

# **Jahresbericht 2006**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2005**

**(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 2006	5
4	Haushaltspläne 2004/2005 und 2006	18
5	Haushaltsrechnung 2004	21
6	Stellenentwicklung in der Landesverwaltung	60
7	Vermögen und Schulden des Landes	77
8	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	90
9	Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts	91
<b>B</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung</b>	
	<b>Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen</b>	
10	Wirtschaftlichkeit des Projektes EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen)	105
11	Modellversuch zur Flexibilisierung des Vergaberechts	114
12	Prüfung von Raumprogrammen	122
13	Prüfung der IT-Services an den Hochschulen	127



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

26	Weiterhin Mängel bei der institutionellen Förderung eines Verbandes	237
27	Prüfung des Landesbetriebes Geologischer Dienst	242
28	Prüfung eines Investitionszuschusses im Dienstleistungsgewerbe	252
29	Abwicklung von Investitionszuschüssen im Hausbankenverfahren	257
30	Investitionszuschuss und Landesbürgschaft an eine Gesellschaft	262

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

31	Vollstreckung von gerichtlich festgestellten Forderungen des Landes	269
32	Zuwendungen für den Hochwasserschutz	273
33	Vorhalten von Forstdienstgehöften durch die Landesforstverwaltung	282
34	Veterinär- und Lebensmittelüberwachung in Nordrhein-Westfalen	291

**Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)**

35	Förderung des Neubaus einer Straßenbrücke	305
----	---	-----

**Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)**

36	Steuerbescheinigungen von Kreditinstituten	311
37	Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bei Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften	320
38	Besteuerung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften	328
39	Antragsveranlagungen bei Arbeitnehmern	339
40	Verwertung von Forderungen	344



## Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen entspricht dem Gebot des Artikel 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung und des § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung und legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht 2006 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2005 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet. In dem Bericht sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2005 gelegten Haushaltsrechnung 2004 und
- bedeutsame Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2005 und früherer Jahre durch den Landesrechnungshof und der ihm nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshof unterstützen und ergänzen,

unter Teil A und Teil B zusammengefasst.

Die finanzielle Lage des Landes ist nach wie vor äußerst angespannt. Der Landesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dem weiter drastischen Ansteigen der Landesschulden nachhaltig entgegen zu wirken. So stiegen allein von 2002 auf 2003 die Schulden um 7,1 v. H., von 2003 auf 2004 um 6,7 v. H. und von 2004 auf 2005 um weitere 6,3 v. H. Mit 113,1 Mrd. € zum Jahresende 2005 übersteigt der Gesamtschuldenstand sogar noch die für das Jahr gestellte Prognose von 110,9 Mrd. €. Angesichts dieser besorgniserregenden Höhe der Verschuldung des Landes und des dadurch zu leistenden Schuldendienstes sind sofortige weit reichende und nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen unumgänglich, um die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit nicht vollends zu verlieren.





auch Sinn und Zweck des tatsächlichen Nutzens einer Förderung untersucht werden muss.

Des Weiteren prüfte der Landesrechnungshof auch in diesem Jahr die Abwicklung verschiedener Fördermaßnahmen aus Mitteln des Landeshaushalts und stellte teilweise erhebliche Mängel fest (Beiträge Nrn. 25, 26, 28, 29, 30, 32, 35).

Um den Landeshaushalt dauerhaft auf Konsolidierungskurs zu halten, ist in erster Linie auf der Ausgabenseite konsequentes Sparen und wirtschaftliches Verhalten erforderlich. Hierzu gehört die ständige kritische Betrachtung von Kostenentwicklungen. Obwohl der Landesrechnungshof bereits in den Jahren 2002 und 2003 auffällige Kostensteigerungen in Betreuungsverfahren festgestellt hatte, verfügt die Justiz nach wie vor nicht über das bereits mehrfach angekündigte Kontrollinstrumentarium (Beitrag Nr. 20), um dieser Entwicklung entgegen zu wirken.

Angesichts der Haushaltslage des Landes kommt nicht nur der Ausgabenseite, sondern auch der Einnahmenseite für die Haushaltssanierung eine große Bedeutung zu. Insoweit begrüßt der Landesrechnungshof den Beschluss der Landesregierung, alle Einnahmeverbesserungen zum Senken der Neuverschuldung einsetzen zu wollen.

Um Einnahmeverbesserungen zu erzielen, muss das vorhandene Einnahmepotenzial vollständig ausgeschöpft werden. Hierzu zählen sowohl die Durchsetzung bestehender Rückforderungsansprüche (Beitrag Nr. 31) als auch die kostendeckende Erhebung von Gebühren und Entgelten.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof zum Beispiel den Aufwand für die Abwicklung des Kirchenaustrittsverfahrens geprüft (Beitrag Nr. 18). Für den Kirchenaustritt in Nordrhein-Westfalen wurden bisher Gebühren und Auslagen für die dadurch verursachten Amtshandlungen



Land zu vermeiden. In seinem diesjährigen Beratungsbeitrag (Beitrag Nr. 41) betrachtet und analysiert der Landesrechnungshof die Umsetzung der Prüfungsergebnisse vergangener Jahre auf dem Gebiet des Einsatzes der Informationstechnik in der Landesverwaltung unter den Aspekten Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Strukturen des IT-Einsatzes. Aufgrund der sich hieraus ergebenden Möglichkeit der Realisierung eines erheblichen Einsparpotenzials ist zügiges Handeln gefordert.

Der Bericht enthält nur die wichtigsten Ergebnisse aus der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der ihm nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Erfreulich ist, dass zahlreiche weitere Prüfungsfeststellungen und Vorschläge zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits während der Prüfungsverfahren von den geprüften Stellen aufgegriffen bzw. umgesetzt worden sind. Hieran ist zu erkennen, dass der Wirkungsgrad der Arbeit des Landesrechnungshofs weitaus intensiver ist als dies aus dem Jahresbericht hervorgeht.

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs sind insgesamt nur schwer zu quantifizieren.

Deshalb werden hier als finanzielles Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 2005 lediglich die kassenwirksamen Mehreinnahmen mit rund 116,8 Mio. € und das monetär bewertbare Gesamtergebnis mit rund 177,4 Mio. € beziffert. Nicht in Euro und Cent ausgewiesen werden hingegen z. B. die Vorschläge des Landesrechnungshofs zu Personaleinsparungen und Optimierungen der Arbeitsprozesse in den Verwaltungen sowie die Ergebnisse der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen, deren erhebliches finanzielles Einsparvolumen erst nach ihrer Umsetzung in der Zukunft realisiert werden kann.



## **A Allgemeines**

### **1 Gegenstand des Berichts**

Der Landesrechnungshof NRW (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2005 (01.01.2005 - 31.12.2005) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung und § 97 Abs.1 bis 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2006 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 17 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.



beziehungsweise Prüfungsgebietsleiter und der Leiterin oder dem Leiter der betreffenden Prüfungsabteilung als Vorsitzende oder Vorsitzender.

Kommt eine gemeinsame EntschlieÙung 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 GroÙen Kollegium hinzu (§ 8 Abs. 2 LRHG).

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





### 3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2006

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

#### **10      *Wirtschaftlichkeit des Projektes EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen)***

*Die Wirtschaftlichkeit des Projektes EPOS.NRW ist nur gegeben, wenn sich die Kosten hierfür in einem angemessenen Zeitraum amortisieren. Neben Kostenkontrollen sind verbindliche Vorgaben zu dem zu erwirtschaftenden Nutzen unerlässlich. Schon bei der Erprobung des fachlichen Rahmenkonzeptes in den Modellbehörden müssen überschlägig erwartete Kosten der Modellphase und Nutzenziele ermittelt werden, um nach Abschluss dieser Phase eine Erfolgskontrolle durchführen zu können. Diese Evaluation ist als Entscheidungsgrundlage für die weitere Fortführung des Projektes EPOS.NRW unbedingt erforderlich.*

#### **11      *Modellversuch zur Flexibilisierung des Vergaberechts***

*Im Rahmen eines Modellversuchs hat das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen bestimmte Gebietskörperschaften zeitlich befristet von der Pflicht zur Anwendung einzelner Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) befreit. Der Landesrechnungshof hat bei einigen dieser Gebietskörperschaften eine Querschnittsprüfung der mit Zuwendungen geförderten Maßnahmen aus den Bereichen Städtebauförderung, Förderung des Straßen- und Brückenbaus sowie des Öffentlichen Personennahverkehrs durchgeführt. Er hat festgestellt, dass weder eine Vereinfachung des Vergabeverfahrens noch nennenswerte Einsparergebnisse erreicht wurden. Es bestand zudem eine höhere Korruptionsanfälligkeit bei den Vergaben.*



**sierung der Verantwortung beim Innenministerium sieht der Landesrechnungshof die Chance für eine wirtschaftliche und effektive Durchführung des derzeit politisch bedeutsamsten Investitionsvorhabens der Polizei NRW.**

#### **15 Unabhängige Stelle EFRE**

**Das Land hat für die Verausgabung der von der Europäischen Union erhaltenen Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten. Die vom Land in diesem Zusammenhang eingerichtete Unabhängige Stelle erfüllt nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs die Vorgaben der Europäischen Union. Der Landesrechnungshof hat insbesondere im Hinblick auf die künftige Programmphase Anregungen für eine Optimierung gegeben.**

#### **16 Neubau der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Beim Neubau der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Berlin ist es zu erheblichen Terminüberschreitungen und Kostensteigerungen gekommen. Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung darüber hinaus baufachliche Mängel festgestellt, die zum Teil noch nicht beseitigt sind.**

#### **17 Wirtschaftlichkeit einer Fortbildungseinrichtung**

**Eine Fortbildungseinrichtung des Landes war nur schwach ausgelastet, führte aber gleichwohl in nicht wenigen Fällen trotz freier eigener Übernachtungskapazitäten Seminare in externen Hotels durch. Ein Kostenvergleich ergab, dass der Seminarbetrieb in externen Hotels deutlich kostengünstiger war.**

**Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat die Einrichtung organisatorische Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen. So wurde eine Reihe von Seminaren im Interesse einer besseren Auslastung der Einrichtung neu zugeschnitten. Die Betriebsgesellschaft, die den Seminarbetrieb in der Einrichtung durchgeführt hatte, wurde aufgelöst; zukünftig soll der Seminarbetrieb von der Fortbildungseinrichtung selbst übernommen werden. Trotz Kostenreduzierungen wird es allerdings nach Einschätzung des Innenministeriums nicht realisierbar sein, den Seminarbetrieb in der Fortbildungseinrichtung konkurrenzfähig zu externen Hotels zu organisieren.**



## **21 Personalvertretungen im Schulbereich**

***Der Landesrechnungshof hat die Personalvertretungen im Schulbereich untersucht. Inhaltliche Fragen der Mitbestimmung sowie die grundsätzlichen Rechte der Personalvertretungen waren nicht Gegenstand der Untersuchung.***

***In Nordrhein-Westfalen sind die Personalvertretungen für Lehrer im Landesdienst getrennt nach Schulformen und Schulaufsichtsbehörden organisiert. Dadurch bedingt gibt es im Schulbereich insgesamt 144 Personalvertretungen.***

***Die Mitglieder sind im Umfang von rund 495 Stellen, das entspricht einem Kostenvolumen von rund 24,8 Mio. €, von ihrer dienstlichen Tätigkeit freigestellt. Daneben werden für die Personalvertretungen erhebliche Sach- und Personalressourcen von Seiten der Verwaltung benötigt, deren Höhe maßgeblich durch die Anzahl der Personalvertretungen und ihrer Mitglieder bestimmt wird.***

***Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, wie in anderen Bundesländern auch in Nordrhein-Westfalen in wesentlich größerem Umfang schulformübergreifende Strukturen zu schaffen. Ein von ihm dazu - unter Beibehaltung des bestehenden mehrstufigen Verwaltungsaufbaus - beispielhaft entwickeltes Modell würde nur noch 65 Personalvertretungen erfordern und den Freistellungsbedarf um rund 40 v. H. bzw. 10 Mio. € reduzieren.***

## **22 Studienkollegs an Hochschulen**

***An den Hochschulen des Landes gibt es sieben staatliche Studienkollegs, deren Aufgabe es ist, ausländischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern die für ein Studium in Deutschland erforderliche Sprachfertigkeit und einen mit deutschen Studienanfängerinnen und Studienanfängern vergleichbaren Wissensstand zu vermitteln.***

***Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs steht dem Aufwand für die Ausbildung an den Studienkollegs nur ein vergleichsweise geringer Nutzen für die nordrhein-westfälischen Universitäten gegenüber.***

***Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollten die Studienkollegs in ihrer bisherigen Form nicht beibehalten werden. Vielmehr sollten nur noch solche Studieninteressenten zum Studium in Nordrhein-Westfalen zugelassen werden, die ihre Eignung bereits durch eine dem deutschen Abitur vergleichbare Hochschulzugangsberechtigung oder durch Studienzeiten im Heimatland nachgewiesen haben.***



**25 Zuschüsse des Landes für Zahlungen der Universitätsklinik an die Landesunfallkasse und das Landesamt für Besoldung und Versorgung**

*Der Landesrechnungshof hat die Zahlungen der Universitätsklinik an die Landesunfallkasse und das Landesamt für Besoldung und Versorgung geprüft. Er hat festgestellt, dass das Land diese Zahlungen in voller Höhe bezuschusst, obschon es sich um Kosten der Krankenversorgung handelt, die nach den Vorschriften zur Krankenhausfinanzierung pflegesatzfähig sind. Außerdem entspräche es dem mit der Neustrukturierung der Hochschulmedizin verfolgten Zweck, dass die Universitätsklinik die Mittel für die Zahlungen durch Spar- und Optimierungsmaßnahmen selbst erwirtschafteten. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie gebeten, die Zuschüsse in künftigen Jahren zurückzuführen.*

**26 Weiterhin Mängel bei der institutionellen Förderung eines Verbandes**

*Der Landesrechnungshof hatte 2004 in seinem Jahresberichtsbeitrag „Prüfung der Tourismusförderung des Landes“ über Mängel bei der institutionellen Förderung eines touristischen Verbandes berichtet. Er hat die Angelegenheit in Bezug auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots, nach dem grundsätzlich ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen darf als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes, weiterverfolgt und festgestellt, dass das Wirtschaftsministerium für die Folgejahre 2004 und 2005 über die vom Finanzministerium erteilte Ausnahmegenehmigung zum Besserstellungsverbot noch hinausgegangen ist und damit gegen das Haushaltsgesetz verstoßen hat. Für den Landesrechnungshof drängt sich der Schluss auf, dass dem Verband insoweit eine nicht zustehende Begünstigung gewährt wurde. Nach wie vor stellt sich für den Landesrechnungshof bei dem Verband die Frage einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung.*

**27 Prüfung des Landesbetriebes Geologischer Dienst**

*Die mit dem Organisationswechsel vom Geologischen Landesamt zum Landesbetrieb Geologischer Dienst verbundenen Zielsetzungen einer verstärkten Marktorientierung, einer höheren Kostendeckung und einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit haben sich nicht erfüllt. Einsparungen für den Landeshaushalt haben sich nicht ergeben. Die ausgewiesenen Jahresüberschüsse resultieren aus zu hoch bemessenen Zuführungen des Landes. Da die Jahresüberschüsse nicht in vollem Umfang an den Landeshaushalt abgeführt, sondern*





*In der Folge wurde das Land aus der Bürgschaft in Höhe von 4,7 Mio. € in Anspruch genommen. Zudem senkte das Wirtschaftsministerium die Mindestanforderung zur Belassung des Zuschusses so drastisch, dass er in voller Höhe der Gesellschaft verblieb.*

### **31 Vollstreckung von gerichtlich festgestellten Forderungen des Landes**

*Zwei gerichtlich festgestellte Forderungen des Landes in Höhe von rund 172.000 €, die auf Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofs beruhen, wurden mehrere Jahre nicht vollstreckt. Ministerium und Bezirksregierung haben den Landesrechnungshof in dieser Zeit unvollständig und falsch über den Sachstand und die finanzielle Situation des Zuwendungsempfängers unterrichtet. Der Landesrechnungshof hat auf Vollstreckung der Forderungen gedrängt. Das Ministerium möchte stattdessen einem zwei Jahre alten Antrag des Zuwendungsempfängers auf Erlass der Forderungen stattgeben.*

### **32 Zuwendungen für den Hochwasserschutz**

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für den Hochwasserschutz am Rhein festgestellt, dass in zwei Fällen auf der Deichkrone Rad- und Wanderwege angelegt und die Ausgaben hierfür unzulässigerweise in die Förderung einbezogen wurden. Ferner wurden bauliche Maßnahmen gefördert, die im Rahmen des Hochwasserschutzes nicht zuwendungsfähig sind. Zudem hat der Landesrechnungshof Verstöße gegen die Vergabebestimmungen für Bauleistungen festgestellt. Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurde gebeten, den Prüfungsfeststellungen nachzugehen und zu veranlassen, dass die Bezirksregierungen die aufgetretenen Fehler durch geeignete Maßnahmen künftig vermeiden und in den dargelegten Fällen Fördermittel zurückfordern.*

### **33 Vorhalten von Forstdienstgehöften durch die Landesforstverwaltung**

*Der Landesbetrieb Wald und Holz NRW verfügt in seinen Forstrevieren über 89 so genannte Forstdienstgehöfte. Der Landesrechnungshof hat die forstbetriebliche Notwendigkeit der Forstdienstgehöfte hinterfragt und hierbei auch Möglichkeiten der Zusammenlegung von Forstrevieren festgestellt. Im Ergebnis hält er mindestens 42 Forstdienstgehöfte sowie 20 Revierleiterstellen für entbehrlich. Durch den Verkauf der entbehrlichen Forstdienstgehöfte könnten erhebliche*



**Der Landesrechnungshof hält eine nachträgliche Förderung der Maßnahme für unzulässig, da er festgestellt hat, dass die Dimensionierung der Brücke nicht dem angemeldeten Umfang des Vorhabens entspricht; sie ist auf ein Verkehrskonzept ausgerichtet, das vorerst nur als Machbarkeitsstudie existiert. Zudem ist die Realisierung dieses Konzeptes fraglich.**

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, eine Lösung für diesen Fall zu finden.**

### **36 Steuerbescheinigungen von Kreditinstituten**

**Der Landesrechnungshof hat bei sechs Finanzämtern stichprobenhaft die materielle Richtigkeit von Steuerbescheinigungen geprüft, die durch Kreditinstitute ausgestellt worden waren.**

**Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs waren in fast der Hälfte der Fälle die ausgestellten Steuerbescheinigungen unvollständig, so dass diese zu unrichtigen Steuerfestsetzungen bei Körperschaftsteuerpflichtigen Aktionären führten.**

**Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium zur Verbesserung des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Regelungen Vorschläge gemacht, mit deren Umsetzung bereits begonnen wurde.**

### **37 Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bei Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften**

**Der Landesrechnungshof hat in drei Finanzämtern geprüft, ob Gewinne oder Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften nach Einführung des Halbeinkünfteverfahrens zutreffend berücksichtigt wurden.**

**Als Ergebnis hat der Landesrechnungshof eine Beanstandungsquote von rund 55 v. H. festgestellt. Die Finanzämter haben in den 340 geprüften Fällen Verluste von mehr als 4,4 Mio. € zu hoch anerkannt.**

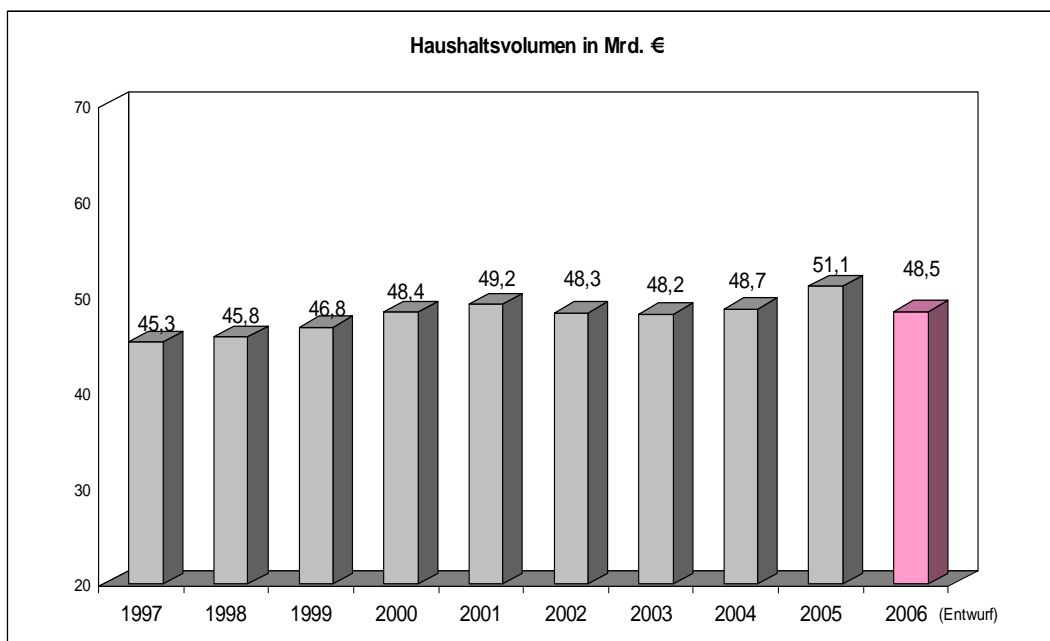
**Das Finanzministerium hat angekündigt, die Betriebsprüfungsdienste über die Feststellungen des Landesrechnungshofs zu informieren, um zumindest bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften weitere Fehler zu vermeiden.**



#### **41 IT-Strukturen der Landesverwaltung**

***Die seit 20 Jahren geltenden Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung NRW und die daraus resultierenden Strukturen werden den heutigen und künftigen Bedürfnissen nach einem innovativen und wirtschaftlichen Betrieb der IT-Infrastruktur und professioneller Betreuung der IT-Anwender nur noch eingeschränkt gerecht. Der Landesrechnungshof hat daher der Landesregierung empfohlen, Vorgaben und Strukturen an die heutigen Anforderungen anzupassen. Vorrangig braucht das Land eine zukunftsorientierte IT-Strategie sowie effektive und effiziente Entscheidungsstrukturen für die Steuerung von Entwicklung und Betrieb der Informationstechnik.***





Nach einem nur vorübergehenden Rückgang in den Jahren 2002 und 2003 ist das Haushaltswolumen vor allem 2005 deutlich angestiegen. Gegenüber 1997 hat sich das Haushaltswolumen in 2005 um 5,8 Mrd. € bzw. 12,8 v. H. erhöht und den bisher höchsten Stand überhaupt erreicht. Das Haushaltswolumen nach dem *Entwurf* des Haushalts 2006 fällt demgegenüber mit 48,5 Mrd. € noch unter den Ansatz des Jahres 2004.

Die nach dem 2. NHG 2005 gegenüber 2004 nochmalige Steigerung des Haushaltswolumens fällt mit rd. 2,4 Mrd. € bzw. rd. 4,9 v. H. deutlich aus; das mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2005 vom 01.03.2005 ursprünglich festgestellte Haushaltswolumen hatte mit rd. 49,4 Mrd. € noch 1,4 v. H. über dem des zweiten Nachtragshaushalts 2004 gelegen (vgl. Abschnitt 4 des Jahresberichts 2005 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004 des Landesrechnungshofs).





## **5 Haushaltsrechnung 2004**

### **5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung**

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2004 nach Art. 86 Abs. 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 21.12.2005 dem Landtag vorgelegt<sup>2</sup>; die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 27.12.2005 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2004 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.

Im Gegensatz zu den letzten beiden Jahren enthält die Haushaltsrechnung 2004 in der Anlage III auch wieder die vollständige Übersicht über die Jahresabschlüsse bei Landesbetrieben (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO).

Für die Haushaltsrechnungen der Jahre 2002 und 2003 hatte das Finanzministerium (FM) im Einvernehmen mit dem LRH von der Beifügung

---

<sup>2</sup> Drs. 14/1010.



In allen Fällen wurden uneingeschränkte Testate von den Wirtschaftsprüfern erteilt.

Für das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ (BLB NRW) lag der Jahresabschluss zum 31.12.2004 bis zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch nicht vor. Abgedruckt wurde – im Nachgang zur Haushaltsrechnung 2003 – der Jahresabschluss zum 31.12.2003.

Zwischenzeitlich wurde auch der Jahresabschluss für 2004 fertiggestellt (Vorlage 14/174) und dem LRH zugeleitet; der Jahresabschluss enthält ein uneingeschränktes Testat der Wirtschaftsprüfer.

Zu Beginn des Jahres 2005 ist mit dem Landesbetrieb

- Wald und Holz Nordrhein-Westfalen

ein weiterer Landesbetrieb hinzugekommen.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2004 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 2004 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

48.109.748.214,61 €<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Die Differenz zu dem Haushaltsansatz von 48.715.932.300 € ergibt sich im Wesentlichen aus den Minderausgaben insbesondere bei der Hauptgruppe (HGr.) 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) in Höhe von rd. 86,3 Mio. €, HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) in Höhe von rd. 210,1 Mio. €, HGr. 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) in Höhe von rd. 322,7 Mio. € (siehe hierzu nachstehende Darstellung zu Nr. 5.8).



Globale Minderausgabe bei den Personalausgaben, die nach Auswertung aller Deckungsvermerke nicht vollständig durch Einsparungen im Personalbereich erwirtschaftet werden konnte. Die Überschreitung ist durch Einsparungen bei den anderen Ausgaben im Gesamthaushalt gedeckt.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außer- planmäßige Ausga- ben einschl. Vorgriffe	Anteil
			in v. H.
in Mio. €			
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
2004	48.715,9	55,1	0,11

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

Die im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 veranschlagten globalen Mehreinnahmen in Höhe von 429.300 € wurden nicht erwirtschaftet.

Bei einem Haushaltssoll von 48.715,9 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 48.109,7 Mio. €



anschlagten Globalen Minderausgaben von 106 Mio. € konnten nur rd. 86 Mio. € aus Einsparungen im Personalbereich erwirtschaftet werden, es fielen daher überplanmäßige Ausgaben von 19.769.959,69 € an. Das FM führt zur Begründung der Haushaltsüberschreitung im Bereich der Personalausgaben insoweit aus:

„In Höhe des nicht erwirtschafteten Betrages liegt eine Überschreitung des Haushaltsansatzes vor. Die Überschreitung ist durch Einsparungen bei den übrigen Ausgaben im Gesamthaushalt gedeckt“<sup>9</sup>.

Die auf die Hauptgruppen 5, 8 und 9 entfallenden globalen Minderausgaben wurden nach der Haushaltsrechnung 2004 in vollem Umfang erwirtschaftet<sup>10</sup>.

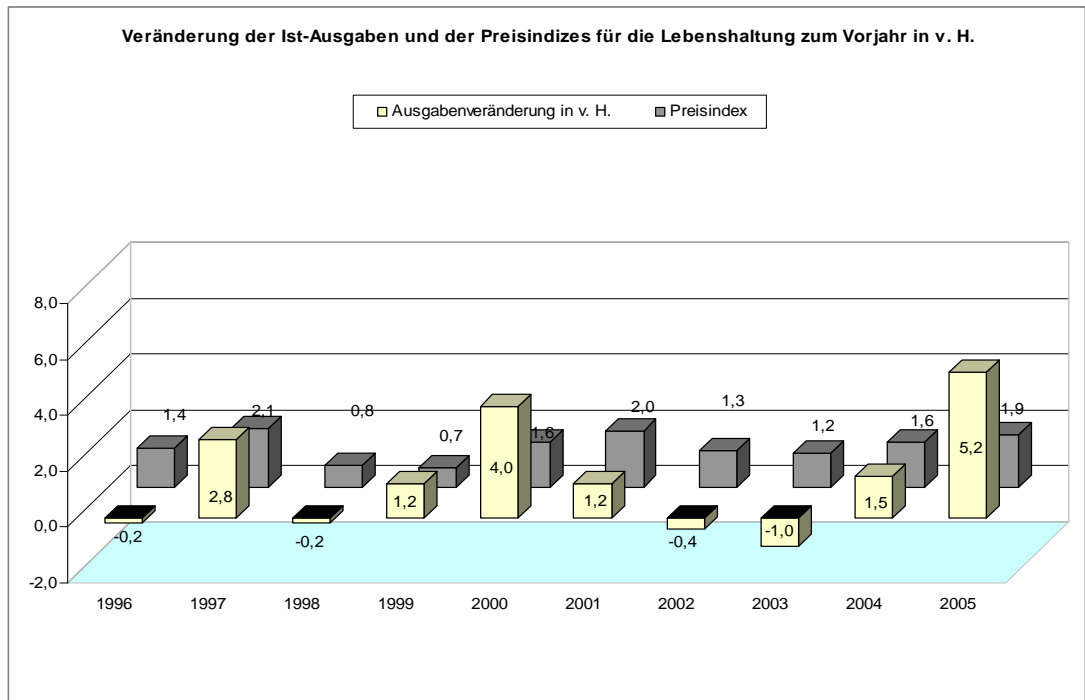
---

<sup>9</sup> Siehe Darstellung in der Haushaltsrechnung, Band I, Seite 119, zu Epl. 20, Kapitel 20 020 Titel 462 20. Im Übrigen siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.2.

<sup>10</sup> Haushaltsrechnung 2004, Band I, Seiten 15 und 101.







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 2004 in etwa der des Preisanstiegs. Der gegenüber 2004 mit 5,2 v. H. deutlichen Steigerung der Ist-Ausgaben 2005, die auf Sonderentwicklungen beruht<sup>12</sup>, stand mit 1,9 v. H. ein wesentlich geringerer Preisanstieg gegenüber.

<sup>12</sup> Siehe hierzu nachstehende Ausführungen zu Nr. 5.15.



## 5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1996 wie folgt entwickelt:

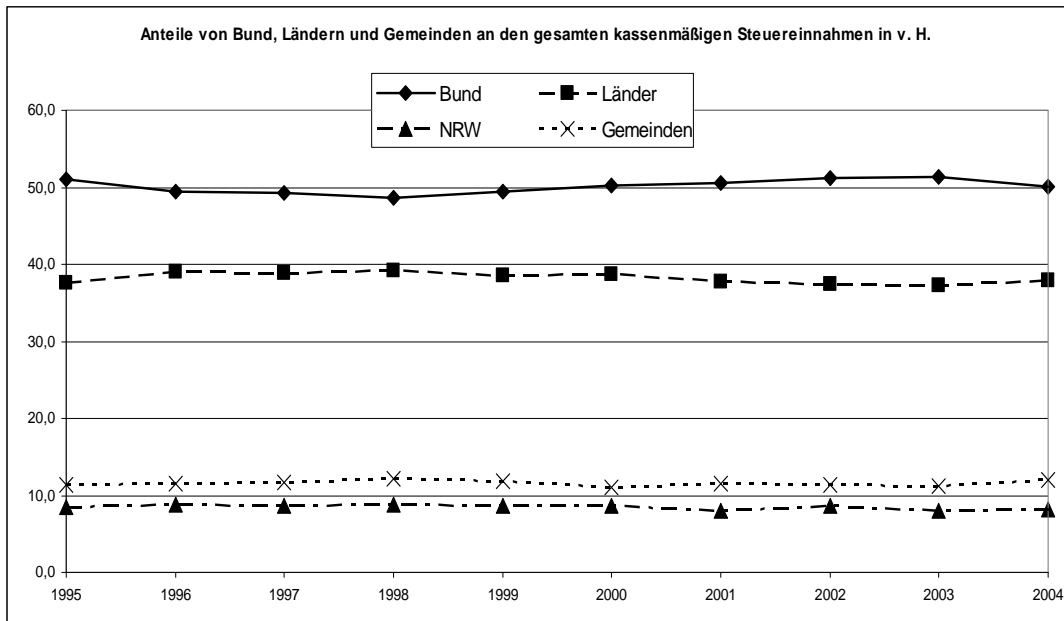
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mrd. €									
<b>Gemeinschaftsteuern</b>										
Lohnsteuer	13,3	13,2	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5	12,0
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer <sup>13</sup>	10,3	10,5	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7	11,4
Veranlagte Einkommensteuer <sup>14</sup>	1,2	1,0	1,4	2,1	1,9	1,5	1,0	0,9	0,9	1,1
Körperschaftsteuer	1,8	1,9	2,4	2,3	3,0	-1,6	1,3	0,3	1,2	2,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,1	1,2	1,5	2,0	2,2	3,6	2,4	1,0	1,3	1,6
Zinsabschlagsteuer	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Gewerbesteuerumlage	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4
<b>Landessteuern</b>										
Kraftfahrzeugsteuer	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6	1,7	1,8
Grunderwerbsteuer	0,7	1,0	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7
sonstige Landessteuern	2,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8
<b>Einnahmen aus Steuern insgesamt<sup>15</sup></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>	<b>34,7</b>

<sup>13</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 Gewerbesteuerumlage gegenzurechnen.

