

Jahresbericht 2001

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2000
(Artikel 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)**

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	V
	Abkürzungsverzeichnis	IX
A	Allgemeines	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2001	7
4	Haushaltspläne 1999, 2000 und 2001	15
5	Haushaltsrechnung 1999	17
6	Vermögen und Schulden des Landes	48
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	59
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittuntersuchungen	
8	Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung	60
9	Effizienzreserven bei Einführung eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems in der Versorgungsverwaltung	70

10	Handhabung von Erinnerungen, Mahnungen und Vollstreckungen durch Landeskassen	74
	Innenministerium (Epl. 03)	
11	Kosten zur Erhaltung der Luftfahrerscheine für das Fachpersonal bei den Bezirksregierungen	80
12	Zuwendungen für ein Erholungsheim	85
13	Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten in Verwaltungsfunktionen	88
14	Deckungsfähigkeit von Personalausgaben zugunsten sächlicher und investiver Ausgaben (Kapitalisierung)	91
	Justizministerium (Epl. 04)	
15	Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen	95
16	Errichtung einer Justizvollzugsanstalt	111
	Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (Epl. 05)	
17	Berufsschule für Landesfachklassen	120
18	Verfahren zur Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern	124
19	Vorbereitungsdienst für Lehrämter an öffentlichen Schulen in NRW	138
	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (Epl. 08)	
20	Bemessung der Luftsicherheitsgebühr	147
21	Rückforderung von Zuwendungen	151

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 10)		
22	Tilgungen von Landesdarlehen im Agrarbereich	154
Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit (Epl. 11)		
23	Förderung von Investitionskosten für die Errichtung eines Krankenhauses	161
24	Zuwendungen zur Förderung von Bildungsmaßnahmen, zur Beschäftigung von Fachkräften und zur Förderung von Planungs- und Leitungsaufgaben an Jugendverbände	165
Finanzministerium (Epl. 12)		
25	Prüfung des Projektes FISCUS	185
Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Epl. 14)		
26	Vereinnahmung von Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus	212
Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (Epl. 15)		
27	Zuschussbewilligung statt Darlehensgewährung	216
28	Zuwendungen für Arbeitsmarktmaßnahmen aus Mitteln des Landes und der Europäischen Union	225

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)		
29	Ausweisung eines Überschusses	241
30	Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren	244
31	Bearbeitung der Grunderwerbsteuer	246
32	Abzug von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben	276
C	Anhang	
33	Finanzelle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	284
34	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	292
35	Sonstige Prüfungen	293

Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht für das Geschäftsjahr 2000 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet (Art. 86 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung und § 97 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung). In ihm sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im März 2001 gelegten Haushaltsrechnung 1999 und
- bedeutsame Ergebnisse sowohl der Prüfungen des Landesrechnungshofs als auch der Prüfungen der ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2000 und früherer Jahre

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

Das Land befindet sich weiterhin in einer schwierigen Haushaltslage.

Der Schuldenstand ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich angestiegen und beträgt nunmehr 163,7 Mrd. DM. Der hohe Schuldenstand stellt eine enorme Zukunftsbelastung dar und birgt zudem aufgrund der daraus folgenden Zinsverpflichtungen Risiken für die zukünftigen Haushalte.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass allein aufgrund der beschlossenen Steuerrechtsänderungen in den kommenden Jahren erhebliche Einnahmeeinbußen zu erwarten sind und dass Einsparerfolge nur durch große finanzielle Kraftakte zu erreichen sind. Allein der Blick auf die hohen Zinsausgaben, die bereits 11,5 Prozent der Steuereinnahmen verbrauchen, macht deutlich, dass eine konsequente Fortsetzung der Konsolidierungsbemühungen mit dem vordringlichen Ziel des Schuldenabbaus in den nächsten Jahren unumgänglich ist, damit verbliebene finanzielle Handlungsräume nicht in unzuträglichem Maße eingeengt wer-

den. Zu den Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung gehört nach Ansicht des Landesrechnungshofs, die Erlöse aus Veräußerungen von Landeseigentum konsequent zur Schuldentrückführung einzusetzen.

Die Personalkosten stiegen im Berichtszeitraum 2000 um 1,9 Prozent auf 37,11 Mrd. DM. Sie betragen damit 41,1 Prozent der Gesamtausgaben. Da sie allein schon wegen ihrer Größe einen Ausgabenschwerpunkt im Haushalt darstellen, sind hier Einsparungen dringend erforderlich. Auch die Versorgungsleistungen sind weiter angewachsen auf zwischenzeitlich 21,3 Prozent des Personalhaushalts.

Der Landesrechnungshof stellt auch in seinem diesjährigen Bericht in mehreren Beiträgen Möglichkeiten dar, die Personalkosten zu mindern. Insbesondere der Beitrag über Effizienzreserven bei Einführung eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems in der Versorgungsverwaltung zeigt, dass durch den konsequenten Einsatz der Informationstechnik die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung zügig verändert werden kann, und dadurch die Arbeitsabläufe effizienter und wirtschaftlicher gestaltet werden können.

Der begonnene Prozess der Verwaltungsmodernisierung hat eine deutliche Kostendämpfung zum Ziel. Eine grundsätzliche Aufarbeitung und Neukonzeptionierung bestehender Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe bietet die Möglichkeit, die begrenzten Personalmittel des Landes nicht mehr für die Wahrnehmung entbehrlicher Tätigkeiten auszugeben. Dieser Prozess erfordert die zügige Umsetzung der bestehenden Aufgabenkritik, um kurzfristig erhebliche Einsparungen zu erreichen.

Selbstverständlich bleibt die nachhaltige Senkung der Personalausgaben durch die beschleunigte Realisierung bereits fällig gewordener kw-Vermerke weiterhin eine vorrangige Maßnahme.

Der Landesrechnungshof prüft nicht nur die Ausgaben, sondern hat generell auch die Verbesserung der Einnahmen im Blick.

So stellte er anlässlich der Prüfung der Grunderwerbsteuer fest, dass in einer Vielzahl steuerlich bedeutender Fälle die Grunderwerbsteuer entweder fehlerhaft festgesetzt wurde oder es in zahlreichen Fällen mit erheblicher grunderwerbsteuerlicher Auswirkung gar nicht zur Besteuerung gekommen war. Die Korrekturen dieser Fälle führten durch die Nacherhebung der jeweilig geschuldeten Grunderwerbsteuer nicht nur zu einem Mehrergebnis von bislang 54,6 Mio. DM, sondern trugen auch dem Erfordernis einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Rechnung, auf die der Landesrechnungshof bei seinen Steuerprüfungen großen Wert legt.

Mit den Beiträgen des Jahresberichts "Bemessung der Luftsicherheitsgebühr", "Einforderung fälliger Landesdarlehen" sowie "Vereinnahmung von Finanzhilfen des Bundes" zeigt der Landesrechnungshof auf, dass in dem breiten Spektrum der Gebühren und Entgelten Einnahmepotenziale für das Land vorhanden sind, die konsequent ausgeschöpft werden sollten. Der Landesrechnungshof ist überzeugt, dass sich die Verwaltungseinnahmen deutlich steigern ließen, wenn die Ministerien verstärkt den sich bietenden vielfältigen Möglichkeiten der Verbesserungen der Einnahmen nachgingen.

Der Jahresbericht gibt nur einen kleinen Ausschnitt der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der sechs staatlichen Rechnungsprüfungsämter wieder. Auch die Prüfungen, deren Ergebnisse keinen Eingang in den Jahresbericht fanden, haben durch die in ihnen ausgesprochenen Beanstandungen und Empfehlungen zur Verbesserung

der Haushalts- und Wirtschaftsführung ihren Anteil an der präventiven Wirkung der Finanzkontrolle auf alle Bereiche der Landesverwaltung.

Schließlich ist das finanzielle Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 2000 aufzuzeigen. Einem Ausgaben-Ist der Finanzkontrolle von rd. 65,8 Mio. DM stehen kassenwirksame Mehreinnahmen von rund 204 Mio. DM gegenüber. Das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rund 291 Mio. DM. Hierbei sind die künftigen finanziellen Auswirkungen der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Verbesserungen sowie die weiteren Ergebnisse der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs nicht eingerechnet.

An dieser Stelle möchte ich auch in diesem Jahr die Gelegenheit wahrnehmen, allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit und insbesondere dem Landtag Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung bei der Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofs zu danken.

Düsseldorf, im Juni 2001

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

Abkürzungsverzeichnis^{*}

Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
ADV	Automatisierte Daten- verarbeitung
Allg./allgem.	allgemeine
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
ASS	Assistenzgruppe
AStA	Arbeitsstab Aufgabenkritik
BezR/BR	Bezirksregierung
BfA	Bundesanstalt für Arbeit
BFH	Bundesfinanzhof
Buchst.	Buchstabe
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa

*

Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne weiteres verständlich.

d. h.	das heißt
DLR	Deutschlandradio
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
einschl.	einschließlich
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
Est	Einkommensteuer
EstG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgend
FISCUS	Förderales Integriertes Standar- disiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem
FM	Finanzministerium
gem.	gemäß
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz

GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGRZ	Gemeinsame Gebiets- rechenzentren
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
HFA	Haushalts- und Finanzausschuß
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR-TV	Haushalts-, Kassen- und Rech- nungswesen/Titelverwaltung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
IM	Innenministerium
i. S. (d.)	im Sinne (des)
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
JM	Justizministerium

JUDICA	Justizunterstützung durch instanzübergreifende Client-Server Applikation
JVA	Justizvollzugsanstalt
KAS	Koordinierungsstelle für die Neukonzeption der Automation in der Steuerverwaltung
KostO	Kostenordnung
kw	künftig wegfallend
LAA	Laufbahnanwärter
LAfAO	Landesamt für Agrarordnung NRW
LBG	Landesbeamten-gesetz
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen GmbH
LfR	Landesanstalt für Rundfunk
LHO	Landeshaushaltsordnung
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
LRG	Landesrundfunkgesetz
LRH	Landesrechnungshof(s)

LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof NW
LSt	Lohnsteuer
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVn	Landschaftsverbänden
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MASQT	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
MASSKS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport
max.	maximal
ME	Medizinische Einrichtung(en)
MFJFG	Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit
ModernG	Modernisierungsgesetz
MP	Ministerpräsident

MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
MSWF	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MWMEV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr
Nr(n).	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannt
OFD('en)	Oberfinanzdirektion(en)
OFK	Oberfinanzkasse
OLG('en)	Oberlandesgericht(en)
OVP	Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der zweiten Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen
PM	Prüfungsmitteilung
rd.	rund
RZF	Rechenzentrum der Finanz-

	verwaltung
RHK	Regierungshauptkasse
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAS_t	Rechnungsprüfungsamt für Steuern
SBA	Staatliches Bauamt
SfL	Sachbearbeiter für Luftaufsicht
SMBl.	Sammelblatt
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
sonst.	sonstige
TOP	Tagesordnungspunkt
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
u. a. m.	und anderes mehr
usw.	und so weiter

u. U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschriften
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WFA	Wohnungsbauförderungsanstalt - Anstalt der Westdeutschen Landesbank Girozentrale -
Wibe	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
z. B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ZSEG	Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen
z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich
z. Z(t).	zur Zeit

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2000 (01.01.2000 - 31.12.2000) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 1 bis 3 LHO).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2001 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 7 bis 14 zusammengefasst.

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

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

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

2 Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs

2.1 Gliederung

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

2.2 Entscheidungsgremien

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

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

Ist die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nicht gegeben, entscheidet

ein Kleines Kollegium (§ 8 Abs. 4 LRHG). Dieses besteht aus der oder dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Prüfungsgebietsleiterin beziehungsweise Prüfungsgebietsleiter und der Leiterin oder dem Leiter der betreffenden Prüfungsabteilung als Vorsitzende oder Vorsitzender.

Kommt eine gemeinsame 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

2.4.1 Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	Vogt (bis 31.03.2000)	
Ltd. Ministerialrat	van Üüm (ab 01.04.2000)	
Ltd. Ministerialrat	Clouth	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Jansen	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Kirsch	
Ltd. Ministerialrat	Dr. Heikaus (bis 12.07.2000)	
Ltd. Ministerialrätin	Susallek (ab 12.07.2000)	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Dr. Volkmar (bis 31.03.2000)	(Vorsitzender)
Direktor beim LRH	Vogt (ab 01.04.2000)	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrätin	Keisers	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

Direktor beim LRH	Bücker (bis 19.02.2000)	(Vorsitzender)
Direktor beim LRH	Dr. Heikaus (ab 12.07.2000)	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

Vizepräsident	Dr. Blasius	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Werp	
Ltd. Ministerialrat	Schmid	

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

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	van Üüm	
Ltd. Ministerialrat	Clouth	

Abteilung II

Direktor beim LRH	Jansen	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Kirsch	
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	

Abteilung III

Direktor beim LRH	Vogt	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrätin	Keisers	
Ltd. Ministerialrat	Welzel	

Abteilung IV

Direktor beim LRH	Dr. Heikaus	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

Vizepräsident

Ltd. Ministerialrat

Ltd. Ministerialrat

Dr. Blasius

Werp

Schmid

(Vorsitzender)

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2001

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

8 *Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung*

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den Druckereien und zentralen Kopierstellen verschiedener Behörden und Einrichtungen – bedingt vor allem durch den Rückgang der Auflagen sowie durch technische Neuerungen – beachtliche Einsparmöglichkeiten bestehen. Darüber hinaus können insbesondere größere Druckaufträge bei einer Fremdvergabe erheblich wirtschaftlicher ausgeführt werden. Hierdurch können insgesamt mindestens 120 Stellen wegfallen.

Unabhängig von den im Einzelfall aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten hat der Landesrechnungshof angesichts der zu erwartenden weiteren Entwicklungssprünge in der Informationstechnik gefordert, den Personalbestand für diese Aufgaben gering zu halten oder zugunsten der Fremdvergabe ganz abzubauen.

9 *Effizienzreserven bei Einführung eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems in der Versorgungsverwaltung*

Der Landesrechnungshof hat am Beispiel der Akten-Registatur für einen Aufgabenbereich der Landesversorgungsverwaltung die Effizienzreserven aufgezeigt, die der konsequente Einsatz eines modernen IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems im Vergleich zur manuellen Aktenverwaltung bietet: Von den derzeit 49 Stellen für Aktenverwaltung und Aktentransport werden im Ergebnis 40 nicht mehr benötigt. Nach der Realisierung des Projekts und dem Abbau der nicht mehr benötigten Stellen ergeben sich allein im untersuchten Teilbereich der Versorgungsverwaltung voraussichtlich jährliche Einsparungen von rd. 2 Mio. DM.

10 Handhabung von Erinnerungen, Mahnungen und Vollstreckungen durch Landeskassen

Die Prüfung von Landeskassen ergab, dass die Vollstreckung der in die Beitreibung gelangten Forderungen des Landes wenig erfolgreich ist. Ursächlich hierfür sind die zu geringe Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung sowie organisatorische Mängel bei der Erfassung und Behandlung von Forderungen.

Das FM hat die Prüfungsergebnisse weitgehend bestätigt.

11 Kosten zur Erhaltung der Luftfahrerscheine für das Fachpersonal bei den Bezirksregierungen

Der Landesrechnungshof hat die Bewirtschaftung der Mittel untersucht, die für die Erhaltung der Luftfahrerscheine des Fachpersonals bei den Bezirksregierungen veranschlagt sind, und dabei erhebliche Mängel festgestellt. Es war insbesondere nicht sichergestellt, dass nur die zur Erhaltung der Scheine notwendigen Flugstunden aus Landesmitteln finanziert wurden. Zum Teil war nicht eindeutig festgelegt, welche Flugerlaubnisse und -berechtigungen die einzelnen Bediensteten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

12 Zuwendungen für ein Erholungsheim

Das Land gewährte einem gemeinnützigen Verein jährlich Zuwendungen zur Deckung des beim laufenden Betrieb eines Erholungsheims entstehenden Defizits. Die Prüfung durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt ergab, dass der Verein einen zu hohen Finanzierungsbedarf geltend gemacht hatte. Nach einer Neuberechnung der Zuschüsse durch die Bezirksregierung musste er von den für die Jahre 1994 bis 1996 erhaltenen Betriebskostenzuschüssen 346.800 DM zurückzahlen.

13 Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Verwaltungsfunktionen

Der Landesrechnungshof hat wiederholt den unwirtschaftlichen Einsatz von Polizeivollzugskräften in Verwaltungsfunktionen beanstandet. Die Landesregierung beschloss in den Jahren 1997 und 1998 insgesamt 1367 Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Stellen für Verwaltungspersonal umzuwandeln. Ein vom Innenministerium bereits 1997 hierzu angekündigtes Ge-

samtkonzept liegt immer noch nicht vor.

14 Deckungsfähigkeit von Personalausgaben zugunsten sächlicher und investiver Ausgaben (Kapitalisierung)

Die Staatlichen Rechnungsprüfungämter haben durch eine Querschnittsuntersuchung bei Polizeibehörden und -einrichtungen zahlreiche, zum Teil grundlegende Mängel bei der Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit von Personalausgaben zugunsten sächlicher und investiver Ausgaben (Kapitalisierung) festgestellt. Diese hatten unzulässige Kapitalisierungen in Höhe von rund 3,38 Millionen DM zur Folge.

Der Landesrechnungshof hat daraufhin dem Innenministerium empfohlen, durch geeignete Maßnahmen künftig eine einheitliche und regelungskonforme Anwendung des Flexibilisierungsinstruments der Stellenkapitalisierung zu gewährleisten.

15 Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen

Der Landesrechnungshof hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungämter Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen geprüft. Auf der Grundlage seiner Feststellungen hat er Vorschläge zur Erhöhung der Einnahmen gemacht und Einsparpotenziale bei den Ausgaben aufgezeigt. Einen Teil der Anregungen hat das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen bereits aufgegriffen.

16 Errichtung einer Justizvollzugsanstalt

Kurzfristige Änderungen in der Nutzung einer neu errichteten Justizvollzugsanstalt führten zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Außerdem haben Planungsmängel bei der Sporthalle und der Wäscherei erhebliche Mehrkosten verursacht. Der Bauauftrag wurde ohne sachliche Gründe im Nichtoffenen Verfahren und damit wettbewerbseinschränkend vergeben.

17 Berufsschule für Landesfachklassen

Eine Stadt hat sich im Jahr 1980 dem Land gegenüber vertraglich verpflichtet, eine Berufsschule für Landesfachklassen zu errichten und fortzuführen. Im Gegenzug hat sich das Land verpflichtet, der Stadt einen jährlichen Zuschuss zu den laufenden Ausgaben der

Schule zu gewähren. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der Zuschuss nicht vertragskonform berechnet war und die Stadt infolgedessen erhebliche Überzahlungen erhalten hatte.

18 Verfahren zur Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern

Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Nordrhein-Westfalen werden seit dem Schuljahr 1996/1997 in zwei unterschiedlichen Verfahren eingestellt, und zwar in dem zuvor ausschließlich praktizierten „landesweiten Auswahlverfahren“ und dem neuen „schulscharfen Ausschreibungsverfahren“, das erstmalig die Schulen an der Auswahl ihrer Lehrkräfte beteiligt.

Der Landesrechnungshof hat die Auswirkungen der geänderten, sehr viel aufwändigeren Einstellungspraxis untersucht und Vorschläge zur Verfahrensoptimierung entwickelt.

19 Vorbereitungsdienst für Lehrämter an öffentlichen Schulen in NRW

Der Vorbereitungsdienst für Lehrämter an öffentlichen Schulen richtet sich in Nordrhein-Westfalen nach der „Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Zweiten Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen“. Der Landesrechnungshof hat die darauf beruhende Praxis geprüft und dabei Regelungslücken festgestellt. So sind Laufbahnanwärter beispielsweise auch dann ohne weiteren Nachweis in den Vorbereitungsdienst eingestellt worden, wenn ihre Erste Staatsprüfung mehr als 20 Jahre zurücklag. Der Landesrechnungshof hat ergänzende Regelungen angeregt. Das Ministerium hat die Anregungen weitgehend aufgegriffen.

20 Bemessung der Luftsicherheitsgebühr

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat auf Weisung des Landesrechnungshofs bei einer Bezirksregierung die Erhebung der Luftsicherheitsgebühr geprüft. Diese Gebühr wird zur Deckung der Ausgaben für Maßnahmen zur Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs erhoben; sie war bei den drei geprüften Flughäfen in der Vergangenheit für das Land nicht kostendeckend. Das vormalige Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf Grund der Feststellungen des RPA die Luftsicherheitsgebühr um rund 74 % angehoben. Das Land wird dadurch an den geprüften Flughäfen zusätzliche Einnahmen von jährlich rd. 7,7 Mio. DM und damit volle Kostendeckung erzielen.

21 Rückforderung von Zuwendungen

Aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshof zahlte eine Stadt, die Zuwendungen für betriebstechnische Maßnahmen einer Stadtbahnstrecke erhalten hatte, rd. 1,3 Mio. DM einschließlich Zinsen zurück.

22 Tilgungen von Landesdarlehen im Agrarbereich

Einnahmereserven liegen in Darlehensverträgen aus den Jahren 1962 bis 1972 begründet, in denen sich das Land als Darlehensgeber das Recht zur Anhebung der jährlichen Tilgungsraten zwar vertraglich vorbehalten, bislang aber nicht ausgeübt hat.

23 Förderung von Investitionskosten für die Errichtung eines Krankenhauses

Beim Neubau eines Krankenhauses haben eine Bezirksregierung und ein Krankenhausträger gegen die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Hierdurch sind erhebliche Mehrkosten entstanden.

24 Zuwendungen zur Förderung von Bildungsmaßnahmen, zur Beschäftigung von Fachkräften und zur Förderung von Planungs- und Leitungsaufgaben an Jugendverbände

Der Landesrechnungshof hat bei einer umfassenden Prüfung der Förderung von Jugendbildungsmaßnahmen der im Landesjugendring zusammengeschlossenen Jugendverbände festgestellt, dass die Verbände mangels klarer und abgrenzbarer Fördertatbestände und wegen Fehlens zielgerichteter Kontrollen Landesmittel vielfach ohne Beachtung der Fördervoraussetzungen verwendet oder weitergeleitet haben. Außerdem wurden in erheblichem Umfang Belege, insbesondere Teilnehmerlisten, verfälscht oder falsch abgerechnet, um Landesmittel zu erhalten. Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, das derzeit sehr aufwendige Förderverfahren zu vereinfachen.

25 Prüfung des Projekts FISCUS

Der Landesrechnungshof hat das Projekt FISCUS (Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem) in organisatorischer, technischer und fachlicher Hinsicht geprüft und dabei festgestellt, dass der Versuch, in einem Projekt föderal die gesamte Software der Landesfinanzverwaltungen neu zu entwickeln, aufgrund seiner unzureichenden Konzeption bisher zu keinen Ergebnissen geführt hat.

Die von der Finanzministerkonferenz am 26.10.2000 beschlossene FISCUS GmbH, welche zentral Software entwickeln soll, beseitigt nur einen Teil der Projektdefizite. Die Zielerreichung bleibt auch auf diesem Wege stark risikobehaftet.

26 Vereinnahmung von Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus

Bei der Prüfung des Mittelabrufs von Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Neubaus von Miet- und Genossenschaftswohnungen hat der Landesrechnungshof beanstandet, dass das Land von 1998 bis zum Zeitpunkt der Prüfung im Mai 2000 vom Bund rd. 10 Mio. DM zu wenig abgerufen und außerdem Bundesmittel nicht immer rechtzeitig in Anspruch genommen hat. Der Landesrechnungshof hat darum gebeten, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel nachgefordert und Nachteile des Landes und des Landeswohnungsbauvermögens ausgeglichen werden.

27 Zuschussbewilligung statt Darlehensgewährung

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der zur Förderung neuer Arbeitsmarktmodelle bewilligten Anschubfinanzierung einer Gesellschaft geprüft und festgestellt, dass das ursprünglich vorgesehene Fördervolumen um mehr als das Doppelte überschritten und statt eines vorrangig zu gewährenden Darlehens ein verlorener Zuschuss in Höhe von vier Millionen DM bewilligt wurde.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem Ministerium Möglichkeiten aufgezeigt, im Zuge der seinerzeit noch anstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise die Belastungen des Landes durch Rückforderungen zu mindern. Das Ministerium hat diese Beanstandungen weder selbst aufgegriffen noch die den Verwendungsnachweis prüfende Bezirksregierung entsprechend unterrichtet.

Schließlich hat der Landesrechnungshof eine mögliche Interessenkollision gesehen, da der für die Vergabe der Fördermittel zuständige Gruppenleiter im Ministerium gleichzeitig Aufsichtsratsvorsitzender der geförderten Gesellschaft ist.

28 Zuwendungen für Arbeitsmarktmaßnahmen aus Mitteln des Landes und der Europäischen Union

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 1996 bis 1998 die Verwendung von Zuwendungen für Arbeitsmarktmaßnahmen geprüft, die das MASQT aus Mitteln der Europäischen Union und des Landes gewährt hat. Bei der Prüfung wurden zahlreiche Verstöße gegen das Haushaltsrecht und die Richtlinienvorgaben festgestellt, die zu vermeidbaren Mehrausgaben geführt haben.

Außerdem hat der Landesrechnungshof die Verwendung der Zuwendungen geprüft, die vom MWMTV für Arbeitsmarktmaßnahmen verausgabt worden sind. In den geprüften Fällen sind die Förderziele nicht oder nur in geringem Maße erreicht worden. Das Ministerium sieht gleichwohl keine Gründe für Rückforderungen.

Der Landesrechnungshof hat den Ministerien empfohlen, die sachlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine wirksame Umsetzung der EU-Arbeitsmarktprogramme gewährleistet wird. In Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU sollten die Voraussetzungen für praxisorientierte Fördermaßnahmen geschaffen und die Förderzuständigkeiten im Lande zentralisiert werden, um ein wirksames Verwaltungshandeln sicherzustellen.

29 Ausweisung eines Überschusses

Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 1999 ein Haushaltsüberschuss in Höhe von 792 Mio. DM durch die Aufnahme von Krediten gebildet wurde.

30 Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass eine Gemeinde die Höhe der Abwassergebühr nicht korrekt ermittelt hatte. Dadurch wurde die Auszahlung eines der Gemeinde nicht zustehenden Betrages in Höhe von 1,5 Mio. DM verhindert.

31 Bearbeitung der Grunderwerbsteuer

Der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben durch eine Querschnittsprüfung festgestellt, dass die Grunderwerbsteuer in einer Vielzahl steuerlich bedeutender Fälle fehlerhaft festgesetzt worden ist. Der Landesrechnungshof hat das Finanzministerium aufgefordert, die Bearbeitungsqualität nachhaltig zu verbessern.

Die Prüfung hat außerdem ergeben, dass es in zahlreichen Fällen mit erheblicher grunderwerbsteuerlicher Auswirkung nicht zur Besteuerung gekommen ist, obwohl die Sachverhalte der Finanzverwaltung bekannt waren. Der Landesrechnungshof hält es zur grunderwerbsteuerlichen Erfassung dieser Fälle für erforderlich, Arbeitsabläufe anzupassen und zusätzliche Kontrollmechanismen einzuführen.

32 Abzug von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Versicherungsbeiträge häufig in zu großem Umfang einkommensteuermindernd berücksichtigt wurden. Die Finanzämter gewährten einen zusätzlichen Sonderausgaben-Höchstbetrag, obwohl Steuererklärungen unvollständig ausgefüllt waren oder die Voraussetzungen für den Vorwegabzug nicht vorlagen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Finanzverwaltung insoweit mehr auf die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Steuererklärungen achtet und die Bearbeitungsqualität bei der maschinellen Umsetzung der erklärten Angaben verbessert.

4 Haushaltspläne 1999, 2000 und 2001

Der Haushalt 1999 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.1998 (GV.NRW. S. 750), der Nachtrag 1999 mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 1999 vom 19.10.1999 (GV.NRW. S. 566), der Haushalt 2000 mit dem Haushaltsgesetz vom 17.12.1999 (GV.NRW. S. 708), der Nachtrag 2000 mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 14.11.2000 (GV.NRW. S. 692) und der Haushalt 2001 mit dem Haushaltsgesetz vom 03.04.2001 (GV.NRW. S. 162) festgestellt.

Die Haushaltspläne schlossen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen mit

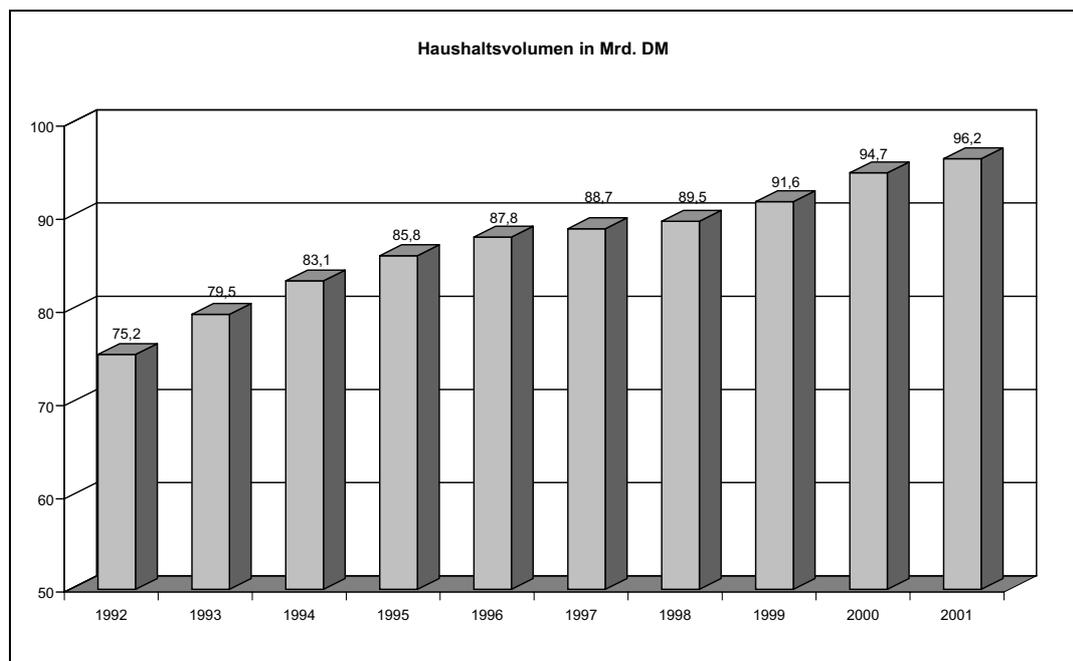
91.634.944.000 DM im Jahr 1999

94.719.267.600 DM im Jahr 2000

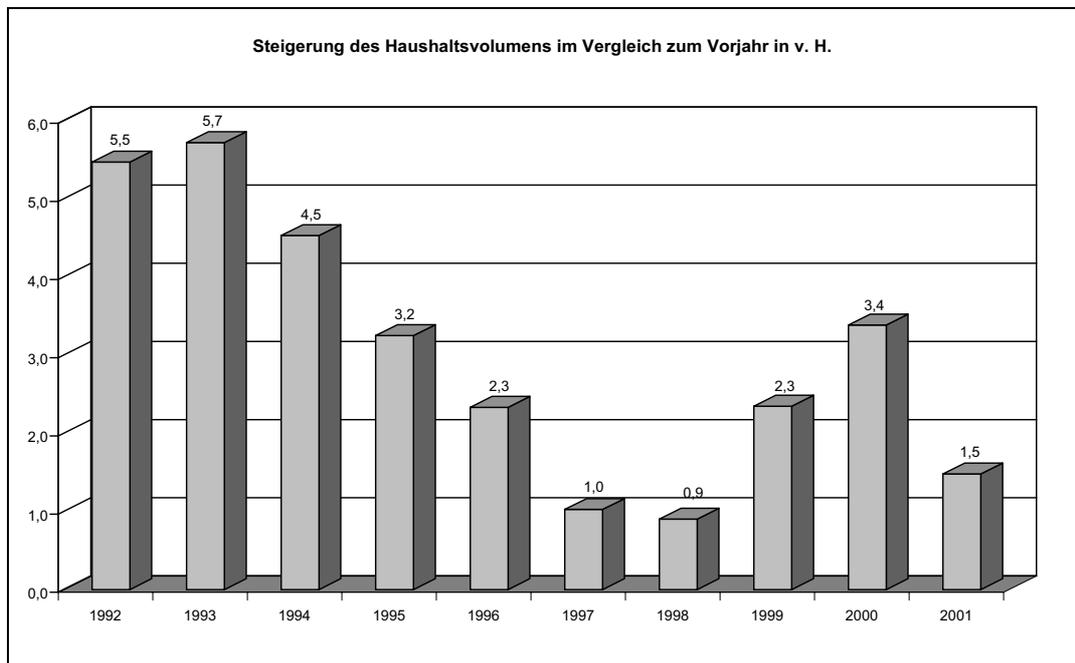
96.150.097.900 DM im Jahr 2001

ab.

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



Dabei fielen die Steigerungen gegenüber den Vorjahren in den letzten Jahren geringer aus als am Anfang der 90er Jahre:



Gegenüber dem Haushaltsjahr 1992 hat sich das Haushaltsvolumen im Jahr 2001 um rd. 28 v. H. bzw. 21 Mrd. DM erhöht.

5 Haushaltsrechnung 1999

5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1999 ist dem LRH am 28.12.2000 zugegangen. Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 1999 dem Landtag am 21.12.2000 mit dem Antrag vorgelegt, die Entlastung der Landesregierung zu erteilen.

Die Haushaltsrechnung enthält

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

mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss.

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind im Abschlussbericht gemäß § 84 LHO erläutert. Die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO genannten Übersichten sind der Haushaltsrechnung beigelegt. Testate der Wirtschaftsprüfer zu den Abschlüssen der Landesbetriebe bzw. der Medizinischen Einrichtungen der Hochschulen, die wie Landesbetriebe behandelt wurden, sind der Haushaltsrechnung nicht beigelegt. Für die Medizinischen Einrichtungen liegen die uneingeschränkten Testate für das Jahr 1999 dem LRH vor. Nach den dem LRH vorliegenden Unterlagen hat der Abschlussprüfer die Jahresabschlüsse des Staatsbads Oeynhausen und des Materialprüfungsamtes Dortmund nur mit eingeschränkten Bestätigungsvermerken versehen. Der LRH hat das FM gebeten, künftig den Wortlaut der Testate wiederzugeben, die nicht uneingeschränkt erteilt wurden.

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

Der Haushalt 1999 schloss bei Gesamt-Isteinnahmen in Höhe von

90.168.071.610,96 DM

und Gesamt-Istausgaben in Höhe von

89.376.071.610,96 DM

mit einem Überschuss in Höhe von 792.000.000 DM ab. Hinsichtlich dieses Überschusses wird auf den Jahresberichtsbeitrag Nr. 29 (S. 241) verwiesen.

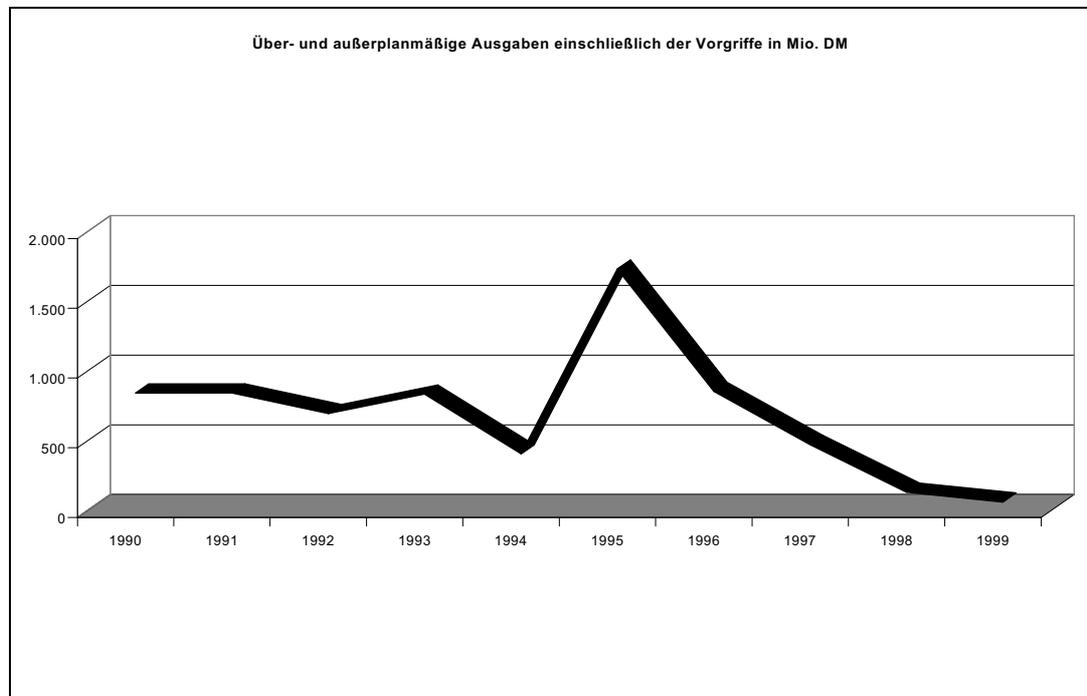
5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe sind in der Haushaltsrechnung ausgewiesen mit insgesamt 61.335.491,66 DM.

Soweit der Landtag die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe bereits genehmigt hatte, ist dies in der Anlage I vermerkt. Weitere über- und außerplanmäßige Ausgaben im Rechnungsjahr 1999 in Höhe von 36.272.410,02 DM wurden dem Landtag vom FM mit Schreiben vom 06.03.2001 mit der Bitte um Genehmigung vorgelegt.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben stellt sich in den letzten zehn Jahren wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. DM		in v. H.
1990	67.430,9	842,2	1,25
1991	71.298,4	843,1	1,18
1992	75.187,8	695,8	0,93
1993	79.532,2	834,7	1,05
1994	83.093,2	407,3	0,49
1995	85.821,1	1.731,7	2,02
1996	87.829,1	854,7	0,97
1997	88.673,1	472,6	0,53
1998	89.527,8	131,1	0,15
1999	91.634,9	61,3	0,07



5.3 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

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

38.500 DM

wurden nicht erwirtschaftet. Bei einem Haushaltssoll von 91.634,9 Mio. DM ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 90.168,1 Mio. DM.

Im Haushaltsplan 1999 waren in den Einzelplänen globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt

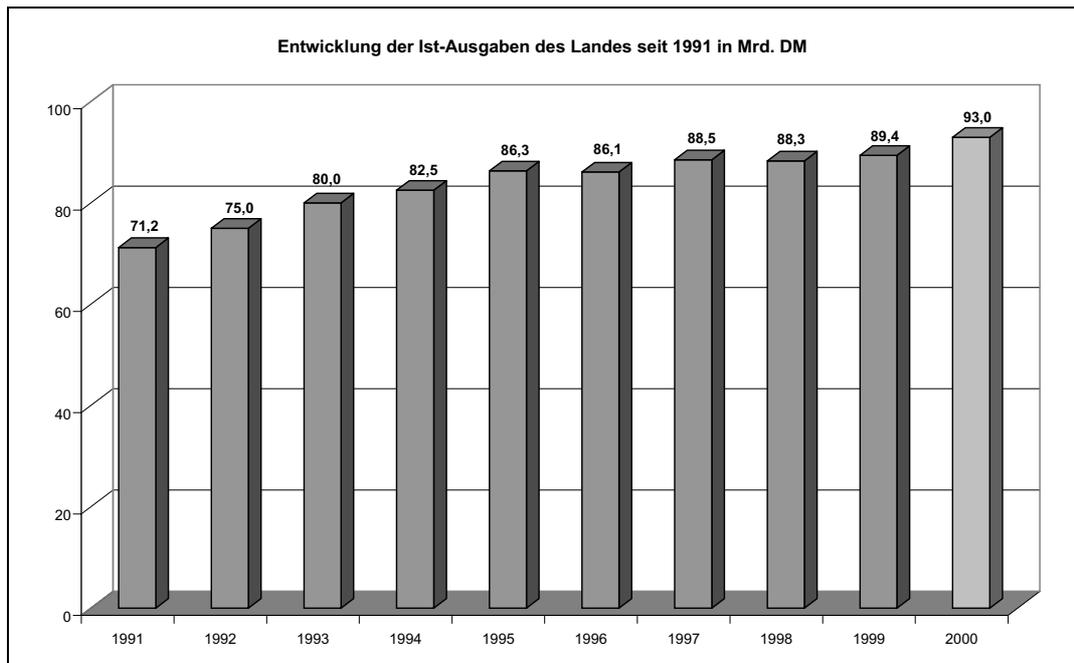
451.866.300 DM

vorgesehen. Eine der veranschlagten globalen Minderausgaben in Höhe von 233 Mio. DM betraf die Ausgaben bei den Gruppen 441 (Beihilfen) und 446 (Beihilfen für Versorgungsempfänger). Die Einsparungen bei diesen Gruppen beliefen sich auf insgesamt 191,1 Mio. DM, sodass die globale Minderausgabe nicht vollständig erwirtschaftet wurde. Durch Einsparungen bei anderen Personalausgaben wurde der Betrag jedoch insgesamt erbracht.

Die weiteren globalen Minderausgaben konnten für den Einzelplan 08 nicht erwirtschaftet werden; durch stärkere Einsparungen bei anderen Einzelplänen wurde jedoch auch dieser Betrag insgesamt erbracht.

5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen¹ wie folgt dar:

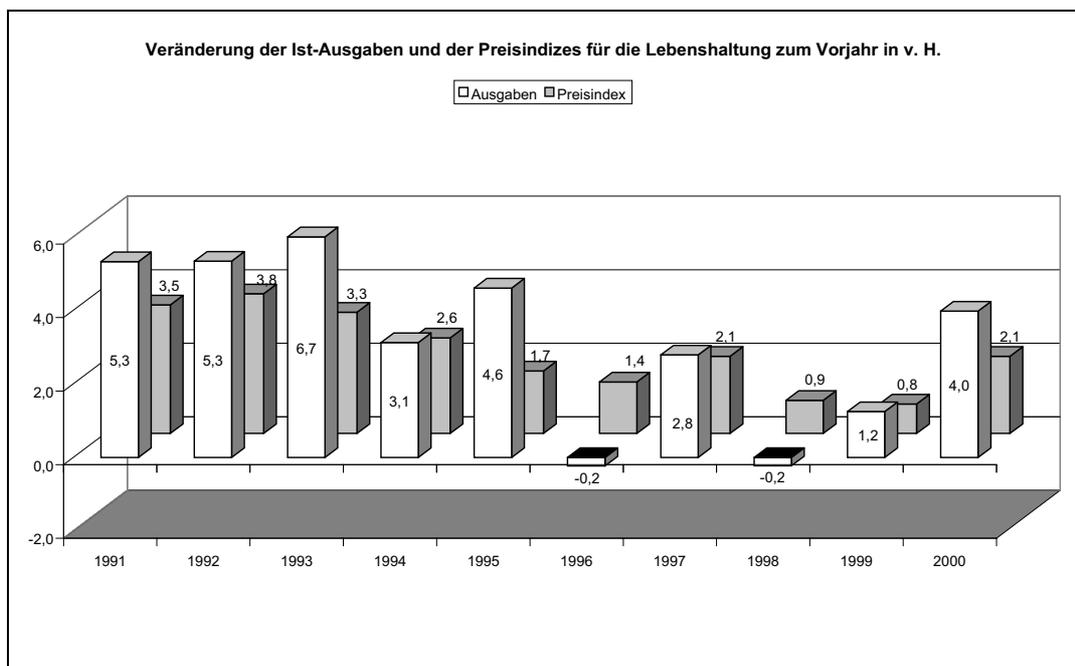


Während für die Vorjahre bis einschließlich Haushaltsjahr 1998 stets ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt wurden, schließen die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen ab. Die Daten ergeben sich aus folgender Tabelle:

Haushaltsjahr	Ist-Einnahmen	Ist-Ausgaben	kassenmäßiger Überschuss
	in DM		
1999	90.168.071.610,96	89.376.071.610,96	792.000.000
2000	94.593.758.355,03	92.957.758.355,03	1.636.000.000

¹ Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für das Jahr 2000 sind - vorbehaltlich ihrer noch nicht abgeschlossenen Prüfung - dem Informationssystem Landeshaushalt des FM NRW entnommen.

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

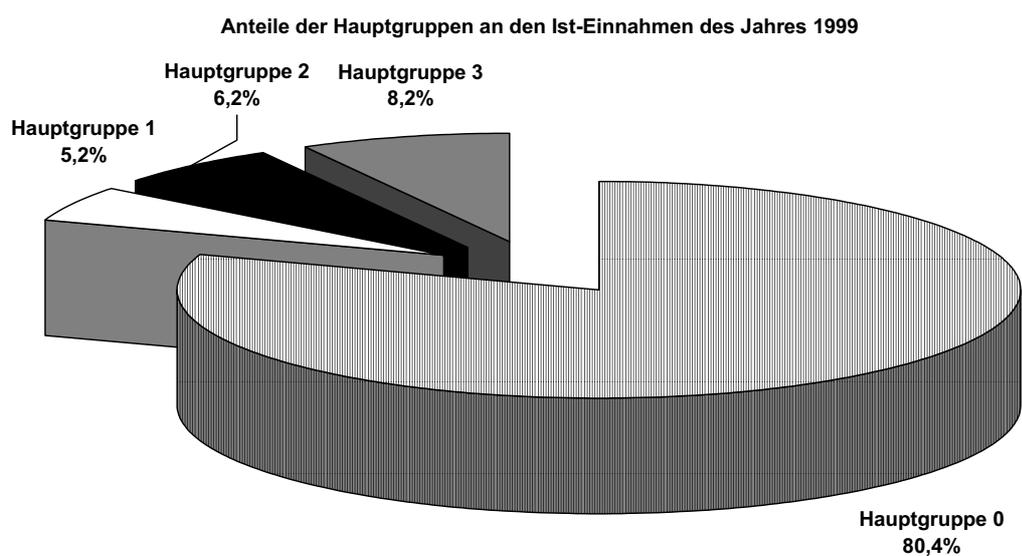


Aus dem Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten des Preisindexes für die Lebenshaltung ergibt sich, dass die Ist-Ausgaben nur in den Jahren 1996 und 1998 geringer als der Preisindex gestiegen sind. Bemerkenswert ist auch, dass der absolute Abstand zwischen beiden Steigerungsraten im Haushaltsjahr 1999 0,4 Prozentpunkte, im Haushaltsjahr 2000 jedoch 1,9 Prozentpunkte betrug. Damit war die Steigerung der Ist-Ausgaben im Haushaltsjahr 2000 fast doppelt so hoch wie die Steigerung des Preisindexes.

5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Einnahmen in Mio. DM					
	1998	1999		2000	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abwei- chungen Ist - Soll	Ist
		Soll	Ist		
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	69.001,7	71.638,5	72.494,4	855,9	74.368,7
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	5.286,6	4.391,3	4.708,2	316,9	4.409,6
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.576,2	5.894,1	5.592,0	-302,1	5.667,4
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	8.447,7	9.711,0	7.373,5	-2.337,5	10.148,1
insgesamt	88.312,0	91.634,9	90.168,1	-1.466,8	94.593,8

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



5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1990 wie folgt entwickelt:

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mrd. DM									
Gemeinschaftssteuern										
Lohnsteuer	23,4	26,1	27,0	27,4	28,3	26,0	25,9	26,6	26,7	26,8
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ²	13,1	14,4	15,3	15,0	17,2	20,2	20,5	19,8	20,9	21,4
veranlagte Einkommensteuer ³	5,5	5,6	4,2	3,4	2,6	2,3	2,0	2,8	4,1	3,7
Körperschaftsteuer	4,4	4,7	3,3	2,1	3,1	3,6	3,7	4,7	4,5	6,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,6	1,4	1,5	2,2	2,4	2,1	2,3	3,0	3,9	4,3
Zinsabschlagsteuer	-	-	1,1	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2	1,4
Gewerbsteuerumlage	0,8	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8
Landessteuern										
Kraftfahrzeugsteuer	2,5	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	3,1	3,3	3,0	2,9
Grunderwerbsteuer	1,0	1,0	1,2	1,3	1,1	1,3	1,9	2,4	2,6	2,2
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,1	0,2	0,3	0,5	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
sonstige Landessteuern	3,7	4,0	3,9	4,0	4,6	4,7	2,8	2,9	3,2	3,1
Einnahmen aus Steuern insgesamt⁴	56,1	61,3	61,3	61,0	65,3	66,4	65,3	68,6	72,0	73,9

² Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage gegenzurechnen.

