

Jahresbericht 2006

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2005

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	V
A	Allgemeines	
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	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
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

14	Orientierungsprüfung zur Einführung des Digitalfunks bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in NRW	135
15	Unabhängige Stelle EFRE	145
Staatskanzlei (Epl. 02)		
16	Neubau der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen	154
Innenministerium (Epl. 03)		
17	Wirtschaftlichkeit einer Fortbildungseinrichtung	160
Justizministerium (Epl. 04)		
18	Kirchenaustritte und Justizaufgaben	166
19	Tätigkeiten der Justizverwaltung für Notare	171
20	Kostenentwicklung in Betreuungsverfahren	180
Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)		
21	Personalvertretungen im Schulbereich	190
22	Studienkollegs an Hochschulen	205
Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Epl. 06)		
23	Prüfung der Betriebstechnik der Universitäten des Landes	216
24	Bonuszahlungen an Vorstände der Universitätsklinika	223
25	Zuschüsse des Landes für Zahlungen der Universitätsklinika an die Landesunfallkasse und das Landesamt für Besoldung und Versorgung	228

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

C Beratungsbeitrag

41	IT-Strukturen der Landesverwaltung	348
----	------------------------------------	-----

D Anhang

42	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	361
----	--	-----

43	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	371
----	--	-----

44	Sonstige Prüfungen	372
----	--------------------	-----

45	Anzeigen nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz	376
----	---	-----

	Abkürzungsverzeichnis	377
--	------------------------------	------------

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.

Der Landesrechnungshof zeigt in seinem Jahresbericht anhand mehrerer Berichtsbeiträge auf, dass Veränderungen in den Verwaltungsabläufen (Beitrag Nr. 19) und der Organisation (Beiträge Nrn. 13, 17, 23, 33, 34) erhebliche Einsparpotenziale bieten.

In dem Berichtsbeitrag Nr. 21 beispielsweise hat er die Personalvertretungen im Schulbereich untersucht und ist mit Blick auf die durch die Personalvertretungen gebundenen Personal- und Sachressourcen der Frage nachgegangen, ob deren derzeitige Anzahl und Struktur beizubehalten sind; inhaltliche Fragen der Mitbestimmung wurden nicht berührt. Der Landesrechnungshof empfiehlt unter Berücksichtigung des Ländervergleichs, anstelle der derzeitigen 144 Personalvertretungen 65 beizubehalten; dies würde den Freistellungsbedarf von bisher rd. 495 Stellen um rd. 40 v. H. reduzieren, die entsprechend dem Schuldienst zugute kämen.

Darüber hinaus könnten gemäß den im Berichtsbeitrag Nr. 22 ausgesprochenen Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu den Studienkollegs an Hochschulen weitere 93 Lehrkräfte wieder im Schuldienst eingesetzt werden.

Das Land hat gemäß den Vorgaben der Europäischen Union für die von ihr erhaltenen Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung ein Verwaltungs- und Kontrollsystem geschaffen.

Der Landesrechnungshof untersuchte, ob die vom Land in diesem Zusammenhang eingerichtete Unabhängige Stelle die Vorgaben der Europäischen Union erfüllt, und gab insbesondere im Hinblick auf die künftige Programmphase Anregungen für eine Optimierung (Beitrag Nr. 15).

In diesem Zusammenhang merkt der Landesrechnungshof an, dass im Rahmen einer möglichen Fördermaßnahme der Blick nicht nur auf den Geldzufluss aus einem anderen Haushalt gerichtet sein darf, sondern

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

nicht erhoben. Hier empfiehlt der Landesrechnungshof, diese Aufgabe auf die Kommunen zu übertragen, in jedem Falle aber für den aus Anlass des Kirchenaustritts entstehenden Verwaltungsaufwand kostendeckende Gebühren zu erheben.

Auch die Bearbeitungsqualität der Steuererhebung steht dieses Jahr wieder im Blickfeld des Landesrechnungshofs.

So stellte er anlässlich der Prüfung der materiellen Richtigkeit von Steuerbescheinigungen, die durch Kreditinstitute ausgestellt worden sind, fest, dass die Finanzverwaltung der grundsätzlichen Bedeutung der Überwachung und Kontrolle des Bescheinigungsverfahrens bisher nicht ausreichend Bedeutung geschenkt hat (Beitrag Nr. 36). Darüber hinaus untersuchte der Landesrechnungshof Steuerfälle, in denen die Steuererklärungen verspätet abgegeben worden sind (Beitrag Nr. 39) und prüfte auch die Bearbeitungsqualität bei Fällen der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften (Beitrag Nr. 38) sowie bei der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Wertpapieren (Beitrag Nr. 37).

Die Prüfungsergebnisse im Jahresbericht 2006 belegen wieder zahlreiche Einsparvorschläge. Um die möglichen Einsparungen tatsächlich zu erzielen, ist eine schnelle Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen erforderlich.

Neben den Prüfungsergebnissen in Teil B enthält der Jahresbericht in Teil C einen Beratungsbeitrag. Insoweit nimmt der Landesrechnungshof seine Beratungsfunktion gegenüber Landtag und Landesregierung wahr und zeigt Handlungsbedarf und Möglichkeiten auf, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern und finanzielle Nachteile für das

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.

Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof. Zugleich gilt mein Dank dem Landtag Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung bei der Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofs.

Düsseldorf, im Juni 2006
Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen

Ute Scholle

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.

2 Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs

2.1 Gliederung

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

2.2 Entscheidungsgremien

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

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

Ist die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nicht gegeben, entscheidet ein Kleines Kollegium (§ 8 Abs. 4 LRHG). Dieses besteht aus der oder dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Prüfungsgebietsleiterin

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

Kommt eine gemeinsame 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.

2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2005 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	
Ltd. Ministerialrat	Clouth	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Kirsch	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Wurms	
Ltd. Ministerialrat	van Üüm	

Abteilung III

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

Abteilung IV

Vizepräsident	Dr. Heikaus	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

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

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.

12 Prüfung von Raumprogrammen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Raumprogramme oftmals auf Vorrat genehmigt werden und zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung nicht mehr der tatsächlichen Bedarfslage entsprechen. Zur Vermeidung von Fehlinvestitionen müssen Raumprogramme daher vor ihrer Realisierung aktualisiert werden.

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.

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 Zentrali-

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.

18 Kirchengaustritte und Justizaufgaben

In Nordrhein-Westfalen kann ein Kirchengaustritt kostenfrei gegenüber den Amtsgerichten erklärt werden. Der Landesrechnungshof hat primär empfohlen, diese Aufgabe auf die Kommunen zu übertragen, andernfalls zumindest Gebühren zu erheben. Das Justizministerium hält die Aufgabenübertragung kurzfristig nicht für umsetzbar und beabsichtigt stattdessen, künftig Gebühren für die Entgegennahme von Kirchengaustrittserklärungen zu erheben.

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.

20 Kostenentwicklung in Betreuungsverfahren

Die Zahl der Betreuungsfälle und die damit verbundenen Ausgaben der Justiz steigen weiter an. Nach aktuellen Erhebungen des Landesrechnungshofs hat es in den Jahren 2003 und 2004 wiederum eine Vielzahl von Betreuern gegeben, die auffällig hohe Jahresgesamtvergütungen aus der Landeskasse erhielten. Mehr als drei Jahre nach der ersten Prüfung des Landesrechnungshofs verfügt die Justiz nach wie vor nicht über das bereits mehrfach angekündigte Kontrollinstrumentarium, welches den Vormundschaftsgerichten ermöglichen soll, vor der Auswahl eines Betreuers dessen Belastungssituation sachgerecht zu bewerten.

Die Praxis eines Amtsgerichts bei der Entschädigung von Verfahrenspflegern steht auch weiterhin im Gegensatz zu der üblichen Praxis aller anderen Amtsgerichte des Landes und führt zu erheblichen Ausgaben.

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.

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.

23 Prüfung der Betriebstechnik der Universitäten des Landes

Der Landesrechnungshof hat den Ressourceneinsatz der Universitäten im Bereich der Betriebstechnik im Wege eines Benchmarking verglichen und Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufgezeigt. Er hat die Universitäten gebeten, diesen Ansätzen im Rahmen von Vergleichszirkeln im Einzelnen nachzugehen. Weiterhin hat der Landesrechnungshof empfohlen, im Bereich der Betriebstechnik eine geeignete Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen sowie verstärkt IT-gestützte Gebäudemanagement-Systeme einzusetzen.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie und die geprüften Universitäten haben die Prüfung des Landesrechnungshofs als hilfreich für weitere Optimierungsprozesse in der Betriebstechnik begrüßt. Sie haben die Einrichtung von Qualitätszirkeln, den Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Einführung bzw. Weiterentwicklung von Gebäudemanagement-Systemen zugesagt.

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.

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

die Gewinne hälftig in die freien Rücklagen des Geologischen Dienstes eingestellt wurden, sind Haushaltsmittel gebunden worden.

28 Prüfung eines Investitionszuschusses im Dienstleistungsgewerbe

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg hat im Auftrag des Landesrechnungshofs einen Investitionszuschuss zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsgewerbe geprüft. Obwohl ein vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebenes Gutachten die erheblichen Risiken des Investitionsvorhabens aufzeigte, wurde die Förderung in Höhe von 4,6 Mio. € aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms gewährt. Nach rund 21 Monaten wurde der Betrieb eingestellt. Alle Beschäftigten wurden nach und nach entlassen.

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.

30 Investitionszuschuss und Landesbürgschaft an eine Gesellschaft

Einer Gesellschaft wurde für ein Investitionsvorhaben zur Schaffung von 247 Dauerarbeitsplätzen ein Investitionszuschuss nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm in Höhe von 2,5 Mio. € gewährt. Kurz darauf übernahm das Land zusätzlich für das inzwischen erheblich reduzierte Investitionsvorhaben eine Bürgschaft zur Absicherung der Kredite der finanzierenden Bank. Dabei wurde nunmehr von 152 zu schaffenden Arbeitsplätzen ausgegangen.

Der Landesrechnungshof moniert, dass nicht alle Fakten, die dem Wirtschaftsministerium aus der Abwicklung des Investitionszuschusses bekannt waren, in das Bürgschaftsverfahren eingeflossen sind und das Investitionsvorhaben mit der Bürgschaft erneut gefördert wurde, obwohl der ursprünglich geplante volkswirtschaftliche Nutzen der Maßnahme nicht eingetreten war.

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

Einnahmen erzielt werden, da sich allein die Buchwerte der Gebäude bereits auf über 3 Mio. € belaufen.

Der Landesbetrieb Wald und Holz NRW will zu der Frage, welche Forstdienstgehöfte entbehrlich sind, erst Stellung nehmen, wenn die ausstehende Entscheidung über seine künftige Organisationsstruktur gefallen ist.

34 Veterinär- und Lebensmittelüberwachung in Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung des Landes untersucht und dabei Optimierungsmöglichkeiten festgestellt. Im Wesentlichen hat er vorgeschlagen,

- die Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter Arnsberg, Detmold und Krefeld sowie das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt Münster zu einer Untersuchungseinrichtung zusammenzuführen,**
- die Aufgaben der fünf Bezirksregierungen im Veterinär- und Lebensmittelbereich teilweise zu kommunalisieren und bei den verbleibenden Aufgaben bestehende Effizienzpotenziale durch weitere organisatorische Maßnahmen zu nutzen,**
- alle bisherigen Aufgaben des Landesamtes für Ernährungswirtschaft und Jagd auf andere Aufgabenträger zu verlagern und das Landesamt aufzulösen sowie**
- ein für Fischuntersuchungen genutztes Labor der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten zu schließen.**

Damit könnten sowohl die Effektivität als auch die Effizienz der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung verbessert werden und Personaleinsparungen des Landes von mehr als 160 Kräften erzielt werden.

35 Förderung des Neubaus einer Straßenbrücke

Eine Stadt beantragte die Förderung einer Brückenbaumaßnahme. Die Bewilligungsbehörde ließ zu, dass die Stadt mit dem Bau bereits vor der Entscheidung über den Förderantrag beginnen durfte. Die Brücke ist seit rund zwei Jahren fertig gestellt. Sie ist jedoch anders gebaut worden, als ursprünglich geplant und das Vorhaben in das Förderprogramm des Landes aufgenommen worden war. Mittel für die Baumaßnahme sind bisher nicht bewilligt worden.

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.

38 Besteuerung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften

Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität bei Fällen der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften geprüft.

Die festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 35 v. H. ist nicht zufrieden stellend. In vielen Fällen führten Fehler bei der Anwendung des materiellen Steuerrechts zu unzutreffenden Steuerfestsetzungen.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gegeben. Das Finanzministerium hat bereits mit der Umsetzung der Vorschläge begonnen.

39 Antragsveranlagungen bei Arbeitnehmern

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei sechs Finanzämtern geprüft, ob Einkommensteuererstattungen an Arbeitnehmer im Hinblick auf bestehende Antragsfristen zu Recht erfolgten.

Aufgrund seiner Feststellungen geht das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern landesweit von nicht gerechtfertigten Steuererstattungen i. H. v. jährlich mehr als 2 Mio. € infolge verspätet abgegebener Einkommensteuererklärungen aus.

Das Finanzministerium hat bereits das Programm zur Festsetzung der Einkommensteuer entsprechend den Empfehlungen um eine besondere Sicherheitsvorkehrung ergänzt.

40 Verwertung von Forderungen

Wenn das Land bei einer Abtretung von Forderungen aufgrund der getroffenen Vereinbarungen auch weiterhin wesentliche Risiken wie das Ausfallrisiko trägt, stellt die Veräußerung der Forderungen eine verdeckte Kreditaufnahme dar. Daher bedarf ein solcher garantieverunterlegter Forderungsverkauf einer ausdrücklichen Kreditermächtigung im Haushaltgesetz.

Dies hatte das Finanzministerium bei der Veranschlagung von 150 Mio. € an Einnahmen aus der Abtretung von Forderungen im Haushaltsplan 2005 sowie im ersten Nachtrag nicht beachtet.

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.

4 Haushaltspläne 2004/2005 und 2006

Der Doppelhaushalt 2004/2005 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 03.02.2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW (GV.NRW.) S. 64) festgestellt und durch die folgenden Nachtragshaushaltsgesetze geändert:

- für das Haushaltsjahr 2004 durch das Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) vom 21.07.2004 (GV.NRW. S. 399) und durch das 2. NHG 2004 vom 01.03.2005 (GV.NRW. S. 62)
- für das Haushaltsjahr 2005 durch das NHG vom 01.03.2005 (GV.NRW. S. 69) und durch das 2. NHG 2005 vom 15.12.2005 (GV.NRW. S. 936).

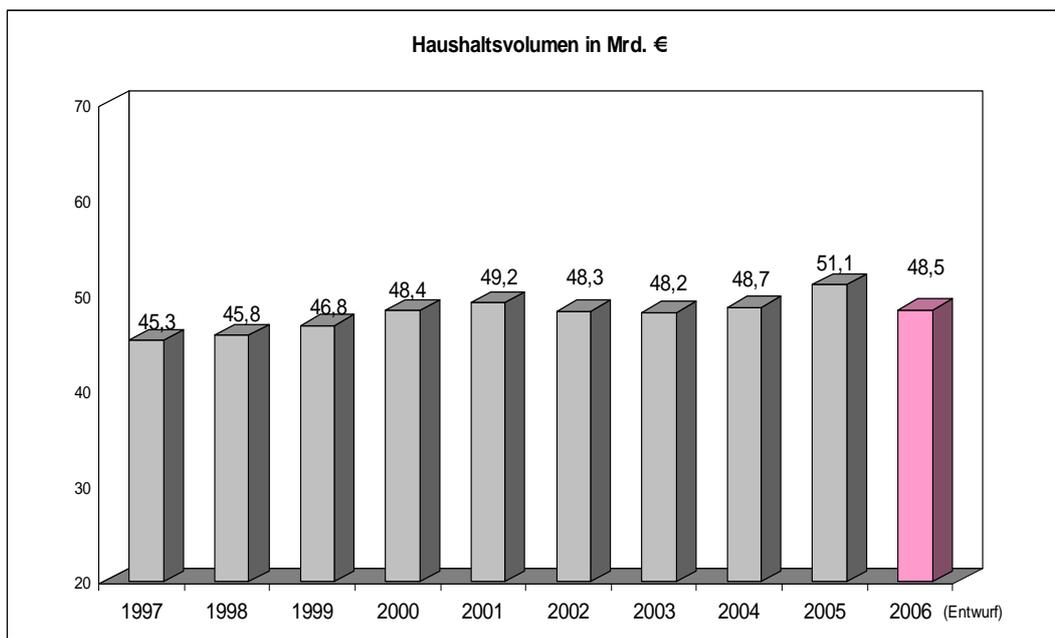
Für das Haushaltsjahr 2006 hat die Landesregierung den *Entwurf* eines Haushaltsplans und eines Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vorgelegt (Drs. 14/1000); Haushaltsplan, Haushaltsgesetz und Haushaltsbegleitgesetz 2006 werden voraussichtlich im *Mai 2006* festgestellt werden¹.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

48.715.932.300 € im Jahr 2004 (zweiter Nachtragshaushalt)
51.068.927.100 € im Jahr 2005 (zweiter Nachtragshaushalt).
48.496.080.200 € im Jahr 2006 (*Entwurf*)

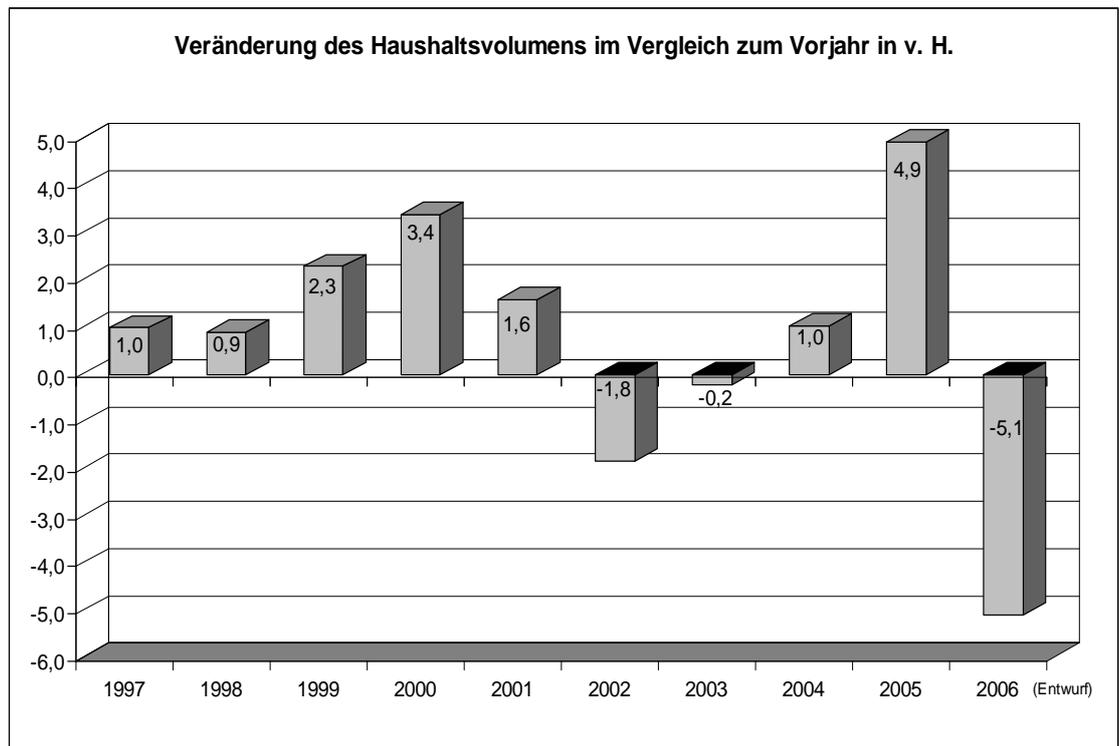
Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 1997 wie folgt entwickelt:

¹ Siehe Hinweis des Finanzministeriums in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2006 (Az.: I 1 – 1700 – 2 / I C 4 – 1-3-1-1) vom 12.12.2005.



Nach einem nur vorübergehenden Rückgang in den Jahren 2002 und 2003 ist das Haushaltsvolumen vor allem 2005 deutlich angestiegen. Gegenüber 1997 hat sich das Haushaltsvolumen in 2005 um 5,8 Mrd. € bzw. 12,8 v. H. erhöht und den bisher höchsten Stand überhaupt erreicht. Das Haushaltsvolumen 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 Haushaltsvolumens 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 Haushaltsvolumen 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 vorgelegt²; 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

² Drs. 14/1010.

von Übersichten zu den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe und der nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen abgesehen.

Nach seiner Erklärung will das FM wegen der zwischenzeitlich weitgehend automatisierten Erstellung der Haushaltsrechnung von der eingeräumten Möglichkeit der Vereinfachung künftig nicht weiter Gebrauch machen.

Die regelmäßig dem Haushalts- und Finanzausschuss zugeleiteten Jahresabschlüsse betreffen die nachfolgend genannten Landesbetriebe³:

- Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen,
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen,
- Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen,
- Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen,
- Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen,
- Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen,
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Hagen,
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Köln,
- Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Münster.

Die Jahresabschlüsse für das Jahr 2004 liegen vor.

In der Anlage III der Haushaltsrechnung sind außerdem die Jahresabschlüsse der Universitätsklinika Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster – Anstalten des öffentlichen Rechts – aufgeführt.

³ Für das Staatsbad Oeynhausen („Rest“-Landesbetrieb Bali Therme) weist der dem LRH vorliegende Jahresabschluss zum 31.12.2004 aus, dass der Landesbetrieb ab 2005 über keinen Geschäftsbetrieb mehr verfügt und nach der Veräußerung der noch beim Landesbetrieb verbliebenen Grundstücke (insbesondere Bauhof) aufgelöst werden soll. In entsprechender Weise hat das FM NRW sich hierzu geäußert (Vorlage 14/227). In der Haushaltsrechnung 2004 ist hingegen – irrtümlich – die Bilanz der nicht zum Landesbetrieb gehörenden – (selbstständigen) GmbH – Klinik am Rosengarten im Staatsbad Oeynhausen aufgeführt.

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 €⁴.

⁴ 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).

Gegenüber dem Haushalt 2003 mit einem Gesamtvolumen von 47.423.517.600,70 € sind dies Mehreinnahmen und Mehrausgaben von 686.230.613,91 € bzw. rd.1,4 v. H.

5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

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

55.086.158,98 €

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt⁵.

Dem Landtag sind bislang Zusammenstellungen i. H. v. 30.892.909,64 € (Sollbetrag) zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. Von diesen gemeldeten Haushaltsüberschreitungen wurden insgesamt 24.975.406,92 € (Ist-Betrag) tatsächlich verausgabt. Nach Abschluss der Rechnungslegungsbücher wurden im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung weitere Überschreitungen i. H. v. 30.110.752,06 € ermittelt. Hiervon entfallen 7.383.600,23 € auf bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung (durch Haushaltsvermerke) genehmigte Vorgriffe⁶.

Die verbleibenden Überschreitungen in Höhe von 22.727.151,83 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 27.01.2006 zur Genehmigung vorgelegt worden⁷. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat der Vorlage in seiner Sitzung am 23.03.2006 zugestimmt. Von den verbleibenden Überschreitungen in Höhe von 22.727.151,83 € entfallen 19.769.959,69 € auf die

⁵ Abschlussbericht zur Landeshaushaltsrechnung 2004 S. 18 und Anlage I, Seiten 103 bis 120.

⁶ Wegen der Einzelheiten siehe Drucksache 14/1010.

⁷ Vorlage 14/262.

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. €

Die im Haushaltsplan 2004 in den Einzelplänen bei den Hauptgruppen 4, 5, 8 und 9 veranschlagten⁸ globalen Minderausgaben betragen insgesamt

251.530.100 €

Dies entspricht einer Ermäßigung gegenüber dem Jahr 2003 um rd. 612,3 Mio. € bzw. um rd. 70,9 v. H.

Bezogen auf das Haushaltsvolumen des Jahres 2004 von rd. 48,7 Mrd. € beträgt der Anteil der veranschlagten Minderausgaben von 251,5 Mio. € rd. 0,52 v. H. Im Haushaltsjahr 2003 lag der Anteil der globalen Minderausgaben mit 863,8 Mio. € an dem Haushaltsvolumen von knapp 48,2 Mrd. € noch bei 1,8 v. H. Im Haushaltsjahr 2002 hatten die globalen Minderausgaben mit 411,7 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von 48,3 Mrd. € einen Anteil von 0,85 v. H.

Von den globalen Minderausgaben des Haushaltsjahres 2004 entfallen rd. 118,2 Mio. € auf die Hauptgruppe 4 (Personalausgaben); hiervon wurden 106 Mio. € bei Kapitel 20 020 Titel 462 20 (Globale Minderausgaben für Personalausgaben in allen Einzelplänen) veranschlagt.

Weitere rd. 55,5 Mio. € an globalen Minderausgaben entfielen auf die Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben), rd. 1,1 Mio. € auf die Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) sowie rd. 76,7 Mio. € auf die Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben).

Wie zuvor unter 5.2 bereits erwähnt, reichten aufgrund von Deckungspflichten gegenüber anderen Ausgabehauptgruppen in Höhe von rd. 49,3 Mio. € die laut Kassenabschluss erzielten Einsparungen in Höhe von rd. 147,5 Mio. € nicht zur vollen Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben im Personalbereich aus. Anstelle der bei Kapitel 20 020 Titel 462 20 für den Bereich der Personalausgaben in allen Einzelplänen ver-

⁸ Haushaltsrechnung 2004 Band I, Seite 96.

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“⁹.

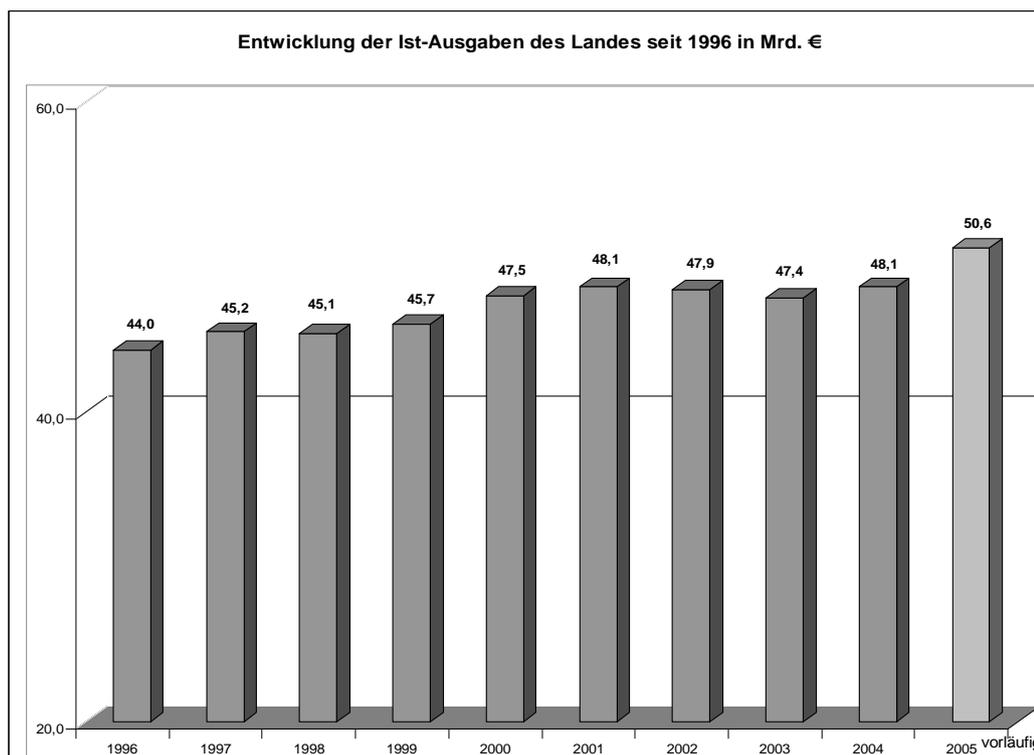
Die auf die Hauptgruppen 5, 8 und 9 entfallenden globalen Minderausgaben wurden nach der Haushaltsrechnung 2004 in vollem Umfang erwirtschaftet¹⁰.

⁹ 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.

¹⁰ Haushaltsrechnung 2004, Band I, Seiten 15 und 101.

5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

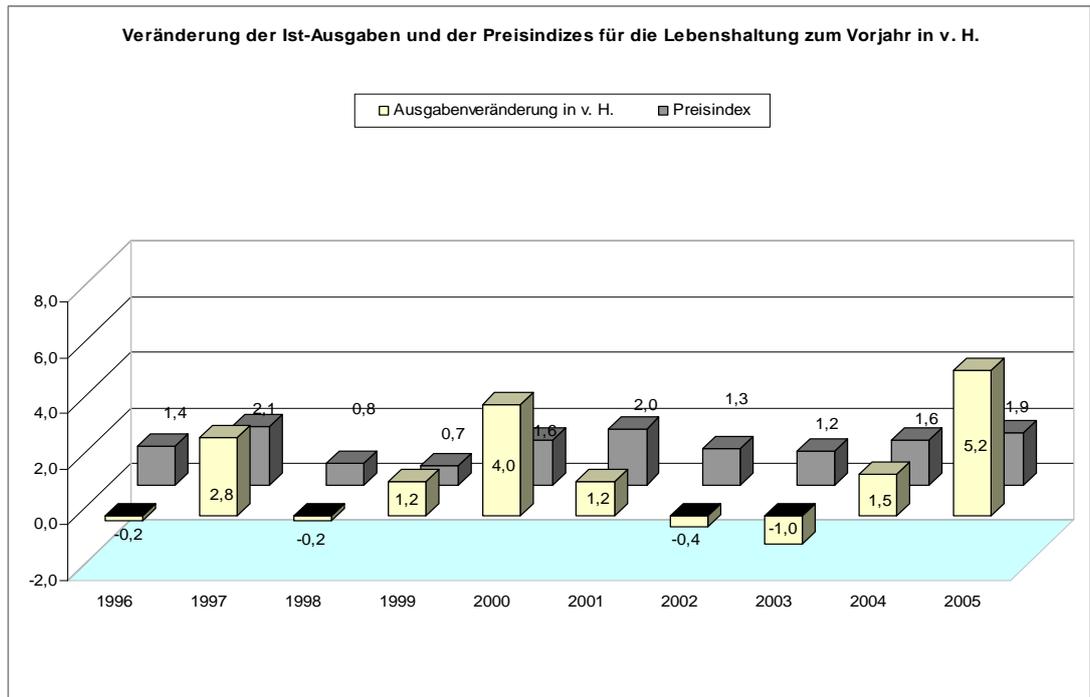
Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar:



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

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex¹¹ für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:

¹¹ Veröffentlicht durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Februar 2003 wurde der „Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte“ (Basisjahr war insoweit das Jahr 1995) abgelöst durch den „Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen“ (Basisjahr ist nunmehr das Jahr 2000). Aufgrund der Neuberechnung ergeben sich zum Teil (geringere) Unterschiede der Preissteigerungsraten auch für die Vorjahre.



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 beruht¹², stand mit 1,9 v. H. ein wesentlich geringerer Preisanstieg gegenüber.

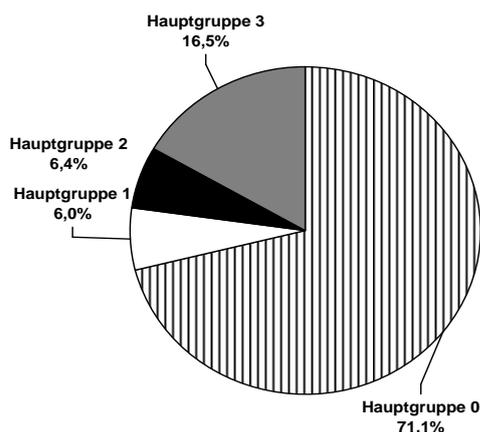
¹² Siehe hierzu nachstehende Ausführungen zu Nr. 5.15.

5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Einnahmen in Mio. €					
Hauptgruppen	2003	2004		Abweichungen Ist - Soll	2005
	Ist	Soll	Ist		Ist
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	33.673,7	34.291,4	34.210,1	- 81,3	35.032,8
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.756,4	2.956,5	2.878,7	- 77,8	4.139,5
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.098,5	3.116,0	3.062,8	- 53,2	3.544,1
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.894,9	8.352,0	7.958,1	-393,9	7.884,6
Insgesamt	47.423,5	48.715,9	48.109,7	-606,2	50.601,0

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

Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Einnahmen des Jahres 2004



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. €									
Gemeinschaftsteuern										
Lohnsteuer	13,3	13,2	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5	12,0
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ¹³	10,3	10,5	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7	11,4
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁴	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
Landessteuern										
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
Einnahmen aus Steuern insgesamt¹⁵	34,0	33,4	35,1	36,8	37,8	33,6	35,9	33,4	33,9	34,7

¹³ 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.

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

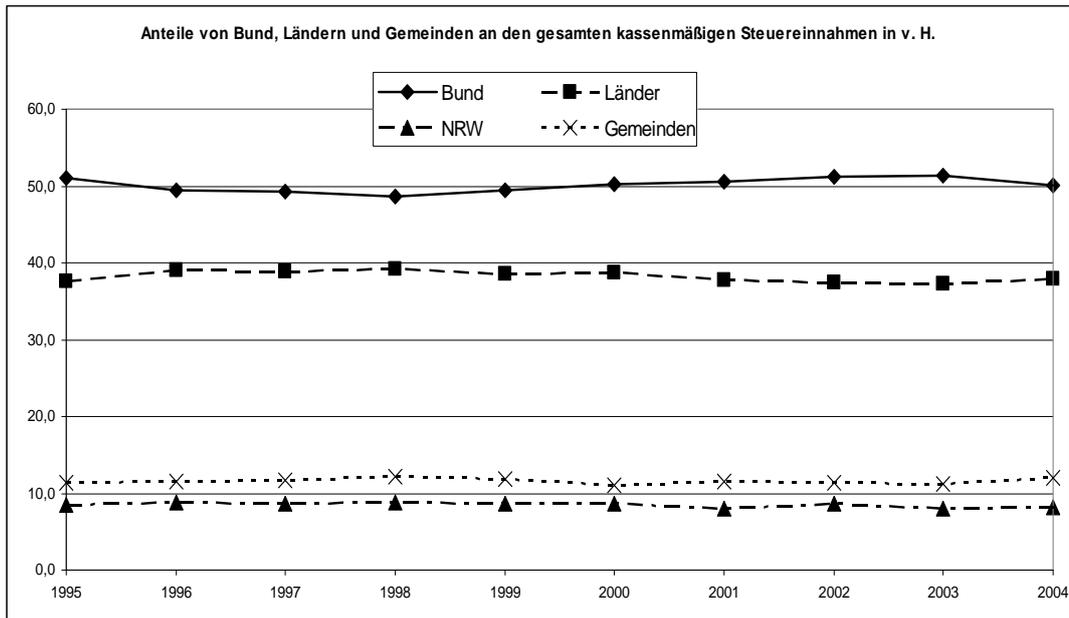
¹⁵ Differenzen durch Rundungen.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden¹⁶ haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

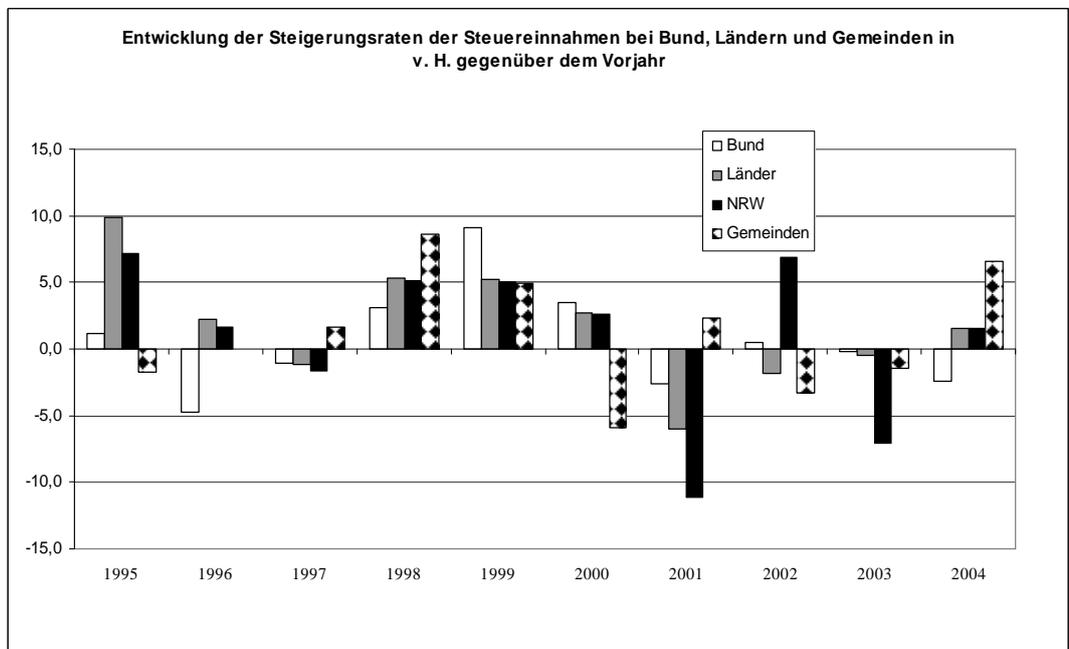
	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	Insgesamt
	in Mrd. €				
1995	199,8	147,2	33,4	44,1	391,1
1996	190,4	150,4	34,0	44,1	384,9
1997	188,3	148,7	33,4	44,8	381,7
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1
2003	214,0	155,5	33,4	46,8	416,3
2004	208,9	157,9	33,9	49,9	416,7

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:

¹⁶ Statistische Auswertungen des Bundesamts für Statistik und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF – I A 6), Haushaltsrechnungen NRW und eigene Berechnungen. Angegeben sind bezüglich der Steuern für den Bund die Bruttobeträge ohne Berücksichtigung der EU-Anteile.



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



Die bis zum Jahre 2000 beobachteten Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben. In den Jahren

2001 und auch 2003 gingen die Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen deutlicher zurück als in Bund, Ländern und Gemeinden. Die im Jahr 2002 beim Bund und vor allem beim Land Nordrhein-Westfalen eingetretenen Zuwächse der Steuereinnahmen konnten sich mithin 2003 nicht wiederholen. Nachdem die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2003 sogar wieder auf das Niveau des Jahres 1997 zurückgefallen waren, stiegen sie 2004 wieder leicht an, ohne hierbei aber annähernd das Niveau des Jahres 2002 zu erreichen. Auch 2004 stiegen die Steuereinnahmen der Länder und insbesondere der Gemeinden gegenüber dem Vorjahr wieder an, während die des Bundes erneut zurückgingen.

Die Steuereinnahmen für das Jahr 2005 sind in Nordrhein-Westfalen mit 34,7 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr nochmals leicht angestiegen. Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vollständig vor.

Hatte die Steuerfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Ausgaben, der durch eigene Steuereinnahmen gedeckt ist, im Haushaltsjahr 1992 noch rd. 81 v. H. betragen, konnten 2005 mit den Steuereinnahmen nur noch rd. 68,6 v. H. der Gesamtausgaben des Haushalts finanziert werden¹⁷. Nach dem Haushaltsplan 2006 (*Entwurf*) ergibt sich aufgrund des gegenüber 2005 deutlich ermäßigten Gesamtvolumens und der hierbei veranschlagten Steuereinnahmen von rd. 34,95 Mrd. € eine verbesserte Steuerfinanzierungsquote von 72,1 v. H.

5.7 Sonstige Einnahmen

Ungeachtet einiger Schwankungen sind die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen

¹⁷ Berechnungen entsprechend dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) 2005 vom 1.3.2005 (GV.NRW. S. 69) in Verbindung mit dem zweiten NHG 2005 vom 15.12.2005 (GV.NRW S. 936). Siehe auch entsprechende Berechnung des FM NRW zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2005 (Vorlage 14/215).

(Hauptgruppe 2) in den letzten 10 Jahren angestiegen. Bei den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)¹⁸ 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:

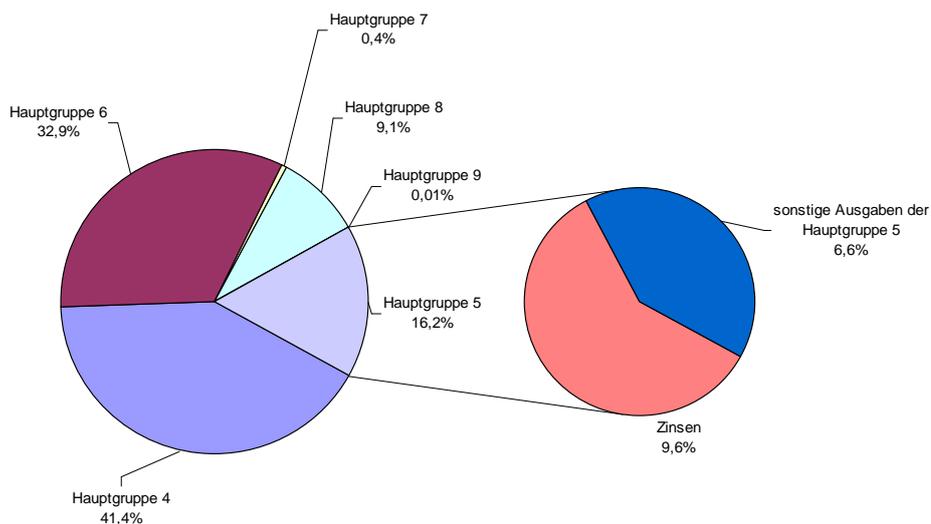
¹⁸ Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert (Stand 2005 nach dem „Auslaufzeitraum“).

	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €
Hauptgruppe 1		
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	802,2	795,5
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften sowie Einnahmen aus der Vermögensabschöpfung	145,0	129,3
Vermischte Einnahmen im Bereich der Oberfinanzdirektionen und Finanzämter	458,0	412,8
Gewinnanteile aus der Nordwestdeutschen Klassenlotterie, Konzessionseinnahmen aus Fußball-Toto, aus Zahlenlotto, aus der Zusatzlotterie „Super 6“ und aus Sportwetten (Oddset-Wetten)	391,0	360,1
Gesamteinnahmen (aus Finanzierungsanlastung und Darlehensrückflüssen) des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW	750,7	750,7
Hauptgruppe 2		
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	675,0	666,5
Zuweisungen aus dem europäischen Sozialfonds für laufende Maßnahmen im Rahmen des Operationellen Programms der EU (Ziel 3 neu)	94,1	64,3
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	1.072,8	1.072,8
Hauptgruppe 3		
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	7.058,7	6.872,4
Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	142,7	123,1
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) für den ÖPNV	190,6	190,5
Finanzhilfen des Bundes nach dem GVFG für den kommunalen Straßenbau	129,4	129,4
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	80,9	78,8

5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Ausgaben in Mio. €					
	2003	2004		2005	
Hauptgruppen		Haushalts-	Abwei-		
	Ist	Soll	chungen	Ist	
			Ist - Soll		
4 Personalausgaben	19.573,6	19.926,8	19.897,5	-29,3	20.260,8
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.747,7	7.890,8	7.804,5	-86,3	7.783,6
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15.411,9	16.028,6	15.818,5	-210,1	15.809,0
7 Baumaßnahmen	193,2	209,7	197,5	-12,2	198,7
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.490,3	4.706,7	4.384,0	-322,7	6.538,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	6,8	-46,7	7,8	54,5	10,0
insgesamt	47.423,5	48.715,9	48.109,8	-606,1	50.601,0¹⁹

Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Ausgaben des Jahres 2004



¹⁹ Differenzen durch Rundungen.

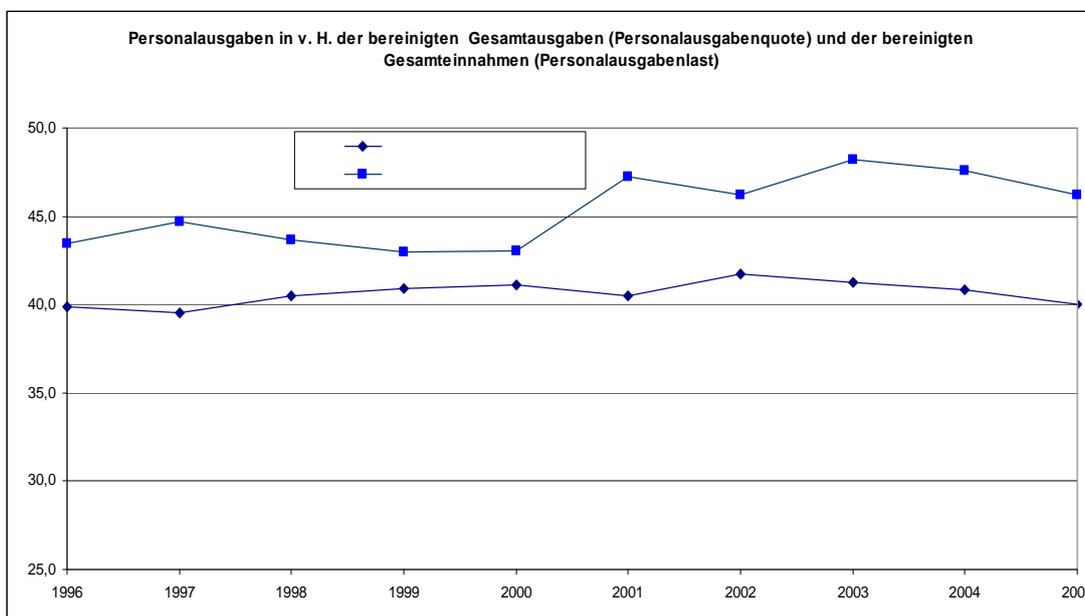
5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1996 bis 2005:

Haushaltsjahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ²⁰	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ²¹
	in Mio. €		in v. H.	
1996	17.493,2	2,6	39,9	43,5
1997	17.837,0	2,0	39,5	44,7
1998	18.239,6	2,3	40,5	43,7
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2
2003	19.573,6	- 1,7	41,3	48,2
2004	19.897,5	1,7	41,4	48,3
2005	20.260,8	1,8	40,0	46,2

²⁰ Die „bereinigten Gesamtausgaben“ ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 59), Zuführung an Rücklagen (Obergruppe 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (Obergruppe 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 98).

²¹ Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38).



Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) 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.

Haushaltsjahr	Steuern und steuer- ähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. €		in v. H.
1996	34.108,9	17.493,2	51,3
1997	33.534,0	17.837,0	53,2
1998	35.280,0	18.239,6	51,7
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0
2003	33.673,7	19.573,6	58,1
2004	34.210,1	19.897,5	58,2
2005	35.032,8	20.260,8	57,8

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

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

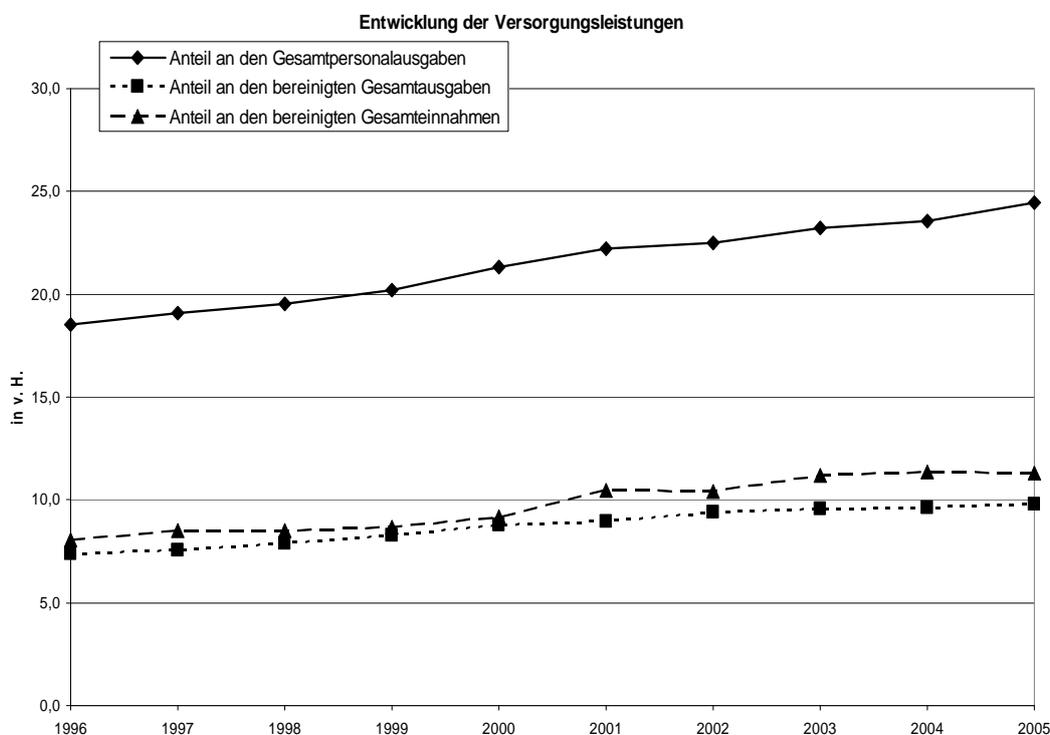
Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen im letzten Jahr gegenüber 2004 gesunken ist. Auch die Anteile der Allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs, der Kreditmarktzinsen und der Transferausgaben an den bereinigten 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:

Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtper- sonalausgaben	bereinigten Gesamtaus- gaben	bereinigten Gesamtein- nahmen
	Mio. €	in v. H.		
1996	3.236,1	18,5	7,4	8,0
1997	3.401,6	19,1	7,5	8,5
1998	3.563,0	19,5	7,9	8,5
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	4.260,1	22,2	9,0	10,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2
2004	4.686,7	23,6	9,7	11,4
2005	4.883,6	24,1	9,7	11,1

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



Die vom FM prognostizierte Entwicklung der Versorgungsbezüge²² 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. € führen²³, wachsen die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter an. Für den Finanzplanungszeitraum von 2005 bis 2009²⁴ stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

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

²² 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.

²³ Vgl. Ausführungen zu Nr. 3.7.1 „Personalausgaben“ innerhalb des Berichts „Finanzplanung 2005 - 2009 (Vorlage 14/190)“.

²⁴ Vorlage 14/190.

²⁵ Ist 2004.

²⁶ Ist 2005.

²⁷ Soll nach dem Haushaltsplan 2006 (- Entwurf -).

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

²⁹ 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.

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

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in v. H.		
2004	20,72	8,57	12,05
2005	21,01	8,41	12,15
2006	23,67	9,20	12,63
2007	24,46	9,50	12,81
2008	25,07	9,81	12,91
2009	25,72	10,08	13,05

Die Übersicht verdeutlicht, dass der Anteil der Versorgungsbezüge sowohl an den Personalausgaben als auch an den Steuereinnahmen ständig zunimmt. Der Umstand, dass die Anteile der Versorgungsbezüge an den Ausgaben insgesamt 2005 gegenüber 2004 leicht rückläufig waren, beruht im Wesentlichen auf den 2005 gegenüber 2004 deutlich gestiegenen Gesamtausgaben.

Mit seinem im Juli 2003 verfassten Bericht zur Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft hat das FM die Prognosen in einer internen Modellrechnung bis in das Jahr 2040 aktualisiert³⁰. Nach der Modellrechnung „Alterslast“³¹ wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2030 progressiv ansteigen. Belief sich deren Zahl 2001 noch auf rd. 130.000 Personen, für die rd. 3,8 Mrd. € an Versorgungsausgaben aufzubringen waren, und stieg die Zahl der Versorgungsberechtigten im

³⁰ Vorlage 13/2220. Dieser Bericht war Gegenstand der Diskussionen im Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 16.09.2003 (vgl. Ausschussprotokoll 13/940) und am 30.03.2004 (vgl. Ausschussprotokoll 13/1177).

³¹ Siehe Hinweis in Vorlage 14/190 und Ausführungen zu Abschnitt A in dem Gesetzentwurf der Landesregierung für das Versorgungsfondsgesetz (Drs. 13/6537).

Jahr 2005 auf rd. 143.800 Personen³², 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“³³ sind bisher schon Zahlungen aus dem Landeshaushalt abgeführt worden; die Zuführungen betragen bis zum 01.07.2005 insgesamt 700.769.861 €³⁴.

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 gegeben³⁵. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz) vom 3. Mai 2005³⁶ 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 geschaffen³⁷. 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-

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

³³ 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.

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

³⁵ Drs. 13/4952.

³⁶ GV. NRW. 2005, S. 486.

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

gungsausgaben sicherzustellen³⁸. Der zusätzliche Kapitalstock ist zweckbestimmt zur Finanzierung eines Teils der späteren Versorgungsaufwendungen der „neuen“ Beamtengeneration³⁹.

5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Seit 2001 verharrt der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen auf einem Niveau von rd. 7 v. H.

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1996	1.997,7	40.225,6	5,0
1997	2.146,1	39.879,5	5,4
1998	2.173,3	41.782,6	5,2
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,8	40.580,4	7,3
2004	3.014,5	41.217,2	7,3
2005	3.118,0	43.815,7	7,1

³⁸ Für die Folgejahre hat die Landesregierung jeweils dynamisierte Zuführungen geplant. Nach der Finanzplanung 2005 bis 2009 sind folgende Beträge vorgesehen: 2007 54,5 Mio. €, 2008 91,8 Mio. € und 2009 129,8 Mio. €.

³⁹ Siehe Begründung zu Abschnitt A des Gesetzentwurfs der Landesregierung für das Versorgungsfondsgesetz (Drs. 13/6537).

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

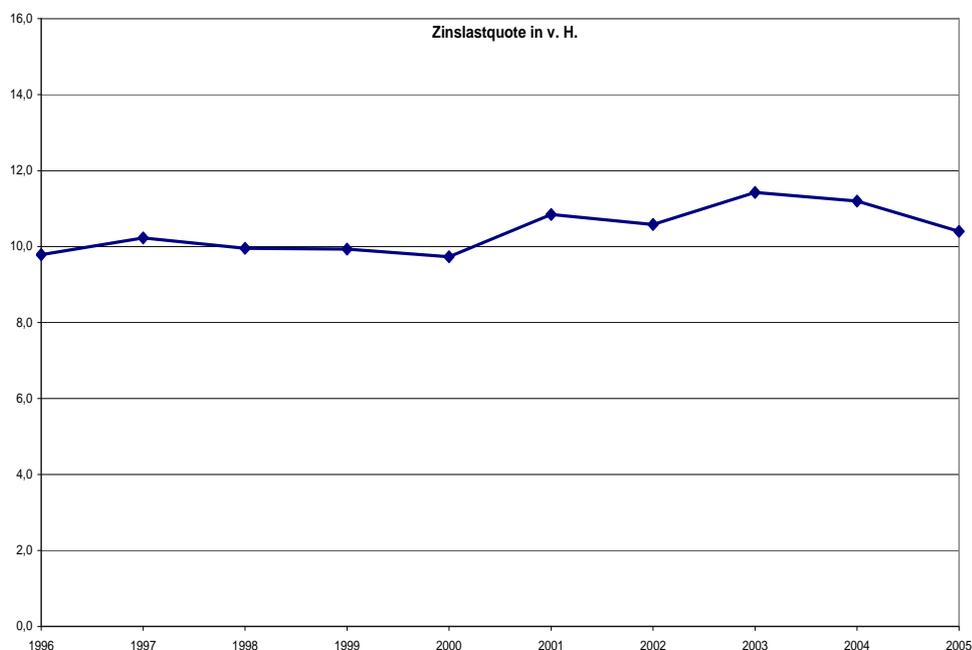
Für die Zinslastquote (Anteil der jährlichen Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamteinnahmen) ergeben sich folgende Werte:

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

Hatte die Zinslastquote im Jahre 1980 noch bei 3,8 v. H. gelegen, so stieg sie bis zum bisherigen Höchststand in 2003 auf 11,4 v. H. Seit 2004 ist sie wieder leicht rückläufig.