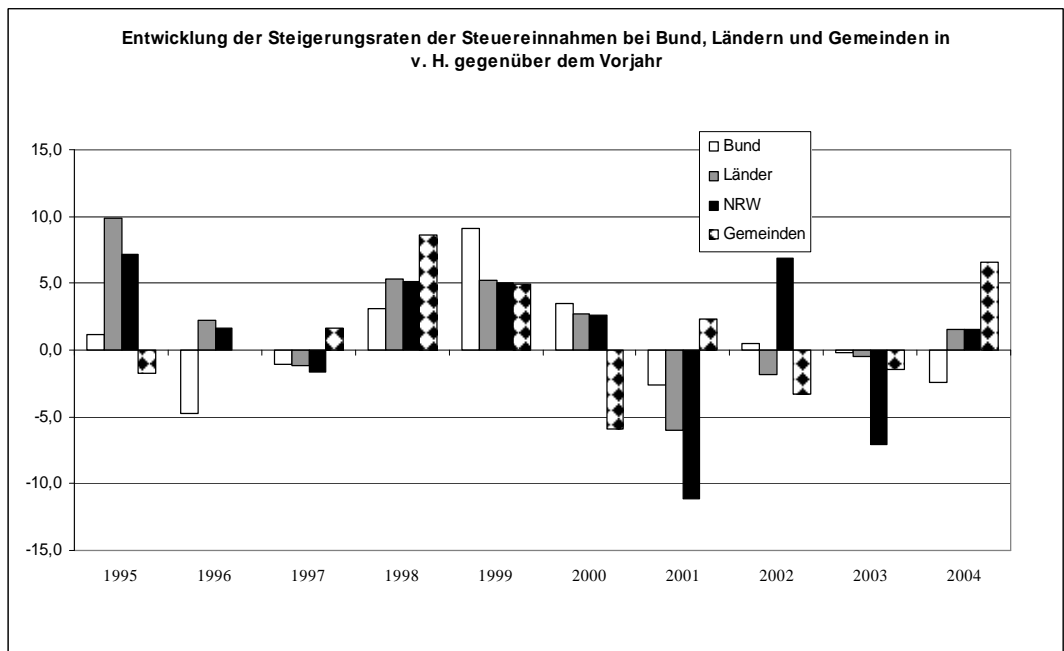
<sup>14</sup> Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

<sup>15</sup> Differenzen durch Rundungen.





Für die Entwicklung der Veränderungsraten 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



(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>18</sup> sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Hauptgruppe	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mio. €									
1	2.192	2.359	2.703	2.407	2.255	2.645	2.887	2.756,4	2.878,7	4.139,5
2	2.469	2.861	2.851	2.859	2.898	3.006	3.027	3.098,5	3.062,8	3.544,1
3	5.152	6.396	4.231	3.662	5.064	8.559	5.772	7.894,9	7.950,6	7.874,7

Für das Haushaltsjahr **2004** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

---

<sup>18</sup> Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert (Stand 2005 nach dem „Auslaufzeitraum“).

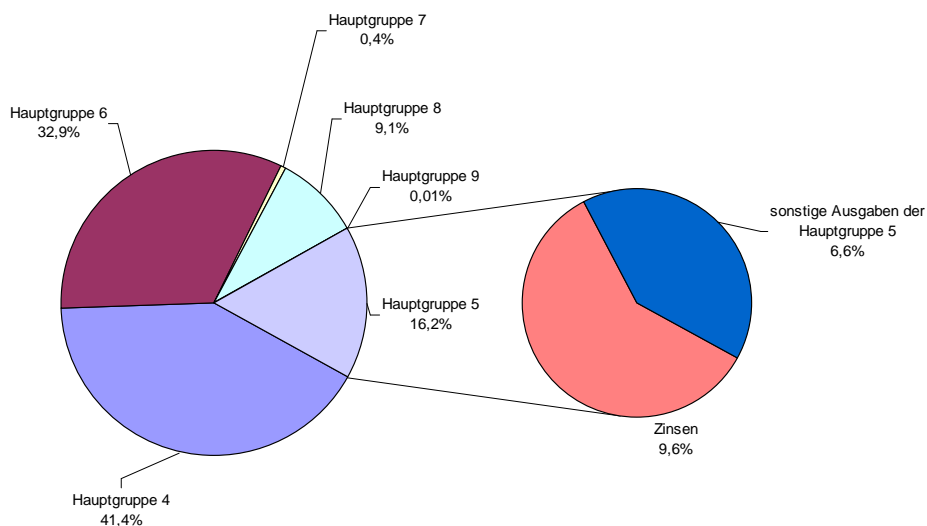




### 5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

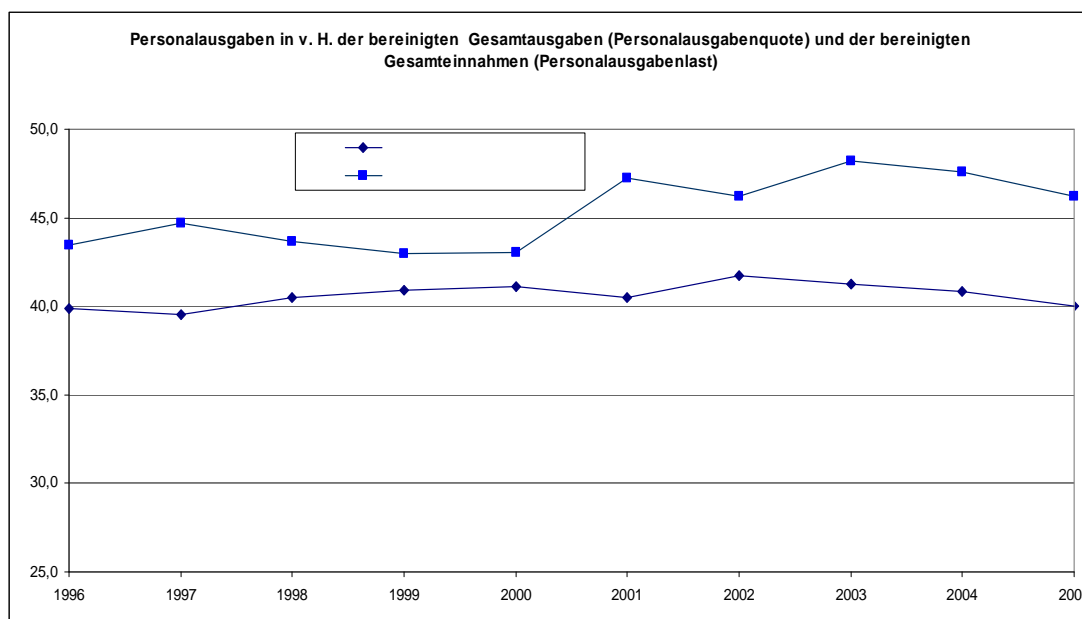
Ausgaben in Mio. €					
	2003	2004		2005	
Hauptgruppen		Haushalts-	Abwei-		
	Ist	Soll	chungen	Ist	
			Ist - Soll		
<b>4 Personalausgaben</b>	19.573,6	19.926,8	19.897,5	-29,3	20.260,8
<b>5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst</b>	7.747,7	7.890,8	7.804,5	-86,3	7.783,6
<b>6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	15.411,9	16.028,6	15.818,5	-210,1	15.809,0
<b>7 Baumaßnahmen</b>	193,2	209,7	197,5	-12,2	198,7
<b>8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen</b>	4.490,3	4.706,7	4.384,0	-322,7	6.538,8
<b>9 Besondere Finanzierungsausgaben</b>	6,8	-46,7	7,8	54,5	10,0
<b>insgesamt</b>	<b>47.423,5</b>	<b>48.715,9</b>	<b>48.109,8</b>	<b>-606,1</b>	<b>50.601,0<sup>19</sup></b>

Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Ausgaben des Jahres 2004



<sup>19</sup> Differenzen durch Rundungen.





Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) 2004 gegenüber 2003 nahezu unverändert geblieben ist, während er 2005 leicht gefallen ist. Auch der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) hat sich 2004 gegenüber dem Vorjahr 2003 nur geringfügig verändert, während er 2005 ebenfalls gesunken ist.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1996 bis 2005 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, in den letzten fünf Jahren sogar deutlich mehr als die Hälfte. Allerdings hat sich 2005 die Quote der Beanspruchung gegenüber den beiden Vorjahren leicht ermäßigt.



Haushalts- jahr	Personalaus- gaben insge- samt	Personalaus- gaben ohne Versorgungs- leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzaus- gleichs	Kreditmarkt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.				
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
2005	46,2	35,1	13,7	10,3	30,4

Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen im letzten Jahr gegenüber 2004 gesunken ist. Auch die Anteile der Allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs, der Kreditmarktzinsen und der Transferausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen sind gegenüber 2004 rückläufig. Mit ursächlich hierfür sind die in 2005 gegenüber 2004 leicht gestiegenen Steuereinnahmen.

### 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:



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 2005 bis 2009<sup>24</sup> stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €			
2004 <sup>25</sup>	4.121,8	19.897,5	48.109,7	34.210,1
2005 <sup>26</sup>	4.256,7	20.260,8	50.601,0	35.032,8
2006 <sup>27</sup>	4.463,6	18.858,5	48.496,1	35.315,4 <sup>28</sup>
2007 <sup>29</sup>	4.646,8	19.000,0	48.900,0	36.285,0
2008 <sup>29</sup>	4.838,2	19.300,0	49.300,0	37.490,0
2009 <sup>29</sup>	5.041,9	19.600,0	50.000,0	38.645,0

<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. 3.7.1 „Personalausgaben“ innerhalb des Berichts „Finanzplanung 2005 - 2009 (Vorlage 14/190)“.

<sup>24</sup> Vorlage 14/190.

<sup>25</sup> Ist 2004.

<sup>26</sup> Ist 2005.

<sup>27</sup> Soll nach dem Haushaltsplan 2006 (- Entwurf -).

<sup>28</sup> Soll nach der Gruppierungsübersicht zur HGr. 0 „Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel“ des Haushaltsplans 2006 (- Entwurf -).

<sup>29</sup> Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 - 2009 (Vorlage 14/190) und Berechnungen zu den Versorgungsbezügen in den Landtagsvorlagen 13/2220, 13/985 und 12/2669 sowie ergänzende Angaben des FM NRW.





Jahr 2005 auf rd. 143.800 Personen<sup>32</sup>, so werden 2040 rd. 233.000 versorgungsberechtigte Personen den Haushalt mit Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 6,8 Mrd. € belasten. In den Jahren 2027 und 2028 werden die Versorgungsausgaben ihren voraussichtlichen Höchststand mit rd. 7,15 Mrd. € erreichen.

In das für die Versorgung bereits eingestellter Beamter gebildete Sondervermögen „Versorgungsrücklage“<sup>33</sup> sind bisher schon Zahlungen aus dem Landeshaushalt abgeführt worden; die Zuführungen betragen bis zum 01.07.2005 insgesamt 700.769.861 €<sup>34</sup>.

Um darüber hinaus die wachsenden Versorgungsausgaben finanzieren zu können, hatte die Landesregierung ihren Willen zur Bildung eines Kapitalstocks bekundet und zur Frage der Anlageform ein externes Gutachten in Auftrag gegeben<sup>35</sup>. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz) vom 3. Mai 2005<sup>36</sup> wurde die Grundlage für den Aufbau eines weiteren Sondervermögens geschaffen, in das ab dem 1. Januar 2006 monatlich 500 € für jede neu eingestellte Beamtin/Richterin und jeden neu eingestellten Beamten/Richter abgeführt werden. Bei voraussichtlich rd. 6.000 Neueinstellungen im Jahr wird damit eine Rücklage von rd. 36 Mio. € im ersten Jahr geschaffen<sup>37</sup>. Gleichbleibende Einstellungszahlen vorausgesetzt, steigt die Rücklage dann grundsätzlich in jedem Folgejahr um denselben Betrag an. Die Zuführungen nehmen auch an den laufenden Besoldungserhöhungen teil, um den Gleichklang des Versorgungsfonds mit den ebenfalls steigenden Besoldungs- und Versor-

---

<sup>32</sup> Zur Gesamtzahl der Versorgungsempfänger in 2005: Siehe Hinweis des FM NRW in der Vorlage 14/215.

<sup>33</sup> Frühere Bezeichnung: Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen; die Bezeichnung ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz) vom 3. Mai 2005 geändert worden.

<sup>34</sup> Siehe Erläuterungen zu Kapitel 20 020 Titel 424 00, 434 10 im Haushaltsplan 2006, S. 25 - *Entwurf* -.

<sup>35</sup> Drs. 13/4952.

<sup>36</sup> GV. NRW. 2005, S. 486.

<sup>37</sup> Siehe Hinweis zu Nr. 3.7.1 (Personalausgaben) der Finanzplanung 2005 bis 2009 (Vorlage 14/190).



## 5.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben ins- gesamt
	in Mio. €		
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
2005	4.509,5	29,8	4.539,3

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
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	11,2
2005	10,4



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote<sup>41</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 den für Zinszahlungen aufzuwendenden Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen.

Zins-Steuer-Quote

Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
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	11,2
2000	11,3	8,9	10,8
2001	13,1 <sup>42</sup>	9,3	11,8
2002	12,7	9,8	12,4
2003	13,9	10,0	12,7
2004	13,5	10,0	12,7
2005	12,9	--- <sup>43</sup>	--- <sup>43</sup>

Der Anstieg der Quote aller Länder in dem Zeitraum von 2001 bis 2003 ist im Wesentlichen auf Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen.

Dass sich die Zinsbelastung seit 2003 trotz der beträchtlichen Neuverschuldung der Länder in den vergangenen Jahren kaum verändert hat, ist dem derzeit niedrigen Zinsniveau zuzuschreiben.

<sup>41</sup> Finanzplanung 2005 bis 2009 (Vorlage 14/190) und weitere statistische Auswertungen des Statistischen Bundesamtes.

<sup>42</sup> Angaben des FM NRW: Die Vergleichbarkeit zum Vorjahr ist wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen, insbesondere Ausgliederungen von Landesbetrieben, erheblich eingeschränkt (vgl. hierzu auch Abschnitt A 8 des Jahresberichts 2005 des LRH).

<sup>43</sup> Die Daten zu den anderen Ländern lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht noch nicht vollständig vor.



Während sich die Transferausgaben in den letzten drei Jahren selbst nicht nennenswert veränderten, ging ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen gegenüber 2003 in 2004 und 2005 jeweils zurück.

## 5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1996 bis 2005 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind<sup>44</sup>:

Haushaltsjahr	Länderfinanzausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Fonds „Aufbauhilfe“ (Landesanteil) <sup>45</sup>	Insgesamt
	in Mio. €			
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
2004	156,2	574,3	-	730,5
2005	460,9	<b>-0,4</b>	-	460,5
Summe	9.872,8	7.368,3	581,0	17.822,1

Seit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1995 gehört das Land NRW zu den Hauptzahlerländern. Das hohe Finanzkraftniveau des Ausgleichsjahres 2002 wurde in den Ausgleichsjahren 2003 und 2004

<sup>44</sup> Finanzplanung 2005 bis 2009 des FM NRW (Vorlage 14/190) und Vorjahre.

<sup>45</sup> Im Haushalt 2003 war eine Belastung der Länder (und Kommunen) als Folge des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 ausgewiesen. Das Gesetz diente der Leistung von Hilfen in den im August 2002 vom Hochwasser betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Von den auf NRW insgesamt entfallenden 771 Mio. € zahlten die Kommunen 190 Mio. € und das Land 581 Mio. €.





tere Erhöhung auf nunmehr 700 Mio. € vor<sup>47</sup>. Für den weiteren Finanzplanungszeitraum von 2007 bis 2009 geht die Landesregierung von jährlich rd. 600 Mio. € aus<sup>48</sup>.

Zur Begründung für die Erhöhung des Haushaltsansatzes wurde schon anlässlich des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 angeführt, dass sich für das Land NRW eine gestiegene Finanzkraft im Länderfinanzausgleich ergeben habe. Infolgedessen habe NRW höhere Zahlungen für den Länderfinanzausgleich zu leisten.

## 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	Investitionszuschüsse sonstige Bereiche	insgesamt
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
2005	198,7	3.032,3	2.030,8	1.475,7	6.737,5

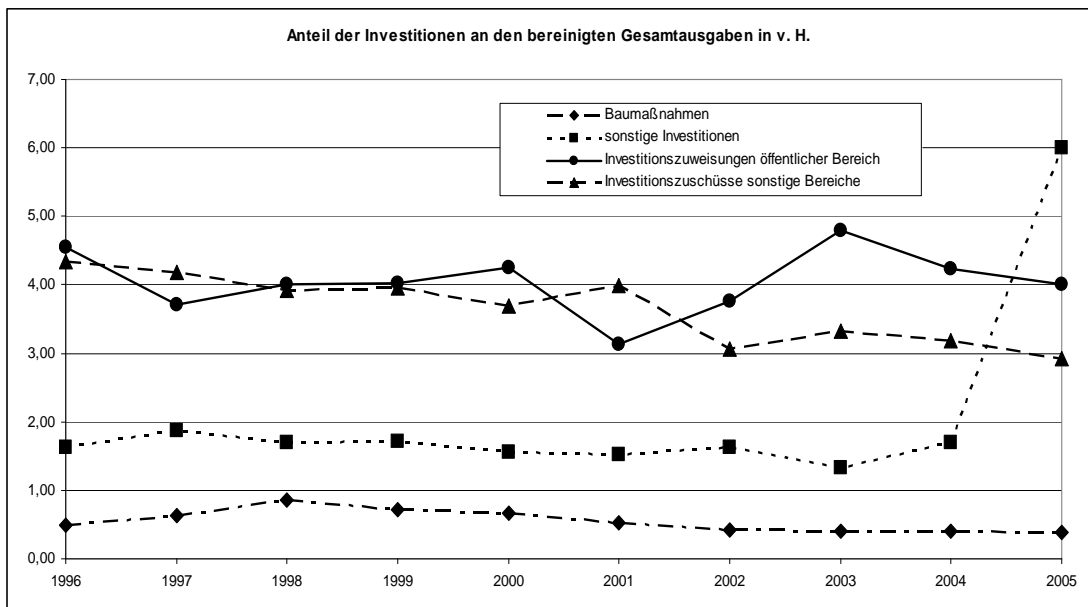
<sup>47</sup> Siehe Ansatz bei Kapitel 20 020 Titel 612 60 im Haushaltsplan 2006 (S. 36) - Entwurf - und Drs. 14/300 zum 2. NHG 2005.

<sup>48</sup> Es handelt sich hierbei um vorläufige Schätzwerte (siehe Vorlage 14/190 zu Nr. 3.7.2 (Länderfinanzausgleich)). Eine Begründung für den gegenüber 2006 jeweils geringeren jährlichen Ansatz im Finanzplanungszeitraum bis 2009 hat das FM nicht vorgetragen. Die tatsächliche Leistung des Landes in den Länderfinanzausgleich wird überjährig abgerechnet; dem steht die haushaltsjährliche Etatisierung des Ansatzes gegenüber. Nähere Einzelheiten ergeben sich aus der Antwort der Landesregierung vom 06.10.2005 auf die Kleine Anfrage 139 (siehe hierzu Drs. 14/523).



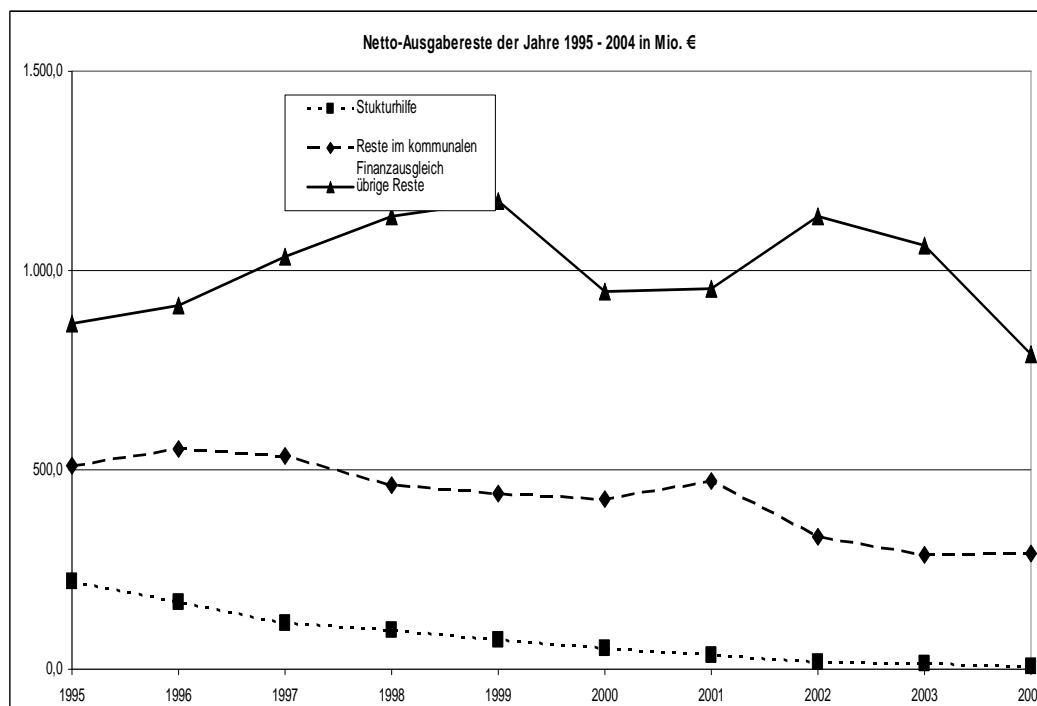
ne die Sonderbewegungen wären die Ausgaben für Investitionen des Jahres 2005 von 4.382,6 Mio. €<sup>55</sup> gegenüber 4.826,3 Mio. € des Jahres 1996 allerdings um 443,7 Mio. € bzw. um rd. 9,2 v. H. gesunken.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten im Übrigen zeigt sich, dass der bis 2001 beobachtete Rückgang insbesondere auf eine Verringerung der Zuweisungen für Investitionen im öffentlichen Bereich zurückzuführen ist.



<sup>55</sup> Gesamtbetrag 6.737,5 Mio. € abzüglich 2.354,9 Mio. € an „Sonderbewegungen“ = 4.382,6 Mio. €





## 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.



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

Haushalts- jahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen  Mio. €	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig	
		im Haushaltsjahr Mio. €	in späteren Jahren Mio. €
2001	25,05	2002 12,46	12,59
2002	36,43	2003 14,71	21,72
2003	18,46 <sup>60</sup>	2004 0,56	15,46
2004	15,85	2005 3,17	12,68
Summe	95,79 <sup>61</sup>	30,90	62,45

<sup>60</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 für 2003 erstellten Haushaltsrechnung (vgl. Band I, Seite 131 der Haushaltsrechnung 2003).

<sup>61</sup> Summe aus der Addition der Beträge der Spalte.





Systembedingt führt allerdings ein Wegfall, eine Reduzierung oder eine Verlagerung von Aufgaben wegen der Langfristigkeit der gegenüber den Beschäftigten eingegangenen Verpflichtungen zur Zahlung von Bezügen und Entgelten in der Regel nur zeitverzögert zu einer Reduzierung der Ausgaben. So belasten die derzeit rd. 12.400 Stellen<sup>63</sup>, die nicht mehr benötigt werden und daher mit dem Vermerk „künftig wegfallend“ (kw) versehen sind, den Landeshaushalt jährlich mit Personalausgaben in Höhe von ungefähr 500 Mio. €

Nach den Informationen des Statistischen Bundesamtes kommt schon heute bei künftig wegfallenden Planstellen hinzu, dass das Land nach dem Ausscheiden der Stelleninhaber im Durchschnitt den Beamtinnen noch 21 Jahre und den Beamten noch 17 Jahre lang Versorgungsbezüge zahlen muss. Zu erwarten ist, dass sich die Dauer der Zahlung aufgrund der steigenden Lebenserwartung in Zukunft noch verlängern wird.

Insofern kommt der umfassenden Information des Landtags über den Stand und die mittel- bis langfristige Entwicklung des Personalhaushalts ein besonderes Gewicht zu.

Der LRH hat deshalb im Anschluss an seinen Beitrag Nr. 6 im Jahresbericht 2000 die Stellenentwicklung in der Landesverwaltung von 2000 bis 2005 näher untersucht.

- 6.1.2** Im Jahresbericht 2005 (Nr. 8 „Auswirkungen auf den Landeshaushalt durch Ausgliederung von Verwaltungsteilen in Landesbetriebe und Sondervermögen“) hatte der LRH auf die Problematik hingewiesen, dass zunehmend die Ausgaben für die Beschäftigten des Landes nicht mehr ausschließlich bei den Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 etatisiert werden, sondern z. B. bei Landesbetrieben in die Betriebskostenzuschüs-

---

<sup>63</sup> Stand: 01.01.2006, vgl. Vorlage 14/0287 des Finanzministers an den Landtag vom 08.02.2006.



Der LRH regt daher an, auch in der Mittelfristigen Finanzplanung den Landtag künftig umfassend über den Stand und die Entwicklung der langfristigen Zahlungsverpflichtungen für das gesamte Personal des Landes zu informieren.

## **6.2 Entwicklung der Stellen in der Landesverwaltung in den Jahren 2000 bis 2005**

Die Auswertung der Haushaltspläne 2000 bis 2005 lässt folgende Entwicklung erkennen (aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden nur die Zahlen der Übersichten zu den entsprechenden Haushaltsgesetzen zugrunde gelegt; abweichende Zahlen in späteren Vorlagen des Finanzministeriums (FM) an den Landtag blieben unberücksichtigt):

### **6.2.1 Stellenreduzierung 2000 bis 2005**

Anzahl der Stellen 2000	344.139
Anzahl der Stellen 2005	324.460
Differenz	- 19.679

Die Differenz von 19.679 beruht jedoch nicht auf einem Stellenabbau in dieser Größenordnung. Sie ist vielmehr der Saldo aus Stellenabbau, Ausgliederung von Stellen und Stellenzuwachs.

Abgebaut wurden infolge der Realisierung von kw-Vermerken<sup>64</sup> und durch Stellenstreichungen lediglich rd. 12.200 Stellen. Rd. 20.500 Stellen wur-

---

<sup>64</sup> Siehe Vorlage 14/206. Darin wurden Realisierungen von kw-Vermerken und Stellenabsetzungen im jeweiligen Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts berücksichtigt. Die Zahl der tatsächlich im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres realisierten kw-Vermerke ist insoweit abweichend.



<b>Bereich:</b>	<b>Stellenzahl:</b>
Schule	145.230
Polizei	46.040
Justiz	32.746
Hochschule	38.753
Steuerverwaltung	27.666
Oberste Landesbehörden (davon Staatskanzlei + Ministerien)	4.561 (4.058)
sonstige Verwaltungen (einschl. Landesbetriebe)	29.464
<b>Summe</b>	<b>324.460</b>

Damit waren im Haushaltsjahr 2005 fast 90 v. H. aller Stellen auf die 5 großen Aufgabenbereiche Schule, Hochschule, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung aufgeteilt. Auf die Ministerien entfielen etwa 1,5 v. H. der Stellen. Der Anteil der Stellen für alle übrigen Verwaltungsbereiche betrug lediglich 9,5 v. H.

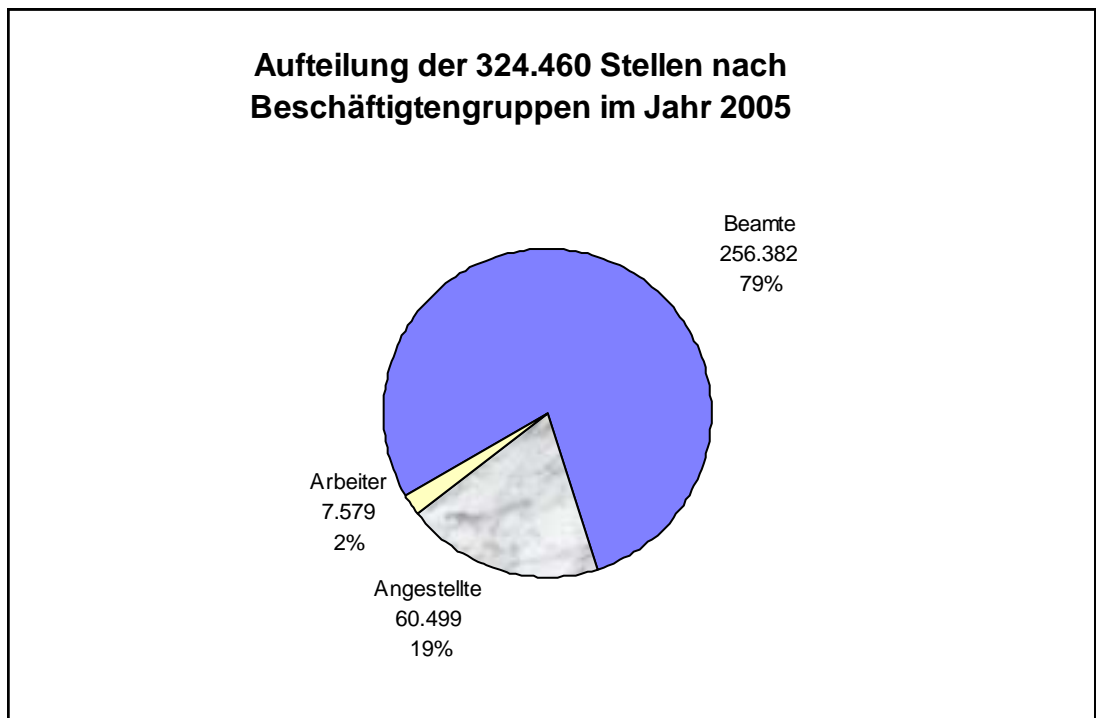
In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung der Stellenzahlen in den 5 großen Bereichen von 2000 bis 2005 dargestellt.

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>Differenz</b>	
Schule	141.160	145.230	4.070	+ 2,9 v. H.
Hochschulen	60.326	38.753	-21.573	- 35,8 v. H.
Polizei	48.448	46.040	-2.408	- 5,0 v. H.
Justiz	34.933	32.746	-2.187	- 6,3 v. H.
Steuerverwaltung	29.694	27.666	-2.028	- 6,8 v. H.

Der starke Rückgang im Hochschulbereich ergab sich vor allem durch Ausgliederungen aus dem Haushaltsplan.

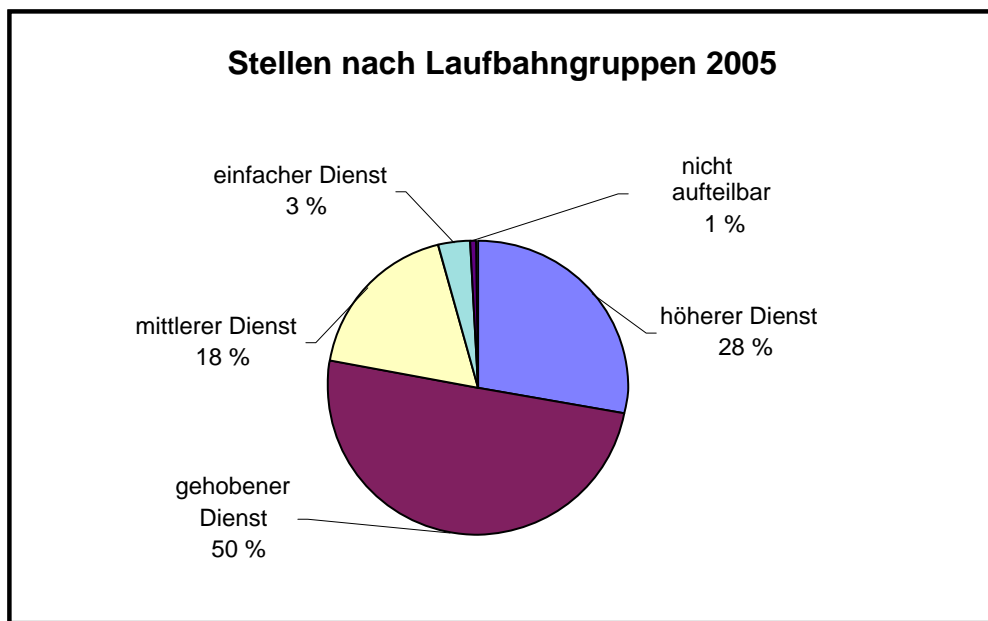


Insgesamt machten die Planstellen für Beamte – die i. d. R. eine Zahlungspflicht für das Land auch nach dem Ausscheiden des Stelleninhabers aus dem aktiven Dienst begründen – rd. 80 v. H. der Stellen des Gesamthaushalts 2005 aus.









