Darlehen i. H .v. insgesamt 243,7 Mio. €.

### 6.2.2 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage ist aus dem Finanzierungssaldo erkennbar. Hierbei werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres – bereinigt um die Schuldenaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (§ 13 Abs. 4 LHO) – nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats gegenübergestellt<sup>59</sup>.

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

Im Jahre 2003 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 6.836,3 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um 14,4 v. H. Die Quote der Unterdeckung erreichte damit nach 2001 den bisher höchsten Stand.

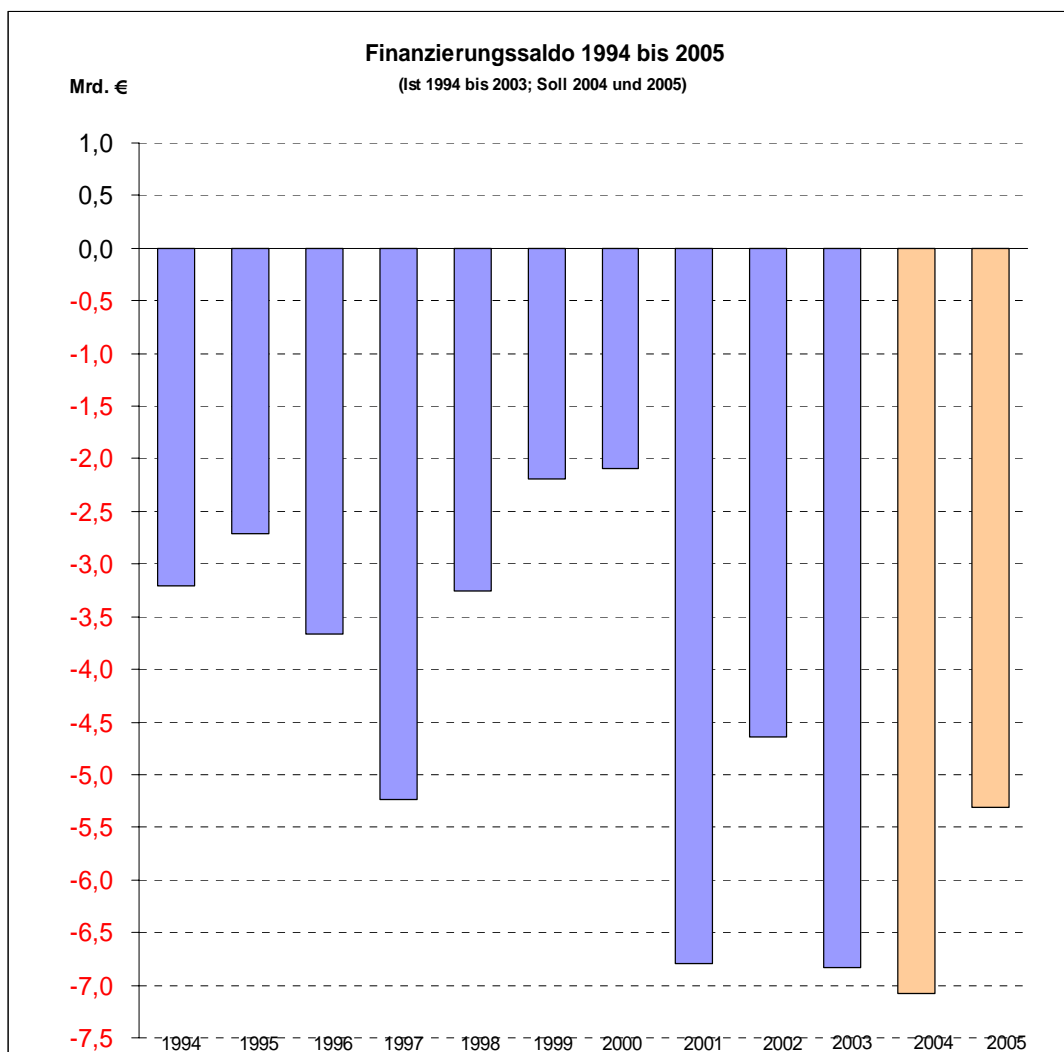
---

<sup>59</sup> Diese Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen.

Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2001 wie folgt dar:

in Mio. €	2001	2002	2003		
<b>Ist-Einnahmen</b>	<b>48.096,2</b>	<b>47.878,4</b>	<b>47.423,5</b>		
davon ab					
• Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	5.407,4	4.163,5	6.666,1		
• Entnahme aus Rücklagen	1.205,9	625,2	170,2		
haushaltstechnische Verrechnungen (Überschüsse aus Vorjahren)	839,7	3,7	6,8		
<b>Bereinigte Ist-Einnahmen</b>	<b>40.643,2</b>	<b>43.086,0</b>	<b>40.580,4</b>		
<b>Ist-Ausgaben (ohne Schuldentilgung)</b>	<b>48.096,2</b>	<b>47.878,4</b>	<b>47.423,5</b>		
davon ab					
• Zuführungen an Rücklagen	656,0	150,0	--		
haushaltstechnische Verrechnungen (Fehlbeträge aus Vorjahren)	3,4	3,7	6,8		
<b>Bereinigte Ist-Ausgaben</b>	<b>47.436,9</b>	<b>47.724,7</b>	<b>47.416,7</b>		
<b>Finanzierungssaldo-Ist</b>	<b>-6.793,7</b>	<b>-4.638,7</b>	<b>-6.836,3</b>		
				<b>2004</b>	<b>2005</b>
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-4.634,1	-4.061,3	-5.952,9	-7.076,8	-5.308,6

Der negative Finanzierungssaldo hat sich im Jahr 2003 im Vergleich zu 1994 mehr als verdoppelt, wie sich aus der nachstehenden Darstellung ergibt:



Die Planungsdaten weisen mit **-7.076,8** Mio. € für 2004 einen neuen Höchststand des Finanzierungssaldos aus; damit verbleibt der negative Finanzierungssaldo mit **5.308,6** Mio. €<sup>60</sup> auch im Jahr 2005 auf hohem Niveau.

<sup>60</sup>

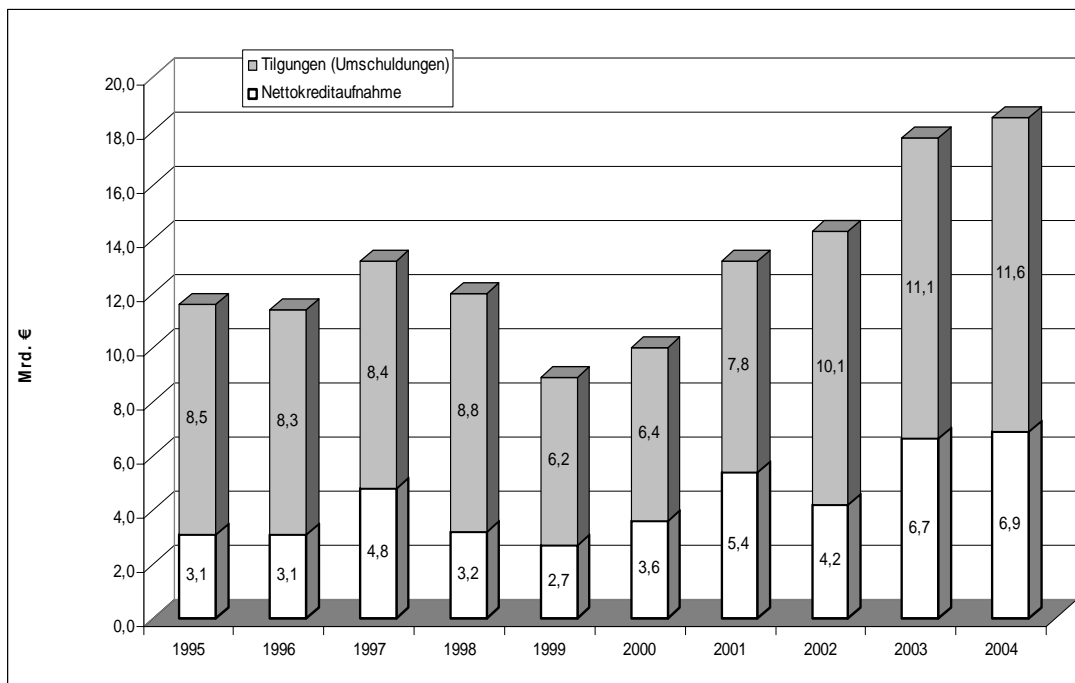
Der gegenüber 2004 deutlich geringere Finanzierungssaldo im Planjahr 2005 beruht im Wesentlichen auf dem einmaligen Sondereffekt aus dem Zufluss eines Rückzahlungsbetrages von 1.392 Mio. € in den Landeshaushalt (beihilferechtliche Entscheidung der Europäischen Kommission in Sachen WestLB, vgl. hierzu Ausführungen des FM NRW in Abschnitt 3 der Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2004 bis 2008, Drs. 13/6100, S. 37/38).

### 6.2.3 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von	17.807,2 Mio. €
abzüglich der Umschuldungen	11.141,0 Mio. €
darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2003	6.666,1 Mio. € <sup>61</sup>

Diese Nettokreditaufnahme liegt um 881,1 Mio. € über dem Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2003 von 5.785,0 Mio. €<sup>62</sup>.

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2004 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



<sup>61</sup> S. hierzu auch tabellarische Darstellung zu vorstehender lfd. Nr. 6.2.2.

<sup>62</sup> Abschnitt IV Nr. 4.2 der Haushaltsrechnung 2003 (Seite 11).

Darüber hinaus hat der BLB NRW von der ihm nach § 3 BLBG in Verbindung mit § 2a HG 2001, 2002 und 2003 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme in der Gesamthöhe von 758.814.594 € Gebrauch gemacht. Dieser Betrag ist in der Haushaltsrechnung 2003 zu Abschnitt VI a der Haushaltsrechnung 2003 als Gewährleistungsverpflichtung des Landes für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb ausgewiesen. Es handelt sich um den kumulierten Betrag der in den Jahren 2001, 2002 und 2003 getätigten Kreditaufnahmen und gibt den Schuldenstand dieses Sondervermögens wieder. Gegenüber dem in 2002 bestehenden Betrag von 515.564.594 € hat sich das Haftungsrisiko des Landes zum Jahresende 2003 insoweit um 243,25 Mio. € bzw. um mehr als 47 v. H. erhöht. Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2004 betragen die Schuldverpflichtungen des BLB NRW zum 31.12.2004 insgesamt 1.025.814.594 €.

Auch in den kommenden Jahren dürfte mit einer Rückführung der Schuldverpflichtungen des BLB NRW nicht zu rechnen sein, wie sich aus der Prognose der Umsatz- und Gewinnentwicklung für das Sondervermögen schließen lässt, die der Finanzminister am 06.01.2005 erstellt hat<sup>63</sup>.

#### 6.2.4 Kreditfinanzierungsgrenze

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

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2003 waren vorgesehen:

---

<sup>63</sup> Vorlage 13/3171.



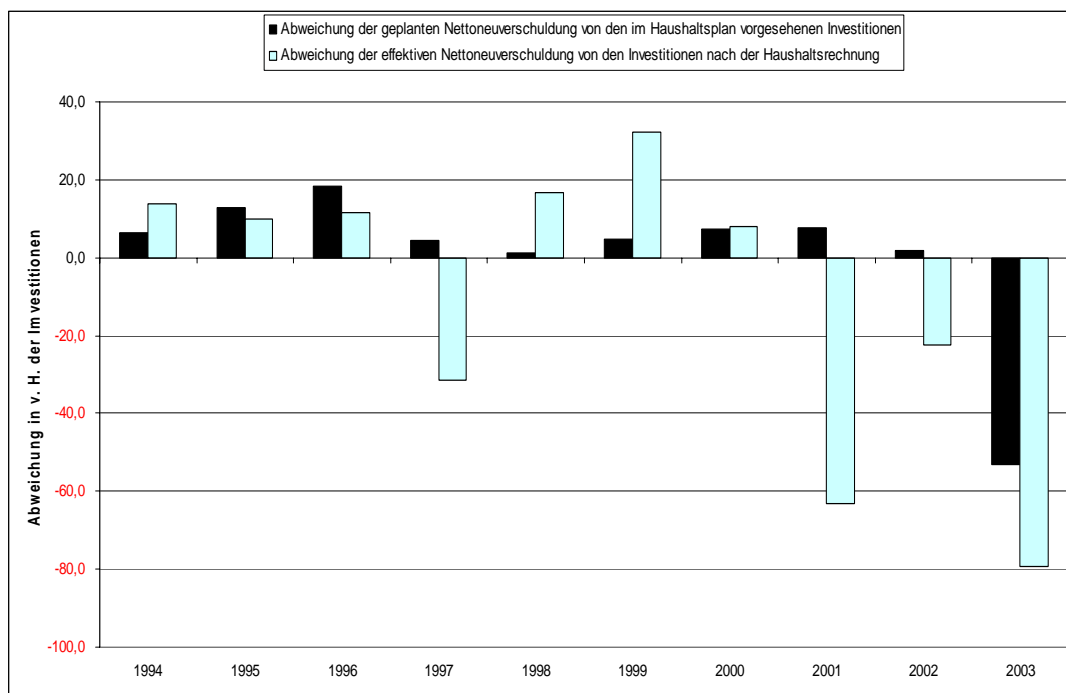
Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	4.899,5 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zu- schüsse und Beiträge für Investitionen	1.203,6 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.695,9 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung <sup>64</sup>	5.663,5 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung <b>überschritt</b> die im Haushaltsplan 2003 veranschlagten Investitionen um (= 53,2 v. H.)	1.967,6 Mio. €

Für den Haushalt**vollzug** 2003 ergeben sich nach der Haushaltsrech-  
nung:

Investitionsausgaben der Hauptgrup- pen 7 und 8	4.683,5 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zu- schüsse und Beiträge für Investitionen	1.023,0 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.660,6 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	6.566,8 Mio. €
Die Nettoneuverschuldung <b>überschritt</b> die Investitionen um	2.906,2 Mio. €
(= 79,4 v. H.)	

Für die Jahre 1994 bis 2003 stellt sich die jeweilige Abweichung der Inves-  
titionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

<sup>64</sup> Nettoneuverschuldung = Obergruppen (31 + 32) ./ (58 + 59).



Wie aus der Grafik erkennbar, ist die Kreditfinanzierungsgrenze im Haushaltsvollzug 2003 – seit dem Jahr 2001 zum dritten Mal in ununterbrochener Reihenfolge – überschritten worden; erstmals im Jahr 2003 wurde die Kreditfinanzierungsgrenze bereits bei der Haushaltsaufstellung überschritten. Für das Jahr 2003 hatte der Haushaltsgesetzgeber bei der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 die Überschreitung der Investitionsgrenze mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

Der jährliche Haushaltsausgleich wird regelmäßig nur über Kredite herbeigeführt. Ungeachtet der hierbei eingehaltenen verfassungsrechtlichen Grundsätze (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 83 Satz 2 LV) schreitet die Verschuldung jährlich weiter fort. Dieser den Bund und alle Länder gleichermaßen treffende Umstand hat über das Land Nordrhein-Westfalen

hinaus bereits mehrfach Anlass zu Überlegungen gegeben, die für die Verschuldung bisher geltenden Grundsätze zu überdenken<sup>65</sup>.

Im Blickpunkt steht der in Art. 83 Satz 2 LV normierte Begriff der Ausgaben für Investitionen als Gegengewicht zur Kreditaufnahme. 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.

Im Übrigen entspräche der Abzug dem Ziel, dass jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst tragen sollte<sup>66</sup>.

Danach ergäben sich für die Jahre 2002 bis 2004, bezogen auf den Landeshaushalt, die folgenden Beträge:

---

<sup>65</sup> Über die Verschuldungssituation des Bundes und der Länder und die für die Kreditaufnahme geltenden Grundsätze haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer Konferenz vom 3. bis 5. Mai 2004 besonders geäußert (vgl. Pressemitteilung 02/2004 des Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs als Ausrichter dieser Konferenz).

<sup>66</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.04.1989, BVerfGE Bd. 79, S. 311.

Jahr	2002		2003 (Nachtragshaushalt)		2004 <sup>67</sup> (2. Nachtragshaushalt)	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mio. €					
Anrechenbare Investitionen <sup>68</sup>	3.422,1	3.298,0	3.695,9	3.660,6	3.664,9	3.532,7
Mögliche Abzugsposten						
• Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	232,2	193,1	114,1	22,7	16,3	27,5
• Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,5	2,9	0,5	6,5	1,5	3,6
• Darlehensrückflüsse	146,9	147,0	216,9	218,0	285,3	283,8
<b>Verbleibende Investitionen</b>	<b>3.042,5</b>	<b>2.955,0</b>	<b>3.364,4</b>	<b>3.413,4</b>	<b>3.361,8</b>	<b>3.217,8</b>
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>3.352,5</b>	<b>4.033,6</b>	<b>5.663,5</b>	<b>6.566,8</b>	<b>7.058,7</b>	<b>6.872,4</b>
<b>Die Nettoneuverschuldung überschritte die verbleibenden Investitionen um</b>	<b>310,0</b>	<b>1.078,6</b>	<b>2.299,1</b>	<b>3.153,4</b>	<b>3.696,9</b>	<b>3.654,6</b>
<b>Die Nettoneuverschuldung unterschritte die verbleibenden Investitionen um</b>	-	-	-	-	-	-

Wie in den Vorjahren überstiege bei dieser wirtschaftlichen Betrachtung auch im Jahr 2004 die Nettoneuverschuldung die verbleibenden Investitionen nicht nur im Haushaltsvollzug, sondern bereits in der Haushaltsplanung.

#### 6.2.4.1 Globale Minderausgaben mit Auswirkungen auf die Kreditfinanzierungsgrenze

Wie eingangs zu lfd. Nr. 6.2.4 festgestellt, wird das zulässige Maß der Kreditfinanzierung des Landeshaushalts durch Art. 83 Satz 2 LV bestimmt. Danach dürfen Einnahmen aus Krediten in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Hierbei kommt der Frage nach

<sup>67</sup> (Vorläufige) Zahlen nach dem 2. NHG 2004 entsprechend der Darstellung in der Drs. 13/6200 (zum Haushalts-Soll) bzw. entsprechend den Angaben des FM NRW zum vorläufigen Kassenabschluss per 15.03.2005 (zum Haushalts-Ist).

<sup>68</sup> Anrechenbare Investitionen = Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 abzüglich der Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen (Obergruppen 31 und 32).

den im Haushalt ausgewiesenen globalen Minderausgaben eine besondere Bedeutung zu, soweit sich Einsparungen auch auf Investitionsausgaben erstrecken.

Der LRH hatte hierzu in seinem Jahresbericht für 2004 Feststellungen getroffen, die sich auf die Aufstellung des Haushaltsplans 2003 bezogen<sup>69</sup>.

Wie vorstehend zu lfd. Nr. 5.3 ausgeführt, betrugen die im Haushaltsjahr **2003** in den Einzelplänen bei den Hauptgruppen 4, 5, 8 und 9 **veranschlagten** globalen Minderausgaben rd. 863,8 Mio. € (Sollbetrag); hiervon entfallen auf den Bereich der Investitionsausgaben der Hauptgruppe 8 insgesamt rd. 0,7 Mio. €.

Im Haushalt**vollzug** tatsächlich erwirtschaftet wurden bei den Investitionsausgaben aber rd. 236,4 Mio. € (Istbetrag<sup>70</sup>).

Auch in den Haushaltsplänen für die Jahre 2004 und 2005 wurden globale Minderausgaben ausgebracht.

Für das Haushaltsjahr **2004** wurden ausgewiesen:

- 47 Mio. € bei der Gruppe 972 und weitere 56,0 Mio. € in den Einzelplänen 02 bis 15<sup>71</sup>.

Für das Haushaltsjahr **2005** wurden veranschlagt:

- 402 Mio. € bei der Gruppe 972 im Einzelplan 20 und weitere 163,7 Mio. € Minderausgaben in den Einzelplänen 02 bis 15<sup>72</sup>.

Die Einsparungen in der Gruppe 972 dürfen im disponiblen Bereich erwirtschaftet werden. Wenn auch über die Aufteilung der globalen Minderaus-

---

<sup>69</sup> Drs. 13/5605, Abschnitt A Nr. 8 (Seiten 67/68).

<sup>70</sup> Haushaltsrechnung 2003, Band I (Seite 95). Vor Erstellung der Haushaltsrechnung hatte das FM NRW den auf den Bereich der Investitionsausgaben entfallenden Anteil der globalen Minderausgabe 2003 noch mit 172,9 Mio. € angegeben (Vorlage 13/2900 vom 23.06.2004).

<sup>71</sup> Die Einzelheiten sind aus der Drs. 13/5490 vom 27.05.2004 zum Entwurf des (ersten) Nachtragshaushaltsgesetzes 2004, dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2004 vom 21.07.2004 (GV.NRW. S. 399) sowie aus der Finanzplanung 2004 bis 2008, Drs. 13/6100, ersichtlich.

<sup>72</sup> Drs. 13/4860 vom 09.01.2004 bezüglich der Aufstellung des Haushaltsplans 2004/2005, Drs.13/6201 vom 15.11.2004 bezüglich der Aufstellung des Nachtragshaushaltsplans 2005 und der Finanzplanung 2004 bis 2008, Drs. 13/6100.

gaben auf die einzelnen Titel vom Haushaltsgesetzgeber keine Festlegungen getroffen wurde, ist – in Ermangelung eines entsprechenden Haushaltsvermerks und entsprechend der Praxis der Vorjahre – damit zu rechnen, dass zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben auch die veranschlagten Investitionsausgaben herangezogen werden. Dies wiederum hätte, wie dargestellt, Auswirkungen auf die Kreditobergrenze.

Wie sich aus der mittelfristigen Finanzplanung ergibt, sind auch für die Folgejahre 2006 bis 2008 erneut globale Minderausgaben in Höhe von jeweils rd. 825 Mio. € vorgesehen<sup>73</sup>.

In seinen Vorgaben an die Ressorts zur Aufstellung des geplanten Doppelhaushalts für die Jahre 2006/2007 hat das FM die vom LRH aufgezeigte Problematik anerkannt, indem es darauf hinweist, dass die erforderlichen Einsparungen zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben von jeweils 850 Mio. € (damit 25 Mio. € zusätzlich) in 2006 und 2007 zur Einhaltung der Regelobergrenze bei der Kreditaufnahme ausschließlich bei konsumtiven Ausgaben abzusetzen sind<sup>74</sup>.

#### **6.2.4.2 Sondereffekt für den Haushalt 2005 mit Auswirkungen auf die Kreditfinanzierungsgrenze**

Bezogen auf das Haushaltsjahr 2005 müssten bei wirtschaftlicher Betrachtung von den im Landeshaushalt veranschlagten Gesamtinvestitionen, die die verfassungsmäßige Verschuldungsobergrenze darstellen, ebenfalls die einer nachhaltigen Finanzplanung<sup>75</sup> entgegenstehenden Sondereffekte in Abzug gebracht werden. Die eigenständige Betrachtung für den Haus-

---

<sup>73</sup> Finanzplanung des FM NRW für 2004 bis 2008 (Drs. 13/6100).

<sup>74</sup> Erlass vom 29.01.2005 zur Aufstellung des Entwurfs eines Doppelhaushaltes für die Haushaltsjahre 2006/2007 und der Finanzplanung bis 2009 (Az.: I 1 – 1520 – 1/06-07) / I C 4 / 1 – 2 – 1).

<sup>75</sup> Zu den Begriffen „nachhaltige Finanzplanung“ bzw. „nachhaltige Finanzpolitik“ vgl. Landtagszuschrift 13/2553 und Vorlage 13/3177.

halt 2005 – auch vom FM selbst als Sondereffekt bezeichnet – ergibt sich aus der Umsetzung von Maßnahmen in Zusammenhang mit der beihilfe-rechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission in Sachen WestLB<sup>76</sup>.

Bei dem im Nachtragshaushaltsplan für 2005<sup>77</sup> veranschlagten Betrag von 1.392 Mio. € handelt es sich um Einnahmen bei Kapitel 20 610 Titel 129 21 bzw. Ausgaben bei Kapitel 20 610 Titel 831 13. Der durch die zusätzlichen Investitionsausgaben von 1.392 Mio. € bewirkte Sondereffekt erhöht das Investitionsvolumen des Nachtragshaushalts 2005 von bisher 3.822,7 Mio. €<sup>78</sup> auf 5.214,7 Mio. €. Dem steht die nach dem Nachtragshaushalt 2005 von zuvor 3.762,2 Mio. €<sup>78</sup> um 1.410,0 Mio. €<sup>79</sup> auf 5.172,2 Mio. € erhöhte Nettoneuverschuldung gegenüber. Die Nettoneuverschuldung liegt damit (nur) um 42,5 Mio. € unterhalb der Regelobergrenze für die Kreditaufnahme.

Ohne den einmaligen Sondereffekt des zusätzlichen Investitionsvolumens von 1.392 Mio. € würde die Regelobergrenze für die Nettoneuverschuldung um 1.349,5 Mio. € allerdings – deutlich – überschritten.

Hatte der Haushaltsgesetzgeber für die Jahre 2003 und 2004 die Überschreitung der Investitionsgrenze mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet, sieht er für das zweite Jahr des Doppelhaushalts 2004/2005, das Haushaltsjahr 2005, mit dem Unterschreiten der

---

<sup>76</sup> Das FM NRW führt hierzu in Abschnitt 3 der Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2004 bis 2008, Drs. 13/6100, aus: Der dem Land Nordrhein-Westfalen aufgrund der Festsetzung der Kommission von der WestLB AG zufließende Rückzahlungsbetrag von 1.392 Mio.€, der die Neutralisierung von Wettbewerbsvorteilen aus der seinerzeitigen Einbringung des Vermögens der landeseigenen Wohnungsbauförderungsanstalt dient, soll im Rahmen einer Beteiligungs- bzw. Kapitalmaßnahme sofort in vollem Umfang wieder in die Landesbank eingelegt werden. Die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben sind daher bei Auswertungen auf der Basis haushaltsbezogener Kennzahlen aus der Vergleichsbasis herauszurechnen.

<sup>77</sup> S. Ausführungen des FM NRW in Abschnitt 3.2 der Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2004 bis 2008 (Drs. 13/6100):

<sup>78</sup> Darstellung in Drs. 13/4860 (Seite 14).

<sup>79</sup> Darstellung in Drs. 13/6101 (Seite 17).

Regelobergrenze für die Kreditaufnahme um rund 40 Mio. €<sup>80</sup> die Voraussetzungen für einen verfassungsgemäßen Haushalt im Sinne von Art. 83 Satz 2 LV NRW wieder als erfüllt an.

#### Zusammenfassung zu Nr. 6.2.4:

Die vorstehende Betrachtung der **verbleibenden** – anrechenbaren – Investitionsausgaben des Landes im Haushaltsjahr 2005 verdeutlicht, dass die Nettoneuverschuldung seit dem Jahre 2002 nun schon zum vierten Mal in ununterbrochener Reihenfolge die kreditfinanzierten Investitionen überschritte.

#### 6.2.5 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2003 hatte sich der Schuldenstand<sup>81</sup> des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	93.158,8 Mio. €
um	6.565,8 Mio. €
<hr/>	
auf	99.724,6 Mio. €

Von dem Schuldenstand entfielen

auf Kreditmarktschulden	96.183,5 Mio. €
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	3.541,0 Mio. €

Die Entwicklung der Gesamtschulden<sup>82</sup> stellt sich wie folgt dar:

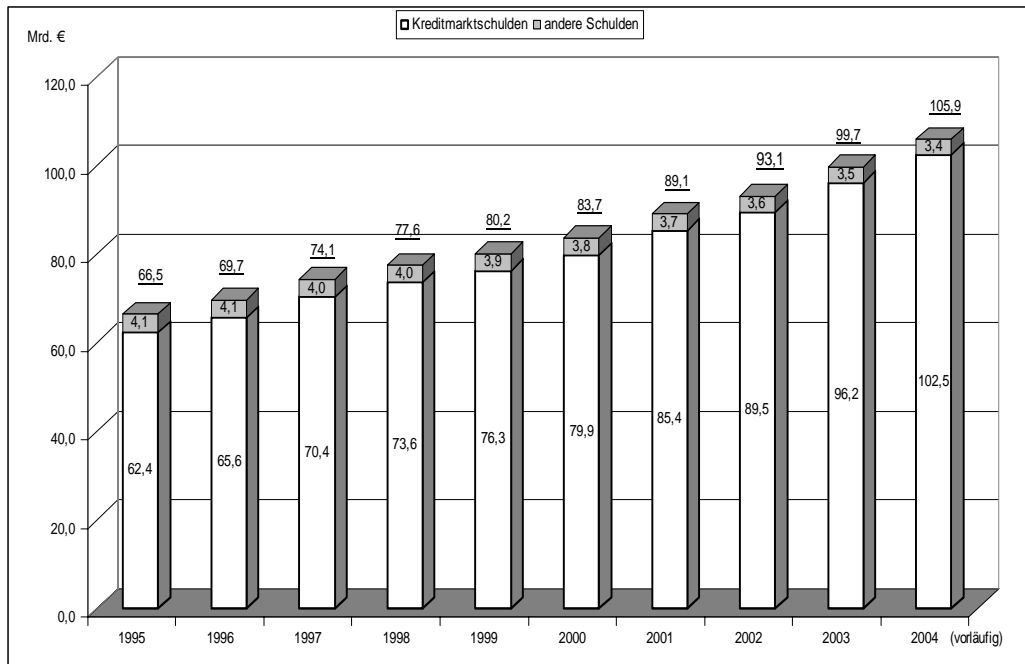
---

<sup>80</sup> Darstellung im Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 (Drs. 13/6201, Abschnitt E, Seite 17).

<sup>81</sup> Angaben des FM NRW in der Haushaltsrechnung (Anlage VI a, Band I, Seite 134). Differenz durch Rundungen.

<sup>82</sup> Für 2004 handelt es sich um die Zahlen zum Stichtag 31.12.2004 (Vorlage 13/3211).





Die Entwicklung verdeutlicht einen ständig ansteigenden Schuldenstand. Die jährlichen Steigerungsraten fallen mit 6,4 v. H. von 2000 auf 2001, 4,5 v. H. von 2001 auf 2002, 7,1 v. H. von 2002 auf 2003 und 6,2 v. H. von 2003 auf 2004 allerdings unterschiedlich aus.

Der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2004 übersteigt mit rd. 105,9 Mrd. € sogar noch die für das Jahr vorgenommene Prognose von 105,7 Mrd. €<sup>83</sup>. Für das Jahresende 2005 sieht der Finanzplan einen Schuldenstand von 110,9 Mrd. € und für das Jahresende 2006 einen von 114,8 Mrd. € vor. Das Planungsergebnis ist für 2007 mit 118,5 Mrd. € und für 2008 mit 121,6 Mrd. € prognostiziert.

<sup>83</sup> Finanzplanung 2004 bis 2008 (Drs. 13/6100) nach dem Stand von November 2004.

## 6.2.6 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1994 bis 2003 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	Insgesamt <sup>84</sup>
	in Mio. €		
1994	2.017,01	793,99	2.810,99
1995	2.018,41	843,84	2.862,25
1996	2.126,49	902,89	3.029,38
1997	2.391,46	996,11	3.387,57
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.667,55 <sup>85</sup>	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62 <sup>85</sup>	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35 <sup>85</sup>	6.217,14

<sup>84</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>85</sup> Der Betrag erhöht sich um die nach § 3 BLBG in Verbindung mit dem jährlichen Haushaltsgesetz bestehende Haftung des Landes für die Kreditaufnahme durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen.

Für das Haushaltsjahr 2001 betrug die bestehende Haftung des Landes gemäß § 2a HG 2001 ausweislich der Haushaltsrechnung, Anlage VI a, Abschnitt B 3, Gewährleistungsverpflichtungen, 558.515.800 DM (entspricht 285.564.594 €). Im Gegensatz zur Darstellung in der Haushaltsrechnung für 2001 ist die den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen betreffende Kreditaufnahme bei den das Haushaltsjahr 2001 betreffenden Angaben nicht in die das Land Nordrhein-Westfalen unmittelbar betreffende Aufstellung zu Bürgschafts- und Gewährleistungsverpflichtungen eingerechnet worden.

Für das Haushaltsjahr 2002 betrug die aus den kumulierten Beträgen der in den Jahren 2001 und 2002 getätigten Kreditaufnahmen bestehende Haftung des Landes gemäß § 2a HG 2002 insgesamt 515.564.594 €.  
Für das Haushaltsjahr 2003 belief sich der mit den Vorjahreswerten kumulierte Haftungsbetrag gemäß § 2a HG 2003 auf insgesamt 758.814.594 €.

Die Darstellungen für 2002 und 2003 entsprechen dem in der Anlage VI a der jeweiligen Haushaltsrechnung nachrichtlich ausgewiesenen Schuldenstand des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen.

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 3.406,15 Mio. € oder 121,17 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

Haushalts- jahr	Einnahmen im Zusammen- hang mit Gewähr- leistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Ge- währleistungen			Belastung des Landes- haushalts  (Spalten 4, 5 und 6 ./.. Spal- ten 2 + 3)
	Gebühren	Einnahmen aus der Inanspruch- nahme aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 14)	Bearbei- tungsent- gelte	Anteilige Bürg- schafts- entgelte des Bundes	Inanspruch- nahmen aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
in Mio. €						
1995	6,48	1,94	3,81	0,08	40,33	35,80
1996	7,09	1,14	4,18	0,11	48,67	44,74
1997	13,91	0,53	10,13	0,12	29,01	24,82
1998	9,64	0,77	5,28	0,04	52,05	46,95
1999	9,42	1,85	5,13	0,04	110,14	104,04
2000	9,94	1,19	5,85	0,09	47,32	42,13
2001	10,47	2,77	6,09	0,09	52,59	45,54
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88
2003	10,76	6,47	6,02	0,08	110,89	99,76
2004	10,85	3,59	6,03	0,08	118,61	110,28

### 6.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin äußerst angespannt; sie hat sich im Haushaltsjahr 2003 gegenüber 2002 mit einem Anstieg der Nettokreditaufnahme um 2,5 Mrd. € weiter verschlechtert.

Im Jahr 2004 erreichte die Nettokreditaufnahme mit 6,9 Mrd. € einen neuen Höchststand.

Die Gesamtverschuldung des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2004 105,89 Mrd. €<sup>86</sup>.

Ungeachtet der in den vergangenen Jahren von der Landesregierung ergriffenen Maßnahmen, die Ausgabensteigerungen zu begrenzen, hat die Verschuldung des Landes mit dem inzwischen deutlich überschrittenen Schwellenwert von 100 Mrd. € ein Ausmaß erreicht, das dem Volumen von mehr als zwei Haushaltsjahren entspricht.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die zur Rückführung des erreichten hohen Niveaus der Verschuldung bestehende Notwendigkeit für eine langfristig angelegte und damit nachhaltige Finanzpolitik zwischenzeitlich zwar seit geraumer Zeit erkannt<sup>87</sup>. Gleichwohl führt die Neuverschuldung der Haushalte für die Jahre 2004 und 2005 dazu, dass der Stand der erreichten Verschuldung weiter ansteigt.

Die Umsetzung langfristig greifender Konzepte zur Kreditbegrenzung und Haushaltskonsolidierung ist entgegen anderer Aussagen der Mittelfristigen Finanzplanung<sup>88</sup> bisher noch nicht eindeutig erkennbar.

---

<sup>86</sup> Vorlage 13/3211 und vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.5 – Schuldenstand –.

<sup>87</sup> Sitzungsniederschrift 13/780 über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 06.02.2003; Vorlage 13/3177.

<sup>88</sup> Finanzplanung 2004 bis 2008 des FM NRW (Drs. 13/6100, S. 35 ff. und S. 49 f.).

**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 die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen.

**7.2** Ein Landschaftsverband hatte Buchungen zu Einnahme- und Ausgabebetiteln vorgenommen, die nach der Neuordnung der Landesregierung<sup>89</sup> nicht mehr Gegenstand der Veranschlagung im Haushaltsplan waren. Die Ursache für die bei unzutreffenden Einnahme- und Ausgabebetiteln vorgenommenen Buchungen lag darin, dass der Landschaftsverband die Änderungen der Buchungsstellen nicht nachvollzogen hatte.

Im Zuge des Jahresabschlusses 2003 konnten allerdings sämtliche Buchungen des Landschaftsverbands korrigiert werden. Das Ergebnis der Haushaltsrechnung ist dadurch nicht beeinträchtigt.

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

---

<sup>89</sup> Vgl. Entscheidung des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß Art. 52 Abs. 3 LV NRW vom 25.11.2002 (bekannt gegeben mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 28.11.2002, Az.: I 3) i. V. m. den Schreiben des FM NRW vom 10.12.2002 und 11.03.2003 (Az.: I 2 – 1700 – 7).

## **8 Auswirkungen auf den Landeshaushalt durch Ausgliederung von Verwaltungsteilen in Landesbetriebe und Sondervermögen**

### **8.1 Vorbemerkung**

Das Land NRW hat, wie Bund und andere Länder auch, in den letzten Jahren zunehmend Verwaltungsbereiche in Landesbetriebe nach § 14a Landesorganisationsgesetz umgewandelt bzw. als Sondervermögen oder als Anstalten des öffentlichen Rechts ausgestaltet und aus dem Kernbereich des Haushalts verlagert.

Im Jahr 2003 verfügte das Land über zehn Landesbetriebe (s. lfd. Nr. 5.1). Bereits seit 2001 besteht das wie ein Landesbetrieb organisierte Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW); zum 01.01.2005 wurde der Landesbetrieb Wald und Holz geschaffen.

Seit 2001 werden die Fachbereiche Medizin der Universitäten Bonn, Münster, Köln, Aachen, Düsseldorf und Essen wie Landesbetriebe nach § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) behandelt; die sechs bisher wie Landesbetriebe geführten Universitätskliniken wurden als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet.

Ferner werden mehrere Hochschulen mit einem Globalhaushalt wie Landesbetriebe behandelt (Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Universität Bielefeld, Fachhochschulen Münster und Niederrhein); eine weitere Fachhochschule (FH Bonn-Rhein-Sieg) ist mit Beginn des Jahres 2005 hinzugekommen.

## **8.2 Erhebungen**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in einer Untersuchung neben der Gesamtzahl der Ausgliederungen insbesondere das finanzielle und personelle Volumen der nicht mehr im Kernhaushalt enthaltenen Bereiche betrachtet. Er ist der Frage nachgegangen, inwieweit die Darstellung des Haushaltsgeschehens und die haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen des Landes durch die Ausgliederung von Verwaltungsteilen in Landesbetriebe und Sondervermögen verändert wurden. Schwerpunktmäßig wurden die Personalausgaben und die Personalausgabenquote untersucht. Maßstab der Untersuchung waren die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Einheit und Vollständigkeit, also die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Haushalts.

Die Universitätskliniken sind als Anstalten des öffentlichen Rechts Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit; sie wurden in die Untersuchung nicht einbezogen.

Von einer Erfassung des Staatsbads Oeynhausen wurde wegen der anstehenden Kommunalisierung von Teilen des Staatsbades abgesehen.

## **8.3 Ergebnisse**

Die Landesbetriebe, der BLB NRW und die wie Landesbetriebe behandelten Fachbereiche Medizin und Hochschulen mit Globalhaushalten sowie die Fachhochschulen sind rechtlich unselbstständig, d. h. ihr Handeln ist dem Land zuzurechnen. Die Ausgaben und Einnahmen sind letztlich solche des Landes; für die Verbindlichkeiten haftet das Land unbegrenzt.

Bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind nur die Zuführungen oder Ablieferungen im Haushaltsplan zu veranschlagen (§ 26 Abs. 1 und 2 LHO).

Mit der Umwandlung von Verwaltungsbereichen in Landesbetriebe entfällt daher der Ausweis der entsprechenden Personalausgaben im Kernhaus-

halt. Das Absinken der Ausgaben der Hauptgruppe 4 im Kernhaushalt geht einher mit einem Anstieg der in der Hauptgruppe 6 erfassten Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse.

Um ein vollständigeres Bild der Personalausgaben und ihrer Entwicklung zu vermitteln und um die Vergleichbarkeit der Personalausgabenquote in Zeitreihen und zwischen den Ländern zu ermöglichen, müssen die entsprechenden Personalaufwendungen in den Landesbetrieben und Sondervermögen den Ausgaben im Kernbereich des Haushalts hinzugerechnet werden.

Zu diesem Zweck hat der LRH die zahlungswirksamen Personalaufwandsbeträge um die von den Landesbetrieben geleisteten Versorgungszuschläge in Höhe von 30 v. H. der laufenden ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge und Sonderzuwendungen der Beamten bereinigt, um zu Beträgen zu gelangen, die den Personalausgaben des Kernhaushalts entsprechen. Der um die Versorgungszuschläge bereinigte zahlungswirksame Personalaufwand der Landesbetriebe (LDS, Landesvermessungsamt, Geologischer Dienst, Straßenbau, BLB NRW, Mess- und Eichwesen, Materialprüfungsamt, drei GGRZ) betrug

für 2001	rd. 566.875,8 T€
für 2002	rd. 573.911,9 T€
für 2003	rd. 586.177,8 T€

Der jeweilige Jahresbetrag ist mit den Personalausgaben des Kernhaushalts vergleichbar und muss daher dem Haushaltsbetrag der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet werden.

Die Personalaufwendungen der wie Landesbetriebe behandelten Fachbereiche Medizin der Hochschulen betragen ausweislich der Wirtschaftspläne



für 2001	rd. 343.951,6 T€
für 2002	rd. 349.826,0 T€
für 2003	rd. 353.966,4 T€

Nach den Wirtschaftsplänen der wie Landesbetriebe behandelten Hochschulen betragen die Personalaufwendungen für 2003 rd. 454.077,8 T€. Anders als bei den Landesbetrieben und dem BLB NRW wird ein Versorgungszuschlag nicht erhoben.

Die Summe aus den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 und dem bereinigten zahlungswirksamen Personalaufwand der ausgelagerten Bereiche beträgt im Vergleich zu den Personalausgaben im Kernhaushalt:

Hj.	Personalausgaben in Hauptgruppe 4 (bisher)	Bereinigter zahlungswirksamer Personalaufwand der ausgelagerten Bereiche (insgesamt)	Summe Personalausgaben (neu)
in Mio. €, gerundet			
2001	19.193,7	910,8	20.104,5
2002	19.906,5	923,7	20.830,2
2003	19.573,6	1.394,3	20.967,9

Unter Berücksichtigung der so zusammengefassten Personalausgaben beträgt die Personalausgabenquote, das ist der Anteil der Personalausgaben (Hauptgruppe 4) an den bereinigten Gesamtausgaben:

Hj.	Bereinigte Gesamtausgaben (unverändert)	Personalausgabenquote (bisher)	Summe Personalausgaben (neu)	Personalausgabenquote (neu)
2001	47.436,9	40,5	20.104,5	42,4
2002	47.724,7	41,7	20.830,2	43,6
2003	47.416,7	41,3	20.967,9	44,2

In den Jahren 2001 und 2002 lag die unter Berücksichtigung des Personalaufwands in den ausgelagerten Bereichen berechnete Personalausgabenquote damit um rd. 2 Prozentpunkte höher. Für das Jahr 2003 steigt unter Einbeziehung der seit 2003 wie Landesbetriebe behandelten Hochschulen die Personalausgabenquote auf über 44 v. H. an. Die so berechnete Personalausgabenquote liegt um mehr als 3 Prozentpunkte höher als die vom FM in der Mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007 für das Jahr 2003 angegebene Quote von 40,8 v. H.<sup>90</sup>

Die Beanspruchung der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Hauptgruppe 0) durch Personalausgaben beträgt für den Kernhaushalt:

Hj.	Personalausgaben in Hauptgruppe 4 (bisher)	Steuern und steuerähnliche Abgaben (unverändert)	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen (bisher)
	in Mio. €, gerundet		v. H.
2001	19.193,7	33.883,0	56,7
2002	19.906,5	36.187,6	55,0
2003	19.573,6	33.673,7	58,1

Unter Berücksichtigung der zusammengefassten Personalausgaben werden die nachgenannten Anteile der Steuereinnahmen für Personal ausgegeben:

Hj.	Summe Personalausgaben (neu)	Steuern und steuerähnliche Abgaben (unverändert)	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen (neu)
	in Mio. €, gerundet		v. H.
2001	20.104,5	33.883,0	59,3
2002	20.830,2	36.187,6	57,6
2003	20.967,9	33.673,7	62,3

<sup>90</sup> Drs. 13/4501, Ziffer 3.3.1 (S. 51 ff.)

Für das Jahr 2003 wird ein um mehr als 4 Prozentpunkte höherer Anteil der Steuereinnahmen für Personal ausgegeben.

#### **8.4 Würdigung und Vorschläge des LRH**

Der LRH hat bereits anlässlich der Vorlage des Ergebnisses der Untersuchung zur Verbesserung der Information des Parlaments über die Finanzlage des Landes im Jahr 1992<sup>91</sup> als Beratung nach § 88 Abs. 2 Satz 1 LHO dargelegt, dass es an zusammengefassten Informationen fehlt, die den Finanzstatus des Landes insgesamt und seine jährliche Veränderung anhand einiger weniger Kennzahlen verständlich machen. Nach Auffassung des LRH ist der Informationsgehalt der traditionellen Rechnungslegung dadurch begrenzt, dass sie sich auf den Nachweis des Haushaltsgeschehens im Kernbereich der Verwaltung beschränkt. Um mit Hilfe der Rechnungslegung die finanzielle Gesamtlage einer Gebietskörperschaft abzubilden, gilt es, die in unterschiedlicher Form verselbstständigten Einheiten daraufhin zu prüfen, inwieweit sie in die staatliche Rechnungslegung einbezogen werden sollen.

Die Bildung eigenständiger Einheiten neben dem Kernhaushalt wirkt sich nicht nur auf das Volumen und die Struktur der Einnahmen und Ausgaben aus, sondern auch auf das Vermögen und die Schulden sowie die Kreditaufnahme und künftige Zahlungsverpflichtungen des Landes.

Der LRH hat daher gegenüber dem FM angeregt, dem Parlament an geeigneter Stelle künftig einen zusammenfassenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Aktivitäten des Landes in den als Landesbetriebe und Sondervermögen ausgestalteten Bereichen zu geben.

---

<sup>91</sup> Vorlage 11/1241, NRW 1990 – Finanzieller Jahresbericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Prototyp)

Einen solchen Überblick hält der LRH auch in der kameralen Haushaltswirtschaft für möglich und notwendig.

Es sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass künftig die unterschiedlichen haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen für den Kernhaushalt einschließlich der Landesbetriebe und Sondervermögen ausgewiesen werden.

## **8.5 Stellungnahme des FM**

Das FM hat ausgeführt, dass eine nachrichtliche Korrekturrechnung der Personalausgaben unter Einbeziehung des Personalaufwands der Landesbetriebe zwar im Zeitvergleich zu einer höheren Transparenz führen würde, jedoch seien solche Vergleichsberechnungen mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Auch unter dem Aspekt der Ländervergleichbarkeit sieht das FM keine Handlungsnotwendigkeit, da diese nicht verbindlich verlangt werde. Im Übrigen dürfte es aufgrund der Bildung von Landesbetrieben in anderen Ländern faktisch unmöglich sein, die Vergleichbarkeit herzustellen.

Das FM beabsichtigt, die Darstellung von Personalstellen der ausgegliederten Bereiche insgesamt einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Wenn auch eine Korrekturrechnung in monetärer Hinsicht aufgrund des damit verbundenen erheblichen Mehraufwandes abgelehnt werde, so könne eine verbesserte Darstellung der Stellen in den ausgelagerten Bereichen, die zumindest mittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert würden, in Erwägung zu ziehen sein.

Das FM erkenne das Bestreben des LRH an, dem Leser von Haushaltsplan und –rechnung einen umfassenden Überblick der jeweils aktuellen Finanzlage des Landes zu ermöglichen. Das Informationsbedürfnis könne aber schon mit der bisherigen Form der Darstellung ausreichend gestillt werden. Insbesondere werde die vom LRH vorgeschlagene Parallelrechnung, die die tatsächlich vorgenommenen haushaltsrechtlichen Veränderungen hinsichtlich der ausgelagerten Bereiche negiere, abgelehnt.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## **B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landes- regierung**

### **I. Besondere Organisations-, System- und Verfahrens- prüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen**

#### **9 Beteiligung des Landes an einer Immobiliengesellschaft**

*Der Landesrechnungshof sieht in der Betätigung des Landes als Mehrheitsgesellschafter einer Immobiliengesellschaft ein wachsendes finanzielles Risiko; einhergehend tritt die ursprüngliche Kernaufgabe der Immobiliengesellschaft, die seinerzeit das wichtige Landesinteresse begründete, mehr und mehr in den Hintergrund.*

*Das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport hat die Verwaltung der Beteiligung des Landes an der Immobiliengesellschaft unzureichend wahrgenommen, insbesondere fehlte die erforderliche Steuerung der Beteiligungen an dem sich stetig ausweitenden Unternehmensverbund.*

*Der Landesrechnungshof hat frühzeitig und wiederholt dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport und dem Finanzministerium die finanziellen Risiken aufgezeigt, die dem Mehrheitsgesellschafter Land aus der nicht mehr mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Einklang stehenden Beteiligung an der Immobiliengesellschaft erwachsen können. Dies hat bislang zu keinem anderen, das finanzielle Risiko des Landes minimierenden Verhalten des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport geführt.*

***Auch das Finanzministerium hat letztlich zu allen einwilligungspflichtigen Geschäften dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport seine Einwilligung nicht versagt und damit der Fehlentwicklung nicht entgegen gewirkt.***

## **9.1 Ausgangslage**

Das Land ist seit 1970 Mehrheitsgesellschafter einer im Bereich Städtebau und Wohnungswirtschaft tätigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (nachfolgend Immobiliengesellschaft). Im Jahr 1997 übertrug das Land seine Anteile an der Immobiliengesellschaft auf die landeseigene Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (BVG). Das Finanzministerium (FM) hat hierzu dem Landesrechnungshof (LRH) mitgeteilt, dass „die auf die BVG übertragenen Beteiligungen in der Vermögenssphäre des Landes verbleiben; an der Verantwortlichkeit des Landes für seine Beteiligungen ändert sich durch die Übertragung an die BVG nichts“. Die seither mittelbare Beteiligung des Landes an der Immobiliengesellschaft wird nach wie vor wie eine unmittelbare Beteiligung behandelt.

Die Verwaltung der Beteiligung an der Immobiliengesellschaft einschließlich der Gesellschaften, an denen sie beteiligt ist, obliegt dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS), vormals Ministerium für Bauen und Wohnen (MBW). Grundlage für das Eingehen und die Verwaltung von Landesbeteiligungen sind die §§ 65 ff. der Landeshaushaltsordnung (LHO) und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften sowie der Erlass des FM über die „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Nordrhein-Westfalen“, nachfolgend Hinweise genannt. Das MSWKS hat die aus dem Beteiligungsverhältnis erwachsenen Rechte und Pflichten unter Berücksichtigung der Interessen des Landes wahrzunehmen. Bei einwilligungsbedürftigen Geschäften hat es das FM einzubinden und den LRH zeitgleich zu unterrichten.

Grundsätzlich birgt jede kapitalmäßige Beteiligung an einem Unternehmen ein finanzielles Risiko. Insbesondere deshalb soll sich das Land gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO nur dann an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Das „wichtige Interesse des Landes“ ist gesetzlich nicht definiert. Es wird allgemein dann bejaht, wenn hierdurch bedeutsame Aufgaben des Landes erfüllt werden. Eine bloße Beteiligung zum Zweck der Steuerersparnis oder der Geldanlage ist hingegen unzulässig. Damit dem mit der Beteiligung verfolgten Zweck Rechnung getragen werden kann, muss der Unternehmenszweck so konkret wie möglich im Gesellschaftsvertrag festgelegt sein. Dies sehen auch die Hinweise vor.

Bereits im Jahr 1992 erhielt die Immobiliengesellschaft durch Änderung des Gesellschaftsvertrags die Berechtigung, alle Geschäfte zu tätigen, die dem Gesellschaftszweck förderlich sind, insbesondere Zweigniederlassungen zu gründen, andere Unternehmen zu erwerben oder sich an solchen zu beteiligen. Die aufgrund des früheren Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG)<sup>92</sup> auf „vier von Hundert“ begrenzte Dividendenausüttung wurde insoweit geändert, dass nunmehr „in der Regel der Gewinnanteil jährlich 4 von Hundert der Einlagen der Gesellschafter nicht übersteigen“ soll. Gleichzeitig wurde der Tätigkeitsbereich der Immobiliengesellschaft, der bis dahin auf das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen begrenzt war, dahingehend erweitert, dass nur noch der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit in Nordrhein-Westfalen liegt. Dem LRH wurde die Erweiterung des räumlichen Tätigkeitsbereichs damit erläutert, dies sei

---

<sup>92</sup> Das WGG wurde zum 1. Januar 1990 durch das Steuerreformgesetz 1990 aufgehoben.



notwendig, um in den neuen Bundesländern Aufbauhilfe leisten zu können. Das FM hatte dem MBW seine erforderliche Einwilligung zur Änderung des Gesellschaftsvertrags erteilt.