Die geringeren Zinsausgaben und rückläufige Zinslastquoten sind allerdings nicht durch eine verringerte Kreditaufnahme bedingt, sondern im Wesentlichen Folge von Umschuldungen auslaufender Kredite zu den Konditionen der in der jüngeren Vergangenheit gesunkenen Zinsen. Auch das FM NRW hat auf diesen Umstand besonders hingewiesen⁴⁰.

Die Entwicklung wird auch aus der nachstehenden grafischen Darstellung erkennbar. Die Grafik zeigt ungeachtet des gegenüber dem Vorjahr in 2005 erneut leichten Rückgangs den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben (Zinslastquote).



⁴⁰ Vorlage 14/190 (Hinweis zu Nr. 3.7.5 – Zinsausgaben).

Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote⁴¹ (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 ⁴²	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	--- ⁴³	--- ⁴³

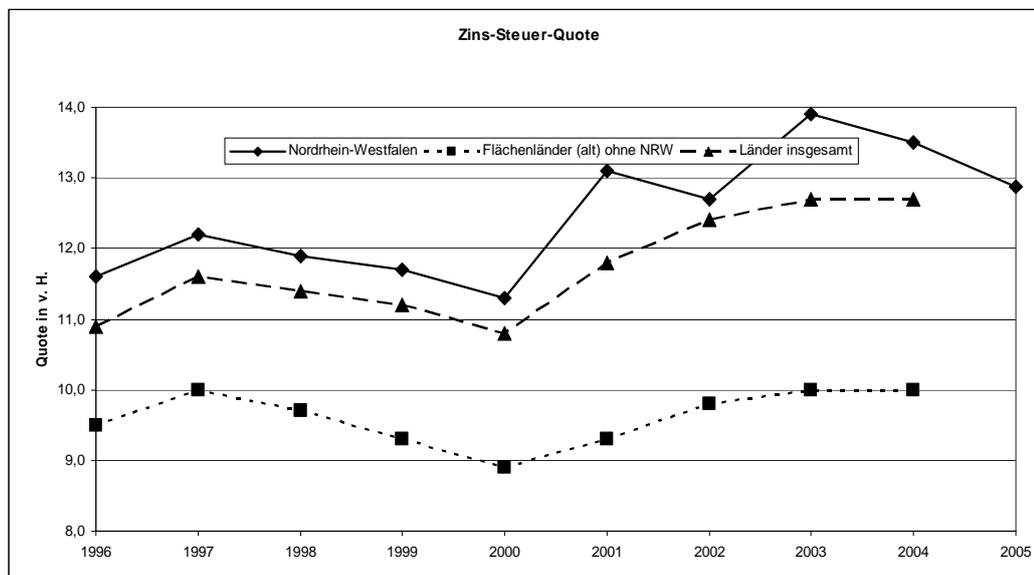
Der Anstieg der Quote aller Länder in dem Zeitraum von 2001 bis 2003 ist im Wesentlichen auf Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen.

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.

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

⁴² 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).

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



5.13 Transferausgaben

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

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

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. €	in v. H.	
1996	19.340,4	44,1	48,1
1997	19.720,2	43,7	49,4
1998	19.093,0	42,4	45,7
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.263,0	40,6	47,5
2004	19.378,1	40,3	47,0
2005	19.309,2	38,2	44,1

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 sind⁴⁴:

Haushaltsjahr	Länderfinanzausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Fonds „Aufbauhilfe“ (Landesanteil) ⁴⁵	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	-0,4	-	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

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

⁴⁵ 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. €.

nicht gehalten; erst im Jahre 2005 stieg die Belastung Nordrhein-Westfalens gegenüber den Vorjahren wieder an.

Mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2005 bleiben die für die horizontale Finanzverteilung der Länder bestimmenden drei Ausgleichsstufen

- horizontale Umsatzsteuerverteilung
- Länderfinanzausgleich und
- Bundesergänzungszuweisungen

bestehen. Wegen der vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) beanstandeten fehlenden Transparenz der vorherigen Regelungen zum Finanzausgleich gilt seit der Neuregelung 2005 ein linear stetiger Tarif, symmetrisch für Empfänger und Zahler. Außerdem wurde eine Abschöpfungsgrenze und zur Stärkung des Eigenbehalts eine Prämienregelung für Länder mit überdurchschnittlich steigenden Steuereinnahmen eingeführt⁴⁶. Entfallen ist die Abgeltung von Sonderlasten im Finanzausgleich wie auch die zuvor komplizierten Normierungsregelungen bei den Grundsteuern und bei der Gewerbesteuer.

Die Einbeziehung der finanzschwachen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich seit dem Ausgleichsjahr 1995 führt auch im neuen Finanzausgleichssystem zu erheblichen Belastungen der alten Länder und zieht weiterhin entsprechende Ausgleichsansprüche der neuen Länder nach sich.

Nachdem der Haushaltsansatz für den Länderfinanzausgleich im zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2005 bereits von zuvor 150 Mio. € auf 550 Mio. € erhöht worden war, sieht der Haushalt 2006 (*Entwurf*) eine wei-

⁴⁶ Finanzplanung 2005 bis 2009 des FM NRW (Vorlage 14/190) zu Nr. 3.7.2 – Länderfinanzausgleich – mit Verweis auf Fußnote 40 a. a. O.: „Als Bonus werden 12 v. H. der überdurchschnittlichen Einnahmen nicht in den Finanzausgleich eingerechnet“.

tere Erhöhung auf nunmehr 700 Mio. € vor⁴⁷. Für den weiteren Finanzplanungszeitraum von 2007 bis 2009 geht die Landesregierung von jährlich rd. 600 Mio. € aus⁴⁸.

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

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

⁴⁸ 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).

Die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben sind in den Jahren bis 2004 weiter zurückgegangen. Im Jahre 2005 ist hingegen eine deutliche Steigerung bei den „sonstigen Investitionen“ festzustellen. Diese Steigerung beruht ausschließlich auf Sonderentwicklungen, wie sie auch vom FM gesehen werden⁴⁹.

Hiervon betroffen ist zunächst die (einmalige) „Re-Investition“ von 1.190,4 Mio. €⁵⁰ für Kapitalmaßnahmen bei der WestLB AG und von 220,9 Mio. €⁵¹ für die Beteiligung an der NRW.BANK / Kapitalmaßnahmen bei der NRW.BANK. Der Gesamtbetrag von 1.411,3 Mio. € war dem Landeshaushalt im Jahre 2005 infolge der Umsetzung von Maßnahmen der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission gegen die WestLB AG im Zusammenhang mit der Einbringung des WfA-Vermögens zugeführt worden⁵².

Weitere größere Ausgaben für Investitionen waren 2005 die Kapitalzuführungen von 613,6 Mio. € an den BLB NRW⁵³ und von 330 Mio. € an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes (BVG)⁵⁴. Allein diese genannten Sonderbewegungen machen einen Gesamtbetrag von 2.354,9 Mio. € aus. Ohne diese Sonderbewegungen hätte die Summe der „sonstigen Investitionen“ 2005 bei nur 677,4 Mio. € gelegen, mithin deutlich unter dem Betrag von 818 Mio. € des Vorjahres.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen von 43,9 Mrd. € im Jahr 1996 auf rd. 50,6 Mrd. € im Jahr 2005, mithin um rd. 15,3 v. H. Demgegenüber steht im gleichen Zeitraum zwar ein Anstieg bei der Summe der Investitionen von rd. 4,8 Mrd. € auf über 6,7 Mrd. € und damit um rd. 39,6 v. H. Oh-

⁴⁹ Siehe hierzu Ausführungen zu der gegenüber dem Vorjahr nochmals verringerten Investitionsquote zu Nr. 1.3 in der Vorlage zur Unterrichtung des Landtags vom 06.02.2006 zum Vorläufigen Haushaltsabschluss 2005 (Vorlage 14/215).

⁵⁰ Ist-Ausgabe 2005 bei Kapitel 20 610 Titel 831 13.

⁵¹ Ist-Ausgabe 2005 bei Kapitel 20 610 Titel 831 14.

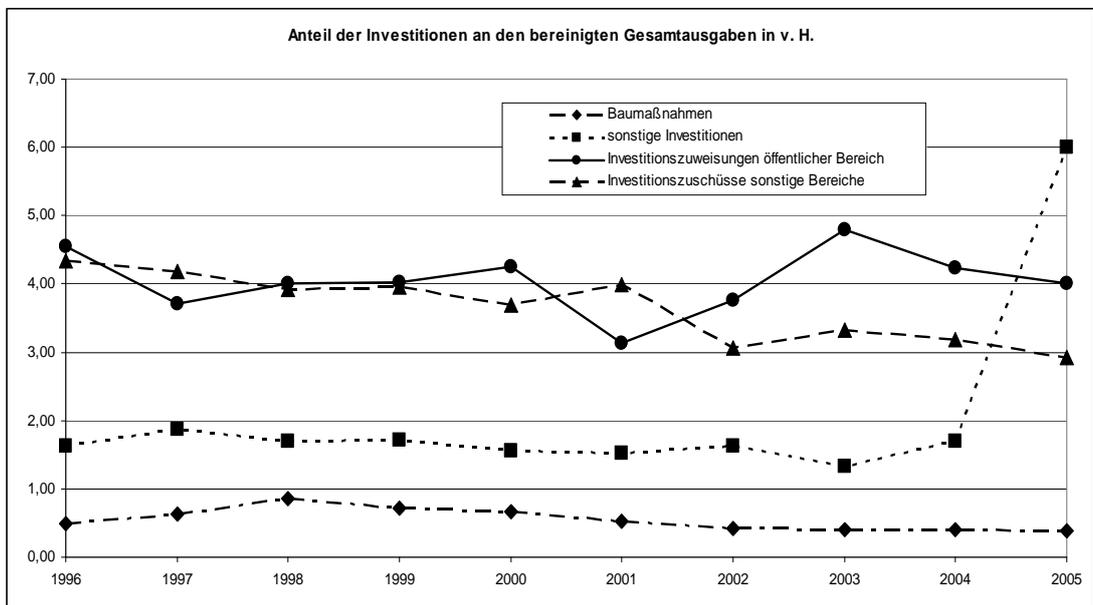
⁵² Ist-Einnahme 2005 bei Kapitel 20 610 Titel 129 21. Siehe hierzu auch Begründung des FM NRW im Einführungsbericht zum Epl. 20 für das Haushaltsjahr 2006 (Vorlage 14/295, S. 14). Siehe im Übrigen Jahresbericht 2005 des LRH zu lfd. Nr. 6.2.4.2.

⁵³ Ist-Ausgabe 2005 bei Kapitel 12 700 Titel 831 10.

⁵⁴ Ist-Ausgabe 2005 bei Kapitel 20 610 Titel 831 31.

ne die Sonderbewegungen wären die Ausgaben für Investitionen des Jahres 2005 von 4.382,6 Mio. €⁵⁵ 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.



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

5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

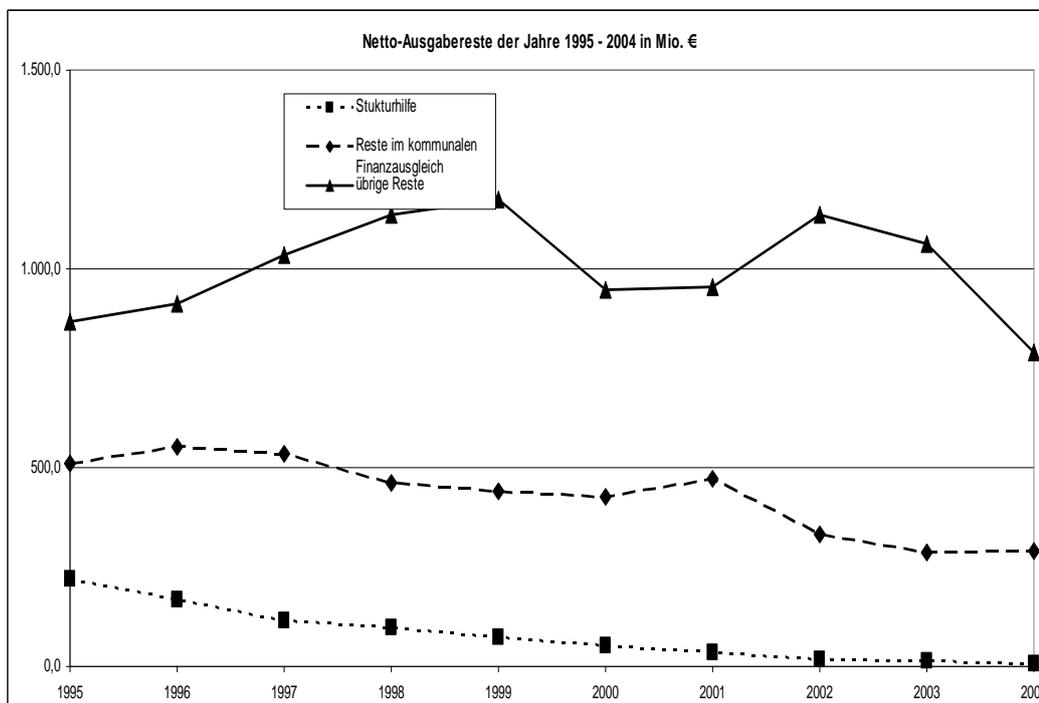
Die Entwicklung der Ausgabereste und Vorgriffe stellt sich in den letzten 10 Jahren wie folgt dar:

Haushalts-jahr	Brutto-Ausgabereste	Vorgriffe	Netto-Ausgabe-reste ⁵⁶	Volumen Haushalts-plan	Anteile der Netto-Ausgabereste ⁵⁶ am Volumen
1995	1.603,5	6,2	1.597,3	43.879,6	3,6
1996	1.637,2	5,9	1.631,3	44.906,3	3,6
1997	1.690,2	4,7	1.685,5	45.337,8	3,7
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,0	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,7	48.323,3	3,1
2003	1.369,5	6,5	1.363,0	48.169,3	2,8
2004	1.096,6	8,7	1.087,9	48.715,9	2,2

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

Haushalts-jahr	Strukturhilfereste	Reste im kom-munalen Finanz-ausgleich	übrige Reste	Insgesamt
1995	220,3	511,2	865,7	1.597,2
1996	167,5	551,7	912,1	1.631,3
1997	115,7	533,6	1.036,1	1.685,4
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,2
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8
2003	12,9	285,5	1.064,6	1.363,0
2004	7,4	291,0	789,5	1.087,9

⁵⁶ Ausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.



5.17 Verpflichtungsermächtigungen

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

In den Jahren 2001 bis 2005 (nach dem Stand des Nachtragshaushaltsplans 2005⁵⁷) waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 25,5 Mrd. € an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamtbeitrag der Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in den Haushaltsjahren						
		Vor 2003	2003	2004	2005	2006	2007	Folgejahre
		in Mio. €						
2001	6.395,1	1.823,9	982,1	627,6	1.654,7			1.306,8
2002	3.815,8		1.692,2	862,3	552,4			708,9
2003	8.403,2			2.525,1	1.646,9	1.368,9		2.862,3
2004	3.319,2				1.373,4	763,3	465,2	717,4
2005	3.540,1					1.239,9	755,5	1.544,7
Summe	25.473,4 ⁵⁸	1.823,9	2.674,3	4.015,0	5.227,4	3.372,1	1.220,7	7.137,5

2. NHG 2005	232,3	Eine Aufteilung des Mehrbetrages der Verpflichtungsermächtigungen nach Fälligkeiten in 2005 und in den Folgejahren ist im zweiten Nachtragshaushaltsplan 2005 unterblieben. ⁵⁹
-------------	-------	---

⁵⁷ In der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 01.03.2005 (GV.NRW. S.69).

⁵⁸ Differenzen durch Rundungen.

⁵⁹ Die Aufteilung der Fälligkeiten wird den Einzelplänen für das Haushaltsjahr 2006 zu entnehmen sein.

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

⁶⁰ 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).

⁶¹ Summe aus der Addition der Beträge der Spalte.

6 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

Die Zahl der Planstellen und der anderen Stellen⁶² im Landeshaushalt ging in den Jahren 2000 bis 2005 von rund 344.200 um rund 19.700 auf rund 324.500 zurück. Dies resultiert vor allem aus der Ver selbstständigung der Universitätsklinik und der damit einhergehenden Ausgliederung von rund 20.500 Stellen aus dem Landeshaushalt, aus der Realisierung von 12.200 kw-Vermerken und Stellenabsetzungen sowie einem Zuwachs von rund 13.050 Stellen in verschiedenen Bereichen.

Ohne die Ausgliederung der Stellen der Universitätsklinik wäre eine Zunahme um 850 Stellen zu verzeichnen gewesen. Dies beruht hauptsächlich auf der Übernahme von 7.075 Stellen im Straßenbau sowie der Ausweisung von über 5.000 neuen Stellen, davon alleine rund 4.000 Stellen für Lehrer.

Die kw-Vermerke wurden im Wesentlichen in den Laufbahngruppen des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes realisiert. Dagegen fand der Stellenzuwachs zu einem großen Teil bei dem höheren Dienst statt (rund 6.250 zusätzliche Stellen).

6.1 Notwendigkeit einer umfassenden Information über die Personalausgaben für alle Beschäftigten des Landes

6.1.1 Die Ausgaben des Landes für das eigene Personal machten im Jahre 2005 über 40 v. H. seiner Ausgaben aus. Art und Umfang der wahrgenommenen Aufgaben haben zu dieser Größenordnung geführt.

⁶² Aus Gründen der Vereinfachung wird im Weiteren nur noch der Begriff „Stellen“ verwendet.

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 Stellen⁶³, 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-

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

se eingehen, die unter die Hauptgruppe 6 fallen. Dies verfälsche Kennzahlen wie die „Personalausgabenquote“ und die „Personalsteuerquote“, die der Information des Landtags über Stand und Entwicklung der Personalausgaben dienen sollen.

Der LRH hatte daher angeregt, dem Parlament an geeigneter Stelle künftig einen zusammenfassenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Aktivitäten des Landes in den als Landesbetriebe und Sondervermögen ausgestalteten Bereichen zu geben und so die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass künftig die haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen auch die Landesbetriebe und Sondervermögen umfassen.

Der Finanzminister hat diese Anregung inzwischen für die Darstellung der Stellenpläne im Haushaltsplanentwurf 2006 aufgegriffen. Eine weitergehende (nachrichtliche) Korrekturrechnung der Personalausgaben unter Einbeziehung des Personalaufwands der Landesbetriebe hat er jedoch wegen des damit verbundenen Aufwands abgelehnt.

- 6.1.3** Dies führt nach Auffassung des LRH, z. B. in der Mittelfristigen Finanzplanung, in der die Landesregierung den Landtag u. a. über die „geplante Entwicklung des Personalhaushalts“ unterrichtet, zu Fehlinformationen. Denn die von der Landesregierung angeführten Zahlen beziehen sich nicht auf die Zahlungsverpflichtungen für alle Beschäftigten des Landes, sondern lediglich auf die der Hauptgruppe 4.

Ab dem Haushaltplan 2006 werden auch die Ausgaben für das Personal der Hochschulen (rd. 1,5 Mrd. €) wegen des Globalhaushalts nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern in der Hauptgruppe 6 veranschlagt. Die Kennzahlen „Personalsteuerquote“ und „Personalausgabenquote“ erfassen dann auch diese Personalausgaben nicht mehr.

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-Vermerken⁶⁴ und durch Stellenstreichungen lediglich rd. 12.200 Stellen. Rd. 20.500 Stellen wur-

⁶⁴ 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.

den aufgrund der Verselbstständigung der Universitätsklinik aus dem Landeshaushalt ausgegliedert. Dem stand nach den vom FM zur Verfügung gestellten Daten in dieser Zeit die Einrichtung von über 13.000 neuen Stellen gegenüber. Davon beruhten 7.345 Stellen auf der Übernahme aus anderen Trägerschaften. 5.708 Stellen wurden aus anderen Gründen neu eingerichtet, davon allein 4.070 Stellen für Lehrer:

Übersicht über die hinzugekommenen Stellen			
	Gesamt- haushalt	Hauptgruppe 4	Hauptgruppe 6
Insgesamt	13.053	6.795	6.258
a) Übernahmen aus anderer Trägerschaft	7.345	1.344	6.001
In den Landesbetrieb Straßen- bau	7.075	1.143	5.932
In die Forstverwaltung	270	201	69
b) neue Stellen	5.708	5.451	257
davon:			
Lehrer	4.070		
Justizvollzug	202		
Straßenbau	205		
Sicherheitspaket IM	378		
Qualifizierung Schwerbehinderter	126		
Arbeitsgerichtsbarkeit	50		
Sonstige	677		

6.2.2 Stellen der großen Aufgabenbereiche in der Landesverwaltung

Die Stellenausstattung der großen Aufgabenbereiche der Landesverwaltung stellte sich im Haushaltsjahr 2005 wie folgt dar:

Bereich:	Stellenzahl:
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
Summe	324.460

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.

	2000	2005	Differenz	
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.

6.2.3 Stellenentwicklung nach Beschäftigtengruppen

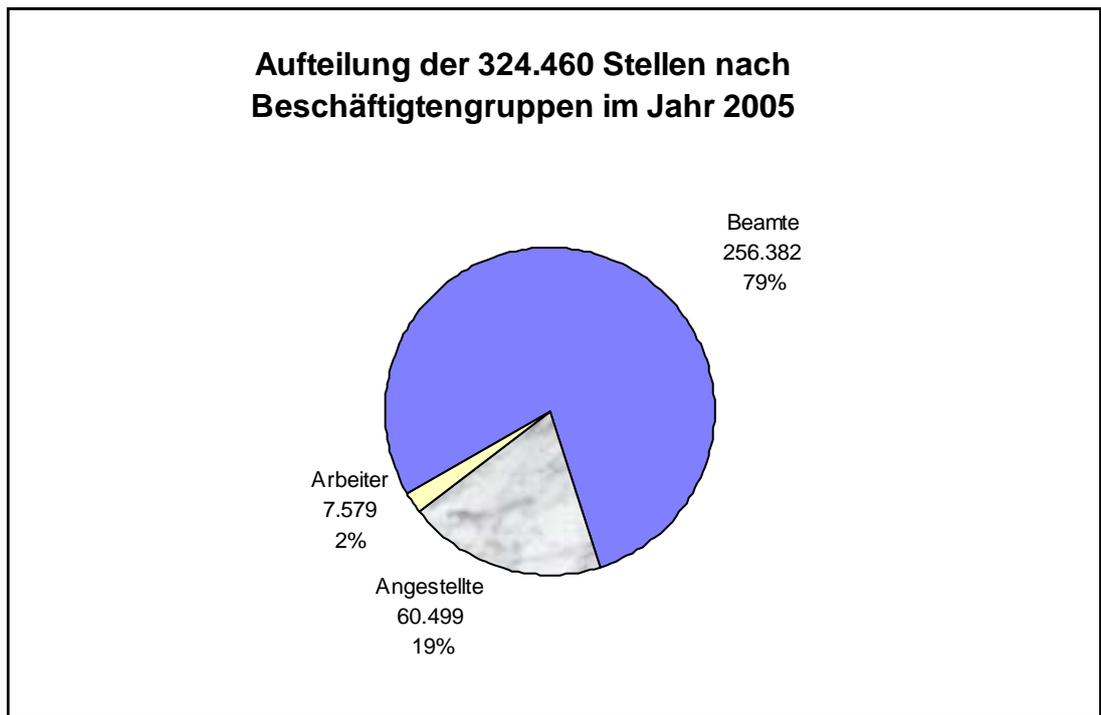
In den Haushaltsplänen werden die Stellen für die Beschäftigtengruppen Beamte, Angestellte und Arbeiter getrennt ausgebracht.

Hinsichtlich der Beschäftigtengruppen belegt der Vergleich der Stellen für die Haushaltsjahre 2000 und 2005 einen Abbau der Stellen für Tarifkräfte um fast 20.000 Stellen. Dieser Abbau ist allerdings zum großen Teil auf die Ausgliederung der Klinikstellen zurückzuführen.

Dagegen wurde in diesem Zeitraum die Zahl der Planstellen für Beamte vor allem durch die zusätzlichen Lehrerstellen und die Übernahme der Beamten in den Landesbetrieb Straßenbau per Saldo um rd. 500 erhöht.

Vergleich der Stellen 2000 zu 2005 nach Beschäftigtengruppen			
	2000	2005	Differenz
Gesamt	344.139	324.460	-19.679
davon:			
Beamte	255.854	256.382	528
Angestellte	76.546	60.499	-16.047
Arbeiter	11.739	7.579	-4.160

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.



6.2.4 Stellenentwicklung nach Laufbahngruppen

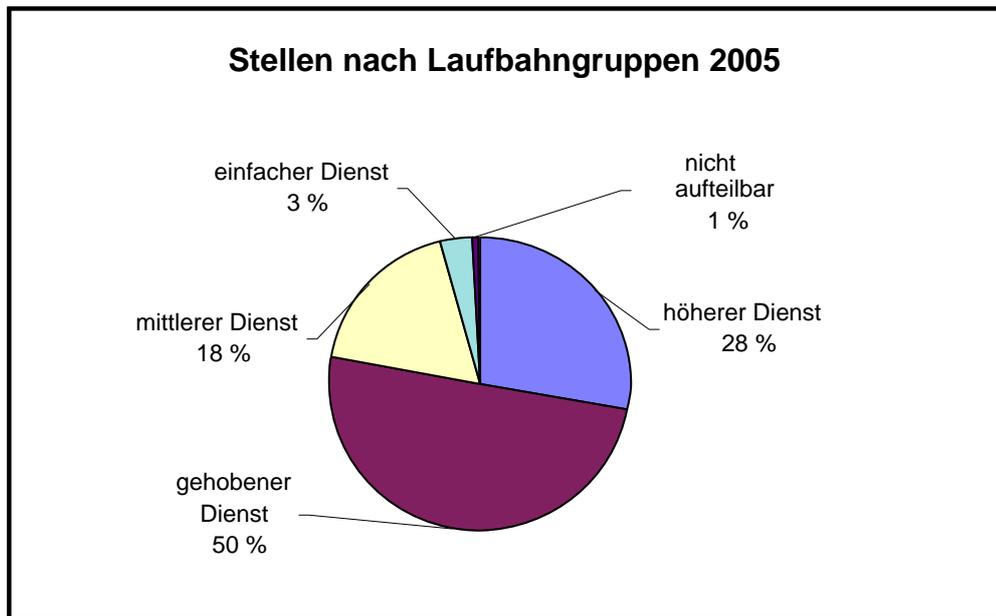
Ein Vergleich der Stellenzahlen der verschiedenen Laufbahngruppen und der vergleichbaren Stellen im Tarifbereich zeigt rein rechnerisch eine eindeutige Verlagerung zu Gunsten höher dotierter Stellen.

Vergleich der Stellen 2000 zu 2005 nach Laufbahngruppen			
	2000	2005	Differenz
Gesamt	344.139	324.460	-19.679
höherer Dienst	84.676	90.904	6.228
gehobener Dienst	165.209	162.536	-2.673
mittlerer Dienst	79.507	57.761	-21.746
einfacher Dienst	14.733	10.257	-4.476
nicht aufteilbar	14	3.002	2.988

Insgesamt sank die Anzahl der Stellen im einfachen Dienst um rd. 30,4 v. H. , im mittleren Dienst um rd. 27,4 v. H. und im gehobenen Dienst um 1,6 v. H. Grund für den starken Rückgang insbesondere im mittleren Dienst ist die Verlagerung der Stellen aus dem Landeshaushalt in andere Bereiche.

Die Anzahl der Stellen im höheren Dienst nahm um rd. 7,4 v. H. zu. Im Klinikbereich sind die Beamtenstellen im Wesentlichen im Landeshaushalt verblieben.

Der Anteil der Stellen der einzelnen Laufbahngruppen an der Gesamtzahl aller Stellen im Landeshaushalt im Jahr 2005 ergibt sich aus der folgenden Grafik:



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.

Höherer Dienst				Gehobener Dienst			
	2000	2005	Differenz		2000	2005	Differenz
Summe	84.560	90.806	6.246	Summe	164.390	161.264	-3.126
Beamte				Beamte			
B10	17	17	0	A13 g.D.	29.970	32.997	3.027
B9	1	1	0	A12	66.069	62.163	-3.906
B8	5	5	0	A11	13.905	15.859	1.954
B7	57	63	6	A10	17.063	17.506	443
B6	10	10	0	A9 g.D.	17.774	16.876	-898
B5	14	15	1				
B4	196	156	-40	Angestellte			
B3	52	117	65	Ila	2.124	1.050	-1.074
B2	436	402	-34	Ila/Ilb	34	53	19
C4	2.838	2.826	-12	Ila/III	2.712	2.421	-291
C3	3.784	3.701	-83	Ilb	2	2	0
C2	2.224	2.102	-122	III/II	0	4	4
C1	3.076	3.039	-37	III	2.857	3.430	573
H2	1	0	-1	III/IVa	2.451	2.286	-165
A16	2.123	2.169	46	III/IVa/IVb	15	16	1
A15	11.939	11.593	-346	III/IVb	7	8	1
A14	27.256	28.898	1.642	III-IVb	78	78	0
A13 h.D.	16.546	20.748	4.202	IVa	864	973	109
R8	4	4	0	IVa/IVb	1.422	1.419	-3
R6	19	19	0	IVa/Va	410	198	-212
R5	9	9	0	IVa-Va	109	75	-34
R4	25	26	1	IVb	540	553	13
R3	286	285	-1	IVb/III	0	1	1
R2	1.782	1.769	-13	IVb/Va	38	17	-21
R1	3.699	3.757	58	IVb/Vb	4.797	3.089	-1.708
				IVb/Vb/Vc	2	2	0
Angestellte				IVb/Vc	6	7	1
AT	42	61	19	IVb/VIb	1	1	0
PR.D-VERH*	153	148	-5	Va	1	1	0
I	59	49	-10	Vb g.D.	0	170	170
Ia	396	380	-16	KrVII	27	8	-19
Ia/Ib	29	29	0	KrVII/VI	529	0	-529
Ia/IIa	736	890	154	KrVIII/VII	396	0	-396
Ib	1.003	920	-83	KrIX	1	1	0
Ib/IIa	5.743	5.082	-662	KrIX/VIII	110	0	-110
IIa h.D.	0	1.517	1.517	KrX/IX	49	0	-49
				KrXI/X	21	0	-21
				KrXII/XI	5	0	-5
				KrXIII/XII	1	0	-1

* PR.D-VERH = privatrechtliches Dienstverhältnis gemäß § 50 Hochschulgesetz

Mittlerer Dienst				Einfacher Dienst			
	2000	2005	Differenz		2000	2005	Differenz
Summe	78.280	57.436	-20.844	Summe	3.030	2.667	-363
Beamte				Beamte			
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
Angestellte				Angestellte			
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
Summe	78.280	57.436	-20.844
Beamte in Titelgruppen	353	1.263	910
Angestellte in Titelgruppen	1.773	443	-1.330
Angestellte nicht aufteilbar	14	3.002	2.988
Arbeiter	11.739	7.579	-4.160

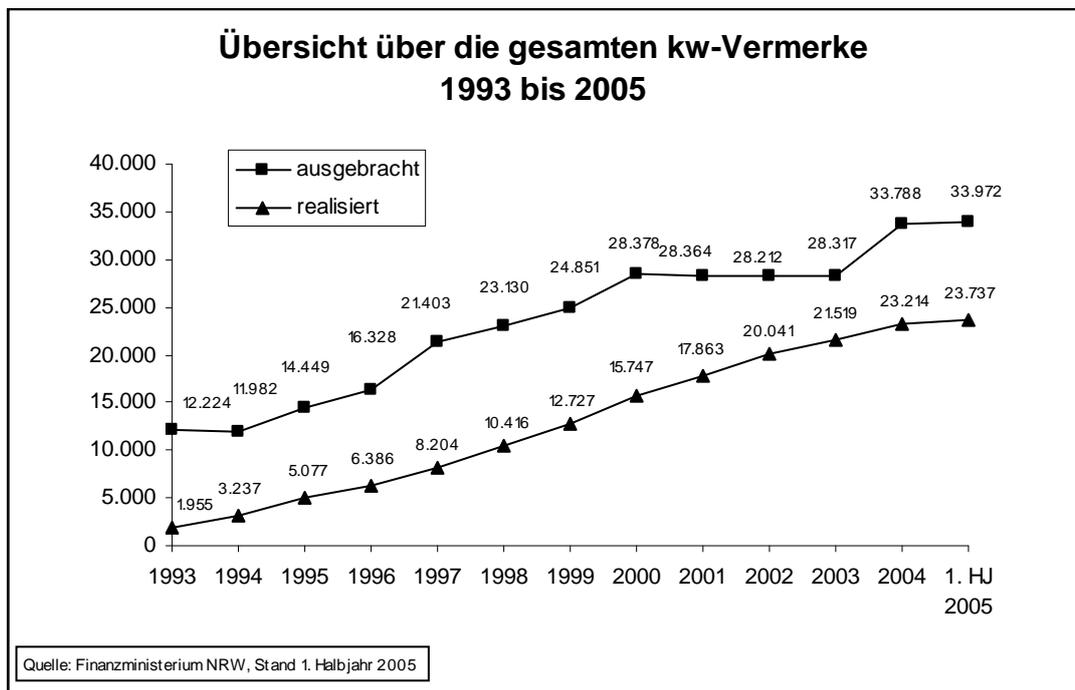
Gesamtzahl der Stellen

	2000	2005	Differenz
Alle Bereiche	344.139	324.460	-19.679

6.3 Ausbringung und Realisierung von kw-Vermerken

Zum Abbau von überzähligen Stellen werden überwiegend kw-Vermerke ausgebracht. Ein kw-Vermerk bedeutet, dass die nächste freiwerdende Stelle derselben Laufbahngruppe des jeweiligen Kapitels nicht wiederbesetzt werden darf, sondern tatsächlich entfällt.

Insgesamt wurden laut jährlicher Meldungen des FM an den Landtag seit 1993 rd. 34.000 kw-Vermerke sowohl aufgrund von Organisationsuntersuchungen als auch aus sonstigen Gründen (z. B. Verlängerung der Arbeitszeit) in den Landeshaushalt eingestellt. Davon konnten bis Ende des 1. Halbjahres 2005 (letzter verfügbarer Stand) rd. 23.700 realisiert werden.



Im Zeitraum von Anfang 2000 bis zum 1. Halbjahr 2005 wurden insgesamt 11.010 kw-Vermerke realisiert; der Schwerpunkt lag bei den Stellen des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes.

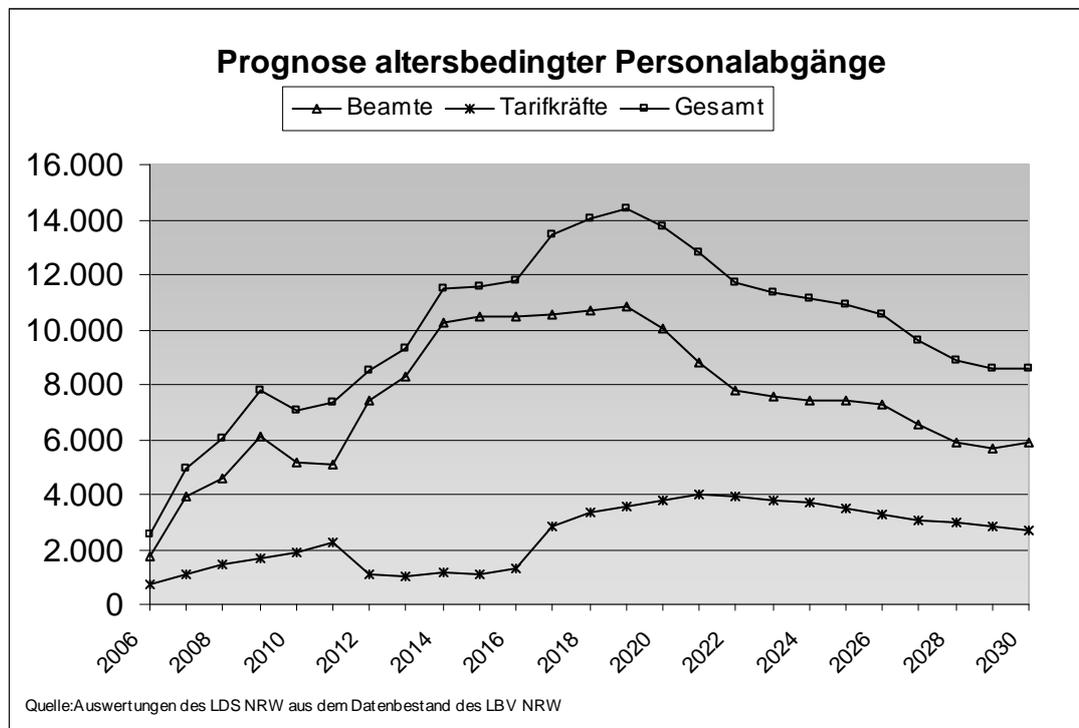
6.4 Altersbedingte Personalabgänge bis 2030

Bei Zugrundelegung der heute gültigen Altersgrenzen werden sich bis zum Jahre 2030 voraussichtlich folgende Personalabgänge⁶⁵ 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

⁶⁵ Prognoseberechnung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik.

Die oben genannten Zahlen bilden folgende Verlaufskurve:



Der Finanzminister geht in seiner Begründung zu Art. 1 Haushaltsgesetz 2006 unter Berücksichtigung weiterer Personalabgänge aus anderen Gründen in den nächsten Jahren von einer Fluktuation in Höhe von insgesamt 8.000 Personen pro Jahr aus.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings zum einen, dass das Ausscheiden von Beschäftigten nicht automatisch zum Freiwerden einer entsprechenden Anzahl von Vollzeit-Stellen führt, da mehrere Bedienstete aufgrund der Möglichkeit von Teilzeitbeschäftigung auf einer Stelle geführt werden können.

Zum anderen sind die meisten Stellen in den 5 großen Aufgabenbereichen Schule, Hochschule, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung aufgrund der bisherigen politischen Zielvorgaben zumindest in den nächsten Jahren wieder zu besetzen.

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,

doch würden diese Ausgaben letztlich in (fast) gleicher Höhe in eine andere Hauptgruppe übertragen.

Auch die „Deckelung“ der Personalausgaben im Rahmen der Budgetierung führt aus Sicht des LRH nur in begrenztem Umfang zu einer dauerhaften Reduzierung der Gesamtausgaben. Denn das Budget für die Personalausgaben kann aufgrund der gesetzlichen bzw. tariflichen Verpflichtungen nicht unter den Betrag abgesenkt werden, der zur Bezahlung der jeweils aktuell Beschäftigten erforderlich ist.

Nur die Streichung von Aufgaben oder die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung führen zu einem ersatzlosen Abbau von Stellen und damit zu einer dauerhaften Minderung der Ausgaben des Gesamthaushalts des Landes.

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

⁶⁶ 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.

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

⁶⁸ Berichte der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB NRW zu den Jahresabschlüssen 2004.

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

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

7.2 Schulden des Landes

7.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 2004 (zweiter Nachtragshaushalt) hat der Finanzminister die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2003 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		102,6 Mio. €
Ermächtigung gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2004 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	7.058,7 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2004	11.131,4 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2004	506,3 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2003	0,0 Mio. €	18.696,4 Mio. €
Gesamtkreditermächtigung		<hr/> 18.799,0 Mio. €

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2004 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 18.510,1 Mio. € betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2005 (§ 18 Abs. 3 LHO) 288,9 Mio. €

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. € aufzunehmen⁷². 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 gegenübergestellt⁷³.

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.

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

⁷³ Diese Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen.

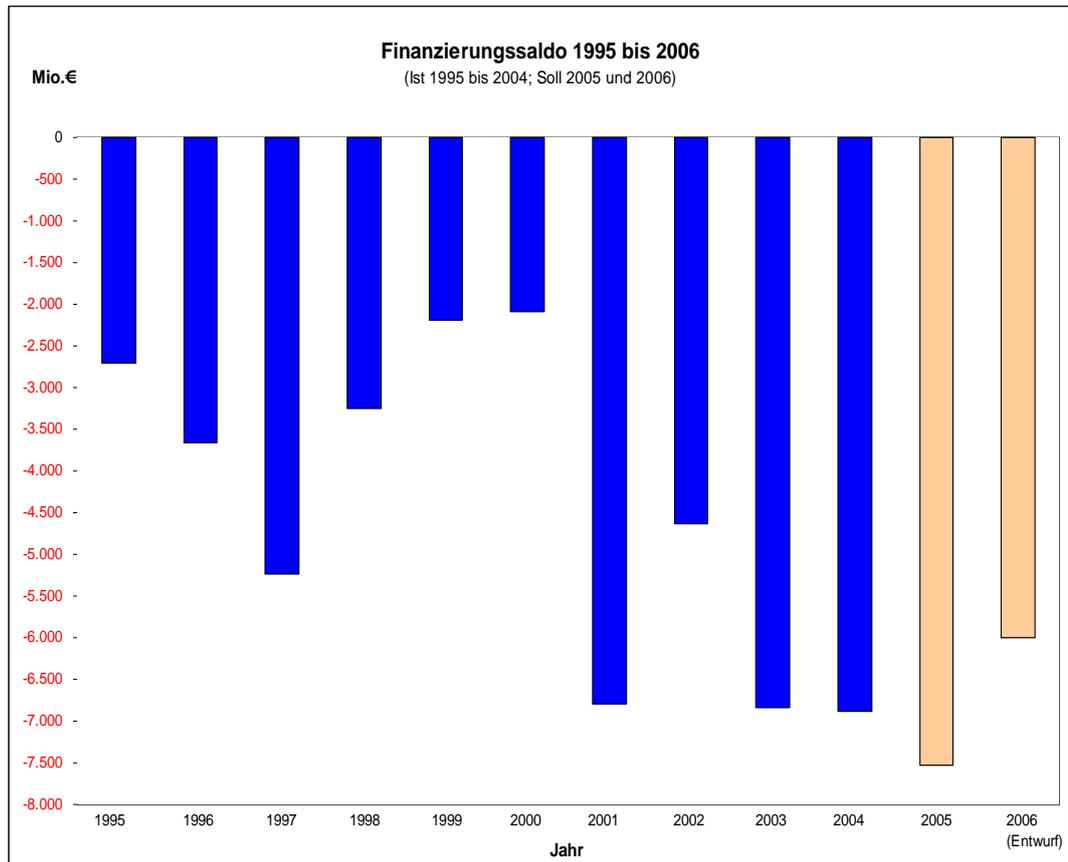
Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2002 wie folgt dar:

in Mio. €	2002	2003	2004		
Ist-Einnahmen	47.878,4	47.423,5	48.109,7		
davon ab					
• Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	4.163,5	6.666,1	6.872,4		
• Entnahme aus Rücklagen	625,2	170,2	12,5		
haushaltstechnische Verrechnungen (Überschüsse aus Vorjahren)	3,7	6,8	7,6		
Bereinigte Ist-Einnahmen	43.086,0	40.580,4	41.217,2		
Ist-Ausgaben (ohne Schuldentilgung)	47.878,4	47.423,5	48.109,7		
davon ab					
• Zuführungen an Rücklagen	150,0	--	--		
haushaltstechnische Verrechnungen (Fehlbeträge aus Vorjahren)	3,7	6,8	7,8		
Bereinigte Ist-Ausgaben	47.724,7	47.416,7	48.101,9		
Finanzierungssaldo-Ist	-4.638,7	-6.836,3	-6.884,7		
				2005 (2. NHG)	2006 (Entwurf)
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan (Soll)	-4.061,3	-5.952,9	-7.076,8	-7.525,4	-6.005,6

Ausgehend von einem Gesamtvolumen von 51.068,9 Mio. € nach dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) 2005 (Soll) beträgt der (negative) Finanzierungssaldo 7.525,4 Mio. €⁷⁴; dies entspricht rd. 14,7 v. H. des Haushaltsvolumens. Bei einem Gesamtvolumen von 48.496,1 Mio. € nach dem Haushaltsplan 2006 (Entwurf) beläuft sich der negative Finanzierungssaldo auf 6.005,6 Mio. € bzw. rd. 12,4 v. H. des Haushaltsvolumens.

⁷⁴ Der besonders hohe Finanzierungssaldo im Planjahr 2005 beruhte im Wesentlichen auf der im 2. NHG 2005 gegenüber dem ersten NHG 2005 nochmals – um 2.216,5 Mio. € auf 7.388,7 Mio. € – deutlich erhöhten Nettoneuverschuldung.

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



7.2.3 Nettokreditaufnahme

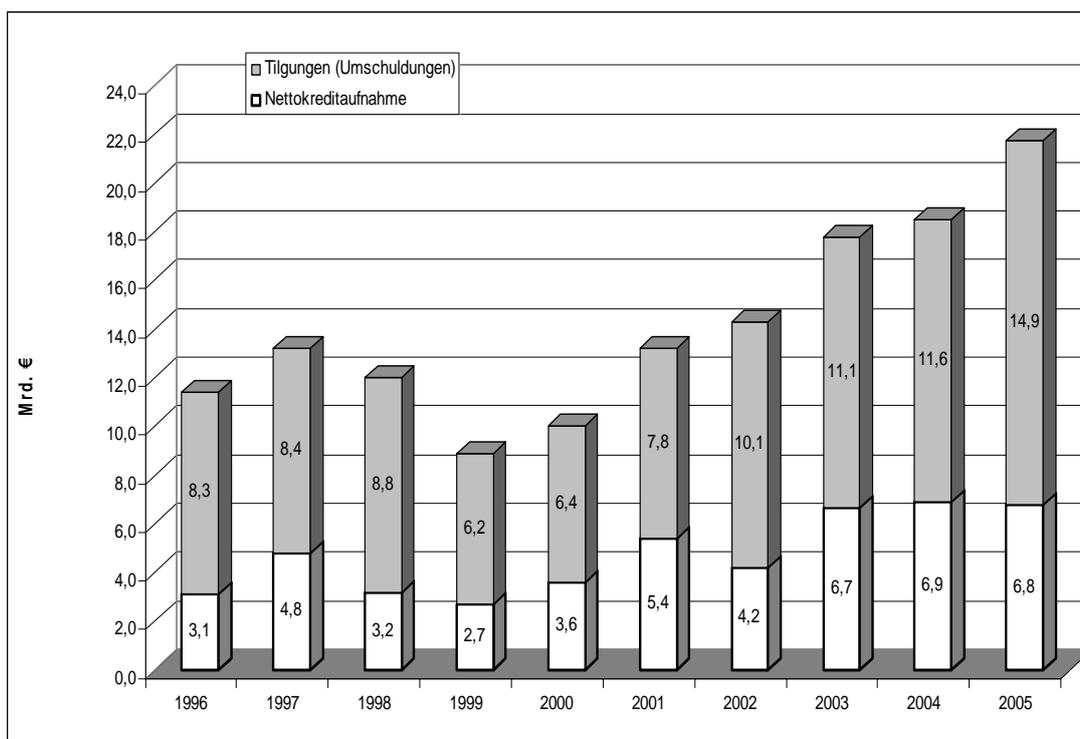
Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von 18.510,1 Mio. €

abzüglich der Umschuldungen 11.637,7 Mio. €

darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2004 6.872,4 Mio. €⁷⁵

Diese Nettokreditaufnahme liegt um 186,3 Mio. € unter dem Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2004 von 7.058,7 Mio. €⁷⁶.

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2005 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



⁷⁵ Siehe hierzu auch tabellarische Darstellung zu vorstehender lfd. Nr. 7.2.2.

⁷⁶ Abschnitt IV Nr. 4.2 der Haushaltsrechnung 2004 (Seite 11).

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).

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2004 waren vorgesehen:

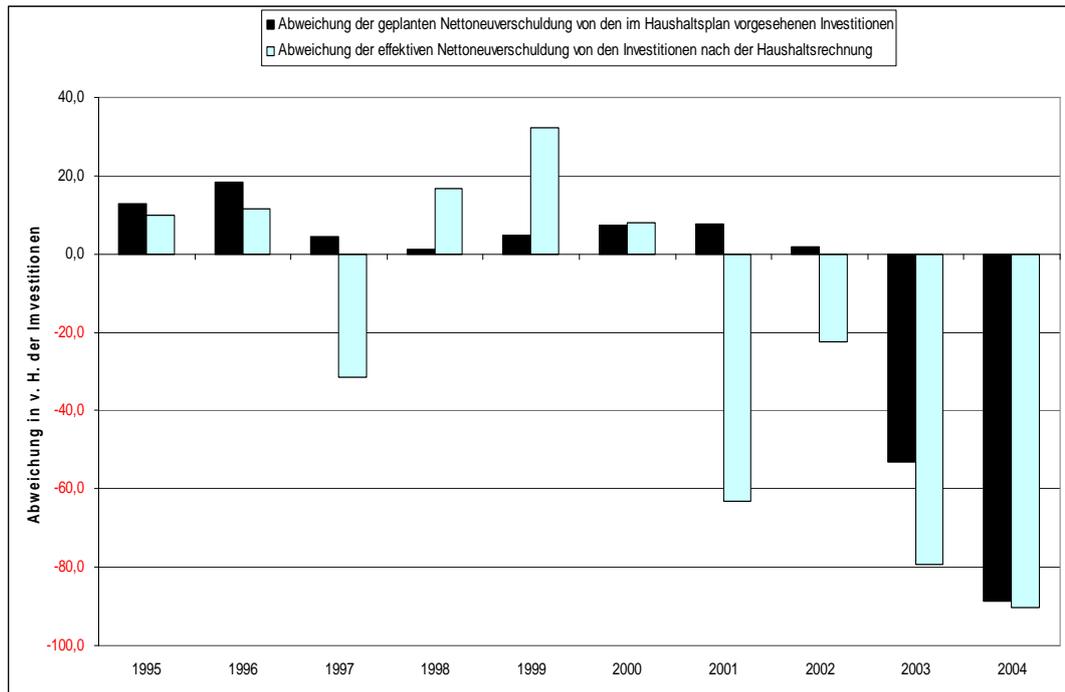
Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	4.916,4 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zu- schüsse und Beiträge für Investitionen	1.251,5 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.664,9 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung ⁷⁷	6.912,7 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die im Haushaltsplan 2004 veranschlagten Investitionen um (= 88,6 v. H.)	3.247,8 Mio. €

Für den Haushaltsvollzug 2004 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgrup- pen 7 und 8	4.581,5 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zu- schüsse und Beiträge für Investitionen	1.048,8 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.532,7 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	6.724,3 Mio. €
Die Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die Investitionen um (= 90,3 v. H.)	3.191,6 Mio. €

Für die Jahre 1995 bis 2004 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

⁷⁷ Nettoneuverschuldung = Obergruppen (31 + 32) ./ (58 + 59).



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

unmöglich⁷⁸ sei, die Kreditaufnahme auf die Regelobergrenze zu begrenzen. Die Einzelheiten zur Rechtfertigung der erhöhten Kreditaufnahme ergeben sich aus den Begründungen der Haushaltsgesetze selbst⁷⁹.

Der jährliche Haushaltsausgleich wird regelmäßig nur über (neue) Kredite herbeigeführt. Ungeachtet der hierbei einzuhaltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 83 Satz 2 LV) schreitet die Verschuldung jährlich weiter fort.

7.2.5 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2004 hatte sich der Schuldenstand⁸⁰ des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	99.724,6 Mio. €
um	6.723,4 Mio. €
auf	106.448,0 Mio. €

Von dem Schuldenstand entfielen

auf Kreditmarktschulden	103.056,0 Mio. €
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	3.392,0 Mio. €

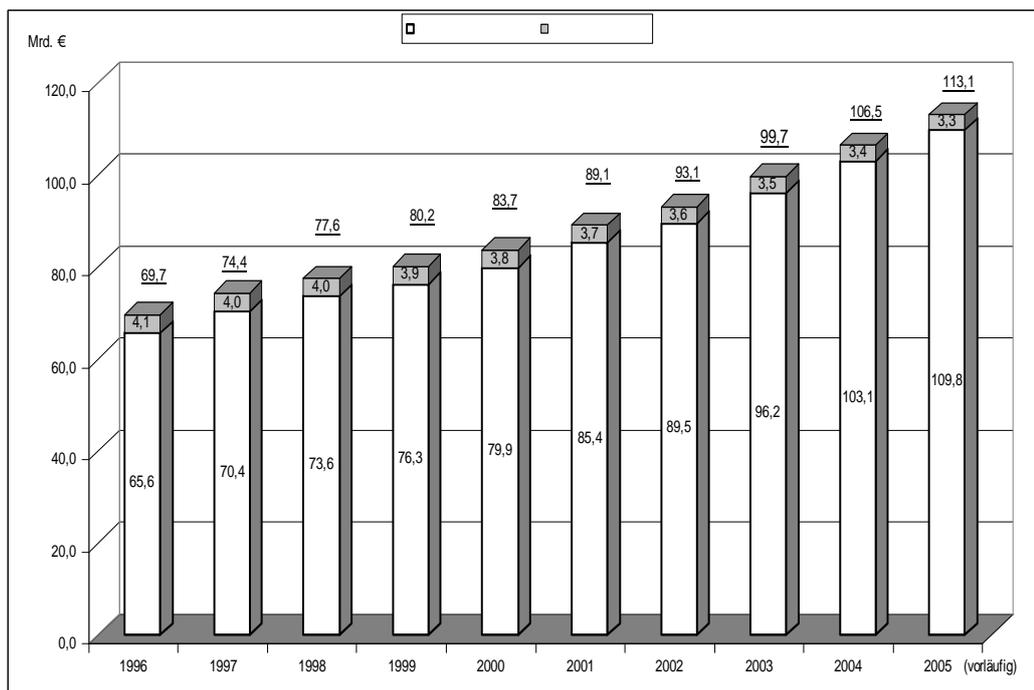
Die Entwicklung der Gesamtschulden stellt sich unter Einbeziehung des Jahres 2005⁸¹ wie folgt dar:

⁷⁸ Siehe hierzu nähere Ausführungen zu Nr. 9.

⁷⁹ Entwurf des Haushaltsgesetzes 2006 (Drs. 14/1000).

⁸⁰ Angaben des Finanzministeriums (FM) NRW in der Haushaltsrechnung 2004 (Anlage VIa, Band I, Seite 128/129). Differenz durch Rundungen.
Hierbei nicht berücksichtigt ist die Kreditaufnahme durch den BLB NRW. 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.

⁸¹ Für 2005 zugrunde gelegt wurden die Angaben der Berechnung des FM NRW unter Berücksichtigung des sog. „Auslaufzeitraums“ am 20.02.2006.



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. €⁸². Die aktualisierte Finanzplanung⁸³ 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.

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

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

7.2.6 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1995 bis 2004 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	Insgesamt ⁸⁴
	in Mio. €		
1995	2.018,41	843,84	2.862,25
1996	2.126,49	902,89	3.029,38
1997	2.391,46	996,11	3.387,57
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.667,55 ⁸⁵	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62 ⁸⁵	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35 ⁸⁵	6.217,14
2004	4.596,47	2.071,04 ⁸⁵	6.667,51

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 3.805,26 Mio. € oder 132,9 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

⁸⁴ Differenzen durch Rundungen.
Die Daten sind der Anlage VI a der jährlichen Haushaltsrechnung entnommen; die zum jeweiligen Jahresende aufgeführten Daten können von der Darstellung der vom FM NRW fortlaufend aktualisierten, stichtagsbezogenen Vierteljahresberichte über die Schuldverpflichtungen des Landes abweichen.