### **6.2.5 Stellenentwicklung nach Besoldungs- und Vergütungsgruppen**

In den nachfolgenden Übersichten ist aufgeführt, wie sich die Stellen der einzelnen Besoldungs- und Vergütungsgruppen im Vergleich der Jahre 2000 und 2005 verändert haben.

Die Zahlen für die Stellen wurden aus der Anlage „Übersicht über die Planstellen ... und über die Stellen ...“ des jeweiligen Haushaltsgesetzes übernommen. Hierin erfolgte keine Aufteilung nach Besoldungs- und Vergütungsgruppen innerhalb der Titelgruppen. Insoweit können die Stellenzahlen der einzelnen Laufbahngruppen von anderen Teilen dieses Berichts abweichen.



Mittlerer Dienst				Einfacher Dienst			
	2000	2005	Differenz		2000	2005	Differenz
<b>Summe</b>	<b>78.280</b>	<b>57.436</b>	<b>-20.844</b>	<b>Summe</b>	<b>3.030</b>	<b>2.667</b>	<b>-363</b>
<b>Beamte</b>				<b>Beamte</b>			
A9 m.D.	9.361	10.085	724	A6 e.D.	469	382	-87
A8	11.013	9.211	-1.802	A5 e.D.	784	779	-5
A7	9.685	5761	-3.924	A4	617	612	-5
A6 m.D.	2.261	1.037	-1.124	A3	130	120	-10
A5 m.D.	1	0	-1	A2	0	0	0
				A1	0	0	0
<b>Angestellte</b>				<b>Angestellte</b>			
Vb	1.482	1.710	228	VIII/IXb	57	6	-51
Vb/Vc	7.559	6.999	-560	IXa	0	0	0
Vb/Vib	55	56	1	IXa/IXb	723	584	-139
Vc	4.808	7.241	2.433	IXa/Xb	2	0	-2
Vc/Vib	2.577	1.583	-994	IXa/X	0	1	1
Vc/VII	353	83	-270	IXa-X	4	3	-1
Vib	6.405	6.231	-174	IXb/X	217	164	-53
Vib/VII	7.326	3.867	-3.459	IX/X	7	7	0
VII	913	1.204	291	X	8	0	-8
VII/IX	1	0	-1	X/IXb	5	2	-3
VII/VIII	8.146	2.268	-5.878	KrI-VI	7	7	0
VIII	22	6	-16				
KrIV/II	45	0	-45				
KrIV/III	9	0	-9				
KrV	8	7	-1				
KrVa	57	57	0				
KrVa/IV	2.506	0	-2.506				
KrVa/V	543	0	-543				
KrVI	1.698	30	-1.668				
KrVI/V	826	0	-826				
KrVI/Va	620	0	-620				

*Nicht aufteilbare Gruppen*

	2000	2005	Differenz
<b>Summe</b>	<b>78.280</b>	<b>57.436</b>	<b>-20.844</b>
<b>Beamte in Titelgruppen</b>	353	1.263	910
<b>Angestellte in Titelgruppen</b>	1.773	443	-1.330
<b>Angestellte nicht aufteilbar</b>	14	3.002	2.988
<b>Arbeiter</b>	11.739	7.579	-4.160

**Gesamtzahl der Stellen**

	2000	2005	Differenz
<b>Alle Bereiche</b>	<b>344.139</b>	<b>324.460</b>	<b>-19.679</b>



## 6.4 Altersbedingte Personalabgänge bis 2030

Bei Zugrundelegung der heute gültigen Altersgrenzen werden sich bis zum Jahre 2030 voraussichtlich folgende Personalabgänge<sup>65</sup> durch Pensionierungen und Verrentungen (ohne vorzeitige krankheitsbedingte Zuruhesetzungen) ergeben:

Altersbedingte Personalabgänge			
Jahr	Beamte	Tarifkräfte	Gesamt
2006	1.780	746	2.526
2007	3.900	1.058	4.958
2008	4.575	1.429	6.004
2009	6.113	1.667	7.780
2010	5.174	1.856	7.030
2011	5.057	2.277	7.334
2012	7.401	1.110	8.511
2013	8.317	982	9.299
2014	10.289	1.170	11.459
2015	10.465	1.107	11.572
2016	10.448	1.308	11.756
2017	10.579	2.845	13.424
2018	10.718	3.315	14.033
2019	10.872	3.530	14.402
2020	10.004	3.761	13.765
2021	8.814	3.987	12.801
2022	7.781	3.898	11.679
2023	7.564	3.816	11.380
2024	7.437	3.691	11.128
2025	7.424	3.506	10.930
2026	7.274	3.267	10.541
2027	6.554	3.035	9.589
2028	5.906	2.964	8.870
2029	5.689	2.862	8.551
2030	5.896	2.656	8.552

<sup>65</sup> Prognoseberechnung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik.



## **6.5 Zusammenfassende Betrachtung**

Die Gesamtzahl der Stellen für die Beschäftigten des Landes hat sich von 2000 bis 2005 um rd. 19.700 reduziert. Die Größenordnung dieses Stellenrückgangs sagt jedoch für sich allein noch nichts hinsichtlich der Lösung der langfristigen Finanzierungsprobleme des Gesamthaushalts aus. Denn die Stellenreduzierungen wirken sich aus folgenden Gründen finanziell nur zum Teil auf den Landeshaushalt aus:

Zum einen wurde dieser Rückgang durch eine Verminderung der Stellen der Angestellten und Arbeiter erreicht. Die Zahl der Planstellen für Beamte, für die auch nach dem Ausscheiden der Stelleninhaber noch langjährig Versorgungsleistungen zu erbringen sind, erhöhte sich im Betrachtungszeitraum sogar noch um über 500 Stellen.

Zum anderen erfolgte die Reduzierung der Stellen im Wesentlichen in den unteren Gehaltsgruppen – die Anzahl der teureren Stellen des höheren Dienstes erhöhte sich sogar um über 6.000.

Des Weiteren standen den 11.010 von Anfang 2000 bis Mitte 2005 realisierten kw-Vermerken 5.708 neue Stellen gegenüber. Insofern wirkte sich nur etwa die Hälfte der realisierten kw-Vermerke ausgabenwirksam aus.

Insgesamt wird deutlich, dass in den nächsten 10 Jahren die erhebliche Zunahme der Versorgungsausgaben nur sehr begrenzt durch die politisch gewollte Reduzierung der Ausgaben für die Beschäftigten des Landes aufgefangen werden kann.

Dies gilt auch für eine Übertragung von Aufgaben auf Dritte, wenn Private oder Kommunen diese nicht wesentlich kostengünstiger als das Land durchführen können. Dann würden zwar im Falle einer Übertragung der Aufgaben auf Dritte die Ausgaben für das Personal des Landes reduziert,





## 7 Vermögen und Schulden des Landes

### 7.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2004 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des Bau- und Liegenschaftsbetriebs nachgewiesen <sup>66</sup>	7.660,88	Wert nach der testierten Abschlussbilanz 2004 vom 22.08.2005.
b) soweit <b>nicht</b> auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb übergegangen <sup>67</sup>	1.145,89	Anschaffungs- oder Herstellungswert nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb <sup>68</sup>	1.282,13	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	5,11	Restliche Sonderrücklage: Nur noch für Zukunftsmaßnahmen im Bildungs- / Bereich/ Forschung und Entwicklung im Wirtschaftsbereich (Kapitel 20 610 Titel 356 20 und 916 00)
Sondervermögen	729,98	teilweise Kurswert von Wertpapieren <sup>69 70</sup>
Forderungen	1.538,94	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	541,75	Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft in der Gesamthöhe von 541.374.067 € <sup>71</sup> . Hinzu kommt mit rd. 375.400 € die Beteiligung des Landes am gezeichneten Kapital der Nordwestdeutschen Klassenlotterie.
Summe	12.904,68	

<sup>66</sup> Abweichend von der in der Anlage III der Haushaltsrechnung 2004 noch abgedruckten Abschlussbilanz zum 31.12.2003 wurde für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) die am 22.08.2005 testierte Abschlussbilanz zum 31.12.2004 für die Berechnung der Daten zu Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken zugrunde gelegt (vgl. Vorlage 14/174). Weniger gegenüber dem Vorjahr aufgrund von Wertkorrekturen und außerplanmäßigen Abschreibungen.

<sup>67</sup> Addierte Werte des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2004.

<sup>68</sup> Berichte der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB NRW zu den Jahresabschlüssen 2004.

<sup>69</sup> Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

<sup>70</sup> Die Sondervermögen enthalten sowohl das Kapital des Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW in Höhe von 584,64 Mio. € als auch das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds von 79,43 Mio. € sowie der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse von 65,91 Mio. € (vgl. Anlage II, Band I Seite 121 der Haushaltsrechnung 2004). In den für die Schul- und Studienfonds aufgeführten Kapitalwerten sind folgende Darlehensforderungen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb enthalten: Bezüglich des Bergischen Schulfonds: 7,67 Mio. €, bezüglich des Münster'schen Studienfonds: 17,89 Mio. €. Differenzen durch Rundungen.

<sup>71</sup> Beteiligungsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2003 nach dem Stand von April 2004 (Vorlage 14/2 bzw. 13/3345). Berücksichtigt wurden nur die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 Landshaushaltsordnung (LHO) sowie der Landesbank NRW, nicht jedoch das Grundkapital an der Wohnungsbauförderungsanstalt.



Darüber hinaus wurde das Sondervermögen BLB NRW durch § 2a HG 2004 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 274,8 Mio. € aufzunehmen<sup>72</sup>. Neu aufgenommen wurden im Haushaltsjahr 2004 Darlehen i. H .v. insgesamt 267,0 Mio. €

## 7.2.2 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>73</sup>.

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

Im Jahre 2004 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 6.884,7 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um 14,3 v. H. Die Quote der Unterdeckung entspricht damit in etwa der des Vorjahres 2003.

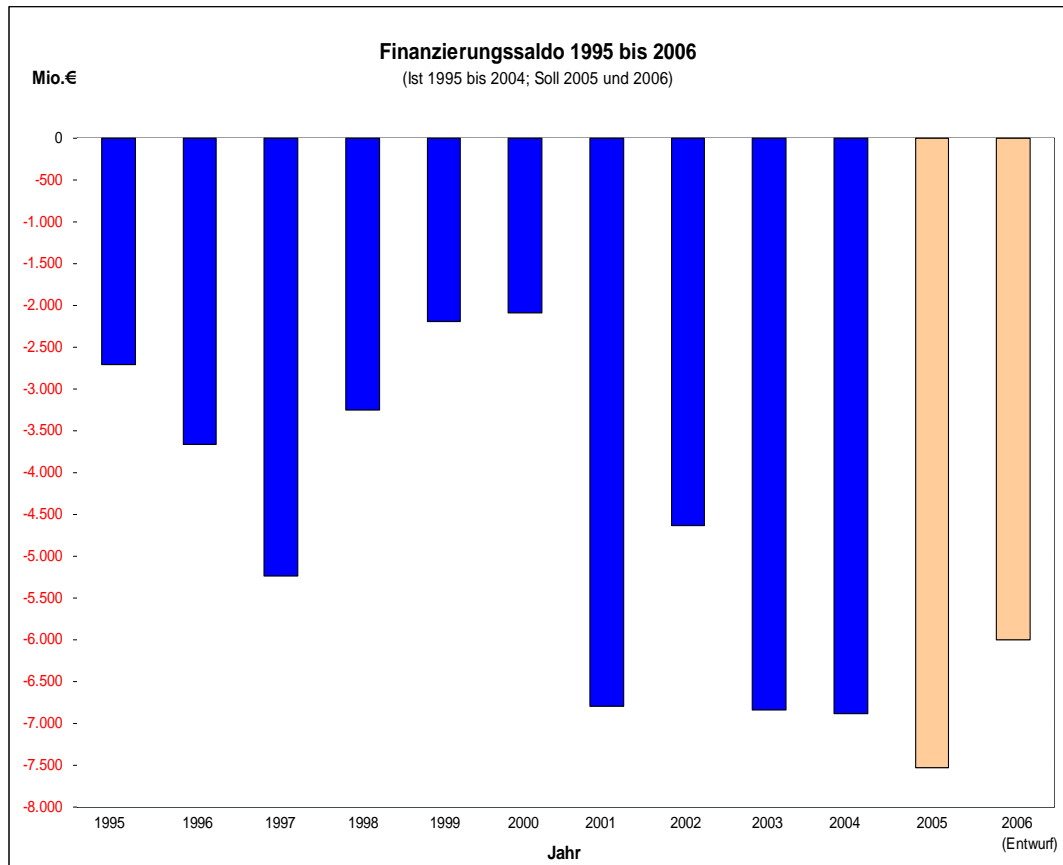
---

<sup>72</sup> Für das Haushaltsjahr 2005, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, betrug die Kreditermächtigung 280,1 Mio. €

<sup>73</sup> Diese Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen.



Der negative Finanzierungssaldo hat sich in den letzten Haushaltsjahren im Vergleich zu 1995 mehr als verdoppelt. Er weist für 2005 einen neuen Höchststand aus:





Darüber hinaus hat der BLB NRW von der ihm nach § 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW/Bau und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLBG) in Verbindung mit § 2a HG 2001 bis 2004 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme in der Gesamthöhe von 1.025.814.594 € Gebrauch gemacht. Dieser Betrag ist in der Haushaltsrechnung 2004 zu Abschnitt VI a als Gewährleistungsverpflichtung des Landes für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb ausgewiesen. Es handelt sich um den kumulierten Betrag der in den Jahren 2001 bis 2004 getätigten Kreditaufnahmen. Gegenüber dem in 2003 bestehenden Betrag von 758.814.594 € hat sich die Verbindlichkeit zum Jahresende 2004 insoweit um 267 Mio. € bzw. um rd. 35,2 v. H. erhöht. Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2005 betragen die Schuldverpflichtungen des BLB NRW zum 31.12.2005 insgesamt 1.130.250.000 €.

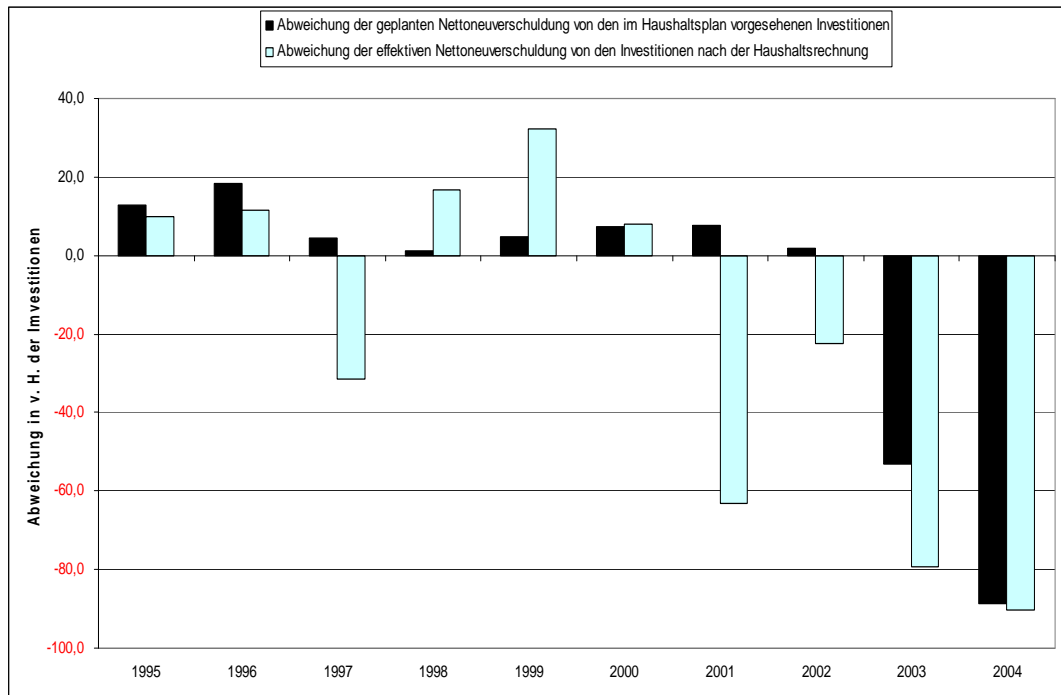
Entgegen der Darstellung in der Haushaltsrechnung besteht nicht nur das Haftungsrisiko des Landes nach § 3 BLBG i. V. m. den jährlichen Haushaltsgesetzen; vielmehr handelt es sich um Schulden, die letztlich dem Land selbst zuzurechnen sind.

#### **7.2.4 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 Landesverfassung; § 18 Abs. 1 LHO).



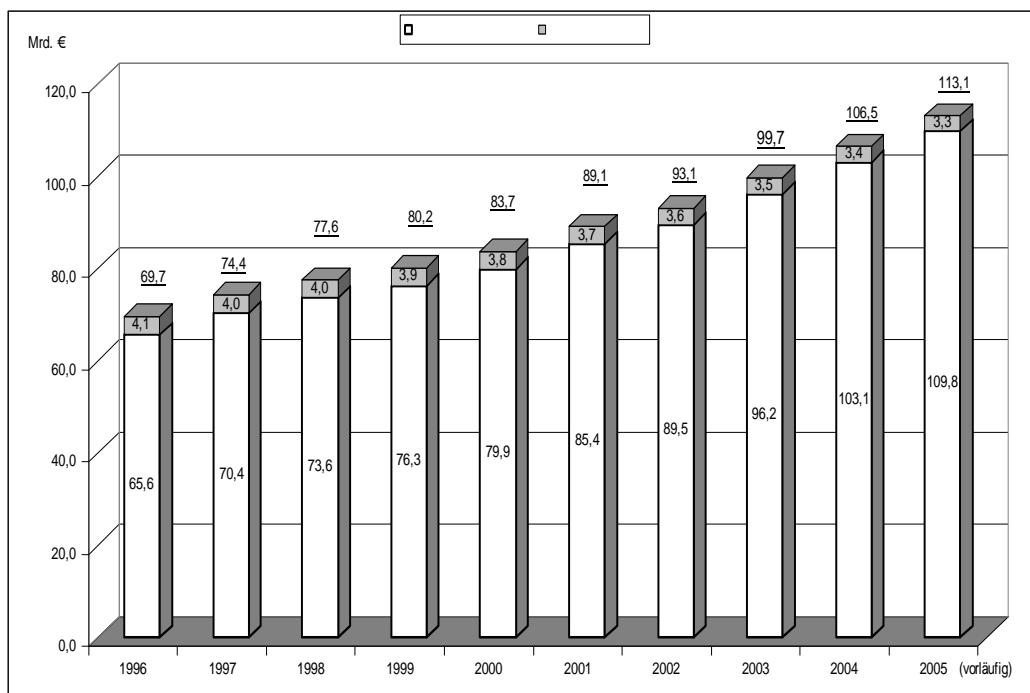




Wie aus der Grafik erkennbar, ist die Kreditfinanzierungsgrenze im **Haushaltsvollzug 2004** – seit dem Jahr 2001 zum vierten Mal in ununterbrochener Reihenfolge – überschritten worden; erstmals im Jahr 2003 wurde die Kreditfinanzierungsgrenze bereits bei der **Haushaltsaufstellung** unter Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschritten. Für das Jahr 2004 hatte der Haushaltsgesetzgeber bei der Verabschiedung des 2. NHG 2004 ebenso wie bereits 2003 die Überschreitung der Investitionsgrenze mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

Auch die Nettoneuverschuldung für 2005 liegt nach dem zweiten NHG 2005 bereits um 1.425,1 Mio. € und die für den Haushalt 2006 (Entwurf) um 2.590,4 Mio. € über der Kreditfinanzierungsgrenze. Zur Begründung für die jeweilige Überschreitung der sog. Regellobergrenze nach Art. 83 Satz 2 LV NRW beruft sich die Landesregierung nicht auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern darauf, dass es angesichts der unabdingbaren Ausgaben aufgrund der bundesrechtlichen Verpflichtungen und der landesverfassungsrechtlichen Vorgaben objektiv





Die Entwicklung verdeutlicht einen ständig ansteigenden Schuldenstand. Die jährlichen Steigerungsraten fallen mit 4,5 v. H. von 2001 auf 2002, 7,1 v. H. von 2002 auf 2003, 6,7 v. H. von 2003 auf 2004 und 6,3 von 2004 auf 2005 allerdings unterschiedlich aus.

Der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2005 übersteigt mit rd. 113,1 Mrd. € sogar noch die für das Jahr erstellte Prognose von 110,9 Mrd. €<sup>82</sup>. Die aktualisierte Finanzplanung<sup>83</sup> sieht für das Jahresende 2006 einen Schuldenstand von 119,2 Mrd. € und für das Jahresende 2007 einen von 124,2 Mrd. € vor. Für 2008 wurden 128,7 Mrd. € und für 2009 wurden 132,6 Mrd. € prognostiziert.

<sup>82</sup> Finanzplanung 2004 bis 2008 (Drs. 13/6100) nach dem Stand von November 2004.

<sup>83</sup> Finanzplanung 2005 bis 2009 (Vorlage 14/190) nach dem Stand von Dezember 2005.



Haushalts- jahr	Einnahmen im Zusam- menhang 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. €						
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
2005	10,76	4,78	5,77	0,13	64,29	54,65



## 9 Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts

### 9.1 Entwicklung

Seit den ausgehenden 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts sind die Haushalte des Bundes und der Länder, so auch der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen, dadurch geprägt, dass die Ausgaben zunehmend nicht mehr durch eigenfinanzierte Einnahmen gedeckt werden. Die Schere zwischen den Ausgaben und den Einnahmen öffnete sich seit den 80er Jahren stetig; der Abstand zwischen Ausgaben und Einnahmen nimmt von Jahr zu Jahr zu. Er erreichte seinen bisherigen Höchststand im Jahr 2005 mit rd. 7,5 Mrd. €<sup>86</sup>.

Die Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen stieg von rd. 25,7 Mrd. € im Jahre 1981, dem Jahr, in dem zur Eindämmung der Personal- und Sachausgaben erstmals Bewirtschaftungsbeschränkungen erlassen wurden<sup>87</sup>, auf rd. 113,1 Mrd. € zum 31.12.2005<sup>88</sup>. In einem Zeitraum von nur 25 Jahren hat sich die Verschuldung des Landes damit mehr als vervierfacht und macht mehr als das zweifache Haushaltsvolumen eines Jahres aus.

Ausgehend vom Haushaltsvolumen des Jahres 2006 von rd. 48,5 Mrd. € betragen die eigenfinanzierten Einnahmen nur noch rd. 42,5 Mrd. €<sup>89</sup>. Der für Ende 2006 zu erwartende Stand der Verschuldung von dann 119,2 Mrd. € übersteigt diesen Betrag um das 2,8-fache.

---

<sup>86</sup> 2. Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) 2005 vom 15.12.2005 (GV. NRW. S. 936). Siehe hierzu auch vorstehende Ausführungen zu Nr. 7.2.2.

<sup>87</sup> Durch im Haushaltsplan ausgewiesene „Globale Minderausgaben“.

<sup>88</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 7.2.5 – Schuldenstand –.

<sup>89</sup> Die eigenfinanzierten Einnahmen ergeben sich aus den um die Einnahmen aus Kreditmarktmitteln, Entnahmen aus Rücklagen und Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Gesamteinnahmen des Haushalts (s. hierzu Darstellung zu Abschnitt II Nrn. 2 und 3 der Finanzierungsübersicht). Siehe hierzu auch vorstehende Ausführungen zu Nr. 7.2.2.





tatsächliche Ausmaß der auf das Land vor allem in den nächsten zwanzig Jahren zukommenden Versorgungsverpflichtungen.

Die kamerale Darstellung des Haushalts verstellt hierbei den Blick auf die tatsächlichen Verbindlichkeiten des Landes. Deshalb strebt Nordrhein-Westfalen ebenso wie einige andere Länder eine verbesserte Transparenz der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Haushalts- und Rechnungswesens an. Für Nordrhein-Westfalen hat die frühere Landesregierung die Entscheidung getroffen, das Haushaltswesen der Landesverwaltung ab dem Jahr 2008 grundlegend zu modernisieren mit dem Ziel, dieses auf eine integrierte Verbundrechnung auf Basis der doppelten Buchführung umzustellen<sup>94</sup>.

Für den kommunalen Bereich hat das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen nach der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Zusammenhang mit der Erfassung, Bewertung und Bilanzierung aller Verpflichtungen der Gemeinden bereits angeordnet, dass auch die Versorgungsanwartschaften der Beamten einer Gemeinde hierzu gehören, die als Verpflichtungen des Dienstherrn in voller Höhe als Pensionsrückstellungen in der kommunalen Bilanz anzusetzen sind<sup>95</sup>.

Ziel des „neuen Haushalts- und Rechnungswesens“ ist die Erfassung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und der impliziten Schulden im öffentlichen Haushalt. Hierzu gehören auch die nach kaufmännischen Kriterien zu bildenden Pensionsrückstellungen. Diese belaufen sich für Nordrhein-Westfalen nach einem im Auftrag des FM 2004 erstellten versicherungsmathematischen Gutachten<sup>96</sup> zum Ende des Jahres 2004 auf rd. 106 Mrd. €. In den Folgejahren ergibt sich dem Gutachten zufolge ein jährlicher Steigerungsbetrag von 2,2 Mrd. €, der dem errechneten Gesamtbetrag für jedes Folgejahr hinzuzurechnen ist. Bezogen auf das Haushalts-

---

<sup>94</sup> Siehe Vorlage 14/298.

<sup>95</sup> Siehe Durchführungshinweise zur Bewertung von Pensionsverpflichtungen, Rd.Erl. des IM NRW vom 04.01.2006 (MBl. NRW. 2006, S. 32).

<sup>96</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.10 und Drs. 13/4952.



nen. Es ergeben sich damit bereits Gesamtverpflichtungen von rd. 220 Mrd. €. Diese gesamte faktische Schuldverpflichtung des Landes beträgt mehr als das vierfache Haushaltsvolumen eines Haushaltsjahres. Nach Abzug der Einnahmen aus Kreditaufnahmen und der sonstigen Einnahmen mit nur einmaligem Effekt auf den Landeshaushalt beträgt die Schuldverpflichtung mehr als das Fünffache der eigenfinanzierten Einnahmen des Haushaltsjahres 2005.

### **9.3 Höhe des strukturellen Haushaltsdefizits, Konsolidierungsbedarf**

Angesichts der ständig steigenden Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen sind nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen in einem überschaubaren Zeitraum unumgänglich, um die strukturellen Schwächen des defizitären Landeshaushalts zu beheben.

Die Landesregierung selbst hatte das „strukturelle Defizit“ des Landeshaushalts mit rd. 7 Mrd. € bezeichnet<sup>99</sup>; dies entspricht – bezogen auf das Volumen des zweiten Nachtragshaushalts 2005 – immerhin nahezu 17 v. H. der ordentlichen eigenfinanzierten Einnahmen.

Eine nachhaltige Finanzpolitik erfordert die Rückführung des derzeitigen Finanzierungsdefizits, das zuletzt schon bei der Haushaltsplanung zu einer über die Kreditfinanzierungsgrenze hinausgehenden Kreditaufnahme geführt hat<sup>100</sup>.

Erstes Ziel einer nachhaltigen Haushaltsaufstellung muss es sein, die laufenden Ausgaben aus den laufenden – eigenfinanzierten – Einnahmen zu decken. Mittelfristig muss die Nettoneuverschuldung Schritt für Schritt zurückgeführt werden.

Ohne Berücksichtigung der zum Haushaltsausgleich herangezogenen Kreditfinanzierung bleiben die Einnahmen deutlich hinter den Ausgaben

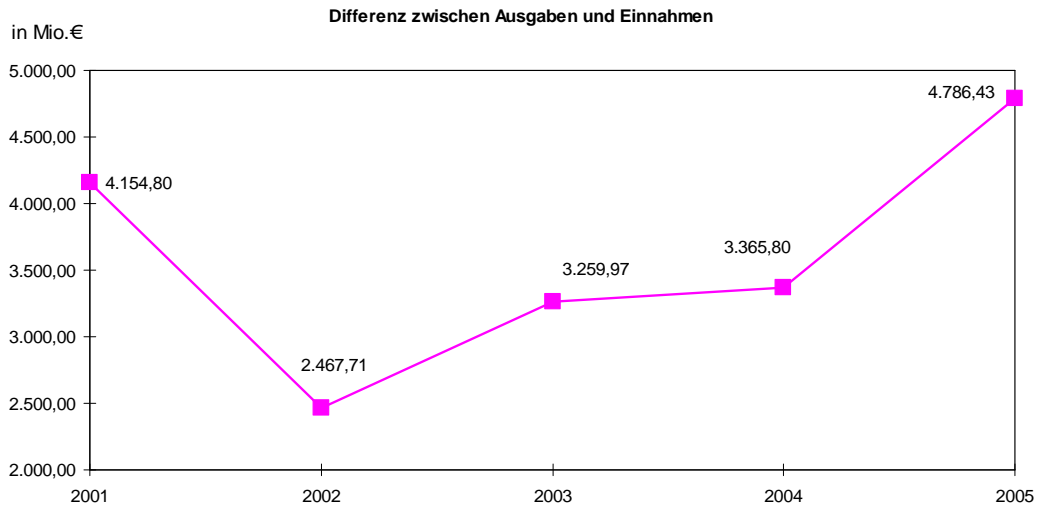
---

<sup>99</sup> Siehe Presseerklärung des Landespresse- und Informationsamtes vom 29.07.2005.

<sup>100</sup> Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nrn. 7.2.4 und 7.2.5.

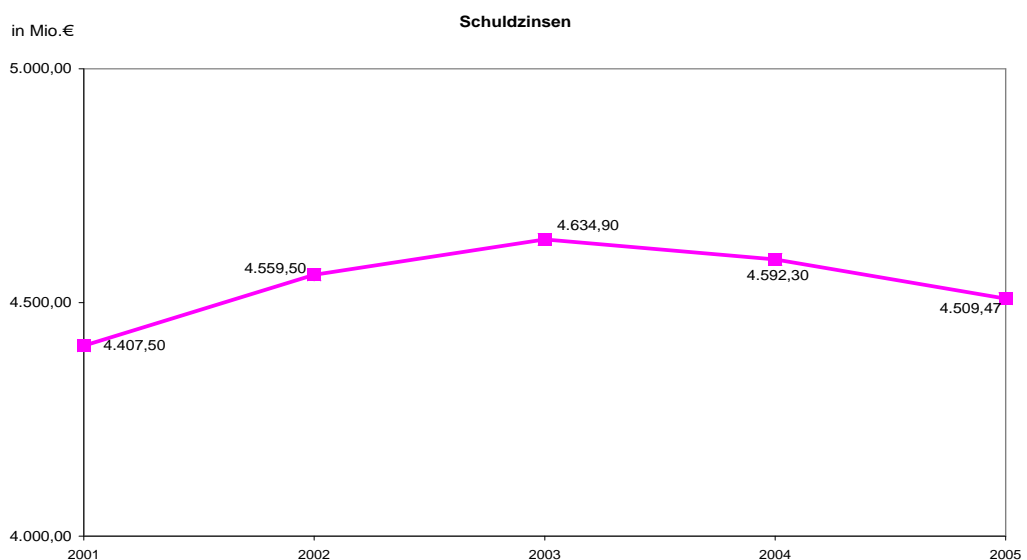


Die Differenz zwischen den dargestellten Ausgaben und Einnahmen<sup>103</sup>, stellt sich wie folgt dar:



In Höhe der jeweils zum Jahresende bestehenden Defizite konnte das Land seine Ausgaben nicht mehr aus den ordentlichen eigenfinanzierten Einnahmen bestreiten. Dies bedeutet, dass das Land auch Zinszahlungen durch Kreditaufnahme finanziert.