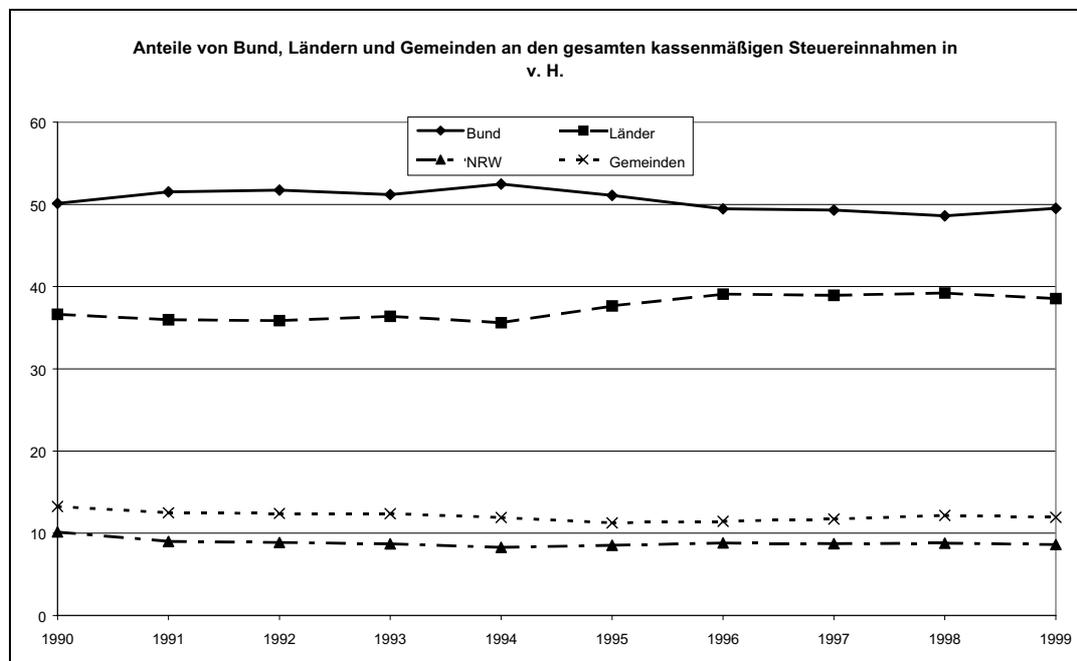
³ Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

⁴ Differenzen durch Rundungen

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden⁵ haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

	Bund	Länder ⁶	NRW	Gemeinden ⁶	Insgesamt
	in Mrd. DM				
1990	261,8	191,3	53,0	69,2	623,5
1991	321,3	224,3	56,1	77,9	689,8
1992	356,8	247,4	61,3	85,6	703,6
1993	360,3	256,1	61,3	87,2	735,7
1994	386,1	261,9	61,0	87,7	765
1995	390,8	288,0	65,3	86,2	752,8,0
1996	372,4	294,2	66,4	86,2	746,6
1997	368,2	290,8	65,3	87,6	780,7
1998	379,5	306,1	68,6	95,1	836,1
1999	414,1	322,2	72,0	99,8	836,1

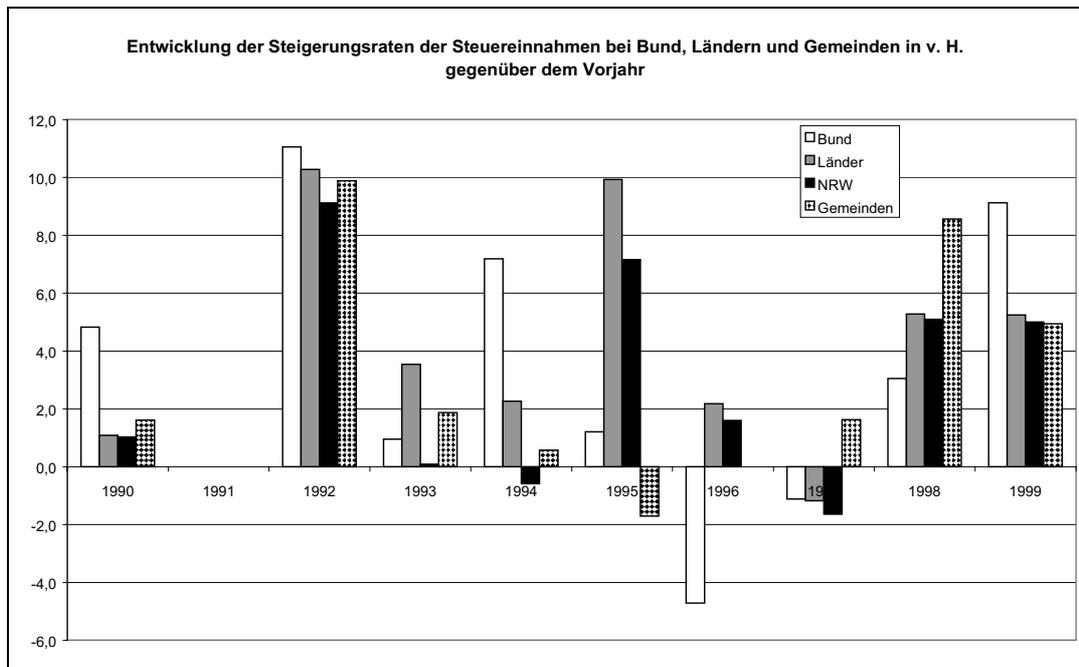
Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:



⁵ Quelle: Finanzbericht 2001 des BMF, Finanzbericht 2001 des FM NRW, eigene Berechnungen

⁶ 1990 nur alte Länder, ab 1991 gesamtes Bundesgebiet

Für die Entwicklung der Steigerungsraten der Einnahmen aus Steuern bedeutet dies⁷:



Die Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind seit dem Jahr 1990 hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben. So betrug die durchschnittliche Steigerungsrate 1999 für alle Länder 5,2 v. H., für das Land NRW 5,0 v. H.

⁷ Wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Jahre 1990 und 1991 wurde für das Jahr 1991 auf die Angabe von Zahlenwerten verzichtet.

5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sind in den letzten 10 Jahren nahezu kontinuierlich angestiegen. Bei den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)⁸ sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Haupt- gruppe	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mio. DM									
1	3.281	3.488	3.729	4.233	4.179	4.288	4.613	5.287	4.708	4.410
2	4.476	4.841	5.469	4.895	5.870	4.829	5.595	5.576	5.592	5.667
3	6.866	4.949	7.595	9.512	9.196	10.077	12.510	8.275	7.162	9.904

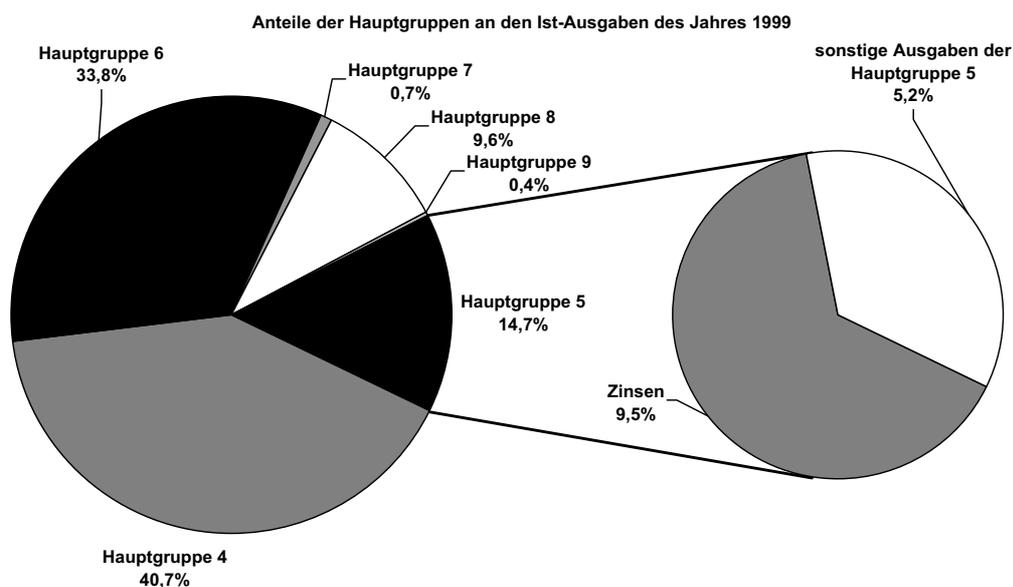
⁸ Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

Für das Haushaltsjahr **1999** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

	Soll	Ist
	in Mio. DM	
Hauptgruppe 1		
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	1.399,0	1.395,8
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	240,0	352,5
Konzessionseinnahmen aus dem Nordwest-Lotto	580,8	644,0
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes	100,0	203,3
Hauptgruppe 2		
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	1.122,0	1.025,1
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	2.097,6	1.917,6
Hauptgruppe 3		
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	7.364,0	5.227,7
Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	205,6	205,6
Zuweisungen des Bundes für Investitionen im Straßen- und Brückenbau	260,0	257,8
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	357,2	324,8
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	279,8	283,9

5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Ausgaben in Mio. DM					
	1998	1999		2000	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abwei- chungen Ist - Soll	Ist
		Soll	Ist		
4 Personalausgaben	35.673,6	36.528,0	36.418,2	- 109,8	37.116,7
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	12.692,3	13.308,8	13.123,6	- 185,2	13.311,7
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	30.499,1	31.901,7	30.214,3	- 1.687,4	30.706,9
7 Baumaßnahmen	753,6	707,0	629,4	- 77,6	605,7
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	8.469,0	8.905,1	8.608,2	- 296,9	8.576,6
9 Besondere Finanzierungsausgaben	224,3	284,4	382,2	97,8	2.640,2
insgesamt	88.312,0	91.634,9	89.376,1	- 2.258,8	92.957,8



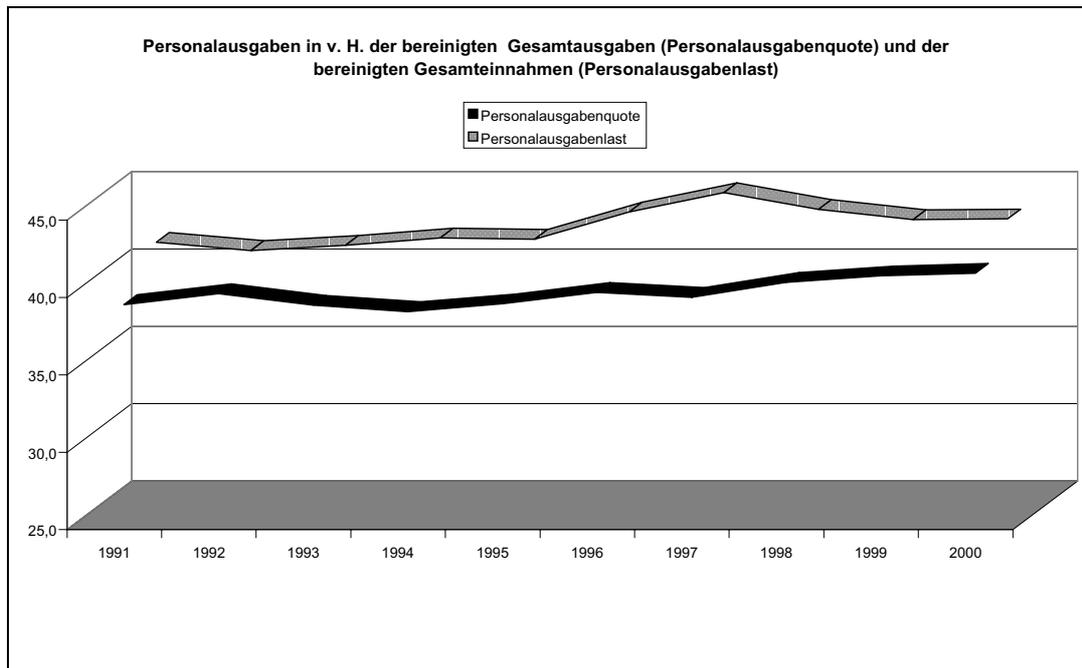
5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1991 bis 2000:

Haushalts- jahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegen- über Vorjahr	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ⁹	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamtein- nahmen ¹⁰
	in Mio. DM		in v. H.	
1991	27.703,5	6,6	39,1	41,5
1992	29.708,6	7,2	39,8	41,0
1993	31.052,1	4,5	39,0	41,3
1994	31.681,8	2,0	38,6	41,8
1995	33.357,1	5,3	39,1	41,7
1996	34.213,8	2,6	39,9	43,5
1997	34.886,2	2,0	39,5	44,7
1998	35.673,6	2,3	40,5	43,7
1999	36.418,3	2,1	40,9	43,0
2000	37.116,7	1,9	41,1	43,0

⁹ 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).

¹⁰ 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 in den letzten Jahren leicht angestiegen ist, während der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen im letzten Jahr unverändert geblieben ist.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1991 bis 2000 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch:

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. DM		in v. H.
1991	56.361,8	27.703,5	49,2
1992	61.542,2	29.708,6	48,3
1993	62.942,1	31.052,1	49,3
1994	63.650,4	31.681,8	49,8
1995	66.896,9	33.357,1	49,9
1996	66.711,2	34.213,8	51,3
1997	65.586,9	34.886,2	53,2
1998	69.001,6	35.673,6	51,7
1999	72.494,4	36.418,3	50,2
2000	74.368,7	37.116,7	49,9

Die Personalausgaben haben sich im Vergleich zu anderen großen Ausgabeblocken des Landes wie folgt entwickelt:

Haus-halts-jahr	Personal-ausgaben insgesamt	Personal-ausgaben ohne Versor-gungs-leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanz-ausgleichs	Kreditmarkt-zinsen	Transfer-ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.					
1991	41,5	34,5	14,0	10,9	31,9
1992	41,0	33,9	13,5	10,4	30,2
1993	41,3	34,1	13,7	10,1	32,8
1994	41,8	34,9	14,3	9,9	34,1
1995	41,7	34,1	13,3	9,5	34,4
1996	43,5	35,4	15,0	9,8	33,1
1997	44,7	36,2	15,2	10,2	34,2
1998	43,7	35,1	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8

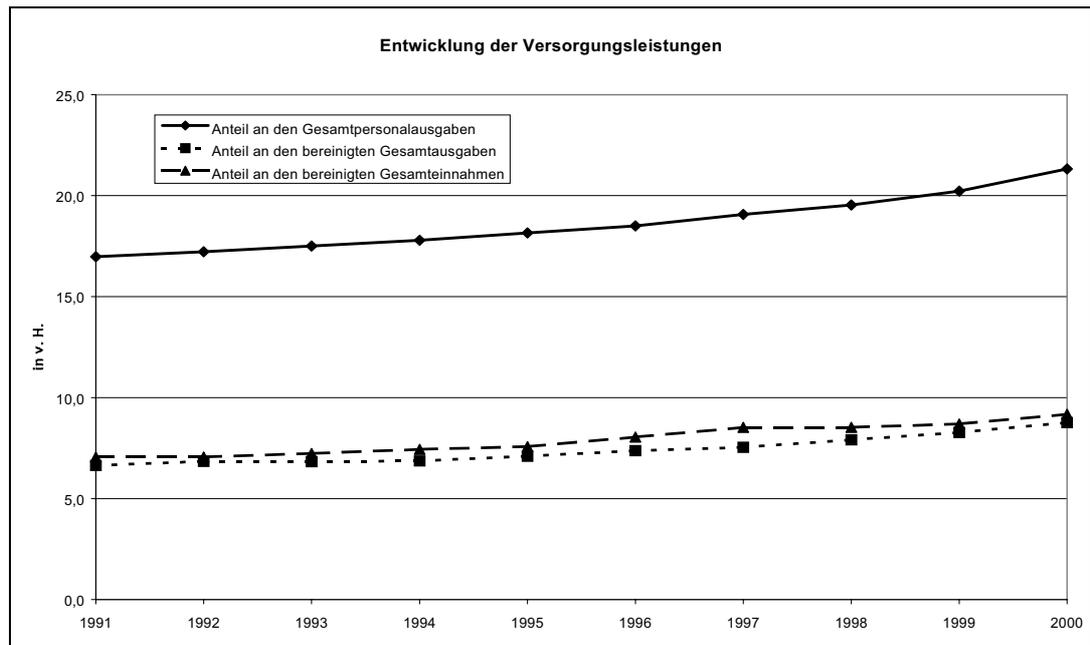
Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen langfristig sogar gesunken ist. Der Anstieg des Anteils der Personalausgaben insgesamt ist mithin auf die Entwicklung der Versorgungsleistungen zurückzuführen.

5.10 Versorgungsleistungen

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

Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamt- personal- ausgaben	bereinigten Gesamt- ausgaben	bereinigten Ge- samteinnahmen
	Mio. DM	in v. H.		
1991	4.704,2	17,0	6,6	7,1
1992	5.116,2	17,2	6,9	7,1
1993	5.436,2	17,5	6,8	7,2
1994	5.635,3	17,8	6,9	7,4
1995	6.055,1	18,2	7,1	7,6
1996	6.329,2	18,5	7,4	8,0
1997	6.653,0	19,1	7,5	8,5
1998	6.968,6	19,5	7,9	8,5
1999	7.365,7	20,2	8,3	8,7
2000	7.913,1	21,3	8,8	9,2

In der Grafik stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Die vom FM prognostizierte Entwicklung der Versorgungsbezüge¹¹ zeigt, dass diese auch in den künftigen Jahren zu einer erheblichen Belastung des Landeshaushalts führen. Für den Finanzplanungszeitraum von 2000 bis 2004 stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Haushalts-jahr	Versorgungs-bezüge	Personal-ausgaben insge-samt	Ausgaben insge-samt	Einnahmen aus Steuern
2000 ¹²	6,82	37,1	93,0	73,9
2001 ¹³	7,08	38,0	96,1	71,6
2002 ¹⁴	7,30	39,3	94,8	74,7
2003 ¹⁴	7,64	40,3	96,7	78,1
2004 ¹⁴	7,99	41,3	98,6	81,5

¹¹ 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.

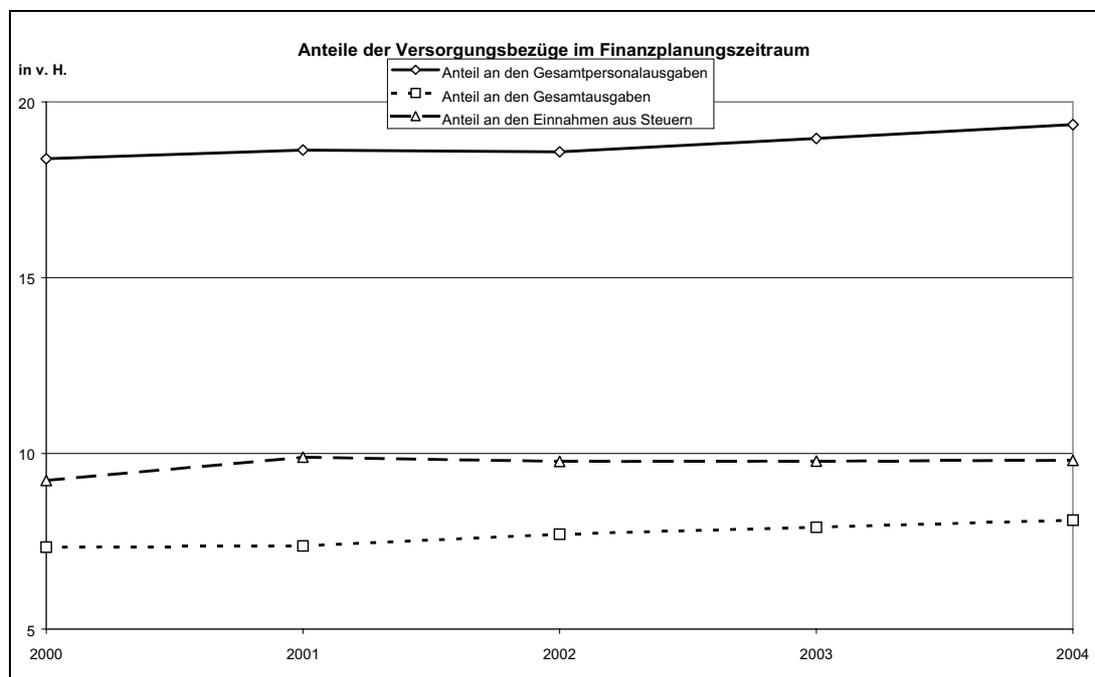
¹² Ist

¹³ Soll nach Haushaltsplanentwurf

¹⁴ Finanzplanung 2000 - 2004 (Drucksache 13/401). Für die Versorgungsbezüge wurden die in der Landtagsvorlage 12/2669 des FM ausgewiesenen Beträge angesetzt.

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

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
in v. H.			
2000	18,38	7,33	9,23
2001	18,63	7,37	9,89
2002	18,58	7,70	9,77
2003	18,96	7,90	9,78
2004	19,35	8,10	9,80



5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ist seit 1991 nahezu unverändert:

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. DM		in v. H.
1991	3.065,0	66.707,5	4,6
1992	3.375,9	72.460,4	4,7
1993	3.557,2	75.117,2	4,7
1994	3.742,2	75.621,1	4,9
1995	3.857,0	79.644,6	4,8
1996	3.907,2	78.458,8	5,0
1997	4.197,4	77.997,6	5,4
1998	4.250,6	81.719,6	5,2
1999	4.344,3	84.706,3	5,1
2000	4.554,7	86.234,8	5,3

5.12 Zinsausgaben

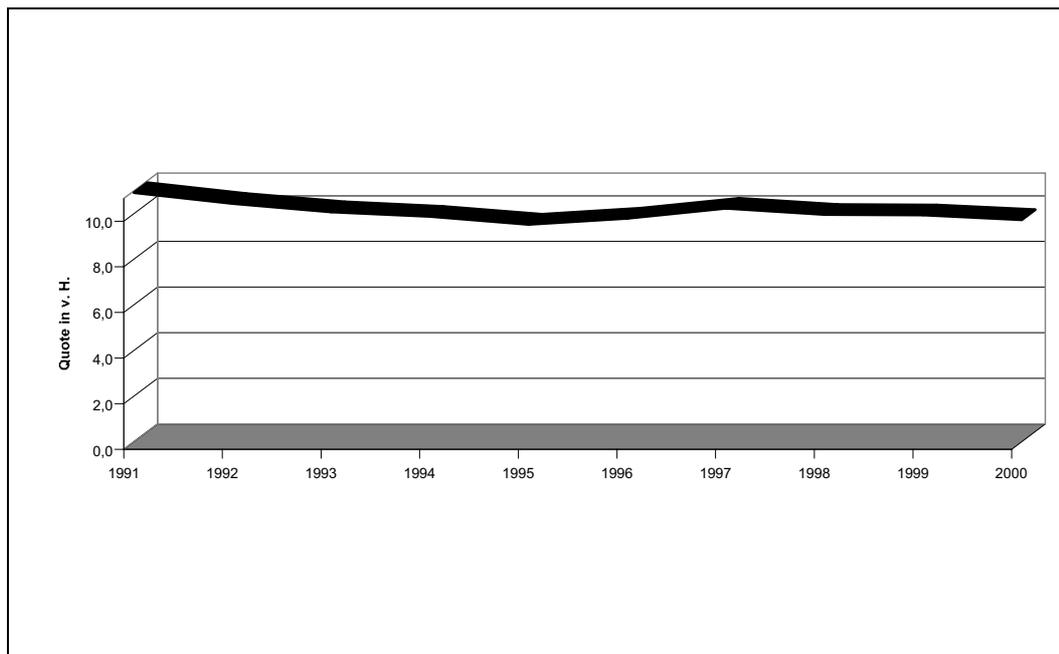
Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haushalts- jahr	Zinsausgaben für Kre- ditmarktmittel	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. DM		
1991	7.279,3	43,4	7.592,3
1992	7.561,6	30,7	7.597,2
1993	7.561,5	35,7	7.515,8
1994	7.479,1	36,7	7.658,9
1995	7.616,0	42,9	7.754,7
1996	7.700,0	54,7	8.044,6
1997	7.978,0	66,6	8.200,3
1998	8.133,0	67,3	8.490,4
1999	8.416,1	74,3	8.452,6
2000	8.389,2	63,4	8.452,6

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1991	10,9
1992	10,4
1993	10,1
1994	9,9
1995	9,5
1996	9,8
1997	10,2
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7

Die grafische Darstellung zeigt den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben (Zinslastquote):

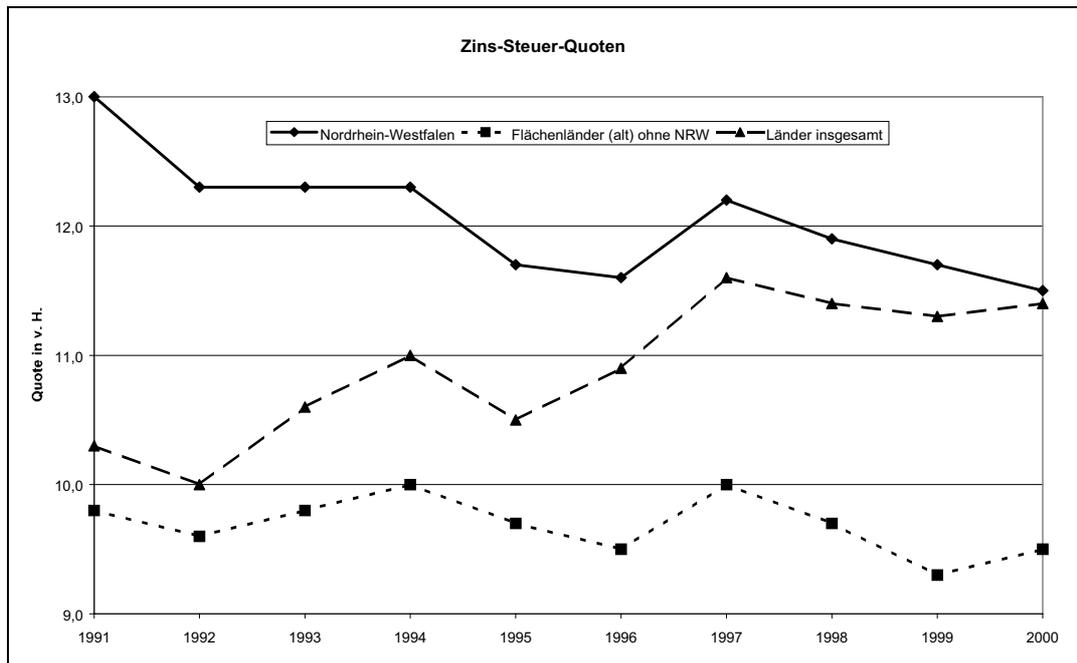


Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote¹⁵ (Verhältnis der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil an Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen, der für Zinsen aufgewendet werden muss. Der Anstieg der Quote aller Länder zum Ende des Jahrzehnts ist im Wesentlichen auf Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen:

Haushaltsjahr	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
1991	13,0	9,8	10,3
1992	12,3	9,6	10,0
1993	12,3	9,8	10,6
1994	12,3	10,0	11,0
1995	11,7	9,7	10,5
1996	11,6	9,5	10,9
1997	12,2	10,0	11,6
1998	11,9	9,7	11,4
1999	11,7	9,3	11,3
2000 ¹⁶	11,5	9,5	11,4

¹⁵ Quelle: Finanzbericht 2001 des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen

¹⁶ Soll



5.13 Transferausgaben

Transferausgaben sind die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen unmittelbar keine Gegenleistungen zuzurechnen sind. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch Ausgaben, die durch Gesetz gebunden sind. Auf den Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 1998 wird Bezug genommen.

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1991 wie folgt entwickelt:

Haushalts- jahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. DM	v. H.	
1991	30.626,8	43,2	45,9
1992	31.621,2	42,3	43,6
1993	34.974,2	44,0	46,6
1994	36.698,7	44,7	48,4
1995	38.152,4	44,7	47,7
1996	37.826,5	44,1	48,1
1997	38.569,3	43,7	49,4
1998	37.342,6	42,4	45,7
1999	37.154,5	41,7	43,9
2000	37.757,8	41,8	43,8

5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1990 bis 1999 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind¹⁷:

Haushalts- jahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Bundesergän- zungszuwei- sungen	Insgesamt
1990	62,9	-	-	62,9
1991	7,8	280	-	287,8
1992	3,3	715	-15,5	702,8
1993	-31,1	1.600	-15,5	1.553,4
1994	-155,8	2.688	-	2.532,2
1995	3.448,9	2.167	-	5.615,9
1996	3.125,4	2.149	-	5.274,4
1997	3.059,3	2.134	-	5.193,3
1998	3.096,1	1.626	-	4.722,1
1999	2.578,1	1.648	-	4.226,1
Summe	15.194,9	15.007	-31,0	30.170,9

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

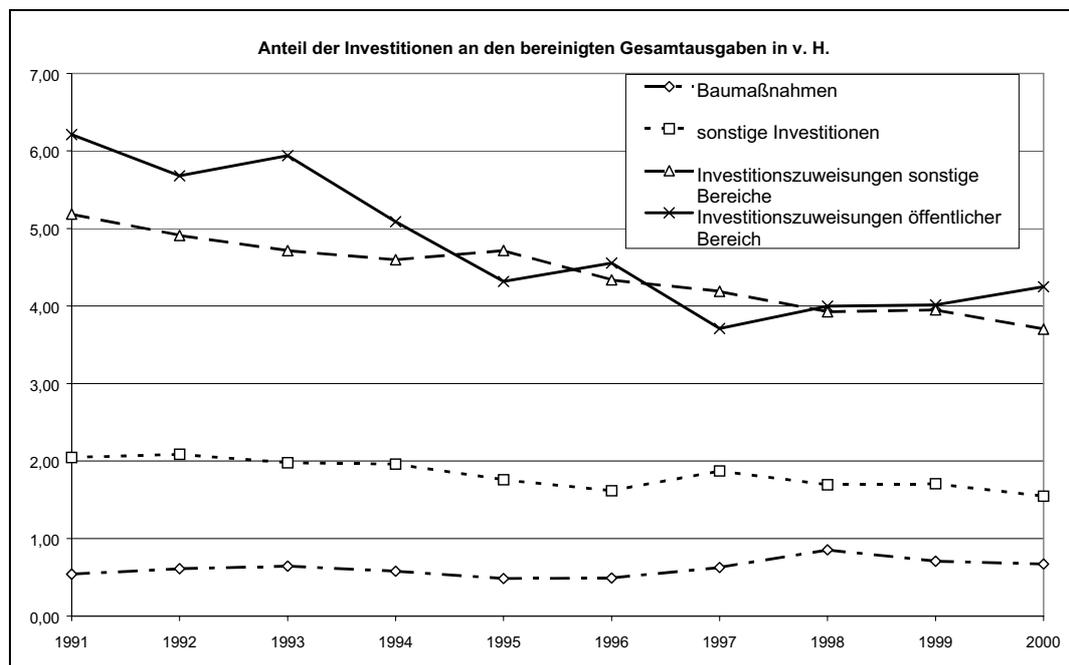
¹⁷ Quelle: Finanzbericht 2001 des FM NRW und Vorjahre

5.15 Investitionen

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

Haus- haltsjahr	Bau- maßnahmen	sonstige In- vestitionen	Investitions- zuweisungen öffentl. Bereich	Investitions- zuweisungen sonstige Be- reiche	insgesamt
1991	382,7	1.450,2	4.404,0	3.677,8	9.914,7
1992	455,6	1.559,4	4.242,7	3.667,5	9.925,2
1993	513,0	1.573,7	4.724,5	3.749,7	10.560,9
1994	474,9	1.608,7	4.174,6	3.770,6	10.028,8
1995	412,2	1.499,9	3.680,0	4.021,0	9.613,1
1996	420,3	1.388,2	3.909,2	3.721,7	9.439,4
1997	552,0	1.652,4	3.274,5	3.697,1	9.176,0
1998	753,6	1.491,7	3.521,2	3.456,2	9.222,7
1999	629,4	1.518,7	3.574,2	3.515,3	9.237,6
2000	605,7	1.396,3	3.838,0	3.342,2	9.182,2

Die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben sind in den letzten 10 Jahren um rd. 4 Prozentpunkte zurückgegangen. Während sich die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 70,9 Mrd. DM im Jahr 1991 auf rd. 90,3 Mrd. DM im Jahr 2000 erhöhten, sank die Summe der Investitionen im gleichen Zeitraum von rd. 9,9 Mrd. DM auf rd. 9,2 Mrd. DM. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten zeigt sich, dass dieser Rückgang insbesondere auf eine Verringerung der Zuweisungen für Investitionen im öffentlichen Bereich zurückzuführen ist:



5.16 Ausgaberreste und Vorgriffe

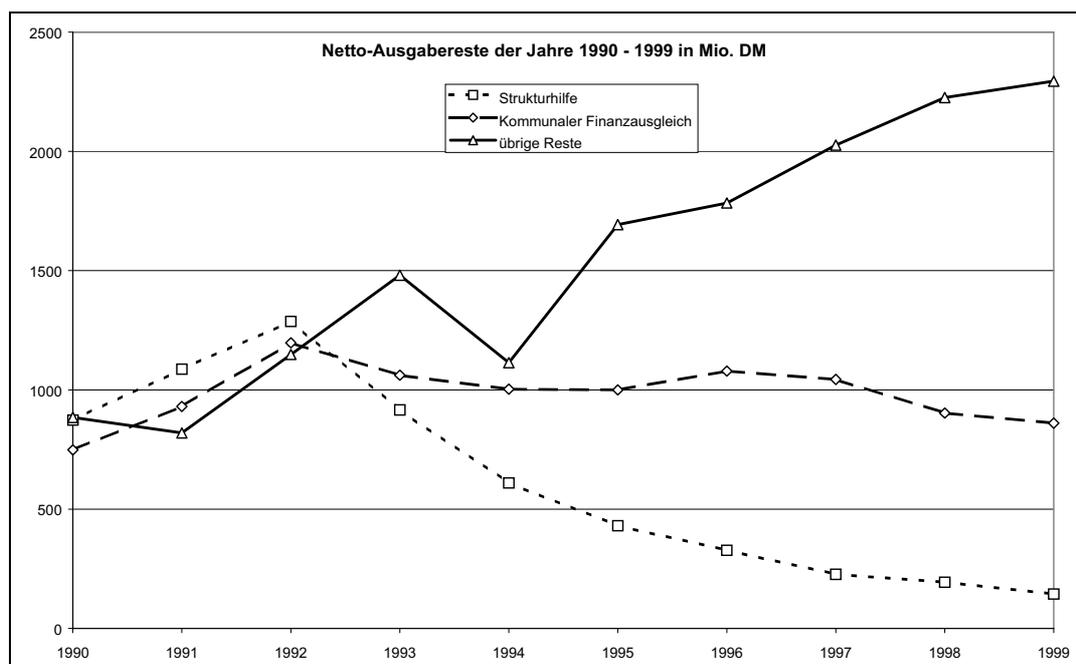
Die Ausgaberreste und Vorgriffe in den Jahren 1990 bis 1999 haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Brutto-Ausgaberreste	Vorgriffe	Netto-Ausgaberreste ¹⁸	Volumen Haushaltsplan	Anteile der Netto-Ausgaberreste ¹⁸ am Volumen
					in v. H.
in Mio. DM					
1990	2.534,8	28,6	2.506,2	67.430,9	3,7
1991	2.869,1	32,2	2.836,9	71.298,4	4,0
1992	3.649,6	15,9	3.633,7	75.187,8	4,8
1993	3.476,5	18,2	3.458,3	79.532,2	4,3
1994	2.771,4	45,1	2.726,3	83.093,3	3,3
1995	3.136,2	12,2	3.124,0	85.821,1	3,6
1996	3.202,0	11,5	3.190,5	87.829,1	3,6
1997	3.305,7	9,2	3.296,5	88.673,1	3,7
1998	3.338,8	16,8	3.322,0	89.527,8	3,7
1999	3.301,5	1,9	3.299,6	91.634,9	3,6

¹⁸ Ausgaberreste abzüglich Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres

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

Haushaltsjahr	Strukturhilfe-reste	Reste im kommunalen Finanzausgleich	übrige Reste	Insgesamt
	in Mio. DM			
1990	873,3	748,3	884,6	2.506,2
1991	1.087,1	930,7	819,1	2.836,9
1992	1.287,6	1.197,4	1.148,7	3.633,7
1993	916,0	1.061,6	1.480,7	3.458,3
1994	609,5	1.002,8	1.113,9	2.726,2
1995	430,9	999,9	1.693,2	3.124,0
1996	327,6	1.079,0	1.783,9	3.190,5
1997	226,3	1.043,7	2.026,5	3.296,5
1998	193,5	902,8	2.225,7	3.322,0
1999	144,2	860,5	2.294,9	3.299,6



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 1996 bis 2000 waren in den Haushaltsplänen insgesamt mehr als 45,2 Mrd. DM an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der Verpflichtungs- ermäch- tigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in den Haushaltsjahren						
		vor 2000	2000	2001	2002	2003	2004	Folge- jahre
in Mio. DM								
1996	9.784,9	7.952,8	1.216,7					615,4
1997	11.990,4	7.659,5	2.464,4	1.277,7				588,9
1998	8.086,3	3.620,4	2.241,2	1.444,4	525,5			254,7
1999	7.903,9		3.545,6	2.207,2	1.068,9	513,3		568,9
2000	7.450,0			3.481,0	1.836,1	1.109,0	639,2	384,6
Summe	45.215,5	19.232,7	9.467,9	8.410,3	3.430,5	1.622,3	639,2	2412,5

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

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen Mio. DM	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
			Mio. DM	Mio. DM
1996	38,11	1997	16,30	21,80
1997	103,15	1998	46,45	56,70
1998	18,86	1999	8,44	10,42
1999	89,38	2000	7,43	81,95
Summe	249,50		78,62	170,87

5.18 Finanzierungsrechnung

Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses ist auch die Finanzierungsrechnung (§ 82 Nr. 2 LHO). In dieser Rechnung werden die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen und die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen bereinigt und die Ist-Ausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführungen an Rücklagen und die Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages.

In den beiden letzten Jahren war die Finanzierungsrechnung unzutreffend. Bei der Finanzierungsrechnung 1998 wurden irrtümlich rd. 67 Mio. DM Entnahmen aus Rücklagen bei den Ist-Einnahmen nicht abgezogen; bei der Finanzierungsrechnung 1999 wurde der im Haushaltsjahr gebildete Überschuss in Höhe von 792 Mio. DM unzutreffend in die Berechnung einbezogen.

6 Vermögen und Schulden des Landes

6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 1999 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	Wert nach Haushaltsrechnung bzw. Finanzbericht in Mio. DM	Erläuterungen
Grundbesitz	18.561,05	Anschaffungs- oder Herstellungswert
Landesbetriebe	82,12	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	353,33	
Sondervermögen	90,72	teilweise Kurswert von Wertpapieren ¹
Forderungen	2.835,34	Nennwerte der Forderungen
Beteiligungen	1.380,57	Nennkapital einschließlich BVG
Summe	23.303,13	

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das nachgewiesene Vermögen nicht mit seinem Verkehrswert angesetzt ist. So liegen z. B. die Anschaffungs- oder Herstellungswerte beim Grundbesitz und das Nennkapital bei den Beteiligungen regelmäßig unter den aktuellen Marktwerten und damit auch unter möglicherweise erzielbaren Verkaufserlösen; bei der Veräußerung von Forderungen vor Fälligkeit ist demgegenüber wegen der marktüblichen Abzinsung nur der unterhalb der Nennwerte liegende Gegenwarts- oder Barwert zu erzielen. Das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ hat Wertpapiere erworben, deren Nominalzins zum Erwerbszeitpunkt über dem Marktzins lag. Dies bedingt einen über dem Nennwert liegenden Ausga-

¹ Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

bekurs, der sich bis zum Fälligkeitszeitpunkt kontinuierlich dem Nennwert annähern wird. Insoweit wird hier der über dem Nennwert liegende Kurswert zum 31.12.1999 dargestellt.

6.2 Schulden des Landes

6.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 1999 hat der Finanzminister die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

- fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1998 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		5.899,7 Mio. DM
- Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 HG 1999 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	7.364,0 Mio. DM	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 1999	12.077,0 Mio. DM	<u>19.441,0 Mio. DM</u>
Gesamtkreditermächtigung		25.340,7 Mio. DM

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 1999 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 17.304,7 Mio. DM betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2000 (§ 18 Abs. 3 LHO) 8.036,0 Mio. DM.

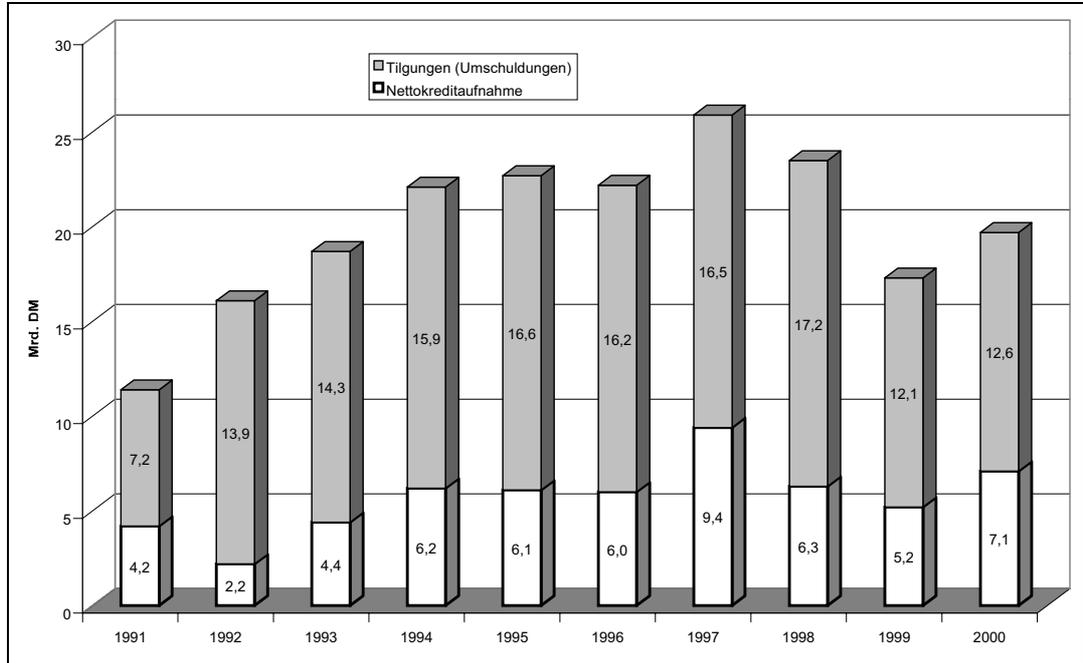
6.2.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von 17.304,7 Mio. DM

abzüglich der Umschuldungen (12.077,0 Mio. DM + 0,1 Mio. DM) 12.077,1 Mio. DM

darstellt, betrug im Haushaltsjahr 1999 5.227,6 Mio. DM

Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2000 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



6.2.3 Kreditfinanzierungsgrenze

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

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 1999 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von	9.612,1 Mio. DM
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Bei- träge für Investitionen	<u>2.049,3 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.562,8 Mio. DM
geplante Nettoneuverschuldung ²	<u>7.200,9 Mio. DM</u>

Die geplante Nettoneuverschuldung unterschritt die im
Haushaltsplan 1999 veranschlagten Investitionen um 361,9 Mio. DM
(= 4,8 v. H.).

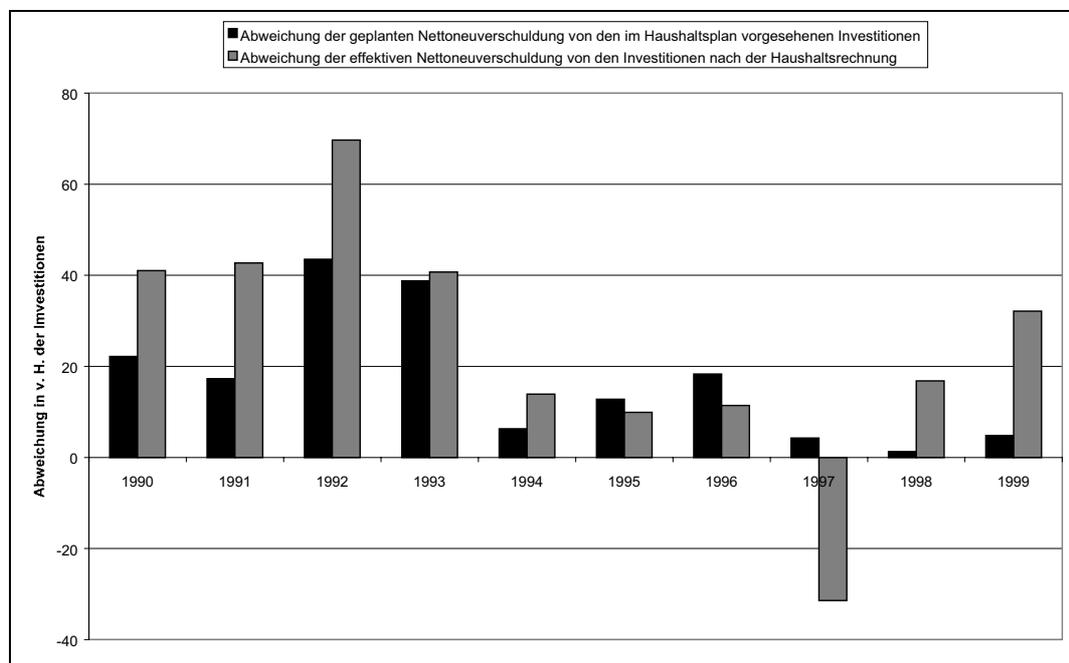
² Nettoneuverschuldung = Obergruppen 31 + 32 ./ 58 + 59

Für den Haushaltsvollzug 1999 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	9.237,6 Mio. DM
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	<u>1.794,3 Mio. DM</u>
anrechenbare Investitionen	7.443,3 Mio. DM
effektive Nettoneuverschuldung	<u>5.056,3 Mio. DM</u>

Die Nettoneuverschuldung unterschreitet die Investitionen um 2.387,0 Mio. DM
(= 32,1 v. H.).

Für die Jahre 1990 bis 1999 stellt sich die jeweilige Abweichung der Nettoneuverschuldung von den Investitionen wie folgt dar:



Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die bis Anfang der 90er Jahre erreichten Unterschreitungen der Kreditfinanzierungsgrenzen bisher in dieser Höhe noch nicht wieder realisiert werden konnten.

Die zur Bestimmung der Kreditfinanzierungsgrenze herangezogenen Investitionsausgaben ergeben sich aus § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO. Dabei werden die Einnahmen, die aus der Veräußerung von Vermögen sowie der Rückzahlung von Darlehen dem Landeshaushalt zufließen, nicht von den Ausgaben für Investitionen abgesetzt. Wenn aber Ausgaben für Investitionen, Darlehensvergaben und Gewährleistungen in die Berechnung der Kreditobergrenze einbezogen werden, wäre es bei wirtschaftlicher Betrachtung konsequent, die aus ihnen erzielten Einnahmen bei der Berechnung der Kreditobergrenze wieder abzuziehen. Insoweit ergäben sich für die Jahre 1998 - 2000 die folgenden Beträge:

Jahr	1998		1999		2000	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mio. DM					
anrechenbare Investitionen	7.407,2	7.487,3	7.562,8	7.443,2	7.451,3	7.522,7
mögliche Abzugsposten						
• Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	921,6	988,2	295,9	415,6	579,9	229,8
• Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	1,0	1,5	1,0	3,6	1,0	2,3
• Darlehensrückflüsse	400,0	332,7	194,6	297,8	207,4	247,8
verbleibende Investitionen	6.084,6	6.164,9	7.071,3	6.726,2	6.663,0	7.042,8
Nettoneuverschuldung	7.312,0	6.230,8	7.200,9	5.056,3	6.896,4	6.875,0
Die Nettoneuverschuldung überschritte die verbleibenden Investitionen um	1.227,4	65,9	129,6		233,4	
Die Nettoneuverschuldung unterschritte die verbleibenden Investitionen um				1.669,9		167,8

6.2.4 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 1999 hat sich der Schuldenstand des Landes gegenüber dem Vorjahr

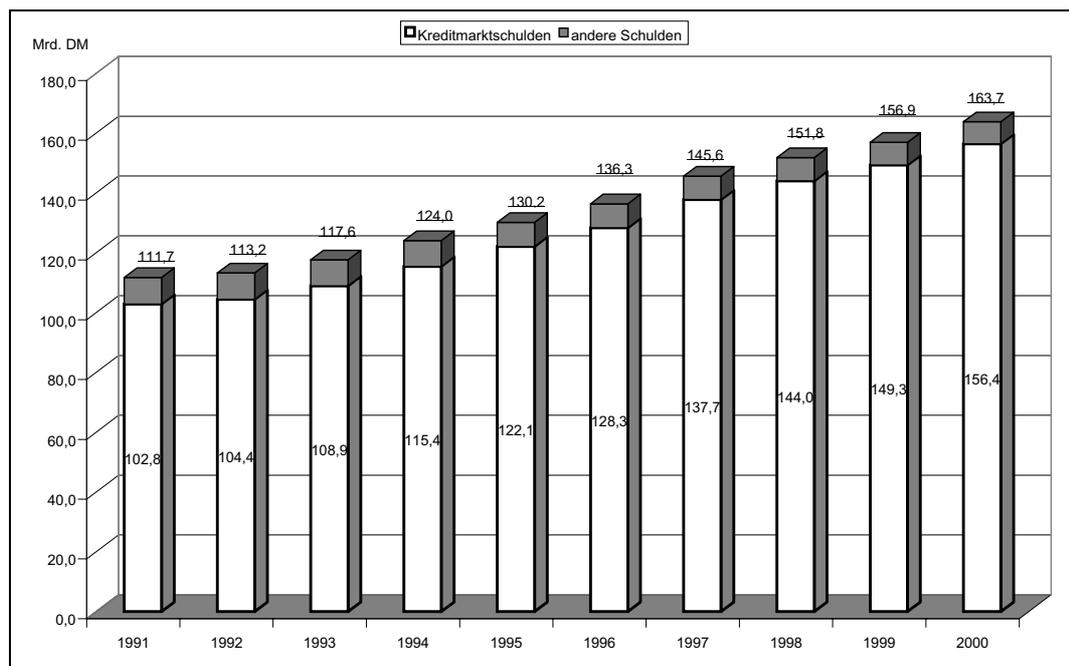
von	151.826,7 Mio. DM
um	<u>5.056,3 Mio. DM</u>
auf	156.883,0 Mio. DM

erhöht.