Im Jahr 1999 sollte der Gesellschaftsvertrag der Immobiliengesellschaft in wesentlichen Punkten geändert werden:

- Waren der Gesellschaft ursprünglich die Wahrnehmung von städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aufgaben, Maßnahmen der Standortentwicklung und Strukturpolitik, die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Bereitstellung preiswerten Wohnraums für breite Schichten der Bevölkerung zugewiesen (nachfolgend Kernaufgabe genannt), so sollten nunmehr zu ihren Aufgaben die Errichtung, der Um- und Ausbau, die Modernisierung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Wohnungen und sonstigen Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen sowie die Planung und Durchführung städtebaulicher Erschließungs-, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, insbesondere Maßnahmen der Standort- und Stadtentwicklung gehören.
- Erstmals war vorgesehen, dass die Immobiliengesellschaft ihre Unternehmensziele im Wettbewerb verwirklicht.
- Hinsichtlich der Dividendenausschüttung war eine Begrenzung der Höhe nach nicht mehr vorgesehen.

Das MBW bat das FM um Einwilligung zu den Änderungen und unterrichtete hierüber den LRH. Der LRH hatte bereits im Rahmen dieser Unterrichtung eingewandt, dass die beabsichtigten Änderungen des Gesellschaftsvertrags nicht mehr mit dem wichtigen Interesse des Landes (§ 65 LHO) im Einklang stehen und die Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes an der Immobiliengesellschaft nicht mehr gegeben sind. Er hat moniert, dass der geänderte Unternehmenszweck so weitläufig gefasst ist,

dass die Aufgaben der Gesellschaft auch von anderen Wohnungs-, Planungs- und Bauträgergesellschaften durchgeführt werden können und die bisherigen Regelungen über eine sichere und verantwortbare Wohnungsverversorgung breiter Schichten der Bevölkerung entfallen sind. Zwar soll nach den Bekundungen des MBW sowohl die traditionelle wohnungs- und sozialpolitische Zielsetzung durch die landesbeteiligten Wohnungsgesellschaften langfristig gesichert werden als auch die Strukturpolitik eine ihrer wesentlichen Aufgaben bleiben. Beide Aufgabenbereiche sind jedoch nicht mehr genannt. Die Änderungen des Gesellschaftsvertrags eröffnen zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten, deren finanzielle Risiken letztlich vom Land zu tragen sind. Im Wegfall der Begrenzung der Dividendenausschüttung sieht der LRH die Fortentwicklung des Unternehmens zu einer Gesellschaft, die ausschließlich marktwirtschaftlich und ergebnisorientiert tätig sein soll. Auch eine Tätigkeit der Gesellschaft außerhalb von Nordrhein-Westfalen hält der LRH mit dem wichtigen Landesinteresse für nicht vereinbar.

Ungeachtet dieser auch dem FM mitgeteilten Bedenken hat das FM dem MBW seine zu den Änderungen des Gesellschaftsvertrags erforderliche Einwilligung erteilt. Der Gesellschaftsvertrag wurde entsprechend geändert.

## **9.2 Umfang und Ziel der Prüfung**

Ausgehend von den Änderungen des Gesellschaftsvertrags ist der LRH bei seiner Prüfung der Betätigung des Landes als Gesellschafter der Immobiliengesellschaft insbesondere der Frage nachgegangen, wie sich diese Änderungen tatsächlich ausgewirkt haben, wie das MSWKS als beteiligungsverwaltendes Ressort seine Rechte und Pflichten wahrgenommen und wie das FM bei einwilligungsbedürftigen Geschäften mitgewirkt hat.

Hierbei wurden auch örtliche Erhebungen bei der Immobiliengesellschaft durchgeführt. Der Schwerpunkt der Prüfung betraf die Jahre 1999 bis 2002; soweit erforderlich wurden auch andere Jahre in die Prüfung einbezogen.

War im Jahr 2002 noch beabsichtigt, die von der BVG gehaltenen Gesellschaftsanteile des Landes an der Immobiliengesellschaft zu verkaufen, so hat die Landesregierung Mitte 2004 die Entscheidung getroffen, diese Anteile nicht mehr zu veräußern.

### **9.3 Feststellungen**

Der LRH sieht in der Beteiligung an der Immobiliengesellschaft ein wachsendes hohes finanzielles Risiko für das Land; einhergehend tritt die ursprüngliche Kernaufgabe der Gesellschaft, die seinerzeit das wichtige Landesinteresse begründete, mehr und mehr in den Hintergrund.

Insbesondere hat die Prüfung des LRH Folgendes ergeben:

#### **9.3.1 Ausweitung des Unternehmensverbundes**

**9.3.1.1** Der gesamte Unternehmensverbund der Immobiliengesellschaft hat sich seit der Änderung des Gesellschaftsvertrags im Jahr 1992 ausgeweitet. Betrug zum 31. Dezember 1991 die Anzahl der Beteiligungen der Immobiliengesellschaft noch 21, so hatte die Immobiliengesellschaft zum 31. Dezember 1998 bereits 39<sup>93</sup> Beteiligungen. Bis Anfang des Jahres 2005 ist

---

<sup>93</sup> Einschließlich der Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die ausschließlich Komplementärfunktionen wahrnehmen

die Anzahl der Beteiligungen auf über 100<sup>94</sup> angestiegen. Die Bandbreite der Beteiligungen zeigen exemplarisch die nachfolgenden Beispiele:

- Zusammen mit jeweils einer ihrer Tochtergesellschaften hat die Immobiliengesellschaft neue Gesellschaften mit dem Ziel gegründet, in Hessen, Sachsen und Baden-Württemberg Autohäuser zu errichten und diese anschließend zu veräußern; geplant sind weitere Autohäuser in Norddeutschland, Baden-Württemberg und einer Großstadt in Nordrhein-Westfalen.
- Die Immobiliengesellschaft hat sich mit 50 v. H. an einer Gesellschaft beteiligt, deren Aufgabe es ist, bebaute und unbebaute Immobilien zu kaufen und zu verkaufen. Die gleichfalls mit 50 v. H. beteiligte Mitgesellschafterin tritt in der Öffentlichkeit auch im Zusammenhang mit geschlossenen Immobilienfonds und Abschreibungsprojekten für institutionelle Kapitalanleger sowie deren Betreuung in Finanzierungsfragen auf.
- Die Immobiliengesellschaft hat sich mit 49 v. H. an einer Musical-Gesellschaft beteiligt. Die Mitgesellschafterin, eine Musicalbetreibergesellschaft, ist inzwischen insolvent.
- Die Immobiliengesellschaft ist inzwischen alleinige Gesellschafterin einer Wohnungsbaugesellschaft in Mainz. Das räumliche Tätigkeitsfeld dieser Gesellschaft soll sich nicht nur auf das Land Rheinland-Pfalz erstrecken; es ist auch beabsichtigt, dass die Gesellschaft im gesamten Rhein-Main-Gebiet im Bauträgersgeschäft tätig werden soll.
- Die Immobiliengesellschaft hat Kommanditgesellschaften allein mit der Absicht gegründet, in diese zum Verkauf stehende Grundstücke einzubringen und den Kommanditanteil kurzfristig weiter zu veräußern, um auf diese Weise Grunderwerbsteuer zu sparen (sog. kurzfristige Beteiligungen).

---

<sup>94</sup> Einschließlich der Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die ausschließlich Komplementärfunktionen wahrnehmen

Bei den Beteiligungen, die die Immobiliengesellschaft eingegangen ist, zeigen sich die Auswirkungen der Änderungen des Gesellschaftsvertrags besonders deutlich. Eine Vielzahl der Beteiligungen soll der Erzielung von Rendite dienen. Bereits zur Änderung des Gesellschaftsvertrages in 1999 hatte das MBW ausgeführt, die Immobiliengesellschaft müsse sich am freien Markt dem Wettbewerb stellen. Das Ziel, eine sichere und verantwortbare Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung zu gewährleisten, könne nur verwirklicht werden, wenn dafür ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stünden. Das Land werde auf Dauer nur dann in der Lage sein, eine verantwortungsbewusste Wohnungsbaupolitik über eine eigene Wohnungsbaugesellschaft zu betreiben, wenn es die Gesellschaft in die Lage versetze, sich am freien Markt zu behaupten. Dafür sei es unerlässlich, dass die Immobiliengesellschaft auch Geschäfte tätigen oder sich an Gesellschaften beteiligen könne, bei denen die Gewinnerzielung im Vordergrund stehe.

Die vom MBW angeführten Gründe stellen jedoch nach Auffassung des LRH kein wichtiges Landesinteresse dar. Ob sich die erwartete Rendite später tatsächlich realisieren lässt, ist von vielen Faktoren abhängig, die nicht ausschließlich im Einflussbereich des Landes bzw. der Immobiliengesellschaft liegen. Sollten statt der prognostizierten Renditen Verluste entstehen, hätte das Land den finanziellen Nachteil zu tragen. Die Auffassung des MSWKS, das finanzielle Risiko werde durch die Gründung von Projektgesellschaften begrenzt, teilt der LRH nicht. Seiner Erfahrung nach wird sich das Land aufgrund seiner Stellung und seines Ansehens dem Druck einer finanziellen Einbindung auch über das haftende Kapital hinaus kaum entziehen können. Darüber hinaus könnte die Immobiliengesellschaft ihre ursprünglichen Kerngeschäfte, die das wichtige Interesse beim Eingehen der Beteiligung des Landes begründeten, nicht mehr verwirklichen. Gleichfalls sieht der LRH kein wichtiges Landesinteresse darin, dass die Immobiliengesellschaft Beteiligungen außerhalb des Landes eingeht.

Dies kann sogar dazu führen, dass von der Immobiliengesellschaft auch Aufgaben wahrgenommen werden, die letztlich mit den wirtschaftspolitischen Zielen des Landes kollidieren. Trotzdem trägt das Land für diese Tätigkeiten der Immobiliengesellschaft das finanzielle Risiko. Eine Beteiligung allein zum Zweck der Steuerersparnis stellt keine bedeutsame Aufgabe des Landes dar, die das Eingehen einer Beteiligung rechtfertigt. Mit ihren Beteiligungsgesellschaften bewegt sich die Immobiliengesellschaft weiter von ihrer Kernaufgabe weg und damit auch die Beteiligung des Landes von den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

- 9.3.1.2** Die überwiegende Anzahl der ab dem Jahr 1992 und alle ab dem Jahr 1999 eingegangenen Beteiligungen der Immobiliengesellschaft bedurften als mittelbare Beteiligungen des Landes nach § 65 Abs. 3 LHO der Zustimmung des MSWKS und der vorherigen Einwilligung des FM.<sup>95</sup> Der LRH wurde über die beabsichtigten Beteiligungen vom MSWKS unterrichtet. Er hat die Risiken und die Unvereinbarkeit der Beteiligungen mit § 65 LHO sowohl dem MSWKS als auch dem FM regelmäßig aufgezeigt. Dies hat in keinem Fall zu einem anderen Verhalten des MSWKS geführt.

Im Rahmen der Unterrichtungen hatte der LRH das MSWKS auch gebeten mitzuteilen, ob und wie es die Voraussetzungen des § 65 LHO beim Eingehen der mittelbaren Beteiligungen geprüft habe. Das MSWKS hat sich hierzu in einem Fall gegenüber dem LRH dahingehend geäußert, dass es bisher gebräuchliches Verfahren in seinem Haus gewesen sei, im Rahmen der Einholung der Einwilligung des FM in ein zustimmungspflichtiges Geschäft nach § 65 LHO die Prüfungsergebnisse nicht im Einzelnen darzulegen. Die Bitte um Zustimmung des FM in ein zustimmungspflichti-

---

<sup>95</sup> Hinsichtlich der oben genannten kurzfristigen Beteiligungen wurde kein Zustimmungsverfahren nach § 65 LHO durchgeführt. Hierzu verweist der LRH auf seinen Jahresbericht 2003, Abschnitt 25 – S. 207 bis 212.

ges Geschäft impliziere, dass die Prüfung im MSWKS zu einem positiven Ergebnis geführt habe.

Aus den während der örtlichen Erhebungen eingesehenen Vorgängen konnte eine Prüfung der Voraussetzungen zum Eingehen der mittelbaren Beteiligungen durch das MSWKS nicht festgestellt werden. Auch war den Unterlagen mangels Dokumentation nicht zu entnehmen, ob sich das MSWKS mit dem vom LRH im Rahmen der Unterrichtungen jeweils aufgezeigten fehlenden wichtigen Landesinteresse auseinandergesetzt hatte.

Wegen der weiten Fassung des im Gesellschaftsvertrag niedergelegten Unternehmensgegenstandes, der sich nicht auf die Erfüllung bedeutsamer Landesaufgaben beschränkt, kommt der Mitwirkung des MSWKS beim Eingehen neuer Beteiligungen der Immobiliengesellschaft besondere Bedeutung zu. Hierbei hat das MSWKS auch zu prüfen, ob ein wichtiges Landesinteresse an der Beteiligung vorliegt und ob sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise verwirklichen lässt. Bei einer gesetzeskonformen unmittelbaren Beteiligung, deren Unternehmenszweck genau und eindeutig gefasst ist, bedarf es einer solchen Prüfung nicht. Denn insoweit dürfen nur solche mittelbaren Beteiligungen eingegangen werden, die sich innerhalb dieses Rahmens bewegen. Hierdurch wird auch sichergestellt, dass durch die mittelbaren Beteiligungen der Unternehmenszweck der unmittelbaren Beteiligung nicht unzulässig ausgehöhlt wird. Im Rahmen des Schriftwechsels zur Änderung des Gesellschaftsvertrags im Jahr 1999 hatte das MBW zugesichert, dass „durch die vorhandenen Kontrollinstanzen – wie z. B. Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung – ausreichende Regularien vorhanden sind, die sicherstellen, dass das Landesinteresse bei allen Tätigkeiten Berücksichtigung findet und bei der Geschäftspolitik der Immobiliengesellschaft weiterhin oberste Priorität genießt“. Ob und wie dies umgesetzt wurde, war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

- 9.3.1.3** Das MSWKS hat vor Erteilung seiner Zustimmung zunächst die Einwilligung des FM einzuholen. Durch diese Regelung soll das FM als „Haushaltsministerium“ die Einhaltung des § 65 LHO sicherstellen und die haushalts- und vermögensmäßigen Risiken der beabsichtigten Beteiligung prüfen.

Den vom LRH eingesehenen Unterlagen konnte weitgehend nicht entnommen werden, ob das FM der Frage nachgegangen war, inwieweit sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, und ob das FM eine Abwägung der haushalts- und vermögensmäßigen Risiken mit dem mit der Beteiligung verfolgten Zweck vorgenommen hatte. Zudem hatte das FM vielfach das wichtige Landesinteresse lediglich deshalb bejaht, weil „das Landesinteresse an einer mittelbaren Beteiligung i. d. R. unproblematisch ist, wenn sich der Unternehmensgegenstand der Beteiligungsgesellschaft im Rahmen des Gesellschaftszwecks der übergeordneten Gesellschaft hält“.

Auch soweit das FM bei einzelnen Beteiligungen „eine gewisse Nähe zur Argumentation des LRH“ gesehen hatte, hatte es letztlich seine Einwilligung zu allen einwilligungspflichtigen Geschäften nicht versagt.

- 9.3.1.4** Sowohl die Immobiliengesellschaft als auch Tochtergesellschaften sind seit Änderung des Gesellschaftsvertrags im Jahr 1999 vielfach dazu übergegangen, die jeweiligen Gesellschaftsverträge neuer Beteiligungen unter dem Vorbehalt der Zustimmung des MSWKS sowie der Einwilligung des FM abzuschließen. Nach Auffassung des MSWKS dient diese Vorgehensweise dazu, die Gesellschaft am Markt handlungs- und konkurrenzfähig zu machen. Das FM hat das Verfahren mitgetragen.



Für den LRH sind durch den Vertragsabschluss unter Zustimmungsvorbehalt Entscheidungen in tatsächlicher Hinsicht bereits gefallen. Eine Rückabwicklung kann regelmäßig nachteilige Folgen für die Immobiliengesellschaft und damit für das Land haben. Der LRH hält das Verfahren, Verträge unter Zustimmungsvorbehalt abzuschließen, mit § 65 Abs. 3 LHO nicht vereinbar, es erschwert eine unvoreingenommene Prüfung und birgt erhebliche Risiken.

Der LRH hat festgestellt, dass ohne das vorgesehene Verfahren eine Tochtergesellschaft gegründet, in das Handelsregister eingetragen war und ihre Geschäfte bereits aufgenommen hatte. Das FM sah aufgrund der geschaffenen Fakten von einer Einwilligung ab und stellte dem MSWKS die Zustimmung anheim. Das MSWKS sah sich daran gehindert, wegen der erheblichen finanziellen Nachteile für die Gesellschaft die Zustimmung nicht zu erteilen.

Der LRH beanstandet, dass das gesetzlich vorgeschriebene Zustimmungsverfahren zu einem bloßen Formerfordernis herabgestuft wird.

- 9.3.1.5** Das Beteiligungscontrolling des MSWKS ist nicht geeignet, den sich ständig ausweitenden Unternehmensverbund der Immobiliengesellschaft zu überwachen und zu steuern. Die Auswirkungen zeigen sich auch daran, dass - wie der LRH im Rahmen der örtlichen Erhebungen festgestellt hat - sich die Immobiliengesellschaft über eine Tochtergesellschaft an zwei weiteren Gesellschaften beteiligt hatte, von denen das MSWKS keine Kenntnis hatte. Das unzureichende Beteiligungscontrolling erhöht das Risiko des Verlustes von Landesvermögen.

**9.3.1.6** Der LRH hat stichprobenweise die Beteiligung der Immobiliengesellschaft an 22 Gesellschaften<sup>96</sup> geprüft. In nahezu allen vom LRH untersuchten Fällen ist die Immobiliengesellschaft die Beteiligungen in der Erwartung eingegangen, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Vielfach haben sich jedoch die Renditeerwartungen nicht erfüllt:

- Bei der Musical-Gesellschaft ist ein endgültiger Verlust in Höhe von 3,7 Mio. € zu verzeichnen.
- Bei drei Gesellschaften sind im Zeitraum 2000 bis 2003 kumulierte Verluste zwischen 450 T€ und 1,2 Mio. € entstanden. In Jahresabschlüssen wurden weitere Verluste für das Folgejahr prognostiziert. Ob diese Verluste noch mit späteren Gewinnen kompensiert werden können, bleibt abzuwarten.
- Bei einer Gesellschaft konnte durch frühzeitige Veräußerung der Geschäftsanteile ein Verlust vermieden werden.

Bei vier Beteiligungsgesellschaften können noch keine Aussagen getroffen werden, ob sich die Renditeerwartungen erfüllen.

Selbst wenn die Zielsetzung für das Eingehen dieser Beteiligungen war, mittels renditeträchtiger Geschäfte die ursprüngliche Kernaufgabe der Immobiliengesellschaft zu unterstützen, begründet dies kein wichtiges Landesinteresse. Verluste aus diesen Beteiligungen gehen auch zu Lasten der ursprünglichen Kernaufgabe. Das finanzielle Risiko, das jeder kapitalmäßigen Beteiligung inne wohnt, darf nicht durch Geschäfte erhöht werden, die ausschließlich von Renditeüberlegungen getragen sind. Diese Möglichkeit räumt die LHO nicht ein. Sie würde vielmehr der Zielrichtung von § 65 LHO zuwiderlaufen. Denn eine Beteiligung des Landes darf nur dann eingegangen werden, wenn damit auf besonders wirtschaftliche Wei-

---

<sup>96</sup> Die Gesellschaften, die ausschließlich Komplementärfunktionen wahrnehmen, sind hierbei nicht berücksichtigt.

se ein wichtiges Landesinteresse erfüllt werden soll. Soweit die Immobiliengesellschaft nach Auffassung des MSWKS zur Finanzierung ihrer ursprünglichen Kernaufgabe auch Geschäfte tätigen muss, die ausschließlich renditeorientiert sind und somit ein hohes finanzielles Risiko bergen, stellt sich für den LRH die Frage, ob die Beteiligung des Landes an der Immobiliengesellschaft noch das geeignete Mittel ist, bedeutsame Aufgaben des Landes auf besonders wirtschaftliche Weise zu erfüllen, so wie es § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO voraussetzt.

### **9.3.2 Dividenden**

Der LRH hat festgestellt, dass vom Gesellschafter Land die Vorgabe bestand, ein Ergebnis anzustreben, das eine Dividende in Höhe von zunächst 6 v. H. , später von 8 v. H. möglich machen sollte. Diese Dividendenvorgabe war erst durch den Wegfall der Dividendenbegrenzung im Rahmen der Änderung des Gesellschaftsvertrags in 1999 möglich. Die Dividendenvorgabe birgt für den LRH die Gefahr, dass die Immobiliengesellschaft ihren Schwerpunkt auf renditeorientierte Geschäfte verlegt. Zudem tritt die Immobiliengesellschaft zu anderen Wettbewerbern in Konkurrenz. Die Tätigkeit im Wettbewerb zu anderen Unternehmen ist mit dem wichtigen Landesinteresse nicht vereinbar, da bei Vorliegen eines Wettbewerbs regelmäßig Gesellschaften in privater Hand auf diesem Gebiet bereits tätig sind. Insoweit bedarf es einer landesbeteiligten Gesellschaft nicht. Soweit über renditeträchtige Geschäfte Dividendenausschüttungen als Einnahmen dem Landeshaushalt zufließen sollen, stellt dies nicht die Erfüllung einer bedeutsamen Aufgabe des Landes dar. Auch die Zielsetzung, mittels renditeträchtiger Geschäfte die ursprüngliche Kernaufgabe der Gesellschaft zu unterstützen, begründet - wie unter 9.3.1.6 dargestellt - kein wichtiges Landesinteresse.

Für die Jahre 1999 bis 2001 sind jährlich Dividenden in Höhe von 6 v. H. ausgeschüttet worden. Die von der Immobiliengesellschaft vorgenommenen Gewinnausschüttungen gingen jedoch auch zu Lasten der Rücklagen von Beteiligungsgesellschaften. Einerseits kann hierdurch eine Unterkapitalisierung bei den Beteiligungsgesellschaften entstehen, insbesondere wenn sich Geschäfte nicht wie erwartet entwickeln. Andererseits stehen die ausgeschütteten Beträge für die ursprüngliche Kernaufgabe dieser Gesellschaften nicht mehr zur Verfügung.

### **9.3.3 Vergaberecht**

Der LRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Änderungen des Gesellschaftsvertrags im Jahr 1999 auch dem Anliegen Rechnung tragen sollten, dass die Immobiliengesellschaft dem Vergaberecht nicht mehr unterliegt. Die Neufassung des Unternehmensgegenstandes sollte den gewerblichen Charakter der Gesellschaft unterstreichen und eine Verlagerung der Schwerpunkte eines öffentlichen Auftraggebers zum marktwirtschaftlich orientierten Wettbewerber bewirken. Das damalige MBW hat hierzu gegenüber dem FM ausgeführt, für die Immobiliengesellschaft „ergeben sich durch die Anwendung der Vergabebestimmungen Behinderungen, die ein gewinnorientiertes Wirtschaften im gewerblichen Bereich erschweren“. Da FM und MBW eine „optimierte Ausschüttungspolitik“ bei der Immobiliengesellschaft verfolgten, erachtete es das MBW für notwendig, über Möglichkeiten zu diskutieren, die Erleichterungen für die Immobiliengesellschaft in Verbindung mit der Pflicht zur Anwendung des Vergaberechts im gewerblichen Bereich eröffnen.

Zum 1. Januar 2004 hat sich der Unternehmensverbund der Immobiliengesellschaft neu organisiert. Dies sollte dem Anliegen dienen, nach wie vor bestehende Rechtsunsicherheiten hinsichtlich des Vergaberechts zu beseitigen. Hierzu wurden Geschäftsbereiche ausgegliedert, neue Gesell-

schaften gegründet und Gesellschaftsverträge entsprechend angepasst. Zwei im Auftrag der Immobiliengesellschaft zum Vergaberecht erstellte Gutachten gehen davon aus, das Ziel, vergaberechtliche Risiken zu begrenzen, könne mit der Umstrukturierung erreicht werden; beide Gutachter weisen aber auch auf bestehende rechtliche Unsicherheiten hin.

Nach Auffassung des LRH liegen keine stichhaltigen Gründe vor, weshalb eine mehrheitlich landesbeteiligte Immobiliengesellschaft nicht dem Vergaberecht unterliegen soll. Um eventuelle finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden, hält es der LRH für geboten, dass die Immobiliengesellschaft im Zweifel Vergaberecht anwendet. Den im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen niedergelegten Grundprinzipien des Vergaberechts, nämlich freier Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung, sollte auch die Immobiliengesellschaft unterworfen sein. Dies dient nicht zuletzt der Korruptionsvorbeugung.

Der LRH rügt, dass sowohl das MBW und das MSWKS als auch das FM die Änderungen bzw. Anpassungen der Gesellschaftsverträge und damit die Nichtanwendung des Vergaberechts zugelassen haben. Es zeigt sich für den LRH in dem Bestreben, Vergaberecht nicht anwenden zu müssen, besonders deutlich, dass sich die Immobiliengesellschaft von den haushaltsrechtlichen Vorgaben wegbewegt.

#### **9.3.4 Einzelne Geschäftsvorfälle**

Die Auswirkungen der Änderungen des Gesellschaftsvertrags haben bei der Immobiliengesellschaft beispielhaft zu folgenden Geschäftsvorfällen geführt:

**9.3.4.1** Die Immobiliengesellschaft hat im Jahr 1999 die Sparte Immobilienwirtschaft neu ausgerichtet und ein renditeorientiertes Portfoliomanagement eingerichtet. Der LRH hat hierzu festgestellt, dass statt erwarteter Gewinne Verluste entstanden sind. So mussten Grundstückskaufverträge rückabgewickelt werden, weil in einem Fall ein Käufer in Zahlungsschwierigkeiten geraten war; in einem anderen Fall hatte ein Erbbaurechtsgeber der Übertragung des Erbbaurechts auf den Erwerber nicht zugestimmt und in einem weiteren Fall war „versehentlich“ im Grundbuch die Löschung einer Auflassungsvormerkung zugunsten eines Dritten versäumt worden.

**9.3.4.2** Auch konnte der Erwerb von Gesellschaftsanteilen nicht, wie geplant, durch Überschüsse aus Blockverkäufen von Wohnungen und Mieterprivatisierungen finanziert werden. In einem Fall wurden aus Blockverkäufen nur 60 v. H. der erwarteten Überschüsse erzielt; Mieterprivatisierungen konnten nicht realisiert werden. In einem weiteren Fall konnten bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen weder Mieterprivatisierungen noch Blockverkäufe festgestellt werden. Dies führte zu unvorhergesehenem Zinsaufwand bei der Wohnungsbaugesellschaft.

Die aufgeführten Geschäftsaktivitäten zeigen, dass vielfach der erwartete finanzielle Erfolg für die Immobiliengesellschaft nicht eingetreten ist, sondern sich das wirtschaftliche Risiko erhöht hat.

### **9.3.5 Gehälter**

**9.3.5.1** Bis zum Wegfall des WGG zum 1. Januar 1990 waren die Gehälter der Geschäftsführer und der Leitenden Angestellten der Immobiliengesellschaft und ihrer Beteiligungsunternehmen an beamtenrechtlichen Grundsätzen auszurichten. Erstmals für das Geschäftsjahr 1991 wurden den Geschäftsführern der wohnungsbestandhaltenden Unternehmen zu-

sätzlich zu dem jeweils gezahlten Festgehalt Tantiemen gewährt. Damit sollte im Rahmen der „Umstrukturierung“ der Geschäftsführergehälter ein „zusätzlicher Anreiz für ertragssteigerndes und kostendeckendes Handeln der Geschäftsführung“ geschaffen werden.

Der LRH hat für die Jahre 1999 bis 2001 die Gewährung von Tantiemen an Geschäftsführer und Leitende Angestellte der Immobiliengesellschaft und von acht Tochtergesellschaften geprüft. Er hat festgestellt, dass für den genannten Personenkreis Tantiemen in Höhe von insgesamt fast 2 Mio. € gezahlt wurden. Hervorzuheben ist, dass die Immobiliengesellschaft, obwohl sie im Jahr 1999 ohne die Erträge aus Beteiligungen einen Verlust in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages zu verzeichnen hatte, für dieses Jahr Tantiemen an ihre Geschäftsführer und Leitende Angestellte in Höhe von nahezu 500 T€ gezahlt hat.

Die Gewährung von Tantiemen setzt die Weichenstellung in Richtung Ertrag. Der LRH sieht die Gefahr, dass durch den Anreiz von Tantiemenzahlungen die Bereitschaft, risikobehaftete Geschäfte durchzuführen, weiter zunimmt und sich die Immobiliengesellschaft unter dem Druck der Gewinnmaximierung weiter von den gesetzlichen Bestimmungen wegbewegt.

- 9.3.5.2** Zusätzlich sind seit über 10 Jahren zwei Geschäftsführer der Immobiliengesellschaft als Beamte im Landesdienst beurlaubt, für die Leerstellen der B-Besoldung im Haushaltsplan des MSWKS ausgewiesen sind. Für die Beibehaltung von Leerstellen über einen solch langen Zeitraum sieht der LRH grundsätzlich keine Notwendigkeit: Leerstellen werden nur für solche Beamte ausgebracht, die vorübergehend ihre bisherige Tätigkeit aufgegeben haben, für die aber eine erneute Einweisung in die inzwischen anderweitig besetzte Planstelle offen gehalten werden soll. Der LRH hält es für nicht vertretbar, dass das Beschäftigungsrisiko doppelt gemindert wird, sowohl durch die Ausbringung der Leerstellen als auch durch die Höhe

des Gehalts. Zur Vermeidung von wirtschaftlichen Nachteilen für das Land sollten Leerstellen für Landesbedienstete, die in die Geschäftsführung von Landesunternehmen berufen werden, nur befristet, d. h. für eine Anlaufphase von längstens 2 Jahren, ausgebracht werden.<sup>97</sup>

### **9.3.6 Prüfungspflichten des MSWKS nach § 69 LHO**

Das MSWKS ist nach § 69 LHO verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung dem LRH den Bericht des Abschlussprüfers, den Lagebericht sowie die sonstigen Unterlagen, die für die Beurteilung der Situation des Unternehmens von Bedeutung sind, zu übersenden. Es hat außerdem das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen. Es hat daher jährlich auch zu prüfen, ob das wichtige Landesinteresse an der Immobiliengesellschaft und ihren Beteiligungen (noch) vorliegt und ob die mit der Beteiligung des Landes an der Immobiliengesellschaft verfolgten Ziele nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden können.

Insbesondere hat der LRH moniert, dass eine jährliche Prüfung durch das MSWKS den eingereichten Unterlagen nicht zu entnehmen war. Vielmehr hat das MSWKS jedes Jahr – zuletzt für das Geschäftsjahr 2003 - auf eine Stellungnahme des MBW zum Landesinteresse verwiesen, die aus dem Jahr 1988 stammt und damit über 15 Jahre zurückliegt. Es hat regelmäßig ausgeführt, das Land und die zuständigen Ressorts verfügten mit der Immobiliengesellschaft und ihren Beteiligungen über einen „fachlich kompetenten Mittler“, der die Umsetzung des fachpolitisch Gewollten bestmöglich gestatte.

---

<sup>97</sup>

So auch die Entscheidung des Großen Kollegiums des LRH vom 24. Januar 2002 gegenüber dem FM zur Neufassung der Hinweise.



Das MSWKS kann ohne eine jährliche Prüfung nach § 69 LHO Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkennen und mit geeigneten Maßnahmen gegensteuern. Auch hier zeigt sich für den LRH das unzureichende Beteiligungscontrolling des MSWKS.

#### **9.4 Ergebnis**

Der LRH sieht dringenden Handlungsbedarf. Soweit eine Veräußerung der über die BVG gehaltenen Anteile des Landes an der Immobiliengesellschaft nicht mehr beabsichtigt ist, hält der LRH es insbesondere für unabdingbar, den Gesellschaftsvertrag der Immobiliengesellschaft an den haushaltsrechtlichen Vorgaben auszurichten. Er hat das MSWKS auch gebeten, alle mittelbaren Beteiligungen daraufhin zu überprüfen, ob sie das Landesinteresse und die Beteiligungsziele des Landes gefährden und, soweit sie mit § 65 LHO nicht im Einklang stehen, darauf hinzuwirken, dass sie den haushaltsrechtlichen Erfordernissen angepasst oder andernfalls aufgegeben werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

## 10 Ausgaben des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW für Beraterverträge

*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen ist bei der Vergabe von Beraterverträgen vielfach ohne zutreffende oder nachvollziehbare Begründung vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen und hat Aufträge in beträchtlicher Höhe freihändig oder im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung erteilt. Darüber hinaus erfolgten in vielen Fällen Nachbeauftragungen.*

*Eine umfassende Steuerung und Kontrolle des Beratungsbedarfs und der -einsätze fand in der Vergangenheit nicht statt. Trotz umfangreicher externer Beratungen seit seiner Gründung war der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen auch Ende 2003 nicht in der Lage, seine Aufgaben ohne weitere Beratungsleistungen in erheblichem Umfang selbstständig wahrzunehmen.*

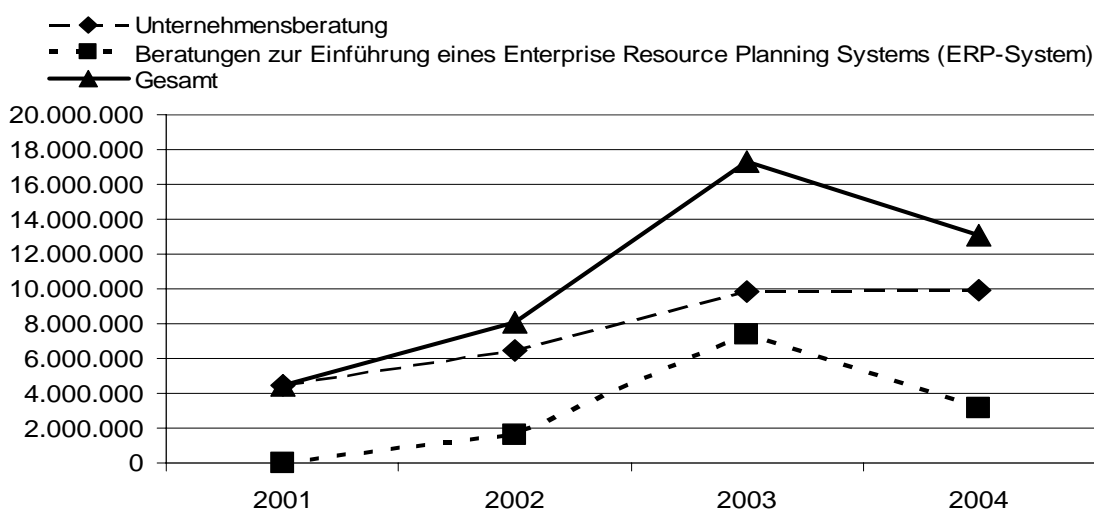
### 10.1 Vorbemerkungen

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes NRW mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung, das zum 01.01.2001 mit der Aufgabe gegründet wurde, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten.

Als öffentlicher Auftragnehmer im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist der BLB NRW an die allgemeinen Grundsätze gebunden, Dienstleistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen. Zudem hat er das Gleichbehandlungs-

gebot zu beachten. Nach Nr. 2.8 der Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des BLB NRW<sup>98</sup> sind öffentliche Aufträge unter Beachtung der einschlägigen Regeln über die öffentliche Ausschreibung zu vergeben. Dementsprechend gelten die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Verdingungsordnungen sowie § 55 LHO.

Die Zentrale des BLB NRW hat seit der Gründung bis Oktober 2004 über 220 Aufträge für Gutachten, Beratungen und ähnliche Unterstützungsleistungen, vornehmlich für den Aufbau und die Neuorganisation des BLB NRW, in Höhe von rd. 50 Mio. € vergeben.<sup>99</sup>



Zahlungen in den Jahren 2001 bis 2004  
Für 2004 wurden die Ausgaben nach dem 3. Quartal hochgerechnet.

Der LRH hat die Vergabe dieser Aufträge aus dem Zeitraum 01.01.2001 bis 31.12.2003 vollständig und bis Oktober 2004 stichprobenartig geprüft.

<sup>98</sup> RdErl. des Finanzministers vom 20.12.2000, zuletzt geändert mit RdErl. des Finanzministers vom 30.10.2002

<sup>99</sup> Die Aufträge des BLB NRW waren nicht Gegenstand der Kleinen Anfrage 1789 "Berater- und Gutachtertätigkeiten für die Landesregierung im weiteren Sinne" (Drs. 13/6092).

## **10.2 Vergaben**

Bei den untersuchten Aufträgen ist eine Häufung sowohl nach der Anzahl als auch nach dem Auftragsvolumen bei einigen Auftragnehmern festzustellen. So entfielen die bis Ende 2003 abgeschlossenen 147 Verträge - mit Auftragswerten zwischen 600 € und 5,6 Mio. € - auf 47 Auftragnehmer. Zehn dieser Berater bzw. Beratungsunternehmen erhielten jeweils mehrere Aufträge, deren Gesamtvolumen 600.000 € überschritt. Vier Unternehmen bekamen zehn und mehr Aufträge.

Bei der stichprobenartigen Überprüfung der Vergaben im Jahre 2004 wurde festgestellt, dass sich diese Tendenz fortgesetzt hat.

### **10.2.1 Förmliche Vergaben**

Von den 147 Vergaben bis zum 31.12.2003 erfolgten nur acht nach einer öffentlichen Ausschreibung, wobei in sieben Fällen ein beschleunigtes Verfahren durchgeführt wurde. Die Auftragswerte dieser öffentlichen Verfahren machten etwa ein Viertel des in dieser Zeit vergebenen Auftragsvolumens für Beraterverträge aus. Stichhaltige Gründe für die Notwendigkeit eines beschleunigten Verfahrens waren nicht dokumentiert und konnten anhand der Verfahrensabläufe nicht nachvollzogen werden. In vier Fällen hatten die den Zuschlag erhaltenden Bewerber Vorteile durch den Umstand, dass sie vorab in vorbereitenden Projekten oder in den betroffenen Einsatzgebieten beim BLB NRW beschäftigt worden waren und damit über einen Informationsvorsprung verfügten.

### **10.2.2 Freihändige Vergaben oder Vergaben im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung**

Die übrigen 139 Vergaben bis Ende 2003 sowie die weiteren Vergaben bis Oktober 2004 erfolgten entweder freihändig oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung, bei dem sich der Auftraggeber in einem nicht förmlichen Verfahren an Unternehmen seiner Wahl wendet und mit mehreren oder einem einzigen dieser Unternehmen über die Auftragsvergabe verhandelt.

Als Begründungen für das Abweichen vom Grundsatz der öffentlichen Vergabeverfahren wurden hauptsächlich die Ausnahmetatbestände für zusätzliche oder neue, gleichartige Dienstleistungen angeführt.

Als zusätzliche Dienstleistungen in diesem Sinne sind Dienstleistungen zu verstehen, die weder in dem der Vergabe zugrunde liegenden Entwurf noch im zuerst geschlossenen Vertrag vorgesehen waren, aber wegen eines unvorhergesehenen Ereignisses zur Ausführung der darin beschriebenen Dienstleistungen erforderlich sind (§ 3a Nr. 2 f VOL/A bzw. § 5 Abs. 2 e VOF). Der Ausnahmetatbestand "neue Dienstleistung" liegt dann vor, wenn es sich um die Wiederholung gleichartiger Leistungen handelt, wobei allerdings die Möglichkeit der Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Vergabebekanntmachung bereits in der Ausschreibung bzw. Bekanntmachung des ersten Vorhabens erfolgt sein muss (§ 3a Nr. 2 g VOL/A bzw. § 5 Abs. 2 f VOF).

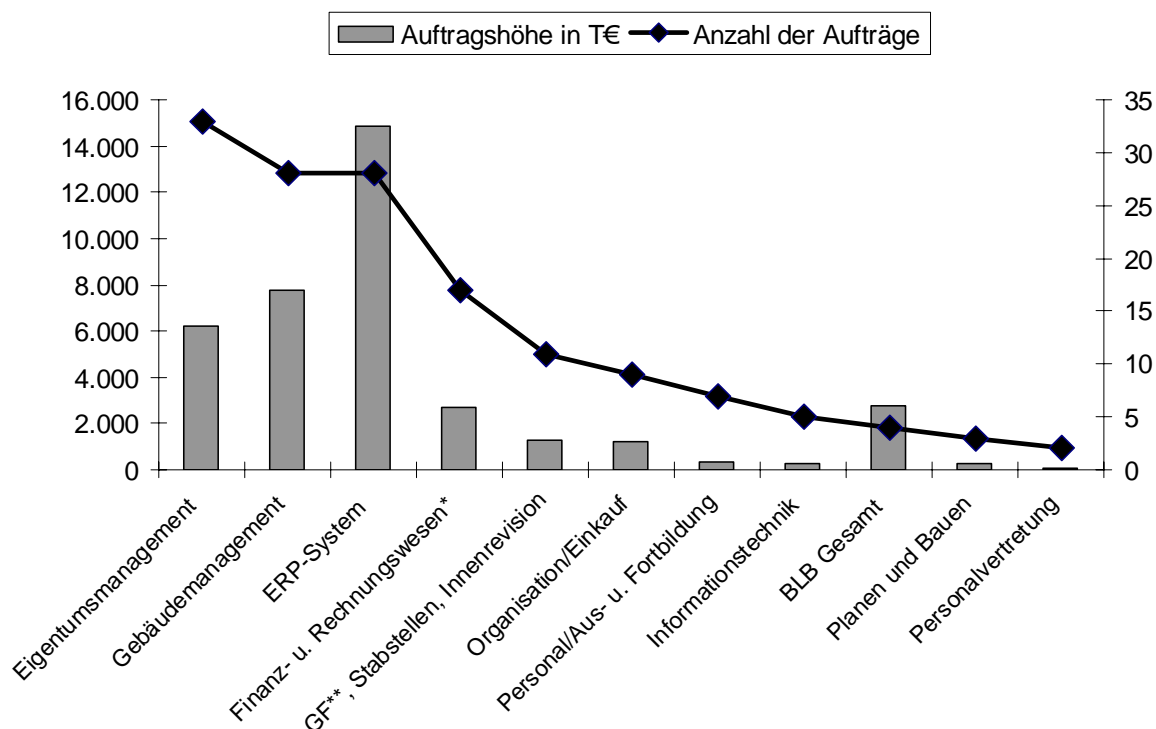
Die Begründungen für das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen waren - auch bei Aufträgen in Millionenhöhe - in der Regel unzulänglich und formelhaft. Bei einem Auftrag von rd. 3 Mio. € im Jahre 2004 fehlte eine Begründung ganz.

Aufträge wurden häufig in verschiedene Projektphasen aufgeteilt und die Teilaufträge, deren Auftragswerte dann unter dem Schwellenwert für die europaweite öffentliche Ausschreibung von 200.000 € lagen, freihändig vergeben. Zudem wurden Nachbeauftragungen in einer nennenswerten Anzahl, in der Regel bis zum zulässigen Höchstbetrag von 50 v. H. des Erstauftrages, festgestellt. Eine gesamtheitliche Betrachtung und eine umfassende Projektplanung, die in verschiedenen Fällen zu einer Überschreitung des Schwellenwertes für eine öffentliche Ausschreibung geführt hätten, erfolgten nicht.

### **10.3 Einsatz der Berater**

Der BLB NRW hatte zuerst Aufträge erteilt, die sich auf Aufbau und Organisation des gesamten Geschäftsbetriebs bezogen. Im Laufe der Zeit bildeten sich Beratungsschwerpunkte in einzelnen Geschäftsbereichen, die in der Folge jeweils durch verschiedene Beratungsunternehmen betreut wurden. Das Zentrale Projektmanagement, das nach Entscheidung der Betriebsleitung seit 2002 für die Kontrolle und Steuerung der Projekte und somit auch für die Beratungsaufträge verantwortlich sein sollte, wurde erst 2004 so eingerichtet, dass es seine Aufgabe ansatzweise wahrnehmen konnte.

Insgesamt entfielen auf die verschiedenen Geschäftsbereiche:



Aufträge vom 01.01.2001 bis 31.12.2003  
 \* mit Controlling  
 \*\* Geschäftsführung (Betriebsleitung)

Am Beispiel des Geschäftsbereichs Gebäudemanagement soll der Umgang mit Beratungsleistungen verdeutlicht werden. Bis Oktober 2004 wurden nach Feststellungen des LRH 39 Aufträge mit insgesamt mehr als 11 Mio. € Auftragswert vergeben. Hiervon waren bis Ende 2003 fast 3.800 Beratertage als Unterstützungsleistungen in Auftrag gegeben worden. Trotzdem folgten 2004 weitere umfangreiche Beratungsaufträge von mehr als 3 Mio. €, das entspricht ca. 1.500 weiteren Beratertagen. Die Begründung für einen Auftrag über 2,5 Mio. € im März 2004 lautete, dass zum einen keine ausreichende Anzahl an Mitarbeitern vorhanden sei, zum anderen ein Mangel an markt- und dienstleistungsorientiertem Know-how und an differenzierten Kenntnissen der notwendigen Methoden und Instrumente bestehe.

Zwar konnte die Ausgestaltung des Geschäftsbereichs Gebäudemanagement erst nach einer Kabinettsentscheidung im September 2003, die die Art und den Umfang der Übernahme der Gebäudemanagementleistungen durch den BLB NRW festlegte, abschließend erfolgen, jedoch hätte aufgrund der umfangreichen externen Beratungsleistungen bis Ende 2003 ein eigenes Know-how aufgebaut werden können, das im Frühjahr 2004 eine zumindest teilweise selbstständige Erledigung der Arbeiten ermöglicht hätte.

In mehreren Geschäftsbereichen wurden Berater auch für die Erledigung des allgemeinen Tagesgeschäfts eingesetzt. Des Weiteren wurden inzwischen Aufträge vergeben, die sich auf die Überarbeitung von Verfahren und Instrumenten beziehen, die mit Hilfe von Beratern in der Anfangsphase des BLB NRW entwickelt worden waren.

Konzepte für einen Wissenstransfer zwischen Beratern und BLB-Mitarbeitern und zur selbstständigen Übernahme der Aufgaben durch das BLB-Personal waren nicht erkennbar. Umfassende Planungen der Aufbauprojekte lagen in der Regel nicht vor.

#### **10.4 Zusammenfassende Bewertung durch den LRH**

Für alle Vergabeverfahren gilt - unabhängig von der zugrunde liegenden Verdingungsordnung oder davon, ob ein förmliches Vergabeverfahren durchzuführen ist - der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 7, 55 Abs. 1 LHO. In jedem Vergabeverfahren hat so viel Wettbewerb wie möglich zu herrschen. In einer erheblichen Anzahl von Fällen wurden Verstöße gegen die Vergabegrundsätze Wettbewerb, Gleichbehandlung und Transparenz festgestellt. Insbesondere erfolgte durch die freihändigen Vergaben keine ausreichende Preisermittlung am Markt.



Der Umfang von Beratungsleistungen sollte nach Meinung des LRH auf der Grundlage einer umfassenden Bedarfsermittlung geplant werden. Die Vergabe von Teilaufträgen und Nachbeauftragungen sind nur bei Vorliegen der in den Vergabebestimmungen genannten Voraussetzungen für einen Ausnahmetatbestand zulässig. Die Entscheidungen sind einzelfallbezogen zu begründen und zu dokumentieren.

Der LRH hält - unabhängig von den bei den Vergaben und den Beratungsleistungen im Einzelnen getroffenen Feststellungen - den nach wie vor hohen Bedarf an externen Beratungsleistungen durch den BLB NRW für bedenklich. Nach fast 4 Jahren seit seiner Gründung sollte der BLB NRW Maßnahmen einleiten, um einen umfassenden Wissenstransfer von den externen Beratern auf seine eigenen Mitarbeiter durchzuführen. Ziel sollte sein, dass der BLB NRW seine Aufgaben zum frühestmöglichen Zeitpunkt selbstständig mit eigenem Personal erledigen kann. Vergaben an externe Berater sollten nur noch in zwingenden Ausnahmefällen erfolgen und auf ein Minimum begrenzt werden.

## **10.5 Stellungnahme des BLB NRW**

Der BLB NRW teilt hierzu mit, dass aus den Feststellungen des LRH zwischenzeitlich Anregungen aufgegriffen und Verfahrensänderungen eingeführt worden seien, die aufgezeigte Mängel abstellten und die zu höherer Verfahrenssicherheit führen würden.

Der Schriftwechsel mit dem BLB NRW insbesondere zu Einzelfeststellungen des LRH dauert an.

## 11 Prüfung der IT-Services und IT-Schulungen in der Landesverwaltung

*Der Landesrechnungshof hat die Bereitstellung von IT-Services und die Durchführung von IT-Schulungen in der Landesverwaltung (ohne Hochschulen) untersucht. Dabei wurden in allen Ressorts Optimierungspotenziale festgestellt, die z. B. durch Zentralisierungen erreichbar sind. Durch den Wandel der IT und den fortschreitenden Ausbau der Netzinfrastrukturen in Nordrhein-Westfalen haben sich neue technische Möglichkeiten ergeben. Die vorhandenen Effektivitäts- und Effizienzreserven sollten genutzt werden, um IT-Strukturen für „Morgen“ aufzubauen, die nicht durch ressortinterne Lösungen bei IT-Basisdiensten begrenzt werden.*

### 11.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter eine Querschnittsuntersuchung der IT-Services und IT-Schulungen in der Landesverwaltung durchgeführt. Unter IT-Services wurden dabei alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Installation und dem Betrieb von Hardware, Softwareverfahren und Netzwerken verstanden. Ziel war es, generelle Erkenntnisse über die Vorgehensweisen der einzelnen Ressorts zu gewinnen. Durch übergreifende vergleichende Betrachtungen sollten Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der bestehenden Konzepte getroffen und Optimierungspotenziale identifiziert werden.

Erhebungen sind in der Staatskanzlei sowie allen Ministerien und der nachgeordneten Landesverwaltung erfolgt. In Verwaltungsbereichen mit mehreren gleichartigen Dienststellen (z. B. Finanzämter innerhalb der Finanzverwaltung) wurden die Erhebungen nicht flächendeckend durchgeführt, sondern i. d. R. auf eine Stichprobe von 20 v. H. begrenzt. Insgesamt

samt sind in der gesamten Landesverwaltung (ohne Hochschulen) rd. 200 mit dem Betrieb von IT befasste Organisationseinheiten geprüft worden.

### **11.1.1 Feststellungen und Empfehlungen**

### **11.1.2 Nachgeordnete Landesverwaltung**

#### **IT-Anwenderbetreuung**

In den geprüften Verwaltungsbereichen wurden viele fachspezifische Softwarelösungen vorgefunden. Da sich diese bedingt durch die jeweiligen Besonderheiten bezüglich des Betreuungsaufwands stark unterschieden, hat sich der LRH auf eine Betrachtung der Standardbetreuung beschränkt; diese beinhaltet die Bereitstellung von IT-Arbeitsplätzen sowie die Bearbeitung von Problemen mit Hardware und Standardsoftware im laufenden Betrieb.

Das Verhältnis zwischen den für die Standardbetreuung der IT-Anwender zur Verfügung stehenden Stellen und den jeweils betreuten Endgeräten schwankte aufgrund heterogener Strukturen (z. B. unterschiedliche Vernetzungsgrade, Umorganisationen, Einführung neuer Verfahren) erheblich. Daher konnten ressortübergreifend keine Empfehlungen für Betreuungsrelationen bei IT-Arbeitsplätzen ausgesprochen werden.

Der LRH hat in ausgewählten großen Verwaltungsbereichen untersucht, welchen Einfluss die Größe einer Dienststelle auf die Betreuung des Standardarbeitsplatzes hat. Dabei konnte nur in einem Bereich eine Zunahme der betreuten Endgeräte pro IT-Betreuer mit steigender Dienststellengröße festgestellt werden. Die Betreuung erfolgte hier also umso wirtschaftlicher, je größer der betreute Bereich war. Dieser Effekt müsste grundsätzlich in allen Verwaltungsbereichen realisierbar sein. Der LRH hat daher empfohlen, die Zahl der betreuten Endgeräte einer Organisationseinheit bei Personalbedarfsberechnungen einzubeziehen.

### **Softwareverteilung**

Rd. 43 v. H. der geprüften Dienststellen führten Softwareinstallationen manuell durch. Da hier oft erhebliche Personalkapazitäten gebunden werden, wurde empfohlen, grundsätzlich automatisierte Verfahren zu nutzen. In kleinen Dienststellen, in denen der Einsatz entsprechender Werkzeuge aufgrund der Größe nicht wirtschaftlich möglich ist, sollten – ggf. dienststellenübergreifend – die dafür erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

### **Organisation des Fehlermanagements (Hotline)**

Die Bearbeitung von Anwenderproblemen wurde von den geprüften Stellen entweder selbst wahrgenommen oder war dienststellenübergreifend organisiert. In einem großen Verwaltungsbereich war ein zentrales Call-Center im Aufbau, das Erstansprechpartner bei sämtlichen Anwenderproblemen war. Soweit diese nicht direkt abschließend zentral bearbeitet werden konnten, wurden regionale bzw. lokale Betreuungsinstanzen mit der Folgebearbeitung beauftragt. Bei dem dienststellenübergreifend organisierten Fehlermanagement anderer Verwaltungsbereiche wurden Probleme grundsätzlich zunächst von den betroffenen Dienststellen selbst bearbeitet, die Folgebearbeitung erfolgte dann, soweit erforderlich, durch eine oder mehrere übergeordnete Betreuungsinstanzen. Dies ist unter Berücksichtigung der erforderlichen Maßnahmen zur Erlangung bzw. Aufrechterhaltung der benötigten Fachkenntnisse problematisch. Insbesondere bei einer geringen Zahl von eingesetzten und/oder betreuten Personen ist eine wirtschaftliche Auslastung oft nicht gegeben. Zudem wird in mehreren Dienststellen gleichzeitig entsprechend qualifiziertes Personal vorgehalten.