Die Schuldzinszahlungen für Kreditmarktmittel nahmen im Haushaltsvollzug der Jahre 2001 bis 2005 folgende Entwicklung:



<sup>103</sup> Die Differenz zwischen den ohne Kreditaktivitäten ermittelten Ausgaben und Einnahmen wird im Schrifttum auch mit dem Begriff „Primärdefizit“ bezeichnet (s. hierzu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“, Heft 71 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF).



Im betrachteten 5-Jahreszeitraum hat das Finanzierungsdefizit des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts im Jahre 2005 mit 9.295,9 Mio. € einen neuen Höchststand erreicht. Gegenüber dem bisherigen Tiefstand von 7.027,21 Mio. € in 2002 beträgt der Anstieg rd. 32,3 v. H.

Die Pro-Kopf-Verschuldung (bezogen auf die Landesschulden) stieg von 4.814 € (Ist) im Jahre 2001 auf 6.267 € (Soll) im Jahr 2005<sup>106</sup> und wird nach den Daten zum Haushalt 2006 (*Entwurf*) den Stand von 6.293 € (Soll) erreichen.

Die Tatsache, dass das Land Nordrhein-Westfalen weiterhin Nettozahler in den Länderfinanzausgleich ist<sup>107</sup>, ergibt sich aus der Finanzkraft des Landes im Vergleich zu den übrigen Ländern und den aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem folgenden Zahlungsverpflichtungen. Aus diesem Umstand kann keinesfalls geschlossen werden, dass die Haushaltssituation des Landes ein Umsteuern in Richtung einer nachhaltigen Finanzpolitik entbehrlich macht.

#### **9.4 Vorschläge der Expertenkommission zur Haushaltskonsolidierung**

Die von der Landesregierung eingesetzte „Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW“ bezeichnet in ihrem Abschlussbericht das derzeitige Defizit des Landeshaushalts mit 12,8 v. H. des Haushaltsvolumens. Bezogen auf das Haushaltsvolumen des zweiten Nachtragshaushalts 2005 ergäben dies rd. 6,5 Mrd. €. Ohne sofort zu ergreifende Gegenmaßnahmen würden die Ausgaben jährlich um rd. 1,3 Mrd. € steigen; das Defizit würde bis zum Jahre 2010 rd. 10 Mrd. € erreichen. Die Kommission sieht zu realisierende Sanierungschancen von

---

<sup>106</sup> Siehe "Eckdatenübersicht Haushalt NRW", Anlage zur Pressekonferenz des Finanzministers Dr. Linssen am 08.12.2005 zum Haushaltsentwurf 2006 ("Konsolidieren - Modernisieren - Investieren", <http://www.fm.nrw.de/cgi-bin/fm/custom/pub/visit.cgi?lang=1&ticket=guest&oid=1099>).

<sup>107</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.14.





den Gesamtausgaben 2005 abgezogen werden<sup>110</sup>. Es ergibt sich dann ein Betrag von 50.717,3 Mio. €. Diese Ausgaben weisen aber noch eine Reihe von Besonderheiten auf<sup>111</sup>, so dass sie vor einem Zeitreihenvergleich wie folgt zu bereinigen sind<sup>112</sup>:

Gesamtausgaben 2005 (Plan) nach Bereinigung um Drittmittel der Hochschulen	50.717,3 Mio. €
abzgl. Kapitalmaßnahme bei WestLB AG (Kap. 20 610 Tit. 831 13)	1.392,0 Mio. €
abzgl. Kapitalzuführung an BVG (Kap. 20 610 Tit. 831 31)	330,0 Mio. €
abzgl. Kapitalzuführung an den BLB NRW (Kap. 12 700 Tit. 831 10)	613,6 Mio. €
<b>um Sondereffekte bereinigte Gesamtausgaben 2005 (Plan)</b>	<b>48.381,7 Mio. €</b>

Werden diese bereinigten Ausgaben für 2005 der Finanzplanung 2005 bis 2009 zugrunde gelegt, ist über den gesamten Betrachtungszeitraum, d. h. auch von 2005 auf 2006, ungeachtet aller Sparanstrengungen statt einer Verringerung ein weiterer Anstieg der Gesamtausgaben festzustellen<sup>113</sup>.

Der von der Kommission vorgeschlagene Stellenabbau soll nicht in vollem Umfang vorgenommen werden. Die Landesregierung plant, die Verwaltungsbereiche aller Ressorts in den jährlichen 1,5%igen Stellenabbau der übrigen Verwaltung einzubeziehen; allerdings werden die Bereiche Schule und Hochschule sowie die Kernbereiche der von der Landesregierung als besonders belastet bezeichneten Aufgaben - Polizei, Justiz und Finanzverwaltung - von dem Stellenabbau ausgenommen<sup>114</sup>. Nach den Erläute-

---

<sup>110</sup> OGr. 28 bei Einzelplan 06: 351,6 Mio. € (siehe Vorlage 14/190 S. 36, Fußnote 22).

<sup>111</sup> Siehe Vorlage 14/190 S. 1, Fußnote 1.

<sup>112</sup> Siehe hierzu auch vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.15.

<sup>113</sup> Unter Berücksichtigung der in den Haushaltsjahren 2003 bis 2005 vom Land kreditierten Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs ergeben sich keine grundsätzlichen Abweichungen (vgl. auch Drucksache 14/300).

<sup>114</sup> Vorlage 14/90; Niederschrift über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 22.09.2005 (APr 14/43 zu TOP 2 und 3) sowie Begründung zum Haushaltsgesetz 2006, Abschnitt A II 2 Buchst. a) – Personalausgaben – (Entwurf).



Nach Pressemitteilungen sollen sich die finanziellen Auswirkungen für die Länder auf geschätzte Mehreinnahmen von zunächst rd. 7,2 Mrd. € im Jahr 2007 mit jährlich weiter steigenden Raten bis zu geschätzten rd. 12,2 Mrd. € im Jahr 2010 belaufen. Gemessen an der bisherigen Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen am Steueraufkommen für die Länder in der Gesamtheit ergäbe sich hieraus ein Anteil, der zwischen 1,6 und 2,5 Mrd. € jährlich liegen könnte.

Für den Haushalt 2006 rechnet die Landesregierung nach dem vorgelegten Entwurf<sup>118</sup> mit Steuereinnahmen von 34,95 Mrd. €, dies wären 605 Mio. € mehr als nach der Einnahmeerwartung (Haushalts-Soll) für 2005<sup>119</sup>. Infolge der vom Bundesrat gefassten steuerrechtlichen Beschlüsse für den Finanzplanungszeitraum ab 2007 sind die Ansätze der Steuereinnahmen für die Folgejahre weiter angehoben worden<sup>120</sup>.

Damit wird insoweit die Einnahmesituation des Landes Nordrhein-Westfalen verbessert. Der erhöhte Steuerzufluss könnte durchaus zu einer verringerten Nettokreditaufnahme führen. Angesichts der Größenordnung der strukturellen Probleme des Haushalts ist hiermit jedoch lediglich eine Verringerung, nicht aber die Beseitigung des Defizits verbunden. Gegenüber den Steuereinnahmen kommt den Einnahmen aus Gebühren kaum eine relevante Größenordnung zu.

Eine weitere Möglichkeit, eigenfinanzierte – außerordentliche – Einnahmen zu erzielen, wird oft darin gesehen, Erlöse aus Veräußerungen von Vermögen oder Vermögensbeteiligungen des Landes in den Landeshaushalt einzustellen. Dies gilt aber nur, wenn die Erlöse zur Schuldentilgung verwendet werden. Durch die Zuführung von (einmaligen) Vermögensver-

---

<sup>118</sup> Siehe Drs. 14/1000 und Aufstellung zum Entwurf des Haushaltsplans 2006 im Epl. 20 Kapitel 20 010 HGr 0.

<sup>119</sup> Aus der Gruppierungsübersicht zum Haushaltsplan 2006 - *Entwurf* - ist bei der HGr. 0 (Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel) ein kumulierter Ansatz von 35.315,4 Mio. € ersichtlich.

<sup>120</sup> Siehe Hinweise zu Nr. 3.6 - Einnahmeplanung - sowie Daten der Mittelfristigen Finanzplanung in der Übersicht 2 der Finanzplanung 2005 - 2009 des FM NRW mit weiteren Hinweisen zu BR-Drs. 855/05, 856/05 und 857/05 (Vorlage 14/190).



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

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

#### **10 Wirtschaftlichkeit des Projektes EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen)**

*Die Wirtschaftlichkeit des Projektes EPOS.NRW ist nur gegeben, wenn sich die Kosten hierfür in einem angemessenen Zeitraum amortisieren. Neben Kostenkontrollen sind verbindliche Vorgaben zu dem zu erwirtschaftenden Nutzen unerlässlich. Schon bei der Erprobung des fachlichen Rahmenkonzeptes in den Modellbehörden müssen überschlägig erwartete Kosten der Modellphase und Nutzenziele ermittelt werden, um nach Abschluss dieser Phase eine Erfolgskontrolle durchführen zu können. Diese Evaluation ist als Entscheidungsgrundlage für die weitere Fortführung des Projektes EPOS.NRW unbedingt erforderlich.*

##### **10.1 Vorbemerkung**

Bund und Länder sind verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) zu regeln (Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz, § 1 S. 2 HGrG). Nach dem HGrG ist das kamerale System mit der Buchung von Einnahmen und Ausgaben für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder anzuwenden. Zusätzlich wurde die Einführung Neuer Steuerungsinstrumente unter Wahrung des



## **10.2 Das Projekt EPOS.NRW**

Im Jahr 2003 wurde das Projekt EPOS.NRW mit der Zielrichtung begonnen, das Haushaltswesen der Landesverwaltung zu modernisieren und auf Produkthaushalte umzustellen. Externe Gutachter haben vorgeschlagen, das dem Landeshaushalt zugrunde liegende Rechnungswesen in allen Behörden auf ein System der Integrierten Verbundrechnung (IVR) auf Grundlage der doppelten Buchführung mit den vier Komponenten Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und KLR umzustellen. Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung der IVR enthält ein fachliches Rahmenkonzept, dessen erste Fassung 2004 erstellt worden ist. Dieses soll in Modellbehörden zur Vorbereitung einer abschließenden Kabinettsentscheidung erprobt werden. Im März 2005 wurde ein IT-Vorkonzept verabschiedet, das die Grundlage für die informationstechnische Umsetzung des fachlichen Rahmenkonzeptes darstellen soll.

In einer Folgeuntersuchung zur "Ermittlung der Kosten und Einschätzung des Nutzens des Projektes EPOS.NRW" kommen die Gutachter zu der Empfehlung, die IVR unter den in dieser Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) und dem fachlichen Rahmenkonzept definierten Rahmenbedingungen und unter Einhaltung der von ihnen beschriebenen Restriktionen umzusetzen. Kosten für Vorleistungen der Vergangenheit, insbesondere bei den Behörden, die bereits die KLR und evtl. weitere Elemente der IVR eingeführt haben, wurden in die Untersuchung nicht einbezogen. Zur Begründung wurde angeführt, diese seien nur noch unvollständig ermittelbar. Ob bei der Ermittlung des Nutzens bereits ausgebrachte kw-Vermerke berücksichtigt worden sind, lässt sich dem Gutachten nicht entnehmen.

In der KNA wurden sowohl zahlungsrelevante Auswirkungen als auch mögliche Opportunitätseffekte, d. h. Kosten bzw. Nutzen für bereits vorhandenes Personal ohne zusätzliche Zahlungsrelevanz betrachtet. Für den bedeutsamen Bereich der Personalkosten wurde pauschal unterstellt,





ma sei so dokumentiert, dass jederzeit bei Veränderung oder Konkretisierung von Rahmenbedingungen und Prioritätensetzung innerhalb der Landesverwaltung Konsequenzen für das Gesamtergebnis abgeleitet werden könnten. Insgesamt liefere das Ergebnis eine wertvolle Basis für die detaillierte Projektplanung der Umsetzung der IVR. Des Weiteren seien die konkreten Eckpunkte für ein Umsetzungs-Controlling hiermit geliefert. Die Gutachter weisen ausdrücklich darauf hin, dass zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Fach- und IT-Konzeptes ein zentrales Projektmanagement sei, das in enger Abstimmung mit den Ressorts die Planung, das Controlling und die Steuerung des Umsetzungsprojektes zu übernehmen habe. Dabei sei eine systematische Verknüpfung mit den Inhalten des vorbereitenden fachlichen Rahmenkonzeptes sowie den Hypothesen der KNA sicherzustellen, damit die erfolgsrelevanten Implikationen angemessene Berücksichtigung finden könnten. Außerdem wird empfohlen, nach der Auswahl des Standard-IVR-Anbieters eine differenzierte Vergleichsrechnung bzgl. der Wirtschaftlichkeit eines Parallelbetriebes mehrerer IVR-Systeme zu erstellen. Schon für die Pilotprojekte sollten klare Zielvorgaben für die Umsetzung einzelner Projektbestandteile definiert werden, um sowohl inhaltliche Plausibilitäten des Rahmenkonzeptes als auch monetäre und zeitliche Umsetzungserfordernisse zu bewerten. Ergänzend solle die Realisierung von Nutzenzielen Gegenstand der Projektbewertung sein.

Die KNA war im April 2005 Grundlage für die Entscheidung der Landesregierung, das fachliche Rahmenkonzept in Modellprojekten zur Vorbereitung einer abschließenden Kabinettentscheidung zu erproben.

### **10.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Gutachten dahingehend untersucht, welche Rückschlüsse zur Wirtschaftlichkeit des Projektes



#### **10.4 Weiterer Schriftwechsel**

Das FM will die Frage, wann neue KNA bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen sind, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entscheiden, um den Kostenblock möglichst gering zu halten. Auch hält das FM das Projekt EPOS.NRW weiterhin für unerlässlich, da nur so abseits der "Rasenmähermethode" spezifische Einsparpotenziale erkannt werden könnten. Zu dem geforderten zentralen Projektmanagement einschließlich Projektcontrolling und -monitoring führt das FM ohne nähere Darlegungen Schwierigkeiten aufgrund des Ressorthoheitsprinzips an. Die Vorgabe von Nutzenpotenzialen wird abgelehnt, weil sie der Philosophie des Projektes EPOS.NRW widerspreche. Außerdem sei es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, die globalen Nutzenpotenziale bis auf einzelne Produktbereiche zu verteilen, da sich der Nutzen erst progressiv über einen längeren Zeitraum aufbaue.

Die Ausführungen des FM überzeugen den LRH nicht. Der LRH leitet seine Forderung nach Vorgabe von Nutzenpotenzialen ebenso aus dem Text der KNA ab wie die Forderung nach fortzuführenden sowie weiteren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Nach Ansicht des LRH müssten diese von der Landesverwaltung mit vertretbarem Aufwand und eigenem Personal zu erstellen sein, zumal nach den Aussagen der Gutachter das Berechnungsschema der KNA so dokumentiert ist, dass jederzeit bei Veränderung oder Konkretisierung von Rahmenbedingungen und Prioritätensetzung innerhalb der Landesverwaltung Konsequenzen für das Gesamtergebnis abgeleitet werden können.

Die Aussage des FM, dass der Landesregierung nur durch die mit der Einführung von EPOS.NRW verbundenen Neuerungen ein Instrument an die Hand gegeben werde, wie abseits der "Rasenmähermethode" spezifische Einsparpotenziale erkannt werden könnten, ohne dass jeweils gesonderte Organisationsuntersuchungen durchgeführt werden müssten, wird vom



Sanktionsmechanismen zu entwickeln, die bei einer deutlichen Verfehlung der jeweiligen Ziele greifen.

Der Schriftwechsel mit dem FM dauert an.



Der Modellversuch wurde durch das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) wissenschaftlich begleitet; er endete aufgrund zeitlicher Befristung am 31.12.2005. Der LRH war in der den Modellversuch unter der Leitung des IM begleitenden Arbeitsgruppe vertreten.

Der LRH hat unter Berücksichtigung von regionalen, strukturellen und finanziellen Gesichtspunkten im Jahr 2005 bei fünf der insgesamt sechzehn zu diesem Zeitpunkt noch am Modellversuch teilnehmenden Gebietskörperschaften eine Querschnittsprüfung von mit Zuwendungen geförderten Maßnahmen durchgeführt. Er ist dabei insbesondere den Fragen nachgegangen,

- ob durch die Aufhebung des Nachverhandlungsverbots und den damit einhergehenden geänderten Verfahrensabläufen zusätzliche Korruptionsgefahren geschaffen wurden,
- wie hoch die bezogen auf alle Vergabemaßnahmen nach der VOB/A im Rahmen des Modellversuchs erzielten Einsparungen tatsächlich waren,
- ob die vom Land NRW mit Zuwendungen geförderten Maßnahmen aus den Bereichen Städtebauförderung, Förderung des Straßen- und Brückenbaus sowie des Öffentlichen Personennahverkehrs nach den Modellversuchsbedingungen durchgeführt wurden.

## **11.2 Zusätzliche Korruptionsgefahren**

Der LRH hat festgestellt, dass die durch den Modellversuch, insbesondere durch das Nachverhandlungsverfahren, bedingten Änderungen der Verfahrensabläufe die Korruptionsanfälligkeit bei Vergaben erhöht hatten.

Im Gegensatz zu den Vergabeverfahren nach der VOB/A mit einem öffentlichen Eröffnungstermin (§ 22 VOB/A) war die Anwesenheit der Bieter im Rahmen des Modellversuchs bei der Eröffnung der Angebote (Submissi-





Nach Auffassung des LRH in seiner Entscheidung vom 27.07.2005 führen die Befreiungen von Vorgaben der VOB/A im Rahmen des Modellversuchs durch die Möglichkeit der Nachverhandlung zur Einschränkung des Wettbewerbs, zur Intransparenz des Vergabeverfahrens und zur Verstärkung der Korruptionsgefahren. Die VOB stellt eine wirkungsvolle Grundlage für die korrekte Vergabe von Bauleistungen dar, da mit ihr die für das öffentliche Vergabewesen erforderliche Transparenz geschaffen wird. Gerade diese Transparenz bietet Gewähr dafür, dass unkorrekte oder korrupte Verhaltensweisen von Beteiligten auf ein Minimum reduziert werden.

Zu den Feststellungen des LRH führt das IM in seiner Stellungnahme vom 06.09.2005 aus, dass es die vom LRH aufgezeigten Korruptionsgefahren bereits im Vorfeld des Modellversuchs gesehen habe. Um ihnen entgegenzuwirken, seien in den Erlass zur Durchführung des Modellversuchs und den dazu ergangenen Verfahrensvorschriften entsprechende Regelungen eingefügt worden. So seien die Nachverhandlungen zu dokumentieren und durch einen Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes bzw., wenn die Kommune nicht über ein solches Amt verfüge, durch einen geeigneten und nicht mit dem Vergabeverfahren befassten Mitarbeiter zu begleiten (Vier-Augen-Prinzip, unabhängiger Dritter). Die Ausnahmen ständen unter der Prämisse, dass die Aufträge im fairen Wettbewerb vergeben würden und das Diskriminierungsverbot eingehalten werde. Der Zuschlag werde unverändert auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt; die einschlägigen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung seien einzuhalten. Vor Weiterem sollten die Ergebnisse des Evaluationsberichts des FÖV abgewartet werden.

Die Ausführungen des IM, so der LRH in seiner Entscheidung vom 05.12.2005, relativieren die Feststellungen zum Modellversuch nicht. So ersetzt z. B. das Vier-Augen-Prinzip keine unabhängigen Kontrollstrukturen und rechtfertigt auch nicht den Verzicht auf die Einhaltung von Vorschriften bei Ausschreibungen, wie etwa den Eröffnungstermin nach



Aufgrund der mit dem Modellversuch verbundenen Erfahrungen äußerten einige Kommunen, dass sie hinsichtlich der Preisnachlässe den Eindruck gewonnen hätten bzw. nicht ausschließen könnten, dass die Bieter einen Aufschlag in ihr Angebot einkalkuliert hätten, um bei der Nachverhandlung noch Nachlässe gewähren zu können.

Als Fazit seiner Feststellungen hat der LRH dem IM mitgeteilt, dass insgesamt das mit dem Modellversuch erhoffte Ziel, durch die Befreiungen von der Pflicht zur Anwendung bestimmter Vergabevorschriften der VOB/A zu deutlichen Einsparungen bei der Auftragsvergabe kommen zu können, nicht erreicht worden ist.

Das IM weist in seinem Schreiben vom 06.09.2005 darauf hin, dass es bei dem offen angelegten Modellversuch nicht nur um Einsparungen gegangen sei. Es sollte auch festgestellt werden, ob die Befreiungen von den Vergabevorschriften gegenüber dem in der VOB/A vorgesehenen Verfahren zu Qualitätssteigerungen sowie zu besseren technischen Lösungen geführt hätten. Auch hier sollten die Ergebnisse der Evaluation durch das FÖV abgewartet werden.

Der LRH hat in seiner weiteren Entscheidung vom 05.12.2005 dem IM entgegnet, dass in Bezug auf die erzielten prozentualen Einsparergebnisse auch das FÖV in seinem 2. Zwischenbericht vom 26.10.2005 zu einem ähnlichen Ergebnis wie der LRH komme. Für Qualitätssteigerungen bzw. bessere technische Lösungen in größerem Umfang ergäben sich nach dem 2. Zwischenbericht keine Anhaltspunkte. Danach hielten sich hinsichtlich der Auswirkungen des Modellversuchs auf die Qualität der Baumaßnahmen Verbesserungen respektive Verschlechterungen mit je 3 v. H. die Waage. Die Anzahl der schweren Mängel bei der Ausführung hätte in den Modellverfahren bei 4 v. H. gelegen; bei den Vergabeverfahren der vom FÖV zum Vergleich herangezogenen Kommunen seien keine schweren Mängel festgestellt worden.



aufgegriffen. Das IM teilt insbesondere die Einschätzung des LRH, dass die Intransparenz des Verfahrens nach dem Modellversuch das Risiko nicht korrekter Vergabeabläufe und die Korruptionsanfälligkeit erhöhe. Der Modellversuch sei - wie auch der Minister im Ausschuss für Kommunalpolitik am 29.03.2006 erklärte - beendet und es sei nicht beabsichtigt, ihn in irgendeiner Weise wieder aufzunehmen.



- 12.3** Als besonders krasse Fälle einer verfehlten Bedarfsumsetzung seien die beiden folgenden Beispiele aufgeführt:
- 12.3.1** Eine Universitätsklinik entschloss sich, ihre bis dahin dezentral untergebrachten Versorgungseinheiten wie Wäscheverteilung, Küche, Lager und Werkstätten zentral in ein Gebäude zu verlegen. Im Jahre 1989 stellte sie ein entsprechendes Raumprogramm auf, das noch im selben Jahr genehmigt wurde. Auf der Grundlage dieses Programms wurde die Haushaltsunterlage Bau mit Gesamtkosten i. H. v. rd. 94,1 Mio. DM (48 Mio. €) erstellt. Mit der Errichtung des Versorgungsgebäudes wurde im Jahre 1999 begonnen, im Februar 2002 wurde der Bau dem Universitätsklinikum zur Nutzung übergeben. Zu diesem Zeitpunkt entsprach das neue Gebäude nicht mehr den inzwischen gewandelten Ansprüchen, insbesondere deshalb, weil im Jahre 1989 festgestellte Bedarfe zwischenzeitlich weggefallen waren:
- 12.3.1.1** Nach dem genehmigten Raumprogramm war für die Ausbildung von Diätküchenpersonal ursprünglich ein ausschließlich zu diesem Zweck eingerichteter Raum mit einer Hauptnutzfläche von rd. 70 m<sup>2</sup> vorgesehen. Wegen mangelnden Bedarfs wurde der Raum sofort nach seiner Fertigstellung durch ein Architekturbüro zu einem Speiseraum umgeplant. Die Umplanung wurde nicht umgesetzt, da offensichtlich auch kein Bedarf für einen Speiseraum bestand. In den folgenden Jahren diente der Raum gelegentlich als Sitzungszimmer, bis es im Jahre 2005 gelang, diese für eigene Zwecke nicht benötigte Fläche an einen Dritten zu vermieten.
- 12.3.1.2** In der obersten Etage des Versorgungsgebäudes wurde ein Besprechungsraum mit den hierzu erforderlichen Nebenflächen (WC-Einheiten, Flure, Treppenhaus, Aufzüge) gebaut, obwohl in den unteren Etagen we-





von den Nutzern bisher nicht konkret und plausibel nachprüfbar dargelegt werden.

Im Jahre 1995 wurde in einem anderen Universitätsklinikum mit dem Bau eines Transplantationszentrums begonnen, das im Dezember 1998 zur Nutzung übergeben wurde. Die Baumaßnahme war mit Gesamtkosten in Höhe von 16,7 Mio. DM bei einer Bruttogrundrissfläche von 4.500 m<sup>2</sup> genehmigt worden. Im Erdgeschoss des Gebäudes ist entsprechend dem genehmigten Raumprogramm eine Fläche von rd. 135 m<sup>2</sup> zur Errichtung eines Labors vorgerichtet. Der Ausbau dieser Fläche ist bis heute unterblieben, weil Anfang des Jahres 2000 der Transfusionsbereich der Klinik ebenfalls einen Antrag auf Bau und Einrichtung eines Labors gestellt hatte. Die sich anschließende Diskussion mit dem Ergebnis, dass beide Laborbereiche nebeneinander notwendig seien, zog sich bis Anfang des Jahres 2002 hin. Gleichwohl ist mit dem Ausbau des Labors im Transplantationszentrum bisher nicht begonnen worden.

Für den LRH ist es nicht nachvollziehbar, warum ein erst im Jahre 2000 geplanter Laborbereich für die Transfusionsmedizin den bereits 1994 festgestellten Bedarf für die Errichtung des hier in Rede stehenden Labors nachträglich in Zweifel stellen konnte. Da die Fläche seit sechs Jahren nicht genutzt wird, muss bezweifelt werden, ob überhaupt jemals dringender Bedarf für den Ausbau eines Labors bestanden hat. Gleichwohl hat das Ministerium entschieden, die Flächen im Wesentlichen nach den ursprünglichen Planungen herzurichten.

Nach Auffassung des LRH wird der Ausbau des Labors - wenn er denn stattfindet - die ursprünglich geplanten Kosten aufgrund der Verzögerung um ein Vielfaches überschreiten. Der schon seit Jahren betriebene Transplantationsbereich der Klinik arbeitet nämlich unter Reinraumbedingungen. Die Einrichtung einer Baustelle erfordert entweder die Unterbrechung des Klinikbetriebes oder eine kostenträchtige Baustellenabsicherung.



## 13 Prüfung der IT-Services an den Hochschulen

***Der Landesrechnungshof hat Defizite der IT-Services festgestellt und zu deren Behebung Optimierungspotenziale aufgezeigt mit dem Ziel, Selbstorganisationsprozesse an den Hochschulen anzustoßen. Mit einer effizienteren Gestaltung verschiedener Prozessabläufe könnten Ressourcen freigesetzt werden, die gezielter für Forschung und Lehre genutzt werden könnten.***

***Gerade im nationalen und internationalen Wettbewerb um Forschungsgelder und um besonders qualifizierte Wissenschaftler ist es notwendig, die Hochschulen konkurrenzfähig zu halten. Dabei kann auch ein zielgerichteter Einsatz von IT helfen.***

### 13.1 Vorgehensweise

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die IT-Services an Hochschulen des Landes geprüft. Dabei sollte festgestellt werden, ob die IT-Services an den Hochschulen dem Wirtschaftlichkeitsgebot der Landeshaushaltsordnung (LHO) gerecht werden.

Die Erhebungen wurden in drei Universitäten, und zwar in den Rechenzentren der Hochschulen, den zentralen Verwaltungen, den Bibliotheken sowie in einer Auswahl von verschiedenen Fachbereichen/Fakultäten, Instituten und Lehrstühlen, durchgeführt. In all diesen Bereichen werden Dienstleistungen der IT-Services genutzt bzw. angeboten. Die Auswahl der Universitäten erfolgte unter Beteiligung des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (MWF jetzt: MIWFT), dem zu Beginn der Prüfung die Vorgehensweise erläutert wurde.

Die Empfehlungen des LRH lassen sich nach seiner Ansicht auf alle Universitäten des Landes übertragen, erübrigen aber nicht jeweils eine eigenständige Geschäftsprozessanalyse. Die Fachhochschulen sollten prüfen,



Ferner ist ein umfassender Virenschutz auf allen im Netz angeschlossenen Geräten nicht gewährleistet. Arbeitsplatzrechner und Server können ohne aktuelle Antivirensoftware im Netz betrieben werden und gefährden dadurch die Sicherheit des Netzes.

Viele Organisationseinheiten gehen leichtfertig mit der Sicherung der Anwenderdateien um, indem sie Daten auf den Arbeitsplatzrechnern und nicht auf gesicherten Datenservern ablegen. Nur vereinzelt sind die Anwenderdaten in die Sicherungs- und Archivierungssysteme der einzelnen Bereiche eingebunden.

Auch die Anwenderbetreuung ist nicht optimal organisiert. Viele Stellen und Personen in den einzelnen Bereichen wollen selbst die IT-Probleme bewältigen, unabhängig von der Art und dem Umfang der Hard- und Software. Vielfach bieten die Hochschulrechenzentren für Standardanwendungen und teilweise auch für Fachanwendungen ebenfalls Hilfestellung an. Die einzelnen Organisationseinheiten machen aber von diesem Angebot i. d. R. keinen Gebrauch, sondern übertragen ihrem Personal die Anwenderbetreuung. Hierbei ist die ständige Verfügbarkeit eines Ansprechpartners für die Anwender nicht gewährleistet.

## **Server**

Der LRH hat festgestellt, dass eine Vielfalt von Servern in den einzelnen Organisationseinheiten i. d. R. losgelöst von den Hochschulrechenzentren betrieben wird. Der Einsatz unterschiedlicher Serversysteme hat im Gegensatz zu einer einheitlichen Ausstattung zur Folge, dass Kenntnisse über die eingesetzten Systeme in jedem Bereich vorgehalten werden müssen und Sicherheitsaspekte nicht hinreichend Beachtung finden. Der LRH stellte fest, dass verschiedene Organisationseinheiten für den Betrieb zahlreicher eigener E-Mail- und Webserver neben den zentralen Servern



Viele Organisationseinheiten haben gegenüber dem LRH Verfügbarkeitsansprüche an Server und Serverdienste von 7x24 Stunden geltend gemacht. Dieser Anspruch kann von den Organisationseinheiten selbst nicht sichergestellt werden, da es den meisten Organisationseinheiten an Personal- und Sachmitteln fehlt, um eine entsprechende Verfügbarkeit durch eine automatische Überwachung und einen zeitnahen personellen Eingriff im Bedarfsfall umsetzen zu können.

Der LRH hat weiter festgestellt, dass es in den geprüften Universitäten keine Konzepte gibt, um nach einem Katastrophenfall möglichst schnell den IT-Betrieb wieder aufzubauen. Ohne ein solches Konzept würde ein Wiederaufbau in einzelnen Organisationseinheiten u. U. zu einem erheblichen Mehraufwand führen bzw. eine völlige Neuorganisation bedingen.

### **Netzwerk**

Nach den Feststellungen des LRH obliegen in den geprüften Universitäten i. d. R. den Hochschulrechenzentren der Betrieb und das Management des hochschuleigenen Netzwerks. Trotzdem betreiben einige Bereiche parallele Datennetze. Verschiedene Organisationseinheiten haben selbstständig eigene Firewalls eingerichtet. Dies führt zu zusätzlichem Administrationsaufwand, der an zentraler Stelle effizienter genutzt werden könnte.