Der Betrag der Erhöhung des Schuldenstandes weicht von der unter Nr. 6.2.2 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme (5.227,6 Mio.DM) ab, da sich im Laufe des Jahres 1999 die Schulden des Landes beim Bund um 171,3 Mio. DM verringerten.

Von dem Schuldenstand entfallen	
auf Kreditmarktschulden	149.275,7 Mio. DM
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	7.607,3 Mio. DM

Die Entwicklung der Gesamtschulden stellt sich wie folgt dar:



6.2.5 Kreditaufnahme und Schuldenverwaltung

Der LRH hat Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise für die Kreditaufnahme und die Schuldenverwaltung im FM geprüft und dabei insbesondere Erhebungen zur Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit durchgeführt.

Zuständig für die Aufnahme der Kredite des Landes ist das Kreditreferat, das gleichzeitig für die Anlage kurzfristiger Liquiditätsüberschüsse zuständig ist.

Zeitpunkt und Umfang der Kreditaufnahme werden nach der Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen bestimmt.

Der Liquiditätsbedarf wird unter PC-Einsatz jährlich, monatlich und arbeitstäglich geschätzt. Insbesondere die jährlichen und monatlichen Schätzungen beruhen zu einem wesentlichen Teil auf den Erfahrungen der Vorjahre. Daher führt das Kreditreferat umfangreiche Statistiken über die für die Liquidität wichtigen Daten. Diese Statistiken nutzt es außerdem, um die für die arbeitstägliche Liquiditätsplanung von anderen Stellen der Landesverwaltung zu Einnahmen und Ausgaben des Landes eingehenden Meldungen unter Plausibilitäts Gesichtspunkten zu überprüfen.

Bei der Festlegung der Kreditaufnahmestrategie durch das FM werden neben dem Kreditbedarf des Landes für das gesamte Jahr u. a. die erwarteten Zinsentwicklungen in den verschiedenen Laufzeitbereichen jetzt und in künftigen Haushaltsjahren berücksichtigt. Um eine ständig aktuelle Übersicht über den Kreditmarkt zu erhalten, wertet das Kreditreferat insbesondere Finanzinformationen einer Nachrichtenagentur und verschiedene Fachpublikationen aus. Das FM überprüft ständig seine

Kreditaufnahmestrategie und passt sie bei Bedarf den Marktgegebenheiten an.

In den letzten Jahren wurden nur noch Vereinbarungen über Schuldscheindarlehen und Landesschatzanweisungen abgeschlossen, während Anleihen nicht mehr herausgegeben wurden, weil sie sich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bei der jeweils gegebenen Lage am Kapitalmarkt (Zinssatz, Konsortialgebühr, Kosten der Kurspflege) als nicht mehr konkurrenzfähig darstellten. Zu Beginn des Jahres 2001 hat das Land allerdings eine Euro-Anleihe im Wert von vier Mrd. DM begeben, um neben der traditionellen Finanzierung auf dem heimischen Schuldscheinmarkt ein zweites Finanzierungsstandbein aufzubauen.

Derivative („abgeleitete“) Finanzinstrumente setzte das Kreditreferat nur ein, um günstigere Konditionen zu erzielen. Dementsprechend nutzte es sie nur dann, wenn sie mit dem Hauptgeschäft zusammenfielen. Bei den bis Ende 1999 verwendeten derivativen Finanzinstrumenten handelte es sich ausschließlich um Zinsderivate.

Dem Referat Schuldenverwaltung obliegt insbesondere die Verwaltung der Kreditmarktschulden des Landes, deren Höhe am 31.12.2000 rd. 150,0 Mrd. DM betrug³. Davon entfielen rd. 119,5 Mrd. DM auf 2.532 Schuldscheindarlehen und rd. 30,5 Mrd. DM auf 148 Landesschatzanweisungen. Für die Überwachung und Zahlbarmachung der Zins- und Tilgungsleistungen bzgl. der Schulden des Landes wird ein speziell entwickeltes Datenverarbeitungsprogramm eingesetzt.

Die im Kreditreferat und bei der Schuldenverwaltung zu Organisation, Aufgaben und Arbeitsweise getroffenen Feststellungen gaben keinen Anlass zu Beanstandungen.

³ Der Betrag weicht von dem unter Nr. 6.2.4 ausgewiesenen Schuldenstand ab, da ein Teil der Schulden des Haushaltsjahres 2000 nach dem 31.12.2000 im sogenannten Auslaufzeitraum aufgenommen wurden.

6.2.6 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1990 bis 1999 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Haus- haltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungs- verpflichtungen	Insgesamt ⁴
1990	3.128,93	1.617,97	4.746,91
1991	3.183,36	1.696,43	4.879,79
1992	3.583,41	1.777,01	5.360,43
1993	3.729,85	1.456,34	5.186,20
1994	3.944,92	1.552,90	5.497,82
1995	3.947,67	1.650,41	5.598,08
1996	4.159,06	1.765,89	5.924,94
1997	4.677,29	1.948,23	6.625,52
1998	5.881,32	3.227,79	9.109,12
1999	6.250,48	3.414,50	9.664,98

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 4.918,07 Mio. DM oder 103,61 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

⁴ Differenzen durch Rundungen

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

6.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin ange-
spannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 1999 nicht verbessert. Zwar
konnte die Nettokreditaufnahme im Vergleich zu 1998 nochmals um rd.
1,1 Mrd. DM zurückgefahren werden, sie erreicht aber mit mehr als
5,2 Mrd. DM immer noch einen außerordentlich hohen Stand, der sich
auch in der Gesamtverschuldung von knapp 157 Mrd. DM ausdrückt.

7 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.

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

8 Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den Druckereien und zentralen Kopierstellen verschiedener Behörden und Einrichtungen – bedingt vor allem durch den Rückgang der Auflagen sowie durch technische Neuerungen – beachtliche Einsparmöglichkeiten bestehen. Darüber hinaus können insbesondere größere Druckaufträge bei einer Fremdvergabe erheblich wirtschaftlicher ausgeführt werden. Hierdurch können insgesamt mindestens 120 Stellen wegfallen.

Unabhängig von den im Einzelfall aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten hat der Landesrechnungshof angesichts der zu erwartenden weiteren Entwicklungssprünge in der Informationstechnik gefordert, den Personalbestand für diese Aufgaben gering zu halten oder zugunsten der Fremdvergabe ganz abzubauen.

Im Hinblick auf die erheblichen Verbesserungen im Bereich der Druck- und Kopiertechnik und die Ausstattung eines Großteils der Landesverwaltung mit Informationstechnik hat der LRH mit Unterstützung eines Rechnungsprüfungsamtes im Rahmen einer mehrjährigen Querschnittsprüfung weitere Druckereien und zentrale Kopierstellen in der Landesverwaltung

mit dem Ziel untersucht, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufzuzeigen.

8.1 Universitäten, Fachhochschulen und Medizinische Einrichtungen

Die Untersuchung des LRH hat ergeben, dass Druckereien und zentrale Kopierstellen bei 13 Universitäten, 7 Medizinischen Einrichtungen und 11 Fachhochschulen vorhanden waren; zwei Universitäten und eine Fachhochschule verfügten nicht über eine zentrale Druckerei/Kopierstelle mit eigenem Personal. Zum Stichtag 30.06.2000 standen den Druckereien und zentrale Kopierstellen der untersuchten Hochschulen rd. 164 Stellen zur Verfügung, von denen umgerechnet rd. 156 Stellen tatsächlich besetzt waren.

Die Prüfung des LRH hat hinsichtlich der Universitäten und Fachhochschulen im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen geführt:

- a) An den untersuchten Hochschulen werden derzeit hauptsächlich Broschüren und Publikationen für Wissenschaft und Forschung sowie für die Verwaltung gefertigt. Deren Auflage bewegt sich hauptsächlich zwischen 50 und 1.000 Stück. In dieser Größenordnung können hochschuleigene Kopierstellen derzeit bei entsprechendem Durchsatz kostengünstiger arbeiten als Fremdfirmen. Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sollte das Drucken – im Hinblick auf das preiswertere Kopieren – weitgehend eingestellt und der Farbdruck möglichst gering gehalten werden (Anteil < 15 v.H.).
- b) Der Kopierbereich sollte im Wesentlichen auf digitale Hochleistungskopierer mit entsprechenden Vor- und Weiterbearbeitungsgeräten sowie einer Netzwerkanbindung umgestellt werden.

- c) Kleinstkopieraufträge (bis maximal 100 Kopien) sollten aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auf dezentral aufgestellten Kopierern ausgeführt werden.
- d) Bei Druckaufträgen ab einer Auflage von ca. 1.000 Stück sollten durch Ausschreibungen Preisvergleiche angestellt werden, um festzustellen, ob und ggf. ab welcher Auflagenhöhe eine Fremdvergabe wirtschaftlicher sei.
- e) Formulare und Vordrucke sollten soweit wie möglich in Netzwerken zur Verfügung gestellt werden und nur noch in geringem Umfang gedruckt bzw. kopiert werden. Gleiches gilt für Einschreibe- und Rückmeldeunterlagen für Studenten.
- f) Broschüren und Publikationen sollten vermehrt im Internet zur Verfügung gestellt werden; dadurch kann die Bereitstellung in gedruckter Form reduziert werden.
- g) Es sollten – ggf. auch standortübergreifend – vermehrt Kooperationen zwischen Universitäten, Fachhochschulen und sonstigen Einrichtungen eingegangen und daraus entstehende Synergie- und Einspar-effekte genutzt werden.

Auch bei einzelnen Medizinischen Einrichtungen hat der LRH zusätzliche Wirtschaftlichkeitspotentiale aufgezeigt und empfohlen, diese auszuschöpfen. Wegen der hohen Auflagen bei Durchschreibesätzen ist hier allerdings eine weitgehende Umstellung vom Druck auf die digitale Hochleistungskopie zur Zeit nicht wirtschaftlich. Doch sollten die Möglichkeiten der Kooperation mit Anderen sowie der Fremdvergabe eingehend geprüft werden.

Nach Ermittlung des LRH kann der Personalbedarf für Druckereien und zentrale Kopierstellen bei den Universitäten, Fachhochschulen und Medizinische Einrichtungen auf diese Weise mittel- bis langfristig landesweit um mindestens 74 der rd. 164 Stellen reduziert werden; dies entspricht einer Größenordnung von mindestens 6,8 Mio. DM jährlich.

Der LRH hat außerdem gegenüber den Hochschulen und Medizinischen Einrichtungen angeregt zu prüfen, ob – angesichts der zu erwartenden weiteren Entwicklungssprünge in der Informationstechnologie – einer weitestgehenden Verlagerung der Druckaufträge auf private Druckereien letztlich nicht der Vorzug zu geben sei gegenüber einer Auftrags erledigung mit eigenen Kräften. Denn angesichts des de facto bestehenden Kündigungsschutzes auch für Angestellte und Arbeiter bedeute eine Neueinstellung im Bereich der zentralen Druckerei im Ergebnis auch eine finanzielle Festlegung für mehrere Jahrzehnte.

Einige Hochschulen und Medizinischen Einrichtungen hatten die prüfungsbegleitenden Hinweise des LRH bereits zum Anlass genommen, im Laufe des Jahres 2000 sowohl Veränderungen hinsichtlich der Maschinen- und Geräteausstattung als auch hinsichtlich der Stellenausstattung vorzunehmen und entschieden, frei gewordene bzw. frei werdende Stellen nicht mehr zu besetzen.

Ferner hatten die Universität, die Fachhochschule und die Medizinischen Einrichtungen an einem Hochschulstandort eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit dem Ziel der Einrichtung einer von allen gemeinsam genutzten zentralen Druckerei/Kopierstelle einberufen.

Das Ministerium hat den Empfehlungen des LRH im Wesentlichen zugestimmt. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

8.2 Polizeibehörden und –einrichtungen

Bei den Polizeibehörden und –einrichtungen hat der LRH die Druckereien und zentrale Kopierstellen beim Landeskriminalamt, bei den 21 Polizeipräsidien (inkl. Wasserschutzpolizei), den Bildungseinrichtungen sowie den Zentralen Polizeitechnischen Diensten untersucht und dabei ähnliche Feststellungen getroffen und Optimierungsempfehlungen ausgesprochen wie in den zuvor geschilderten Bereichen.

Nach Umsetzung dieser Empfehlungen können aus Sicht des LRH über die zwischen dem IM und dem AStA für die oben genannten Behörden und Einrichtungen bereits vereinbarten pauschalen Stelleneinsparungen hinaus noch weitere 23,5 Stellen „kw“ gestellt werden.

Das IM ist dem in vollem Umfang gefolgt und hat zugesagt, die entsprechenden Stellen mit kw-Vermerken zu versehen, die schrittweise ab dem Jahre 2005 fällig werden.

8.3 Oberfinanzdirektionen

Hinsichtlich der zentralen Druckereien/Kopierstellen in den drei Oberfinanzdirektionen (OFD) hatte ein Beratungsunternehmen im Rahmen einer vom AStA veranlassten Organisationsuntersuchung im Jahre 1993 festgestellt, dass die OFD Münster eine leistungsfähige Vervielfältigungsstelle betrieb, die einen Großteil der Kopier- und Druckaufträge zu günstigen Kosten im Hause ausführen konnte. Die Druckkosten in Düsseldorf lagen aufgrund der geringen Produktivität und relativ schlechten Maschinenausstattung um 15 v. H. und in Köln aufgrund der unzureichenden Maschinenauslastung sogar um 50 v. H. höher als in Münster.

Der Gutachter hatte deshalb empfohlen, den Maschinen- und Gerätepark insgesamt zu modernisieren, die organisatorischen Abläufe zu optimieren

und die Zahl der Stellen von insgesamt 40,5 auf insgesamt 22,25 zu reduzieren (OFD Münster 12,25, OFD Düsseldorf und OFD Köln je 5). Die Oberfinanzdirektionen Düsseldorf und Köln wurden darüber hinaus auf die Möglichkeit der Verlagerung der Druckaufträge auf private Druckereien hingewiesen.

Bei seiner Querschnittsprüfung im Jahre 2000 stellte der LRH fest, dass die Empfehlungen des Gutachters hinsichtlich der personellen Ausstattung im Wesentlichen umgesetzt worden waren, denn im Zeitpunkt seiner Erhebung betrug der Stellenbestand in Münster 11, in Düsseldorf 5 und in Köln 6,5 Stellen. Bezüglich der Investitionen in Maschinen und Geräte war jedoch lediglich in Münster den Empfehlungen des Gutachters entsprochen worden.

Der Vergleich des Druck- und Kopieraufkommens 1999 in den drei Vervielfältigungsstellen mit den dort eingesetzten Personalkapazitäten ergab einen Wert von durchschnittlich rd. 1,3 Mio. Seiten je Stelle für die OFD Köln, rd. 5,3 Mio. Seiten für die OFD Düsseldorf und rd. 5,6 Mio. Seiten für die OFD Münster.

Der LRH geht davon aus, dass sich das derzeitige Druckaufkommen durch die zunehmende Nutzung der Informationstechnik auch bei den Oberfinanzdirektionen in den nächsten Jahren signifikant reduzieren wird. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigung von Gesetzesunterlagen, Verordnungen, Dienstanweisungen und Verfügungen sowie für die Herstellung von Formularen und Vordrucken, die heute einen Produktionsumfang von 80 v. H. in Düsseldorf, 60 v. H. in Köln und 50 v. H. in Münster ausmacht.

Im Hinblick darauf hat der LRH eine mittelfristige Konzentration der Druckkapazitäten bei der OFD Münster vorgeschlagen, deren Druckerei sich als die leistungsstärkste und am besten ausgestattete erwiesen hat und deren bereits vorhandene personelle und maschinelle Ausstattung für die

verbleibenden Druckaufträge aller drei Oberfinanzdirektionen ausreichen wird. Lediglich die Aufträge mit einer Auflagenhöhe unter 1000 Seiten sollten weiterhin an den bisherigen drei Standorten ausgeführt werden, allerdings auf Hochleistungskopierern und Risografen, deren Bedienung kein Fachpersonal erfordert. Dadurch könnten neben den Einsparungen bei den Sachausgaben auch insgesamt 8,5 Stellen entfallen.

Der LRH hat hier ebenfalls die Frage aufgeworfen, ob es angesichts der technischen Entwicklung vertretbar sei, die begrenzten Personal- und Sachmittel des Landes dauerhaft für den Betrieb einer landeseigenen Druckerei vorzuhalten.

Das FM hat der Zentralisierung am Standort Münster grundsätzlich zugestimmt. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten ist der Schriftwechsel noch nicht abgeschlossen.

8.4 Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten

Zu Beginn der Prüfung des LRH im Jahre 1999 war die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) noch mit dem Landesamt für Agrarordnung NRW (LAfAO) zusammengefasst. Für die zentrale Bearbeitung größerer Kopieraufträge und die Herstellung von – qualitativ besonders anspruchsvollen – Druckerzeugnissen standen der LÖBF/LAfAO insgesamt 18 Vollzeit-Stellen zur Verfügung, die auf die Technische

Zentralstelle (TZ) an den Standorten Düsseldorf und Recklinghausen sowie auf die Natur- und Umweltschutzakademie in Recklinghausen verteilt waren.

Da die LÖBF keine Unterlagen vorlegen konnte, welche die Wirtschaftlichkeit der Druckerei belegt hätten, hat der LRH die Herstellungskosten typischer Produkte nachgeprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Herstellung der Druckerzeugnisse in der TZ im Vergleich zu einer Fremdvergabe unwirtschaftlich war.

Er hat dieses Ergebnis dem MUNLV mitgeteilt und es aufgefordert, diese Druckaufträge an Dritte zu vergeben und in Verbindung damit 14 der 18 Stellen abzubauen. Auf diese Weise könnten im Ergebnis Personal- und Sachkosten in Höhe von rd. 2,1 Mio. DM jährlich eingespart werden. Gegen die Fortführung des zentralen Kopierens in der bisherigen Weise habe er keine grundsätzlichen Einwände; allerdings solle die Wirtschaftlichkeit des Kopierens durch eine höhere Auslastung der Geräte (Kopieren statt Drucken) gesteigert werden.

Aufgrund des 2. ModernG wurde der Aufgabenbereich des LAfAO – des Hauptnutzers des TZ – zum 01.01.2001 in die Bezirksregierung Münster eingegliedert. Die TZ blieb jedoch gemäß einer Vereinbarung des MUNLV mit dem IM als Teildezernat der Abteilung 1 in der LÖBF.

Das MUNLV hat die Unwirtschaftlichkeit des Druckens in der TZ bezweifelt und darüber hinaus erklärt, die LÖBF müsse auch weiterhin eine eigene Druckerei im bisherigen Umfang vorhalten, weil zum einen spezifische Arbeiten zu leisten seien, die nicht durch Dritte geleistet werden könnten, und zum anderen der Zeitdruck für die Druckauftragsabwicklung in den Bereichen Jagd, Fischerei und Naturschutz in der Regel so groß sei, dass man ihn nur mittels der kurzen Wege zur eigenen Druckerei bewältigen könne. Außerdem solle die TZ auch künftig für das LAfAO drucken; hierfür

würden der Bezirksregierung Münster die zusätzlich anfallenden Sachkosten in Rechnung gestellt.

Der LRH hat dem entgegen gehalten, dass er weder die generelle Notwendigkeit des Druckens für die LÖBF oder das LAfAO, sondern lediglich die Wirtschaftlichkeit des Druckens mit landeseigenen Kräften in Frage gestellt habe.

Die weitergehende Argumentation, dass eine Fremdvergabe wegen der Besonderheiten der Auftragsabwicklung beim LÖBF nicht akzeptabel sei, könne – zumindest ohne weitere Konkretisierung – nicht überzeugen. Denn für den LRH sei nicht erkennbar, welche der von ihm bei den örtlichen Erhebungen untersuchten Arbeiten qualitativ nicht auch von gewerblichen Druckereien ausgeführt werden könnten oder welche Druckaufträge von solcher Dringlichkeit seien, dass sie jährlich Mehrkosten in der genannten Höhe rechtfertigen würden.

Unabhängig davon müsse nach seiner Auffassung die Zukunftsperspektive der Druckerei in der LÖBF besonders bedacht werden. Denn ohne kw-Vermerke sei das LÖBF auch in Zukunft berechtigt, ausscheidende Mitarbeiter durch neue zu ersetzen. Dies habe *de facto* eine finanzielle Bindung für weitere Jahrzehnte zur Folge.

Die landesweite Querschnittsprüfung der Druckereien und Kopierstellen habe jedoch gezeigt, dass zum einen durch die rasch fortschreitenden technischen Neuerungen die Leistungsfähigkeit der Maschinen erheblich verbessert worden sei; zum anderen sei durch die Fortschritte in der Informationstechnik (Übertragung von Informationen in papierloser Form)

das Druckgutaufkommen insgesamt stark zurückgegangen. Diese Entwicklung werde sich nach seiner Einschätzung in den nächsten Jahren noch verstärken.

In einer solchen Situation sei es angesichts der heute schon bestehenden Schwierigkeiten, für die Wahrnehmung der dem Land obliegenden Kernaufgaben Personal in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen, nicht mehr vertretbar, für die Erledigung von Druckaufträgen finanzielle Bindungen für Jahrzehnte einzugehen.

Schließlich könne der LRH auch die Zuordnung der TZ zur LÖBF nicht nachvollziehen, da das LAfAO der Hauptnutzer des TZ gewesen sei. Auch von daher könne er die Notwendigkeit der Beibehaltung einer eigenen Druckerei beim LÖBF nicht erkennen.

Im Übrigen müsse die LÖBF dem LAfAO zumindest gemäß § 61 LHO auch die Kosten für Personal sowie für Geräte- und Raumnutzung in Rechnung stellen. Nur auf diese Weise könne das LAfAO nämlich die Wirtschaftlichkeit seiner Druckaufträge an die LÖBF überprüfen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

9 Effizienzreserven bei Einführung eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems in der Versorgungsverwaltung

Der Landesrechnungshof hat am Beispiel der Akten-Registratur für einen Aufgabenbereich der Landesversorgungsverwaltung die Effizienzreserven aufgezeigt, die der konsequente Einsatz eines modernen IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems im Vergleich zur manuellen Aktenverwaltung bietet: Von den derzeit 49 Stellen für Aktenverwaltung und Aktentransport werden im Ergebnis 40 nicht mehr benötigt. Nach der Realisierung des Projekts und dem Abbau der nicht mehr benötigten Stellen ergeben sich allein im untersuchten Teilbereich der Versorgungsverwaltung voraussichtlich jährliche Einsparungen von rd. 2 Mio. DM.

9.1 Im Hinblick darauf, dass die Informationstechnik (IT) verstärkt Produkte anbietet, mittels derer die Arbeitsabläufe im Büro leistungsfähiger und wirtschaftlicher gestaltet werden können, hat der Landesrechnungshof die Eignung und Wirtschaftlichkeit eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems im Vergleich mit dem herkömmlichen manuellen Verfahren am Beispiel der Durchführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERzGG) bei dem Landesversorgungsamt und den 11 Versorgungsämtern des Landes untersucht.

Zur Bearbeitung der einzelnen Fälle ist es erforderlich, dass Informationen über die Voraussetzungen für die Zahlungen des Erziehungsgeldes gewonnen, verarbeitet, übertragen, gespeichert und ausgegeben werden. Die Verarbeitungsschritte und ihre Ergebnisse werden zunächst für den jederzeitigen Zugriff bereit gehalten (dokumentiert) und später archiviert.

Obwohl die Arbeit aller Sachbearbeiter PC-gestützt erfolgt, werden die Arbeitsergebnisse weitgehend auf Papier dokumentiert und in Akten aufbewahrt und archiviert. Für die Verwaltung und Archivierung der Akten sind Registraturen zuständig, über die jedes Versorgungsamt sowie das Landesversorgungsamt verfügen. Die Registraturen arbeiten vorwiegend manuell; sie werden lediglich in Teilbereichen (z.B. im Bereich der Katalogisierung der Akten) IT-unterstützt.

Die Tätigkeit der Registratoren besteht im Wesentlichen darin,

- Akten neu anzulegen, zu ordnen und zu bündeln,
- laufende Bearbeitungsvorgänge entgegenzunehmen, sie für die Sachbearbeitung zu verwalten und bei Bedarf bereitzustellen, wieder vorzulegen oder an andere Stellen weiterzuleiten,
- in der Registratur gedruckte Postausgänge zu sichten und zu heften,
- die Akten in den Archiven zu verwalten und nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen zur Vernichtung auszusortieren,
- bereits vorhandene Akten aus dem Archiv zu beschaffen und dem Archiv später wieder zuzuführen,
- Listen über die ausgelieferten Akten zu führen.

Der Transport der Akten innerhalb der Dienststelle erfolgt durch den hauseigenen Botendienst, der Außentransport (z.B. vom Versorgungsamt zum Landesversorgungsamt, zu Außengutachtern oder Gerichten) durch behördeneigene Kurierdienste oder durch private Transporteure. Dazu sind die Akten durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Poststellen der Behörden versandfertig zu machen (sortieren, packen und frankieren) und bei ihrer Rückkehr wieder in Empfang zu nehmen (registrieren und weiterleiten).

In den Registraturen der Versorgungsverwaltung wurden im Jahr 1999 rd. 1 Mio. BErzGG-Akten verwaltet. Hierfür wurden 49 Stellen vorgehalten (35,5 Stellen in den Registraturen sowie 13,5 Stellen im Botendienst und in den Poststellen) und rd. 1.100 qm Fläche in Anspruch genommen.

Die auf dem Markt angebotenen IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssysteme ersetzen die Papierakte durch die sogenannte "elektronische Akte", die papierlos geführt und über ein IT-Netz an den Bildschirmarbeitsplätzen zur Verfügung gestellt wird. Durch die einzelnen IT-gestützten Bearbeitungsschritte entsteht eine Reihe von elektronischen Dokumenten, aus denen sich die "elektronische Akte" zusammensetzt. Dabei unterstützen alle angebotenen Produkte die Arbeitsabläufe elektronisch vor, während und nach den Bearbeitungsschritten, so dass die oben beschriebenen manuellen Tätigkeiten entfallen. Dies führt letztlich auch dazu, dass die Akten schneller für Auskünfte an die Bürger zur Verfügung stehen und die Bearbeitungszeiten sich insgesamt verkürzen.

- 9.2** Um ein IT-gestütztes Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystem in der Versorgungsverwaltung einsetzen zu können, sind zunächst einige Voraussetzungen zu schaffen. So müssen drei Stellen für die IT- und Organisationsbetreuung vorgehalten werden. Darüber hinaus werden Sachmittel für die Hard- und Softwarebeschaffung sowie externe Dienstleistungen benötigt, die der LRH mit rd. 7,2 Mio. DM für die erstmalige Beschaffung und mit rd. 650.000 DM für die jährliche für Wartung und Pflege angesetzt hat.

Diesen Investitionen stehen erhebliche Einsparungen im Personal- und Sachmittelbereich gegenüber. Die Personaleinsparungen im Registratur-, Boten- und Poststellendienst sind im Bereich BErzGG mit 43 Kräften zu veranschlagen. Die sächlichen Einsparungen beziehen sich auf die Raumkosten, die Papierkosten und die Kosten der Aktenvernichtung.

Der LRH schätzt die Einsparungen nach Einführung eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems auf rd. 2 Mio. DM jährlich.

- 9.3** Der LRH hat der Versorgungsverwaltung die Einführung eines derartigen Systems empfohlen, das sämtliche mit den Akten und ihrer Bearbeitung in Berührung kommenden Stellen einbezieht. Die Empfehlung zielt darauf, zunächst den Bereich der Bearbeitung nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz umzustellen. Der Landesrechnungshof veranschlagt für den Systemwechsel einen Zeitraum von rd. 2 Jahren.

Nach erfolgreicher Erprobung des Systems sollte dieses – wegen der Vergleichbarkeit der Aufgabe – auch bei der Erledigung von Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz eingesetzt werden, um auch hier Wirtschaftlichkeitssteigerungen zu erzielen. Die Effizienzreserven erscheinen in diesem Bereich noch größer, da von einem derzeitigen Personaleinsatz in der Registratur, dem Boten- und Postdienst von 181 Kräften auszugehen ist, während auf der Kostenseite weniger Investitionen anfallen werden, da die Hardware, die für den Bereich des BErzGG beschafft wurde, in einigen Bereichen mitbenutzt werden kann.

Das Ministerium steht den Vorschlägen des LRH gerade auch im Hinblick auf die Vorteile für die Bürger grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

10 Handhabung von Erinnerungen, Mahnungen und Vollstreckungen durch Landeskassen

Die Prüfung von Landeskassen ergab, dass die Vollstreckung der in die Beitreibung gelangten Forderungen des Landes wenig erfolgreich ist. Ursächlich hierfür sind die zu geringe Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung sowie organisatorische Mängel bei der Erfassung und Behandlung von Forderungen.

Das FM hat die Prüfungsergebnisse weitgehend bestätigt.

10.1 Vorbemerkung

In seinem Jahresbericht 1998 (Beitrag Nr. 11) hatte der LRH die Ergebnisse seiner Prüfung zu "Leistungen und Kosten von Landeskassen" für die Bereiche Erinnerungen/Mahnungen und Vollstreckungen dargestellt. Gegenüber dem Finanzministerium (FM) hatte der LRH wirtschaftliche Lösungen angemahnt.

Der LRH hat nunmehr die Handhabung der Erinnerungen, Mahnungen und Vollstreckungen durch Landeskassen untersucht. Ziel war es insbesondere, Aussagen über die Organisation und Effizienz der Landeskassen bei der Beitreibung von Forderungen zu erhalten. Die Erhebungen erstreckten sich im Wesentlichen auf die Arten der Forderungen, den Umfang der Unterstützung von Erinnerungen, Mahnungen und Vollstreckungen durch die Datenverarbeitung, den Ablauf des Verfahrens von der Feststellung der ausbleibenden Zahlung der fälligen Forderung an bis zu seiner Beendigung sowie die Höhe der für die Landeskasse vereinnahmten Beträge.

10.2 Durchführung der Prüfung

Um einerseits zu repräsentativen Ergebnissen zu gelangen und andererseits den Aufwand der Prüfung in vertretbaren Grenzen zu halten, wurden in die Erhebungen zwei Regierungshauptkassen (RHK), zwei Oberfinanzkassen (OFK) sowie drei Universitätskassen einbezogen. Die Ermittlung der Fallzahlen sowie die Auswertung der vorgenannten Fragestellungen oblag den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Düsseldorf und Köln.

Sowohl die RHK und OFK als auch die Universitätskassen sind mit der Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Forderungen nach den Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen befasst. Die Beitreibung von Steuerforderungen gehört nicht zum Aufgabenbereich der geprüften Kassen.

10.3 Ergebnisse der Prüfung

10.3.1 Regierungshauptkassen und Oberfinanzkassen

Die RHK und die OFK arbeiten nach dem automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes (HKR-Verfahren). Grundlage der Vollstreckung durch diese Kassen sind die vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (RZF) in automatisierter Form aufbereiteten Fälligkeitsmitteilungen zu öffentlich-rechtlichen Forderungen. Die Mitteilungen des RZF erstrecken sich zum überwiegenden Teil auf Bußgelder und öffentlich-rechtliche Forderungen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen. Vom RZF werden Erinnerungen und - im Falle ausbleibender Zahlungen - Mahnungen in automatisierter Form erstellt. Die Kassen werden erst dann mit der Beitreibung befasst, wenn Zahlungen hierauf nicht geleistet werden.

Die Kassen werden nicht mit der Beitreibung privatrechtlicher Ansprüche befasst, deren Vollstreckung über die Justitiariate der Bezirksregierungen bzw. der Oberfinanzdirektionen betrieben wird.

Von den bei den RHK und OFK in die Untersuchung einbezogenen öffentlich-rechtlichen Forderungen im Umfang von 1.738,1 TDM wurden rd. 64 TDM, mithin rd. 3,7 v. H. auf Erinnerungen und Mahnungen hin gezahlt. Durch Vollstreckung wurden im Durchschnitt der RHK und OFK insgesamt 880 TDM bzw. rd. 50 v.H. beigetrieben. Hierbei bestanden allerdings deutliche Unterschiede der Beitreibungsergebnisse in den einzelnen Kassen; diese reichten von 17,7 v. H. bis zu 60 v. H.

Die Gründe für die erheblichen Abweichungen und die zum Teil geringen Beitreibungsergebnisse lagen vor allem in der unterschiedlichen Organisation der Vollstreckung bei den jeweils untersuchten Kassen. So wurden die Beitreibungen zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht in allen Kassen in eigenen Sachgebieten "Vollstreckung" konzentriert. Ferner wurden die in automatisierter Form erstellten Forderungsmittelungen in unterschiedlichem Umfang für die Vollstreckungen genutzt. Darüber hinaus waren zahlreiche der den Kassen in automatisierter Form zur Beitreibung zugeleiteten Forderungsmittelungen wegen fehlerhafter Angaben durch die mittelbewirtschaftende Stelle unvollständig oder unzureichend bezeichnet. Dieser Umstand belastete die Kasse zusätzlich und machte aufwendige Rückfragen erforderlich.

10.3.2 Universitätskassen

Erinnerungen und Mahnungen sowie die Vollstreckung werden weitgehend ohne IT-Unterstützung erledigt. Aufgrund der fehlenden Anbindung der Universitätskassen an das automatisierte HKR-Verfahren ist das RZF nicht mit Erinnerungen und Mahnungen befasst.

Zum Aufgabenbereich der Universitätskassen gehört die Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Forderungen (z. B. aus der Hochschulbibliotheksgebührenordnung oder aus dem Bundesausbildungsförderungsgesetz). Neben der Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Forderungen sind die Universitätskassen - anders als die RHK und die OFK - auch in die Abwicklung und Vollstreckung privatrechtlicher Ansprüche eingebunden. Die Universitätskassen erledigen insoweit Erinnerungen bzw. Mahnungen und betreiben die Vollstreckung.

Bei den Universitätskassen wurde ein beachtlicher Teil der Forderungen bereits unmittelbar nach Erinnerungen oder Mahnungen gezahlt. Von den in die Untersuchung einbezogenen offenen Forderungen von rd. 1.147 TDM wurden rd. 476 TDM, mithin rd. 41 v.H. vor der Einleitung der Vollstreckung beglichen. Im Wege der Vollstreckung konnten rd. 140 TDM bzw. 12,2 v.H. der Forderungen beigetrieben werden. Insgesamt wurden damit rd. 616 TDM bzw. rd. 54 v. H. der rückständigen Gesamtforderungen beigetrieben.

Wie bei den RHK und OFK weichen die Beitreibungsergebnisse auch bei den Universitätskassen voneinander ab. Die Ursachen für die geringen Erfolgsquoten sind insbesondere auf organisatorische Schwachstellen zurückzuführen. Einerseits wurden (Teil-) Zahlungen, Stundungen, Stornierungen und der Erlass von bereits in der Vollstreckung befindlichen Forderungen zwischen den Ämtern für Ausbildungsförderung und den Universitätskassen nicht in dem erforderlichen Maße abgestimmt. Andererseits wurde die Vollstreckung zivilrechtlicher Forderungen betrieben, ohne dass hierfür eine Zuständigkeit besteht. Den Landeskassen obliegt lediglich die Vollstreckung der Geldforderungen, die öffentlich-rechtlicher

Natur sind oder deren Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist, was auf zivilrechtliche Forderungen allerdings nicht zutrifft.

10.4 Schlussfolgerungen

Die Vollstreckung von Forderungen des Landes durch die Kasse zeigt deutliche Schwachstellen.

Nach Auffassung des LRH erfordert eine Steigerung der Effizienz ein unter allen betroffenen Ressorts abgestimmtes Forderungsmanagement, das einheitliches Vorgehen bei der Erledigung derselben Aufgaben in gleich gelagerten Sachverhalten sicher zu stellen vermag. In Anbetracht der aufgezeigten Schwachstellen sieht sich der LRH in seinen Anregungen aus dem Jahresbericht von 1998 bestätigt, die Erinnerungen/Mahnungen und Vollstreckungen aus dem Bereich der Kassen auszulagern und durch andere geeignete Stellen innerhalb der Landesverwaltung ausführen zu lassen. Zumindest sollten bei allen Kassen besondere Sachgebiete "Vollstreckung" eingerichtet werden.

Die Beitreibung von Forderungen, für die eine Zuständigkeit der Landeskassen nicht besteht, ist nicht zulässig.

10.5 Verfahrensstand

Das FM stimmt mit dem LRH darin überein, dass die Vollstreckung effizienter werden muss. Der vom LRH auf breiter Basis erhobene Status quo bietet eine sehr gute Möglichkeit, die Auswirkungen der vom FM

angestrebten Verbesserungen bei der Erledigung der Vollstreckungsaufgaben messen zu können.

Um die vom LRH aufgezeigten Schwierigkeiten zu beheben, würden die Automationsunterstützung ausgebaut, Kassen zusammengefasst, der Zugriff der Kassen auf die Datenbanken der Schuldnerverzeichnisse bei den Amtsgerichten ermöglicht und die Fortbildung des Personals verbessert. Bereits erreicht sei eine Konzentration der Vollstreckung. Das FM zieht in Erwägung, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, auch privatrechtliche Forderungen durch die Landeskassen zu vollstrecken.

Der LRH hält schon die bisherige Zuständigkeit der Landeskassen für die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen angesichts der geringen Effizienz für problematisch; die Ausdehnung der Kassenzuständigkeit auf privatrechtliche Forderungen sieht der LRH deshalb kritisch.

Der Schriftwechsel mit dem FM dauert an.

11 **Kosten zur Erhaltung der Luftfahrerscheine für das Fachpersonal bei den Bezirksregierungen**

Der Landesrechnungshof hat die Bewirtschaftung der Mittel untersucht, die für die Erhaltung der Luftfahrerscheine des Fachpersonals bei den Bezirksregierungen veranschlagt sind, und dabei erhebliche Mängel festgestellt. Es war insbesondere nicht sichergestellt, dass nur die zur Erhaltung der Scheine notwendigen Flugstunden aus Landesmitteln finanziert wurden. Zum Teil war nicht eindeutig festgelegt, welche Flugerlaubnisse und -berechtigungen die einzelnen Bediensteten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie von Gefahren, die von der Luftfahrt ausgehen (Luftaufsicht), ist in Nordrhein-Westfalen zwei Bezirksregierungen als Luftfahrtbehörden übertragen. Dafür sind Fachkräfte insbesondere auf zahlreichen Flugplätzen eingesetzt. Darüber hinaus überwachen die beiden Bezirksregierungen u. a. auch die Ausbildung und Prüfung zum Erwerb von Flugerlaubnissen und -berechtigungen (Luftfahrerscheinen) für Motor-, Segelflugzeuge u. ä. und erteilen die Genehmigungen für Veranstaltungen mit Luftfahrzeugen.

Die auf den Flugplätzen und die in den Bezirksregierungen tätigen Fachkräfte sind selbst Inhaber von Luftfahrerscheinen. Diese sind durchweg zeitlich nur begrenzt (überwiegend 2 Jahre) gültig. Zu ihrer Verlängerung ist in der Regel eine im einzelnen bestimmte Anzahl von Flugstunden nachzuweisen. Für die Kosten dieser Flugstunden zur Erhaltung der Luftfahrerscheine sind im Einzelplan des Innenministeriums Haushaltsmittel veranschlagt; im Haushaltsjahr 1998 waren es 420.000 DM.

Der LRH hat die Bewirtschaftung dieser Mittel bei einer der beiden Bezirksregierungen für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 näher untersucht.

Hier ging es um Ausgaben (1998 in Höhe von 205.800 DM) für insgesamt 49 Mitarbeiter des zuständigen Fachdezernats, und zwar 41 auf den Flugplätzen eingesetzte Sachbearbeiter für Luftaufsicht (SfL) sowie weitere 8 bei der Bezirksregierung selbst tätige Fachkräfte.

Über die für die einzelnen Bediensteten vom Land zu übernehmenden Kosten wurde im Fachdezernat entschieden. In den beiden vom LRH geprüften Haushaltsjahren wurde den SfL auf der Basis einer bei diesem Personenkreis vorausgesetzten Erlaubnis für Privatflugzeugführer einheitlich jeweils ein Jahresbetrag von 3.300 DM bewilligt; Berechnungsgrundlage waren dabei 24 während der zweijährigen Gültigkeitsdauer zu absolvierende Flugstunden und Ausgaben je Flugstunde in Höhe von 275 DM (Gesamtbetrag für 2 Jahre: 6.600 DM). Bei den 8 in der Bezirksregierung tätigen Fachkräften bewegten sich die bewilligten Beträge zwischen jährlich 3.800 DM und 21.400 DM. Hier lagen den Berechnungen unterschiedliche Erlaubnisse und Berechtigungen zu Grunde. Welche davon für den jeweiligen Aufgabenkreis nötig waren, war nicht nachvollziehbar festgelegt.

Das Fachdezernat erteilte den betroffenen Mitarbeitern jährlich Bescheide mit dem Hinweis, dass die zugewiesenen Beträge ausschließlich dem Zweck dienen, zur Verlängerung der Flugerlaubnis nötige Flüge durchzuführen. Nach Vorlage der Rechnungen über die durchgeführten Flüge veranlasste es die Erstattung an die Bediensteten.

Nach den Feststellungen des LRH war nicht gewährleistet, dass die Bezirksregierung - entsprechend der Zweckbestimmung im Landeshaushalt und in den Bescheiden - nur Kosten für solche Flüge erstattete, die zur Erhaltung der Luftfahrerscheine notwendig waren:

- So blieb bei den SfL unberücksichtigt, dass erfahrene Flugzeugführer mit einer Gesamtflugzeit von mehr als 250 Stunden zur Verlängerung der hier maßgeblichen Flugerlaubnis nur 18 Flugstunden nachzuwei-

sen haben und nicht 24 Flugstunden, wie bei der Bewilligung zu Grunde gelegt.

- Die vorgelegten Rechnungen wurden erstattet, bis der bewilligte Jahresbetrag erschöpft war, ohne darauf zu achten, für wie viele Flugstunden Aufwendungen geltend gemacht wurden. Auffällig war, dass eine Reihe von SfL jedenfalls in den untersuchten beiden Haushaltsjahren mehr als 24 Flugstunden abgerechnet hatte.
- Zweifel an der Notwendigkeit der vom Land finanzierten Flugstunden ergaben sich auch aus der in Stichproben durchgeführten Einsicht in die Akten, welche die Bezirksregierung als die für die Verlängerung der Privatflugzeugführererlaubnisse zuständige Stelle führt. Danach wiesen einige SfL bei der Erlaubnisverlängerung erheblich mehr als 24 bzw. 18 Flugstunden nach. Vielfach lag die erreichte Flugzeit um 80 Stunden, in Einzelfällen waren über 250 Flugstunden dokumentiert. Nach den erteilten Auskünften haben viele SfL diese Flugstunden bereits auf Grund genehmigter Nebentätigkeiten erreicht, z. B. als Pilot von Flugtaxen oder als Fluglehrer.
- Eine Reihe von SfL erhielt deutlich mehr als die zunächst bewilligten 3.300 DM. In der Regel wurden diese Mehrbeträge zum Jahresende unter Inanspruchnahme noch verfügbarer, bislang nicht abgerufener Haushaltsmittel gezahlt. Mehrfach wurden auch Ausgaben erstattet, die dem Erwerb weiterer Flugerlaubnisse und -berechtigungen dienten und nicht notwendig waren, um die bestehende Flugerlaubnis zu erhalten.

Der LRH hat seine Feststellungen der geprüften Bezirksregierung im Juni 2000 mitgeteilt und darauf hingewiesen, es sei bei der Bewirtschaftung der Mittel nicht hinreichend sichergestellt, dass entsprechend der haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung nur die zur Erhaltung der Luftfahrerscheine

notwendigen Ausgaben vom Land getragen würden. Dies gelte hinsichtlich der Anzahl der abgerechneten Flugstunden, aber auch hinsichtlich der Flüge, die dem Erwerb weiterer Flugerlaubnisse und -berechtigungen dienten. Bezogen auf die in der Bezirksregierung tätigen Fachkräfte fehle es zudem an konkreten Festlegungen, welche Flugerlaubnis bzw. -berechtigung der einzelne Mitarbeiter zur Erfüllung seiner Aufgaben brauche und wie viele Flugstunden zu ihrer Verlängerung nötig seien. Der zur Begründung der bisherigen Bewilligungspraxis bereits während der örtlichen Erhebungen des LRH vorgetragene Argumentation, jede zusätzliche Flugerfahrung und auch der Erwerb zusätzlicher Erlaubnisse und Berechtigungen komme der Aufgabenerfüllung des Fachpersonals zugute und liege somit im dienstlichen Interesse, konnte sich der LRH angesichts der eindeutigen Zweckbestimmung der Mittel nicht anschließen.

Der LRH hat deshalb die Bezirksregierung gebeten sicherzustellen, dass nur die zur Verlängerung der Luftfahrerscheine notwendigen Flugstunden vom Land finanziert werden; dazu sei es insbesondere erforderlich,

- aufgabenbezogen zu ermitteln, für welche Tätigkeiten der Bedienstete welchen Luftfahrerschein benötigt, und
- personenbezogen zu ermitteln, wie viele Flugstunden zur Scheinverlängerung jeweils erforderlich sind.

Darüber hinaus hat der LRH gebeten zu prüfen, ob die Mittel weiter in dem Fachdezernat bewirtschaftet werden sollten, dessen Angehörige Empfänger dieser Gelder sind, oder ob die Bewirtschaftung nicht besser dem für Personalmaßnahmen zuständigen Dezernat zu übertragen sei.

Der LRH hat sich auch an das Innenministerium gewandt, da zu Vergleichszwecken durchgeführte punktuelle Erhebungen bei der anderen für die Luftaufsicht zuständigen Bezirksregierung zu ähnlichen Feststellungen führten. Deshalb erschienen Maßnahmen geboten, die eine einheitliche, der Haushaltsrechtslage entsprechende Mittelbewirtschaftung sicherstellten.

Die geprüfte Bezirksregierung hat im November 2000 mitgeteilt, nunmehr würden aufgaben- und personenbezogen die zur Erhaltung der Luftfahrerscheine erforderlichen Flugstunden ermittelt. Der geringere Bedarf an Flugstunden für erfahrene Piloten werde ebenso berücksichtigt wie Flugstunden, die durch genehmigte Nebentätigkeiten erreicht werden. Die Bewirtschaftung der Mittel erfolge nunmehr im Personaldezernat.

Die Bezirksregierung ist damit den Forderungen des LRH nachgekommen. Schon im Haushaltsjahr 2000 sanken bei ihr die Ausgaben für die Erhaltung von Luftfahrerscheinen erheblich, sie betragen 136.000 DM gegenüber 205.800 DM im Jahre 1998.

Eine abschließende Antwort des Innenministeriums steht noch aus.