Wie hoch das Gesamtaufkommen an Problemanfragen war, konnte vielfach nicht festgestellt werden. Zwar setzten rd. 46 v. H. aller geprüften Dienststellen Fehlerverwaltungssoftware ein, auch in diesen Fällen wur-

den aber oft nicht sämtliche Anfragen erfasst. In der Konsequenz war keine Überprüfung der Personalauslastung möglich.

Der LRH hat daher empfohlen, die in den einzelnen Ressorts bestehenden Konzepte zu untersuchen und nach dem Grundsatz „so zentral wie möglich, so dezentral wie nötig“ zu überarbeiten. Mit Ausnahme von Hardwaredefekten ist eine Vielzahl von Problemen heutzutage telefonisch bzw. durch Fernadministrationssoftware zu lösen, insoweit ist es unerheblich, von welchem Ort aus die Betreuung erfolgt. Ziel sollte es daher sein, das Fachpersonal zu bündeln, um eine wirtschaftliche Auslastung sicherzustellen. Mit dem Einsatz von einheitlicher Fehlerverwaltungssoftware sollten durch die Erfassung aller Anfragen u. a. detaillierte Personalbedarfsberechnungen sowie Controllingverfahren (z. B. Auswertung des Anwenderverhaltens zur Identifikation von Schulungsdefiziten) ermöglicht werden. Eine Nutzung als Wissensdatenbank und gemeinsame Kommunikationsplattform reduziert das Problem, dass Störungen an mehreren Stellen bzw. von verschiedenen Bearbeitern gleichzeitig bearbeitet und/oder mehrfach gelöst werden.

### **Administration von Webservern**

Für die Bereitstellung von Informationen wurden in den geprüften Dienststellen vielfach eigene Webserver betrieben. Bedingt durch eine geringe Anzahl von Servern erfolgte die Administration i. d. R. vergleichsweise unwirtschaftlich. In einem ressortübergreifenden Vergleich wurde festgestellt, dass das Administrationspersonal umso wirtschaftlicher eingesetzt werden kann, je höher die Anzahl der zu betreuenden Webserver ist. Der LRH hat daher empfohlen, eine Webserverkonsolidierung hin zu den Rechenzentren durchzuführen und auf lokaler Ebene nur noch die Datenpflege selbst wahrzunehmen. Auf diese Weise sind bei einer zentralen Bündelung der Kompetenz zudem auch Schulungsmaßnahmen effizienter durchzuführen und Verbesserungen bei der Verfügbarkeit der Anwendungen und der Erreichbarkeit der Administratoren zu erzielen. Soweit lokal

noch Restriktionen aufgrund der Netzgeschwindigkeit bestehen, sollte die Wirtschaftlichkeit einer Erhöhung der Netzbandbreite untersucht werden.

### **Administration von E-Mail Servern**

In den meisten geprüften Dienststellen wurden ein oder mehrere eigene E-Mail Server betrieben, i. d. R. mit der Software Microsoft Exchange. Diese waren hinsichtlich der eingerichteten Postfächer überwiegend unzureichend ausgelastet. Die durchschnittliche Anzahl betrug 243, die Bandbreite reichte von 14 bis 2.500 Postfächern. Der LRH hat deshalb empfohlen, eine Konsolidierung und Zentralisierung der bisher verteilten E-Mail Server in die Rechenzentren durchzuführen. Insbesondere beim Einsatz der neuesten Microsoft Produktversionen, für die sich das Land bereits entschieden hat, bestehen diesbezüglich Optimierungspotenziale, da z. B. die Netzbelastung geringer ist. Durch hohe Fallzahlen kann auch unter Berücksichtigung von Verfügbarkeitsansprüchen die Auslastung der eingesetzten Technik und des benötigten Fachpersonals verbessert werden. Auch hier sollte bei unzureichender Netzgeschwindigkeit die Wirtschaftlichkeit einer Erhöhung der Netzbandbreite untersucht werden.

### **Einsatz von Content-Management-Systemen (CMS)**

Im Jahr 2001 hat das Land NRW zentral ein System zur getrennten Verwaltung von Design und Inhalt von im Web bereitgestellten Informationen (CMS) beschafft, für das mittlerweile auch eine Landeslizenz erworben wurde. Zur raschen Einführung und erfolgreichen Verbreitung wurde u. a. im Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) ein Competence-Center eingerichtet. Zum Erhebungsstichtag (01.01.2003) konnte nur in rd. 13 v. H. der Fälle die Nutzung eines CMS festgestellt werden, dabei wurden verschiedene Produkte genutzt. Der LRH hat empfohlen, soweit benötigt künftig grundsätzlich die Landeslösung einzusetzen und bei bestehenden Systemen die Wirtschaftlichkeit einer Umstellung zu untersuchen.

### **Netzwerkadministration**

Der LRH hat untersucht, mit welchem durchschnittlichen Betreuungsaufwand in den geprüften Dienststellen lokale Netzwerke betrieben wurden. Bei einer Gegenüberstellung des Personalaufwands und der Netzgröße anhand der Zahl der betreuten Endgeräte und Server wurden deutliche wirtschaftliche Vorteile der Verfahren der Justiz und der Finanzverwaltung festgestellt. Dies ist auf zentralisierte Netzmanagement- und Überwachungsverfahren mit hohen Fallzahlen zurückzuführen. Der LRH hat den anderen Verwaltungsbereichen empfohlen zu analysieren, inwieweit diese Konzepte für deren Bereich nutzbare Effektivitäts- und Effizienzreserven beinhalten, z. B. könnten diese Verwaltungsbereiche Leistungen der Rechenzentren in Anspruch nehmen.

### **Einstufung des IT-Personals**

Bei der Einstufung des eingesetzten IT-Personals (mittlerer/gehobener Dienst bzw. vergleichbare Angestellte) waren zwischen den Ressorts teilweise große Unterschiede festzustellen, die sich aus Sicht des LRH bei gleichen Aufgaben (z. B. Standard-Anwenderbetreuung, Administration von Web- und E-Mail Servern) nicht begründen lassen. Im Zuge der notwendigen Neustrukturierung der IT sollten hier einheitliche Anforderungsprofile definiert werden, damit künftig kein unwirtschaftlicher Personaleinsatz erfolgt.

### **IT-Sicherheit**

In der Landesverwaltung soll nach einem gemeinsamen Runderlass das Grundschutzhandbuch (GSHB) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) eingesetzt werden. Kernbereich dieses Standardwerks ist der Aufbau einer umfassenden IT-Sicherheitskonzeption durch einen IT-Sicherheitsbeauftragten. Nach den Feststellungen des LRH war das GSHB zum Erhebungsstichtag zwar in vielen Dienststellen bekannt, IT-Sicherheitsbeauftragte und aus IT-Sicherheitskonzepten abgeleitete Prozesse gab es jedoch nur selten. Schriftlich konnten i. d. R. nur Teilkon-

zepte vorgelegt werden. Bei einer stichprobenhaften Überprüfung von einzelnen sicherheitsrelevanten Bereichen wurden vom LRH Defizite aufgezeigt, z. B. bei der Datensicherung oder beim Virenschutz. Das Problem besteht darin, dass eine Sicherheitslücke in einer einzigen Dienststelle Auswirkungen auf die gesamte Landesverwaltung haben kann, da alle Dienststellen über das Landesverwaltungsnetz miteinander verbunden sind. Der LRH hält in allen Bereichen der Landesverwaltung, die für den Betrieb von IT verantwortlich sind, umfassende IT-Sicherheitskonzepte und daraus abgeleitete Prozesse für erforderlich.

### **IT-Schulungen**

Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) führt im Auftrag des Innenministeriums (IM) IT-Schulungen für die Beschäftigten der Landesverwaltung durch. Nach den Feststellungen des LRH wurde dieses Angebot im Erhebungszeitraum (01.01.2002 – 30.06.2003) oft nicht wahrgenommen. Im Ressortdurchschnitt wurden zwei Drittel aller damit vergleichbaren IT-Schulungen selbst organisiert und durchgeführt. Der LRH hat empfohlen, die Gesamtverantwortung für diese Aufgabe künftig konsequent dem LDS für die gesamte Landesverwaltung zu übertragen, um durch eine zentrale Koordination vorhandenes Fachwissen optimiert und gebündelt einsetzen zu können.

Die in den einzelnen Verwaltungsbereichen vielfach vorgehaltenen und dafür mit Informationstechnik dauerhaft ausgestatteten IT-Schulungsräume werden nur in geringem Umfang für IT-Zwecke genutzt. Soweit entsprechende Aufzeichnungen für den Erhebungszeitraum überhaupt vorlagen bzw. die Auslastung zumindest schätzbar war, betrug die Raumbelegungsquote durchschnittlich nur 27 v. H. Da die eingerichteten Schulungsplätze bei den selbst durchgeführten IT-Schulungen im Durchschnitt zu weniger als 50 v. H. belegt waren, ergab sich sogar noch eine wesentlich niedrigere Platzbelegungsquote. Der LRH hat daher empfohlen, IT-Schulungsräume nicht weiter über Bedarf vorzuhalten und künftig auch



gemeinsam mit anderen Dienststellen zu nutzen. Dazu sollten verwaltungsübergreifende Modelle unter Beteiligung des LDS entwickelt werden.

### **11.1.3 Staatskanzlei/Ministerien**

In der Staatskanzlei sowie den Ministerien existierte zum Erhebungsstichtag für die Erbringung der betrachteten IT-Basisdienste kein einheitliches dienststellenübergreifendes Automationsmodell; jedes Haus war vielmehr eigenverantwortlich tätig. Der LRH hat eine breite Palette von teilweise auch selbst entwickelten Lösungen vorgefunden. Durch diese heterogene Situation sind organisatorische Veränderungen innerhalb der Ministerien zeit- und kostenintensiv. Dies zeigte sich daran, dass die am 25.11.2002 beschlossenen Umressortierungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Sommer 2003 in Bezug auf die IT noch nicht abgeschlossen waren. Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass die Aufteilung eines Ministeriums zu einer Erhöhung der Gesamtserverzahl um mehr als 70 v. H. führte. Der Übergang von Aufgabengebieten führte ferner in einem aufnehmenden Ministerium zu Integrationsproblemen aufgrund von unterschiedlichen E-Mail Systemen.

Nach Auffassung des LRH sind seine hinsichtlich der nachgeordneten Landesverwaltung ausgesprochenen Empfehlungen auch auf die Staatskanzlei sowie die Ministerien übertragbar. Dies gilt umso mehr, als der Anteil der Standardbetreuung der IT-Arbeitsplätze am gesamten Betreuungsaufwand in den Ministerien (78 v. H.) signifikant höher war als im nachgeordneten Bereich (48 v. H.). Darüber hinaus hat der LRH eine Konsolidierung und Vereinheitlichung der IT-Services verbunden mit einer Auslagerung in ein gemeinsames Rechenzentrum empfohlen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist aus Sicht des LRH technisch sofort möglich, da alle obersten Landesbehörden an das landeseigene Hochgeschwindigkeitsnetz GON angeschlossen sind.

## **11.2 Zusammenfassung**

Wie dargestellt sind beim Betrieb der IT-Basisdienste aufgrund des Wandels der IT und des fortschreitenden Ausbaus der Netzinfrastrukturen in der gesamten Landesverwaltung Effektivitäts- und Effizienzreserven vorhanden. Diese sollten genutzt werden, um IT-Strukturen für "Morgen" aufzubauen. Die derzeitigen ressortinternen Lösungen zu IT-Basisdiensten sind insofern nicht zukunftsweisend.

## **11.3 Stellungnahmen der Staatskanzlei und der Ministerien**

Die Stellungnahmen der Staatskanzlei sowie der Ministerien zu den einzelnen Vorschlägen des LRH sind in Aufbau, Umfang und Detailtiefe sehr unterschiedlich. Allgemein wird ausgeführt, es hätten sich seit dem Zeitpunkt der Erhebungen bereits vielfältige, den Vorschlägen des LRH entsprechende Änderungen in den jeweiligen IT-Strukturen ergeben bzw. seien vorgesehen.

Die meisten Ressorts stehen vielen Empfehlungen positiv gegenüber, z. B. bezüglich des Einsatzes von automatisierten Softwareverteilungsmechanismen/Fehlerverwaltungssoftware, der Konsolidierung/Zentralisierung von Servern und Netzmanagementverfahren oder der Einrichtung von IT-Sicherheitsprozessen.

Hinsichtlich der Empfehlungen zur Quantität und zur Wertigkeit der Stellen des einzusetzenden Personals haben die Ressorts überwiegend nicht oder nicht eindeutig Stellung genommen.

Die Empfehlung zur Auslagerung der IT-Services der obersten Landesbehörden in ein gemeinsames Rechenzentrum wird vielfach als problematisch angesehen. Bedenken bestehen u. a. aufgrund der Heterogenität der eingesetzten Verfahren, der Vertraulichkeit der Daten und der Servicequa-

lität. Einige haben allerdings bereits einzelne Aufgaben (z. B. Anwenderbetreuung, Betrieb von Web- und E-Mail Servern sowie Netzwerken) an das LDS oder externe Dienstleister vergeben.

Nach den Angaben der Ressorts werden allgemeine IT-Schulungen in vielen Bereichen mittlerweile vom oder unter Beteiligung des LDS durchgeführt. Die Stellungnahmen enthalten jedoch überwiegend keine Aussagen zur Übertragung der Gesamtverantwortung für allgemeine IT-Schulungen auf das LDS.

Der empfohlenen Entwicklung eines verwaltungsübergreifenden Modells zur gemeinsamen Nutzung von IT-Schulungsräumen unter Beteiligung des LDS stehen die Ressorts u. a. aus Gründen der Flexibilität ablehnend gegenüber. Die vorhandenen Räume würden teilweise auch für andere Zwecke genutzt, wodurch sich verbesserte Raumauslastungsquoten ergäben.

Die ausgesprochenen Empfehlungen des LRH werden mit den Ressorts, auch hinsichtlich der konkreten Umsetzung, weiter diskutiert. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 12 Prüfung des IT-Einsatzes in den Bezirksregierungen

*Der Landesrechnungshof hat den IT-Einsatz in den Bezirksregierungen sowohl in den IT-Dezernaten als auch in allen Fachdezernaten geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass der IT-Einsatz in den Fachdezernaten der Bezirksregierungen eine Vielzahl von Schwachpunkten aufweist, die zu umfangreichen Empfehlungen des Landesrechnungshofs geführt hat.*

### 12.1 Ausgangslage

Die Bezirksregierungen (BR'en) wurden 1993 im Auftrag des Arbeitsstabes Aufgabenkritik durch eine Unternehmensberatung untersucht. Durch den im Gutachten beschriebenen Einsatz von Automationslösungen waren Einsparpotenziale gesehen worden, die zu ca. 750 kw-Vermerken geführt haben. Zur Realisierung dieser Automationslösungen wurden insgesamt 100 zusätzliche Stellen des gehobenen Dienstes für IT-Kräfte geschaffen, davon 40 in den BR'en für den örtlichen Rechnerbetrieb und die Betreuung der Anwender und 60 Stellen bei den Gemeinsamen Gebietsrechenzentren (GGRZ) in Hagen (20 Stellen) und Köln (40 Stellen) für Programmieraufgaben. Die 60 Stellen bei den GGRZ waren in einer gesonderten Titelgruppe ausgewiesen, wurden aber im Vorfeld der Einrichtung der GGRZ als Landesbetriebe in den Stammhaushalt überführt.

Die Umsetzung des Gutachtens war mehr als fünf Jahre vor Prüfungsbeginn eingeleitet worden, mithin ein Zeitraum, der eine Wirksamkeitsanalyse der damaligen Maßnahmen zulässt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat Erhebungen bei allen BR'en (sowohl in den IT-Dezernaten als auch in allen Fachbereichen) sowie in den für die BR'en tätigen Rechenzentren vorgenommen. Die BR'en umfassen 37 bis

47 Dezernate. Aus arbeitsökonomischen Gründen wurden von den Dezernaten, die in allen fünf BR'en vorhanden sind, nur zwei bis drei Dezernate aufgesucht. Die Erhebungen in den Polizeidezernaten beschränkten sich auf die IT-Infrastruktur. Hinsichtlich der dort eingesetzten IT-Verfahren wurden keine Erhebungen vorgenommen, da der LRH den IT-Einsatz bei der Polizei in anderen Prüfungen ausführlich untersucht hat.

## **12.2 Prüfungsfeststellungen**

### **Hardware und systemnahe Software**

Der IT-Einsatz in den BR'en wird zwar durch das Innenministerium (IM) koordiniert, trotzdem haben die BR'en ihre IT-Infrastruktur weitestgehend selbstständig aufgebaut, was zu unterschiedlichen IT-Systemlandschaften geführt hat. Darüber hinaus waren die Systemanforderungen der einzelnen Fachbereiche bzw. der sie steuernden Ministerien in der Vergangenheit so unterschiedlich, dass die BR'en eine sehr heterogene IT-Infrastruktur (Server, Betriebssysteme, Datenbanken, systemnahe Software) betreiben müssen, auf der eine Vielzahl unterschiedlichster IT-Verfahren eingesetzt wird. Die IT-Dezernate der BR'en sowie das IM sind daher seit Jahren bemüht, die Anforderungen an die IT-Infrastruktur zu standardisieren. Durch die Standardisierungen sehen sich die BR'en derzeit in der Lage, IT-Verfahren, die den Standards gerecht werden, in allen fünf Dienststellen zu betreiben. Für eine Harmonisierung der IT-Infrastruktur sehen die BR'en aktuell keine Notwendigkeit. Diese würde sowohl erhebliche personelle als auch finanzielle Ressourcen binden, die gegenwärtig nicht zur Verfügung stünden.

Daneben war in den vergangenen Jahren auch die Landesregierung bemüht, den IT-Einsatz in der Landesverwaltung insgesamt zu standardisieren und zu vereinheitlichen. Trotzdem ist es bis heute nicht gelungen, „konzernweite“ IT-Strukturen aufzubauen. Jeder „Teilbetrieb“ (oberste

Landesbehörden, Landesober- und Mittelbehörden) hat früher ggf. eigene Konzepte entwickelt und realisiert und steht nunmehr vor dem Problem der eingeschränkten Kompatibilität mit anderen Konzepten. Die Probleme werden bei den BR'en als Bündelungsbehörde besonders sichtbar. Sie lassen sich nach Auffassung des LRH nur dadurch beheben, dass die IT-Infrastruktur der gesamten Landesverwaltung zentraler geplant und betrieben wird. Ohne eine landesweite Lösung bleibt den BR'en auch weiterhin nur die Möglichkeit, ihre Systemumgebungen mit hohem Aufwand kompatibel zu den einzelnen Ressortstrukturen zu gestalten.

### **Vorleistungen für Software-Entwicklungen (Aufgabenkritik, Steuerungsmechanismen)**

Der LRH hat festgestellt, dass bei dem Einsatz von IT-Verfahren eine enorme Vielfalt vorherrscht, die sich in vielen Dezernaten auf den Einsatz von Standard-Bürokommunikationssoftware beschränkt. Wegen der Vielfalt der Aufgaben ist vor einer Intensivierung des IT-Einsatzes eine aufgabenkritische Betrachtung der Arbeitsinhalte angebracht, um auf diese Weise die Effektivität der BR'en zu steigern. Erst nach einer Optimierung der Arbeitsinhalte macht die Optimierung der Geschäftsprozesse Sinn.

Durch die Einführung von Steuerungsmechanismen (Produkthaushalt, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung) in den BR'en sieht der LRH gute Voraussetzungen, Grundlagen für eine zielgerichtete Aufgabenkritik und Optimierung der Geschäftsprozesse durch verbesserten Einsatz der IT zu gewinnen. Bisher war eine aufgabengerechte und bedarfsorientierte Zuweisung von Ressourcen äußerst schwierig. In vielen Dezernaten liegt der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung auf der fachlichen Abwicklung. Aufgabenkritik, Prozessoptimierung und IT-Nutzung zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns (§ 7 Landeshaushaltsordnung) finden nach Auffassung des LRH nicht die notwendige Beachtung.

Bei der Planung des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten ist zu bedenken, dass diese auch Kosten verursachen und der Einsatz deshalb wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerecht werden muss. Bei der Einführung der Personalkostenbudgetierung sowie der Kosten- und Leistungsrechnung (Einsatz des Produktes M1) wurden entweder gar keine oder aber verspätete Maßnahmen zur automatisierten Prozessunterstützung vorgenommen, die zu unnötigem Mehraufwand geführt haben.

### **Zentrale Leistungen der BR'en**

Zur Optimierung der Software-Entwicklung für die BR'en hat das IM zusammen mit den BR'en und weiteren Dienststellen des Geschäftsbereichs ein IT-Architekturmodell entwickelt, das den Entwicklern konkrete Vorgaben für das technische Umfeld gibt und somit technische Ermessensspielräume, die in der Vergangenheit zu aufwändigen Nacharbeiten geführt hatten, unterbinden soll. Der LRH hat den Eindruck gewonnen, dass losgelöst von den neuen Strukturen die Kommunikation und Abstimmung zwischen den BR'en in den letzten Jahren besser geworden ist. Darüber hinaus arbeiten die BR'en daran, ein System zur Verwaltung der eigenen Ressourcen (Integriertes Ressourcen-Management) zu erstellen. Das Projekt scheint dem LRH geeignet, einige Probleme mit der Nutzung von IT-Verfahren in den BR'en zu beheben.

### **Entwicklungen der Rechenzentren**

Bei der Zusammenarbeit der BR'en mit IT-Dienstleistern der Landesverwaltung sind zwei Gruppen zu unterscheiden.

Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik und die GGRZ entwickeln Software unmittelbar für den Einsatz in den BR'en, so dass die fachlichen Anforderungen deren Bedürfnissen weitestgehend entsprechen. Dagegen entwickeln das Rechenzentrum der Finanzverwaltung, die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten, das Landesumweltamt, die Landesanstalt für Arbeitsschutz sowie der Landesbetrieb Straßenbau Software für Einsatzbereiche, bei denen die Nutzung in den BR'en

eine untergeordnete Rolle spielt. Aufgrund der Konzentration auf eine andere oder eine Vielzahl von Zielgruppen sind die Zielsetzungen dieser IT-Verfahren und die dadurch bedingten Restriktionen für die BR'en den dortigen Sachbearbeitern nicht genügend transparent. Dadurch entsteht Unzufriedenheit mit der Software, die sich auf die Qualität der IT-gestützten Arbeitsabwicklung auswirken und somit die Qualität der Sachbearbeitung behindern kann. Diese Unzufriedenheit ließe sich durch eine intensivere Teilnahme der BR'en an der Entwicklung der IT-Verfahren, die von den IT-Dienstleistern i. d. R. angeboten wird, beheben.

### **Elektronische Kommunikation mit den Kommunen**

In vielen Aufgabenbereichen der BR'en herrscht ein enger Kontakt zum kommunalen Bereich, der die Nutzung der elektronischen Kommunikation sinnvoll erscheinen lässt. Während bei Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) kommunale und staatliche Aufgaben auch innerhalb des Landesverwaltungsnetzes abgewickelt werden, beschränkt sich die elektronische Kommunikation bei Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (MSJK) auf die E-Mail-Nutzung und auf Anwendungen im Internet, die aufgrund der Sicherheitsanforderungen nur einen begrenzten Leistungsumfang haben. Hier besteht Bedarf nach einer aktiven ressortübergreifenden Steuerung zur Nutzung der elektronischen Kommunikation zwischen dem Land und dem kommunalen Bereich.

### **Datenaustausch und elektronische Vorgangsbearbeitung**

Auch wenn es in den BR'en Überlegungen und Ansätze zur elektronischen Vorgangsbearbeitung gibt, sind die Geschäftsprozesse der BR'en fast ausschließlich auf den Informationsträger Papier ausgelegt, auch dann, wenn die E-Mail-Nutzung in die Prozesse integriert ist. Sowohl auf der Eingangs- als auch auf der Ausgangsseite wird für die Initiierung bzw. Abwicklung von Geschäftsprozessen überwiegend das Medium Papier



verwendet. Dadurch entstehen Medienbrüche, die zu Mehraufwand und Qualitätsverlusten führen. Auch wenn für den vollelektronischen Datenaustausch die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen i. d. R. noch nicht erfüllt werden können, so sollten die BR'en nach Auffassung des LRH möglichst viele Verarbeitungsdaten elektronisch übernehmen und weiterleiten, um so zumindest für die Informationen den Medienbruch und die damit verbundenen Nachteile beheben zu können.

Schwachpunkt der bisherigen Entwicklungen von IT-Verfahren war die fast ausschließliche Beschränkung auf Verarbeitungs-Prozesse (klassische Automation für Massenverfahren). Aufgrund der Vielfalt der Aufgaben der BR'en bieten sich für eine derartige Automation nur eine beschränkte Anzahl von Aufgaben an und selbst bei diesen ist der Aufwand für die Automation in Relation zum Nutzen recht hoch. Die Unterstützung von Geschäftsprozessen oblag bislang den Fachdezernaten durch Nutzung der Standard-Office-Produkte. Diese Nutzung der Standard-Office-Produkte führte dazu, dass in den meisten Dezernaten Produktionsdaten im normalen Datei-System abgelegt werden, was qualitativ einer Ablage in Datenbanken unterlegen ist. Zudem werden mit den Werkzeugen der Standard-Office-Produkte Automationslösungen entwickelt, die aufgrund der Vielzahl der Verfahren einen erheblichen Pflegeaufwand erfordern, ohne dass die Bearbeiter gezielt für die Entwicklung solcher Anwendungen fortgebildet wären. Der LRH sieht daher die Notwendigkeit zur Installation eines standardisierten Basis-Verfahrens, mit dem die Datenablage in einer einheitlichen Datenbank ermöglicht wird, die Geschäftsprozesse vereinheitlicht und Schnittstellen zu wesentlichen zentralen Programmen und Daten geschaffen werden. Nach Auffassung des LRH könnte ein solches Verfahren auch als Grundlage für die Einführung eines elektronischen Dokumenten-Management-Systems in den BR'en dienen.

### **Organisationsmaßnahmen**

Der LRH sieht durch die Konzentration von einzelnen, insbesondere technisch geprägten Aufgaben, die schon heute nicht an allen fünf Standorten wahrgenommen werden (z. B. die Regionalen Verkehrsleitzentralen), die Möglichkeit, den IT-Einsatz und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu optimieren.

Die IT-Unterstützung von Genehmigungsverfahren ist in den einzelnen Aufgabenbereichen der BR'en sehr unterschiedlich. Während kleinere Genehmigungsverfahren mit bis zu 50 Beteiligten i. d. R. ohne spezielle Softwareprodukte abgewickelt werden, werden für größere Verfahren unterschiedliche Anwendungen oder externe Hilfe genutzt. Der LRH hält es für erforderlich, dass alle größeren Genehmigungsverfahren durch Projektteams abgewickelt werden, die aus einem zentral in den BR'en angesiedelten organisatorischem Dienstleister, der über das notwendige Prozess- und Verfahrens-Know-How sowie eine bedarfsgerechte Softwareunterstützung verfügt und damit eine rechtssichere Abwicklung gewährleisten kann, und den jeweils fachlich zuständigen Dezernatsvertretern bestehen, die das aufgabenspezifische Rechtswissen einbringen.

### **Automationsunterstützung der Schulverwaltung**

Die IT-Unterstützung im Aufgabenbereich Schulverwaltung, der eines der wenigen Massengeschäfte in den BR'en beinhaltet, ist geprägt durch überalterte Großrechnerverfahren, die bereits seit Jahren ausgemustert werden sollen, aber aus von den BR'en nicht zu vertretenden Gründen immer noch eingesetzt werden. Der LRH hat in seinem Jahresbericht 2004 (Beitrag Nr. 12) zu der damit im Zusammenhang stehenden Entwicklung von Personalverwaltungssystemen ausführlich Stellung genommen. Der Einsatz der Altverfahren ist insbesondere deshalb problematisch, da diese auch inhaltlich den fachlichen Anforderungen nicht hinreichend gerecht werden und so Mehraufwand in den BR'en verursachen.

### **Software-Entwicklung für mehrere Aufgabenbereiche**

Die gezielte Entwicklung von Softwareprodukten für mehrere Aufgabenbereiche (Dezernate) ist bislang überwiegend gescheitert.

Die Entwicklung eines IT-Verfahrens für die Abwicklung von Zuwendungen scheint erst mit dem in der Freigabe befindlichen Produkt "DeZuG3" zu gelingen, nachdem die Vorgängerversionen nur in der BR Münster auf Anweisung der dortigen Hausspitze verpflichtend eingesetzt wurden. Der LRH geht davon aus, dass mit dem Verfahren "DeZuG3" Produktivitätsfortschritte erzielt werden können sowie eine gezieltere Steuerung von Zuwendungen (Fördercontrolling) möglich wird, soweit denn die BR'en auch zukünftig Förderverfahren zu bearbeiten haben.

Der LRH sieht in der verstärkten Bereitstellung und Nutzung georeferenzierter Daten (Daten mit Bezug zu einem geographischen Koordinatensystem, das die Darstellung in Kartenwerken ermöglicht) zahlreiche Möglichkeiten zur Optimierung der qualitativen und quantitativen Aufgabenabwicklung in den BR'en. Nach den Analysen des LRH könnten in rd. 20 Dezernaten der BR'en georeferenzierte Informationen für die Aufgabenerledigung genutzt und Informationen für andere Nutzer bereitgestellt werden. Insbesondere durch die Verknüpfung vielfältiger Informationen in einem IT-System lassen sich komplexe Probleme bei Planungs- und Genehmigungsverfahren wesentlich effektiver und effizienter erledigen als mit klassischen Beteiligungsverfahren innerhalb der BR'en. Der LRH sieht daher die Notwendigkeit, das Leistungsvermögen, die Inhalte und die Verknüpfung der Geo-Informationsdienste weiter auszubauen und möglichst viele Datenlieferanten bzw. -anbieter zu integrieren.

### **Automationsunterstützung der Polizei**

Den IT-Einsatz bei den Polizeiaufgaben der BR'en hat der LRH ausschließlich unter technischen Gesichtspunkten geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass durch die Trennung des Polizeinetzes vom Landesverwal-

tungsnetz (und damit den lokalen Netzwerken der BR'en) erhebliche Probleme bei der Ausstattung der Arbeitsplätze in den BR'en auftreten. Zudem bewirken die relativ kleinen Organisationseinheiten der Polizei in den BR'en sowie die räumliche Ausdehnung der Autobahnpolizei praktische Probleme bei der Betreuung der polizeieigenen IT-Arbeitsplätze.

### **Neustrukturierung der Bezirksregierungen**

Aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Systemumgebungen in den einzelnen BR'en wären bei einem Neuzuschnitt der BR'en, der zurzeit politisch diskutiert wird, von den aufnehmenden BR'en Investitionen in die Infrastruktur und Lizenzen erforderlich, da die entsprechenden Komponenten der abgebenden BR'en nur eingeschränkt genutzt werden könnten. Die technische Einbindung erscheint dem LRH aber in angemessener Zeit möglich. Ebenso wäre der Betrieb der IT-Verfahren auch bei einem Neuzuschnitt der BR'en nicht gefährdet. Zu erheblichen Problemen kann jedoch die Datenhaltung führen, da bestehende Datenbestände nach dort zum Teil nicht hinterlegten Kriterien auf verschiedene Standorte aufgeteilt werden müssten. Bei der Übernahme von Daten des Landschaftsverbandes im Rahmen des zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW hatten die BR'en bereits entsprechende Probleme zu bewältigen. Im Einzelfall können aufwändige Programmierungen oder manuelle Dateneingaben erforderlich werden. Der Aufwand dafür ist ohne intensive Prüfung aller betroffenen Verfahren nicht abschätzbar.

## **12.3 Prüfungsempfehlungen**

Aufgrund seiner Feststellungen hat der LRH insgesamt 134 Empfehlungen gegenüber den betroffenen Ressorts ausgesprochen, die den Einsatz der IT in den BR'en optimieren und die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessern sollen. In vielen Fällen regt der LRH zusätzliche oder erweiterte Maßnahmen zum IT-Einsatz an. Unabhängig davon, dass die

empfohlenen Maßnahmen für sich als wirtschaftlich erachtet werden (vorbehaltlich noch vorzunehmender Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen), sollten die dafür erforderlichen Haushaltsmittel auch bereit gestellt werden. Der LRH sieht in den bei den BR'en nach den Gutachten erbrachten Stelleinsparungen Vorleistungen. Die vom IM zentral zu erbringenden Gegenleistungen, für die bei den GGRZ 60 Stellen zur Verfügung gestellt worden waren, sieht der LRH noch nicht als komplett erbracht an. Die Auflösung der entsprechenden Titelgruppe bei den GGRZ im Zuge der Gründung der Landesbetriebe ist aus Sicht des LRH lediglich ein Instrument zur flexibleren Nutzung der Kapazitäten bei den Rechenzentren, bedeutet jedoch keinen Abschluss der IT-Entwicklung als Ausgleich für die erbrachten Stelleinsparungen.

#### **12.4      Stellungnahmen der Ressorts**

Die Ergebnisse der Prüfung des LRH wurden mit Vertretern des IM sowie weiterer Ressorts ausgiebig diskutiert. Über die Einschätzung der Potenziale und Probleme wurde dabei grundsätzliche Übereinstimmung festgestellt.

In seiner Stellungnahme vom 25.01.2005 führt das IM zu den hier dargestellten Bemerkungen aus, dass

- die Probleme im Zusammenhang mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung durch umfangreiche Schulungsmaßnahmen zwischenzeitlich weitestgehend behoben werden konnten,
- die Forderung des LRH, das Leistungsvermögen, die Inhalte und die Verknüpfung der Geo-Informationsdienste weiter auszubauen und möglichst viele Datenlieferanten bzw. –anbieter zu integrieren, ausdrücklich begrüßt wird, diese Maßnahmen jedoch unter Beachtung der Ziele der Landesinitiative Geodateninfrastruktur (GDI.NRW) vorzunehmen seien,

- Empfehlungen zu organisatorischen Änderungen geprüft werden müssten und daher eine endgültige Einschätzung noch nicht möglich sei sowie
- die durch den Betrieb eigener Netze und Technik in den Polizeidezernten beschriebenen Probleme im Rahmen der anstehenden Diskussion und Umsetzung des Berichtes der so genannten Scheu-Kommission aufgelöst werden sollen.

Das MSJK verweist in seiner Stellungnahme vom 26.01.2005 darauf, dass es innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches nur geringe Risiken bei der Datenmigration im Falle einer Restrukturierung der BR'en sehen würde, da die meisten Daten zentral im LDS gespeichert würden.

Das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport hat in seiner Stellungnahme vom 31.01.2005 keine Bedenken geäußert.

Das Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung bemerkt in seiner Stellungnahme vom 01.02.2005, dass sich die Beauftragung externer Verwaltungshelfer bei der Durchführung von großen Genehmigungsverfahren in der Bergverwaltung (Abteilung 8 der BR Arnberg in der Außenstelle Dortmund) bewährt habe. Eine organisatorische und räumliche Trennung der verschiedenen an einem Projekt beteiligten Bediensteten würde zu unnötigen Erschwernissen und damit letztendlich zu Verzögerungen führen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 13 Prüfung der Softwareentwicklung bei der Polizei

*Der Landesrechnungshof hat die Softwareentwicklung bei der Polizei geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die in 2003 eingeführte Richtlinie für das IT-Projektmanagement der Polizei NRW zwar als ein bedeutsamer Fortschritt bei der Steuerung und Führung von IT-Projekten angesehen werden kann; die in ihr enthaltenen organisatorischen Regelungen weisen jedoch noch eine Vielzahl von Defiziten auf, so dass sie eine wirtschaftliche Softwareentwicklung nicht sicherstellen können und den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht vollständig gerecht werden. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Innenministerium und die Polizei seit Jahren regelmäßig keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO) zu Beginn einer Softwareentwicklung durchführen.*

*Weiterhin entsprechen die Haushaltsunterlagen für mehrjährige Softwareentwicklungen nicht den wesentlichen Vorgaben des § 24 LHO. Durch eine fehlende Sachentscheidung vor Aufstellung der Haushaltsunterlagen und vor Veranschlagung im Haushalt wurden in einem Fall Mittel im Haushaltsplan ausgewiesen, die die voraussichtlichen Gesamtausgaben von rund 3,0 Mio. € um rund 5,0 Mio. € übersteigen.*

### 13.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den vergangenen Jahren (vgl. Jahresbericht 2003 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2002, Beitrag Nr. 12) den IT-Einsatz bei der Polizei mit dem Schwerpunkt der Schaffung einer IT-Infrastruktur für ein vernetztes Arbeiten geprüft und insbesondere die Einrichtung von Controllingmechanismen sowie eines Multiprojektmanagements empfohlen. Das Innenministerium (IM) hat dar-

aufhin mit Erlass vom 07.01.2003 erstmals eine Richtlinie für das IT-Projektmanagement der Polizei NRW (IT-Projektrichtlinie) verbindlich eingeführt. Diese beschreibt die wesentlichen organisatorischen Regelungen zur Unterstützung der Planung, Entwicklung und Umsetzung von IT-Lösungen in Projekten. Sie definiert für den Projektmanagementprozess Projektinstanzen, Rollen, Verantwortlichkeiten, Abläufe und Dokumente.

Der LRH hat nunmehr die von den Zentralen Polizeitechnischen Diensten (ZPD) für die Kreispolizeibehörden (KPB) entwickelten oder erworbenen Softwareprodukte geprüft. Ziele der Prüfung waren dabei neben der Anwendung der neuen Projektmanagementregelungen auch die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften insbesondere zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie von begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Prüfung waren die von den KPB auf der Grundlage von Standardsoftware in Eigenregie entwickelten lokalen IT-Verfahren und vergaberechtliche Aspekte einer Softwareentwicklung.

Die örtlichen Erhebungen wurden im IM und in den ZPD durchgeführt.

## **13.2 Prüfungsfeststellungen**

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Softwareentwicklungen**

Neben § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO), der seit April 1999 für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gesetzlich vorschreibt, fordern auch die vom IM durch RdErl. vom 15.07.1996 für die gesamte Landesverwaltung verbindlich eingeführten Richtlinien für den Einsatz der Informationstechnik (IT-Richtlinien NW) für die Initiierung von IT-Vorhaben den Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Nach Nr. 2.1 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO bzw. dem Erlass des Finanzministeriums (FM) vom 11.12.2003 müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Aussagen u. a. zu den Teilaspekten



Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, Ziele, relevante Lösungsmöglichkeiten sowie deren Nutzen und Kosten (einschließlich Personal- und Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt, Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen umfassen.

Vom LRH wurden 61 prüfungsrelevante Softwareentwicklungen in dem Zeitraum ab 1995 geprüft. In keinem dieser Fälle wurde vom IM oder von den ZPD eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Seit dem 01.01.2004 sind umfassend überarbeitete VV zu § 7 Abs. 2 LHO in Kraft getreten. Diese schreiben nunmehr grundsätzlich begleitende und abschließende Erfolgskontrollen für alle finanzwirksamen Maßnahmen zwingend vor. Diese Kontrollen sind auf der Grundlage der vor Beginn der finanzwirksamen Maßnahmen zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierzu sind jedoch weder das IM noch die ZPD in der Lage, da von ihnen schon die grundlegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht erstellt wurden.

Nach den Feststellungen des LRH ist ein wesentlicher Grund für das Fehlen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, dass die Polizei hierfür nicht das ausreichende betriebswirtschaftliche Know-how besitzt. Der LRH hat daher zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben der LHO gebeten zu prüfen, ob Personal mit entsprechender Qualifikation einzusetzen ist, da Fortbildungsmaßnahmen alleine nicht ausreichen.

### **Richtlinie für das IT-Projektmanagement der Polizei NRW**

Der LRH geht nach seinen Feststellungen davon aus, dass im Vergleich zu den bei der vorangegangenen Prüfung des IT-Einsatzes bemängelten Schwachstellen durch die IT-Projektrichtlinie ein bedeutsamer Fortschritt bei der Steuerung und Führung von IT-Projekten der Polizei NRW erreicht

werden kann. Gemeinsam mit den IT-Standards und der Umsetzung der IT-Strategie erwartet der LRH eine spürbare Verbesserung des Multi-Projektmanagements.

Ausgehend von den geprüften 61 Softwareentwicklungen hat der LRH analysiert, ob die Festlegungen der IT-Projektrichtlinie ausreichend sind, eine wirtschaftliche Softwareentwicklung zu gewährleisten.

Nach der IT-Projektrichtlinie ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von geplanten und laufenden Softwareentwicklungen als Teil des strategischen Controllings (Multi-Projektcontrolling) Aufgabe des IM. Sie beinhaltet insbesondere Aussagen zur Dringlichkeit und zur qualitativ-strategischen Bedeutung der Softwareentwicklung (Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne). Die Aufgaben des operativen Controllings (Einzelprojektcontrolling) sind nach den Prüfungsfeststellungen den ZPD übertragen. Sie umfassen insbesondere die Ermittlung der Kosten und des monetär quantifizierbaren Nutzens (Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne), allerdings weder in der Auswahl- noch in der Planungsphase.

Diese Aufgabenverteilung und der vom Vorhabensantrag bis zum Projektkontrollbericht vorgeschriebene Prozessablauf, nach dem das operative Controlling erst nach der Erteilung eines Projektauftrages durch den IT-Lenkungsausschuss (IT-LA) als Auftraggeber in der Steuerungsphase einsetzt, verhindern jedoch, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem maßgeblichen Zeitpunkt der Sachentscheidung über die Softwareentwicklung vorliegen kann.

Der LRH hat weiterhin festgestellt, dass die IT-Projektrichtlinie die Durchführung von Geschäftsprozessanalysen vor dem Beginn einer Softwareentwicklung nicht vorsieht. Das Fehlen einer Geschäftsprozessanalyse, die ein methodisches Verfahren zur Gestaltung und Dokumentation von Verwaltungsvorgängen mit dem Ziel einer Verbesserung der Abläufe und

der Wirtschaftlichkeit darstellt, erhöht die Gefahr, dass mit der zu entwickelnden Software lediglich der derzeitige Ist-Zustand automatisiert wird.

Dem IM fehlt nach eigener Aussage außerdem regelmäßig die Kenntnis grundlegender Kennzahlen des Ist-Zustandes, deshalb muss auch aus diesem Grund die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung scheitern.

Zu den Aufgaben der Projektleiter gehören neben der Erstellung des Projekthandbuchs u. a. die Planung und Überwachung der Projektkosten. Nach den Feststellungen des LRH enthalten die gefertigten Unterlagen allenfalls Angaben zur geplanten Verwendung der Haushaltsmittel des laufenden Haushaltsjahres und erfassen regelmäßig nicht die Kosten des internen Personaleinsatzes. Sie scheiden daher als Grundlage einer vollständigen Projektkostenplanung für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus.

Entsprechendes gilt für die Risikoanalyse in den Projekthandbüchern. Beispielsweise sind Maßnahmen zur Risikominimierung mit Formulierungen wie „Eskalation beim Auftraggeber“ oder „Überprüfung von Alternativen“ völlig unzureichend beschrieben. Eine detaillierte Risikoanalyse ist jedoch eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung des Nutzens einer geplanten Softwareentwicklung.

### **Haushalt**

In dem Haushaltsplan 2004/2005 sind bei Kapitel 03 110 Titel 812 60 u. a. Mittel für drei mehrjährige Softwareentwicklungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt ca. 23,5 Mio. € veranschlagt. Die hierfür vom IM erstellten und vom FM genehmigten Haushaltsunterlagen (HU) gem. § 24 LHO sind nach den Feststellungen des LRH jedoch nicht prüfbar. Sie entsprechen in allen Fällen nicht den gesetzlichen Erfordernissen des § 24 LHO. Durch

die HU wird insbesondere nicht erläutert, welche konkreten Maßnahmen mit den geschätzten Kosten und Folgekosten durchgeführt werden sollen und wie die Kosten hierfür ermittelt wurden. Auch sind den HU entgegen den Forderungen der Nr. 2.4.3 VV zu § 7 LHO keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beigelegt.

Außerdem standen in zwei Fällen im Zeitpunkt der Vorlage und Genehmigung der HU wesentliche begründende Unterlagen noch nicht zur Verfügung. In einem dieser Fälle führte zudem eine fehlende Sachentscheidung vor Aufstellung der HU und vor der Veranschlagung im Haushalt zur Ausweisung von Mitteln im Haushaltsplan, die die voraussichtlichen Gesamtausgaben von rd. 3,0 Mio. € um rd. 5,0 Mio. € übersteigen. In einem gleich gelagerten Fall erwartet der LRH durch eine nunmehr geplante Einbeziehung einer weiteren Massendatenauswertung eine deutliche Kostensteigerung, diese ist durch den Haushaltsplan nicht abgedeckt. Die Sachentscheidungen lagen auch im Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Der LRH hat weiterhin festgestellt, dass das IM den Projektleitern und den ZPD die genehmigten HU i. S. d. § 24 LHO nicht mitteilt. Den Projektleitern fehlt dadurch die Grundlage für die ihnen nach der IT-Projektrichtlinie übertragene Aufgabe der Planung und Überwachung der Projektkosten. Die ZPD sind wegen der fehlenden Kenntnis der HU im Rahmen des operativen Controllings nicht in der Lage, ihre Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Projektdurchführung auszuüben.

### **13.3 Empfehlungen**

Zur Behebung der festgestellten Defizite hat der LRH eine Überarbeitung und Ergänzung der IT-Projektrichtlinie gefordert mit dem Ziel einer Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben der LHO zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie von begleitenden und abschlie-

ßenden Erfolgskontrollen. Weiterhin hat der LRH eine Neustrukturierung der Managementprozesse verbunden mit einer eindeutigen Festlegung der Zuständigkeiten und des Zeitpunktes für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen empfohlen. In die IT-Projektrichtlinie sollte auch eine Verpflichtung zur Durchführung von Geschäftsprozessanalysen zu Beginn einer Softwareentwicklung aufgenommen werden.

Außerdem hat der LRH zur Vermeidung einer unzutreffenden Veranschlagung von Haushaltsmitteln gefordert, HU unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben erst nach Vorliegen einer Sachentscheidung zur Softwareentwicklung zu erstellen. Damit verbunden hat der LRH die Erwartung, dass das IM künftig die genehmigten HU den Projektleitern und den ZPD mitteilt, damit diese die ihnen nach der IT-Projektrichtlinie zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen können.

#### **13.4 Stellungnahme des IM**

Das IM hat eine erste Stellungnahme zu den wesentlichen Feststellungen des Prüfungsberichts abgegeben und folgendes ausgeführt:

##### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Softwareentwicklungen**

Jeder IT-Projektauftrag werde vor Beauftragung an die ZPD im IT-Lenkungsausschuss umfangreich unter den Aspekten Dringlichkeit des Vorhabens, qualitativ-strategische Bedeutung des Vorhabens und monetäre Erwägungen diskutiert und entschieden. Alle Mitglieder des IT-Lenkungsausschusses erhielten im Vorfeld den Entwurf eines Projektauftrages, der im Wesentlichen den Anforderungen der VV zu § 7 LHO „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument“ entspreche. Problematisch in diesem Zusammenhang seien unter Umständen die monetären Wirtschaftlichkeitskriterien, die aufgrund polizeifachlicher Anforderun-

gen nicht immer mit den theoretischen Anforderungen der LHO in Einklang zu bringen seien.

Mit Erlass vom 22.12.2004 sei klargestellt worden, dass ausnahmslos alle Projektaufträge, die dem IT-Lenkungsausschuss vorgelegt werden, vorab eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 LHO umfassen müssten. Auch sollten die IT-Projektrichtlinien im Hinblick auf die Begrifflichkeiten der LHO und die haushaltsrechtlichen Anforderungen u. a. hinsichtlich interner Personalkosten entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus habe das IM im Aufstellungserlass für den Doppelhaushalt 2006/2007 vom 17.01.2005 ausdrücklich auf die §§ 7, 17 und 24 LHO sowie die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften und auf einen Runderlass von Dezember 2003 (Hinweise zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) hingewiesen.

Das IM habe sich infolge der Prüfung des LRH intensiv mit der Frage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auseinandergesetzt. Es habe nicht nur eine Schulung der betroffenen Referate und auch bei den ZPD initiiert, sondern darüber hinaus auch die ZPD beauftragt, ein schlüssiges Konzept bis Ende Februar 2005 zu entwickeln, wie die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei IT-Vorhaben der Polizei und § 7 LHO zusammenwirken.

### **Richtlinie für das IT-Projektmanagement der Polizei NRW**

Das IM habe vor dem Hintergrund der von der Landesregierung beauftragten Kommission zur Neuausrichtung von Polizeiführung und Polizeiverwaltung (Scheu-Kommission) sowie der mit der vom LRH geforderten professionellen Umsetzung der Bereiche Geschäftsprozessmanagement und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verbundenen personellen Auswirkungen auf eine vorgezogene organisatorische Festlegung bislang verzichtet. Die am 11.01.2005 vorgelegten Empfehlungen der Scheu-Kommission zu den prüfungsrelevanten Bereichen seien nach Auffassung des IM eine geeignete Grundlage zur Festlegung der organisatorischen Strukturen.

### **Haushalt**

In allen vom LRH geprüften Fällen habe das IM dem FM eine knappe haushaltsbegründende Unterlage vorgelegt, die dann vom FM genehmigt worden sei. Auf die Vorlage weiterer Unterlagen habe das FM verzichtet. Zum Zeitpunkt der Aufstellung dieser Unterlagen hätten haushaltsbegründende Unterlagen beim IM bzw. den ZPD vorgelegen, wenn auch nicht immer in der vom LRH gewünschten Form, insbesondere was § 7 LHO anbelange.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## II. Prüfungen in spezifischen Verwaltungsbereichen

### Polizei

#### 14 Landespolizeiorchester

***Nach einem Beschluss der Landesregierung will das Land ein Landespolizeiorchester mit 45 Musikern unterhalten, obwohl nach einer früheren Entscheidung die seinerzeit bestehenden fünf Polizeimusikkorps ersatzlos aufgelöst werden sollten. Der Landesrechnungshof bewertet dies angesichts der angespannten Haushaltslage kritisch. Für den Fall, dass an einem landeseigenen Polizeiorchester festgehalten werden soll, hat er gefordert, dieses besser auf seine Aufgabe auszurichten, zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit beizutragen.***

Als Beitrag zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit unterhält das Land seit Anfang 1999 ein Landespolizeiorchester (LPO), das organisatorisch dem Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei zugeordnet ist. Nach einem Runderlass des Innenministeriums (IM) vom 24.08.1999 kann das LPO eingesetzt werden

- bei dienstlichen Veranstaltungen,
- zu Anlässen, bei denen die Teilnahme im dienstlichen oder öffentlichen Interesse liegt,
- bei sonstigen Veranstaltungen, sofern deren Art und Bedeutung der Mitwirkung des LPO nicht entgegenstehen.

Im Rahmen seiner Prüfung hat sich der Landesrechnungshof (LRH) mit Einsatz und inhaltlicher Ausrichtung des LPO, insbesondere aber auch mit der grundsätzlichen Frage der Existenz eines eigenen Orchesters bei der Polizei befasst.



## 14.1 **Unterhaltung eines Landespolizeiorchesters**

14.1.1 Das LPO war aus den an fünf Standorten bestehenden Polizeimusikkorps gebildet worden, denen Mitte der 90er Jahre insgesamt 77 beamtete – ausnahmslos Polizeivollzugsbeamte – und 70 angestellte Musiker angehörten. Die Polizeimusikkorps waren seinerzeit Gegenstand einer aufgabenkritischen Untersuchung polizeilicher Tätigkeiten durch eine Beratungsgesellschaft. Sie hatte Zweifel an der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Polizeimusikkorps aufgezeigt und aus Kostengesichtspunkten empfohlen, auf hauptberufliche Kräfte zu verzichten und – wie bei den Polizeichören – auf ehrenamtliche Musiker zurückzugreifen. Dieser Empfehlung folgend beschloss die Landesregierung im März 1997, die Polizeimusikkorps bis 2005 ersatzlos aufzulösen und entsprechende Personalstellen einzusparen. Übergangsweise wurden die noch vorhandenen Polizeimusiker Anfang 1999 im LPO zusammengeführt.

Abweichend von der 1997 getroffenen Entscheidung beschloss die Landesregierung im April 2001, das LPO auch über das Jahr 2005 hinaus zu erhalten. Das Orchester sei aufgrund seiner positiven musikalischen Entwicklung zu einem wichtigen Bestandteil polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit geworden und solle mit einer Endstärke von 45 angestellten Musikern fortbestehen. An den 1997 beschlossenen Stelleneinsparungen werde unverändert festgehalten; die für das LPO erforderlichen Personalstellen würden aus dem Polizeihaushalt zur Verfügung gestellt.