⁸⁵ Ohne die den BLB NRW betreffenden Verbindlichkeiten.
Für das Haushaltsjahr 2001 betrug die vom FM NRW in der Anlage VI a der Haushaltsrechnung (Abschnitt B II 3, Gewährleistungsverpflichtungen) bezeichnete „Haftung des Landes“ insoweit 558.515.800 DM (entspricht 285.564.594 €). Die Darstellungen für die nachfolgenden Haushaltsjahre entsprechen dem in der Anlage VI a der jeweiligen Haushaltsrechnungen nachrichtlich ausgewiesenen Schuldenstand des BLB NRW. Für das Haushaltsjahr 2002 betrug die Kreditaufnahme aus den kumulierten Beträgen 2001 und 2002 insgesamt 515.564.594 €. Für das Haushaltsjahr 2003 betrug der kumulierte Betrag 758.814.594 € und für das Haushaltsjahr 2004 insgesamt 1.025.814.594 Mio. €.

Entgegen der Darstellung des FM NRW handelt es sich bei den zusätzlich zu berücksichtigenden Beträgen nicht nur um 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.

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

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

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind.

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. €⁸⁶.

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 wurden⁸⁷, auf rd. 113,1 Mrd. € zum 31.12.2005⁸⁸. 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. €⁸⁹. Der für Ende 2006 zu erwartende Stand der Verschuldung von dann 119,2 Mrd. € übersteigt diesen Betrag um das 2,8-fache.

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

⁸⁷ Durch im Haushaltsplan ausgewiesene „Globale Minderausgaben“.

⁸⁸ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 7.2.5 – Schuldenstand –.

⁸⁹ 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.

Auf ihrer Frühjahrstagung 2004 hatten die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sich mit dem „besorgniserregenden Anstieg der Verschuldung der Gesamthaushalte des Bundes und der Länder“ befasst und in ihrem Beschluss von Bund und Ländern die Sicherung der finanzwirtschaftlichen Handlungsfähigkeit eingefordert⁹⁰.

Die neue Landesregierung hat ihrer Absicht Ausdruck gegeben, ab dem Haushaltsjahr 2006 über einen strikten Konsolidierungskurs Handlungsspielraum zurück zu gewinnen⁹¹. Das Finanzministerium (FM) hat die Haushaltskonsolidierung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe herausgestellt, zu der alle ihren Beitrag leisten müssten. Eine von der Landesregierung eingesetzte Expertenkommission hat hierzu Vorschläge unterbreitet. Mit dem *Entwurf* des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans und des Haushaltsstrukturgesetzes 2006⁹² hat die Landesregierung erste Maßnahmen zur Umsetzung eingeleitet.

9.2 Bedeutung der Versorgungsverpflichtungen

Die ausgewiesenen Schulden des Landes allein vermitteln noch kein abschließendes Bild von der tatsächlichen Belastung des Landes, weil hierbei die rechtlich bereits begründeten Pensionsverpflichtungen unberücksichtigt bleiben. Das Land hat derzeit schon hohe und in der Zukunft noch weiter steigende Aufwendungen für die Versorgung der Richter und Beamten zu tragen⁹³. Die ausgabenorientierte Darstellung von Haushalt und Finanzplanung vermittelt allerdings nur ein eingeschränktes Bild über das

⁹⁰ Erklärung "Ausufernde Staatsverschuldung" (Pressemitteilung) 02/2004 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 7. Mai 2004 für die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

⁹¹ Erklärungen von Finanzminister Dr. Linssen im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 22.09.2005 (Vorlage 14/90).

⁹² Drs. 14/1000.

⁹³ Über den Umfang der insbesondere in der weiteren Zukunft zu erwartenden Versorgungsverpflichtungen sowie über die seitens der Landesregierung eingeleiteten Maßnahmen ist vorstehend zu Nr. 5.10 bereits berichtet worden.

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 umzustellen⁹⁴.

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 sind⁹⁵.

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 Gutachten⁹⁶ 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-

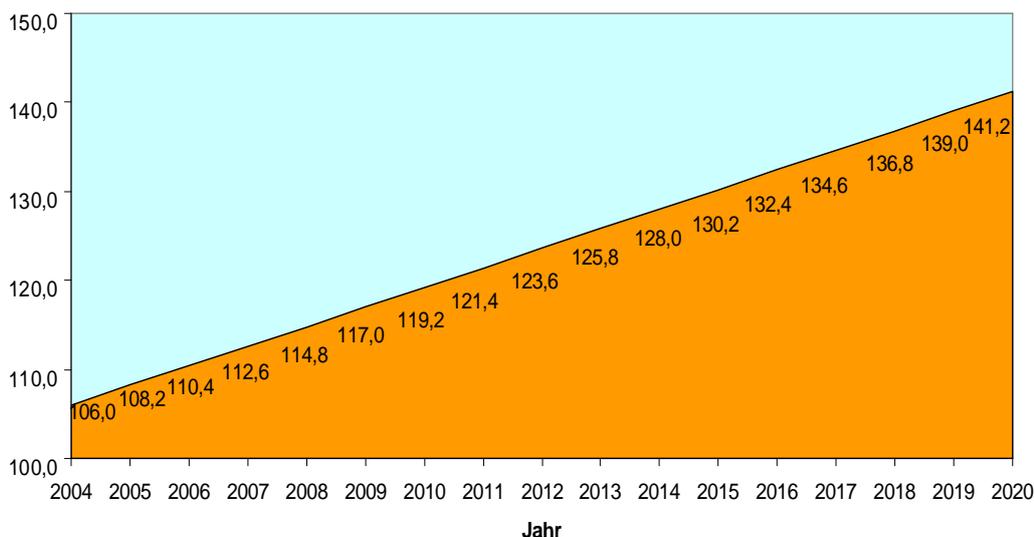
⁹⁴ Siehe Vorlage 14/298.

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

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

jahr 2005 beliefte sich die Belastung somit auf 108,2 Mrd. €, für das Haushaltsjahr 2006 auf 110,4 Mrd. €.

Eine bis in das Jahr 2020 fortgeschriebene vereinfachte Projektion notwendiger Pensionsrückstellungen vermittelt folgendes Bild:



Betrachtung der Versorgungsverpflichtungen bei bilanzmäßiger Darstellung nach versicherungsmathematischer Berechnung (Basiswert für 2004: 106 Mrd. € mit jährlicher Fortschreibung um 2,2 Mrd. €)

Das zu erwartende Deckungskapital des neuen Sondervermögens „Versorgungsfonds des Landes NRW“⁹⁷ und des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“⁹⁸ für die Versorgung bereits eingestellter Beamter wird allerdings bei weitem nicht ausreichen, um die künftig anfallenden Ausgaben zu decken.

Die bei bilanzmäßiger Betrachtung zu berücksichtigenden Beträge für die Versorgungsverpflichtungen sind wirtschaftlich dem zum Ende des Jahres 2005 erreichten Verschuldungsbetrag von rd. 113,1 Mrd. € hinzuzurechnen.

⁹⁷ GV. NRW. 2005, S. 486.

⁹⁸ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.10.

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. € bezeichnet⁹⁹; 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 hat¹⁰⁰.

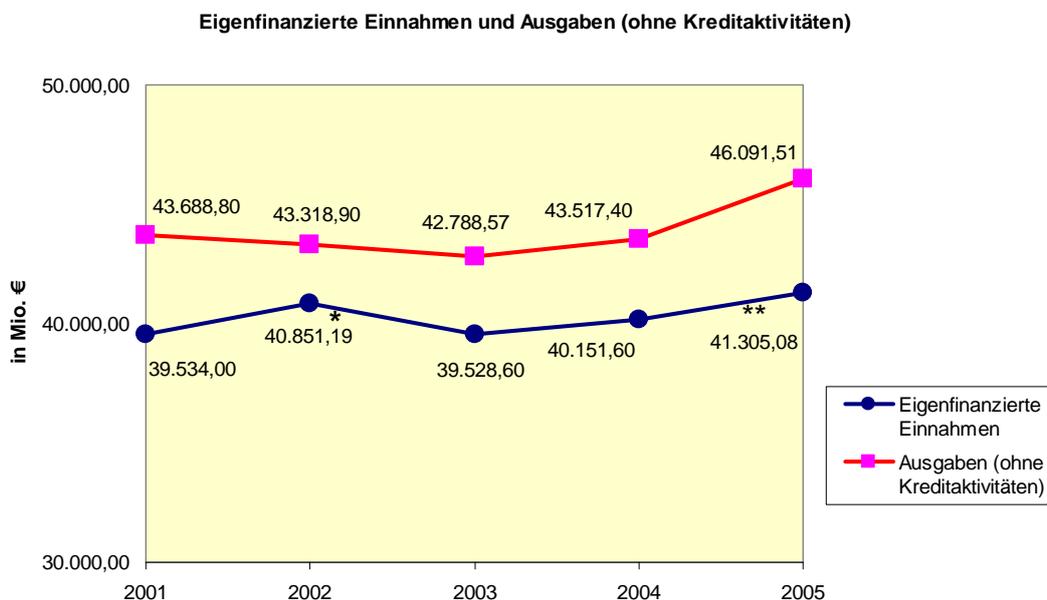
Erstes Ziel einer nachhaltigen Haushaltsaufstellung muss es sein, die laufenden Ausgaben aus den laufenden – eigenfinanzierten – Einnahmen zu decken. Mittelfristig muss die Nettoneuverschuldung Schritt für Schritt zurückgeführt werden.

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

⁹⁹ Siehe Presseerklärung des Landespresse- und Informationsamtes vom 29.07.2005.

¹⁰⁰ Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nrn. 7.2.4 und 7.2.5.

zurück, wie sich aus der nachfolgenden Gegenüberstellung der eigenfinanzierten Einnahmen zu den deutlich höheren Ausgaben ergibt:¹⁰¹



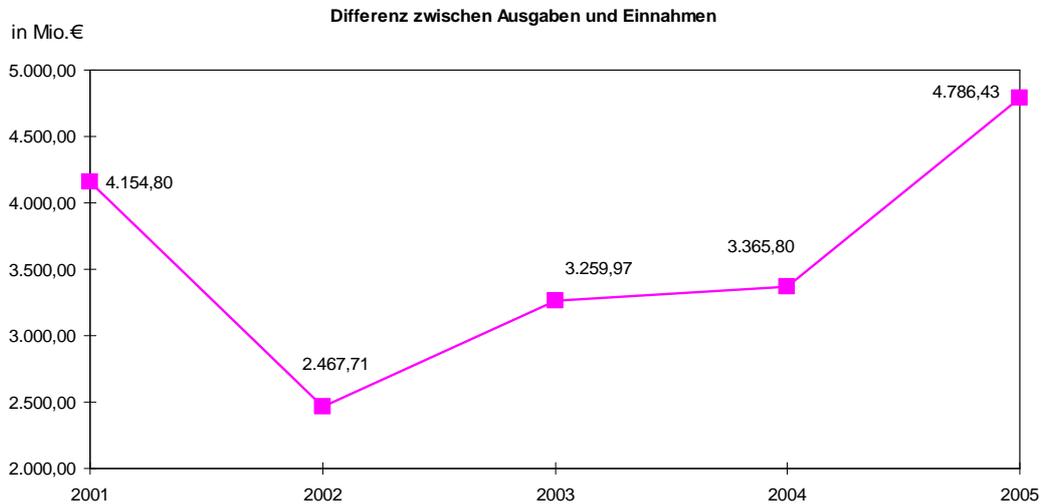
Dargestellt sind die jeweiligen Ist-Ergebnisse.

- * Bei Berücksichtigung der eigenfinanzierten Einnahmen des Jahres 2002 sind nicht nur die Einnahmen der Hauptgruppe (HGr) 3 (Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen) außer acht zu lassen. Von den Einnahmen sind auch die durch Überschussbildung in den Jahren 1999 (792 Mio. DM = 404,94 Mio. €) und 2000 (1.636 Mio. DM = 846,47 Mio. €) gebildeten - kreditfinanzierten - in den Haushalt 2002 eingestellten Einnahmen in Abzug zu bringen; Gesamtabzugsbetrag aus Überschussbildung: 1.251,41 Mio. €.
- ** Bei Berücksichtigung der eigenfinanzierten Einnahmen des Jahres 2005 sind nicht nur die Einnahmen der HGr 3 (Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen) außer acht zu lassen. Von den Einnahmen sind auch die durch den „Sondereffekt“ der Rückzahlung als Folge der beihilferechtlichen Entscheidung der EU-Kommission in Sachen WestLB AG in den Landeshaushalt geflossenen Einnahmen abzuziehen: Im Haushaltsvollzug 2005 wurden bei Kapitel 20 610 Titel 129 21 insgesamt 1.411,30 Mio. € vereinnahmt¹⁰².

¹⁰¹ Dargestellt sind die Ist-Ergebnisse im Haushaltsvollzug ohne „Kreditaktivitäten“, d. h. ohne Schuldzinsen für Kreditmarktmittel (Obergruppe (OGr). 57) für 2001 bis 2005, nach einer vereinfachten Übernahme der Ermittlungsmethode des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) entsprechend der Darstellung zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“, (vgl. Heft 71 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF).

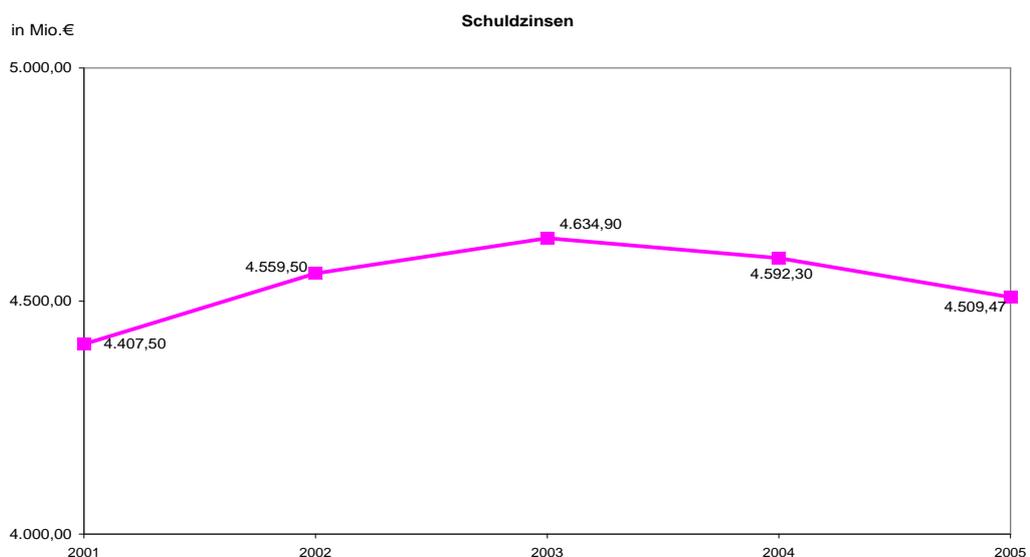
¹⁰² Siehe hierzu auch vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.15.

Die Differenz zwischen den dargestellten Ausgaben und Einnahmen¹⁰³, 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:

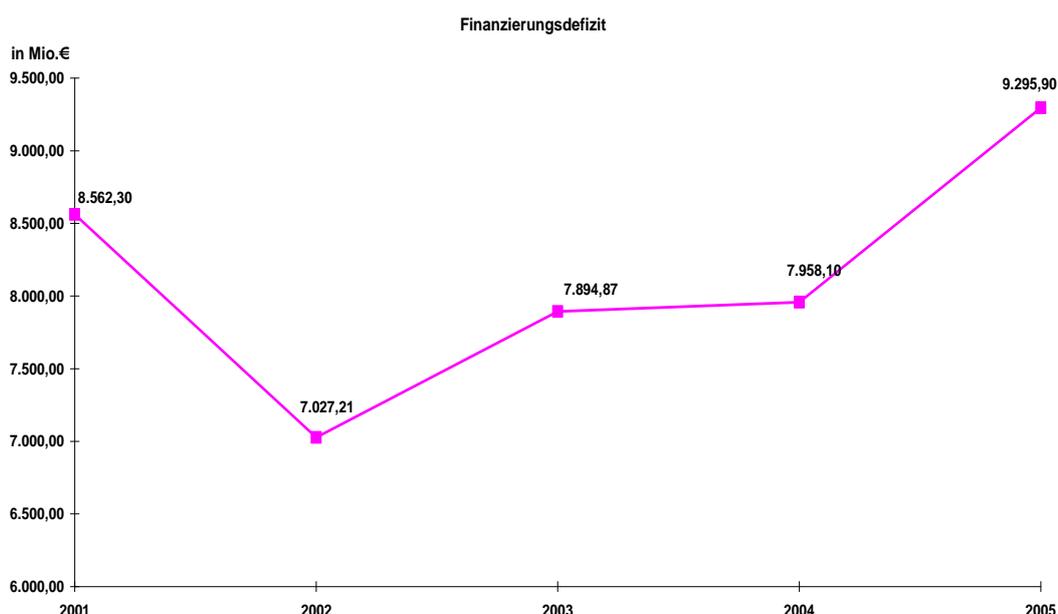


¹⁰³ Die Differenz zwischen den ohne Kreditaktivitäten ermittelten Ausgaben und Einnahmen wird im Schrifttum auch mit dem Begriff „Primärdefizit“ bezeichnet (s. hierzu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“, Heft 71 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen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

Der auffällige Rückgang der Zinsbelastung ist – wie bereits angeführt¹⁰⁴ – nicht etwa Folge einer geringeren Kreditaufnahme, sondern das Ergebnis gesunkener Zinsen bei Umschuldungen. Zeitgleich hat sich die durchschnittliche Zinsbindungsdauer für die neu aufgenommenen Kredite in den letzten sechs Jahren um mehr als ein Jahr verkürzt: Sie betrug im Jahre 2000 durchschnittlich 5,4 Jahre, in 2005 nur noch durchschnittlich 4,3 Jahre¹⁰⁵. Dadurch steigt das Risiko, dass das Land bei weiterer Anhebung der Zinskonditionen am Kreditmarkt bei künftigen Umschuldungsmaßnahmen mit höheren Zinsbelastungen rechnen muss.

Eine fortdauernde Finanzierung der Schuldzinszahlungen durch weitere Kreditaufnahmen ist dauerhaft nicht aufrechtzuerhalten. Sie hat bereits zu einem explodierenden Staatsschuldenwachstum geführt. Das Finanzierungsdefizit des Landes steigt in diesem Falle deutlich an.

Das Finanzierungsdefizit ergibt sich aus der Differenz der o. a. Ausgaben zu den eigenfinanzierten Einnahmen zuzüglich der Schuldzinsen. Es stellt sich im Haushaltsvollzug der Jahre 2001 bis 2005 wie folgt dar:



¹⁰⁴ Siehe hierzu vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.12.

¹⁰⁵ Siehe Antwort der Landesregierung vom 16.03.2006 auf die Kleine Anfrage 486 (Drs. 14/1494).

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 2005¹⁰⁶ 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 ist¹⁰⁷, 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

¹⁰⁶ 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>).

¹⁰⁷ Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.14.

rd. 8 Mrd. € bis zum Jahr 2010 und von insgesamt 10 bis 11 Mrd. € bei einem (erst dann) wieder ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2012. Einsparungen seien sowohl im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben und Investitionen als auch bei den Zuweisungen und Zuschüssen möglich. Durch einen zu intensivierenden, mit 10 v. H. bis zum Jahr 2010 quantifizierten Stellenabbau könnten auch die Personalkosten um knapp 3 Mrd. € gesenkt werden.

9.5 Umsetzung der Vorschläge durch die Landesregierung

Die Landesregierung beabsichtigt, den ersten Teil eines Gesamtpakets von Spar- und Haushaltsverbesserungsmaßnahmen ab 2006 im Rahmen eines „dreistufigen Sanierungskonzepts“¹⁰⁸ umzusetzen.

Das Konzept ist gegliedert in Konsolidierungsmaßnahmen, die schon im Haushalt umgesetzt werden, Maßnahmen, die mittelfristig eine Haushaltsentlastung bewirken und schließlich Haushaltsverbesserungen aufgrund bundespolitischer Beschlüsse.

Die Finanzplanung des Landes für 2005 bis 2009¹⁰⁹ sieht folgende Ausgabebeträge vor:

2005	2006	2007	2008	2009
in Mio. €				
51.069	48.496	48.875	49.298	49.955

Die nach dem 2. NHG 2005 geplanten Gesamtausgaben von 51.068,9 Mio. € sind mit den Gesamtausgaben der Folgejahre nur zu vergleichen, wenn die durch Drittmittel der Hochschulen gedeckten Ausgaben, die ab 2006 nicht mehr im Gesamthaushalt dargestellt werden, von

¹⁰⁸ Siehe hierzu Finanzplanung 2005 – 2009 zu Nr. 3.7.1 – Personalausgaben – (Vorlage 14/190, S. 55).

¹⁰⁹ Vorlage 14/190.

den Gesamtausgaben 2005 abgezogen werden¹¹⁰. Es ergibt sich dann ein Betrag von 50.717,3 Mio. €. Diese Ausgaben weisen aber noch eine Reihe von Besonderheiten auf¹¹¹, so dass sie vor einem Zeitreihenvergleich wie folgt zu bereinigen sind¹¹²:

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. €
um Sondereffekte bereinigte Gesamtausgaben 2005 (Plan)	48.381,7 Mio. €

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 festzustellen¹¹³.

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 ausgenommen¹¹⁴. Nach den Erläute-

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

¹¹¹ Siehe Vorlage 14/190 S. 1, Fußnote 1.

¹¹² Siehe hierzu auch vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.15.

¹¹³ 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).

¹¹⁴ 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).

rungen des FM würden im Verlauf des Jahres 2006 insgesamt 2.520 Stellen eingespart. Die Einsparung würde zum einen durch den beschleunigten Abbau von kw-Vermerken, zum anderen durch den 1,5 %igen Stellenabbau im Bereich der inneren Verwaltung erreicht. Nach Auffassung der Landesregierung beziehe sich über den linearen Stellenabbau hinaus ein bereits identifiziertes Einsparpotenzial von weiteren 9.000 Stellen (kw-Vermerke) auf die gesamte Landesverwaltung¹¹⁴.

Die Landesregierung beziffert die Auswirkungen des Stellenabbaus im Landeshaushalt 2006 mit 9 Mio. € und erwartet weitere 35 Mio. € Einsparungen als Folge der 0,5 %igen Effizienzdividende bei den Personalausgaben. Zusätzliche Einsparungen i. H. v. 80 Mio. € werden aus der Realisierung von kw-Vermerken erwartet¹¹⁵.

9.6 Ausblick

Ein Rückgang des Schuldenstands setzt eine Finanzierung der Schuldzinsen aus eigenfinanzierten Einnahmen voraus.

Nennenswerte Einnahmeerhöhungen im Bereich der Steuern können wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes¹¹⁶ nicht allein durch landesgesetzliche Regelungen bewirkt werden.

Die Entscheidungen der Bundesregierung vom 22.02.2006¹¹⁷ sehen neben unmittelbaren Steuererhöhungen mit für den Bund prognostizierten Mehreinnahmen von 28 Mrd. € auch den Abbau von Steuervergünstigungen mit für den Bund veranschlagten 19 Mrd. € vor. Diese Maßnahmen werden auch zu Mehreinnahmen der Länder für die Zeit ab 2007 führen.

¹¹⁵ 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=quest&oid=1099>).

¹¹⁶ Siehe Art. 105 Abs. 1 und 2, Art. 106 Abs. 1 in Verb. mit Art. 72 des Grundgesetzes.

¹¹⁷ Siehe hierzu Presserklärung des Bundesministeriums der Finanzen Nr. 26/2006 vom 22.02.2006 (www.bundesfinanzministerium.de).

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 Entwurf¹¹⁸ mit Steuereinnahmen von 34,95 Mrd. €, dies wären 605 Mio. € mehr als nach der Einnahmeerwartung (Haushalts-Soll) für 2005¹¹⁹. Infolge der vom Bundesrat gefassten steuerrechtlichen Beschlüsse für den Finanzplanungszeitraum ab 2007 sind die Ansätze der Steuereinnahmen für die Folgejahre weiter angehoben worden¹²⁰.

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-

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

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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).

äußerungen in den Landeshaushalt tritt eine nachhaltige Verbesserung der defizitären Haushaltsstruktur gerade nicht ein.

Vermögensveräußerungen sollten nach Auffassung des LRH daher bei der Betrachtung der Möglichkeiten zur strukturellen Verbesserung der Haushaltssituation außer acht bleiben.

Für die Senkung des Haushaltsdefizits des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts und zur kurz- und mittelfristigen Konsolidierung des Haushalts muss vielmehr das Ausgabevolumen zurückgeführt werden, um „echte“, eigenfinanzierte Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen.

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

bisherigen Haushaltswesens durch Einfügung neuer Vorschriften im HGrG zugelassen (§§ 33a, 6a HGrG).

Ziel der gegenwärtigen Reformanstrengungen im Haushalts- und Rechnungswesen der öffentlichen Hand ist insbesondere

- die Abkehr von der zahlungsorientierten detaillierten Mittelvorgabe (Inputsteuerung) hin zur ressourcenverbrauchsorientierten Outputsteuerung
- bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Ergebnis- und Ressourcenverantwortung
- auf der Basis der Vorgabe von Leistungs-, Wirkungs- und Finanzzielen.

Hierbei werden unter dem Begriff Neue Steuerungsinstrumente im Bereich der öffentlichen Verwaltung insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Controlling und Produkthaushalte verstanden. In diesem Zusammenhang wird auch erwogen, statt des kameralen Rechnungswesens die Doppik einzuführen; dies ist nach aktueller Rechtslage aber nur zusätzlich zum kameralen Rechnungswesen zulässig.

Formen und Entwicklungsstand der Neuen Steuerungsinstrumente weisen beim Bund und bei den Ländern große Unterschiede auf und bergen die Gefahr einer auseinanderdriftenden Entwicklung.

Die Einführung Neuer Steuerungsinstrumente ist mit erheblichen Kosten verbunden. Zentrale Bedeutung hat deshalb die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (§ 6 HGrG, § 7 Landeshaushaltsordnung), d. h. die Untersuchung von Kosten und Nutzen der Neuen Steuerungsinstrumente.

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,

dass die Nutzung von Effizienzpotenzialen zunächst nicht zu verringerten Zahlungen führe.

Nach den Darstellungen im Gutachten werden, bezogen auf die ersten 5 Jahre (2004 bis 2008), von den Gesamtkosten nur rd. 35 Mio. € zahlungsrelevant sein. Bis 2014 soll sich die Summe der zahlungsrelevanten Kosten lediglich auf rd. 58 Mio. € erhöhen. Der zahlungsrelevante Nutzen bis 2014 wird dagegen insgesamt mit rd. 348 Mio. € prognostiziert.

Bei Einbeziehung der nicht zahlungsrelevanten Kosten- und Nutzenpositionen in die Betrachtung ergibt sich aus der KNA, dass sich die Kosten in der Zeit von 2004 bis 2014 auf insgesamt rd. 438 Mio. € (davon 380 Mio. € nicht zahlungsrelevante Kosten) summieren werden. Dem soll ein Nutzen im selben Zeitraum von etwa 1.077 Mio. € gegenüberstehen, wovon rd. 729 Mio. € als nicht zahlungsrelevanter Personalnutzen von den Gutachtern angegeben wurde.

Unter der Voraussetzung des flächendeckenden Einsatzes einer bestimmten Software kommen die Gutachter in der KNA zu dem Ergebnis, dass bei Einhaltung des von ihnen unterstellten Zeitplans erstmals ab dem Jahr 2009 mit einem Nutzenüberschuss zu rechnen sei, der von da an kontinuierlich ansteige. Es dauere etwa 6 Jahre, bis der kumulierte Nutzen die Kosten (inkl. der Opportunitätskosten) übersteige.

Ergänzend haben die Gutachter ihre Berechnungen aufgrund abgeänderter Szenarien (z. B. zur eingesetzten Software oder zu dem zu erwartenden Nutzen) im Rahmen von Sensitivitätsanalysen erneut vorgenommen. Dabei sind sie immer zu dem Schluss gekommen, dass innerhalb eines Betrachtungszeitraums bis Ende 2015 der Nutzen die Kosten übersteigen wird.

Die Gutachter sehen in der KNA eine umfassende Entscheidungsgrundlage für die Landesverwaltung, die offen legt, mit welchen Konsequenzen die Umsetzung des Projektes EPOS.NRW verbunden sein wird und welche Rahmenbedingungen geschaffen und gesichert sein sollten, um die beabsichtigten Nutzeneffekte nicht zu gefährden. Das Berechnungssche-

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

EPOS.NRW im Hinblick auf die Umsetzung des Projektes zu ziehen sind. Die Ergebnisse seiner Untersuchung hat der LRH dem Finanzministerium (FM) mitgeteilt und dabei folgende Auffassung vertreten:

Nur unter den in der KNA beschriebenen Prämissen und nur bei einem optimalen Projektverlauf von EPOS.NRW wird der Nutzen die Kosten bei langfristiger Betrachtung überschreiten. Abgesehen davon, dass die den Gutachtern zur Verfügung gestellten Informationen richtig und vollständig gewesen sein müssen und das fachliche Rahmenkonzept auch tatsächlich unverändert umgesetzt wird, setzt dies jedoch insbesondere voraus:

- Für das Projekt EPOS.NRW wird kein zusätzliches Personal eingestellt, es sei denn, die KNA hätte hierzu ausdrücklich etwas anderes ausgeführt.
- Die von den Gutachtern sowohl im Bereich der IT-Einführung als auch bei der notwendigen konzeptionellen Beratung unterstellten Multiplikations- bzw. Wissenstransferkonzepte (so genannte Workshop- bzw. Mastermandantenkonzepte) werden realisiert.
- Es erfolgt ein umfassendes zentrales Projektmanagement in enger Abstimmung mit den Ressorts.
- Das Projektcontrolling und –monitoring schließt sowohl Umsetzungskosten als auch zu realisierende Nutzenpotenziale ein.
- Schon für jede Modellbehörde sind in der Planungsphase prüfbare Kostenermittlungen mit bezifferten Nutzeneinschätzungen zu erstellen, die dann die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen bilden.
- Die von den Gutachtern vorgelegte KNA ist im Rahmen der Projektförderung begleitend zu überprüfen und fortzuschreiben, wenn erkennbar ist, dass sich einzelne Annahmen/Prämissen geändert haben. Ggf. werden Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit Alternativlösungen erforderlich sein.

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

LRH nicht geteilt. Aus seiner Sicht könnten beispielsweise die Fachressorts Prioritätenlisten (Präferenzbildung nach eigenen Kriterien) für ihre Bereiche aufstellen. Dies würde Konsolidierungsschritte ohne Eingriff in das Ressortprinzip erleichtern. Das Ressortprinzip darf letztlich nicht die Wirtschaftlichkeit des Projektes EPOS.NRW gefährden.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass je nach Projektverlauf und Rahmenbedingungen ergebnisoffen über die Fortsetzung, ggf. über eine inhaltliche Neuausrichtung des Projektes EPOS.NRW zu entscheiden sein wird. Das Projekt ist durch ein zentrales Projektmanagement kontinuierlich zu begleiten und Entscheidungen sind von der Landesregierung zeitnah zu treffen. So könnte die Tatsache, dass die Landesregierung sich nicht in der Lage sieht, bis zum Jahr 2010 einen Haushalt vorzulegen, der die Kreditfinanzierungsgrenze der Verfassung einhält, dazu führen, dass für das Projekt EPOS.NRW keine oder zumindest keine für eine zügige Umsetzung ausreichenden Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden können. Denn in den ersten Jahren wird das Projekt deutlich mehr Kosten und Ausgaben verursachen als es Nutzen in Form der Senkung von Ausgaben erzielt. Das heißt, EPOS.NRW wird in den nächsten Jahren zunächst zu einer zusätzlichen Belastung des Landeshaushalts führen (müssen).

Die Durchführung des Projektes EPOS.NRW ist nach Ansicht des LRH nur dann zu rechtfertigen, wenn sichergestellt ist, dass die ermittelten Kosten nicht überschritten und die avisierten Nutzenpotenziale tatsächlich realisiert werden. Insbesondere muss mittelfristig der Nutzen die Kosten übersteigen und dies muss sich auch positiv im Haushalt bemerkbar machen, oder anders ausgedrückt: EPOS.NRW muss sich in einem angemessenen Zeitrahmen amortisieren. Hierfür sind eindeutige Verantwortlichkeiten zu bestimmen. Kosten- und Nutzenziele sind aufzugliedern, dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zuzuordnen und für einzelne Projektabschnitte festzulegen (z. B. durch Zielvereinbarungen). Gleichzeitig sind

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

Der Schriftwechsel mit dem FM dauert an.

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.

11.1 Ausgangslage

Das Innenministerium (IM) hat durch Erlass vom 04.04.2003 ursprünglich 17 Gebietskörperschaften des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines Modellversuchs bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte zeitlich befristet von der Pflicht zur Anwendung bestimmter Vergabevorschriften der VOB/A befreit. Die Befreiung betraf verschiedene Fristen (§§ 11, 18, 19 VOB/A). Abweichend von § 24 Nr. 3 VOB/A wurden Nachverhandlungen über Preise, Qualität und technische Ausführungen zugelassen. Diese Regelungen wirkten sich auch auf die Verwendung von Zuwendungen aus, die den am Modellversuch teilnehmenden Kommunen gewährt wurden; denn nach dem Erlass des IM galten die Ausnahmen auch für Aufträge, bei denen im Rahmen von Förderungen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung anzuwenden waren.

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-

on) nicht zugelassen. Von der Submission bis zum Abschluss der Nachverhandlungen über Preise, Qualität und technische Ausführungen des Angebots waren zusätzlich zu beteiligende Stellen in den Kommunalverwaltungen und oftmals auch externe Ingenieurbüros, die damit in der Regel Kenntnisse über die Höhe der Angebote erhielten, in die Vergabeverfahren involviert. Allein dadurch bestand stärker als in dem Verfahren nach der VOB/A die Gefahr, dass Informationen über die eingegangenen Angebote an die Bieter weitergegeben werden konnten und somit eine neue Korruptionsquelle geschaffen wurde. Eine weitere Gefahrenquelle bestand in dem von einzelnen am Modellversuch beteiligten Kommunen praktizierten so genannten zweistufigen Nachverhandlungsverfahren. Dabei wurde den zur Nachverhandlung eingeladenen Bietern die Möglichkeit eingeräumt, bis zu einem festgesetzten Zeitpunkt ein neues bzw. ein überarbeitetes Angebot abzugeben. Von dieser "2. Submission" bis zur endgültigen Auftragsvergabe waren ggf. erneut interne und externe Stellen fachlich zu beteiligen. Diesen und anderen verfahrensimmanenten Korruptionsgefahren konnten die am Modellversuch teilnehmenden Kommunen durch die Bedingungen zur Durchführung des Modellversuchs wie auch durch die von ihnen zur Verringerung der Korruptionsgefahr getroffenen vorbeugenden Maßnahmen nur bedingt begegnen. Die Zulassung von Nachverhandlungen schafft neue Einbruchstellen für rechtswidrige Einflussnahmen auf Vergabeentscheidungen.

Darüber hinaus wiesen die Zuwendungsempfänger darauf hin, dass der Wegfall des öffentlichen Eröffnungstermins immer wieder von den Firmen und den Verbänden kritisiert worden sei. Begründet wurde die Kritik im Wesentlichen damit, dass mit dem Fehlen einer Mitteilung der Submissionsergebnisse die Marktbeobachtung und -übersicht erheblich erschwert werde. Zudem würde durch diese Verfahrensweise nicht die für das öffentliche Vergabewesen erforderliche Transparenz geschaffen, die notwendig sei, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

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

§ 22 VOB/A, die für Transparenz und einen ungestörten Wettbewerb sorgen sollen. Wie die vorliegenden Zwischenberichte des FÖV dokumentieren, war zudem eine substantielle Bewertung der Korruptionsanfälligkeit der Modellversuchsverfahren im Vergleich zu den Verfahren nach der VOB/A durch das Institut nicht vorgesehen.

11.3 Einsparergebnisse

Nach dem Erlass des IM geht die Entscheidung, eine Ausnahme von der Anwendung bestimmter Vergabevorschriften zuzulassen, von der Überlegung aus, "dass ein Wegfall gerade dieser Bedingungen zu deutlichen Einsparungen bei der Auftragsvergabe führen könne". Vor diesem Hintergrund hat der LRH erhoben, wie hoch, bezogen auf alle Vergabemaßnahmen nach der VOB/A, die im Rahmen des Modellversuchs durch Nachverhandlungen erzielten Einsparungen tatsächlich waren. Er hat festgestellt, dass die Ergebnisse - obwohl in drei von fünf geprüften Kommunen der durch den Modellversuch entstandene zusätzliche Verwaltungsaufwand nicht finanziell ermittelt und daher den erzielten Einsparungen nicht gegengerechnet wurde - bei den geprüften Kommunen sich in einer Bandbreite zwischen 1,48 v. H. bis 4,46 v. H. bewegten. Das durchschnittliche prozentuale Einsparergebnis betrug 2,74 v. H.¹²¹. Aber auch andere vom LRH aufgezeigte Faktoren könnten die Einsparergebnisse weiter reduzieren. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn bei Nachverhandlungen über technische Ausführungen ein externes Fachingenieurbüro von einer Kommune beratend einbezogen würde und dessen Tätigkeiten zusätzlichen Vergütungsaufwand nach der HOAI auslösten.

¹²¹ Das prozentuale Einsparergebnis ergibt sich aus der Summe der Einsparungen aus den Nachverhandlungen im Verhältnis zu den Angebotssummen vor den Nachverhandlungen. Soweit eine Kommune den durch den Modellversuch verursachten zusätzlichen Verwaltungsaufwand errechnet hat, wurden diese Kosten von dem zuvor errechneten Ergebnis in Abzug gebracht.

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.

11.4 Mängel bei der Umsetzung des Modellversuchs

Der Modellversuch wurde bei den geprüften Gebietskörperschaften auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlicher Qualität umgesetzt. Bei drei Kommunen wurden Mängel festgestellt (z. B. unvollständige Information an die Bieter über den Ablauf des Vergabeverfahrens im Modellversuch, fehlende Dokumentation der Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens und fehlende bzw. falsche Angaben in den für die wissenschaftliche Evaluation benötigten Erhebungsbögen sowie deren nicht vollzählige Weiterleitung an das FÖV), im Übrigen erfolgte die Umsetzung des Modellversuchs grundsätzlich erlasskonform.

Das IM bemerkt in seinem Schreiben vom 04.11.2005, dass die von ihm um Bericht gebetenen Aufsichtsbehörden mitgeteilt hätten, dass die vom LRH festgestellten Mängel hinsichtlich der Umsetzung des Modellversuchs weitestgehend von den Kommunen bestätigt und von diesen - soweit möglich - abgestellt worden seien.

Das IM räumt zusammenfassend ein, dass nach den Prüfungsergebnissen des LRH und den Prüfungen durch die Aufsichtsbehörden noch Mängel vorlägen, die aufgegriffen werden müssten. In Anbetracht der Beendigung des Modellversuchs Ende des Jahres 2005 und der noch ausstehenden Entscheidung, ob bzw. in welcher Form das Vergabeverfahren geändert werde, sähe es davon ab, weitere Maßnahmen zu ergreifen.

11.5 Reaktion des Innenministeriums

Das IM hat dem Landtag mit Schreiben vom 06.03.2006 den Endbericht des FÖV sowie seine Bewertung der Ergebnisse des Modellversuchs übersandt¹²². Hierbei hat es auch die kritischen Feststellungen des LRH

¹²² Vorlage 14/310.

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 Prüfung von Raumprogrammen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Raumprogramme oftmals auf Vorrat genehmigt werden und zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung nicht mehr der tatsächlichen Bedarfslage entsprechen. Zur Vermeidung von Fehlinvestitionen müssen Raumprogramme daher vor ihrer Realisierung aktualisiert werden.

- 12.1** Grundlage für die Deckung des Unterbringungsbedarfs von Landesbehörden und -einrichtungen ist die Raumbedarfsplanung. Sie ist beim Bau und bei der Anmietung von Gebäuden die Basis für die Kostenplanung. Die Größe des Objekts ist bei Unterbringungsmaßnahmen mit der gewichtigste Kostenfaktor. Bereits in seinem Beitrag Nr. 9 des Jahresberichts 2000 hat der Landesrechnungshof (LRH) dargelegt, dass im Zuge der Prüfung genehmigter Raumprogramme zum Teil überzogene Nutzflächen festgestellt worden waren. Durch das Aufzeigen von Möglichkeiten zur Reduzierung von Nutzflächen konnten erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden.
- 12.2** Auch in der Folgezeit hat sich der LRH wiederholt mit der Prüfung von Raumprogrammen befasst. Dabei hat er festgestellt, dass die von den obersten Landesbehörden genehmigten Raumbedarfe zwar oftmals den zum Zeitpunkt der Aufstellung bestehenden Anforderungen entsprechen, zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung aber wegen Veränderung der Bemessungsgrundlagen (Änderung der Personalstärke, der Verwaltungsstruktur oder des Verwaltungsablaufs) nicht mehr mit der tatsächlichen Bedarfslage des jeweiligen Nutzers in Einklang stehen. Teilweise liegt zwischen der Genehmigung von Raumprogrammen und der Ausführung einer Baumaßnahme oder der Anmietung neuer Flächen ein Zeitraum von bis zu 10 Jahren, ohne dass der Bedarf neu ermittelt und genehmigt würde.

- 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 m² 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-

gen Wegfalls von Funktionseinheiten Freiflächen entstanden waren, die als Besprechungsraum hätten ausgebaut werden können. Die gesamte oberste Etage wäre hierdurch entbehrlich geworden, wodurch rd. 500.000 € hätten eingespart werden können. Tatsächlich wird der Raum auch nicht von den Dezernaten genutzt, für die er ursprünglich geplant war, sondern - wie das Ministerium vorträgt - von "vielen Institutionen des Universitätsklinikums" und, "soweit Kapazitäten frei sind, von allen Einrichtungen". Für diesen nicht genau eingrenzbaeren Nutzerkreis ist ein entsprechender Bedarf nie förmlich festgestellt worden.

- 12.3.1.3** Im unteren Bereich des Versorgungsgebäudes wurde ein Zentralschwerlastlager in einer Größe von 1.520 m² errichtet. Schon vor Beginn der Bauausführung stand fest, dass das Lager in der geplanten Konzeption nicht gebraucht würde, weil die Lagerhaltung der Kliniken und Institute dezentral organisiert bleiben sollte. Eine Umplanung des Gebäudes noch vor Realisierung unterblieb jedoch, weil dies nach dem Vortrag des Ministeriums einen Eingriff in die Gesamtarchitektur erfordert hätte, der nur schwer umsetzbar gewesen wäre.
- 12.3.1.4** Im Kopfbau des Gebäudes wurden Flächen für eine Druckerei und eine chemische Reinigung errichtet, bei denen vor der Erstellung der Ausführungsplanung feststand, dass sie zu dem geplanten Zweck nicht genutzt werden sollten. Angeblich soll die jetzige Nutzung der Flächen Baumaßnahmen an anderer Stelle verhindert haben.
- 12.3.1.5** Der LRH erkennt an, dass die vorstehend genannten, von vorneherein nicht benötigten Räume in irgendeiner Weise genutzt werden. Ob diese Nutzung allerdings sinnvoll und vor allem wirtschaftlich ist, konnte jedoch

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 m² genehmigt worden. Im Erdgeschoss des Gebäudes ist entsprechend dem genehmigten Raumprogramm eine Fläche von rd. 135 m² 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.

12.4 Grundsätzlich müssen zur Vermeidung von Fehlinvestitionen alle Behörden und Einrichtungen ihren Raumbedarf bei der für sie zuständigen Stelle anmelden, damit in einem ordnungsgemäßen Verfahren über die Deckung des notwendigen Bedarfs unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten entschieden werden kann. Flächen dürfen immer nur für bestimmte, zuvor festgestellte Zwecke nach dem ermittelten Bedarf genehmigt werden. Diese Genehmigungen haben zeitnah vor der endgültigen und zügigen Umsetzung der Planung zu erfolgen.

Notwendige Änderungen sollten nicht punktuell, sondern stets gesamtorganisatorisch vorgenommen werden. Dabei sollen nach Möglichkeit auch zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden.

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,

ob eine Umsetzung der Empfehlungen auch in ihren Bereichen sinnvoll ist. Die Ergebnisse der Prüfung wurden mit dem MWF diskutiert und dem DV-Infrastrukturarbeitskreis (DV-ISA), bestehend aus Vertretern der Hochschulen des Landes und des MWF, vorgetragen.

13.2 Feststellungen

Endgeräte

Der LRH hat festgestellt, dass innerhalb der geprüften Universitäten in vielen unterschiedlichen Organisationseinheiten in großem Umfang Sach- und Personalmittel für identische IT-Dienstleistungen gebunden sind.

Die damit verbundenen kleinteiligen Organisationsstrukturen behindern die Bündelung von IT-Dienstleistungen bei der Bereitstellung der Arbeitsplatzrechner. Die IT-Strukturen und damit zusammenhängende Authentifizierungsverfahren sind i. d. R. nicht aufeinander abgestimmt, so dass an verschiedenen Stellen identischer Aufwand entsteht, um den Anwendern die Nutzung zentraler und dezentraler Dienstleistungen zu ermöglichen.

Des Weiteren sind die zahlreichen parallelen Hardwarebeschaffungsvorgänge unwirtschaftlich. Die aus den parallelen Beschaffungen resultierende Produktvielfalt zieht darüber hinaus weiteren Betriebsaufwand in den einzelnen Bereichen nach sich (Installation, Wartung und Support).

Eine effiziente zentrale Softwareverteilung ist aufgrund der heterogenen IT-Landschaft in den geprüften Universitäten nicht möglich. Stattdessen setzt jeder Bereich eigenes Personal ein und investiert Sachmittel zur Versorgung der IT-Geräte mit Software. Die Schließung von Sicherheitslücken durch regelmäßige Aktualisierung der Software ist vor allem in den Bereichen gefährdet, in denen die Anwender diese Aufgabe selbst wahrnehmen müssen.

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

der Hochschulrechenzentren zusätzlich eigene Ressourcen einsetzen. Der LRH hat bei den Erhebungen den Eindruck gewonnen, dass viele Organisationseinheiten sich mit Technikfragen beschäftigen wollen, anstatt diese dezentralen Dienste in Kooperation mit den Hochschulrechenzentren einzustellen. Der LRH konnte zumindest keine technischen Gründe feststellen, die einer Datenverlagerung des Internetauftrittes und des E-Mail-Dienstes auf die zentralen Server der Hochschulrechenzentren entgegen stehen.

Die Serversicherung und die Einrichtung der Rechnerräume außerhalb der Hochschulrechenzentren erfüllen in vielen Bereichen nicht die einfachsten Sicherheitsstandards. Die festgestellten Sicherheitsmaßnahmen beruhen i. d. R. nicht auf einem festgelegten Schutzbedarf, sondern sind das Ergebnis mangelnden Sicherheitsbewusstseins, fehlender Kenntnisse und begrenzter finanzieller Mittel.

Bei der Serverunterbringung konnten in einer Vielzahl der Fälle nicht die notwendigen räumlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Nur vereinzelt sind die Räume außerhalb des Hochschulrechenzentrums gegen Außeneinwirkungen durch Feuer, Zutritt Unbefugter, Einbruch oder Vandalismus geschützt. Teilweise ist auch keine ausreichende Raumklimatisierung vorhanden.

Die Sicherungen werden oftmals am Standort der Server aufbewahrt, so dass bei einem der o. g. Schadensereignisse auch die Sicherungen verloren wären. Außerhalb der Hochschulrechenzentren finden Datensicherungen in anderen Gebäuden nur in Ausnahmefällen statt. Soweit zentrale Sicherungsangebote der Hochschulrechenzentren vorhanden sind, werden diese nur in wenigen Fällen wahrgenommen. Bei einem Datenverlust wären Forschungsergebnisse, Lehrunterlagen und Prüfungsdokumente verloren. Die Organisation der Serversicherungen lässt den Schluss zu, dass sich viele Bereiche nicht ausreichend über die Folgen eines vollständigen Datenverlustes bewusst sind.

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

Dienstleistungen eingeschränkt. Vor allem stehen die Personalkapazitäten durch die IT-Tätigkeit nicht mehr für Forschung und Lehre zur Verfügung.

IT-Sicherheitsbeauftragter

Nicht alle geprüften Universitäten haben einen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt oder ein vergleichbares Gremium eingerichtet. Dadurch fehlt die Institution, die entsprechende bindende Konzepte vorgibt und auf die Einhaltung der vorgegebenen Maßnahmen hinwirkt. Wenn die Hochschulen in Zeiten zunehmender Abhängigkeit vom Einsatz der IT die IT-Sicherheit weiterhin vernachlässigen, riskieren sie langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Vergleich.

Es fehlt das Sicherheitsbewusstsein, ursächlich dafür ist der zu geringe Stellenwert, den die IT-Sicherheit im Rahmen der anfallenden Tätigkeiten hat.

13.3 Empfehlungen

Der LRH sieht bei den IT-Services Möglichkeiten zu einer effektiven und effizienteren Abwicklung der administrativen Tätigkeiten und der eingesetzten IT-Verfahren. Deshalb hat der LRH empfohlen, die kleinteilige Aufgabenverteilung zugunsten einer Zentralisierung von Basisdiensten aufzugeben, weil sich dadurch die Möglichkeit zu verbesserten Dienstleistungen bei geringerem Ressourcenverbrauch bietet.

Der LRH sieht dabei die Rechenzentren als zentrale IT-Dienstleister für die Hochschulen. Die bereits bestehenden hochschulweiten Dienstleistungsangebote der Rechenzentren gilt es auszubauen. Erforderlich ist dafür ggf. eine hochschulinterne Ressourcenverschiebung zugunsten der Rechenzentren. IT-Serviceleistungen, die durch hochschulübergreifende Kooperationen erbracht werden können, sollten initiiert bzw. ausgebaut werden.

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-

tionen, die weitergingen als die Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

Der DV-ISA übernehme die Verpflichtung, das Thema innerhalb der Hochschulen weiter zu vertiefen. Er würdige die kenntnisreiche Betrachtung des Themenfeldes und die differenzierte Wertung der spezifischen Hochschulstrukturen durch den LRH. Die Untersuchungsergebnisse des LRH ließen sich aus Sicht des DV-ISA und der Hochschulen grundsätzlich auf alle Universitäten und Fachhochschulen übertragen. Der Bericht sei für die weitere Arbeit in den Hochschulen des Landes eine wertvolle und konstruktive Arbeitsgrundlage.

Das MIWFT hat sich in seinem Schreiben der Gesamtwertung des DV-ISA nachdrücklich angeschlossen.

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.

14.1 Ausgangslage

Seit Jahren streben Bund und Länder den Ersatz der analogen Funksysteme durch Errichtung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle BOS auf der Grundlage eines genormten Standards an. Die analogen Funksysteme erfüllen nicht die unabdingbaren Forderungen der BOS nach Abhörsicherheit, Verschlüsselung, Datenübertragung und Beseitigung des Frequenzmangels, insbesondere auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Zu den BOS zählen neben der Polizei, dem Verfassungsschutz, dem Bundesgrenzschutz und dem Zoll u. a. auch die Feuerwehren und Organisationen des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes.

1995 wurde von dem European Telecommunications Standards Institute (ETSI) TETRA 25 als offener Standard für digitale Behördenfunknetze veröffentlicht, der im Auftrag der Europäischen Kommission entwickelt wurde.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Geschäftsjahr 2004 mit einer begleitenden Prüfung der Einführung des Digitalfunks bei den BOS in NRW begonnen. Ziel der Prüfung war insbesondere, auf der Grundlage der Feststellungen zu dem bereits Mitte 2003 abgeschlossenen Pilotversuch Aachen Empfehlungen für eine wirtschaftliche und effektive Einführung des Digitalfunks in NRW auszusprechen.

Die örtlichen Erhebungen wurden im Innenministerium (IM), in den Zentralen Polizeitechnischen Diensten NRW (ZPD) sowie beim Polizeipräsidenten (PP) Aachen durchgeführt.

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-

ches digitales Funknetz der BOS nicht definiert haben. Da auch keine von der IMK gebilligte Konzeption für die Durchführung des Aachener Pilotversuchs vorlag, haben die Projektverantwortlichen entschieden, in der Ausschreibung eine digitale Funkversorgung mit einer Orts- und Zeitwahrscheinlichkeit von 95 v. H. zu fordern.

Im Auftrag der IMK vom 06.06.2002 erarbeitete eine Expertengruppe aus Bund und Ländern – Gruppe "Anforderungen an das Netz" (GAN) – erstmals die grundlegenden Leistungsmerkmale und damit den heute bundesweit gültigen Mindeststandard des geplanten Digitalfunknetzes der BOS. Sie legte ihren Abschlussbericht am 23.10.2002 vor.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH fanden die rd. 1 ¼ Jahre nach Projektbeginn festgelegten Mindestanforderungen im Piloten keine Berücksichtigung mehr. In Aachen wurde eine digitale Fahrzeugfunkversorgung realisiert. Demgegenüber sehen die Mindestanforderungen nach GAN eine aufwändigere Handsprechfunkversorgung der Siedlungs- und Verkehrsflächen außerhalb von Gebäuden vor, so dass im Rahmen des Pilotversuchs letztlich ein deutlich unter den GAN-Anforderungen liegender Standard getestet wurde.

Daher scheidet nach der Auffassung des LRH eine bundesweite Übernahme der Aachener Ergebnisse aus. Dies gilt auch für die Hochrechnung der Kosten sowohl für das Land NRW als auch für den Bund und die übrigen Bundesländer, da die Berücksichtigung der GAN-Mindestanforderungen die Errichtung ggf. weiterer Basisstationen an anderen Standorten und damit Mehrausgaben bedeutet hätte.

Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass der Pilotversuch die nach dem Leistungsverzeichnis geforderte Funkversorgungsgüte von 95 v. H. nicht erfüllt. Sowohl der Lehrstuhl für Kommunikationsnetze der RWTH Aachen als auch ein weiterer Gutachter kommen in ihren Analysen der Funkver-

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-

ander und z. T. nur einmalig erprobt worden sind. Diese Testmethodik lässt erhebliche Zweifel aufkommen, ob die volle Funktionsfähigkeit des Systems für den Alltagsbetrieb, der nach Auffassung des LRH je nach Einsatzlage einen parallelen Betrieb erfordert, im Rahmen des Pilotprojektes umfassend nachgewiesen wurde.

Für das Pilotprojekt Aachen war ein Bediensteter des IM als Projektleiter eingesetzt. Gleichzeitig war er Leiter der bund-/ länderübergreifenden Projektgruppe Digitalfunk. Wesentliche Elemente der Projektverantwortung, wie z. B. das Projektmanagement, das Problemmanagement, das Controlling, die Budgetüberwachung und die Verantwortung für die frist- und sachgerechte Abwicklung gehörten jedoch zum Aufgabenfeld der bei den ZPD eingerichteten Steuerungs- und Lenkungsgruppe. Der daneben eingesetzte Leiter des örtlichen Projektbüros in Aachen war für das projektinterne Controlling und die Koordinierung verantwortlich. Ein klar definierter Verantwortungsbereich des Projektleiters im IM ließ sich auch anhand des Projekthandbuches nicht feststellen.