12 Zuwendungen für ein Erholungsheim

Das Land gewährte einem gemeinnützigen Verein jährlich Zuwendungen zur Deckung des beim laufenden Betrieb eines Erholungsheims entstehenden Defizits. Die Prüfung durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt ergab, dass der Verein einen zu hohen Finanzierungsbedarf geltend gemacht hatte. Nach einer Neuberechnung der Zuschüsse durch die Bezirksregierung musste er von den für die Jahre 1994 bis 1996 erhaltenen Betriebskostenzuschüssen 346.800 DM zurückzahlen.

Ein gemeinnütziger Verein erhält seit Jahren Zuwendungen des Landes für den laufenden Betrieb eines von ihm unterhaltenen Erholungsheims, in Einzelfällen zudem für die Finanzierung größerer Investitionen. Den jährlichen Betriebskostenzuschuss leistete das Land bis 1993 als Festbetrag, ab 1994 wurde auf eine Fehlbedarfsfinanzierung umgestellt; Grundlage der Bewilligung waren dabei die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben. In den Jahren 1994 bis 1998 zahlte das Land für den laufenden Betrieb jährlich zwischen 130.000 und 240.000 DM an den Verein.

- 12.1** Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte bei einer Prüfung der von der zuständigen Bezirksregierung bewilligten Betriebskostenzuschüsse fest, dass in den zum Nachweis des Finanzierungsbedarfs der Bewilligungsbehörde vorgelegten Jahresabschlüssen alle Abschreibungen, die nicht auf Gebäude entfielen, als Reparaturaufwand ausgewiesen waren. Zu diesem Zweck waren sie zuvor auf entsprechende Konten umgebucht worden. Es handelte sich dabei um Beträge zwischen 155.000 DM und 225.000 DM. Auf diese Weise ergab sich ein höherer Fehlbedarf, obwohl entsprechende kassenwirksame Ausgaben nicht entstanden waren. Zu dieser Vorgehensweise hatte sich der Verein entschlossen, nachdem im

Zuge der Umstellung von der Festbetrags- auf die Fehlbedarfsfinanzierung durch entsprechende Hinweise im Zuwendungsbescheid vom Dezember 1994 klargestellt worden war, dass Kosten für Abschreibungen nicht zuwendungsfähig sind. Darüber hinaus stellte das Rechnungsprüfungsamt Ausgaben fest, die nicht in voller Höhe bei der Ermittlung des Fehlbedarfs berücksichtigt werden durften. Dies gilt beispielsweise für die Personalausgaben, weil der Verein seine Mitarbeiter entgegen den Bewilligungsaufgaben verschiedentlich finanziell besser stellte als vergleichbare Landesbedienstete.

12.2 Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat seine Feststellungen der Bezirksregierung mitgeteilt und um Prüfung gebeten, inwieweit zu Unrecht gezahlte Zuwendungen zurückzufordern sind. Die Bezirksregierung ist den Beanstandungen des Rechnungsprüfungsamts im Wesentlichen gefolgt. Hinsichtlich der als Reparaturaufwand ausgewiesenen Abschreibungen hat sie ausgeführt, diese Handhabung möge zwar handelsrechtlich zulässig sein, in die Berechnung des Fehlbedarfs hätten diese Beträge aber nicht einbezogen werden dürfen. Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass der Verein von den in den Jahren 1994 bis 1996 bewilligten Betriebskostenzuschüssen (insgesamt 580.000 DM) 346.800 DM zurückzahlen musste. Nach Eingang des Betrages machte die Bezirksregierung Anfang 2001 zusätzlich Zinsen in Höhe von 96.000 DM geltend.

12.3 Der LRH hat gegenüber dem Innenministerium die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob der im Haushalt mit 190.000 DM veranschlagte Zuschuss für das Erholungsheim in dieser Höhe überhaupt erforderlich sei. In seiner Erwiderung vom 11.01.2001 hat das Ministerium mitgeteilt, in den Jahren 1999 und 2000 seien lediglich 170.000 DM als Betriebskostenzuschuss gewährt worden. Im Haushaltsplanentwurf 2001 sei der Ansatz auf 170.000 DM reduziert worden. Der Antwort ist weiter zu entnehmen, dass

ab dem Jahr 2002 die Betriebskosten des Erholungsheims nicht mehr bezuschusst werden, die Förderungen von Investitionen allerdings grundsätzlich noch möglich sein soll.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

13 Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Verwaltungsfunktionen

Der Landesrechnungshof hat wiederholt den unwirtschaftlichen Einsatz von Polizeivollzugskräften in Verwaltungsfunktionen beanstandet. Die Landesregierung beschloss in den Jahren 1997 und 1998 insgesamt 1367 Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Stellen für Verwaltungspersonal umzuwandeln.

Ein vom Innenministerium bereits 1997 hierzu angekündigtes Gesamtkonzept liegt immer noch nicht vor.

Der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Funktionen, die keine polizeispezifische Ausbildung erfordern, war wiederholt Gegenstand von Prüfungsfeststellungen des LRH. So hat er bereits in den Jahren 1994 bis 1996 bei mehreren Polizeipräsidien beanstandet, dass Polizeivollzugskräfte beispielsweise in Bekleidungsstellen, als Kraftfahrer und als Sachbearbeiter in der Informations- und Kommunikationstechnik tätig waren. Bei einem derartigen Einsatz bleiben zum einen die mit erheblichem Kostenaufwand vermittelten polizeilichen Fachkenntnisse ungenutzt. Unwirtschaftlich ist dieser Einsatz aber auch deshalb, weil Polizeivollzugskräfte den Landeshaushalt mit deutlich höheren Personalkosten belasten als entsprechendes Verwaltungspersonal; die Vollzugskräfte erhalten eine Polizeizulage, haben Anspruch auf freie Heilfürsorge und treten nach dem Gesetz mit 60 Jahren in den Ruhestand.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung hatte der LRH die Angelegenheit auch an das Innenministerium herangetragen. Mit diesem bestand frühzeitig Einvernehmen, dass der Einsatz von Vollzugskräften in Verwaltungsfunktionen grundsätzlich vermieden werden sollte. Hinsichtlich konkreter Maßnahmen zu einer generellen Lösung der Problematik teilte das Ministerium Anfang 1997 mit, es solle zunächst die Entscheidung der Landes-

regierung über die Ergebnisse einer umfassenden aufgabenkritischen Untersuchung polizeilicher Tätigkeiten im Lande Nordrhein-Westfalen abgewartet werden, die eine Unternehmensberatung im August 1995 vorgelegt hatte. Die Landesregierung hat in diesem Zusammenhang im März 1997 und Oktober 1998 beschlossen, aus wirtschaftlichen Gründen einen Teil der Planstellen von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, die keine Vollzugsaufgaben wahrnehmen, in Stellen für Verwaltungskräfte umzuwandeln. Es geht hierbei um 1367 Stellen.

Im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels mit dem LRH wies das Innenministerium im Mai 1997 und Oktober 1998 darauf hin, es sei mit der Erstellung eines Gesamtkonzepts zu den Funktionen befasst, in denen zukünftig die Verwendung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nicht mehr vorgesehen sein soll. Das Konzept war ursprünglich für Anfang 1998 angekündigt. Das Ministerium ging davon aus, dass konkrete Maßnahmen im Einzelfall erst nach dessen Vorliegen ergriffen werden könnten.

Im Oktober 2000 teilte das Innenministerium schließlich mit, der Entwurf eines „Funktionenkatalogs“ sei im personalvertretungsrechtlichen Verfahren zunächst zurückgenommen worden. Über die endgültige Fertigstellung sei keine Zeitangabe möglich.

Daraufhin hat der LRH gegenüber dem Innenministerium hervorgehoben, der bisherige Zeitablauf werde der wirtschaftlichen Bedeutung nicht gerecht, die ein funktionsgerechter Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten hat. Es bestehe dringender Handlungsbedarf, um die erforderlichen Maßnahmen zügig durchführen zu können, zumal die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die von der Landesregierung beschlossenen Stellenumwandlungen mit dem Haushaltsplan 2000 (beginnend mit dem Jahr 2001) geschaffen worden seien. Eine Umsetzung in die Praxis setze eine Klärung voraus, in welchen Funktionen künftig keine Polizeivollzugskräfte mehr einzusetzen sind.

Im Februar 2001 hat das Ministerium dem LRH eine Liste von Funktionen übersandt, die künftig in Polizeibehörden von Verwaltungspersonal wahrgenommen werden sollen. Es hat diese Liste außerdem noch den Bezirksregierungen zur Stellungnahme übersandt und sie gleichzeitig dem Polizei-Hauptpersonalrat beim Innenministerium zugeleitet.

Der LRH wird darauf dringen, den bald vier Jahre währenden Klärungsprozess abzuschließen, damit der Einsatz von Vollzugskräften für polizei-fremde Tätigkeiten gezielt abgebaut werden kann.

14 Deckungsfähigkeit von Personalausgaben zugunsten sächlicher und investiver Ausgaben (Kapitalisierung)

Die Staatlichen Rechnungsprüfungämter haben durch eine Querschnittsuntersuchung bei Polizeibehörden und -einrichtungen zahlreiche, zum Teil grundlegende Mängel bei der Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit von Personalausgaben zugunsten sächlicher und investiver Ausgaben (Kapitalisierung) festgestellt. Diese hatten unzulässige Kapitalisierungen in Höhe von rund 3,38 Millionen DM zur Folge.

Der Landesrechnungshof hat daraufhin dem Innenministerium empfohlen, durch geeignete Maßnahmen künftig eine einheitliche und regelungskonforme Anwendung des Flexibilisierungsinstruments der Stellenkapitalisierung zu gewährleisten.

14.1.1 Ausgangslage

Durch das Haushaltsgesetz 1995 wurde das Steuerungsinstrument der Kapitalisierung von Personalausgaben zugunsten von sächlichen und investiven Ausgaben für Polizeibehörden und -einrichtungen neu eingeführt und damit die Voraussetzung für eine flexible und verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch Ortsbehörden geschaffen. Seit diesem Zeitpunkt ist es möglich, Einsparungen bei den Personaltiteln 422 10, 425 10 und 426 10 aufgrund freier und besetzbarer, aber nicht besetzter Planstellen und Stellen für Mehrausgaben bei den Hauptgruppen 5, 7 und 8 in Anspruch zu nehmen.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungämter prüften im Jahr 1999 die Kapitalisierung von Angestellten- und Arbeiterstellen (Titel 425 10 und

426 10) bei landesweit 45 Polizeibehörden und -einrichtungen. Die Querschnittsuntersuchung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Haushaltsjahre 1997 und 1998 und hatte zum Ziel festzustellen, ob die Polizeibehörden das neue Steuerungsmodell einheitlich und rechtsfehlerfrei anwenden.

14.1.2 Feststellungen

14.1.2.1 Fehlerhafte Rechtsanwendung

Die Prüfung führte zur Feststellung zahlreicher Fehler unterschiedlicher Art und Bedeutung. Das Fehlerspektrum reichte dabei von der Nichtbeachtung und unzutreffenden rechtlichen Würdigung der Bestimmungen des Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Nordrhein-Westfalen bis zum Ansatz der höheren Vergütungsbeziehungsweise Lohngruppe bei Bündelungsstellen.

Zur Verdeutlichung seien beispielhaft die folgenden Feststellungen wiedergegeben:

- Es wurden Stellen von Bediensteten, die vorübergehend keine Bezüge wegen der Gewährung von Erziehungsurlaub, Urlaub ohne Bezügen oder der Bewilligung von Rente auf Zeit erhielten, für die Kapitalisierung in Anspruch genommen. Diese Stellen waren jedoch nach den einschlägigen Bestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht frei und standen daher für eine unbefristete Wiederbesetzung nicht zur Verfügung. Beanstandet wurden 64 Fälle mit einem Kapitalisierungsvolumen von rd. 1,3 Mio DM.
- Die Reinigung der Dienstgebäude in NRW erfolgt seit Jahren im Regelfall durch private Reinigungsunternehmen. Daher dürfen noch vorhandene Stellen für Reinigungskräfte nach dem Ausscheiden des Stelleninhabers nicht mehr besetzt werden und sind vom Innenministerium ab-

zuziehen. Da das Kriterium der Besetzbarkeit der Stelle nicht erfüllt ist, können frei gewordene Stellen für Reinigungskräfte nicht zur Kapitalisierung herangezogen werden. Dennoch erfolgten diese in 36 Fällen mit einem Volumen von rd. 0,7 Mio DM.

- In den Haushaltsjahren 1995 - 1997 wurden vom FM mehrfach Bewirtschaftungsmaßnahmen (Haushaltssperren gem § 41 LHO) erlassen. Diese hatten zur Folge, dass Neueinstellungen auf freie und besetzbare Stellen für die Dauer der jeweiligen Bewirtschaftungsmaßnahmen untersagt waren. Obwohl die Stellen gesperrt waren, erfolgten in 152 Fällen Kapitalisierungen mit einem Volumen von rd. 0,9 Mio DM.

14.1.2.2 Divergierende Rechtsanwendung

Die Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter ergaben darüberhinaus keinen einheitlichen Umgang der Polizeibehörden und -einrichtungen mit dem neuen Steuerungsmodell der Kapitalisierung. Einzelne Dienststellen legten die einschlägigen Bestimmungen restriktiv aus und nutzten daher die Kapitalisierungsmöglichkeiten gar nicht oder nur in geringem Umfang. Andere Dienststellen machten derart großzügig und ausgiebig Gebrauch von den ihnen eingeräumten Möglichkeiten, dass der Eindruck entstehen konnte, die mit der Kapitalisierung verbundene Flexibilisierung beinhalte eine generelle Ausnahme von der durch den Haushaltsplan vorgegebenen Zweckbindung der Personalmittel.

14.1.3. Eingeleitete Maßnahmen

Das IM hat die aus den Prüfungsfeststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter abgeleitete Empfehlung des LRH, durch geeignete Maßnahmen künftig eine einheitliche und regelungskonforme Anwendung des Flexibilisierungsinstruments der Stellenkapitalisierung zu gewährleis-

ten, konsequent aufgegriffen und umfassende Schulungen aller Polizeibehörden und -einrichtungen durchgeführt. Das IM hat weiter angekündigt, seine bisher in mehreren Erlassen enthaltenen Erläuterungen zur Kapitalisierung in einem neuen Erlass zusammenzufassen und dabei insbesondere die durch diese Querschnittsuntersuchung gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen.

Der LRH geht in Übereinstimmung mit dem IM davon aus, dass durch diese Maßnahmen die mit der Einführung des neuen Flexibilisierungsinstruments der Stellenkapitalisierung zwangsläufig verbundenen Anfangsschwierigkeiten überwunden sind und damit gleichzeitig die Voraussetzungen für eine von den Polizeibehörden und -einrichtungen gewünschte Erweiterung der Flexibilisierungsmöglichkeiten geschaffen wurden.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Justizministerium (Epl. 04)

15 Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen

Der Landesrechnungshof hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen geprüft. Auf der Grundlage seiner Feststellungen hat er Vorschläge zur Erhöhung der Einnahmen gemacht und Einsparpotenziale bei den Ausgaben aufgezeigt. Einen Teil der Anregungen hat das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen bereits aufgegriffen.

15.1 Gegenstand der Prüfung

In Rechtssachen werden die Gerichtskosten grundsätzlich den Verfahrensbeteiligten auferlegt. Häufig fällt ein Teil dieser Kosten der Staatskasse zur Last, vor allem dann, wenn einem Beteiligten Prozesskostenhilfe bewilligt wurde. Gerichtskosten sind Gebühren und Auslagen. Bei den Auslagen handelt es sich insbesondere um die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen sowie die Vergütung von Rechtsanwälten.

Der LRH hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen geprüft. Das Finanzvolumen des geprüften Bereichs beläuft sich auf über 2,4 Mrd. DM jährlich, wovon ca. 1,8 Mrd. DM auf Einnahmen und ca. 0,6 Mrd. DM auf Ausgaben entfallen. Örtliche Erhebungen wurden in 55 Gerichten aller fünf Gerichtszweige (ordentliche Gerichtsbarkeit, Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit) und zehn Staatsanwaltschaften durchgeführt. Mit Hilfe eines Rechenzentrums und der Oberjustizkasse sind Daten aus ca. 900.000 Sollstellungen und über 12.000 ausgewählten Akten erhoben und ausgewertet worden.

15.2 Zielsetzung der Prüfung

Die Prüfung verfolgte mehrere Ziele:

- Feststellung der Kostenpraxis in sämtlichen Gerichtsbarkeiten sowie bei den Staatsanwaltschaften,
- Ermittlung ggf. bestehender regionaler Unterschiede in der Kostenpraxis,
- Erhöhung der Einnahmen,
- Erschließen von Einsparpotenzialen bei der Gewährung von Auslagen,
- Mehrung des Kostenbewusstseins in der Justiz und Verbesserung der Kostentransparenz,
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Anwendung und ggf. Änderung des Kostenrechts.

Mit der Prüfung sollte der Frage nachgegangen werden, ob der alle staatliche Gewalt bindende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Justiz hinreichend beachtet und verwirklicht wird. Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen betont, durch die Wahrnehmung justizieller Aufgaben werde nicht nur der Staat mit erheblichen Ausgaben belastet; ein großer Teil der Kosten treffe auch die um Rechtsschutz nachsuchenden Bürger und Unternehmen. Vor diesem Hintergrund sieht der LRH sich bei seiner Zielsetzung in Übereinstimmung mit dem Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, das mittels der Einführung von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells gleichfalls das Anliegen verfolgt, das Kostenbewusstsein in der Justiz zu schärfen.

15.3 Prüfungsfeststellungen

15.3.1 Freiwillige Gerichtsbarkeit

15.3.1.1 Wertberechnung in Nachlasssachen

Gegenstand der Prüfung war das von den Amtsgerichten praktizierte Verfahren der Berechnung des Geschäftswertes für den Fall, dass ein Grundstück zum Nachlass gehört. Die bei 25 von landesweit 130 Amtsgerichten zu etwa 2.600 Vorgängen angestellten Erhebungen ergaben, dass die Nachlassgerichte bei der Wertermittlung nicht einheitlich verfahren. Vielfach haben sie der Kostenberechnung die pauschalen Wertangaben der Betroffenen ungeprüft zu Grunde gelegt. In etlichen Fällen haben sie die an dem selben Amtsgericht geführten Grundakten nicht eingesehen, obwohl diese Unterlagen häufig gesicherte Hinweise auf den Wert des Grundstücks enthalten. Schließlich ist von der Möglichkeit, den Wert des Grundbesitzes anhand veröffentlichter Bodenrichtwerte und der Brandversicherungssumme zu bestimmen, oft nicht Gebrauch gemacht worden. Insgesamt ergab sich, dass eine einheitliche Anwendung der vom Landesrechnungshof zu Grunde gelegten und von der Rechtsprechung anerkannten Verfahren zur Wertermittlung in mehr als einem Viertel der geprüften Vorgänge zu höheren Werten geführt hätte als von den Kostenbeamten errechnet. Hierdurch hätten allein in den geprüften Verfahren Mehreinnahmen von über 210.000 DM für den Landeshaushalt erzielt werden können.

Das Ergebnis der Prüfung zeigt, dass Ansprüche des Landes offensichtlich nicht in dem Umfang geltend gemacht werden, wie dies möglich wäre und gemäß § 34 der Landeshaushaltsordnung auch geboten ist. Deshalb hat der LRH vorgeschlagen, dass die pauschalen Angaben der Betroffenen anhand eines Wertermittlungsbogens überprüft und die aus den Grundakten ersichtlichen Anhaltspunkte bei der Berechnung des Geschäftswertes berücksichtigt werden.

Das Justizministerium hat eine weit gehende Umsetzung der Vorschläge zugesagt.

15.3.1.2 Berechnung der Handelsregistergebühren

Bei Eintragungen in das Handelsregister richtet sich der Geschäftswert grundsätzlich nach dem Wert des Betriebsvermögens (§ 26 der Kostenordnung - KostO -). Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 02.12.1997 entschieden, dass sich die Gebühren für Handelsregistereintragen von Kapitalgesellschaften nicht am Wert des Betriebsvermögens auszurichten haben, sondern an dem für die Führung des Handelsregisters erforderlichen Aufwand. Die Justizverwaltungen der Länder haben Übereinstimmung darin erzielt, dass § 26 KostO in der derzeitigen Fassung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes nicht gerecht werde und deshalb der Novellierung bedürfe. Da eine Neuregelung Zeit in Anspruch nehmen wird, hat das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen den Präsidenten der Oberlandesgerichte im Jahre 1998 vorläufige Bearbeitungshinweise zur Berechnung der Kosten in Handelsregistersachen gegeben. Nach diesen Hinweisen sollen die Kosten zwar weiterhin gemäß § 26 KostO festgesetzt, bei einem deutlichen Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem berücksichtigungsfähigen Aufwand aber auf einen angemessen erscheinenden Betrag herabgesetzt werden. Als Anhaltspunkte für den mit einer Eintragung verbundenen Aufwand verwies das Justizministerium auf die vom Bundesministerium des Innern veröffentlichten Personalkostensätze und die von der Justizverwaltung eines anderen Landes ermittelten „Erfahrungswerte“ für verschiedene Eintragungstatbestände. Alle Kostenrechnungen sollen als vorläufig bezeichnet und nach einer Gesetzesänderung überprüft und ggf. berichtigt werden. Der LRH hat festgestellt, dass diese Vorgaben in der Gerichtspraxis unterschiedlich umgesetzt werden. So hat der Präsident eines Oberlandesge-

richts für seinen Zuständigkeitsbereich bestimmt, dass die Gebühren zwar nach § 26 KostO zu berechnen, jedoch auf höchstens 600 DM zu begrenzen sind. In den beiden anderen Oberlandesgerichtsbezirken differieren die Verfahren zur Wertberechnung von Gericht zu Gericht. Einige Amtsgerichte nehmen grundsätzlich einen Geschäftswert von 50.000 DM an, woraus sich eine Eintragungsgebühr von 160 DM errechnet. Andere Gerichte wenden die erwähnten Erfahrungswerte der Justizverwaltung eines anderen Landes an oder orientieren sich an diesen Werten. Ein großes Registergericht begrenzt die nach § 26 KostO berechnete Gebühr auf 1.000 DM.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass es mit Blick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung nicht vertretbar sei, für dieselbe staatliche Leistung je nach Gerichtsbezirk erheblich voneinander abweichende Gebühren zu erheben. Überdies hat er Zweifel angemeldet, ob die Berichtigung aller als vorläufig bezeichneten Kostenrechnungen innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes möglich sein werde; er hat deshalb auf die Gefahr von Einnahmeverlusten für den Fall hingewiesen, dass Unternehmen zwischenzeitlich aufgelöst werden oder zahlungsunfähig sind. Der LRH hat gebeten, auf Landesebene schnellstmöglich ein einheitliches Berechnungsverfahren für die Handelsregistergebühren sicherzustellen, falls die bundeseinheitliche Regelung noch längere Zeit erfordere. Diese Regelung sollte alle nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zulässigen Aufwandstatbestände berücksichtigen und sich nicht - wie bisher weitgehend - an der unteren, sondern an der oberen Grenze der vorläufigen Berechnungsmethode orientieren.

Das Justizministerium hat diese Anregung nicht aufgegriffen. Es verweist vielmehr darauf, dass inzwischen Erhebungen zur Ermittlung des durchschnittlichen Zeitaufwandes für die Erledigung von Handelsregistereinträgen durchgeführt worden seien. Nach der Auswertung der Ergebnisse

werde das Bundesministerium der Justiz einen Gebührenkatalog vorschlagen.

Infolge des Verzichts auf eine einheitliche Landesregelung werden in Nordrhein-Westfalen seit etwa drei Jahren für vergleichbare staatliche Leistungen unterschiedlich hohe Gebühren erhoben. Der Landesrechnungshof hat daher erneut gebeten, vorab eine landeseinheitliche, an der oberen Grenze der bisherigen Berechnungspraxis ausgerichtete Kostenerhebung in Registersachen sicherzustellen.

15.3.2 Kostenansatz in der streitigen Gerichtsbarkeit

Die Kosten sind alsbald nach Fälligkeit anzusetzen. Der Landesrechnungshof hat untersucht, welche Zeiträume zwischen der Fälligkeit der Kosten und der Entscheidung des Kostenbeamten lagen.

15.3.2.1 Strafgerichtsbarkeit

In strafgerichtlichen Verfahren sind die dem Verurteilten auferlegten Gerichtskosten mit der Rechtskraft des Urteils fällig (§ 63 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes). Zuständig für den Ansatz der Kosten ist die Staatsanwaltschaft. Ziel der Untersuchung war es, eine Schwachstellenanalyse durch die Justiz zu ermöglichen und regionale Unterschiede festzustellen.

Die Auswertung von 1.123 Akten in Strafsachen ergab, dass in nahezu einem Viertel der Fälle (23,2 v.H.) die Entscheidung des Kostenbeamten später als zwei Monate nach Fälligkeit erging. In 42 dieser Fälle (3,7 v.H.) lagen mehr als sechs Monate, in neun Fällen (0,8 v.H.) lag mehr als ein Jahr zwischen der Fälligkeit und der Entscheidung des Kostenbeamten. In den Vorgängen mit Erledigungszeiten von mehr als zwei Monaten wurde

in einem weiteren Schritt untersucht, in welchem Umfang die Bearbeitungszeit bis zur Entscheidung des Kostenbeamten dem Gericht oder der Staatsanwaltschaft zuzuordnen war. Dieser Untersuchungsschritt zeigte, dass im Durchschnitt aller Fälle mit über zwei Monaten Erledigungszeit bei Gericht mehr als ein Monat vergeht und bei der Staatsanwaltschaft bis zur Entscheidung des Kostenbeamten nochmals mehr als zwei Monate verstreichen.

Der LRH hat das Justizministerium auf regionale Unterschiede hingewiesen und die Bezirke und Behörden benannt, in denen überdurchschnittlich lange Bearbeitungszeiten zu verzeichnen waren. Wenn nach dem Ergebnis der Auswertung in nahezu einem Viertel aller Fälle eine Entscheidung des Kostenbeamten später als zwei Monate nach der Fälligkeit ergehe, so werde dies dem Erfordernis des „alsbaldigen“ Kostenansatzes nicht gerecht. Zur Sicherung der Ansprüche, insbesondere zur Vermeidung von Einnahmeausfällen und Zinsverlusten, halte der LRH es für geboten, auf einen zeitnäheren Ansatz der Kosten in Strafsachen hinzuwirken.

Das Justizministerium hat die ermittelten Bearbeitungszeiten nicht bestritten, aber darauf verwiesen, dass der Einleitung der Strafvollstreckung Vorrang vor der Erstellung der Kostenrechnung zukomme. Der LRH verkennt nicht, dass in Strafsachen der Vollstreckung Vorrang vor den Kostengeschäften gebührt. Gleichwohl hält er den Anteil der Verfahren mit Bearbeitungszeiten von z. T. erheblich mehr als zwei Monaten für zu hoch und hat daher erneut gebeten, die Angelegenheit mit dem Ziel einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten weiter zu verfolgen.

15.3.2.2 Arbeits- und Finanzgerichtsbarkeit

Auch in der Arbeits- und in der Finanzgerichtsbarkeit sind vielfach Zeiträume zwischen der Fälligkeit der Kosten und dem Kostenansatz festge-

stellt worden, die dem Erfordernis einer zeitnahen Erhebung der Kosten nicht gerecht wird. Der LRH hat die Einzelergebnisse, die regionalen Unterschiede und auch den durch den verzögerten Kostenansatz eingetretenen Zinsverlust aufgezeigt. Er hat das Justizministerium gebeten, durch geeignete Maßnahmen einen zeitnahen Kostenansatz sicherzustellen.

In seiner Stellungnahme hat das Justizministerium die Gründe erläutert, die zu den festgestellten Verzögerungen geführt haben und die Maßnahmen benannt, die künftig einen zeitnahen Kostenansatz sicherstellen sollen. Hiernach geht der LRH davon aus, dass die Ursachen, die zu den Verzögerungen führten, erkannt und abgestellt sind; deshalb sieht er die Angelegenheit für die genannten Gerichtsbarkeiten als erledigt an.

15.3.3 Prozesskostenhilfe: Überprüfung der Zahlungsentscheidung

Eine Prozesspartei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, erhält auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint (§ 114 der Zivilprozessordnung - ZPO -). Mit der Bewilligung der Prozesskostenhilfe setzt das Gericht Monatsraten und aus dem Vermögen zu zahlende Beträge fest (§ 120 Abs. 1 ZPO). Das Gericht kann die Entscheidung über die Zahlungen ändern, wenn sich die für die Prozesskostenhilfe maßgebenden persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben (§ 120 Abs. 4 ZPO). Zuständig für die dazu erforderliche Überprüfung ist der Rechtspfleger.

Der LRH hat untersucht, ob und wie die Gerichte an die Informationen gelangen, die zur Änderung der Entscheidung über die Zahlungen erforderlich sind. In der Zivilgerichtsbarkeit wurde festgestellt, dass nur in 271 von

1.124 geprüften Verfahren eine Frist zur Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse verfügt worden war. In den verbleibenden rund 75 v.H. der untersuchten Verfahren (853 Fälle) war die Akte ohne Überwachungsfrist weggelegt worden. Diese Fälle sind daraufhin untersucht worden, ob für diese Entscheidung eine schlüssige Begründung ersichtlich war. Diese war in 671 Vorgängen (79 v.H.) zu finden, während aus 182 Akten (21 v.H.) keine Begründung hervorging.

In der Arbeitsgerichtsbarkeit wird die Überprüfung nach § 120 Abs. 4 ZPO automatisiert unterstützt, indem der Partei nach dem Ablauf bestimmter Fristen der Vordruck "Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse" zugesandt wird. Die Aufhebung der Prozesskostenhilfe wird für den Fall angekündigt, dass die Erklärung nicht bis zu einem bestimmten Zeitpunkt beim Arbeitsgericht eingegangen ist. In der Sozialgerichtsbarkeit fand in keinem der untersuchten Fälle eine Überprüfung nach § 120 Abs. 4 ZPO statt. Die Erhebungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergaben ein unterschiedliches Bild. Während bei einem Verwaltungsgericht regelmäßig eine Überprüfung stattfand, geschah dies bei zwei anderen Verwaltungsgerichten nur vereinzelt.

Der LRH hat Bedenken dagegen geäußert, dass in der Sozialgerichtsbarkeit auf jegliche Überprüfung der Prozesskostenhilfe verzichtet wird und dass in der Zivilgerichtsbarkeit das Weglegen der Akten in mehr als 20 v.H. der geprüften Fälle nicht schlüssig begründet erschien. Er hat auf das in der Arbeitsgerichtsbarkeit praktizierte Verfahren verwiesen, das automationsgestützt eine regelmäßige Überprüfung nach § 120 Abs. 4 ZPO ermögliche.

Das Justizministerium hat eingewandt, dass in der Arbeitsgerichtsbarkeit angewendete Verfahren sei nicht zur Übernahme auf andere Gerichtszweige geeignet. Für den Bereich der Zivil-, Familien- und Strafsachen werde aber im Jahre 2001 das Verfahren JUDICA eingeführt, das die

Überwachung von Fristen und das Fertigen von Formschriften gleichfalls unterstütze. Das Justizministerium macht allerdings geltend, die Unabhängigkeit des Rechtspflegers stehe der Vorgabe fester Überwachungsfristen entgegen.

Der LRH hat begrüßt, dass mit dem Verfahren JUDICA künftig zumindest eine Verfahrensunterstützung für die Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Partei zur Verfügung stehen wird. Allerdings bezweifelt er, dass die Weisungsfreiheit des Rechtspflegers auch das Recht beinhaltet, von der im Gesetz vorgesehenen Überprüfung abzusehen. Der LRH hat daher um eine ergänzende Stellungnahme zu dieser Frage und um Auskunft darüber gebeten, ob das Verfahren JUDICA in allen Gerichtszweigen eingesetzt wird.

15.3.4 Auslagen für Sachverständige

15.3.4.1 Stundensätze

Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG) beträgt die Entschädigung des Sachverständigen für jede Stunde der erforderlichen Zeit 50 bis 100 DM. Für die Bemessung des Stundensatzes sind u.a. der Grad der erforderlichen Fachkenntnisse, die Schwierigkeit der Leistung und der Aufwand für die Benutzung technischer Vorrichtungen maßgebend. Der Stundensatz ist einheitlich für die gesamte Zeit zu bemessen.

Der LRH hat in allen Gerichtsbarkeiten die Höhe der den Sachverständigen gewährten Stundensätze daraufhin untersucht, ob landesweit für vergleichbare Sachverständige vergleichbare Stundensätze angenommen wurden oder ob sich diese nach Gerichtsbezirken messbar unterschieden. In der Strafgerichtsbarkeit wurden beispielsweise die Stundensätze für Sachverständige in den Kategorien „Brand/Sprengstoff“, „Kfz/Verkehr“,

„Medizin/Heilberuf“ und „Umwelt“ untersucht. Die den Gutachtern gewährten Stundensätze wurden differenziert danach erhoben, welche Auftraggeber (das Landgericht, das Amtsgericht, die Staatsanwaltschaft oder die Polizei) die Gutachter herangezogen hatten. Auch in den anderen Gerichtszweigen und Gerichtsbarkeiten ist darauf geachtet worden, dass der Untersuchung vergleichbare Sachverständige zu Grunde gelegt wurden.

Die Prüfung ergab, dass die Stundensätze sich zwar stets im zulässigen Rahmen bewegten, vielfach aber zur oberen Grenze tendierten. Zwischen den Gerichtsbezirken wurden erhebliche Unterschiede bei der Ausschöpfung des Entschädigungsrahmens festgestellt. Diese großen Unterschiede vermittelten dem LRH den Eindruck, dass sich Entschädigungsstandards entwickelt haben, die der in § 3 Abs. 2 ZSEG vorgeschriebenen einzelfallbezogenen Bewertung häufig nicht gerecht werden.

Der LRH hat das Justizministerium auf das Beispiel eines Sozialgerichtes hingewiesen; dort haben die Kostenbeamten in Listen festgehalten, welche Gutachter vergleichsweise hohe Beträge abrechnen. Der Präsident des Sozialgerichts leitet diese Listen zur Kenntnisnahme an die Richter weiter. Das hat dazu geführt, dass diese bei der Auswahl von Sachverständigen bevorzugt auf Gutachter zurückgreifen, die eine angemessen erscheinende Vergütung in Rechnung stellen.

15.3.4.2 Zuschläge

Nach § 3 Abs. 3 ZSEG kann die nach Absatz 2 zu gewährende Entschädigung unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 50 v.H. überschritten werden.

Der LRH hat untersucht, ob und in welchem Umfang die Gerichte und Behörden Zuschläge zur Stundenvergütung gewährten. Dabei sind erhebli-

che Unterschiede sowohl bei den untersuchten Stellen als auch hinsichtlich der Sachverständigenkategorien festgestellt worden. In Strafsachen fiel auf, dass fast nie differenziert wurde: Es wurde entweder kein Zuschlag oder aber der Höchstzuschlag gewährt. In Zivilsachen (betreffend Kfz-Sachverständige) wurden regelmäßig der Höchstzuschlag und nur selten kein Zuschlag gewährt. Demgegenüber wurden in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Zuschläge nur in Ausnahmefällen festgesetzt. In der Arbeitsgerichtsbarkeit wurde bei einzelnen Gerichten stets oder häufig der Höchstzuschlag zuerkannt, während dies auf die übrigen Arbeitsgerichte nur ausnahmsweise zutraf. Bei den Finanzgerichten fiel auf, dass die Entschädigung für Sachverständige stets in der beantragten Höhe festgesetzt wurde.

Insgesamt wurde festgestellt, dass auch bei der Gewährung von Zuschlägen häufig nicht die vom Gesetz vorgeschriebene einzelfallbezogene Entscheidung getroffen wurde. Wie bei der Bemessung des Stundensatzes haben sich bei der Zuerkennung von Zuschlägen bei einigen Gerichten und Behörden offenbar gewisse Erhöhungsstandards eingespielt, die der Absicht des Gesetzes nicht entsprechen.

15.3.4.3 Wertung

Auf Grund der großen Unterschiede bei der Festsetzung der Entschädigung von Sachverständigen geht der LRH davon aus, dass das Kostenbewusstsein innerhalb der Justiz, und zwar bezogen auf die verschiedenen Gerichtszweige wie auch regional, zumindest auf dem untersuchten Sektor verschieden ausgeprägt ist. Diese Unterschiede rechtfertigen es nach der Auffassung des LRH, dass das Justizministerium die Problematik mit den Beteiligten erörtert.

Das Justizministerium hat in seiner Stellungnahme die Festsetzung der Entschädigungen verteidigt; auf die in den Prüfungsmitteilungen differenziert nach Regionen, Sachverständigenkategorien und Gerichtsbarkeiten aufgezeigten Unterschiede ist es aber nicht eingegangen. Der Anregung des LRH, die Problematik mit den Beteiligten zu erörtern, will das Justizministerium nicht folgen. Es hat vorgebracht, die dem Sachverständigen zu gewährende Entschädigung sei durch gerichtlichen Beschluss festzusetzen, wenn dies beantragt oder vom Gericht für angemessen gehalten werde. Im Hinblick auf den in Artikel 97 GG verankerten Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit sei es nicht zulässig, Weisungen zu erteilen oder korrigierend einzugreifen.

Der LRH hat daraufhin eingewandt, nur ein kleiner Anteil der Entschädigung von Sachverständigen werde durch Gerichtsbeschluss festgesetzt. In der Regel bestimme ein Beamter des mittleren Dienstes im Verwaltungsverfahren die Höhe der Entschädigung. Der Rechtsmeinung des

Justizministeriums hat der LRH sich nicht anzuschließen vermocht. Artikel 97 Abs. 1 GG verbiete es den Staatsorganen lediglich, auf einen Richter im Einzelfall Einfluss zu nehmen in der Absicht, eine bestimmte Entscheidung zu erreichen. Deshalb stehe es auch für den LRH außer Streit, dass in konkreten gerichtlichen Verfahren nicht nur direkte Weisungen, sondern Einwirkungen jeder Art zu unterbleiben hätten, auch solche mittelbarer Natur, z. B. Ersuchen, Empfehlungen, Ratschläge, Anregungen oder Bitten.

Die Überprüfung von Einzelfällen durch die Finanzkontrolle mit dem Ziel einer irgendwie gearteten Korrektur bestimmter gerichtlicher Entscheidungen oder einer Ermahnung der an der Entscheidung beteiligten Richter sei aber nicht das Anliegen des LRH und sei auch nicht Inhalt der Prüfungsfeststellungen. Vielmehr habe der LRH versucht, durch das Heranziehen einer Fülle von Einzelfällen einen generellen Überblick über die Vergütung von Sachverständigen in bestimmten Fallgruppen zu gewinnen. Nach dem Petitum des Landesrechnungshofs solle das Justizministerium den Gerichten und Staatsanwaltschaften die durch die Querschnittprüfung gewonnenen, von Einzelfällen völlig losgelösten abstrakten Erkenntnisse darlegen und mit ihnen allgemein erörtern. Eine Aufforderung zur Einwirkung auf Richter in einzelnen Verfahren war demnach zu keinem Zeitpunkt Gegenstand und Ziel der Prüfung, zumal die Feststellungen in einer Art und Weise aufbereitet waren, die keine Rückschlüsse auf einzelne Verfahren oder einzelne Richter und Spruchkörper zulässt.

Der LRH hat das Justizministerium erneut gebeten, die Prüfungsfeststellungen den beteiligten Stellen, Einrichtungen und Entscheidungsträgern zur Kenntnis zu bringen und mit ihnen in geeigneter Weise zu erörtern.

15.3.4.4 Rundungszeiten

Nach geltendem Recht wird bei der Festsetzung der Entschädigung der Sachverständigen (wie auch der Dolmetscher und Übersetzer) die letzte bereits begonnene Stunde voll gerechnet. Nach den Feststellungen des LRH ist ein nicht unwesentlicher Anteil der insgesamt vergüteten Zeit auf diese Rundung zurückzuführen, sodass sich durch eine genauere Abrechnung erhebliche Einsparungen erzielen ließen.

Das Justizministerium hat die Frage eingebracht in die Beratungen der Konferenz der Kostenrechtsreferenten der Landesjustizverwaltungen und des Bundesministeriums des Justiz, die mit der Reform des Kostenrechts befasst ist. Es hat hierzu mitgeteilt, nach dem derzeitigen Stand der Diskussion sei beabsichtigt, zwar nicht vollständig von einer Rundung abzusehen, diese aber auf die letzte bereits begonnene halbe Stunde zu begrenzen.

Der LRH hat dieses Ergebnis begrüßt; er erwartet von einer entsprechenden Gesetzesänderung erhebliche Einsparungen, die auch den Landeshaushalt entlasten werden.

15.3.4.5 Vereinbarung der Entschädigung

Bei den Sozialgerichten wird häufig von der in § 13 ZSEG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Sachverständigen eine Vereinbarung zu schließen, welche die Festsetzung einer Gesamtentschädigung (Pauschale) an Stelle der verwaltungsaufwändigen Detailabrechnung der Leistungen des Gutachters zulässt. Landesweit sind mit medizinischen Sachverständigen ca. 500 solcher Verträge geschlossen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die vereinbarten Entschädigungen im Durchschnitt deutlich unter den einzeln abgerechneten Entschädigungen lagen. So betrug bei einem Sozialgericht die vereinbarte Vergütung für

medizinische Gutachten der Fachrichtung "Orthopädie" im Durchschnitt 853 DM, während für vergleichbare, einzeln abgerechnete Gutachten durchschnittlich 1.331 DM gezahlt werden mussten.

Nach Einschätzung des LRH hat hier eine kostenbewusste gerichtliche Praxis die Möglichkeit aufgezeigt, Ausgaben einzusparen, ohne Qualitätseinbußen hinnehmen zu müssen. Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, die Regelung des § 13 ZSEG über die Sozialgerichtsbarkeit hinaus auch in anderen Gerichtszweigen einzusetzen.

Auch das Justizministerium hält den Abschluss von Vereinbarungen grundsätzlich dort für sinnvoll, wo eine Vielzahl gleich- oder ähnlich gelagerter Sachverhalte zu beurteilen ist. Nach seiner Meinung eignet sich der Abschluss von Pauschalvereinbarungen insbesondere für Gutachten in Betreuungssachen, Vaterschaftsfeststellungsverfahren, Insolvenzverfahren, Grundstücksangelegenheiten sowie für Schriftgutachten und Dolmetscherentschädigungen in Ermittlungs- und Strafverfahren. Das Justizministerium hat zugesagt, die Präsidenten der Landgerichte und die Leitenden Oberstaatsanwälte zu ermächtigen, in diesen Fällen entsprechende Vereinbarungen abzuschließen.

Der LRH erwartet hierdurch Einsparungen auch für den Landeshaushalt, denn die Ermächtigung betrifft vielfach gerichtliche Verfahren, in denen Auslagen von den Verfahrensbeteiligten nicht erstattet werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

16 Errichtung einer Justizvollzugsanstalt

Kurzfristige Änderungen in der Nutzung einer neu errichteten Justizvollzugsanstalt führten zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Außerdem haben Planungsmängel bei der Sporthalle und der Wäscherei erhebliche Mehrkosten verursacht. Der Bauauftrag wurde ohne sachliche Gründe im Nichtoffenen Verfahren und damit wettbewerbseinschränkend vergeben.

16.1 Einführung

Im Frühjahr 1991 wurde der Auftrag zur Planung des Neubaus einer Justizvollzugsanstalt (JVA) in der Stadt A. erteilt. Der Neubau war als Ersatz für die stark sanierungsbedürftige JVA der Nachbarstadt vorgesehen. In einem einheitlichen Gebäudekomplex sollten eine Anstalt vorwiegend für männliche Untersuchungsgefangene und eine selbstständige Frauenanstalt entstehen. Das vom Justizministerium festgestellte Raumprogramm sah die Schaffung von 380 Haftplätzen für Männer, davon 200 Plätze für Untersuchungsgefangene, und 100 Haftplätzen für Frauen, davon 50 für Untersuchungsgefangene, vor. Zusätzlich sollten 50 Haftplätze des Offenen Vollzugs für Frauen erstellt werden.

Wegen der Größe und der Bedeutung des Bauvorhabens wurde ein landesoffener Architektenwettbewerb durchgeführt. Zur Sicherung der vorrangigen Projektziele wurde bei der Vergabe und der Durchführung der Baumaßnahme die schlüsselfertige Erstellung zu einem fest vereinbarten Pauschalpreis und einem verbindlichen Fertigstellungstermin gewählt. Die gesamte Planung ging davon aus, dass eine Anstalt vorwiegend für männliche Untersuchungsgefangene und eine selbstständige Frauenanstalt errichtet werden sollten.

Im September 1995 wurde mit dem Bau begonnen, im Mai 1998 wurde das fertige Bauwerk der nutzenden Verwaltung übergeben. Die Anlage wirkt als selbstständige städtebauliche Einheit. Innerhalb der vollzuglich notwendigen 5,50 m hohen Mauer zeigt sich die Anstalt in einer Ringanordnung mit den Gebäuden für die Verwaltung und den Hafthäusern. Außerhalb der Umfassungsmauer ist die Anstalt des Offenen Vollzugs angegliedert.

Der Anstaltskomplex verfügt heute über eine geschlossene Abteilung für erwachsene männliche Strafgefangene mit 446 Haftplätzen und eine solche für erwachsene weibliche Strafgefangene mit 109 Haftplätzen sowie eine offene Anstalt mit 59 Haftplätzen.

16.2 Auswirkungen unzureichender Planungen

16.2.1 Raumprogramm

Schon bei der Auswahl des Baugrundstücks hatte das Justizministerium besonderen Wert auf die Möglichkeit der Verwirklichung je einer selbstständigen Vollzugseinrichtung für Frauen und Männer gelegt. Positive Erfahrungen bei verschiedenen anderen Anstalten hatten gezeigt, dass eine Trennung die frauenspezifischen Besonderheiten des Vollzugs besser erfüllt als eine schwerpunktmäßig für den Männervollzug konzipierte Anstalt, in der der Frauenbereich einen Fremdkörper darstellt.

Der Neubau der JVA in einem Gebäudekomplex, getrennt in eine Männer- und eine Frauenhaftanstalt als eigenständige Organisationseinheit, sah daher zur gemeinsamen Nutzung lediglich die Küche, die Außenpforte und die Sporthalle vor. Jeweils zwei Kirchenräume, Sakristeien, Frisierstuben, Büchereien und Läden für den Gefangeneneinkauf sollten für Männer und Frauen getrennt zur Verfügung gestellt werden. Entsprechend wurden auch die Diensträume in das Raumprogramm aufgenommen. Zudem wa-

ren je zwei Telefonzentralen, Schließungen und unterschiedlich codierte Personenschutzanlagen einzubauen. Doppelt zu schaffen waren auch die Räume der Wirtschafts- und Arbeitsverwaltung sowie die Haupt- und Vollzugsgeschäftsstellen.

Nur wenige Wochen vor der Fertigstellung der Anstalt wurde die Nutzungskonzeption wesentlich geändert: Der ursprünglich für Untersuchungsgefangene und für Kurzstrafige errichtete Neubau sollte nunmehr im Männerbereich der Strafhaft, davon ein Großteil der Unterbringung Langstrafiger, dienen. Grund der Änderung war die Entscheidung, die JVA der Nachbarstadt weiter zu betreiben und auch die Untersuchungsgefangenen dort zu belassen. Hierdurch bedingt musste die Selbstständigkeit der Frauenanstalt aufgegeben werden. Die bauliche Realisierung konnte der neuen Aufgabenstellung nicht mehr angepasst werden. Eine erhebliche Anzahl von Räumen mit einer Gesamtgröße von ca. 250 m² wurde auf Grund der Zusammenlegung bestimmter Funktionen nicht mehr benötigt. Gleichermaßen überflüssig wurden damit auch die o. g. doppelt geschaffenen Funktionseinrichtungen. Der Raumüberhang konnte nur dadurch in Grenzen gehalten werden, dass der Personalbestand in den Fachdiensten aufgestockt wurde.

In dem den Hafthäusern vorgelagerten Zentrum der JVA war nach dem Raumprogramm und der Planung des Architekten u. a. die Einrichtung der Läden für den Gefangeneneinkauf, der Frisierstuben und der Büchereien in Form einer Ladenstraße vorgesehen. Tatsächlich wurde nach Angaben der nutzenden Verwaltung die Bücherei im Männerbereich in die Räumlichkeiten für den Laden mit Lager verlegt und der Laden aufgegeben. Der Ladenraum im Frauenbereich dient nunmehr als Abstellraum.