### **Personal**

Im Rahmen der Erhebungen haben sich die bereits getroffenen Feststellungen aus der Prüfung der Geräte- und Lizenzverwaltung an Hochschulen (vgl. Jahresbericht 2003, Nr.11) bestätigt, dass in den Hochschulen viele Bedienstete neben ihren originären Aufgaben auch mit dem IT-Service befasst sind. Dadurch wird nicht nur die Qualität der erbrachten





Soweit in Einzelbereichen die IT selbst Forschungsgegenstand ist, sind ggf. Ausnahmeregelungen zu treffen. Jedoch sollten sich diese auf das notwendige Maß beschränken. Der LRH ist sich bewusst, dass nicht alle empfohlenen Maßnahmen kurzfristig umgesetzt werden können. Das Ziel einer Optimierung des IT-Einsatzes an den Hochschulen kann durch einen fortlaufenden Umstrukturierungsprozess erreicht werden. Im Einzelnen hat der LRH folgende Maßnahmen empfohlen:

- zentrale Bedarfsermittlung und Beschaffung der Hardware sowie zentrale Administration von Servern
- Zentralisierung der Anwenderbetreuung und Einführung einer zentralen Softwareverteilung für Standard- und Fachanwendungen
- Zentralisierung der Netzwerkhoheit, der E-Mail- und Webserver bei den Rechenzentren
- Aufbau eines zentralen Sicherungs- und Archivierungssystems bei den Hochschulrechenzentren, Einbeziehung der Anwenderdateien in die Archivierungs- und Sicherungskonzepte
- Verbesserung der IT-Sicherheit

#### **13.4 Stellungnahme**

Das MIWFT hat dem LRH mit Schreiben vom 17.03.2006 die Stellungnahme des DV-ISA vorgelegt.

Der DV-ISA hat sich intensiv mit der Prüfungsmitteilung des LRH auseinandergesetzt.

In der Stellungnahme wird ausgeführt, dass die Hochschulen in NRW mit dem LRH in der Einschätzung der Situation der IT-Services übereinstimmen und diese sich den Empfehlungen weitgehend anschließen. Die Hochschulen befassten sich bereits aus Effizienzgründen und eigenem Interesse vielerorts mit der Umsetzung der meisten Empfehlungen. Innerhalb des Ressourcenverbundes NRW existierten darüber hinaus Koopera-



**14 Orientierungsprüfung zur Einführung des Digitalfunks bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in NRW**

*Der Landesrechnungshof hat die unter Beteiligung einer Vielzahl von BOS des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen erfolgte Durchführung eines Pilotversuchs zur Feststellung der Eignung des TETRA 25 Standards für ein bundesweites digitales Sprech- und Datenfunknetz im Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidenten Aachen geprüft.*

*Er hat dabei festgestellt, dass Bund und Länder vor dem Beginn des Pilotversuchs weder den zu testenden Mindeststandard definiert haben noch ein Konzept für die Pilotdurchführung erstellt hatten.*

*Neben einer Überschreitung des genehmigten Kostenrahmens hat der Landesrechnungshof sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug des Haushalts Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht festgestellt.*

*Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Einzelempfehlungen gegeben und insbesondere gefordert, ein Projektteam beim Innenministerium zu bilden, dessen alleinige Aufgabe die verantwortliche Einführung des Digitalfunks bei den BOS ist. Nur in dieser Zentralisierung der Verantwortung beim Innenministerium sieht der Landesrechnungshof die Chance für eine wirtschaftliche und effektive Durchführung des derzeit politisch bedeutsamsten Investitionsvorhabens der Polizei NRW.*



## **14.2 Prüfungsfeststellungen**

### **14.2.1 Pilotversuch Aachen - Vorbereitung/Durchführung -**

Das IM hat auf Grundlage der Entscheidung der Innenministerkonferenz (IMK) vom 20.11.1998, eine umfangreiche Pilotierung im Raum Aachen (Drei-Länder-Projekt Niederlande, Belgien, Deutschland) unter Beteiligung der BOS vorzunehmen, mit Erlassen vom 11.01.1999 und 07.11.2000 die Organisationsstruktur des Pilotprojektes Digitalfunk Aachen festgelegt und die ZPD und den PP Aachen mit der Planung und Durchführung beauftragt.

Die Finanzierung des Pilotversuchs erfolgte gemeinsam durch den Bund und die Länder entsprechend eines modifizierten Königsteiner Schlüssels. Die Gesamtkosten wurden durch die IMK auf rd. 7,67 Mio. € (15 Mio. DM) begrenzt. Der Pilotversuch Aachen wurde insbesondere durch den Lehrstuhl für Kommunikationsnetze der RWTH Aachen wissenschaftlich begleitet.

Am 24.11.2000 erfolgte die Vergabe des Auftrags für die Planung, Lieferung, Installation und Betrieb eines digitalen Bündelfunknetzes auf der Basis des TETRA 25 - Standards für das Pilotprojekt im Raum Aachen.

Nach einem halbjährigen Netzaufbau und einer Werksabnahme fand am 02.07.2001 die offizielle Systemübergabe und damit der Start des operativen Testbetriebs statt. Die Pilotphase umfasste einen Zeitraum von zwei Jahren und endete am 30.06.2003. Das Pilotnetz ist seither in Aachen als Standardfunksystem der Polizei in Betrieb.

### **14.2.2 Pilotversuch Aachen - Ergebnisse -**

Der LRH hat festgestellt, dass der Bund und die Länder vor dem Pilotbeginn in Aachen am 02.07.2001 die Anforderungen an ein bundeseinheitli-



sorgung übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass der in der Ausschreibung geforderte Zielplanwert nicht eingehalten und die geforderte Funkversorgungsgüte nicht erreicht wird.

Der LRH hat beanstandet, dass die Projektleitung aus den in den beiden Gutachten dargestellten Messwerten keine Konsequenzen gezogen hat. Der Bund und die Länder wurden hierüber nicht unterrichtet. Der Sachstandsbericht zum Pilotabschluss stellt ohne jegliche Begründung fest, die Forderungen zur Funkversorgung seien erfüllt worden.

In der ersten Phase des Drei-Länder-Projektes haben die Einsatzkräfte der beteiligten Länder lediglich vorübergehend die grenzüberschreitende Sprachkommunikation, nicht jedoch andere vorgesehene Funktionalitäten (z. B. Datenübertragung) erprobt.

Die Vorgabe der IMK, die Interoperabilität verschiedener TETRA-Systeme durch eine Inter-System-Interface-Schnittstelle (ISI-Schnittstelle) zu testen, wurde nicht erfüllt. Ob und ggf. wann eine zweite Phase des Drei-Länder-Projektes, die die Erprobung einer ISI zum Gegenstand hat, durchgeführt werden kann, ist nach den Feststellungen des LRH völlig offen.

Die Datenübertragung im Digitalfunksystem TETRA 25 konnte nur an wenigen Tagen getestet werden, da ein IT-Sicherheitskonzept für den Anschluss des Digitalfunksystems an das Polizeinetz nicht erstellt wurde. Nach den Feststellungen des LRH verhindert das derzeitige IT-Sicherheitskonzept auch heute noch die Nutzung dieser für die Polizeivollzugsbeamten einsatzrelevanten Informationsmöglichkeiten.

Außerdem hat der LRH festgestellt, dass die verschiedenen Funktionalitäten des Digitalfunks im Wesentlichen nicht im parallelen Betrieb und nicht über einen längeren Zeitraum hinweg, sondern jeweils getrennt von ein-





Haushaltsunterlage gem. § 24 LHO erstellt noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. d. § 7 LHO durchgeführt worden.

Der LRH hat eine Gesamtkostenermittlung für den Pilotversuch Aachen vorgenommen. Danach erreichen die Kosten des Pilotprojekts Aachen mindestens eine Gesamthöhe von rd. 8,48 Mio. € (rd. 16,58 Mio. DM). Das Projektbudget wurde somit um mindestens rd. 808.000 € (rd. 1,58 Mio. DM) bzw. um 10,5 v. H. überschritten, die Mehrkosten sind zu Lasten des NRW-Haushalts verausgabt worden.

Für den LRH ist nicht nachvollziehbar, dass weder dem Projektleiter noch dem damals für die Budgetüberwachung verantwortlichen Leiter der Steuerungs- und Lenkungsgruppe die Budgetüberschreitung und damit die tatsächliche Höhe der gesamten Projektkosten bekannt waren. Hier fehlten zumindest wirksame Controllingmechanismen.

Der Bund und die Länder wurden nach den Prüfungserkenntnissen des LRH bis heute nicht darüber informiert, dass das Projektbudget für die Durchführung der Pilotierung in Aachen nicht ausreichend bemessen war.

#### **14.2.4 Landesweite Digitalfunkeinführung**

Die landesweite Einführung des Digitalfunks in NRW ist das herausragende Projekt zur Sicherstellung der künftigen Funktionsfähigkeit der Polizei NRW. Sie stellt nicht nur die Lösung eines technischen Problems dar, sondern erfordert eine Vielzahl organisatorischer und politischer Entscheidungen.

Die Feststellungen des LRH zur Durchführung und zu den Ergebnissen des Pilotversuchs Aachen verbieten es geradezu, derartige Aufgaben nachgeordneten Behörden zu übertragen. Gerade vor diesem Hintergrund



### **14.3 Stellungnahme des IM**

Das IM hat eine erste Stellungnahme zum Management-Summary des Prüfungsberichts abgeben und folgendes ausgeführt:

#### **14.3.1 Pilotversuch Aachen – Ergebnisse –**

Es treffe zu, dass dem Pilotversuch Aachen keine abgestimmte Definition für ein bundeseinheitliches digitales Funknetz zugrunde gelegen habe. Auch sei nach erfolgter Ausschreibung die im Leistungsverzeichnis geforderte Funkversorgung von 95 v. H. von den Projektverantwortlichen relativiert worden mit dem Ziel, eine Vergleichbarkeit des Digitalfunks mit der vorhandenen analogen Fahrzeugfunkversorgung zu ermöglichen. Die gutachtlichen Ausführungen bezögen sich jedoch nicht hierauf, sondern auf die in dem Leistungsverzeichnis genannten Werte.

In dem Pilotversuch habe sich als „Abfallprodukt“ der in Aachen vorgestellten digitalen Fahrzeugfunkversorgung auch eine weitgehend den Anforderungen des GAN-Papiers genügende Handsprechfunkversorgung ergeben. Eine nachträgliche Anpassung an den GAN-Standard hätte keinen zusätzlichen Erfahrungsgewinn erwarten lassen.

Bei der Durchführung des Drei-Länder-Projekts sei eine so genannte standardisierte ISI-Schnittstelle nicht verwendet worden, da wegen der noch nicht abgeschlossenen Standardisierung bis zum heutigen Zeitpunkt keine Firma in der Lage sei, diese zu liefern.

Entgegen den Zweifeln des LRH an der Funktionsfähigkeit des Digitalfunks als Folge der getrennten Testdurchführungen belege die bisherige Praxis, dass das Digitalfunksystem in Aachen insgesamt den taktisch-operativen und technischen Anforderungen gewachsen sei.



## 15 Unabhängige Stelle EFRE

*Das Land hat für die Verausgabung der von der Europäischen Union erhaltenen Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten. Die vom Land in diesem Zusammenhang eingerichtete Unabhängige Stelle erfüllt nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs die Vorgaben der Europäischen Union. Der Landesrechnungshof hat insbesondere im Hinblick auf die künftige Programmphase Anregungen für eine Optimierung gegeben.*

### 15.1 Ausgangslage

Die Europäische Union (EU) hat dem Land aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) für die laufende Programmphase 2000 bis 2006 Strukturfondsmittel in Höhe von nahezu 900 Mio. € zur Verfügung gestellt. Zu den umfangreichen EU-Vorschriften, die das Land bei der Verwaltung der EFRE-Mittel zu beachten hat, gehört die Verpflichtung zur Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems. Das von der EU geforderte Verwaltungs- und Kontrollsystem sieht ein mehrstufiges Prüfungssystem vor:

- Danach hat die Verwaltung zunächst die ordnungsgemäße Abwicklung der einzelnen Förderfälle zu prüfen (Verwendungsnachweisprüfung). Hierbei handelt es sich um sog. „First-Level-Controls“ nach Art. 4 der VO (EG) Nr. 438/2001.
- Durch angemessene Stichprobenkontrollen nach Art. 10 ff. der vorgenannten VO hat die Verwaltung die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die gegenüber der EU abzugebenden Ausgabenerklärungen nachzuprüfen.
- Schließlich muss der Europäischen Kommission zum Ende der Programmphase für jedes Förderprogramm ein Abschlussvermerk einer



die personelle Ausstattung der Unabhängigen Stelle geprüft. Die nachfolgenden Feststellungen beziehen sich ausschließlich auf die Unabhängige Stelle für den Bereich EFRE.

### **15.3 Aufbauorganisation und personelle Ausstattung der Unabhängigen Stelle**

Zum 01. September 2001 wurde im Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (MWMEV) im Zuständigkeitsbereich der Abteilung I ein Mitarbeiter beauftragt, die Aufgaben einer „Unabhängigen Stelle nach der EU-Strukturfondsverordnung“ wahrzunehmen. Mit der Zusammenführung des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums zum MWA wurden im April 2004 die Unabhängige Stelle EFRE mit der Unabhängigen Stelle für den Bereich des Europäischen Sozialfonds (ESF) zusammengelegt. Inzwischen hat die Landesregierung am 13. Dezember 2005 beschlossen, die Unabhängige Stelle für die Bereiche EFRE und ESF mit der bisher im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz angesiedelten Bescheinigenden Stelle/Unabhängigen Stelle im Finanzministerium (FM) zusammenzuführen.

Nach den Feststellungen des LRH war die Unabhängige Stelle seit ihrer Errichtung ausreichend getrennt von der zunächst in einer anderen Abteilung im damaligen MWMEV, danach im MWA und nunmehr im MWME angesiedelten Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle bei der NRW.BANK und den zwischengeschalteten Stellen (z. B. Förderreferate der Ministerien). Damit ist das Land den Anforderungen der EU an die funktionale Unabhängigkeit der Unabhängigen Stelle in dem geforderten Umfang nachgekommen. Durch die nunmehr vorgesehene Zentralisierung beim FM bleibt die Unabhängige Stelle von zukünftigen Umressortierungen unberührt und die Einheitlichkeit der Stelle gewahrt.





der Unabhängigen Stelle auswirken. Ergänzend hat der LRH angemerkt, dass sich die Einrichtung der Unabhängigen Stelle bereits aus der EU-Verordnung vom 15. Oktober 1997 ergeben hat. Dadurch, dass die Unabhängige Stelle erst mit Wirkung vom 01. September 2001 eingerichtet wurde und die Aufgabenkonkretisierung erst fünf Monate später erfolgte, hat sich der Zeitraum verkürzt, in dem die für den Abschlussvermerk zugrunde zu legenden Prüfungen durchzuführen sind.

Zusätzlich hat die Unabhängige Stelle im Rahmen des INTERREG III C – Programms Aufgaben, insbesondere „First-Level-Controls“ nach Art. 4 der VO (EG) 438/2001, übernommen, die in den originären Aufgabenbereich der mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung betrauten Stellen fallen. Diese Aufgaben binden erhebliche personelle Kapazitäten, die für die Erledigung der Pflichtaufgaben der Unabhängigen Stelle nicht zur Verfügung stehen. Aufgabe der Unabhängigen Stelle ist es, Aussagen über die Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems und damit auch über die Wirksamkeit der „First-Level-Controls“ zu treffen. Auch wenn keine unzulässige Aufgabenübertragung vorliegt, da eine andere Unabhängige Stelle außerhalb des Landes NRW den Abschlussvermerk für das INTERREG III C – Programm zu erstellen hat, hält der LRH diese Aufgabenwahrnehmung für nicht sachgerecht; diese Aufgaben sollten daher künftig nicht mehr von der Unabhängigen Stelle wahrgenommen werden.

## **15.5 Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**

Seit Mitte 2003 arbeitet nach europaweiter Ausschreibung eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der Unabhängigen Stelle zu. Sie ist im Wesentlichen mit den Prüfungen nach Art. 10 ff. der VO (EG) Nr. 438/2001 beauftragt, weil die Personalkapazitäten der Unabhängigen Stelle hierfür nicht ausreichen.



kontrollen für die laufende Programmphase 2000 bis 2006 zu Verzögerungen gekommen, die noch nicht vollständig aufgefangen werden konnten. Da die Kontrollen etwaige Fehler der Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufdecken sollen, birgt deren späte Erkennung das Risiko, dass dem Land für die Behebung erkannter Schwachstellen nicht ausreichend Zeit in der verbleibenden Programmphase verbleibt. Nach Auffassung des LRH sollte deshalb eine gleichmäßige Verteilung der Prüfungen in der Programmphase angestrebt werden, um eine permanente Kontrolle des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu gewährleisten.

## 15.7 Ergebnisse der Stichprobenkontrollen

Kennzeichnend für die Stichprobenkontrollen ist, dass bereits von der Verwaltung geprüfte Fälle, sog. „First-Level-Controls“, einer erneuten Kontrolle unterzogen werden. Dennoch wurden in einzelnen Förderbereichen Beanstandungen von nicht unerheblicher Bedeutung getroffen. So wurde eine sehr hohe Fehlerquelle bei Zuschüssen zu gewerblichen Investitionen nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm festgestellt.<sup>123</sup>

Der LRH hat die Feststellungen der Unabhängigen Stelle zum Anlass für den Hinweis genommen, dass die Kontrollen der Unabhängigen Stelle offenkundig geeignet sind, vorhandene Fehlerquellen aufzudecken. Insoweit ist die Tätigkeit der Unabhängigen Stelle uneingeschränkt zu begrüßen. Dies gilt auch für die Initiative der Unabhängigen Stelle, über den Einzelfall hinausgehende Feststellungen in Form einer Informationsreihe an die mit der Verwaltung von EU-Mitteln befassten Stellen weiterzugeben. Andererseits zeigen die aufgedeckten Fehler Handlungsbedarf bei der Verwaltung auf.

---

<sup>123</sup> Siehe auch Jahresberichtsbeitrag Nr. 29 – Abwicklung von Investitionszuschüssen im Hausbankenverfahren.



dem Ziel geführt worden seien, die Unabhängige Stelle von den Aufgaben zu entlasten, die nicht in ihre originäre Zuständigkeit fallen. Auch wenn endgültige Entscheidungen noch nicht getroffen worden seien, sei absehbar, dass zukünftig „First-Level-Controls“ in der bisherigen Form nicht mehr von der Unabhängigen Stelle durchgeführt würden und sich die Unabhängige Stelle insoweit auf ihre Kernaufgaben nach der Finanzkontrollverordnung konzentrieren können.



Nachfolge - seit Anfang 2001 - durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) wahrgenommen.

Das Gebäude wurde als freistehender Quader nahe dem Berliner Tiergarten (Diplomatenviertel) errichtet. Charakteristisch für das Aussehen des Gebäudes ist die parabelförmig ausgebildete Gitterkonstruktion der Holzleimbinder, die die gesamte viergeschossige verglaste Außenhaut tragen und aussteifen.

Die Landesvertretung wurde Ende November 2002 - rd. ein Jahr nach dem ursprünglich vorgesehenen Fertigstellungstermin - eröffnet.

Die geplanten Gesamtkosten des Gebäudes von rd. 49,5 Mio. DM (25,31 Mio. €) wurden um mindestens 30 v. H. überschritten.

- 16.2** Beim Neubau der Landesvertretung handelt es sich um ein Unikat, das für die Typologie staatlichen Bauens einen Ausnahmefall darstellt. Nach Auffassung des LRH waren die mit der Errichtung eines derart aufwändigen Gebäudes verbundenen Risiken offensichtlich. Gleichwohl ist diesen Risiken nicht von vorneherein durch entsprechende Planung und Vorsorge Rechnung getragen worden. Vielmehr wurde des Öfteren mit der Realisierung einzelner innovativer, ja experimenteller Baumaßnahmen begonnen, noch bevor eine technische Lösung gefunden war. Diese Vorgehensweise führte zwangsläufig zu nicht kalkulierbaren höheren Kosten und zu einer beträchtlichen Überschreitung des geplanten Budgets. Eine genaue Bezifferung der endgültigen Baukosten ist bis heute nicht möglich, da immer noch keine Schlussrechnung vorliegt. Nach dem Stand vom Oktober 2004 beliefen sich die Baukosten je m<sup>2</sup> Nutzfläche auf rd. 7.200 €. Im Vergleich mit dem Baukostendurchschnitt aller Landesvertretungen beim Bund in Berlin von 5.400 € liegt die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen um rd. 1.800 € je m<sup>2</sup> Nutzfläche über diesem Durchschnitt.





tergärten. Die Außenflächen der in den Quader hineingestellten Baukörper reichen nord- und südseitig bis an den Glaskörper heran. Somit sind zum Teil Doppelfassaden entstanden.

Eine Reinigung der Fassaden und Glasflächen wird von den Arbeits- und Unfallschutzbehörden wegen erheblicher Absturzgefährdung und fehlender Sicherheitsvorrichtungen nicht zugelassen. Das nachträgliche Anbringen von Reinigungslaufstegen, Anschlagseinrichtungen, Sonderkonstruktionen u. a. ist jedoch nur durch statisch aufwändige Änderungen der Fassadenkonstruktion, die die Charakteristik des Baukörpers beeinträchtigen könnten, möglich. Daher wurde von den Projektbeteiligten zunächst ein "Reinigungskonzept", basierend auf dem Einsatz von Bergsteigertechnik und Fassadenkletterern, erarbeitet, das aber aus Kostengründen seitens der LV nicht akzeptiert wurde.

Derzeit werden die zur Sicherung des Reinigungspersonals und zur Herstellung der Erreichbarkeit von Fassadenflächen erforderlichen baulichen Maßnahmen planerisch entwickelt. Für die zusätzlichen Kosten soll der Generalplaner in Anspruch genommen werden.

#### **16.4.2 Raumakustik**

Der LRH hat beanstandet, dass die eingebaute Beschallungsanlage, die für Veranstaltungen im Atrium (Halle) vorgesehen ist, wegen zu hoher Nachhallzeiten nicht genutzt werden kann.

Der Generalplaner hatte die vertragliche Verpflichtung, bei der Erstellung des Gebäudes die raumakustischen Anforderungen für die Bereiche Atrium, Veranstaltungssaal, Sitzungssäle, Großküche und Speisesäle für ihren Verwendungszweck zu erfüllen und eine geeignete Beschallungsanlage mit Lautsprechersystemen zu installieren.



bei vergleichbaren herkömmlichen Bauten der Fall ist. Selbstverursachter, "politisch bestimmter" Termindruck ist kein Grund, um von dem an sich durchzuführenden Offenen Verfahren abzusehen. Da auch sonst keine Gesichtspunkte erkennbar sind, die das Absehen vom Regelvergabeverfahren rechtfertigen, wurden in allen Fällen die bestehenden Vorschriften missachtet.

Damit liegen Vergabeverstöße vor, die umso schwerer wiegen, als gerade dem Land in besonderer Weise eine Vorbildfunktion für die Einhaltung der Vergabevorschriften zukommt. Verstöße der vorliegenden Art gegen das durch die Vergabevorschriften konkretisierte Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung sind bei jedem Zuwendungsnehmer mit dem Widerruf des Zuwendungsbescheides und der Rückforderung der öffentlichen Mittel zu ahnden. Der Staat darf nicht gegen Gebote verstoßen, deren Missachtung durch Dritte Sanktionen für diese nach sich zieht.

Die geprüften Stellen haben in ihrer Stellungnahme diese Vorhaltungen nicht entkräften können.

Allerdings beruft sich die Staatskanzlei darauf, dass sich die nach der bisherigen Rechtslage immer wieder auftretenden Probleme der Abgrenzung der Zulässigkeit von Offenen und Nichtoffenen Vergabeverfahren durch die absehbare Entwicklung im Vergaberecht zukünftig nicht oder nicht mehr so pointiert stellen werden.

Nach Auffassung des LRH ist die Änderung des Vergaberechts in dem von der Staatskanzlei angedeuteten Sinn jedoch fraglich. Jedenfalls kann eine vermutete Rechtsentwicklung eine Abweichung von gültigen Gesetzen und Verordnungen nicht rechtfertigen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.



und Verwaltung der Liegenschaft. In einem Geschäftsbesorgungsvertrag betraute das Innenministerium diese Betriebsgesellschaft insbesondere mit der Durchführung des Seminarbetriebs (Catering, Hotelbetrieb einschließlich Reinigung und Rezeption, Bewirtschaftung der Seminarräume). Im Jahre 2002 schloss die Fortbildungseinrichtung mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) einen Mietvertrag, der Mietzahlungen in Höhe von rd. 1,5 Mio. € pro Jahr vorsieht.

Bei einer 2003 begonnenen Prüfung hat sich ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) insbesondere mit der Wirtschaftlichkeit der Fortbildungseinrichtung befasst und hierzu die Auslastung der Fortbildungseinrichtung sowie die Kosten für den Seminarbetrieb näher untersucht. Die wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Betriebsgesellschaft waren nicht Gegenstand der Prüfung des RPA.

## **17.1 Auslastung der Fortbildungseinrichtung**

**17.1.1** Bei der Überprüfung der Auslastung der Einrichtung stellte das RPA – bezogen auf das Jahr 2002 – fest, dass die Einrichtung nur schwach ausgelastet war, dass aber in nicht wenigen Fällen trotz freier eigener Übernachtungskapazitäten Seminare in externen Hotels durchgeführt wurden. In den einzelnen Monaten des Jahres 2002 schwankte die Auslastung zwischen 21 v. H. und 61 v. H. Im Monat August fanden mit Rücksicht auf die Ferienzeit keine Seminare statt.

Die Auslagerung von Seminaren in externe Hotels – trotz freier Übernachtungskapazitäten – beruhte nach Angaben der Fortbildungseinrichtung insbesondere auf Engpässen, die bei den häufig angebotenen Drei-Tage-Seminaren regelmäßig mittwochs auftreten: Am Mittwoch seien zwar genügend Zimmer vorhanden, um neue Drei-Tage-Seminare beginnen zu lassen. Die Seminarräume seien aber noch von den am Montag begonne-



## 17.2 Kosten des Seminarbetriebs

**17.2.1** Die mit der Durchführung des Seminarbetriebs betraute Betriebsgesellschaft stellte der Fortbildungseinrichtung die ihr entstehenden Kosten monatlich auf der Grundlage von Pauschalbeträgen in Rechnung. Der Pauschalbetrag für ein Drei-Tage-Seminar betrug z. B. 198 € je Teilnehmer, der für ein Fünf-Tage-Seminar 370 €. Am Ende eines Jahres war dann auf Basis der tatsächlich entstandenen Aufwendungen abzurechnen.<sup>124</sup>

Das RPA hat – bezogen auf den Zeitraum vom 01.01.2002 bis 30.06.2003 – an Hand dieser Pauschalbeträge die Kosten für den Seminarbetrieb in der Fortbildungseinrichtung mit den Kosten des Seminarbetriebs in externen Hotels verglichen, welche die Fortbildungseinrichtung in Anspruch genommen hatte. Nach den Berechnungen des RPA wären die Gesamtkosten für den Seminarbetrieb (rd. 2,7 Mio. €) in dem eineinhalbjährigen Untersuchungszeitraum um rd. 315.000 € niedriger ausgefallen, wären sämtliche Seminare in externen Hotels durchgeführt worden. Der Vergleich fällt noch ungünstiger aus, wenn man berücksichtigt, dass in den von der Betriebsgesellschaft in Rechnung gestellten Beträgen keine Nutzungsentgelte für die Liegenschaft enthalten waren, da die Miete an den BLB von der Fortbildungseinrichtung gezahlt wird. Nach den Berechnungen des RPA würden sich die von der Fortbildungseinrichtung an die Betriebsgesellschaft zu entrichtenden Pauschalbeträge annähernd verdoppeln, wenn die Mietkosten einfließen würden.

**17.2.2** Die Fortbildungseinrichtung hatte im Verlauf des Prüfungsverfahrens bereits Ende 2004 mitgeteilt, dass zum 01. Oktober 2004 der Geschäftsführer der Betriebsgesellschaft ausgeschieden sei und seine Tätigkeit von Bediensteten der Gesellschafter mit übernommen würde. Schon diese Maßnahme werde zu Kostenreduzierungen führen. Ziel indes sei es, die

---

<sup>124</sup> Die Abrechnungen führten in den Jahren 1999 bis 2002 zu Nachforderungen der Gesellschaft.





Die von der Fortbildungseinrichtung hierzu ergriffenen Maßnahmen sieht der LRH als sachgerecht an. Allerdings sind ausweislich des Entwurfs des Haushaltsplans 2006 in Folge der Auflösung der Betriebsgesellschaft auch Personalausweitungen bei der Fortbildungseinrichtung geplant, die wiederum aus Einsparungen bei den Ausgaben an die Gesellschaft finanziert werden. Es wird daher abzuwarten sein, ob die ergriffenen Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung deutlich verbessern oder ob weitere Schritte notwendig sind.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist allerdings die Einschätzung des Innenministeriums, es sei nicht realisierbar, den Seminarbetrieb in der Fortbildungseinrichtung konkurrenzfähig zu dem in externen Hotels zu organisieren. Wenn dies zutrifft – und die Prüfungserkenntnisse stützen diese Einschätzung – stellt sich die Frage, ob es mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit vereinbart werden kann, in der Fortbildungseinrichtung auf Dauer einen Seminarbetrieb aufrechtzuerhalten, wenn externe Hotels diese Aufgabe für das Land offensichtlich kostengünstiger erledigen können. Auch vor dem Hintergrund der schlechten Finanzlage des Landes hat der LRH das Innenministerium hierzu um Stellungnahme gebeten.

Der Schriftverkehr dauert an.



Der LRH hat den Aufwand für die Abwicklung des Kirchenaustrittsverfahrens bei jeweils einem Amtsgericht in den drei Oberlandesgerichtsbezirken untersucht und mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe in den anderen Bundesländern verglichen.

## **18.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH**

In Nordrhein-Westfalen wurden in der Zeit von 1994 bis 2003 im Jahresdurchschnitt rd. 83.500 Kirchenaustrittsverfahren abgewickelt. Für jedes dieser Verfahren entstanden der Justiz unmittelbare Personalkosten von mindestens 6 €. Die durchschnittliche Belastung des Justizhaushalts durch Kirchenaustritte betrug somit jährlich rd. 500.000 €.

Außer in Nordrhein-Westfalen sind in vier weiteren Bundesländern die Amtsgerichte mit den Kirchenaustritten befasst. Nur in einem dieser Länder ist für das Verfahren eine Gebühr von 25 € zu entrichten.

In den übrigen elf Bundesländern ist die Kirchenaustrittserklärung gegenüber den Kommunen abzugeben. Mit Ausnahme von Bremen, wo der Austritt auch direkt gegenüber der Kirchengemeinde erklärt werden kann, ist bei den Kommunen für das Austrittsverfahren eine Verwaltungsgebühr zwischen 10 bis 50 € zu entrichten.

Der LRH hat das Justizministerium im April 2005 über seine Feststellungen unterrichtet und empfohlen, die Zuständigkeit für die Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen auf die Kommunen zu übertragen.

Wie die bundesweit überwiegende Praxis belege, sei die Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen keine Aufgabe, die zwingend der Rechtspflege zuzuordnen sei. Als reine Verwaltungstätigkeit bedürfe sie keiner gerichtlichen Entscheidung. Vielmehr entfalteten sich die für den Austre-



rung in der 14. Legislaturperiode“ hingewiesen, welche im Januar 2006 im Rechtsausschuss des Landtags vorgetragen wurden. Darin heißt es: „Die seit den Tagen des Obrigkeitsstaates traditionellen, aber heute nicht mehr unbedingt notwendigen hoheitlichen „Justizdienstleistungen“ sind zu überprüfen. ... Im Sinne der Subsidiarität werden wir die Übertragbarkeit von Aufgaben, die traditionell von der Justiz wahrgenommen werden, prüfen. Dabei ist zu beachten, dass der Rechtsschutz für die Bürger nicht verkürzt werden darf und bezahlbar bleibt“ (LT-Vorlage 14/0246, S.2).

Unstreitig sei, so der LRH, dass die Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen nicht zu den notwendigen hoheitlichen Justizdienstleistungen zähle. Dies belegten die elf Bundesländer, in denen diese Aufgabe bereits von den Kommunen erfüllt werde. Ebenso unstreitig würde eine Übertragung dieser Aufgabe von der Justiz auf die Kommunen den Rechtsschutz des Bürgers nicht verkürzen, da die Erklärung des Kirchenaustritts kein Ersuchen nach Rechtsschutz darstelle, sondern es um die amtliche Beglaubigung des erklärten Willens des Bürgers gehe.

Da die Übertragung dieser nicht notwendigerweise von der Justiz zu erfüllenden Aufgabe auf die Kommunen mit den justiz- und rechtspolitischen Zielen der Regierung übereinstimme, gehe es letztendlich um die Einschätzung der Umsetzbarkeit der Aufgabenverlagerung.