14.2.3 Pilotversuch - Haushalt -

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurde der Auftrag für die Planung und betriebsfertige Installation des Digitalfunksystems in Höhe von rd. 4,24 Mio. € (rd. 8,3 Mio. DM) von den ZPD am 24.11.2000 ohne die haushaltsrechtlich vorgeschriebene finanzielle Deckung vergeben. Es standen zu diesem Zeitpunkt weder ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung noch lag eine Verpflichtungsermächtigung gem. § 38 LHO vor, die es erlaubt hätte, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren einzugehen.

Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe wurde die erforderliche Veranschlagung des Pilotprojektes Aachen im Haushaltsplan als Mehrjahresprogramm (§ 17 Abs. 2 LHO) nicht vorgenommen. Es ist außerdem weder eine

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

erwartet der LRH, dass alle Ressourcen genutzt werden, durch eine optimierte Projektorganisation und –abwicklung die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg des Vorhabens zu gewährleisten.

Der zum Abschluss der Erhebungen immer noch erst als Entwurf vorliegende Projektauftrag und der Ablauf des Pilotversuchs lassen nicht erkennen, dass klare und eindeutige Verantwortlichkeiten und wirksame Controllingverfahren geschaffen werden.

Der LRH empfiehlt daher dringend die Bildung eines personell ausreichend besetzten Projektteams mit von anderen Dienstgeschäften freigestellten Bediensteten des IM, den Bezirksregierungen und den ZPD, dessen Aufgabe die verantwortliche Einführung des Digitalfunks bei der Polizei in NRW ist. Dieses Projektteam sollte, da ihm auch die Verantwortung für die finanzielle Abwicklung der Digitalfunkeinführung obliegen muss, an das IM angebunden werden. Nur durch diese zentrale Anbindung und die Bündelung der Verantwortung können Schwierigkeiten in der Koordination der Kreispolizeibehörden, die zu den Feststellungen des LRH bei seiner Prüfung des IT-Einsatzes der Polizei führten (vgl. Jahresbericht 2003 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2002, Beitrag Nr. 12), künftig vermieden und nur damit kann eine wirtschaftliche und effektive Digitalfunkeinführung in NRW gewährleistet werden.

Der LRH hat weiterhin gefordert, wesentliche Festlegungen für die landesweite Digitalfunkeinführung, die auch spürbare Kostenfolgen nach sich ziehen, beschleunigt zu treffen. Insbesondere hat der LRH empfohlen, eine Entscheidung der Landesregierung über die Modalitäten einer Nutzung des Digitalfunknetzes durch nichtpolizeiliche BOS herbeizuführen. Diese Entscheidung sollte auch eine Klärung der Frage beinhalten, ob das Land NRW – wie andere Bundesländer auch – nicht zuletzt aus Sicherheitsgründen eine Übernahme der Digitalfunkkosten der nichtpolizeilichen BOS vornimmt.

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.

14.3.2 Pilotversuch – Haushalt –

Die Prüfung der Feststellungen des LRH zum Themenbereich Haushalt sei noch nicht abgeschlossen.

14.3.3 Landesweite Digitalfunkeinführung

Nachdem im Oktober 2005 die Neuausrichtung des Gesamtprojekts festgestanden habe, sei der Projektauftrag fertig gestellt, genehmigt und den beteiligten Dienststellen zur Stellungnahme und Vorbereitung der Umsetzung übersandt worden. Die Ausgestaltung des beim IM angesiedelten Projektteams werde durch die derzeitige Version des Projektauftrages dargestellt. Die Hinweise des LRH seien weitgehend aufgegriffen worden. Die Empfehlungen des LRH, wesentliche Festlegungen mit spürbaren Kostenfolgen für die landesweite Digitalfunkeinführung zu treffen, seien ebenfalls aufgegriffen worden und befänden sich bereits in der Umsetzung. Auch die Empfehlung des LRH, Planungssicherheit für die nichtpolizeilichen BOS durch eine Entscheidung der Landesregierung herbei zu führen, werde bei den weiteren Planungen bzw. deren Umsetzung berücksichtigt. Eine Entscheidung der Landesregierung stehe jedoch noch aus.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

Unabhängigen Stelle vorgelegt werden. Hierin hat die Unabhängige Stelle, die in ihrer Funktion von den mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Strukturfondsmittel betrauten Stellen unabhängig sein muss, die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zu bestätigen und einen Überblick über durchgeführte Kontrollen zu geben. Um den Abschlussvermerk erstellen zu können, hat die Unabhängige Stelle ihrerseits Prüfungen nach Art. 16 der vorgenannten VO durchzuführen.

Die EU-Bestimmungen legen den allgemeinen Rahmen fest, die konkrete Ausgestaltung obliegt jeweils dem Mitgliedstaat und, soweit die Strukturfondsmittel dem Land Nordrhein-Westfalen zufließen, dem Land.

15.2 Umfang und Ziel der Prüfung

In seinem Jahresbericht 2002, Beitrag 18, hatte der Landesrechnungshof (LRH) über Mängel bei der Abwicklung von NRW – EU – Gemeinschaftsprogrammen berichtet. Dem Land war seinerzeit ein Zinsnachteil von über 5 Mio. € dadurch entstanden, dass die Europäische Kommission einen Zahlungsstopp von Fördergeldern in einer Größenordnung von zeitweise bis zu rd. 225 Mio. € für mehrere Monate verhängte. Grund hierfür waren erhebliche Mängel in der Bewirtschaftung und Verwaltung von EU-Geldern, die die Europäische Kommission in Nordrhein-Westfalen für die inzwischen abgelaufene Programmphase festgestellt hatte. Das Verfahren wurde mittlerweile umgestellt.

Im Hinblick auf die besondere Bedeutung, die der Einhaltung der EU-Vorgaben und damit der Unabhängigen Stelle in dem Verwaltungs- und Kontrollverfahren zukommt, hat der LRH untersucht, ob das Land den Vorgaben der EU zur Einrichtung der Unabhängigen Stelle nachgekommen ist. Insbesondere hat er die nach den EU-Bestimmungen erforderliche funktionale Unabhängigkeit, den übertragenen Aufgabenumfang und

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.

Die Personalkapazität der Unabhängigen Stelle EFRE von zunächst einem Mitarbeiter wurde nach einer Prüfung der Europäischen Kommission im Jahr 2002 mit Wirkung zum 01. Oktober 2002 um eine Stelle, die bis zum 30. September 2007 befristet besetzt wurde, aufgestockt. Die Kommission hatte auf die bis dahin nicht ausreichende personelle Ausstattung der Unabhängigen Stelle hingewiesen. Nach der Zusammenlegung der Bereiche EFRE und ESF beträgt die Personalstärke der Unabhängigen Stelle insgesamt 3,5 Stellen. Für die künftige Personalausstattung sind neben den Feststellungen des LRH auch etwaige Synergieeffekte durch die Zentralisierung zu berücksichtigen.

15.4 Aufgaben der Unabhängigen Stelle

Im Februar 2002 wurden vom MWMEV die von der Unabhängigen Stelle wahrzunehmenden Aufgaben näher konkretisiert. Neben der Erstellung der Abschlussvermerke wurde die Unabhängige Stelle auch mit der Durchführung der Stichprobenkontrollen nach Art. 10 ff. der VO (EG) Nr. 438/2001 beauftragt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH war die Unabhängige Stelle EFRE zuständig für die Erstellung der Abschlussvermerke für die Förderprogramme NRW-Ziel-2, INTERREG III A, URBAN II und das Innovationsprogramm. Diese Abschlussvermerke, die die Richtigkeit der Ausgabenerklärung des Landes gegenüber der EU zu bestätigen haben, müssen nach Art. 16 der VO Nr. 438/2001 auf ausreichenden Prüfungen basieren. Durch die Zusammenführung der Stichprobenkontrollen nach Art. 10 ff. der VO (EG) 438/2001 und der Prüfungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 438/2001 verbreitert sich die Basis, auf der die Unabhängige Stelle ihren Abschlussvermerk erstellt. Die Aufgabenübertragung ist nach Auffassung des LRH nicht zu beanstanden. Allerdings können sich Feststellungen aus den Stichprobenkontrollen – insbesondere wenn der Verwaltung keine ausreichende Zeit mehr verbleibt, die Beanstandungen zu beheben – unmittelbar auf den Abschlussvermerk

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.

Das Land hat hierzu gegenüber der EU im Rahmen der vorzunehmenden Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ausgeführt, dass sich die Durchführung der Stichprobenkontrollen durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bislang insgesamt gut bewährt habe. Gleichwohl werde aber geprüft, ob auch künftig unabhängige Wirtschaftsprüfer beauftragt oder statt dessen der Unabhängigen Stelle unmittelbar Prüfer zugeordnet werden sollten. In die Abwägung dieser Alternative würden insbesondere ein Kostenvergleich und ein Vergleich des Abstimmungs- und Überprüfungsaufwands einfließen.

Nach den Feststellungen des LRH hat bislang ein solcher Abwägungsprozess noch nicht stattgefunden. Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass auch nach der Übertragung der Stichprobenkontrollen auf die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Unabhängigen Stelle aufgrund ihrer verbleibenden Gesamtverantwortung zeit- und personalintensive Arbeiten anfallen. Hierzu gehört auch der notwendige Abstimmungsbedarf mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Aufgrund des nicht unerheblichen finanziellen Aufwandes für die Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sollte für eine neue Programmperiode rechtzeitig der Abwägungsprozess vorgenommen und damit entschieden werden, ob die Aufgaben nicht wirtschaftlicher mit bereits vorhandenem Personal aus der Landesverwaltung durchgeführt werden können. Dies hätte nach Ansicht des LRH den Vorteil, Know-how in der Verwaltung aufzubauen und zu halten, gleichzeitig würde der Abstimmungsbedarf mit Externen entfallen.

15.6 Durchführung der Stichprobenkontrollen

Aufgrund der späten Einrichtung der Unabhängigen Stelle und der damit verbundenen späten Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erst Mitte des Jahres 2003 ist es bei der Durchführung der Stichproben-

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.¹²³

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.

¹²³ Siehe auch Jahresberichtsbeitrag Nr. 29 – Abwicklung von Investitionszuschüssen im Hausbankenverfahren.

15.8 **Schlussbemerkung**

Die Prüfung der Unabhängigen Stelle EFRE hat gezeigt, dass die nach den Bestimmungen der EU geforderte funktionale Unabhängigkeit gegeben ist. Der LRH hält es aufgrund seiner Feststellungen für angezeigt, dass das nunmehr zuständige Finanzministerium zunächst den Aufgabenumfang der Unabhängigen Stelle für den Bereich EFRE neu festlegt und an dem neuen Aufgabenumfang den Personalbedarf ausrichtet. Es sollte im Hinblick auf die neue Programmperiode auch prüfen, ob die vorgenannten Kontrollen weiterhin Wirtschaftsprüfern übertragen werden sollen. Im Hinblick auf die neue Programmperiode sollte der Entscheidungsprozess so rechtzeitig abgeschlossen sein, dass die Unabhängige Stelle in die Lage versetzt wird, frühzeitig ihre Prüfungstätigkeit aufzunehmen, damit die von ihr festgestellten Fehler von der Verwaltung alsbald behoben und künftig vermieden werden können. In diesem Zusammenhang empfiehlt der LRH, die von der EU vorgeschriebenen Stichprobenkontrollen gleichmäßiger auf die Programmperiode zu verteilen. Den von der Unabhängigen Stelle aufgezeigten Mängeln sollte die Verwaltung künftig noch zeitnäher nachgehen.

15.9 **Stellungnahmen des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie**

Das nunmehr zuständige Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme vom 14. Februar 2006 dem Landesrechnungshof mitgeteilt, es habe zur Kenntnis genommen, dass die eingerichtete Unabhängige Stelle EFRE die Vorgaben der EU im Grundsatz erfülle. Den gegebenen Empfehlungen beabsichtigt das Finanzministerium nachzugehen. Der Landesrechnungshof hat gebeten, ihn zu gegebener Zeit über die weitere Entwicklung zu unterrichten. Das MWME hat in seiner Stellungnahme vom 07. März 2006 ergänzend mitgeteilt, dass noch im Dezember 2005 Gespräche mit den für die Umsetzung der INTERREG III C Programme zuständigen Stellen mit

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.

Staatskanzlei (Epl. 02)

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.

- 16.1 Nachdem sich das Land Nordrhein-Westfalen für einen Neubau der Vertretung des Landes beim Bund (LV) entschieden hatte, wurde im September 1998 ein Realisierungswettbewerb ausgelobt. Dieser stand unter dem Leitmotiv, dem bevölkerungsreichsten Bundesland eine angemessene, selbstbewusste und zeitgemäße Außendarstellung zu ermöglichen. Das Haus sollte Schaufenster des Landes und Exempel für das Bauen zu Beginn des 21. Jahrhunderts sein. Es sollte eine großzügige und funktionale, repräsentative und freundliche Architektur unter besonderer Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte entstehen. An die Wettbewerbsaufgabe wurden daher folgende Anforderungen gestellt: anspruchsvolle Gestaltung, hoher Gebrauchswert, Berücksichtigung der Belange des umweltschonenden und energiesparenden Bauens, der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel sowie der Entwicklung innovativer Gebäudekonzepte. Das Raumprogramm beinhaltete eine Gesamthauptnutzfläche von etwa 4.300 m² für die Schaffung von Repräsentationsräumen für Empfänge, Ausstellungen und Veranstaltungen, eines Bürobereichs mit Besprechungszonen sowie Appartements.

Der Baubeginn erfolgte im Juni 2000; die Projektsteuerung wurde mit Beginn der Maßnahme durch die Staatliche Bauverwaltung und in deren

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 m² 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 m² Nutzfläche über diesem Durchschnitt.

Die erhebliche Überschreitung der geplanten Bauzeit um über ein Jahr beruht auf der zum Teil experimentellen Vorgehensweise, aber auch darauf, dass nach Gründung des BLB die Wahrnehmung der dem Land obliegenden Bauherrenfunktion nicht eindeutig geregelt war. Nach einem Erlass des damaligen Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2001 hätte es zwischen dem BLB und der zuständigen Verwaltung zu einer Vereinbarung kommen müssen, in der die Frage nach der für das Bauvorhaben zuständigen obersten Landesbehörde hätte geregelt werden müssen. Zu einer entsprechenden Vereinbarung ist es jedoch nicht gekommen, sodass nach wie vor eine eindeutige Zuordnung der Bauherrenschaft im Sinne der Federführung aller am Bau beteiligten Ressorts nicht erfolgt ist.

16.3 Die Staatskanzlei und das Ministerium für Bauen und Wohnen, an die die Prüfungsfeststellungen gerichtet worden sind, teilen die vorstehende generelle Kritik des LRH an der Baumaßnahme. Viele der Probleme seien sicherlich dem hohen Innovationsgrad und der Komplexität des Gebäudes geschuldet. Von Anbeginn habe ein politisch bestimmter Termindruck auf allen Beteiligten gelastet. Schließlich hätten sich aber alle Fraktionen des Landtags zu dem Vorhaben bekannt.

Diese Einlassung vermag nach Auffassung des LRH nicht den geschilderten Geschehensablauf zu rechtfertigen. Er behält sich deshalb eine abschließende Bewertung vor, wenn die bisher ausstehende Schlussrechnung vorliegt.

16.4 Über diese allgemeinen Feststellungen hinaus hat der LRH unter anderem Folgendes beanstandet:

16.4.1 Fassadenreinigung

Innerhalb der quaderförmigen Glashülle des Gebäudes gruppieren sich zwei viergeschossige Baukörper um eine großzügige Aula und zwei Win-

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.

Nach Erstellung des Gebäudes wurde durch eine raumakustische Analyse für das Atrium ein Wert festgestellt, der erheblich über dem vorgegebenen Grenzwert liegt. Die eingebaute Beschallungsanlage ist daher ungeeignet. Damit liegt ein Mangel vor, der auch nach mehreren Jahren der Nutzung des Gebäudes noch nicht behoben wurde, obwohl er frühzeitig erkannt worden war.

Die Beseitigung des Mangels soll auf Kosten des Generalplaners erfolgen.

16.4.3 Unrichtige Vergabeart

Die für die Ausführung der Baumaßnahme anfallenden Gewerke wurden in vier Fachlosgruppen (FLG) gebündelt und nach Durchführung von Nichtoffenen Verfahren bzw. Verhandlungsverfahren beauftragt.

Der LRH hat beanstandet, dass das Land Nordrhein-Westfalen als öffentlicher Auftraggeber im Sinne von § 98 Nr. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Maßnahme nicht europaweit im Wege des Offenen Verfahrens ausgeschrieben hat. Die Voraussetzungen für die Durchführung von Nichtoffenen Verfahren bzw. Verhandlungsverfahren lagen nicht vor. Vergabevermerke i. S. des § 30 Nr. 1 VOB/A konnten in allen Fällen nicht festgestellt werden.

Da vorliegend der maßgebliche Schwellenwert von 5 Mio. € für das Gesamtvorhaben überschritten wurde, musste auch für die o. a. Fachlose, deren Auftragswert jeweils mehr als 1 Mio. € betrug, grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung im Wege des Offenen Verfahrens erfolgen. Es sind keine Gründe aktenkundig, die ein Abweichen von dem im Regelfall durchzuführenden Offenen Verfahren rechtfertigen könnten. Insbesondere war in den Ausschreibungsverfahren keine Dringlichkeit gegeben. Das Land hätte nämlich erkennen müssen, dass bei einem derart innovativen Bau zwangsläufig ein größerer zeitlicher Vorlauf einzuplanen ist, als dies

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.

Innenministerium (Epl. 03)

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.

Eine Fortbildungseinrichtung im Geschäftsbereich des Innenministeriums führt ressortübergreifend Seminare zur beruflichen Fortbildung von Bediensteten der Landesverwaltung durch. Hierzu verfügt die Einrichtung in einem 1999 fertig gestellten Gebäudekomplex über elf Seminarräume und 171 Übernachtungsmöglichkeiten.

Die Stadt, in der die Fortbildungseinrichtung ihren Sitz hat, nutzt einen Teil des Gebäudekomplexes (Bürgersaal, Stadtteilbibliothek und Stadtteilzentrum). Wegen der gemeinsamen Nutzung des Objekts gründeten Stadt und Land im Jahre 1999 eine Betriebsgesellschaft zur Bewirtschaftung

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-

nen Seminaren belegt. Daher müsse auf externe Hotels ausgewichen werden mit der Folge von Leerständen in der Fortbildungseinrichtung.

- 17.1.2** Wegen der unbefriedigenden Auslastung hat sich der LRH an das Innenministerium gewandt. Dies teilte im März 2006 mit, dass die Auslastung der Fortbildungseinrichtung gesteigert werden konnte; so habe sich die Anzahl der Teilnehmertage von rd. 21.800 im Jahre 2002 auf rd. 25.200 im Jahre 2004 erhöht.

Das Innenministerium führte weiter aus, dass – soweit plan- und beeinflussbar – die Auslagerung von Seminaren in externe Tagungsstätten vermieden werden solle. Durch organisatorische Änderungen gebe es erheblich weniger Überschneidungen am Mittwoch. Eine Überprüfung der Seminare habe dazu geführt, dass entweder die Seminartage reduziert (von fünf auf drei Tage oder von drei auf zwei Tage) oder fünftägige Seminare in dreitägige und zweitägige Blöcke aufgeteilt worden seien. Bereits im Jahre 2005 sei die Anzahl der Übernachtungen in externen Hotels im Verhältnis zu dem untersuchten Jahr 2002 zurückgegangen (von rd. 3.800 Übernachtungen auf rd. 2.400). In vollem Umfang würden sich die Umstellungen aber erst im Jahre 2006 auswirken.

Zu dem vom LRH beanstandeten Verzicht auf Veranstaltungen im August führte das Innenministerium an, dass ab dem Jahr 2006 die Einrichtung in den Sommerferien nur noch für drei Wochen geschlossen werde. Ein durchgängiges Fortbildungsangebot käme nicht in Frage, da es erfahrungsgemäß in der Urlaubszeit kaum angenommen werde.

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.¹²⁴

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

¹²⁴ Die Abrechnungen führten in den Jahren 1999 bis 2002 zu Nachforderungen der Gesellschaft.

Gesellschaft aufzulösen und eine andere Form der Bewirtschaftung zu wählen.

Das Innenministerium, an das sich der LRH in der Sache gewandt hatte, teilte im März 2006 mit, dass Stadt und Land überein gekommen seien, die Betriebsgesellschaft aufzulösen. Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Seminarbetrieb sollten von der Fortbildungseinrichtung selbst übernommen werden. Damit werde der Seminarbetrieb kostengünstiger organisiert. Allerdings sei es nicht realisierbar, den Seminarbetrieb in der Fortbildungseinrichtung kostenmäßig konkurrenzfähig zum Seminarbetrieb in externen Hotels zu organisieren. Das Land habe sich in den neunziger Jahren gegen einen Seminarbetrieb in externen Hotels und für den Bau einer eigenen Fortbildungseinrichtung mit Hotelbetrieb entschieden. Diese Entscheidung sei ursächlich für die Mietkosten der Einrichtung. In Zusammenhang mit den Mietkosten verwies das Innenministerium auf den besonderen Charakter des innovativen Gebäudes, das im Rahmen der regionalen Strukturförderung als Vorzeigeobjekt für rd. 60 Mio. € errichtet worden sei.

Der LRH hat hierzu gegenüber dem Innenministerium klargestellt, dass das RPA bei seinem Vergleich die Mietkosten gar nicht berücksichtigt hat, mithin sogar ohne Einbezug der Mietausgaben der Fortbildungseinrichtung die Nutzung externer Hotels schon kostengünstiger war.

17.3 Zusammenfassende Würdigung

Die Feststellungen zeigen Handlungsbedarf auf. Um die Fortbildungseinrichtung in der bestehenden Form so wirtschaftlich wie möglich zu betreiben, ist es erforderlich, zum einen die Auslastung der Fortbildungseinrichtung zu erhöhen und zum anderen die Kosten für die Durchführung des Seminarbetriebes zu reduzieren.

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.

Justizministerium (Epl. 04)

18 Kirchenaustritte und Justizaufgaben

In Nordrhein-Westfalen kann ein Kirchenaustritt kostenfrei gegenüber den Amtsgerichten erklärt werden. Der Landesrechnungshof hat primär empfohlen, diese Aufgabe auf die Kommunen zu übertragen, andernfalls zumindest Gebühren zu erheben. Das Justizministerium hält die Aufgabenübertragung kurzfristig nicht für umsetzbar und beabsichtigt stattdessen, künftig Gebühren für die Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen zu erheben.

18.1 Ausgangslage

Der Austritt aus Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts (im Folgenden: Kirchenaustritt) ist in Nordrhein-Westfalen im Kirchenaustrittsgesetz geregelt. Der Kirchenaustritt ist hier nach gegenüber dem Amtsgericht zu erklären, in dessen Bezirk der Erklärende seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat. Nach Abgabe der Austrittserklärung erteilt das Amtsgericht eine Austrittsbescheinigung und unterrichtet die Kirche, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft sowie die zuständige Meldebehörde und das Standesamt von dem Austritt. Für diese Amtshandlungen werden Gebühren und Auslagen nicht erhoben.

Mit der Wirksamkeit der Austrittserklärung entfallen für den Bereich des staatlichen Rechts sämtliche Rechte und Pflichten, die auf der persönlichen Zugehörigkeit zu der Kirche, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft beruhen (z. B. die Kirchensteuerpflicht). Die weitere Bearbeitung der Austrittserklärungen (Änderung der Lohnsteuerkarte und des Personenstandsregisters) obliegt den Kommunen.

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-

tenden wesentlichen Wirkungen seiner Erklärung, insbesondere die Befreiung von der Kirchensteuerpflicht, erst durch die Anzeige gegenüber der Kommune.

Der mit einer Übertragung dieser Aufgabe auf die Kommunen zukommende Verwaltungsaufwand könne durch entsprechende Gebühren finanziell abgedeckt und somit könnten negative Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte vermieden werden.

Sollte es hingegen bei der Zuständigkeit der Amtsgerichte verbleiben, halte der LRH die Erhebung von Gebühren für Kirchenaustritte durch die Justiz für geboten.

18.3 Weiterer Schriftwechsel

Das Justizministerium hat in seinen Stellungnahmen vom September und Dezember 2005 die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu einer Reform des Kirchenaustrittsverfahrens begrüßt. Jedoch erscheine ihm eine Übertragung der Zuständigkeit von den Amtsgerichten auf die Kommunen zumindest kurzfristig nicht umsetzbar. Eine derartige Aufgabenübertragung sei rechtlich „nur in Verbindung mit einer finanziellen Ausgleichsregelung zulässig“, die derzeit „vermutlich nicht finanzierbar“ sei. Von daher sei mit „Widerständen der Kommunen gegen die zusätzliche Aufgabe“ zu rechnen.

Das Justizministerium beabsichtige stattdessen, eine Gebühr für die Entgegennahme der Kirchenaustrittserklärung zu erheben und bemühe sich um eine hierfür notwendige Änderung des Kirchenaustrittsgesetzes. Zur Höhe der beabsichtigten Gebühr machte es keine Angaben.

Der LRH hat in seiner Antwort an das Justizministerium vom Februar 2006 auf die „Eckpunkte der Justiz- und Rechtspolitik der Koalition der Erneue-

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.

Ausweislich einer „Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften im Jahre 2004“ sei die Zahl der Kirchengaustritte von 77.568 im Jahr 2003 auf 59.443 im Jahr 2004 gesunken. Bei Personalkosten von durchschnittlich 6 € je Verfahren ergebe sich hieraus ein Jahresbedarf von rd. 357.000 €. Auf die 396 nordrhein-westfälischen Kommunen käme dementsprechend bei Übernahme der neuen Aufgabe eine durchschnittliche jährliche Belastung von weniger als 1.000 € zu und dies auch nur dann, wenn sie diese Aufgabe gebührenfrei wahrnehmen.

Der LRH hat klar gestellt, dass er nicht erkennen könne, warum die Kommunen einen finanziellen Ausgleich des Landes für die Übernahme einer Aufgabe benötigten, die sie durch die Erhebung von Gebühren kostendeckend erfüllen könnten. Denn wie bereits dargelegt, ständen den durchschnittlichen Personalkosten für die Entgegennahme einer Kirchengaustrittserklärung in Höhe von rd. 6 € kommunale Gebühren in anderen Bundesländern von bis zu 50 € gegenüber.

Der LRH hat das Justizministerium daher gebeten, seine Auffassung nochmals zu überprüfen.

Im März 2006 hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kirchengaustrittsgesetzes und des Justizverwaltungskostengesetzes in den Landtag eingebracht (LT-Drs. 14/1518). Danach sollen künftig 30 € für Amtshandlungen des Amtsgerichts in Zusammenhang mit einem Kirchengaustritt erhoben werden. Die Landesregierung rechnet hierbei mit jährlichen Gebühreneinnahmen in Höhe von rund 1,8 Mio. €. Unter „Alternativen“ heißt es zu dem Gesetzentwurf: „Eine Zuständigkeitsverlagerung für die Entgegennahme von Austrittserklärungen auf die Kommunen kommt im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip nicht in Betracht und würde auch nicht die Zustimmung der Kirchen und Religionsgemeinschaften in NRW finden.“

Der Schriftwechsel dauert an.

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.

Die Aufgaben eines Notars sind vielfältig. Bei zahlreichen Transaktionen des Geschäfts- und Wirtschaftslebens, aber auch im persönlichen und familiären Bereich schreibt das Gesetz seine Mitwirkung vor. Grundsätzlich beschränkt sich die Tätigkeit des Notars auf Beurkunden und Beglaubigen, einschließlich der vorausgehenden Beratung sämtlicher Beteiligten.

Notare werden entweder zur hauptberuflichen Amtsausübung oder neben dem Beruf des Rechtsanwalts (Anwaltsnotar) bestellt. Das hauptberufliche Notariat wird in NRW im Rheinland ausgeübt. In Westfalen werden ausschließlich Anwaltsnotare bestellt. Alle Notare haben, unabhängig von der Notariatsform und ihrem Amtssitz, die gleichen Beurkundungszuständigkeiten und Amtspflichten.

Die Zahl der hauptberuflichen Notare und Anwaltsnotare im Bundesgebiet und in NRW ist in folgender Tabelle¹²⁵ dargestellt:

	Bund	NRW	Anteil NRW in v. H.
Hauptberufliche Notare	1616	317	19,6
Anwaltsnotare	7548	2093	27,7
Summe	9164	2410	26,3

Jeder vierte bundesdeutsche Notar hat somit seinen Amtssitz in NRW.

Die Zahl der jährlichen Urkundengeschäfte aller Notare in NRW liegt bei etwa 1,5 Mio. und verteilt sich zu etwa 60 v. H. auf Anwaltsnotare und 40 v. H. auf hauptberufliche Notare.

Die Landesjustizverwaltung nimmt im Rahmen ihrer Dienstaufsicht über die Notare vielfältige Aufgaben wahr, angefangen von der Ausschreibung

¹²⁵ Siehe Notarstatistik der Bundesnotarkammer (Stand: 01.01.2005).

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.

Zusätzlich kann in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern die Einrichtung weiterer Anwaltsnotarstellen gerechtfertigt sein (sog. örtliche Strukturstellen).

19.2.1 Messzahl

Nach den Feststellungen des LRH gab es landesweit eine Vielzahl von Anwaltsnotariaten mit einem Beurkundungsaufkommen weit unter der Messzahl von 400. So blieben z. B. in einem Amtsgerichtsbezirk von 153 Notaren 114 (= 75 v. H.) unterhalb dieses jährlichen Geschäftsaufkommens, 49 v. H. unter 200 und 27 v. H. sogar unter 100 Urkundsgeschäften.

Bereits 1991 vertrat das Oberlandesgericht Hamm gegenüber dem Justizministerium die Auffassung, ein geringes Geschäftsaufkommen von Notaren sei in zweifacher Hinsicht von Nachteil. Zum einen habe ein Notar bei zu geringem Geschäftsaufkommen keine ausreichende Gelegenheit, die im Interesse der Rechtsuchenden wünschenswerten Erfahrungen in der notariellen Amtstätigkeit zu sammeln; er werde vielfach auch wenig Anreiz verspüren, seine Kenntnisse auf diesem Gebiet zu ergänzen. Zusätzlich bestehe die Gefahr, dass der Notar aus finanziellen Erwägungen darauf verzichte, qualifizierte Fachkräfte für das Notariat einzustellen, da diese entsprechend entlohnt werden müssten.

Ebenso vertrat die Notarkammer für den OLG-Bezirk Hamm zur gleichen Zeit die Auffassung, die Messzahl solle unbedingt – von seinerzeit 250 - auf mindestens 400 heraufgesetzt werden. So genannte „Zwergnotariate“ wurden im gleichen Schreiben als unerwünscht bezeichnet. Das Justizministerium hatte daraufhin 1994 die Messzahl auf den seither unveränderten Wert von 400 angehoben.

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.

Das Justizministerium hat in seiner Stellungnahme vom Januar 2006 mitgeteilt, nachdem die gesetzliche Altersgrenze nunmehr greife, sehe es keine Notwendigkeit mehr für die Beibehaltung der bisherigen Regelung. Die Gesetzesänderung sei bereits veranlasst worden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes werde es im Jahre 2007 nochmals, aber letztmalig, Altersstrukturstellen ausschreiben.

19.2.3 Örtliche Strukturstellen im Anwaltsnotariat

Nach der derzeitigen Gesetzeslage können in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Anwaltsnotarstellen eingerichtet werden (sog. örtliche Strukturstellen).

Das Justizministerium hat die Prüfung des LRH zum Anlass genommen, auch diese Regelung hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu überprüfen. Mit Stellungnahme vom Januar 2006 hat es dem LRH mitgeteilt, zukünftig würden keine örtlichen Strukturstellen mehr ausgeschrieben. Die gesetzliche Regelung solle ersatzlos entfallen.

19.3 Übernahme von Notariatsakten

Ist das Amt eines Notars erloschen oder wird sein Amtssitz in einen anderen Amtsgerichtsbezirk verlegt, so sind die Akten und Bücher des Notars sowie die ihm amtlich übergebenen Urkunden (im Folgenden: Notariatsakten) dem Amtsgericht in Verwahrung zu geben. Die Landesjustizverwaltung kann die Verwahrung einem anderen Amtsgericht oder einem Notar übertragen.

Bislang hatten die Amtsgerichte, die Notariatsakten übernommen hatten, die Möglichkeit, diese Akten nach einer Aufbewahrungszeit von mindestens 30 Jahren an die Staatsarchive abzugeben. Der Grund für diese Abgabemöglichkeit bestand darin, dass es sich bei Notariatsakten um

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.

Dieses Szenario wird nach Einschätzung des LRH nicht erst in 100 Jahren Realität, da die Amtsgerichte bereits erhebliche Bestände an notariellen Urkunden verwahren.

19.3.2 Aufwand bei der Aktenübernahme

Werden die Akten eines Notars einem Amtsgericht in Verwahrung gegeben, hat dieses bei Übernahme der Urkunden eine Vollständigkeitsprüfung durchzuführen und Unterlagen mit erbrechtlichem Bezug auszusortieren. Diese Unterlagen werden an die Nachlassabteilung weitergeleitet, die dann die erforderlichen Nachrichten an die Erblasser, Standesämter etc. veranlasst und die Urkunden gesondert verwahrt.

Die vom LRH zu der Aktenübernahme befragten Bediensteten der Amtsgerichte erklärten, sie benötigten für die Vollständigkeitsprüfung und Durchsicht der Urkunden einschließlich der Archivierung durchschnittlich eine Stunde je 100 Urkunden. Der Zeitbedarf zur Übernahme des landesweiten Urkundsaufkommens eines Jahres (rd. 1,5 Mio. Urkunden) beläuft sich hiernach auf rd. 15.000 Arbeitsstunden. Dies entspricht Personalkosten von etwa 400.000 € jährlich.

19.3.3 Ergebnis

Der LRH hat dem Justizministerium mitgeteilt, seiner Auffassung nach gelangten die Amtsgerichte und Notare, die zur Übernahme von Notariatsakten verpflichtet sind, über kurz oder lang an personelle und räumliche Kapazitätsgrenzen. Eine einhundertjährige Verwahrverpflichtung werde nur derjenige erfüllen wollen und können, der einen finanziellen Ausgleich für den damit verbundenen Aufwand erhalte. Diesen Ausgleich schulde der Verursacher des Aktenaufkommens, und dies sei bei Notargeschäften der rechtsuchende Bürger. Als Gegenleistung für insbesondere die Urkunds-

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.

20 **Kostenentwicklung in Betreuungsverfahren**

Die Zahl der Betreuungsfälle und die damit verbundenen Ausgaben der Justiz steigen weiter an. Nach aktuellen Erhebungen des Landesrechnungshofs hat es in den Jahren 2003 und 2004 wiederum eine Vielzahl von Betreuern gegeben, die auffällig hohe Jahresgesamtvergütungen aus der Landeskasse erhielten. Mehr als drei Jahre nach der ersten Prüfung des Landesrechnungshofs verfügt die Justiz nach wie vor nicht über das bereits mehrfach angekündigte Kontrollinstrumentarium, welches den Vormundschaftsgerichten ermöglichen soll, vor der Auswahl eines Betreuers dessen Belastungssituation sachgerecht zu bewerten.

Die Praxis eines Amtsgerichts bei der Entschädigung von Verfahrenspflegern steht auch weiterhin im Gegensatz zu der üblichen Praxis aller anderen Amtsgerichte des Landes und führt zu erheblichen Ausgaben.

20.1 **Ausgaben für die Entschädigung von Betreuern**

20.1.1 **Ausgangslage**

Der Landesrechnungshof (LRH) und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) hatten in den Jahren 2002 und 2003 die Ausgaben der Justiz für die Aufwandsentschädigung und Vergütung von Betreuern geprüft. Die Justiz trägt diese Ausgaben, wenn der Betreute mittellos ist; andernfalls ist der Betreute selbst zahlungspflichtig. Im März 2004 hatte der LRH den Landtag nach § 99 LHO über die folgenden wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichtet (LT-Vorlage 13/2737):

- 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-

wendete Betreuungszeit zuzüglich Auslagenersatz und Umsatzsteuer zu zahlen war, eine Vergütung nach pauschalisierten Zeitanätzen, die sich nach der Laufzeit der Betreuung, dem gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betreuten sowie danach richtet, ob der Betreute mittellos ist. Der höchste Stundensatz beträgt nunmehr 44 € und beinhaltet den Auslagenersatz und die Umsatzsteuer.

Die seinerzeitige Prüfung des LRH bezog sich auf die Haushaltsjahre 2000 und 2001. Seither ist die Zahl der Betreuungsfälle weiterhin angestiegen bis auf zuletzt rd. 273.000 im Jahr 2005. Die damit verbundenen Ausgaben des Landes liegen inzwischen über dem Hundertfachen des Ansatzes von 1992. Für das Haushaltsjahr 2006 beträgt der Haushaltsansatz 135 Mio. €. Dieser Betrag wird im Wesentlichen für die Vergütungszahlungen an Berufsbetreuer verausgabt werden.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Entwicklung des Betreuungswesens in den Jahren 2003 und 2004 sowie die Umsetzung der vom JM seinerzeit angekündigten Maßnahmen geprüft. Er hat die neuen Prüfungsergebnisse dem JM und dem FM im September 2005 mitgeteilt. Beide Ministerien haben hierzu erste Stellungnahmen abgegeben.

20.1.2 Fallzahlen- und Ausgabenentwicklung

Die erneute Prüfung hat ergeben, dass sich sowohl die Zahl der Betreuungsfälle als auch die durchschnittlichen Kosten je Behandlungsfall bei den VG sehr unterschiedlich entwickelt hatten. Während die Fallzahlen im Zeitraum von 2000 bis 2004 landesweit von rd. 210.000 auf rd. 265.000 um etwa 26,3 v. H. gestiegen waren, schwankten diese bei einzelnen VG zwischen geringfügigen Rückgängen und Steigerungsraten bis hin zu 97,6 v. H.

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.

Im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen und steuerlichen Ermittlungen hat der LRH auf Ersuchen von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Finanzbehörden seit 2004 in bislang 144 Fällen zum Teil umfangreiche Daten ausgewertet und die Ergebnisse den Ermittlern zur Verfügung gestellt. Zwar wurden die Ermittlungen nach Auffassung des LRH regional mit durchaus unterschiedlichem Engagement durchgeführt. Soweit ihm jedoch die bisherigen Ergebnisse bekannt wurden, haben die Ermittlungen in rd. 20 Fällen zu Rückflüssen in die Landeskasse in Höhe von rd. 1.033.000 € geführt. Die Maßnahmen dauern an, sodass mit weiteren finanziellen Ergebnissen gerechnet werden kann. Ferner hat der Bundesrechnungshof die Erkenntnisse aus der steuerlichen Überprüfung zwischenzeitlich zum Anlass für eine eigene, bundesweite Prüfung genommen.

20.1.4 Unzureichende Aufzeichnungen der Justiz

Die Ergebnisse seiner erneuten Erhebungen haben nach Überzeugung des LRH den dringenden Bedarf an einem justizinternen Kontrollinstrument bekräftigt, welches eine betreuerbezogene Erfassung sämtlicher Betreuungen ermöglicht, und zwar unabhängig davon, ob die Betreuer aus der Landeskasse oder aus dem Vermögen der Betreuten vergütet werden. Das Fehlen eines solchen Instruments wurde erneut gegenüber Vertretern des LRH von der gerichtlichen Praxis beklagt. Entsprechende Kenntnisse seien für die VG unverzichtbar, um vor der Auswahl eines Betreuers dessen Belastungsgrad sachgerecht einschätzen zu können.

In seiner Stellungnahme vom Februar 2005, die sich noch auf die ursprünglichen Feststellungen bezog, hatte das JM dargelegt, dass Maßnahmen zur Einrichtung einer justizinternen Kontrolle der Vergütungsabrechnungen eingeleitet worden seien. Künftig sollten sämtliche Vergütungsanträge und -festsetzungen zentral durch die Oberjustizkasse erfasst und ausgewertet werden; die einzurichtende Datenbank werde auch

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-

men sei. Dazu bedürfe es neben der Zustimmung der Personalvertretung noch einer Rechtsverordnung zum elektronischen Rechtsverkehr bei den Amtsgerichten des Landes in Betreuungssachen, die gemäß Richtlinie 98/34/EG durch die EU-Kommission zu notifizieren sei. Die in die Rechtsverordnung aufzunehmenden Standards müssten im Pilotbetrieb zunächst auf ihre Eignung hin geprüft werden. Neben den rein vergütungsbezogenen Komponenten sei auch die Entwicklung umfassender statistischer Aufzeichnungs- und Auswertungsmöglichkeiten in Auftrag gegeben. Künftig könne bezüglich eines Betreuers die Gesamtzahl seiner Betreuungen und auch die Höhe seiner Vergütung, sowohl gerichtsbezogen als auch landesweit, ermittelt werden.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die VG derzeit – mehr als drei Jahre nach der vom LRH erhobenen Forderung - immer noch nicht über das vom LRH geforderte Kontrollinstrumentarium verfügen, welches sie in die Lage versetzen würde, bei Bestellung eines Betreuers dessen Belastungsgrad zu beurteilen. Entsprechend hat die Justiz immer noch keinen genauen Überblick darüber, wie viele Betreuungen in Nordrhein-Westfalen berufsmäßig und wie viele ehrenamtlich geführt werden.

Dem Problem der den VG fehlenden Informationen kommt auch nach dem Inkrafttreten des neuen Vergütungsrechts unverändert hohe, wenn nicht höhere Bedeutung zu. Denn wie die vormundschaftsgerichtliche Praxis bestätigt, sind die Berufsbetreuer seit Inkrafttreten des 2. BtÄndG bemüht, durch vermehrte Übernahme von Betreuungen ihre frühere Einkommenssituation zu erhalten. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die VG nicht zuletzt zur Wahrung der Interessen der Betreuten die Frage, in welchem Umfang Betreuer ohne Beeinträchtigung der Betreuungsqualität im Einzelfall belastet werden können. Diese Frage kann nur an Hand hinreichender, derzeit nicht zur Verfügung stehender Informationen beantwortet werden.

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

daraus ergebenden Entschädigungen für den angefallenen Zeitaufwand reichten bis maximal 71,17 € (139,20 DM) je Fall.

Lediglich das bei der seinerzeitigen Prüfung auffällige VG wich erneut in Unterbringungssachen von dieser Berechnungsweise ab. Von den in 2004 landesweit nach der BRAGO entschädigten Fällen von Verfahrenspflegschaft entfielen 98,8 v. H. auf dieses VG. Damit wurde der von der Rechtsprechung entwickelte Ausnahmefall zur Regelentschädigung in der Entscheidungspraxis eines VG. Im Regelfall erhielten die als Verfahrenspfleger bestellten Rechtsanwälte dort eine Entschädigung nach der BRAGO in Höhe von 255,20 € (510,40 DM). Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zum 01.07.2004 erhöhte sich die Vergütung für das einzelne Verfahren von 255,20 € um rd. 65 v. H. auf 422,24 €.

Der LRH hatte weiterhin festgestellt, dass ein Rechtsanwalt bis zu 15 Verfahrenspflegschaften an einem Tag bewältigte und hierfür bis zu rd. 6.300 € aus der Landeskasse gezahlt wurden. Entsprechend erhielten zwei Rechtsanwälte im Haushaltsjahr 2004 die mit rd. 295.000 € höchste und mit rd. 155.000 € zweithöchste Jahresgesamtvergütung aller 216 vom LRH besonders untersuchten Betreuer und Verfahrenspfleger.

Der LRH hat das JM gebeten, die Vergütungspraxis mit dem VG zu erörtern und ihn über das Veranlasste zu unterrichten.

20.2.3 Weiterer Schriftwechsel

Das JM hat in seinen Stellungnahmen mitgeteilt, dass die Praxis der Verfahrenspflegervergütung bei dem betroffenen Gericht mit den Präsidenten des Amtsgerichts und des Landgerichts erörtert worden sei. Die seitens des LRH getroffenen Feststellungen zu den erheblichen finanziellen Auswirkungen seien ausführlich dargelegt worden. Im Hinblick auf die richter-

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.

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

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.

21.1 Vorbemerkung

In Nordrhein-Westfalen sind die Personalvertretungen (PV) für Lehrer im Landesdienst getrennt nach Schulformen und Schulaufsichtsbehörden organisiert. Im Hinblick auf sich abzeichnende Änderungen im Schulbereich

- 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 Sonderschule¹²⁶, die Realschule, das Berufskolleg, die Gesamtschule sowie zusammengefasst zu jeweils einer Schulform die Grund-/Hauptschule und das Gymnasium/Weiterbildungskolleg¹²⁷.

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-

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

¹²⁷ Im Folgenden steht der Begriff „Gymnasien“ für die insoweit zusammengefasste Schulform.

reich mehrstufiger Verwaltungen werden bei den Dienststellen des Landes örtliche Personalräte (PR) sowie als Stufenvertretungen bei den Mittelbehörden Bezirkspersonalräte (BPR) und bei den obersten Landesbehörden Hauptpersonalräte (HPR) gebildet. Dienststellen im Sinne des LPVG sind für die im Landesdienst beschäftigten Lehrer nicht die Schulen, sondern je nach Schulform die Schulämter oder die BR. Die Schulämter sind Dienststellen für die Lehrer an Grund- und Hauptschulen sowie an den Sonderschulen, die ihrer Aufsicht unterliegen; die BR sind Dienststellen für die Lehrer an den übrigen Sonderschulen, an Realschulen, Gymnasien, Berufskollegs und Gesamtschulen.

Diesen Differenzierungen entsprechend sind im Schulbereich PR sowohl bei den Schulämtern als auch bei den BR eingerichtet. Auf der Ebene der BR existieren außerdem BPR für Grund-/Hauptschulen und Sonderschulen.¹²⁸ Beim MSW ist für jede Schulform ein HPR zu bilden. Insgesamt gibt es im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen 144 PV.

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

Nach den allgemeinen Regeln des LPVG bemisst sich die Zahl der Mitglieder von PR nach der Anzahl der regelmäßig in der Dienststelle Beschäftigten, wobei der kleinste PR aus einer Person und der größte PR aus maximal 25 Personen besteht.

¹²⁸ Sie sind zugleich PR für die der Aufsicht der BR unterliegenden Sonderschulen.

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				
Mitglieder der PV		1.702					

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-

schäftigtenzahl erhöht sich die Zahl der Freistellungen. Im Einvernehmen zwischen PR und Dienststelle kann von dieser Regelfreistellung abgewichen werden. Zudem können anstelle der vollen Freistellung eines Mitglieds mehrere Mitglieder zum Teil freigestellt werden.

Für PR kleiner Dienststellen mit weniger als 300 Beschäftigten und für die Stufenvertretungen sieht das LPVG keine Regelfreistellung vor.

Das Recht, über die Freistellung der Mitglieder zu beschließen, steht den einzelnen PV zu. Für die Umsetzung des Beschlusses ist der jeweilige Dienststellenleiter zuständig.

21.3.1 Nach den Feststellungen des LRH legten die einzelnen PV - in Abstimmung mit der Dienststelle - zunächst ein Kontingent an Unterrichtsstunden für Freistellungen fest, das dann intern verteilt wurde. Den (stellvertretenden) Vorsitzenden wurden dabei in der Regel mehr Freistellungsstunden zugestanden; grundsätzlich erhielten jedoch alle Mitglieder zumindest eine Teilfreistellung. In Höhe der individuellen Freistellung gewährte die Dienststelle den betreffenden Lehrkräften eine Pflichtstundenermäßigung.

Auf diese Weise wurden die PV-Mitglieder zu Beginn der laufenden Wahlperiode im Umfang von insgesamt 13.462 Unterrichtsstunden/Woche freigestellt. Dies entsprach einem Jahresunterrichtsvolumen von rd. 538.000 Unterrichtsstunden bzw. rd. 495 Vollzeitstellen mit einem Kostenvolumen von rd. 24,8 Mio. €¹²⁹. Im Einzelnen:

- Die 97 PR großer Dienststellen, die die für eine Regelfreistellung erforderliche Anzahl von mindestens 300 Beschäftigten erreichten, wurden im Umfang von rd. 356 Stellen freigestellt. Nach dem LPVG waren ihnen Regelfreistellungen im Umfang von insgesamt rd. 293 Lehrerstellen zu gewähren (Differenz: 63 Stellen). Der Freistel-

¹²⁹ Auf der Grundlage von 40 Unterrichtswochen und einem Umrechnungsfaktor von 50.000 € pro Stelle.

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-

rer PV außerhalb des Schulbereichs nicht zu benachteiligen, müssten die Sitzungszeiten daher bei der Festlegung des Freistellungsumfangs gesondert berücksichtigt werden. Diese Vorgehensweise gesteht nach einem Berechnungsbeispiel des LRH einzelnen PV einen Aufschlag von fast 50 v. H. auf den Regelfreistellungsumfang zu.

- 21.3.3** Im Haushaltsplan des Landes waren für den Schulbereich im Haushaltsjahr 2004 insgesamt 473 Stellen zum Ausgleich von Freistellungen für PV sowie Schwerbehindertenvertretungen veranschlagt. Nach den Erhebungen des LRH summierten sich die den PV gewährten Freistellungen allein schon auf rd. 495 Stellen; die Freistellungen für Schwerbehindertenvertretungen beliefen sich nach Angaben des MSW auf weitere rd. 39 Stellen. Demnach bestand eine Unterdeckung in Höhe von rd. 61 Stellen zu Lasten der allgemeinen Unterrichtsversorgung.
- 21.3.4** Der LRH hat dem MSW mitgeteilt, er bezweifele, dass die gewährten Freistellungen in allen Fällen erforderlich waren. Dies gelte insbesondere dort, wo der zugestandene Umfang die im LPVG vorgesehenen, nach Beschäftigtenzahlen gestaffelten Regelfreistellungen überschreite. Zwar sei dies nach dem Gesetz nicht ausgeschlossen. Insoweit sei aber zu berücksichtigen, dass die Regelfreistellung auf Erfahrungswerten beruhe und auch für Dienststellen außerhalb des Lehrerbereichs auskömmlich sein solle. Hinzu komme, dass die festgestellte Praxis zu einer Ungleichbehandlung bei den großen PR führe. Vergleichbare Erwägungen träfen aber auch auf kleine PR und Stufenvertretungen zu, bei denen ebenfalls PV mit denselben Aufgaben und vergleichbaren Beschäftigtenzahlen in unterschiedlicher Höhe Freistellungen erhielten.

Darüber hinaus sei die Praxis, Sitzungszeiten in die Berechnung des Freistellungsumfangs einzubeziehen, mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)¹³⁰ 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 Bundesländer¹³¹ 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.

¹³⁰ Beschluss vom 22.04.1987 - 6 P 29/84 -.

¹³¹ Niedersachsen, Hessen, Thüringen.

Zusammenfassend hat der LRH gebeten sicherzustellen, dass

- sich Freistellungen für PR bei Dienststellen mit mehr als 300 Beschäftigten grundsätzlich an der im LPVG vorgegebenen Staffellung orientieren und Ausnahmen davon ausdrücklich begründet werden,
- sich Freistellungen für Kleindienststellen und Stufenvertretungen ausschließlich an der allgemeinen Regelung des LPVG und nach landesweitlich vorgegebenen Kriterien ausrichten,
- die Sitzungen von PV grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden und Unterrichtsfreistellungen für Sitzungsteilnahmen unterbleiben,
- die Ausweisung von Ausgleichsstellen für PV im Landeshaushalt dem tatsächlichen Umfang der gewährten Freistellungen entspricht.

21.4 Freistellungen für Wahlvorstände

Zur Durchführung der PV-Wahlen am 17.06.2004 bestellte jede der 144 PV, wie im LPVG vorgesehen, drei wahlberechtigte Beschäftigte als Wahlvorstand. Für Wahlvorstände gelten die Regelungen über die Freistellung von PV-Mitgliedern nicht.

Nach den Feststellungen des LRH waren gleichwohl 405 der 432 Wahlvorstände von ihrer Unterrichtsverpflichtung zum Teil freigestellt worden, überwiegend für den Zeitraum vom 01.02.2004 bis zur konstituierenden Sitzung der gewählten PV. Dabei variierte die Handhabung auch hier z. T. erheblich. Hochgerechnet auf den 21 Schulwochen umfassenden Zeitraum wurden den Wahlvorständen insgesamt Freistellungen im Umfang von 27.720 Unterrichtsstunden gewährt. Das entsprach rd. 48 Lehrerstellen bzw. knapp 1 Mio. €

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-

genheiten behandelt wurden. Besondere Erwähnung fand hier der bei den Stufenvertretungen entstehende Aufwand durch schulformübergreifende Angelegenheiten. Die Bildung der PV nach Schulformen erforderte, dass solche Angelegenheiten parallel, z. B. bei den HPR sechsfach, vorbereitet, zugeleitet, ggf. erörtert und unter Umständen mit unterschiedlichem Ausgang weiter bearbeitet werden mussten.

Aufwändig war auch die Vorbereitung der nach dem LPVG vorgeschriebenen insgesamt mindestens 288 Halbjahresgespräche zwischen dem jeweiligen Dienststellenleiter und der PV sowie der Teilnahme der Dienststellenleiter an den insgesamt 128 Personalversammlungen/Jahr.

Eine Quantifizierung des auf Seiten der Verwaltung insgesamt entstandenen Personalaufwands war dem LRH mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Beispielhaft wird jedoch auf die jährlich 60 Halbjahresgespräche bei den BR verwiesen, die nach dortiger Einschätzung die betroffenen Beschäftigten im Umfang von rd. 1.500 Arbeitsstunden, knapp 183 Arbeitstagen, in Anspruch nahmen.

Auch ohne konkrete Bezifferung wird jedoch deutlich, dass der Personal- und Sachaufwand der Verwaltung für die PV ganz erheblich war. Ein Teil dieses Aufwandes wurde durch die Anzahl der beteiligungspflichtigen Angelegenheiten sowie die Verfahrens- und Formvorschriften für deren Bearbeitung durch das LPVG verursacht; dieser Teil war grundsätzlich unabhängig von der Organisation der PV. Daneben gab es allerdings einen weiteren nicht unerheblichen Teil, wie etwa die Vielzahl der jährlichen Veranstaltungen oder die notwendigen parallelen Beteiligungsverfahren in schulformübergreifenden Angelegenheiten, der strukturbedingt war.

21.6 Personalvertretungen in anderen Bundesländern

Bereits im Jahr 1984 hatte der LRH die schulformbezogene Trennung in Bezug auf die HPR kritisch gewürdigt¹³² 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

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

Obwohl hier allein die PV-Ebene bei den obersten Schulaufsichtsbehörden aller Länder abgebildet ist und etwaige Besonderheiten etwa bei den Stadtstaaten unberücksichtigt bleiben, zeigt der Vergleich doch, dass es den anderen Bundesländern überwiegend möglich ist, durch lediglich einen - schulformübergreifend besetzten - HPR die Interessen der in den verschiedenen Schulformen tätigen Lehrkräfte zu vertreten. Zugleich wird deutlich, dass NRW mit insgesamt 90 HPR-Mitgliedern die entsprechende Zahl der anderen Bundesländer weit übersteigt. Dies gilt insbesondere auch für die drei Flächenländer Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen, die nach NRW die meisten Lehrkräfte im Schuldienst beschäftigen und von der Größe am ehesten mit NRW vergleichbar sind.