Der LRH hat beanstandet, dass die späte Entscheidung für eine anders gelagerte vollzugliche Nutzung der JVA ein Anpassen der Planung und die entsprechende bautechnische Umsetzung unmöglich gemacht hat. Da-

durch sind Räumlichkeiten geschaffen worden, die entweder überflüssig sind oder in einer von der Planung völlig abweichenden Weise genutzt werden. Der LRH hat in diesem Zusammenhang angesichts der vollzuglichen Realität und der geänderten Nutzung den Planungs- und Realisierungsaufwand für die urbane Gestaltung der "Ladenfront" als überzogen bezeichnet und die Bezirksregierung um Stellungnahme, insbesondere zu den Gründen für die Nutzungsänderung, gebeten.

Die Bezirksregierung hat in ihrer Antwort darauf hingewiesen, Anlass für die Änderung der Konzeption sei ausschließlich der Umstand gewesen, dass es auf Grund der Haftplatzsituation erforderlich geworden sei, die nach Fertigstellung des Neubaus ursprünglich aufzugebende JVA mit der bisherigen Zuständigkeit für den Vollzug der Untersuchungshaft weiter zu betreiben.

Gleichzeitig hat die Bezirksregierung eingeräumt, dass durch die geänderte Zweckbestimmung der JVA ein ursprünglich schlüssiges Baukonzept „brüchig“ geworden sei. Eine Anstalt, in der Strafhaft, noch dazu für Langstrafige, vollstreckt werde, müsse Arbeit und Ausbildung anbieten können. Hierfür bedürfe es ausreichender Unterrichts-, Arbeits- und Lager Räume, die aber in der neu erbauten JVA gerade nicht geschaffen worden seien. Um den Bedarf dennoch wenigstens annähernd decken zu können, werde versucht, den räumlichen Unzulänglichkeiten im Männerbereich mittels eines vor Ort eingeleiteten intensiven Organisationsentwicklungsprozesses zu begegnen. Dabei werde auch nach einer Lösung gesucht, wie trotz der beschriebenen Entwicklung im Frauenbereich eine Eigenständigkeit der Frauenanstalt, die nunmehr weitgehend als „Anhängsel“ des Männervollzugs verwaltet werde, gelebt werden könne.

Der LRH vermag nicht zu erkennen, dass die Änderung der Vollstreckungskonzeption in dem vorgenommenen Maße mit den hieraus resultierenden Konsequenzen unumgänglich war. Die negative Entwicklung der

Haftplatzsituation hätte spätestens im Zeitpunkt des Baubeginns bereits abgesehen werden können, sodass eine bauliche Umsetzung der daraus zu ziehenden vollzuglichen Folgerungen zumindest teilweise hätte berücksichtigt werden können.

Zwar hat die Bezirksregierung in ihrer Erwidernng ausdrücklich hervorgehoben, dass dem Architekten und dem Bauherrn für den Neubau der JVA eine Auszeichnung für „Vorbildliche Bauten in NRW“ verliehen worden ist. Diese Auszeichnung besagt indes nichts zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme, die der LRH hier in Zweifel zieht.

Die JVA ist nämlich für den Vollzug von Langzeitstrafen nur bedingt geeignet und für diesen Zweck in den einzelnen Bauobjekten nicht funktional ausgebildet.

16.2.2 Sporthalle

Für die Sporthalle der JVA wurden anteilige Baukosten von ca. 3,8 Mio. DM mit der Maßgabe genehmigt, durch Vereinfachungen mindestens 400.000 DM einzusparen. Aus diesem Grund wurde die zunächst geplante freitragende Stahl-Gitterkonstruktion mit Dreigurtbindern in eine Konstruktion aus Betonfertigteilen mit einem abgestützten Luftkissendach umgeplant. Diese Lösung wurde von der Justizverwaltung wegen störender Stützen und unzureichender Kopfhöhe in Teilbereichen der Nutzfläche beanstandet. Nach einer nochmaligen Umplanung wurde schließlich eine Sporthalle aus einer stützenfreien Holzleimbinder-Konstruktion errichtet, die über ein normgerechtes Spielfeld verfügt.

Der LRH hat festgestellt, dass die Planungsänderungen zu einer erheblichen Baukostensteigerung geführt haben. Durch Zusatzhonorare des Architekten und der beauftragten Ingenieure sowie durch Mehrleistungen

des Generalunternehmers erhöhten sich die Herstellungskosten auf 4,1 Mio. DM und übersteigen den genehmigten Kostenrahmen damit um rd. 700.000 DM.

Der LRH hat den zu unnötigen Mehrkosten führenden Planungsablauf und die unzureichende Abstimmung der am Bau Beteiligten beanstandet und die Bezirksregierung gebeten, die Verantwortlichkeiten zu klären.

Die Bezirksregierung hat zwar eingeräumt, die wiederholte Änderung der Trag- und Dachkonstruktion der Sporthalle sei auf eine nachträgliche Forderung des Nutzers zurückzuführen. Ohne auf die Frage der Verantwortlichkeiten näher einzugehen, vertritt sie jedoch die Auffassung, dass von einer Fehlplanung nicht die Rede sein könne. Die Umplanungen des Architekten seien im Einzelnen mit dem Nutzer abgestimmt gewesen.

16.2.3 Wäscherei

Der LRH hat bei seiner Prüfung weiter festgestellt, dass die neu geschaffene Anstaltswäscherei nach nur kurzer Anlaufzeit stillgelegt werden musste. Unzureichende Abstimmungen zwischen Nutzer und Planer sowie die Verwendung bereits anderweitig gebrauchter Wäscherei-Industriemaschinen und deren fehlende Kompatibilität mit dem bauseits installierten Schnelldampferzeuger führten zur Einstellung des Wäschereibetriebes. Seither wird die Wäsche der Anstalt in anderen Justizvollzugsanstalten oder von Privatunternehmen gereinigt. Eine Wiederinbetriebnahme der Wäscherei erfordert Umplanungs- und Umrüstungsmaßnahmen mit geschätzten Kosten von rd. 1,5 Mio. DM.

Der LRH hat angeregt zu prüfen, ob nicht auf eine anstaltseigene Wäscherei verzichtet werden könne, zumal die bisher für den Wäschereibetrieb vorgehaltenen Räumlichkeiten ohne besonderen Aufwand für die Einrich-

tung von dringend benötigten Gefangenenarbeitsplätzen nutzbar gemacht werden könnten. Auch für die dann nicht mehr benötigten Maschinen würden sich Einsatzmöglichkeiten in anderen Betrieben der Justiz ergeben.

Nach der Stellungnahme der Bezirksregierung soll eine Kosten-Nutzen-Berechnung zu dem Ergebnis geführt haben, dass die Wäscherei durch geeignete Sanierungsmaßnahmen und den Umbau des Dampferzeugers doch wieder in einen betriebsfähigen Zustand versetzt werden kann.

16.2.4 Würdigung durch den LRH

Die Änderung der Nutzung eines für einen bestimmten Zweck errichteten Bauwerks kurz vor seiner Inbetriebnahme muss beinahe zwangsläufig zu einem unwirtschaftlichen Ergebnis führen. Dies gilt gleichermaßen auch dann, wenn erst im Laufe der Baumaßnahme Planungsmängel zu Tage treten oder wie im Fall der Wäscherei technische Planungen nur unzureichend zwischen Planer und Nutzer abgestimmt werden.

Der LRH erwartet, dass künftig notwendige geänderte Nutzerwünsche rechtzeitig in die Planung eingebracht und unnötige Planungsänderungen vermieden werden.

16.3 Vergabeverfahren

Das Staatliche Bauamt (SBA) hat die Bauleistungen für den Gebäudekomplex im Nichtoffenen Verfahren EU-weit ausgeschrieben. Der Verzicht auf das eigentlich anzuwendende Offene Verfahren wurde mit der für diese Maßnahme erforderlichen besonderen Fachkenntnis der Bewerber begründet. Auch die hohen Anforderungen hinsichtlich der Logistik und der Koordinierung, der vorgegebene Termin- und Kostenrahmen sowie der den Rahmen des Üblichen übersteigende Umfang der Vergabeunterlagen sollen für die Entscheidung, nicht offen auszuschreiben, maßgebend gewesen seien.

Dieser Begründung vermag sich der LRH nicht anzuschließen.

Das SBA war verpflichtet, die EU-Vergaberichtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhalten und die Vergabeverfahren nach Maßgabe der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) abzuwickeln. Hiernach sind Aufträge grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Da allein die Auftragssumme für die Generalunternehmerleistungen des Neubaus der JVA mit rd. 159 Mio. DM deutlich über dem Schwellenwert von 9,6 Mio. DM liegt, hätten die Bauleistungen im Offenen Verfahren EU-weit ausgeschrieben werden müssen.

Nach Auffassung des LRH rechtfertigen weder die Eigenarten der Leistungen noch besondere Umstände wie etwa der Termin- und Kostenrahmen die Abweichung von der vorgeschriebenen Vergabeart. Mit der Wahl des Nichtoffenen Vergabeverfahrens sollten lediglich die bei Öffentlichen Ausschreibungen bzw. bei Offenen Verfahren möglicherweise auftretenden Unwägbarkeiten hinsichtlich des Bieterkreises und der Aufwand bei der Bearbeitung einer größeren Anzahl von Angeboten umgangen werden. Die wenigsten zur Abgabe eines Angebotes aufgeforderten Bieter

verfügten zudem über Erfahrungen mit dem Bau von Justizvollzugsanstalten. Selbst der letztlich beauftragte Generalunternehmer hatte ein derartiges Bauwerk zuvor noch nicht realisiert.

Nach den Prüfungserfahrungen des LRH führt der Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen regelmäßig zu wirtschaftlichen Nachteilen für das Land. Nur bei der Öffentlichen Ausschreibung kann der Wettbewerb auf Grund einer größtmöglichen Zahl von Bewerbern seine Wirkungen am besten entfalten und können verbotene Preisabsprachen am ehesten verhindert werden.

Der LRH hat die PM mit der Maßgabe für erledigt erklärt, dass in Zukunft in vergleichbaren bzw. ähnlich gelagerten Fällen sicher gestellt werden muss, dass Ausschreibungen, die die Wertgrenze für Öffentliche Ausschreibungen und den Schwellenwert für eine EU-weite Ausschreibung überschreiten, ohne Beschränkung des Wettbewerbs im Offenen Verfahren durchgeführt werden.

17 Berufsschule für Landesfachklassen

Eine Stadt hat sich im Jahr 1980 dem Land gegenüber vertraglich verpflichtet, eine Berufsschule für Landesfachklassen zu errichten und fortzuführen. Im Gegenzug hat sich das Land verpflichtet, der Stadt einen jährlichen Zuschuss zu den laufenden Ausgaben der Schule zu gewähren. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der Zuschuss nicht vertragskonform berechnet war und die Stadt infolgedessen erhebliche Überzahlungen erhalten hatte.

In einem im Jahr 1980 mit dem Land NRW geschlossenen Vertrag hat sich eine westfälische Stadt verpflichtet, in eigener Trägerschaft eine Berufsschule für Landesfachklassen zu errichten und hierfür ein eigenes Schulgebäude zu erstellen. Landesfachklassen werden für seltene Berufe mit geringen Schülerzahlen, wie z. B. Kälteanlagenbauer, Betonfertigteilbauer oder Vulkaniseur, zentral für das gesamte Land oder sogar bundesoffen gebildet, um den Auszubildenden den schulischen Teil der Berufsausbildung, meist im Blockunterricht, zu vermitteln. Insoweit werden die übrigen kreisfreien Städte und Kreise von ihrer gesetzlichen Verpflichtung, entsprechende Bildungsgänge der Berufsschule zu errichten und fortzuführen, entlastet.

Das Land seinerseits hat sich in dem Vertrag verpflichtet, der Stadt einen jährlichen Zuschuss zu den fortdauernden Ausgaben zu gewähren, die für das nichtlehrende Personal, die Unterhaltung und den Betrieb der Berufsschule für Landesfachklassen entstehen. Für die Ermittlung des Zuschusses hatten die Vertragsparteien folgende Berechnung vereinbart:

Von den der Stadt als Schulträger entstehenden laufenden Ausgaben werden die ihr im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz zufließenden Schlüsselzuweisungen, die

sich aus der Berücksichtigung des Schüleransatzes ergeben - verringert um die entsprechenden Umlagen an den Landschaftsverband und den Kommunalverband Ruhrgebiet - abgezogen. Der verbleibende Fehlbetrag wird um den Anteil für die aus der Schulträgerstadt kommenden Schüler gekürzt. Den sich dann ergebenden Betrag gewährt das Land als Zuschuss.

Der LRH hat die Zuschussberechnung für das Haushaltsjahr 1996 geprüft und dabei, neben weniger gewichtigen Mängeln, insbesondere Folgendes festgestellt:

Die Berufsschule für Landesfachklassen wurde nicht als separate Schule, sondern als sog. Bündelschule geführt, zu der auch regierungsbezirksübergreifende Fachklassen sowie eine Fachschule für Technik gehörten. Aus diesem Grund gestaltete sich die Zuschussberechnung in der Praxis problematisch und war letztendlich nicht vertragskonform. Berücksichtigt wurden nämlich nicht nur die auf die Landesfachklassen entfallenden Ausgaben, sondern die Gesamtausgaben der Bündelschule. Dies waren im geprüften Haushaltsjahr 1996 nach den Feststellungen des LRH rd. 1,52 Mio. DM. In Abzug gebracht wurden indes nicht die auf die Gesamtzahl der Schüler der Bündelschule - damals 1.990 Schüler - entfallenden Schlüsselzuweisungen, sondern nur die anteiligen Schlüsselzuweisungen für die 1.296 Schüler der Landesfachklassen. Der danach verbliebene Fehlbetrag wurde um den Anteil der aus der Schulträgerstadt kommenden Schüler gekürzt und auf diese Weise ein Zuschuss des Landes von rd. 750 TDM errechnet.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass nach dem Vertrag an sich nur die der Stadt durch die Berufsschule für Landesfachklassen entstandenen Kosten hätten berücksichtigt werden dürfen. Wenn aber - wie geschehen - die gesamten Kosten der Bündelschule einbezogen würden, weil das praktikabler und mit weniger Erfassungsaufwand verbunden sei, müsste

konsequenterweise bzgl. der Schlüsselzuweisungen auch von der gesamten Schülerzahl der Bündelschule ausgegangen werden. Bei dieser Verfahrensweise wäre nach einer überschlägigen Berechnung des LRH der für 1996 an die Stadt zu zahlende Landeszuschuss um rd. 429 TDM niedriger gewesen. Die Gegenrechnung, die nur die Schüler der Landesfachklassen einbezieht, war dem LRH nicht möglich, weil die Ausgaben der Landesfachklassen nicht gesondert erfasst worden waren.

Der LRH hat daher im Dezember 1997 gebeten, die genaue Höhe der Überzahlungen zu ermitteln, zu prüfen, wie der Betrag dem Landeshaushalt wieder zugeführt werden kann, und die Zuschussberechnung zukünftig entsprechend umzustellen.

Da mit der Stadt nicht sofort eine Einigung über die vertragsgemäße Zuschussberechnung erzielt werden konnte, hat die zuständige Bezirksregierung für die Jahre 1998, 1999 zunächst keine Zahlungen geleistet.

Im August 2000 hat das MSWF dann nach längeren Verhandlungen mit der Stadt vereinbart,

- ab dem 01.01.1996 den vom LRH vorgeschlagenen Berechnungsmodus mit der Maßgabe anzuwenden, dass auch die bei der Bündelschule vom Land eingerichteten regierungsbezirksübergreifenden Fachklassen bei der Berechnung berücksichtigt werden;
- für die Zeit vor 1996 keine Neuberechnung vorzunehmen, weil der bisherige Berechnungsmodus für die Zuschüsse von beiden Parteien als Ausfluss des Vertrages akzeptiert worden sei.

Für die nach altem Berechnungsmodus bereits abgewickelten Zuschüsse für die Jahre 1996, 1997 haben sich nach der Neuberechnung Überzahlungen von rd. 280.000 DM bzw. 361.000 DM ergeben, die inzwischen mit den Zuschussforderungen der Stadt für die Jahre 1998 und 1999 verrech-

net worden sind. Durch die Neuberechnung ist auch in den kommenden Jahren mit Einsparungen in entsprechender Größenordnung zu rechnen.

Der LRH hat die Prüfungsmitteilung für erledigt erklärt.

18 Verfahren zur Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern

Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Nordrhein-Westfalen werden seit dem Schuljahr 1996/1997 in zwei unterschiedlichen Verfahren eingestellt, und zwar in dem zuvor ausschließlich praktizierten „landesweiten Auswahlverfahren“ und dem neuen „schulscharfen Ausschreibungsverfahren“, das erstmalig die Schulen an der Auswahl ihrer Lehrkräfte beteiligt.

Der Landesrechnungshof hat die Auswirkungen der geänderten, sehr viel aufwändigeren Einstellungspraxis untersucht und Vorschläge zur Verfahrensoptimierung entwickelt.

Für die Einstellung von Lehrkräften in ein Dauerbeschäftigungsverhältnis an öffentlichen Schulen des Landes Nordrhein-Westfalen ist zusätzlich zum bisherigen „landesweiten Auswahlverfahren“ erstmals zum Schuljahr 1996/97 das „schulscharfe Ausschreibungsverfahren“ eingeführt worden. Während beim alten Verfahren der für das Land insgesamt ermittelte Bedarf die maßgebliche Grundlage für die zentral durchgeführte Auswahl der einzustellenden Lehrerinnen und Lehrer ist, stellt das neue Verfahren auf die Bedürfnisse der einzelnen Schule ab und beteiligt diese an der Auswahl. Auf diese Weise wird die bisherige ortsferne Steuerung der Zuweisung von Lehrkräften durch eine auf das konkrete Programm und Profil der jeweiligen Schule abgestimmte Personalauswahl ergänzt.

Das neue Verfahren wurde zunächst probeweise mit einem Anteil von 5 % der Neueinstellungen eingeführt. Unterdessen ist es dauerhaft und, nach mehrfacher Erhöhung der jeweiligen Prozentsätze, ohne anteilmäßige Begrenzung installiert.

Der LRH hat die geänderte Einstellungspraxis, nachdem sich Hinweise auf dadurch bedingte stark gestiegene Arbeitsbelastungen bei den Bezirksregierungen (BR) häuften, bezogen auf die Schuljahre 1998/1999 und

1999/2000 untersucht. Ziel der Untersuchung war es festzustellen, welche Auswirkungen das schulscharfe Ausschreibungsverfahren in der Praxis hat und ob eine Optimierung einzelner Verfahrensschritte zu einer Arbeitsentlastung der Beteiligten und damit zu einer verbesserten Akzeptanz des Verfahrens sowie einer zügigeren, vollständigen Stellenbesetzung führen kann.

18.1 Ausgangslage

Die Einstellung von Lehrkräften vollzog sich während der Prüfung des LRH nach dem Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (jetzt Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung - MSWF) vom 11.09.1997, der sowohl das schulscharfe Ausschreibungs- wie das landesweite Auswahlverfahren dem Grunde nach regelte. Dieser allgemeine Runderlass wurde durch einen jährlich neu ergehenden Runderlass für das jeweils kommende Schuljahr konkretisiert.

Danach waren beide Einstellungsverfahren in sich selbstständig und wurden nacheinander abgewickelt, zunächst das schulscharfe Ausschreibungs- und sodann das landesweite Auswahlverfahren. Auf diese Weise konnten Interessenten grundsätzlich an beiden Verfahren teilnehmen. Im schulscharfen Verfahren konnten sie sich zudem mehrfach, d. h. für verschiedene Schulen bewerben; im landesweiten Verfahren gab es naturgemäß nur eine Bewerbung, die grundsätzlich für alle in Betracht kommenden Schulen des Landes galt und allenfalls auf bis zu acht bevorzugte Städte/Kreise begrenzt werden konnte. Wurde ein Interessent im ersten Verfahren nicht berücksichtigt, nahm er automatisch am zweiten teil. Ebenso war es mit den im schulscharfen Verfahren nicht besetzten Stellen; auch sie gingen in das nachfolgende landesweite Verfahren ein.

Einstellungsbehörden waren in beiden Verfahren die BR. Zu Beginn der jährlichen Einstellungsphase veröffentlichten sie - auf der Grundlage entsprechender Vorgaben des Ministeriums - im Amtlichen Schulblatt detailliert die Einstellungsmöglichkeiten, die sich in ihrem Bezirk sowohl für das schulscharfe wie das landesweite Verfahren voraussichtlich ergaben, und wiesen zudem auf die einzuhaltenden Fristen sowie die notwendigen Bewerbungsunterlagen hin.

Die danach eingehenden Bewerbungen sortierten die BR DV-gestützt, im Hinblick auf das bei der Personalauswahl zu berücksichtigende Prinzip der Bestenauslese, vorrangig nach Examensnoten. Dazu wurde aus den beiden Staatsexamen ein Durchschnittswert gebildet und einer Ordnungsgruppe von 10 bis 40 zugeordnet (Durchschnittsnote 1,0 = Ordnungsgruppe 10, Durchschnittsnote 1,1 = Ordnungsgruppe 11 usw.). Die so gewonnene Rangfolge (Listenplatz), die sich aus besonderen Gründen, z. B. für Bewerber mit nachgewiesener Unterrichtserfahrung in Nordrhein-Westfalen, noch verbessern konnte, war in beiden Einstellungsverfahren für die spätere Auswahlentscheidung unter mehreren Bewerbern von maßgebender Bedeutung.

Im zeitlich vorgehenden schulscharfen Ausschreibungsverfahren erhielten die an den einzelnen Schulen eigens gebildeten Auswahlkommissionen eine in der vorstehenden Reihenfolge sortierte Liste der Bewerbungen, die auf eine von dieser Schule ausgeschriebene Stelle eingegangen waren, sowie die dazu gehörenden Bewerbungsunterlagen. Auf dieser Basis luden die Kommissionen geeignet erscheinende Bewerber zum Vorstellungsgespräch und trafen ihre Auswahl. Nahmen die Bewerber das daraufhin von der BR unterbreitete Einstellungsangebot nicht an, wurde die Stelle, wenn möglich, mit dem nach dem Vorstellungstermin nächstbesten Bewerber besetzt.

Gelang dies nicht, wurde versucht, die Stelle in dem sich anschließenden landesweiten Auswahlverfahren zu besetzen. Dort wurden die (noch) offenen Stellen zentral unter Beteiligung aller BR vergeben.

- Das gesamte, vorstehend nur grob skizzierte Lehrereinstellungsverfahren war durch enge Terminvorgaben geprägt, die sich zum einen durch das Ende des Vorbereitungsdienstes jeweils zum 31. Januar eines Jahres und zum anderen durch das im Sommer des gleichen Jahres beginnende nächste Schuljahr ergaben, für das die neuen Lehrer zur Verfügung stehen sollten.

18.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH

Um die Größenordnung des Arbeitsanfalls zu verdeutlichen, der durch das neue Verfahren verursacht wurde, werden für die untersuchten Schuljahre 1998/1999 und 1999/2000, in denen 40 bzw. 50 % der zu besetzenden Stellen im schulscharfen Ausschreibungsverfahren vergeben werden sollten, in der nachstehenden Abbildung die wesentlichen statistischen Grunddaten aufgezeigt. Sie sind sortiert nach der Anzahl der ausgeschriebenen Stellen, der darauf eingegangenen Bewerbungen, der sich daraus ergebenden durchschnittlichen Anzahl von Bewerbungen je ausgeschriebener Stelle, der absoluten Bewerberzahl, den tatsächlich in diesem Verfahren vergebenen Stellen und der daraus folgenden Besetzungsquote.

	Schuljahr 1998/1999	Schuljahr 1999/2000
Ausgeschriebene Stellen	1.403	1.534
Zahl der Bewerbungen	66.222	60.953
Bewerbungen je ausg.Stelle	rd. 47	rd. 40
Bewerber	16.408	18.798
Einstellungen	1.109	1.240
Besetzungsquote	79 %	81 %

Grunddaten des schulscharfen Ausschreibungsverfahrens

Bei einer Bewertung dieser Daten ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um alle Schulformen umfassende Zahlen handelt, hinter denen sich z. T. große Bandbreiten verbergen. So gab es z. B. im Grundschulbereich in Einzelfällen mehr als 1000 Bewerbungen auf eine Stelle und eine Besetzungsquote von rd. 94 % im Jahr 1998/1999; im Hauptschulbereich hingegen lag für dieses Schuljahr die durchschnittliche Anzahl an Bewerbungen je Stelle bei nur 15 und die Besetzungsquote bei rd. 57 %.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich bei dem schulscharfen Ausschreibungsverfahren, wie die große Zahl der innerhalb sehr knapper Fristen zu bewältigenden Vorgänge zeigt, um ein sowohl für die BR wie die beteiligten Schulen sehr aufwändiges Verfahren handelte. Es war auch unbestritten deutlich aufwändiger als das landesweite Auswahlverfahren, bei dem z. B. überhaupt keine Auswahlgespräche geführt werden und keine Abstimmungen mit den Schulen erforderlich sind. Gleichwohl begrüßten grundsätzlich alle Beteiligten die mit der neuen Einstellungspraxis verbundene stärkere Einbindung der Schule, sahen zugleich aber die Notwendigkeit, das Verfahren zu optimieren.

Der LRH hat daher die Verfahrensabläufe im Detail nachvollzogen und dazu u. a. folgende Verbesserungsvorschläge entwickelt:

18.2.1 Formulierung der Ausschreibungstexte

- 18.2.1.1** Als eine Ursache für die z. T. sehr große Zahl von Bewerbungen auf einzelne Stellen und den dadurch bedingten Aufwand hat der LRH die nicht immer hinreichend präzisen Ausschreibungstexte festgestellt. Sie ließen zum Teil nicht zweifelsfrei erkennen, ob über die Lehramtsbefähigung hinausgehende, auf das Profil der einzelnen Schule abgestellte zusätzliche Anforderungen (z.B. Erfahrungen im gemeinsamen Unterricht für behinderte und nicht behinderte Kinder) für eine Einstellung zwingend voraus-

gesetzt oder lediglich gewünscht wurden. Dies führte sowohl zu einer großen Zahl von Bewerbungen, die wegen fehlender Voraussetzungen von Anfang an aussichtslos waren als auch zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bei allen Beteiligten.

Der LRH hat dem MSWF empfohlen, für die textliche Gestaltung obligatorischer und fakultativer Anforderungen standardisierte Formulierungsbau-
steine vorzugeben, die einerseits Rechtssicherheit schaffen und andererseits ausreichenden Spielraum für individuelle Ausschreibungstexte lassen.

18.2.1.2 Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass bei der zum Teil außerordentlich hohen Zahl von Bewerbungen auf einzelne für bestimmte Fächerkombinationen bzw. Schulformen ausgeschriebene Stellen viele von vornherein wegen der schlechten Rangfolge der Bewerber völlig aussichtslos waren. So wurden z.B. in den Ausschreibungsverfahren für Grundschulstellen zum Schuljahr 1999/2000 im Bereich einer Bezirksregierung nur Bewerber bis einschließlich Ordnungsgruppe 26 überhaupt zu Vorstellungsgesprächen geladen und nur Bewerber bis einschließlich Ordnungsgruppe 24 von einer Auswahlkommission ausgewählt. Das traf selbst auf Besetzungsverfahren zu, in denen die Bewerber zusätzliche auf das Profil der einzelnen Schule bezogene Anforderungen erfüllen mussten. Auf die schlechteren, in keinem Besetzungsverfahren berücksichtigten Ordnungsgruppen, die gleichwohl einen erheblichen Aufwand sowohl für die Verwaltung als auch für die Bewerber selbst verursacht hatten, entfielen schulformübergreifend rd. 24 % aller Bewerbungen.

Unter Bezugnahme auf Ausführungen des MSWF in der Abschlussbesprechung, einzelne Schulen würden in den Ausschreibungstexten bereits auf einen erwarteten Mindestnotendurchschnitt hinweisen, hat der LRH das MSWF nachdrücklich gebeten, diesen Ansatz aufzugreifen.

18.2.2 Prüfung der Bewerbungsunterlagen, Datenerfassung und Weitergabe

Nach den Feststellungen des LRH nahmen die Prüfung der Bewerbungsunterlagen und die Datenerfassung bei den BR besonders viel Zeit in Anspruch.

Die Bewerber waren verpflichtet, der BR für jede Stelle, auf die sie sich bewarben, einen Datenerfassungsbeleg vorzulegen, dem die vorgeschriebenen Angaben zu ihrer Person, der ausgeschriebenen Stelle sowie zu etwaigen schulischen Vordienstzeiten zu entnehmen waren. Dem Datenbeleg hatten sie ein formloses Bewerbungsschreiben, die generell notwendigen Unterlagen (Lebenslauf, Zeugniskopien über die 1. und 2. Staats- bzw. Diplomprüfung, Nachweis über anrechenbare Vordienstzeiten usw.) und ggf. die auf das besondere Anforderungsprofil der einzelnen Schule gerichteten weiteren Unterlagen beizufügen.

Die BR mussten alle fristgerecht eingegangenen Bewerbungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit prüfen und die einstellungsrelevanten Daten daraus in einer Datenbank erfassen, die eine Aufbereitung und Auswertung bezogen auf die einzelne Ausschreibung ermöglichte. Für jede Ausschreibung war dann eine Bewerberliste in der vorgegebenen Rangfolge zu erstellen und mit allen dazu eingegangenen Bewerbungsunterlagen an die einzelnen Schulen zu übersenden, und zwar unabhängig davon, ob die Bewerbung überhaupt „formgültig“ war.

Ausweislich des Berichts einer BR an das MSWF entfielen auf die dementsprechende Bearbeitung einer Bewerbung durchschnittlich 25 Minuten.

18.2.2.1 Nach Auffassung des LRH war dieses Vorgehen, bei dem auch eine Vielzahl später nicht benötigter Daten erfasst und überprüft wurde, zu auf-

wändig. Er hat deshalb angeregt, für die Erstellung der Bewerberliste zunächst auf die Vorlage vollständiger Bewerbungsunterlagen zu verzichten und die Vorlage und Prüfung aller Unterlagen auf den zu Vorstellungsgesprächen eingeladenen Bewerberkreis zu beschränken.

18.2.2.2 Unabhängig von dieser Anregung hatten sich, wie der LRH feststellte, in der Praxis zur Verringerung des Prüfungsaufwandes schon Verfahrensweisen herausgebildet, die nicht völlig erlasskonform waren.

So prüften z. B. vier BR in den meisten Fällen zwar selber nach, ob die auf das Profil der einzelnen Schule bezogenen zusätzlichen Qualifikationen vorlagen. In Einzelfällen, wenn sie sich selbst dazu nicht der Lage sahen, überließen sie die Entscheidung darüber aber den an den Schulen gebildeten Auswahlkommissionen. Die fünfte BR war dazu übergegangen, diese Entscheidung grundsätzlich durch die Auswahlkommissionen treffen zu lassen.

Nach Auffassung des LRH entlastete diese Handhabung die BR nicht nur, sie führte auch zu einer inhaltlichen Verbesserung. Denn nun wurde die Entscheidung von einem Gremium getroffen, in dem Vertreter der Schule saßen, die die Ausschreibung formuliert hatten, und die dementsprechend auf Grund ihres pädagogischen Sachverstandes und ihrer Sachnähe in besonderem Maße qualifiziert waren. Der LRH hat daher angeregt, den Erlass der Praxis bei der fünften BR anzupassen.

18.2.2.3 Auf eine weitere nicht erlasskonforme Handhabung hatten sich Vertreter des Ministeriums und der BR bereits 1998 verständigt. Zukünftig sollten grundsätzlich nur noch „formgültige“ Bewerbungen und bei einer Vielzahl von Bewerbungen nur noch diejenigen an die Auswahlkommissionen weitergeleitet werden, die für eine engere Auswahl in Betracht kamen.

Trotz dieser Absprache verfahren die BR bei den besonders bewerberintensiven Ausschreibungsverfahren unterschiedlich. So übersandten zwei BR auch in diesen Fällen alle Bewerbungen an die Schulen, die anderen BR z. T. nur die 10 bis 60 rangvorderen Bewerbungen.

Der LRH hat anerkannt, dass die Bedürfnisse der Praxis eine mengenmäßige Beschränkung der zu übersendenden Bewerbungen notwendig machen können. Er hat zugleich aber darauf hingewiesen, dass schon aus Gründen der Rechtssicherheit ein landeseinheitliches Vorgehen geboten und dementsprechend der Erlass anzupassen sei.

18.2.3 Mehrfachbewerbungen

Eine der Ursachen dafür, dass z. T. trotz eines erheblichen Überhangs an Bewerbungen ausgeschriebene Stellen nicht besetzt werden konnten, war die Möglichkeit zu Mehrfachbewerbungen, die nach den Feststellungen des LRH die Regel war.

So erhielten insbesondere die Bewerber in den ranghohen Ordnungsgruppen oftmals mehrere Einstellungsangebote. Dies führte zum einen zwangsläufig zu einer Vielzahl von Absagen aus diesem Bewerberkreis und zum anderen zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand für die BR, die dann auf die nachfolgenden Bewerber zugehen mussten. Da diese ihrerseits oft bereits in einem anderen Ausschreibungsverfahren zugesagt hatten, wurden wiederholt auch diese Angebote abgelehnt und die Stellen im schulscharfen Verfahren nicht mehr besetzt. Für die Schulen

war dieses Verfahren dementsprechend mit erheblichen Planungsunsicherheiten verbunden.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH eine Modifikation der Verfahrensregelungen angeregt, z. B. die Bewerber zu einer Prioritätensetzung zu verpflichten, um auf diese Weise sowohl deren berechtigtem Interesse, sich auf mehrere Stellen gleichzeitig zu bewerben, als auch dem Interesse der Schulen an Planungssicherheit Rechnung zu tragen.

18.2.4 Landesweites Auswahlverfahren

Im landesweiten Auswahlverfahren wurden die nicht ausgeschriebenen sowie die im Ausschreibungsverfahren nicht besetzten Stellen zentral und in Koordinierungssitzungen ad hoc vergeben, an denen alle BR unter Einbindung der Personalvertretungen und unter Mitwirkung von Vertretern des Ministeriums teilnahmen. Auf diese Weise sollten sowohl die Einsatzwünsche der Bewerber als auch das Interesse des Landes an einer gleichmäßigen Lehrerversorgung berücksichtigt und das personalvertretungsrechtliche Mitbestimmungsverfahren erleichtert werden.

Mehrtägige Koordinierungssitzungen wurden nach den Feststellungen des LRH seit Jahren in einem Tagungshotel durchgeführt, während eintägige Koordinierungssitzungen regelmäßig bei der federführenden BR stattfanden. Im Jahr 1999 gab es insgesamt acht Sitzungen, drei davon über zwei Tage und eine über drei Tage. An einzelnen Sitzungen nahmen nach den erteilten Auskünften zum Teil mehr als 100 Bedienstete teil. Bei einer Tagung im Mai 1999, bei der sich Beauftragte des LRH über Ablauf und Organisation dieser Veranstaltungen informieren wollten, waren mehr als 80 Personen anwesend, über die Hälfte der Teilnehmer gehörten den Personalräten der verschiedenen Schulformen an.

Die einzelnen BR waren durch Vertreter der betroffenen Schulformen vertreten, die Fragen des Einstellungsbedarfs weitgehend bereits bei der Sitzungsvorbereitung abgeklärt hatten. Dementsprechend ergab sich bei dem gut und straff organisierten Sitzungsverlauf nur bei wenigen Stellenbesetzungen überhaupt noch ein behördenübergreifender Abstimmungsbedarf.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Koordinierungssitzungen nicht nur sehr kosten-, sondern auch zeitintensiv sind und die teilnehmenden Bediensteten an den Sitzungstagen für ihre sonstigen Dienstaufgaben ausfallen. Daher sollte es Ziel aller weiteren Überlegungen sein, diesen Aufwand - insbesondere unter Nutzung der zwischenzeitlich fortgeschrittenen Einsatzmöglichkeiten der Datenverarbeitung - auf das unabdingbar notwendige Maß zu beschränken.

18.2.5 Nutzung Neuer Medien

Alle BR nutzten bei Abschluss der Untersuchung das Internet, um die Ausschreibungen im schulscharfen Ausschreibungsverfahren zu veröffentlichen. Das Angebot umfasste darüber hinaus eine Vielzahl einstellungsrelevanter Informationen (Erlasse, ergänzende Hinweise der BR, Formulare), die von Interessenten abgerufen und ausgedruckt werden konnten. Noch nicht genutzt wurde das Internet für die elektronische Antragstellung. Bei einer BR liefen allerdings seit Anfang 1999 erste Planungen, die aber u. a. wegen ungeklärter Fragen der Datensicherheit und des Datenschutzes noch nicht abgeschlossen waren.

Der LRH hat auf das darin enthaltene Rationalisierungspotenzial hingewiesen und das MSWF gebeten, ihn über den Fortgang der Planungen zu unterrichten.

18.3 **Stellungnahme und Maßnahmen des MSWF**

Das MSWF hat zu den Prüfungsmitteilungen vom 17.02.2000 mitgeteilt, dass der Grundlagenerlass aus dem Jahre 1997 aufgehoben und das Lehrereinstellungsverfahren ab dem Schuljahr 2001/2002 neu geregelt werde. Der neue Grundlagenerlass vom 10.11.2000 wurde zwischenzeitlich im Amtsblatt veröffentlicht.

Die neuen Regelungen sehen u. a. eine weitere Stärkung der Schulen und eine Beschleunigung des Verfahrens vor. Sie berücksichtigen z. T. modifiziert die Anregungen des LRH:

- Im Ausschreibungstext kann nunmehr festgelegt werden, dass Bewerbungen nur bis zu einer bestimmten Ordnungsgruppe zugelassen werden; ausgenommen sind Bewerbungen schwerbehinderter und ihnen gleichgestellter Personen.
- Die auf das besondere schulbezogene Anforderungsprofil gerichteten persönlichen Unterlagen sind jetzt von den Bewerbern unmittelbar an die im Ausschreibungstext genannte Schule zu senden, die auch über das Vorliegen dieser Voraussetzungen entscheidet.
- Die Schulen müssen nicht alle eingegangenen Unterlagen im Detail prüfen, sondern nur diejenigen der Bewerber, die nach der von der BR übersandten Rangliste für Auswahlgespräche in Betracht kommen.
- Die übrigen Bewerbungsunterlagen erhalten die Schulen nicht mehr; sie verbleiben bei den BR.
- Der bisher durch Mehrfachbewerbungen verursachte Verwaltungsaufwand soll künftig u. a. durch eine drastische Verkürzung der Fristen für die Durchführung der Auswahlgespräche (fünf aufeinander folgende Werkzeuge) und für die Annahme des Angebots reduziert werden, das dem bestgeeigneten Bewerber sofort nach dem Auswahlgespräch gemacht wird. Die Annahme bewirkt das Ausscheiden aus allen weiteren

Einstellungsverfahren. Bei Ablehnung wird unverzüglich dem nächstplatzierten Bewerber die Einstellung angeboten.

Die Anregung des LRH, für den Ausschreibungstext Formulierungsbausteine vorzugeben, aus denen sich eindeutig ergibt, ob die auf das Schulprofil bezogenen Anforderungen obligatorisch oder fakultativ sind, hat das MSWF nicht aufgegriffen. Allerdings hat es die BR und die Schulen ausdrücklich auf die Folgen unpräziser Formulierungen hingewiesen und die BR aufgefordert, die Schulen künftig entsprechend zu beraten.

Zum landesweiten Auswahlverfahren hat das MSWF mitgeteilt, durch die nunmehr vorgesehene Möglichkeit, alle Stellen auszuschreiben, werde sich der Aufwand für Koordinierungssitzungen vermindern. Mit den Hauptpersonalräten sei darüber hinaus vereinbart worden, dass künftig nur noch 2 Personalratsmitglieder je Schulform teilnähmen.

Darüber hinaus unterstützt das MSWF die Bemühungen, künftig das Internet auch zur elektronischen Antragstellung zu nutzen. Das von einer BR entwickelte Verfahren stehe unterdessen im Internet zur Verfügung. Es eröffne den Bewerbern, deren Daten bereits durch die BR erfasst wurden, die Möglichkeit bestimmte Daten selbst am Bildschirm zu ändern.

Der Anregung des LRH, die Vorlage und Prüfung aller Bewerbungsunterlagen auf den zu Auswahlgesprächen eingeladenen Bewerberkreis zu beschränken, vermochte sich das MSWF aus Gründen der Rechtssicherheit nicht anzuschließen. Es erwartet aber, dass die bereits eingetretenen Änderungen zu einer wesentlichen Entlastung der BR führen werden.

- 18.4** Mit der Änderung der Erlasslage sieht der LRH seinen Bedenken weitgehend Rechnung getragen, auch wenn nicht in jeder Hinsicht seinen Vorschlägen entsprochen wurde. Es bleibt abzuwarten, wie sich die neuen Regelungen in der Praxis bewähren.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

19 Vorbereitungsdienst für Lehrämter an öffentlichen Schulen in NRW

Der Vorbereitungsdienst für Lehrämter an öffentlichen Schulen richtet sich in Nordrhein-Westfalen nach der „Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Zweiten Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen“. Der Landesrechnungshof hat die darauf beruhende Praxis geprüft und dabei Regelungslücken festgestellt. So sind Laufbahnanwärter beispielsweise auch dann ohne weiteren Nachweis in den Vorbereitungsdienst eingestellt worden, wenn ihre Erste Staatsprüfung mehr als 20 Jahre zurücklag. Der Landesrechnungshof hat ergänzende Regelungen angeregt. Das Ministerium hat die Anregungen weitgehend aufgegriffen.

Anlass für die Prüfung des LRH war die Tatsache, dass in NRW Bewerberinnen und Bewerber auch noch im Alter von über 60 Jahren in den Vorbereitungsdienst für ein Lehramt an öffentlichen Schulen eingestellt würden, obwohl für sie nach Abschluss der Ausbildung kaum noch ein Einsatz im öffentlichen Schuldienst in Frage kam. Der Vorbereitungsdienst verursacht einen erheblichen finanziellen Aufwand für das Land. Im Haushaltsjahr 1999 waren rd. 628 Mio. DM für die unmittelbaren Kosten, insbesondere die Bezüge der Ausbildungslehrer und Laufbahnanwärter (LAA), veranschlagt; damit entfielen auf jeden der rd. 14.700 LAA Ausgaben von rd. 43 TDM im Jahr. Im Hinblick darauf ist der LRH der Frage nachgegangen, in welchem Umfang lebensältere Personen für den Vorbereitungsdienst zugelassen werden; als lebensälter hat der LRH Personen angesehen, die im Zeitpunkt der Einstellung 40 Jahre oder älter waren. Gleichzeitig hat der LRH untersucht, welche Regelungen es überhaupt für die Einstellung gibt, wie die Einstellungspraxis aussieht und welche Konsequenzen es hat, wenn der Vorbereitungsdienst nicht zügig absolviert wird.

19.1 Einstellung in den Vorbereitungsdienst

Im Vorbereitungsdienst soll das mit der Ersten Staatsprüfung abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulstudium um die notwendigen berufspraktischen und pädagogischen Kenntnisse ergänzt werden. Der Vorbereitungsdienst dauert in der Regel 24 Monate und schließt mit der Zweiten Staatsprüfung und der Qualifikation für ein Lehramt an öffentlichen Schulen ab. Während des Vorbereitungsdienstes sind die LAA Beamte auf Widerruf.

19.1.1 In dem vom LRH untersuchten Zeitraum 1997 bis 1999 wurden jährlich, zwischen 7.000 und 7.500 LAA eingestellt. Ihr Durchschnittsalter lag nach den Berechnungen des LRH bei 27,7 Jahren. Rd. 11 % der LAA waren zum Einstellungstermin 32 Jahre und älter. Davon waren 260 zwischen 40 und 49 Jahre, 12 zwischen 50 und 59 Jahre und 2 über 60 Jahre alt.

19.1.1.1 Nach den Feststellungen des LRH war keine Bewerbung um Zulassung zum Vorbereitungsdienst aus Altersgründen abgelehnt worden.

Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis entspricht der Regelungslage. Nach der Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Zweiten Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen - OVP - kann in den Vorbereitungsdienst eingestellt werden, wer die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ernennung zur Beamtin oder zum Beamten erfüllt, die Erste Staatsprüfung oder eine als Erste Staatsprüfung anerkannte Prüfung bestanden hat und die erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse im Zweifelsfall nachweist. Die Einstellung erfolgt grundsätzlich nicht, wenn die Fächer und ihre Mindestzahl nicht den in NRW geltenden Bestimmungen entsprechen oder eine entsprechende Zweite Staatsprüfung nicht bestanden worden ist. Ei-

ne Höchstaltersgrenze für die Einstellung enthält die OVP nicht. Eine solche ergibt sich auch nicht aus anderen Vorschriften.

Eine solche Regelung wäre auch im Hinblick auf das in Art. 12 GG normierte Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, bedenklich, da die Ausbildung nicht nur auf ein Lehramt im staatlichen Schulwesen vorbereitet, sondern auch den Zugang zu Lehrämtern an Privatschulen eröffnet.

19.1.1.2 Der LRH hat alsdann bei drei Bezirksregierungen (BR) die Personalakten der lebensälteren LAA ausgewertet. Insgesamt waren dies 156 der landesweit 274 Personen.

Bei diesen von 1997 bis 1999 eingestellten LAA fiel auf, dass rd. 85 % ihre Hochschulreife bzw. ihre Zugangsberechtigung zum Studium bereits vor 1980 erworben hatten.

Auffällig war z. T. auch die zeitliche Distanz zwischen dem Ablegen der Ersten Staatsprüfung und dem Eintritt in den Vorbereitungsdienst. In 53 Fällen rd. 34 % lag ein Zeitraum von mehr als 10 Jahren dazwischen; in sechs davon waren sogar mehr als 20 Jahre seit Bestehen der Ersten Staatsprüfung vergangen. Bei weiteren 24 LAA betrug der Zeitabstand zur Ersten Staatsprüfung zwar weniger als fünf Jahre, sie konnten aber für Teile ihrer Ersten Staatsprüfung - in einem oder mehreren Fächern - lediglich Anerkennungen für Prüfungen beibringen, die deutlich länger zurücklagen; einige Fachdiplome waren mehr als 30 Jahre alt. Insgesamt hatten demnach rd. 50 % der in die Untersuchung einbezogenen LAA 10 Jahre oder länger vor Eintritt in den Vorbereitungsdienst die Erste Staatsprüfung abgelegt oder Fachdiplome erworben.

Wie von den aufgesuchten Ausbildungsbehörden übereinstimmend bestätigt wurde, verfügen LAA bei einer zu großen Zeitspanne zwischen Erster Staatsprüfung und Vorbereitungsdienst häufig nicht mehr über den erforderlichen Wissensstand, weil in der Regel das alte Fachwissen nicht kon-

tinuierlich auf den neuesten Stand gebracht worden ist. Daher wäre es nach Auffassung der Ausbildungsbehörden eigentlich geboten, bei länger zurückliegenden Prüfungen (ab etwa fünf Jahren) die Zulassung zum Vorbereitungsdienst vom Ergebnis einer Überprüfung des aktuellen Wissensstandes (z. B. im Rahmen eines Kolloquiums) abhängig zu machen; mangels eindeutiger rechtlicher Grundlage sahen sie dafür aber keine Handhabe.

- 19.1.1.3** In 21 der untersuchten 156 Fälle hatten LAA bereits zu einem früheren Zeitpunkt ein- oder gar mehrmals den Vorbereitungsdienst für ein Lehramt aufgenommen und dann jeweils selbst die Entlassung aus dem Vorbereitungsdienst beantragt. In mehreren dieser Fälle waren geänderte Berufswünsche oder lukrativere Angebote aus der freien Wirtschaft Anlass für den Abbruch des Vorbereitungsdienstes.

Darüber hinaus wurden auch Bewerber, die in anderen Bundesländern den Vorbereitungsdienst bereits ein- oder mehrmals angetreten und zum Teil auch schon längere Vorbereitungsdienstzeiten abgeleistet hatten (in einem Fall rd. 30 Monate), in NRW erneut als LAA eingestellt. Dies geschah selbst dann, wenn aus Stellungnahmen der Seminarleitungen und Ausbildungsschulen des anderen Bundeslandes zweifelsfrei zu ersehen war, dass eine fachliche bzw. persönliche Eignung für den Lehrerberuf nicht gegeben war.

Die Ausbildungsbehörden waren der Meinung, dass allenfalls eine zweite Zulassung von LAA zum Vorbereitungsdienst angemessen wäre. Auf Grund der Regelungslage hielten sie sich aber für verpflichtet, Bewerber auch darüber hinaus zum Vorbereitungsdienst zuzulassen.