Zu Beginn des Prüfungsverfahrens im September 2002 war das LPO noch mit 57 Musikern besetzt; allein die Personalkosten beliefen sich hier auf rd. 2,5 Mio. € jährlich. Bis Ende 2004 verringerte sich die Mitgliederzahl des Orchesters – alle dort tätigen Polizeivollzugsbeamten waren unterdessen in andere Funktionen umgesetzt oder in den Ruhestand getreten – weiter auf insgesamt 53 angestellte Musiker. Die vorgesehene Endstärke von 45 Musikern würde nach Feststellungen des LRH – soweit man allein

auf ein Ausscheiden aus Altersgründen abstellt – erst im Jahr 2013 erreicht. Durch Nachbesetzungen, die bis dahin aus musikalischen Gründen erforderlich werden, wird sich dieser Zeitpunkt aber noch verschieben.

**14.1.2** Nach Ansicht des LRH waren keine hinreichenden Gründe erkennbar, von dem auch unter Kostengesichtspunkten gefassten Beschluss von 1997 abzuweichen, wonach die Polizeimusikkorps ersatzlos aufzulösen waren und der Ressourceneinsatz für die Polizeimusik beendet werden sollte. Er hat das IM darauf hingewiesen, dass keine Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen erkennbar sei, die eine dauerhafte Belastung mit den Kosten eines Polizeiorchesters mit 45 Musikern vertretbar erscheinen ließen; im Gegenteil habe sich die Finanzlage des Landes weiter verschlechtert. Die Feststellungen des LRH zeigten außerdem, dass das LPO nicht hinreichend darauf ausgerichtet sei, seine Aufgabe, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, wirksam zu erfüllen. Schließlich sei zu bedenken, dass ein Polizeiorchester für die eigentliche Polizeiarbeit nicht benötigt werde und allenfalls mittelbar Nutzen für die Polizei entfalten könne.

**14.1.3** Das IM führt in seiner Stellungnahme vom 06.07.2004 aus, nach kritischer Überprüfung und Abwägung der Vor- und Nachteile, wobei auch die Feststellungen des LRH berücksichtigt worden seien, habe es sich für den Erhalt des LPO entschieden. Das LPO stelle einen wichtigen Sympathieträger für die Polizei dar, es fungiere als Bindeglied zwischen Polizei und Bevölkerung und sei ein bedeutsames Instrumentarium für die Öffentlichkeitsarbeit. Des Weiteren habe Polizeimusik eine lange Tradition und verkörpere einen Teil der "Polizeikultur" nach außen und nach innen, die sich – wie Kultur überhaupt – einer reinen Kosten-Nutzen-Analyse entziehe. Das Ministerium macht weiter geltend, die personellen und sachlichen Mittel für die Polizeimusik seien deutlich zurückgefahren worden. Die vom Kabinett seinerzeit beschlossenen Stelleneinsparungen würden von der

Entscheidung, das LPO zu erhalten, nicht berührt; sie würden bis Ende 2005 vollständig realisiert.

Schließlich weist das IM darauf hin, dass es sich bei den Beschäftigten des LPO um ausgebildete und studierte Berufsmusiker handele, denen bei einer Auflösung des LPO keine adäquaten Arbeitsplätze im Bereich der Polizei angeboten werden könnten; ihnen müsse dann betriebsbedingt gekündigt werden. Eine Reduzierung über Altersabgänge könne auch nicht erfolgen, da die Spielfähigkeit des Orchesters schon bei fehlender Besetzung einiger Instrumente nicht mehr gewährleistet sei.

Zur Frage des LRH, welche Kriterien für die geplante Endstärke des LPO maßgeblich waren und ob nicht eine Verkleinerung des Klangkörpers denkbar sei, führt das Ministerium aus, die Zielsollstärke von 45 Musikern entspreche der durchschnittlichen Konzertbesetzung eines sinfonischen Blasorchesters. Es sollten damit aber auch die Belange einer Big-Band abgedeckt und attraktive Ensembles der E- und U-Musik ermöglicht werden. Im Vergleich zu anderen Bundesländern liege das LPO damit im mittleren Bereich. Eine Verkleinerung komme nicht in Betracht.

Die Bedenken des LRH gegen den Fortbestand des LPO sind nicht ausgeräumt. Auch wenn die seinerzeit beschlossenen Stelleneinsparungen vollständig realisiert werden, bleibt doch festzuhalten, dass die für das LPO genutzten Personalstellen dem eigentlichen Aufgabenbereich der Polizei dauerhaft entzogen sind.

## **14.2 Ausrichtung des Landespolizeiorchesters**

**14.2.1** Seine Aufgabe, zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit beizutragen, soll das LPO durch Auftritte bei den eingangs genannten dienstlichen und außerdienstlichen Anlässen erfüllen. Nähere Vorgaben zur Auswahl der Einsätze – etwa hinsichtlich anzusprechender Zielgruppen – waren nicht festzu-

stellen. Auch fand keine systematische Auswertung der Tätigkeit des LPO im Sinne einer Effektivitätskontrolle nach Kriterien wie Auslastung des LPO, Zuhörerzahlen usw. statt; nur zeitweise waren so genannte Veranstaltungsprotokolle mit Angaben zu Veranstaltern, geschätzten Zuhörerzahlen und qualitativer Bewertung der Auftritte geführt worden.

In finanzieller Hinsicht bestimmt der genannte Runderlass, dass für Einsätze des LPO bei Anlässen ohne dienstliches oder öffentliches Interesse eine marktübliche Vergütung auszuhandeln ist; nach einem entsprechenden Vermerk im Haushaltsplan kann bei Veranstaltungen, die wohltätigen oder ähnlichen Zwecken dienen, auf ein Entgelt ganz oder teilweise verzichtet werden. Feste Vergütungssätze waren nicht vorgegeben, es existierte lediglich eine ungefähre "Richtschnur". Die Vergütungen wurden im Einzelfall mit dem jeweiligen Veranstalter vereinbart, wobei Faktoren wie z. B. Öffentlichkeitswirkung, Bedeutung des Veranstalters, eigenes Interesse des LPO eine Rolle spielten. Die vom LPO erzielten Einnahmen standen dem Orchester für Instrumente, Noten usw. zur Verfügung. Im Jahr 2002 handelte es sich dabei um rd. 61.000 €, die im Landeshaushalt indes nicht vollständig erfasst wurden.

Nach den Feststellungen des LRH war das LPO im Jahr 2001 bei 127 und 2002 bei 141 Gelegenheiten in unterschiedlicher Besetzung aufgetreten. Dabei hatte mehr als ein Viertel der Veranstaltungen innerdienstlichen Charakter.

- 14.2.2** Der LRH kam aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen zu der Auffassung, falls ein LPO überhaupt auf Dauer unterhalten werden sollte, müsse es besser auf eine optimale Erfüllung seiner Aufgabe ausgerichtet werden, zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit beizutragen. Dazu gehöre vor allem die Entwicklung sachgerechter Leistungskriterien, mit denen sich die Tätigkeit des LPO messen und steuern lasse. Genannt hat der LRH in die-

sem Zusammenhang u. a. die Zahl der jährlichen Auftritte, das anzusprechende Publikum (Zielgruppen und Anzahl der Zuhörer) sowie die Art der Veranstaltungen (innerdienstliche und sonstige), die für einen Einsatz des LPO geeignet sind. Dabei sei im Hinblick auf die Aufgabe des LPO – Öffentlichkeitsarbeit für die Polizei – erforderlich, den Einsatz bei innerdienstlichen Veranstaltungen deutlich einzuschränken.

Für die gegebenenfalls zu vereinbarenden Vergütungen sollten nachvollziehbare Bemessungskriterien entwickelt werden. Auch wenn die Tätigkeit des LPO nicht in erster Linie der Einnahmeerzielung diene, sollten doch Möglichkeiten, einen Beitrag zur Kostendeckung zu erreichen, ausgeschöpft werden. Bedenken hat der LRH dabei auch dagegen erhoben, dass die Einnahmen dem Orchester in vollem Umfang für Instrumente und Noten zur Verfügung standen. Die Einnahmen sollten seiner Ansicht nach zur Deckung aller durch das LPO verursachten Kosten herangezogen werden.

- 14.2.3** Das IM weist in seinem Schreiben vom 06.07.2004 darauf hin, dass mit dem Erhalt des LPO auch über das Jahr 2005 hinaus eine Überarbeitung der bisherigen Ausrichtung einhergehe. Leitgedanke dabei sei, die dem LPO zugewiesenen Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit stärker mit der polizeilichen Aufgabenerledigung zu verzahnen. Die Effektivität des LPO, die sich in Geldwert nur schwer ausdrücken lasse, ergebe sich im Wesentlichen aus der musikalischen Qualität, einem hohen Auslastungsgrad, einer großen Öffentlichkeitswirkung bei den Auftritten sowie einer ausgeprägten Bürgernähe und Zielgruppenorientierung.

Das Ministerium zeigt weiter detailliert die Aktionsfelder auf, die von der Öffentlichkeitsarbeit des LPO künftig umfasst werden sollen. Die darüber hinausgehende Wahrnehmung von Repräsentationsaufgaben für die Polizei, die nur eine eingeschränkte Publikumswirksamkeit entfalten, soll auf

definierte Einzelfälle (z. B. Einführung oder Verabschiedung von Behördenleiterinnen/-leitern) beschränkt werden.

Die Auftritte des LPO sollen somit vorrangig im dienstlichen oder öffentlichen Interesse liegen, so dass keine Entgelte zu erheben sind. In anderen Fällen werden nach Angaben des IM im Rahmen des Möglichen Kostendeckungsbeiträge geltend gemacht. Als Verhandlungsbasis dienen dabei – nach Veranstaltungsart und eingesetztem Klangkörper gestaffelte – Pauschsätze, die entsprechend der Forderung des LRH angemessen angehoben worden seien. Zur Frage der Verwendung der Einnahmen hat sich das IM bisher nicht geäußert. Das Finanzministerium hat mitgeteilt, es werde geprüft, ob die Zweckbestimmung insoweit auf "Ausgaben für das LPO" erweitert werden solle.

Schließlich weist das IM darauf hin, dass auf den dargestellten Grundlagen jährliche Zielvereinbarungen getroffen werden sollen. Hierfür relevante Daten würden künftig u. a. über Veranstaltungsberichte/Controllingbögen erhoben. Der die Aufgaben des LPO regelnde Erlass vom 24.08.1999 werde den neuen Gegebenheiten angepasst.

Damit sind die vom LRH im Fall des Fortbestands des LPO für erforderlich gehaltenen Maßnahmen weitgehend getroffen oder eingeleitet worden.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 15 Dienstsport bei der Polizei

*Die Prüfung des Landesrechnungshofs bei verschiedenen Polizeibehörden zeigte im Bereich des Dienstsports für Polizeibeamtinnen und -beamte im Außendienst erhebliche Defizite auf. Diese bezogen sich insbesondere auf die Erfüllung der Verpflichtung zur Teilnahme und auf die Anzahl der Übungsleiterinnen und Übungsleiter, die zwecks Durchführung des Dienstsports in einer polizeieigenen Einrichtung aus- und fortgebildet wurden.*

*Aufgrund der auch von ihm erkannten Mängel beabsichtigt das Innenministerium, ein Konzept für die künftige Ausgestaltung des Dienstsports zu entwickeln. Ziel ist, mit dem Dienstsport mehr als bisher zur Gewährleistung der für den Polizeiberuf erforderlichen körperlichen Leistungsfähigkeit beizutragen.*

### 15.1 Ausgangslage

Der Polizeiberuf erfordert eine hohe körperliche Leistungsfähigkeit der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB); sie zählt zu den Voraussetzungen für professionelles Handeln. Das Innenministerium (IM) hat deshalb in einem Erlass Regelungen über den Sport in der Polizei getroffen. Darin ist u. a. festgelegt, dass – unabhängig von besonderen Trainingsmaßnahmen oder sportlichen Aktivitäten in Einsatz- und Spezialeinheiten – alle im Außendienst tätigen PVB wegen der erhöhten Anforderungen an ihre Fitness nicht unter zwei Stunden Dienstsport im Monat zu leisten haben. Das IM geht davon aus, dass zur Erhaltung der körperlichen Fitness auch eine sportliche Betätigung der PVB in der Freizeit erforderlich ist; mit der Verpflichtung zum Dienstsport soll insoweit auch ein Anreiz geschaffen werden.

Der Dienstsport wird zumeist wöchentlich in verschiedenen Sportarten angeboten und überwiegend von PVB geleitet, die in einer polizeieigenen Einrichtung zu Übungsleitern ausgebildet wurden. Er findet in den Polizeibehörden teils zentral, teils aber auch – insbesondere für die im Wach- und Wechseldienst eingesetzten PVB – vor Ort in den einzelnen Dienststellen statt.

Der grundsätzlich während der Dienstzeit auszuübende Dienstsport bindet bei den Polizeibehörden Personalressourcen in erheblichem Umfang. Aus einem Arbeitspapier des IM aus dem Jahr 2002 ergibt sich, dass bei Einhaltung der festgelegten Mindestzeit von monatlich zwei Stunden landesweit rechnerisch 480 Personalstellen durch den Dienstsport gebunden wären. Hinzu kommen noch weitere Stellenbindungen durch die mit Organisation und Durchführung befassten Sportbeauftragten und Übungsleiter bei den Polizeibehörden.

Der LRH hat den Dienstsport bei drei großen Polizeipräsidiën näher untersucht und darüber hinaus die Sportbeauftragten bei weiteren Polizeibehörden befragt. Mit einbezogen in seine Erhebungen hat er auch die mit der Ausbildung der Übungsleiter befasste Einrichtung.

## 15.2 Teilnahme am Dienstsport

Im Rahmen seiner Prüfung ist der LRH insbesondere der Frage nachgegangen, inwieweit PVB ihrer Verpflichtung nachkommen, mindestens zwei Stunden Dienstsport im Monat zu leisten. Dabei ist er, um monatliche Schwankungen auszugleichen, von einem Soll von 24 Stunden im Jahr ausgegangen. Feststellungen zur tatsächlichen Teilnahme am Dienstsport wurden dadurch erschwert, dass sie nur bei einem Polizeipräsidium mit einem vom jeweiligen PVB zu führenden Nachweis erfasst wurde. In den beiden anderen Polizeipräsidiën waren Unterlagen, aus denen Erkennt-



nisse zum Teilnahmeverhalten zu entnehmen waren, teils überhaupt nicht, teils nur bezogen auf einzelne Dienststellen verfügbar.

Der LRH kam zu dem Ergebnis, dass nicht einmal die Hälfte der bei den drei Präsidien im Außendienst tätigen PVB der Mindestanforderung von zwei Stunden Dienstsport im Monat bzw. 24 Stunden pro Jahr genügt hatte; soweit feststellbar, lagen die Anteile zwischen 34 v. H. und 49 v. H. . Ergänzend durchgeführte Befragungen der Sportbeauftragten bei weiteren Polizeibehörden ergaben, dass dort allenfalls 50 v. H. der PVB im Außendienst die Dienstsportverpflichtung erfüllen dürften. Das IM ging in dem eingangs erwähnten Arbeitspapier landesweit von einem Anteil von "erfahrungsgemäß zwischen 35 und 45 v. H." aus. Diese Annahme erscheint dem LRH aufgrund seiner Feststellungen realistisch.

Nahezu alle befragten Sportbeauftragten wiesen darauf hin, dass der Dienstsport in erster Linie die ohnehin sportlich aktiven PVB erreiche. Die Gruppe der Nichtsportler unter den PVB könne hingegen nicht in nennenswertem Umfang zur Teilnahme am Dienstsport bewegt werden. Wiederholt führten Sportbeauftragte an, dass keine positiven Effekte für den Dienstsport zu erwarten seien, solange die Nichtteilnahme ohne Konsequenzen bliebe. Angesprochen wurde auch die Notwendigkeit, die körperliche Fitness der PVB zu überprüfen (z. B. entsprechend den Anforderungen für den Erwerb des Sportabzeichens).

Als Fazit seiner Feststellungen hat der LRH dem IM in seinen Prüfungsmitteilungen vom Februar 2004 Folgendes mitgeteilt:

Die PVB im Außendienst kommen ihrer Dienstsportverpflichtung überwiegend nicht nach. Es gibt keine gesicherten Erkenntnisse darüber, dass der Dienstsport die erwartete Anreizfunktion entfaltet, also zu weiteren sportlichen Aktivitäten in der Freizeit führt. Nach den Auskünften der Sportbeauftragten nehmen vielmehr in erster Linie diejenigen PVB am Dienstsport

teil, die ohnehin sportlich aktiv sind; die Gruppe der Nichtsportler wird dagegen praktisch nicht erreicht. Die körperliche Leistungsfähigkeit der PVB wird nicht systematisch überprüft.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass das Teilnahmeverhalten der PVB, die damit überwiegend einer dienstlichen Verpflichtung nicht nachkommen, äußerst kritisch zu sehen ist. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass aufgrund der geringen Beteiligung weniger Personal für den Dienstsport gebunden und damit anderen polizeilichen Aufgaben entzogen wird. Das mit dem Dienstsport verfolgte Ziel, die sportliche Betätigung der PVB auch außerhalb der Dienstzeit im Interesse ihrer Fitness zu fördern, werde weitgehend verfehlt, wenn – wofür die Feststellungen sprechen – hauptsächlich sportlich ohnehin aktive PVB am Dienstsport teilnehmen, während sportlich inaktive PVB ihre Teilnahmepflicht nicht erfüllen.

Der LRH hat, auch zur Verbesserung des Teilnahmeverhaltens, Handlungsbedarf gesehen und insbesondere die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Es sollten Daten zum Dienstsportgeschehen erhoben und verfügbar gemacht werden. Dabei wäre u. a. die Teilnahme der PVB am Dienstsport zu dokumentieren.
- Die für den Polizeiberuf notwendige körperliche Leistungsfähigkeit der PVB im Außendienst sollte systematisch überprüft werden. Auf diese Weise ließe sich auch am ehesten feststellen, ob der Dienstsport seinen Zweck erfüllt.
- Auf Defizite bei der körperlichen Leistungsfähigkeit sollte in geeigneter Weise reagiert werden.

### **15.3 Aus- und Fortbildung von Übungsleiterinnen und Übungsleitern**

Dienstsport für PVB im Außendienst findet in der Regel unter Leitung von PVB statt. Diese werden in einer mit zahlreichen Aufgaben im Bereich des Polizeisports betrauten polizeieigenen Einrichtung aus- und fortgebildet. Ihre Funktion als Übungsleiter nehmen die PVB neben ihren sonstigen Aufgaben wahr. Die Ausbildungslehrgänge dauern jeweils vier Wochen, Fortbildungslehrgänge zwei bzw. eine Woche.

Die Aus- und Fortbildung von Übungsleitern stellt einen nicht unerheblichen Kostenfaktor dar; dabei sind zum einen die Kosten der Ausbildungseinrichtung und zum anderen die Personalkosten der Teilnehmer zu berücksichtigen. Für eine Aus- bzw. Fortbildungswoche hat der LRH – abhängig von der Besoldungsgruppe der teilnehmenden PVB – Kosten in Höhe zwischen rd. 1.140 € und rd. 1.770 € errechnet.

Zum Einsatz der Übungsleiter bei den Polizeibehörden hat der LRH festgestellt, dass die genaue Anzahl der verfügbaren Übungsleiter nur bei einem der drei geprüften Polizeipräsidien bekannt war. Von den namentlich erfassten Übungsleitern – dies waren im Einzelnen zwischen 27 und 79 Personen – war nur ein Teil auch im Dienstsport aktiv. Gleichwohl wurden fortwährend – z. T. ohne Bedarfsermittlung – weitere Übungsleiter aus- und fortgebildet. Bei einer der geprüften Polizeibehörden richtete sich die Meldung zu Aus- bzw. Fortbildungslehrgängen im Wesentlichen nach der Zahl der verfügbaren Plätze.

Der LRH hat kritisiert, dass weitgehend ohne genaue Kenntnis über die Zahl der vorhandenen Übungsleiter und damit letztlich ohne Rücksicht auf einen festgestellten Bedarf immer neue Übungsleiter ausgebildet und vorhandene regelmäßig fortgebildet wurden. Der LRH hat es für notwendig erachtet, dass bei den einzelnen Polizeibehörden die vorhandenen Übungsleiter erfasst werden. Die Meldung zu Aus- und Fortbildungsmaß-

nahmen sei dann am (zusätzlichen) Bedarf an Übungsleitern auszurichten. Hierzu sei ein verbindlicher Bedarfsschlüssel zu entwickeln.

#### **15.4      Stellungnahme des Innenministeriums**

In seiner ersten schriftlichen Stellungnahme vom Januar 2005 unterstreicht das IM erneut die Bedeutung der körperlichen Leistungsfähigkeit der PVB für professionelles polizeiliches Handeln. Die Prüfungserkenntnisse des LRH deckten sich im Wesentlichen mit eigenen Feststellungen. Auch das Ministerium habe deshalb Handlungsbedarf gesehen. Bereits anlässlich der Schlussbesprechung mit dem LRH habe man auf die Absicht hingewiesen, eine Arbeitsgruppe mit der Zielsetzung einzurichten, den Sport in der Polizei einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen und Optimierungsvorschläge zu erarbeiten. Dabei sollten auch die Erkenntnisse aus der Prüfung des LRH einbezogen werden.

Aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppe werde nach intensiver Prüfung ein (Umsetzungs-) Konzept entwickelt. Dabei würden auch beim Bund und bei den anderen Ländern vorhandene Erfahrungen berücksichtigt. Ziel etwa notwendiger Maßnahmen werde insbesondere sein, das Verhalten der PVB zu verändern, um die erforderliche körperliche Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Da es hierbei besonders darauf ankomme, die Akzeptanz der Betroffenen zu gewinnen, sei eine eingehende Vorbereitung des neuen Konzepts notwendig.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

## Schulen und Hochschulen

### 16 Öffentliche Grundschulen

*Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs sind viele öffentliche Grundschulen in Nordrhein-Westfalen zu klein. Die sich hieraus für das Land ergebenden Probleme werden sich bei weiterhin stark rückläufigen Schülerzahlen deutlich verstärken.*

*Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die Anzahl der Grundschulen durch Zusammenlegung oder Schließung den sinkenden Schülerzahlen anzupassen.*

#### 16.1 Ausgangslage

In Nordrhein-Westfalen gibt es rd. 3.400 öffentliche Grundschulen, für die im Landeshaushalt 2003 rd. 32.000 Lehrerstellen ausgebracht waren. Sie sind nach der Landesverfassung Gemeinschaftsschulen, Bekenntnisschulen oder Weltanschauungsschulen. Die jeweilige Schulart wird von den Erziehungsberechtigten bestimmt. Derzeit gibt es in Nordrhein-Westfalen nur Gemeinschaftsgrundschulen sowie katholische und evangelische Bekenntnisgrundschulen. In den anderen Ländern - bis auf Ausnahmen in Niedersachsen - sind die öffentlichen Grundschulen Gemeinschaftsschulen.

Schulträger der öffentlichen Grundschulen sind die Gemeinden. Sie sind verpflichtet, Grundschulen von Amts wegen oder auf Antrag der Erziehungsberechtigten zu errichten und fortzuführen. Der Beschluss des Schulträgers über die Errichtung, Änderung und Auflösung öffentlicher Grundschulen bedarf der Genehmigung der Bezirksregierung als Schulaufsichtsbehörde.

Für jede öffentliche Grundschule hat der Schulträger ein räumlich abgegrenztes Gebiet als Schulbezirk zu bilden; benachbarte Schulbezirke können sich überschneiden. Die Grundschule wird im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht grundsätzlich von den Kindern, die in dem Bezirk wohnen, besucht.

Jede Grundschule muss nach der Landesverfassung entsprechend ihren Bildungszielen nach Organisation und Ausstattung die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs erfüllen. Dazu gehört in der Regel, dass Grundschulen mindestens einzügig gegliedert sind, also je Jahrgang eine Klasse haben. Für die Errichtung einer einzügigen Grundschule sind derzeit 112 Schüler erforderlich. Die Grundschule kann fortgeführt werden, wenn sie mindestens zwei aufsteigende Klassen hat und den Schülern der Weg zu einer anderen, mindestens einzügigen Grundschule nicht zugemutet werden kann.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Größe der öffentlichen Grundschulen und Grundschulklassen allein unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten am Beispiel eines Regierungsbezirks untersucht.

## **16.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen**

### **16.2.1 Grundschulen in einem Regierungsbezirk**

Im Schuljahr 2003/2004 besuchten in dem untersuchten Regierungsbezirk rd. 120.000 Schüler 526 öffentliche Grundschulen; sie wurden in 5.039 Klassen unterrichtet. Die Grundschulen hatten durchschnittlich 227 Schüler; die Bandbreite reichte von 16 Schülern in einer in Auflösung befindlichen Schule bis zu 661 Schülern. Rd. 44 v. H. der Grundschulen hatten weniger als 200 Schüler; 63 Schulen (rd. 12 v. H.) erreichten die für die

Neugründung einer Grundschule erforderliche Anzahl von 112 Schülern nicht (mehr).

Insgesamt 300 Grundschulen (57 v. H.) hielten den für die Klassenbildung vorgegebenen Klassenfrequenzrichtwert von 24 Schülern je Grundschulklasse nicht ein. Dazu gehörten insbesondere die kleinen Schulen, die bis zu 200 Schüler aufwiesen. Bei ihnen war der Anteil der Schulen, die den Richtwert unterschritten, überdurchschnittlich hoch.

Schüler	Schulen	Klassenfrequenz unter 24	
		Schulen	v. H.
bis 100	45	41	91,1 v. H.
101 bis 200	185	151	82,1 v. H.
201 bis 300	193	91	47,1 v. H.
über 300	103	17	16,5 v. H.
<b>Gesamt</b>	<b>526</b>	<b>300</b>	<b>57,0 v. H.</b>

Grundschulgröße und Klassenfrequenz

### 16.2.2 Gründe für kleine Schulen

Eine wesentliche Ursache für die Vielzahl kleiner Grundschulen stellten die rückläufigen Schülerzahlen dar. Sie waren an den Grundschulen im geprüften Regierungsbezirk in den Schuljahren 1998/1999 bis 2003/2004 von rd. 131.000 auf rd. 120.000, d. h. um 8,5 v. H., zurückgegangen. An einzelnen Schulen betrug der Rückgang bis zu 48,5 v. H.

Ein weiterer Grund war in dem Nebeneinander von Gemeinschafts- und Bekenntnisgrundschulen zu sehen. Von den 526 öffentlichen Grundschulen waren 224 Gemeinschafts-, 278 katholische und 24 evangelische Bekenntnisgrundschulen. Es gab Gemeinden, in denen es nur eine katholische oder nur eine Gemeinschaftsgrundschule gab. In anderen Gemein-

den wurden - in sich überschneidenden, häufig unterschiedlich großen Schulbezirken - sowohl Gemeinschafts- wie Bekenntnisgrundschulen vorgehalten; in diesen Fällen führte das Nebeneinander dieser Schulen zwangsläufig zu geringeren Schülerzahlen an den einzelnen Schulen.

Darüber hinaus hatte der Zuschnitt einzelner Schulbezirke es ermöglicht, Grundschulen in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander zu errichten und weiterzuführen. Der LRH hat 127 Grundschulen ermittelt, die nicht mehr als 1.000 Meter von einer anderen Grundschule entfernt waren. Das waren 24 v. H. der 526 Grundschulen des Regierungsbezirks. Oftmals befanden sich die jeweiligen Grundschulen sogar in einem Gebäude mit identischer Postanschrift und gemeinsamem Schulhof oder sie teilten sich bei verschiedenen Gebäuden einen Schulhof. Bei 42 Schulen gehörte die nahe gelegene Schule zu derselben Schulart; dabei handelte es sich in zehn Fällen um zwei Gemeinschaftsgrundschulen und in elf Fällen um zwei katholische Grundschulen. Dies deutet darauf hin, dass die Schulbezirke entweder von Anfang an nicht oder nicht mehr optimal zugeschnitten waren.

Nach den Feststellungen des LRH hatten nur wenige Schulträger auf die Schüler- und Bevölkerungsentwicklung durch Fortschreibung ihrer Schulentwicklungsplanung und Schließung bzw. Zusammenlegung kleiner Grundschulen oder Änderung der Schulbezirke reagiert.

### **16.2.3 Auswirkungen kleiner Grundschulen**

Kleine Grundschulen mit zu kleinen Klassen verursachen in vielfältiger Weise Probleme. Sie benötigen, da sie mehr Klassen als vorgesehen bilden, auch mehr - vom Land zu bezahlendes - Lehrpersonal, als ihnen nach der Lehrerbedarfsermittlung zusteht.



Neben dem ohnehin erhöhten Personalbedarf benötigen kleine Grundschulen, wie der LRH in einem anderen Prüfungsverfahren festgestellt hat, auch mehr Landesmittel für Vertretungsunterricht, da sie wegen der geringen Anzahl von zur Verfügung stehenden Lehrerstellen keine tragfähigen Vertretungskonzepte entwickeln können.

Im Übrigen benötigt auch jede noch so kleine Grundschule einen Schulleiter.

#### **16.2.4 Voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen**

Die Grundschülerzahlen werden nach allen Prognosen bundes- wie landesweit in den nächsten Jahren stark zurückgehen. Im untersuchten Regierungsbezirk wird diese Entwicklung - je nach Schulamts- und Schulbezirk der einzelnen Schule - sehr unterschiedlich verlaufen. So wurde beispielsweise ein besonders starker Rückgang der Zahl der Grundschüler in den Innenstadtbereichen größerer Gemeinden prognostiziert, während die entsprechenden Anmeldezahlen in Neubaugebieten im Wesentlichen gleich bleiben werden.

In zahlreichen Schulbezirken wird sich die aufgezeigte Problematik kleiner Grundschulen weiter rasant beschleunigen, wenn die geringer werdenden Schülerzahlen weiterhin auf eine unveränderte Anzahl von Schulen verteilt werden sollen.

#### **16.2.5 Schließung/Zusammenlegung von Grundschulen**

Da nach alledem für den LRH außer Frage steht, dass die Anzahl der Grundschulen den sinkenden Schülerzahlen angepasst werden muss, hat er untersucht, welche Schulen als erste für eine Schließung oder Zusammenlegung mit einer anderen Grundschule in Betracht kämen. Nach seiner Auffassung sind dies die bereits erwähnten 127 Grundschulen, die

nicht mehr als 1.000 Meter voneinander entfernt liegen. Unzumutbare Schulwegezeiten oder Schulwegestrecken würden in diesen Fällen in der Regel nicht entstehen.

Für die 127 Grundschulen im untersuchten Regierungsbezirk ergaben sich insgesamt 71 Möglichkeiten zur Zusammenlegung; bei einigen Schulen boten sich mehrere Alternativen an. Theoretisch könnten auf diese Weise, nach einer Auswertung des LRH, bis zu 147 Klassen entfallen. Dabei ist dem LRH bewusst, dass es in jedem Einzelfall weitergehender Untersuchungen vor Ort bedarf.

Dies gilt auch bezüglich des benötigten Schulraums. Vergleichsweise unproblematisch müsste eine Zusammenlegung in den Fällen möglich sein, in denen die Schulen in demselben oder in nebeneinander liegenden Gebäude(n) untergebracht sind oder nur wenige hundert Meter auseinander liegen, sodass ggf. auch an eine (vorübergehende) Unterbringung an zwei Standorten gedacht werden könnte.

### **16.3 Würdigung und Empfehlungen**

Der LRH hat das Ministerium für Schule, Jugend und Kinder im Oktober 2004 über die Untersuchungsergebnisse unterrichtet und darauf hingewiesen, dass der untersuchte Regierungsbezirk als repräsentativ für das Land NRW angesehen werden könne.

Angesichts der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten und im Hinblick darauf, dass die Schulträger bisher nur in unzureichendem Maße Konsequenzen aus den stark rückläufigen Grundschülerzahlen gezogen hätten, halte es der LRH in Zeiten ständig knapper werdender Finanzmittel der öffentlichen Hand für geboten, zu prüfen, ob sich das Land in Zukunft noch eine so große Anzahl von Grundschulen in räumlicher Nähe leisten könne.

Aus der Sicht des LRH sei vordringlich zu entscheiden, was mit den öffentlichen Grundschulen geschehen solle, bei denen die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs nicht mehr gewährleistet sind. Konsequenterweise müssten sie aufgelöst werden.

Darüber hinaus stelle sich die Frage, ob nicht Mindestgrößen, die deutlich oberhalb der derzeitigen Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs angesiedelt sind, für den Regelfall festgeschrieben werden sollten, etwa im Sinne einer zweizügigen Grundschule.

Unabhängig davon sollten Grundschulen, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft oder in einer Entfernung von weniger als 1.000 Metern befinden, regelmäßig zusammengefasst werden und auch bei darüber hinausgehenden Entfernungen sollten Zusammenschlüsse in Betracht gezogen werden.

Schließlich hat der LRH angeregt, ggf. Gesetzesänderungen in Betracht zu ziehen.

## **16.4 Weiterer Schriftwechsel**

### **16.4.1** Das Ministerium hat in einer ersten Stellungnahme die Feststellungen des LRH weitgehend bestätigt und im Wesentlichen Folgendes mitgeteilt:

Dem Ziel, die Grundschullandschaft effizienter zu gestalten, ohne dass dies auf Kosten der Kinder geschehe („kurze Beine, kurze Wege“), werde zugestimmt. Dieser Zielsetzung sei grundsätzlich auch die Schulentwicklungsplanung der Schulträger verpflichtet, die im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes nicht nur über die Errichtung, sondern auch über die Schließung von Schulen zu entscheiden hätten. Zur Umsetzung dieses Ziels enthalte die Analyse des LRH wertvolle Hinweise über bestehende Optimierungspotenziale.

Angesichts dieser bereits bestehenden Potenziale, der absehbaren demografischen Entwicklung insgesamt und der spezifischen Entwicklung in einzelnen Kommunen sei eine Überprüfung und grundlegende Überarbeitung der kommunalen Planungen durch die Schulträger angezeigt. Das schliesse eine Prüfung von bestehenden Schulbezirken und die Zusammenlegung bestehender Schulstandorte durch die Schulträger ein.

Die der Schulaufsicht zu Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarien, Schulträger anzuhalten, ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährleistung angemessener Klassen- und Schulgrößen nachzukommen, seien begrenzt. Um ggf. auch gegen den Willen eines Schulträgers Schließungen oder Zusammenlegungen zu erreichen, müsse die Kommunalaufsicht eingebunden werden. Ziel des Ministeriums sei es, - auch wegen der absehbaren demografischen Entwicklung - für eine stärkere Kooperation Sorge zu tragen.

Von den vom LRH genannten 63 Schulen mit weniger als 112 Schülern seien zwischenzeitlich zwei Schulen aufgelöst worden. Für die übrigen Schulen, die weniger als 72 Schüler aufwiesen, habe das Ministerium eine Überprüfung durch die Schulaufsicht sowie eine enge Kooperation mit der Kommunalaufsicht angeregt. Für die Schulen, die mehr als 72 und weniger als 112 Schüler hatten, bestehe angesichts der demografischen Entwicklung in der Perspektive Handlungsbedarf für den Schulträger.

Bei den vom LRH aufgezeigten 71 Möglichkeiten einer Zusammenlegung von Schulen, die nicht mehr als 1.000 Meter auseinander liegen, handele es sich in 49 Fällen um unterschiedliche Schularten. Zwar sei auch eine solche Zusammenlegung grundsätzlich möglich, es müsse dann jedoch ein Bestimmungsverfahren zur Festlegung der Schulart durch die Erziehungsberechtigten durchgeführt werden. Für die 22 Fälle, in denen die Schulen zur gleichen Schulart gehörten, werde das Ministerium den Schulträgern optimierende Maßnahmen empfehlen. Darüber hinaus habe der LRH nicht hinreichend berücksichtigt, dass das Nebeneinander von

Gemeinschafts- und Bekenntnisgrundschulen verfassungsrechtlich geschützt sei.

Bezüglich der vom LRH genannten Zahl nicht benötigter Klassen gibt das Ministerium zu bedenken, ob die rechnerisch richtige Berechnung des LRH der tatsächlichen Situation einer Schule gerecht werde. Die der Berechnung zugrunde gelegte höchste zulässige Anzahl von Schülern je Klasse sei nicht die Zielmarke des Ministeriums.

- 16.4.2** Der LRH hat klar gestellt, dass dies auch nicht sein Ziel sei. Der Höchstwert sei lediglich Ausgangspunkt seiner Berechnung gewesen; die sich daraus ergebenden tatsächlichen Klassenfrequenzen wären ganz überwiegend deutlich niedriger.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Verankerung von Gemeinschafts- und Bekenntnisgrundschulen hat der LRH deutlich gemacht, dass er diese nicht in Frage gestellt habe. Aus der Sicht der Finanzkontrolle sei nicht entscheidend, welcher Schulart die „neuen“ Grundschulen nach Durchführung eines Bestimmungsverfahrens angehören, sondern dass Grundschulen wirtschaftlich betrieben werden.

Schließlich hat der LRH das Ministerium gebeten, nicht nur bei den kleinen oder nah beieinander liegenden Schulen des untersuchten Regierungsbezirks eine Schließung oder Zusammenlegung zu prüfen, sondern auch bei den Grundschulen in den anderen Regierungsbezirken.

Darüber hinaus hat der LRH darauf hingewiesen, dass sich das Ministerium zu den vom LRH angeregten Gesetzesänderungen nicht geäußert habe. Dasselbe gelte für die vom LRH aufgeworfene Frage, ob nicht Mindestgrößen, die deutlich oberhalb der derzeitigen Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs angesiedelt seien, für den Regelfall festge-

geschrieben werden sollten, etwa im Sinne einer zweizügigen Grundschule.  
Insoweit hat der LRH das Ministerium erneut um Stellungnahme gebeten.

Der Schriftwechsel dauert an.

## 17 Gymnasiale Oberstufen der Gesamtschulen

*Der Landesrechnungshof hat die gymnasialen Oberstufen der öffentlichen Gesamtschulen hinsichtlich ihrer Größe und des vorgehaltenen Unterrichtsangebots untersucht. Jede vierte Oberstufe erreichte nicht die in der ursprünglichen Regelung zur Schulentwicklungsplanung vorgesehene Mindestgröße. Über die Hälfte der Gesamtschulen hatte kleinere und mehr Kurse gebildet, als nach den Landesvorgaben über die durchschnittliche Kursgröße zulässig waren. Den hieraus resultierenden Lehrermehrbedarf glichen sie auch durch die Inanspruchnahme von Lehrerressourcen aus, die für die Sekundarstufe I vorgesehen waren. Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gesamtschulen oder Gymnasien blieben hingegen weitgehend ungenutzt.*

*Der Landesrechnungshof hält es bei kleinen Oberstufen für erforderlich, bereits getroffene Standortentscheidungen kritisch zu hinterfragen und bestehende Oberstufen notfalls auslaufen zu lassen. Insgesamt erscheint es notwendig, die Beratung und Kontrolle durch die Schulaufsicht zu intensivieren und Kooperationsmöglichkeiten besser zu nutzen.*

### 17.1 Vorbemerkung

In Nordrhein-Westfalen bilden die Jahrgangsstufen 11 bis 13 an Gymnasien und Gesamtschulen die gymnasiale Oberstufe. Sie besteht aus einer einjährigen Einführungsphase<sup>100</sup> und einer zweijährigen Qualifikationsphase.

---

<sup>100</sup> Nach § 18 Absatz 1 Schulgesetz NRW vom 15. Februar 2005 umfasst die gymnasiale Oberstufe eine zweijährige Qualifikationsphase, der eine einjährige Einführungsphase vorgeschaltet werden kann.

se, in der der Unterricht anstatt in Klassen in Grund- und Leistungskursen durchgeführt wird.

Wegen der vergleichsweise geringen Anzahl von Oberstufenschülern an Gesamtschulen und im Hinblick darauf, dass nach einer Prognose des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (MSJK) auch die Schülerzahlen der Gesamtschulen ab dem Schuljahr 2005/2006 deutlich zurückgehen werden, hat der Landesrechnungshof (LRH) die Organisation der gymnasialen Oberstufen an den öffentlichen Gesamtschulen des Landes mit dem Ziel untersucht, Optimierungspotentiale aufzuzeigen. Er ist dabei insbesondere den Fragen nachgegangen,

- wie groß die Oberstufen der einzelnen Gesamtschulen waren,
- wie viele Kurse sie gebildet hatten und wie groß diese Kurse waren,
- in welchem Umfang Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Schulen genutzt wurden.

Untersuchungszeitraum war das Schuljahr 2002/2003.

## **17.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen**

### **17.2.1 Oberstufengrößen der Gesamtschulen**

Die Gesamtschule wurde im Jahr 1981 in Nordrhein-Westfalen als eigenständige Schulform eingeführt. In einem differenzierten Unterrichtssystem ermöglicht sie Bildungsgänge, die ohne Zuordnung zu den traditionellen Schulformen - Hauptschule, Realschule, Gymnasien - zu allen Abschlüssen der Sekundarstufe I führen; die Sekundarstufe II wird in der Regel als gymnasiale Oberstufe geführt.

Im Untersuchungszeitraum gab es 203 - z. T. noch im Aufbau befindliche - öffentliche Gesamtschulen, die von rd. 214.000 Schülern besucht wurden. Mit Ausnahme einer staatlichen Versuchsschule waren alle Gesamtschu-



len als Schulen der Sekundarstufen I und II genehmigt worden. An 188 Gesamtschulen war bereits eine gymnasiale Oberstufe eingerichtet; diese umfasste bisher allerdings nur an 180 Schulen alle Jahrgangsstufen von 11 bis 13.

Diese 180 Oberstufen hatten durchschnittlich 156 Schüler; die Bandbreite reichte von 78 bis zu 337 Schülern. Jede vierte Gesamtschule wies weniger als 120 Oberstufenschüler auf und lag damit unter der Mindestzahl von 42 Schülern je Jahrgangsstufe, die eine - später weggefallene - Regelung zur Schulentwicklungsplanung ursprünglich vorgesehen hatte.

Ein direkter Zusammenhang zwischen den Schülerzahlen einer Gesamtschule insgesamt und der Größe ihrer Oberstufe war nicht erkennbar; es gab sowohl große Schulen mit kleinen Oberstufen als auch umgekehrt. Erhebliche Unterschiede bei den Übergangsquoten von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II in einer Bandbreite zwischen 16 v. H. und 85 v. H. wiesen standortbezogen vielmehr auf unterschiedliche Schülerzusammensetzungen hin. So bestand eine wesentliche Ursache für kleine Oberstufen selbst an großen Gesamtschulen darin, dass diese Standorte einen überproportionalen Anteil an Schülern mit Hauptschulbefähigung auswiesen. Einzelne Gesamtschulen waren bewusst als Hauptschulersatz geplant und errichtet worden. In 27 Gemeinden mit Gesamtschulen gab es überhaupt keine Hauptschulen. Die sonst als Angebotsschulen betriebenen Gesamtschulen hatten dort faktisch die Funktion einer Pflichtschule übernommen. Diese Entwicklung verursachte standortbezogen erhebliche Schwierigkeiten, ausreichend Schüler für die gymnasiale Oberstufe zu gewinnen.

Konsequenzen waren aus dieser Entwicklung bisher nur vereinzelt gezogen worden. Dazu zählte etwa eine Gesamtschule, die durch einen Schulverband in der Weise betrieben wurde, dass die Sekundarstufe I an zwei Standorten und die Sekundarstufe II an einem Standort vorgehalten wur-

de. In zwei weiteren Fällen hatte die Bezirksregierung (BR) die Einrichtung einer gymnasialen Oberstufe mit der Begründung ausgesetzt, dass eine ausreichende Zahl hinreichend qualifizierter Schüler nicht prognostiziert werden könne.

### **17.2.2 Anzahl und Größe der durchgeführten Kurse**

Die Grundstruktur des Unterrichts in der gymnasialen Oberstufe ist in einer Verordnung abschließend vorgegeben. Hiernach wählen die Schüler die für ihre jeweilige Schullaufbahn erforderlichen Grund- und Leistungskurse aus dem Unterrichtsangebot der Schule. Dabei sind Mindestbelegungspflichten zu beachten. In der Jahrgangsstufe 11 müssen die Schüler in mindestens zehn Fächern unterrichtet werden; die Schule muss unter bestimmten Voraussetzungen darüber hinaus noch zwei weitere Fächer anbieten. Aus diesen Fächern wählen die Schüler zu Beginn der Jahrgangsstufe 12 mindestens sechs Grund- und zwei Leistungskurse; die Schule hat fünf Fächer als Leistungskurse zur Wahl zu stellen.

Daraus folgt, dass die Schulen bereits bei der erstmaligen Einrichtung von Kursen die sich daraus ergebenden individuellen Fortführungs- und Belegungspflichten der Schüler berücksichtigen müssen. Dabei liegt auf der Hand, dass in großen Oberstufen, denen entsprechend mehr Lehrer zur Verfügung stehen, grundsätzlich mehr Unterrichtsfächer angeboten werden können als in kleinen.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs (LRH) wurde dieser Tatsache gleichwohl an vielen Schulen nicht Rechnung getragen. Zwar gab es einerseits kleine Oberstufen, die ihr Angebot in der Jahrgangsstufe 11 auf zwölf Grundkursfächer und in der Jahrgangsstufe 12 auf zwei Leistungskursfächer beschränkten. Es gab aber auch Oberstufen mit weniger als 100 Schülern, die in der Jahrgangsstufe 11 in bis zu 17 Fächern

Grundkurse und in der Jahrgangsstufe 12 bis zu fünf Leistungskurse durchführten. Vertreter der Schulaufsicht und der Schulen erklärten dazu, in vielen Oberstufen würden häufig deswegen so viele verschiedene Kurse angeboten, um die Attraktivität der Gesamtschulen und damit den Schülerzulauf zu erhöhen.

Die Konsequenz aus der Einrichtung zu vieler Kurse ist, dass der in der Verordnung zu § 5 Schulfinanzgesetz für die gymnasiale Oberstufe vorgegebene Klassenfrequenzrichtwert nicht eingehalten werden kann, nachdem die durchschnittliche Teilnehmerzahl aller Oberstufenkurse einer Schule den Wert von 19,5 nicht unterschreiten darf.

Im Schuljahr 2002/2003 wurde dieser Klassenfrequenzrichtwert - wie auch in den Jahren zuvor - bereits bei einer landesweiten Betrachtung unterschritten; bezogen auf alle Gesamtschulen des Landes lag die durchschnittliche Kursgröße bei rd. 19,17. Bezogen auf die einzelnen Schulen bewegten sich die aus allen Kursen gebildeten Durchschnittswerte zwischen rd. 14 und 23 Teilnehmern. Insgesamt hielten 110 Gesamtschulen den Richtwert im Durchschnitt ihrer Kurse nicht ein; dazu gehörten bis auf eine Ausnahme alle Oberstufen mit weniger als 120 Schülern.

Der Klassenfrequenzrichtwert ist eine (von mehreren) Berechnungsgrößen für den Bedarf an Lehrerstellen, die für eine bestimmte Anzahl von Schülern in der gymnasialen Oberstufe benötigt werden. Werden - wie im Schuljahr 2002/2003 - mehr Kurse gebildet, als nach dem Richtwert vorgesehen, führt dies zwangsläufig dazu, dass der ermittelte Lehrerbedarf nicht auskömmlich sein kann.

Da die Kurse gleichwohl stattgefunden hatten, ist der LRH der Frage nach der Herkunft dieser zusätzlich benötigten Lehrerressourcen nachgegangen. Ein Ausgleich durch Stellenüberhänge schied, von möglichen Einzelfällen abgesehen, aus, da landesweit nur rd. 99 v. H. der ausgewiesenen Stellen besetzt waren. Nach den Feststellungen des LRH kam nur die In-

anspruchnahme von Lehrerressourcen aus dem für die Sekundarstufe I ermittelten Bedarf in Betracht, und zwar aus den Stellenzuschlägen für Mehrbedarfe in der Sekundarstufe I wie Ganztagsunterricht und Fördermaßnahmen für ausländische und ausgesiedelte Schüler. Der Schulaufsicht lagen keine aussagekräftigen Erkenntnisse über die tatsächliche Verwendung dieser Stellenzuschläge vor. Vertreter betroffener Schulen räumten ein, dass die für die gymnasiale Oberstufe benötigten zusätzlichen Lehrerkapazitäten zumindest teilweise aus Ganztagszuschlägen abgedeckt würden.

Die Über- oder Unterschreitung des Klassenfrequenzrichtwertes durch die einzelnen Schulen ist den Amtlichen Schuldaten zu entnehmen, die auf Meldungen der Schulen zum 15.10. des laufenden Schuljahres beruhen. Zu diesem Zeitpunkt ist eine Einflussnahme auf die Kursbildung kaum noch möglich. Gleichwohl hatte sich nur eine Bezirksregierung (BR) von den Schulen bereits im Mai über die Kursplanungen für das kommende Schuljahr unterrichten lassen, um ggf. noch korrigierend eingreifen zu können.

### **17.2.3. Kooperation**

Eine Möglichkeit, das Kursangebot zu erweitern, bietet die Kooperation mit anderen Schulen. Dementsprechend sind Gesamtschulen und Gymnasien mit gymnasialer Oberstufe grundsätzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet, um ein größtmögliches Wahlangebot an Grund- und Leistungskursen in allen Fächern zu gewährleisten.

Trotz dieser Verpflichtung und obwohl die räumlichen Voraussetzungen größtenteils vorlagen, waren rd. 58 v. H. der untersuchten Gesamtschulen keine Kooperation mit anderen Schulen mit gymnasialer Oberstufe eingegangen. Soweit es eine Zusammenarbeit gab, beschränkte sie sich vor-

wiegend auf ein Fach oder wenige Fächer. Weitergehende mittelfristig abgestimmte Kooperationsformen stellten die absolute Ausnahme dar. Eine Zusammenarbeit unterblieb selbst dann, wenn die Gesamtschulen nicht in der Lage waren, das notwendige Differenzierungsangebot im Leistungskursbereich zu unterbreiten. Die Ursachen für diese Zurückhaltung waren lokal unterschiedlich, genannt wurde u. a. die fehlende gegenseitige Akzeptanz von Gesamtschulen und Gymnasien.

### **17.3 Würdigung und weiterer Schriftwechsel**

#### **17.3.1 Oberstufengrößen der Gesamtschulen**

- Der LRH hat das MSJK über die Untersuchungsergebnisse informiert und nachdrücklich insbesondere auf die Vielzahl kleiner Oberstufen an den Gesamtschulen hingewiesen, die kaum in der Lage seien, den vorgegebenen Klassenfrequenzrichtwert einzuhalten. Insbesondere kleine Oberstufen mit weniger als 120 Schülern hätten zudem erkennbare Schwierigkeiten, im Rahmen ihrer geringen Personalressourcen ein größtmögliches Wahlangebot an Grund- und Leistungskursen vorzuhalten. Bei einem minimalen Differenzierungsangebot seien aber negative Auswirkungen auf das Anmeldeverhalten der Schüler insbesondere an Standorten mit alternativen Möglichkeiten nicht auszuschließen. Damit stelle sich zwangsläufig erneut die - bereits im Jahr 1999 in einem Ministerschreiben an die Schulleitungen problematisierte - Frage, an welchen Gesamtschulen künftig noch eine eigene gymnasiale Oberstufe betrieben werden solle.

Insoweit habe der LRH zur Kenntnis genommen, dass nach dem neuen (unterdessen verabschiedeten) Schulgesetz die Einrichtung gymnasialer Oberstufen schulformübergreifend künftig wieder an Mindestschülerzahlen gebunden werden solle. Er halte es allerdings für geboten, darüber hinaus auch bereits getroffene Standortentscheidungen

kritisch zu hinterfragen und bestehende Oberstufen notfalls auslaufen zu lassen.

Im Übrigen hat der LRH das MSJK gebeten, ihm für die Oberstufen mit weniger als 100 Schülern eine Prognose über die Entwicklung der Schülerzahlen für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren vorzulegen. Ergänzend sollte es mitteilen, welche Maßnahmen beabsichtigt seien, um die Einhaltung des Klassenfrequenzrichtwertes bei Beibehaltung eines auch unter pädagogischen Gesichtspunkten vertretbaren Mindestdifferenzierungsangebots - ggf. unter Berücksichtigung vorhandener Kooperationsmöglichkeiten - zu gewährleisten.

- Zur Thematik „Oberstufengröße“ hat das MSJK zunächst ausgeführt, die Ursachen für zu kleine Oberstufen seien unterschiedlich und müssten in jedem Einzelfall bewertet werden. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, dass allein der Schulträger im Rahmen seines kommunalen Planungsermessens entscheide, wo eine Gesamtschule errichtet werden solle. Bei der dann erforderlichen Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen für die Schule durch die Schulaufsicht spielten soziodemografische Daten keine Rolle.

Die Frage, ob Gesamtschulen über die zwei bestehenden Fälle hinaus bei Problemen mit der Oberstufengröße nur als Schulen der Sekundarstufe I geführt werden sollten, bedürfe letztlich einer bildungspolitischen Entscheidung. Soweit im Einzelfall die Größe der gymnasialen Oberstufe auf Dauer nicht deutlich über 100 Schülern liege, sei in mehreren Schritten zu untersuchen,

- welche Bedeutung die bestehende kleine gymnasiale Oberstufe für die regionale Schulversorgung habe,
- ob durch Zusammenlegung von zwei Schulen das Oberstufenproblem ohne Nachteile gelöst werden könne und

- welche wirtschaftlichen Auswirkungen Organisationslösungen hätten, die als Alternative zur Verfügung stünden.

Im Übrigen ist das MSJK der Bitte des LRH nachgekommen und hat für die insgesamt 15 Schulen, die auch im Schuljahr 2003/2004 nicht mehr als 100 Oberstufenschüler hatten, jeweils eine ausführliche Prognose über die zukünftige Entwicklung abgegeben.