Die Annahme des Justizministeriums, es sei mit Widerständen der Kommunen zu rechnen, gründe sich auf einen finanziellen Ausgleich für die zusätzliche Aufgabe, der den Kommunen zustehe und den das Land vermutlich nicht finanzieren könne.

Die Höhe der zu erwartenden Belastungen für die ohnehin mit der weiteren Bearbeitung der Austrittserklärungen befassten Kommunen spricht nach Auffassung des LRH gegen die Annahme eines signifikanten Ausgleichsbegehrens. Zudem führe die Konzentration des Kirchenaustrittsverfahrens auf eine öffentliche Stelle zu einer bürgerfreundlichen Verwaltungsvereinfachung.



## 19 Tätigkeiten der Justizverwaltung für Notare

*Jeder vierte bundesdeutsche Notar hat seinen Amtssitz in Nordrhein-Westfalen. Die Dienstaufsicht über diese mehr als 2.400 Notare obliegt der Landesjustizverwaltung, die auch für die Ausschreibung und Besetzung der Notarstellen zuständig ist. Als Ergebnis einer Prüfung hat der Landesrechnungshof u. a. Möglichkeiten einer bedarfsgerechten Reduzierung von Notarstellen ermittelt. Ferner hat er Vorschläge zur Vermeidung der kostenintensiven Übernahme und Lagerung von Notariatsakten durch das Land unterbreitet.*

*Das Justizministerium hat die Anregungen des Landesrechnungshofs zur Bemessung des Bedarfs an Notarstellen in Teilen bereits umgesetzt. Hinsichtlich der Aktenverwahrung wird länderübergreifend und in Abstimmung mit den notariellen Gremien eine Lösung angestrebt.*

### 19.1 Ausgangslage

Notare werden von den Justizverwaltungen der Länder als unabhängige Träger eines öffentlichen Amtes für die Beurkundung von Rechtsvorgängen und andere Aufgaben auf dem Gebiet der vorsorgenden Rechtspflege bestellt. Sie haben damit die Funktion einer unparteiischen öffentlichen Institution und unterliegen der Dienstaufsicht durch die Landesjustizverwaltungen. Notare unterhalten an den ihnen zugewiesenen Amtssitzen Geschäftsstellen mit eigenen Mitarbeitern. Sie erheben für ihre Amtstätigkeit gesetzlich festgesetzte Gebühren und tragen das wirtschaftliche Risiko ihrer Amtsführung selbst. Amtsschilder und Dienstsiegel mit dem Landeswappen verdeutlichen dem rechtsuchenden Bürger die besondere Stellung des Notars.





und Besetzung von Notarstellen, der regelmäßigen Prüfung und Überwachung der Amtsführung jedes einzelnen Notars, der jährlich mehrfach anfallenden Bestellung von Notarvertretern bis hin zur Übernahme von Notariatsakten. Hierbei werden auf allen Verwaltungsebenen erhebliche personelle Ressourcen gebunden, vornehmlich im gehobenen und höheren Dienst.

Der LRH hat einige Tätigkeiten der Justiz für Notare geprüft und dem Justizministerium u. a. die nachfolgenden Prüfungsergebnisse im Februar 2005 mitgeteilt. Das Ministerium hat dazu mit Schreiben von Juli 2005 und von Januar 2006 Stellung genommen.

## **19.2 Ausschreibung und Besetzung von Notarstellen**

Die Anzahl der zu bestellenden Notare richtet sich nach den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege. Dabei sollen das Bedürfnis nach einer angemessenen Versorgung Rechtssuchender mit notariellen Leistungen und die Wahrung einer geordneten Altersstruktur im Notarbereich gleichermaßen berücksichtigt werden. Nach diesen Vorgaben stellt das Justizministerium die Zahl der freien und erforderlichen Notarstellen von Amts wegen fest. Die geeigneten Bewerber werden durch Ausschreibung ermittelt.

Der Bedarf für die Bestellung eines (weiteren) Notars wird anhand des Jahresdurchschnitts der Urkundsgeschäfte aller Notare des jeweiligen Amtsgerichtsbezirks ermittelt. Das Ergebnis dieser Ermittlung wird als Messzahl bezeichnet. Eine neue Notarstelle kann derzeit ausgeschrieben werden, wenn die Messzahl im Bereich des hauptberuflichen Notariats mindestens 1.800 und im Bereich des Anwaltsnotariats mindestens 400 beträgt. Daneben werden im Anwaltsnotariat sog. Altersstrukturstellen zur Wahrung einer geordneten Altersstruktur des Notarberufs eingerichtet.



Der LRH hat sich für eine weitere deutliche Erhöhung der Messzahl für die Ausschreibung neuer Notarstellen im Anwaltsnotariat ausgesprochen. Hierdurch könne langfristig die Zahl der Anwaltsnotariate und damit auch der vom Land im Rahmen der Dienstaufsicht zu leistende Verwaltungsaufwand vermindert werden.

Das Justizministerium hat in seiner Stellungnahme vom Juli 2005 dargelegt, es beabsichtige die Messzahl „maßvoll von 400 auf 450 zu erhöhen“. Dadurch würde sich der Bedarf in NRW im Bereich des Anwaltsnotariats um 220 Stellen reduzieren.

### **19.2.2 Altersstrukturstellen im Anwaltsnotariat**

Notare erreichen mit dem Ende des Monats, in dem sie das siebzigste Lebensjahr vollenden, die Altersgrenze; ihr Amt erlischt damit. Diese 1991 eingeführte Regelung hat nach einer Übergangszeit von 12 Jahren dazu geführt, dass zum 01.02.2003 alle über 70-jährigen Notare aus dem Amt ausscheiden mussten. Auf diese Weise verminderte sich die Zahl der Anwaltsnotare im Jahr 2003 landesweit um mehr als 10 v. H.

Nach der derzeitigen Gesetzeslage werden zur Wahrung einer geordneten Altersstruktur des Notarberufs im Bereich des Anwaltsnotariats seit 1995, zusätzlich zu den nach der Messzahl ermittelten Notarstellen, jeweils alle vier Jahre sog. Altersstrukturstellen ausgeschrieben.

Nach den Feststellungen des LRH wurden 1999 und 2003 erheblich mehr Altersstrukturstellen als sonstige Notarstellen ausgeschrieben, obwohl die Altersstruktur der Notare ausgewogen war. Der LRH hat daher keinen Bedarf mehr für die Bestellung zusätzlicher Anwaltsnotare aufgrund der Altersstruktur der vorhandenen Notare gesehen.



dauernd aufzubewahrendes Schriftgut handelte. Dies hat sich 2004 durch Änderung der entsprechenden Aufbewahrungsbestimmungen geändert. Seither sind Notariatsakten nicht mehr dauernd, sondern nur noch 100 Jahre aufzubewahren. Die Abgabemöglichkeit an die Staatsarchive ist seither entfallen.

Der LRH hat untersucht, in welchem Umfang und mit welchem Aufwand Notariatsakten von den Amtsgerichten und Notaren zu übernehmen und zu verwahren sind.

### **19.3.1 Umfang der zu übernehmenden Notariatsakten**

Der LRH ist zunächst der Frage nachgegangen, welchen räumlichen Umfang bereits übernommene und in absehbarer Zeit zu übernehmende Notariatsakten einnehmen. Hierbei hat er seine Feststellungen auf die Urkunden von Notaren beschränkt, so dass die ebenso zu den Notariatsakten zählenden Generalakten, Übersichten und Namensverzeichnisse im Folgenden außer Betracht bleiben.

Der LRH hat festgestellt, dass durchschnittlich 100 Urkunden eines Notars in einem handelsüblichen Stehordner bzw. einem etwa gleichgroßen Aktenkarton Platz finden. In Nordrhein-Westfalen fallen jährlich etwa 1,5 Mio. Urkundengeschäfte an. Die Urkunden füllen somit rd. 15.000 Aktenordner/-kartons, die einen Raumbedarf von etwa 1.250 Aktenmetern erforderlich machen. Legt man die Aufbewahrungsfrist für Notarurkunden von 100 Jahren zugrunde, so befinden sich am Ende permanent rd. 150 Mio. Urkunden in 1,5 Mio. Aktenordnern/-kartons auf einer Länge von 125 Aktenkilometern in Verwahrung. Dies entspricht ziemlich genau der Entfernung zwischen Köln und Hamm.



geschäfte zahle der Bürger bereits Gebühren an den Notar. Die Notargebühren sollten so bemessen sein, dass der Notar einen Ausgleich für die Verwahrung seiner Akten erhalte und daher allein hierfür verantwortlich wäre.

Das Justizministerium hat dem LRH mitgeteilt, mit der Frage der Übernahme von Notariatsakten befasse sich eine länderübergreifende Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der Archive und Notarkammern. Im Ergebnis sei von der Mehrheit der Länder die Lösung favorisiert worden, künftig das notarielle Schriftgut generell durch die Notare aufbewahren zu lassen. Es bedürfe allerdings noch einer weiteren Abstimmung, insbesondere in den notariellen Gremien.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





- Seit Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes zum 01.01.1992 hatte sich die Zahl der Betreuungsfälle von rd. 112.000 im Jahr 1992 auf über 225.000 im Jahr 2001 mehr als verdoppelt. Im gleichen Zeitraum waren die Ausgaben der Justiz für die Aufwandsentschädigung und Vergütung von Betreuern von rd. 1,3 Mio. € im Jahr 1992 auf rd. 97 Mio. € im Jahr 2001 um etwa das Fünfundsiebzigfache gestiegen.
- In den Jahren 2000 und 2001 unterschieden sich die durchschnittlichen Ausgaben je Betreuungsfall bei den 130 Vormundschaftsgerichten (VG) des Landes um mehr als das Siebenfache.
- Eine umfangreiche Überprüfung von Kassendaten über abgerechnete Betreuungszeiten hatte eine Vielzahl unplausibler Zeitansätze mit der Folge zweifelhafter Vergütungsansprüche zu Lasten des Landes ergeben. Der LRH hatte seine Auswertungen dem Justizministerium (JM) und dem Finanzministerium (FM) zur Verfügung gestellt. Beide Ministerien hatten Überprüfungen durch die Staatsanwaltschaften und die Finanzbehörden eingeleitet.
- Die von den Justizbehörden in Betreuungsangelegenheiten geführten Aufzeichnungen waren unzureichend. Sie gaben insbesondere keinen Überblick darüber, wie viele und welche Verfahren einem bestimmten Betreuer übertragen wurden und in welchem Umfang er insgesamt vergütet wurde. Der LRH hatte das JM darauf hingewiesen, dass er die Einrichtung einer justizinternen Kontrolle der Betreuervergütungen für dringend geboten erachte und hierauf auch im Hinblick auf die seinerzeit vom Bundesgesetzgeber angestrebte Pauschalierung der Betreuervergütung nicht verzichtet werden könne.

Mit Einführung des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (2. BtÄndG) zum 01.07.2005 wurde die Vergütung der Berufsbetreuer auf ein pauschales Vergütungssystem umgestellt. Seither erhalten Berufsbetreuer an Stelle einer Stundenvergütung von maximal 31 €, die für die aufge-



In vergleichbarer Weise hatten sich auch die Ausgaben der VG sehr unterschiedlich entwickelt. Die Bandbreite reichte von -21 v. H. bis +96,4 v. H. Die durchschnittlichen Kosten je Betreuungsfall variierten zwischen den VG immer noch bis zum Fünffachen. Insgesamt wies ein Vergleich der Haushaltsjahre 2003 und 2004 für eine große Zahl von VG einen Ausgabenrückgang aus. Das JM hat diese Entwicklung mit einer stärkeren „Sensibilisierung“ der Vormundschaftsrichter und –rechtspfleger begründet.

### **20.1.3 Auffällige Betreuervergütungen**

Die Zahl der Betreuer, welche aus der Landeskasse Jahresgesamtvergütungen von mehr als 65.000 € erhalten haben, ist von 163 im Jahr 2001 auf 203 im Jahr 2003 und auf 216 im Jahr 2004 gestiegen. In einzelnen Fällen, in denen aufgrund der vorangegangenen Prüfung des LRH staatsanwaltschaftliche oder steuerliche Ermittlungsverfahren gegen die Betreuer eingeleitet wurden, sind deutlich geringere Vergütungen abgerechnet worden als zuvor.

Diese Ermittlungen haben zudem aufschlussreiche Einblicke in das Zustandekommen von außerordentlich hohen Jahresgesamtvergütungen ergeben. So führte eine Betreuerin zeitweise 144 Betreuungen und erzielte auf diese Weise Jahreseinkommen von brutto über 150.000 €. In anderen Fällen zeigte sich, dass Betreuer ihren Zeitaufwand im Abstand von ein bis zwei Wochen „aus dem Gedächtnis“ aufgezeichnet und auf dieser Basis mit der Justiz abgerechnet hatten. Dass diese „Erinnerungswerte“ häufig die tatsächlich aufgewendeten Betreuungszeiten überstiegen, lag nicht zuletzt in der Natur des schwer kontrollierbaren, auf Selbstaufschreibung von Betreuungszeiten basierenden Vergütungssystems.



statistische Daten zu den Betreuern und den von ihnen geführten Betreuungen enthalten. Dieses IT-gestützte Kontroll- und Prüfungssystem sei fast vollständig realisiert, nach der Erprobung schließe sich der flächendeckende „Rollout“ im Sommer 2005 an. Auch nach Einführung des zum 01.07.2005 geänderten Vergütungsrechts sei die Einführung eines elektronischen Abrechnungssystems nicht überholt. So sei es vor dem Hintergrund der Missbrauchskontrolle wichtig zu wissen, wie viele Betreuungen landesweit von einem Betreuer wahrgenommen werden. Auch wenn ein Missbrauch durch unrichtige Zeitaufschreibungen künftig nicht mehr möglich sei, seien betrügerische Handlungen noch nicht vollkommen ausgeschlossen. In der Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags am 19.04.2005 (Ausschussprotokoll 13/1532) hat das JM ferner ausgeführt, dass ein elektronisches Abrechnungssystem entwickelt sei.

Nach den Feststellungen des LRH war Mitte des Jahres 2005 der angekündigte Entwicklungsstand allerdings nicht erreicht. Insbesondere war nicht zu erkennen, ob das IT-gestützte Verfahren hinsichtlich der statistischen Komponente eine befriedigende Lösung enthalten wird. Dazu müssten zum einen auch die Betreuungsfälle, die aus dem Betreutenvermögen vergütet werden, miterfasst werden, zum anderen müssten die aktuellen Daten den VG ständig zur Verfügung stehen, damit sie bereits bei der Entscheidung über die Auswahl, Bestellung oder Entlassung eines Betreuers berücksichtigt werden könnten und nicht erst bei der Bearbeitung eines Vergütungsantrages.

Der LRH hat das JM daher erneut darauf hingewiesen, dass er es für wünschenswert erachtet, den VG baldmöglichst eine Datenbank mit den benötigten Angaben zur Verfügung zu stellen. Das JM hat in einer weiteren Stellungnahme vom 30.01.2006 dargelegt, dass sich die zeitlichen Planungen aus verschiedenen Gründen verändert hätten und ein flächendeckender Einsatz der Software nunmehr bis Ende 2006 in Aussicht genom-



## **20.2 Ausgaben für die Entschädigung von Verfahrenspflegern**

### **20.2.1 Ausgangslage**

Verfahrenspfleger können im Rahmen der Anordnung einer Betreuung oder in Unterbringungssachen vom Gericht bestellt werden, wenn es dies zur Wahrnehmung der Interessen des Betroffenen für erforderlich erachtet. Als Verfahrenspfleger werden in erster Linie (in Unterbringungssachen nahezu ausschließlich) Rechtsanwälte beigeordnet. Auch deren Entschädigung bestimmt sich grundsätzlich nach den für Berufsbetreuer geltenden Regelungen des Gesetzes über die Vergütung von Berufsvormündern (BVormVG). Nur in begründeten Einzelfällen konnten Rechtsanwälte ihre Tätigkeit als Verfahrenspfleger ausnahmsweise nach der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGO) abrechnen (so der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07.06.2000 - 1 BvR 23/00).

Der LRH hatte in den Jahren 2002 und 2003 festgestellt, dass die Entschädigungen der Verfahrenspfleger landesweit regelmäßig an Hand der Vergütungsregelungen für Berufsbetreuer berechnet wurden. Lediglich ein Vormundschaftsgericht wich in Unterbringungssachen von dieser Berechnungsweise ab. Der LRH hatte in seiner Entscheidung vom 20.08.2003 die auffällige und kostenträchtige Praxis aufgezeigt und das JM gebeten, das Vormundschaftsgericht im Interesse kostenbewusster Verfahrenswesen über seine Feststellungen zu informieren und ihn über das Veranlassende zu unterrichten.

### **20.2.2 Weitere Entwicklung**

Die bei der seinerzeitigen Prüfung des LRH festgestellte Entschädigungspraxis bestätigte sich bei den neuerlichen Erhebungen im Jahr 2005. Der LRH hat festgestellt, dass die Entschädigungen der Verfahrenspfleger landesweit regelmäßig nach dem BVormVG berechnet wurden. Die sich





liche Unabhängigkeit hatte das JM aber keine Möglichkeit der Einflussnahme gesehen.

Der LRH verkennt nicht, dass der vorstehende Sachverhalt im Hinblick auf die in Art. 97 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit nicht im Verwaltungswege beeinflussbar ist. Gleichwohl hat er das JM gebeten, das auffällig gewordene VG über die Feststellungen des LRH und damit über die beispielgebende Vergütungspraxis der anderen VG des Landes zu informieren und ihn über das Veranlasste zu unterrichten.

Der Schriftwechsel dauert an.



- unter anderem Modellversuch Selbstständige Schule, Reform der Schulaufsicht - hat der LRH im Jahr 2004 mit einer Untersuchung der PV begonnen. Die Untersuchung war darauf ausgerichtet, zum einen die durch die PV gebundenen Personal- und Sachressourcen zu ermitteln und zum anderen auf der Basis eines Ländervergleichs der Frage nachzugehen, ob die derzeitige Anzahl und Struktur der PV beibehalten werden sollen.

Inhaltliche Fragen der Mitbestimmung, die grundsätzlichen Rechte der PV sowie die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte durch die PV waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Untersuchungszeitraum waren die Haushaltsjahre 2003 und 2004.

Der LRH hat seine Feststellungen dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) im Oktober 2005 mitgeteilt.

## 21.2 Ausgangslage

Rechtsgrundlage der PV im Schulbereich sind die allgemeinen Regeln des Landespersonalvertretungsgesetzes (LPVG), das für Lehrer zusätzlich einige Sondervorschriften enthält, und die Rechtsverordnung über die „Errichtung von Personalvertretungen für die im Landesdienst beschäftigten Lehrer“. Danach werden für die im Landesdienst beschäftigten Lehrer PV getrennt nach Schulformen gebildet. Schulformen im personalvertretungsrechtlichen Sinne sind die Sonderschule<sup>126</sup>, die Realschule, das Berufskolleg, die Gesamtschule sowie zusammengefasst zu jeweils einer Schulform die Grund-/Hauptschule und das Gymnasium/Weiterbildungskolleg<sup>127</sup>.

Eine weitere Differenzierung folgt aus der Mehrstufigkeit der Verwaltung im Schulbereich mit Zuständigkeiten beim MSW, den fünf Bezirksregierungen (BR) und den landesweit 54 Schulämtern. Für den Geschäftsbe-

---

<sup>126</sup> Diese Bezeichnung ist im Schulgesetz zwischenzeitlich durch den Begriff „Förderschule“ abgelöst worden.

<sup>127</sup> Im Folgenden steht der Begriff „Gymnasien“ für die insoweit zusammengefasste Schulform.



Die Mitgliederzahl von BPR und HPR richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigten aller Dienststellen ihres Geschäftsbereichs. Hier wird eine Größe von höchstens 15 Mitgliedern vorgegeben. Diese Höchstgrenze gilt allerdings nicht für die BPR der Sonderschulen, die zugleich PR sind.

Zu Beginn der laufenden Wahlperiode der PV (01.07.2004 bis 30.06.2008) gab es 1.702 Mitglieder in den PV.

		Grund-/ Haupt- schulen	Sonder- schulen	Real- schulen	Gym- nasien	Gesamt- schulen	Berufs- kollegs
MSW	HPR	15	15	15	15	15	15
5 BR	BPR	75	83				
	PR			87	105	85	91
54 Schulämter	PR	668	418				
<b>Mitglieder der PV</b>		<b>1.702</b>					

### 21.3 Freistellungen für Mitglieder der PV

Nach dem LPVG führen die Mitglieder von PV ihr Amt unentgeltlich als Ehrenamt. Sie sind berechtigt, ihre Arbeitszeit in dem Umfang in Anspruch zu nehmen, der zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Werden sie über ihre individuelle Arbeitszeit hinaus in Anspruch genommen, ist ihnen entsprechend Dienstbefreiung zu gewähren.

„Wenn und soweit es nach Art und Umfang der Dienststelle zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist“, sind sie ganz oder teilweise von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen.

Zur Konkretisierung dieser allgemeinen Regelung sieht das LPVG für PR von großen Dienststellen mit 300 und mehr Beschäftigten gestaffelte Regelfreistellungen vor. Danach ist beispielsweise bei 300 bis 600 Beschäftigten ein Mitglied, bei 601 bis 1000 Beschäftigten sind zwei Mitglieder ganz von der dienstlichen Tätigkeit freizustellen. Mit zunehmender Be-



lungsumfang variierte je nach Dienststelle bei vergleichbaren Beschäftigtenzahlen um bis zu vier Stellen.

- Bei 31 Schulämtern wurden PR für Sonderschulen mit 51 bis 299 Beschäftigten gebildet. Den Mitgliedern dieser PR, für die das LPVG keine Regelfreistellung vorsieht, wurden Freistellungen von insgesamt rd. 31 Stellen gewährt. Die Bandbreite bewegte sich zwischen rd. 0,55 und 1,45 Freistellungen.
- Die 16 Stufenvertretungen erhielten Freistellungen von insgesamt rd. 108 Stellen. Die gewährten Freistellungen differierten zum Teil erheblich, und zwar sowohl nach Schulformen als auch innerhalb der einzelnen Schulformen.

**21.3.2** Bei der Festlegung der Freistellungen wurden keine einheitlichen Kriterien angewandt. So orientierten sich einige PV grundsätzlich am Maßstab der im LPVG nach Beschäftigtenzahl vorgesehenen Regelfreistellungen. Andere PV legten die Höhe der Freistellungen ohne Rückgriff auf Berechnungsgrößen allein nach Abstimmung mit der Dienststelle fest. In diesen Fällen wurde häufig darauf hingewiesen, dass sich der Freistellungsumfang stets an den Vorjahren ausrichte und in den letzten Jahren nicht grundlegend geändert habe. Zu Aufstockungen sei es teilweise im Zusammenhang mit der Pflichtstundenerhöhung gekommen oder wenn ein PR eine besondere Arbeitsbelastung geltend gemacht habe.

Ein wesentlicher Grund für die unterschiedliche Freistellungspraxis war darüber hinaus in der nicht einheitlichen Behandlung von Sitzungszeiten zu sehen, die bei einigen PV - über die berücksichtigten Regelfreistellungen hinaus - in die Ermittlung des Freistellungsumfangs einbezogen wurden. Die Befürworter dieser Praxis wiesen darauf hin, dass die Sitzungen der PV, die nach dem LPVG in der Regel während der Arbeitszeit stattfinden, im Schulbereich vielfach in die Unterrichtszeit fielen. Um Unterrichtsausfall zu vermeiden und die Lehrkräfte gegenüber Mitgliedern ande-





Darüber hinaus sei die Praxis, Sitzungszeiten in die Berechnung des Freistellungsumfangs einzubeziehen, mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)<sup>130</sup> nicht zu vereinbaren. Das BVerwG differenziere zwischen Aufgaben, die regelmäßig in einem bestimmten Umfang anfallen und daher eine Freistellung rechtfertigen, und Aufgaben, die nur gelegentlich anfallen, eine im voraus nicht bestimmbare Zeit in Anspruch nehmen und daher lediglich Dienstbefreiungen im Einzelfall rechtfertigen können. Zu den Aufgaben, für die lediglich Dienstbefreiungen in Betracht kommen, zähle das BVerwG ausdrücklich die Sitzungen von PV im Schulbereich. Das BVerwG zeige zudem auf, dass zur Arbeitszeit der Lehrer auch die für die Nach- und Vorbereitung des Unterrichts anzusetzende Zeit gehöre, und dass die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der Lehrkräfte, nämlich die Durchführung des Schulunterrichts, bei Inanspruchnahme vormittäglicher Unterrichtsstunden deutlich stärker beeinträchtigt werde, als bei Durchführung im Anschluss an den Vormittagsunterricht oder am Nachmittag. Es sei daher zu prüfen, wie weit sich die jeweils vom PR in Sitzungen zu erledigenden Aufgaben in der unterrichtsfreien Zeit erfüllen ließen oder ob dafür auch ein Teil der Unterrichtszeit benötigt werde.

In diesem Zusammenhang hat der LRH auch auf Regelungen in PV-Gesetzen anderer Bundesländer<sup>131</sup> hingewiesen, nach denen Sitzungen der PR grundsätzlich außerhalb der Unterrichtszeit stattzufinden haben. Dies habe zur Folge, dass die Lehrkräfte den Schulen während der Unterrichtszeiten zur Verfügung stünden und Unterrichtsausfall vermieden würde.

---

<sup>130</sup> Beschluss vom 22.04.1987 - 6 P 29/84 -.

<sup>131</sup> Niedersachsen, Hessen, Thüringen.



Der LRH hat dem MSW mitgeteilt, dass die festgestellte Praxis grundsätzlichen Bedenken begegne, und gebeten, Wahlvorständen keine Freistellungen mehr zu gewähren und für eine einheitliche Handhabung der Bestimmungen zu sorgen.

## **21.5 Verwaltungsaufwand**

Neben den Personalressourcen, die die Freistellungen auf Seiten der Lehrkräfte verbrauchten, wurden durch die Tätigkeiten der PV auch Personal- und Sachressourcen bei den Schulämtern, den BR und dem MSW gebunden.

- So entstanden Kosten u. a. für Reisen, Fortbildung, Aufwandsdeckungsmittel, für die Bereitstellung von Räumen mit PC-Ausstattung, Geschäftsbedarf und Büropersonal. Quantifizieren ließ sich der finanzielle Gesamtaufwand mit vertretbarem Aufwand nicht. Mit einiger Sicherheit beziffern ließen sich lediglich die Reise- und Fortbildungskosten (ohne Schulämter) sowie die Aufwandsdeckungsmittel für das Jahr 2003 in Höhe von zusammen rd. 630.000 €
- Die verwaltungsmäßige Abwicklung insbesondere von Reisen im Zusammenhang mit den überschlägig 2.880 turnusmäßigen Sitzungsterminen/Jahr der 144 PV, weiteren Veranstaltungen aus besonderem Anlass sowie Fortbildungsmaßnahmen nahmen Personalkapazitäten der Verwaltung in Anspruch. Hinzu kamen die Mitteilungen über die Höhe der individuell gewährten Freistellungen an die Betroffenen selbst, die Schulen und Aufsichtsbehörden.
- Personalaufwand verursachte zudem die Bearbeitung der Angelegenheiten, bei denen die PV nach dem LPVG zu beteiligen waren, sowie die Teilnahme an Sitzungen, in denen beteiligungspflichtige Angele-



## 21.6 Personalvertretungen in anderen Bundesländern

Bereits im Jahr 1984 hatte der LRH die schulformbezogene Trennung in Bezug auf die HPR kritisch gewürdigt<sup>132</sup> und - gestützt auf einen Vergleich mit den anderen Bundesländern - empfohlen, für die im Landesdienst beschäftigten Lehrer nur noch einen schulformübergreifenden HPR vorzusehen. Im Ergebnis ist es bis heute bei der schulformbezogenen Struktur der HPR verblieben; in der Zwischenzeit ist lediglich deren Anzahl von seinerzeit sieben auf sechs reduziert worden (durch die Einrichtung des Berufskollegs).

Der damalige Vergleich hatte ergeben, dass die Anzahl von sieben Lehrer-HPR in NRW bundesweit eine Besonderheit darstellte. Ein aktueller Ländervergleich ergibt folgendes Bild:

	Anzahl HPR *	Mitglieder je Personalrat *	Mitglieder insgesamt	Lehrkräfte insgesamt **
	1	2	3	4
Baden Württemberg	3	höchstens 11	33	128.581
Bayern	1	höchstens 25	25	136.216
Berlin	1	31	31	35.486
Brandenburg	1	höchstens 19	19	28.072
Bremen	1	25	25	7.412
Hamburg	1	höchstens 25	25	17.257
Hessen	1	höchstens 17	17	59.013
Meckl.-Vorpommern	1	höchstens 27	27	18.698
Niedersachsen	1	19	19	82.540
Nordrhein-Westfalen	6	höchstens 15	90	182.724
Rheinland-Pfalz	6	höchstens 11	66	43.128
Saarland	7	höchstens 13	55	9.417
Sachsen	1	höchstens 25	25	48.369
Sachsen Anhalt	1	15	15	28.865
Schleswig Holstein	1	17	17	27.399
Thüringen	1	höchstens 31	31	30.415

\* Personalvertretungsgesetze der einzelnen Bundesländer

\*\* Statistische Veröffentlichungen der KMK "Schule in Deutschland", Nr. 161 - Juli 2002

<sup>132</sup> Jahresbericht über die Ergebnisse der Prüfungen im Geschäftsjahr 1983/84, S. 44 ff.



nicht verloren gehen, da auch in diesen Gremien Lehrer der verschiedenen Schulformen vertreten sein könnten.

Der LRH habe sich perspektivisch mit dem möglichen Einsparpotenzial bei einer strukturellen Änderung der PV in NRW befasst und dazu beispielhaft ein Modell entwickelt, das zunächst nur den Schulformbezug der PV ändere, und dieses Modell den derzeitigen Strukturen gegenübergestellt. Danach ließe sich eine Reduzierung von 144 auf 65 PV erzielen.

	Grund-/Haupt-schulen	Sonder-schulen	Real-schulen	Gym-nasien	Gesamt-schulen	Berufs-kollegs
MSW HPR	1	1	1	1	1	1
Modell	1					
5 BR BPR PR	5	5	5	5	5	5
Modell	5		5			
54 Schulämter PR	54	54				
Modell	54					
Anzahl der PV	144					

Damit einher gingen Einsparungen bei den Freistellungen für PV-Mitglieder in Höhe von rd. 200 Stellen; dies entspräche rd. 40 v. H. der derzeitigen Freistellungen bzw. rd. 10 Mio. € jährlich. Durch die Reduzierung der Anzahl der PV und damit auch ihrer Mitglieder würde sich zugleich der damit verbundene Verwaltungsaufwand für die Dienststellen beachtlich reduzieren.

Das vorgestellte Modell basiere auf der bisherigen Verwaltungsstruktur und berücksichtige etwaige Reformen im Schulbereich, wie die Erprobung neuer Formen der PV im Rahmen des Vorhabens „Selbstständige Schule“, nicht, da Art und Umfang ihrer Umsetzung noch nicht hinreichend ver-





## 22 Studienkollegs an Hochschulen

***An den Hochschulen des Landes gibt es sieben staatliche Studienkollegs, deren Aufgabe es ist, ausländischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern die für ein Studium in Deutschland erforderliche Sprachfertigkeit und einen mit deutschen Studienanfängerinnen und Studienanfängern vergleichbaren Wissensstand zu vermitteln.***

***Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs steht dem Aufwand für die Ausbildung an den Studienkollegs nur ein vergleichsweise geringer Nutzen für die nordrhein-westfälischen Universitäten gegenüber.***

***Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollten die Studienkollegs in ihrer bisherigen Form nicht beibehalten werden. Vielmehr sollten nur noch solche Studieninteressenten zum Studium in Nordrhein-Westfalen zugelassen werden, die ihre Eignung bereits durch eine dem deutschen Abitur vergleichbare Hochschulzugangsberechtigung oder durch Studienzeiten im Heimatland nachgewiesen haben.***

***Die bisher für die Studienkollegs zur Verfügung stehenden 93 Stellen für Gymnasiallehrerinnen und Gymnasiallehrer könnten dann wegfallen und die Lehrkräfte wieder im Schuldienst eingesetzt werden.***

### 22.1 Zugang von ausländischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern zum Studium in Deutschland<sup>133</sup>

Für ein Studium in Deutschland müssen ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber mindestens zwei Voraussetzungen erfüllen:

---

<sup>133</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nicht auf ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber mit einer in Deutschland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung (sog. Bildungsinländer).



In Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Düsseldorf zuständig für die Bewertung und Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigung und für die Zuweisung von ausländischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern an die Studienkollegs.

## 22.2 Studienkollegs

An den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen gibt es sieben staatliche Studienkollegs, und zwar vier an Universitäten sowie drei an Fachhochschulen.

Studienkollegs entstanden in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf der Grundlage von Beschlüssen der Kultusministerkonferenz vor allem deshalb, weil in Deutschland 13 Schuljahre bis zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife (Abitur) vorgeschrieben waren, während in vielen anderen Ländern der Welt nur ein Schulbesuch von 12 Jahren bis zur Hochschulreife erforderlich war. Dementsprechend gibt es in fast allen Bundesländern staatliche Studienkollegs an Universitäten und Fachhochschulen.

Aufgabe der Studienkollegs ist es, ausländischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern einen mit deutschen Studienanfängerinnen und Studienanfängern vergleichbaren Wissensstand sowie - über die bereits nachgewiesenen Sprachkenntnisse hinaus - die für ein Studium in Deutschland erforderliche Sprachfertigkeit zu vermitteln. Der Unterricht an den Studienkollegs ist unentgeltlich.

Bei den Studienkollegs handelt es sich um schulische Einrichtungen, die organisatorisch jedoch den Hochschulen zugeordnet sind. Rechtsgrundlage für die Studienkollegs ist § 24 des Schulgesetzes vom 15.02.2005<sup>134</sup>,

---

<sup>134</sup> GV NRW. 2005 S. 102.



2/3 an den Studienkollegs der Universitäten und 1/3 an den Studienkollegs der Fachhochschulen. Jährlich legten rd. 800 Studienkollegiaten die Feststellungsprüfung ab.

Für den Unterricht an den Studienkollegs entstanden den Universitäten im Jahr 2003 bei damals rd. 1260 Studienkollegiaten Kosten für das Lehrpersonal in Höhe von rd. 6,2 Mio. €. Bei den Fachhochschulen, die den Unterrichtsbedarf der Studienkollegs teilweise auch über Lehraufträge abdecken, fielen für den Unterricht Kosten von insgesamt rd. 870.000 € an. Die durchschnittlichen Kosten je Studienkollegiat für das Lehrpersonal betrugen rd. 6.900 € bei den Studienkollegs an den Universitäten und rd. 2.300 € bei den Studienkollegs an den Fachhochschulen.

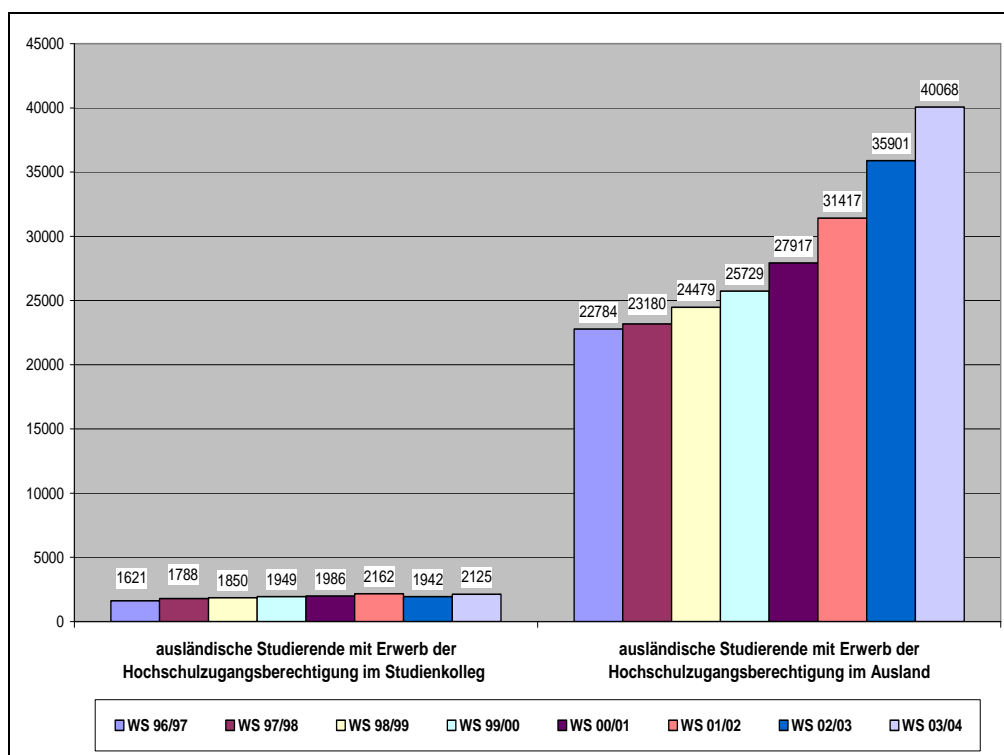
Die Relation zwischen Lehrkräften und betreuten Studienkollegiaten belief sich an den Studienkollegs der Universitäten im Durchschnitt auf 1:10.

Weiterhin wurden in den Studienkollegs sieben Sekretariatskräfte aus den Hochschulen eingesetzt, die Personalkosten in Höhe von rd. 300.000 € verursachten. Hinzu kommen die sonstigen Kosten der Studienkollegs (Sachkosten, Bewirtschaftungskosten usw.), deren genaue Höhe den Hochschulen nur zum Teil bekannt war.

Bei der Bezirksregierung Düsseldorf standen für die Zeugnisanerkennung und für die Zuweisung der Studienkollegiaten 4,5 Stellen zur Verfügung, deren Kosten im Jahr 2003 rd. 190.000 € betrugen.

Nach den erhaltenen Informationen lagen weder den Studienkollegs noch den Hochschulen verlässliche Daten darüber vor, wo die Absolventen der Studienkollegs verbleiben, d. h., ob sie überhaupt ein Studium in Nordrhein-Westfalen oder in einem anderen Bundesland aufnehmen.





## 22.4 Bewertung durch den LRH

Soweit feststellbar sind die Studienkollegs mit ihrem unentgeltlichen Angebot für ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber eine Einrichtung, die es in dieser Form nur in Deutschland gibt. Auch in anderen Industrieländern gibt es Möglichkeiten für ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber, sich fachlich auf ein Studium vorzubereiten. Die entsprechenden Kurse sind jedoch regelmäßig kostenpflichtig.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass die Studienkollegs in ihrer bisherigen Form als für ausländische Studieninteressenten kostenlose Vorbereitungseinrichtung nicht beibehalten werden sollten. Dem hohen Aufwand für die Ausbildung an den Studienkollegs stehe ein nur vergleichsweise geringer Nutzen für die nordrhein-westfälischen Hochschulen gegenüber.





weisbaren Leistungen der Studienkollegs deren Arbeit in die Kritik geraten sei. Die Arbeit der Studienkollegs erziele weder entwicklungspolitisch noch bei der Gewinnung hoch qualifizierter ausländischer Studienbewerberinnen und Studienbewerber eine optimale Rendite. Soweit dem LRH bekannt, hat die Kultusministerkonferenz zur weiteren Entwicklung der Studienkollegs bislang keine Beschlüsse gefasst.

## **22.5 Empfehlungen des LRH**

Der LRH hat empfohlen, ausländischen Studieninteressenten, die nicht direkt zum Studium in Deutschland zugelassen werden können, nicht länger den Zugang zum deutschen Hochschulsystem über die Ausbildung in einem Studienkolleg zu eröffnen. Vielmehr sollten nur noch solche Studieninteressenten zugelassen werden, die den Nachweis der Hochschulzugangsberechtigung durch Studienzeiten im Heimatland erbracht haben.

Die Hochschulen sollten in Zukunft ihre ausländischen Studierenden aus dem Kreis derjenigen Interessenten auswählen, die ihre Studierfähigkeit durch ein Studium im Heimatland nachgewiesen haben. Die Auswahl sollte nach Kriterien getroffen werden, die erwarten lassen, dass die Studienbewerberinnen und Studienbewerber über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten für das angestrebte Studium verfügen.

In diesem Zusammenhang verkenne der LRH nicht, dass bei einer Auswahl der ausländischen Studieninteressenten zusätzliche Belastungen auf die Hochschulen zukämen. Hier müssten Modelle entwickelt werden, um den Verwaltungsaufwand bei der Auswahl der Studieninteressenten niedrig zu halten. Beispielsweise könnten sich die Hochschulen bei der Auswahl von ausländischen Studierenden bereits bestehender Servicestellen bedienen.



## **22.6 Weitere Entwicklung**

Mit dem Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG) vom 21. März 2006<sup>135</sup> hat der Landesgesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, für die Teilnahme an einem Studienkolleg Beiträge zu erheben (§ 5 HFGG).

Das MSW hat mit Schreiben vom 24.04.2006 mitgeteilt, die Überlegungen aus der Kultusministerkonferenz sowie die Prüfungsfeststellungen des LRH über die Studienkollegs an Hochschulen hätten im Zusammenhang mit jüngeren gesetzgeberischen Vorhaben (Hochschulfreiheitsgesetz) grundsätzliche Überlegungen in der Landesregierung ausgelöst, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen seien.

Eine konkretere Beantwortung der Prüfungsfeststellungen durch die Landesregierung könne erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

---

<sup>135</sup> GV.NRW.2006 S. 119.



raturen führt der technische Betriebsdienst selbst durch oder lässt sie durch Fremdunternehmen durchführen.

In den Jahren 2003 und 2004 hat der Landesrechnungshof (LRH) gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Betriebstechnik bei 11 Universitäten des Landes untersucht. Drei Universitäten (RWTH Aachen, Fernuniversität Hagen und Deutsche Sporthochschule Köln) wurden wegen ihrer Besonderheiten nicht in die Prüfung einbezogen. Mit seiner Prüfung beabsichtigte der LRH, die Kosten der Betriebstechnik sichtbar zu machen und den Universitäten Ansätze für Kostenreduzierungen aufzuzeigen.

Der LRH hat seine Empfehlung am 08.07.2005 an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) hergetragen mit der Bitte, die Umsetzung der vom LRH angeregten Selbstorganisationsprozesse zu unterstützen.

## **23.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH**

### **23.2.1 Benchmarking**

Zum Zweck der Kostenermittlung hat der LRH zunächst das gesamte in der Betriebstechnik eingesetzte Personal der Hochschulen unabhängig von seiner organisatorischen Zuordnung erfasst. Weiterhin hat der LRH die Ausgaben der Hochschulen für Fremdleistungen zur Erfüllung von Aufgaben der Betriebstechnik ermittelt. Dazu gehörten insbesondere Ausgaben für Wartungen, Reparaturen sowie bauliche und anlagentechnische Veränderungen.

Insgesamt setzten die geprüften 11 Universitäten in ihrer Betriebstechnik rd. 800 Beschäftigte ein, was jährlichen Kosten in Höhe von rd. 33 Mio. € entsprach. Die Ausgaben für Fremdleistungen betragen rd. 23 Mio. €.



### **23.2.2 Kosten- und Leistungsrechnung**

Mit Erlassen aus den Jahren 2001 und 2003 hat das frühere Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) den Hochschulen die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) verbindlich vorgegeben. Die Erlasse des MWF enthalten allerdings nur Mindestregelungen zum Aufbau einer KLR, die die Hochschulen für ihre spezifischen Bedürfnisse weiter verfeinern können.

Bei keiner der geprüften Universitäten hat der LRH eine funktionierende KLR für die Betriebstechnik vorgefunden.

Der LRH hat kritisiert, dass die KLR für die Betriebstechnik in ihrem derzeitigen Ausbaustand die Funktion eines internen Führungs-, Informations- und Planungssystems nicht erfüllt. Der LRH hat gefordert, die Kostenarten in der Betriebstechnik bedarfsgerecht und steuerungswirksam weiter zu untergliedern und eine Kostenträgerrechnung zu entwickeln, die sich an einem noch zu entwickelnden Produktkatalog zu orientieren habe. Dabei sollten die Kostenträger der Hochschulen vereinheitlicht werden, um Kostenvergleiche zwischen den Hochschulen durchführen zu können. Auf der Basis der Kostenträgerrechnung sollten Verrechnungspreise zum Zweck einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung kalkuliert werden. Letztlich müssten die Leistungen der Betriebstechnik auf der Grundlage einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung kostendeckend abgerechnet werden, wobei die Auftraggeber die Kosten der Aufträge aus dem ihnen zur Verfügung stehenden Budget zu tragen hätten. Zu gegebener Zeit sollte den Auftraggebern nach Auffassung des LRH auch die Wahl zwischen der Betriebstechnik und der Inanspruchnahme externer Leistungen ermöglicht werden.





### **23.3      Stellungnahmen des MIWFT und der Hochschulen**

Mit Schreiben vom 31.01.2006 hat das MIWFT die Stellungnahmen der Hochschulen übersandt und dazu ausgeführt:

Die Universitäten hätten die Prüfergebnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des LRH als grundsätzlich hilfreich für weitere Optimierungsprozesse begrüßt. Sie hätten sich intensiv mit den Quervergleichen des LRH auseinandergesetzt und die aufgezeigten Auffälligkeiten einer eingehenden Untersuchung unterzogen. Die Prüfungsergebnisse ließen auf Wirtschaftlichkeitsreserven schließen. Aus den Stellungnahmen der Universitäten ergibt sich hierzu, dass bei freiwerdenden Stellen in der Betriebstechnik die Frage der Nachbesetzung geprüft wird. Eine Universität hat mitgeteilt, dass sie ihren Stellenbestand in der Betriebstechnik seit 2002 um acht Stellen reduziert habe.

Nach Mitteilung des MIWFT hat sich die Kanzlerkonferenz der Universitäten eingehend mit der Querschnittsuntersuchung der Betriebstechnik befasst. Die Kanzlerinnen und Kanzler hätten die Untersuchung des LRH als einen bedeutsamen Impuls gewertet, die Kosten der Betriebstechnik sichtbar zu machen und Ansätze für eine Kostenreduzierung aufzuzeigen. Gemeinsam mit einem Beratungsunternehmen hätten die Universitäten zwischenzeitlich begonnen, die mit der Untersuchung des LRH angestoßenen Reorganisationsprozesse auf der Grundlage eines prozessorientierten Benchmarking umzusetzen. Entsprechend den Empfehlungen des LRH hätten sich die Hochschulen das Ziel gesetzt, auf der Basis der Kostenermittlung und des Kostenvergleichs des LRH Qualitätszirkel aufzubauen, welche die quantitativen Ergebnisse qualitativ bewerten und Möglichkeiten zur weitergehenden Optimierung der Anlagenbereiche aufzeigen sollten.



## 24 Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinik

***Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Dienstverträge von Vorständen der Universitätsklinik neben fixen Grundvergütungen auch nach oben begrenzte, variable Bonuszahlungen zum Gegenstand haben. Die Bonuszahlungen wurden stets in voller Höhe gewährt. Der Landesrechnungshof hat bemängelt, dass die Aufsichtsräte mit den Vorständen keine messbaren Erfolgskomponenten für die Bonuszahlungen vereinbart hatten. Die Aufsichtsräte haben daraufhin ein neues Zielvereinbarungs- und variables Vergütungssystem für die Vorstände der nordrhein-westfälischen Universitätsklinik erarbeitet. Inzwischen sind bei allen Universitätsklinik die erforderlichen Änderungen der Vorstandsverträge vorgenommen und entsprechende Zielvereinbarungen mit Vorständen geschlossen worden.***

**24.1** Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Rahmen einer Prüfung der Universitätsklinik (UK) festgestellt, dass die von den UK - vertreten durch die Vorsitzenden der Aufsichtsräte - mit den Ärztlichen Direktoren (ÄD), Kaufmännischen Direktoren (KD) und Pflegedirektorinnen und -direktoren (PD) geschlossenen Dienstverträge neben einer fixen Grundvergütung Vereinbarungen über variable, leistungsabhängige Bonuszahlungen enthalten. In allen Fällen wurden für die Bonuszahlungen Obergrenzen festgelegt, z. B. rd. 51.000 € pro Jahr für ÄD und KD sowie rd. 23.000 € pro Jahr für PD. Die Obergrenzen wurden stets vollständig ausgeschöpft; die Bonusleistungen wurden de facto wie ein Bestandteil der Grundvergütung behandelt. Insgesamt wurden an Vorstände jährlich Sonderzahlungen von mehr als 600.000 € erbracht.

Die meisten Vereinbarungen über Bonuszahlungen waren so ausgestaltet, dass die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Aufsichtsrats im Einvernehmen mit ihrem bzw. seinem Stellvertreter die Höhe des jährlichen lei-



sich diese Zahlungen jedoch am Gewinn des Unternehmens und machten einen vorweg vereinbarten prozentualen Anteil am Jahresgewinn aus. Der LRH verkenne nicht, dass diese Praxis nicht ohne weiteres auf die Führung eines Universitätsklinikums übertragen werden könne. Denn das UK sei als gemeinnützige Einrichtung nicht vorrangig auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Es sei aber trotzdem möglich, in die Dienstverträge parametergesteuerte und in der Summe ggf. begrenzte Erfolgskomponenten (etwa über Defizitbegrenzungen) aufzunehmen. So sähen denn auch zwei Dienstverträge vor, dass die Vertragsparteien nach zwei Jahren gerade darüber verhandeln sollten mit dem Ziel, die bisherigen Bonusregelungen zu ersetzen. In einen weiteren Vertrag sei immerhin ein prüfbares Negativkriterium aufgenommen worden. Er enthalte nämlich die Klausel, dass der Bonus dann verweigert werden könne, wenn der geprüfte Jahresabschluss und die Bilanz des Vorjahres ergäben, dass der vom Aufsichtsrat genehmigte Wirtschaftsplan für das vergangene Jahr nicht eingehalten worden sei.

Die in einem Dienstvertrag für die ersten beiden Jahre vereinbarte Zahlung des Bonus in voller Höhe ohne Bezugnahme auf ein Leistungsmerkmal konterkariere Sinn und Zweck leistungs- und erfolgsabhängiger Sondervergütungen in jedem Fall. Hier sei die Annahme nahe liegend, dass es sich um eine verdeckte Erhöhung der Grundvergütung handele.

Der LRH bat die Vorsitzenden der Aufsichtsräte, unter Berücksichtigung seiner Ausführungen wirksame parametergesteuerte Erfolgskomponenten zu vereinbaren; das Ministerium für Wissenschaft und Forschung wies er auf seine Ausführungen besonders hin.

- 24.3** Die Vorsitzenden der Aufsichtsräte teilten dem LRH mit, dass sie seine Auffassung teilten. Sie hätten beschlossen, sich hinsichtlich der Festlegung von konkreten und handhabbaren Kriterien für die Bemessung der Bonuszahlungen und den Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen



Der LRH hält das System für geeignet, nachvollziehbare und prüfbare Maßstäbe zur Bemessung von Bonuszahlungen zu liefern. Mit den konkreten Inhalten der inzwischen abgeschlossenen Zielvereinbarungen und deren Handhabbarkeit in der Praxis will sich der LRH im Rahmen künftiger Prüfungen auseinandersetzen.

Der Schriftwechsel mit einem UK dauert an.





Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Zuschüsse des Landes für Zahlungen der UK an die Landesunfallkasse (LUK) und an das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) im Jahre 2005 geprüft. Der LRH hat bei seiner Prüfung folgende Feststellungen getroffen.

## **25.2 Beiträge zur Landesunfallkasse**

Die LUK ist Trägerin der gesetzlichen Unfallversicherung für die Unternehmen und Versicherten im Landesbereich. Sie wurde 1997 durch Rechtsverordnung als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet und übernahm die Rechte und Pflichten des Landes als Eigenunfallversicherungsträger.

In den Jahren 2001 und 2002 zahlte das Land die Beiträge zur LUK, die auf die bei den UK beschäftigten und nun nicht mehr im Landesdienst stehenden Angestellten sowie auf die Arbeiterinnen und Arbeiter entfielen. Die LUK veranlagte die UK erstmals im Haushaltsjahr 2003.

Mit Schreiben vom 30.07.2003 unterrichtete das Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) die UK davon, dass der Landtag am 08.07.2003 das Nachtragshaushaltsgesetz 2003 verabschiedet habe. Die vorgenommene Erhöhung des Ausgabeansatzes für den Einzelplan 06 umfasse u. a. die von den UK zu zahlenden Beiträge zur LUK für das Haushaltsjahr 2003. Dementsprechend bewilligte das MWF den sechs UK im Jahr 2003 in Höhe der an die LUK zu zahlenden Beiträge aus den Kapiteln 06 103 bis 108 jeweils Titel 682 20 insgesamt rd. 4 Mio. €.

Auch für das Haushaltsjahr 2004 wurden im Haushaltsplan 2004/2005 für alle UK Mittel für deren Beiträge zur LUK veranschlagt. In den Erläuterungen zu den jeweiligen Ausgabetiteln heißt es: „Veranschlagt sind die notwendigen Betriebskosten, die weder Forschung und Lehre noch der Krankenversorgung eindeutig zugeordnet werden können.“ Im Anschluss daran



## 25.4 Würdigung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat mit Entscheidung vom 05.01.2006 gegenüber dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) ausgeführt, dass die UK nach § 41 Abs. 3 des Hochschulgesetzes<sup>137</sup> i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 der jeweiligen Errichtungsverordnung<sup>138</sup> ihre Kosten mit den für ihre Leistungen vereinbarten oder festgelegten Vergütungen deckten, soweit nicht nach Maßgabe des Landeshaushalts Mittel gewährt würden. Zu diesen Mitteln zählten u. a. die Zuschüsse des Landes an die UK für betriebsnotwendige Kosten, zu denen nach den spezifizierten Erläuterungen auch die Beiträge der UK zur LUK und die Zahlungen an das LBV gehörten.

Der LRH sei der Auffassung, dass es für die Gewährung von Zuschüssen an die UK materiell keinen stichhaltigen Grund gebe. Denn zum einen sollten nach den zitierten Erläuterungen nur die betriebsnotwendigen Kosten bezuschusst werden, die nicht von den Krankenkassen getragen werden müssten. Sowohl die Beiträge zur LUK als Personalnebenkosten als auch die Zahlungen an das LBV seien nach den Vorschriften zur Krankenhausfinanzierung aber grundsätzlich pflegesatzfähig. Nichts anderes gelte für das neue Fallpauschalensystem nach dem Krankenhausentgeltgesetz. Zum anderen sei bei dem betroffenen Personal auch eine eindeutige Zuordnung möglich. Soweit es um die Beiträge zur LUK und die Zahlungen an das LBV gehe, sei allein das nichtwissenschaftliche Personal relevant, das vom UK übernommen worden sei. Dieses Personal sei der Krankenversorgung zuzurechnen. Der LRH verkenne hierbei nicht, dass das nichtwissenschaftliche Personal des UK auch Arbeiten im Bereich Forschung und Lehre verrichte, weil es sich bei vielen Dienstleistungen des UK um sog. Kuppelprodukte handele, die sowohl Krankenversorgungs- als auch

---

<sup>137</sup> Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 14. März 2000, GV. NRW. S. 190.

<sup>138</sup> GV. NRW. S. 716 (Universitätsklinikum Münster), S. 721 (Universitätsklinikum Köln), S. 725 (Universitätsklinikum Essen), S. 729 (Universitätsklinikum Düsseldorf), S. 734 (Universitätsklinikum Bonn), S. 738 (Universitätsklinikum Aachen).



## 25.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIWFT hat in einer Stellungnahme vom 20.03.2006 unter Hinweis auf die Errichtungsverordnungen ausgeführt, die dem Aufgabenbereich der ME zuzurechnenden Rechte und Pflichten des Landes seien im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die UK übergegangen. Das gleiche gelte für das den ME - mit Ausnahme der Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte des Landes - zuzurechnende Betriebsvermögen, das den UK mit allen Rechten und Pflichten unentgeltlich überlassen worden sei. Für die im Zusammenhang mit der Rechtsnachfolge und dem Vermögensübergang erforderlichen Rechtshandlungen sollten Abgaben und Kosten des Landes und der seiner Rechtsaufsicht unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht erhoben werden. Aus diesem Regelungszusammenhang ergebe sich, dass die UK durch die Verselbstständigung nicht schlechter gestellt werden sollten als die vormaligen ME. Ziel des Landes bei der Verselbstständigung der UK sei es nicht gewesen, hieraus zusätzliche Einnahmen zu generieren oder sich zu Lasten der UK von vormals eigenen Kosten zu entlasten.

Bis einschließlich 2002 seien die Beiträge zur LUK aus dem Einzelplan des Arbeitsministeriums geleistet worden. Für 2003 habe die LUK eine Beitragserhöhung mit gleichzeitiger Einführung von Umlagegruppen beschlossen. Mit der ab 01.01.2003 gültigen Änderung des § 24 der Satzung der LUK seien die in die Zuständigkeit der LUK übernommenen UK selbst beitragspflichtig geworden. Da die im Einzelplan des Arbeitsministeriums veranschlagten Mittel nicht ausreichten, Mittel in die Wirtschaftspläne der UK zu transferieren, seien diese Mittel in den Kapiteln 06 103 bis 108 veranschlagt worden. Der Landesgesetzgeber habe sich bislang die Ansatz-erhöhungen zu Eigen gemacht.

Ergänzend hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die vom LRH zu Recht angemerkte grundsätzliche Pflegesatzfähigkeit nach den Vorschriften zur Krankenhausfinanzierung zwar bestehe, mit dem Gesundheits-



Abs. 4 Satz 1 der jeweiligen Errichtungsverordnung). Die Beitragspflicht gegenüber der LUK sei jedoch nicht durch eine Rechtshandlung im Zusammenhang mit der Rechtsnachfolge und dem Vermögensübergang entstanden. Vielmehr seien die UK kraft Gesetzes (§§ 185 Abs. 1, 150 Abs. 1 Satz 1 SGB VII) seit dem 01.01.2001 beitragspflichtig. Auch die Zahlungen an das LBV hätten ihren Grund nicht in Rechtshandlungen, die sich auf die Rechtsnachfolge und den Vermögensübergang bezögen. Vielmehr seien sie die Folge eigener Aufgaben der UK. Ihre Vorgänger, die ME, seien ursprünglich besondere Betriebseinheiten der jeweiligen Hochschulen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 Hochschulgesetz) gewesen. Als solche hätten sie eine einheitliche Personal- und Wirtschaftsverwaltung besessen (§ 34 Abs. 6 Satz 1 Hochschulgesetz). Zu den Aufgaben dieser Personalverwaltung habe auch die Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen, Vergütungen und Löhnen gehört. Durch Erlass zur Errichtung des Landesamtes für Besoldung und Versorgung<sup>140</sup> sei diese Aufgabe seinerzeit dem LBV übertragen worden. Im Wege der Gesamtrechtsnachfolge seien die Rechte und Pflichten aus der Übertragung auf die UK übergegangen.

Außerdem sei der LRH der Ansicht, dass bei der Interpretation der Errichtungsverordnungen der vom Landesgesetzgeber mit der Neustrukturierung der Hochschulmedizin (§ 41 Hochschulgesetz) verfolgte Zweck maßgeblich sein müsse. Diesen Zweck könne man mit dem MIWFT dahingehend zusammenfassen, dass die UK vorhandene Ressourcen effizienter einsetzen müssten. Aus diesem Grund seien an allen UK Spar- bzw. Optimierungs- und Umstrukturierungskonzepte zur Verbesserung der Kosten- und Ertragsstruktur erarbeitet worden. Nach Auffassung des LRH sollten hierbei auch die Mittel erwirtschaftet werden, die für Beiträge zur LUK und Zahlungen an das LBV benötigt würden.

---

<sup>140</sup> Gemeinsamer Runderlass des Innenministers – I D 3 / 15-20.94 – des Finanzministers – 02053 – 86 – II C I – und des Justizministers - 1282 – IB. 13 – vom 11.05.1965, SMBl. 2000; aufgehoben durch Runderlass vom 14.3.2003 (MBI. NRW. S. 326).

Der LRH erwarte, dass in künftigen Jahren die Zuschüsse des Landes für die Beiträge der UK zur LUK und deren Zahlungen an das LBV zurückgeführt würden.

Der Schriftwechsel dauert an.



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

### **26 Weiterhin Mängel bei der institutionellen Förderung eines Verbandes**

*Der Landesrechnungshof hatte 2004 in seinem Jahresberichtsbeitrag „Prüfung der Tourismusförderung des Landes“ über Mängel bei der institutionellen Förderung eines touristischen Verbandes berichtet. Er hat die Angelegenheit in Bezug auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots, nach dem grundsätzlich ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen darf als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes, weiterverfolgt und festgestellt, dass das Wirtschaftsministerium für die Folgejahre 2004 und 2005 über die vom Finanzministerium erteilte Ausnahmegenehmigung zum Besserstellungsverbot noch hinausgegangen ist und damit gegen das Haushaltsgesetz verstoßen hat. Für den Landesrechnungshof drängt sich der Schluss auf, dass dem Verband insofern eine nicht zustehende Begünstigung gewährt wurde. Nach wie vor stellt sich für den Landesrechnungshof bei dem Verband die Frage einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung.*

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte unter Mitwirkung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter die Förderung des Tourismus in Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 1997 bis 2003 geprüft. Ein Prüfungsschwerpunkt war die Förderung eines touristischen Verbandes. Wegen der Einzelheiten wird auf den Beitrag Nr. 32 im Jahresbericht 2004 „Prüfung der Tourismusförderung des Landes“ verwiesen. Nach den Feststellungen des LRH hatte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)<sup>141</sup> keine ausreichenden Konsequenzen aus den Verstößen

---

<sup>141</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.



halt von 75.000 €. Das Finanzministerium stellte in seiner Entscheidung über den Antrag auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot nochmals klar, dass es sich bei der Tätigkeit des Geschäftsführers des Verbandes um eine weisungsgebundene Tätigkeit handelt, die somit nur durch einen abhängig beschäftigten Geschäftsführer wahrgenommen werden kann. Die Bewertung der Stelle erfolgte abstrakt ohne Berücksichtigung der Person des derzeitigen Geschäftsführers. Das Finanzministerium wies in seiner Entscheidung ausdrücklich darauf hin, dass die bisherige im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages geleistete Vergütung der Geschäftsführertätigkeit kein Präjudiz für eine Entscheidung im Rahmen des Besserstellungsverbot darstelle, da ansonsten das Besserstellungsverbot durch vorgeschaltete Entgeltvereinbarungen im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen ausgehebelt werden könnte.

Statt für 2004 die zuviel gewährte Zuwendung zurückzufordern, veranlassete das MWME für 2005 trotz Kenntnis der Entscheidung des Finanzministeriums, dass die Bezirksregierung eine Geschäftsführervergütung in Höhe von 132.500 € in die institutionelle Förderung des Verbandes ohne Vorbehalt einbezog.

Der LRH hat das MWME aufgefordert, die für 2004 insoweit zu hoch gewährte und unter Vorbehalt stehende Zuwendung zurückzufordern. Für 2005 hat der LRH beanstandet, dass das MWME die vom Finanzministerium getroffene Entscheidung zur Ausnahme vom Besserstellungsverbot nicht beachtet und hierdurch zum Nachteil des Landes gehandelt hat.

Das MWME beruft sich auf eine „förderrechtlich relevante Vertrauensposition“ des Verbandes. Deshalb sei die ursprünglich vereinbarte Honorierung des Geschäftsführers auch bei der Zuwendungsgewährung zu akzeptieren.



lich nicht existierenden Selbstständigkeit beharrt wird, wirft für den LRH die Frage nach der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung auf, eine Grundvoraussetzung für die weitere Förderfähigkeit des Verbandes.

Zudem liegt es in der Verantwortung des Verbandes und nicht des Landes, entsprechende Vorsorge zu treffen, eine etwaige Insolvenz zu vermeiden. Noch Ende 2004 hat die Bezirksregierung in Abstimmung mit dem MWME gegenüber dem LRH ein finanzielles Risiko für das Land verneint, falls Fördermittel in Bezug auf das Geschäftsführergehalt vom Verband zurückzuzahlen sind; denn die potentiellen Rückforderungen könnten über verminderte Leistungen des Verbandes im Kernhaushalt oder über außerordentliche Beiträge der Mitglieder ausgeglichen werden. Die Mitgliedsgemeinden und -verbände würden den Verein nicht in die Illiquidität führen, da ein solches Verhalten sicherlich Auswirkungen auf künftige Förderungen an diese Gemeinden hätte.