- 19.1.1.4** Eine BR hatte einen Bewerber nicht in den Vorbereitungsdienst eingestellt, weil er drei Jahre zuvor wegen eines Drogendelikts zu einer Freiheitsstrafe

von einem Jahr, mit Strafaussetzung zur Bewährung von drei Jahren und einer Reihe von gesetzlichen Nebenfolgen für fünf Jahre verurteilt worden war. Sie hielt daher die gesetzlichen Voraussetzungen für seine Ernennung zum Beamten, und zwar konkret die erforderliche charakterliche Eignung für die von ihm gewählte Laufbahn (§ 7 Abs. 2 LBG), nicht für gegeben. Nachdem das Amtsgericht ihm die Amtsfähigkeit und Wählbarkeit vorzeitig wieder verliehen hat, gab die Ausbildungsbehörde der Bewerbung statt.

- 19.1.2** Im November 1999 hat der LRH seine Feststellungen dem MSWF mitgeteilt. Der LRH hat zugleich darauf hingewiesen, dass nach seiner Auffassung das Ziel des Vorbereitungsdienstes, Lehrkräfte auszubilden, die anschließend ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag verantwortlich und erfolgreich wahrnehmen, nur mit LAA erreicht werden könne, die in fachlicher und persönlicher Hinsicht gewisse Mindestvoraussetzungen erfüllten. Dabei verkenne der LRH nicht die Handlungsgrenzen, die sich insoweit aus dem Teilhaberecht aus Art. 12 GG ergäben. Die Vorschriften in anderen Bundesländern enthielten jedoch weitergehende Regelungen, um bestimmte Bewerber vom Vorbereitungsdienst auszuschließen. Die zeige, dass das Land NRW seinen Gestaltungsspielraum nicht in dem gebotenen Umfang ausgeschöpft habe.

Der LRH hat daher empfohlen, durch eine Änderung der Zulassungsregelungen

- bei Bewerbern, die ihre Einstellung in den Vorbereitungsdienst erst längere Zeit nach Abschluss des Studiums beantragen, die Zulassung von einer Überprüfung ihrer aktuellen Qualifikation abhängig zu machen;
- künftig Bewerber ablehnen zu können, die bereits zuvor in NRW oder einem anderen Bundesland zum Vorbereitungsdienst zugelassen waren und ohne triftigen Grund auf eigenen Wunsch wieder ausgeschieden sind;
- eindeutig klarzustellen, ob bei bestimmten Vorstrafen eine Einstellung zu versagen ist.

19.1.3 Das Ministerium beabsichtigt, den Empfehlungen des LRH weitgehend Rechnung zu tragen. Es hat vorgesehen,

- durch eine Änderung der OVP die Zulassung zum Vorbereitungsdienst künftig vom Ergebnis eines Kolloquiums abhängig zu machen, wenn die Erste Staatsprüfung länger als fünf Jahre zurückliegt;
- in der OVP eine Regelung zu treffen, nach der eine erneute Zulassung in den Vorbereitungsdienst versagt werden soll, wenn eine frühere Entlassung aus dem Vorbereitungsdienst ohne wichtigen Grund beantragt worden ist;
- die BR in einem Runderlass auf den vom LRH angeführten Fall des vorbestraften LAA hinzuweisen und sie aufzufordern, die Frage der Eignung vorbestrafter Bewerber unabhängig von strafgerichtlichen Entscheidungen eigenständig zu prüfen. Eine weiter gehende Regelung in der OVP sei insoweit nicht erforderlich, weil die allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen (§ 7 Abs. 2 LBG) hier ausreichen.

Der LRH wird die Umsetzung der zugesagten Maßnahmen begleiten.

19.2 Dauer des Vorbereitungsdienstes

Der Vorbereitungsdienst beträgt einschließlich der Zeit für die Zweite Staatsprüfung nach der OVP grundsätzlich 24 Monate.

19.2.1 Nach der OVP kann der Vorbereitungsdienst aus besonderen Gründen (wie z. B. Krankheit oder Schwangerschaft) bis zu sechs Monate verlängert werden, soweit Ausfallzeiten mit einer Gesamtdauer von mehr als zwei Monaten entstehen. Eine weitere Verlängerung kann sich dadurch ergeben, dass die Zweite Staatsprüfung wiederholt werden muss; dann ist der Vorbereitungsdienst um mindestens sechs bis höchstens zwölf Monate zu verlängern. Der Vorbereitungsdienst endet „automatisch“, wenn die Zweite Staatsprüfung bestanden oder endgültig nicht bestanden worden ist. Eine frühere Beendigung von Amts wegen sieht die OVP nicht vor; nur der LAA kann sie durch seinen Antrag herbeiführen.

Nach den Feststellungen des LRH wurden die für den Vorbereitungsdienst einschließlich Verlängerung vorgesehenen Zeiträume in der Praxis wiederholt deutlich überschritten. Insbesondere aus gesundheitlichen Gründen hatten LAA mehrmals Verlängerungen beantragt und Vorbereitungsdienstzeiten von bis zu fünf Jahren ohne erfolgreichen Abschluss erreicht. Nach den praktischen Erfahrungen der Ausbildungsbehörden war, wie vorgetragen wurde, in diesen Fällen vielfach der notwendige Zusammenhang der Ausbildung nicht mehr gewährleistet und ein erfolgreicher Abschluss nicht zu erwarten. Gleichwohl sahen die Ausbildungsbehörden mangels einer entsprechenden Regelung keine Möglichkeit, LAA wegen überlanger Fehlzeiten oder ggf. dadurch bedingter unzureichender Leistungen aus dem Vorbereitungsdienst zu entlassen.

19.2.1.2 Nach den Regelungen der OVP können LAA aus schwer wiegenden Gründen den Rücktritt vom Prüfungsverfahren beantragen. Wird der Rück-

tritt nicht genehmigt, so gilt die Prüfung als nicht bestanden. Wird er genehmigt, so wird die Prüfung zu einem vom Prüfungsamt bestimmten späteren Zeitpunkt fortgesetzt und der Vorbereitungsdienst dauert an. Scheidet der LAA aber stattdessen zu diesem Zeitpunkt auf eigenen Antrag aus dem Vorbereitungsdienst aus oder lässt er sich unter Wegfall der Dienstbezüge beurlauben, so wird - bei einer Wiederaufnahme des Vorbereitungsdienstes innerhalb der nächsten fünf Jahre - das Prüfungsverfahren an der Stelle fortgeführt, an der es zuvor unterbrochen wurde.

Nach den Feststellungen des LRH wird von der letztgenannten Möglichkeit überwiegend aus gesundheitlichen Gründen und häufig von LAAGebrauch gemacht, die die Zweite Staatsprüfung bereits einmal nicht bestanden haben. Dazu befragte Mitarbeiter von BR und Studienseminaren hielten ausnahmslos eine Unterbrechung des Vorbereitungsdienstes von höchstens zwei Jahren für vertretbar.

19.2.2 Der LRH hat bezüglich der vorstehenden Feststellungen auf die OVP verwiesen, nach der den LAA im Vorbereitungsdienst Gelegenheit gegeben werden soll, „in einem kontinuierlichen wissenschaftlich fundierten Prozess berufliche Handlungsfähigkeit, bezogen auf alle Lehrerfunktionen“, zu erwerben. Diese Kontinuität sei in den dargestellten Fällen nicht gewährleistet.

Entsprechend den Regelungen in anderen Bundesländern rege der LRH daher an, LAA zu entlassen, wenn der Vorbereitungsdienst bzw. das Prüfungsverfahren nicht in angemessener Frist beendet werden könne. So solle das Ausbildungsverhältnis insbesondere dann beendet werden, wenn ein LAA am Ende der ersten beiden Unterrichtshalbjahre noch nicht selbstständig im Unterricht eingesetzt werden könne und es ihm nach einer Verlängerung der Ausbildungszeit um ein Unterrichtshalbjahr noch nicht möglich sei, selbstständig zu unterrichten. Darüber hinaus halte der LRH auch eine deutliche Verkürzung des Unterbrechungszeitraums zwi-

schen genehmigtem Rücktritt vom Prüfungsverfahren und Wiederaufnahme des Vorbereitungsdienstes für erforderlich.

Das MSWF hat auch diese Anregungen des LRH weitgehend aufgegriffen und entsprechende Änderungen der OVP zugesagt. So ist beabsichtigt, LAA zu entlassen, wenn sie nicht nach spätestens drei Ausbildungshalbjahren selbstständig im Unterricht eingesetzt werden können oder durch ihr Verhalten zu erheblichen Beanstandungen Anlass geben. Auch soll der Unterbrechungszeitraum bei Wiederaufnahme des Vorbereitungsdienstes nach genehmigtem Rücktritt deutlich verkürzt werden.

Der LRH hat das MSWF um Mitteilung gebeten, wann die im Zusammenhang mit den Feststellungen des LRH zugesagten Änderungen der OVP umgesetzt werden. Im Übrigen wird der LRH die weitere Entwicklung verfolgen.

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

20 Bemessung der Luftsicherheitsgebühr

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat auf Weisung des Landesrechnungshofs bei einer Bezirksregierung die Erhebung der Luftsicherheitsgebühr geprüft. Diese Gebühr wird zur Deckung der Ausgaben für Maßnahmen zur Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs erhoben; sie war bei den drei geprüften Flughäfen in der Vergangenheit für das Land nicht kostendeckend. Das vormalige Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf Grund der Feststellungen des RPA die Luftsicherheitsgebühr um rund 74 % angehoben. Das Land wird dadurch an den geprüften Flughäfen zusätzliche Einnahmen von jährlich rd. 7,7 Mio. DM und damit volle Kostendeckung erzielen.

Der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, ist nach § 29 c Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) Aufgabe der Luftfahrtbehörden. Eine diesem Schutz dienende Maßnahme ist die Fluggastkontrolle. Hierunter fallen Durchsuchungen von Fluggästen und mitgeführten Gegenständen oder deren Überprüfung in sonstiger Weise. Für diese Luftsicherheitsaufgaben sind in Nordrhein-Westfalen zwei Bezirksregierungen zuständig.

Ursprünglich wurden die Aufgaben an sechs Flughäfen in Nordrhein-Westfalen im Wege der Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 87 d Abs. 2 GG, § 31 Abs.2 Nr. 19 LuftVG vom Land wahrgenommen. Mit dem "Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheitsaufgaben an die Bundespolizei" vom 1. März 2002 sind die Aufgaben der Luftsicherheitsaufgaben an die Bundespolizei übertragen worden.

cherheit auf den Bundesgrenzschutz" wurde den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Übernahme der Aufgaben zum Schutz des Luftverkehrs in bundeseigene Verwaltung zu beantragen. Das Land Nordrhein-Westfalen stellte 1998 einen entsprechenden Antrag, der im Ergebnis auf zwei Flughäfen zu einer Übernahme der Fluggastkontrolle durch den Bundesgrenzschutz führte.

Auf den anderen vier Flughäfen verblieb die Zuständigkeit für die Fluggastkontrolle beim Land, das sich bei der Durchführung der Personen- und Gepäckkontrolle zwischenzeitlich Privater als Hilfsorgane bedient. Einhergehend mit dieser "Privatisierung" wurde bei einer Bezirksregierung zur gesetzlich vorgeschriebenen Beaufsichtigung dieser Kontrollkräfte ein Lagedienst vor Ort eingerichtet.

Nach § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 4 zweiter Halbsatz LuftVG sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Für die Durchführung der Fluggastkontrolle sieht die vom Bund erlassene Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung einen Gebührenrahmen von 4 bis 20 DM je Fluggast vor. Auf den nordrhein-westfälischen Flughäfen, die Aufgaben nach § 29 c LuftVG wahrnehmen, wurde bis zum 31. Oktober 2000 für jeden Fluggast eine Luftsicherheitsgebühr in Höhe von 6,50 DM erhoben.

Kostenschuldner dieser Gebühr sind die einzelnen Fluggesellschaften, die den Bezirksregierungen monatlich ihre Fluggastzahlen melden. Auf Grund der Meldungen erlassen die Bezirksregierungen Bescheide an die Fluggesellschaften und ziehen diese Gebühren ein.

Im Januar 2000 prüfte ein RPA im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) bei einer Bezirksregierung für die Haushaltsjahre 1998 und 1999 u. a. die Bemessung der Luftsicherheitsgebühr. Die Prüfung diente insbesondere der Beantwortung der Frage, ob die Einnahmen aus der Luftsicherheits-

cherheitsgebühr bei den drei geprüften Flughäfen die Ausgaben des Fluggastkontrolldienstes tatsächlich decken.

Mit der Luftsicherheitsgebühr sollen im Wesentlichen die folgenden Ausgaben für den Fluggastkontrolldienst gedeckt werden:

- Ausgaben für Miete und Unterhaltung der Räume zur Unterbringung der Fluggastkontrollkräfte,
- Ausgaben für Unterhaltung und Reparatur von Geräten und Anlagen, die zur Kontrolle von Fluggästen und deren Hand- und Reisegepäck eingesetzt werden,
- Personal- und Sachkosten, die bei der Durchführung der Fluggastkontrolle entstehen, an die Flughafengesellschaften,
- Erstattung von Verwaltungsausgaben an den Bund,
- Personal- und Sachausgaben für die Beaufsichtigung der Kontrollkräfte durch die Bezirksregierung.

Das RPA hat festgestellt, dass an den drei geprüften Flughäfen im Haushaltsjahr 1998 Luftsicherheitsgebühren von rd. 8,1 Mio. DM eingenommen wurden. Diesen Einnahmen standen für die Fluggastkontrolle Ausgaben in Höhe von rd. 9,6 Mio. DM gegenüber. An zwei der drei Flughäfen wurden die Ausgaben von den Gebühreneinnahmen gedeckt. An dem dritten Flughafen lag die Ausgabendeckung hingegen bei nur 50 v. H.

Im Haushaltsjahr 1999 wurden für 1,6 Mio. Fluggäste rd. 10,4 Mio. DM Luftsicherheitsgebühren vereinnahmt. Für den Fluggastkontrolldienst wurden rd. 13,9 Mio. DM ausgegeben. Im Gegensatz zum Vorjahr konnte im Haushaltsjahr 1999 an keinem der drei geprüften Flughäfen eine Ausgabendeckung mehr erreicht werden.

Das RPA erstellte daher zur Beseitigung dieser Unterdeckung unter Einbeziehung der Ausgaben für die Beaufsichtigung der Kontrollkräfte durch die Bezirksregierung (Lagedienst) eine Übersicht über die Gesamtausga-

ben des Fluggastkontrolldienstes an den drei geprüften Flughäfen und berechnete eine einheitliche kostendeckende Luftsicherheitsgebühr.

Der LRH hat dieses Berechnungsmodell im Februar 2000 an das vormalige Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen weitergeleitet. Die vom Ministerium getroffenen Maßnahmen haben dazu geführt, dass mit Beginn des Winterflugplans die Luftsicherheitsgebühr zum 01. November 2000 an allen vier nordrhein-westfälischen Flughäfen mit "privatisiertem" Fluggastkontrolldienst von 6,50 DM auf 11,30 DM angehoben und den Fluggesellschaften bekanntgegeben wurde.

Bei jährlich 1,6 Mio. Fluggästen sind zusätzliche Gebühren von rd. 7,7 Mio. DM zu erwarten; infolgedessen dürften die Ausgaben des Fluggastkontrolldienstes aus den Einnahmen vollständig gedeckt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

21 Rückforderung von Zuwendungen

Aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs zahlte eine Stadt, die Zuwendungen für betriebstechnische Maßnahmen einer Stadtbahnstrecke erhalten hatte, rd. 1,3 Mio. DM einschließlich Zinsen zurück.

21.1 Das Land gewährte einer Stadt für die Einbindung einer Lichtsignalanlage in die Betriebstechnik einer Stadtbahnstrecke Zuwendungen. Der Fördersatz betrug 90 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 1,4 Mio. DM. Bewilligungsbehörde war ein Landschaftsverband.

Zur Durchführung der Maßnahme hatte die Stadt eine Vereinbarung mit ihrem Verkehrsbetrieb und mit einer GmbH geschlossen, die die Stadtbahnmaßnahme realisieren sollte. Der Verkehrsbetrieb war an der GmbH beteiligt. Die Stadt leitete die Zuwendungen an die GmbH weiter. Die GmbH war nach der Vereinbarung verpflichtet, alle Aufträge namens und für Rechnung des Verkehrsbetriebes zu erteilen. Die Geschäftsordnung der GmbH sieht vor, dass die Vergabe von Aufträgen mit einem Wert von mehr als 100.000 DM der Zustimmung des Aufsichtsrates des Verkehrsbetriebes bedarf.

1983 schrieb die GmbH die Lieferung und Montage der Lichtsignalanlage aus. Drei Unternehmen gaben Angebote ab. Nach der Angebotswertung konnte die mindestbietende Firma aus technischen Gründen nicht berücksichtigt werden. In der Vorlage an den Aufsichtsrat des Verkehrsbetriebes wurde das zweitgünstigste Angebot zur Vergabe vorgeschlagen. Der Aufsichtsrat beschloss im Juni 1984 jedoch, dem dritten Bieter (Firma F) den Auftrag zu erteilen. Die Gründe für diese Entscheidung sind nicht aktenkundig gemacht worden. Die GmbH vergab den Auftrag mit einem Volu-

men von rd. 1,4 Mio. DM am 02.12.1986 an die Firma F. Vereinbart wurde eine Lieferzeit von 15 Monaten.

Im Vertrag war bestimmt, dass 30 v. H. des Preises nach der Auftragsbestätigung und weitere 30 v. H. nach Ablauf des ersten Drittels der vorgesehenen Lieferzeit als Abschlag zu zahlen seien. Die GmbH überwies an die Firma F am 23.12.1986 und am 16.10.1987 jeweils rd. 420.000 DM und rief hierfür Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 758.000 DM ab.

Dem Protokoll über eine Besprechung am 03.12.1986, an der u. a. Vertreter der GmbH, des Verkehrsbetriebes und der Firma F teilnahmen, ist zu entnehmen, dass das Angebot der Firma F zu diesem Zeitpunkt nicht mehr den betrieblichen und technischen Gegebenheiten entsprach. Anfang 1987 sollten Abstimmungsgespräche über die neuen Anforderungen beginnen. Da die technischen Schwierigkeiten bei der Abstimmung nicht ausgeräumt werden konnten, wurden die beauftragten Leistungen nicht erbracht. Die verbindliche Festlegung der Ausführung wurde erst am 23.01.1995 getroffen. Die Firma F legte daraufhin am 23.11.1995 eine endgültige Auftragsbestätigung über einen Gesamtpauschalpreis von 1,25 Mio. DM vor. In dem Preis waren Zinserträge in Höhe von 125.000 DM berücksichtigt, die für die vorzeitig erhaltenen Abschlagszahlungen angerechnet wurden. Mit der Ausführung der Leistung wurde im Sommer 1997 begonnen; im November 1998 waren die Arbeiten fertiggestellt.

- 21.2** Nach Auffassung des LRH hätte der Zuschlag nach der Angebotswertung auf das zweitgünstigste als das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden müssen. Die Vergabe an die Firma F verstieß gegen die Vergabebestimmungen. Außerdem sind die Zuwendungen des Landes jahrelang nicht entsprechend verwendet worden. Deshalb hätte die Bewilligungsbehörde

prüfen müssen, ob der Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendungen zurückzufordern waren.

Für die vorzeitig abgerufenen Zuwendungsteilbeträge, die der Zuwendungsempfänger für die Abschlagszahlungen in Anspruch genommen hatte, hätten Zinsen geltend gemacht werden müssen; es handelt sich um einen Zeitraum von fast 10 Jahren.

- 21.3** Die Bewilligungsbehörde zog zunächst keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen. Erst auf die Beanstandung des LRH hin setzte sie die an die Firma F geleisteten Abschlagszahlungen bei der Prüfung des Schlussverwendungsnachweises als nicht zuwendungsfähig ab. Sie forderte die Zuwendungen zurück und erhob Zinsen in Höhe von rd. 540.000 DM. Insgesamt wurden im Landeshaushalt rd. 1,3 Mio. DM vereinnahmt.
- 21.4** Einen Antrag des Verkehrsbetriebes, die zur Ausführung gelangte Lichtsignalanlage doch noch zu fördern, lehnte die Bewilligungsbehörde wegen der vom LRH festgestellten Verstöße gegen die vergaberechtlichen und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen ab.

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

22 Tilgungen von Landesdarlehen im Agrarbereich

Einnahmereserven liegen in Darlehensverträgen aus den Jahren 1962 bis 1972 begründet, in denen sich das Land als Darlehensgeber das Recht zur Anhebung der jährlichen Tilgungsraten zwar vertraglich vorbehalten, bislang aber nicht ausgeübt hat.

22.1 Ausgangslage

Prüfungsansatz bot dem LRH im Landeshaushalt für die Agrarwirtschaft ein Titel, dem seit mehreren Jahrzehnten Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen zufließen, die in der Zeit vor dem 31.12.1972 gewährt wurden. Wie der Haushaltsplan erkennen ließ, waren die Darlehensmittel von rd. 75,1 Mio. DM am 01.01.1999 erst zu etwas mehr als der Hälfte zurück gezahlt. Die lange Restlaufzeit der Darlehen gab dem LRH Anlass zu prüfen, ob die auf Grund der Darlehensverträge möglichen Einnahmen des Landes – hier in Gestalt der Tilgungsleistungen der Darlehensnehmer – entsprechend § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig erhoben worden sind.

In den Jahren 1962 bis 1972 sind Landwirten in Nordrhein-Westfalen zum Zwecke der Förderung von Aussiedlungen, Betriebsaufstockungen oder baulichen Maßnahmen in Altgehöften Darlehen zu vorteilhaften Konditionen gewährt worden. Bewilligungsbehörden waren zunächst die Ämter für Flurbereinigung und Siedlung, seit dem Jahr 1970 die Ämter für Agrarordnung. Die Besonderheit dieser Landesdarlehen lag darin, dass sie zusätzlich zu Bundesdarlehen gewährt wurden, die ihrerseits wiederum Kapitalmarktdarlehen der Landwirte für die Investitionsmaßnahmen ergänzten.

Nach den Förderbestimmungen hat der Landwirt für das Landesdarlehen keine Leistungen zu erbringen, wenn seine „nachhaltige Kapitaldienstgrenze“ durch die Bedienung von Kapitalmarkt- und Bundesdarlehen ausgeschöpft ist. Wie hoch diese Grenze im Einzelfall zu bemessen war, hatte die das Darlehen bewilligende Behörde bei Vertragsabschluss auf Grund der Angaben des Landwirts festzustellen und als Grundlage der Förderung in den Darlehensvertrag aufzunehmen.

Auf Grund dieser Besonderheit der Förderung kann das Land mit einer Tilgung seines Darlehens in der Regel erst an letzter Stelle der Darlehensgeber des Landwirts rechnen. Um die lange Laufzeit des Landesdarlehens u. U. verkürzen zu können, enthalten die Schuldurkunden allerdings eine Besserungsklausel. Diese bestimmt ausdrücklich, dass „... bei gebesselter Ertragslage die nachhaltige Kapitaldienstgrenze ... vom Amt für Flurbereinigung und Siedlung ... neu festgesetzt werden kann und insoweit eine Änderung des Kapitaldienstes für Darlehen aus Landeshaushaltsmitteln vorbehalten bleibt“.

Für den LRH lag es nahe zu prüfen, welche Maßnahmen die Landesverwaltung im Laufe der Jahre ergriffen hat, um zum Vorteil des Landeshaushalts durch Neufestsetzung der maßgeblichen Kapitaldienstgrenze die Tilgungen der Darlehensnehmer einer gebesserten Ertragslage anzupassen.

22.2 Mängel des Verwaltungshandelns

Der LRH hat festgestellt, dass die im Aufsichtswege ergangenen Weisungen, wie zu verfahren war, für die Behörden der Agrarverwaltung nicht immer eindeutig waren. Das frühere Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat zwar Ende des Jahres 1975 durch einen Runderlass die Ämter für Agrarordnung auf ihre Zuständigkeit für die Neufestset-

zung der Kapitaldienstgrenze hingewiesen. Eine entsprechende Handlungspflicht für die Ämter hat aber der – bis heute inhaltlich unverändert gültige – Erlass „vorerst“ nur für die Sonderfälle begründet, in denen ein Darlehensnehmer an die Behörde mit der Bitte um Zustimmung zu einem sein Darlehen berührenden Rechtsgeschäft heran treten würde. Ob bzw. in welchem zeitlichen Abstand zur Darlehensvergabe von den Ämtern für Agrarordnung außerdem erwartet wurde, über diese Sonderfälle hinaus von sich aus den gesamten Darlehensbestand ihres Bezirks einer Überprüfung zu unterziehen, blieb bis zum Jahre 1984 offen.

Erstmals im Herbst 1984 ist diese Notwendigkeit von den Aufsichtsbehörden der Agrarverwaltung gesehen worden, nachdem eine Bestandsaufnahme zum 01.09.1984 durch das die Darlehen bankmäßig verwaltende Kreditinstitut ein wenig günstiges Ergebnis erbracht hatte: Von den 1.987 Darlehen der Förderperiode 1961 bis 1968 mit einem Restkapital von rd. 69,7 Mio. DM hatte die Bank 1.291 mit einer restlichen Darlehenssumme von rd. 48,9 Mio. DM – also rd. zwei Drittel dieser Darlehen – unter dem Aspekt der Tilgung als problematisch eingestuft. Für 827 dieser Darlehen mit einem Kapital von rd. 30,4 Mio. DM waren bei der Bank bis Anfang September 1984 noch keine Tilgungen eingegangen; in 464 weiteren Darlehensfällen mit einem Restkapital von rd. 18,5 Mio. DM würde wegen besonders geringer Höhe der Tilgungen die Laufzeit noch mehr als 25 Jahre betragen. Die restlichen 696 Fälle waren für die Bank unproblematisch, da sie mit einer Tilgung bis zum Jahr 2010 rechnete.

Dieser bankmäßigen Bewertung des Darlehensbestandes aus der Förderperiode 1961 bis 1968 schlossen sich die Aufsichtsbehörden an; Mitte Juli 1985 übermittelte die Landesoberbehörde den Ämtern für Agrarordnung Listen mit den aus Sicht der Bank problematischen 1.291 Darlehen und erteilte die Weisung, in allen Listenfällen die Kapitaldienstgrenze zu überprüfen und ggf. neu festzusetzen. Dass die Ämter daraufhin die angeordnete Überprüfung weisungsgemäß durchgeführt haben, konnte dem LRH nicht

nachgewiesen werden; vielmehr wurde ihm gegenüber eingeräumt, dass die Aktion seinerzeit überwiegend wohl nur in begrenztem Umfang durchgeführt worden sei. Für den LRH war auch nicht ersichtlich, dass das Ministerium oder die Landesoberbehörde Ablauf und Ergebnisse der angeordneten Überprüfung überwacht hat.

Nach diesem Misserfolg sind weitere 11 Jahre verstrichen, bis die Ämter für Agrarordnung Anfang September 1996 aktualisierte Bestandslisten mit derselben Weisung wie im Jahr 1985 von der Landesoberbehörde erhalten haben. Nach erneuter Bestandsaufnahme durch die Bank hatte sich der von ihr als problematisch eingestufte Darlehensbestand inzwischen nur unwesentlich von 1.291 auf 1.114 Darlehen verringert. Wiederum scheint die erneut angeordnete Überprüfung für die Ämter für Agrarordnung keine Aufgabe von besonderer Dringlichkeit gewesen zu sein. Nach den Feststellungen des LRH waren nur 3 der 8 Ämter bestrebt, die Darlehensfälle anhand der Bestandslisten nach und nach einer systematischen Überprüfung zu unterziehen. Auch konnte der LRH nicht feststellen, dass sich die Aufsichtsbehörden diesmal über Verlauf und Erfolg der angeordneten Überprüfung haben unterrichten lassen.

22.3 Das durch den LRH Veranlasste

Auf Grund dieser Feststellungen hat der LRH zunächst für die Darlehen der Förderperiode 1961 bis 1968 eine erneute Bestandsaufnahme veranlasst. Diese Bestandsaufnahme der Bank ergab, dass von den ursprünglich 1.987 Darlehen dieser Periode Mitte des Jahres 1999 immer noch 977 mit einem Restkapital von rd. 29,2 Mio. DM (rd. 75 v.H. der Ursprungssumme) nicht zurückgezahlt waren. Bei unveränderter Tilgungshöhe war für 625 Darlehen mit einem Restkapital von rd. 22,2 Mio. DM die Laufzeit weiterhin länger als 25 Jahre; im Einzelfall betrug sie sogar mehr als 70 Jahre. Von diesen 625 problematischen Darlehen waren in 270 Fällen

mit einer Darlehenssumme von insgesamt rd. 10,1 Mio. DM auch bis Juni 1999 keinerlei Zahlungen geleistet worden.

Diesen neuen Bestandslisten hat der LRH sodann 68 Darlehensfälle aus den Bezirken von vier der acht Ämter für Agrarordnung als Stichprobe entnommen. Anhand dieser Stichprobe hat er geprüft, ob Veränderungen im persönlichen Leistungsvermögen des Darlehensnehmers im Verlauf der bisherigen Vertragsdauer die Neufestsetzung der nachhaltigen Kapitaldienstgrenze notwendig gemacht hätten. Die örtlichen Erhebungen der Beauftragten des LRH bei den Darlehensnehmern hatten in 39 Fällen Erfolg. In 34 Fällen wird nunmehr entweder eine höhere Tilgung geleistet oder ist mit der Tilgung des Darlehens begonnen worden. In diesen 34 Fällen, in denen das Land bislang jährlich nur insgesamt 4.335 DM als Tilgung erhalten hatte, werden jetzt 80.460 DM zur Rückzahlung der Darlehenssumme jährlich geleistet. In 5 weiteren Fällen waren die Darlehensnehmer bereit, das Darlehen voll zurückzuzahlen, das jeweils noch in voller Höhe des Ursprungskapitals bestand; dadurch sind insgesamt rd. 157.000 DM dem Landeshaushalt zugeflossen. Ebenso wichtig wie diese finanziellen Ergebnisse der Stichprobe war für den LRH die Erfahrung, dass die Darlehensnehmer ohne weiteres häufig bereit waren, die Tilgung des Landesdarlehens aufzunehmen oder zu erhöhen, sobald ihnen im Gespräch Sachverhalt und Rechtslage erläutert worden waren; nicht selten war dem heute zur Rückzahlung Verpflichteten Existenz oder Höhe des Landesdarlehens nicht mehr bewusst oder - als Rechtsnachfolger des Darlehensnehmers - gar nicht bekannt.

Über das Ergebnis seiner Feststellungen hat der LRH das Ministerium durch Prüfungsmittel vom 28.03.2000 unterrichtet. Das Ergebnis seiner Stichprobe – so der LRH in dieser Entscheidung – lasse erkennen, dass ohne die behördlichen Versäumnisse dem Landeshaushalt bereits seit Jahren deutlich höhere Einnahmen aus der Tilgung bzw. Ablösung der vor dem Jahr 1973 gewährten Förderdarlehen zugeflossen wären. Für den

LRH sei nicht nachvollziehbar, warum die in den Jahren 1985 und 1996 angeordnete Überprüfung der Kapitaldienstgrenze nicht im Aufsichtswege auf ihre weisungsgemäße Durchführung überwacht worden sei. Nunmehr sei umso dringender geboten, die seinerzeit beabsichtigte Überprüfung der Darlehensfälle - zunächst beschränkt auf die Förderperiode 1961 bis 1968 - umgehend nachzuholen. Nach Abschluss dieser Aktion müsse der übrige Darlehensbestand – zeitlich gestaffelt in Abhängigkeit zu der Höhe der Tilgung bzw. der Restlaufzeit der Darlehen – gleichermaßen überprüft werden. In Bezug auf die Darlehen der Förderperiode 1969 bis 1971 sei zuvor eine Bestandsaufnahme durch das Bankinstitut erforderlich, weil die Ämter für Agrarordnung bisher insofern über keine Bestandslisten verfügten.

22.4 Zwischenergebnis

Das Ministerium hat in seiner Antwort vom 22.01.2001 dem LRH die ersten Ergebnisse der von ihm landesweit veranlassten Überprüfung mitgeteilt. Danach haben die Ämter für Agrarordnung bis zum Jahresende 2000 350 Darlehensfälle aus der Förderperiode 1961 bis 1968 überprüft. In 237 dieser Fälle, in denen dem Landeshaushalt bisher jährlich 105.344 DM als Tilgung zugeflossen sind, werden nach Neufestsetzung der Kapitaldienstgrenze nunmehr jährlich 363.482 DM – also mehr als das Dreifache – zur Rückzahlung der Darlehenssumme geleistet werden. Voll- und Sondertilgungen als einmalige Einnahme des Landes in Höhe von 251.225 DM kommen hinzu. Wie das Ministerium mitgeteilt hat, werden die Ämter ihre Prüfungen fortsetzen, nachdem ihnen inzwischen auch für die Darlehen der Förderperiode 1969 bis 1972 Bestandslisten vorliegen.

Das Prüfungsverfahren des LRH dauert an, der Schriftwechsel mit dem Ministerium wird fortgesetzt. Bis jetzt haben sich für den Landeshaushalt auf Grund der Prüfung zusätzliche Einnahmen in Höhe von rd.

742.000 DM ergeben, davon 334.000 DM jährlich fortdauernd bis zur Volltilgung der Darlehen. Vor dem Prüfungsverfahren des LRH entfielen auf die bislang geprüfte Förderperiode 1961 bis 1968 Darlehenstilgungen von jährlich rd. 927.000 DM. Nunmehr werden dem Land zur Tilgung dieser Darlehen jährliche Einnahmen von rd. 1,37 Mio. DM (+ rd. 47,8 v. H.) zufließen, bis das Restkapital von rd. 28,7 Mio. DM zurückgezahlt ist.

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit (Epl. 11, früher Epl. 07)

23 Förderung von Investitionskosten für die Errichtung eines Krankenhauses

Beim Neubau eines Krankenhauses haben eine Bezirksregierung und ein Krankenhausträger gegen die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Hierdurch sind erhebliche Mehrkosten entstanden.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat bei der Bewilligungsbehörde, einer Bezirksregierung (BR), und bei einem Krankenhausträger (Zuwendungsempfänger = ZE) die Verwendung von Fördermitteln geprüft, die das Land im Rahmen der Krankenhausförderung für den Neubau eines Ersatzbettenhauses gewährt hatte.

Dem Bauvorhaben hatte das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium mit der Maßgabe zugestimmt, dass zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung eine sparsame Bauweise zwingend notwendig sei. Nur die nach den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit günstigste Lösung sollte vorgesehen werden. Nicht zwingend erforderlichen Ausbauwünschen des ZE sollte durch die BR konsequent entgegengewirkt werden. Dem ZE waren im Bewilligungsbescheid entsprechende Auflagen über die Durchführung der Maßnahme gemacht worden.

Die Prüfung ergab schwer wiegende Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Ausführung der Baumaßnahme. Diese Verstöße sind sowohl der BR als auch dem ZE zuzurechnen. Beispielhaft seien die folgenden Feststellungen wiedergegeben:

23.1 Materialauswahl

Ausgeschrieben, beauftragt und abgerechnet wurde für die Dachdeckung und für die Mauerabdeckungen des Bettenhauses Kupfermaterial, bei dem die im Laufe der Jahre einsetzende grünliche Schutzschicht (Patina) von Beginn an durch entsprechende Vorbehandlung bereits vorhanden ist. Die Verwendung eines solchen Materials war aus technischen Gründen nicht erforderlich, zumal bei der Verwendung des preiswerteren normalen Kupfers der Patina-Effekt im Lauf der Zeit ohnehin entsteht. Der Einsatz des Materials stellt eine Abweichung von den Antrags- und Bewilligungsunterlagen dar.

Die zu äußerster Kostendisziplin und sparsamer Bauausführung verpflichtenden Auflagen und Weisungen des Ministeriums waren der BR und dem ZE bekannt. Trotzdem hat die BR der Materialauswahl des ZE zugestimmt.

Die Nichtbeachtung der Weisungen des Ministeriums durch die BR hat zu vermeidbaren Mehrkosten in Höhe von mindestens 145.000 DM geführt.

23.2 Konstruktion der Dachentwässerung

Bei dem Ersatzbettenneubau wurde eine innen liegende, begehbare Rinne mit einer Breite von 90 cm ausgeführt. Die Rinnenkonstruktion setzt sich zusammen aus Kupfer-Sicherheitsrinne, Schweißbahn und nochmaliger Kupfer-Rinne. Weiter bedingt diese Konstruktion eine umlaufende Kupfer-Mauerabdeckung, zusätzliche Einläufe, die ins Innere des Gebäudes führen, Überläufe und Sicherheitsüberläufe.

Die Konstruktion für die Dachentwässerung stellt nach Auffassung des RPA eine sehr aufwändige und teure Ausführung dar. So musste der gesamte Dachstuhl im Fuß- und im Kehlenbereich sehr aufwändig abgefangen werden. Fachliche Gründe für eine innen liegende Rinne dieser Dimension sind nicht gegeben. Eine Angleichung an vorhandene, wesentlich sparsamere Rinnenkonstruktionen des Krankenhauses wäre richtig, empfehlenswert und wesentlich wirtschaftlicher gewesen. Die Wahl der Konstruktion hat Mehrkosten in einer Größenordnung von 100.000 DM verursacht.

Die BR erklärte, die Lösung sei seinerzeit mit ihr abgestimmt worden und auch in dem genehmigten Förderantrag enthalten gewesen. Dabei habe man auch bedacht, dass für die Reinigung einer außen liegenden Rinne spätestens nach zwei Jahren ein Gerüst hätte aufgebaut werden müssen, was angesichts der damit verbundenen Folgekosten für den Bauherrn unwirtschaftlich gewesen wäre. Zudem seien innen liegende Rinnen im Bereich der Giebelkonstruktionen vorzuziehen, da sich Sturzwasser bilden könne, das über eine Außenrinne an der Fassade herunter laufe. Im Übrigen hält die BR Mehrkosten in Höhe von allenfalls 60.000 DM für gegeben.

Das RPA bleibt bei seiner Auffassung. Innen liegende Rinnen sind durchweg reparaturanfälliger als an der Außenwand angebrachte Rinnen. Bei Verstopfungen der Abläufe kann das Wasser im Winter gefrieren, wodurch die seitlichen Rinnenwände erheblichen Spannungen ausgesetzt werden, die bis zum Reißen der verbindenden Lötstellen führen können. Die erfahrungsgemäß zu erwartenden Reparaturen werden zu erheblichen Folgekosten führen.

Bei Beachtung der förderrechtlichen Auflagen hätte solch eine aufwändige Konstruktion für die Dachentwässerung durch die BR nicht genehmigt werden dürfen.

23.3 Änderung der Durchgangshöhe im Dachgeschoss

Nach den Antrags- und Bewilligungsunterlagen sollten im Dachgeschoss die "zentralen Anlagen für Lüftung und Klimatisierung" untergebracht werden. Als Durchgangshöhe für das Geschoss waren 2,03 m vorgesehen.

Durch eine vom ZE vorgenommene Anhebung der Durchgangshöhe im Dachgeschoss mussten die Stahlbetonrahmen in verschiedenen Achsen höhenmäßig angepasst werden.

Hierdurch entstanden erhebliche Mehrkosten u. a. bei den Mauerarbeiten, Beton- und Stahlbetonarbeiten sowie den Zimmer- und Holzbauarbeiten. Die genauen Mehrkosten dieser Änderungen stehen noch nicht fest. Jedoch hat allein der Prüferingenieur dem ZE für seine zusätzliche Prüftätigkeit Mehrkosten i. H. v. rd. 70.000 DM in Rechnung gestellt.

Nach Angaben der BR war ihr die Änderung der Dachbaukonstruktion nicht bekannt.

23.4 Schlussfolgerung

Der LRH schließt sich der Auffassung des RPA an. Die entstandenen Mehrkosten sind nicht förderungsfähig und müssen daher zurückgefordert werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

24 Zuwendungen zur Förderung von Bildungsmaßnahmen, zur Beschäftigung von Fachkräften und zur Förderung von Planungs- und Leitungsaufgaben an Jugendverbände

Der Landesrechnungshof hat bei einer umfassenden Prüfung der Förderung von Jugendbildungsmaßnahmen der im Landesjugendring zusammengeschlossenen Jugendverbände festgestellt, dass die Verbände mangels klarer und abgrenzbarer Fördertatbestände und wegen Fehlens zielgerichteter Kontrollen Landesmittel vielfach ohne Beachtung der Fördervoraussetzungen verwendet oder weitergeleitet haben. Außerdem wurden in erheblichem Umfang Belege, insbesondere Teilnehmerlisten, verfälscht oder falsch abgerechnet, um Landesmittel zu erhalten. Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, das derzeit sehr aufwendige Förderverfahren zu vereinfachen.

Der LRH NRW hat in den Jahren 1998 und 1999 die Gewährung von Zuwendungen

- zur Förderung von Bildungsmaßnahmen der auf Landesebene anerkannten Jugendverbände (Position I 2 des Landesjugendplans),
- zur Förderung der Beschäftigung von Fachkräften der Bildungsarbeit in der außerschulischen Jugendarbeit (Position I 8 des Landesjugendplans) und
- zur Förderung der Planungs- und Leitungsaufgaben der auf Landesebene anerkannten Jugendverbände (Position VI 2 des Landesjugendplans)

auf der Grundlage der Förderfälle des Jahres 1996 bei dem Ministerium und den beiden Landschaftsverbänden (LVn) geprüft. Er hat dazu auch bei acht von etwa 50 Jugendorganisationen als Zuwendungsempfängern und vielen Untergliederungen oder Mitgliedsorganisationen örtliche Erhebungen angestellt.

24.1 Überblick

Die Kinder- und Jugendpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil der Landespolitik. Zentrales Instrument für diese Förderung ist der Landesjugendplan. Die Mittel wurden bis Ende 1998 auf der Grundlage der Richtlinien zum Landesjugendplan - Teil Jugendarbeit - vom 28.04.1983 (SMBl. NRW. 21631) und nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans bewilligt. Mit Wirkung vom 01.01.1999 sind neue Richtlinien in Kraft getreten.

Die im Landesjugendring zusammengeschlossenen Jugendverbände sind neben den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe die bedeutendsten Träger der Jugendarbeit. Die Verbände vermitteln ihren Mitgliedern und Dritten in Seminaren, Kursen, Lehrgängen und Einzelveranstaltungen ein breitgefächertes Angebot.

Im Jahre 1996 standen insgesamt Fördermittel von 41.077.318 DM zur Verfügung. Davon hat der LRH in seine Prüfung ein Volumen von 24.563.693 DM einbezogen. Die Verteilung dieser Fördermittel auf die 8 geprüften Verbände ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Verband	Pos. I 2 (DM)	Pos. I 8 (DM)	Pos. VI 2 (DM)	Gesamt 1996 (DM)
1	157.800	303.120	137.800	598.720
2	60.500	87.000	101.400	248.900
3	60.500	0	81.000	141.500
4	80.000	0	50.000	130.000
5	300.000	418.740	158.900	877.640
6	5.145.600	3.288.288	654.700	9.088.588
7	3.859.500	3.715.600	774.200	8.349.300
8	1.943.900	2.672.145	513.000	5.129.045
Fördermittel an geprüfte Verbände	11.607.800	10.484.893	2.471.000	24.563.693

24.2 Verfahrensablauf

Der LRH hat seine Untersuchung stichprobenweise auf acht Verbände unterschiedlicher Ausrichtung und Größe bezogen und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die sachliche und inhaltliche Prüfung der Bildungsmaßnahmen gelegt, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die Verbände ihren eigenen Ansprüchen gerecht geworden sind und die Landesmittel zweckentsprechend eingesetzt wurden. Dabei sah sich der LRH zu umfangreichen Erhebungen vor Ort veranlaßt, um gesicherte Erkenntnisse für eine Beurteilung dieses Bereiches des Landesjugendplans zu gewinnen und die zum 01.01.1999 anstehende Novellierung der Richtlinie zum Landesjugendplan sachgerecht begleiten zu können.

Den LVn sind entsprechend ihrer Zuständigkeit vier Einzelentscheidungen mit den Feststellungen für jeweils einen Verband zugegangen, deren Umfang wesentlich von der Größe des ausgewählten Verbandes und dessen Aktivitäten in diesem Förderbereich abhing. Die umfangreichsten Prüfungsmitteilungen gingen an den Landschaftsverband Rheinland (LVR). Insgesamt ergingen 2.180 Prüfungsmitteilungen. Davon betrafen 30 Prüfungsmitteilungen Grundsatzfragen der Förderung, 2.130 enthielten Einzelfeststellungen. In vielen Fällen hat der LRH die Bewilligungsbehör-

den aufgefordert zu prüfen, ob die Fördermittel einschließlich Zinsen zurückzufordern sind.

Außerdem sind die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mit den Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in einer zusammenfassenden Entscheidung vom 08.08.2000 an das Ministerium herangetragen worden.

Das Ministerium hat sich am 19.01.2001 in einer ersten Stellungnahme zur Entscheidung des LRH vorläufig geäußert, da ihm wegen des Umfangs der Feststellungen des LRH noch keine Stellungnahmen der beiden LVe zu allen Entscheidungen vorlagen. Nach Abschluß der Gesamtprüfungen durch die LVe soll eine umfassende Äußerung folgen. In seiner vorläufigen Stellungnahme führt das Ministerium aus, dass die gravierenden Prüfungsergebnisse weitere Bemühungen um eine ordnungsgemäße Verwendung der Landesmittel zur Folge haben würden. Die kontinuierlichen Gespräche mit den Verbänden hätten gezeigt, dass inzwischen eine höhere Sensibilität für die in Rede stehenden Hinweise entstanden sei. Die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen müsse in jedem Einzelfall noch geprüft werden. Nach dem Abschluss der Gesamtprüfungen werde eine endgültige Stellungnahme abgegeben.

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat Stellungnahmen zu den die Verbände 1 und 3 betreffenden Prüfungsentscheidungen vorgelegt, in denen er zum Ausdruck bringt, er lehne wegen einer anderen Auslegung des Projektbegriffs die Rückforderung von Zuwendungen ab und nehme die teilweise Nichtbeachtung der Fördervoraussetzungen hin.

Der LVR hat bisher alle Einzelförderfälle des Verbandes 5 überprüft und mitgeteilt, dass er von diesem etwa 220.000 DM zurückfordern werde. Für die Äußerungen zu den Entscheidungen betreffend die Verbände 6 bis 8 hat er Fristverlängerung bis zum 01.09.2001 erhalten.

24.3 Vergleichbare Prüfung im Jahre 1989

Der LRH hatte sich bereits in einer Entscheidung aus dem Jahre 1989 mit vergleichbaren Beanstandungen zur Bildungsarbeit an das Ministerium gewandt und die weitgehende thematische Gestaltungsfreiheit von Trägern der Bildungsveranstaltungen kritisiert, erhebliche Manipulationen festgestellt und zugleich angeregt die Weitergabe der Landesmittel neu zu regeln. Auch eine Änderung des Förderverfahrens mit einem Verzicht auf Teilnehmerlisten und die Hinwendung zu einer pauschalierten Förderung waren vorgeschlagen worden.

Diese Prüfungsfeststellungen waren auch Gegenstand des Jahresberichts des LRH über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 1988/89 (Beitrag Nr. 15, Seiten 71 – 74). Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

- „ 1. Der Ausschuß für Haushaltskontrolle sieht in der Untersuchung des Landesrechnungshofs einen weiteren Beitrag für eine sinnvolle Querschnittsprüfung innerhalb der Landesverwaltung.
2. Der Ausschuß hat zur Kenntnis genommen, daß das dem Beitrag des Jahresberichts zugrunde liegende Prüfungsverfahren zu generellen Sachfragen und in Einzelpunkten im Interesse einer sachgerechten Erledigung noch der weiteren Behandlung zwischen MAGS und Landesrechnungshof bedarf.
3. Der Ausschuß erwartet insoweit,
 - daß das derzeitige Förder- und Nachweisverfahren korrigiert wird und
 - daß hinsichtlich der bisherigen Weitergabepaxis von Landesmitteln bei Kooperationsveranstaltungen die Grenze zwischen unzulässiger und zulässiger Mittelweitergabe klar herausgearbeitet und gegenüber den Zuwendungsempfängern durchgesetzt wird.

4. Der Ausschuß ist mit der beabsichtigten Sachbehandlung im Bereich der thematischen Gestaltungsfreiheit einverstanden und erwartet vom MAGS eine ansonsten zügige Abwicklung des Prüfungsverfahrens.
5. Der Ausschuß bittet den MAGS um Unterrichtung über die durchgeführten Maßnahmen.“

Die hier berichteten Prüfungsfeststellungen des LRH zeigen, dass dieser Beschluss nicht umgesetzt worden ist.