- Auf diese Einzelprognosen hin hat der LRH in vier der 15 Fälle die Prüfungsmitteilungen wegen zwischenzeitlich vollzogener Umstrukturierungsmaßnahmen bzw. deutlich angestiegener Schülerzahlen und Klassenfrequenzen für erledigt erklärt. Bezüglich weiterer fünf Gesamtschulen hat der LRH das MSJK um Vorlage ergänzender Unterlagen bzw. Auskünfte gebeten. Bezüglich einer Gesamtschule hat der LRH gebeten, die Entwicklung der Schule weiter zu beobachten, bisher nicht ausgeschöpfte Kooperationsmöglichkeiten zu initiieren und ihn über den Fortgang der Angelegenheit zu unterrichten, sobald die Schülerzahlen für das Schuljahr 2005/2006 vorliegen.

Den fünf verbleibenden Gesamtschulen dürfte es nach der vom MSJK vorgelegten Prognose allerdings nicht gelingen, Oberstufen von mehr als 100 Schülern zu erreichen. Insoweit hat der LRH einzelfallbezogen unterschiedlichen Handlungsbedarf gesehen.

Der Auffassung des MSJK, bei der Genehmigung einer Schule (bzw. der gymnasialen Oberstufe dieser Schule) spielten soziodemografische Daten keine Rolle, hat der LRH widersprochen. Nach den Gesetzesvorgaben sei es durchaus zulässig, die Genehmigung zu versagen, soweit die vom Schulträger vorgelegte Schülerprognose nicht den Vorschriften über die Schulentwicklungsplanung entspreche bzw. nicht realistisch erscheine. Von dieser Möglichkeit sei in der Vergangenheit allerdings, wie Genehmigungen zeigten, die trotz erheblicher

Bedenken erteilt worden seien, zu zurückhaltend Gebrauch gemacht worden.

Den vom MSJK vorgesehenen mehreren Untersuchungsschritten bei Oberstufen, die auf Dauer weniger als 100 Schüler aufweisen, hat der LRH grundsätzlich zugestimmt. Der Begriff „auf Dauer“ bedürfe angesichts der seit Jahren bekannten Defizite an einzelnen Standorten allerdings einer Konkretisierung.

Unabhängig davon sei zudem zu fragen, welche Einflussmöglichkeiten das Land habe, wenn bereits genehmigte gymnasiale Oberstufen eine Mindestgröße unterschritten und mangels der vom MSJK aufgezeigten vorrangig zu untersuchenden Handlungsalternativen eine pädagogischen wie wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung tragende Oberstufenorganisation nicht gewährleistet werden könne. Vor dem Hintergrund der defizitären Haushaltslage des Landes und angesichts der prognostizierten rückläufigen Schülerentwicklung sei es erforderlich, entsprechende Handlungsspielräume des Landes zu nutzen oder ggf. durch Änderung des Schulgesetzes zu schaffen. Insoweit sei zu begrüßen, dass für die Errichtung gymnasialer Oberstufen wieder Mindestschülerzahlen vorgeschrieben würden. Es fehlten jedoch - anders als bei den übrigen Schulstufen - vergleichbare Mindestzahlen für den fortlaufenden Schulbetrieb.

### **17.3.2 Anzahl und Größe der durchgeführten Kurse**

- Zur Unterschreitung des Klassenfrequenzrichtwertes hat der LRH insbesondere darauf hingewiesen, dass dies nicht nur unter formellen Gesichtspunkten zu beanstanden sei. Denn die dafür ursächliche Einrichtung zusätzlicher Kurse führe im Regelfall dazu, dass auch für die Sekundarstufe I vorgesehene Lehrerressourcen in Anspruch genom-



men werden müssten. Dies möge im Einzelfall zwar sachgerecht sein. Grundsätzlich sei jedoch zu bedenken, dass diese Ressourcen auch für weitere Angebote in der Sekundarstufe I genutzt werden könnten. Daher sei ihr Einsatz in der Oberstufe zumindest insoweit kritisch zu hinterfragen, als diese Praxis zu Lasten einer - im Vergleich zu den gymnasialen Oberstufen - unverhältnismäßig größeren Anzahl von Schülern gehe, die zudem nach dem Bildungsansatz der Gesamtschule eine besonders intensive Förderung erfahren sollten.

Soweit die fraglichen Ressourcen aus dem für die Sekundarstufe I bestimmten Unterrichtsmehrbedarf resultierten, habe der LRH im Verlauf des Prüfungsverfahrens zur Kenntnis genommen, dass auch nach Auffassung des MSJK eine Nutzung dieser Stellenzuschläge für die Oberstufe unzulässig sei und dass neue bzw. in Vorbereitung befindliche Erlassregelungen insoweit Abhilfe schaffen sollten.

Im Übrigen sei es nach Auffassung des LRH dringend erforderlich, dass die Schulaufsichtsbehörden, denen die Unterschreitung des Klassenfrequenzrichtwertes durch eine erhebliche Anzahl von Schulen seit Jahren bekannt sei, in verstärktem Maße ihren Aufsichts- und Beratungsfunktionen nachkämen. Das nur von einer BR praktizierte Verfahren einer generellen Abstimmung der Kursplanung bereits vor Beginn des neuen Schuljahres erscheine besonders geeignet, Fehlplanungen rechtzeitig zu korrigieren, und sollte deshalb bei allen BR eingeführt werden.

- Das MSJK hat dazu mitgeteilt, die Nichteinhaltung des Klassenfrequenzrichtwertes im Schuljahr 2002/2003 löse insbesondere wegen der stark von den Normwerten abweichenden Kursbildung an einzelnen Gesamtschulen Handlungsbedarf aus. Die Vorschläge für ein stringenteres Handeln der Schulaufsicht seien bereits aufgegriffen worden. In einer ersten Dienstbesprechung sei erörtert worden, wie das bei einer BR bereits mit Erfolg angewandte Verfahren der Bera-

tung und Kontrolle der Kursgrößen flächendeckend praktiziert werden könne.

Der Einschätzung des LRH, dass Planungsfehler insbesondere bei der Einrichtung von Grund- und Leistungskursen ursächlich für die Unterschreitung des Klassenfrequenzrichtwertes seien, stimme das MSJK zu. Als weitere Ursache könne angenommen werden, dass ein Teil der Gesamtschulen relativ wenig Erfahrungen mit der Planung und Organisation von gymnasialen Oberstufen habe. Handlungsbedarf für die Schulaufsicht bestehe bezüglich der Neujustierung des Kursangebots an den Schulen, die in den letzten drei Jahren die Richtfrequenz verfehlt hätten.

### 17.3.3 Kooperationen

- Der LRH hat die fehlenden Kooperationen zwischen gymnasialen Oberstufen verschiedener Schulen bemängelt. Nach seiner Auffassung sollten die BR'en im Interesse eines möglichst breiten Differenzierungsangebotes nachhaltig auf eine Kooperation von Schulen mit gymnasialer Oberstufe hinwirken, die bisher allerdings nur auf freiwilliger Basis erfolgen könne. Der LRH begrüße es daher ausdrücklich, dass das Schulgesetz der Schulaufsicht insoweit mehr Kompetenzen einräume, und gehe davon aus, dass entsprechende schulaufsichtliche Maßnahmen künftig unter Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Verhältnisse auch ergriffen würden.
- Das MSJK hat die Feststellungen des LRH zur fehlenden Kooperation zwischen den gymnasialen Oberstufen bestätigt. Auch nach Einschätzung der Schulaufsichtsbeamten bei den BR gebe es bei der Zusammenarbeit zwischen Schulen mit kleinen gymnasialen Oberstufen noch ungenutzte Möglichkeiten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 18 Prüfung einer Kunsthochschule

***Eine Kunsthochschule beachtete die Bestimmungen des Vergaberechts nicht und führte keine brauchbaren Aufzeichnungen über den Verbleib von Ausstattungsgegenständen.***

***Die Hochschule besaß auch keine verwertbaren Daten über die Ausnutzung ihrer Ressourcen. So vermochte sie nicht nachzuweisen, ob ihre Ausbildungskapazität voll ausgeschöpft wurde. Nach Berechnungen des LRH kann die Hochschule bei unverändertem Bestand an Lehrpersonal ihre Ausbildungskapazität deutlich erhöhen.***

***Aufgrund seiner Feststellungen hat der LRH die Schaffung allgemein verbindlicher Regelungen über die Lehrverpflichtung und die Präsenzplicht des Lehrpersonals an Kunst- und Musikhochschulen sowie die Einführung entsprechender Kontrollmechanismen gefordert.***

Der Landesrechnungshof (LRH) hat eine in den neunziger Jahren gegründete Kunsthochschule geprüft, deren Schwerpunkt in den Bereichen Film, Fernsehen und moderne Medien liegt. Zur Zeit der Prüfung (2003) verfügte die Hochschule über ein Haushaltsvolumen von jährlich 10,5 Mio. € und eine Personalausstattung von 97 Stellen. Mit diesen Ressourcen bildete sie 264 Studierende aus.

### 18.1 Beschaffungen, Inventarisierung

**18.1.1** Die Hochschule hatte bei nahezu allen vom LRH untersuchten Beschaffungen, die sich allein im Jahr 2002 auf ca. 1 Mio. € beliefen, die Aufträge ohne nachvollziehbare Begründung freihändig vergeben. Auch war den Beschaffungen regelmäßig keine Bedarfsprüfung vorausgegangen, und häufig wurden für den gleichen Einsatzzweck nacheinander jeweils einzelne Geräte angeschafft.

Seit Bestehen der Hochschule wurden die beschafften Gegenstände nicht in den nach Haushaltsrecht vorgeschriebenen zentralen Verzeichnissen nachgewiesen. Soweit Unterlagen dezentral vorgehalten wurden, waren diese vielfach unzutreffend, unvollständig oder nicht mehr aktuell. Nahezu die gesamte Ausstattung der Studios, Labore und Seminarräume sowie der Verwaltung war überhaupt nicht erfasst worden. So waren der Hochschule keine Aussagen über den Bestand oder den Verbleib von Geräten möglich, die sie allein in den vom LRH untersuchten Jahren 1996 bis 2002 für mindestens 14,5 Mio. € angeschafft hatte.

- 18.1.2** Der LRH hat die Missachtung der Bestimmungen des Vergaberechts sowie zur Inventarisierung von Landeseigentum beanstandet. Er hat die Hochschule aufgefordert, die versäumte Inventarisierung - auch für die zurückliegende Zeit - nachzuholen.

Die Hochschule hat die Verstöße eingeräumt und für die Zukunft die strikte Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen zugesagt. Sie hat angekündigt, die Inventarisierung für den Zeitraum ab 1998 nachzuholen. Für die davor liegende Zeit sei eine Inventarisierung nicht möglich, weil die Originalbelege nicht mehr vorhanden seien. Dem ist der LRH mit dem Hinweis entgegengetreten, ein Verzicht auf die Erfassung von im Landeseigentum stehenden Gegenständen mit beträchtlichem Wert könne nicht hingenommen werden, solange eine Erfassung durch Auswertung anderer Informationsquellen und durch ergänzende körperliche Bestandsaufnahmen noch möglich sei.

Zwischenzeitlich hat die Hochschule zugesagt, auch die Beschaffungen aus der Zeit vor 1998 zu erfassen. Nach ergänzenden Informationen des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (MWF) ist bis Ende 2006 mit dem Abschluss aller Arbeiten zu rechnen.

**18.2 Auslastung der sächlichen und personellen Ressourcen**

**18.2.1** Die Hochschule hatte keine gesicherten Kenntnisse über die tatsächliche Nutzung ihrer sächlichen Ressourcen (Einrichtungen, Geräte und Räume). Regelungen über eine Dokumentation der Nutzung hatte sie nicht getroffen. Soweit in verschiedenen Bereichen (digitale Schnittplätze, Fotolabore, Seminarräume etc.) Belegungslisten geführt wurden, waren diese durchweg unvollständig und dienten lediglich zu Reservierungszwecken.

Auch verfügte die Hochschule über keine Kapazitätsberechnungen, die Auskunft darüber hätten geben können, ob das vorhandene Lehrpersonal ausgelastet war.

Diese Gegebenheiten hat der LRH zum Anlass genommen zu prüfen, ob mit den vorhandenen Ressourcen mehr Studierende ausgebildet werden können oder ob - bei unveränderter Zahl der Studierenden - die Anzahl der Lehrenden reduziert werden kann.

**18.2.2** Für Personal mit Lehraufgaben (Professorinnen und Professoren sowie künstlerisch - wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) standen der Kunsthochschule 50 Stellen zur Verfügung. Im Jahr 2003 bildete sie mit diesem Personal 264 Studierende aus. Hiernach entfielen auf jede Lehrperson rechnerisch nur rd. 5,3 Studierende.

Im Verlauf des Prüfungsschriftwechsels hat der LRH aufgezeigt, dass nach seinen Berechnungen mit dem vorhandenen Personal anstelle von 264 etwa 365 Studierende ausgebildet werden könnten. Nicht zuletzt im Hinblick auf die vergleichsweise hohen Ausbildungskosten an der Hochschule halte er eine konsequente Umsetzung aller sich bietenden Möglichkeiten zur erschöpfenden Ausnutzung der Ausbildungskapazität für erforderlich.

Die Hochschule erklärte sich in Übereinstimmung mit dem MWF zunächst lediglich bereit, jährlich fünf bis zehn weitere Studierende bis zu einer Gesamtzahl von 300 Studierenden aufzunehmen. Mit ihrem jüngsten Schreiben vom 02.03.2005 hat die Kunsthochschule nunmehr eine Berechnung vorgelegt, die weitgehend an diejenige des LRH anknüpft und in der sie

eine Aufnahmekapazität von 330 Studierenden darstellt. Allerdings hat die Hochschule keine konkrete Aussage gemacht, ob sie diese Zahl tatsächlich anstreben werde.

Das MWF hat in seiner Stellungnahme vom 30.03.2005 mitgeteilt, zurzeit werde ein Zahlen- und Berichtssystem für Kunsthochschulen erarbeitet, mit dem auch die Frage der Ausbildungskapazität gelöst werden könne.

Vor dem Hintergrund der bisher vorliegenden Informationen ist der LRH der Auffassung, dass die Hochschule mit dem vorhandenen Personal mindestens die von ihr errechneten 330 Studierenden ausbilden kann. Angesichts der Ankündigung des MWF wird er aber zunächst die Entwicklung von Parametern zur Ermittlung der Ausbildungskapazität abwarten.

Der Schriftwechsel hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

### **18.3 Regelungen zur Lehrverpflichtung**

**18.3.1** Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Auslastung personeller Ressourcen ist der LRH auch der Frage nachgegangen, wie die Lehrverpflichtung des an der Hochschule tätigen Personals festgelegt ist und wie ihre Erfüllung kontrolliert wird.

Zum Umfang der Lehrverpflichtung existierten keine allgemein verbindlichen Regelungen, so dass entsprechende Festlegungen in jedem Einzelfall bei der Berufung der Professorinnen und Professoren getroffen werden mussten.

Nachweise über die konkrete Durchführung von Lehrveranstaltungen wurden nicht geführt. Dementsprechend fanden durchweg auch keine diesbezüglichen Kontrollen statt. Vielmehr ging die Hochschule regelmäßig davon aus, dass angekündigte Veranstaltungen auch tatsächlich stattgefunden hatten und die Lehrenden ihren individuell festgelegten Verpflichtungen in vollem Umfang nachgekommen waren.

Gleichartige Feststellungen wurden im Übrigen auch von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern bei den anderen Kunst- und Musikhochschulen des Landes getroffen.

**18.3.2** Für das Personal an den Universitäten und Fachhochschulen des Landes ist der Umfang der Lehrverpflichtung in der Lehrverpflichtungsverordnung (LVV)<sup>101</sup> verbindlich festgelegt. Darüber hinaus schreibt die LVV u. a. eine Verteilung des Lehrangebots auf mindestens drei Tage je Woche in der Vorlesungszeit, eine Präsenzpflcht in der Hochschule für Professorinnen und Professoren an wöchentlich mindestens vier Tagen und Nachweispflichten in Bezug auf die tatsächliche Durchführung von Lehrveranstaltungen verbindlich vor.

Eine Reihe anderer Bundesländer hat auch für die Kunst- und Musikhochschulen Lehrverpflichtungsverordnungen erlassen und dabei weitgehend auf eine Empfehlung der Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 1996 zurückgegriffen.

Der LRH sieht auch in Nordrhein-Westfalen generellen Regelungsbedarf hinsichtlich der Lehrverpflichtung des Personals an Kunst- und Musikhochschulen. Er hat daher dem MWF mitgeteilt, auch im Bereich der Kunst- und Musikhochschulen müssten verbindliche Regelungen zur Lehrverpflichtung und zur Präsenzpflcht sowie Nachweis- und Berichtspflichten eingeführt werden.

Hierzu hat das MWF mitgeteilt, es werde die Anregung des LRH aufgreifen und eine Lehrverpflichtungsverordnung für die Kunst- und Musikhochschulen erlassen. Auf die Fragen der Präsenzpflcht und der Nachweis- und Berichtspflichten ist das MWF zunächst nicht eingegangen. aufgrund weiterer Hinweise des LRH hat das MWF mit Schreiben vom 30.03.2005

---

<sup>101</sup> GV. NRW. 1999 S. 518; geändert durch 1. ÄndVO v. 21.02.2004 (GV. NRW. S. 120)

angekündigt, in der geplanten Lehrverpflichtungsverordnung würden auch Regelungen zum Nachweis erbrachter Lehrleistungen, zur Präsenzpflcht der Lehrenden und zu Kontrollmechanismen getroffen werden.

Es sei vorgesehen, die Lehrverpflichtungsverordnung nach den notwendigen Abstimmungsschritten im Winter 2005/06 zu erlassen.

Der LRH wird den Fortgang der Angelegenheit weiter beobachten.



## 19 Prüfung des Hochschulbibliotheksentrums NRW

*Die Aufgaben des Hochschulbibliotheksentrums NRW haben sich durch zunehmenden IT-Einsatz grundlegend gewandelt. Als Ergebnis einer umfassenden Prüfung hat der Landesrechnungshof beim Hochschulbibliothekszentrum ein Einspar- und Verlagerungspotenzial von rund 44 Stellen ermittelt. Weiterhin hat er auf Möglichkeiten zur Kostensenkung bei der Aufgabenerledigung hingewiesen. Darüber hinaus hat er dem Hochschulbibliothekszentrum empfohlen, seine Dienstleistungen grundsätzlich nur gegen kostendeckende Entgelte anzubieten. Schließlich hat sich der Landesrechnungshof für eine Reorganisation des Hochschulbibliotheksentrums ausgesprochen.*

*Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung und das Hochschulbibliothekszentrum haben das vom Landesrechnungshof ermittelte Stelleneinsparpotenzial weitgehend anerkannt. Auch die übrigen Empfehlungen des Landesrechnungshofs sollen aufgegriffen und ein Reorganisationsprozess des Hochschulbibliotheksentrums eingeleitet werden.*

### 19.1 Ausgangslage

Das Hochschulbibliothekszentrum des Landes Nordrhein-Westfalen (HBZ) ist eine zentrale Dienstleistungs- und Entwicklungseinrichtung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (MWF). Das HBZ ist 1973 gegründet worden, um als Zentrale eines Bibliotheksverbunds der Gesamthochschulen die Arbeitsabläufe in den Gesamthochschulbibliotheken zu unterstützen. Weiterhin wurde dem HBZ die Aufgabe übertragen, Bibliotheksbestände zentral nachzuweisen und Ausleihen zwischen verschiedenen Bibliotheken zu organisieren. Dem Verbund der

Gesamthochschulbibliotheken schloss sich im Lauf der Jahre eine Vielzahl weiterer Bibliotheken an. Heute gehören dem nordrhein-westfälischen Bibliotheksverbund alle Universitäts- und Fachhochschulbibliotheken des Landes sowie weitere Bibliotheken in NRW und in Rheinland-Pfalz an. Die Bestände dieser Bibliotheken werden in einem elektronischen Gesamtnachweis – dem Verbundkatalog – dokumentiert.

Das HBZ verfügt seit seiner Gründung über einen großen Personalstamm mit bibliothekarischer Ausbildung. Seine ursprünglich stark bibliothekarisch ausgerichteten Arbeiten wurden jedoch zunehmend automatisiert. So hat sich das HBZ im Laufe der Jahre zu einem IT-Dienstleister für Hochschulbibliotheken entwickelt, der zur Erfüllung seiner Aufgaben ein eigenes Fachrechenzentrum betreibt. Das Personal des HBZ mit bibliothekarischer Ausbildung wird mittlerweile in unterschiedlichen Bereichen des HBZ eingesetzt.

Im Haushalt 2003 waren für das HBZ insgesamt 100 Stellen ausgewiesen. Weitere 10,5 Stellen standen dem HBZ über befristete Arbeitsverträge zur Verfügung. Im Jahre 2004 hat der Landesrechnungshof (LRH) die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Organisation des HBZ geprüft.

## **19.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH**

### **19.2.1 Stelleneinsparungen**

Der LRH hat festgestellt, dass im Bereich „Bibliothekarischer Service“ bisher manuell erledigte Arbeiten weggefallen sind. Insbesondere durch die Automatisierung des Fernleihverkehrs und der Katalogisierung von Bibliotheksbeständen sind herkömmliche Tätigkeiten entfallen. Der LRH hat empfohlen, die 8,6 Stellen des bisher mit diesen manuellen Arbeiten befassten Personals einzusparen.

Das HBZ stellt Bibliotheken, die selbst keine Datenverarbeitung betreiben können oder wollen, ein zentrales, automatisiertes Bibliotheksverwaltungssystem für den Erwerb, die Katalogisierung und die Ausleihe von Medien zur Verfügung. Der LRH hat den Personaleinsatz des HBZ für diese Aufgabe mit dem Personaleinsatz eines konkurrierenden Bibliotheksverbunds, der ebenso wie das HBZ die Nutzung eines zentralen Bibliotheksverwaltungssystems anbietet, verglichen. Auf der Grundlage dieses Vergleichs hat der LRH empfohlen, das Dienstleistungsangebot des HBZ in Zusammenhang mit dem Bibliotheksverwaltungssystem auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken. Dadurch können 6,6 Stellen eingespart werden.

Vom HBZ werden umfangreiche Fortbildungen für Bibliotheksbedienstete organisiert, die in der Regel durch externe Dozenten durchgeführt werden. Ein Großteil dieser Schulungen befasst sich mit nicht bibliotheksspezifischen Themen wie z. B. Rhetorik.

Im Hinblick auf die Vielzahl der vorhandenen Fortbildungseinrichtungen des Landes hat sich der LRH dagegen ausgesprochen, dass das HBZ weiterhin Fortbildungen organisiert. Der LRH hat das MWF gebeten, den gesamten Fortbildungsbereich des HBZ aufzulösen und einer anderen geeigneten Bildungseinrichtung des Landes zu übertragen. Er hat vorgeschlagen, zwei Stellen an die in Frage kommende Bildungseinrichtung zu verlagern und fünf weitere Stellen abzubauen.

Der Bereich der EDV-Grunddienste des HBZ ist im Wesentlichen zuständig für den Betrieb des Rechenzentrums und des Netzwerkes, für die Installation von Software und für die Anwenderbetreuung. Der LRH hat die personelle Ausstattung in diesem Aufgabenbereich untersucht und als unangemessen hoch eingestuft, da umfangreiche Arbeiten in andere Organisationseinheiten des HBZ verlagert worden sind. Zusätzlich wird die Aufgabenerledigung durch arbeitsorganisatorisch ungünstig verteilte Spei-

cherkapazitäten der insgesamt 35 verschiedenen Server negativ beeinflusst. Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, im Bereich der EDV-Grunddienste 6,6 Stellen abzubauen und darüber hinaus ein Gesamtkonzept für eine Server- und Speicherplatzkonsolidierung zu erstellen.

### **19.2.2 Kostensenkungen und Einnahmeverbesserungen**

In Deutschland gibt es neben dem HBZ fünf weitere Verbundzentralen, die ähnliche Aufgaben wie das HBZ erfüllen. Durch einen Vergleich mit einer dieser fünf Verbundzentralen ist der LRH zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kosten des nordrhein-westfälischen Verbundsystems zu hoch sind. Bei einem – grundsätzlich möglichen – Wechsel zu einer konkurrierenden Verbundzentrale könnten die Kosten um rd. 1 Mio. € verringert werden. Der LRH hat die Auffassung vertreten, dass der Betrieb des nordrhein-westfälischen Bibliotheksverbundes zu vergleichbar niedrigen Kosten möglich sein müsse. Dieser Auffassung hat sich die Leitung des HBZ angeschlossen und angekündigt, das nordrhein-westfälische Verbundsystem künftig mit erheblich geringeren Kosten als bisher betreiben zu wollen. Diese Kostenreduzierung werde das HBZ primär durch einen Personalabbau von 11 Stellen im Bereich des Verbundsystems realisieren. Der LRH hat dies im Grundsatz zustimmend zur Kenntnis genommen, zugleich hat er aber das HBZ aufgefordert, eine Machbarkeitsstudie auf der Basis einer Vollkostenrechnung vorzulegen.

Unabhängig davon hat der LRH das MWF gebeten, auf der Grundlage der vom HBZ zu erstellenden Machbarkeitsstudie Verhandlungen mit den übrigen deutschen Verbundzentralen und ggf. Dritten aufzunehmen. Ziel der Verhandlungen sollten Kostenreduzierungen durch Zusammenschlüsse von Verbänden oder durch Zentralisierungen von Verbundleistungen sein.

Das HBZ leistet, anders als andere Verbundzentralen, keine Unterstützung (Support) der lokalen Bibliotheksverwaltungssysteme der angeschlossenen Bibliotheken. Nach Meinung des LRH und befragter Hochschulbibliotheken könnte ein zentraler Support dieser Systeme zu erheblichen finanziellen und personellen Einsparungen in den Hochschulen führen. Diesen Support könnten das HBZ, die Softwareanbieter oder sonstige Dritte leisten. Der LRH hat das HBZ gebeten, verschiedene Supportmodelle gemeinsam mit den Hochschulen auf ihre Machbarkeit zu untersuchen sowie ggf. Marktsondierungen durchzuführen.

Die Nutzung des zentralen Bibliotheksverwaltungssystems im HBZ ist für alle Bibliotheken, die diese Leistung in Anspruch nehmen, entgeltpflichtig. Der LRH hat festgestellt, dass die Kostenermittlung des HBZ, die den Nutzungsentgelten zugrunde liegt, den tatsächlichen Aufwand nicht annähernd widerspiegelt. Er hat das HBZ aufgefordert, die Entgelte auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung zu berechnen und die bestehenden Vereinbarungen mit den teilnehmenden Bibliotheken entsprechend anzupassen.

Die Digitale Bibliothek ist ein Internet-Portal des HBZ, welches allen Nutzern den elektronischen Zugang zu Fachinformationen ermöglicht. Neben gebührenfreien Leistungen bietet das HBZ im Rahmen der Digitalen Bibliothek auch kostenpflichtige Leistungen an, zum Beispiel den Zugriff auf Datenbanken und Volltexte. Von den 127 Bibliotheken, die das HBZ im Rahmen der Digitalen Bibliothek betreut, stehen 95 nicht in der Trägerschaft des Landes NRW. Diesen Bibliotheken wird nach Feststellung des LRH kein kostendeckendes Entgelt in Rechnung gestellt. Der LRH hat das HBZ aufgefordert, die Entgelte für die Teilnahme an der Digitalen Bibliothek auf der Basis einer Vollkostenrechnung zu berechnen und die bestehenden Vereinbarungen entsprechend anzupassen.

### **19.2.3 Änderungen der Organisation**

Das HBZ wurde zum Zeitpunkt der Prüfung von einem dreiköpfigen „Vorstand“ geleitet. Der LRH hat die Auffassung vertreten, eine Einrichtung von der Größe des HBZ benötige keine Führungsebene von drei Personen, deren alleinige Aufgabe die Leitung und Steuerung des HBZ ist. Zudem erzeuge die Bezeichnung „Vorstand“ bei Außenstehenden ein falsches Bild über die Rechtsform des HBZ, da sie üblicherweise nur bei Gesellschaften des Privatrechts verwendet werde. Der LRH hat gefordert, den „Vorstand“ aufzulösen, die Geschäftsordnung des HBZ entsprechend neu zu fassen und zwei Stellen einzusparen.

### **19.2.4 Beschaffungen, Inventarisierung**

Der LRH hat alle Beschaffungsvorgänge des Jahres 2003 mit einem Volumen von insgesamt rd. 3,8 Mio. € sowie stichprobenweise weitere Beschaffungen aus den Vorjahren geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass nahezu alle Beschaffungen ohne Bedarfsprüfung allein aufgrund von Anforderungen der jeweiligen Fachbereiche und ohne Beachtung der Vergabevorschriften durchgeführt worden waren. Die vorgeschriebene Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt an den Beschaffungsmaßnahmen war regelmäßig unterblieben. Im IT-Bereich kamen bei Beschaffungen die vorgeschriebenen „Besonderen Vertragsbedingungen“ nicht zur Anwendung.

Der LRH hat die schwer wiegenden Verstöße gegen das Vergaberecht beanstandet.

Des Weiteren hat der LRH festgestellt, dass seit Gründung des HBZ keine zentralen Verzeichnisse geführt werden, die Aussagen über den Bestand oder Verbleib von Geräten ermöglichen. Lediglich eine - in ihren Angaben unvollständige - Liste aktuell im Einsatz befindlicher Server und Arbeits-

platzrechner konnte zu Beginn der örtlichen Erhebungen vorgelegt werden. Die gesamte übrige Ausstattung des HBZ war nicht erfasst.

Der LRH hat die Nichtbeachtung der einschlägigen Inventarisierungsbestimmungen nachdrücklich beanstandet.

### **19.2.5 Neuausrichtung des HBZ**

Im Ergebnis ist der LRH zu einem Einspar- und Verlagerungspotenzial von rd. 39 Stellen im operativen Bereich des HBZ gekommen, hinzu tritt das Einsparpotenzial von zwei Stellen bei der Leitung des HBZ.

Im Hinblick auf dieses Ergebnis wird nach Auffassung des LRH auch für die Querschnittsaufgaben der Verwaltung weniger Personal benötigt. Der LRH hat daher den Abbau von 2,7 Stellen in der Verwaltung gefordert. Insgesamt hat sich somit ein Einspar- und Verlagerungspotenzial von rd. 44 Stellen ergeben.

In anderen Bereichen hingegen, in denen innovative Verfahren entwickelt werden, ist das HBZ personell nicht hinreichend ausgestattet. Der LRH hat sich daher der Auffassung des HBZ angeschlossen, dass zur Erfüllung der innovativen technischen Aufgaben zusätzliches qualifiziertes IT-Personal im Umfang von acht Stellen benötigt werde.

Hinsichtlich des Personals, das für die Aufgabenerledigung des HBZ nicht mehr benötigt wird, hat der LRH eine Versetzung oder Abordnung an andere Einrichtungen im Geschäftsbereich des MWF vorgeschlagen. Der LRH hat angeregt, insbesondere Personal mit bibliothekarischer Vorbildung aus dem HBZ herauszulösen und entsprechend seiner Qualifikation beispielsweise in Hochschulbibliotheken einzusetzen. Gegebenenfalls sollten die entsprechenden Stellen aus dem HBZ verlagert werden. Nicht mehr benötigte Stellen müssten wegfallen bzw. mit einem kw-Vermerk versehen werden.

### 19.3 **Stellungnahmen des HBZ und des Ministeriums**

Das MWF hat sich mit Schreiben vom 06.04.2005 zu den Feststellungen und Empfehlungen des LRH geäußert. Das HBZ hat am 28.04.2005 eine erste Stellungnahme abgegeben.

Das MWF hat mitgeteilt, es beabsichtige, den Empfehlungen des LRH zur Neuorganisation und Neuaufstellung des HBZ zu folgen.

MWF und HBZ haben das vom LRH festgestellte Einspar- und Verlagerungspotenzial von 44 Stellen im Umfang von 38 Stellen bestätigt. Das MWF strebe an, Stellen, die für die Aufgabenerledigung des HBZ nicht mehr benötigt werden, an Hochschulen zu verlagern. Weiter sei beabsichtigt, die Aufgabe „Fortbildung“ an eine Fachhochschule zu verlagern. Ein Konzept zur Fortführung der Fortbildung werde durch die Fachhochschule derzeit erarbeitet und dem LRH nach Abstimmung aller Beteiligten zur Kenntnis gegeben.

Bezüglich der kurzfristigen Übernahme von Personal, das auf zu verlagernden Stellen geführt werde, habe das HBZ mit den aufnehmenden Einrichtungen bereits grundsätzliches Einverständnis erzielt. Die betroffenen Beschäftigten hätten ihr Einverständnis zu einer Versetzung erteilt und auch die Zustimmungen der Gleichstellungsbeauftragten und des Personalrats des HBZ lägen vor. Zur Frage, in welchem Umfang Stellen mit kw-Vermerken versehen werden, haben sich das MWF und das HBZ noch nicht geäußert.

Zum Verbundsystem hat das HBZ mitgeteilt, es sei bereits im Begriff, Personalstellen abzubauen. Noch im Jahr 2005 werde es eine Studie vorlegen, mit der die Kostenreduzierung bei Vollkostenrechnung belegt werde.



Zur Frage des Zusammenschlusses von Verbänden hat das MWF ausgeführt, es seien Verhandlungen mit anderen deutschen Verbundsystemen aufgenommen worden, um die vom LRH geforderten Kostenreduzierungen zu erzielen. Das HBZ erstelle derzeit ein Leistungsheft für die Verbundarbeit, auf dessen Grundlage Verhandlungen über ein Zusammenführen von Verbänden oder über Teilfusionen geführt werden sollen.

Für die Digitale Bibliothek werde, wie vom LRH gefordert, für alle Teilnehmer mit Ausnahme der NRW-Hochschulbibliotheken die Leistungsabrechnung auf Vollkostenbasis erfolgen. Auch den weiteren Vorschlägen des LRH zur Kostenreduzierung bzw. Einnahmesteigerung beabsichtige das HBZ zu folgen.

Als erste organisatorische Maßnahmen zur Einleitung des Innovations- und Reorganisationsprozesses des HBZ seien die Leitungsebene des HBZ zwischenzeitlich reduziert, die Haushaltsabteilung neu besetzt und reorganisiert und der Organisationsaufbau insgesamt erheblich verschlankt worden.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 20 Medizinische Hochschulforschung mit Mitteln Dritter

*Der Landesrechnungshof hat die medizinische Hochschulforschung mit Mitteln Dritter geprüft. Hierbei hat er erhebliche Mängel insbesondere bei der Einwerbung, Verwaltung und Verwendung der Mittel Privater festgestellt. Er hat das Ministerium für Wissenschaft und Forschung gebeten, Drittmittelrichtlinien zu erlassen, um Rechtssicherheit zu schaffen und straf- und dienstrechtliche Risiken möglichst weitgehend zu minimieren.*

*Das Ministerium hat zugesagt, im Rahmen der Einführung des Globalhaushalts im Hochschulbereich in einem Handbuch auch Regelungen hinsichtlich der Drittmittel zu treffen. Zum Abschluss von Drittmittelverträgen sei bereits ein Erlass an die Hochschulen und Universitätsklinika in Vorbereitung. Des Weiteren sei beabsichtigt, aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofs diejenigen Drittmittel einzugrenzen, die in das Verfahren zur leistungsgesteuerten Mittelzuweisung einzubeziehen sind.*

### 20.1 Vorbemerkung

Die medizinische Hochschulforschung wird mit Haushaltsmitteln des Landes und Mitteln Dritter (sog. Drittmittel) bestritten. Drittmittel sind alle Geldleistungen, Sachleistungen und geldwerten Vorteile mit Ausnahme der regulären Haushaltsmittel der Hochschulen, wobei es gleichgültig ist, ob sie von öffentlicher oder privater Seite erbracht werden.

Die zunehmende Bedeutung der Drittmittel für die medizinische Forschung war für den Landesrechnungshof (LRH) Anlass, deren Einwerbung, Verwaltung und Verwendung zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) bei allen Hochschulen des Landes mit Fachbereich

Medizin sowie den Universitätsklinika<sup>102</sup> zu prüfen. Die Universitätsklinika dienen den Fachbereichen Medizin zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre; sie verwalten die Drittmittel. Die Prüfung bezog sich auf das Haushaltsjahr 2002.

## 20.2 Rechtliche Grundlagen

Nach § 101 des Hochschulgesetzes NRW (HG) sind die in der Forschung tätigen Hochschulmitglieder berechtigt, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben auch Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter finanziert werden. Die Durchführung eines solchen Vorhabens ist Teil der Hochschulforschung. Das Hochschulmitglied ist verpflichtet, das Vorhaben dem Rektorat der Hochschule über den Fachbereich anzuzeigen. Die Hochschule muss das Vorhaben billigen.

Der Offenlegung des Forschungsvorhabens und seiner Billigung durch die Hochschule kommt auch im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung große Bedeutung zu, weil die Drittmittelinwerbung in den Grenzbereich zur strafrechtlich relevanten Vorteilsannahme geraten kann. Der Bundesgerichtshof<sup>103</sup> hat im Jahr 2002 hierzu entschieden, dass dann nicht von einer Verwirklichung des Tatbestandes der Vorteilsannahme ausgegangen werden könne, wenn das in einem anderen Gesetz vorgesehene Verfahren - z. B. § 101 HG - eingehalten, d. h. die Annahme der Drittmittel der Hochschule angezeigt und von ihr genehmigt worden sei.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) hatte mit Erlass vom 20.12.1989 Richtlinien zur Durchführung von Drittmittelvorhaben nach dem seinerzeit geltenden Hochschulrecht erlassen. Diese Drittmittel-

---

<sup>102</sup> Einschließlich der Medizinischen Einrichtungen der Universität Bochum.

<sup>103</sup> BGH, 1. Strafsenat, Urteil vom 23.05.2002 – 1 StR 372/01, BGHSt 47, S. 295 – 311.

richtlinien enthielten insbesondere nähere Vorschriften zur Bewirtschaftung der Drittmittel. Das MWF hat die v. g. Richtlinien mit Erlass vom 23.03.2001 aufgehoben. Dies wurde damit begründet, dass angesichts der umfassenden und detaillierten Regelungen des Hochschulgesetzes kein weiterer Bedarf für Drittmittelrichtlinien zu erkennen sei.

### 20.3 Wesentliche Feststellungen

Die Universitätsklinika haben im Haushaltsjahr 2002 Drittmittel in Höhe von rd. 138 Mio. € eingenommen. Rd. 88 Mio. € der als Drittmittel gebuchten Einnahmen stammten aus dem öffentlichen Bereich, insbesondere von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), dem Bund und der EU. Private steuerten rd. 50 Mio. € zu den Einnahmen bei. Hier fiel das Schwergewicht mit rd. 31 Mio. € auf die Industrie.<sup>104</sup>

Der LRH hat den Schwerpunkt seiner Prüfung auf die Einwerbung, Verwaltung und Verwendung der von privater Seite erbrachten Mittel gelegt. Hierbei hat er erhebliche Mängel festgestellt.

#### **Anzeige von Drittmittelvorhaben**

Nach § 101 HG muss ein Drittmittelvorhaben der Hochschule angezeigt werden. Die Hochschule muss das Vorhaben billigen. Im Rahmen dieser Entscheidung hat sie zu prüfen, ob durch das Forschungsvorhaben die Erfüllung anderer Aufgaben der Hochschule oder die Rechte und Pflichten anderer Personen beeinträchtigt werden und ob entstehende Folgelasten angemessen berücksichtigt sind.

Die akquirierten Drittmittelprojekte wurden den Hochschulen zwar grundsätzlich angezeigt. Die Projektanzeigen erfolgten jedoch durchweg form-

---

<sup>104</sup>

Hierbei ist das Universitätsklinikum Essen noch nicht berücksichtigt, da dessen rd. 9,9 Mio € an privaten Drittmitteln mit vertretbarem Aufwand nicht nach Drittmittelgebern differenziert werden konnte.

los. Die Angaben zu den beabsichtigten Forschungsvorhaben waren lückenhaft. Es gab weder Vordrucke noch Vorgaben über Art, Form und Inhalt der Anzeige. Nur ein Universitätsklinikum hatte ein standardisiertes Verfahren eingeführt. Finanzierungspläne waren in der weit überwiegenden Zahl der Fälle in den Drittmittelverwaltungen nicht aktenkundig. Soweit sie vorlagen, waren sie mangels Detailliertheit häufig nicht aussagekräftig. Eine Prüfung der Vorhaben durch die Hochschulen i. S. d. § 101 HG war wegen der häufig unzulänglichen Anzeigen nicht vollständig möglich.

### **Abschluss von Forschungsverträgen**

Forschungsverträge können nach § 101 HG nur von dem in der Forschung tätigen Hochschulmitglied selbst oder von der Hochschule abgeschlossen werden. Üblicherweise schließt die Hochschule den Vertrag. Nach den Feststellungen des LRH wiesen die Forschungsverträge im Bereich der Hochschulmedizin die jeweilige Hochschule jedoch nur an zwei Standorten als Vertragspartner aus. Vier Universitätsklinika schlossen dagegen die Verträge regelwidrig im eigenen Namen ab.

### **Interessenkonflikte**

Bei der Einwerbung von Drittmitteln wurden in zwei Fällen Interessenkonflikte festgestellt. In beiden Fällen bestanden rechtliche Beziehungen zwischen dem Projektleiter und dem Drittmittelgeber. So war der Wissenschaftler in einem Fall Mitglied des Vorstands einer Aktiengesellschaft und als solches von den Beschränkungen des § 181 Bürgerliches Gesetzbuch befreit. Die Aktiengesellschaft förderte zwei seiner Forschungsvorhaben. Im Rahmen der Durchführung eines dieser Projekte erhielt die Aktiengesellschaft auf Vorschlag des Wissenschaftlers mehrfach Aufträge der Universität. Diesbezüglich finden staatsanwaltschaftliche Ermittlungen statt. In einem weiteren Fall war der Projektleiter Präsident des Mittelgebers. Aus

den Drittmitteln wurden Rechnungen beglichen, die teilweise an den Mittelgeber oder dessen Präsidenten gerichtet waren.

### **Beschaffungen**

Für Beschaffungen aus Drittmitteln ist in den Universitätsklinikum das jeweilige zentrale Beschaffungsdezernat bzw. Materialcenter zuständig. Trotz der Zentralisierung des Beschaffungswesens wurden an allen Standorten Beschaffungen ohne Beteiligung der zuständigen Verwaltungseinheiten festgestellt. Dabei handelte es sich sowohl um Einzelfälle als auch um eine regelmäßige Praxis. Bei Einbindung der Beschaffungsabteilungen war gleichwohl keine konsequente personelle Trennung von Bedarfsbeschreibung einerseits und Auftragsvergabe andererseits gegeben. Dies führte in einem Fall dazu, dass im Rahmen eines Vergabeverfahrens ein Unternehmen, welches im Wege der freihändigen Vergabe zwei Aufträge über jeweils 200.000 € erhalten hatte, einem wissenschaftlichen Institut Notebooks und Beamer zur Verbesserung der Institutsausstattung im Wert von 22.000 € überlassen hatte. Nach Unterrichtung durch das RPA sah die Hochschule auch bei diesem Sachverhalt einen Anfangsverdacht für korruptive Handlungen gegeben und hat ihn der zuständigen Staatsanwaltschaft angezeigt.

### **Eingrenzung der Drittmittel**

Seit 1999 wird ein Teil der Mittel des Landes für die Fachbereiche Medizin nach leistungsorientierten Kriterien zugewiesen. Im Haushaltsjahr 1999 betrug das Volumen der in das Verfahren einbezogenen Mittel 5 v. H. der Summe der insgesamt vorgesehenen Zuführungen<sup>105</sup>. Im Haushaltsjahr 2000 belief sich der Anteil auf 7,5 v. H. und seit dem Haushaltsjahr 2003

---

<sup>105</sup> Als Basis wurden die Zuführungen des Vorjahres ohne Drittmittel und Zuschüsse für Investitionen genommen.

auf 10 v. H. Als Parameter im Rahmen der Finanzierung dienen der Gleichstellungserfolg sowie die Forschungs- und Lehrleistungen. Die Indikatoren gehen nicht gleichgewichtig in die Berechnungen ein. Von den Mitteln werden zunächst 5 v. H. nach den Fortschritten bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages vergeben. Die Vergabe der verbleibenden Mittel erfolgt zu 30 v. H. nach Drittmitteln, 45 v. H. nach Publikationen und 25 v. H. nach Lehrleistungen.

Die Höhe der Drittmittel hat damit Einfluss auf die Höhe der Zuführungen für den laufenden Betrieb an die Fachbereiche Medizin. Entscheidend sind hierbei die Ist-Ausgaben. Um jährliche Schwankungen nicht zu sehr durchschlagen zu lassen, werden jeweils die Ausgaben von drei Haushaltsjahren zugrunde gelegt.

Die örtlichen Erhebungen der RPÄ haben ergeben, dass Einnahmen als Beiträge Dritter ausgewiesen wurden, die nicht den Drittmitteln i. S. d. § 101 HG zugerechnet werden konnten. Dabei handelte es sich beispielsweise um

Einnahmen aus der Krankenbehandlung,  
Bearbeitungsgebühren der Ethikkommission,  
Aufwandsentschädigungen,  
Sponsorbeiträge,  
Einnahmen aus Nebentätigkeiten,  
Zuwendungen des Landes NRW nach §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung,  
Entgelte für die Teilnahme an ärztlichen Fortbildungen,  
Erlöse aus dem Verkauf von Studienberichten,  
Eintrittsgelder einer anatomischen Schausammlung.

Neben den vorgenannten Einnahmen wurden auch solche Spenden als Beiträge Dritter i. S. d. § 101 HG gebucht, die nicht der Forschung gewidmet waren.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen war nicht immer erkennbar, ob und inwieweit die geleisteten Ausgaben fest umrissenen Forschungsvorhaben zuzuordnen waren. In vielen Fällen war der fehlende Forschungsbezug offenkundig, wie z. B. bei Baumaßnahmen zur Erweiterung klinischer Einrichtungen. So richtete z. B. die Drittmittelverwaltung eines Universitätsklinikums zur finanziellen Abwicklung eines Klinikanbaus mehrere Drittmittelkonten ein. Zur Finanzierung der Bau- und Baunebenkosten wurden zweckgebundene Mittel von verschiedenen Institutionen eingeworben. Hinzu kamen Haushaltsmittel des Universitätsklinikums. Die Baumaßnahmen verursachten im Haushaltsjahr 2002 Ausgaben in Höhe von rd. 1,2 Mio. € einschließlich des aus Haushaltsmitteln des Klinikums zu tragenden Anteils. Sämtliche Ausgaben wurden in die Meldung der Drittmittelausgaben zur leistungsgesteuerten Zuführungsbemessung einbezogen.

### **Leistungsgesteuerte Mittelzuweisung**

Die Universitätsklinika teilen dem MWF jährlich in dem Verfahren zur Bemessung der Zuführungen für den laufenden Betrieb das Drittmittelvolumen auf der Basis der Ist-Ausgaben der drei vorausgegangenen Haushaltsjahre mit. Neben der Höhe der Drittmittel soll dabei auch deren Qualität berücksichtigt werden. Dies geschieht durch Einteilung der Drittmittel in drei Gruppen, die mit unterschiedlicher Gewichtung in die Berechnung des Zuführungsbetrages einfließen. Die Gewichtung ist davon abhängig, ob das Forschungsvorhaben begutachtet ist oder nicht. Mit dem Faktor 1 werden „begutachtete Drittmittel“ der Gruppe 1 belegt. Hierzu gehören beispielsweise die Mittel für Sonderforschungsbereiche und die Mittel der DFG. „(Sonstige) begutachtete Drittmittel“ fallen in die Gruppe 2 und erhalten den Faktor 0,7; dies sind vor allem Mittel von Bundesministerien, der EU, der WHO, der Krebshilfe und von Stiftungen. Die Gruppe 3 mit dem



Faktor 0,3 umfasst „nicht begutachtete Drittmittel“; das sind Mittel von privater Seite, beispielsweise Mittel der Industrie, von Verbänden, Vereinen und natürlichen Personen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen zeigte sich, dass die Drittmittel an den jeweiligen Medizinstandorten, aber auch innerhalb eines Universitätsklinikums, den Kategorien nicht einheitlich zugeordnet wurden. So stuften sechs Universitätsklinika sämtliche von Stiftungen gewährten Drittmittel in die Kategorie, „(sonstige) begutachtete Drittmittel“ mit dem Bewertungsfaktor 0,7 ein. Ein Universitätsklinikum rechnete Stiftungsmittel auch den „nicht begutachteten Drittmitteln“ (Faktor 0,3) zu. Von Vereinen zur Verfügung gestellte Drittmittel wurden entweder als öffentliche Mittel angesehen und in die Kategorie der „(sonstigen) begutachteten Drittmittel“ (Faktor 0,7) eingeordnet oder als Gelder privater Mittelgeber den „nicht begutachteten Drittmitteln“ (Faktor 0,3) zugeschlagen. Innerhalb eines Universitätsklinikums wiesen verschiedene Sachbearbeiter teilweise Mittel desselben Forschungsförderers verschiedenen Kategorien zu. Außerdem stellten die RPÄ gelegentlich Mehrfachmeldungen von Drittmittelausgaben fest. Diese beruhten beispielsweise auf Dienstleistungsaufträgen zwischen verschiedenen Abteilungen desselben Universitätsklinikums, die jeweils über Drittmittelkonten abgewickelt wurden, oder auf der Umbuchung von Restmitteln auf dem abgebenden Konto als Ausgabe und auf dem empfangenden Konto als Einnahme.

## **20.4 Empfehlungen**

### **20.4.1 Drittmittelrichtlinien**

Der LRH hat seine Feststellungen dem MWF im November 2004 mitgeteilt und gebeten, wieder Drittmittelrichtlinien zu erlassen, die den Hochschulmitgliedern sowie Hochschul- und Klinikumsverwaltungen Hilfestellung zur rechtmäßigen Vorgehensweise geben. Insbesondere sollten die Richtli-

nien auch dazu beitragen, Rechtssicherheit zu schaffen sowie straf- und dienstrechtliche Risiken möglichst weitgehend zu minimieren.

#### **20.4.2 Drittmittel als Leistungsindikator**

Die Prüfung hat nach Auffassung des LRH gezeigt, dass die gemeldeten Drittmittelausgaben nur eingeschränkt als Indikator für die Bewertung der Leistungen in der Forschung geeignet waren.

Die Prüfung ergab, dass die Universitätsklinika in ihre jährlichen Meldungen an das MWF zahlreiche Ausgaben einfließen ließen, die entweder aus Einnahmen stammten, die nicht für Forschungszwecke bestimmt waren, oder nicht für Forschungsprojekte verausgabt wurden.

Die Prüfung hat ferner gezeigt, dass den Universitätsklinika die Einordnung der Drittmittel in die Gruppen „begutachtete Drittmittel“ (Faktor 1,0), „(sonstige) begutachtete Drittmittel“ (Faktor 0,7) und „nicht begutachtete Drittmittel“ (Faktor 0,3) teilweise Probleme bereitete. Unproblematisch waren die Fälle der „klassischen“ öffentlichen Forschungsförderer (insbesondere DFG, Bund, EU). Unsicherheiten und unterschiedliche Handhabungen gab es jedoch insbesondere bei Drittmitteln von Stiftungen und Vereinen. Dies ist nach Ansicht des LRH vor allem darauf zurückzuführen, dass der Begriff der Begutachtung nicht definiert ist. Insbesondere ist die seitens des MWF vorgenommene Einordnung von Stiftungen sowohl in die Gruppe 2 mit Faktor 0,7 als auch in die Gruppe 3 mit Faktor 0,3 ohne weitere Differenzierung nicht zweckmäßig.

Der LRH hat dem MWF daher empfohlen, bei der Bewertung der Forschungsleistungen im Rahmen der leistungsgesteuerten Mittelzuweisung an die Fachbereiche Medizin nur die Drittmittel zu berücksichtigen, die für Forschungszwecke vereinnahmt und auch zur Finanzierung von Forschungsvorhaben verausgabt wurden, und das Meldeverfahren entspre-

chend restriktiver zu gestalten. Außerdem sollte das Ministerium eine eindeutige und abschließende Einordnung von Drittmittelgebern in die Gruppen mit den Faktoren 1,0 und 0,7 vornehmen.

## **20.5 Stellungnahme des Ministeriums**

Im April 2005 fand zwischen dem Ministerium und dem LRH eine eingehende Erörterung der vorgenannten Problemkreise statt. Dabei hat das Ministerium eine erste vorläufige Stellungnahme abgegeben.

### **20.5.1 Drittmittelrichtlinien**

Das Ministerium möchte von einem neuerlichen Erlass von Drittmittelrichtlinien, die für den gesamten Hochschul- und nicht nur für den Medizinbereich geschaffen werden müssten, absehen. Es sehe angesichts der Regelungen im Hochschulgesetz keinen Bedarf mehr für Drittmittelrichtlinien. Die Aufhebung der Drittmittelrichtlinien im Jahre 2001 sei auch von den Universitäten und Fachhochschulen eindeutig begrüßt worden, die darin einen Beitrag zur Entbürokratisierung und Stärkung der Hochschulen gesehen hätten. Die Rechtslage sei im Übrigen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eindeutig. Verstöße könnten auch durch Richtlinien nicht ausgeschlossen werden. Dies schließe allerdings nicht aus, dass in Besprechungen mit den Verantwortlichen der Hochschulen und Universitätsklinika die Rechtslage noch einmal verdeutlicht und in Einzelfällen Erlassregelungen getroffen würden.