Ein Vergleich auch der übrigen PV-Ebenen in diesen drei Ländern ergab kein einheitliches Bild. Im Vergleich mit NRW wurde jedoch deutlich, dass sie alle in wesentlich größerem Umfang schulformübergreifend organisiert sind als in NRW.

21.7 Würdigung und Empfehlungen

Der LRH hat dem MSW mitgeteilt, vor dem Hintergrund seiner Feststellungen genüge es seiner Auffassung nicht, „nur“ die festgestellten Mängel im bestehenden System auszuräumen. Er empfehle vielmehr, auch in NRW von dem durchgängigen Schulformbezug bei den PV im Schulbereich abzurücken. Die Wahrnehmung der Aufgaben der PV werde durch die mit einer schulformübergreifenden Zusammenfassung verbundene Verringerung der Anzahl dieser Vertretungen nicht beeinträchtigt; dafür sprächen nicht zuletzt die Regelungen in den Bundesländern mit schlankeren Organisationsstrukturen, in denen die jeweiligen PV auch ihre Beteiligungs- und Mitbestimmungsaufgaben wahrnehmen. Die notwendigen schulformspezifischen Kenntnisse müssten in den neuen PV-Gremien

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-

bindlich sei. Deren Umsetzung führe entweder ohnehin zu Änderungen bei der Organisation der PV oder biete die Gelegenheit zu einer umfassenden Neustrukturierung unter Berücksichtigung der Feststellungen und Überlegungen des LRH.

21.8 Stellungnahme des MSW

Das Ministerium hat bislang noch keine Stellungnahme abgegeben. In einer Zwischennachricht hat es im März 2006 lediglich darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf die Reichweite und Komplexität der Materie sowie die Vielzahl von erforderlichen Abstimmungsgesprächen und Ermittlungen eine Stellungnahme noch nicht möglich sei.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

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 Deutschland¹³³

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

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

Zum Einen muss die im Heimatland erworbene Hochschulzugangsberechtigung der deutschen Hochschulzugangsberechtigung gleichgestellt sein, zum Anderen müssen ausreichende Deutschkenntnisse nachgewiesen werden.

Die Abiturzeugnisse einiger Länder, beispielsweise der alten Mitgliedstaaten der EU, sind in der Regel der deutschen Hochschulzugangsberechtigung gleichgestellt. Die Inhaberinnen und Inhaber dieser Zeugnisse können ihr Studium in Deutschland aufnehmen, sobald sie den Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse durch eine Sprachprüfung erbracht haben.

Die Abschlusszeugnisse vieler anderer Länder werden jedoch nicht als der deutschen Hochschulzugangsberechtigung gleichwertig anerkannt. Studieninteressenten aus diesen Ländern - dazu gehören einige europäische Länder, die meisten Länder Afrikas und Asiens sowie die USA - müssen grundsätzlich ein Studienkolleg in Deutschland absolvieren. Vor Aufnahme in das Studienkolleg müssen sie ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache durch eine Prüfung nachweisen.

Studieninteressenten aus den genannten Ländern können ihre Eignung für ein Studium in Deutschland auch durch Studienzeiten in ihrem Heimatland nachweisen. Die im Heimatland zurückzulegenden Studienzeiten sind von Land zu Land verschieden, teilweise reicht ein Semester aus. Für Studieninteressenten aus einigen Ländern genügt bereits der Nachweis, dass sie im Heimatland eine Hochschulaufnahmeprüfung bestanden haben, um direkt zum Studium in Deutschland zugelassen zu werden. Auch diejenigen Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die ihre Eignung durch Studienzeiten im Heimatland nachweisen, müssen eine Sprachprüfung bestehen. Die Prüfung wird beispielsweise von den Goethe-Instituten durchgeführt und kann bereits im Heimatland abgelegt werden.

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 15.02.2005¹³⁴,

¹³⁴ GV NRW. 2005 S. 102.

zuvor gab es keine gesetzliche Regelung für die Studienkollegs. Die Ausbildung in den Studienkollegs erfolgt in Schwerpunktkursen, die den angestrebten Studiengängen zugeordnet sind. Ein Pflichtfach ist immer Deutsch. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl je Ausbildungskurs soll 15 nicht überschreiten.

Für den Unterricht an den sieben Studienkollegs in Nordrhein-Westfalen stehen insgesamt 93 Planstellen für Gymnasiallehrerinnen und Gymnasiallehrer zur Verfügung. Die Lehrkräfte (zwischen 20 und 24 an den Studienkollegs der Universitäten sowie 2 bis 3 an den Studienkollegs der Fachhochschulen) sind zu den entsprechenden Hochschulen abgeordnet und werden aus den Hochschulkapiteln besoldet.

Die Ausbildung im Studienkolleg ist auf zwei Semester angelegt. Sie kann in begründeten Fällen um höchstens zwei Semester verlängert oder auf ein Semester verkürzt werden. Am Ende der Ausbildung wird durch eine Prüfung festgestellt, ob die ausländischen Studierenden die sprachlichen, fachlichen und methodischen Voraussetzungen für ein Studium an deutschen Hochschulen erfüllen (sog. Feststellungsprüfung).

Andere Industrieländer kennen keine den Studienkollegs vergleichbaren Einrichtungen. Auch in diesen Ländern gibt es Möglichkeiten für ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber, sich sprachlich und fachlich auf ein Studium vorzubereiten. Die angebotenen Kurse sind jedoch regelmäßig kostenpflichtig.

22.3 Feststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2004 die Wirtschaftlichkeit der Studienkollegs geprüft und dabei folgendes festgestellt:

In dem untersuchten Zeitraum 1997 bis 2003 wurden jährlich durchschnittlich 1070 Studienkollegiaten in die Studienkollegs aufgenommen, davon

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.

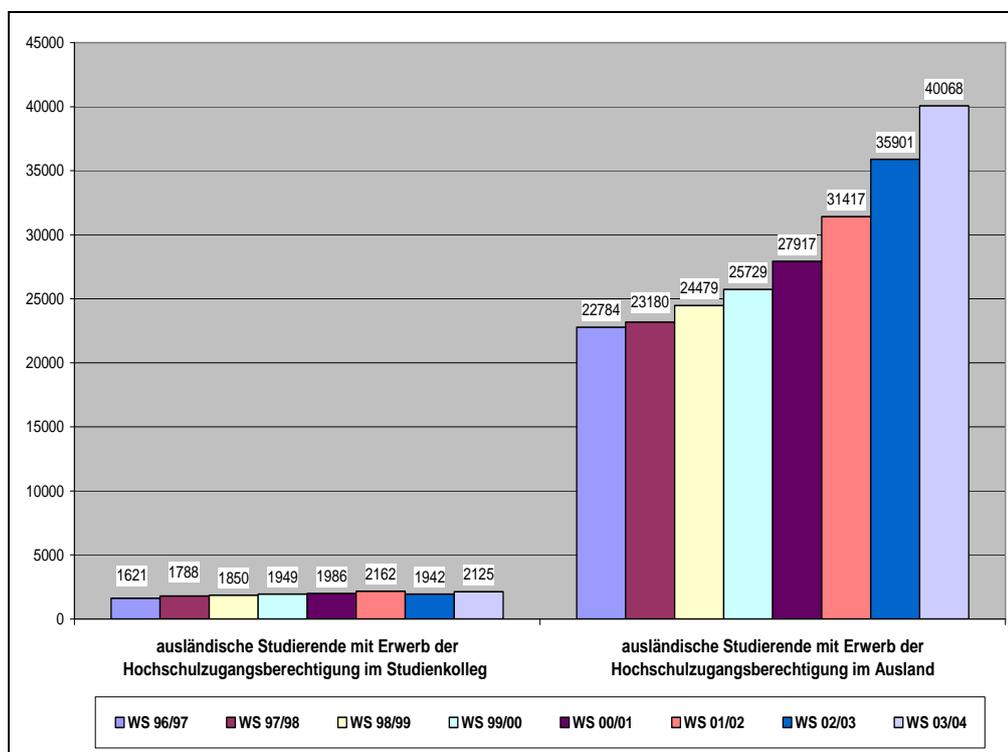
Bei der Bezirksregierung Düsseldorf standen für die Zeugnisanerkennung und für die Zuweisung der Studienkollegiaten 4,5 Stellen zur Verfügung, deren Kosten im Jahr 2003 rd. 190.000 € betrugen.

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.

Nach den Feststellungen des LRH nahmen im untersuchten Zeitraum Wintersemester (WS) 96/97 bis WS 03/04 deutlich weniger Studienanfängerinnen und Studienanfänger, die eine an einem Studienkolleg erlangte Hochschulzugangsberechtigung besaßen, ein Studium an nordrhein-westfälischen Hochschulen auf als an den Studienkollegs in NRW ausgebildet wurden. Den jährlich rd. 800 Absolventen allein der nordrhein-westfälischen Studienkollegs standen lediglich rd. 400 Studienanfängerinnen und Studienanfänger gegenüber, die an einem Studienkolleg in Nordrhein-Westfalen oder in einem anderen Bundesland die Hochschulzugangsberechtigung erworben hatten.

Der LRH hat weiterhin die Gesamtzahl der Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung an einem Studienkolleg erworben haben, mit der Gesamtzahl der ausländischen Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben, verglichen.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass sich die Anzahl der ausländischen Studierenden, die die Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben, von rd. 22.800 im WS 1996/1997 auf rd. 40.100 im WS 2003/2004 nahezu verdoppelt hat. Die Anzahl der ausländischen Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Studienkolleg erworben haben, ist im Vergleichszeitraum mit rd. 2000 Studierenden dagegen nahezu konstant geblieben.



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.

Der Unterricht in Kleingruppen sei personalintensiv, bei den Studienkollegs an den Universitäten betreue eine Lehrkraft rechnerisch lediglich zehn Studienkollegiaten. Der hohe Aufwand spiegele sich insbesondere in den durchschnittlichen Kosten je Studienkollegiat bei den Universitäten von 6.900 € allein für das Lehrpersonal wider. Bei den Studienkollegs an den Fachhochschulen seien die Aufwände wegen des Einsatzes von Lehrbeauftragten geringer.

Dem hohen Ausbildungsaufwand stünden durchschnittlich nur rd. 800 Studienkollegiaten gegenüber, die jährlich die Feststellungsprüfung ablegten. Letztlich würden sich nach den Feststellungen des LRH jährlich nur rd. 400 ausländische Studierende mit einer an einem Studienkolleg erlangten Hochschulzugangsberechtigung an nordrhein-westfälischen Hochschulen einschreiben.

Hinzu komme, dass der Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung an einem Studienkolleg innerhalb der Gruppe der ausländischen Studierenden zahlenmäßig keine besondere Bedeutung habe. Die viel größere und stetig zunehmende Zahl der ausländischen Studierenden, die kein Studienkolleg absolviert habe, spiegele die Attraktivität des Studienstandorts Nordrhein-Westfalen wider.

Mit der bevorstehenden Umstellung des deutschen Schulsystems auf das Abitur nach 12 Jahren sei im Übrigen ein wesentlicher Grund für die Ausbildung in den Studienkollegs in der hergebrachten Form entfallen.

Auch die Kultusministerkonferenz habe in den letzten Jahren mehrfach Aufgabenstellung, Verfahren und Organisation der Studienkollegs erörtert. In dem Bericht einer Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2004 an den Hochschulausschuss der Kultusministerkonferenz zur weiteren Entwicklung der Studienkollegs sei herausgestellt worden, dass unbeschadet der nach-

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.

Nach ausländischem Vorbild sollten die Hochschulen verstärkt studienvorbereitende Kurse für ausländische Interessenten anbieten, dies allerdings nur gegen Entgelt. Die Erfahrungen, die in anderen Industrieländern gemacht worden seien, belegten, dass ausländische Studieninteressenten bereit seien, Entgelte für studienvorbereitende Kurse zu akzeptieren.

Eine Auflösung der Studienkollegs in NRW würde Auswirkungen auf die Studienkollegs der anderen Bundesländer haben. Unter Hinweis auf die Reformdiskussion in der Kultusministerkonferenz hat der LRH die Auffassung vertreten, dass eine Auflösung der Studienkollegs in NRW mit den anderen Ländern erörtert werden sollte.

Bei einer Auflösung der Studienkollegs könnten die bisher bereit gestellten 93 Planstellen für Gymnasiallehrerinnen und Gymnasiallehrer wegfallen und die Lehrkräfte wieder im Schuldienst tätig werden. Weiterhin könnten die bisher für die Studienkollegs tätigen sieben Sekretariatskräfte in die Hochschulen zurückkehren. Die sonstigen Kosten der Studienkollegs (Sachkosten, Bewirtschaftungskosten usw.) würden zukünftig wegfallen. Darüber hinaus könnten die 4,5 Stellen bei der Bezirksregierung Düsseldorf wegfallen.

Der LRH hat seine Empfehlungen Ende Juni 2005 an das federführende Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) sowie das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) mit der Bitte um Stellungnahme herangetragen.

22.6 Weitere Entwicklung

Mit dem Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG) vom 21. März 2006¹³⁵ 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.

¹³⁵ GV.NRW.2006 S. 119.

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

23 Prüfung der Betriebstechnik der Universitäten des Landes

Der Landesrechnungshof hat den Ressourceneinsatz der Universitäten im Bereich der Betriebstechnik im Wege eines Benchmarking verglichen und Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufgezeigt. Er hat die Universitäten gebeten, diesen Ansätzen im Rahmen von Vergleichszirkeln im Einzelnen nachzugehen. Weiterhin hat der Landesrechnungshof empfohlen, im Bereich der Betriebstechnik eine geeignete Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen sowie verstärkt IT-gestützte Gebäudemanagement-Systeme einzusetzen.

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie und die geprüften Universitäten haben die Prüfung des Landesrechnungshofs als hilfreich für weitere Optimierungsprozesse in der Betriebstechnik begrüßt. Sie haben die Einrichtung von Qualitätszirkeln, den Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Einführung bzw. Weiterentwicklung von Gebäudemanagement-Systemen zugesagt.

23.1 Allgemeines

Die Universitäten des Landes sind mit einer Vielzahl von baulichen und technischen Anlagen ausgestattet, die für die Aufrechterhaltung des Betriebes in Forschung und Lehre erforderlich sind. Insbesondere sind dies Einrichtungen zur Versorgung mit Wasser, Wärme, Luft, Kälte und Strom sowie Telefon- und Aufzugsanlagen. Der technische Betriebsdienst der Universitäten – auch Betriebstechnik genannt – regelt und steuert die Anlagen entsprechend den Bedürfnissen der Nutzer. Wartungen und Repa-

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 betrugen rd. 23 Mio. €.

Zum Zweck des Vergleichs der eingesetzten Ressourcen (Benchmarking) hat der LRH die Kosten des eingesetzten Personals der Hochschulen sowie die Ausgaben für Fremdleistungen in Bezug zu den von der Betriebstechnik betreuten Hauptnutzflächen gesetzt. Bei den so errechneten durchschnittlichen Kosten je m² Hauptnutzfläche ergaben sich erhebliche Unterschiede zwischen den Universitäten. Auch die Kosten der einzelnen Anlagenbereiche (Wasser-, Abwasser-, Gasanlagen, Wärmeversorgungsanlagen, lufttechnische Anlagen, Starkstromanlagen usw.) hat der LRH miteinander verglichen. Auch hier war die Bandbreite bei den durchschnittlichen Kosten je m² Hauptnutzfläche erheblich.

Der LRH hat den Universitäten das von ihm erhobene umfangreiche Zahlenmaterial mit dem Hinweis übersandt, dass sich aus dem durchgeführten Kostenvergleich unmittelbar keine Empfehlungen für Einsparungen herleiten ließen, da die technische Ausstattung der Hochschulen und der Zustand von Gebäuden und betriebstechnischen Anlagen sehr unterschiedlich sei. Gleichwohl ergäben sich aus dem Benchmarking der Betriebstechnik insgesamt sowie dem der einzelnen Anlagenbereiche Ansätze für Wirtschaftlichkeitsverbesserungen, denen die untersuchten Universitäten weiter nachgehen sollten. Dementsprechend hat der LRH den Hochschulen die Einrichtung von Vergleichszirkeln – ggf. unter Mitwirkung eines externen Beraters – für alle Anlagenbereiche der Betriebstechnik empfohlen. In diesen Vergleichszirkeln sollten die Fachleute der betriebstechnischen Dienste die Kostenstrukturen im Einzelnen untersuchen und die jeweilige Aufbau- und Ablauforganisation unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten untereinander vergleichen.

Darüber hinaus hat der LRH vorgeschlagen, den Personaleinsatz in einzelnen Aufgabenbereichen durch organisatorische Maßnahmen zu reduzieren sowie Wartungsverträge im Hinblick auf die Wartungshäufigkeit kritisch zu überprüfen.

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.

23.2.3 IT-gestützte Gebäudemanagement-Systeme

Für eine optimierte Bewirtschaftung der Hochschulgebäude ist eine Vielzahl von Daten erforderlich. Die Betriebstechnik muss in der Lage sein, diese Daten schnell und gezielt abzurufen und variabel aufzubereiten. Je nach Größe der zu bewirtschaftenden Einheit ist hierfür der Einsatz von IT-gestützten Systemen nötig, die als CAFM-Systeme - Computer Aided Facility Management-Systeme - bezeichnet werden.

Nach den Feststellungen des LRH setzen die Universitäten in unterschiedlichem Umfang modular aufgebaute CAFM-Systeme verschiedener Anbieter ein. Eine wirksame IT-Unterstützung der Betriebstechnik war jedoch an keiner Universität gegeben. Kaum eine Hochschule war nach den Feststellungen des LRH in der Lage - zum Teil trotz Einsatz eines Moduls für das Anlagenmanagement -, den Bestand der baulichen und technischen Anlagen kurzfristig nachzuweisen, da die Inventarisierung der Anlagen teilweise noch nicht abgeschlossen war. Eine funktionierende Auftragsunterstützung war nur in wenigen Fällen eingerichtet. Überwiegend nutzten die Universitäten Standardsoftware, um den Auftragsbestand der Betriebstechnik und dessen zeitliche Abwicklung zu kontrollieren. Ein IT-gestütztes Störungs- und Instandhaltungsmanagement hat der LRH nur in Ansätzen vorgefunden. In der Regel wurden die Instandhaltungsdaten nicht strukturiert erfasst.

Angesichts der in der Betriebstechnik der Universitäten zu bewältigenden Datenflut hat sich der LRH für den Ausbau der vorhandenen CAFM-Systeme bzw. für eine Einführung entsprechender Systeme ausgesprochen. Im Hinblick auf die für die Betriebstechnik eingesetzten finanziellen Ressourcen müssten die Universitäten über Systeme verfügen, die es ermöglichen, den Personaleinsatz zu steuern, den Zustand der Anlagen zu verfolgen und Fragen der Wirtschaftlichkeit der Anlagenbetreuung zu beurteilen.

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.

Die Empfehlungen des LRH zum Aufbau einer KLR für die Betriebstechnik würden im Rahmen eines Pilotprojekts umgesetzt. Wie den Stellungnahmen der Universitäten zu entnehmen ist, wird an einer Hochschule ein Kostenrechnungssystem für die Betriebstechnik entwickelt, das voraussichtlich im Jahr 2006 an allen Hochschulen eingeführt werden soll.

Zur Einführung bzw. Weiterentwicklung von IT-gestützten Gebäudemanagement-Systemen haben die Universitäten mitgeteilt, dass die Empfehlungen des LRH umgesetzt würden. Die Hochschulen bemühten sich vorrangig um die Erfassung sämtlicher Anlagedaten.

Der LRH hat das MIWFT gebeten, ihn zeitnah über den Fortgang des Reorganisationsprozesses der betriebstechnischen Dienste zu unterrichten.

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-

stungsabhängigen Bonus auf der Grundlage des geprüften Jahresabschlusses und der vom Aufsichtsrat genehmigten Bilanz des Vorjahres nach freiem Ermessen bestimmte. Bei der Bemessung des Bonus sollten die wirtschaftliche Entwicklung des Universitätsklinikums, der persönliche Einsatz, die Leistung als Führungskraft des Universitätsklinikums sowie die Leistung zu Gunsten der Medizinischen Fakultät der Universität berücksichtigt werden.

Ein Vertrag sah sogar vor, dass der Bonus in den ersten beiden Jahren der Vertragslaufzeit unabhängig von der Erfüllung der vorgenannten Kriterien in voller Höhe ausgezahlt wird. In diesem und einem weiteren Vertrag wurde jedoch ergänzend vereinbart, dass die Vertragsparteien nach zwei Jahren über eine parametergesteuerte und in der Summe ggf. begrenzte Erfolgskomponente verhandeln werden, die an die Stelle der bisherigen Bonusregelung treten sollte.

Lediglich ein Vertrag sah vor, dass der Bonus auch verweigert werden kann, sofern der geprüfte Jahresabschluss und die Bilanz des Vorjahres ergeben, dass der vom Aufsichtsrat genehmigte Wirtschaftsplan für das vergangene Jahr nicht eingehalten worden ist.

24.2 Der LRH gab den Vorsitzenden der Aufsichtsräte zu bedenken, dass die in den Dienstverträgen vereinbarten Kriterien für die Bestimmung der Höhe der Bonuszahlungen zu vage seien. Sie lieferten keine nachvollziehbaren und objektiv prüfbar Maßstäbe für die Bewertung von Managementleistungen. Im Übrigen sei die Leistungsbewertung in das Ermessen der Vorsitzenden der Aufsichtsräte gestellt. Das erforderliche Einvernehmen des jeweiligen Stellvertreters biete kein adäquates Äquivalent für das Fehlen konkreter und handhabbarer - d. h. messbarer - Kriterien.

Die Vereinbarung von Bonuszahlungen sei zwar gängige Praxis beim Abschluss von Vorstandsverträgen in der Wirtschaft. Im Regelfall orientierten

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

extern beraten zu lassen. Im Laufe des Jahres 2005 unterrichteten sie den LRH darüber, dass im Rahmen zweier Workshops unter Moderation eines externen Beraters mit den Vorsitzenden der Aufsichtsräte und Vertretern der Vorstände der sechs UK ein Konzept für die Erarbeitung von Zielvereinbarungen entwickelt worden sei. Inzwischen seien an allen Standorten mit ÄD, KD und PD Zielvereinbarungen abgeschlossen worden.

- 24.4** Das neue Zielvereinbarungs- und variable Vergütungssystem für die Vorstände der nordrhein-westfälischen UK sieht Klinik- und Individualziele einschließlich einer obligatorischen Gesamtbeurteilung vor. Es können bis zu drei Klinikziele vereinbart werden. Sie betreffen das Klinikum insgesamt und können nur von allen Vorständen gemeinsam erreicht werden. Obligatorisches Klinikziel ist das Betriebsergebnis, seine Gewichtung muss mindestens 30 v. H. ausmachen. Die Individualziele beziehen sich auf Leistungen, für die das jeweilige Vorstandsmitglied in seinem Zuständigkeitsbereich weitgehend alleine verantwortlich zeichnet. Ihre Mindestgewichtung beträgt 25 v. H.

Der Erreichungsgrad der Ziele wird über eine sechsstufige Skala von „Ziel nicht erreicht“ bis „Ziel weit übererfüllt“ ermittelt. Die Gesamtbeurteilung wird nach Ablauf der für ein Jahr geltenden Zielvereinbarung in einem Zielerreichungsgespräch abgegeben. Mit ihr wird die Leistung des jeweiligen Vorstandsmitglieds insgesamt und auch unabhängig von den einzelnen Zielen gewürdigt.

Die Ziele werden zwischen den Vorsitzenden der Aufsichtsräte und den Vorständen vereinbart, die Klinikziele mit allen Vorständen gemeinsam, die Individualziele jeweils mit ÄD, KD und PD. Die Zielerreichungsgespräche führen die Vorsitzenden der Aufsichtsräte.

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.

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.

25.1 Vorbemerkung

Die Universitätsklinik (UK) Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster sind seit dem 01.01.2001 selbstständige rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Bis zum 31.12.2000 waren sie als medizinische Einrichtungen (ME) eine besondere Betriebseinheit der jeweiligen Hochschule. Alle Bediensteten dieser früheren ME standen im Landesdienst. Die UK haben zum 01.01.2001 die Bediensteten der früheren ME übernommen, ausgenommen das wissenschaftliche Personal. Dieses Personal ist im Landesdienst verblieben.

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

sind die Zuschüsse spezifiziert; u. a. ist ein Betrag für „Beiträge zur Landesunfallkasse“ aufgeführt. In den Erläuterungen zum Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2004 ist dazu ausgeführt, dass die Zuschüsse für betriebsnotwendige Kosten zur Deckung der Kosten der Universitätskliniken im Klinikbereich vorgesehen seien, die nach den rechtlichen Vorschriften zur Krankenhausfinanzierung nicht von den Kassen zu tragen seien¹³⁶. Das MWF bewilligte 2004 wiederum insgesamt rd. 4 Mio. €

25.3 Zahlungen der Universitätsklinika an das Landesamt für Besoldung und Versorgung

Das LBV ist im Beamten- und Arbeitnehmerbereich zuständig für die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge, Vergütungen und Löhne sowie für die Bearbeitung der Versorgungsfälle.

Alle UK haben auch nach ihrer Errichtung als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit Wirkung vom 01.01.2001 zunächst in vollem Umfang die Dienste des LBV für ihr nichtwissenschaftliches Personal weiterhin in Anspruch genommen. Die UK Münster und Düsseldorf erbringen diese Leistungen seit 2004 in Eigenregie; lediglich die Bearbeitung der Versorgungsfälle und die Berechnung von Kindergeld lassen sie weiterhin vom LBV durchführen. Das LBV stellt den UK die jeweiligen Leistungen seit Beginn des Haushaltsjahres 2001 in Rechnung.

Auch für die Vergütung der Leistungen des LBV werden im Landeshaushalt Zuschüsse veranschlagt, und zwar bei denselben Ausgabetiteln und mit derselben Begründung wie die Beitragszahlungen an die LUK (vgl. oben Nr. 25.2). Das MWF bewilligte den sechs UK im Jahr 2004 insgesamt rd. 3,3 Mio. €

¹³⁶ LT-Vorlage 13/2392, Seite 154.

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 Hochschulgesetzes¹³⁷ i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 der jeweiligen Errichtungsverordnung¹³⁸ 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

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

¹³⁸ 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).

Forschungs- und Lehranteile aufwiesen. Der für Forschung und Lehre insoweit anfallende Kostenanteil werde jedoch bereits durch die Zuführung für den laufenden Betrieb an den jeweiligen Fachbereich Medizin abgedeckt, die der Deckung der Aufwendungen des Fachbereichs Medizin für Lehre und Forschung zu dienen bestimmt sei.

Der LRH halte seine Auffassung auch vor dem Hintergrund der mit der Neustrukturierung der Hochschulmedizin in Nordrhein-Westfalen verfolgten Ziele für gerechtfertigt. Zu den Zielen der Verselbstständigung der UK gehöre neben der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung in Klinikum und Fachbereich und der Trennung der Finanzströme von Forschung und Lehre einerseits und Krankenversorgung andererseits, um eine größere Transparenz des Ressourceneinsatzes herbeizuführen, vor allem die stärkere Ausrichtung des Handelns der UK am Wirtschaftlichkeitsprinzip. Der Gesetzgeber habe in der Begründung des Gesetzes zur Neuordnung der Hochschulmedizin u. a. ausgeführt, durch die strukturellen und verfahrensbezogenen Änderungen solle die Effizienz des Mitteleinsatzes im Bereich von Forschung, Lehre und Studium wie im Bereich der Krankenversorgung erhöht werden.¹³⁹ Der Abbau der systemwidrigen Bezuschussung der Beitragszahlungen der UK an die LUK und der Zahlungen an das LBV würde der allgemeinen Zielsetzung der Neustrukturierung entsprechen und mit dazu beitragen, dass die UK vorhandene und vom Reformgesetzgeber angenommene Effizienzreserven tatsächlich nutzen. Der LRH hat das Ministerium gebeten, in künftigen Haushaltsjahren keine Mittel mehr zur Deckung der Beiträge zur LUK und der Zahlungen an das LBV bereit zu stellen.

¹³⁹ LT-Drucksache 12/3787.

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-

strukturgesetz 1993 die Budgets der Krankenhäuser aber gedeckelt worden seien. Budgetsteigerungen seien nur noch im Rahmen der Grundlohnsummensteigerung zugelassen worden. Das Fallpauschalensystem schaffe hier keine weitere Möglichkeit. Es sei den UK unmöglich, zusätzliche Kosten in den Budgets unterzubringen. Die Finanzlage der UK werde zunehmend schwieriger und die vorhandenen Ressourcen seien effizienter einzusetzen. Die aus diesem Grund an allen UK erarbeiteten Spar- bzw. Optimierungs- und Umstrukturierungskonzepte zur Verbesserung der Kosten- und Ertragsstruktur bewegten sich in Größenordnungen, die weitere Einschnitte nicht mehr verkraftbar erscheinen ließen.

Schließlich weist das MIWFT darauf hin, dass die UK verpflichtet seien, den Fachbereichen Medizin eigene personelle und sächliche Ressourcen zur Erfüllung von deren Aufgaben in Forschung und Lehre zur Verfügung zu stellen. Insoweit erfülle ein Teil des Personals der UK Aufgaben der Fachbereiche Medizin und wäre also - auch hinsichtlich der Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge - per se vom Land zu finanzieren.

Das Ministerium hat in beiden Fällen keinen Anlass gesehen, die bisherigen Veranschlagungen bei den Zuschüssen für die betriebsnotwendigen Kosten rückgängig zu machen. Bei den Verhandlungen zum Haushalt 2007 mit dem Finanzministerium werde versucht, dem Landesgesetzgeber die weitere Veranschlagung dieser Beträge nahe zu bringen.

25.6 Erwiderung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat dem Ministerium entgegengehalten, dass er dessen Schlussfolgerungen aus dem Regelungszusammenhang der Errichtungsverordnungen nicht teilen könne. So sei in den Errichtungsverordnungen nur davon die Rede, dass Abgaben und Kosten des Landes nicht erhoben werden, die im Zusammenhang mit Rechtshandlungen stehen, die durch die Rechtsnachfolge und den Vermögensübergang erforderlich werden (§ 19

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 Versorgung¹⁴⁰ 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.

¹⁴⁰ 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)¹⁴¹ keine ausreichenden Konsequenzen aus den Verstö-

¹⁴¹ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

ßen des Verbandes gegen die in den Zuwendungsbescheiden auferlegten Pflichten gezogen; auch hatten sich ernstliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Verbandes ergeben. Zum Geschäftsführer hatte der LRH festgestellt, dass bei ihm keine selbstständige Tätigkeit, sondern ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt und daher das in § 10 Haushaltsgesetz normierte Besserstellungsverbot bei der institutionellen Förderung des Verbandes hätte beachtet werden müssen.

Der LRH hat die Angelegenheit in Bezug auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots weiterverfolgt und für die Jahre 2004 und 2005 zum Geschäftsführergehalt Folgendes festgestellt:

Bei der institutionellen Förderung des Verbandes für das Jahr 2004 stellte die zuständige Bezirksregierung in Abstimmung mit dem MWME die Zuwendung für die Vergütung des Geschäftsführers in Höhe von 133.632 € unter den Vorbehalt, dass das Finanzministerium die Zustimmung für eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot erteilt. Die Zuwendung wurde für 2004 in voller Höhe ausgezahlt.

Nach § 10 Haushaltsgesetz dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes. Das Finanzministerium kann bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von dieser Regelung zulassen.

Das Finanzministerium hielt das vom MWME für den Geschäftsführer des Verbandes beantragte Jahresgehalt analog der Besoldungsgruppe B 9 für nicht angemessen. Es stimmte dem Antrag auf Erteilung einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot auch nach Intervenieren des MWME nur insoweit zu, dass maximal eine Vergütung in Analogie zur Besoldungsgruppe B 2 zugelassen wurde; dies entspricht einem maximalen Jahresbruttoge-

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.

Da sich das MWME auf eine förderrechtlich relevante Vertrauensposition berufen hat, hätte es das Vorliegen einer solchen Vertrauensposition prüfen müssen. Örtliche Erhebungen des LRH haben hierzu ergeben, dass eine solche Prüfung weder aktenkundig war noch Gründe hierfür den vom LRH eingesehenen Unterlagen zu entnehmen waren. Auf Nachfrage bestätigte das MWME, dass weitere Unterlagen hierzu nicht vorlägen. Das MWME sah sich auch nicht in der Lage, im Rahmen einer mit dem LRH durchgeführten Besprechung Gründe für eine solche Vertrauensposition vorzutragen. Für den LRH bleibt somit festzuhalten, dass die Entscheidung, das volle Geschäftsführergehalt in die institutionelle Förderung des Verbandes einzubeziehen, getroffen wurde, ohne dass für das Ministerium rechtlich relevante Gründe vorlagen. Erschwerend kommt hinzu, dass das MWME § 10 des Haushaltsgesetzes nicht beachtet hat, indem es sich über die vom Finanzministerium getroffene Entscheidung hinweggesetzt hat. Für den LRH drängt sich der Schluss auf, dass zum Nachteil des Landes bewusst eine den Verband begünstigende Entscheidung ergangen ist. Er hat deshalb das MWME aufgefordert, dienstrechtliche Schritte gegen die Verantwortlichen einzuleiten, die zuständige Staatsanwaltschaft einzuschalten und der Frage der Haftung nachzugehen. Das MWME hat dies bisher abgelehnt.

Darüber hinaus hat das MWME darauf hingewiesen, dass der Verband Rückforderungen aus der Prüfung des Landesrechnungshofs nicht in voller Höhe leisten können. Auch rechnet das Ministerium ggf. mit einer Insolvenz des Verbandes, wenn der Verband und der Geschäftsführer auf ihren Rechtspositionen beharren und das Land – wie angekündigt – die Zuwendung für 2006 kürzt.

Dies sind jedoch keine beachtenswerten Gründe, das Geschäftsführergehalt in voller Höhe in die Zuwendung einzubeziehen. Dass bisher im Geschäftsführervertrag noch immer nicht die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten schriftlich nachvollzogen wurden, sondern auf einer recht-

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.

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 die Gewinne hälftig in die freien Rücklagen des Geologischen Dienstes eingestellt wurden, sind Haushaltsmittel gebunden worden.

27.1 Ausgangslage

Der Geologische Dienst mit Sitz in Krefeld ist aus dem Geologischen Landesamt hervorgegangen und wird seit dem 01. Januar 2001 als Landesbetrieb nach § 26 LHO im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)¹⁴² geführt. Er bucht nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung. Die Organisationsform des Landesbetriebes ist im Landesorganisationsgesetz (LOG) normiert. Danach sind Landesbetriebe rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist (§ 14 a Abs. 1 LOG). Der Geologische Dienst ist nach seiner Satzung die zentrale geowissenschaftliche Einrichtung des Landes im Zuständigkeitsbereich des MWME. Er befasst sich auf der Grundlage naturwissenschaftlicher Erkenntnisse vornehmlich in den Bereichen Boden und Wasser mit geowissenschaftlichen Problemstellungen, der Entwicklung von Methoden

¹⁴² Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

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

projektbezogen auf Kostenstellenbasis zu erfassen, Personalkapazitäten und -kosten abzugleichen sowie den Kostendeckungsgrad in Produktbereichen mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung detailliert zu erfassen. In 2005 ist eine Datenbank zur Erfassung und Bewertung von unfertigen Aufträgen installiert worden, die mit detaillierten Kostenstellenauswertungen der produktiven Fachbereiche das Controlling unterstützen soll. Für das Berichtswesen stehen ein Kapazitäts- und Einsatzplan, ein Kosten- und Erlösplan und das Reporting aus einem Finanzbuchhaltungssystem als Kostenstellenbericht zur Verfügung. Ein Produktbericht befindet sich noch im Entwurfsstadium und soll den Ausbau des Berichtswesens abschließen.

Des Weiteren richtete der Geologische Dienst die Stabsstelle „Öffentlichkeitsarbeit, Marketing“ ein, um planvoll am Markt agieren zu können. Eine weitere Stabsstelle wurde geschaffen, um ein Qualitätsmanagement zu entwickeln und zu betreiben. Zu den Zielen gehört es, einzelne Arbeitsbereiche zertifizieren und akkreditieren zu lassen, eine Voraussetzung, um Forschungsförderungen zu erhalten.

Zur Risikofrüherkennung und zur Internen Revision ist anzumerken, dass weder die Überwachung betrieblicher Risiken noch die Überwachung vorbeugender organisatorischer Maßnahmen gegen Korruptionsbekämpfung einer Stelle zugewiesen wurde.

Der Geologische Dienst beschäftigt überwiegend Geowissenschaftler, Ingenieure und technische Mitarbeiter. Seit 1998 hat sich der Personalbestand des Geologischen Landesamtes und ab 2001 des Geologischen Dienstes stetig verringert. Waren es 1998 noch insgesamt 269 Stellen, so waren im Wirtschaftsplan für 2005 insgesamt 213 Stellen ausgewiesen. Der Abbau der 56 Stellen gegenüber dem ehemaligen Landesamt beruht jedoch nicht auf der geänderten Organisationsform, sondern ist auf ein Organisationsgutachten aus dem Jahr 1999 zurückzuführen.

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

Zusammenhang stehende Aufgaben zur Erschließung weiterer Einnahmequellen. Für die Dienststellen des Landes besteht die Pflicht, bis 31. Dezember 2006 diejenigen Leistungen abzunehmen, die sie bereits bis Ende 2000 in Anspruch genommen haben.

27.2.3 Leistungserlöse

Die Erledigung der Grundleistungen wird durch jährliche Zuführungen aus dem Landeshaushalt sichergestellt; Dienstleistungen sollen in der Regel gegen ein mindestens kostendeckendes Entgelt erbracht werden. Die Gesamtsumme der Leistungserlöse des Geologischen Dienstes für die Geschäftsjahre 2001 bis 2004 stellt sich nach den Gewinn- und Verlustrechnungen wie folgt dar:

Grundleistungen	46,715 Mio. €	(77,56 v. H.)
Dienstleistungen Land	11,641 Mio. €	(19,35 v. H.)
Dienstleistungen Kommune ¹⁴³	0,215 Mio. €	(0,36 v. H.)
Dienstleistungen Privat	1,275 Mio. €	(2,11 v. H.)
<u>Veröffentlichungen</u>	<u>0,371 Mio. €</u>	<u>(0,62 v. H.)</u>
Leistungserlöse gesamt:	60,217 Mio. €	(100,00 v. H.)

Zu fast 97 v. H. entfallen die Erlöse auf Tätigkeiten, die entweder zu den Grundleistungen gehören oder für die eine Leistungsabnahmeverpflichtung innerhalb der Landesverwaltung besteht. Auch wenn ab dem Jahr 2007 Dienstleistungen für die Dienststellen des Landes in den freien Wettbewerb fallen, werden die Erlöse des Geologischen Dienstes weiterhin überwiegend aus den Grundleistungen gespeist.

Die Höhe der jährlichen Zuführung des Landes soll sich nach den zu erbringenden Grundleistungen bemessen. Die Grundleistungen waren jedoch weder im Wirtschaftsplan aufgeschlüsselt noch erfolgte bei der Fest-

143 Bei den Dienstleistungen für die Kommunen handelt es sich fast ausschließlich um die Erstellung von Friedhofsgutachten, für die der Geologische Dienst nach den Hygienevorschriften allein zuständig ist.

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

und Verbraucherschutz (MUNLV) erbracht. Er hat im Wesentlichen Bodenkartierungen für die forstliche und landwirtschaftliche Standorterkundung übernommen und sowohl personelle als auch technische Kapazitäten vorgehalten. Der Umfang der jährlich vom Geologischen Dienst zu erbringenden Dienstleistungen war an dem für diesen Zweck veranschlagten Haushaltsansatz beim MUNLV ausgerichtet. Soweit haushaltsrechtliche Vorgaben des Finanzministeriums, insbesondere Minderausgaben, im jeweiligen Haushaltsjahr keine entsprechenden Zahlungen zuließen, erhielt der Geologische Dienst kein Entgelt. Der zum Jahresende jeweils bestehende Leistungsüberhang wurde in den folgenden Jahren nach Fertigstellung der einzelnen Teilaufträge sukzessiv gegenüber dem MUNLV abgerechnet. Seit dem 1. Januar 2001 erhöhte sich damit der Bestand aller fertigen und unfertigen Leistungen zum 31. Dezember 2004 von rd. 384 T € auf über 2 Mio. €.

27.2.4 Rechnungslegung

Der Geologische Dienst erwirtschaftete bislang nur negative Betriebsergebnisse, die sich für den Zeitraum 2001 bis 2004 auf insgesamt rd. 9.047 T € beliefen. Mehr als ausgeglichen wurden diese negativen Betriebsergebnisse durch gesonderte Zuführungen für den Mietaufwand in Höhe von rd. 4.205 T € und den Saldo aus den Zuführungen für die Grundleistungen in Höhe von rd. 9.366 T €. Die Jahresüberschüsse der Jahre 2001 bis 2004 von insgesamt rd. 3.914 T € sind durch die Zuführungen des Landes entstanden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass der Jahresüberschuss 2004 sich um die nach Handelsrecht zu bildende Rückstellung für Altersteilzeit in Höhe von 615 T € auf rd. 635 T € verringerte.

Die Jahresüberschüsse der Geschäftsjahre 2001 bis 2003 wurden annähernd hälftig an den Landeshaushalt in Höhe von insgesamt 1,5 Mio. € abgeführt. Der verbleibende Gewinn wurde in die Rücklagen eingestellt.

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-

ziellen Erfolgs oder konkrete betriebswirtschaftliche Kennzahlen ebenso verzichtet wie auf Zielgrößen zur Beschreibung der Leistungsaufträge.

Nach Auffassung des LRH sollten die aufgezeigten strukturellen Probleme des Geologischen Dienstes zum Anlass genommen werden, zunächst die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der wahrgenommenen Aufgaben grundlegend zu verbessern und ggf. ganzheitlich neu zu gestalten. In Bezug auf eine effiziente Verwendung von Haushaltsmitteln sollte deshalb auch der Aufgabenabgrenzung insbesondere zur Umwelt-, Vermessungs- und Bergverwaltung nachgegangen werden. Hierbei ist beispielsweise auch zu prüfen, ob und in welchem Umfang Aufgaben künftig anderen Ressorts zugewiesen werden sollten, inwieweit Aufgaben eigenständig wahrgenommen werden sollen und ob von anderen Landesbetrieben Aufgaben ganz oder teilweise übernommen werden können.

27.4 Stellungnahme des MWME

Das MWME hat in einer ersten Stellungnahme vom 02. Februar 2006 ausgeführt, dass der Geologische Dienst als neutrales geowissenschaftliches Kompetenzzentrum für untergrundbezogene Fragestellungen weiterhin landesweit der Wirtschaft, dem Mittelstand, der Wissenschaft, der Verwaltung und allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen müsse. Er stelle einen wichtigen Standortvorteil für das Land NRW dar. In Bezug auf die Organisationsform stehe der volkswirtschaftliche Mehrwert, der durch die Arbeiten und Ergebnisse des Geologischen Dienstes der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werde, im Vordergrund. Seine geowissenschaftliche Kompetenz und Neutralität könne die wirtschaftlich sinnvollen Ansprüche an eine landesweit standardisierte Wertschöpfungskette garantieren.

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

Das Prüfungsverfahren dauert noch an.

28 Prüfung eines Investitionszuschusses im Dienstleistungsgewerbe

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg hat im Auftrag des Landesrechnungshofs einen Investitionszuschuss zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsgewerbe geprüft. Obwohl ein vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebenes Gutachten die erheblichen Risiken des Investitionsvorhabens aufzeigte, wurde die Förderung in Höhe von 4,6 Mio. € aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms gewährt. Nach rund 21 Monaten wurde der Betrieb eingestellt. Alle Beschäftigten wurden nach und nach entlassen.

28.1 Investitionsvorhaben

Die 1997 gegründete A-GmbH befasste sich im Wesentlichen mit der Vorbereitung, dem Betrieb und der Vermarktung eines Musicals. Die Stadt, in der das Musical zur Aufführung kam, beteiligte sich über ihre B-GmbH mit 24,5 v. H. an der A-GmbH. Zur Errichtung des Musicaltheaters beantragte die A-GmbH am 6. März 1998 einen Zuschuss in Höhe von 4,6 Mio. €¹⁴⁴ nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen (RWP). Mit einem Investitionsvolumen von rd. 34,1 Mio. € sollten 173 Dauerarbeitsplätze und 2 Ausbildungsplätze geschaffen werden.

¹⁴⁴ Die Beträge in DM wurden in € umgerechnet und gerundet.

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 MWME¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁵ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

Das Förderreferat wies im Vermerk vom 5. August 1999 an den für den Bereich Wirtschaft zuständigen Staatssekretär auf bereits bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten und Insolvenzen anderer Musicalprojekte in NRW hin. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sollte deshalb ein Gutachten zu der Frage vorlegen, ob sich das Investitionsvorhaben über den nach dem RWP vorgeschriebenen fünfjährigen Bindungszeitraum behaupten werde. In dem als „persönlich und vertraulich“ gekennzeichneten Gutachten vom 11. August 1999 zeigten die Wirtschaftsprüfer die existenziellen Risiken des Vorhabens auf. Nach Auffassung der Gutachter war es zweifelhaft, ob sich das Musical bei Eintritt der „worst case“-Annahmen über einen Zeitraum von 5 Jahren halten würde. Die Gutachter wiesen ausdrücklich auf die Einschätzung der Betreiber hin, nach der ein Ausbleiben der Fördermittel zur Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens führen würde. Sie zweifelten zudem die Fähigkeit der Gesellschafter an, das notwendige „Commitment“ mitzubringen, „das für das Wagnis zwingend nötig“ sei, um die „angesichts der hohen Risiken“ erforderlichen Änderungen an der Konzeption vorzunehmen. Für das Gutachten zahlte das MWME rd. 58.000 €.

Nach den Förderrichtlinien entscheidet das MWME bei Zuschussanträgen der hier in Rede stehenden Art und Höhe nach vorheriger Beratung im Landeskreditausschuss. Das MWME bewilligte am 17. August 1999 den beantragten Investitionszuschuss von rd. 4,6 Mio. €, ohne zuvor den Landeskreditausschuss eingeschaltet zu haben. Die Gründe für die Entscheidung, den Investitionszuschuss trotz der offenkundigen Risiken zu gewähren, waren nicht dokumentiert.

Auf Veranlassung des MWME sagte die damalige Investitionsbank NRW (heute NRW.BANK) über die Hausbank der A-GmbH den beantragten Investitionszuschuss von rd. 4,6 Mio. € zu. Die B-GmbH wurde gesamtschuldnerisch mitverpflichtet. Nach etwas mehr als einem Monat wurde

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.

28.3 Stellungnahme des MWME

In seiner Stellungnahme vom 1. September 2005 führt das MWME aus, die Förderentscheidung vom 16. August 1999 sei nach Auswertung des Gutachtens und Abwägung aller Gesichtspunkte mit der vorgesehenen Besicherungsregelung getroffen worden. Aufgrund der Ministerentscheidung sei der Förderantrag nicht dem Landeskreditausschuss zur Beratung vorgelegt worden.

Die NRW.BANK hat die Rückforderung auf Veranlassung des MWME gegenüber der B-GmbH geltend gemacht. Die Zahlung steht noch aus.

Der Schriftwechsel mit dem MWME dauert an.

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)¹⁴⁶ der Investitionszuschuss bewilligt worden¹⁴⁷, erfolgt entsprechend dem Antragsverfahren auch die Abwicklung des Investitionszuschusses im so genannten Hausbankenverfahren. Danach sagt zunächst die NRW.BANK¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁶ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

¹⁴⁷ Bei Vorhaben unter 2,5 Mio. € Investitionssumme von der zuständigen Bezirksregierung.

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

Aufgabe der Hausbank bei der Abwicklung des Investitionszuschusses ist insbesondere, die zweckentsprechende und fristgerechte Verwendung der Zuschüsse zu überwachen. Sie hat den vom Zuschussempfänger vorzulegenden Verwendungsnachweis zu prüfen, gegenüber der NRW.BANK dessen Richtigkeit zu bestätigen und den Zuschuss abzurechnen. Die Einzelheiten sind in den Allgemeinen Bedingungen für Investitionszuschüsse aus dem RWP geregelt, die Bestandteil der Zusage sind. Ergeben Prüfungen¹⁴⁹ der abgerechneten Investitionszuschüsse, dass Zuschussmittel an das Land zurückzuzahlen sind, z. B. weil Zuschussempfänger die Mittel nicht zweckentsprechend oder für nicht förderfähige Aufwendungen verwendet haben, schließt sich folgendes Verfahren an:

Das MWME oder die zuständige Bezirksregierung veranlasst über die NRW.BANK, dass die Hausbank den Zuschussempfänger auffordert, den Zuschuss ganz oder teilweise zurückzuzahlen. Kommt der Zuschussempfänger dieser Aufforderung nicht nach, hat die Hausbank die Rückforderungsansprüche ggf. auch vor den Zivilgerichten zu verfolgen. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens besteht für die Hausbank kein Prozesskostenrisiko, da sich das Land vertraglich verpflichtet hat, die Auslagen zu erstatten, die für die gerichtliche Verfolgung bei der Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen entstehen. Sollte die Hausbank in dem Rechtsstreit gegen den Zuschussempfänger unterliegen, stellt sich für die NRW.BANK die Frage des Regresses gegen die Hausbank. Entstehen hieraus der NRW.BANK Prozesskosten, hat diese ebenfalls das Land zu tragen.

- 29.2** Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) prüfen im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) Zuschüsse zu gewerblichen Investitionsvorhaben nach dem RWP. Die von den RPÄ bisher geprüften 291 Fälle zeigen eine hohe Fehlerquote des Hausbankenverfahrens. So ergaben sich

¹⁴⁹ Siehe auch Jahresberichtsbeitrag Nr. 15 „Unabhängige Stelle EFRE“.

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-

mationspflichten aber zurück. Die NRW.BANK prüft den Regress gegen die Hausbank. Die übrigen noch ausstehenden Rückforderungen in Höhe von rd. 9,1 Mio. € sowie auch künftige Rückforderungen können zu weiteren Klageverfahren führen.

Da die Hausbanken die Prozesse eigenverantwortlich führen und daher ihr Klagevorbringen nicht dem Einfluss des Landes unterliegt, hat der LRH dem MWME vorgeschlagen, dass die NRW.BANK rechtshängigen Verfahren als Nebenintervenient gemäß § 66 der Zivilprozessordnung (ZPO) beitrifft, auch wenn hierdurch Anwaltskosten anfallen. Der Nebenintervenient ist nach § 67 ZPO berechtigt, Angriffs- und Verteidigungsmittel geltend zu machen und alle Prozesshandlungen wirksam vorzunehmen. Bei einem sich ggf. anschließenden Regress der NRW.BANK gegen die Hausbank ist zu bedenken, dass in diesem Verfahren die Darlegungs- und Beweislast bei der klagenden NRW.BANK liegt.

Der LRH hält die Abwicklung von Investitionszuschüssen im Hausbankenverfahren für aufwändig, wenig effizient und für die Beteiligten kostenintensiv. Es wird außer in NRW in keinem anderen Land praktiziert. Dieses Verfahrens bedürfte es nicht, wenn das Land die Möglichkeiten des Verwaltungsverfahrens nutzen würde, die der NRW.BANK aufgrund des Umstrukturierungsgesetzes¹⁵⁰ eröffnet wurden. Der LRH hat deshalb empfohlen, dass die NRW.BANK künftig die Zuschüsse unmittelbar an die Zuschussempfänger durch Verwaltungsakte in Form von Zuwendungsbescheiden gewährt. Soweit Zuschussmittel zurückzuzahlen sind, könnte die NRW.BANK diese unmittelbar vom Zuschussempfänger durch Verwaltungsakt zurückfordern. Dem Zuschussempfänger stünden hiergegen die im Verwaltungsverfahren üblichen Rechtsmittel, wie Widerspruch und ggf. Klage vor dem Verwaltungsgericht, zu. Zu den Kosten ist anzumerken, dass vor dem Verwaltungsgericht kein Vertretungszwang besteht; An-

¹⁵⁰ Gesetz zur Umstrukturierung der Landesbank Nordrhein-Westfalen zur Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 16. März 2004, GV.NRW. S. 126.

waltskosten 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.

30 Investitionszuschuss und Landesbürgschaft an eine Gesellschaft

Einer Gesellschaft wurde für ein Investitionsvorhaben zur Schaffung von 247 Dauerarbeitsplätzen ein Investitionszuschuss nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm in Höhe von 2,5 Mio. € gewährt. Kurz darauf übernahm das Land zusätzlich für das inzwischen erheblich reduzierte Investitionsvorhaben eine Bürgschaft zur Absicherung der Kredite der finanzierenden Bank. Dabei wurde nunmehr von 152 zu schaffenden Arbeitsplätzen ausgegangen.

Der Landesrechnungshof moniert, dass nicht alle Fakten, die dem Wirtschaftsministerium aus der Abwicklung des Investitionszuschusses bekannt waren, in das Bürgschaftsverfahren eingeflossen sind und das Investitionsvorhaben mit der Bürgschaft erneut gefördert wurde, obwohl der ursprünglich geplante volkswirtschaftliche Nutzen der Maßnahme nicht eingetreten war.

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.

30.1 Der Landesrechnungshof (LRH) hat aufgrund der Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Münster folgendes festgestellt:

Am 6. Dezember 2000 sagte die NRW.BANK¹⁵¹ der A-Gesellschaft für das mit einem Investitionsvolumen von rd. 56 Mio. €¹⁵² vorgesehene Investitionsvorhaben – Errichtung einer Sportanlage in einer geschlossenen Halle

¹⁵¹ Vor dem 31. März 2004: Investitions-Bank NRW; nachfolgend wird auch für die Vergangenheit einheitlich die Bezeichnung NRW.BANK verwendet.

¹⁵² DM-Beträge wurden in € umgerechnet und gerundet.

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 (MWME¹⁵³) 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.

¹⁵³ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

Das Schreiben der NRW.BANK vom 8. Februar 2001 hatte das MWME nicht zum Anlass genommen, die im Bürgschaftsverfahren abgegebene Stellungnahme zu modifizieren.

Nach Ziffer 6 der Bürgschaftsrichtlinien hat die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft insbesondere die Anträge zu begutachten und die Bürgschaftsübernahmen vorzubereiten. In ihrem Gutachten, das dem Bürgschaftsausschuss als Sitzungsvorlage diente, verzichtete die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wegen der in dem reduzierten Vorhaben der A-Gesellschaft gesehenen hohen Risiken darauf, einen Entscheidungsvorschlag für die Bürgschaftsübernahme vorzubereiten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ging dabei von 152 zu schaffenden Vollzeit-arbeitsplätzen und einem Investitionsvolumen in Höhe von 25,1 Mio. € aus.

Nach Erörterung empfahl der Bürgschaftsausschuss in seiner Sitzung am 26. April 2001 dem FM die Übernahme der 80 %igen Ausfallbürgschaft. Grundlage für die Empfehlung war auch die positive Stellungnahme des MWME. Das FM bewilligte die Bürgschaft; die Bürgschaftserklärung datiert vom 5. Juli 2001.