24.4 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung des LRH

24.4.1 Weitergabe der Landesmittel

Einige der Verbände setzen sich aus vielen rechtlich selbständigen Untergliederungen und Mitgliedsorganisationen zusammen, die ihre finanziellen und personellen Angelegenheiten über eigene Haushalte und Konten abwickeln und ihre Bildungsprogramme selbständig gestalten und durchführen. Die Verbände fungieren dann als Zuwendungsempfänger und Abrechnungsverbund, d.h. sie beantragen selbst die Fördermittel des Landes, verteilen sie auf ihre Untergliederungen und weisen die zweckentsprechende Verwendung der Landesmittel gegenüber dem Land nach, nachdem sie die Einzelangaben der Untergliederungen über die Teilnehmertage, der Bildungsreferenten und der Ausgaben für Planung und Leitung summenmäßig zusammengeführt und in einem Gesamtverwendungsnachweis dokumentiert haben. Durch die Weitergabe der Fördermittel nehmen die Verbände gegenüber ihren Untergliederungen de facto die Funktion einer Bewilligungsbehörde wahr.

Nach den Feststellungen des LRH wurden die Träger aber den insoweit an sie zu stellenden Anforderungen bei weitem nicht gerecht. Es wurde nämlich oft nicht nach Nr. 13 VV zu § 44 LHO sichergestellt, dass den Untergliederungen die für den Zuwendungsempfänger maßgebenden Be-

stimmungen des Zuwendungsbescheides einschließlich der Nebenbestimmungen auferlegt wurden. Auch wurde kein formeller Teilverwendungsnachweis verlangt. Dementsprechend haben sich die Verbände vielfach auf die Angaben ihrer Untergliederungen verlassen und zahlungsbe gründende Belege oder Unterlagen nur selten angefordert.

Einige Unterorganisationen haben sich auch über vorliegende Regelungen zur Weitergabe hinweggesetzt und die Landesmittel mit Dritt- oder Eigenmitteln vermischt, so dass eine Zuordnung nach geförderten und nicht geförderten Maßnahmen nicht möglich war. Gleichwohl sind auch diese Maßnahmen dem Land gegenüber abgerechnet worden, konnten aber wegen der nicht geführten Nachweise vom LRH nicht geprüft werden.

Der LRH hat den geprüften Stellen hierzu vorgehalten, dass die mit dem bisher praktizierten Weitergabeverfahren erreichten Vorteile einer Minimierung des Verwaltungsaufwandes gegenüber den für das Land möglichen finanziellen Nachteilen abzuwägen seien. Alsdann sei darüber zu befinden, ob die privaten Träger über eine Neuregelung einschließlich einer förmlichen Beleihung in die Pflicht genommen werden sollten.

Das Ministerium hat eine Stellungnahme nach dem Vorliegen aller Äußerungen zugesagt und mitgeteilt, dass beide LVe zudem schon erklärt hätten, dass sie in Zukunft bei der Weitergabe von Mitteln die Bestimmungen des Bewilligungsbescheides auch den Dritten auferlegen würden. Eine Beleihung der Verbände sei zur Erreichung dieses Zieles nicht vorgesehen.

24.4.2 Zeitlich nicht zweckentsprechende Verwendung der Landesmittel

Restbeträge der Landesmittel für 1996 zu den Positionen I 2, I 8 und VI 2 des Landesjugendplans wurden teilweise erst nach der Vorlage der endgültigen Abrechnungen im Jahre 1997 an Untergliederungen und Mitgliedsorganisationen verschiedener Verbände ausgezahlt. In diesen Fällen

wurden die am Jahresende 1996 nicht verbrauchten Mittel (z. B. Rückflüsse durch zurückgezahlte Teilbeträge, nicht verwendete Restbeträge) nach einem jeweils verbandsinternen Schlüssel auf bereits durchgeführte und bezuschusste Maßnahmen umgelegt und erst im Jahre 1997 zur Auszahlung gebracht, um bei ausgefallenen Veranstaltungen oder einer geringeren Teilnehmerzahl nicht zur Rückzahlung an das Land verpflichtet zu sein. Dabei wurde billigend in Kauf genommen, dass die Mittel weder in den Büchern für 1996 nachgewiesen noch innerhalb des Bewilligungszeitraumes verbraucht werden konnten. Trotzdem wurde im Verwendungsnachweis des Verbandes bestätigt, dass die zweckentsprechende Verwendung der Mittel gegeben sei und die Angaben mit den Unterlagen und Belegen übereinstimmten.

Der LRH hat diese erheblichen Abweichungen zwischen dem tatsächlichen und dem im Verwendungsnachweis bestätigten Geschehensablauf beanstandet.

24.4.3 Förderung von Bildungsmaßnahmen (Position 1 2 des Landesjugendplans)

Die Verbände erhalten seit vielen Jahren Zuschüsse zur Durchführung ihrer Bildungsarbeit. Die Mittel werden als Projektförderung in Form der Festbetragsfinanzierung gewährt. Der Förderung im Jahre 1996 lagen je Tag und Teilnehmer für bestimmte Veranstaltungen bei einer Internatsveranstaltung Festbeträge von 45 DM, bei einer Tagesveranstaltung von 30 DM und bei einer Halbtagsveranstaltung von 15 DM zu Grunde. Der LRH hat bei der Zuordnung, Abgrenzung und Durchführung der Maßnahmen - hier insbesondere der Handhabung der Teilnehmerlisten - viele Fehler vorgefunden.

24.4.3.1 Verwendung der Festbeträge

Die in den Zuwendungsbescheiden ausgewiesenen Festbeträge sind unterschiedlich verwendet worden. Insbesondere die mitgliederstarken Verbände mit einem hohen Anteil an Untergliederungen oder Mitgliedsorganisationen betrachteten die Landesmittel als globale Verfügungsmittel, die sie zur Deckung der für Bildungsmaßnahmen entstandenen Gesamtausgaben nutzten. Die dazu angewandten Verfahren waren nahezu gleich. Zunächst wurde die Höhe der eigenen und fremden Mittel ermittelt. Dabei wurde von den geschätzten Ausgaben ein prozentualer Eigenanteil abgezogen. Die Höhe der zu erwartenden Landesmittel wurde dann der Untergliederung mit Abschlagsbescheiden mitgeteilt, in denen die Höhe der für Internats-, Tages- und Halbtagesveranstaltungen einzusetzenden Festbeträge teils verbindlich, teils unverbindlich festgelegt wurde. Diese Zuweisungen wurden vielfach als „Bewilligungen“ gedeutet. Die so ermittelten Festbeträge waren grundsätzlich niedriger als die in den Zuwendungsbescheiden des Landes vorgegebenen Beträge. Dies wurde von den Verbänden aus dem Haushaltsplan des Landes abgeleitet, in dem von

„...Zuschüssen für Veranstaltungen in Form von Teilnehmertagesätzen bis zu 45,- DM ...“ gesprochen wurde.

Für die Verbände führte diese Handhabung dazu, dass zahlenmäßig zwar mehr Veranstaltungen gefördert werden konnten, aber je Förderprojekt weniger Landesmittel eingesetzt wurden. Damit verbunden war zwangsläufig auch eine deutlich höhere Zahl an geförderten Teilnehmertagen. So konnten die Verbände in ihren Verwendungsnachweisen auch dokumentieren, dass erheblich mehr Landesmittel hätten beantragt werden müssen, um alle Veranstaltungen und damit Teilnehmertage mit den vom Land vorgegebenen Festbeträgen bezuschussen zu können.

Zur Erreichung dieses Zieles haben einige Verbände auch außergewöhnliche Lösungen gesucht und sachlich absurde Ergebnisse hingenommen: Ein Verband hat z. B. sechs Kurse lediglich mit Landesmitteln von insgesamt 6 DM bezuschusst und mit diesen Mitteln insgesamt 1.721 Teilnehmertage einer Internatsveranstaltung, 45 Teilnehmertage einer Tagesveranstaltung und 394 Teilnehmertage einer Halbtagesveranstaltung abgerechnet. Rechnerisch ergab dies einen Landesanteil von 0,0028 DM je Teilnehmertag.

Das Ministerium ist der Kritik des LRH an dieser Praxis beigetreten, hat aber argumentiert, dass durch diese Verfahrensweise wesentlich mehr Veranstaltungen in den Verwendungsnachweis aufgenommen wurden, als zum Nachweis der erhaltenen Landesmittel notwendig gewesen sei. Dieses Verfahren sei von den LVn aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit so akzeptiert worden. Trotzdem sei es nicht sinnvoll, lediglich aus rechnerischen Gründen einer Maßnahme Landesmittel zuzuordnen. Um den Missbräuchen vorzubeugen werde zu prüfen sein, ob in Zukunft weiterhin die einzelnen Teilnehmertage Gegenstand des geförderten Projektes seien oder ob die Mittel den Trägern pauschal zugeordnet werden könnten.

24.4.3.2 Zuordnung, Abgrenzung und Durchführung der Maßnahmen

Die Themen und die Programmgestaltung der Bildungsveranstaltungen wie auch die Abgrenzung zu anderen Maßnahmen der Verbände waren nicht immer nachvollziehbar. Da die Begriffe Aus- und Fortbildung mangels eindeutiger Erläuterungen in den Förderrichtlinien weit ausgelegt wurden, haben die Verbände auch Vorstands-, Ausschusssitzungen oder Fortbildungsveranstaltungen abgerechnet, bei denen sich die Verbandsgremien ausweislich der Tagesordnungen mit verbandspolitischen Fragen beschäftigten. Da Berichte über den Ablauf vieler Veranstaltungen nicht vorlagen, konnte oft nicht geklärt werden, ob abgerechnete Ausgaben dem Grunde und der Höhe nach tatsächlich entstanden und förderfähig waren.

24.4.3.3 Auslegung des Begriffs „Bildung“

Die vielfältigen Feststellungen haben deutlich gemacht, dass die Verbände den Bildungsbegriff sehr eigenmächtig auslegen und versuchen, fast ihre gesamten Aktivitäten als „Bildung“ zu deklarieren. Eine verbindliche Abgrenzung oder Auslegung ist jedenfalls bisher entweder bewußt nicht versucht worden oder nicht gelungen. Der LRH hat daher für die Zukunft klare Vorgaben für diese Abgrenzung erbeten, um überhaupt eine Abgrenzung zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Maßnahmen zu erreichen. Die Verbandsarbeit stellt häufig auch Bildungsarbeit dar, wenn z. B. Ziele und Vorstellungen des Verbandes vermittelt oder Mitglieder informiert und Meinungen geformt werden. Umgekehrt wirkt sich die Bildungsarbeit auch auf die allgemeine Verbandsarbeit aus.

Nach Auffassung des LRH dürften aber Tätigkeiten im Bereich der allgemeinen Verbandsarbeit, z. B. die Organisation des Verbandes (Arbeitskreise und Tagungen der Bildungsreferenten), die Planung des Arbeitsablaufes, die Vermittlung von ausschließlich den Verband betreffenden Informationen, Vorstands-, Ausschusssitzungen und Konferenzen nicht als

Bildungsveranstaltungen zuwendungsfähig sein, da ihr Schwerpunkt auf der Verbandsarbeit liegt.

Das Ministerium hat hierzu vorgetragen, dass die Praxis der Verbandsarbeit durch ein breites Verständnis von Erziehung und Bildung geprägt sei. Die vom LRH vermißte Abgrenzung und Auslegung des Bildungsbegriffs müsse daher mit den Rahmenbedingungen der Verbandsarbeit übereinstimmen, wenn auch eine scharfe Trennung zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Maßnahmen nicht immer zu erreichen sei. Auch ein erweiterter Bildungsbegriff dürfe jedenfalls nicht grenzenlos ausgelegt werden. Es müsse daher geprüft werden, ob es größerer Klarheit bei der Interpretation des Bildungsbegriffs bedürfe. Diese Aufgabe solle in den endgültigen Richtlinien gelöst werden.

24.4.3.4 Teilnehmerlisten

Der Nachweis der Einhaltung der Fördervoraussetzungen wird zur Zeit im wesentlichen über die Teilnehmerlisten geführt, deren Form und Inhalt vorgegeben worden ist. Die Muster sehen vor, dass neben allgemeinen Angaben zum Träger, zu Art und Dauer sowie zum Ort der Veranstaltung insbesondere Namen, Alter, Anschrift und eigenhändige Unterschrift des Teilnehmers Bestandteil dieser Listen sein müssen. Außerdem hat der verantwortliche Leiter durch seine Unterschrift zu bestätigen, dass die Maßnahme mit den in der Liste genannten Personen durchgeführt wurde. Die Verbände haben sich vielfach nicht an die Vorgaben gehalten und eigene Listen verwandt.

Der LRH hat bei der Führung der Teilnehmerlisten schwer wiegende Fehler bis hin zu verfälschenden Manipulationen festgestellt. Die Teilnehmerlisten sind immer wieder in erheblichem Umfang verändert, verfälscht, bewusst lückenhaft ausgefüllt oder mit falschen Angaben versehen worden.

Folgende Beispiele verdeutlichen das Ausmaß dieser Fehler und Manipulationen:

- Die angegebenen persönlichen Daten der Teilnehmer waren vielfach falsch. Z. B. wurden die selben Personen auf verschiedenen Listen mit erheblich voneinander abweichenden Altersangaben benannt.
- Derselbe Teilnehmer wurde in einer Liste zweimal oder in mehreren Listen zeitgleicher, zum Teil auch räumlich getrennter Veranstaltungen aufgeführt.
- Teilnehmerlisten wurden verändert für andere Veranstaltungen verwendet.
- Die Listen waren hinsichtlich der notwendigen Daten und Themen unzureichend so ausgefüllt, dass eine Mehrfachverwendung möglich war.
- Veranstaltungen mit weniger als 7 Teilnehmern wurden abgerechnet, obwohl hierzu eine Ausnahmegenehmigung wegen Unterschreitens der Mindestteilnehmerzahl nicht vorlag.
- Es fehlten die Bestätigungen der verantwortlichen Leiter.

Nach diesem Ergebnis der Prüfung ist mit Hilfe von Teilnehmerlisten ein sachgerechter Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung nicht zu führen, da diese Listen der ihnen zugedachten Funktion der Dokumentation des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes nicht gerecht werden können. Der LRH hat daher dem Ministerium empfohlen zu prüfen, ob in Zukunft auf den Nachweis der Veranstaltungen durch Teilnehmerlisten verzichtet werden kann oder sogar muss, um die Verbände nicht länger zu unrichtigen oder gar verfälschenden Angaben zu verleiten und im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung übertriebene Anforderungen an die Nachweisführung zu vermeiden. Insbesondere sollte die zukünftige Förderung mittels Pauschalen als Alternative in Erwägung gezogen werden.

Der LRH hat weiter beanstandet, dass die LVe es weitgehend versäumt haben, die Verwendungsnachweise und die diesen beigefügten Veranstaltungslisten auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Sie haben zwar im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise für 1996 Unterlagen wie Teilnehmerlisten, Programme etc. angefordert, dennoch jedoch kaum Beanstandungen erhoben. Möglicherweise ist durch diese Bearbeitungsweise der LVe bei den Verbänden eine gewisse Sicherheit erzeugt worden, dass dieser Förderbereich ungeprüft und unbeanstandet bleibe. Der LRH vertritt dennoch die Auffassung, dass das Verhalten der Verbände möglicherweise nach Nr. 1.2 VV zu § 44 LHO den Förderausschluss wegen mangelnder ordnungsmäßiger Geschäftsführung zur Folge haben muss.

Das Ministerium hat bestätigt, dass die Teilnehmerlisten als Grundlage der Mittelzuweisung für die einzelne Bildungsmaßnahme dienen. Diese Listen seien daher sorgfältig zu führen und dürften nicht verändert, verfälscht, bewußt lückenhaft ausgefüllt oder mit falschen Angaben versehen werden. Die LVe hätten insbesondere die Beanstandungen im Umgang mit den Teilnehmerlisten zum Anlaß genommen, umfangreiche Nachprüfungen bei den großen Verbänden vorzunehmen. Jüngere ehrenamtliche Mitarbeiter würden zukünftig besser geschult. Über die notwendige Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen würden die LVe in eigener Zuständigkeit entscheiden. In einigen Fällen seien bereits personelle Konsequenzen, auch gegenüber Geschäftsführern, gezogen worden. Die Überlegungen zu weiteren Konsequenzen seien noch nicht abgeschlossen. Die Verbände würden zunächst angehört, um dann alle Prüfungserkenntnisse bei der Einführung endgültiger Richtlinien mit Wirkung vom 01.01.2002 an zu berücksichtigen.

24.4.3.5 Teilnehmerkreis

Die von einigen Verbänden praktizierte Einbeziehung der Leiter, Referenten und Honorarempfänger in den förderfähigen Teilnehmerkreis war unzulässig.

Das Ministerium stimmte dieser Feststellung hinsichtlich der hauptberuflichen Bildungsreferenten ausdrücklich zu, behielt sich aber Ausnahmen im Einzelfall vor.

24.4.3.6 Kooperationsmaßnahmen

Bei Kooperationsmaßnahmen verschiedener Träger sollte dem geförderten Verband ein maßgeblicher Einfluss auf den Ablauf und die Durchführung der Maßnahme zukommen. Er sollte daher als verantwortlicher Veranstalter fungieren und im Interesse des Nachweises der Verwendung der zugeflossenen Landesmittel eine ordnungsmäßige Abrechnung sicherstellen. Deshalb darf sich sein Beitrag nicht nur auf die Kostenübernahme erstrecken.

Das Ministerium ist diesen Überlegungen gefolgt und hat die LVe um Beachtung gebeten.

24.4.3.7 Prüfungs- und Erhebungsrechte des LRH

Ein Bildungsträger hat den LRH massiv bei seinen Erhebungen behindert, indem er die Vorlage von Unterlagen - möglicherweise zur Verhinderung der Aufdeckung von Falschabrechnungen - verweigerte. Die schließlich doch erlaubte Einsichtnahme in Unterlagen ergab erhebliche Beanstandungen.

Das Ministerium hat hierzu bereits bestätigt, dass die Prüfungsrechte des LRH zu einer wirksamen Finanz- und Verwendungskontrolle nicht beschnitten werden dürften und der LVR die Sache beim Träger verfolgen werde.

24.4.4 Beschäftigung von Fachkräften (Position I 8 des Landesjugendplans)

Für 1996 hat das Land insgesamt 293,5 Stellen für hauptberufliche Bildungsreferenten gefördert, hauptsächlich in den Bereichen der politischen, sozialen, kulturellen arbeitsweltbezogenen und sportlichen Jugendarbeit. Diese Mitarbeiter sollten auf Landesebene und im regionalen Bereich Bildungs- und Sportveranstaltungen für junge Menschen und Multiplikatoren in der Jugendarbeit planen, vorbereiten und begleiten. Zudem sollten ehrenamtliche und nebenberufliche Mitarbeiter bei der Durchführung von Veranstaltungen unterstützt, beraten und betreut werden.

Die Zuwendung wurde in der Form der Festbetragsfinanzierung mit differenzierten Jahresförderbeträgen gewährt. Die Förderhöhe wurde jährlich auf der Grundlage eines Förderanteils von 85 v.H. der fiktiven Bruttovergütung entsprechend den Ausbildungsvoraussetzungen, der Tätigkeitsmerkmale der Fachkräfte und der Altersgruppe durch das Ministerium festgesetzt.

Nach dem Ergebnis der Prüfung ist der vom Ministerium durch die Finanzierungsart der Festbetragsfinanzierung gewünschte Einsparungs- und Vereinfachungseffekt nicht erreicht worden, da das praktizierte Verfahren eher einer Anteilfinanzierung entspricht: Den Verbänden sind nämlich von den LVn auf der Grundlage von 13 Monatspauschalen zu je 5.000 DM zunächst Zuwendungsteilbeträge von 65.000 DM je Fachkraftstelle bewilligt worden. Im Laufe des Jahres wurden dem Ministerium über die LVe Bedarfsmeldungen zum tatsächlichen Förderungsbedarf, zur Zahl der Fachkräfte, zur fiktiven Eingruppierung und zur förderungsfähigen Beschäftigungszeit vorgelegt. Erst danach setzte das Ministerium nach den genannten Kriterien differenzierte Jahresförderungsbeträge fest. Da der tatsächliche Mittelbedarf auf Grund dessen höher war, zog das Ministerium auch noch Mittel aus anderen Positionen des Landesjugendplans zur Gewährung der vollen Förderung heran. Erst danach legten die LVe die „Jahresfestbeträge“ ihren Schlussbewilligungen in Form von Gesamtzuwendungsbescheiden zu Grunde.

Der LRH regte wegen des unvergleichlich hohen Verwaltungsaufwandes an, ein geeigneteres Verfahren einzuführen. Weiter stellte der LRH fest, dass etliche Bildungsreferenten Verwaltungs- und Geschäftsführertätigkeiten des jeweiligen Verbandes wahrgenommen haben, die LVe im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise kaum Unterlagen beigezogen, Einzelvoraussetzungen geprüft und Sachberichte ausgewertet haben. Er hat daher vorgeschlagen, die Grundsätze für die Förderung dieses Förderbereiches zu überdenken, neu festzulegen und eine effektive Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen.

Nach Ansicht des Ministeriums ist bereits durch die Reform des Landesjugendplans zum 01.01.1999 eine sichere Grundlage für eine Festbetragsfinanzierung nach §§ 23, 44 LHO erreicht worden, da die Verbände nunmehr eine globale Mittelzuweisung für die Finanzierung ihrer Bildungsreferenten erhielten.

Der Kritik der unsachgemäßen Prüfung der Verwendungsnachweise widersprechen die geprüften Stellen, da die vom LRH gezogenen Abgrenzungen der verschiedenen Bildungsinhalte zu eng seien und auch hier ein weit gestreuter Bildungsbegriff mit Gestaltungsspielräumen gelten müsse.

24.4.5 Förderung von Planungs- und Leitungsaufgaben (Position VI 2 des Landesjugendplans)

Entgegen der hier vom Land vorgegebenen projektbezogenen Anteilfinanzierung von 70 v.H. der als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben wird tatsächlich seit Jahren eine institutionelle Förderung praktiziert. Zudem ergaben sich auch in diesem Bereich die schon dargestellten Fehler und Mängel: eine unzulängliche Prüfung der Verwendungsnachweise fast ohne Hinzuziehen von Unterlagen oder Belegen und erheblicher Verwaltungsaufwand bei der Abwicklung der Förderverfahren, Das Ministerium hat diesen Anregungen schon Rechnung getragen und die Festbetragsfinanzierung eingeführt.

24.5 Fehlendes Einvernehmen des LRH zu einer neuen Einzelförderrichtlinie

Zu dem vom Ministerium am 01.10.1998 übersandten Entwurf von neuen Vorläufigen Richtlinien zum Landesjugendplan hat der LRH mit der Entscheidung vom 22.12.1998 das erbetene Einvernehmen nach § 44 LHO zu Teilbereichen erteilt, aber unter Hinweis auf das hier dargestellte laufende Prüfungsverfahren sein Einvernehmen zur Einzelförderrichtlinie B. I. (Angebote der Kinder- und Jugendarbeit durch Jugendverbände) ausgenommen und sich vorbehalten hierzu nach Abschluss der Erhebungen Stellung zu nehmen. Das Ministerium hat aber dessen ungeachtet die Richtlinien vollständig zum 01.01.1999 in Kraft gesetzt. Zudem hat es im

Laufe des Jahres 1999 eine wichtige Änderung durch ein neues Bescheidmuster eingeführt, wiederum ohne vorher das Einvernehmen des LRH einzuholen. Dieser inhaltlichen Regelung hat der LRH mit einer Entscheidung vom 08.11.1999 ausdrücklich widersprochen.

24.6 Vorschläge zur Änderung dieser Förderrichtlinie

Die Prüfungsfeststellungen des LRH und die bei den Gesprächen mit den Verbänden gewonnenen Erfahrungen lassen erkennen, dass das durch die neuen Richtlinien nur unwesentlich veränderte Verfahren überdacht werden sollte, damit die Einzelfalldarstellung und die viel zu aufwendige und umfangreiche Belegführung entfallen können. Nur die Pauschalierung der Mittel ohne die Berechnung und Darstellung der vielfältigen Einzelfördertatbestände mit ihren Einzelbelegen und Teilnehmerlisten führt zu einem geringeren Verwaltungsaufwand und zu praktikierbaren Lösungen, bei denen den Verbänden auch jeder Anreiz zu Falschabrechnungen genommen wird.

Diese das Verfahren erheblich vereinfachende Lösung lässt sich mit der vom LRH vorgeschlagenen strikten Einhaltung echter Festbeträge erreichen und trägt zur Vermeidung der schon bei der früheren Prüfung und jetzt erneut festgestellten erheblichen Fehler und Manipulationen bei. Auch aus diesen Gründen hat der LRH in seiner Prüfungsentscheidung das Einvernehmen zur Förderrichtlinie endgültig verweigert.

Das Ministerium hat erklärt, dass die in Kraft getretenen Regelungen das notwendige Einvernehmen zum Verwendungsnachweis nicht berührten. Außerdem wäre die gewünschte Reform des Landesjugendplans bei einer Beachtung der Anregungen des LRH verzögert worden. Die gesamte Förderung werde aber zur Zeit erneut unter Einbeziehung der Verbände und der LVe überarbeitet.

24.7 Weiteres Vorgehen

Der LRH erwartet im Rahmen der Aufklärung und Überprüfung der Einzel-sachverhalte die Stellungnahmen der LVe zu den Prüfungsentscheidungen über die Verbände 2, 4 und 6 – 8. Das Ministerium wird sich dann zusammenfassend äußern und die unterschiedlichen Auffassungen der beiden LVe zum Projektbegriff und damit zu Rückforderungstatbeständen auszuräumen haben, damit die Entscheidungen des LRH landeseinheitlich ausgewertet werden.

Das Verfahren wird dementsprechend weiterverfolgt.

Finanzministerium (Epl. 12)

25 Prüfung des Projekts FISCUS

Der Landesrechnungshof hat das Projekt FISCUS (Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem) in organisatorischer, technischer und fachlicher Hinsicht geprüft und dabei festgestellt, dass der Versuch, in einem Projekt föderal die gesamte Software der Landesfinanzverwaltungen neu zu entwickeln, aufgrund seiner unzureichenden Konzeption bisher zu keinen Ergebnissen geführt hat.

Die von der Finanzministerkonferenz am 26.10.2000 beschlossene FISCUS GmbH, welche zentral Software entwickeln soll, beseitigt nur einen Teil der Projektdefizite. Die Zielerreichung bleibt auch auf diesem Wege stark risikobehaftet.

Der LRH hat das Projekt FISCUS seit 1999 geprüft und seine Feststellungen am 07.02.2001 an das Finanzministerium herangetragen.

25.1 Ausgangslage

25.1.1 Projektentwicklung

Die Steuerverwaltungen der Länder setzen im Besteuerungsverfahren seit Jahren selbstentwickelte unterschiedliche Programme ein. Bei der Automatisierung der Aufgaben der Steuerverwaltung arbeiten die Länder und der Bund seit Jahrzehnten zusammen. Zur Koordination und gegenseitigen Information wurde für jeweils 5 Jahre ein Rahmenplan für die Weiterentwicklung des Automationseinsatzes in den Steuerverwaltungen der Länder erstellt.

Die Referatsleiter Automation (Steuerverwaltung) der Finanzministerien des Bundes und der Länder stellten im Oktober 1989 übereinstimmend fest, dass die gestiegenen und ständig weiter steigenden Anforderungen an Automationslösungen auf der Basis der bestehenden Programme und mit den zur Verfügung stehenden Programmierkapazitäten nicht befriedigt werden könnten. Dieser Anwendungstau sowie die kaum zur Verfügung stehenden automatisierten Werkzeuge zur Pflege der bestehenden Software (CASE-Tools) führten zu einer "Krise der Softwareentwicklung". Es wurde daher beschlossen, eine Verfahrenskonzeption zu entwickeln, nach der auch künftige Anforderungen an die Automation mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden könnten. Die Sitzungsteilnehmer hielten es für erforderlich, insbesondere ein einheitliches Datenmodell und einheitliche Entwicklungswerkzeuge festzulegen, um so die arbeitsteilige Entwicklung zu erleichtern.

Auf der nächsten turnusmäßigen Sitzung beschlossen die Referatsleiter Automation (Steuerverwaltung): „Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bund erfolgt durch Fortsetzung des Erfahrungs- und Informationsaustausches auf allen Ebenen. Dabei sind bundeseinheitlich eine auf allen Rechnerebenen einsetzbare Datenbank-Software und eine einheitliche Entwicklungsumgebung zu verwenden. Ziel dieser Maßnahmen ist, das bisherige, konzeptionell aus den 60er Jahren stammende Programmsystem zu erneuern. Anders sind die qualitativ und quantitativ ständig steigenden Anforderungen nicht mehr zu bewältigen.“ Mit Hilfe von Datenbanken sollten der Aufwand für die Datenhaltung reduziert und die gestiegene Nachfrage nach besseren Auswertungsmöglichkeiten befriedigt werden. Dieser Beschluss kann als Geburtsstunde des Projekts FISCUS angesehen werden.

In der Folgezeit wurden mehrere Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingesetzt, die organisatorische, technische und fachliche Analysen durchzuführen hatten. Die organisatorischen Analysen führten 1995 zu einem Verwaltungsabkommen und sind Grundlage des projektinternen Aufbaus. Aus technischer Sicht kam man zu dem Ergebnis, dass es möglich sei, an Stel-

le einzelner Teilbereiche, wie z. B. Datenbanken, gleich komplett neue Verfahren auf dem modernsten Stand der Technik zu entwickeln. Dies führte in der Konsequenz zu mehreren Umbrüchen während der Projektlaufzeit, z. B. dem Umstieg von einer funktional-strukturierten zu einer objekt-orientierten Programmierung sowie der Umstellung auf Komponententechnologie. Die umfangreichen fachlichen Analysen mündeten in dem Ziel, alle automatisierbaren Geschäftsvorfälle zum Gegenstand der Neuentwicklung zu machen. Sie konnten in vielen Bereichen wegen der eingeschränkten Kapazitäten nicht verwertet werden bzw. bewirkten wegen ihres theoretischen Ansatzes der ganzheitlichen Betrachtung einer Person für alle ihre Beziehungen zur Steuerverwaltung, der so genannten Ganzheitlichkeit des Steuerpflichtigen, erheblichen weiteren Aufwand.

Die Referatsleiter Automation (Steuerverwaltung) haben vielfältige Probleme und Risiken in der Umsetzung der Arbeitsgruppenergebnisse gesehen, sich aber trotzdem für die Vorgehensweise der Neuerstellung eines gesamten Programmsystems entschieden.

Das Projekt FISCUS als gemeinschaftliches Vorhaben der 16 Länder und des Bundes wurde durch ein am 17. Mai 1995 in Kraft getretenes Verwaltungsabkommen beschlossen. Dieses Abkommen regelt die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Neuentwicklung der Automationsunterstützung im Besteuerungsverfahren regelt. Darin ist festgelegt, dass sich die Programme auf der Basis neuer Techniken und eines einheitlichen Datenmodells inhaltlich an seinerzeitigen und künftigen Anforderungen ausrichten und grds. einheitlich in allen Ländern eingesetzt werden sollen. Weiterhin ist eine bundeseinheitliche, unter Berücksichtigung unabweisbarer Besonderheiten für einzelne Länder, arbeitsteilige Entwicklung und Fortführung der Programme vorgesehen. Die Kosten des Projekts werden auf der Basis des Königsteiner Schlüssels verteilt.

Das Verwaltungsabkommen regelt zudem die wesentlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Organisation und Finanzierung bzw. Verteilung der Kosten von FISCUS. Es sieht vor, dass die Referatsleiter Automation (Steuerverwaltung) in allen Grundsatzangelegenheiten der Zusammenar-

beit beschließen. Jedes Land und der Bund haben jeweils eine Stimme, Entscheidungen werden mit Mehrheit getroffen. Eine nachgeordnete Assistenzgruppe (ASS) bereitete die Entscheidungen der Referatsleiter Automation (Steuerverwaltung) vor und sollte darüber hinaus abschließend über nicht strategische Fragen der Technologie und Fachlichkeit, über Haushaltsmittel- und Personalressourcenverwendungen sowie über Werkzeuge und Regelwerke für die Softwareentwicklung entscheiden. Eine Koordinierungsstelle für die Neukonzeption der Automation in der Steuerverwaltung (KAS) war mit einer "Kopfstelle" beim BMF (Aussenstelle Bonn), im übrigen beim Bundesamt für Finanzen eingerichtet. Sie sollte die Aufgabenerledigung im Projekt steuern, koordinieren und überwachen. Außerdem bereitete sie Entscheidungen der Referatsleiter Automation (Steuer) bzw. der ASS vor.

Zu den weiteren Aufgaben der KAS gehörten u. a. die Führung der Projektdokumentation, die Öffentlichkeitsarbeit (jährliche Projektberichte, Internetauftritt), Wahrnehmung von Firmen-, Verwaltungs-, und Verbandskontakten, Kostenmanagement sowie die Organisation des Schulungsangebotes.

Jedem Vertragspartner ist die Möglichkeit eingeräumt, das Abkommen nach Ablauf des Jahres 2003 unter Einhaltung einer Frist von mindestens zwölf Monaten zum Ende eines Kalenderjahres zu kündigen. Dieser Termin wurde gewählt, weil nach den damaligen Zeitplanungen alle FISCUS-Produkte spätestens Ende 2003 fertig sein sollten.

25.1.2 Bisherige FISCUS-Ergebnisse

Es ist bis heute nicht gelungen, auf Basis der gewählten Technik entwickelte Software in den Finanzämtern einzusetzen.

Zwar existieren Produkte, die als FISCUS-Entwicklung gekennzeichnet sind; diese setzen aber entweder eine andere als die im Projekt verwendete Technik ein oder befinden sich lediglich auf einzelnen Rechnern im Probetrieb. So basiert das als Pilotprojekt definierte Verfahren Vollstreckung auf einer funktional-strukturierten Analyse und weicht in seiner technischen Konzeption von der FISCUS-Software-Architektur ab. Außerdem handelt es sich hier nicht um eine auf verschiedene Standorte verteilte Softwareentwicklung i.S.v. FISCUS, sondern um eine Entwicklung von NRW für alle Bundesländer, die das Programm einsetzen möchten.

Insbesondere die beiden für die Erprobung der FISCUS-Technologie ausgewählten Pilotprojekte (Grunderwerbsteuer, Bußgeld- und Strafsachen) stehen derzeit an einem Scheideweg. Einerseits sind die Entwicklungen für diese Produkte mit einer Technologie vorgenommen worden, die innerhalb von FISCUS bereits als veraltet eingestuft ist und für weitere Entwicklungen nicht mehr genutzt werden soll. Außerdem haben diese Produkte deutlich an Priorität verloren, da aufgrund jüngerer Projektentscheidungen der Kernbereich der Finanzverwaltung (Veranlagung der Ertragsteuern) Vorrang erhalten hat. Andererseits sind die Pilotprojekte die einzige Möglichkeit, innerhalb einer überschaubaren Frist überhaupt lauffähige Produkte mit FISCUS-Software-Architektur zu erstellen und damit die Bedenken gegen die prinzipielle Gangbarkeit des eingeschlagenen Weges zu verringern.

Festzuhalten ist, dass FISCUS mehr als 10 Jahre nach seiner Initiierung noch keine Ergebnisse im Sinne der seinerzeitigen Zieldefinition vorweisen kann.

25.1.3 Aktuelle Entwicklung

Aufgrund des unbefriedigenden Projektstandes haben die Finanzminister(innen) der Länder auf der Finanzministerkonferenz am 29.06.2000 im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen bei Enthaltung der Länder Bayern und Sachsen ihre Absicht erklärt, eine FISCUS-GmbH als Softwarefabrik für die Steuerverwaltung mit Sitz in Bonn zu gründen und das bisherige Projekt in die GmbH zu überführen. Die Überführung sollte von einer Arbeitsgruppe vorbereitet werden, die aus Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sowie der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen bestand. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, bis zur Finanzministerkonferenz am 26. Oktober 2000 die Umsetzung des Konzeptes in zeitlicher, inhaltlicher und finanzieller Sicht weiter zu konkretisieren.

Die Finanzministerkonferenz am 26.10.2000 führte bei der Beratung des Tagesordnungspunktes Neukonzeption des automatisierten Besteuerungsverfahrens (Projekt FISCUS) u. a. zu folgenden Ergebnissen:

Die Finanzminister(innen) der Länder und der Bundesminister der Finanzen

1. beschließen die Gründung der FISCUS GmbH zum 01. Januar 2001 mit folgenden Maßgaben:
 - Es ist zeitnah eine geeignete Geschäftsführung mit Erfahrung in vergleichbaren Projekten zu gewinnen;
 - der FISCUS GmbH ist aufzugeben, unverzüglich ein geeignetes Unternehmen aus dem Bereich der Informationsverarbeitung auszuwählen, mit dem zusammen das Projekt entwickelt wird und das in die Geschäftsführung integriert wird;
 - die FISCUS GmbH führt ein geeignetes Controlling-System ein;
 - die FISCUS GmbH beauftragt kurzfristig eine Unternehmensberatung mit der qualitätssichernden Projektbegleitung;
2. erklären ihre Bereitschaft, die für die gemeinschaftliche Softwareentwicklung durch die FISCUS GmbH notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen;

3. werden unverzüglich Mitglieder des Aufsichtsrats benennen - Staatssekretäre oder vergleichbare Ebene - (gesetzt: Bund, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, rollierend in alphabetischer Reihenfolge für eine zweijährige Amtszeit: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen);
4. erklären ihre Bereitschaft, geeignete Rahmenbedingungen für die Personalgewinnung zu schaffen und die FISCUS GmbH bei der Gewinnung geeigneten Personals zu unterstützen sowie auf Anforderung Fachpersonal zeitweise zur Verfügung zu stellen.

25.2 Feststellungen des LRH

25.2.1 Unproduktivität der föderalen Softwareentwicklung

Der LRH ist der Auffassung, die zunächst festgelegten Ziele der Änderungen bei der Datenhaltung hätten durchaus in einem überschaubaren Zeitraum realisiert werden können. Dagegen hat der Versuch, in einem Projekt föderal die gesamte Software der Landesfinanzverwaltungen neu zu entwickeln, aufgrund seiner unzureichenden Konzeption bisher zu keinen Ergebnissen geführt. Die Gründe dafür sind im Wesentlichen Defizite in der organisatorischen Abwicklung, technologische Fehlentscheidungen und mangelnde Berücksichtigung fachlicher Anforderungen.

25.2.1.1 Defizite in der organisatorischen Abwicklung

Der LRH hat in der organisatorischen Abwicklung von FISCUS schwerwiegende Defizite festgestellt. Unklar ist bereits, ob es sich um ein befristetes Projekt oder eine Daueraufgabe handelt. Hervorzuheben sind insbesondere Schwächen des Managements auf den Ebenen der föderalen Gremien Referatsleiter Automation (Steuer), der ASS sowie der KAS sowie die mangelnde Berücksichtigung der begrenzten Ressourcen der Steuerverwaltung.

25.2.1.1.1 Unpräzisierte Status

FISCUS wird als Projekt bezeichnet. Laut DIN 69901 ist ein Projekt „ein Vorhaben, das im Wesentlichen durch eine Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist“. Dabei sind die folgenden Bedingungen kennzeichnend für ein Projekt:

- die Zielvorgabe
- Begrenzung in zeitlicher, finanzieller und personeller Art
- abgrenzbares Einzelvorhaben gegenüber anderen Vorhaben
- eine projektspezifische Organisation.

Projekte sind demnach zeitlich begrenzte Vorhaben; sie sind abgeschlossen, sobald das Projektziel erreicht ist. Ziel eines Projektes ist es, das gewünschte Ergebnis mit den zugewiesenen Ressourcen wie Personal und Arbeitsmittel innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen wie Zeit und Budget zu erreichen. Dabei soll ein Projektmanagement die zielorientierte Abwicklung des Projektes sicherstellen.

FISCUS kann nach der o. g. Definition nicht als Projekt bezeichnet werden. Eine konkrete Zielvorgabe über die generelle Vorgabe, in allen Ländern eine einheitliche Softwareumgebung einzusetzen, existiert nicht. Vielmehr hat FISCUS zahlreiche Ziele immer wieder neu definiert ohne Prioritäten zu setzen. Das bedeutet jedoch letztlich, dass kein konkretes

Ziel verfolgt wurde. Tatsächlich konnten aufgrund der Vielfalt der definierten Ziele lediglich Kompromisse angestrebt werden.

Eine Begrenzung in zeitlicher, finanzieller und personeller Hinsicht ist nicht erkennbar. Mangels einer eindeutigen Zielvorgabe ist es unmöglich, eine ergebnisorientierte Projektplanung durchzuführen und damit beispielsweise realistische Termine zu setzen und die notwendigen Ressourcen einzuschätzen.

25.2.1.1.2 Management

Die Abwicklung eines Projektes erfordert ein Management, das die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln verbindet. Die Komplexität und föderale Organisation von FISCUS und der dadurch bedingte hohe Kommunikations- und Koordinationsaufwand verlangen ein straffes Projektmanagement. Nach den Feststellungen des LRH ist die bisher in FISCUS eingerichtete Organisation des Projektmanagements ungeeignet, den Anforderungen gerecht zu werden.

Die Projektplanung berücksichtigt nicht die Möglichkeit, dass das Projekt scheitern könnte. Es sind keine Kriterien festgelegt worden, wann das Vorhaben als gescheitert angesehen und konsequenterweise abgebrochen werden muss.

Bisher ist in FISCUS auch kein Risikomanagement als Aufgabe der Projektleitung installiert, wie es bei einem derart umfangreichen Projekt erforderlich wäre. Es sind keine Strukturen geschaffen worden, um Risiken rechtzeitig zu erkennen und frühzeitige Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ermöglichen.

Planung und Steuerung sind in FISCUS zwar formal festgelegt, eine entsprechend konsequente Anpassung an den aktuellen Projektstand erfolgt jedoch nicht. So werden Änderungen und Probleme, die durchaus bekannt sind, nicht durchgängig berücksichtigt. Die Terminfestlegungen sind häufig unrealistisch. Die Planungen beachten die Abhängigkeiten der einzelnen

Teilprodukte untereinander nur unzureichend. Durch dieses Vorgehen entstehen Wartezeiten, Engpässe werden erst spät erkannt und können nur durch zusätzlichen Aufwand ausgeglichen werden. Verzögerungen und Kostensteigerungen sind die Folge.

Eine Gesamtprojektsteuerung ist in FISCUS nicht erkennbar und letztlich bei den gegebenen Managementstrukturen auch nicht durchführbar, weil zu viele voneinander abhängige Teilprojekte zeitgleich nebeneinander laufen. Die dadurch geschaffene Komplexität kann nicht mehr beherrscht werden. Die verteilten Zuständigkeiten, die nicht personifizierte Verantwortung und das Fehlen einer Weisungsbefugnis der Projektleitung gegenüber den Ländern lassen lediglich begrenzte Steuerungseinflüsse zu. Der hohe Koordinierungsaufwand bedeutet gleichzeitig ein hohes Projektrisiko. Mit zunehmendem Zeitablauf folgen die erforderlichen Abwägungen zwischen widerstreitenden Teilzielen immer seltener ökonomischen Prinzipien. Vielmehr steht im Hinblick auf die immer lauter werdenden kritischen Stimmen zum Projekt FISCUS die rasche Produktentwicklung im Vordergrund; durch den starken Termindruck tritt die Qualitätssicherung zurück. Das Projektmanagement hat keine geeigneten Wege gefunden, die offenkundigen Mängel zu beseitigen. Ein Projektcontrolling als ein wesentliches Instrument der Steuerung, das dazu beitragen könnte, dass Arbeitsabläufe transparenter werden und die Möglichkeit bietet, auf Veränderungen schneller reagieren zu können, ist nicht erkennbar.

25.2.1.1.3 Beispiel Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Prägnante Beispiele für die existierenden Managementschwächen sind die beiden bisher durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (Wibe).

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nach § 7 Abs. 2 BHO/LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Sie dienen der Durchsetzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Ihre Ergebnisse sollen rationale Entscheidungen der Verwaltung ermöglichen und unwirt-

schaftliches Verhalten ausschließen. Nach den Feststellungen des LRH werden die Wibe den haushaltsrechtlichen Anforderungen jedoch nicht gerecht.

Die erste Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde 1998 von der KAS auf der Basis IT-Wibe-97 (Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beim Einsatz der IT in der Bundesverwaltung, Version 2.0, 1997, Schriftenreihe der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, Band 26) unter Zuhilfenahme der zugehörigen Software erstellt.

Der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde der Zeitraum 1994 bis 2003 zu Grunde gelegt. Das Jahr 1994 stellte hierbei den angenommenen Startzeitpunkt des Projektes FISCUS dar, das Jahr 2003 das voraussichtliche Projektende.

Entsprechend den Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne (i.e.S.) zunächst sämtliche monetär bewertbaren Kosten und Nutzen der vorgesehenen IT-Verfahren ermittelt und bewertet.

Des Weiteren wurden zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne (i.w.S.) die Dringlichkeit und die qualitativ-strategische Bedeutung des IT-Vorhabens ermittelt.

Als Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung i.e.S. ergab sich für den Betrachtungszeitraum bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 3 % ein positiver Kapitalwert von 1,372 Mrd. DM und bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 5 % ein etwas geringerer Kapitalwert von 1,196 Mrd. DM.

Die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit i.w.S. ergab hohe Dringlichkeits- und Qualitätswerte. Die Dringlichkeit des Vorhabens FISCUS wurde bei einem Maximalwert von 100 mit 74 und die Qualität mit 81 bewertet.

Insgesamt hatte die Wibe das Ergebnis, dass im Betrachtungszeitraum alle Wirtschaftlichkeitskriterien erfüllt waren und das IT-Projekt FISCUS durchgeführt werden sollte.

Der LRH hat dazu festgestellt, dass bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsberechnung im Bereich der monetären Kriterien Fehlbetrachtungen zu Grunde gelegt worden sind, die zu einem sofortigen positiven Kapitalwert führten. Zum Einen unterstellt die Wibe, dass eine weitere Pflege der bisherigen Verfahren nicht mehr in dem Maße erforderlich sei wie ohne eine Neuentwicklung. Die bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der Wibe vorliegenden Erfahrungen haben aber gezeigt, dass wegen der langen Laufzeit von FISCUS umfangreiche Pflegemaßnahmen auch für die bisherigen Produktivverfahren unabdingbar sind. Zum Zweiten wurde der Aufwand für die FISCUS-Neuentwicklung dem fiktiven Aufwand für Neuentwicklungen aller Länder gegenübergestellt, der Nutzen von FISCUS aber systemwidrig dem Stand der Verfahren zum Zeitpunkt der Einleitung von FISCUS. Zum Dritten unterstellt die Wibe einen Nutzen aus Verfahren, die noch nicht verfügbar sind, weil dadurch andere Investitionen entfallen können. Kalkulierte Einsparungen können jedoch erst dann einen positiven Nutzen erbringen, wenn die Produkte fertiggestellt sind.

Im Bereich der Dringlichkeitsprüfung und Qualitätsprüfung sind zahlreiche Kriterien mit anteilmäßig erheblicher Bedeutung wesentlich zu hoch bewertet worden.

Die Bewertung der nicht monetären Kriterien hätte bei konsequentem Handeln sogar zu gänzlich anderen Projekten führen müssen, die in deutlich kürzerer Zeit die als kritisch bewerteten Probleme hätten beheben können. Der LRH geht davon aus, dass bei der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu Beginn der Überlegungen zur Neuprogrammierung eine in vielen Punkten andere Vorgehensweise mit anderen Schwerpunkten gewählt worden wäre, die auf ein oder mehrere näher definierte Ziele, z. B. möglichst schnelle Vereinheitlichung von Hard- und Software, möglichst hohe Wiederverwendung bestehender Software (geringeres Fehlerrisiko), möglichst geringer Umsetzungsaufwand oder möglichst schnelle Optimierung arbeitsträchtiger Verwaltungsabläufe hingewirkt hätte. Bei der Analyse derartiger verschiedener Vorgehensweisen hätte eine alle Alternativen vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

eine gut geeignete Entscheidungsgrundlage für die Projektziele dargestellt und die wirtschaftlichste Lösung ausgewählt werden können.

Die nachgeschobene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kann diese Fehler zu Projektbeginn nicht mehr beheben. Sie trägt im Gegenteil dazu bei, den Eindruck zu verstärken, dass eine wirkliche Zieldefinition bei FISCUS nie vorgenommen wurde.

Die von der FMK mit der Vorbereitung der Überführung des Projektes in die FISCUS GmbH betraute Arbeitsgruppe hat als Anlage eines Berichtes zur FMK am 26.10.2000 eine neue Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Wibe 2000) für das Gesamtprojekt FISCUS vorgelegt. Diese Arbeitsgruppe ging bei der Erstellung der Wibe 2000 von folgenden Grundannahmen aus:

- Fortschreibungsfähigkeit der Wibe 1998
- Einsatz von FISCUS in allen Bundesländern
- Produkteinsatz ab dem Jahr 2002
- Keine Berücksichtigung des bisher angefallenen Aufwands für FISCUS.