Im Übrigen verwies das Ministerium auf die Einführung des Globalhaushalts im Hochschulbereich. Hierbei sei vorgesehen, die Drittmittel nicht im Haushaltsplan zu veranschlagen, so dass es in diesem Bereich keine überjährige Vorfinanzierung durch Landesmittel mehr geben werde. Man beabsichtige, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die in einem Handbuch „Spielregeln“ für die Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Einführung

des Globalhaushalts festlegen solle. Die Empfehlungen des LRH könne man in die Arbeitsgruppe einbringen. In dem Handbuch seien dann auch verbindliche Aussagen hinsichtlich der Drittmittel zu treffen.

Zum Abschluss von Drittmittelverträgen sei bereits ein Erlass an eine Hochschule und das entsprechende Universitätsklinikum in Vorbereitung, der die Berechtigung zum Vertragsabschluss allein für die Universität klarstellen werde. Dieser Erlass solle auch den anderen Hochschulen mit Fachbereich Medizin und Universitätsklinik zugehen.

#### **20.5.2 Drittmittel als Leistungsindikator**

Zum Verfahren der leistungsgesteuerten Mittelvergabe führten die Vertreter des Ministeriums aus, dass im April/Mai 2005 eine Besprechung mit den Universitätsklinik und den Fachbereichen Medizin stattfinden werde. Hierbei würden die Veränderungen gegenüber den bisherigen Verfahren festgelegt werden. So sei aufgrund der Feststellungen des LRH vorgesehen, die in das Verfahren einzubeziehenden Mittel Dritter einzugrenzen. Mittel, die keinen Bezug zur Forschung hätten, wie z. B. die Ausgaben für die Errichtung eines Klinikneubaus, sollten ausgeschlossen werden. Außerdem wolle man eine klarere Aufteilung der Mittel auf begutachtete und nicht begutachtete Drittmittel sicherstellen. Schließlich solle ein Verfahren abgestimmt werden, das Doppelzählungen vermeide.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

## Finanzverwaltung

### 21 Einkommensteuerliche Behandlung von Verlusten beschränkt haftender Mitunternehmer

*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat bei zwölf Finanzämtern die steuerliche Behandlung von Verlusten beschränkt haftender Mitunternehmer geprüft.*

*Als Ergebnis wurde eine durchschnittliche Beanstandungsquote von rund 29 v. H. festgestellt, wobei die Betriebsprüfungsdienste bei der Bearbeitung des weit überwiegenden Anteils der untersuchten Steuerfälle beteiligt waren.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität gemacht. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.*

#### 21.1 Rechtliche Ausgangslage

In § 15a Einkommensteuergesetz (EStG) ist die steuerrechtliche Behandlung von Verlusten beschränkt haftender Mitunternehmer geregelt. Als Hauptanwendungsfall bezieht sich diese Norm in Absatz 1 auf Kommanditisten einer Kommanditgesellschaft. Diese Gesellschaft besteht aus einem bzw. mehreren Gesellschaftern, für den bzw. die die Haftung gegenüber den Gesellschaftsgläubigern auf den Betrag der Vermögenseinlage beschränkt ist (Kommanditisten), während bei dem anderen Teil der Gesellschafter eine Beschränkung der Haftung nicht stattfindet (§ 161 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB)). Die Haftung des Kommanditisten ist nach § 171 Abs. 1 HGB ausgeschlossen, soweit die Einlage geleistet ist.

Der auf einen Kommanditisten entfallende Verlust, der über den Betrag seiner geleisteten Einlage hinausgeht, wird den Kommanditisten nach Einlageleistung aufgrund der eingeschränkten Haftung regelmäßig weder rechtlich noch wirtschaftlich belastet. Eine Belastung entsteht in diesem Fall nur aufschiebend bedingt, wenn und soweit spätere Gesellschaftsgewinne entstehen. In der Handelsbilanz werden die einem Kommanditisten gesellschaftsvertraglich zugerechneten Verlustanteile auch dann auf sein Kapital- bzw. Einlagekonto verbucht, wenn dieses dadurch negativ wird. Nach § 15a EStG hingegen können Verluste - als Ausdruck der im Einkommensteuerrecht herrschenden wirtschaftlichen Betrachtungsweise - steuerlich nur ausgeglichen, das heißt mit anderweitigen positiven Einkünften saldiert werden, wenn der Kommanditist auch tatsächlich mit den Verlusten belastet ist. Die Ausgleichsfähigkeit von Verlusten wird damit grundsätzlich auf die Höhe des positiven Kapitalkontos des Kommanditisten beschränkt.

Die Regelung des § 15a Abs. 2 EStG sieht aus diesen Gründen vor, dass, soweit ein negatives Kapitalkonto entsteht oder sich erhöht, die Verluste regelmäßig nicht ausgleichsfähig sind, sondern nur mit zukünftigen Gewinnen dieser Einkunftsquelle in späteren Wirtschaftsjahren verrechnet werden können. Die lediglich verrechenbaren Verluste sind jährlich durch einen gesonderten Bescheid von der Finanzverwaltung festzustellen.

Die vorstehenden Grundsätze gelten sinngemäß für andere Mitunternehmer, soweit deren Haftung der eines Kommanditisten vergleichbar ist (§ 15a Abs. 5 EStG).

## **21.2 Anlass und Ablauf der Prüfung**

Örtliche Erhebungen des Landesrechnungshofs (LRH) und des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes für Steuern in Münster (RPASSt) bei den

Finanzämtern haben in der Vergangenheit immer wieder zu Beanstandungen bei der Anwendung des § 15a EStG geführt. Aufgrund dieser Erfahrungen beauftragte der LRH das RPAS, dieser Thematik landesweit nachzugehen.

Die Prüfung wurde in zwölf repräsentativ ausgewählten Festsetzungsfinanzämtern anhand von Steuerveranlagungen durchgeführt, in denen Verluste von Gesellschaften mit beschränkt haftenden Mitunternehmern von mehr als 500.000 DM (ca. 255.000 €) in mindestens einem Veranlagungszeitraum zwischen 1996 und 2001 berücksichtigt wurden.

### **21.3 Ergebnis der Prüfung**

In den Anwendungsbereich des § 15a EStG fielen 304 Steuerfälle. Davon waren 236 Fälle für eine Außenprüfung (§§ 193 ff. Abgabenordnung (AO)) durch die Betriebsprüfungsdienste vorgesehen. Insgesamt wurden 89 Fälle beanstandet. Dies entspricht einer durchschnittlichen Beanstandungsquote von rd. 29 v. H.

Die Einzelfeststellungen haben bislang zu einem vorläufigen steuerlichen Ergebnis von rd. 2,6 Mio. € geführt. Wegen eingetretener Bestandskraft der unrichtigen Bescheide können rd. 1,0 Mio. € (fast 39 v. H.) dieses Betrages nicht mehr festgesetzt werden.

Zudem haben die Finanzämter unzutreffend weitere Verluste in Höhe von rd. 5,5 Mio. € zum sofortigen Verlustausgleich zugelassen. Dies hatte nur deswegen keine steuerliche Auswirkung, weil die jeweiligen Mitunternehmer bislang keine anderweitigen positiven Einkünfte hatten.

Unberücksichtigt ist, dass für fast 1/3 der Fälle ein Ergebnis wegen derzeit nicht abgeschlossener Fallbearbeitung durch die Finanzämter noch nicht hinreichend bestimmt werden kann.

Das RPASSt hat in Betriebsprüfungsfällen die häufig nicht genügende Zusammenarbeit zwischen Veranlagungsstellen und Betriebsprüfungsdiensten beanstandet. Weiterhin hat das RPASSt als Fehlerursachen Bearbeitungsmängel kritisiert, die darauf beruhten, dass die rechtlichen Probleme des § 15a EStG nicht erkannt oder falsch beurteilt wurden, fehlende Unterlagen nicht angefordert sowie unklare Sachverhalte nicht konsequent aufgeklärt wurden.

## **21.4 Mängel bei der Bearbeitung**

Die Beanstandungen waren sowohl bei Steuerveranlagungen gegeben, die nicht der Betriebsprüfung unterlegen haben, als auch in Steuerfällen, in denen eine Betriebsprüfung durchgeführt wurde oder eine Betriebsprüfung zwar zunächst vorgesehen war, diese allerdings aus unterschiedlichen Gründen später nicht stattfand (Absetzungsfälle). Die Quote der Beanstandungen lag bei diesen einzelnen Gruppen zwischen nahezu 22 v. H. und 39 v. H.

### **21.4.1 Steuerfälle, die nicht der regelmäßigen Betriebsprüfung unterlagen**

In Anbetracht der mit der Regelung des § 15a EStG verbundenen rechtlichen und tatsächlichen Problemstellungen hat die Finanzverwaltung in der Geschäftsordnung der Finanzämter (FAGO) und deren Ergänzende Bestimmungen vorgesehen, dass derartige Fälle dem Zeichnungsvorbehalt des Sachgebietsleiters unterliegen.

Trotz dieser vorgesehenen zusätzlichen Prüfung durch den Sachgebietsleiter war bei der Bearbeitung der betroffenen Veranlagungen eine Beanstandungsquote von nahezu 28 v. H. gegeben.



#### **21.4.2 Fälle, in denen eine Betriebsprüfung stattgefunden hat**

Zur Vermeidung von Doppelarbeit soll nach den Ergänzenden Bestimmungen zur FAGO in Steuerfällen, in denen eine Betriebsprüfung vorgesehen ist, die Veranlagungsstelle grundsätzlich nur eine überschlägige Erstbearbeitung durchführen. Nur wenn auffällige Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr vorliegen, die voraussichtlich mit angemessenem Ermittlungsaufwand geklärt werden können, hat die Veranlagungsstelle dem nachzugehen. Die Veranlagungsstelle hat dann darauf hinzuwirken, dass der Steuerpflichtige fehlende Unterlagen nachreicht und ggf. seine Angaben vervollständigt, erläutert und belegt.

Nach überschlägiger Erstbearbeitung durch die Veranlagungsstelle und anschließend durchgeführter Betriebsprüfung waren zur Problematik des § 15a EStG nahezu 22 v. H. der Steuerfälle zu beanstanden. Diese Quote hätte sich sogar auf rd. 30 v. H. erhöht, wenn die Fälle mit einbezogen worden wären, in denen die Veranlagungsstelle Fehler in den Betriebsprüfungsberichten bei der Auswertung von sich aus korrigiert hat.

Aufgrund der bei der Fallauswahl gesetzten Auswahlkriterien - Verluste von mehr als 500.000 DM (ca. 255.000 €) - fiel der weitaus überwiegende Teil der Steuerfälle in die Prüfungszuständigkeit der Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung.

#### **21.4.3 Absetzungsfälle**

Wird ein Steuerfall, für den zunächst eine Betriebsprüfung vorgesehen war, später tatsächlich nicht geprüft, haben die Betriebsprüfungsfinanzämter nach den Ergänzenden Bestimmungen zur FAGO den Veranlagungsstellen Hinweise zum Abschluss der Veranlagungsarbeiten zu erteilen. Durch diese Verfahrensweise soll sichergestellt werden, dass die bei der Prüfungsvorbereitung durch die Betriebsprüfungsdienste gewonnenen Er-

kenntnisse weitergegeben werden. Die Hinweise sollen den Veranlagungsstellen die Entscheidung erleichtern, ob eine weitere gründliche Bearbeitung erforderlich ist.

Von den Fällen, die für eine Betriebsprüfung vorgesehen waren, wurden rd. 45 v. H. nicht geprüft, d. h. abgesetzt.

Das RPASSt hat festgestellt, dass die erforderlichen Bearbeitungshinweise häufig gar nicht erteilt wurden. Die Veranlagungsstellen hatten diese Hinweise aber auch in Zweifelsfällen nicht eingefordert. Zudem ergaben die örtlichen Erhebungen, dass von den Betriebsprüfungsfinanzämtern erteilte Hinweise teilweise unvollständig bzw. sogar fehlerhaft waren.

Insgesamt belief sich in Absetzungsfällen die Beanstandungsquote auf nahezu 39 v. H.

## **21.5 Besondere Mängel bei der Rechtsanwendung**

### **21.5.1 Allgemeines**

Die Feststellungen des RPASSt zur fehlerhaften Anwendung des § 15a EStG beziehen sich insbesondere auf die Themen „Umfang des Kapitalkontos“ und „Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit Sonderbilanzen und dem hierin ausgewiesenen Sonderbetriebsvermögen“. Zudem wurden weitere Fehler bei der Auflösung negativer Kapitalkonten, der Entstehung oder Erhöhung negativer Kapitalkonten sowie zum Zeitpunkt der Leistung von Einlagen festgestellt.

## 21.5.2 Umfang des Kapitalkontos im Sinne des § 15a EStG

Der einem beschränkt haftenden Mitunternehmer zuzurechnende Verlustanteil ist nur in Höhe des Kapitalkontos sofort ausgleichsfähig oder ansonsten nur mit künftigen Gewinnen nach § 15a Abs. 2 EStG verrechenbar.

Die Nichtbeachtung von gesellschaftsvertraglichen Vereinbarungen hat insbesondere bei der tatsächlichen bilanziellen Behandlung von Gesellschafterdarlehenskonten oftmals zu fehlerhaften Abgrenzungen der zum Eigenkapital nach § 15a EStG gehörenden Konten geführt. Für die Zuordnung eines Kontos zum haftenden Kapital kommt es entscheidend darauf an, ob das Kapital durch Buchung von Verlusten eines Kommanditisten gemindert oder gänzlich aufgezehrt werden kann. Ein Eigenkapitalkonto, das wegen der Verlustbuchung auf einem gesonderten Konto keine Verluste aufnimmt, wird zu einer Darlehensverbindlichkeit der Gesellschaft gegenüber dem Gesellschafter und aus dessen Sicht zu einem Darlehensforderungskonto, das Sonderbetriebsvermögen darstellt und als Verrechnungsmöglichkeit ausscheidet. Alleine aus der Bezeichnung der Konten im Jahresabschluss der Gesellschaft ist eine Qualifizierung als Eigenkapital aber nicht ohne weiteres möglich.

So wurden in einem Steuerfall durch die unzutreffende Einbeziehung eines Gesellschafterdarlehenskontos in das Kapitalkonto im Sinne des § 15a EStG Steuern um rd. 55.000 € zu niedrig festgesetzt.

Für die rechtliche Würdigung einschlägiger Anwendungsfälle des § 15a EStG ist es erforderlich, dass dem Finanzamt insbesondere die aktuellen Gesellschaftsverträge, die Handelsregisterauszüge und die vollständigen Kapitalkontenentwicklungen zur Verfügung stehen. Diese für die Sachbearbeitung unerlässlichen Unterlagen ermöglichen erst die Bestimmung der Rechtsstellung eines Kommanditisten im Sinne des § 15a EStG, die Ab-

grenzung der Kapitalkonten oder die Ermittlung des Haftungsumfangs für den jeweiligen Mitunternehmer.

Zudem haben die Prüfungsfeststellungen gezeigt, dass sich die für eine steuerrechtliche Prüfung erforderlichen Unterlagen vielfach nicht in den Steuerakten befanden und damit die vom Steuerpflichtigen behauptete Möglichkeit des Verlustausgleichs nicht von den Finanzämtern überprüft werden konnte.

### **21.5.3 Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit Sonderbilanzen**

Die Nichtbeachtung der Trennung des Gesamthandsvermögens vom Sonderbetriebsvermögen eines Mitunternehmers war ein weiterer Schwerpunkt der Prüfungsfeststellungen.

In einer Sonderbilanz werden als Sonderbetriebsvermögen im Eigentum eines Mitunternehmers stehende Wirtschaftsgüter ausgewiesen, die wirtschaftlich eng mit dem Betrieb der Gesellschaft verbunden sind. Dies sind insbesondere Wirtschaftsgüter, die der Gesellschaft zur Nutzung überlassen werden und die damit zusammenhängenden Verbindlichkeiten. Für die Wirtschaftsgüter des Sonderbetriebsvermögens trägt der Gesellschafter ein eigenes Mitunternehmerrisiko. Das dem beschränkt haftenden Mitunternehmer zuzurechnende Sonderbetriebsvermögen darf somit nicht in die Ermittlung des Kapitalkontos im Sinne des § 15a EStG einbezogen werden. Gewinne aus Sonderbilanzen einschließlich Sondervergütungen eines beschränkt haftenden Mitunternehmers dürfen daher nicht um verrechenbare Verluste gemindert werden.

Beispielhaft wurden in einem Steuerfall aufgrund einer schuldrechtlichen Vereinbarung zwischen einem Kommanditisten und Gesellschaft Tätigkeitsvergütungen von jährlich rd. 212.000 DM (rd. 108.000 €) als Vorabgewinn und nicht als Sondervergütung behandelt. Verluste, die dem Gesellschafter aus dem Gesamthandsvermögen zuzurechnen waren, wurden damit zu Unrecht ausgeglichen.

## **21.6 Anregungen des LRH zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität**

Der LRH hat in seinem Bericht an das Finanzministerium (FM) vom 27.04.2004 das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt und Anregungen zur Steigerung der Arbeitsqualität gemacht.

Zur Erreichung dieses Zieles hat der LRH Verbesserungen im Bereich der Fortbildung, bei der Erstbearbeitung sowie bei der Erstellung von Arbeitshilfen und bei der Zusammenarbeit mit den Betriebsprüfungsdiensten für erforderlich gehalten.

### **21.6.1 Fortbildung**

Nur durch ein fundiertes Fachwissen und wirtschaftliches Verständnis kann nach den Erfahrungen des LRH gewährleistet werden, dass Fälle, in denen § 15a EStG einschlägig ist, erkannt und zutreffend bearbeitet werden.

Nach Auffassung des LRH ist daher soweit wie möglich anzustreben, dass alle Bediensteten vor ihrem Einsatz in einem Personengesellschaftsbezirk einen entsprechenden Lehrgang absolviert haben. Dieser Lehrgang sollte ergänzt werden durch praxisgerechte (dezentrale) Fortbildungsmaßnahmen. Insbesondere ist im Rahmen dieser Fortbildungen auch die Fähigkeit zu vermitteln, wie man in der täglichen Praxis Fälle mit verdeckter § 15a EStG-Problematik erkennt und wie diese Fälle sachdienlich weiterverfolgt werden. Nach Auffassung des LRH sollten in diese Maßnahmen auch die bei den Betriebsprüfungsdiensten mit diesen Fällen befassten Prüferinnen und Prüfer einbezogen werden.

### **21.6.2 Konsequente Erstbearbeitung und Arbeitshilfen**

Der LRH hält es für notwendig, dass in den Fällen des § 15a EStG allgemein eine konsequente Erstbearbeitung erfolgt. Dabei ist auf die Anforderung fehlender Unterlagen und die Klärung von Sachverhalten besonderer Wert zu legen. Diese Arbeit sollte durch das Angebot einheitlicher Arbeitshilfen unterstützt werden. Der LRH hält es für möglich, dass eine konsequente Anforderung von Unterlagen und eine Klärung von Sachverhalten langfristig dazu beitragen, dass sich das Erklärungsverhalten in diesem Punkte verbessern wird.

Zum Einsatz von Arbeitshilfen bei den Steuerveranlagungen hat der LRH dem FM konkrete Vorschläge unterbreitet.

### **21.6.3 Zusammenarbeit mit den Betriebsprüfungsdiensten**

Um das Ziel einer möglichst fehlerfreien Bearbeitung bei Vermeidung von Doppelarbeit im Zusammenwirken von Veranlagungsstellen und Betriebsprüfungsdiensten zu erreichen, hat es der LRH für unerlässlich gehalten, dass sowohl für den Fall der Absetzung als auch für den Fall der Durchführung einer Außenprüfung eindeutig und verlässlich geregelt wird, was von der jeweiligen Stelle an Bearbeitungsintensität erwartet wird.

Der LRH hat auf das Erfordernis hingewiesen, die dazu bestehenden und naturgemäß generalklauselartigen Regeln der Ergänzenden Bestimmungen zur FAGO für den Praxisgebrauch klarstellend so zu präzisieren und zu konkretisieren, dass die jeweils andere Stelle in jedem Stadium des Besteuerungsverfahrens weiß, worauf sie sich verlassen kann.

## **21.7      Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat mit Schreiben vom 30.09.2004 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität Stellung genommen.

Die Vorschläge zu den Bereichen Fortbildung sowie konsequente Erstbearbeitung und Arbeitshilfen wurden von der Finanzverwaltung aufgegriffen. Mit der konkreten Umsetzung wurde bereits begonnen. So haben die Fortbildungsreferate der Oberfinanzdirektionen ein landesweites Schulungskonzept entwickelt, das die festgestellten Fehlerschwerpunkte berücksichtigt. Besonderer Wert wurde auf eine praxisorientierte Fortbildung gelegt. In den Fortbildungsveranstaltungen wird auch auf das Erfordernis der Anforderung fehlender Unterlagen und die Klärung von Sachverhalten eingegangen, die bei der Erstbearbeitung unentbehrlich sind.

Weiterhin beabsichtigt die Finanzverwaltung, eine umfangreiche maschinelle Unterstützung zur Bearbeitung der Fälle des § 15a EStG insbesondere bei der Ermittlung des steuerlichen Kapitalkontos einzuführen.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Betriebsprüfungsdiensten wird das FM über zunächst zurückgestellte Maßnahmen noch berichten.

## **22 Bedarfsbewertung von Grundstücken**

*Der Landesrechnungshof hat in sechs Finanzämtern die Bearbeitungsqualität bei der Ermittlung von Grundstückswerten in Fällen der Bedarfsbewertung geprüft.*

*Die festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 37 v. H. ist nicht zufrieden stellend. In vielen Fällen führte die Anwendung eines unzutreffenden Bewertungsverfahrens zu unrichtigen Grundstückswerten.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht. Das Finanzministerium hat die Vorschläge des Landesrechnungshofs aufgegriffen und größtenteils umgesetzt.*

### **22.1 Allgemeines**

#### **22.1.1 Ausgangslage**

Das Verfahren zur Bedarfsbewertung nach den §§ 138 bis 150 Bewertungsgesetz (BewG) für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie Grunderwerbsteuer setzt Grundbesitzwerte an die Stelle der bisherigen Einheitswerte. Die damit verbundene Rechtsänderung geht auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1995 zurück, durch die der Ansatz der bis dahin gültigen Einheitswerte für Grundstücke nach den Wertverhältnissen zum 01.01.1964 bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer wegen der zu starken Abweichung von den Verkehrswerten als verfassungswidrig beurteilt wurde. Die Vorschriften für die Bewertung von Grundbesitz gelten für die Erbschaft- und Schenkungsteuer ab dem 01.01.1996 und für die Grunderwerbsteuer ab dem 01.01.1997.



Für die Festsetzung der Grunderwerbsteuer ist der Grundbesitzwert immer dann anzusetzen, wenn bei einer Grundstücksübertragung eine Gegenleistung fehlt, ein Gesellschafterwechsel stattfindet oder ein anderer Erwerbsvorgang auf gesellschaftsvertraglicher Grundlage eine Steuerpflicht auslöst.

Besteht ein Bedarf, den Grundbesitzwert zu ermitteln, so erfragt die mit der Steuerfestsetzung beauftragte Stelle den Grundstückswert bei der zuständigen Bewertungsstelle, die den Grundstückswert sodann ermittelt und mitteilt. Der Grundbesitzwert wird daher auch als Bedarfswert bezeichnet.

Die steuerliche Bedeutung der Wertfeststellung ist einerseits abhängig von der Höhe des Grundstückswerts bzw. des Wertes des übergegangenen Anteils und andererseits von der Höhe des Steuersatzes. Die Steuersätze reichen von 3,5 v. H. bei der Grunderwerbsteuer bis zu 50 v. H. bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Der Wert wird ausschließlich für Steuerarten benötigt, deren Aufkommen den Ländern zusteht.

Die Ermittlung der Grundbesitzwerte für Zwecke der Erbschafts- und Schenkungsbesteuerung ist aufgrund eines Beschlusses des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2002 u. a. erneut Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens vor dem BVerfG. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die Bedarfswerte durchschnittlich nur gut die Hälfte der entsprechenden Verkehrswerte der bebauten Grundstücke erreichen.

### **22.1.2 Prüfungsansatz**

Bei den örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofs (LRH) zu den abgeschlossenen Prüfungen der Grunderwerbsbesteuerung (vgl. Jahresbericht 2001 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2000 Abschnitt 31) und zur Erbschaft- und Schenkungsbesteuerung (vgl. Jahres-

bericht 2003 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2002 Abschnitt 29) wurden die mit diesen Prüfungen im thematischen Zusammenhang stehenden Bedarfsbewertungsvorgänge geprüft. Die daraus sich ergebenden Beanstandungen gaben Anlass, systematisch der Frage nachzugehen, inwieweit die Bewertungsstellen zu zutreffenden Bedarfsbewertungsergebnissen kommen. Hinzu kam der Aspekt, dass die Tätigkeit in der Bewertungsstelle nach wie vor überwiegend durch die allein für die Grundsteuer erforderliche Einheitsbewertung geprägt ist, die zudem seit Jahrzehnten nur verhältnismäßig geringe Änderungen der Rechtsvorschriften erfahren hat.

### **22.1.3 Durchgeführte Prüfungen**

Die Prüfungen wurden in insgesamt sechs repräsentativ ausgewählten Finanzämtern durchgeführt.

Im Vordergrund der Prüfung stand die Bewertung bebauter Grundstücke ohne solche des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes.

Beanstandet wurden nur solche Fälle, die ein feststehendes oder wahrscheinliches Prüfungsergebnis von mindestens 1.000 €, bezogen auf die Erbschaft-, Schenkung- oder Grunderwerbsteuer als Folgesteuer, aufwiesen. Fälle mit unterlassener oder unzureichender Aufklärung des besteu- rungserheblichen Sachverhalts wurden beanstandet, wenn das ausste- hende Prüfungsergebnis ebenfalls den vorstehenden Betrag erwarten ließ.

## **22.2 Gesamtergebnis**

Von den insgesamt geprüften 809 Fällen wurden 303 Fälle (37,5 v. H.) beanstandet. Die Beanstandungsquoten bei den einzelnen Finanzämtern betragen zwischen 29,1 v. H. und 53,6 v. H.

Nach vorsichtiger Schätzung veranschlagt der LRH das vorläufige fiskalische Ergebnis der Feststellungen bei den geprüften 6 der insgesamt 112 nordrhein-westfälischen Festsetzungsfinanzämter auf rd. 1,6 Mio. €. Ein Großteil des Gesamtbetrages kann wegen fehlender Korrekturmöglichkeit der entsprechenden Bescheide nicht mehr realisiert werden. Bisher konnten rd. 720.000 € vereinnahmt werden.

Der LRH beurteilt die Bearbeitungsqualität der eingesehenen Bedarfsbewertungsfälle als nicht zufrieden stellend, zum Teil sogar als bedenklich niedrig. In einigen Bewertungsbezirken war eine oberflächliche und schematische Arbeitsweise festzustellen. Nur wenige Bewertungsbezirke erreichten eine akzeptable Bearbeitungsqualität.

Der LRH hat in seinem Bericht an das FM vom 02.04.2004 das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt und Anregungen zur Steigerung der Bearbeitungsqualität gemacht.

### **22.3 Bearbeitungsmängel**

Beanstandungen ergaben sich hauptsächlich bei der Wertermittlung bebauter Grundstücke sowohl nach dem grundsätzlich zu verwendenden sog. Ertragswertverfahren nach § 146 BewG als auch nach dem für Sonderfälle zu verwendenden Wertermittlungsverfahren nach § 147 BewG. Insoweit waren 650 Fälle betroffen, die den wesentlichen Schwerpunkt der Prüfung bildeten. Davon hat der LRH mehr als ein Drittel beanstandet (235 Fälle). Die weiteren 159 Fälle von den insgesamt geprüften 809 Grundstückswerten entfielen insbesondere auf Festsetzungen, in denen mehrere Bewertungsverfahren gleichzeitig anzuwenden waren (sog. Mischfälle). Durch die Änderung der bundeseinheitlichen Erbschaftsteuer-Richtlinien 2003 ist die sog. Mischbewertung aufgegeben worden, so dass dieser Bereich im Folgenden nicht dargestellt wird.

## **22.3.1 Ertragswertverfahren nach § 146 BewG**

### **22.3.1.1 Grundsätze**

Der Wert eines bebauten Grundstücks wird grundsätzlich auf Basis der durchschnittlichen vereinbarten Jahresmiete der vergangenen drei Jahre vor dem Bewertungsstichtag, multipliziert mit dem Vervielfältiger von 12,5 und unter Berücksichtigung einer Alterswertminderung ermittelt. Die maßgebende Jahresmiete ist das aufgrund vertraglicher Vereinbarung zu zahlende Gesamtentgelt ohne Umlagen; Mietausfälle bleiben unberücksichtigt.

Bei eigener Nutzung, unentgeltlicher Überlassung oder Vermietung an Angehörige bzw. Arbeitnehmer ist anstelle der Jahresmiete die übliche Miete anzusetzen. Der Erwerber kann einen niedrigeren Grundstückswert nachweisen.

### **22.3.1.2 Prüfungsergebnis**

Der LRH hat im Wesentlichen Fälle geprüft, in denen ein Grundstückswert von 1 Mio. DM oder höher festgestellt worden war und deren Besteuerungsstichtag in den Jahren 1999 bis 2001 lag. Im Regelfall wurden die Ertragsteuerakten der Beteiligten hinzugezogen, um zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen.

Von 339 geprüften Fällen des Ertragswertverfahrens war die Bearbeitung in 89 Fällen zu beanstanden. Dies entspricht einer Beanstandungsquote von 26,3 v. H. Die Beanstandungsquoten der einzelnen Finanzämter lagen zwischen 19,2 v. H. und 40,0 v. H.

Die Feststellungen der Grundstückswerte waren in folgenden Punkten besonders fehlerbehaftet:

- Es wurde ein unzutreffender Mietermittlungszeitraum zugrunde gelegt, weil nicht beachtet wurde, dass vom Bewertungsstichtag zurück zu rechnen ist.
- Häufig fehlte der erforderliche Ansatz einer üblichen Miete. Gründe für stark schwankende Mieteinnahmen waren nicht aufgeklärt worden. Da die vereinbarten Mieten maßgebend sind, mindern Mietausfälle oder Leerstände die anzusetzende Jahresmiete nicht.
- Ändert sich bei einem Gebäude infolge von Anbau-, Umbau- oder Ausbaumaßnahmen die Miethöhe innerhalb der drei Jahre vor dem Besteuerungsstichtag, ist die durchschnittliche Miete regelmäßig für den Mietermittlungszeitraum ab Fertigstellung der Baumaßnahme zu ermitteln. In einer nicht geringen Anzahl von Fällen wurden die Gründe für hohe Mietsteigerungen nicht aufgeklärt, obwohl hierzu Anlass bestanden hätte.

## **22.3.2 Sonderfälle nach § 147 BewG**

### **22.3.2.1 Grundsätze**

Abweichend vom Regelfall der Bewertung eines bebauten Grundstücks im Ertragswertverfahren ist § 147 BewG grundsätzlich dann anzuwenden, wenn ein Grundstück nicht vermietet oder an Angehörige oder Arbeitnehmer des Eigentümers vermietet und keine übliche Miete zu ermitteln ist (Sonderfälle). Dies gilt insbesondere für Grundstücke mit Gebäuden, die für besondere Zwecke wie zur Durchführung bestimmter Fertigungsverfahren, zu Spezialnutzungen oder zur Aufnahme bestimmter technischer Ein-

richtungen errichtet worden und kaum für andere Nutzungen geeignet sind, wenn keine tatsächliche oder übliche Miete zu berücksichtigen ist.

Der Grundstückswert dieser Sonderfälle wird unter getrenntem Ansatz eines Bodenwertes und des nach ertragsteuerlichen Grundsätzen ermittelten Gebäudewertes errechnet.

### **22.3.2.2 Prüfungsergebnis**

Bei seinen Erhebungen hat der LRH die nach § 147 BewG ermittelten Bedarfswerte mit Besteuerungstichtagen in den Jahren 1996 bis 2001 geprüft. Im Gegensatz zur Prüfung der Fälle des Ertragswertverfahrens hatte der LRH von einer betragsmäßigen Begrenzung abgesehen, da die ertragsteuerlichen Gebäudewerte durch die bilanztechnische Behandlung des Gebäudes (z. B. durch die Übertragung von Rücklagen oder durch die Verrechnung von Zuschüssen) beeinflusst sein und damit auf Zufällen beruhen konnten.

Der LRH hat insgesamt 311 Fälle geprüft, in denen der Grundstückswert nach § 147 BewG festgestellt bzw. ermittelt worden ist. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle war der ertragsteuerliche Gebäudewert aus Bilanzen abzuleiten. Die Ertragssteuerakten der beteiligten Firmen bzw. Personen, die weitgehend auch im für die Grundstücksbewertung zuständigen Finanzamt geführt wurden, sind hinzugezogen worden, um alle vorhandenen Erkenntnisse zu nutzen. Es wurden insgesamt 146 Fälle beanstandet, was einer Quote von 46,9 v. H. entspricht. Die Beanstandungsquoten bezogen auf die einzelnen Finanzämter lagen zwischen 29,2 v. H. und 66,2 v. H.

Die festgestellten Fehler und Mängel lassen sich im Wesentlichen zu zwei Fehlergruppen zusammenfassen.

Aus den Ertragsteuerakten konnte der LRH in 101 der geprüften Fälle Hinweise auf eine entgeltliche Nutzungsüberlassung des Grundstücks gewinnen, so dass die Bewertung nicht – wie vorgefunden – im Sonderverfahren, sondern regelmäßig auf der Grundlage der vereinbarten Miete hätte erfolgen müssen. Die Anwendung des zutreffenden Bewertungsverfahrens hatte zum Teil erhebliche finanzielle Bedeutung, da der nach den Grundsätzen des Ertragswertverfahrens zu ermittelnde Wert regelmäßig betragsmäßig über dem nach § 147 BewG ermittelten Wert liegt. Es ist somit von entscheidender Bedeutung, dass die Bewertungsstellen, soweit die Voraussetzungen vorliegen, die Anwendung des Ertragswertverfahrens sicher stellen.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass den Feststellungserklärungen häufig keine Angaben über die bestehenden Miet- oder Pachtverhältnisse zu entnehmen waren. Dem gegenüber wurde in einigen Fällen trotz der Erklärung von Miet- und Pachtverhältnissen durch die Bewertungsstellen eine Wertermittlung nach § 147 BewG vorgenommen.

Außerdem hat der LRH in einer Reihe von Fällen trotz zutreffender Anwendung des Sonderverfahrens Fehler bei der Höhe des ertragsteuerlichen Gebäudewertes festgestellt.

Der Wert des Gebäudes ist auf den Besteuerungszeitpunkt zu ermitteln und richtet sich nach ertragsteuerlichen Bewertungsvorschriften, wobei dieser Wert regelmäßig dem fortentwickelten Wert der Steuerbilanz entspricht. Insbesondere bei Personen- und Kapitalgesellschaften ergeben sich aber häufig bilanzielle Besonderheiten, deren Nichtbeachtung mehrfach zur Festsetzung eines zu niedrigen Gebäudewertes geführt hat.

### **22.3.3 Besondere formelle Mängel**

Für die Bedarfsbewertung ist eine Feststellungserklärung abzugeben, wenn das Finanzamt sie anfordert. Nach dem Ergebnis der Prüfung des LRH sahen die Bewertungsstellen von der Anforderung einer Erklärung jedoch häufig ab und legten der Feststellung lediglich die Angaben zugrunde, die vom Steuerpflichtigen für Erbschaft- und Schenkung- bzw. Grunderwerbsteuerzwecke bereits mitgeteilt und an die Bewertungsstellen weitergeleitet worden waren. Durch die fehlende formelle Feststellungserklärung entsteht insbesondere eine rechtliche Unsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit etwaiger Änderungsvorschriften und des Ablaufs von Feststellungsfristen.

Weisungsgemäß sollten sich die Bewertungsstellen durch Rückfrage die Feststellungen der Betriebsprüfungsstellen zu Nutze machen. Der Feststellungsbescheid über den Grundstückswert sollte deshalb von den Bewertungsstellen nicht endgültig erlassen werden, damit spätere Änderungen nicht aus formellen Gründen scheitern.

Bei seiner Prüfung hat der LRH nur in wenigen Fällen eine Kontaktaufnahme der Bewertungsstellen mit Betriebs- oder Betriebsprüfungsfinanzämtern feststellen können. Außerdem waren 91 v. H. aller vom LRH geprüften Feststellungen endgültig durchgeführt worden. Darunter waren auch Feststellungen, für die noch eine Betriebsprüfung vorgesehen war.

### **22.4 Würdigung und Forderungen des LRH**

Die Bewertung im Ertragswertverfahren bereitete den geprüften Bewertungsstellen über die dargestellten Bearbeitungsmängel hinaus kaum erkennbare Schwierigkeiten. Bei der Sonderbewertung nach § 147 BewG zeigten sich hingegen deutliche Schwächen. Das erforderliche ertrag- und bilanzsteuerliche Wissen konnte in den Bewertungsstellen nur bedingt festgestellt werden. Nach Ansicht des LRH war hierfür die wesentliche Ur-



sache, dass die Bearbeiter vor ihrem Einsatz in den Bewertungsstellen durchweg nicht in einer Veranlagungs- oder Betriebsprüfungsstelle tätig waren und deshalb keine praktische Erfahrung auf diesem Wissensgebiet sammeln konnten.

Der LRH hat gefordert, diesem Umstand durch eine intensive Fortbildung Rechnung zu tragen, um die Qualität der Bearbeitung insbesondere im Hinblick auf die Anwendung des zutreffenden Bewertungsverfahrens nachhaltig zu verbessern.

Weiterhin hat der LRH angeregt, dass die Einsichtnahme in die Ertragsteuerakten regelmäßig in den Sonderfällen nach § 147 BewG und im Ertragswertverfahren ab einer bestimmten Größenordnung erfolgen muss, um die darin enthaltenen Informationen für die Zwecke der Bedarfsbewertung zu nutzen. Außerdem sollten die Bewertungsstellen angewiesen werden, regelmäßig Feststellungserklärungen anzufordern.

Der LRH hat das FM zudem gebeten, die Zusammenarbeit zwischen den Bewertungsstellen und den Betriebsprüfungsdiensten genauer zu regeln, um eine intensivere Zusammenarbeit zu erreichen.

## **22.5 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat dem LRH mit dem Schreiben vom 10.11.2004 eine umfassende Stellungnahme übersandt. Den Vorschlägen des LRH hat das Ministerium in den wesentlichen Punkten zugestimmt. Der überwiegende Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen ist bereits realisiert worden. Die übrigen Vorschläge sollen kurzfristig umgesetzt werden.

Das FM hat im Wesentlichen folgendes mitgeteilt:

- Mit Datum vom 02.08.2004 seien „Grundsätze zur gewichtenden Arbeitsweise in den Bewertungsstellen“ festgelegt worden. Vordringliches

Ziel dieser Anweisungen sei die Erhöhung der Bearbeitungsqualität von Bedarfsbewertungsfällen. In diesem Zusammenhang sei eine Ausweitung des Zeichnungsvorbehaltes des Sachgebietsleiters in die Wege geleitet worden.

- Die Finanzämter seien angewiesen worden, bei intensiv zu prüfenden Bedarfswertfällen stets die Ertragsteuerakten hinzuzuziehen. Außerdem seien in diesen Fällen ausnahmslos Feststellungserklärungen von den Steuerpflichtigen anzufordern.
- Sowohl für die Ertragswertfälle wie auch für die Sonderfälle seien von den Bearbeitern zukünftig neu eingeführte Checklisten zu verwenden, um insbesondere die zutreffende Abgrenzung der Bewertungsmethoden sicher zu stellen.
- Der überörtliche Erfahrungsaustausch solle durch die neu eingerichtete „Info-Tagung Bewertung“ verstärkt gefördert werden. Weiterhin würden intensive Schulungen der Bearbeiter insbesondere auf dem Gebiet des § 147 BewG durchgeführt.
- Die Zusammenarbeit der Bewertungsstellen mit den Betriebsprüfungsdiensten sei umfassend neu geregelt worden. Die Grundbesitzwerte seien unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzustellen, wenn eine Überprüfung eines Bedarfswertes durch die Betriebsprüfung noch erfolgen werde. Es sei beabsichtigt, die in den Betriebsprüfungsdiensten bereits eingesetzten Ansprechpartner für den Bereich der Erbschaft- und Schenkungsteuer bzw. Grunderwerbsteuer auch mit dem Gebiet der Bedarfsbewertung vertraut zu machen.

Der LRH begrüßt die hohe Akzeptanz und die zügig begonnene Umsetzung seiner Vorschläge.

### **III. Prüfungen von weiteren Fällen von besonderer Bedeutung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung**

#### **23 Personaleinsatz bei einer Bezirksregierung**

*Nach Feststellungen des Landesrechnungshofs wurde nur noch rund die Hälfte der Personalstellen, die einer Bezirksregierung für einen konkreten Aufgabenbereich zugewiesen waren, im Rahmen ihrer – auch im Haushaltsplan festgelegten – Zweckbestimmung genutzt. Die übrigen Stellen wurden in anderen Abteilungen der Bezirksregierung verwendet. Nachdem der Landesrechnungshof dies beanstandet hat, sollen die nicht zweckentsprechend eingesetzten Personalstellen nunmehr abgebaut werden.*

*Die Prüfung des Landesrechnungshofs ergab außerdem, dass weitere Personalstellen eingespart werden können, weil der Arbeitsanfall in diesem Aufgabenbereich eine geringere Personalausstattung erfordert.*

Eine vorwiegend mit der Zahlung von Geldrenten und Heilfürsorgeleistungen befasste Landesbehörde wurde Ende 1994 aufgelöst. Ihre Aufgaben werden seither von einer Bezirksregierung wahrgenommen, bei der dazu eine Abteilung eingerichtet wurde. Da der Arbeitsanfall in diesem Bereich rückläufig war, sahen die Haushaltpläne ab 1995 den Abbau von insgesamt 27 Personalstellen vor. Bei seiner Ende 2003 begonnenen Prüfung ist der Landesrechnungshof (LRH) insbesondere der Frage nachgegangen, ob Personalbestand und Organisation dem aktuellen Arbeitsanfall in diesem Arbeitsbereich angepasst worden waren.

## 23.1 Personalstellenbestand

23.1.1 Der bei Eingliederung der früheren Landesbehörde in die Bezirksregierung festgelegte Stellenabbau war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH nahezu vollständig realisiert. Im Haushaltsplan 2003 waren für diesen Aufgabenbereich noch 92 Personalstellen (32 Planstellen für Beamte und 60 Stellen für Angestellte) ausgebracht; 91 davon hatte das IM der Bezirksregierung zur Bewirtschaftung zugewiesen. Allerdings wurde nach den Feststellungen des LRH nur noch etwa die Hälfte der Personalstellen für die Wahrnehmung der eingangs genannten Aufgaben und damit entsprechend der im Haushaltsplan festgelegten Zweckbestimmung genutzt. Die Bezirksregierung hatte den Personalbestand in der zuständigen Abteilung reduziert, um ihn dem weiter rückläufigen Arbeitsanfall anzupassen. Die übrigen Personalstellen wurden in anderen Abteilungen der Bezirksregierung verwandt. Zur Begründung wurde angeführt, dass dort Engpässe abzudecken seien, die insbesondere auf Abordnungen und Versetzungen zu den Ministerien zurückgeführt wurden.

Der LRH hat die nicht der verbindlichen Zweckbestimmung im Haushaltsplan entsprechende Nutzung von Personalstellen für andere Aufgaben der Bezirksregierung beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass diese Stellen hätten wegfallen müssen, nachdem sie für den vorgesehenen Aufgabenbereich entbehrlich geworden waren.

In seiner Stellungnahme vom 29.12.2004 räumt das IM - im Einvernehmen mit dem Finanzministerium (FM) und der betroffenen Bezirksregierung - die nicht zweckentsprechende Nutzung von Personalstellen ein. Das Ministerium kündigt an, dass insgesamt 43 anderweitig genutzte Stellen abgebaut und die hierzu erforderlichen kw-Vermerke für den Haushalt 2006 angemeldet werden sollen.

**23.1.2** Der Arbeitsanfall in dem geprüften Aufgabenbereich nahm – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – ständig ab; z. B. hatten sich die Rentenzahlfälle im Jahr 2002 gegenüber 1994 um rd. 42 v. H. verringert. Der LRH hat deshalb ansatzweise auch untersucht, ob über die von der Bezirksregierung bereits vorgenommene Reduzierung des hier eingesetzten Personals hinaus weitere Stelleneinsparungen geboten sind. Dabei hat er auf vorliegende Statistiken und Unterlagen sowie auf Auskünfte der leitenden Mitarbeiter zurückgegriffen.

Nach Einschätzung des LRH waren aufgrund der geringeren Fallzahlen sowie durch von ihm angeregte Veränderungen im Geschäftsablauf bis zu elf weitere Personalstellen entbehrlich. Darüber hinaus hat er darauf hingewiesen, dass dem sich auch für die Zukunft abzeichnenden Rückgang des Arbeitsanfalls durch einen weiteren Stellenabbau Rechnung zu tragen sei.

Nach der Stellungnahme vom 29.12.2004 sieht das IM derzeit die Möglichkeit, insgesamt acht weitere Personalstellen abzubauen. Dabei handle es sich um zwei Stellen, die dem ärztlichen Dienst und jeweils drei Stellen, die dem gehobenen bzw. mittleren Dienst zuzuordnen sind. Die Anregung des LRH, durch Änderungen im Geschäftsablauf weitere Stellen einzusparen, werde noch geprüft.

Im Übrigen bestehe Einvernehmen mit dem LRH, dass die Personalausstattung kontinuierlich dem Wandel der Aufgaben anzupassen sei. Die Bezirksregierung werde auch künftig entsprechend dem Rückgang der Fallzahlen Personal abbauen.

## 23.2 Organisation

Wie bereits dargestellt, hatte die Bezirksregierung das Personal in der für den geprüften Aufgabenbereich zuständigen Abteilung im Laufe der Jahre auf rd. die Hälfte der im Haushaltsplan noch ausgewiesenen 92 Personalstellen reduziert. Damit stellte sich für den LRH die Frage, ob eine Organisationseinheit dieser Größenordnung als eigene Abteilung der Bezirksregierung fortgeführt werden sollte. Auch seitens der Verwaltung gab es entsprechende Überlegungen. Als Ergebnis wurde die bisherige Abteilung aufgelöst und Anfang 2004 als Dezernat in eine andere Abteilung der Bezirksregierung integriert. In diesem Zusammenhang wurde eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 (Abteilungsleitung) in eine solche der Besoldungsgruppe A 16 (Hauptdezernent) umgewandelt; weiterhin konnten nach Angaben des IM eine Dezernentenstelle und eine Stelle für eine Vorzimmerkraft eingespart werden.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 24 Juristische Staatsprüfungen und juristischer Vorbereitungsdienst

*In Nordrhein-Westfalen erhalten Rechtsreferendare die bundesweit höchste Unterhaltsbeihilfe. Die Personalausgaben für die rund 6.500 Referendarstellen des Landes belaufen sich auf rund 79 Mio. €.*

*Das Land hält eine um etwa 1.000 Referendarstellen größere Ausbildungskapazität vor, als zur Aufnahme von Studenten benötigt wird, die ihre erste juristische Staatsprüfung in Nordrhein-Westfalen abgelegt haben. Der Landesrechnungshof hat das Justizministerium hierzu um Stellungnahme gebeten.*

*In den meisten Bundesländern sind Widersprüche gegen Ergebnisse juristischer Staatsprüfungen gebührenpflichtig. In Nordrhein-Westfalen fehlt es hierfür bislang an der notwendigen Rechtsgrundlage. Das Justizministerium erwägt, diese Rechtsgrundlage nunmehr zu schaffen.*

Nach den Bestimmungen des Deutschen Richtergesetzes erwirbt die Befähigung zum Richteramt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Staatsprüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt. In NRW nahmen die drei Justizprüfungsämter bei den Oberlandesgerichten (OLG) des Landes im Jahr 2003 insgesamt rd. 2.500 erste juristische Staatsprüfungen ab; die Zahl der vom Landesjustizprüfungsamt abgenommenen zweiten juristischen Staatsprüfungen lag bei knapp 3.000.

Im Justizhaushalt 2005 sind 6.557 Stellen für Rechtsreferendare mit Personalausgaben von rd. 79 Mio. € veranschlagt. Jährlich werden rd. 3.000 Rechtsreferendare neu in den Vorbereitungsdienst eingestellt.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof (LRH) den juristischen Vorbereitungsdienst und die juristischen Staatsprüfungen im Hinblick auf die den Ländern obliegende personelle und organisatorische Ausgestaltung der Juristenausbildung untersucht. Die dazu in den Bundesländern getroffenen Regelungen weichen z. T. stark von einander ab.

Die nachfolgenden, wesentlichen Feststellungen des LRH vergleichen daher die Ausgestaltung der Juristenausbildung in NRW mit der in anderen Bundesländern.

#### **24.1 Unterhaltsbeihilfe**

Wer die erste juristische Staatsprüfung bestanden hat, kann im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses zum Land mit der Dienstbezeichnung „Rechtsreferendarin“ oder „Rechtsreferendar“ in den Vorbereitungsdienst aufgenommen werden. Der Vorbereitungsdienst dauert regelmäßig 24 Monate, endet allerdings erst mit der Verkündung der Entscheidung über das Bestehen der Prüfung, das Nichtbestehen der ersten Wiederholungsprüfung oder über den Ausschluss von einer Wiederholungsprüfung.

Für die gesamte Dauer des Ausbildungsverhältnisses erhalten die Rechtsreferendare eine monatliche Unterhaltsbeihilfe, welche aus einem monatlichen Grundbetrag und ggf. einem Familienzuschlag besteht. In NRW entspricht der Grundbetrag dem höchsten nach dem Bundesbesoldungsgesetz möglichen Anwärtergrundbetrag; er nimmt an Besoldungsanpassungen teil. Seit dem 01.08.2004 beträgt er 1.052,06 €. Zusätzlich hat das Land nach Beendigung der Ausbildung regelmäßig Nachversicherungsbeiträge in Höhe von 19,5 v. H. der insgesamt gezahlten Unterhaltsbeihilfe abzuführen.



In anderen Bundesländern werden Rechtsreferendaren entweder Festbeträge gezahlt oder die Höhe der Unterhaltsbeihilfen wird in anderer Weise ermittelt. Im ersten Halbjahr 2004 lagen die geringsten monatlichen Unterhaltsbeihilfen bei 848,23 € und die höchsten bei 1.041,64 € (NRW); die Spannbreite betrug damit rd. 20 v. H. In den meisten Bundesländern lagen die monatlichen Unterhaltsbeihilfen unter 900 €.

Der LRH hat das Justizministerium (JM) und das Finanzministerium (FM) um Erläuterung gebeten, warum die aufgrund eines rechtlich vergleichbaren Anstellungsverhältnisses gezahlten Unterhaltsbeihilfen in NRW diejenigen in den anderen Ländern derart deutlich übersteigen.

Das FM hat hierzu ausgeführt, die Umstellung vom Beamtenverhältnis auf Widerruf auf das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis im Jahre 1999 sei für die Rechtsreferendare mit erheblichen finanziellen Belastungen wie dem Wegfall der Sonderzuwendung und der vermögenswirksamen Leistungen sowie der Verschiebung des Auszahlungszeitpunktes auf den 15. des Monats verbunden gewesen. Inzwischen sei auch das Urlaubsgeld entfallen und der Auszahlungszeitpunkt nochmals verschoben worden. Vor diesem Hintergr. sei „eine weitere Absenkung der Unterhaltsbeihilfe aus besoldungsfachlicher Sicht nicht zu empfehlen“. Das JM hat sich dieser Auffassung ohne eigene Begründung angeschlossen.

Der LRH hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die genannten finanziellen Einschnitte nicht ausschließlich NRW betreffen. In Bundesländern mit Unterhaltsbeihilfen um rd. 900 € seien weiter gehende Leistungen wie jährliche Sonderzuwendungen, Urlaubsgeld und vermögenswirksame Leistungen durch Rechtsverordnungen ausdrücklich ausgeschlossen, so beispielsweise in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und in Rheinland-Pfalz. Auch in Niedersachsen, das ursprünglich Unterhaltsbeihilfen in gleicher Höhe wie in NRW gezahlt habe, würden „Beihilfen ... sowie eine jährliche

Sonderzuwendung, vermögenswirksame Leistungen und Urlaubsgeld“ nicht gewährt. Gleichwohl seien die Unterhaltsbeihilfen dort zunächst auf 90 v. H. und inzwischen auf 85 v. H. der in NRW gezahlten Sätze zurückgeführt worden, und zwar ausschließlich aus Gründen der Haushaltskonsolidierung. Sozialen Aspekten, so die Begründung in Niedersachsen, werde durch den - wie in NRW gewährten - Familienzuschlag auch bei einer Absenkung der Unterhaltsbeihilfe Rechnung getragen.

Nach Auffassung des LRH können im Hinblick auf den finanziellen Aufwand von jährlich rd. 79 Mio. € für die in NRW zur Verfügung stehenden Ausbildungskapazitäten die Unterhaltsbeihilfen für Rechtsreferendare nicht von allgemeinen Spardiskussionen ausgeschlossen werden.