Rund 5 Monate später, im Dezember 2001, rechnete die A-Gesellschaft für das am 7. Januar 2001 beendete Investitionsvorhaben im Verwendungsnachweis Ausgaben in Höhe von insgesamt 25,6 Mio. € ab. Die A-Gesellschaft gab an, für das Jahr 2001 durchschnittlich 118 Dauerarbeitsplätze geschaffen zu haben, wobei diese überwiegend mit männlichen Arbeitskräften besetzt worden seien.

Das MWME erkannte der Maßnahme aufgrund des „innovativen Charakters“ und der „vorhandenen besonderen arbeitsmarktlichen Bedeutung des Vorhabens für die Region“ weiterhin einen besonderen Struktureffekt zu. Der Fördersatz in Höhe von 18 v. H. wurde aufrechterhalten.

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 Durchführungserlass¹⁵⁴ 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.

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

30.2 Das Land hat somit im Ergebnis für die Schaffung von 27,8 Arbeitsplätzen mehr als 7,2 Mio. € bereitgestellt. Der LRH hat moniert, dass nicht alle Fakten, die dem MWME aus der Abwicklung des Investitionszuschusses bekannt waren, in das Bürgschaftsverfahren eingeflossen sind und das Investitionsvorhaben mit der Bürgschaft erneut gefördert wurde, obwohl der ursprünglich geplante volkswirtschaftliche Nutzen der Maßnahme nicht eingetreten war.

So habe das MWME die in seiner Stellungnahme genannten Relationen zwischen Investitionshöhe und Anzahl von Vollzeitarbeitsplätzen zur Höhe der Landesförderungen gegenüber dem FM und dem Bürgschaftsausschuss nicht berichtigt. Auch sei nicht dokumentiert gewesen, ob das MWME die Rückforderung bzw. die Belassung des Zuschusses geprüft habe, als das Investitionsvorhaben erheblich reduziert worden sei. Insbesondere hätte der Frage nachgegangen werden müssen, ob sich das reduzierte Vorhaben langfristig am Markt behaupten könne und ob die erforderliche Nachhaltigkeit der reduzierten Maßnahme noch gegeben sei.

Zudem hat der LRH beanstandet, dass das Wirtschaftsministerium für die Maßnahme den erhöhten Fördersatz in Höhe von 18 v. H. weiterhin aufrechterhalten habe, obwohl die A-Gesellschaft die Prämisse, die mit dem Investitionsvorhaben zu schaffenden Dauerarbeitsplätze überwiegend mit Frauen zu besetzen, zu keinem Zeitpunkt erfüllt habe. Auch zum 31. Dezember 2004 habe nach den Angaben der A-Gesellschaft der Anteil der weiblichen Arbeitskräfte an den insgesamt 69 besetzten Arbeitsplätzen nur 35 v. H. betragen. Insoweit hätten die notwendigen Konsequenzen gezogen werden müssen.

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

hin, dass eine mögliche Rückforderung des Investitionszuschusses nach der Gewährung der Bürgschaft höchstwahrscheinlich den Ausfall der durch das Land gewährten Finanzierungshilfe durch eigenes Handeln bedeutet hätte.

Im Hinblick auf die Mobilisierung privaten Kapitals bleibt aus Sicht des LRH festzuhalten, dass die A-Gesellschaft die in Rede stehenden Finanzierungsmittel bereits im Rahmen des Zuschussverfahrens in ihrem Finanzierungsplan ausgewiesen hatte.

Hinsichtlich der Belassung des erhöhten Fördersatzes vermisst der LRH, dass ein vergleichbar bedeutsames Ziel, das mit der Maßnahme nach Wegfall der Frauenarbeitsplätze gefördert werden sollte, vom MWME bisher nicht genannt worden sei.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

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

bereits 1983 abgeschlossene Baumaßnahme (Arbeiten am Talsperrengrundablass) rd. 220.000 DM (rd. 114.000 €) in den Verwendungsnachweis (VN) eingestellt. Die Bezirksregierung (BR) hatte alle Ausgaben bei der Prüfung des VN als zuwendungsfähig anerkannt.

Der LRH bat die BR in seinen PM vom 29.03.1999, die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben von den Gesamtausgaben abzusetzen, den Verwendungsnachweis erneut zu prüfen und dem LRH das Ergebnis mitzuteilen. Die BR berichtete am 02.11.1999, dass sie die Ausgaben für die provisorischen Einrichtungen und die Tropfkörperanlage anteilig zurückfordern werde. Den Betrag in Höhe von knapp 22.000 DM (rd. 11.000 €) zahlte der Wasserverband am 05.09.2001 zurück. Die BR erließ am 07.09.2001 einen Festsetzungsbescheid zur Verzinsung dieses Rückforderungsbetrages.

Die BR berichtete weiter, dass das damalige Ministerium für Umweltschutz, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) der Förderung der bereits 1983 durchgeführten Arbeiten am Talsperrengrundablass nachträglich zugestimmt habe. Auf Nachfrage des LRH widersprach das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) dieser Darstellung. Damit konfrontiert, erklärte die BR mit Bericht vom 28.11.2002, sie wolle gleichwohl die Rückforderung nicht betreiben.

Der LRH beanstandete dies und bat die BR, die Frage zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 84 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes im vorliegenden Fall erfüllt seien. Danach hat ein Beamter, der vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Pflichten verletzt, seinem Dienstherrn den hieraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Erst jetzt - 05.12.2002 - erließ die BR den Rückforderungsbescheid in Höhe von 178.148,53 DM (91.085,56 €).

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

Wasserverbandes auf Erlass der Forderungen läge dem MUNLV bereits seit dem 09.01.2004 vor.

Der LRH hat im Rahmen der Anhörung nach § 98 LHO erklärt, dass weder aus den Akten noch aus den Ausführungen des MUNLV Gründe ersichtlich seien, die einen Erlass der seit mehr als zwei Jahren gerichtlich festgestellten Forderungen des Landes rechtfertigen könnten.

Der LRH hat sein Befremden über die unzureichende Bearbeitung des Verfahrens, die unvollständige und falsche Unterrichtung des LRH und die unterlassene Vollstreckung der Forderungen geäußert. Er sieht zudem vor einer Entscheidung über den Erlass der Forderungen noch erheblichen Bedarf an weiterer Sachverhaltsaufklärung.

Der Schriftverkehr dauert an.

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.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen für den Hochwasserschutz geprüft und die Ergebnisse seiner Prüfung dem Ministerium mit Entscheidung vom 27.09.2004 mitgeteilt.

32.2 Deichverteidigungswege

Die Gestaltung und der Bau von Flussdeichen richten sich nach der DIN 19712 sowie nach einem Merkblatt des Deutschen Verbandes für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. In NRW ist zudem für den Hochwasserschutz am Rhein für das Land NRW ein besonderes Deichprofil entwickelt worden, welches Konstruktionsmerkmale für den Deichbau enthält (Rheindeich-Regelprofil 1989). Hiernach ist zur Gefahrenabwehr bei Hochwasser ein Deichverteidigungsweg auf einer landseitigen Berme, einem Absatz in der Böschung zwischen Deichkrone und Deichfuß, einzurichten. Auf der Deichkrone sollen keine Wege angelegt werden, um zu vermeiden, dass von Hochwasser aufgeweichte Deiche durch den Einsatz schwerer Fahrzeuge zusätzlich beansprucht und beschädigt werden. Da bei Hochwasser Deichschäden nahezu immer auf der Landseite auftreten, ist deren Verhinderung oder Beseitigung nur vom landseitigen Deichfuß aus möglich.

Deich- und Dammbauten sind technische Schutzbauwerke. Nach § 111a Landeswassergesetz (LWG) sind bestimmte Handlungen auf den Deichen, wie z. B. das Fahren und Reiten, außer auf den dafür zugelassenen Flächen, untersagt. Die Deichverteidigungswege dienen ausschließlich der Deichunterhaltung und der Deichverteidigung im Hochwasserfall.

Der LRH hat in zwei Fällen festgestellt, dass neben dem Deichverteidigungsweg auf der landseitigen Berme jeweils ein weiterer Weg als Rad- und Wanderweg auf der Deichkrone angelegt und gefördert wurde, der

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 vomwendungszweck 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.

Mit Schreiben vom 06.03.2006 vertritt das Ministerium nunmehr die Auffassung, nur wenn der Überwachungsweg ausschließlich als Rad- oder Wanderweg genutzt werde, müsse die Gemeinde neben der Verkehrssicherung auch die Ausgaben der zusätzlichen Befestigung, Beschilderung usw. übernehmen. Dies würde bei der Prüfung der Verwendungsnachweise berücksichtigt.

Die Meinungsänderung des Ministeriums ist nicht begründet und daher nicht nachvollziehbar. Der LRH hat das Ministerium deswegen aufgefordert, die BR anzuweisen, diese Ausgaben von der Förderung auszuschließen.

32.3 Planfeststellungen

Der LRH hat festgestellt, dass Zuwendungsempfänger in den Finanzierungsanträgen auch Ausgaben für Baumaßnahmen geltend gemacht hatten, die zwar im Planfeststellungsbeschluss ausgewiesen waren, nach den Förderrichtlinien jedoch nicht zuwendungsfähig sind. Die Bewilligungsbehörden erkannten diese Ausgaben gleichwohl regelmäßig als zuwendungsfähig an.

Nach § 31 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) bedürfen Deich- und Dammbauten einer Planfeststellung, in einzelnen Fällen einer Plangenehmigung. Der Planfeststellungsbeschluss beinhaltet neben den wasserrechtlichen Regelungen auch andere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen oder Zustimmungen.

In den Planfeststellungsverfahren wird der Umfang der Baumaßnahmen verbindlich festgelegt. Die Bewilligungsbehörden sind jedoch nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet, im Einzelfall zu prüfen,

ob bzw. inwieweit die Ausgaben nach den maßgeblichen Förderbestimmungen zuwendungsfähig sind.

Mit Schreiben von November 2004 hat das Ministerium mitgeteilt, es habe die Bewilligungsbehörden darauf hingewiesen, bei der Prüfung der Verwendungsnachweise darauf zu achten, dass unabhängig vom Planfeststellungsbeschluss nur Maßnahmen gefördert werden, die den Förderrichtlinien entsprechen.

In seiner Stellungnahme vom 06.03.2006 führt das Ministerium hingegen aus, mangels detaillierter Beschreibung in den Förderrichtlinien sei alles zuwendungsfähig, was nach den Vorgaben des WHG, des LWG und anderer Gesetze zwingend zur Durchführung der Maßnahmen erforderlich sei. Nicht förderfähig wären nur die ausdrücklich in den Förderrichtlinien als solche bezeichneten Ausgaben.

Dieser Auffassung kann der LRH nicht folgen. Eine uneingeschränkte Zuwendungsfähigkeit aller Maßnahmen, die in einem räumlichen und funktionellen Zusammenhang mit dem Vorhaben oder dessen Folgemaßnahmen stehen, wenn sie nach Größe und Ausstattung unabweisbar sind, ist nicht gegeben. Vielmehr sind nur Maßnahmen zuwendungsfähig, die dem Hochwasserschutz dienen; Maßnahmen, die zur Unterhaltung der Deichanlagen bestimmt sind oder zugunsten Dritter ausgeführt werden, gehören nicht dazu. Die pauschale Erklärung, nur die ausdrücklich als nicht zuwendungsfähig bezeichneten Ausgaben seien von der Förderung auszuschließen, reicht nicht aus.

Am Beispiel nachfolgender Fälle wird deutlich, dass Ausgaben für Maßnahmen gefördert wurden, die im Rahmen des Hochwasserschutzes nicht zuwendungsfähig sind.

32.3.1 Verblendung einer Hochwasserschutzmauer

Eine Hochwasserschutzmauer wurde in einem Teilbereich wasserseitig mit Basaltsteinen und landseitig mit einem Klinkermauerwerk verblendet. Hierfür wurden insgesamt rd. 200.000 € aufgewendet. Die Verblendung ist Bestandteil der Plangenehmigung, die die BR nach § 31 Abs. 3 WHG erteilte.

Die Verblendung der Hochwasserschutzmauer dient der städtebaulichen Gestaltung der Uferpromenade und hat keine eigenständige Funktion für den Hochwasserschutz. Nach den Förderrichtlinien sind die Ausgaben hierfür deshalb nicht zuwendungsfähig und von einer Förderung aus Mitteln des Hochwasserschutzes auszuschließen. Gleichwohl hat die BR die Ausgaben in die Förderung einbezogen.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, eine Hochwasserschutzwand sei grundsätzlich als eine unteilbare Einheit anzusehen. Eine Aufteilung in einen wasserbaulich notwendigen statischen Kern und eine städtebaulich notwendige optische Gestaltung sei nicht praktikabel. Daher sei eine Hochwasserschutzwand auch in ihrer Gesamtheit aus Mitteln des Wasserbaus förderfähig.

Der LRH kann den Ausführungen nicht zustimmen. Ausgaben für eine Verschönerung oder optische Anpassung einer Betonmauer aus Gründen des städtebaulichen Erscheinungsbildes dienen nicht dem Schutz der Allgemeinheit gegen Hochwasser und sind als abgrenzbare Ausgaben aus dem Förderprogramm für den Wasserbau nicht förderfähig.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die BR zu veranlassen, die Zuwendung um die Ausgaben für die Verblendung der Hochwasserschutzmauer anteilig zu mindern.

32.3.2 Schafstall

Im Zuge einer Deichbaumaßnahme wurde ein Schafstall errichtet, den die BR nach § 31 WHG im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens genehmigte. Die im Schafstall untergebrachten Schafe werden zur Deichunterhaltung eingesetzt, um dauerhaft eine dichte Grasnarbe bei guter Bodenverdichtung zu erhalten. Nach den Förderrichtlinien sind Ausgaben für die Deichunterhaltung nicht zuwendungsfähig. Gleichwohl erkannte die BR die Ausgaben von rd. 600.000 € für den Bau des Schafstalles unter Hinweis auf den Planfeststellungsbeschluss an, der über Notwendigkeit, Umfang und Ausstattung entschieden habe. Das Ministerium vertrat zudem im weiteren Schriftverkehr die Auffassung, es handele sich bei dem Schafstall um ein förderfähiges Betriebsgebäude.

Dem kann der LRH nicht folgen. Der Schafstall ist entsprechend seiner Nutzung kein Betriebsgebäude, sondern ein landwirtschaftliches Nutzgebäude. Die BR ist zudem zuwendungsrechtlich verpflichtet, im Einzelfall zu prüfen, ob die der Planfeststellung folgenden Bauausgaben nach den maßgeblichen Förderbestimmungen zuwendungsfähig sind.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die BR aufzufordern, im Rahmen der noch ausstehenden Prüfung des Verwendungsnachweises die Zuwendung um die Ausgaben für den Schafstall anteilig zu mindern.

32.4 Vergabeverfahren

Für alle Vergabeverfahren gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In jedem Vergabeverfahren hat so viel Wettbewerb wie möglich zu herrschen. Daher sieht § 3 Nr. 2 der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), die von den ZE zu beachten ist, als Regelfall die Öffentliche Ausschreibung vor.

Der LRH hat in mehreren Fällen festgestellt, dass ZE die Vergabegrundsätze nicht beachtet und insoweit gegen die Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen verstoßen hatten.

In dem Runderlass des Finanzministeriums (FM) vom 18.12.2003, - I 1 - 0044 - 3/8 (MBI. NRW. 2005, S. 1310) - wird das Vorgehen der Verwaltung bei einem schweren Vergabeverstoß geregelt. Bei den vom LRH beanstandeten Vergaben, bei denen ohne die im Regelwerk zugelassenen Sachgründe anstelle von Öffentlichen jeweils Beschränkte Ausschreibungen durchgeführt wurden, handelt es sich in jedem Einzelfall um einen schweren Verstoß gegen die Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen, bei dem grundsätzlich ein Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung angezeigt ist.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die aufgetretenen Fehler durch geeignete Maßnahmen künftig zu vermeiden und die Bewilligungsbehörden anzuhalten, bei der Gewährung von Zuwendungen alle ZE zur Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen zu verpflichten. Das Ministerium hat die BR auf die Einhaltung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen hingewiesen. In den Einzelfällen hat der LRH gebeten, nach den Grundsätzen des FM-Erlasses vom 18.12.2003 über die Rücknahme des Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung der Zuwendung zu entscheiden und das Ergebnis mitzuteilen.

Im Schreiben vom 06.03.2006 hat das Ministerium dann pauschal behauptet, die Prüfungsfeststellungen des LRH unterstellten, bei den Vergabeverfahren hätten keine Gründe für das Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung vorgelegen. Die gewählte Vergabeart sei VOB-konform und zulässig gewesen, da die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise hätte ausgeführt werden können. Daher gingen die Hinweise des LRH auf den Erlass des FM ins Leere. Der LRH habe auch nicht die Kompetenz,

die "von der VOB sanktionierten Spielräume der VOB oder der Vergabeverfahren zum Nachteil der Zuwendungsempfänger einschränken zu können".

Der LRH hat diese Auffassung zurückgewiesen. In den Prüfungsmitteilungen hat der LRH detailliert dargelegt, dass bei den Vergabeverfahren keine Gründe für das Abweichen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung vorgelegen haben; insoweit erwartet er hierzu die Stellungnahme des Ministeriums bei Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalles.

Nachfolgend wird ein kennzeichnender Beispielfall dargestellt:

Eine Gemeinde hatte einen Auftrag in Höhe von rd. 6,0 Mio. € zur Sanierung und Erhöhung des Rheindeiches in einem europaweiten Nichtoffenen Verfahren, das der Beschränkten Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb entspricht, vergeben.

Nach den Vergabevorschriften ist dieses Verfahren u. a. nur dann zulässig, wenn die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise ausgeführt werden kann, besonders wenn außergewöhnliche Zuverlässigkeit oder Leistungsfähigkeit (z. B. Erfahrung, technische Einrichtungen oder fachkundige Arbeitskräfte) erforderlich sind.

Diese Kriterien sind nach Auffassung des LRH bei einem Deichbau nicht generell erfüllt, zumal nach § 8 Nr. 3 VOB/A auch bei einer Öffentlichen Ausschreibung von den Unternehmern entsprechende Eignungsnachweise im Hinblick auf Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verlangt werden können.

Der Schriftwechsel dauert an.

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 Einnahmen erzielt werden, da sich allein die Buchwerte der Gebäude bereits auf über 3 Mio. € belaufen.

Der Landesbetrieb Wald und Holz NRW will zu der Frage, welche Forstdienstgehöfte entbehrlich sind, erst Stellung nehmen, wenn die ausstehende Entscheidung über seine künftige Organisationsstruktur gefallen ist.

33.1 Gegenstand der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2004 die Einnahmen und Ausgaben für die von der Landesforstverwaltung bewirtschafteten Liegenschaften geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung lag dabei auf den sog. Forstdienstgehöften.

Forstdienstgehöfte bestehen aus einem Wohnhaus mit Dienstzimmer und zum Teil weiteren Räumlichkeiten, z. B. Stallgebäuden, Geräteräumen, Kühlräumen für erlegtes Wild oder Ausbildungsräumen. Sie dienen u. a. als Meldestelle für Waldbrände, Wild- und sonstige Unfälle sowie als Anlaufstelle für Holzkäufer, Waldbesucher und -arbeiter, Unternehmer, Jagdgäste und Wildbretkunden. Eine Reihe von Forstdienstgehöften liegt im

Wald bzw. am Waldrand; viele befinden sich auch in oder am Rand von Ortschaften.

Nach der „Vorschrift über die Gebäudeverwaltung und die Nutzung von Gebäuden in der Landesforstverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen“ (GBV 83) kann einem Forstbetriebsbeamten mit Dienstbezirk (Forstrevierleiter) eine Dienstwohnung, d. h. ein Forstdienstgehöft, zugewiesen werden, sofern er mindestens eine Fläche von insgesamt 400 ha Staatswald zu bewirtschaften hat.

Die 35 Forstamtsbezirke der Landesforstverwaltung waren zum Zeitpunkt der Prüfung in insgesamt 358 Forstbetriebsbezirke (Forstreviere) unterteilt. Von diesen 358 Revieren verfügten 99 Reviere über Staatswaldflächen. In 89 der 99 Forstreviere mit Staatswaldflächen war ein Forstdienstgehöft vorhanden. Davon waren zum vorgenannten Zeitpunkt 84 Forstdienstgehöfte Revierleitern als Dienstwohnungen zugewiesen; die übrigen fünf Forstdienstgehöfte waren anderweitig vermietet oder standen leer.

Mit Entscheidungen vom Juni 2005 hat der LRH dem Landesbetrieb Wald und Holz NRW und dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Hierauf haben der Landesbetrieb und das Ministerium jeweils im November 2005 geantwortet. Im März 2006 sind Folgeentscheidungen des LRH gegenüber dem Landesbetrieb und dem Ministerium ergangen.

33.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des LRH

33.2.1 Einnahmen und Ausgaben für Forstdienstgehöfte

Für die von Revierleitern bewohnten 84 Forstdienstgehöfte erzielte das Land im Jahr 2004 Einnahmen aus Dienstwohnungsvergütungen in Höhe von insgesamt rd. 400.000 €. Die von den Oberfinanzdirektionen ermittelten örtlichen Mietwerte für diese 84 Forstdienstgehöfte betragen im Jahr 2004 insgesamt rd. 585.000 €. Die Dienstwohnungsvergütungen beliefen sich somit auf rd. 68 v. H. der örtlichen Mietwerte.

Ausgaben des Landes für die Forstdienstgehöfte wurden vor allem für kleinere Unterhaltungsarbeiten getätigt. Die Unterhaltungsausgaben des Jahres 2004 für die vorgenannten 84 Forstdienstgehöfte insgesamt hat der LRH überschlägig auf rd. 850.000 € geschätzt.

Den Einnahmen aus Dienstwohnungsvergütungen für die von Revierleitern bewohnten 84 Forstdienstgehöfte von rd. 400.000 € standen demnach um rd. 450.000 € höhere Unterhaltungsausgaben gegenüber.

33.2.2 Notwendigkeit von Forstdienstgehöften

Der LRH hat dem Landesbetrieb mitgeteilt, dass nach seiner Auffassung Forstdienstgehöfte – insbesondere angesichts der durch sie verursachten finanziellen Belastung – nur noch dort vorgehalten werden sollten, wo dies aus zwingenden forstbetrieblichen Gründen unerlässlich ist.

Zur Begründung hat der LRH ausgeführt, dass es den Revierleitern in der Regel möglich sein dürfte, privaten Wohnraum in ihrem jeweiligen Dienstbezirk oder zumindest in räumlicher Nähe zum Dienstbezirk zu beziehen. Die im Hinblick auf die Funktion als Meldestelle wichtige reviernahe Präsenz könne ein Revierleiter somit grundsätzlich auch von einer privaten Wohnung aus oder, während der üblichen Dienstzeiten, möglicherweise

vom Forstamt aus sicherstellen; entsprechendes gelte auch für die Funktion als Anlaufstelle. Im Übrigen verfüge ein Revierleiter über einen Dienstwagen bzw. einen auch dienstlich genutzten Pkw sowie über moderne Kommunikationsmittel, so dass er mobil und – unabhängig vom Wohnsitz – erreichbar sei.

Das (weitere) Vorhalten eines Forstdienstgehöftes könne nach Meinung des LRH jedoch zum einen dann gerechtfertigt sein, wenn dort besondere Räumlichkeiten bzw. Einrichtungen, wie z. B. Geräteräume, Kühl- oder Ausbildungsräume, vorhanden seien, die für die Bewirtschaftung der Staatswaldflächen erforderlich seien und nicht anderweitig bereitgestellt werden könnten. Zum anderen könne das Wohnen des Revierleiters gerade am Standort des Forstdienstgehöftes aufgrund situationsspezifischer Besonderheiten geboten erscheinen. Dies wäre z. B. der Fall, wenn aufgrund außergewöhnlich starken Erholungsverkehrs in einem Waldgebiet erhöhte Gefahren für den Wald beständen, die eine ständige Präsenz des Revierleiters vor Ort erforderten, welche nur im Falle des Bewohnens des in diesem Gebiet gelegenen Forstdienstgehöftes gegeben sei.

Der LRH hat den Landesbetrieb darauf hingewiesen, dass ein Forstdienstgehöft grundsätzlich zu veräußern sei, sofern es nicht mehr für den Forstbetrieb benötigt werde. Dabei stehe der Umstand, dass ein Forstdienstgehöft einem Revierleiter als Dienstwohnung zugewiesen sei, einer Veräußerung nicht entgegen, da die Zuweisung jederzeit widerrufen werden könne.

Gegenüber dem Ministerium hat der LRH angeregt, die Voraussetzungen für die Zuweisung eines Forstdienstgehöftes nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen des LRH (neu) zu regeln.

33.2.3 Entbehrlichkeit vorhandener Forstdienstgehöfte

Der LRH hat für jedes der zum Zeitpunkt der Prüfung vorhandenen 89 Forstdienstgehöfte untersucht, ob es aus zwingenden forstbetrieblichen Gründen im vorstehenden Sinne weiter vorgehalten werden muss. Ferner hat er auch die Möglichkeit, durch Zusammenlegung von Forstbetriebsbezirken die Zahl der Forstdienstgehöfte reduzieren zu können, in seine Überlegungen einbezogen.

Der LRH hat dem Landesbetrieb als Ergebnis mitgeteilt, dass aus seiner Sicht mindestens 42 Forstdienstgehöfte entbehrlich sind und daher veräußert werden können. Durch den Verkauf könnten erhebliche Einnahmen erzielt werden. Die Gebäudewerte der entbehrlichen Forstdienstgehöfte summierten sich, soweit sie als Buchwerte (Stand: 01.01.2005) aus den Unterlagen der Landesforstverwaltung ermittelbar waren, auf insgesamt über 3 Mio. €, da es sich hierbei nicht um Verkehrswerte handelte und zudem die Grundstückswerte nicht berücksichtigt waren, liegen die erzielbaren Veräußerungserlöse nach Einschätzung des LRH noch deutlich über diesem Betrag.

Die Entbehrlichkeit der (mindestens) 42 Forstdienstgehöfte resultiert teilweise aus Vorschlägen des LRH zur Zusammenlegung von nach seiner Meinung zu kleinen Forstbetriebsbezirken. Aufgrund dieser Zusammenlegungen könnten ferner 20 Revierleiterstellen eingespart werden.

33.3 Weiterer Schriftwechsel

33.3.1 Stellungnahmen des Landesbetriebes und des Ministeriums

Der Landesbetrieb hat im Wesentlichen mitgeteilt, er habe den Gebäudebestand sowie die Einnahme- und Ausgabesituation bzw. die Frage der Wirtschaftlichkeit der Dienstwohnungen des Landesbetriebes noch einmal genau erhoben.

Nach den Angaben der Forstämter seien in den Jahren 2002 bis 2004 Einnahmen aus Dienstwohnungsvergütungen von insgesamt rd. 1,263 Mio. € erzielt worden, denen Ausgaben im Rahmen der kleinen Bauunterhaltung von insgesamt rd. 1,644 Mio. € gegenübergestanden hätten. Die Bauunterhaltungsausgaben für die einzelnen Forstdienstgehöfte lägen nur in sehr wenigen Fällen über den jeweiligen Einnahmen.

Für das Jahr 2005 beliefen sich die Einnahmen aus Dienstwohnungsvergütungen auf rd. 410.000 € und die örtlichen Mietwerte auf rd. 603.000 €

Der Landesbetrieb hat ferner die Auffassung geäußert, er könne dem Vorschlag des LRH, dass ein Revierleiter seine dienstlichen Aufgaben von einer privaten Wohnung aus erledigen könne, nicht folgen. Das Forstdienstgehöft sei schon immer die Anlaufstelle für die Bevölkerung gewesen, etwa für die Ausstellung eines Holzsammelscheins oder den Wildbretverkauf. Ferner müsse erlegtes Wild in eine Wildkühlzelle verbracht werden; es sei zweifelhaft, ob ein Vermieter die Installation einer solchen Zelle in seinem Keller dulde. Das Anmieten von Räumlichkeiten, z. B. zur Unterbringung einer Wildkühlzelle außerhalb der privaten Wohnung, bedeute weiteren Zeit- und Kostenaufwand. Auch könne der Dienstherr einen Revierleiter nicht zwingen, eine größere Wohnung anzumieten, um hiervon ein Zimmer für dienstliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Eine Unwirtschaftlichkeit durch den Betrieb von Dienstwohnungen sei nach alledem nicht zu erkennen. Im Rahmen der bevorstehenden Umorganisation des Landesbetriebes sollten solche Gebäude veräußert werden, bei denen der Unterhaltungs- bzw. Instandsetzungsaufwand derart hoch sei, dass er die betrieblichen Interessen deutlich überwiege.

Eine endgültige Entscheidung darüber, welche Dienstwohnungen entbehrlich seien, könne noch nicht getroffen werden, da derzeit noch die künftige Organisationsstruktur des Landesbetriebes diskutiert werde. Dabei gehe

es vorrangig um eine drastische Reduzierung der Zahl der zurzeit 35 Forstämter; es stehe noch nicht fest, welche bzw. wie viele Forstämter erhalten blieben. Hieraus leite sich die Frage nach der künftigen Zahl der Forstbetriebsbezirke und deren räumlicher Abgrenzung und damit letztlich auch die Frage ab, welche Dienstwohnungen noch benötigt würden. Eine erste Grundsatzentscheidung sei insofern getroffen worden, „als dass sich die Politik zum Fortbestand der Dienstwohnungen bekannt hat“.

Um nach der Entscheidung über die künftige Organisationsstruktur möglichst schnell die erforderlichen Maßnahmen einleiten zu können, seien jedoch bereits Kriterien für die Frage, welche Dienstwohnungen auf Dauer entbehrlich seien, festgelegt worden. So müsse eine Dienstwohnung z. B. dann als entbehrlich eingestuft werden, wenn ein Dienstwohnungsinhaber kurz vor dem Ruhestand stehe und die Dienstwohnung einen erheblichen Instandsetzungsbedarf sowie eine Alleinlage im Wald aufweise. Bei der Entscheidung über die Entbehrlichkeit seien auch zwingende betriebliche Gründe zu berücksichtigen, zu denen insbesondere vorhandene Sonderfunktionen bzw. -einrichtungen (z. B. Ausbildungswerkstatt, Wildkühlzelle) oder besondere Gründe für die Präsenz des Revierleiters (z. B. in lokalen Erholungsschwerpunkten) zählten.

Sobald erste konkrete Entscheidungen gefallen seien, werde der LRH unterrichtet.

Schließlich hat der Landesbetrieb mitgeteilt, mit dem Ministerium sei vereinbart worden, die bisherige Rechtsgrundlage für die Dienstwohnungen der Landesforstverwaltung (GBV 83) aufzuheben. Die darin enthaltene flächenbezogene Voraussetzung für die Zuweisung einer Dienstwohnung werde in der künftig geltenden „Dienstanweisung für das Immobilienmanagement der Landesforstverwaltung NRW“ (IMMO) nicht mehr zur Anwendung kommen und ersatzlos gestrichen.

Das Ministerium hat in seinem Antwortschreiben an den LRH den beabsichtigten Erlass der IMMO, die u. a. die GBV 83 ersetzen solle, bestätigt. Dem LRH werde der Entwurf nach Fertigstellung zugeleitet.

33.3.2 Folgeentscheidungen des LRH

Der LRH hat gegenüber dem Landesbetrieb im Wesentlichen erwidert, bei der Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben für die Forstdienstgehöfte sei es ihm in erster Linie darum gegangen aufzuzeigen, dass die Einnahmen aus Dienstwohnungsvergütungen nicht einmal die Ausgaben für kleinere Unterhaltungsarbeiten deckten. Dieser grundsätzliche Befund sei durch die vom Landesbetrieb vorgelegten Zahlen nicht widerlegt worden. Danach hätten sich in den Jahren 2002 bis 2004 die jährlichen Einnahmen auf durchschnittlich rd. 421.000 € und die jährlichen Ausgaben auf durchschnittlich rd. 548.000 € belaufen.

Bezüglich der Notwendigkeit von Forstdienstgehöften hat der LRH den Landesbetrieb darauf hingewiesen, dass bereits gegenwärtig ein Teil der Revierleiter über kein Forstdienstgehöft verfüge und die Dienstgeschäfte von der privaten Wohnung aus erledige. Probleme im Zusammenhang mit der Bereitschaft dieser Revierleiter, privaten Wohnraum zur dienstlichen Nutzung bereit zu stellen, habe es nach den Erkenntnissen des LRH bisher nicht gegeben. Die vom Landesbetrieb angeführte Ausstellung eines Holz sammelscheines müsse nicht zwingend am Standort eines Forstdienstgehöftes erfolgen. Ein Wildbretverkauf finde nur bei einem Teil der Forstdienstgehöfte statt. Im Übrigen verfügten die vom LRH zum Verkauf vorgeschlagenen Forstdienstgehöfte überwiegend über keine Wildkühlzellen, so dass sich für die betroffenen Revierleiter auch keine Notwendigkeit, eine solche Wildkühlzelle in privatem Wohnraum bzw. angemieteten Räumlichkeiten vorzuhalten, ergeben dürfte.

Ferner hat der LRH den Landesbetrieb darauf hingewiesen, dass die festgestellte Entbehrlichkeit von (mindestens) 42 Forstdienstgehöften zwar teilweise aus Vorschlägen des LRH zur Zusammenlegung von Forstbetriebsbezirken resultiere. Nicht wenige Forstdienstgehöfte habe er jedoch als entbehrlich eingestuft, weil sie – unabhängig von Überlegungen zur Zusammenlegung oder räumlichen Abgrenzung von Forstbetriebsbezirken – keine Funktion hätten, die nicht auch von einem privaten Wohnsitz aus wahrgenommen werden könnte.

Der LRH hat dem Landesbetrieb diejenigen Forstdienstgehöfte benannt, die aus seiner Sicht unabhängig vom Ausgang der Diskussion über die künftige Organisationsstruktur des Landesbetriebes entbehrlich sind, und gebeten, in einem ersten Schritt nunmehr zumindest bezüglich dieser Forstdienstgehöfte im Einzelnen Stellung zu nehmen. Ferner hat der LRH um Mitteilung gebeten, wann die Entscheidung über die künftige Organisationsstruktur voraussichtlich getroffen werde und worauf der Landesbetrieb seine Aussage stütze, die Politik habe sich in einer ersten Grundsatzentscheidung zum Fortbestand der Dienstwohnungen bekannt.

Dem Ministerium hat der LRH mitgeteilt, er halte eine Regelung über die Zuweisung eines Forstdienstgehöftes nach Maßgabe der von ihm aufgezeigten Voraussetzungen in dem beabsichtigten Erlass der IMMO für geboten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

34 Veterinär- und Lebensmittelüberwachung in Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung des Landes untersucht und dabei Optimierungsmöglichkeiten festgestellt. Im Wesentlichen hat er vorgeschlagen,

- *die Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter Arnsberg, Detmold und Krefeld sowie das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt Münster zu einer Untersuchungseinrichtung zusammenzuführen,*
- *die Aufgaben der fünf Bezirksregierungen im Veterinär- und Lebensmittelbereich teilweise zu kommunalisieren und bei den verbleibenden Aufgaben bestehende Effizienzpotenziale durch weitere organisatorische Maßnahmen zu nutzen,*
- *alle bisherigen Aufgaben des Landesamtes für Ernährungswirtschaft und Jagd auf andere Aufgabenträger zu verlagern und das Landesamt aufzulösen sowie*
- *ein für Fischuntersuchungen genutztes Labor der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten zu schließen.*

Damit könnten sowohl die Effektivität als auch die Effizienz der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung verbessert werden und Personaleinsparungen des Landes von mehr als 160 Kräften erzielt werden.

34.1 Ausgangslage

Die Aufgaben der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung werden in Nordrhein-Westfalen (NRW) durch eine Vielzahl von Behörden und Einrichtungen des Landes sowie der Kommunen wahrgenommen. Daneben sind auch die Landwirtschaftskammer NRW sowie private Stellen in diesem Aufgabenfeld tätig. Die Überwachung erfolgt in erster Linie durch Betriebskontrollen auf allen Ebenen der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln, Futtermitteln und deren Vorprodukten sowie durch Beprobung der Produkte zur weiteren sensorischen, chemisch-physikalischen und mikrobiologischen Untersuchung.

Wesentliche Aufgaben der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung sind den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen.

Die 54 kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter führen u. a. Hygienekontrollen, Probenahmen in Lebensmittel bearbeitenden und verarbeitenden Betrieben und im Einzelhandel durch, nehmen Aufgaben der Futtermittelüberwachung in landwirtschaftlichen Betrieben wahr und sind zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen eine Vielzahl lebensmittelrechtlicher Vorschriften. Ferner betreiben die Kreise und kreisfreien Städte insgesamt 17 (Stand: Mai 2005) Untersuchungsämter, die teilweise miteinander kooperieren und in denen der überwiegende Teil der von den kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern gezogenen Lebensmittelproben untersucht wird.

Die Landwirtschaftskammer NRW verfügt über ein Labor, in dem Untersuchungen zur Erkennung von Krankheiten landwirtschaftlicher Nutztiere durchgeführt werden, und über ein Untersuchungszentrum, in dem u. a. Lebensmittel und Futtermittel analysiert werden.

Zum Teil sind Überwachungsaufgaben auf staatlich zugelassene private Kontrollstellen übertragen worden; diese überprüfen z. B. die Erzeugung, die Verarbeitung und den Handel mit ökologisch erzeugten Produkten. Zur Untersuchung von Proben, die bei der Probenahme in Betrieben zurückgelassen werden (sog. Gegenproben), sind ferner Sachverständige in privaten Laboren zugelassen.

Folgende Landesbehörden und -einrichtungen sind im Bereich der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung tätig:

- Die drei Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter Arnsberg, Detmold und Krefeld sowie das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt Münster;
- die Bezirksregierungen;
- das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd NRW;
- die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW.

Der LRH hat im Jahr 2004 die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung untersucht, soweit sie von den Landesbehörden und -einrichtungen wahrgenommen wird. Ziel der Prüfung war es, einen Überblick über die Organisationsstrukturen, die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit zu gewinnen und auf dieser Basis Optimierungsvorschläge zu erarbeiten, die sowohl einen der besonderen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches angemessenen, effektiven Verbraucherschutz als auch eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung gewährleisten.

Mit Entscheidung vom 13.12.2005 hat der LRH das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) und auch das Innenministerium (IM) - u. a. wegen dessen Zuständigkeit für die Verwaltungsstrukturreform - über die Prüfungsergebnisse unterrichtet. Das IM hat sich mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs

für Verwaltungsstruktur und Sport vom 25.01.2006 geäußert. Das MUNLV hat mit Schreiben vom 16.03.2006 geantwortet.

34.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des LRH

34.2.1 Staatliche Veterinäruntersuchungsämter sowie Chemisches Landes- und Staatliches Veterinäruntersuchungsamt

Die drei Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter (SVUÄ) Arnsberg, Detmold und Krefeld sowie das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) Münster führen in ihren Laboren jeweils für ihren Einzugsbereich im Wesentlichen Untersuchungen auf den Gebieten des Lebensmittel-, Futtermittel-, Fleischhygiene- und Gentechnikrechts, der Tiergesundheit und der Tierseuchenbekämpfung durch. Das CVUA untersucht zusätzlich Tabakerzeugnisse, kosmetische Mittel sowie Bedarfsgegenstände und Erzeugnisse der Weinwirtschaft.

Die zu analysierenden Proben stammen im Wesentlichen zum einen von den kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern (Veterinärproben, Futtermittelproben aus landwirtschaftlichen Betrieben und ein Teil der gezogenen Lebensmittelproben); die Kreise und kreisfreien Städte bedienen sich zur Durchführung von Untersuchungsaufgaben, die besondere Anforderungen an die Analytik stellen (z. B. Dioxinuntersuchungen, mikrobiologische Untersuchungen), der staatlichen Untersuchungsämter. Zum anderen werden Proben untersucht, die vom Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd NRW gezogen wurden (Futtermittelproben aus Hersteller- und Handelsbetrieben). Darüber hinaus erhalten die staatlichen Untersuchungsämter zum Teil auch Veterinärproben von Tierhaltern oder nicht amtlichen Tierärzten.

In einigen wenigen Untersuchungsbereichen (etwa Futtermitteluntersuchungen) haben die SVUÄ und das CVUA nach den getroffenen Feststel-

lungen Schwerpunktbildungen vorgenommen, indem sie sich z. B. jeweils auf die Untersuchung bestimmter Substanzen oder auf bestimmte Analyseverfahren spezialisiert haben.

Anfang 2005 ist - zur Erprobung der Zusammenarbeit kommunaler Untersuchungseinrichtungen mit einem SVUA - ein Vertrag über ein auf drei Jahre befristetes Pilotprojekt zwischen dem Land als Träger des SVUA Detmold, der Stadt Bielefeld und dem Kreis Paderborn als Träger kommunaler Untersuchungsämter sowie weiteren Kreisen des Regierungsbezirks Detmold geschlossen worden. Danach sollen alle Aufgaben des SVUA und der vorgenannten Ämter gemeinsam in der Form einer Arbeitsgemeinschaft als „Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe“ wahrgenommen werden, um durch Aufgabenbündelung die Leistungsfähigkeit zu stärken.

Das Vorhalten der vier staatlichen Untersuchungsämter verursacht erhebliche finanzielle Belastungen des Landes. Im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2004 stiegen die jährlichen Ausgaben kontinuierlich von rd. 28,1 Mio. € auf rd. 38,6 Mio. €, im gleichen Zeitraum lagen die - schwankenden - Einnahmen im Durchschnitt bei jährlich rd. 9,5 Mio. €.

Nach den Feststellungen des LRH verfügten die vier staatlichen Untersuchungsämter im Jahr 2003 über eine Personalkapazität von insgesamt rd. 409 Kräften (Vollzeitäquivalenten).

Um eine differenzierte Aussage über den Personaleinsatz treffen zu können, hat der LRH die Aufgaben der Ämter in einem Aufgabenkatalog abgebildet und für das Jahr 2003 erhoben, welche Personalkapazität in jedem Untersuchungsamt auf die einzelnen Aufgaben entfiel.

Ferner hat er die den jeweiligen Untersuchungsaufgaben im Jahr 2003 zu-rechenbaren Proben- bzw. Untersuchungszahlen ermittelt.

Auf der Grundlage dieser Daten hat der LRH für einige besonders perso-nalintensive Untersuchungsaufgaben die bei den einzelnen Ämtern jeweils eingesetzte Personalkapazität je 1.000 Proben bzw. Untersuchungen be-rechnet und diese Kennziffern der Ämter miteinander verglichen.

Der Kennziffernvergleich hat teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Ämtern bezüglich der eingesetzten Personalkapazität aufgezeigt, die nach Meinung des LRH in ihrer Höhe nicht durch eine unterschiedliche Qualität der Aufgabenerfüllung und allenfalls zum Teil durch die wenigen Schwerpunktbildungen bzw. Spezialisierungen der Ämter zu erklären sind. Vielmehr beruhen sie im Wesentlichen auf einer unterschiedlichen Effi-zienz der Aufgabenwahrnehmung.

Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen hat der LRH ferner den Eindruck einer zum Teil unbefriedigenden Auslastung der Laborräumlichkeiten und -geräte gewonnen. Einige Labore wurden nur vormittags für Untersuchun-gen genutzt. Technische Kapazitäten der Analysegeräte konnten häufig nicht einmal näherungsweise ausgeschöpft werden. So wurde z. B. für einzelne Proben ein Analysedurchlauf (mit entsprechendem Vorberei-tungs- und Validierungsaufwand) gestartet, obwohl die Untersuchung ei-ner vielfachen Probenzahl innerhalb eines solchen Analysedurchlaufs technisch möglich gewesen wäre.

Zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität hat der LRH vorgeschla-gen, die drei SVUÄ und das CVUA zu einer Untersuchungseinrichtung zu-sammenzuführen. Einer kurzfristig realisierbaren organisatorischen Zu-sammenführung solle – zur Ausschöpfung aller sich bietenden Synergie-potenziale – mittelfristig auch eine räumliche Zusammenführung durch Reduzierung der Zahl der Standorte auf (höchstens) zwei folgen.

Die Vorteile einer Zusammenführung würden sich insbesondere durch Bündelungseffekte im Personal- und Sachmittelbereich ergeben. So könne z. B. das mehrfache Vorhalten spezifischen Sachverstands oder gleichartiger Geräte minimiert bzw. vermieden werden. Bei einer zentralen Steuerung und Koordination könnten die verfügbaren Kapazitäten flexibler eingesetzt sowie besser ausgelastet werden und die Aufgabenwahrnehmung insgesamt optimiert werden. Die zentrale Steuerung sei zwecks Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Untersuchungsleistungen möglichst umgehend für eine verstärkte standortbezogene Schwerpunktbildung zu nutzen.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Zusammenführung der Möglichkeit einer künftig verstärkten Zusammenarbeit mit kommunalen Untersuchungsämtern in Anlehnung an das Pilotprojekt des „Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes Ostwestfalen-Lippe“ nicht entgegenstehen würde.

Die Zusammenführung der vier staatlichen Untersuchungsämter würde erhebliche Einsparmöglichkeiten eröffnen.

Bereits mit einer organisatorischen Zusammenführung hält der LRH es für möglich, die im Bereich der Untersuchungsaufgaben eingesetzte Personalkapazität von insgesamt 247,39 Kräften – auf der Basis des durchgeführten Kennziffernvergleichs – um mindestens 54 Kräfte zu reduzieren; im Bereich der Querschnittsaufgaben mit einer Personalkapazität von insgesamt rd. 161,23 Kräften sieht er ein Einsparvolumen von 32 Kräften. Folgt der organisatorischen Zusammenführung auch die vorgeschlagene räumliche Zusammenführung, wird sich nach Auffassung des LRH der Personalbedarf um weitere 16 Kräfte reduzieren. Insgesamt könnte somit eine Personalkapazität in Höhe von (mindestens) 102 Kräften eingespart werden.

Weitere - vom LRH nicht näher quantifizierte - Einsparpotenziale würden sich im Sachmittelbereich, z. B. bei Ausgaben für Geräte und Räumlichkeiten, ergeben.

34.2.2 Bezirksregierungen

Die Bezirksregierungen (jeweils Dezernat 50) üben im Veterinär- und Lebensmittelbereich die Fachaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte aus und koordinieren deren Tätigkeit z. B. hinsichtlich der Probenahme von Lebensmitteln und Futtermitteln. Ferner obliegt ihnen die Fachaufsicht über die in ihrem jeweiligen Bezirk liegenden SVUÄ / CVUA. Des Weiteren nehmen die Bezirksregierungen u. a. bestimmte Vollzugsaufgaben (Zulassungs-, Genehmigungs-, Anordnungs- und Überwachungsaufgaben) gegenüber Betrieben im Veterinär- und Lebensmittelbereich wahr.

Die Dezernate 50 der fünf Bezirksregierungen verfügten nach den Feststellungen des LRH im Jahr 2003 über eine Personalkapazität von insgesamt rd. 49 Kräften (Vollzeitäquivalenten).

Wie bei den SVUÄ und dem CVUA hat der LRH auch hier die Aufgaben in einem Katalog dargestellt und auf dieser Grundlage für das Jahr 2003 die Verteilung der Personalkapazität erhoben. Ferner hat er zu den Vollzugsaufgaben die jeweiligen Vorgangszahlen des Jahres 2003 der Bezirksregierungen ermittelt.

Auf der Grundlage dieser Daten hat der LRH für die meisten Vollzugsaufgaben die bei den einzelnen Dezernaten 50 der Bezirksregierungen eingesetzte Personalkapazität je zehn Vorgänge berechnet und diese Kennziffern miteinander verglichen. Der Kennziffernvergleich hat zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Bezirksregierungen aufgezeigt.

Weiter hat der LRH festgestellt, dass die Dezernate 50 einige Vollzugsaufgaben in Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Kreisen und kreisfreien Städten wahrnehmen. So leisten die Kreise und kreisfreien Städte in den Bereichen der Schlachttier-, Fleisch- und Geflügelfleischhygiene, Lebensmittelüberwachung und Tierkörperbeseitigung, in denen den Bezirksregierungen Zulassungs- und Überwachungsaufgaben gegenüber Betrieben obliegen, im Rahmen der Zulassungsverfahren wesentliche Vorarbeiten für die Bezirksregierungen; zudem sind die Kreise und kreisfreien Städte für die routinemäßige Überwachung der Betriebe zuständig.

Angesichts der Einbindung der Kreise und kreisfreien Städte in die vorgeannten Zulassungs- und Überwachungsverfahren hat der LRH vorgeschlagen, die in diesen Bereichen von den Bezirksregierungen wahrgenommenen Aufgaben weitgehend auf die Kreise und kreisfreien Städte zu übertragen, um damit die Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung zu optimieren. Durch diese Kommunalisierung ließe sich bei den Bezirksregierungen nach Meinung des LRH eine Personalkapazität in Höhe von insgesamt 5,5 Kräften einsparen; erhebliche Mehrbelastungen für die Kreise und kreisfreien Städte würden sich nach seiner Einschätzung aus der Aufgabenverlagerung nicht ergeben.

Bei den übrigen Aufgaben der Dezernate 50 der Bezirksregierungen könnten aus Sicht des LRH durch organisatorische Maßnahmen, z. B. durch Optimierung der Aufgabenerledigung und durch Aufgabenbündelung, ebenfalls Effizienzpotenziale realisiert werden. Im Bereich der Vollzugsaufgaben (soweit sie nicht für eine Kommunalisierung vorgeschlagen wurden) wäre – auf der Grundlage des durchgeführten Kennziffernvergleichs – die Einsparung einer Personalkapazität in Höhe von mindestens sechs Kräften möglich. Im Bereich der Querschnittsaufgaben ließe sich eine Personalkapazität von zwei Kräften und bei der Aufgabe der Fachaufsicht und Koordinierung eine Personalkapazität von vier Kräften einsparen.

Insgesamt sieht der LRH bei den Dezernaten 50 der Bezirksregierungen demnach ein Einsparvolumen von (mindestens) 17,5 Kräften.

34.2.3 Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd NRW

Das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd NRW (LEJ) gliedert sich in drei zentrale Aufgabenbereiche: Ernährungswirtschaft, Jagd und Tierseuchenkasse. Im Bereich der Ernährungswirtschaft ist das LEJ u. a. zuständig für die Überwachung von Produktions- und Lebensmitteln (Futtermittel, Düngemittel, Saatgut, Obst und Gemüse etc.); darüber hinaus ist es Bewilligungsbehörde für einige Förderprogramme, die im Wesentlichen die Qualität und den Absatz landwirtschaftlicher Waren betreffen. Im Bereich der Jagd ist das LEJ als obere Jagdbehörde tätig und führt als solche die Sonderaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte als untere Jagdbehörden. Schließlich verwaltet das LEJ das Sondervermögen der Tierseuchenkasse; die von den Tierbesitzern zu zahlenden Beträge werden vom LEJ festgesetzt und erhoben.

Das LEJ verfügte nach den Feststellungen des LRH im Jahr 2003 über eine Personalkapazität von insgesamt rd. 112 Kräften (Vollzeitäquivalenten).

Der LRH hat eine Analyse der Aufgaben des LEJ durchgeführt, bei der er sich nicht auf den Bereich der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung beschränkt hat, sondern auch die anderen Aufgabengebiete des LEJ einbezogen hat. Die Analyse hat gezeigt, dass eine Vielzahl von Schnittstellen zu anderen Behörden, Einrichtungen und sonstigen Stellen besteht, die nach Auffassung des LRH einen Teil der Aufgaben des LEJ effizienter und die übrigen Aufgaben des LEJ zumindest genauso effizient wahrnehmen könnten.

So nimmt das LEJ u. a. Überwachungsaufgaben in Futtermittel- und Lebensmittelbereichen, die auch der Überwachung durch Kreise und kreisfreie Städte unterliegen, wahr. Der LRH hat vorgeschlagen, diese Aufgaben den Kreisen und kreisfreien Städten zu übertragen, um Synergieeffekte durch Bündelung der Überwachung „in einer Hand“ zu erzielen.

Hinsichtlich der Zuständigkeiten des LEJ in den Bereichen Forstsaatgut und Jagd hat sich der LRH – wegen der fachlichen Nähe – für eine Verlagerung auf den Landesbetrieb Wald und Holz NRW ausgesprochen.

In einer Reihe von Aufgabenbereichen des LEJ (z. B. Saatgut und Düngemittel, Regionalvermarktung, Fördermaßnahmen) ist auch die Landwirtschaftskammer NRW bzw. deren Direktor als Landesbeauftragter tätig. Eine Verlagerung dieser Aufgaben des LEJ auf den Direktor der Landwirtschaftskammer NRW würde zu einer Bündelung der Kompetenz führen und eine effizientere Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

Ferner hat sich der LRH dafür ausgesprochen, einzelne Aufgaben des LEJ auf die aus der vorgeschlagenen Zusammenführung der SVUÄ und des CVUA hervorgehende Untersuchungseinrichtung (siehe 34.2.1) zu übertragen.

Zum Teil hat der LRH auch die Möglichkeit einer Aufgabenverlagerung auf private Stellen gesehen.

Die vorgenannten Aufgabenverlagerungen würden im Ergebnis zur Auflösung des LEJ führen.

Mit den Aufgabenverlagerungen und der Auflösung des LEJ könnten erhebliche Einsparungen im Personalbereich realisiert werden. Zwar würden die Verlagerungen für die künftigen Aufgabenträger Mehrbelastungen verursachen, die vom Land zu tragen wären. Aus der Differenz zwischen der

vom LRH festgestellten Personalkapazität des LEJ und den Personalkapazitäten, welche die neuen Aufgabenträger für die Wahrnehmung aller auf sie verlagerten Aufgaben aus Sicht des LRH benötigten, ergäbe sich jedoch für das Land eine Effizienzrendite im Umfang von insgesamt (mindestens) 37 Kräften. Ferner wären auch Einsparungen im Sachmittelbereich möglich.

34.2.4 Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW

Die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW (LÖBF) verfügt (in Dezernat 52) über ein Labor zur Durchführung von Untersuchungen an Fischen. Nach den Feststellungen des LRH werden dort jährlich rd. 600 Untersuchungen vorgenommen. In dem Labor waren zum Zeitpunkt der Prüfung drei Laborkräfte (Vollzeitäquivalente) beschäftigt.

Nach Meinung des LRH könnten die in diesem Labor durchgeführten Untersuchungen von der aus der vorgeschlagenen Zusammenführung der SVUÄ und des CVUA hervorgehenden Untersuchungseinrichtung (siehe 34.2.1) ohne zusätzlichen Personalbedarf mit erledigt werden. Er hat daher die Schließung des Labors vorgeschlagen. Hierdurch könnte eine Personalkapazität in Höhe von vier Kräften (drei Laborkräfte und eine Leitungskraft) eingespart werden.

34.3 Stellungnahmen der Ministerien

Der Parlamentarische Staatssekretär für Verwaltungsstruktur und Sport im IM hat in seinem Schreiben im Wesentlichen ausgeführt, die Vorschläge zur organisatorischen Konzentration, zur Neuverteilung der Zuständigkeiten bei weitgehender Kommunalisierung und insgesamt zur effizienteren Aufgabenwahrnehmung „mit Sympathie“ zu betrachten. Er gehe davon aus, dass Organisation und Aufgabenbestand der dem MUNLV nachge-

ordneten Behörden in absehbarer Zeit einer intensiven Prüfung unterzogen würden. Der Koalitionsvertrag sehe hierzu vor, die Sonderbehörden soweit als möglich aufzulösen, zu kommunalisieren bzw. in die allgemeine Verwaltung zu integrieren. Ebenfalls mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Privatisierung und Kommunalisierung werde der gesamte Aufgabenbestand der Bezirksregierungen in Kürze überprüft werden. Die Empfehlungen des LRH würden in diese Untersuchungen einbezogen.