Aus Sicht des LRH spricht die fehlende Bereitschaft des Verbandes, selbst Vorsorge zu treffen, eine etwaige Insolvenz zu vermeiden, ebenfalls gegen die Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers. Vorsorglich hat der LRH für den Fall, dass das MWME auch für 2006 eine erneute Einbeziehung der vollen Geschäftsführerbezüge in die Zuwendung in Erwägung zieht, ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies rechtswidrig wäre.

Das MWME hat zum Thema „Ausgaben für die Geschäftsführung“ des Verbandes mitgeteilt, dass Gespräche mit dem Vorstand und dem Geschäftsführer mit dem Ziel aufgenommen worden seien, möglichst eine einvernehmliche Lösung zu erreichen.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.



und Standards und betreibt chemisch-physikalische Laboratorien. Er stellt Geoinformationen bereit und wirkt mit bei Fragen der Hydrogeologie, der Bodenkunde, der Ingenieurgeologie und der Verfügbarkeit von Rohstoffen für den öffentlichen und privaten Bereich. Der Geologische Dienst ist geologische Landesanstalt im Sinne des Lagerstättengesetzes. In der Betriebssatzung ist vorgesehen, dass sich der Landesbetrieb zu einem Dienstleistungsunternehmen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft fortentwickeln soll, das seine Aufgaben zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Naturgüter und Ressourcen effektiv wahrnimmt und gleichzeitig seine Leistungen kundenorientiert und wirtschaftlich anbietet. Schnittstellen bestehen zur Umwelt-, Vermessungs- und Bergverwaltung.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) den Geologischen Dienst geprüft.

## **27.2 Feststellungen**

### **27.2.1 Organisation**

Mit der Umwandlung des Geologischen Landesamtes in einen Landesbetrieb wurde im Wesentlichen das Ziel verfolgt, für die zu erbringenden Leistungen eine Angebots- und Nachfragesituation zu schaffen, die Anreize für ein wirtschaftliches Handeln setzt; längerfristig sollen hierdurch Haushaltsmittel eingespart werden. Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung spiegelt auch die Betriebssatzung des Geologischen Dienstes wider.

So hat nach der Betriebssatzung der Geologische Dienst auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung seine Leistungen kostenmäßig zu kalkulieren und abzurechnen sowie ein Controlling einzurichten. Als Kostenträger wurden bisher die Bereiche Grundleistungen und Dienstleistungen definiert. Zugleich beabsichtigt der Geologische Dienst, Aufträge





### 27.2.2 Leistungsumfang

Nach eigener Darstellung und nach Auskunft des MWME erbringt der Geologische Dienst Leistungen, die aufgrund der Komplexität und der besonderen Qualitätsanforderungen sowie der umfassenden und standardisierten Wertschöpfungskette nicht vergleichbar am freien Markt erhältlich sind. Die Kontinuität der bereitgestellten Informationen für Planungen und Problemlösungen bei allen untergrundbezogenen Fragestellungen und bei der Information der Öffentlichkeit könne nur deshalb gewährleistet werden, weil der Geologische Dienst Grundlagendaten nach einheitlichen Standards landesweit erhebe sowie auf bei ihm vorhandene Fachinformationssysteme zurückgreife. Marktanalysen hinsichtlich der Wettbewerbssituation und der Preisgestaltung im Vergleich zu seinen Leistungen konnte der Geologische Dienst während der örtlichen Erhebungen nicht vorlegen.

Die zu erbringenden Aufgaben des Geologischen Dienstes werden nach der Leistungsabnahmeverordnung in Grundleistungen und Dienstleistungen aufgeteilt.

Grundleistungen sind öffentlich-rechtliche Leistungen im Rahmen der Daseins- und Risikovorsorge; hierzu gehören die Umweltbeobachtung und die Umweltinformation, insbesondere die geowissenschaftliche Landesaufnahme. Der größte Teil der satzungsmäßigen Aufgaben des Geologischen Dienstes sind Grundleistungen. Sie werden unbefristet angeboten und müssen von den Dienststellen des Landes unbeschränkt abgenommen werden, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Dennoch sollen die Grundleistungen zumindest kostendeckend erbracht werden.

Dienstleistungen sind entgeltpflichtige Leistungen, wie z. B. Auftragskartierungen und Laborleistungen. Hierzu gehören auch sonstige, in fachlichem



setzung der Zuführung eine detaillierte Auftragskalkulation auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung. Die in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Erlöse aus den erbrachten Grundleistungen erreichten durchweg nicht die Höhe der jeweiligen Zuführung. Für die Jahre 2001 bis 2004 ergibt sich insgesamt ein Saldo von rd. 9.366 T €, dem keine Erbringung von Grundleistungen gegenübersteht. Im Einzelnen:

	Geschäftsjahre			
	2001	2002	2003	2004
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Zuführung für Grundleistungen	14,148	14,037	14,227	13,670
Erlöse aus Grundleistungen laut Gewinn- und Verlustrechnung	11,461	11,068	12,135	12,052

Für die zu erbringenden Dienstleistungen wurden mit den Auftraggebern Vereinbarungen (Aufträge) geschlossen. Die örtlichen Erhebungen des RPA haben ergeben, dass keine nachvollziehbare Zuordnung bzw. verursachungsgerechte Kostenzuordnung auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgte, um die Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung beurteilen zu können. Die Entgelte für die vom Geologischen Dienst erbrachten Dienstleistungen beruhten vielmehr auf der Grundlage des Vergütungsverzeichnisses des Geologischen Landesamtes, das zuletzt mit Wirkung vom 1. Januar 1991 nach einem Vergleich mit anderen Institutionen überarbeitet worden war. Der Geologische Dienst hätte nach Auffassung des LRH bereits nach den ersten Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung die Möglichkeit gehabt, eine Kalkulation auf der Basis von Stundensätzen und damit eine Aktualisierung der Entgelte vorzunehmen; zumindest wäre eine Annäherung an die tatsächlichen Kosten möglich gewesen.

Den überwiegenden Teil der Dienstleistungen hat der Geologische Dienst gegenüber dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft



Zum 31. Dezember 2004 betrug der Bestand an freien Rücklagen rd. 2,1 Mio. €. Über die Verwendung des Jahresüberschusses 2004 war bis zum Ende der örtlichen Erhebungen noch nicht entschieden worden.

Die ausgewiesenen „Jahresüberschüsse“ hätten an den Landeshaushalt abgeführt werden müssen. Haushaltsmittel wurden hierdurch gebunden und stehen dem Land für andere Zwecke nicht zur Verfügung.

Neben den bereits genannten Zuführungen erhielt der Geologische Dienst außerdem auf der Grundlage der Finanzpläne für die Haushaltsjahre 2001 bis 2004 Zuführungen für Investitionen in Höhe von insgesamt rd. 1,27 Mio. €, die in der Bilanz zum 31. Dezember 2004 als zweckgebundene Rücklagen ausgewiesen, im Ergebnis aber nur zu rd. 24 v. H. für Investitionen in den Jahren 2001 bis 2004 eingesetzt worden waren. Es sind somit Haushaltsmittel in Höhe von annähernd 1 Mio. € gebunden worden.

### **27.3 Folgerungen**

Der LRH hat aufgrund der Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Düsseldorf nicht feststellen können, dass Ergebnisse dokumentiert waren, die erkennen lassen, welche Verbesserungen gegenüber dem früheren Geologischen Landesamt eingetreten sind. Vielmehr wurde festgestellt, dass das Leistungsangebot nicht kritisch hinterfragt wurde. Obwohl beim Landesbetrieb aufgrund der stärkeren Autonomie die betriebswirtschaftliche Rechnungslegung in den Vordergrund tritt, nutzte der Geologische Dienst die eingeführten betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente nur eingeschränkt. Exemplarisch ist hier die Kosten- und Leistungsrechnung zu nennen. Sie wurde zwar eingeführt, war aber weder Grundlage der Entgelte für Dienstleistungen noch Grundlage der Zuführungen für Grundleistungen. Zudem wurde auf Kriterien zur Beurteilung des finan-



Nach Auffassung des MWME bleibt die Diskussion über die Verwaltungsstrukturereform abzuwarten. Die Prüfungsfeststellungen sollen bei den anstehenden Fragen mit einbezogen werden.

Das Prüfungsverfahren dauert noch an.





## 28.2 Investitionszuschuss

Die im Zuschussantrag zunächst dargestellte Finanzierung des Vorhabens wurde von der A-GmbH modifiziert. Dieses Verfahren zog sich über einen Zeitraum von einem halben Jahr bis September 1998 hin. Zur finanziellen Absicherung des Investitionsvorhabens schloss die B-GmbH am 18. September 1998 mit der A-GmbH einen Kaufvertrag über das zu errichtende Musicaltheater. Der Verkauf an die B-GmbH sollte nur erfolgen, wenn die A-GmbH innerhalb von 5 Jahren nicht mehr in der Lage sein würde, die Bankdarlehen zur Finanzierung des Objekts in vollem Umfang zu erfüllen und die Kredit gewährenden Banken von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch machten.

In dem sich anschließenden Antragsprüfverfahren des MWME<sup>145</sup> mit einer Dauer von mehr als 11 Monaten konnten die Finanzierungsrisiken des Vorhabens nicht ausgeräumt werden. So wies mit Schreiben vom 15. April 1999 die in das Antragsprüfverfahren eingebundene Bezirksregierung darauf hin, das Projekt beinhalte erhebliche finanzielle Risiken für die B-GmbH, die im Falle eines Scheiterns in vollem Umfang von der Stadt zu tragen wären. Die Wahrscheinlichkeit eines Verlustes bei der A-GmbH hielt die Bezirksregierung für „sehr hoch“. Das Förderreferat des Ministeriums schloss sich in seiner Ministervorlage vom 4. Mai 1999 dieser Beurteilung an. Es bezweifelte angesichts der sich abzeichnenden Veränderungen am deutschen Musicalmarkt die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Vorhabens. Demgegenüber wandte sich der Oberbürgermeister der Stadt mit Schreiben vom 27. Mai 1999 mit dem Hinweis an den Wirtschaftsminister, bei einem Ausbleiben der Bewilligung könnten sich erhebliche finanzielle Auswirkungen mit unabsehbaren Folgen ergeben; der Termin für die Premiere stehe bereits fest.

---

<sup>145</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.



das Investitionsvorhaben am 24. September 1999 abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt war die erforderliche Zahl der Arbeitsplätze vorhanden.

Aufgrund der geringen Auslastungszahlen des Musicals konnte die A-GmbH die vereinbarten Darlehensraten ab Juni 2000 nicht mehr leisten. Die Kreditinstitute kündigten die Darlehen am 12. Januar 2001, so dass die B-GmbH das Theatergebäude einschließlich der Einrichtung erwerben und die bestehenden Darlehensverbindlichkeiten in Höhe von rd. 26,7 Mio. € ablösen musste. Der B-GmbH drohte die Überschuldung. Zur Abwendung der Insolvenz der B-GmbH hat die Stadt Bürgschaften in Höhe von rd. 29,6 Mio. € übernommen. In früheren Jahren hatte das Land der B-GmbH in einem anderen Zusammenhang Technologieförderungen im Umfang von über 25 Mio. € gewährt; bei einer Insolvenz wäre auch der mit diesen Förderungen bezweckte Erfolg zunichte gemacht.

Die A-GmbH stellte am 30. Juni 2001 den Spielbetrieb ein. Mit der Einstellung des Spielbetriebs gingen nach und nach alle geschaffenen Arbeitsplätze verloren. Mit Schreiben vom 24. Juli 2001 teilte die Investitionsbank NRW der A-GmbH mit, der Anspruch auf Rückforderung des Investitionszuschusses sei entstanden. Die Investitionsbank NRW forderte die A-GmbH mehrfach auf, ein nachvollziehbares Fortführungskonzept vorzulegen.

Die Gesellschafterversammlung der A-GmbH fasste am 4. März 2002 den Beschluss zur Liquidation der Gesellschaft.

Der LRH hat die Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Arnberg an das MWME herangetragen und moniert, dass die Förderung des Investitionsvorhabens spätestens nach Kenntnisnahme des Gutachtens nicht hätte erfolgen dürfen.



## 29 Abwicklung von Investitionszuschüssen im Hausbankenverfahren

*Der Landesrechnungshof hält die Abwicklung von Zuschüssen für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm im Hausbankenverfahren für aufwändig, wenig effizient und für alle Beteiligten kostenintensiv. Er hat sich gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie für eine Änderung des Verfahrens ausgesprochen.*

29.1 Das Land fördert gewerbliche Investitionsvorhaben mit verlorenen Zuschüssen aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms (RWP). Ist vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)<sup>146</sup> der Investitionszuschuss bewilligt worden<sup>147</sup>, erfolgt entsprechend dem Antragsverfahren auch die Abwicklung des Investitionszuschusses im so genannten Hausbankenverfahren. Danach sagt zunächst die NRW.BANK<sup>148</sup> der Hausbank des Zuschussempfängers den Investitionszuschuss auf der Grundlage eines privatrechtlichen Vertrages zur Weiterleitung an den Zuschussempfänger zu. Die Hausbank wiederum stellt dem Zuschussempfänger den Zuschuss im eigenen Namen und für fremde Rechnung zur Verfügung.

Privatrechtliche Vertragsbeziehungen bestehen einerseits zwischen der NRW.BANK und der Hausbank und andererseits zwischen der Hausbank und dem Zuschussempfänger. Kennzeichnend für das Hausbankenverfahren ist somit, dass weder das Land noch die NRW.BANK Vertragspartner des Zuschussempfängers sind.

---

<sup>146</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

<sup>147</sup> Bei Vorhaben unter 2,5 Mio. € Investitionssumme von der zuständigen Bezirksregierung.

<sup>148</sup> Vor dem 31. März 2004: Investitions-Bank NRW; nachfolgend wird auch für die Vergangenheit einheitlich die Bezeichnung NRW.BANK verwendet.



in mehr als der Hälfte der Fälle Beanstandungen, die zu über 90 v. H. aus einer unzureichenden Verwendungsnachweisprüfung durch die Hausbanken resultieren.

Bei der Durchsetzung der Rückforderungsansprüche des Landes durch die Hausbanken zeigen sich die Defizite des Hausbankenverfahrens besonders deutlich. Das MWME hat aufgrund der Feststellungen der RPÄ Rückforderungen von Zuschussmitteln in Höhe von insgesamt 24,3 Mio. € über die NRW.BANK veranlasst, die von den Hausbanken gegenüber den Zuschussempfängern geltend gemacht werden sollten. Bislang konnten dem Landeshaushalt rd. 17,4 Mio. € wegen laufender Rückforderungsverfahren noch nicht zugeführt werden. Hiervon sind derzeit klagebefangen in sechs Prozessen vor den Zivilgerichten Rückforderungsansprüche in Höhe von insgesamt rd. 8,3 Mio. € zzgl. rd. 3,5 Mio. € Zinsen.

Nach dem im Zivilprozess geltenden Verhandlungsgrundsatz trägt die klagende Hausbank für die von ihr geltend gemachten Rückforderungen die Darlegungs- und Beweislast, d. h. sie muss die anspruchsbegründenden Tatsachen einschließlich der Beweismittel dem Gericht unterbreiten. Der Prozessgegner – der beklagte Zuschussempfänger – ist zugleich auch ihr Kunde, gegen den sie gerichtlich vorgehen muss, um Forderungen des Landes durchzusetzen. Interessenskonflikte sind nicht auszuschließen.

In zwei von den o. g. sechs Fällen wurden inzwischen die Klagen der Hausbanken erstinstanzlich abgewiesen. In einem Fall sah das Gericht den Rückforderungsanspruch mittlerweile als verwirkt an. Über die hiergegen eingelegte Berufung ist noch nicht entschieden worden. In dem anderen Fall hatte das Landgericht die Rückforderung von Zuschussmitteln wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns nicht anerkannt. Im Berufungsverfahren entschied das Oberlandesgericht, dass die Voraussetzungen für die Rückforderung an sich erfüllt seien; es wies die Berufung der Hausbank im Hinblick auf die schuldhafte Verletzung ihrer Hinweis- und Infor-





walkskosten würden zumindest auf Landesseite entfallen. Das Verwaltungsverfahren schließt nicht aus, dass die Hausbanken in das Antragsverfahren auch weiterhin eingebunden werden.

**29.3** Das MWME hat sich der Angelegenheit bisher nur im Hinblick auf die Rückforderungsfälle angenommen und hierzu mitgeteilt, nach Anhörung der am Verfahren Beteiligten (Hausbanken, Kammern, Bezirksregierungen) und eingehenden Diskussionen sei es zu dem Ergebnis gelangt, dass die Vorteile des Hausbankenverfahrens überwiegen würden. Dem berechtigten Anliegen des LRH, eine nachhaltigere Vertretung der Landesinteressen sicherzustellen, werde künftig dadurch Rechnung getragen, dass die NRW.BANK in allen Fällen, in denen der Rückforderungsanspruch des Landes 250.000 € übersteige, in die Nebenintervention eintrete. Dies werde auch unterhalb dieser Grenze angeordnet, wenn Grund zu der Annahme bestehe, dass die Landesinteressen andernfalls nicht ausreichend gewahrt werden könnten.

Der LRH hat unter Hinweis auf die oben dargestellten Prüfungsergebnisse das MWME gebeten, seine Entscheidung, das Hausbankenverfahren beizubehalten, nochmals zu überdenken. Hierbei sei auch zu berücksichtigen, dass die betragsmäßige Grenze für den Beitritt der NRW.BANK als Nebenintervenient seiner Auffassung nach mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar ist.

Der Schriftwechsel mit dem MWME dauert an.



mit Hotel, Diskothek und Parkdeck – einen verlorenen Zuschuss in Höhe von 2,5 Mio. € nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes (RWP) über die Hausbank der A-Gesellschaft zu. Die Zusage wurde mit der Auflage erteilt, die im Antrag genannte Anzahl von 247 Dauerarbeitsplätzen, davon 242 Vollzeitarbeitsplätze und 5 Ausbildungsplätze, zu schaffen. Da die Dauerarbeitsplätze überwiegend mit Frauen besetzt werden sollten, wurde der Maßnahme ein besonderer Struktureffekt zuerkannt und der Fördersatz von 15 v. H. auf 18 v. H. der förderfähigen Ausgaben erhöht.

Gleichfalls am 6. Dezember 2000 beantragte die A-Gesellschaft für dieses Investitionsvorhaben die Übernahme einer Landesbürgschaft in Höhe von 80 v. H. des Ausfalls zu Krediten in Höhe von 7 Mio. €

Im Rahmen der Bearbeitung des Bürgschaftsantrages hat das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME<sup>153</sup>) in seiner nach Ziffer 9.1.4 der Bürgschaftsrichtlinien gegenüber dem Finanzministerium (FM) und dem Bürgschaftsausschuss abzugebenden Stellungnahme vom 18. Januar 2001 das Vorhaben für volkswirtschaftlich förderungswürdig gehalten. Als zuständiges Fachministerium führte es weiter aus, dass die beantragte Bürgschaft sowie der im Rahmen des RWP gewährte Investitionszuschuss in Höhe von 2,5 Mio. € in Relation zu den gesamten Investitionskosten in Höhe von 59 Mio. € und der damit verbundenen Schaffung von rd. 152 neuen Vollzeitarbeitsplätzen gesehen werden müsse.

Drei Wochen später, am 8. Februar 2001, unterrichtete die NRW.BANK das MWME, die Hausbank habe mitgeteilt, dass sich aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten der A-Gesellschaft das Investitionsvolumen von rd. 56 Mio. € auf rd. 21 Mio. € reduzieren werde und nunmehr bis zum 30. September 2002 insgesamt 138 Dauerarbeitsplätze, davon 96 Vollzeitarbeitsplätze, geschaffen werden sollten.

---

<sup>153</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.



Von Beginn an befand sich die A-Gesellschaft in einer finanziellen Schiefelage, die sich im Jahr 2003 weiter verschlechterte und existenzbedrohend wurde. Der A-Gesellschaft wurde am 22. Oktober 2003 vom MWME ein Zuschuss in Höhe von 25 T€ für die „Sanierungsberatung eines von Insolvenz bedrohten Unternehmens“ gewährt. Die hierzu beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigte in ihrem Gutachten in vollem Umfang die Bedenken, die bereits von der mit der Bürgschaftsvorlage betrauten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erhoben worden waren. Als wesentliche Krisenursachen wurden insbesondere die unvollständige Umsetzung des Gesamtkonzepts, das unzureichende Management und die Überschreitung der geplanten Errichtungskosten für die Sportanlage um 100 v. H. genannt.

Die drohende Insolvenz der A-Gesellschaft konnte im Jahr 2004 durch das Eintreten eines neuen Investors abgewendet werden. In diesem Zusammenhang erklärte sich das MWME mit Schreiben vom 19. Juli 2004 bereit, die förderbaren Investitionshöchstbeträge pro Arbeitsplatz von 127 T€ für Frauen bzw. 102 T€ für Männer im Wege der Ausnahme vom Durchführungserlass<sup>154</sup> auf 500 T€ je geschaffenen Arbeitsplatz anzuheben. Es führte weiter aus, zur Belassung des Zuschusses sei somit „die Schaffung von rechnerisch mindestens 27,8 Arbeitsplätzen“ erforderlich. Weitere Bedingungen für die Rückzahlung des Investitionszuschusses bestünden nicht. Mit landesseitiger Zustimmung verzichtete die Hausbank im Hinblick auf die von dem Investor zur Verfügung gestellten Finanzierungsmittel gegenüber der A-Gesellschaft auf einen Teilbetrag der landesverbürgten Forderung in Höhe von 5,9 Mio. € und nahm das Land im August 2004 in Höhe seines 80 %igen Obligoanteils in Anspruch. In Erfüllung seiner Bürgschaftsverpflichtung leistete das Land 4,7 Mio. € an die Hausbank der A-Gesellschaft.

---

<sup>154</sup> Durchführungserlass des MWMEV zum Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. August 2000, – 221 – 31 – 00.



**30.3** Das MWME hat in seiner Stellungnahme vom 20. Januar 2006 zu den Feststellungen des LRH unter Bezugnahme auf die Bürgschaftsvorlage der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erwidert, dass die Reduzierung der Investitionsmaßnahme dem Bürgschaftsausschuss bekannt gewesen sei und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit stattgefunden habe. Die positive Entscheidung über die Bürgschaft sei für die Belassung des Zuschusses entscheidend gewesen und habe privates Kapital mobilisiert. Durch den Verzicht auf die Rückzahlung des landesverbürgten Kredites und die getroffene Belassungsregelung hinsichtlich des Investitionszuschusses sei die drohende Insolvenz des Unternehmens abgewendet worden. Das Projekt werde nach abgeschlossenem Sanierungsprozess erfolgreich geführt und stelle an seinem Standort auch langfristig Arbeitsplätze zur Verfügung.

Auch für das FM war, wie sich aus seiner Stellungnahme vom 30. Januar 2006 ergibt, ein mangelnder Informationsfluss nicht erkennbar. Eine aktualisierte Stellungnahme des MWME zur Förderungswürdigkeit hätte nach Einschätzung des FM hier nichts geändert. Allerdings ist das FM in seiner Stellungnahme nach wie vor von der Schaffung von 152 Arbeitsplätzen ausgegangen.

**30.4** Der LRH bleibt in seiner Erwiderung vom 6. März 2006 bei seiner Auffassung, dass dem FM und dem Bürgschaftsausschuss nicht alle Fakten bekannt waren. Bislang seien keine Gründe genannt worden, weshalb die neueren Erkenntnisse nicht an das FM und den Bürgschaftsausschuss herangetragen und bewertet worden seien. Der LRH halte daran fest, dass die erforderliche Nachhaltigkeit der reduzierten Maßnahme unverzüglich hätte geprüft werden müssen. Damit sich das finanzielle Risiko für das Land nicht weiter erhöhe, hätte das MWME sich vor der Bürgschaftsgewährung mit der Frage der Zuschussbelassung auseinandersetzen müssen. Denn mit Recht weise das MWME in seiner Stellungnahme darauf





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

### **31 Vollstreckung von gerichtlich festgestellten Forderungen des Landes**

*Zwei gerichtlich festgestellte Forderungen des Landes in Höhe von rund 172.000 €, die auf Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofs beruhen, wurden mehrere Jahre nicht vollstreckt. Ministerium und Bezirksregierung haben den Landesrechnungshof in dieser Zeit unvollständig und falsch über den Sachstand und die finanzielle Situation des Zuwendungsempfängers unterrichtet. Der Landesrechnungshof hat auf Vollstreckung der Forderungen gedrängt. Das Ministerium möchte stattdessen einem zwei Jahre alten Antrag des Zuwendungsempfängers auf Erlass der Forderungen stattgeben.*

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung der Vergabe und Abrechnung öffentlicher Aufträge bei Baumaßnahmen an Talsperren hat der Landesrechnungshof (LRH) erhebliche Verstöße gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorschriften festgestellt. Die Prüfungsmittelungen (PM) vom 29.03.1999 enthielten auch Feststellungen zu Sanierungsmaßnahmen an einer Talsperre, die ein Wasserverband betreibt. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte für die Sanierung der Talsperre in den Jahren 1987 bis 1994 eine Zuwendung von insgesamt rd. 6,6 Mio. DM (rd. 3,4 Mio. €) in der Form der Anteilfinanzierung (80 v. H.) gewährt.

Nach den Feststellungen des LRH hatte der Wasserverband die Zuwendung teilweise für nicht zuwendungsfähige Ausgaben verwendet, und zwar für provisorische Einrichtungen und den Neubau einer Tropfkörperanlage zur Abwasserbehandlung in Höhe von insgesamt knapp 22.000 DM (rd. 11.000 €). Außerdem hatte der Wasserverband für eine



Der Wasserverband legte gegen den Zinsfestsetzungsbescheid und den Rückforderungsbescheid Rechtsbehelfe ein, denen die BR nicht abhalf. Der Wasserverband erhob daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht.

Das Verwaltungsgericht verurteilte den Wasserverband am 23.07.2003 zur Zahlung von Zinsen in Höhe von 15.369,69 DM (7.858,40 €) an das Land. Das Verwaltungsgericht stellte fest, der Wasserverband sei finanziell leistungsfähig, da er mit Kaufvertrag vom 17.11.2000 ein Grundstück mit einer aufstehenden Gaststätte für 550.000 DM (rd. 281.000 €) veräußert sowie 2001 - ohne Berücksichtigung des Grundstückskaufpreises - einen Jahresüberschuss in Höhe von 99.400 DM (rd. 51.000 €) erzielt habe. Ferner entschied das Verwaltungsgericht mit Datum vom 23.11.2003, dass die Rücknahme der Zuwendung in voller Höhe, die Rückforderung dieses Betrages sowie dessen Verzinsung dem Grunde nach zu Recht durch die BR erfolgt waren. Die BR hat den LRH in beiden Fällen nicht über den Ausgang der Verfahren unterrichtet.

Auf mehrfache Nachfragen des LRH zum Sachstand des Verfahrens erklärte die BR im August 2005 zunächst, die Verwaltungsgerichtsverfahren seien ausgesetzt worden. Nachdem der LRH um die Zusendung von Kopien der Gerichtsbeschlüsse gebeten hatte, korrigierte die BR ihren Bericht und teilte im September 2005 mit, es lägen zwei rechtskräftige Urteile vor und übersandte Kopien dieser Urteile.

Die gerichtlich festgestellten Forderungen des Landes belaufen sich samt Zinsen auf rd. 172.000 € (Stand 30.06.2005). Nachdem die BR fast zwei Jahre untätig geblieben war, bat der LRH das MUNLV am 04.10.2005, die Abwicklung des Verfahrens zu überwachen.

Das MUNLV unterrichtete den LRH am 31.10.2005, es beabsichtige, die Forderungen zu erlassen, habe die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 59 LHO aber noch nicht eingeholt. Ein entsprechender Antrag des



## 32 Zuwendungen für den Hochwasserschutz

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für den Hochwasserschutz am Rhein festgestellt, dass in zwei Fällen auf der Deichkrone Rad- und Wanderwege angelegt und die Ausgaben hierfür unzulässigerweise in die Förderung einbezogen wurden. Ferner wurden bauliche Maßnahmen gefördert, die im Rahmen des Hochwasserschutzes nicht zuwendungsfähig sind. Zudem hat der Landesrechnungshof Verstöße gegen die Vergabebestimmungen für Bauleistungen festgestellt. Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurde gebeten, den Prüfungsfeststellungen nachzugehen und zu veranlassen, dass die Bezirksregierungen die aufgetretenen Fehler durch geeignete Maßnahmen künftig vermeiden und in den dargelegten Fällen Fördermittel zurückfordern.*

### 32.1 Einleitung

In Nordrhein-Westfalen ist der Hochwasserschutz Aufgabe von Wasser- und Bodenverbänden - am Rhein sind das die Deichverbände bzw. Deichschauen - oder von Gemeinden.

Das Land fördert Deichbauten auf der Grundlage der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen des Wasserbaus einschließlich Talsperren (Förderrichtlinien). Bewilligungsbehörden sind die Bezirksregierungen (BR). Seit 1985 werden jährlich Fördermittel in Höhe von rd. 25 bis 30 Mio. € bereitgestellt. Deichneubauten und -sanierungen werden regelmäßig bis zu 80 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert, der verbleibende Eigenanteil wird auf die Mitglieder der Deichverbände bzw. auf die Gemeinden umgelegt.



zusätzliche Ausgaben erforderte, weil aus Gründen der Festigkeit mineralische Tragschichten für den Wegeaufbau notwendig sind. Die Wege werden zur Deichverteidigung nicht benötigt. Diese Ausgaben sind deshalb vom Zuwendungszweck nicht erfasst und mithin nicht zuwendungsfähig.

Im ersten Fall hatte eine Gemeinde in der Baubeschreibung festgelegt, auf der Deichkrone einen 3 m breiten befestigten Deichkronenweg anzulegen, der als Weg für den Ausflugsverkehr ausgewiesen wurde. Dieser Weg wurde mit einer wassergebundenen Decke versehen. Hierfür wurden rd. 66.000 € aufgewendet. Im zweiten Fall wurde im Planfeststellungsbeschluss geregelt, auf der Deichkrone einen weiteren Deichverteidigungsweg mit einer bituminösen Decke zu errichten, wobei gemäß Planfeststellungsbeschluss beide Wege nur zur Deichverteidigung oder -unterhaltung befahren werden dürfen. Die Ausgaben beliefen sich auf rd. 185.000 €.

Beide Deichkronenwege sind Teilstücke des als "Erlebnisweg Rheinschiene" ausgewiesenen Radwegs, der zwischen Bonn und Duisburg entlang des Rheines verläuft. Zur Orientierung wurden Streckenlogos und Infotafeln angebracht. Auf den Infotafeln befinden sich Routenkarten sowie Hinweise zu Strecke und Standort.

Das Ministerium hat in seiner ersten Stellungnahme vom November 2004 allgemein ausgeführt, dass die Deichkronenwege als Überwachungswege zu werten seien. Diese würden normalerweise nur leicht befestigt. Sofern die Gemeinden diesen Weg auch als Rad- und Wanderwege nutzen würden, hätten sie die hierfür anfallenden Ausgaben zu tragen.

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 03.11.2005 erklärt, die Prüfungsmitteilung könne erledigt werden, sofern die Mehrausgaben für die zusätzliche Befestigung und Ausstattung der Rad- und Wanderwege von der Förderung ausgeschlossen würden.





















































































































































































































Lehrverpflichtung - Effizienzrendite durch Steigerung der jährlichen Aufnahmezahlen an der Kunsthochschule für Medien in Köln -	583.400 €
Abbau von Professorenstellen bei Theologischen Fakultäten an Universitäten	3.200.000 €
Einsparungen bei den jährlichen Zuwendungsbeiträgen an die staatl. Anerkannten (refinanzierten) Fachhochschulen	3.100.000 €
Untersuchung der Organisation und des Personalbedarfs der Staatlichen Arbeitsschutzverwaltung NRW	4.700.000 €
Kostenvergleich der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien	5.800.000 €
Stelleneinsparungen bei den Beihilfestellen der Mittelbehörden	967.763 €
Entfallende Stellen in den Druckereien der Bezirksregierungen	182.409 €
Auflösung der Technischen Zentrale der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW	1.000.000 €



