Der LRH hat beide Ministerien um eine weitere Stellungnahme gebeten.

## **24.2 Kriterien für die Einstellung in den Referendardienst**

Der juristische Vorbereitungsdienst in NRW steht – wie in den anderen Bundesländern auch – allen Bewerbern offen, unabhängig davon, ob sie in NRW leben, hier ihr Studium absolviert und die erste juristische Staatsprüfung abgelegt haben oder in sonstiger Beziehung zum Land stehen. Mit Ausnahme von Härtefällen und von Bewerbungen mit gesetzlichem Vorrang (z. B. Wehrdienstleistende) werden grundsätzlich alle Bewerber einheitlich in der Reihenfolge des Einganges ihrer Anträge eingestellt. Die von den Bewerbern in der ersten juristischen Staatsprüfung erzielte Note stellt kein Kriterium für die Reihenfolge der Einstellungen dar.

In den drei OLG-Bezirken des Landes werden Einstellungen in den Vorbereitungsdienst im Rahmen der verfügbaren Ausbildungsplätze monatlich vorgenommen. Während in den OLG-Bezirken Düsseldorf und Hamm überwiegend genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen, um allen

Bewerbern ohne längere Wartezeiten eine Aufnahme in den Vorbereitungsdienst anbieten zu können, wird im OLG-Bezirk Köln wegen nur begrenzt vorhandener Ausbildungsplätze eine Auswahl nach dem persönlichen Bezug zum Bezirk getroffen.

In den meisten anderen Bundesländern, so auch in den an NRW angrenzenden Ländern Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, ist die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst durch so genannte „Kapazitätsverordnungen“ geregelt. Dort werden die Ausbildungsplätze, abgesehen von Härtefallregelungen, unter Berücksichtigung der Leistung, d. h. nach der im ersten juristischen Staatsexamen erreichten Punktzahl, und nach Wartezeiten vergeben.

Die in den Bundesländern und auch innerhalb NRW unterschiedliche Aufnahmepraxis wirkt sich nach den Feststellungen des LRH insbesondere im OLG-Bezirk Hamm aus. Dort beträgt der Anteil der in den Vorbereitungsdienst aufgenommenen Bewerber ohne persönlichen Bezug zu NRW rd. 20 v. H.. Von diesen Bewerbern haben zudem überdurchschnittlich viele das erste juristische Staatsexamen mit einem „ausreichenden“ Ergebnis abgeschlossen. Als Grund hierfür wurde seitens des OLG in Betracht gezogen, dass die leistungsbezogenen „Kapazitätsverordnungen“ in den angrenzenden Bundesländern dazu führen, dass Bewerber mit einem „ausreichenden“ Ergebnis in diesen Ländern längere Wartezeiten vor der Aufnahme in den Vorbereitungsdienst hinnehmen müssen, während ihre Bewerbung beim OLG Hamm zeitnah berücksichtigt werden kann.

Auch die Stichprobenprüfung des LRH ergab, dass im OLG-Bezirk Hamm häufig Bewerber ohne Bezug zu NRW um Einstellung in den Vorbereitungsdienst nachsuchten. Es zeigte sich, dass diese Rechtsreferendare während des Vorbereitungsdienstes meist ihren Wohnort beibehielten und oft auch die Ausbildung in der Pflichtwahlstation und in der Wahlstation in einem anderen Bundesland wahrnahmen. In den besagten Fällen kam es

häufig zu einer Verlängerung des Vorbereitungsdienstes, weil die zweite juristische Staatsprüfung nicht im ersten Versuch erfolgreich abgelegt wurde. Nach den Erkenntnissen des OLG Hamm lag in Landgerichtsbezirken, in denen überdurchschnittlich viele „Nichtlandeskinder“ eingestellt wurden, der Anteil der Prädikatsexamina unter dem Bezirks- und dem Landesdurchschnitt.

Vor dem Hintergrund, dass die Aufnahme des juristischen Vorbereitungsdienstes in NRW unter Berücksichtigung der Vorzüge der bundesweit höchsten Unterhaltsbeihilfe und der kürzeren Wartezeiten für Bewerber aus anderen Bundesländern eine erwägenswerte Alternative darzustellen scheint, hat der LRH um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob die Einführung einer „Kapazitätsverordnung“ mit leistungsbezogenen Auswahlkriterien auch für NRW sinnvoll sein könnte. Dabei sollte auch daran gedacht werden, die Ausbildungskapazitäten mehr am „Binnenbedarf“ des Landes auszurichten.

In seiner Stellungnahme hat das JM die Einführung regulierender Kriterien für die Einstellung in den Referendardienst abgelehnt und dies mit Bedenken im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze der freien Berufswahl und des freien Zugangs zu öffentlichen Ämtern begründet. Objektive Zulassungsbeschränkungen bedürften einer gesetzlichen Grundlage, die für eine leistungsbezogene Kapazitätsverordnung in NRW fehle. Auch sei fraglich, ob Anträge abgelehnt werden könnten, wenn der Einstellung zu dem betreffenden Termin weder eine ausgeschöpfte Ausbildungskapazität noch haushaltsrechtliche Gründe entgegenstünden. Zudem sei die im Haushaltsplan festgelegte Höchstzahl von Rechtsreferendarstellen so bemessen, dass sie grundsätzlich die Aufnahme aller Absolventen der ersten juristischen Staatsprüfung in den Vorbereitungsdienst ermögliche. Eine Orientierung der Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst am „Binnenbedarf“ des Landes komme nach Auffassung des JM aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht.

Der LRH hat dem JM darin zugestimmt, dass bestehende Ausbildungskapazitäten ausgeschöpft werden müssten, bevor kapazitätsrechtliche Regelungen in Betracht kämen. Auch entspreche es den Feststellungen des LRH, dass die im Haushaltsplan festgelegte Höchstzahl von Rechtsreferendarstellen so bemessen sei, dass sie grundsätzlich nicht nur nordrhein-westfälischen Absolventen der ersten juristischen Staatsprüfung die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst ermögliche.

Hingegen vermag der LRH nicht nachzuvollziehen, warum eine Orientierung der Einstellung in den juristischen Vorbereitungsdienst am „Binnenbedarf“ des Landes nach Auffassung des JM nicht in Betracht kommt. Denn aus den Erläuterungen zu Kapitel 04 210 Titel 422 02 folgt, dass sich die Einstellungsquote für Referendare nach der Zahl der die erste juristische Staatsprüfung bestehenden Jurastudenten richtet. In NRW ist die Zahl der Absolventen der ersten juristischen Staatsprüfung von 2.641 im Jahr 2000 auf 2.056 im Jahr 2004 um rd. 22 v. H. gesunken. Demgegenüber ist die Zahl der Referendarstellen im gleichen Zeitraum nahezu unverändert geblieben (6.650 im Jahr 2000 und 6.557 im Jahr 2004). Für derzeit rd. 2.100 Absolventen der ersten juristischen Staatsprüfung in NRW ergibt sich rechnerisch bei einer Dauer des Vorbereitungsdienstes von grundsätzlich 26 Monaten ein Bedarf von rd. 4.550 Stellen (= 2.100 x 2,16 Jahre). Unter Berücksichtigung eines zusätzlichen Bedarfs für Referendare mit Ausbildungsverlängerungen wegen Nichtbestehens der Prüfung (ca. 15 v. H.) oder aus sonstigen Gründen (ca. 5 v. H.) ergibt sich ein Höchstbedarf von rd. 5.500 Stellen. Somit fällt der „Binnenbedarf“ für Absolventen der ersten juristischen Staatsprüfung in NRW rd. 1.000 Stellen geringer aus als die derzeit vorgehaltenen Ausbildungskapazitäten.

Der LRH bezweifelt, dass in dem bisherigen Umfang Ausbildungskapazitäten haushaltsseitig vorgehalten werden müssen. Er hat das JM um erneute Stellungnahme gebeten.

### **24.3 Verwaltungskosten für das Widerspruchsverfahren und die Wiederholungsprüfung zur Verbesserung der Gesamtnote**

Gegen Entscheidungen, die eine Beurteilung seiner Prüfungsleistungen enthalten, kann der Prüfling Widerspruch einlegen und schließlich Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Von der Möglichkeit des Widerspruchs machten die Prüflinge in beiden juristischen Staatsprüfungen in nicht unerheblichem Umfang Gebrauch. Hierbei wendeten sie sich überwiegend gegen die Bewertung der Aufsichtsarbeiten.

Gegen Entscheidungen des Landesjustizprüfungsamtes wurde im Jahr 2002 in 130 Fällen Widerspruch eingelegt. Vergleichbare Fallzahlen wurden von den Justizprüfungsämtern für das Jahr 2003 angegeben. Nach Angaben des OLG Hamm sind die Fallzahlen in den letzten Jahren stark angestiegen. Dort werde in 7 bis 8 v. H. aller Prüfungsverfahren Widerspruch eingelegt. Zunehmend seien die Prüflinge dabei anwaltlich vertreten; gerade solche Fälle seien sehr arbeitsintensiv, da die Widersprüche oft umfangreich begründet seien.

Die Widersprüche führten indes nur in einzelnen Fällen zum Erfolg. So wurde beispielsweise in den vom Landesjustizprüfungsamt für 2002 genannten 130 Fällen nur in acht Verfahren ganz oder teilweise dem Widerspruch stattgegeben; beim Justizprüfungsamt Hamm war dies lediglich in zwei von 83 Widerspruchsverfahren der Fall.

Über einen Widerspruch entscheidet der Vorsitzende des Justizprüfungsamtes auf der Grundlage der Stellungnahmen der an der Beurteilung beteiligten Prüfer. Das Verfahren birgt einen hohen Verwaltungsaufwand, der sich noch erheblich erhöht, wenn gegen einen ablehnenden Widerspruchsbescheid Klage erhoben wird. Zudem entstehen weitere Kosten durch die Vergütung der nebenamtlichen Prüfer für die Mitwirkung am Widerspruchsverfahren.

Um für den Aufwand einen Ausgleich zu erlangen, erheben verschiedene Bundesländer Verwaltungsgebühren und Auslagen für das Widerspruchsverfahren. In einigen Ländern werden auch für die unter bestimmten Voraussetzungen mögliche Wiederholungsprüfung zur Verbesserung der Gesamtnote Gebühren erhoben. Derzeit erheben sieben Bundesländer Gebühren, zumeist in Form einer Rahmengebühr oder als gestaffelte Gebühr. In sechs Ländern ist dies nicht der Fall. Drei Länder beabsichtigten die Einführung. Soweit Gebühren erhoben werden, liegt deren Höhe für die Wiederholungsprüfung zur Verbesserung der Gesamtnote zwischen 300 € und 400 €. Für das Widerspruchsverfahren werden Rahmengebühren bis zu 510 € (Rheinland-Pfalz) erhoben oder die Gebührenhöhe vom Umfang des Widerspruchs abhängig gemacht (Berlin).

In NRW fehlt bislang eine Rechtsgrundlage, um in diesen Fällen Gebühren erheben zu können. Der LRH hat daher angeregt, eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

Das JM hat gegen die Einführung von Gebühren für das Widerspruchsverfahren keine rechtlichen, wohl aber soziale Bedenken erhoben. Sozial schwächere Kandidaten könnten durch eine Gebühr abgeschreckt werden, begründete Widersprüche einzulegen. Gleichwohl erwäge das JM, auf die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage hinzuwirken.

Die Einführung von Gebühren für die Wiederholungsprüfung zur Verbesserung der Gesamtnote erwägt das JM hingegen nicht. Es hat dazu ausgeführt, die so genannte Freiversuchsregelung bilde einen starken Anreiz zu einer früheren Meldung zum Examen und führe entscheidend zu einer Verkürzung der Studiendauer. Wenn die Möglichkeit einer Wiederholungsprüfung zur Verbesserung der Gesamtnote von der Zahlung einer Gebühr abhängig gemacht werde, könne dies die Studierenden möglicherweise davon abhalten, sich frühzeitig zu melden. Darüber hinaus

sprächen auch soziale Gründe sowie ein erhöhter Verwaltungsaufwand bei den Justizprüfungsämtern gegen eine solche Gebühr.

Der LRH sieht der Initiative des JM zur Einführung und Erhebung von Gebühren für das Widerspruchsverfahren und zur Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage entgegen. Den gegen die Einführung von Gebühren für den Notenverbesserungsversuch vorgetragenen Gründen verschließt sich der LRH nicht, wenngleich sich aus den Geschäftsstatistiken der Justizprüfungsämter derjenigen Bundesländer, die eine solche Gebühr bereits erheben, der Eintritt der befürchteten nachteiligen Effekte nicht belegen lässt.

Der Schriftwechsel dauert an.



## 25 **Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen an Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs**

***Das Land gewährt den Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs auf der Grundlage von § 45a Personenbeförderungsgesetz für die Beförderung von Schülern und Auszubildenden mit verbilligten Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs einen Ausgleich für die durch die Ermäßigung entstandenen Einnahmeausfälle.***

***Den Verkehrsunternehmen werden auch Leistungen zum Ausgleich der zu einem stark verbilligten Tarif ausgegebenen Job Tickets gewährt, soweit diese Fahrausweise von Auszubildenden erworben werden. Die Anerkennung der unbeschränkten Ausgleichsfähigkeit dieser Tickets führte dazu, dass zulasten des Landes Einnahmeausfälle der Verkehrsunternehmen ausgeglichen wurden, die ihre Ursache nicht in der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen haben.***

***Die Prüfung des Landesrechnungshofs führt zu Einsparungen von jährlich rd. 2,5 Mio. €.***

Im Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen sowie im Linienverkehr erhalten Unternehmer für die verbilligte Beförderung von Auszubildenden auf Antrag einen Ausgleich nach § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Die Berechnung des Ausgleichs erfolgt für die von den Verkehrsunternehmen verkauften Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs im Rahmen eines Preis-Kosten-Vergleichs. Dabei werden die Kosten pauschal nach einer durch die Personenbeförderungsausgleichsverordnung vorgegebenen Berechnungsmethode ermittelt.

Bereits seit dem Jahre 1979 war die Ausgleichsfähigkeit der Rabattierung begrenzt auf diejenigen Einnahmeausfälle, die ihre Ursache ausschließlich

in der Erbringung gemeinwirtschaftlicher – also nicht kostendeckender – Leistungen haben. Diese wurden pauschal mit 25 v. H. des Normalpreises bemessen. Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs durften daher nicht weniger als 75 v. H. des Preises für allgemeine Zeitkarten der Ausgleichsberechnung zugrunde gelegt werden. Weitergehende, z. B. auf betriebswirtschaftlichen Erwägungen der Verkehrsunternehmen beruhende Rabatte, waren einem Ausgleich nicht zugänglich.

Anfang der 90er Jahre führten die Verkehrsunternehmen so genannte Job bzw. Firmen Tickets (nachfolgend einheitlich Job Tickets genannt) ein. Das Job Ticket ist ein Fahrausweis, den Unternehmen und Behörden zu einem stark verbilligten Preis erwerben und ihren Mitarbeitern zur Verfügung stellen. Die Preise für diese Zeitfahrausweise liegen deutlich, sogar bis zu 30 v. H. unterhalb der Preise für die bereits verbilligten Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs.

Auch diese Job Tickets wurden, soweit sie von Auszubildenden erworben wurden, mit Billigung des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung (MVEL) in die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG einbezogen. Dabei wurden die Ausgleichsberechnungen für die von den Auszubildenden erworbenen Job Tickets jedoch nicht auf mindestens 75 v. H. des Preises für allgemeine Zeitkarten begrenzt. Dies führte dazu, dass für Job Tickets, soweit sie von Auszubildenden bezogen wurden, deutlich höhere Ausgleichszahlungen gewährt wurden als für Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs (LRH) wurden auf diese Weise Preisnachlässe ausgeglichen, die ihre Ursache nicht ausschließlich in der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen haben, die vielmehr von den Verkehrsunternehmen aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen kalkuliert sind. Verkehrsunternehmen sind aus verschiedenen Gründen in der Lage, die Preise für Job Tickets gegenüber Zeitfahrausweisen für jeder-

mann besonders günstig zu gestalten. Ein wesentlicher Grund ist, dass die von den Unternehmen, Betrieben und Behörden für alle ihre Mitarbeiter/innen erworbenen Job Tickets nicht auch von allen Mitarbeitern/innen für Fahrten im Öffentlichen Personennahverkehr genutzt werden. Ein weiterer Grund für die Gewährung von Preisnachlässen ist, dass die Verkehrsunternehmen durch die Abgabe von Zeitfahrausweisen in großen Mengen einen deutlich geringeren Verwaltungsaufwand haben und so Kosten einsparen können.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Tarifverbilligung von Job Tickets einer Ausgleichszahlung nach § 45a PBefG nicht zugänglich ist. Die Regelungen des § 45a PBefG erfassen nur solche Zeitfahrausweise, die – anders als Job Tickets – ausschließlich von Auszubildenden erworben werden. Daher können Job Tickets auch dann nicht als Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs anerkannt werden, wenn sie von einem Auszubildenden genutzt werden.

Entgegen der Auffassung des LRH sieht das MVEL jedoch diese Voraussetzung auch bei den von Auszubildenden erworbenen Job Tickets als erfüllt an.

Da zu dieser Frage trotz ausführlichen Schriftwechsels eine Einigung mit dem Verkehrsministerium nicht zu erreichen war, war die Problematik Gegenstand eines im November 2004 geführten Gesprächs zwischen Vertretern des Ministeriums und des LRH.

Die Vertreter des Ministeriums wiesen darauf hin, bei einer grundsätzlichen Verneinung der Ausgleichsfähigkeit der von Auszubildenden erworbenen Job Tickets bestehe die Gefahr, dass Verkehrsunternehmen – um sich den Ausgleichsanspruch nach § 45a PBefG zu erhalten – Job Tickets künftig nicht mehr an Auszubildende ausgeben würden. Dies hätte die für alle Beteiligten unerwünschte Folge, dass Auszubildende für ihre Fahrten zum Ausbildungsplatz mehr bezahlen müssten als die übrigen Mitarbeiter/innen der jeweiligen Unternehmen und Behörden.

Zur Vermeidung entsprechender nachteiliger Folgen für Auszubildende hat sich der LRH unter Zurückstellung seiner rechtlichen Bedenken letztlich damit einverstanden erklärt, die von Auszubildenden erworbenen Job Tickets als Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs i. S. des § 45a PBefG anzuerkennen, um damit grundsätzlich den Ausgleich von Einnahmeverlusten der Verkehrsunternehmen für die Beförderung von Auszubildenden zu ermöglichen.

Um jedoch künftig eine versteckte und unzulässige Subventionierung der Verkehrsunternehmen durch nicht auf der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen beruhender Ausgleichszahlungen zu unterbinden, erfolgte die Zustimmung mit der Maßgabe, dass für die Job Tickets kein höherer Ausgleich gewährt werden darf als für die regulären Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs.

Das MVEL hat diese Verständigung zum Anlass genommen, die Bezirksregierungen anzuweisen, bei der Berechnung der Ausgleichsleistungen für Job Tickets der Auszubildenden als Erträge nur noch die Preise für reguläre Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs anzuerkennen. Es hat ferner veranlasst, diese Regelung durch Aufnahme einer entsprechenden Auflage in allen künftigen Bewilligungsbescheiden abzusichern.

Der Forderung des LRH nach einer sinnvollen, dem Zweck der gesetzlichen Bestimmungen entsprechenden Begrenzung der Ausgleichsleistungen wurde damit Rechnung getragen.

Nach den Erhebungen des Verkehrsministeriums ist ab dem Jahre 2006 mit jährlichen Einsparungen in einer Größenordnung von rd. 2,5 Mio. € zu rechnen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

## 26 Zuwendungen zur Holzabsatzförderung

***Das Land gewährt seit dem Jahr 1998 in erheblichem Umfang Zuwendungen zur Förderung des Holzabsatzes. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat eine Reihe von Verfahrensmängeln bei der Förderabwicklung und Verstöße gegen die Förderbestimmungen aufgezeigt. Die Landesforstverwaltung hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die aufgetretenen Fehler künftig zu vermeiden. In den beanstandeten Förderfällen sind teilweise Zuwendungsmittel zurückgefordert worden.***

### 26.1 Gegenstand der Prüfung

Mit dem Ziel einer Erhöhung des Holzabsatzes gewährt das Land auf der Grundlage der Holzabsatzförderrichtlinie (Hafö) Zuwendungen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung.

Die Holzabsatzförderung wird seit dem Jahr 1998 durchgeführt. Die überwiegende Zahl der bisher geförderten Maßnahmen betraf die Errichtung bzw. den Erwerb von Feuerungsanlagen, bei denen Hackschnitzel oder Holzpellets als Heizmaterial verwendet werden. Bis zum 30.06.2004 sind nach den Angaben des Ministeriums mehr als 2.200 Feuerungsanlagen nach der Hafö gefördert worden.

Als Finanzierungsart sieht die Hafö für Feuerungsanlagen und die meisten anderen Fördergegenstände eine Anteilfinanzierung bis zu einem bestimmten Fördersatz - bei Feuerungsanlagen 40 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben - vor. Mitte des Jahres 2002 wurde (in Angleichung an das Marktanreizprogramm des Bundes zur Förderung von Maßnahmen

zur Nutzung erneuerbarer Energien) die Förderung von Feuerungsanlagen bis 100 kW Nennwärmeleistung durch einen Erlass des Ministeriums dahingehend geändert, dass seitdem je kW Nennwärmeleistung ein fester Betrag von 55 €, mindestens jedoch ein Gesamtbetrag von 1.500 € je Anlage, gewährt wurde.

Bewilligungsbehörde ist nach der Hafö die örtlich zuständige untere Forstbehörde (Forstamt). Für die Förderung von Feuerungsanlagen ist in der Hafö vorgeschrieben, dass die Bewilligungsbehörde bei Anlagen über 100 kW Nennwärmeleistung sowie in Zweifelsfällen die Energieagentur NRW vor der Entscheidung über den Förderantrag beratend hinzuzieht.

Durch Gesetz vom 01.03.2005 (GV. NRW. S. 69) ist u. a. das Landesforstgesetz geändert und der Landesbetrieb Wald und Holz errichtet worden. Dem Landesbetrieb sind die Aufgaben der höheren Forstbehörde (bisher: Direktor der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter) und der unteren Forstbehörden übertragen worden. Der Landesbetrieb unterhält Außenstellen, die weiterhin die Bezeichnung „Forstamt“ führen können.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat, gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg, die Gewährung von Zuwendungen nach der Hafö geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die in den Jahren 1998 bis 2002 bewilligten Zuwendungen. In diesem Zeitraum wurden rd. 16,7 Mio. € für Fördermaßnahmen nach der Hafö verausgabt; die Ausgaben wurden von der EU mit einem Satz von 25 v. H. kofinanziert. Die Prüfung erstreckte sich auf zehn der insgesamt 35 Forstämter.

Die bei den geprüften Forstämtern getroffenen Einzelfeststellungen zur Förderabwicklung hat der LRH mit Entscheidung vom 09.07.2004 der (damaligen) höheren Forstbehörde mitgeteilt. Dem Ministerium hat er die Prüfungsfeststellungen, die grundsätzliche Bedeutung haben, mit Entscheidung vom gleichen Tage übersandt.

Die (damalige) höhere Forstbehörde hat mit Schreiben vom 13.12.2004 und das Ministerium mit Schreiben vom 08.01.2005 gegenüber dem LRH Stellung genommen.

## **26.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen**

### **26.2.1 Förderabwicklung durch die geprüften Forstämter**

Die Prüfung hat ergeben, dass bei der Förderabwicklung Verfahrensmängel sowie Verstöße gegen materielle zuwendungsrechtliche Bestimmungen auftraten. Im Wesentlichen sind folgende Feststellungen getroffen worden:

- Die Forstämter führten die Prüfung der Förderanträge ohne die hierfür vorgeschriebene Checkliste durch.
- Die Zuwendungsbescheide waren nicht immer inhaltlich hinreichend bestimmt. So war z. B. in einigen Fällen nicht ersichtlich, welche Ausgabepositionen der von den Antragstellern eingereichten Angebote die Forstämter bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt hatten.
- In einer Reihe von Förderfällen wurden nicht zuwendungsfähige Ausgabepositionen anerkannt. In zwei Fällen erfolgte die Anerkennung, obwohl das Forstamt sowohl in den Stellungnahmen der Energieagentur NRW, die es im Rahmen der Antragsprüfungen eingeholt hatte, als auch in einer Dienstbesprechung unter Beteiligung des Ministeriums auf die fehlende Zuwendungsfähigkeit hingewiesen worden war.
- Zum Teil erließen die Forstämter Zuwendungsbescheide, obwohl die Antragsunterlagen unvollständig waren. Teilweise wichen sie bei ihren

Bewilligungen von dem nach der Hafö verbindlich vorgegebenen Zuwendungsbescheidmuster ab. In einem Förderfall wurde z. B. die nach dem Muster vorgesehene Nebenbestimmung, welche die Beachtung der VOB bzw. VOL bei der Auftragsvergabe vorschrieb, ohne erkennbaren Grund vom Forstamt für nicht anwendbar erklärt.

- In einigen Förderfällen wurden Zuwendungen gewährt, obwohl die in der Hafö festgelegte Bagatellgrenze in Höhe von 500 € (für außergemeindliche Zuwendungsempfänger) nicht erreicht wurde.
- Bewilligte Fördermittel wurden zum Teil vorzeitig ausgezahlt. Ob diesen Auszahlungen entsprechende Mittelanforderungen durch die Zuwendungsempfänger zugrunde lagen, war den Förderakten nicht zu entnehmen.
- In einigen Förderfällen begannen die Zuwendungsempfänger mit der Durchführung des Vorhabens vor Bewilligung der Zuwendung oder sogar vor Stellung des Förderantrags, ohne dass nach Aktenlage eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns beantragt oder zugelassen worden war. Gleichwohl prüften die Forstämter nicht die Frage der Rückforderung der Zuwendungen. Ob im Hinblick auf die im Förderantrag abgegebene Erklärung, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden sei und auch vor Bekanntgabe des Zuwendungsbescheids nicht begonnen werde, eine Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden wegen Verdachts des Subventionsbetrugs angezeigt war, wurde von den Forstämtern ebenfalls nicht geprüft.
- In der überwiegenden Zahl der geprüften Förderfälle vergaben die Zuwendungsempfänger Aufträge zur Erfüllung des Zuwendungszwecks freihändig, nachdem sie in vielen Fällen lediglich ein Angebot oder zwei Angebote eingeholt hatten. Obwohl Leistungen – unabhängig von der Vergabeart – grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben sind, forderten



die Forstämter, denen die eingeholten Angebote als Anlagen zu den Förderanträgen vorgelegt wurden, die Zuwendungsempfänger nur teilweise zur Vorlage weiterer Angebote auf.

- Im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens akzeptierten die Forstämter zum Teil nicht ordnungsgemäß ausgefüllte Verwendungsnachweise sowie die Vorlage von unquittierten Rechnungen oder Durchschriften von Überweisungsträgern, obwohl diese keine geeigneten Zahlungsbeweise darstellen.

Das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung durch die Forstämter war nicht immer hinreichend nachvollziehbar dokumentiert. Möglichkeiten des Skonto-Abzugs, die aus den von Zuwendungsempfängern vorgelegten Rechnungen ersichtlich waren, wurden von den Forstämtern teilweise nicht zuwendungsmindernd berücksichtigt.

Eine Ursache für die festgestellten Verfahrensmängel und Verstöße gegen die Förderbestimmungen war aus Sicht des LRH, dass den mit Aufgaben der Holzabsatzförderung betrauten Bediensteten der Forstämter nicht selten die erforderlichen Kenntnisse des Verwaltungs- und Zuwendungsrechts fehlten. Als weitere Ursache kam hinzu, dass aufgrund der Vielzahl der Bewilligungsbehörden bei einer Reihe von Forstämtern im geprüften Zeitraum nicht in dem Umfang Fördermaßnahmen abgewickelt wurden, dass in hinreichendem Maße Lerneffekte eintreten konnten, die zu einer sicheren, fehlerfreien Aufgabenerledigung beigetragen hätten.

### **26.2.2 Probleme bei der Anwendung der Hafö**

Bei der Prüfung ist ferner festgestellt worden, dass die geprüften Forstämter zum Teil Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben hatten, die durch nicht hinreichend präzise bzw. fehlende Regelungen der Hafö zumindest mit verursacht wurden. So fehlten z. B. in

der Hafö konkretisierende Regelungen, welche Investitionsausgaben im Einzelnen für die Errichtung bzw. den Erwerb von Feuerungsanlagen oder welche Ausgaben bei Baumaßnahmen zuwendungsfähig waren.

Zu einer teilweise uneinheitlichen Anwendung von Förderbestimmungen führte auch die Verfahrensweise des Ministeriums bei der Bekanntgabe von (bevorstehenden) Änderungen der Hafö.

Nach Erlass und Veröffentlichung der Förderrichtlinie in ihrer Erstfassung (Hafö 98) wurde sie im geprüften Zeitraum zweimal durch – nicht veröffentlichte – Runderlasse des Ministeriums geändert, und zwar zunächst im Jahr 2000 (Hafö 2000) und danach nochmals im Jahr 2002 (Hafö 2002). Vor Inkraftsetzen der Hafö 2002 teilte das Ministerium den Forstämtern einige der beabsichtigten Richtlinienänderungen mit der Bitte mit, die neuen Regelungen bereits im Vorgriff auf die Änderungen anzuwenden. Diese Mitteilungen erfolgten jedoch weder gegenüber allen Forstämtern noch zu einem einheitlichen Zeitpunkt. Als Folge wurde z. B. eine Änderung der Hafö hinsichtlich der Zuwendungsfähigkeit der Umsatzsteuer von den Forstämtern – je nach Kenntnisstand – ab Juni 2001, Oktober 2001, Januar 2002, April 2002 oder Juli 2002 berücksichtigt.

### **26.3 Empfehlungen des LRH**

Der LRH hat dem Ministerium eine Zentralisierung der Förderabwicklung bei der höheren Forstbehörde empfohlen. Ferner hat er das Ministerium gebeten, die festgestellten Regelungsdefizite der Hafö zu beseitigen und Änderungen der Hafö in Zukunft im Ministerialblatt NRW zu veröffentlichen.

Die höhere Forstbehörde hat der LRH gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die festgestellten Mängel im Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren künftig vermieden werden. Sie ist ferner gebeten

worden zu veranlassen, dass in den beanstandeten Förderfällen die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen geprüft und die gewährten Zuwendungen ggf. ganz oder teilweise zurückgefordert werden. Im Hinblick auf unrichtige Angaben bzw. Erklärungen einzelner Zuwendungsempfänger in ihren Förderanträgen hat der LRH darauf hingewiesen, dass bei Verdacht eines Subventionsbetrugs die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten sind.

## **26.4      Stellungnahmen des Ministeriums und der höheren Forstbehörde**

### **26.4.1    Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium hat dem LRH in seiner Antwort vom 08.01.2005 mitgeteilt, die Bemerkungen des LRH seien vom Ministerium „größtenteils berücksichtigt worden“; soweit Mängel aufgetreten seien, würden diese abgestellt.

Es hat darauf hingewiesen, dass es sich bei der Holzabsatzförderung um eine neue Rechtsmaterie in Nordrhein-Westfalen handle, die im Bundesgebiet einmalig sei. Mit der Abwicklung der Fördertatbestände, die bei Einführung der Holzabsatzförderung wegen der damals noch unklaren Konturen im Investitionsbereich bewusst offen definiert worden seien, habe die Verwaltung zuerst Erfahrung sammeln müssen. Die Schwerpunkte notwendiger Hilfestellungen sowie die potenziellen Fördertatbestände hätten sich erst im Laufe der Zeit herauskristallisiert.

Zur Organisation der Holzabsatzförderung hat das Ministerium u. a. ausgeführt, die Zuständigkeit der unteren Forstbehörden für die Durchführung der forstlichen und holzwirtschaftlichen Förderprogramme sei grundsätzlich durch die §§ 60, 61 Landesforstgesetz vorgegeben gewesen. Die Arbeit der Forstämter sei auch unerlässlich für die notwendige Akquisition, Beratung der Antragsteller sowie zur Entwicklung entsprechender Holzbereitstellungslogistik im Energieholzsektor. Da das ausgesprochen spezifi-

sche Verwaltungsfachwissen offensichtlich nicht in allen 35 Forstämtern vorgehalten werden könne, seien mittlerweile umfangreiche Maßnahmen zur einheitlichen Handhabung und zur Senkung der Fehlerquote im Bereich der Holzabsatzförderung eingeleitet worden. So sei im Jahr 2004 durch Erlass des Ministeriums die Zuständigkeit der Forstämter für die Förderung von Feuerungsanlagen auf solche Anlagen beschränkt worden, die mit einem festen Betrag je kW Nennwärmeleistung gefördert würden; gleichzeitig sei die Förderung mit einem festen Betrag auf Feuerungsanlagen bis 300 kW Nennwärmeleistung ausgedehnt worden. Eine Anteilfinanzierung in Höhe von bis zu 40 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben finde nur noch bei Feuerungsanlagen über 300 kW Nennwärmeleistung statt; hierfür sei der höheren Forstbehörde die zentrale Bearbeitungszuständigkeit übertragen worden. Bevor weitere organisatorische Schritte eingeleitet würden, sollten zuerst die Erfahrungen mit der eingeführten Teilzentralisierung ausgewertet werden.

Weiter hat das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landschaft und Umweltschutz (MUNLV) mitgeteilt, durch die landesweite Einführung einer zentralisierten, programmunterstützten Fördermittelverwaltung werde der enorme Koordinationsaufwand, der bisher für eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung an die Forstämter entstanden sei, erheblich reduziert und eine übersichtliche Mittelverwaltung gewährleistet. Hierdurch werde ein Teil des Arbeitsdrucks, der sicherlich mitverantwortlich für die aufgezeigten Fehler gewesen sei, von den Forstämtern genommen.

Zur weiteren Verfahrensvereinheitlichung seien Checklisten für Bewilligung, Verwendungsnachweisprüfung und Abnahme sowie eine Berechnungsdatei zur Ermittlung der Zuwendungshöhe entwickelt worden. Die Einführung einer automatisierten Zuwendungsbescheiderstellung werde zurzeit geprüft. Ferner sei ein Qualitätsmanagement eingeführt worden, das dem mit der Förderabwicklung betrauten Personal bei der Anwendung der Rechtsgrundlagen helfe.

Die Anmerkungen des LRH zu Regelungsdefiziten der Hafö will das Ministerium bei der bevorstehenden Novellierung der Förderrichtlinie berücksichtigen. Es hat mitgeteilt, dass die Neufassung der Hafö im Ministerialblatt NRW veröffentlicht werde; darüber hinaus erforderlich werdende Durchführungsbestimmungen würden auf ein Minimum beschränkt und allen Bewilligungsstellen zeitgleich mitgeteilt.

#### **26.4.2 Stellungnahme der höheren Forstbehörde**

Die höhere Forstbehörde hat in ihrer Antwort vom 13.12.2004 u. a. ausgeführt, der Prüfungszeitraum der Jahre 1998 bis 2002 habe gerade Vorgänge aus den Anfangszeiten der Holzabsatzförderung erfasst. Insbesondere die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Holzeinsatzes bei der energetischen Verwertung habe für die gesamte Landesforstverwaltung Neuland dargestellt; hierbei stehe nicht die Kernmaterie der forstlichen Förderung im Vordergrund, sondern es seien auch Fachkenntnisse im Wirtschaftsrecht oder in Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik gefragt. Zwar zögen die Forstämter u. a. die Energieagentur NRW beratend hinzu; die Verantwortung, aus den so gewonnenen Erkenntnissen über die Förderfähigkeit einer Maßnahme zu entscheiden, verbleibe aber ausschließlich bei der Bewilligungsbehörde. Auch habe die im Jahr 2000 notwendig gewordene Überarbeitung der Hafö nicht zur Erhöhung der Rechtssicherheit in der Förderabwicklung beigetragen.

Aus den zweifelsfrei unterlaufenen Fehlern habe die Landesforstverwaltung permanent Konsequenzen gezogen und das Verwaltungsverfahren optimiert; die höhere Forstbehörde hat hierzu im Wesentlichen auf die Fortbildung der Fördersachbearbeiter im Zuwendungsrecht und die auch vom Ministerium genannten Maßnahmen verwiesen. Die Feststellungen des LRH zu den Mängeln im Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren würden zukünftig besondere Beachtung finden oder „technisch ausgeschlossen sein“.

Zur Prüfung und weiteren Bearbeitung von Fällen mit Verdacht auf Subventionsbetrug diene den Forstämtern ab sofort eine Checkliste, mittels derer auch alle vom LRH beanstandeten Fälle überprüft würden. Bei Vorliegen eines Verdachts würden die Vorgänge über die höhere Forstbehörde der zuständigen Staatsanwaltschaft übersandt.

Hinsichtlich der Feststellungen des LRH zum Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns hat die höhere Forstbehörde mitgeteilt, der „zum Teil vermeintlichen Missachtung des Verbots“ lägen „oft Missverständnisse zum Beispiel in der Formulierung des Genehmigungsbescheides oder nicht schriftlich nachgereichte Bescheide auf eine mündliche Zusicherung zugrunde“. Zum Teil sei Zuwendungsempfängern die Genehmigung einer Ausnahme von diesem Verbot lediglich mündlich zugesichert worden. Teilweise seien entsprechende Bescheide zwar erlassen worden, jedoch nicht Bestandteil der Förderakte geworden.

Zu den einzelnen vom LRH beanstandeten Förderfällen hat die höhere Forstbehörde dem LRH schriftliche Stellungnahmen der zuständigen Forstämter übersandt. Danach sind in einer Reihe von Fällen Zuwendungsempfänger angehört und zum Teil Rückforderungsbescheide erlassen worden. In einem Förderfall ist eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft erfolgt.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## **27 Zuschüsse an eine Stiftung**

***Bei einer Stiftung, die jährlich Zuschüsse zum Verwaltungshaushalt erhält, wurden alle geprüften Aufträge ohne Beachtung der Vergabevorschriften vergeben. Die Verpachtung der Museumsgastronomie genügte nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.***

### **27.1 Einleitung**

Das Land Nordrhein-Westfalen hat 1961 eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts zur Sammlung von Werken der bildenden Kunst errichtet, deren Zweck es ist, solche Werke zu erwerben und zu verwalten. Seit März 1986 werden ein eigens errichtetes Museumsgebäude für Werke der Entstehungsjahre bis 1980 und seit April 2002 zusätzlich ein zweites zum Museum umgebautes Gebäude, in dem zeitgenössische Kunst präsentiert wird, für Zwecke der Stiftung genutzt. Das Land NRW hat der Stiftung die Grundstücke mit aufstehenden Gebäuden unentgeltlich überlassen.

Neben den jährlichen Zuschüssen zum Verwaltungshaushalt erhielt die Stiftung eine weitere Zuwendung für Zwecke der Ersteinrichtung des zweiten Museumsgebäudes.

### **27.2 Vergabeverfahren**

**27.2.1** Bei der Vergabe von Aufträgen hat die Stiftung nach den Auflagen der Zuwendungsbescheide die Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A) zu beachten. Danach muss Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht besondere Umstände

eine Ausnahme rechtfertigen. Freihändige Vergaben sind nur in besonderen Fällen zulässig.

Der LRH hat festgestellt, dass die Stiftung alle geprüften Aufträge im Wege der Freihändigen Vergabe erteilt hat, obwohl Ausnahmetatbestände nicht nachgewiesen waren. Die Vergaben standen damit nicht im Einklang mit den Vorschriften der VOL/A und verstießen gegen die Auflagen in den Zuwendungsbescheiden.

Die Vergabepaxis der Stiftung stellt nach dem Runderlass des Finanzministeriums vom 18.12.2003 zur Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL/A) einen schweren Verstoß gegen die Vergabebestimmungen dar, bei dem grundsätzlich die Kürzung der Zuwendung angezeigt ist. Der LRH hat daher das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) gebeten, die zuständige Bewilligungsbehörde (BR) prüfen zu lassen, ob hinsichtlich der Vergabeverstöße zuwendungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen sind, und die Stiftung in geeigneter Weise zur künftigen Beachtung der einschlägigen Vorschriften anzuhalten.

Nach der Stellungnahme des MSWKS hat die Stiftung zugesagt, in Zukunft die mit der Zuwendung verbundenen Auflagen - und damit die Vergabevorschriften - einzuhalten. Das MSWKS hat ferner mitgeteilt, dass die BR bei der Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) entscheiden werde, ob aufgrund der festgestellten Vergabeverstöße zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen sind.



**27.2.2** Die nachfolgend dargestellten Einzelfälle gaben dem LRH besonderen Anlass zur Beanstandung.

#### **27.2.2.1 Vergabe des Bewachungsvertrages**

Vor der Vergabe des Bewachungsvertrages für die beiden Museumsgebäude hat die Stiftung anstelle einer Öffentlichen Ausschreibung drei Anbieter zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Gründe für den Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung waren weder ersichtlich noch dokumentiert. Die Stiftung hat nach Wertung der Angebote den Zuschlag an die Fa. A. mit einem Angebot von rd. 2.567.000 DM (1.312.000 €) p. a. erteilt, obwohl deren Angebot um rd. 351.000 DM (179.000 €) p. a. über dem der mindestbietenden Fa. B. lag. Als Begründung hierfür wurden die "zuverlässigen und guten Referenzen" angeführt.

Der LRH hat beanstandet, dass der Vertrag ohne Beachtung der Vorschriften für EU-Vergabeverfahren abgeschlossen wurde, denn der Auftragswert übersteigt den für EU-weite Vergaben maßgeblichen Schwellenwert von 200.000 € erheblich. Neben dem Verstoß gegen die vorgeschriebene Vergabeart ist auch die von der Stiftung getroffene Zuschlagsentscheidung zu monieren.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass die "guten und zuverlässigen Referenzen" als alleinige Begründung für die Vergabe weder geeignet noch ausreichend waren, vielmehr hätte dieses Kriterium in die Ausschreibung einfließen müssen. Der LRH hat daher das MSWKS gebeten, prüfen zu lassen, ob der Vertrag wirtschaftlich ist oder ob von einer Neuvergabe zum nächstmöglichen Zeitpunkt unter Beachtung der Vergabevorschriften ein günstigeres Ergebnis zu erwarten ist.

Nach der Stellungnahme des Ministeriums hat die Stiftung wegen der von ihr behaupteten Notwendigkeit eines besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bisher keine Grundlage für eine EU-weite Ausschreibung gesehen. Sie habe jedoch zugesagt, anlässlich der zum 01.04.2006 anstehenden Neuvergabe des Bewachungsvertrages ein den Auflagen des Zuwendungsbescheides entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen.

#### **27.2.2.2 Vergabe von Aufträgen für die Einrichtung der Museumsgastronomie**

Die Ausgaben für die Einrichtung der Museumsgastronomie (Bar) im zweiten Museumsgebäude im Jahr 2002 beliefen sich auf insgesamt rd. 630.000 €. Nach den Angaben der Stiftung wurde das Einrichtungskonzept durch Ideen des Architekten, des Pächters und des Direktors der Stiftung bestimmt. Die künstlerische Ausgestaltung der Bar (insbesondere die Malerei auf Wänden und Decken sowie die Herstellung und Installierung der Beleuchtungseinrichtung) wurde einem Künstler übertragen, der bereits in anderen Städten ähnliche Projekte erfolgreich durchgeführt hatte. Der Künstler nahm auch entscheidenden Einfluss auf die Auftragsvergaben der Stiftung für die Einrichtung der Bar mit marktüblichem Großinventar und Mobiliar.

Die Stiftung hat alle Aufträge ohne Ausschreibungen freihändig vergeben. Nach ihren Angaben seien die Vergaben in erster Linie von künstlerischen Gesichtspunkten bestimmt worden, wirtschaftliche Aspekte hätten eine untergeordnete Rolle gespielt. In der Schlussbesprechung hat das MSWKS ergänzend ausgeführt, die künstlerische Ausgestaltung der Bar und deren exklusive Ausstattung seien durch die mit der Bar beabsichtigte Nutzung für repräsentative Zwecke des Landes gerechtfertigt.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass hinsichtlich der Einrichtung der Bar mit marktüblichem Großinventar und Mobiliar künstlerische Gesichtspunkte keinen Ausnahmetatbestand von der Verpflichtung zur Ausschreibung darstellen, da sie nicht unter den in § 3 Nr. 4 VOL/A enumerativ aufgeführten Gründen aufgeführt sind.

Das MSWKS hat im Beantwortungsverfahren den Umfang der künstlerischen Ausgestaltung und der Ausstattung der Bar mit dem besonderen Charakter des Gebäudes als international renommiertes Ausstellungshaus für Kunst und Ort der Repräsentation für Landtag und Landesregierung NRW als angemessen begründet. Zu der Feststellung des LRH, dass hinsichtlich der Einrichtung der Bar mit Großinventar und Mobiliar künstlerische Gesichtspunkte keinen Ausnahmetatbestand von der Verpflichtung zur Ausschreibung darstellen, hat das MSWKS bisher keine Stellung bezogen.

Der LRH teilt die Auffassung des MSWKS nicht. Er sieht durch das von künstlerischen Vorgaben dominierte Ausgabeverhalten der Stiftung und die unzulässigen Freihändigen Vergaben der Aufträge die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als nicht gewahrt an.

### **27.3 Verpachtung der Museumsgastronomie**

Mit Vertrag vom 19.04.2001 hat die Stiftung der Fa. C. die Bar nebst exklusivem Inventar verpachtet. Die überlassene Fläche des Gastraums beträgt rd. 150 m<sup>2</sup> zzgl. rd. 140 m<sup>2</sup> Nebenfläche. Dies entspricht rd. 2 v. H. der Gesamtfläche des Gebäudes. Die Bar ist auch von außerhalb des Museums zugänglich. Der weitaus überwiegende Teil der Öffnungszeiten der Bar liegt außerhalb der Öffnungszeiten des Museums.

Die Höhe der Pacht wurde an der des Restaurationsbetriebes im ersten Museumsgebäude orientiert. Der durchschnittliche Pachtzins für Gastronomiebetriebe in einer der Bar vergleichbar guten Lage beträgt nach Feststellung des LRH mindestens das Doppelte der vereinbarten Pacht.

Bei der Vereinbarung der Pachthöhe wurde der Wert des überlassenen Inventars nicht berücksichtigt. Die Anschaffungskosten der Einrichtungsgegenstände der Bar betragen insgesamt rd. 630.000 €. Die anteiligen steuerlichen Abschreibungen beliefen sich im Jahr 2002 auf über 50.000 €.

Der LRH ist der Ansicht, dass die Vergleichbarkeit der Höhe der Pacht mit dem Restaurationsbetrieb im ersten Museumsgebäude schon wegen der ungleich exklusiveren Ausstattung der Bar nicht gegeben ist. Unter Berücksichtigung der Abschreibungen von Gebäude und Inventar sowie der Kosten der Bindung des eingesetzten Kapitals verursacht die Verpachtung des Gastronomiebetriebes zu den derzeitigen Konditionen einen erheblichen jährlichen Verlust.

Das MSWKS hat ausgeführt, die mit der exklusiven Ausstattung der Bar beabsichtigte Nutzung für repräsentative Zwecke des Landes überwiege das wirtschaftliche Interesse an den zu erzielenden Pachteinnahmen. Der LRH hält dieses Argument für nicht überzeugend, da nach dem Vertrag der Schwerpunkt der Repräsentation nicht in der Bar, sondern in den anderen Räumen, z. B. in der Empfangshalle sowie in Aufenthalts- und Seminarräumen, liegt.

Der LRH hat unter Hinweis auf die im Zuwendungsbescheid auferlegten Gebote der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der bereitgestellten Mittel beanstandet, dass die vereinbarte Pacht weder ortsüblich ist noch die Aufwendungen der Stiftung deckt. Es komme hinzu, dass weder

die der Pächterin unentgeltlich überlassene Ausstattung der Bar noch die exponierte Lage berücksichtigt worden seien.

Er hat das MSWKS gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die Pacht zum nächstmöglichen Zeitpunkt mindestens an die ortsübliche Höhe angepasst und zusätzlich die Überlassung der Inneneinrichtung angemessen berücksichtigt wird.

Das Ministerium hat veranlasst, dass die Stiftung die ortsübliche Pacht ermitteln und den Pachtzins zum nächstmöglichen Zeitpunkt unter Berücksichtigung der Überlassung der Inneneinrichtung anpassen wird.

Der Schriftwechsel mit dem MSWKS dauert noch an.

## **28 Zuschüsse für Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches**

*Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben festgestellt, dass das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen in allen geprüften Fällen die Entscheidungen zur Förderung von Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches selbst getroffen und dabei auch Finanzierungsart und -höhe festgelegt hatte. Es hatte die Förderkriterien weder in Förder Richtlinien noch sonst landeseinheitlich geregelt. Als Finanzierungsart hat es ab Mitte 2001 grundsätzlich die Festbetragsfinanzierung gewählt, obwohl bei den geförderten Maßnahmen mit nicht bestimm- baren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter (insbesondere Eintrittsgeldern) zu rechnen war.*

### **28.1 Förderverfahren**

Der Landesrechnungshof (LRH) und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben die Zuschüsse für Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches der Jahre 2000 bis 2002 mit einem Haushaltsvolumen von rd. 9,28 Mio € geprüft. Sie haben festgestellt, dass das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) in allen geprüften Zuwendungsfällen die Förderentscheidungen selbst getroffen und dabei auch Finanzierungsart und -höhe festgelegt hatte; die Bewilligung der Mittel erfolgte durch die Bezirksregierungen (BR). Der LRH sieht hierin einen Verstoß gegen § 5 Landesorganisationsgesetz, wonach die Ministerien sich auf Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung beschränken und das weitere Verfahren und die im Einzelfall zu treffenden Entscheidungen auf die zuständigen Bewilligungsbehörden delegieren sollen. Bei den landesweit durchgeführten Maßnahmen des internationalen Kulturaustausches sollten allein die

erforderlichen Verhandlungen mit den ausländischen Kooperationspartnern, die grundsätzliche Entscheidungen erfordern, durch das MSWKS geführt werden.

In seiner Stellungnahme hat das MSWKS ausgeführt, alle Maßnahmen hätten aufgrund ihres Charakters besondere kulturpolitische und damit auch landespolitische Bedeutung. Somit hätten alle Förderentscheidungen nur von ihm selbst getroffen werden können.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Ausführungen des MSWKS die Notwendigkeit, über die Leitentscheidungen hinaus sämtliche Einzelentscheidungen im MSWKS zu treffen, nicht hinreichend begründen. Er hält es weiterhin für geboten, dass sich das MSWKS auf Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt.

## **28.2 Landeseinheitliche Fördergrundsätze**

Das MSWKS hat bisher keine Förderrichtlinien für die Bewirtschaftung der hier in Rede stehenden Zuwendungen erlassen. Nach dem Ergebnis der Prüfung liegt weder eine landeseinheitliche Förderpraxis vor noch wird die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nach landeseinheitlichen Grundsätzen verwaltungsseitig geprüft.

Der LRH hat deshalb das MSWKS gebeten zu prüfen, ob für den Bereich der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches Förderrichtlinien oder -grundsätze für die einheitliche Bewirtschaftung der Landesmittel erlassen werden können.

Das MSWKS hat hierzu mitgeteilt, es habe im Oktober 2004 anstelle von Förderrichtlinien "Grundsätze zur Förderung von Kunst und Kultur" veröffentlicht. Zudem handele es sich bei den Fördervoraussetzungen für Maßnahmen des internationalen Kulturaustausches um spezielle Einzelfallre-

gelingen, die weder in Fördergrundsätzen noch -richtlinien ihren Niederschlag finden könnten.

Der LRH hält die "Grundsätze zur Förderung von Kunst und Kultur" nicht für geeignet, Förderrichtlinien zu ersetzen. Sie sind so allgemein gehalten, dass sie eine landeseinheitliche Förderpraxis nicht herzustellen vermögen. Außerdem enthalten sie nicht die zur Bewirtschaftung der Mittel notwendigen Regelungen: Es werden keinerlei Anhaltspunkte zur Entscheidung über die Finanzierungsart, die Bemessungsgrundlage, den Förderrahmen oder einen Mindestbetrag der Förderung gegeben; landeseinheitliche, verbindliche Vordrucke für die Beantragung einer Förderung fehlen ebenfalls.

Der LRH hat das MSWKS um erneute Überprüfung seiner Auffassung gebeten.

### **28.3 Festlegung der Finanzierungsart**

Das MSWKS hat die Förderung der Maßnahmen der Allgemeinen Kulturförderung und des internationalen Kulturaustausches seit Mitte 2001 vollständig auf Festbetragsfinanzierung umgestellt.

Der LRH und die RPÄ haben festgestellt, dass sich in der Mehrzahl der geprüften Förderfälle zusätzliche, in den Anträgen nicht erklärte Einnahmen, insbesondere aus Eintrittsgeldern oder Zuschüssen Dritter, oder Ausgabeminderungen ergeben hatten.

Diese für die Finanzierung relevanten Veränderungen, die in vielen Fällen bereits bei der Antragstellung absehbar waren, blieben wegen der Festbetragsfinanzierung ohne Auswirkung auf die Landeszuwendung und kamen in voller Höhe den Zuwendungsempfängern (ZE) zugute. Dies ist darauf



zurückzuführen, dass die für die Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung geltenden Regelungen, insbesondere zur Rückforderung, nicht anwendbar sind, soweit die Zuwendung die Ausgaben des ZE nicht überschreitet.