Das MUNLV hat in seinem Schreiben einleitend erklärt, die Prüfungsbemerkungen des LRH enthielten sowohl fachliche als auch organisatorische Aspekte. Von einer Stellungnahme zu Vorschlägen über veränderte Organisationsformen, Kommunalisierungen und Privatisierungen werde vor dem Hintergrund der beabsichtigten Verwaltungsstrukturreform durch die Landesregierung zunächst abgesehen. Das MUNLV erwarte für April 2006 Entscheidungen der Landesregierung über die Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform.

Das MUNLV hat sich daher in seinem Schreiben auf eine Stellungnahme zu einzelnen fachlichen Aspekten der Prüfungsbemerkungen beschränkt.

So hat das MUNLV bezüglich der SVUÄ und des CVUA u. a. ausgeführt, die Schwerpunktbildungen im Bereich der Rückstandsanalytik und der Futtermitteluntersuchungen seien abgeschlossen; auf diesen Gebieten bestünden somit keine Überschneidungen mehr. Zu weiteren Kooperationen in den übrigen Tätigkeitsbereichen würden derzeit Überlegungen angestellt und Vorschläge von den Untersuchungsämtern erarbeitet.

Zur Auslastung der Laborräumlichkeiten und -geräte hat das MUNLV im Wesentlichen erklärt, die Probenzahlen würden jährlich variieren, so dass die Geräteauslastung ebenfalls variere. Das zeitweilige Nichtvorhandensein von Laborpersonal in den Laborräumen lasse keine Rückschlüsse auf die Nichtauslastung oder Notwendigkeit von Analysesystemen zu, da die meisten apparativen Nachweissysteme automatisiert liefen.

Ferner hat das MUNLV mitgeteilt, das Pilotprojekt des „Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes Ostwestfalen-Lippe“ zeige erste Erfolge; u. a. zeichneten sich Einsparpotenziale durch Synergieeffekte, wie z. B. die Vermeidung von Doppeluntersuchungen, die Konzentration von Untersuchungsaufgaben sowie gemeinsame Materialbeschaffung, ab. Die positiven Erfahrungen hätten dazu geführt, dass auch in anderen Regierungsbezirken eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und kommunalen Untersuchungsämtern begonnen worden sei bzw. Gegenstand von Verhandlungen sei.

Hinsichtlich der vom LRH festgestellten Unterschiede zwischen den Bezirksregierungen bei der Verteilung der Personalkapazitäten hat das MUNLV zum einen mitgeteilt, dass insbesondere im Querschnittsbereich die Aufgabenabgrenzungen für die Bezirksregierungen möglicherweise nicht hinreichend klar waren, so dass diese die Kapazitätszuordnungen zu den einzelnen Aufgaben nicht einheitlich vornahmen. Zum anderen hat es auf eine zum Teil bestehende aufgabenbezogene Schwerpunktbildung hingewiesen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)

35 Förderung des Neubaus einer Straßenbrücke

Eine Stadt beantragte die Förderung einer Brückenbaumaßnahme. Die Bewilligungsbehörde ließ zu, dass die Stadt mit dem Bau bereits vor der Entscheidung über den Förderantrag beginnen durfte. Die Brücke ist seit rund zwei Jahren fertig gestellt. Sie ist jedoch anders gebaut worden, als ursprünglich geplant und das Vorhaben in das Förderprogramm des Landes aufgenommen worden war. Mittel für die Baumaßnahme sind bisher nicht bewilligt worden.

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.

- 35.1** Der Bund gewährt den Ländern nach den Bestimmungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Für Vorhaben, die mit diesen Finanzhilfen gefördert werden sollen, stellen die Länder Programme auf, in die nur solche Vorhaben aufgenommen werden dürfen, bei denen die Voraussetzungen des § 3 GVFG für die Einplanung in das Programm grundsätzlich vorliegen. Zur Durchführung des Gesetzes hat das Land die Förderrichtlinien Stadtverkehr erlassen.

Im Mai 1999 legte eine Stadt beim Landschaftsverband als damals zuständiger Bewilligungsbehörde des Landes einen Einplanungsantrag für

die Gewährung von Finanzhilfen nach dem GVFG für den Abbruch einer vorhandenen und die Errichtung einer neuen Straßenbrücke über eine Gleisanlage der Deutschen Bahn AG vor. Die im Jahre 1929 als Stahlkonstruktion ausgeführte 8 m breite Brücke mit einer Gewichtsbeschränkung auf 30 t genügte nicht mehr den Verkehrsanforderungen. Durch Verbreiterung der beiden Fahrspuren sollte die neue Brücke eine Breite von 11 m erhalten. Die mit den beengten Verkehrsverhältnissen verbundenen ständigen Behinderungen des ÖPNV sollten auf diese Weise und durch zusätzliche Aufweitungen im Bereich der an die Brücke anschließenden Rampenköpfe behoben werden. Die Kosten des Vorhabens wurden auf rd. 3,4 Mio. DM (rd. 1,7 Mio. €) geschätzt. Mit diesem Kostenvolumen hat die Bewilligungsbehörde das Vorhaben in das Förderprogramm nach dem GVFG aufgenommen und dies der Stadt am 23.08.2000 mitgeteilt. Zugleich wies sie die Stadt darauf hin, dass mit dieser Mitteilung kein Rechtsanspruch auf eine Förderung nach dem GVFG bestehe.

Mit dem nach den Förderrichtlinien Stadtverkehr vorgeschriebenen förmlichen Zuwendungsantrag überreichte die Stadt der seit dem 01.01.2001 für die Förderung zuständigen Bezirksregierung am 07.11.2001 geänderte Planungsunterlagen für das Brückenbauwerk und die Rampen.

Nunmehr war eine Brücke mit vier Fahrspuren und einer Breite von rd. 21 m geplant. Sie sollte außerdem eine größere Spannweite haben, um unter der Brücke neben den Gleisen auch Raum für eine Fahrspur zum teilweise kreuzungsfreien Anschluss einer Straße zu schaffen. Das neue Bauwerk sollte die Gleisanlagen außerdem nicht wie bisher rechtwinklig, sondern in einer geschwungenen Linienführung überqueren.

Grundlage der geänderten Planung der Brücke waren Überlegungen der Stadt zu einem überörtlichen Verkehrskonzept, das bisher lediglich in Form einer Machbarkeitsstudie vorliegt.

Mit der Vorlage des Zuwendungsantrags beantragte die Stadt zugleich die Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns, dem die Bezirksregierung mit Entscheidung vom 27.11.2001 entsprach. Eine detaillierte Prüfung der vorgelegten Unterlagen wurde nicht durchgeführt, sie ist allerdings für diese Genehmigung auch nicht vorgesehen. In dem Genehmigungsschreiben wies die Bezirksregierung auch darauf hin, dass mit ihrer Entscheidung kein Anspruch auf eine spätere Förderung begründet werde.

Die Stadt baute die Brücke entsprechend den Planunterlagen im Zuwendungsantrag. Die Brücke wurde im August 2004 dem Verkehr übergeben. Auf der Fahrbahn ließ die Stadt an Stelle der vier Fahrspuren nur zwei, allerdings überbreite Fahrspuren markieren, da die unmittelbar vor und hinter der Brücke auf den Rampen anschließenden Straßen ebenfalls nur zweispurig sind. Die Kosten des Bauwerks belaufen sich auf rd. 11,9 Mio. DM (rd. 6,1 Mio. €).

Die Bezirksregierung hat die beantragte Zuwendung für das Brückenbauwerk bisher nicht gewährt.

- 35.2** Der LRH hat der Bezirksregierung mit Entscheidung vom 03.03.2005 mitgeteilt, dass er eine Bewilligung für nicht mehr zulässig hält. Diese Entscheidung ergibt sich aus folgenden Überlegungen:
- 35.2.1** Die mit dem Zuwendungsantrag vorgelegte neue Planung der Brücke weicht erheblich von der in das Förderprogramm eingeplanten Lösung ab. Es handelt sich um eine komplette Neuplanung in Lage, Trassierung und Dimensionierung. Diese geht über die in den Erläuterungsberichten zur Anmeldung und zum Förderantrag beschriebene notwendige Verbesserung der örtlichen Verkehrsverhältnisse weit hinaus.

Für die gesamte Trassenführung des aus mehreren Bauabschnitten bestehenden überörtlichen Verkehrskonzeptes wäre ein Planfeststellungsverfahren notwendig. Die dazu erforderlichen Verfahrensschritte hatte die Stadt zurzeit der örtlichen Erhebungen des LRH noch nicht eingeleitet. Allein die Erstellung der Entwurfsplanung wird Jahre in Anspruch nehmen. Die Planer der Stadt konnten seinerzeit keine Angaben machen, wann mit der Schaffung des notwendigen Baurechts für das überörtliche Verkehrskonzept zu rechnen sei.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass die Brücke für die aktuellen Verkehrsbedürfnisse überdimensioniert ist und im Vorgriff auf das lediglich als Machbarkeitsstudie existierende überörtliche Verkehrskonzept errichtet wurde. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand ist nicht damit zu rechnen, dass diese Studie in näherer Zukunft umgesetzt werden wird. Für die zweispurige Nutzung der Brücke wären die ausgeführte großzügige Trassierung und die sich daraus ergebenden Abmessungen sowohl der Brücke als auch von Teilen der unmittelbar anschließenden Rampen nicht erforderlich gewesen. Die größere Spannweite der Brücke wäre ebenfalls nicht notwendig gewesen, da die geplante Fahrbahn unter der Brücke nur im Zusammenhang mit den Überlegungen der Machbarkeitsstudie sinnvoll ist.

- 35.2.2** Sollte das Verkehrskonzept der Stadt tatsächlich umgesetzt werden, so kann von der fertig gestellten Baumaßnahme wegen der erforderlichen Änderungen der Rampen und des bereits mit ausgebauten höhengleichen Anschlusses einer Straße nur das Brückenbauwerk selbst einschließlich der Widerlager unverändert erhalten bleiben. Die außerhalb der Brückenwiderlager im endgültigen Ausbaustandard durchgeführten Baumaßnahmen müssten in wesentlichen Teilen wieder aufgegeben werden und stellen insoweit Provisorien dar, deren Baukosten ohnehin nicht zuwendungsfähig sind.

35.2.3 Die Erteilung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Baubeginns kommt unter anderem für solche Fälle in Betracht, bei denen sich die Bewilligung verzögert, aus übergeordneten Gesichtspunkten aber trotzdem ein Baubeginn ermöglicht werden soll. Erfolgt eine Bewilligung der Zuwendung erst, nachdem die Maßnahme vollständig durchgeführt worden ist, so bedeutet dies eine Erstattung von bereits entstandenen Aufwendungen. Diese Erstattung ist nach den Förderrichtlinien nicht vorgesehen. Eine nachträgliche Bewilligung würde ein von den zuwendungsrechtlichen Vorschriften (§§ 23, 44 LHO) abweichendes Verfahren in die Bewilligungspraxis bei GVFG-Maßnahmen einführen.

Die nachträgliche Erstattung von bereits finanzierten Leistungen widerspricht zudem dem Subsidiaritätsprinzip des § 23 LHO als einem wesentlichen Grundsatz des Zuwendungsrechts. Denn die Bewilligung einer Zuwendung setzt voraus, dass die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers und etwaige Fremdmittel zur Finanzierung der Maßnahme nicht ausreichen. Hat der Antragsteller das Vorhaben ohne die Gewährung von Zuwendungen durchgeführt, hat er damit in aller Regel den Beweis angetreten, dass er die Maßnahme auch ohne Hilfe des Landes finanzieren konnte.

35.3 Die Bezirksregierung hat in Erwägung gezogen, fiktiv diejenigen Kosten zu bezuschussen, die entstanden wären, wenn die Brücke ohne Einbindung in das überörtliche Verkehrskonzept allein zur Beseitigung des vorhandenen Engpasses gebaut worden wäre. Zu diesem Zweck wollte sie aus der realisierten Maßnahme die nicht notwendigen Anteile herausrechnen. Als notwendig sollten die Ausgaben für Teile der Brückenplatte, der beiden Widerlager und der im Gleisbereich liegenden Brückenstütze anerkannt werden. Die Spannweite der Brücke sollte dabei ohne die Breite der unter dem Bauwerk geplanten Fahrbahn ermittelt und die Breite des Bauwerkes anhand der Mindestbreiten für zwei Fahrspuren geschätzt werden.

Der LRH ist diesen Überlegungen der Bewilligungsbehörde entgegen getreten. Eine solche Vorgehensweise würde dazu führen, dass ein fiktives Bauwerk pauschal gefördert würde. Nach den Förderrichtlinien fördert das Land ausschließlich notwendige Ausgaben. Diese Ausgaben müssen zur Abrechnung einer Fördermaßnahme feststellbar sein. Grundlage für die Feststellung sind ausschließlich im Wettbewerb ermittelte Einheitspreise. Im vorliegenden Fall können diese jedoch nicht herangezogen werden. Da eine Ausschreibung mit dem alleinigen Ziel der Preisermittlung nach den Vergabevorschriften nicht zulässig ist, können nicht nur keine tatsächlichen Ausgaben, sondern auch keine realistischen Kosten für ein förderfähiges Bauwerk nachgewiesen werden.

- 35.4** Die Bezirksregierung hat zuletzt erkennen lassen, dass sie wegen der Prüfungsmitteilung des LRH von der beabsichtigten Bewilligung Abstand nehmen möchte. Sie hat mit der Stadt Kontakt aufgenommen, um diese zu einer Rücknahme des Antrags zu bewegen. Dieser Anregung ist die Stadt allerdings bisher nicht nachgekommen.

Mit Schreiben vom 04.01.2006 hat sich der LRH an das Ministerium für Bauen und Verkehr gewandt und unter Bezugnahme auf den hier in Rede stehenden Fall auf die zuwendungsrechtlichen Probleme hingewiesen, die entstehen, wenn beantragte Zuwendungen nicht bis zum Abschluss der Maßnahme bewilligt worden sind. Er hat das Ministerium gebeten, eine Lösung für diese Fälle zu finden.

Trotz Erinnerung hat das Ministerium bislang nicht reagiert.

Bei Umsetzung der Entscheidung des LRH beträgt die Einsparung bei einem Fördersatz von 90 v. H. rd. 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. €).

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

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.

36.1 Rechtliche Ausgangslage

Kapitalgesellschaften (z. B. Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) unterliegen selbstständig der Ertragsbesteuerung in Form der Körperschaftsteuer. Grundlage für die festzusetzende Steuer ist das jeweilige zu versteuernde Einkommen der Gesellschaft.

Bis zum Kalenderjahr 2001 galt grundsätzlich ein Steuersatz von 40 v. H. Soweit die Gesellschaft Gewinnanteile ausschüttete, wurde dieser Steuersatz auf 30 v. H. gemindert. Beim Empfänger der Ausschüttung war der auf die Ausschüttung entfallende Körperschaftsteuerbetrag Teil der von ihm zu versteuernden Einnahme aus der Beteiligung an der Kapitalgesellschaft. Gleichzeitig wurde der Körperschaftsteuerbetrag auf die festzusetzende Steuer des Empfängers angerechnet (Anrechnungsverfahren).

Durch die mit dem Steuersenkungsgesetz (StSenkG) verbundene Unternehmenssteuerreform wurde die Besteuerung von Körperschaften grundlegend neu geregelt. Die Besteuerung der vollständigen Dividende beim Anteilseigner unter gleichzeitiger Anrechnung der Körperschaftsteuer ist entfallen. Stattdessen wird beim Dividendenempfänger nur noch die Hälfte der Ausschüttung der Besteuerung unterworfen und auf eine Steueranrechnung verzichtet, wenn der Empfänger eine natürliche Person ist. In den Fällen, in denen eine Körperschaft die Ausschüttung erhält, wird diese grundsätzlich von der Steuer freigestellt, um eine mehrfache Steuerbelastung zu vermeiden („Halbeinkünfteverfahren“).

Die Grundsätze des neuen Rechts führen dazu, dass sich die Höhe der Körperschaftsteuer für erzielte Gewinne durch Gewinnausschüttungen nicht mehr ändert. Um die bisher mit 40 v. H. besteuerten, nicht ausgeschütteten Gewinne aus „Altjahren“ an die niedrigere Steuerbelastung für ausgeschüttete Gewinne heran zu führen, wurde eine Übergangsregelung normiert. Deshalb war die Differenz zwischen den Steuersätzen nach altem Recht (40 v. H. zu 30 v. H.) in ein Körperschaftsteuerguthaben umzurechnen, das in einem Übergangszeitraum anteilig in Anspruch genommen werden kann.

Dieses Körperschaftsteuerguthaben kann unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG) zu höchstens 1/6 einer Gewinnausschüttung realisiert werden und mindert dann die festzusetzende Körperschaftsteuer der leistenden Körperschaft. Durch das Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen vom 16. Mai 2003 wurde der Abbau des Körperschaftsteuerguthabens jedoch erheblich eingeschränkt (§ 37 Abs. 2a KStG).

Um zu vermeiden, dass eine ausschüttende Kapitalgesellschaft eine Körperschaftsteuererminderung durch Inanspruchnahme des Körperschaftsteuerguthabens erhält, während diese erhaltene Leistung bei der empfan-

genden Kapitalgesellschaft grundsätzlich nach § 8b KStG steuerfrei bleibt, wird bei der Empfängergesellschaft die festzusetzende Körperschaftsteuer regelmäßig um den Betrag erhöht, um den sich die Steuer bei der ausschüttenden Gesellschaft durch Inanspruchnahme des Guthabens mindert („Nachsteuer“). Gleichzeitig erhöht sich in diesem Fall aber auch das verfügbare Körperschaftsteuerguthaben der Empfängerkörperschaft zum Schluss des Wirtschaftsjahres, in dem ihr die Ausschüttung zufließt (§ 37 Abs. 3 KStG). Das Körperschaftsteuerguthaben wird also so lange „weitergereicht“, bis eine Ausschüttung an eine natürliche Person erfolgt.

Damit die Nachsteuer ordnungsgemäß erfasst werden kann, hat die leistende Körperschaft der Ausschüttungsempfängerin die Höhe der von ihr in Anspruch genommenen Körperschaftsteuerminderung gemäß § 37 Abs. 3 S. 4 KStG nach amtlich vorgeschriebenem Muster zu bescheinigen. Bei großen Kapitalgesellschaften werden diese Bescheinigungen häufig von Kreditinstituten erstellt. Empfängt ein Kreditinstitut selbst eine Ausschüttung, erstellt es regelmäßig auch Bescheinigungen für den eigenen Aktienbestand.

36.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Rahmen einer Stichprobe in sechs Festsetzungsfinanzämtern die Steuerakten von insgesamt 28 Steuerfällen eingesehen. Geprüft wurde die materielle Richtigkeit der für die ordnungsgemäße Festsetzung der Nachsteuer benötigten Steuerbescheinigungen. Die örtlichen Erhebungen wurden grundsätzlich auf die Fälle beschränkt, für die Steuerbescheinigungen für das Jahr 2002 von depotverwaltenden Kreditinstituten erstellt wurden. Ausgangspunkt waren dabei Empfängerkörperschaften mit nennenswertem Beteiligungsbesitz in ihrem Anlage- oder Umlaufvermögen. Hierzu zählten im Wesentlichen auch Kreditinstitu-

te, die neben Steuerbescheinigungen für ihre Kunden auch Bescheinigungen für ihren eigenen Aktienbestand ausgestellt hatten.

Der LRH hat nur durch den Vergleich sämtlicher vorgefundener Bescheinigungen miteinander ermitteln können, ob und in welcher Höhe die leistenden Gesellschaften Körperschaftsteuerminderungsbeträge in Anspruch genommen hatten, die in den Steuerbescheinigungen hätten ausgewiesen werden müssen. Aus der unterschiedlichen Sachbehandlung in den Bescheinigungen verschiedener Institute konnte der LRH erkennen, welche Bescheinigungen in unzutreffender Weise keinen Minderungsbetrag enthielten.

36.3 Ergebnis der Prüfung

In insgesamt 13 der 28 geprüften Steuerfälle lagen nach den Feststellungen des LRH unzutreffende Bescheinigungen vor. Obwohl Minderungsbeträge durch die ausschüttende Kapitalgesellschaft in Anspruch genommen worden waren, wiesen die Bescheinigungen das in Anspruch genommene Körperschaftsteuerguthaben überhaupt nicht oder mit 0 € aus.

Trotz der nur stichprobenhaften Prüfung weisen die Feststellungen darauf hin, dass die Problematik der nicht korrekt ausgestellten Bescheinigungen weit über die beanstandeten Steuerfälle hinaus geht.

Die Finanzverwaltung hat der grundsätzlichen Bedeutung der Überwachung und der Kontrolle des Bescheinigungsverfahrens bisher nicht ausreichend Beachtung geschenkt. Das von der Finanzverwaltung zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Besteuerung eingeführte maschinelle Kontrollverfahren kann nur dann wirksam werden, wenn die Namen der Anteilseigner und der Umfang ihrer Beteiligung bekannt sind. Demgegenüber läuft dieses Verfahren bei Publikumsgesellschaften ins Leere, da de-

ren Anteilseigner in aller Regel nicht bekannt sind und deshalb Kontrollmitteilungen nicht ausgestellt werden können.

Die Einzelfeststellungen haben bislang zu Körperschaftsteuererhöhungen bei den Empfängerkörperschaften in Höhe von insgesamt rd. 390.000 € geführt.

36.4 Mängel bei der Bearbeitung

36.4.1 Unrichtiger Ausweis in Steuerbescheinigungen von Kreditinstituten

In fünf der geprüften Steuerfälle enthielt keine der eingesehenen Steuerbescheinigungen Angaben zur Höhe des in Anspruch genommenen Körperschaftsteuerminderungsbetrages, obwohl auch Gewinnausschüttungen betroffen waren, für die Minderungsbeträge hätten ausgewiesen werden müssen. Zudem hat der LRH festgestellt, dass bei drei dieser Kreditinstitute, die dem selben Verband angehören, sämtliche Steuerbescheinigungen mit Hilfe eines identischen, unvollständigen Vordruckmusters erstellt worden waren.

Bei einem weiteren Kreditinstitut konnten aus den ausgestellten Steuerbescheinigungen die Minderungsbeträge nicht für alle in Frage kommenden Gewinnausschüttungen entnommen werden.

Aufgrund körperschaftsteuerrechtlicher Sonderregelungen führten die unzutreffenden Steuerbescheinigungen nicht in allen Fällen zu einer Körperschaftsteuererhöhung bei dem empfangenden Kreditinstitut. Jedoch ergaben sich stets steuerliche Auswirkungen, wenn die für den eigenen Aktienbestand erstellten unvollständigen Bescheinigungen eines Kreditinstituts in gleicher Art und Weise auch für die Depotkunden ausgefertigt wurden, soweit diese Kapitalgesellschaften waren. In diesen Fällen konnte bei den Depotkunden mangels Ausweises des Körperschaftsteuerminderungsbetrages in keinem Fall die anfallende Nachsteuer erhoben werden.

Die unzutreffende Handhabung der Kreditinstitute für ihre eigenen Depots gibt hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass unvollständige Bescheinigungen auch für Kundendepots erstellt worden sind. Eine seriöse Schätzung eventueller finanzieller Auswirkungen dieser Sachverhalte ist jedoch nicht möglich, da die Anzahl der beteiligungshaltenden Kapitalgesellschaften und die Höhe ihrer Beteiligung in aller Regel nur den Kreditinstituten bekannt sind.

36.4.2 Steuerbescheinigungen bestimmter börsennotierter Gesellschaften

Die Steuerbescheinigungen von drei börsennotierten Kapitalgesellschaften wiesen in der ursprünglichen Fassung für die im Kalenderjahr 2002 vorgenommenen Gewinnausschüttungen entweder keinen Minderungsbetrag oder einen Minderungsbetrag von 0 € aus, obwohl bei der Ausschüttung jeweils ein zu bescheinigendes Körperschaftsteuerguthaben in Anspruch genommen worden war. Diese Kapitalgesellschaften haben den gewährten Körperschaftsteuerminderungsbetrag allerdings nachträglich im Wege einer „ergänzenden Steuerbescheinigung“ mitgeteilt.

Ob und in welchem Umfang diese berichtigten Bescheinigungen allen Anteilseignern vorlagen und dem zuständigen Finanzamt weitergereicht wurden, konnte der LRH aus den eingesehenen Unterlagen nicht abschließend nachvollziehen. Überwiegend hatten die depotverwaltenden Kreditinstitute ihren Steuerklärungen jedoch nur die unvollständigen Steuerbescheinigungen für die in ihrem Eigenbesitz befindlichen Aktien beigefügt, ohne dass der LRH die berichtigten Bescheinigungen in den Akten des zuständigen Finanzamts vorgefunden hat.

In diesem Zusammenhang wurden sieben Steuerfälle beanstandet.

36.5 Würdigung und Forderungen des LRH

Die inhaltliche Vollständigkeit der Steuerbescheinigungen und damit auch der Ausweis von Körperschaftsteuerminderungsbeträgen hat für eine zutreffende Körperschaftsteuerfestsetzung elementare Bedeutung, weil die Finanzämter für die Besteuerung der Dividendenerträge beim jeweiligen Anteilseigner auf die Angaben in den Steuerbescheinigungen angewiesen sind. Das von der Finanzverwaltung zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Besteuerung eingeführte maschinelle Kontrollverfahren wirkt gegenüber Publikumsgesellschaften nicht.

In seiner Darstellung an das Finanzministerium vom 18.03.2005 hat der LRH das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt und Anregungen zum besseren Gesetzesvollzug gegeben.

36.5.1 Grundsätzliche Vollständigkeit der Steuerbescheinigungen

Im Hinblick auf die überwiegend unzutreffenden Bescheinigungen bei Kreditinstituten hat der LRH angeregt, im Rahmen der Betriebsprüfungen bei Kreditinstituten stets auch zu kontrollieren, inwieweit die ausgestellten Bescheinigungen den erforderlichen Inhalt haben. Damit kann nach Auffassung des LRH erreicht werden, dass die zukünftig ausgestellten Bescheinigungen in einer größeren Anzahl als bisher den gesetzlichen Anforderungen entsprechen werden.

36.5.2 Bescheinigungen in anderen Fällen

Den eingesehenen Unterlagen konnte der LRH entnehmen, dass es bei einer Reihe von Gewinnausschüttungen von Publikumsgesellschaften zu Körperschaftsteuerminderungen gekommen ist, die auch in den von Kre-

ditinstituten erstellten Bescheinigungen dokumentiert waren. Es konnte jedoch nicht ermittelt werden, ob in allen Fällen, in denen Kreditinstitute einen Nachsteuerbetrag nach § 37 Abs. 3 KStG nicht bescheinigt hatten, auch tatsächlich kein Minderungsbetrag von der ausschüttenden Kapitalgesellschaft in Anspruch genommen worden war. Außerdem konnte der LRH nur Aussagen zu den Publikumsgesellschaften treffen, deren Aktien sich im Depot der vom LRH geprüften Fälle befanden. Fraglich blieb auch, ob in weiteren Fällen zunächst unzutreffender Bescheinigungen eine Berichtigung erfolgt war.

Der LRH hat in diesen Zusammenhang wegen der bestehenden Informations- und Überwachungsdefizite angeregt, Daten über die Höhe des in Anspruch genommenen Minderungsbetrages für bedeutende Kapitalgesellschaften zentral zusammen zu fassen und diese zukünftig den Betriebsprüfungsdiensten zugänglich zu machen, um bei Außenprüfungen einen Abgleich dieser Informationen mit den vorgefundenen Bescheinigungen zu ermöglichen.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass sich die Problematik der nicht korrekt ausgestellten Bescheinigungen nicht nur auf die von ihm eingesehenen Steuerfälle beschränkt, sondern auch eine länderübergreifende Auswirkung hat, weil sowohl ausschüttende Publikumsgesellschaften als auch empfangende Kapitalgesellschaften nicht ausschließlich im Land Nordrhein-Westfalen ansässig sind.

36.6 Stellungnahmen des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 31.08.2005 und vom 16.12.2005 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung genommen.

36.6.1 Überprüfung der Vollständigkeit der Steuerbescheinigungen

Um die materielle Richtigkeit der durch die depotverwaltenden Stellen erstellten Steuerbescheinigungen sicherzustellen, hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass die mit Kreditinstituten befassten Außendienste im Rahmen der regelmäßigen Betriebsprüfungen die Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigungen überprüfen werden.

36.6.2 Bescheinigungen in anderen Fällen

Den Vorschlag des LRH, Minderungsbeträge zum Zwecke des Abgleichs mit den im Einzelfall vorliegenden Steuerbescheinigungen für die in Nordrhein – Westfalen ansässigen bedeutenden Aktiengesellschaften zentral zu erfassen, wird das Finanzministerium entsprechend umsetzen. Die Nachsteuerliste wird zukünftig den Prüfungsdiensten zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus hat das Finanzministerium das Bundesministerium für Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder über die Feststellungen des LRH informiert, um eine zutreffende Erhebung der Nachsteuer auch bundesweit zu gewährleisten.

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.

37.1 Ausgangslage

37.1.1 Rechtslage

Gewinne oder Verluste, die natürliche Personen aus der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Wertpapieren erzielen, unterliegen nach §§ 22 Nr. 2, 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) der Einkommensteuer, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als ein Jahr beträgt. Diese Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften werden vereinfachend als Spekulationseinkünfte bezeichnet.

Durch das Steuersenkungsgesetz aus dem Jahr 2000 wurde auch die Besteuerung von Wertpapieren, soweit sie Anteile an Kapitalgesellschaften

betreffen, neu geregelt. Gemäß § 3 Nr. 40 EStG ist bei der Ermittlung der steuerpflichtigen Einkünfte nur noch die Hälfte des Veräußerungserlöses als Einnahme anzusetzen. Korrespondierend dazu werden auch die Anschaffungskosten und die mit dem Veräußerungsgeschäft in wirtschaftlichem Zusammenhang stehenden Werbungskosten nur noch zu 50 v. H. abgezogen (§ 3c Abs. 2 EStG). Im Ergebnis ist damit nur die Hälfte des Gewinnes oder Verlustes aus der Veräußerung von Aktien steuerlich zu berücksichtigen („Halbeinkünfteverfahren“).

Dem Halbeinkünfteverfahren unterliegen Einkünfte aus der Veräußerung von ausländischen Aktien bereits ab dem Veranlagungszeitraum 2001 (§ 52 Abs. 1 EStG 2001). Dagegen findet das Halbeinkünfteverfahren bei inländischen Aktien in der Regel erst ab dem 01.01.2002 Anwendung (§ 52 Abs. 4b Nr. 2 EStG).

Auf Veräußerungen von Optionen und Investmentanteilen (§ 40a Abs. 2 Kapitalanlagegesellschaftengesetz, § 18 Abs. 4 Auslandsinvestmentgesetz) ist das Halbeinkünfteverfahren nicht anzuwenden. Diese Erlöse unterliegen wie bisher in voller Höhe der Besteuerung.

37.1.2 Fiskalische Bedeutung

In den Jahren 2001 und 2002 haben Steuerpflichtige ihre an den Aktienbörsen realisierten Kursverluste in erheblichem Umfang als Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften steuerlich geltend gemacht. Der Landesrechnungshof (LRH) hat ermittelt, dass allein bei drei Finanzämtern für die Veranlagungszeiträume 2001 und 2002 Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften von mehr als 70 Mio. € berücksichtigt wurden.

Nach § 23 Abs. 3 Satz 8 EStG dürfen Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften nicht mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten ausgeglichen werden. Ein Ausgleich kann nur mit Gewinnen aus priva-

ten Veräußerungsgeschäften durchgeführt werden. Soweit dies für das laufende und das unmittelbar vorangegangene Jahr nicht möglich ist, wird mit einem gesonderten Bescheid ein zeitlich unverfallbares und vererbbares Verlustpotenzial für die Zukunft festgestellt (§§ 23 Abs. 3 Satz 9 i. V. m. 10d EStG).

37.1.3 Jahresbescheinigungen nach § 24c EStG

Ab dem Veranlagungszeitraum 2004 sind inländische Kreditinstitute nach § 24c EStG verpflichtet, eine zusammenfassende Jahresbescheinigung u. a. für die bei ihnen geführten Wertpapierdepots nach amtlichem Muster auszustellen. Die Bescheinigungen sollen insbesondere die erforderlichen Angaben für die Besteuerung der Wertpapier-, Options- und Termingeschäfte enthalten. Anders als bei Steuerbescheinigungen besteht für die Jahresbescheinigung keine gesetzliche Vorlagepflicht. Das Finanzamt kann diese Bescheinigung lediglich im Rahmen der Veranlagung als Beweismittel nach §§ 92, 97 Abgabenordnung anfordern.

37.2 Ablauf der Prüfung

Der LRH hat in drei Finanzämtern 340 Einkommensteuerveranlagungen geprüft, bei denen Gewinne oder Verluste von mehr als 20.000 € bzw. 40.000 DM als nicht dem Halbeinkünfteverfahren unterliegend bei den Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren berücksichtigt worden waren. Die Fälle wurden dahingehend untersucht, ob diese Besteuerungsgrundlagen tatsächlich in vollem Umfang anzusetzen waren oder ob das Halbeinkünfteverfahren hätte angewendet werden müssen. Die Folge wäre die Kürzung des Gewinnes oder Verlustes um die Hälfte gewesen.

37.3 Ergebnis der Prüfung

Der LRH hat rd. 55 v. H. der geprüften 340 Einkommensteuerveranlagungen beanstandet. Die Beanstandungsquote lag bei den geprüften Finanzämtern zwischen 53 v. H. und 58 v. H. Die drei Finanzämter haben in diesen Fällen Verluste von mehr als 4,4 Mio. € zu hoch festgestellt. Übertragen auf die übrigen 109 Festsetzungsfinanzämter des Landes kann von einem Vielfachen dieses Betrages ausgegangen werden.

Von den insgesamt 189 fehlerhaften Veranlagungen hatten 45 Fälle als maschinell ausgewählte Intensivprüffälle zusätzlich der Prüfung durch die Qualitätssicherungsstelle unterlegen. Zudem wurden auch einige Fälle beanstandet, in denen die Betriebsprüfungsdienste beteiligt waren.

In 141 Steuererklärungen waren die Angaben der Steuerpflichtigen nicht korrekturbedürftig, von den übrigen 199 Fällen hatten die Finanzämter nur 10 vollständig richtig gestellt.

Aufgrund der bereits dargestellten Beschränkungen der Verlustausgleichsfähigkeit haben die Beanstandungen des LRH bisher nur eine geringe unmittelbare Auswirkung auf die Höhe der festzusetzenden Einkommensteuer gehabt. Die durch das Finanzamt festgestellten Verlustvorträge können jedoch wegen der Möglichkeit der Verrechnung mit künftigen Gewinnen aus privaten Veräußerungsgeschäften noch erhebliche fiskalische Bedeutung entfalten.

37.4 Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat die Einzelfeststellungen aus den örtlichen Erhebungen den Oberfinanzdirektionen im Zeitraum von März 2004 bis April 2005 mitgeteilt. Das zusammengefasste Ergebnis dieser Feststellungen wurde mit Prüfungsmitteilung vom 11.07.2005 dem Finanzministerium (FM) übersandt.

In dem weit überwiegenden Teil der Steuerfälle wurde die fehlende Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bei der Veräußerung ausländischer Aktien beanstandet. Im Veranlagungszeitraum 2002 war zudem häufig festzustellen, dass auch Verluste aus der Veräußerung inländischer Aktien nicht dem Halbeinkünfteverfahren unterworfen wurden. Die Prüfungsfeststellungen betreffen damit regelmäßig lediglich Grundfälle bzw. Fälle der erstmaligen Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens. Sonderfälle, wie z. B. die Auswirkungen eines vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahres einer inländischen Kapitalgesellschaft, wurden in aller Regel nicht beanstandet.

Bei den örtlichen Erhebungen in den geprüften Finanzämtern hat der LRH festgestellt, dass die Bediensteten regelmäßig die bereits zu Beginn als auch während der Bearbeitung der Veranlagungszeiträume 2001 und 2002 zur Erläuterung der gesetzlichen Neuregelung erstellten Informationspapiere, Verwaltungsanweisungen und Arbeitspapiere nicht beachtet hatten. Die festgestellten Bearbeitungsdefizite lassen den Schluss zu, dass den Bearbeitern die Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bereits in den Grundzügen weitgehend nicht geläufig war und sie die Angaben der Steuerpflichtigen zu privaten Veräußerungsgeschäften weitgehend unkritisch übernommen hatten.

37.5 Würdigung und Vorschläge des LRH zur Fallbearbeitung

Der LRH hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 11.07.2005 dargelegt, dass die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen die notwendigen Kenntnisse haben müssen, um den zeitlichen Anwendungsbereich des Halbeinkünfteverfahrens zu bestimmen und um die Grundfälle der Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bei den Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften zutreffend zu bearbeiten. Hierzu zählen die Veräußerung von ausländischen Aktien ab dem Veranlagungszeitraum 2001 sowie zusätz-

lich ab dem Veranlagungszeitraum 2002 die grundsätzliche Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bei der Veräußerung inländischer Wertpapiere. Nach Ansicht des LRH sollte jeder Bearbeiter in der Lage sein zu erkennen, ob es sich - bei gängigen Aktien - um in- oder ausländische Unternehmen handelt. Zudem sollten die Bearbeiter allgemein bekannte Aktien von sonstigen Wertpapieranlagen unterscheiden können.

Der LRH hat wegen der bei den drei Finanzämtern festgestellten Fehler vorgeschlagen, landesweit die Finanzämter für die Veranlagungszeiträume 2001 bis 2003 nochmals auf die Grundfälle der Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens hinzuweisen, damit erstmalige Steuerfestsetzungen sowie Fälle, in denen noch eine Betriebsprüfung ansteht oder aus sonstigen Gründen die Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung steht, zutreffend bearbeitet werden. Bei diesem Vorschlag hat der LRH bereits berücksichtigt, dass für die genannten Veranlagungszeiträume ein Großteil der Steuerfälle bestandskräftig veranlagt sein wird. Die geforderte Sensibilisierung aller betroffenen Bediensteten für den nicht unerheblichen übrigen Teil der Fälle hätte nach Ansicht des LRH die Bearbeitungsqualität merklich gesteigert. Zudem hat der LRH seinen Vorschlag bewusst auf die Veranlagungszeiträume 2001 bis 2003 beschränkt, weil nach seiner Ansicht die ab 2004 eingeführte Jahresbescheinigung nach § 24c EStG dazu beitragen wird, dass zumindest zwischen Aktien und sonstigen Kapitalanlagen, wie z. B. Investmentfonds, eindeutiger unterschieden werden kann und damit die zutreffende Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens erleichtert wird.

37.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit Schreiben vom 28. Dezember 2005 zu den Feststellungen des LRH Stellung genommen.

Unter Hinweis auf Erfahrungen der Oberfinanzdirektionen vertritt das FM die Ansicht, dass aufgrund der Wertpapierbezeichnung in Aufstellungen der Steuerpflichtigen nicht immer erkennbar sei, ob es sich um eine Aktie, einen Investmentfondsanteil oder um eine Option handle. Entsprechend könne es zu Falscheintragungen in der Anlage SO der Einkommensteuererklärung kommen, obwohl den Bediensteten die Problematik der unterschiedlichen Behandlung von privaten Veräußerungsgeschäften bekannt sei. In nicht umfangreichen Steuerfällen werde eine Unterscheidung zwischen Aktien, Investmentfonds und Optionen auch unter Zeitdruck möglicherweise gelingen, wenn alle notwendigen Belege vorlägen. Schwierig werde eine Einordnung aber bei einer Vielzahl von Veräußerungen, wenn Depots umgeschichtet würden und dann Dutzende oder noch mehr Veräußerungstatbestände zu beurteilen seien.

Angesichts des eingetretenen Zeitablaufs halte es das FM nicht mehr für sinnvoll, die Finanzämter landesweit für die Veranlagungszeiträume 2001 bis 2003 nochmals auf die Grundfälle der (zeitlichen) Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens hinzuweisen, da die überwiegende Zahl der Steuerfestsetzungen bestandskräftig sein dürfte. Die Oberfinanzdirektionen würden jedoch die Prüfer von Einkommensmillionären bei nächster Gelegenheit informieren.

Zudem werde auf Bundesebene zurzeit geprüft, ob Verbesserungen oder Veränderungen hinsichtlich der Modalitäten bezüglich der Ausstellung bzw. Vorlage der Jahresbescheinigung nach § 24c EStG notwendig sind und wie diese umgesetzt werden können.

37.7 Schlussbemerkung des LRH

Die aus 340 geprüften Einkommensteuerveranlagungen in drei Finanzämtern gewonnenen Erkenntnisse des LRH decken sich nicht mit den vom FM behaupteten Erfahrungen der Finanzverwaltung. Die unterschiedliche Beurteilung der Fehlerursachen verliert allerdings ihre weitergehende Bedeutung, da aufgrund des inzwischen eingetretenen Zeitablaufs die weit überwiegende Anzahl der Einkommensteuerveranlagungen für die Zeiträume 2001 bis 2003 bestandskräftig sein wird. Eine landesweite nochmalige Information aller Bearbeiter zum Halbeinkünfteverfahren bei Wertpapierveräußerungsgeschäften erscheint daher auch unter Berücksichtigung der ab 2004 eingeführten Jahresbescheinigung nach § 24c EStG entbehrlich.

Der LRH begrüßt, dass zumindest die Prüfer von Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften (vormals Einkommensmillionäre) über seine Prüfungsfeststellungen informiert werden sollen. Für diese Steuerpflichtigen wird damit entsprechend der Forderung des LRH die Möglichkeit eröffnet, dass noch änderbare Steuerfestsetzungen hinsichtlich der Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens bei den Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften zutreffend erfolgen.

38 Besteuerung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften

Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität bei Fällen der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften geprüft.

Die festgestellte Beanstandungsquote von durchschnittlich 35 v. H. ist nicht zufrieden stellend. In vielen Fällen führten Fehler bei der Anwendung des materiellen Steuerrechts zu unzutreffenden Steuerfestsetzungen.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gegeben. Das Finanzministerium hat bereits mit der Umsetzung der Vorschläge begonnen.

38.1 Anlass der Prüfung

Die ertragsteuerliche Behandlung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften i. S. d. § 17 Einkommensteuergesetz (EStG) war bereits in den Jahren 1993 und 1994 Gegenstand einer Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH), über die dem Landtag in Abschnitt 23 des Jahresberichts 1996 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 1995 berichtet wurde. Damals stellte der LRH fest, dass die Besteuerung von Anteilsveräußerungen dem Grunde nach nicht ausreichend sichergestellt und in zahlreichen Steuerfällen der Höhe nach unzutreffend erfolgt war.

Daraufhin hat das Finanzministerium (FM) zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungsqualität zu verbessern.

Aufgrund einer Initiative des FM sind die Notare seit 1995 gemäß § 54 Einkommensteuereinführungsverordnung (EStDV) verpflichtet, u. a.

Abschriften von Verträgen, die eine Verfügung über Anteile an Kapitalgesellschaften zum Gegenstand haben, dem für die Kapitalgesellschaft zuständigen Finanzamt zu übersenden. Von dort erhalten die für die Einkommensteuerfestsetzung der Gesellschafter zuständigen Finanzämter Kontrollmitteilungen über die Anteilsveräußerungen, so dass ihnen die grundlegenden Besteuerungsmerkmale bekannt werden.

Um den festgestellten Mängeln bei der materiell-rechtlichen Behandlung von Anteilsübertragungen zu begegnen, hat die Finanzverwaltung die Regelungen des § 17 EStG wiederholt zum Gegenstand von Fortbildungsmaßnahmen gemacht und Arbeitspapiere erstellt. Zudem ist für diese Steuerfälle das Vier-Augen-Prinzip durch einen Zeichnungsvorbehalt des Sachgebietsleiters eingeführt worden.

In den Jahren seit Abschluss der Prüfung 1993/94 haben sich bei örtlichen Erhebungen in den Finanzämtern, die andere Schwerpunktthemen betreffen, vielfach Beanstandungen zur Anwendung der Vorschrift des § 17 EStG ergeben. Die damit verbundenen Feststellungen gaben Anlass, die ertragsteuerliche Behandlung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften i. S. d. § 17 EStG erneut systematisch zu untersuchen.

38.2 Ausgangslage

Gewinne aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern des Privatvermögens sind – abgesehen von privaten Veräußerungsgeschäften i. S. d. § 23 EStG (so genannte Spekulationsgeschäfte) – grundsätzlich nicht zu versteuern. Dieser Grundsatz wird auch bei der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durchbrochen. Gewinne und Verluste aus diesen Veräußerungen von Anteilen werden von der Vorschrift des § 17 EStG erfasst.

Für die Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften sind in den Festsetzungsfinanzämtern die für die Besteuerung von Gewerbebetrieben eingerichteten Stellen zuständig. Die bei der Fallbearbeitung auftretenden Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung sind nach den Regelungen in den Ergänzenden Bestimmungen zur Geschäftsordnung der Finanzämter punktuell intensiv zu prüfen.

38.3 Ablauf der Prüfung

Die örtlichen Erhebungen wurden in insgesamt 3 Festsetzungsfinanzämtern aus den Bezirken Münster, Düsseldorf und Köln durchgeführt.

Im Vordergrund der Prüfung stand die Behandlung der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch die für die Einkommensteuerfestsetzung zuständigen Stellen der Finanzverwaltung.

Beanstandet wurden Steuerfälle, bei denen bereits nach Aktenlage ein Prüfungsergebnis von einigem Gewicht feststand, und solche, in denen die unterlassene oder unzureichende Aufklärung des besteuierungserheblichen Sachverhalts ein finanzielles Prüfungsergebnis erwarten ließen.

38.4 Ergebnis der Prüfung

Es wurden insgesamt 422 Steuerfälle geprüft. Hiervon wurden 149 Fälle beanstandet, so dass sich eine Beanstandungsquote von rd. 35 v. H. ergibt. Die Quoten der einzelnen Finanzämter unterscheiden sich nur geringfügig.

Die geprüften Finanzämter haben bislang ein vorläufiges fiskalisches Ergebnis i. H. v. rd. 1,3 Mio. € mitgeteilt. Zudem waren zukünftig zu berücksichtigende Verlustvorträge um rd. 700.000 € zu kürzen. Berücksichtigt sind rd. 50 v. H. der vom LRH aufgegriffenen Steuerfälle, zu denen die Finanzämter bereits abschließend berichtet haben.

Daraus ergibt sich ein vorläufiges steuerliches Ergebnis je erledigtem Fall von mehr als 18.000 €

Bezogen auf die Gesamtzahl der geprüften Fälle beträgt das vorläufige steuerliche Ergebnis schon jetzt rd. 3.100 € je Steuerfall. Nach vorsichtiger Schätzung dürfte das landesweite steuerliche Fehlerpotenzial bei durchschnittlich rd. 3.300 Fällen pro Jahr im mehrfachen Millionenbereich liegen.

38.5 Einzelheiten zu den Prüfungsfeststellungen

Zu den 149 Steuerfällen hat der LRH 187 Einzelbeanstandungen getroffen, die 21 verschiedenen Fehlerstichworten zugeordnet wurden. Nach der Häufigkeit dieser Stichworte sind insbesondere die folgenden Fehlerquellen zu nennen:

38.5.1 Anteile an Kapitalgesellschaften i. S. d. § 17 EStG

Nach § 17 EStG wird die Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften besteuert, sofern eine bestimmte Beteiligungsgrenze überschritten wird. Diese Beteiligungsgrenze wurde ab dem Jahr 1999 von mehr als 25 v. H. auf zunächst mindestens 10 v. H. und im Regelfall ab dem Jahr 2002 auf mindestens 1 v. H. abgesenkt. Um steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten entgegenzutreten, werden von der Vorschrift alle Veräußerungen von Anteilen an Kapitalgesellschaften erfasst, sofern zu irgendeinem Zeitpunkt innerhalb der letzten 5 Jahre die maßgebliche Beteiligungsgrenze überschritten wurde. Hat der Veräußerer seinen Anteil innerhalb dieses Zeitraums unentgeltlich erworben, ist auf die Beteiligungsgrenze des Rechtsvorgängers abzustellen.

Der LRH hat beanstandet, dass der Steuertatbestand des § 17 EStG in vielen Fällen nicht erkannt wurde und zur Sachaufklärung notwendige Schritte unterblieben sind.

38.5.2 Gewinnverteilung bei der Übertragung der Anteile

Nach § 101 Nr. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) steht dem Veräußerer die anteilige Gewinnausschüttung aus dem Jahresüberschuss zu, den die Gesellschaft mit beschränkter Haftung im laufenden bzw. gerade abgelaufenen Wirtschaftsjahr bis zum Übertragungstichtag erzielt hat. Kaufverträge über Anteile an Kapitalgesellschaften enthalten in Anlehnung an diese Vorschrift des BGB oftmals eine Klausel, die den Erwerber verpflichtet, den anteiligen Jahresgewinn an den Veräußerer weiterzuleiten. Dennoch wird die Gewinnausschüttung steuerlich dem Erwerber zugerechnet (§ 20 Abs. 2a EStG). Nach der Vereinbarung über den anteiligen Jahresgewinn erzielt der Veräußerer ein zusätzliches Entgelt i. S. d. § 17 EStG. Die Anschaffungskosten des Erwerbers der Anteile erhöhen sich entsprechend.

Der LRH hat festgestellt, dass die Finanzämter die Vereinbarung über die Verteilung des Jahresgewinns oftmals nicht beachtet und das Veräußerungsentgelt zu niedrig berechnet haben.

38.5.3 Darlehen und Bürgschaften

Im Zuge der Insolvenz bzw. Liquidation von Kapitalgesellschaften, die gemäß § 17 Abs. 4 EStG der Anteilsveräußerung gleichgestellt werden, verlieren die Gesellschafter regelmäßig nicht nur ihre Beteiligung, sondern auch Darlehen, die sie der Gesellschaft gegeben haben, oder sie werden als Bürge für Verbindlichkeiten der Kapitalgesellschaft in Anspruch genommen. Steuerlich muss unterschieden werden, ob die Darlehen aus Sicht der Kapitalgesellschaft eigenkapitalersetzend waren oder ob es sich

um normale Verbindlichkeiten der Gesellschaft handelte. In der Regel ist der Verlust einer Kapitalforderung auf Seiten des Gesellschafters als Vorgang auf der privaten Vermögensebene ohne steuerliche Auswirkung. Dagegen werden der Verlust eines eigenkapitalersetzenden Darlehens und der Vermögensverlust aus einer solchen Bürgschaft bei ihm berücksichtigt.

Die Abgrenzung der eigenkapitalersetzenden Darlehen bzw. Bürgschaften von den übrigen Darlehen bzw. Bürgschaften erfordert umfangreiches fachliches Wissen und eine erschöpfende Aufklärung des Sachverhalts. Gegenstand der Beanstandungen waren Verluste aus Gesellschafterdarlehen bzw. Bürgschaften i. H. v. mehr als 1,4 Mio. €.

38.5.4 Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens

Seit den Veranlagungszeiträumen 2001 bzw. 2002 sind die Einkünfte i. S. d. § 17 EStG nach dem Halbeinkünfteverfahren zu ermitteln. Damit fließen die Gewinne und Verluste nach § 17 EStG nur noch zur Hälfte in die Steuerberechnung ein (§§ 3 Nr. 40c, 3c Abs. 2 EStG).

Die Finanzämter haben in den beanstandeten Steuerfällen das Halbeinkünfteverfahren nicht immer angewandt und die Verluste und Gewinne weiter in voller Höhe angesetzt.

38.5.5 Übertragung von Rückdeckungsversicherungsansprüchen

Im Insolvenzeröffnungsverfahren werden regelmäßig Gutachter eingesetzt, die u. a. prüfen, ob das Vermögen des Schuldners ausreicht, die Verfahrenskosten zu decken. Diese Gutachter kommen nicht selten zu dem Schluss, dass die in den Bilanzen der Kapitalgesellschaften ausgewiesenen Rückdeckungsversicherungen, die zum Zweck der Absicherung

von Pensionszusagen der Gesellschaften abgeschlossen wurden, zu Gunsten der Gläubiger der Pensionszusagen aufschiebend bedingt abgetreten oder verpfändet sind. Die abgetretenen oder verpfändeten Rückdeckungsversicherungen werden im Zuge der Insolvenz regelmäßig auf die Gläubiger der Pensionszusagen übertragen. Gläubiger der Pensionszusagen sind in aller Regel Arbeitnehmer der Gesellschaft, vielfach deren Geschäftsführer. Aus der Übertragung einer Rückdeckungsversicherung fließt diesen ein steuerpflichtiger geldwerter Vorteil zu, der grundsätzlich dem geschäftsplanmäßigen Deckungskapital der Versicherung entspricht.

In den vom LRH aufgegriffenen Steuerfällen haben die Finanzämter Rückdeckungsversicherungsansprüche von mehr als 1,5 Mio. € in den Bilanzen der vorgenannten Kapitalgesellschaften unbeachtet gelassen.

Im Übrigen hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Formulierung in der Richtlinie 129 Abs. 3 S. 3 und 4 Lohnsteuer-Richtlinien 2002 dahingehend unklar ist, ob das Deckungskapital oder der Zeitwert der Rückdeckungsversicherung anzusetzen ist.

38.5.6 Fehlen der notariellen Verträge

Die Notare übersenden nach § 54 EStDV eine beglaubigte Abschrift aller Urkunden, die Verfügungen über Anteile an Kapitalgesellschaften zum Gegenstand haben, an das für die Kapitalgesellschaft zuständige Finanzamt. Die Finanzämter nehmen die Verträge zu den Akten der Gesellschaften. Die für den Veräußerer zuständige Veranlagungsstelle im Finanzamt erhält eine Kontrollmitteilung über die Anteilsübertragung. In die Verträge nehmen die Beteiligten vielfach Regelungen auf, die für die zutreffende Ermittlung des Veräußerungsgewinns bzw. -verlustes nach § 17 EStG bedeutsam sind. Dazu gehört die schon erwähnte Gewinnverteilungsabrede.

Der LRH hat festgestellt, dass in vielen Fällen die für die Veräußerer zuständigen Veranlagungsstellen die Übertragung von Anteilen i. S. d. § 17 EStG allein auf der Grundlage der o. g. Kontrollmitteilung, ohne Kenntnis des notariellen Übertragungsvertrages, besteuert haben. In anderen Steuerfällen haben die Finanzämter noch einmal eine Kopie des Vertrages von den Steuerpflichtigen angefordert, obwohl eine Abschrift des Vertrages bereits bei der für die Kapitalgesellschaft zuständigen Stelle vorlag.

38.6 Forderungen des LRH

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit dem Schreiben vom 11. Juli 2005 übersandt und Anregungen zur Steigerung der Arbeitsqualität gegeben.

38.6.1 Einbeziehung der Qualitätssicherungsstellen

Die Anzahl der Steuerfälle mit Einkünften nach § 17 EStG ist im Vergleich zu anderen Einkunftsarten gering. Der LRH hat selbst in den großen Finanzämtern des Landes eine Fallzahl von deutlich unter 100 Steuerfällen pro Jahr ermittelt. Demgegenüber stehen das fiskalische Gewicht dieser Steuerfälle und die umfangreichen und komplexen Problemstellungen in diesem Bereich. Letztere werden durch die oben dargestellten Fehlerursachen und ein Arbeitspapier der Finanzverwaltung zur Besteuerung von Anteilsveräußerungen mit mehr als 100 Seiten Umfang deutlich.

Vor diesem Hintergrund hält der LRH regelmäßige, umfassende und flächendeckende Schulungen aller in den Festsetzungsfinanzämtern mit dieser Materie befassten Bediensteten nicht für zielführend. Der LRH hält es vielmehr für geboten, detaillierte Kenntnisse bei einem begrenzten Personenkreis zu konzentrieren. Er hat dem FM empfohlen, die in den Festsetzungsfinanzämtern bereits bestehenden Qualitätssicherungsstellen in die

Bearbeitung von Steuerfällen mit Gewinnen und Verlusten i. S. d. § 17 EStG einzubeziehen. Durch eine häufigere Anwendung der Vorschrift bleibt das erforderliche Wissen präsent und vertieft sich.

38.6.2 Einführung einer Kontrollmitteilungspflicht

Der LRH hat angeregt, die für die Veranlagung der Gesellschaften zuständigen Stellen anzuweisen, hinsichtlich des Verbleibs von Rückdeckungsversicherungsansprüchen im Fall der Insolvenz oder der Liquidation der Kapitalgesellschaft eine Kontrollmitteilung an die für die Arbeitnehmer zuständige Stelle zu senden.

38.6.3 Weitergabe der Notarverträge

In anderen Bundesländern leiten die für die Gesellschaften zuständigen Stellen eine Kopie der notariellen Übertragungsverträge an die für die Veräußerer zuständigen Stellen weiter. Der LRH hat dem FM vorgeschlagen, in NRW ebenso zu verfahren und diesen Stellen die Einsicht in die der Finanzverwaltung bereits vorliegenden Verträge zu ermöglichen.

38.6.4 Neufassung eines maschinellen Prüfhinweises

Bei der elektronischen Bearbeitung von Steuerfällen wird, wenn ein Veräußerungsgewinn i. S. d. § 17 EStG erfasst worden ist, programmgesteuert ein Vorprüfhinweis ausgegeben. Dessen Text nahm jedoch nicht auf § 17 EStG Bezug, sondern zitiert § 16 EStG, der die Veräußerung von Gewerbebetrieben zum Gegenstand hat. Da der Vorprüfhinweis missverstanden werden konnte, hat der LRH angeregt, den Hinweis zu überarbeiten.

38.7 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat dem LRH mit Schreiben vom 28. Dezember 2005 eine umfassende Stellungnahme übersandt. Das FM hat die Anregungen des LRH aufgenommen und hat mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen bereits begonnen.

Im Einzelnen hat das FM folgendes mitgeteilt:

- Die Auffassung des LRH, dass Schulungen allein nicht zielführend seien, werde geteilt. Im Rahmen der Bearbeitung von Prüffeldern seien die Qualitätssicherungsstellen in einer Vielzahl von Finanzämtern schon jetzt zeitlich begrenzt in die Bearbeitung von Steuerfällen mit einem Tatbestand i. S. d. § 17 EStG eingebunden. Darüber hinaus hätten zwei Drittel der Finanzämter im Bereich der bisherigen Steuerabteilung Düsseldorf „zentrale Ansprechpartner bzw. Bearbeiter“ eingerichtet, um die einschlägigen Rechtskenntnisse zu konzentrieren. Die damit gewonnenen Erfahrungen seien sehr positiv. Diese Erkenntnisse sollen den Finanzämtern im Zusammenhang mit der Einführung bzw. Weiterentwicklung ihres Risikomanagements landesweit zur Verfügung gestellt werden.
- Wie vom LRH vorgeschlagen, sei beabsichtigt, ein Kontrollmitteilungsverfahren hinsichtlich des Verbleibs von Rückdeckungsversicherungsansprüchen einzuführen. Das FM werde sich zudem wegen der zutreffenden Bewertungsmethode für eine klarstellende Formulierung der Richtlinie 129 Abs. 3 Lohnsteuer-Richtlinie 2002 im Rahmen der nächsten Überarbeitung einsetzen.

- Eine Regelung, nach der zukünftig Kopien der notariellen Übertragungsverträge an die für die Veräußerer zuständigen Stellen im Finanzamt weiterzuleiten seien, werde befürwortet, soweit die Mitteilungsmöglichkeiten im Rahmen der Kontrollmitteilung nicht ausreichen.
- Der programmgesteuert ausgegebene Hinweis in Steuerfällen mit § 17 EStG werde überarbeitet.

39 Antragsveranlagungen bei Arbeitnehmern

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern hat bei sechs Finanzämtern geprüft, ob Einkommensteuererstattungen an Arbeitnehmer im Hinblick auf bestehende Antragsfristen zu Recht erfolgten.

Aufgrund seiner Feststellungen geht das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern landesweit von nicht gerechtfertigten Steuererstattungen i. H. v. jährlich mehr als 2 Mio. € infolge verspätet abgegebener Einkommensteuererklärungen aus.

Das Finanzministerium hat bereits das Programm zur Festsetzung der Einkommensteuer entsprechend den Empfehlungen um eine besondere Sicherheitsvorkehrung ergänzt.

39.1 Rechtliche Ausgangslage

Bei Steuerpflichtigen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit wird die Einkommensteuer grundsätzlich durch den Abzug vom Arbeitslohn (Lohnsteuer) erhoben.

Nach § 25 Einkommensteuergesetz (EStG) ist in diesen Fällen nur unter den Voraussetzungen des § 46 Abs. 2 Nrn. 1 bis 7 EStG und bis zum Veranlagungszeitraum 2003 auch unter der Voraussetzung des § 46 Abs. 2a EStG zwingend eine Veranlagung zur Einkommensteuer durchzuführen. Danach sind Arbeitnehmer zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet, wenn sie z. B. nicht dem Lohnsteuerabzug unterliegende Einkünfte von mehr als 410 € bezogen haben.

In allen anderen Fällen gilt die Einkommensteuer der Arbeitnehmer gem. § 46 Abs. 4 EStG durch den Lohnsteuerabzug grundsätzlich als abgegolten. Falls aber eine Steuererstattung erwartet wird, kann eine Veranlagung zur Einkommensteuer beantragt werden (§ 46 Abs. 2 Nr. 8 EStG).

Dieser Antrag muss nach § 46 Abs. 2 Nr. 8 S. 2 EStG bis zum Ablauf des auf den Veranlagungszeitraum folgenden zweiten Kalenderjahres gestellt werden. Diese Frist ist als Ausschlussfrist nicht verlängerbar. Erstattungsansprüche beispielsweise für den Veranlagungszeitraum 2004 müssen demnach spätestens bis zum 31.12.2006 durch Abgabe einer Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden.

Lediglich bei Anträgen zur Berücksichtigung von Verlustrückträgen oder für Steuerermäßigungen nach § 34f Abs. 3 EStG (sog. Baukindergeld) gelten längere Fristen.

39.2 Prüfungsumfang

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPASSt) hat anhand von Daten des Rechenzentrums der Finanzverwaltung Steuerfälle von Arbeitnehmern der Veranlagungszeiträume 1998 bis 2002 für die Prüfung ausgewählt, in denen die Steuererklärungen nach Ablauf der zweijährigen Antragsfrist beim Finanzamt eingegangen waren.

Soweit die von den Finanzämtern durchgeführten Veranlagungen zu Erstattungen geführt haben, wurde geprüft, ob diese im Hinblick auf die Antragsfrist des § 46 Abs. 2 Nr. 8 S. 2 EStG zu Recht festgesetzt wurden. Dabei wurde auch beachtet, dass Steuerpflichtigen, die diese Frist ohne eigenes Verschulden nicht einhalten konnten (z. B. wegen einer schweren Erkrankung), nach den Voraussetzungen des § 110 Abgabenordnung Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren ist.

39.3 Ergebnis der Prüfung

Das RPAS hat festgestellt, dass in einer Vielzahl von Fällen Antragsveranlagungen durchgeführt worden sind, obwohl die entsprechenden Steuererklärungen verspätet bei den Finanzämtern eingegangen waren. Gründe für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand waren in diesen Fällen aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

In den sechs geprüften Finanzämtern wurden in insgesamt 310 Fällen Steuererstattungen von fast 500.000 € zu Unrecht festgesetzt und an die Steuerpflichtigen ausgezahlt.

Für die in allen geprüften Finanzämtern untersuchten Veranlagungszeiträume 2000 und 2001 ergaben sich 189 Beanstandungen mit einer finanziellen Auswirkung von mehr als 280.000 €. Hochgerechnet auf 112 Festsetzungsfinanzämter ist demnach landesweit von jährlich mehr als 2 Mio. € ungerechtfertigter Steuererstattungen auszugehen.

Die festgestellten Bearbeitungsfehler sind nach den Prüfungsfeststellungen auf ein schlichtes Übersehen des verspäteten Eingangs der Steuererklärungen im Veranlagungsverfahren zurückzuführen. Zudem war einigen Bearbeitern der Regelungsinhalt des § 46 Abs. 2 Nr. 8 EStG offensichtlich nicht geläufig.

39.4 Verbesserungsvorschläge

Der LRH hat mit Schreiben vom 20.12.2005 dem Finanzministerium das Ergebnis der Prüfung sowie Verbesserungsvorschläge mitgeteilt. Bei den Anregungen wurde berücksichtigt, dass die Durchführung der Arbeitnehmerveranlagungen ein Massenverfahren ist. Insoweit sind die Vorschläge vor allem darauf ausgerichtet, den Bediensteten eine IT-gestützte Hilfestellung an die Hand zu geben.

Zu den Programmleistungen des IT-Verfahrens zur Festsetzung der Einkommensteuer gehört es schon jetzt, Antragsveranlagungen zu erkennen, um in diesen Fällen insbesondere eine maschinelle Erinnerung an die Abgabe der Einkommensteuererklärung zu verhindern. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Bearbeiter das Eingangsdatum der Steuererklärung beim Finanzamt zu speichern haben.

Davon ausgehend zielt der Vorschlag darauf ab, durch einen Abgleich des Veranlagungszeitraumes mit dem gespeicherten Eingangsdatum der Steuererklärung die Festsetzung der Einkommensteuer bei verspätet eingegangenen Antragsveranlagungen programmgesteuert zu verhindern. Die Bearbeiter in den Finanzämtern sollten auf diese Fälle durch Ausgabe eines Fehlerhinweises mit Erläuterungen für die weitere Fallbearbeitung hingewiesen werden.

Weiterhin wurde angeregt, den Bearbeitern in den Finanzämtern die Bedeutung der Regelungen für Antragsveranlagungen nochmals zu verdeutlichen.

39.5 Reaktion des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat zuletzt mit Schreiben vom 22.03.2006 mitgeteilt, dass in Fällen einer Antragsveranlagung seit dem 03.03.2006 auf das Vorliegen einer verspätet eingegangenen Steuererklärung maschinell wie folgt hingewiesen wird:

„Die Voraussetzungen für eine Veranlagung nach § 46 EStG sind nicht erfüllt. Eine Antragsveranlagung kommt nicht in Betracht, weil die Ausschlussfrist überschritten ist. Eine diesbezügliche Mitteilung an den Steuerpflichtigen ist personell zu veranlassen.“

Zudem werden die Bearbeiter durch einen weiteren Hinweis auf die Notwendigkeit der Speicherung des Eingangsdatums der Einkommensteuererklärung aufmerksam gemacht.

40 Verwertung von Forderungen

Wenn das Land bei einer Abtretung von Forderungen aufgrund der getroffenen Vereinbarungen auch weiterhin wesentliche Risiken wie das Ausfallrisiko trägt, stellt die Veräußerung der Forderungen eine verdeckte Kreditaufnahme dar. Daher bedarf ein solcher garantieunterlegter Forderungsverkauf einer ausdrücklichen Kreditermächtigung im Haushaltgesetz.

Dies hatte das Finanzministerium bei der Veranschlagung von 150 Mio. € an Einnahmen aus der Abtretung von Forderungen im Haushaltsplan 2005 sowie im ersten Nachtrag nicht beachtet.

Das Land hat in der Vergangenheit Darlehen zur Förderung verschiedener Maßnahmen bzw. Personengruppen vergeben. Es trägt als Gläubiger dieser Darlehen das Ausfallrisiko. Die Verwaltung und das Inkasso der Darlehen werden von zwei Banken nach banküblichen Standards und im Auftrag des Landes durchgeführt. Die Banken erhalten hierfür ein Entgelt.

Im Herbst 2003 stellte ein drittes Bankhaus dem Finanzministerium (FM) ein Gestaltungsmodell zur Verwertung von Forderungsbeständen des Landes vor. Nach dem Modell waren der Verkauf und die Abtretung eines prozentualen Anteils von Forderungen auf Auszahlung von Überschüssen gegen die beiden beauftragten Banken, die die Darlehensforderungen des Landes verwalten, vorgesehen. Gleichzeitig sollte das Land unabhängig davon, ob Darlehensnehmer mit ihren Zahlungsverpflichtungen ausfallen, Darlehen vorzeitig zurückgezahlt werden oder sich die Zins- und sonstigen Bedingungen aus den Darlehensverhältnissen zwischen den verwaltenden Banken und den Darlehensnehmern ändern, den Bestand, die Höhe und den rechtzeitigen Eingang der abgetretenen und verkauften Forderungen gewährleisten.

Dieses Verwertungsmodell für Forderungen des Landes veranlasste das FM, im Haushaltsplan 2005 sowie in dem 1. Nachtrag bei Kapitel 20 610 Titel 133 40 Erlöse aus der Abtretung von Forderungen i.H.v. 150 Mio. € zu veranschlagen, weil das Verwertungsmodell - so das FM - einen wirtschaftlich sinnvollen und machbaren Verkauf der Forderungen des Landes erwarten lasse.

Das FM ging davon aus, dass der Verkauf von Landesforderungen mit einer an der Ausfallwahrscheinlichkeit orientierten quotalen Garantie des Landes keine Kreditaufnahme darstelle. Diese Auffassung teilt der Landesrechnungshof (LRH) jedoch nicht; er hat das FM aufgrund einer Prüfung der Maßnahme Anfang November 2004 auf Folgendes hingewiesen:

Ob eine Kreditaufnahme vorliegt, bestimmt sich nach der wahren Natur des Geschäfts. Auf die Art und Weise und die rechtliche Ausgestaltung der Kreditaufnahme kommt es für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung nicht an.

Sinn und Zweck der geplanten garantievertraglichen Forderungsverwertung ist die Beschaffung von Geldmitteln. Die Rückzahlung dieser Geldmittel erfolgt jedoch nicht durch direkte Zahlungen des Landes, sondern durch Abtretung garantierter Forderungen, so dass das Ergebnis für den Kreditgeber als Zessionar im Wesentlichen gleich ist mit dem einer klassischen Kreditvereinbarung. Auch für das Land ergeben sich bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise keine Veränderungen. Es trägt auch weiterhin wegen der übernommenen Garantie allein das Risiko für die abgetretenen Forderungen und es muss für die an den Kreditgeber/Zessionar abzuführenden/zurückzuzahlenden Beträge entstehen. Somit ist die garantievertragliche Forderungsverwertung eine besondere Form der Kreditaufnahme. Sie stellt keinen Verkauf von

Vermögensgegenständen dar, bei dem die Risiken auf den Käufer übergehen.

Die beabsichtigte Veräußerung von Forderungen nach dem beschriebenen Modell (und damit die Veranschlagung von Erlösen aus dieser geplanten Transaktion) wäre nach Auffassung des LRH folglich nur zulässig gewesen, wenn das Haushaltsgesetz (HG) 2005 die nach Art. 83 Landesverfassung (LV) und § 18 Abs. 2 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) erforderliche Ermächtigung i.H.v. 150 Mio. € enthalten hätte. Diese fehlte jedoch. Die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG (Stand November 2004) enthaltene Kreditermächtigung wurde bereits ausgeschöpft durch die bei Obergruppen 31 und 32 veranschlagten Einnahmen. Die Regelung in § 4 Abs. 11 HG war gerade keine Kreditermächtigung, sondern die Ermächtigung zur Eingehung einer Garantie. Im Übrigen sollten nach dem Modell nicht die in § 4 Abs. 11 HG genannten Darlehensforderungen, sondern Ansprüche auf Auszahlung von Überschüssen der verwaltenden Banken abgetreten werden.

Der LRH hat weiterhin ausgeführt, dass die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen usw. **und** aus garantieunterlegten Forderungsverwertungen in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen (Art. 83 Satz 2 LV; § 18 Abs. 1 LHO).

Da das Verwertungsmodell nach dem HG 2005 (Stand November 2004) nicht zulässig war, hat der LRH das FM gebeten, die bisher eingeleiteten Maßnahmen zur Verwertung von Forderungen des Landes zu überprüfen. Zwischenzeitlich wurde durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 der Haushaltsansatz auf 0 reduziert. Die Änderung wurde dabei wie folgt begründet:

"Der ursprünglich vorgesehene Forderungsverkauf wird nicht durchgeführt. Die Überprüfung des zu verkaufenden Forderungsbestandes durch Banken und Berater hat zu Zeitverzögerungen geführt. Da die als Erwerber in Betracht kommenden Banken ihre Jahresdispositionen weit vor Jahresende treffen, wäre ein Verkauf unter Umständen nur zu ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen möglich."

Der LRH hat aufgrund des neuen Haushaltsansatzes von einer Weiterverfolgung der Angelegenheit derzeit abgesehen.

C Beratungsbeitrag

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.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit Schreiben vom 08.07.2005 die Landesregierung gem. § 88 Abs. 2 LHO hinsichtlich der IT-Strukturen der Landesverwaltung beraten.

41.1 Grundlagen

Der LRH hat in den vergangenen Jahren vielfältige Prüfungen auf dem Gebiet des Einsatzes der Informationstechnik in der Landesverwaltung vorgenommen. Er hat nunmehr diese Prüfungsergebnisse unter den Aspekten Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Strukturen des IT-Einsatzes ausgewertet. Zusätzlich hat er zur Aktualisierung des Sachstandes und zur weiteren Informationsgewinnung Nacherhebungen vorgenommen und über die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder die dortigen organisatorischen Rahmenbedingungen hinsichtlich des IT-Einsatzes abgefragt.

Die Feststellungen und Empfehlungen des LRH beziehen sich auf alle Landesdienststellen (oberste Landesbehörden, Landesoberbehörden, Landesmittelbehörden, untere Landesbehörden, Einrichtungen) einschließlich der Landesbetriebe und Sondervermögen. Die Hochschulen, Gesellschaften privaten oder öffentlichen Rechts, an denen das Land beteiligt ist, der Landtag, der LRH sowie kommunale Dienststellen, die als Landesbehörde tätig werden, werden in diesem Bericht nicht betrachtet. In den in die Untersuchung einbezogenen Dienststellen sind insgesamt rd. 120.000 IT-Arbeitsplätze eingerichtet. Für die Tätigkeiten

- Betreuung in Fragen des IT-Arbeitsplatzes und der Standardsoftware inkl. Kleinreparaturen und Aufwand für die Softwareverteilung,
- Administration von Internet- oder Intranetservern (ohne Datenpflege),
- Administration von E-Mail-Servern,
- Administration von Anwendungs- und Datenbankservern (einschl. Fileserver) und
- Administration des Netzes (Zugang, LAN und WAN)

werden hochgerechnet rd. 1.550 Stellen eingesetzt. Hinzu kommen externe Kosten von mehreren Millionen Euro pro Jahr.

41.1.2 Bestandsaufnahme und Schwachstellenanalyse

41.1.2.1 Rechtsgrundlagen

Die IT-Organisation für NRW ist im Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in NRW vom 09.01.1985 (ADVG) geregelt. Im ADVG ist ausgeführt, dass

- das Land, die Gemeinden, die Gemeindeverbände sowie die Hochschulen des Landes bei der automatisierten Datenverarbeitung im Verbund zusammenwirken,
- das Innenministerium (IM) die automatisierte Datenverarbeitung koordiniert und insbesondere die Rahmenbedingungen für den Verbund in Zusammenarbeit mit den beteiligten obersten Landesbehörden entwickelt,
- das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) und die Gemeinsamen Gebietsrechenzentren (GGRZ) als gemeinsame Rechenzentren allen Geschäftsbereichen der Landesverwaltung zur Durchführung von Datenverarbeitungsaufgaben zur Verfügung stehen,
- 4 Fachrechenzentren eingerichtet sind und
- außerhalb der gemeinsamen Rechenzentren und der Fachrechenzentren Datenverarbeitungsaufgaben durchgeführt werden können, wenn dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist (im Folgenden als IT-Betriebszentren bezeichnet).

Mit dem ADVG werden die Ziele Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Homogenität verfolgt.

Zur Unterstützung des IM bei der Wahrnehmung der ihm im ADVG übertragenen Koordinierungsaufgaben ist der interministerielle Arbeitskreis für Automation (IMA Automation) eingerichtet worden. Der IMA Automation ist ein Gremium mit beratender Funktion. Er hat keine direkten Weisungsbefugnisse, Beschlüsse basieren auf Konsens zwischen den Ressorts.

41.1.2.2 IT-Infrastruktur

Die Verantwortung für die IT-Ausstattung in den Dienststellen der Landesverwaltung lag und liegt bei den jeweiligen Ressorts. Dadurch sind in der Landesverwaltung unter anderem

- unterschiedliche Netzwerk-Betriebssysteme,
- eine Vielzahl von Datenbank-Systemen,
- eine Unmenge feiner Unterschiede im Betrieb gleicher oder ähnlicher Betriebssysteme und
- in jedem Aufgabenbereich, ggf. sogar in jeder Dienststelle, eigene IT-Organisationen für Beschaffung, Betrieb und Anwender-Betreuung vorzufinden.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Gegebenheiten treten durch den fortschreitenden ressortübergreifenden Einsatz von IT-Verfahren verstärkt Kompatibilitätsprobleme auf. Die IT-Infrastruktur der Landesverwaltung präsentiert sich trotz ähnlicher Grundstrukturen heute als inhomogen und nur eingeschränkt wirtschaftlich. Die im ADVG vorgegebenen Ziele sind nicht erreicht worden. Daran hat auch die Erstellung des IT-Konzeptes des Landes vom November 2002 nichts geändert, da die vom LRH festgestellten strukturellen Defizite nicht betrachtet wurden. Ressortübergreifende Entscheidungsstrukturen, die eine weitestgehend einheitliche IT-Infrastruktur in der Landesverwaltung ermöglichen würden, sind derzeit nicht vorhanden. Das größte Hindernis ist die Berufung einzelner Ressorts auf die den Landesministern gem. Art. 55 Abs. 2 LV NRW eingeräumte Ressortkompetenz. Dieses Hindernis kann aber sowohl durch Kabinettsentscheidungen gem. Art. 55 Abs. 3 LV NRW als auch durch Ausübung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten gem. Art. 55 Abs. 1 LV NRW überwunden werden.

41.1.2.3 IT-Anwender-Betreuung

Neben der IT-Infrastruktur hat die Betreuung der Anwender durch den verstärkten IT-Einsatz am Arbeitsplatz eine zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche Abwicklung von Verwaltungsverfahren gewonnen. Der flächendeckende Einsatz von Office-Produkten und Fachanwendungen erfordert von den Bediensteten der Landesverwaltung neben dem fachlichen Know-how inzwischen auch das Know-how für die Bedienung ihres IT-Arbeitsplatzes. Aufgrund des steten Wechsels und der immer komplexer werdenden Leistungen der eingesetzten IT-Anwendungen ist eine qualifizierte und leistungsfähige Betreuung der Anwender unabdingbare Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit der Landesverwaltung. Derartige Dienstleistungen erfordern definierte und messbare Geschäftsprozesse sowie zu deren Unterstützung leistungsfähige IT-Verfahren. Die in der Landesverwaltung installierten Prozesse und Verfahren werden diesen Anforderungen nur teilweise gerecht. Innerhalb von Ressorts mit einer nur geringen Anzahl von IT-Arbeitsplätzen können derartige Strukturen ressortintern aufgrund der damit verbundenen Investitionen nicht wirtschaftlich aufgebaut werden.

41.1.2.4 IT-Sicherheit

Obwohl der LRH bereits in seinem Bericht zur Prüfung der IT-Sicherheit ausgeführt hatte, dass die Rechenzentren ihre Kunden in Sicherheitsfragen sensibilisieren und beraten sollten, haben zahlreiche Dienststellen überwiegend unabhängig von den Rechenzentren Sicherheitsprozesse initiiert oder vertieft. Andere Dienststellen sind überhaupt nicht tätig geworden. Der LRH hält beide Vorgehensweisen für nicht vertretbar.

Die selbstständige Durchführung von IT-Sicherheitsprozessen durch jedes IT-Betriebszentrum ist mit einem hohen Administrationsaufwand verbunden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass viele administrative Vorgänge bei der Umsetzung eines IT-Sicherheitsprozesses für alle Landesdienststellen

identisch sind. Schon aus diesen Gründen hält es der LRH für erforderlich, einen zentral gesteuerten IT-Sicherheitsprozess zumindest für die IT-Infrastruktur sowie den Einsatz der Standard-Software durchzuführen.

Im Hinblick auf die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel muss auch hinterfragt werden, ob in jeder Dienststelle zentrale Komponenten (Server) betrieben werden müssen, da für alle Geräte gebäudeabhängige Sicherungsmechanismen (Klima, Strom, Zugang) geschaffen werden müssen.

Ebenso stellt die derzeitige verteilte Betreuung von IT-Geräten ein sicherheitsrelevantes Problem dar. Da sowohl die Betriebssoftware als auch die Anwendungssoftware immer komplexer wird, kann eine den Anforderungen gerecht werdende Systembetreuung nur durch mehrere Personen erbracht werden. Ist der Einsatz mehrerer Personen wirtschaftlich nicht vertretbar, sinkt automatisch die Qualität der Leistungen. Sinkt die Qualität der Leistungen, so steigt das Sicherheitsrisiko.

Eine zentrale Gesamtsicherheitsstrategie für das Landesverwaltungsnetz (LVN) und die angeschlossenen Dienststellen existiert nicht. Während das LDS für die Kommunikation zwischen den Dienststellen zuständig ist, sind jene für die lokalen Netzwerke selbst verantwortlich. Dies ist problematisch, da sich ein Sicherheitsvorfall in einer einzelnen Dienststelle durch die gegenseitige Vernetzung auf die gesamte Landesverwaltung auswirken kann. Viele Dienststellen haben deshalb Firewalls installiert, die den Übergang zwischen lokalem Netz und LVN abschotten sollen. Da aber im Zuge des Einsatzes neuer Steuerungsmodelle und Verfahren zur Führung elektronischer Akten immer mehr Anwendungen dienststellenübergreifend über die Netze abgewickelt werden, kommt einer definierten Struktur der Sicherheitsmechanismen eine strategische Bedeutung zu. Bei einer wachsenden Zahl zentraler Anwendungen und deren strategischer Bedeutung für die Steuerung der Landesverwaltung kann es nicht hingenommen werden, dass die Steuerung der Zugangssysteme durch die IT-Betriebszentren in eigener Verantwortung erfolgt.

41.1.2.5 Organisation der gemeinsamen Rechenzentren als Landesbetrieb

Das LDS wurde zum 01.01.2001, die drei GGRZ wurden zum 01.01.2003 jeweils als Landesbetrieb organisiert. Mit der Einführung der Entgeltfinanzierung haben die Kunden der Rechenzentren deren Leistungen aus ihrem Sachhaushalt zu finanzieren. Der LRH begrüßt diesen Schritt, da die ersten Prüfungsergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnungen der Rechenzentren gezeigt haben, dass durch die gewonnene Transparenz sowohl Kostentreiber aufgedeckt als auch Leistungen wirtschaftlicher gestaltet werden können. Bei der Diskussion über die IT-Strukturen der Landesverwaltung ist u. a. folgendes zu beachten:

- Eine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der freien Wirtschaft ist durch die Rahmenbedingungen für Landesbetriebe nicht gegeben.
- Alle Leistungen der Rechenzentren müssen aus dem Sachhaushalt der Auftraggeber finanziert werden; die Möglichkeit der Stellenverlagerung (§ 50 LHO) schafft keine Sachmittel bei der abgebenden Stelle.
- Die von den Rechenzentren für IT-Leistungen in Rechnung gestellten Kosten basieren auf einer Vollkostenrechnung. Bei von Landesdienststellen in Eigenregie erbrachten IT-Leistungen werden nur die unmittelbar haushaltswirksamen Ausgaben zum Vergleich herangezogen, wodurch die Rechenzentren teurer erscheinen.

41.1.2.6 Struktur der Rechenzentren

Die gemeinsamen Rechenzentren, die Fachrechenzentren sowie die in vielen Landesdienststellen vorhandenen IT-Betriebszentren bilden keine strukturelle Einheit. Vielmehr haben sich diese IT-betreibenden Dienststellen aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte und im Rahmen ihres organisatorischen Umfeldes entwickelt, unabhängig davon, ob es unter gesamt-

wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll war. Die unterschiedlichen Entwicklungen bedingen auch, dass sich diese Stellen ggf. gegenseitig Konkurrenz machen, ohne dass dies innovationsfördernd wäre. Wirtschaftlich begründete Maßnahmen eines Betreibers gehen häufig zu Lasten der Wirtschaftlichkeit eines anderen Betreibers, werden aber bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht mit einbezogen. Eine „konzernweite“ Betrachtung erfolgt nicht. Die Rechenzentren sind von ihrer Größe und Struktur sehr unterschiedlich, die IT-Betriebszentren sind teilweise sogar größer als die Rechenzentren. Durch die organisatorischen Unterschiede sowie die unterschiedliche Rechnungslegung kann auch keine angemessene Wettbewerbssituation entstehen. Eine Entwicklung hin zu leistungsstarken und innovativen IT-Dienstleistern wird durch diese Rahmenbedingungen faktisch unterbunden. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf, die Struktur der IT-Dienststellen als Ganzes neu zu definieren. Der LRH geht davon aus, dass nur mit einer Verlagerung der IT-Betriebszentren in die Rechenzentren sowie einer Reduzierung der Anzahl der Rechenzentren die strukturellen Voraussetzungen für leistungsstarke und innovative IT-Dienstleistungen geschaffen werden können. Dies gilt unabhängig davon, an welchen Standorten IT-Leistungen erbracht werden und in welcher Form die IT-Anwender-Betreuung vor Ort sichergestellt wird.

41.1.2.7 Verbundrelevante Software-Entwicklung

Der LRH hat bei allen Prüfungen von ressort- oder länderübergreifenden Software-Entwicklungsverfahren strukturelle Defizite festgestellt, die insbesondere darauf zurückzuführen waren, dass keine straffe Projektorganisation mit festgelegten Verantwortlichkeiten definiert war und keine hinreichenden Ressourcen (Personal- und Sachmittel) für den gesamten Projektverlauf zur Verfügung standen. Der LRH sieht aufgrund seiner bisherigen Erfahrungen die Koordinierungsfunktion des IM für ressortübergreifende Software-Verfahren als ein zu schwaches Instrument für einen wirt-

schaftlichen Projektverlauf und Produkteinsatz an. So ist z. B. nach Fertigstellung eines Produktes den Landesbehörden der Einsatz i. d. R. freigestellt, so dass der wirtschaftliche Nutzen nur eingeschränkt realisiert werden kann.

Ebenso wie bei der IT-Infrastruktur, IT-Anwenderbetreuung und IT-Sicherheit fehlt auch für die ressortübergreifende Entwicklung von IT-Verfahren eine zentrale Strategie. Dazu gehört auch die Nutzung eines Verzeichnisdienstes, mit dem alle Dienststellen, Nutzer und Geräte einheitlich erfasst und verwaltet werden. Aufgrund seiner Vorteile wird ein einheitlicher Verzeichnisdienst zwar innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche der Landesverwaltung eingesetzt (z. B. Versorgungsverwaltung) oder entwickelt (z. B. Polizei, Justiz). Ein einheitlicher Verzeichnisdienst für die gesamte Landesverwaltung wird von den Ressorts derzeit aber abgelehnt, da er ressortübergreifend nicht zu organisieren sei. Bei allen anderen Bundesländern, die an der Modernisierung ihrer IT-Strukturen arbeiten, steht die Erstellung eines einheitlichen Verzeichnisdienstes für die jeweilige Landesverwaltung im Mittelpunkt. Das Fehlen eines einheitlichen Verzeichnisdienstes hält der LRH für einen strategischen Mangel. Es bedarf daher ressortübergreifender Organisationsstrukturen zur Erstellung eines einheitlichen Verzeichnisdienstes.

41.1.2.8 Vorgehensweise anderer Bundesländer

Viele Bundesländer befinden sich derzeit in einem Prozess der Optimierung ihrer IT-Organisation, der IT-Infrastruktur sowie der Betriebsstrukturen. So werden in unterschiedlicher Ausprägung insbesondere folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Festlegung einer IT-Strategie
- Einrichtung einer ressortübergreifenden IT-Organisation
- Einrichtung eines einheitlichen Verzeichnisdienstes

- Einrichtung von Rechenzentren als Landesbetriebe,
- Reduzierung der Anzahl von Rechenzentren und IT-Betriebszentren,
- Reduzierung der Anzahl der eingesetzten Betriebssysteme,
- Installation einer zentralen IT-Beschaffung,
- Ressortübergreifendes Vertrags- und Lizenzmanagement,
- Länderübergreifender Verbund zum Betrieb der IT-Infrastruktur.

Soweit noch keine Maßnahmen eingeleitet sind, bestehen doch in fast allen Ländern Bestrebungen, die IT-Infrastruktur zu harmonisieren.

41.1.3 Zusammenfassung und Empfehlungen

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. Deutlich wird dies z. B. bei Umressortierungen. Zwar ermöglichten diese Rahmenbedingungen in der Vergangenheit eine zügige Bereitstellung von IT-Infrastruktur und IT-Standard-Leistungen an den Arbeitsplätzen der Verwaltung, führten aber auch zu einer Inhomogenität, die die Leistungsfähigkeit der IT-Nutzung unnötig einschränkt. Im Vordergrund steht heute nicht mehr die Ausstattung mit IT-Infrastruktur und IT-Standard-Leistungen, sondern deren Administration und Funktionsfähigkeit. In dem Wechsel vom eigenständigen Betrieb von technischen Geräten hin zur Beauftragung von Diensten der Rechenzentren sieht der LRH Potenziale zur wirtschaftlicheren Abwicklung des IT-Betriebs, zur Steigerung der Qualität von IT-Dienstleistungen und zur Erhöhung der IT-Sicherheit. Die dadurch aufgedeckten Effizienzpotenziale sollten dazu genutzt werden, in den Fachbereichen zu einem beschleunigten und/oder

erweiterten IT-Einsatz beizutragen und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandels zu steigern.

Der LRH sieht die Notwendigkeit, 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. Die Entwicklung einer IT-Strategie sowie deren Fortführung als kontinuierlicher Prozess sollten als Handlungsauftrag in das ADVG aufgenommen werden.

Der Landesregierung wird empfohlen, neben dem IMA Automation als reinem Beratungsgremium ein Gremium unterhalb des Kabinetts einzurichten, das Entscheidungen für die Landesverwaltung treffen kann.

Die Struktur der Rechenzentren sollte vollständig überarbeitet werden. Die Aufgaben der IT-Betriebszentren sollten in ein gemeinsames oder ein Fachrechenzentrum überführt werden. Eine organisatorische Zusammenfassung von LDS und GGRZ böte eine erhöhte Flexibilität bei Aufgabenverlagerungen zwischen den derzeit getrennten Dienststellen sowie eine saubere Aufgabenabgrenzung ohne Parallelaktivitäten. Zudem ließe sich der produktunabhängige Aufwand durch eine organisatorische Zusammenfassung reduzieren. Der LRH empfiehlt daher die Zusammenlegung des LDS und der GGRZ und vertritt die Auffassung, dass aufgrund der Verteilung der IT-Arbeitsplätze auf das Land und der Notwendigkeit lokaler IT-Dienstleistungen regionale Standorte des gemeinsamen Rechenzentrums unabdingbar sind.

Art und Umfang der Aufgaben der Fachrechenzentren sind im ADVG nicht geregelt. Um eine klare Trennung zwischen gemeinsamen Rechenzentrum und Fachrechenzentren herzustellen, vertritt der LRH die Auffassung, dass die Fachrechenzentren grundsätzlich nur für Aufgaben ihres Fachbereiches tätig werden dürfen. Darüber hinaus erscheint eine Betätigung über diese Aufgaben hinaus nur dann sinnvoll, wenn diese in abgegrenzten Tätigkeitsfeldern mit einer Kosten- und Leistungsrechnung erfolgt und die Tätigkeit im Auftrage des gemeinsamen Rechenzentrums vorgenommen

wird. Das Fachrechenzentrum Immissionsschutz existiert faktisch nicht mehr und sollte daher aufgelöst werden. Vor der Entscheidung über die Schritte hin zu der laut Koalitionsvereinbarung angestrebten effizienten und effektiven Technik für die Polizei sollte geprüft werden, ob das Fachrechenzentrum der Polizei bestehen bleiben sollte oder ob die IT-Dienstleistungen unmittelbar durch das gemeinsame Rechenzentrum vorgenommen werden können.

Der LRH hat ein Modell zum Betrieb der IT-Infrastruktur und zur Betreuung der IT-Anwender entwickelt, das innerhalb eines Zeitraumes von maximal fünf Jahren umgesetzt werden könnte.

Mit der vom LRH empfohlenen Verlagerung von IT-Dienstleistungen von haushaltsfinanzierten Dienststellen hin zu einem Landesbetrieb reduziert sich der Stellenbedarf bei den bisher tätigen Dienststellen, sie müssen aber für die Dienstleistungen des Landesbetriebs Sachmittel einsetzen. Der LRH empfiehlt daher die Einführung einer haushaltsrechtlichen Grundlage, mit der, zeitgleich mit einer Aufgabenverlagerung von einer haushaltsfinanzierten Dienststelle hin zu einem Landesbetrieb mit Leistungsverrechnung, ein bestimmter Anteil aus Personalmitteln in Sachmittel umgewandelt wird.

Zur bedarfsgerechten Erfüllung seiner Aufgaben sollte dem gemeinsamen Rechenzentrum die Möglichkeit eingeräumt werden, Investitionen und Vorableistungen zu finanzieren.

41.1.4 Stellungnahme des Innenministeriums

Das Innenministerium hat mit Schreiben vom 24.02.2006 mitgeteilt, dass derzeit Überlegungen innerhalb der Landesverwaltung zu diesem Thema angestellt würden. Das Innenministerium habe auf der Staatssekretärskonferenz am 09.01.2006 ein Positionspapier zur IT-Organisation des Landes Nordrhein-Westfalen vorgestellt, welches die vom Landesrechnungshof aufgeworfenen Fragestellungen aufgreife und dessen Anregun-

gen im Wesentlichen berücksichtige. Basierend auf diesen Vorschlägen befasse sich derzeit eine interministerielle Arbeitsgruppe „Koordination und Steuerung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ auf Ebene der Staatssekretäre mit der Neugestaltung der IT-Organisation. Abschließende Entscheidungen seien noch nicht getroffen worden.

D Anhang

42 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Nachfolgend sind die finanziellen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs (LRH), der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) und der Vorprüfungsstellen zusammengestellt. Diese Ergebnisse spiegeln jedoch nur einen Bruchteil der finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit wieder.

Wegen ihrer begrenzten Ressourcen, aber auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehen die Organe der externen Finanzkontrolle vielfach nur ausgewählte Teilbereiche in ihre Prüfungen ein. Die bei diesen Prüfungen aufgezeigten Effizienzsteigerungspotenziale und ausgesprochenen Empfehlungen haben oftmals nicht nur für diese Teilbereiche, sondern darüber hinaus gehende Bedeutung, ohne dass sich dies in den dargestellten Ergebnissen niederschlägt. Auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an.

Bei Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können die Auswirkungen meist nicht exakt beziffert und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden. Ihr Ausmaß hängt zudem vielfach davon ab, ob die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden.

Gänzlich unberücksichtigt bleiben die Auswirkungen, die bereits das Bestehen einer externen Finanzkontrolle hat. Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln.

Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit dürften daher insgesamt deutlich höher sein, als aus den dargestellten finanziellen Ergebnissen hervorgeht.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

42.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 103,2 Mio. €

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 31,7 Mio. €
 - mehrfährig rd. 25,4 Mio. €
 - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 0,2 Mio. €
- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 25,8 Mio. €
 - mehrfährig rd. 20,1 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 2,4 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 43.000 € nicht mehr erstattet werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 5,2 Mio. € gekürzt.

42.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 74,2 Mio. €;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 58,1 Mio. €
 - mehrjährig rd. 1,6 Mio. €
 - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 0,1 Mio. €
- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 7,1 Mio. €
 - mehrjährig rd. 7,3 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 7,0 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten. Weiterhin wurden Zinsschäden für das Land in Höhe von rd. 56.000 € festgestellt.

42.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammer NRW und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

151.400 €

erzielt, davon waren

- kassenwirksam
Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
- einmalig 144.600 €
- mehrfährig 0 €

- nicht kassenwirksam
- einmalig 4.800 €
- mehrfährig 2.000 €

42.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:**42.4.1 Einmalige Auswirkungen:**

Teilweise Rückzahlungen von Fraktionszuschüssen an den Landtag	307.476 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer nicht angezeigten Anteilsvereinigung in einer Hand	1.417.300 €
Mehreinnahmen an Erbschaft- und Schenkungssteuer aufgrund von Feststellungen des LRH, die den Wegfall einer Steuerbegünstigung auslöste	209.400 €
Mehreinnahmen an Erbschaftssteuer aufgrund der Minderung von Nachlassverbindlichkeiten, die für den Erblasser keine wirtschaftliche Belastung darstellen	209.100 €
Mehreinnahme an Einkommensteuer aufgrund einer vom LRH angeregten Überprüfung durch die eine Steuervergünstigung für einen Veräußerungserlös nachträglich versagt wurde	119.400 €
Neustrukturierungen der Zentralen Ausländerbehörden (ZAB)	2.592.900 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Grundstücksausgaben	123.821 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Kanalbauausgaben	176.476 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten nicht zuwendungsfähigen Verwaltungsausgaben	123.803 €
Absetzung von überhöhten Ausgaben für Planungsleistungen und Fahrzeugausrüstung sowie eines Beitrags Dritter	141.115 €
Rückzahlung von Zuwendungen durch einen Verkehrsbetrieb wegen nicht zuwendungsfähiger Bauausgaben und der Überzahlung des Vorhabens sowie Zinszahlungen für die Überzahlung und die vorzeitige Inanspruchnahme von Zuwendungen	634.146 €
Zinszahlung einer Stadt wegen der Überzahlung von Zuwendungen	295.025 €

Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Ausgaben für Gleisbauarbeiten	1.095.782 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen schwerer Vergabeverstöße	3.683.832 €
Absetzung der von einem Verkehrsbetrieb geltend gemachten überhöhten Ausgaben für Gleisbauarbeiten	324.740 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen eines schweren Vergabeverstößes	112.186 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Grundstücksausgaben	989.891 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Ausgaben für die Straßenentwässerung	249.692 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Grundstücksausgaben	123.665 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten nicht zuwendungsfähigen Erschließungskosten	396.561 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten nicht zuwendungsfähigen Ausgaben für Kampfmittelräumung	100.579 €
Absetzung der von einer Stadt geltend gemachten überhöhten Ausgaben infolge einer fehlerhaften Ausweisung im Ausgabeblatt	193.247 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen Änderung der Berechnungsgrundlage der Zuwendung	234.254 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen schwerer Vergabeverstöße	8.788.708 €
Aufrechnung eines Zinsanspruches mit Zuwendungen an einen Verkehrsbetrieb	4.811.932 €
Rückzahlung von Zuwendungen wegen Verstoßes gegen Vergabebestimmungen bei der Beschaffung von Selbstentladewagen und der Erstellung eines Nebengleisanschlusses	143.522 €
Rückzahlung von Zuwendungen wegen Verstoßes gegen Vergabebestimmungen beim Umbau einer Kaserne zu einem Gründerinnenzentrum	161.402 €

Rückzahlungen von Zuwendungen durch öffentliche und private Energieversorgungsunternehmen wegen Verstoßes gegen Vergabebestimmungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur rationellen Energieverwendung	1.271.219 €
Rücknahme eines Zuwendungsantrags durch ein Fernwärmeunternehmen, da Vergabebestimmungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur rationellen Energieverwendung nicht eingehalten werden könnten.	189.000 €
Fehlerhafte Berechnung bei der Erstattung zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen nach § 45a des Personenbeförderungsgesetzes	255.559 €
Teilumwandlung einer Zuwendung zum Darlehen bei der Durchführung von Baumaßnahmen im Rahmen der Förderung der Investitionskosten von Altenheimen und Pflegeeinrichtungen	517.996 €
Nicht zuwendungsfähige Ausgaben	397.901 €
Einsparungen aufgrund der Zusammenlegung zweier Studentenwerke durch Personalreduzierung im Bereich des Amtes für Ausbildungsförderung	328.000 €
Rückzahlung eines privaten Verkehrsunternehmens, welches diese Mittel für unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen erhalten hat. Dem Unternehmen stand nur ein geringerer Betrag zu, da die Fahrgeleinnahmen als Berechnungsgrundlage der Erstattung falsch ermittelt wurden	4.386.929 €
Rückzahlung von Betreuungsvergütungen, Einnahmen durch Geldstrafen und –auflagen sowie aus Steuernachforderungen aufgrund der Prüfung der Aufwendungen für Vormünder, Pfleger und Betreuer	207.753 €
Vorzeitige - vom LRH geforderte - Volltilgung von Darlehen für Aussiedlungen und bauliche Maßnahmen in Altgehöften	1.400.617 €
Vom LRH geforderte Prüfung des vorzeitigen Mittelabrufs im Rahmen des Ökologie-Programms im Emscher-Lippe-Raum. Geltendmachung entsprechender Zinsansprüche	199.660 €
Rückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung einschließlich Zinsen	445.913 €

Rückzahlung von Fördermitteln nach Klagevergleich wegen vorzeitigen Maßnahmenbeginns	233.345 €
Vorabanforderung wegen Überfinanzierung	636.537 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses wegen Nichterreichen des Arbeitsplatzzieles	250.000 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben einschließlich Zinsen	370.332 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben einschließlich Zinsen	279.514 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben und Berücksichtigung zusätzlicher Einnahmen	150.695 €
Anteilige Rückzahlung einer Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben und Verstoßes gegen die Vergabebestimmungen einschließlich Zinsen	143.481 €

42.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Neustrukturierungen der Zentralen Ausländerbehörden (ZAB)	3.539.939 €
Wegfall bzw. künftiger Wegfall von für den vorgesehenen Aufgabenbereich entbehrlich gewordener Stellen bei einer Bezirksregierung	2.368.398 €
Erstattung von Beiträgen an die Landesunfallkasse durch Studentenwerke	600.000 €
Einsparungen aufgrund der Feststellungen bezüglich der Juristischen Staatsprüfungen und juristischer Vorbereitungsdienste in NRW: durch Verringerung der Prüfungsvergütungen, Absenkung der Unterhaltsbeihilfen und Kürzung der Ausbildungskapazitäten	19.124.067 €

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 €

43 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

43.1 Jahresbericht 1999

43.1.1 Gegenstand Eingang eines Kaufpreises

Beitrag Nr. 35

Ausschussprotokoll Nr. 12/1362 vom 28.09.1999

Berichtstermin ---

Bemerkungen „Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“

Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Teilleistungen sind auch in 2005 nicht erfolgt. Die Restforderung beläuft sich unverändert auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 €)

44 Sonstige Prüfungen

44.1 Verfassungsschutz

Dem Landesrechnungshof (LRH) obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 Gesetz über den Landesrechnungshof NRW (LRHG)).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden für die Haushaltsjahre 2000 bis 2002 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

44.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Weiterhin prüft der LRH gemäß § 45 Abs. 5 des geänderten WDR-Gesetzes in der Fassung vom 30.11.2004 die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen der WDR unmittelbar,

mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist, soweit deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch den LRH verlangt und deren wirtschaftliche Betätigung Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des WDR hat. Der WDR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen.

Das im Jahresbericht 2005 in Abschnitt 35.2 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1999 bis 2003 und der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR befasste sich schwerpunktmäßig mit der Beteiligungsverwaltung und den Landesstudios des WDR.

Das Prüfungsverfahren ist inzwischen abgeschlossen.

44.3 Deutschlandradio (DLR)

Nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag) vom 17.06.1993, in der Fassung des Achten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), in Kraft seit 01.04.2005, unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen.

Sie prüfen auch die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen DLR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch den Rechnungshof des Sitzlandes vorsieht (§ 30 Abs. 3 Satz 2 des Staatsvertrags). DLR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen (§ 30 Abs. 3 Satz 3 des Staatsvertrags). Der Prü-

fungsbericht ist dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Hörfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 Satz 4 des Staatsvertrags).

Das im Jahresbericht 2005 unter 35.3 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1997 bis 2000 ist noch nicht abgeschlossen.

Des Weiteren haben der LRH und der Rechnungshof von Berlin die Wirtschaftsführung bei einem Tochterunternehmen des DLR und insoweit die Beteiligungsverwaltung des DLR sowie in ausgewählten Bereichen die Leistungsbeziehungen zwischen dem DLR und dem Tochterunternehmen geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

44.4 Gebühreneinzugszentrale (GEZ)

Die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland ist eine von den Landesrundfunkanstalten, Deutschlandradio und dem Zweiten Deutschen Fernsehen betriebene öffentlich-rechtliche, nichtrechtsfähige Verwaltungsgemeinschaft zum Zweck der Abwicklung des Gebühreneinzugs. Der LRH prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung aufgrund seines im WDR-Gesetz und im Deutschlandradio-Staatsvertrag gesetzlich umschriebenen Auftrages sowie aufgrund einer Prüfungsvereinbarung mit den jeweils für die Prüfung der an der GEZ beteiligten Landesrundfunkanstalten zuständigen Landesrechnungshöfen.

Das im Jahresbericht 2005 in Abschnitt 35.4 erwähnte Prüfungsverfahren, das unter anderem Feststellungen zu dem neuen Datenverarbeitungsver-

fahren für den Gebühreneinzug sowie zu den Veränderungen in der Organisationsstruktur der GEZ enthielt, ist noch nicht abgeschlossen.

44.5 Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)

Der LRH prüft gemäß § 113 Abs.1 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfM. Die Prüfungsergebnisse dürfen nur der LfM und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden, § 114 Abs. 5 Satz 1 LMG NRW. Die Medienkommission berät den Jahresabschluss aufgrund einer schriftlichen Stellungnahme des Direktors der LfM und stellt ihn endgültig fest, § 114 Abs. 5 Satz 2 LMG NRW. Nach der endgültigen Feststellung des Jahresabschlusses hat der Direktor der LfM im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Medienkommission beschlossene Stellungnahme zu veröffentlichen, § 115 Nr. 3 LMG NRW.

Die Jahresabschlüsse für die Jahre 1999 bis 2004 wurden geprüft. Die Prüfungsergebnisse wurden der LfM und der Landesregierung mitgeteilt.

Auf Grund der Stellungnahme des Direktors der LfM hat der LRH alle Teile des Prüfungsberichts im Sinne des § 115 Nr. 3 LMG NRW für erledigt erklärt. Die Medienkommission der LfM hat die Jahresabschlüsse für die Jahre 1999 bis 2004 nach Beratung endgültig festgestellt.

Die Veröffentlichung der Jahresabschlüsse im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen ist noch nicht erfolgt.

45 Anzeigen nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz

Nach § 16 des am 01.03.2005 in Kraft getretenen Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind Auftragsvergaben im Landesbereich, deren Wert 200.000 € übersteigt, dem Landesrechnungshof (LRH) anzuzeigen, Auftragsvergaben im Kommunalbereich sind der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) mitzuteilen. Ebenso anzuzeigen sind Vermögensveräußerungen.

Der LRH hat nach Verabschiedung des Gesetzes im Dezember 2004 damit begonnen, in enger Abstimmung mit der GPA und mit technischer Unterstützung des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik eine einheitliche Anwendung zur elektronischen Erfassung der Anzeigen einzurichten. Diese können seit Juni 2005 über das Landesverwaltungsnetz an den LRH übermittelt werden. Für die Anzeigen von nicht an das Landesverwaltungsnetz angeschlossenen Stellen sind im Internet Formulare bereitgestellt, die den gesetzlichen Regelungen entsprechend dem LRH auf dem Postwege oder per Fax zuzuleiten sind.

Auf die Anzeigepflicht und das einzuhaltende Verfahren wird im Runderlass des Innenministeriums vom 26.04.2005 zur "Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung" hingewiesen. Darüber hinaus hat der LRH die betroffenen Stellen weitgehend selbst angeschrieben und im Übrigen auch die Landesministerien um Unterstützung gebeten, um eine umfassende Unterrichtung über die Anzeigepflicht zu gewährleisten.

Bis Ende April 2006 lagen dem LRH 445 Anzeigen über Auftragsvergaben und 28 Anzeigen über Vermögensveräußerungen vor.

Abkürzungsverzeichnis*

ÄD	Ärztliche Direktoren
Art.	Artikel
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BPR	Bezirkspersonalrat
BR	Bezirksregierung
BRAGO	Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte
2. BtÄndG	Zweites Betreuungsrechtsänderungsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft
BVormVB	Gesetz über die Vergütung von Berufsvormündern
CAFM-Systeme	Computer Aided Facility Management-Systeme
CVUA	Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt
DV	Datenverarbeitung
DV-ISA	Datenverarbeitung-Infrastrukturarbeitskreis
EFRE	Europäische Fonds für Regionale Entwicklung
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESTG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FM	Finanzministerium
FÖV	Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
GAN	Gruppe "Anforderungen an das Netz"
GG	Grundgesetz
GGRZ	Gemeinsame Gebietsrechenzentren
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HPR	Hauptpersonalrat
IM	Innenministerium
IMA Automation	Interministerieller Arbeitskreis für Automation
IMK	Innenministerkonferenz
IMMO	Immobilienmanagement der Landesforstverwaltung NRW

* Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne weiteres verständlich.

ISI-Schnittstelle	Inter-System-Interface Schnittstelle
IT	Informationstechnik
IVR	Integrierte Verbundrechnung
JM	Justizministerium
KD	Kaufmännische Direktoren
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
kw	künftig wegfallend
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LEJ	Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd NRW
LHO	Landeshaushaltsordnung
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW
LOG	Landesorganisationsgesetz
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
LUK	Landesunfallkasse
LV	Landesverfassung
LVN	Landesverwaltungsnetz
LWG	Landeswassergesetz
MBI. NRW.	Ministerialblatt des Landes NRW
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr
ME	Medizinische Einrichtungen
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
MWMEV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
PD	Pflegedirektorinnen / Pflegedirektoren
PM	Prüfungsmitteilung / Prüfungsmittelungen
PP	Polizeipräsident / Polizeipräsidium

PR	Personalrat / Personalräte
PV	Personalvertretung / Personalvertretungen
RPA / RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAS_t	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RWP	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes
SVUÄ	Staatliche Veterinäruntersuchungsämter
UK	Universitätsklinik
VG	Vormundschaftsgericht
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZE	Zuwendungsempfänger / Zuwendungsempfängerin
ZPD	Zentralen Polizeitechnischen Diensten NRW
ZPO	Zivilprozessordnung