Nach Auffassung des LRH ist eine Festbetragsfinanzierung nur für solche Maßnahmen geeignet, in deren Finanzplanung keine oder nur geringe variable Positionen enthalten sind. Bei betragsmäßig nicht bestimmbareren Kostenbeiträgen von Kooperationspartnern oder generell nicht genau kalkulierbaren Einnahmen aus Eintrittsgeldern ist nach Nr. 2.23 VV/VVG zu § 44 Landeshaushaltsordnung eine andere Finanzierungsart (Anteil- oder Fehlbedarfsfinanzierung) zu wählen.

Das MSWKS hat hierzu mitgeteilt, nach seiner Auffassung seien insbesondere Einnahmen aus Eintrittsgeldern keine nicht feststehenden Beiträge von dritter Seite. Die Festbetragsfinanzierung solle grundsätzlich beibehalten werden und nur in hierfür ungeeigneten Fällen die Zuwendung als Anteil- oder Fehlbedarfsfinanzierung gewährt werden.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass Einnahmen aus Eintrittsgeldern typische Beiträge von dritter Seite sind, die der Höhe nach nicht bestimmbar sind. Er hat das MSWKS daher erneut gebeten, die Finanzierungsart ausschließlich nach den Regeln des Haushaltsrechts festzulegen, die Kulturförderung also künftig im Regelfall als Anteil- oder Fehlbedarfsfinanzierung und nur noch in Ausnahmefällen als Festbetragsfinanzierung zu gewähren.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert noch an.

## 29 Prüfung von Investitionszuschüssen für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten

***Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs neun Investitionszuschüsse für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms bei sechs Städten und Gemeinden geprüft.***

***Die Prüfungen haben bislang zu Rückforderungen des Landes in Höhe von über 1,1 Mio. € geführt. Allein auf die bisher zurückgezahlten Beträge in Höhe von rund 740.000 € waren Zinsen von rund 288.000 € zu entrichten. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Empfehlungen zur Optimierung der Verfahrensabläufe gegeben.***

Das Land verfolgt mit dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP) das Ziel, die regionale Wirtschaftsstruktur zu verbessern. Die für die Durchführung des RWP zur Verfügung stehenden Mittel können als Investitionszuschüsse für Maßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur, z. B. bei der Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten, eingesetzt werden. Die Entscheidung über die Gewährung der Fördermittel obliegt dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA); in den Zeiträumen vor Errichtung des MWA entschieden die für den Aufgabenbereich Wirtschaft zuständigen Ministerien. Die Abwicklung der Investitionszuschüsse obliegt der Investitionsbank NRW, heute NRW.BANK.

Die Zuschussempfänger sind vorzugsweise Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie sind verpflichtet, die geförderten Vorhaben mindestens 15 Jahre nach Abschluss des Vorhabens dem Förderzweck entsprechend vorzuhalten. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln (RPA) hat im

Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) stichprobenhaft bei sechs Städten und Gemeinden bisher neun Investitionszuschüsse zur inneren und äußeren Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten in Höhe von insgesamt 19,2 Mio. € geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden jeweils etwa fünf Jahre nach Abschluss der geförderten Maßnahme statt. In allen Fällen waren die Verwendungsnachweise der Zuschussempfänger abschließend von der Investitionsbank NRW geprüft worden.

Das RPA hat insbesondere festgestellt, dass sowohl die Gesamtkosten der geförderten Maßnahmen als auch die Erlöse aus Grundstücksveräußerungen in den Verwendungsnachweisen fehlerhaft angegeben waren.

### **Gesamtkosten**

- Auf der Grundlage des RWP können Investitionszuschüsse zum Ausbau der Infrastruktur nur für die Kosten gewährt werden, die für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft aufgebracht werden. Nach den Feststellungen des RPA hatten die Städte und Gemeinden Kosten für Baumaßnahmen abgerechnet, die zugleich anderen, nicht geförderten Vorhaben dienten. Die gebotene Abgrenzung der Kosten war unterblieben.
- Förderfähig sind Ausgaben nur in dem tatsächlich angefallenen Umfang. Erstattungen Dritter, wie z. B. vertraglich vereinbarte Baukostenzuschüsse, sind in voller Höhe von den Ausgaben abzuziehen. Ein Teil der Verwendungsnachweise war auch in dieser Hinsicht fehlerhaft.
- Grundsätzlich nicht förderfähig sind Investitionen, die bereits vor Antragstellung getätigt wurden. Bei einem Teil der Vorhaben ließen die Förderrichtlinien von dem Grundsatz auch keine Ausnahmen zu. Gleichwohl wurden Kosten für Planungen abgerechnet, die bereits geraume Zeit vor Antragstellung in Auftrag gegeben worden waren.

### **Erlöse**

Nach dem RWP sind von den förderfähigen Gesamtausgaben die um die Anschaffungskosten geminderten Erlöse aus der Veräußerung der erschlossenen Grundstücke abzuziehen. Die Prüfung des RPA ergab, dass in den Verwendungsnachweisen zumeist noch nicht die tatsächlich erzielten Veräußerungserlöse enthalten waren, sondern die bei der Antragstellung kalkulierten Erlöse. Auch stimmten die ursprünglichen Größenangaben der erschlossenen Gebiete nicht mit den tatsächlich veräußerten Flächen überein. Darüber hinaus waren vereinzelt Kosten für den Erwerb von Grundstücken, die nicht zu der Erschließungsmaßnahme gehörten, abgerechnet worden.

Aufgrund der Feststellungen des RPA haben die Städte und Gemeinden bereits Fördermittel von nahezu 740.000 € zurückgezahlt und hierauf rd. 288.000 € Zinsen entrichtet. Die Rückforderung weiterer Teilbeträge von insgesamt rd. 398.000 € zuzüglich Zinsen hat das MWA zwischenzeitlich angekündigt.

### **Nachweis und Prüfung der Verwendung**

Eine sorgfältige Ermittlung der förderfähigen Gesamtausgaben und eine eingehende verwaltungsseitige Prüfung der Verwendungsnachweise sind Voraussetzung für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel. Die festgestellten Mängel sind von grundsätzlicher Bedeutung und zeigen, dass die Verwendungsnachweise trotz verwaltungsseitiger Prüfung durch die Investitionsbank NRW fehlerbehaftet waren. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass bereits rd. fünf Jahre nach Abschluss der Vorhaben aussagekräftige Erkenntnisse über die Vermarktungs- und Erlössituation vorliegen können. Die Rückforderungen führten für den genannten Zeitraum zu Zinsforderungen des Landes, die bereits mehr als ein Drittel der zurückgezahlten Zuschussbeträge ausmachten.

Der LRH sah sich deshalb veranlasst, dem MWA folgende Empfehlungen für eine verbesserte Mitwirkung der Zuschussempfänger zu geben:

- Den Zuschussempfängern sollte aufgegeben werden, die Verwendungsnachweise um detaillierte Angaben zu den Gesamtausgaben und den erzielten Veräußerungserlösen zu ergänzen. Ferner sollten die zuständigen Rechnungsprüfungsämter der Städte und Kreise bestätigen, dass die abgerechneten Kosten ausschließlich durch das geförderte Vorhaben begründet sind.
- Außerdem sollte den Zuwendungsempfängern aufgegeben werden, nicht erst nach Ablauf der Zweckbindungsfrist von 15 Jahren, sondern bereits fünf bis sieben Jahre nach Abschluss der Investitionsvorhaben einen Zwischenbericht über die Vermarktung der Grundstücke abzugeben. Damit soll erreicht werden, dass Fördermittel nicht ungerechtfertigt über den gesamten Zeitraum von 15 Jahren gebunden bleiben. Für den Fall der Rückzahlung von Fördermitteln bleiben den Städten und Gemeinden hierdurch auch Zinszahlungen in erheblichem Umfang erspart.

Das MWA hat erste Schritte für eine Verfahrensänderung angekündigt.

## **C      Beratungsbeiträge**

### **30      Kostenvergleich der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien**

*Der Landesrechnungshof hat bei einem Vergleich der Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ministerien festgestellt.*

*Er hat die Ministerien gebeten, den Gründen für die Unterschiede nachzugehen und die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen gegebenenfalls zu optimieren.*

#### **30.1      Ausgangslage**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2004 die Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (so genannte Querschnittsaufgaben) in den Ministerien des Landes untersucht. Darunter sind solche Aufgaben zu verstehen, welche gleichermaßen in jedem Ministerium die Erledigung der Fachaufgaben steuern oder unterstützen.

Hintergrund dieser Untersuchung war, dass bei den Haushaltsverhandlungen die Stellenausstattung des laufenden Haushaltsjahres – ggf. mit geringfügigen Abweichungen aus konkretem Anlass – in der Regel auch für das nächste Haushaltsjahr akzeptiert wird. Nachvollziehbare Begründungen für die Gesamtzahl der Planstellen und Stellen lagen in diesem Bereich seit längerem nicht mehr vor.

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, den Ministerien erstmals Vergleichszahlen für die Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen aller Ministerien zur Verfügung zu stellen und ihnen auf diese Weise Anhaltspunkte für eine Überprüfung ihrer Kosten sowie für deren Optimierung und ggf. Reduzierung an die Hand zu geben.

## **30.2 Benchmarking**

**30.2.1** Der LRH hat für diese Untersuchung die Methode des Benchmarking angewandt, weil hierbei auf eine für alle Beteiligten besonders wirtschaftliche Weise die Kosten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ermittelt werden. Durch den Vergleich dieser Daten werden erstmals Kostenunterschiede zwischen den Ministerien transparent gemacht, denen die Ministerien selbst nachgehen können.

Darüber hinaus ergeben sich für jedes Ministerium aus einem solchen Kostenvergleich Anhaltspunkte für evtl. Schwachstellen im eigenen Bereich; daraus lässt sich ein Optimierungspotenzial für den weiteren Organisationsprozess ableiten. Auf diese Weise wird die Verantwortung eines jeden Ministeriums für die Kosten der eigenen Organisation gestärkt.

Die Ergebnisse des Benchmarking stellen keine Bewertung der Qualität der Organisationsarbeit der Ministerien dar. Denn Organisation ist eine Daueraufgabe, während das vorliegende Benchmarking eine Momentaufnahme zum Stichtag 01.10.2003 darstellt, die weder die unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Ministerien (z. B. Zusammenlegung von Ministerien) noch die zu diesem Zeitpunkt unterschiedlichen Schwerpunkte und Phasen im Organisationsprozess berücksichtigen kann.

**30.2.2** Die Anwendung des Benchmark-Verfahrens setzt voraus, dass die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in allen Ministerien unabhängig von deren Fachaufgaben den gleichen Inhalt aufweisen.

Der LRH hat daher in jedem Ministerium alle Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die das eigene Haus betreffen (also keine Leistungen für den nachgeordneten Bereich), ohne Rücksicht auf die Organisationseinheit, in der sie wahrgenommen wurden, in die Erhebung einbezogen. Zu diesem Zweck hat er in zehn Aufgabenbereichen die Personalkapazitäten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen und die Kosten für die Wahrnehmung von Unterstützungsleistungen durch Dritte (z. B. Outsourcing der Informations- und Kommunikationstechnik) abgefragt.

Die Personalkapazitäten für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurden in Geldbeträge umgerechnet und – soweit gegeben – die Kosten des Outsourcing hinzugefügt. Kosten, die sich aufgrund der Besonderheit einzelner Ministerien im Bereich der Querschnittsaufgaben ergaben, wurden herausgerechnet und im Vergleich nicht berücksichtigt.

Den auf diese Weise ermittelten Kosten wurde die Anzahl der Fachbediensteten gegenüber gestellt, für deren Arbeit die Querschnittsleistungen in Anspruch genommen werden.

Dieses Vorgehen wurde mit den einzelnen Ministerien abgestimmt und von diesen weitgehend akzeptiert.

### **30.3 Zusammengefasstes Ergebnis des Kostenvergleichs**

Als Vergleichsgröße („Benchmark“) für alle Ministerien hat der LRH den Durchschnitt der drei Ministerien mit dem geringsten Ressourceneinsatz für die gesamten Steuerungs- und Unterstützungsleistungen genommen.

Der Kostenvergleich ergab, dass die Ministerien in ihren Querschnittsaufgabenbereichen einen – bezogen auf die Anzahl der Fachbeschäftigten – deutlich unterschiedlichen Ressourceneinsatz aufwiesen. Dabei prägten



die Kosten für den Aufgabenbereich „Innerer Dienst“ bei allen Ministerien das Ergebnis des Benchmarking.

Der LRH hat den Ministerien das Ergebnis ihres Benchmarking mitgeteilt. Zur Information über evtl. Optimierungspotenziale hat er ihnen auch die Ergebnisse der zehn einzelnen Aufgabenbereiche, aus denen sich das Benchmarking zusammensetzte, mitgeteilt.

Der LRH hat die Ministerien gebeten, die Gründe für die Unterschiede zu ermitteln und die Vergleichszahlen zur Optimierung und ggf. Reduzierung der Kosten ihrer Steuerungs- und Unterstützungsleistungen zu nutzen.

#### **30.4 Stellungnahme der Ministerien**

Die Ministerien haben in einer ersten Stellungnahme zwar keine oder nur geringfügige Einwendungen gegen das Ergebnis der Erhebungen und der Berechnungen vorgetragen. Sie haben jedoch überwiegend Bedenken dagegen erhoben, aus dem Benchmarking unmittelbare Schlussfolgerungen auf ein Optimierungs- oder gar ein Einsparpotenzial zu ziehen.

Der interministerielle Ausschuss für Organisationsfragen hat Arbeitsgruppen eingerichtet, die zunächst in den Bereichen Innerer Dienst, Organisation, Haushalt, Rechtsangelegenheiten, Personalwesen sowie Informations- und Kommunikationstechnik vergleichende Untersuchungen durchführen und Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen sollen.

#### **30.5 Weiteres Verfahren**

Der LRH hat die bereits eingeleiteten Aktivitäten der Ministerien und die Bereitschaft zur Einbeziehung der durch das Benchmarking aufgezeigten Optimierungspotenziale in die eigene Organisationsarbeit begrüßt. Er hat

ihnen mitgeteilt, dass er den Landtag über das Ergebnis ihrer Kostenoptimierung unterrichten wird.

Ergänzend dazu hat er das Finanzministerium in zusammengefasster Form über die Ergebnisse des Benchmarking und über den Stand der Erörterungen informiert.

## **31 Zentralisierung der Beihilfebearbeitung in der Landesverwaltung**

*Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium empfohlen, die Beihilfebearbeitung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit landesweit in einer einzigen Organisationseinheit – gegebenenfalls mit Außenstellen – zusammenzufassen und die Aufbau- und Ablauforganisation derjenigen des Landesamtes für Besoldung und Versorgung anzugleichen.*

*Nach Einführung des Beihilfeberechnungsprogramms „Beihilfe NT“ ergibt sich rechnerisch bei gleich guter Bearbeitungsqualität wie bisher landesweit ein Einsparpotenzial von rd. 5 Mio. € jährlich.*

### **31.1 Ausgangslage**

Seit der Neuorganisation im Jahre 2002 werden die Beihilfeanträge der aktiv Bediensteten und der Versorgungsempfänger des Landes in 13 Behörden und Gerichten des Landes sowie in elf Beihilfestellen bei den Hochschulen bearbeitet. Hinzu kommt die Beihilfebearbeitung für die Kreispolizeibehörden und die kommunalen Schulämter, die den Kreisen und kreisfreien Städten bzw. den kommunalen Versorgungskassen übertragen ist.

Bei der Bemessung des Stellenbedarfs für die Bearbeitung der über 1 Mio. Beihilfeanträge jährlich geht das Finanzministerium (FM) derzeit von einer Erledigungsquote von 20 Fällen je Sachbearbeiter mittlerer Dienst (SB) und Tag aus; besteht noch keine IT-Unterstützung, werden 15 Fälle zugrunde gelegt, um die notwendige Qualität bei der Berechnung und Festsetzung der Beihilfe sicherstellen zu können.

Die jährlichen Kosten der Beihilfebearbeitung im Land betragen grob geschätzt 25 Mio. €, die ausgezahlte Beihilfe hat inzwischen eine Größenordnung von rd. 1,3 Mrd. € erreicht.

### **„Organisationsmodell LBV“**

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Jahresbericht 2004 (Beitrag Nr. 39) dem Landtag über das Ergebnis seiner Prüfung der Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung im Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) berichtet. Das künftige Beihilfeberechnungsprogramm „Beihilfe NT“ ermöglicht es, die Beihilfeanträge der Versorgungsempfänger künftig weitgehend aktenlos und damit schneller zu bearbeiten. Diese IT-Unterstützung und eine damit einhergehende weitere Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation ermöglichen eine Leistungssteigerung um voraussichtlich rd. 20 v. H. Die Einführung dieses „Organisationsmodell LBV“ lässt damit künftig bei der Bearbeitung der Beihilfen der Versorgungsempfänger eine Erledigungsquote von voraussichtlich 24 Fällen je SB und Tag zu, ohne dass eine Qualitätseinbuße zu befürchten ist.

## **31.2 Ergebnisse der neueren Prüfungen**

Vor diesem Hintergrund hat der LRH zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Beihilfebearbeitung in der gesamten Landesverwaltung geprüft.

### **31.2.1 Qualität der Beihilfebearbeitung**

Die Qualität der Beihilfebearbeitung der bisher geprüften Beihilfestellen - alle fünf Bezirksregierungen, zwei Oberfinanzdirektionen und drei Oberlandesgerichte sowie ein großer Teil der Hochschulen - war nach den Feststellungen der RPÄ im Wesentlichen gut. Die Fehlerquote lag - unab-

hängig von den Erledigungsquoten der untersuchten Beihilfestellen - bei etwa 1 v. H. der ausgezahlten Beträge.

Diese Fehlergröße – die zum Teil auch zu Lasten der Beihilfeempfänger geht – kann nach Auffassung des LRH bei einer Bearbeitungsmenge von über 1 Mio. Beihilfeanträgen nicht mehr durch allgemeine organisatorische Maßnahmen wie z. B. die Reduzierung der Erledigungsquoten gesenkt werden, sondern allenfalls noch durch gezielte Fortbildung einzelner SB und evtl. durch veränderte Qualitätskontrollen.

### **31.2.2 Weitere Reduzierung der Kosten der Beihilfebearbeitung**

#### **Erledigungsquoten und Bearbeitungskosten im Jahre 2003**

Nach den Feststellungen der RPÄ lag die durchschnittliche Erledigungsquote im Jahre 2003 bei rd. 17,5 Anträgen je SB und Tag. Die durchschnittlichen Bearbeitungskosten eines Beihilfeantrags betragen 21,36 €

Allerdings gab es hier erhebliche Unterschiede. So betragen die durchschnittlichen Bearbeitungskosten eines Beihilfeantrags beim LBV 15,85 €, während sie bei den Bezirksregierungen, Oberfinanzdirektionen und Oberlandesgerichten zwischen 20,07 € und 33,62 € lagen<sup>106</sup>. Die aufgezeigten Unterschiede lassen sich aus der Sicht des LRH nur zum Teil mit den durch die Neuorganisation bedingten Anlaufschwierigkeiten bei den Mittelbehörden und Obergerichten im Jahre 2003 erklären.

---

<sup>106</sup>

Die Bearbeitungskosten der Hochschulen sind noch nicht abschließend ermittelt.

### **Übernahme des „Organisationsmodell LBV“**

Der LRH hat aufgrund einer Untersuchung des RPA Münster festgestellt, dass das „Organisationsmodell LBV“ grundsätzlich auf alle Beihilfestellen des Landes übertragen werden kann.

Dabei hat die Untersuchung aufgezeigt, dass die Bearbeitung der Beihilfeanträge der aktiv Bediensteten im Durchschnitt weniger Zeit benötigt als die Bearbeitung der Beihilfeanträge der Versorgungsempfänger im LBV.

Die Umrechnung dieses Zeitvorteils auf die Bearbeitungszeiten ergab, dass die Erledigungsquote, die im LBV bei den Beihilfeanträgen der Versorgungsempfänger künftig 24 Fälle je SB und Tag betragen soll, für die Beihilfeanträge aktiv Bediensteter auf 28 Fälle täglich je SB und Tag erhöht werden kann.

Eine Beeinträchtigung der Bearbeitungsqualität ist auch bei einer solchen Erledigungsquote nicht wahrscheinlich, wie der Vergleich mit dem Landesamt für Besoldung und Versorgung in Baden-Württemberg zeigt. Allerdings setzt diese Erledigungsquote eine konsequente Umsetzung des „Organisationsmodell LBV“ voraus.

### **Zentralisierung der Beihilfebearbeitung**

Derzeit erfolgt die Beihilfebearbeitung in 13 selbständigen Organisationseinheiten der Landesverwaltung nebst einer Außenstelle sowie in elf Beihilfestellen der Hochschulen mit vier Außenstellen. Davon liegen alleine sechs Beihilfestellen in Düsseldorf, drei Beihilfestellen und eine Außenstelle in Köln sowie drei Beihilfestellen in Münster; sie sind allerdings verschiedenen Ressorts zugeteilt.

Modellrechnungen haben ergeben, dass eine Beibehaltung der Selbständigkeit dieser relativ kleinen Beihilfestellen bei Einführung des „Organisationsmodell LBV“ einen wesentlich höheren Personalbedarf bedingen würde als eine Zentralisierung der Beihilfebearbeitung bei einer einzigen großen Organisationseinheit im Land.

Dies beruht zum einen darauf, dass die Querschnittsaufgaben – z. B. Bearbeitung von Grundsatzangelegenheiten, Erstellen und Pflege einer gemeinsamen Internet- und Intranetseite, Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter, Pflege von Dateien und Textbausteinen, Bearbeitung von Klageverfahren und Schadensersatzangelegenheiten – kostengünstiger durch eine einzige Stelle im Land für alle Beihilfesachbearbeiter erledigt werden können.

Zum anderen können auch die mit dem „Organisationsmodell LBV“ verbundenen Verbesserungen der Ablauforganisation – Aufgabe der herkömmlichen ganzheitlichen Vorgangsbearbeitung, Teilung der Aufgaben und Bildung von Aufgabenschwerpunkten – in einer großen Organisationseinheit einfacher und kostengünstiger umgesetzt werden als in kleinen Beihilfestellen.

### **Einsparpotenzial**

Auf der Grundlage der vorgenannten Ergebnisse hat der LRH in einer Modellrechnung einen Bedarf von 128 Stellen für die Beihilfebearbeitung der aktiv Bediensteten in einer einzigen zentralen Organisationseinheit im Land bei einer Erledigungsquote von 28 Fällen je SB und Tag ermittelt.

Dies bedeutet rechnerisch eine Einsparung von über 90 Stellen mit einem Einsparpotenzial von jährlich rd. 5 Mio. € gegenüber dem derzeitigen Bestand von rd. 222 Stellen für die Beihilfebearbeitung der aktiv Bedienste-

ten in den Beihilfestellen der Bezirksregierungen, Oberfinanzdirektionen und Oberlandesgerichte.

### **31.3 Empfehlung des LRH**

Der LRH hat dem FM mitgeteilt, dass nach seiner Auffassung eine Zentralisierung der Beihilfebearbeitung – wie sie in anderen Bundesländern bereits praktiziert wird – auch für das Land Nordrhein-Westfalen die weitaus kostengünstigste Lösung darstellt.

Sie ist nach seiner Auffassung auch am besten auf die Anforderungen und technischen Möglichkeiten der absehbaren Zukunft ausgerichtet. Denn die privaten Krankenkassen zeigen bereits heute, dass eine zentral geführte Organisation die neuesten technischen Möglichkeiten, die sich z. B. aus dem Einscannen von Belegen ergeben, besonders wirtschaftlich nutzen kann.

Eine Zentralisierung der Beihilfebearbeitung schließt nach Auffassung des LRH allerdings nicht aus, dass – wie bei den privaten Krankenkassen – Außenstellen eingerichtet werden. Allerdings erscheint es nach Auffassung des LRH nicht zweckmäßig, die Dienstaufsicht über die Außenstellen einem anderen Ressort zuzuordnen als demjenigen, dem die zentrale Organisationseinheit untersteht. Ebenso sollten an einem Standort nicht mehrere Außenstellen nebeneinander bestehen.

### **31.4 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das FM hat in einer ersten Stellungnahme ausgeführt, die Landesregierung habe die bisherigen Schritte zur Zentralisierung der Beihilfebearbeitung stets als eine Maßnahme verstanden, der weitere folgen könnten,



wenn damit Effizienzgewinne möglich gemacht würden. Dies sei auch gegenüber dem Landtag mehrfach deutlich gemacht worden.

Zu den Einzelheiten der Prüfungsmitteilung sehe das Finanzministerium noch Gesprächsbedarf.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

## **D Prüfungsergebnisse aus dem Bereich des Landtags**

### **32 Fraktionsfinanzen**

*Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der den Fraktionen im Landtag NRW in der 12. Legislaturperiode gewährten Zuschüsse geprüft. Er hat Feststellungen insbesondere in den Bereichen Personal, Rücklagenbildung und Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen getroffen.*

*Die Bezahlung der Fraktionsmitarbeiter überstieg - auch unter Berücksichtigung der den Fraktionen einzuräumenden größeren Disponibilität und Flexibilität bei der Personalwirtschaft - teilweise die der vergleichbar im Öffentlichen Dienst Beschäftigten.*

*Die Notwendigkeit der Bildung von Rücklagen wurde zum Teil nicht dargelegt.*

*Verschiedene Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit haben die Fraktionen gemeinsam mit der jeweiligen Partei durchgeführt und dabei das Gebot der Trennung von Fraktions- und Parteifinanzen nicht beachtet.*

*Zudem fehlte es teilweise an der in Zeiten des Wahlkampfes erforderlichen Zurückhaltung bei der Öffentlichkeitsarbeit.*

*Den vom Landtagspräsidenten aufgrund der Prüfung zurückgeforderten Gesamtbetrag in Höhe von rund 295.000 € haben die Fraktionen zwischenzeitlich gezahlt.*

**32.1** Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der in der 12. Legislaturperiode (01.06.1995 – 31.05.2000) im Land-

tag NRW vertretenen Fraktionen geprüft und hat auch die Entwicklung der Fraktionszuschüsse im Jahre 2001 in die Prüfung mit einbezogen.

Im Prüfungszeitraum galt § 30 Abgeordnetengesetz NRW, der lediglich Grundzüge der Fraktionsfinanzierung regelte: „Die Fraktionen erhalten zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben eine nach Grundbetrag und Zahl ihrer Mitglieder monatlich im Voraus zu leistende Zahlung. Oppositionsfraktionen erhalten eine Zulage. Die Höhe dieser Beträge wird im Haushaltsgesetz festgelegt.“ Die Rechts- und Aufgabenstellung von Parlamentsfraktionen bestimmte sich in diesem Zeitraum nach Verfassungsrecht, bundes- und landesrechtlichen Regelungen sowie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte.

Seit dem 01.01.2002 gilt das Fraktionsgesetz NRW, das durch das am 17.03.2005 verabschiedete Gesetz teilweise abgeändert wurde.

Die den Landtagsfraktionen in dem Zeitraum von 1995 bis 2001 aus dem Landeshaushalt gewährten Zuschüsse stiegen von 6.390.000 € (1995) bis auf 8.904.000 € (2001). Dabei orientierte sich die Erhöhung der Fraktionszuschüsse in den Jahren 1995 – 2000 an den Gehaltssteigerungen im Öffentlichen Dienst. Für das Haushaltsjahr 2001 war ein Anstieg der Zuschüsse um nahezu 30 v. H. festzustellen, der sich mit dem Hinzutreten einer weiteren Landtagsfraktion nach der Wahl im Jahr 2000, zusätzlichen Überhang- und Ausgleichsmandaten sowie einer allgemeinen Preissteigerung allein rechnerisch nicht erklären lässt.

- 32.1.1** Die Personalausgaben bildeten mit einem durchschnittlichen Anteil von 72,13 v. H. den Schwerpunkt der Gesamtausgaben der Fraktionen in den Haushaltsjahren 1995 – 2000. Der LRH hat im Bereich der Personalausgaben eine unzureichende Orientierung an den Maßstäben des Öffentli-

chen Dienstes festgestellt. Die Fraktionen unterliegen als Teil der Staatsorganisation Landtag den haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der Exekutive zu sein. Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Dienstrechtsgestaltung für das Fraktionspersonal grundsätzlich an den hierfür geltenden Maßstäben des Öffentlichen Dienstes zu orientieren. Dabei wird angesichts der besonderen Arbeitsbedingungen bei den Fraktionen als Teil der Legislative nicht verkannt, dass ihnen abweichend von den üblichen Bedingungen der Öffentlichen Hand ein größeres Maß an Disponibilität und Flexibilität bei der Personalbewirtschaftung einzuräumen ist.

Auch unter Berücksichtigung dieser abweichenden Bedingungen wurden die Dienstverträge für das Fraktionspersonal in einer Weise ausgestaltet, die zum Teil über den Bewertungsmaßstäben des Öffentlichen Dienstes lag. So hat der LRH z. B. festgestellt, dass Arbeitsplatzbeschreibungen von nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern fehlten, über- und außertarifliche Leistungen an Mitarbeiter gewährt und zusätzlich Unfallversicherungsverträge abgeschlossen wurden.

Darüber hinaus wurde z. B. gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen, indem zwei wissenschaftliche Mitarbeiter insgesamt 14,5 Monate vor Ablauf der vertraglichen Befristung von der Arbeitsverpflichtung unter Fortzahlung der Vergütung freigestellt wurden, dennoch wurde ihnen eine funktionsgebundene Zulage weitergewährt.

- 32.1.2** Der LRH hat die Bildung von Rücklagen in formeller und sachlicher Hinsicht beanstandet. Die Fraktionen hatten im Prüfungszeitraum Finanzreserven von insgesamt rd. 2,35 Mio. €. Die Bildung von Rücklagen aus Fraktionsmitteln muss unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgen, so dass diese nur zur Finanzierung von finanziellen Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren in Betracht

kommen, z. B. als Vorsorge für einen ggf. erforderlichen Abbau von Fraktionspersonal in einer neuen Legislaturperiode. Als zulässig können beispielsweise Rücklagen für die Nachversicherungsbeiträge, zur Sicherstellung personeller Flexibilität, für die Leistung von Kranken- bzw. Versorgungsbeihilfen und für größere Investitionen angesehen werden. Die gesamten Rücklagen einer Landtagsfraktion sollten 60 v. H. der jährlichen Fraktionszuschüsse nicht überschreiten.

Nach den Feststellungen des LRH waren die gebildeten Rücklagen zum Teil nicht begründet. Für die Investitionsrücklage einer Fraktion in Höhe von noch 255.000 € konnten keine konkreten Investitionsvorhaben benannt werden. Bei den für Nachversicherungsfälle gebildeten Rücklagen fehlte es jeweils an einer Bewertung der mit einer Nachversicherung verbundenen finanziellen Risiken.

In diesem Zusammenhang hat der LRH angemerkt, dass ein erhöhter finanzieller Bedarf der Landtagsfraktionen in dem jährlich bzw. zweijährlich aufzustellenden Haushaltsplan des Landes berücksichtigt werden könnte, so dass die Bildung einer größeren Finanzreserve zur Erleichterung der Deckung des Ausgabenbedarfs der Landtagsfraktionen in künftigen Jahren grundsätzlich nicht erforderlich erscheint und zumindest zu überdenken wäre. Im Übrigen ist die Bildung von nicht notwendigen Finanzreserven aus Landesmitteln im Hinblick auf die Kreditfinanzierung des Landshaushalts NRW besonders kritisch zu sehen.

- 32.1.3** Die Fraktionen dürfen die ihnen aus dem Haushalt des Landes NRW zur Verfügung gestellten Mittel unter anderem zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit im Parlament verwenden. Der zulässige Umfang dieser Öffentlichkeitsarbeit ergibt sich aus der Rechtsstellung der Fraktionen, ihren parlamentarischen Aufgaben sowie aus der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder. Danach sind

die Fraktionen als ständige Gliederung des Parlaments Teil des Staatsorgans Landtag. Ihre Öffentlichkeitsarbeit betrifft die Darlegung und Erläuterung ihrer Politik im Landtag, ihrer Maßnahmen und Vorhaben sowie der künftig zu lösenden Fragen. Die Öffentlichkeitsarbeit darf sich nicht auf Aufgabenbereiche erstrecken, für die Abgeordnete als Repräsentanten des Volkes im Parlament Aufwandsentschädigungen nach dem Abgeordnetengesetz NRW erhalten. Zudem dürfen die Fraktionen mit den zweckgebunden gewährten Fraktionszuschüssen keine Aufgaben anderer Institutionen, insbesondere die der Parteien - auch nicht anteilig - finanzieren. Danach sind Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unzulässig, wenn sie geeignet sind, schwerpunktmäßig der Wahlwerbung zu dienen und den Wahlkampf der Parteien zu fördern. Dies schließt nicht aus, dass sich die Äußerungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen mit den Programmen und Stellungnahmen der Parteien weitgehend decken können.

Entgegen dem Gebot der strikten Trennung von Fraktions- und Parteifinanzien haben die Fraktionen auch Veranstaltungen bzw. Maßnahmen gemeinsam mit der jeweiligen Partei durchgeführt und anteilig finanziert. Einzelne Maßnahmen der Fraktionen entsprachen zudem nicht dem von der Rechtsprechung formulierten Gebot der äußersten Zurückhaltung bei der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen in Zeiten des Wahlkampfes der Parteien. Dies ergab sich beispielsweise aus der Auflagenhöhe von Einladungen, der Art der Ankündigung von Veranstaltungen, an Bürger gerichtete Einladungen mittels verschiedener Zeitungsanzeigen, der Größe des Teilnehmerkreises von mehreren hundert Personen oder der Gestaltung eines unterhaltenden Rahmenprogramms. Darüber hinaus wurde das in Zeiten des Wahlkampfes bestehende Verbot einer mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht beachtet, z. B. durch Herausgabe von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten. Verschiedene Maßnahmen ließen auch keinen Bezug zur parlamentarischen Arbeit der entsprechenden Fraktion erkennen. Die Verwendung von Fraktionsmitteln

für die Beauftragung eines Forschungsinstituts zur Durchführung von repräsentativen Bevölkerungsbefragungen war unzulässig, da Meinungsumfragen, die einen Stimmungstest oder die so genannte Sonntagsfrage enthalten, eine Einordnung in die Beliebtheitsskala sowie eine Abgrenzung zu anderen Parteien vornehmen oder Wahlabsichten der Bürger erkunden, von den Parteien in Auftrag gegeben und finanziert werden müssen.

Darüber hinaus haben die Fraktionen bei der Durchführung verschiedener Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nicht in dem erforderlichen Maße die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet, z. B. bei der Gestaltung von Druckerzeugnissen und Rahmenprogrammen von Veranstaltungen.

**32.1.4** Der LRH hat seine Prüfungsergebnisse nach Erörterung mit den Fraktionen im März 2004 dem Präsidenten des Landtags NRW übermittelt. Dieser hat daraufhin einen Gesamtbetrag in Höhe von rd. 295.000 € von den Fraktionen zurückgefordert. Alle Rückforderungsbeträge sind zwischenzeitlich gezahlt.

**32.2** Der Landtag hat am 17.03.2005 einstimmig das Gesetz zur Änderung des seit dem 01.01.2002 geltenden Fraktionsgesetzes NRW sowie des Abgeordnetengesetzes NRW verabschiedet. Bereits im Gesetzgebungsverfahren hatte der LRH mit Entscheidungen vom 07.10.2004 und vom 24.02.2005 (Vorlagen 13/3027 und 13/3248) gegenüber dem Landtag zu vorgesehenen Änderungen des Fraktionsgesetzes NRW Stellung genommen.

Der LRH hat darin ausgeführt, dass die geänderten Regelungen des Fraktionsgesetzes NRW eine zukünftige Prüfung der Fraktionsmittel durch den LRH in erheblichem Maße erschweren können. Insbesondere den im Fraktionsgesetz NRW enthaltenen Ausschluss von wesentlichen Vor-

schriften des öffentlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sieht der LRH als bedenklich an. Der Ausschluss von Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO) NRW steht zudem im Widerspruch zum geltenden Bundesrecht. Nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes, die den Landesgesetzgeber binden, und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 13.06.1989 – 2 BvE 1/88) sind für die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei anderen Etatmitteln heranzuziehen, also auch die Vorschriften der LHO NRW.

Das Fraktionsgesetz NRW sieht vor, dass der LRH die bestimmungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionszuschüsse auf der Grundlage der von den Fraktionen bei der Präsidentin bzw. bei dem Präsidenten des Landtags eingereichten Jahresabschlüsse, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben prüft. Diese Beschränkung der im Rahmen der Prüfung vorzulegenden Unterlagen könnte eine Bewertung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch den LRH erschweren. Hierzu bedarf es der Vorlage weiterer Unterlagen, aus denen sich die der Ausgabe der Fraktionsmittel zugrunde liegenden Sachverhalte und Entscheidungen der Fraktionen ergeben.

Außerdem würde die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel für die Personalbewirtschaftung durch den LRH nach Änderung des Fraktionsgesetzes NRW erheblich eingeschränkt sein. Denn das Fraktionsgesetz NRW legt nunmehr fest, dass die Fraktionen nicht dem Recht des öffentlichen Dienstes unterliegen und daher die Grundlagen ihrer Personalbewirtschaftung frei gestalten können. Diese Regelung führt im Ergebnis dazu, dass zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Fraktionsmittel für Personalausgaben der Fraktionen keine verlässlichen Parameter mehr zur Verfügung stehen.



Unbestritten ist im Rahmen der Prüfung der Fraktionsfinanzen durch den LRH der besonderen Rechtsstellung der Fraktionen Rechnung zu tragen. Die Fraktionen können ihre politischen Entscheidungen mit den ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln in eigenem Ermessen umsetzen. Es muss jedoch durch den LRH überprüfbar sein, ob dieser Finanzmitteleinsatz sparsam und wirtschaftlich erfolgt.

## **E Anhang**

### **33 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs (LRH), der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (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 2004 geben 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.

### 33.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 71,1 Mio. €;

davon waren

- kassenwirksam
  - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
    - einmalig rd. 42,0 Mio. €
    - mehrjährig rd. 1,5 Mio. €
  - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
    - einmalig rd. 0,3 Mio. €
- nicht kassenwirksam
  - einmalig rd. 18,7 Mio. €
  - mehrjährig rd. 8,6 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 12,7 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 115.000 € nicht mehr erstattet werden konnten.

### 33.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten  
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 73,2 Mio. €;

davon waren

- kassenwirksam
  - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
    - einmalig rd. 45,7 Mio. €
    - mehrjährig rd. 1,9 Mio. €
  - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
    - einmalig rd. 0,9 Mio. €
- nicht kassenwirksam
  - einmalig rd. 9,7 Mio. €
  - mehrjährig rd. 15,0 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 4,1 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 60.000 € nicht mehr erstattet werden konnten. Weiterhin wurden Zinsschäden für das Land in Höhe von rd. 0,9 Mio. € festgestellt.

### 33.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammer NRW und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

132.200 €

erzielt, davon waren

- kassenwirksam  
Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
  - einmalig 109.300 €
  - mehrjährig 13.500 €
  
- nicht kassenwirksam
  - einmalig 4.800 €
  - mehrjährig 4.600 €

33.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

**33.4.1 Einmalige Auswirkungen:**

Rückzahlung eines Verkehrsunternehmens, welches diese Mittel für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen aufgrund einer falschen Berechnungsgrundlage erhalten hatte.	240.000 €
Rückzahlung von Betreuungsvergütungen aus einem Vergleich	158.222 €
Nachgezahlte Steuern von Betreuern	404.193 €
Rückzahlung eines Investitionszuschusses nebst Zinsen aus Mitteln der Gemeinschaftaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	2.291.710 €
Zinsen für vorzeitigen Mittelabruf	436.486 €
Erhöhung der Gebühren nach dem Hochschulgebührengesetz	12.500.000 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer von den Steuerpflichtigen nicht angezeigten Übertragung aller Anteile einer Gesellschaft	3.680.300 €
Mehreinnahme an Schenkungsteuer durch die durch den LRH angeregte Überprüfung einer bislang nicht berücksichtigten Übertragung von Kommanditanteilen	1.645.700 €
Mehreinnahme an Grunderwerbsteuer aufgrund nachträglicher Besteuerung der Verschmelzung zweier eingetragener Vereine	1.063.600 €
Mehreinnahme an Grunderwerbsteuer aufgrund nachträglicher Versagung einer Steuerbefreiung	1.004.500 €
Mehreinnahme an Erbschaftsteuer durch eine auf Veranlassung des LRH erfolgte Überprüfung unschlüssiger Punkte einer Steuererklärung	589.400 €

Rückzahlung von Zuwendungen durch einen Verkehrsbetrieb wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben für die Fahrzeugausrüstung	796.300 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben für Verkehrsrechner	133.356 €
Rückzahlung von Zuwendungen und Zinszahlungen durch einen privaten Flächenaufbereitungsträger wegen Mehreinnahmen aus Grundstücksverkäufen	263.885 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen Mehreinnahmen	162.437 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen nicht zuwendungsfähiger Kosten für Planung und Verwaltung	10.645.432 €
Zinszahlung einer Stadt wegen vorzeitig in Anspruch genommener Zuwendungen	249.195 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen nicht zuwendungsfähiger denkmalschutzbedingter Kosten	2.410.510 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen nicht zuwendungsfähiger Verwaltungskosten	751.518 €
Zinszahlung einer Stadt wegen vorzeitig in Anspruch genommener Zuwendungen	243.699 €
Rückzahlung einer Zuwendung durch eine Stadt wegen Mehreinnahmen	488.284 €
Anteilige Rückforderung einer gewährten Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	220.765 €
Rückzahlung von Verwaltungskostenerstattungen aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes durch Studentenwerke	208.116 €
Rückzahlung und Kürzung im Vertragsnaturschutz wegen notwendiger Berichtigung der Größe von Vertragsflächen, die als Zuschussbemessungsgrundlage zu berücksichtigen ist	161.346 €

Aufhebung eines Zuwendungsbescheides wegen nicht erfüllter zuwendungsrechtlicher Auflagen	202.022 €
Vorzeitige Volltilgung von Darlehn für Aussiedlungen und bauliche Maßnahmen in Altgehöften	1.259.561 €
Nachberechnung von Nutzungsentgelten bei einer privatärztlichen Nebentätigkeit	1.016.277 €
Einsparungen durch Umstrukturierung und wirtschaftlichere Gestaltung einer Beschaffungsabteilung	1.300.000 €
Rückzahlung doppelt gezahlter Honorare für Architekten und Ingenieurleistungen	1.062.025 €
Rückzahlung nach Widerruf einer Zuwendung wegen Verstoßes gegen Vergabebestimmungen	371.581 €
Verzinsung zurückgeforderter Zuwendungsbeiträge	158.541 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben sowie Zinsen	490.092 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben sowie Zinsen	578.241 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen überhöhter Anschaffungskosten	578.241 €
Rückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung einschließlich Zinsen	315.217€
Teilweise Rückzahlungen von Zuwendungen zur institutionellen Förderung eines Vereins wegen nicht zweckentsprechender Mittelverwendung	148.874 €
Rückzahlung einer Zuwendung wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns sowie Zinsen	101.146 €



### 33.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Künftiger Wegfall von Stellen durch Schließung von Einsatzküchen der Polizei	1.107.255 €
Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen als Vertragsarzt bei der Polizei	168.898 €
Einsparungen aufgrund zeitlicher und inhaltlicher Änderungen eines Beschaffungskonzepts im Polizeibereich	1.800.000 €
Geringere Zuwendungen an einen Betrieb durch Ergebnisverbesserung wegen Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente	250.000 €
Anpassung der im Wege der Ersatzschulfinanzierung bezuschussten Lehrstellen eines Berufskollegs	235.000 €
Erstattung von Beiträgen an die Landesunfallkasse durch Landesbetriebe	788.090 €
Beschränkung der Privatliquidationsberechtigung bei einer privatärztlichen Nebentätigkeit	260.000 €
Abführung von Nutzungsentgelten bei einer privatärztlichen Nebentätigkeit	500.000 €
Verhinderung zukünftiger unzulässiger jährlicher Ausgleichszahlungen des Landes für Firmentickets für Auszubildende	2.800.000 €

## 34 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

### 34.1 Jahresbericht 1999

#### 34.1.1 Gegenstand Eingang eines Kaufpreises

Beitrag	Nr. 35
Ausschussprotokoll	Nr. 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.“

Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Teilleistungen sind trotz Zusage in 2004 nicht erfolgt. Die Restforderung beläuft sich unverändert auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 €).

## **34.2 Jahresbericht 2004**

### **34.2.1 Gegenstand Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung**

Beitrag

Nr. 12

Ausschussprotokoll

Nr. 13/1377 vom 23.11.2004

Berichtstermin

Bemerkungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Nr. 12 des Jahresberichts 2004 die Ergebnisse seiner Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung zusammengefasst. Er hat dabei festgestellt, dass entgegen den Festlegungen des IT-Konzepts des Landes Nordrhein-Westfalen kostenaufwändige Parallelentwicklungen gleichartiger Verfahren durchgeführt werden. Insbesondere hat der LRH dringend empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Verfahren nachzuweisen und diese entsprechend den Entwicklungsfortschritten laufend zu analysieren. Weiterhin hat der LRH gefordert, für die Ressorts und die nutzenden Dienststellen die notwendige Verbindlichkeit und Planungssicherheit für den landesweiten Einsatz der Verfahren durch eine Entscheidung der Landesregierung herbeizuführen.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat sich in seiner Sitzung am 23.11.2004 der Auffassung der LRH angeschlossen und in seinem Beschluss die Landesregierung aufgefordert, die Zielsetzung einer einheitlichen Software weiter zu verfolgen.

Weiterhin hat der Ausschuss für Haushaltskontrolle das Innenministerium (IM) und das Finanzministerium (FM) aufgefordert, umgehend Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Verfahren PersIS (Personalverwaltungsverfahren für die Polizei) und PersNRW (Module EMIL und SVS) zu erstellen und den weiteren Empfehlungen des LRH, insbesondere zur Erstellung von Kostenermittlungen (Unterlagen gem. § 24 Landeshaushaltsordnung (LHO)) nachzukommen. Auch hält der Haushaltskontrollausschuss es für erforderlich,

dass die Planungssicherheit für den Einsatz gemeinsam entwickelter IT-Verfahren in den Ressorts durch eine Entscheidung der Landesregierung schnellstmöglich herbeigeführt wird.

Das IM hat von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Verfahren PersIS erstellen lassen. Diese kommt in ihrem Gutachten zu dem Ergebnis, dass die monetäre Wirtschaftlichkeit ausgesprochen positiv ist und sich in Bezug auf das Jahr 2005 - bei einer Nutzungsdauer der Software bis zum Jahr 2010 - bereits ein Kapitalwert von 56 Mio. € ergibt. Weiter hat das IM ausgeführt, PersIS stehe betriebsbereit zur Verfügung, die Aufnahme des Produktivbetriebes bei der Polizei NRW werde sukzessive bis Ende 2005 erfolgen.

Das FM hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Verfahren PersNRW mit den Modulen EMIL und SVS erstellen lassen. Diese wurde von dem Beratungsunternehmen durchgeführt, das bereits seit 1998 das Modul SVS mitentwickelt, seit 2001 in der Projektleitung des Moduls EMIL mitarbeitet und seit September 2001 das Analyseprojekt des MSJK zur Ablösung der Stellendatei durchführt.

Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass sich aus der monetären Kosten-Nutzen-Betrachtung ein negativer Kapitalwert von 1.185.969,16 € ergibt. Bei einer Erweiterung des Betrachtungszeitraumes auf fünf Jahre erwartet der Gutachter, dass der Break-Even-Point im siebten Jahr der Betriebszeit erreicht wird. Der Gutachter führt weiter aus, die Gesamtwirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens sei bei einem negativen Kapitalwert auch dann zu bejahen, wenn in der Nutzwertanalyse hohe Punktbewertungen erfolgten. Dies sei vorliegend der Fall, so dass das negative Kostenergebnis zumindest ausgeglichen werde.

Das FM hat weiter mitgeteilt, PersNRW stehe ab 01.07.2005 betriebsbereit zur Verfügung.

Die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle geforderte Herstellung der Planungssicherheit für den Einsatz der IT-Verfahren durch eine Entscheidung der Landesregierung liegt noch nicht vor. Daher sind auch die in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Verfahren PersNRW enthaltenen Grundannahmen einer Nutzung dieses Verfahrens noch nicht verbindlich. Weiterhin liegen die geforderten Kostenermittlungen (Unterlagen gem. § 24 LHO) nicht vor.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## **35 Sonstige Prüfungen**

### **35.1 Verfassungsschutz**

Dem Landesrechnungshof (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 Gesetz über den Landesrechnungshof NRW (LRHG)).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden letztmalig für die Haushaltsjahre 2000 bis 2002 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 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

### **35.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)**

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der 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 WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Durch das geänderte WDR-Gesetz in der Fassung vom 30.11.2004 wurde die Berechtigung des LRH zur Prüfung der Wirtschaftsführung bei Unternehmen des privaten Rechts, an denen der WDR unmittelbar, mittelbar

oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist, gesetzlich festgeschrieben. Damit unterliegen nunmehr auch Tochter- und Enkelunternehmen dem direkten Prüfungsrecht des LRH.

Das Prüfungsverfahren der Jahresabschlüsse 1999, 2000, 2001, 2002 und 2003 des WDR bzw. seiner Unternehmen ist noch nicht abgeschlossen.

### **35.3 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 dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Rundfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 Satz 2 des Staatsvertrages).

Der LRH und der Rechnungshof von Berlin haben ausgewählte Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR für die Geschäftsjahre 1997 bis 2000 geprüft. Mit Prüfungsbericht vom 21.04.2004 haben die Rechnungshöfe Feststellungen getroffen zu der wirtschaftlichen Situation des DLR, der Kosten- und Leistungsrechnung und den Urheber-, Leistungs- und Herstellungsvergütungen sowie zu der Verwaltungskooperation mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen, der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und zu den Outsourcingmaßnahmen des DLR. Unter dem 18.11.2004 hat das DLR Stellung genommen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

#### **35.4 Gebühreneinzugszentrale**

Die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) ist eine von den Landesrundfunkanstalten, dem DeutschlandRadio und dem Zweiten Deutschen Fernsehen betriebene öffentlich-rechtliche, nichtrechtsfähige Verwaltungsgemeinschaft zum Zweck der Abwicklung des Gebühreneinzugs. Der LRH prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung aufgrund seines im WDR-Gesetz und im DeutschlandRadio-Staatsvertrag gesetzlich umschriebenen Auftrages sowie aufgrund Prüfungsvereinbarung mit den jeweils für die Prüfung der an der GEZ beteiligten Landesrundfunkanstalten zuständigen Landesrechnungshöfen.

Mit dem Prüfungsbericht vom 20.09.2004 hat der LRH Feststellungen zu dem neuen Datenverarbeitungsverfahren für den Gebühreneinzug (Projekt DV 2005) sowie zu den Veränderungen in der Organisationsstruktur der GEZ zum 01.01.2003 getroffen. Dazu hat die GEZ unter dem 27.12.2004 Stellung genommen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



## Abkürzungsverzeichnis\*

<b>ADV</b>	Automatisierte Datenverarbeitung
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BewG</b>	Bewertungsgesetz
<b>BR</b>	Bezirksregierung
<b>BLB</b>	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BMF</b>	Bundesminister der Finanzen
<b>BSI</b>	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVG</b>	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft
<b>CMS</b>	Content-Management-System
<b>Drs.</b>	Drucksache
<b>EDV</b>	Elektronische Datenverarbeitung
<b>Epl.</b>	Einzelplan
<b>EStG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUR</b>	Euro
<b>FM</b>	Finanzministerium
<b>GDI</b>	Landesinitiative Geodateninfrastruktur
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GGRZ</b>	Gemeinsames Gebietsrechenzentrum
<b>GSHB</b>	Grundschutzhandbuch
<b>GV. NRW</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
<b>HBZ</b>	Hochschulbibliothekenzentrum
<b>HG</b>	Haushaltsgesetz
<b>HGB</b>	Haushaltsgesetzbuch
<b>Häfo</b>	Holzabsatzförderrichtlinie
<b>HU</b>	Haushaltsunterlage
<b>IM</b>	Innenministerium
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>IT-LA</b>	Informationstechnik-Lenkungsausschuss
<b>JM</b>	Justizministerium
<b>ku</b>	künftig umzuwandeln

---

\* Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne weiteres verständlich.

<b>kw</b>	künftig wegfallend
<b>LBV</b>	Landesamt für Besoldung und Versorgung
<b>LDS</b>	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>LRH</b>	Landesrechnungshof
<b>LRHG</b>	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
<b>LV</b>	Landesverfassung
<b>MBI. NRW.</b>	Ministerialblatt des Landes NRW
<b>MSWKS</b>	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
<b>MSJK</b>	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder
<b>MUNLV</b>	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
<b>MWA</b>	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
<b>MWF</b>	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
<b>MVEL</b>	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OLG</b>	Oberlandesgericht
<b>PBefG</b>	Personenbeförderungsgesetz
<b>RPA / RPÄ</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
<b>RPAS<sub>t</sub></b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
<b>SMBI. NRW.</b>	Sammlung aller geltenden und in Teil I des MBI. NRW. veröffentlichten Erlasse
<b>T€</b>	Tausend Euro
<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