Der Betrachtungszeitraum beginnt dementsprechend mit dem Jahr 2001 und reicht bis ins Jahr 2010. Die Wibe 2000 kommt zu dem Ergebnis, dass FISCUS unverändert wirtschaftlich sei und ein positiver Kapitalwert von rund 6 Mrd. DM bis 2010 erwirtschaftet werde. Neben der monetären Wirtschaftlichkeit führen auch die Ermittlungen für die Dringlichkeit mit einem Wert von 74 Punkten und für einen Qualitätsgewinn mit einem Wert von 81 Punkten zur Annahme der erweiterten Wirtschaftlichkeit. Die Arbeitsgruppe kam aufgrund des Ergebnisses der Wibe 2000 zu dem Schluss, eine Wirtschaftlichkeit von FISCUS müsse auch in jedem Bundesland vorliegen.

Die zu der Wirtschaftlichkeitsberechnung aus dem Jahre 1998 gemachten Ausführungen sind auf die neu erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnung übertragbar. In den monetären Kriterien sind nach wie vor Widersprüche enthalten, zu denen weitere hinzugetreten sind. In den nicht monetären Kriterien sind keinerlei Prioritäten erkennbar. Mangels einer selbstkriti-

schen Würdigung auf der Hand liegender Probleme gewinnt man den Eindruck, mit der FISCUS GmbH sei die Steuerverwaltung noch eher in der Lage, alles auf einmal und sofort realisieren zu können. Die Wibe 2000 stellt sich wie der Vorgänger Wibe 1998 als „Schönrechnung“ von FISCUS dar.

In NRW sind Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Hinblick auf die Bundes-Wibe unterblieben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Wibe nach den Feststellungen des LRH vom Ansatz her bereits unbrauchbar sind, da Systemfehler und widersprüchliche Einstufungen kein management-orientiertes Ergebnis liefern können. Deshalb können die Ergebnisse der Wibe auch nicht als Controlling-Instrument verwendet werden. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden nicht als Chance betrachtet, sich intensiv mit den einzelnen Problemen auseinander zu setzen und daraus eine zielorientierte Lösungsstrategie zu entwickeln, sondern wurden dazu verwendet, FISCUS "schönzurechnen", um damit die bereits vorab beschlossene Vorgehensweise zu rechtfertigen.

25.2.1.1.4 Ressourcenproblem Softwareentwickler

Den Projektverantwortlichen ist es trotz erkennbarer Bemühungen nicht gelungen, für das Projekt FISCUS eine den für die Steuerverwaltung neuen Qualitätsanforderungen entsprechende Anzahl von verwaltungsangehörigen Entwicklern zu gewinnen oder auf Dauer im Projekt zu halten. Insbesondere sind die jeweiligen Umbruchphasen der FISCUS-Historie durch erhebliche Personalfluktuatation gekennzeichnet.

25.2.1.1.5 Begleitung von FISCUS durch das FM NRW

Der Verzicht auf die Gründung einer in anderen Bundesländern eingerichteten abteilungsübergreifenden FISCUS-Projektgruppe und stattdessen der Versuch der Bewältigung von FISCUS-Angelegenheiten auf der Basis der bestehenden Strukturen hat sich in NRW nach den Feststellungen des LRH als problematisch erwiesen. FISCUS wird als reines Automationsprojekt betrachtet, so dass die Verantwortung der Fach- und Organisationsseite des FM nicht deutlich genug gesehen wird.

25.2.1.2 Technologische Fehlentscheidungen

Die zu Beginn der FISCUS-Entwicklung erforderliche technische Grundlagenarbeit hat sich verselbständigt. Im Vordergrund steht nicht die Entwicklung von konkreten Produkten, die den Anwender auch erreichen, sondern eine theoretische Diskussion über die beste Möglichkeit der Softwareentwicklung. Die getroffenen technologischen Entscheidungen sind aus diesem Blickwinkel durchaus schlüssig und in sich konsequent. Im Ergebnis wurde allerdings eine Komplexität geschaffen, die bereits theoretisch nicht mehr zu überblicken ist. Es wurden grundlegende Fehler gemacht, die dazu führten, dass heute noch kein „echtes“ FISCUS-Produkt im Einsatz ist.

Die von FISCUS gewählten Ansätze der Softwareentwicklung sind gescheitert.

Es ist nicht möglich, ein Gesamtsystem, dessen Entwicklungszeit mit 10 Jahren kalkuliert wurde, mit einer einheitlichen Softwarearchitektur, einer einheitlichen DV-Infrastruktur und einer einheitlichen Softwareentwicklungsumgebung zu entwickeln. Der Zyklus des technologischen Fortschritts und der entsprechend angebotenen Produkte zur Softwareentwicklung ist wesentlich kürzer. Dies wird sich in überschaubarer Zukunft nicht ändern, so dass für das Projekt auch heute noch keine feste technologische Grundlage besteht.

Die Entscheidungen für Werkzeuge zur Softwareentwicklung wurden stets theoretisch auf Basis von Aussagen der Softwareanbieter über die zukünftige Leistungsfähigkeit solcher Werkzeuge getroffen. Da immer die modernsten Methoden und Werkzeuge für das Gesamtprojekt eingesetzt werden sollten, war es erforderlich, Entscheidungen innerhalb des Projektes zu revidieren, bevor die ersten FISCUS-Produkte überhaupt fertig gestellt werden konnten. Die eingesetzte Basissoftware hat ihre Praxistauglichkeit für die Entwicklung eines komplexen föderal zu entwickelnden und einzusetzenden Produktes noch nicht bewiesen. Auch damit entstand ein erheblicher Mehraufwand, der allerdings nicht transparent gemacht wurde. Nachdem ohne kritische Diskussion die Entscheidung gefallen war, die gesamte Software der Finanzverwaltung neu zu entwickeln, wurde die Idee des Anwendungsrahmens geboren. Er hat zur Folge, dass theoretisch jeder Software-Baustein, der von mehreren Anwendungen genutzt werden soll bzw. kann, nur einmal entwickelt und gepflegt wird. Daneben wurde unterstellt, dass jeweils für das Gesamtprojekt der neueste und modernste technologische Stand eingesetzt werden muss. Vom theoretischen Ansatz her versucht FISCUS die gesamte Finanzverwaltung objektorientiert zu betrachten und alle gegenseitigen Abhängigkeiten zu untersuchen, darzustellen und miteinander zu verknüpfen, um das größtmögliche Rationalisierungspotenzial zu erreichen.

Aus dem Anspruch, eine Gesamtsicht auf die Finanzverwaltung zu erstellen und dabei modernste Technologien einzusetzen, ergibt sich eine Komplexität, die nicht beherrschbar ist. Dies führt dazu, dass die Entwicklung von Produkten nicht mehr im Vordergrund steht, sondern allein die Entwicklung technologischer Grundlagen die gesamte Arbeitskapazität erfordert.

Im Projekt wurde auch nicht deutlich gemacht, worin sich die erforderliche Grundlagenarbeit und die Arbeit an konkreten Produkten unterscheidet. Eine realistische Sicht auf den Fortschritt des Projektes ist dadurch unmöglich geworden.

Die notwendigen Analysearbeiten zum Einsatz der zu entwickelnden Software in den Bundesländern und die Anpassung an die vorhandenen Strukturen wurden eingestellt, da der Arbeitsaufwand gescheut wurde. Der Aufwand für die Anpassung der zu entwickelnden Software an die Ländergegebenheiten wurde pauschal als Aufgabe der Länder definiert und als deren Aufwand in FISCUS nicht weiterbetrachtet.

25.2.1.3 Mangelnde Berücksichtigung fachlicher und organisatorischer Anforderungen

Als Kernproblem der fachlichen Analyse und Realisierung innerhalb von FISCUS hat sich erwiesen, dass FISCUS als Automationsprojekt organisiert wurde. Dadurch bestehen keine fachlichen und organisatorischen Vorgaben, die im Sinne eines Auftrages die Anforderungen an FISCUS festlegen. Erstellte fachliche Grobkonzepte sind nicht zuletzt durch die Umstellung auf die objektorientierte Methode als Grundlage einer weiteren Analysearbeit unbrauchbar. Eine Abstimmung mit der Organisations- und Fachseite hat zwar theoretisch, aber faktisch nicht stattgefunden. Die organisatorischen Besonderheiten der Länder wurden nicht untersucht, da die Software alle Besonderheiten berücksichtigen und damit organisationsneutral sein sollte. Es wurde versucht, die gesamte Finanzverwaltung

auf einmal zu analysieren, ohne dass entschieden wurde, welche Projekte vordringlich sind. Daraus resultiert der Ansatz, die Finanzverwaltung als einheitliches Unternehmen zu betrachten. Ein Steuerpflichtiger soll unabhängig von Steuerarten als Person nur einmal erfasst werden. Alle Informationen, die diesen Steuerpflichtigen betreffen, sollen elektronisch gebündelt werden, ohne dass konkrete Bearbeitungsschritte erforderlich sind. Die daraus abgeleitete Ganzheitlichkeit des Steuerpflichtigen existiert aber allenfalls als Denkmodell. Für eine praktische Analyse ist sie nicht tauglich und verhindert im Gegenteil die notwendige Bewertung der auszutauschenden Informationen.

Aufgrund der fehlenden Beteiligung der Organisations- und Fachseite wurde die fachliche Analyse durch Softwareentwickler durchgeführt und nicht frühzeitig mit der Organisations- und Fachseite abgestimmt. Dadurch orientiert sich die Fachlichkeit nicht an den Bedürfnissen der späteren Anwender, sondern an der Automatisierbarkeit von Geschäftsprozessen. Damit ist fachlich keine Ausrichtung auf Produkte gegeben, die tatsächlich in der Finanzverwaltung eingesetzt werden und eine Verbesserung für den Anwender mit sich bringen könnten.

25.2.2 Risiken der Softwareentwicklung durch die FISCUS GmbH

Die Gründung der GmbH hat vorrangig das Ziel, die erkannten Probleme in der organisatorischen Abwicklung des Projektes zu beheben. Für die interne Projektabwicklung ist auch aus Sicht des LRH zu vermuten, dass dies gelingen wird. Für das Verhältnis zwischen den Auftraggebern und der GmbH bleiben jedoch die bisherigen Probleme bestehen, da sich an der föderalen Struktur der Auftraggeberseite nichts ändert. Darüber hinaus bewirkt die Gründung der GmbH zunächst Stillstand sowie zeitliche Verluste durch Aufgabenübernahme und Personalrekrutierung, die zu weiteren Projektverzögerungen führen.

Mit der Überführung des Projektes in die GmbH wird auch der bisherige Versuch, organisationsneutrale Software zu entwickeln, aufgegeben. Stattdessen soll die GmbH Software für einheitliche organisatorische Abläufe in allen Ländern (Standardlösungen) entwickeln.

25.2.2.1 Zielkonflikt: Standardlösung - Föderalismus der Steuerverwaltung

Die Entscheidung, eine Standardsoftware mit Anpassung der Organisation in den Bundesländern zur Realisierung einer gleichmäßig leistungsfähigen Finanzverwaltung in der gesamten Bundesrepublik zu entwickeln, bedingt eine Einschränkung des Föderalismus der Finanzverwaltung. Es ist begrüßenswert, dass damit erstmals die Grundlagen für eine volle Ausschöpfung des Potenzials der angestrebten FISCUS-Produkte im Zusammenhang mit einer effizienten Software-Entwicklung geschaffen werden. Allerdings ist es dabei unabdingbar, dass bereits zu Beginn der Entwicklung der organisatorische Standard definiert wird. Der LRH hält es für äußerst problematisch, wenn die Definition der Standardlösungen allein über den Weg eines Auftrags der Referatsleiter Automation (Steuerverwaltung) an die GmbH erfolgt.

Durch die beabsichtigte Vorgehensweise ist ein Kernproblem des Föderalismus angesprochen. Es kann keinesfalls davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung eines Standardmodells in den einzelnen Ländern ohne organisatorische Änderungen möglich sein wird. Der LRH befürchtet, dass diese Konsequenzen bisher nicht hinreichend gesehen wurden. Es kann davon ausgegangen werden, dass in allen Bundesländern jeweils aus der Sicht des einzelnen Landes versucht wurde, Organisationsmodelle zu entwickeln, die den Anforderungen des jeweiligen Landes entsprachen und auch im Hinblick auf den Personalbedarf wirtschaftliche Lösungen ermöglichten. Wenn nunmehr organisatorische Änderungen in Bundesländern erforderlich werden, so wird dies ein grundlegender Aufwand für das jeweilige Bundesland sein. Dieser Aufwand ist z. B. in den Wirt-

schaftlichkeitsberechnungen bisher überhaupt nicht erfasst. Vor allen Dingen stellt sich damit das Problem, wer denn die organisatorischen Änderungen definiert und auch tatsächlich umsetzt.

Derartige Schwierigkeiten lassen sich nicht über die Migration der von der GmbH entwickelten Software in den Ländern lösen. Es bedarf eigenständiger Projekte in den jeweiligen Bundesländern, um diese wesentlichen Aufgaben in Angriff nehmen zu können. Die organisatorischen Änderungen betreffen auch die vorgegebene Personalstruktur. Sie dürften nach den jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetzen mitbestimmungspflichtig sein. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass organisatorische Veränderungen in relativ kurzer Zeit nach Entwicklung einer Software auch tatsächlich in den Ländern umgesetzt werden können.

Exemplarisch für die anstehenden Probleme ist die bisherige mangelhafte Einbeziehung organisatorischer Erkenntnisse in die Softwareentwicklung unter FISCUS. Die Landesregierung hat in den letzten Jahren durch den Arbeitsstab Aufgabenkritik beim Finanzministerium zahlreiche Organisations- und Strukturuntersuchungen durchführen lassen. Vorrangig galt es festzustellen, wo und wie Abläufe und Strukturen effektiver gestaltet, vorhandene Schwachstellen insbesondere durch den Einsatz von Computertechnik beseitigt und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente eingeführt werden können. Ziel ist die Umgestaltung der Verwaltung zu einem effizienten sowie bürger- und kundenorientierten Dienstleistungsbetrieb.

Die durchgeführten Organisationsuntersuchungen hatten hohe Rationalisierungspotenziale zum Ergebnis. In der Konsequenz sind inzwischen Tausende von Stellen in NRW mit kw-Vermerken versehen worden.

In diesem Zusammenhang ist der LRH der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die Ergebnisse der Organisationsuntersuchungen in der Finanzverwaltung NRW bisher in FISCUS berücksichtigt werden. Eine Weiterleitung von Informationen an FISCUS im Zusammenhang mit abgeschlossenen Organisationsuntersuchungen konnte dabei nicht festgestellt werden. Umgekehrt hat auch kein Abgleich der Aussagen der vorliegenden Orga-

nisationsgutachten mit den Festlegungen unter FISCUS stattgefunden. In der Konsequenz ist nicht garantiert, dass die organisatorischen Entscheidungen aufgrund der externen Untersuchungen mit FISCUS-Festlegungen kompatibel sind. Diese Problematik ist im FM bisher nicht thematisiert worden.

So sehr auch eine gewünschte bundesweite Vereinheitlichung vom LRH unterstützt wird, so dürfen die damit verbundenen Probleme und Aufgaben nicht unterschätzt werden.

Ohne eine Analyse der richtigen Organisationsform und der zutreffenden Geschäftsprozesse wird die GmbH nicht in der Lage sein, eine geeignete Standardsoftware zu entwickeln. Bisher ist aber nicht erkennbar, dass derartige Analysen beabsichtigt sind.

25.2.2.2 Migration und Koexistenz

Mit der Überführung des Projektes in die FISCUS GmbH werden die gravierenden technischen Probleme nicht gelöst. Die bestehenden Softwareprodukte müssen mit den FISCUS-Produkten zusammengeführt werden (Migration) und aufgrund der langen Entwicklungszeiten müssen Altverfahren neben den neuen FISCUS-Produkten eingesetzt werden (Koexistenz). Diese Probleme werden bisher nur unzureichend berücksichtigt. Im Gegenteil werden die Probleme durch die Gründung der FISCUS GmbH sogar tendenziell verschärft, da die Gefahr besteht, dass sich Produkt-Entwicklung (Aufgabe der GmbH) und Produkt-Einführung (Aufgabe der Verwaltung) noch weiter voneinander entfernen als bisher.

Sowohl während der Initialisierungsphase als auch der Konzeptionierungsphase wurde von allen Seiten festgestellt, dass der Migration von den in Betrieb befindlichen Verfahren hin zu FISCUS und der Koexistenz zwischen alten Produktionsverfahren und FISCUS während der lang anhaltenden Koexistenzphase eine hohe Bedeutung zukommt. Allerdings wurden die damit verbundenen Probleme im bisherigen Projektablauf

ständig ignoriert, weil die Projektbeteiligten den mit der Problemlösung verbundenen Aufwand im jeweiligen Moment nicht erbringen konnten oder wollten. Dies ist zurückzuführen auf die anfängliche Definition, dass die Migration Ländersache und somit im Aufwand von FISCUS nicht zu berücksichtigen sei.

Die Analysen zur Entwicklung der FISCUS-Verfahren wurden ohne Berücksichtigung der bestehenden Strukturen durchgeführt. Untersuchungen der bestehenden Verfahren wurden ohne konkreten Bezug zu einem FISCUS-Produkt nur in eingeschränktem Maße vorgenommen. Dadurch werden mit Fertigstellung der FISCUS-Produkte Analysen erforderlich, wie ein bestehendes und ein entstehendes Verfahren zueinander geführt werden können. Wenn sich die Problematik aufgrund der unterschiedlichen logischen Strukturen überhaupt lösen lässt, so ist der dafür erforderliche Aufwand deutlich höher als der bei einer von vornherein migrationsgerechten Planung und Entwicklung eines neuen Verfahrens zu erbringende Aufwand.

Der LRH kann daher die Auffassung aller bisher mit Migrationsaufgaben befassten FISCUS-Arbeitseinheiten nur bestätigen, dass eine Migration nur dann erfolgreich sein kann, wenn diese von Anfang an bei der Gestaltung des neuen Verfahrens berücksichtigt wird.

25.2.2.3 Personalgewinnung

Unverändert bleibt das Problem der Gewinnung qualifizierten Entwicklungspersonals in ausreichender Zahl. Zwar mag es in Teilbereichen möglich sein, durch finanzielle Anreize eine gewisse Abhilfe zu schaffen, letztlich führt aber angesichts des bekannten Nachfrageüberhangs auf dem Arbeitsmarkt für Softwareentwickler kein Weg daran vorbei, die Entwicklungsziele im Hinblick auf die quantitativ und qualitativ beschränkten Ressourcen zu reduzieren.

25.3 Empfehlungen des LRH

Der LRH hat aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse die folgenden Empfehlungen abgeleitet, die unabhängig von der Gründung der FISCUS-GmbH sind:

25.3.1 Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Eine Fortführung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Finanzverwaltung ist unbedingt erforderlich. Voraussetzung ist der politische Wille aller Länder zum Verzicht auf Länderbesonderheiten. FISCUS wird nur erfolgreich sein, wenn das Eingehen auf Länderbesonderheiten absolute Ausnahme bleibt.

Die Zusammenarbeit darf sich nicht auf die Neuentwicklung beschränken, sondern muss die bestehenden Verfahren einbeziehen und auch die Organisation und fachliche Gestaltung der Geschäftsprozesse umfassen.

Ein neues Projekt setzt klare Organisationsstrukturen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf den Gebieten der Informationstechnik und der Organisation voraus und bedingt eine klare Zieldefinition für Neuentwicklungen und Pflege bestehender Verfahren. Dabei ist ein paralleler Prozess von Organisationsanpassung und Softwareentwicklung sinnvoll.

Der LRH erinnert daran, dass die Vereinfachung des Steuerrechts Vorrang vor organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Verwaltung der Komplexität haben sollte. Auch Verwaltungsentscheidungen zur Umsetzung des Steuerrechts können größere Auswirkungen haben als technische Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung.

25.3.2 Management

Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Controlling und Priorisierung müssen als zentrale Managementaufgaben verstanden werden. Für Aufträge und Managemententscheidungen sind klare Entscheidungsstrukturen erforderlich. Besondere Bedeutung muss ein Risikomanagement erhalten, mit dem realistische Einschätzungen der Gefahren für das Projekt möglich sind und transparent gemacht werden.

FISCUS kann die bisherigen Verfahren nur über einen längeren Zeitraum in ihrer Gänze ablösen. Daher müssen neu entwickelte Verfahrensteile kompatibel zu noch nicht abgelösten Verfahrensteilen gestaltet werden.

25.3.3 Produktentwicklung

Neuentwicklungen sollten so vorgenommen werden, dass sie möglichst zügig, auch in Verbindung mit den bisherigen Verfahren, produktiv genutzt werden können.

Die eingesetzten Verfahren müssen so fortentwickelt werden, dass sie hinsichtlich ihrer Schnittstellen zum Anwender, untereinander und zu den künftigen FISCUS-Produkten weitgehend übereinstimmen.

Bei der Neuentwicklung von Software durch die GmbH muss eine konzeptionelle Herstellerunabhängigkeit verfolgt werden. Für die Entwicklung sollten nur Produkte eingesetzt werden, die zuvor einer Risikobewertung ihres Einsatzes unterzogen worden sind. Bei strategisch bedeutsamen Verfahrensteilen dürfen nur ausgereifte Produkte eingesetzt werden.

Das Gesamtprojekt FISCUS muss in überschaubare Einzelprojekte mit Laufzeiten von maximal 2 Jahren und fest vorgegebenen Rahmenbedingungen zerlegt werden, die zu produktivem Nutzen führen.

Anforderungen an Automationsverfahren sind mit den Anwendern zu erarbeiten. Dazu müssen die Anwender zur Dialogfähigkeit mit Entwicklern qualifiziert werden.

25.3.4 Fachliche Anforderungen

Ziel der Entwicklung muss eine bedarfsgerechte Automationsunterstützung mit beschreibbaren Rationalisierungseffekten anstelle einer nur theoretisch möglichen vollen Ausschöpfung des Automationspotenzials sein.

Der Informationsaustausch und die Verknüpfung von Vorgängen über den Einzelfall hinaus müssen ergebnisorientiert und nachvollziehbar auf ihre Wirtschaftlichkeit hin begründet werden. Die Verknüpfung von Vorgängen, die eine Person betreffen, könnte durch Einführung einer Identifizierungsnummer für jeden Steuerpflichtigen erleichtert werden. Informationsaustausch als Maßnahme zur Qualitätsverbesserung darf nicht ohne eine Analyse der Fallzahlen und des Arbeitsaufwands dazu führen, dass die notwendige Gewichtung bei der Bearbeitung der Steuerfälle verloren geht.

Alle diese Vorschläge haben auch bei Gründung der FISCUS-GmbH die originären Aufgaben des Bundes und der Länder als Auftraggeber zum Inhalt. Alle Beteiligten müssen sich bewusst sein, dass die GmbH zum eigenen Auftraggeber würde, wenn diese die zur Auftragserteilung notwendigen Analysen selbst durchführte. Mit Gründung der GmbH muss daher zwingend die Auftraggeberseite neu und umfassend auch im Hinblick auf die Wartung der Produktivverfahren sowie die Einbeziehung der Organisation und der Fachseite definiert werden. Ansonsten könnten zwar Effizienzgewinne bei der Software-Entwicklung erzielt werden, ob die erstellten Software-Produkte jedoch jemals in den Ländern eingesetzt werden könnten, wäre fraglich.

25.4 Stellungnahme des FM NRW

Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen hat in einer Stellungnahme vom 26.03.2001 zur Management-Summary des Prüfungsberichts u. a. ausgeführt, FISCUS habe zum Gegenstand, die Software für das Besteuerungsverfahren zu vereinheitlichen.

Die Vereinheitlichung solle

- den Aufwand für die mehrfache Entwicklung und Pflege der Software vermeiden,
- veraltete Programme, deren Wartung nicht sichergestellt werden kann, ablösen,
- die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sicherstellen,
- es ermöglichen, Vorgänge länderübergreifend programmgesteuert zusammenzuführen und einheitlich zu bearbeiten sowie
- neue Rationalisierungspotenziale erschließen.

FISCUS verfolge damit sowohl informationstechnische als auch fachliche Ziele. Sie könnten nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Sie blieben gültig, auch wenn das Projekt FISCUS mit der Bereitstellung von Produkten in Verzug geraten sei. Die Ursache für den Verzug liege darin, dass sich die bisherige arbeitsteilige Entwicklung vor allem wegen des zu hohen föderalen Abstimmungsbedarfs nicht bewährt habe. Diesen Mangel vermeide die Neuorganisation des Projekts mit Gründung der FISCUS GmbH.

Nach der FISCUS-Architektur entwickelte Software sei noch nicht fertig gestellt. Deshalb könnten geänderte oder ergänzte fachliche oder organisatorische Vorgaben bei der Fortführung des Projekts noch berücksichtigt werden. Die Annahme eines inhaltlichen Fehlschlags des Projekts sei nicht gerechtfertigt.

Das Finanzministerium teile die Auffassung, dass FISCUS auch Organisationsanpassungen in den Ländern erforderlich machen werde. Es werde darauf hinwirken, die organisatorischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die einheitlichen Softwaresysteme auch eingesetzt werden könnten. Ein wichtiges Instrument hierfür sei mit der Herstellung einer klaren Auftraggeber-/Auftragnehmerstruktur zwischen Bund und Ländern einerseits und der FISCUS GmbH andererseits geschaffen, was eine vorherige Festlegung der Anforderungen an ein zu realisierendes Programm voraussetze.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Epl. 14)

26 Vereinnahmung von Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus

Bei der Prüfung des Mittelabrufs von Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Neubaus von Miet- und Genossenschaftswohnungen hat der Landesrechnungshof beanstandet, dass das Land von 1998 bis zum Zeitpunkt der Prüfung im Mai 2000 vom Bund rd. 10 Mio. DM zu wenig abgerufen und außerdem Bundesmittel nicht immer rechtzeitig in Anspruch genommen hat. Der Landesrechnungshof hat darum gebeten, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel nachgefordert und Nachteile des Landes und des Landeswohnungsbauvermögens ausgeglichen werden.

26.1 Bund und Länder fördern im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gemeinsam den Neubau von Miet- und Genossenschaftswohnungen. Die hierfür vom Bund als Darlehen im ersten Förderweg (Förderung von Begünstigten mit einem Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze nach § 25 Abs. 2 II. Wohnungsbaugesetz) bundesweit bereitgestellten Mittel in Höhe von 150 Mio. DM werden durch eine jährlich abzuschließende Verwaltungsvereinbarung auf die Länder verteilt. Auf das Land Nordrhein-Westfalen entfielen bezogen auf die Programmjahre 1996 - 2000 jeweils rd. 40,4 Mio. DM.

Diese Fördermittel werden als Einnahmen in den Haushaltsplan des Landes eingestellt und zusammen mit den komplementären Landesmitteln der Wohnungsbauförderungsanstalt - Anstalt der Westdeutschen Landesbank Girozentrale - (WFA) zur Baudarlehensvergabe zugewiesen. Der rechtzei-

tige und vollständige Abruf der jährlich vom Bund bereitgestellten Mittel liegt in der Verantwortung des Landes.

26.2 Der LRH hat die Förderung des Neubaus von Miet- und Genossenschaftswohnungen geprüft. Hierbei ist er beim MSWKS auch der Frage des Abrufs der Bundesmittel, insbesondere für den Zeitraum 1998 bis Mai 2000 (Zeitpunkt der Prüfung), nachgegangen. Es ergab sich Folgendes:

26.2.1 Das Land hat die vom Bund bereitgestellten Mittel nicht vollständig in Anspruch genommen. Dies ergab sich aus den den Mittelabrufen zu Grunde liegenden handschriftlichen Listen. Die Listen enthielten zudem keine Angaben darüber, dass beim Mittelabruf bereits vor dem Jahr 1997 erhaltene Bundesmittel abzusetzen waren, die vom Bund in den Jahren vor 1997 in Anrechnung auf spätere Jahre über die Landeskontingente hinaus zur Verfügung gestellt und vom Land abgerufen wurden. Im Jahr 1998 belief sich der Restbetrag der zu verrechnenden Mittel auf rd. 12,8 Mio. DM.

Zur Feststellung des tatsächlichen und des möglichen Mittelabrufs sind während der Prüfung nachträgliche Berechnungen durchgeführt worden, deren Ergebnis sich aus der nachstehenden Übersicht (Stand: Mai 2000) ergibt:

Haus-halts-jahr	Bereitgestellte Bundesmittel DM	Verrechnungs-posten DM	Tatsächlicher Abruf DM	Zu wenig abgerufen DM
1998	40.472.000	12.797.000	25.148.000	2.527.000
1999	40.450.000	0	36.534.000	3.916.000
2000	8.092.382	0	4.659.000	3.433.382
		Gesamt		9.876.382

Das zeigt, dass bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen rd. 10 Mio. DM Bundesmittel zu wenig abgerufen wurden, obwohl das Land zum vollständigen Abruf dieser Mittel auf Grund der Darlehensauszahlungen der WFA berechtigt war.

Der LRH hat beanstandet, dass entgegen der Vorschrift des § 34 Abs. 1 LHO Einnahmen nicht rechtzeitig erhoben worden sind. Durch die zu geringe Inanspruchnahme der Bundesfinanzhilfen, die über die WFA dem Landeswohnungsbauvermögen zugewiesen werden, sind zumindest Zinsnachteile entstanden. Diese belaufen sich nach überschlägiger Berechnung allein für die Zeit vom 01.01.1998 bis 30.06.2000 auf wenigstens rd. 672.000 DM und erhöhen sich bis zum Eingang der Bundesmittel.

Auf Grund der Prüfungsfeststellungen des LRH hat das MSWKS unverzüglich die noch ausstehenden Bundesmittel angefordert.

Der LRH hat das MSWKS gebeten mitzuteilen, ob und in welcher Höhe die Bundesmittel eingegangen sind und dafür zu sorgen, dass die Bundesfinanzhilfen in Zukunft rechtzeitig und vollständig vereinnahmt werden. Außerdem solle durch Klärung der Haftungsfrage geprüft werden, auf welche Weise der überschlägig berechnete Zinsnachteil für das Landeswohnungsbauvermögen ausgeglichen werden kann.

26.2.2 Die mit dem Bund vereinbarte Regelung sieht einen monatlichen und im Verhältnis zu den Landesmitteln anteiligen Abruf der Bundesmittel vor.

Nach den Feststellungen des LRH hat das MSWKS in den Jahren 1996 bis 2000 die zur Verfügung stehenden Bundesfinanzhilfen im Hinblick auf die monatlichen Auszahlungen an die WFA mit erheblichen Verzögerungen angefordert. Dadurch ist das Land mit eigenen Mitteln bzw. Mitteln

des Landeswohnungsbauvermögens in Vorlage getreten. Auch insoweit sind Zinsnachteile festzustellen.

Noch während der Prüfung hat das Ministerium Maßnahmen eingeleitet, um den rechtzeitigen Mittelabruf künftig durch ein EDV-gestütztes Verfahren sicherzustellen.

Der LRH hat gebeten zu prüfen, ob und wie die Zinsnachteile für das Land bzw. für das Landeswohnungsbauvermögens ausgeglichen werden können. Ferner sollte mitgeteilt werden, wann das angekündigte EDV-gestützte Abrufsystem in Funktion tritt und auf welche Weise es den Anforderungen genügt.

26.3 In seinen Stellungnahmen hat das MSWKS die Feststellungen des LRH bezüglich der Mittelabrufe anerkannt und mitgeteilt, dass der Bund den Nachforderungen des Landes nachkommen wolle. 5 Mio. DM sind bereits im Dezember 2000 überwiesen worden. Es wurde zugesagt, die Bundesmittel künftig vollständig und rechtzeitig abzurufen. Zur Prüfung der Frage des Ausgleichs der Nachteile führt das MSWKS aus, es komme zu der Würdigung, ein grob fahrlässiges Verhalten Bediensteter sei definitiv auszuschließen.

Das EDV-gestützte Überwachungs- und Abrufverfahren befindet sich noch im Aufbau. Das MSWKS hat versichert, den Einsatz zügig herbeizuführen.

Der Prüfungsschriftwechsel mit dem MSWKS dauert an.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (Epl. 15)

27 Zuschussbewilligung statt Darlehensgewährung

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der zur Förderung neuer Arbeitsmarktmodelle bewilligten Anschubfinanzierung einer Gesellschaft geprüft und festgestellt, dass das ursprünglich vorgesehene Fördervolumen um mehr als das Doppelte überschritten und statt eines vorrangig zu gewährenden Darlehens ein verlorener Zuschuss in Höhe von vier Millionen DM bewilligt wurde.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem Ministerium Möglichkeiten aufgezeigt, im Zuge der seinerzeit noch anstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise die Belastungen des Landes durch Rückforderungen zu mindern. Das Ministerium hat diese Beanstandungen weder selbst aufgegriffen noch die den Verwendungsnachweis prüfende Bezirksregierung entsprechend unterrichtet.

Schließlich hat der Landesrechnungshof eine mögliche Interessenkollision gesehen, da der für die Vergabe der Fördermittel zuständige Gruppenleiter im Ministerium gleichzeitig Aufsichtsratsvorsitzender der geförderten Gesellschaft ist.

27.1 Inhalt und Umfang der Fördermaßnahmen

Zur Förderung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik hat sich das Land als Hauptgesellschafter an der Gründung einer nicht gewerbsmäßigen Zeitarbeitsfirma beteiligt. Diese in Form einer GmbH gegründete Gesellschaft

hat das Ziel, Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen und möglichst dauerhaft als Arbeitnehmer in Entleihbetriebe zu integrieren.

Die Gesellschaft wurde nach ihrer Gründung im Wege der Anschubfinanzierung in den Jahren 1995 und 1996 mit insgesamt rd. 9,29 Mio. DM aus dem Einzelplan 07 gefördert. Zusätzlich hat das ehemalige MWMT Zuwendungen in Höhe von rd. 1,57 Mio. DM für die Ersteinrichtung von Geschäftsstellen der neu gegründeten Firma bewilligt.

Die wirtschaftlichen Ergebnisse der Gesellschaft entwickelten sich positiv:

	1995 (Mio. DM)	1996 (Mio. DM)	1997 (Mio. DM)	1998 (Mio. DM)	1999 (Mio. DM)
Verlust	2,70	2,96	-	-	-
Gewinn	-	-	0,68	5,00	2,38

Quelle: Angaben des MASQT

Neben verschiedenen Förderungen durch die Arbeitsverwaltung in Höhe von 6,238 Mio. DM sowie der Zuwendung des MWMT erhielt die Gesellschaft auf Grund einzelner Weisungen des MAGS im Einzelnen folgende Mittel als Anschubfinanzierung:

Zuwendungsbescheid vom	Form der Zuwendung	Finanzierungsart und Zweck der Zuwendung	Betrag (Mio. DM)
20.02.1995	Zuschuss	Anteilfinanzierung von Personal- und Sachausgaben im Rahmen der „Anschubfinanzierung zur Schaffung eines flächendeckenden Netzes von 22 Zeitarbeitsagenturen sowie der Hauptverwaltung der Gesellschaft“.	2,10
30.06.1995	Darlehen	dto.	2,00
13.05.1996	Zuschuss	Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung von Personal- und Sachausgaben zur „Schaffung von sieben weiteren Zeitarbeitsagenturen, zur Verstärkung des Finanzmanagements und Finanzcontrollings, zur Qualifizierung des Personals sowie zur Einstellung einer zusätzlichen Sicherheitsfachkraft“.	1,19
27.12.1996	Zuschuss	Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung von Personal- und Sachausgaben zur „Anschubfinanzierung ...“.	4,00

27.2 Abwicklung des Bewilligungsverfahrens

Wegen der Bedeutung der Angelegenheit wurde der Minister mehrfach durch das Fachreferat seines Hauses über den Inhalt und Umfang der Anschubfinanzierung informiert. Im Rahmen dieser Unterrichtung wurde der vom Ministerium vorgesehene Finanzierungsbeitrag schrittweise in dem Maße erhöht, wie die Arbeitsverwaltung ihre Finanzierungsbeiträge verringerte. Da das Kabinett über die gesellschaftsrechtliche Beteiligung des Landes an der Gesellschaft zu befinden hatte, wurde es Anfang Januar 1995 dahingehend unterrichtet, dass das MAGS zur Abfederung der Anlaufverluste der Gesellschaft ein zinsloses Darlehen in Höhe von 2,00 Mio. DM und einen Landeszuschuss in Höhe von 2,10 Mio. DM für die laufenden Betriebskosten der ersten zwei Jahre bereitstellen werde.

Mit den im Jahr 1995 bewilligten und ausgezahlten Zuwendungen war dieses in der Kabinetttvorlage genannte Fördervolumen des MAGS von

4,10 Mio. DM ausgeschöpft. Dennoch wurden im Jahr 1996 zwei weitere Zuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 5,19 Mio. DM aus Haushaltsmitteln bewilligt. Diese für die Arbeitsmarktförderung bestimmten Mittel waren im Haushaltsplan 1996 mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Träger“ veranschlagt.

Im Verlauf des Jahres 1996 war nämlich der Versuch der in Liquiditätsschwierigkeiten geratenen Gesellschaft gescheitert, die Kreditlinie um 4,00 Mio. DM zu erhöhen. Daraufhin wurde der Minister Ende September 1996 unter Hinweis auf entsprechende Feststellungen der mit der Prüfung des Jahresabschlusses 1995 beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft davon in Kenntnis gesetzt, dass die Gesellschaft zwar bilanziell, nicht aber materiell überschuldet sei. Daher sei eine Konkursantragspflicht nicht gegeben. In der Information an den Minister hieß es mit den nachfolgenden Unterstreichungen u. a.: „... da kurzfristig ein größeres Maß an Überschuldung eintreten kann, müsste von Seiten des Landes über ein weiteres rückzahlbares Darlehen in Höhe von ca. 3 Mio. DM entschieden werden...“.

Mitte Dezember 1996 wurde der Minister davon unterrichtet, dass ein weiteres Wirtschaftsprüfungsunternehmen wegen einer sich bereits abzeichnenden günstigen wirtschaftlichen Entwicklung eine „positive Fortbestehensprognose“ für die Gesellschaft erteilt habe. Ohne auf das zwischenzeitlich bereits deutlich überschrittene Fördervolumen einzugehen, wurde dem Minister ergänzend mitgeteilt: „Da ohne einen weiteren Zuschuß des MAGS zum Jahresende ein nicht durch Eigenkapital bzw. Gesellschafterdarlehen gedeckter Fehlbetrag in Höhe von 0,5 Mio. DM gegeben wäre, der im II. Quartal 1997 auf fast 2,7 Mio. DM ansteigt, ist - unter Einrechnung einer Sicherheitsreserve - ein Zuschuß in Höhe von 4 Mio. DM aus Mitteln des MAGS erforderlich.“ Diesem Vermerk war eine erst wenige Tage zuvor erstellte Expertise einer weiteren Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beigelegt, wonach zur Beseitigung einer buchmäßigen

Überschuldung und zur Erhaltung einer angemessenen Liquidität ein „Zuschuß oder Darlehen“ in Höhe von mindestens 3,00 Mio. DM in Frage kommen könne; dieser Betrag solle aus „Sicherheitsgründen“ um 1,00 Mio. DM aufgestockt werden.

Vor diesem Informationshintergrund hat der Minister in einem Telefongespräch mit dem zuständigen Gruppenleiter des MAGS der Bewilligung eines Zuschusses in Höhe von 4,00 Mio. DM zugestimmt. Am 20.12.1996 wurden dem Landesversorgungsamt per Fax die Mittel zur Bewilligung zugewiesen. Der Beauftragte für den Haushalt des Ministeriums war insoweit nicht rechtzeitig beteiligt worden. Im späteren schriftlichen Mitzeichnungsverfahren hat der Beauftragte für den Haushalt am 23.12.1996 aus seiner Sicht Folgendes zu bedenken gegeben:

„Aus haushaltsmäßiger Sicht würde folgendes Verfahren für sinnvoll gehalten:

- 1) Bewilligung einer weiteren Anschubfinanzierung von 0,5 Mio. DM zur Abdeckung des aktuellen Fehlbetrages und
- 2) Deckung des zu erwartenden weiteren Fehlbetrages von 3,5 Mio. DM im Rahmen der Gewährung einer Landesbürgschaft.

Da Herr Minister jedoch Ihrem im Vermerk vom Dez. 1996 - III C - 3150.13 - (der mir nicht zur vorherigen Mitzeichnung vorlag) unterbreiteten Verfahrensvorschlag bereits am 20.12.1996 zugestimmt hat, wird Ihr Erlaß-Entwurf an das LV-Amt zur Kenntnis genommen.“

Die Bezirksregierung hat im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise im Jahr 2000 uneingeschränkt eine zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen festgestellt.

27.3 Prüfungsergebnisse

Bei dieser Sachlage hat der LRH die Förderung untersucht, sich die Feststellungen der beiden Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zu eigen gemacht und sich veranlasst gesehen, die Höhe und die Form der Anschubfinanzierung aus Mitteln des MAGS zu kritisieren. Dabei verkennt er insbesondere im Hinblick auf die bis Ende 1999 erreichte Zahl von 12.340 Arbeitnehmerüberlassungen sowie von 3.630 übernommenen Arbeitnehmern nicht, dass es sich bei diesem Modell offensichtlich um einen erfolgreichen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen handelt.

27.3.1 Bewilligung des Zuschusses von 4 Mio. DM

Bislang konnte das Ministerium nicht überzeugend erläutern, weshalb es notwendig war, die Förderung um 4,00 Mio. DM aufzustocken. Unklar bleibt auch, aus welchen Gründen statt der ursprünglich erwogenen Gewährung eines Darlehns ein verlorener Zuschuss in dieser Höhe einschließlich einer so genannten „Sicherheitsreserve“ von 1,00 Mio. DM bewilligt wurde. Ähnliches gilt für den vom Fachreferat nicht beachteten und für das Land ebenfalls wesentlich günstigeren Lösungsansatz des Beauftragten für den Haushalt, der lediglich einen Zuschussbedarf in Höhe von 0,50 Mio. DM vorsah.

Der LRH hat an das im Zuwendungsrecht geltende Subsidiaritätsprinzip erinnert. Nach diesem Grundsatz dürfen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen nicht erreicht werden kann. Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen auch nur bewilligt werden, soweit der Zweck nicht anderweitig erreicht werden kann. Hiernach hätte im vorliegenden Fall vor der Bewilligung des Zuschusses geprüft werden müssen, ob nicht auch die Übernahme einer Bürgschaft oder die Gewährung eines

Darlehens in angemessener Höhe zur Sanierung der Gesellschaft ausgereicht hätten. Derartige Überprüfungen hat der LRH aber nicht feststellen können.

27.3.2 Besorgnis einer Interessenkollision

Der LRH hat festgestellt, dass der für die Gewährung der hier zu beurteilenden Fördermittel zuständige Gruppenleiter seit der Gründung der Gesellschaft gleichzeitig als Aufsichtsratsvorsitzender der Gesellschaft tätig ist. Er hat die verschiedenen Entscheidungsprozesse wesentlich mit gestaltet und durchgeführt. Nach den einschlägigen Regelungen des Landes ist bei der Auswahl von Aufsichtsratsmitgliedern zur Vermeidung von Interessenkollisionen und zur Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle von der Benennung von Personen abzusehen, die mittelbar oder unmittelbar für die Bewilligung von Zuwendungen zuständig sind. Der LRH hat daher angeregt zu prüfen, ob im Hinblick hierauf eine weitere Betätigung des Referats- und Gruppenleiters in der Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden vertretbar ist.

27.3.3 Weiterhin hat der LRH beanstandet:

Den Bewilligungsbescheiden lagen Förderanträge zu Grunde, die keine detaillierten Angaben zum Fördergegenstand enthielten. Auch die Zuwendungsbescheide enthielten keine hinreichenden Angaben zum Förderzweck. Die Prüfung der Verwendungsnachweise war bis zur Entscheidung des LRH noch nicht abgeschlossen. Nach Auffassung des LRH wäre es möglich gewesen, einen Teil der Zuwendung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zurückzufordern, zumal die Gesellschaft in der Zwischenzeit Gewinne erwirtschaftet. Im Einzelnen hat der LRH u. a. auf nicht förderfähige Aufwendungen wie Abschreibungen, Zuführungen zu Rück-

stellungen, Ausbuchungen von Forderungen und Einzelwertberichtigungen hingewiesen.

Das Ministerium hat die Beanstandungen des LRH weder selbst aufgegriffen, noch zur Auswertung im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise an die Bezirksregierung weitergeleitet.

Der LRH bringt daher sein Unverständnis darüber zum Ausdruck, dass seine Hinweise auf Rückforderungsmöglichkeiten im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise ungenutzt blieben.

27.4 Äußerung des Ministeriums

In seiner Stellungnahme zu der Prüfungsentscheidung, die die Vorgehensweise des Ministeriums nachdrücklich missbilligte, hat das zwischenzeitlich zuständige MASSKS darauf hingewiesen, dass in der Bilanz 1996 ein Verlust in Höhe von rd. 8,50 Mio. DM hätte ausgewiesen werden müssen, wenn der in Rede stehende Betrag nicht als Zuschuss, sondern als Darlehen bewilligt worden wäre. Ohne die praktizierte Lösung hätte die Gesellschaft im Januar 1997 Konkurs anmelden müssen.

Zu der vom LRH aufgeworfenen Frage, ob wegen des im Zuwendungsrecht geltenden Subsidiaritätsprinzips statt der Bewilligung eines Zuschusses von 4,00 Mio. DM nicht auch die Übernahme einer Landesbürgschaft oder eine Darlehensgewährung hätte in Betracht gezogen werden müssen, hat das Ministerium im Wesentlichen erklärt, diese Alternativen seien wegen der erfolglosen Versuche, die Kreditlinie der Gesellschaft durch Kapitalmarktmittel zu erhöhen, verworfen worden. Auf die Zweifel der Wirtschaftsprüfungsunternehmen an der Überschuldung der Gesellschaft ist das Ministerium ebenso nicht eingegangen wie auf die Bedenken des eigenen Beauftragten für den Haushalt.

Die Angelegenheit wird weiter verfolgt.

28 Zuwendungen für Arbeitsmarktmaßnahmen aus Mitteln des Landes und der Europäischen Union

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 1996 bis 1998 die Verwendung von Zuwendungen für Arbeitsmarktmaßnahmen geprüft, die das MASQT aus Mitteln der Europäischen Union und des Landes gewährt hat. Bei der Prüfung wurden zahlreiche Verstöße gegen das Haushaltsrecht und die Richtlinienvorgaben festgestellt, die zu vermeidbaren Mehrausgaben geführt haben.

Außerdem hat der Landesrechnungshof die Verwendung der Zuwendungen geprüft, die vom MWMTV für Arbeitsmarktmaßnahmen verausgabt worden sind. In den geprüften Fällen sind die Förderziele nicht oder nur in geringem Maße erreicht worden. Das Ministerium sieht gleichwohl keine Gründe für Rückforderungen.

Der Landesrechnungshof hat den Ministerien empfohlen, die sachlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine wirksame Umsetzung der EU-Arbeitsmarktprogramme gewährleistet wird. In Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU sollten die Voraussetzungen für praxisorientierte Fördermaßnahmen geschaffen und die Förderzuständigkeiten im Lande zentralisiert werden, um ein wirksames Verwaltungshandeln sicherzustellen.

28.1 Ausgangslage

Das MAGS und das MWMT gewährten bis Ende 1999 unter Einsatz von Mitteln der Europäischen Union (EU) Zuwendungen u.a. für soziale Begleitmaßnahmen zur Umstellung vom Strukturwandel besonders betroffener Regionen (Ziel 2-Programm) sowie zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel 5b-Programm).

Auf Landesebene waren das MAGS und später das MASSKS für den Europäischen Sozialfonds (ESF) und das MWMT und später das MWMTV für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zuständig. Da aus dem ESF keine Investitionsmittel und aus dem EFRE keine Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen bereitgestellt werden konnten, fand zwischen den Ministerien ein Mittelaustausch in Höhe von etwa 20 v. H. der jeweils verfügbaren ESF-Mittel statt, damit beide Ministerien ihre Zielgruppen mit Qualifizierungsmaßnahmen und Investitionsmitteln versorgen konnten.

In den Jahren 1990 bis 1996 wurden für diese Zwecke Haushaltsmittel in folgender Höhe aufgewendet:

Jahr	Landesmittel (Kapitel 07 030 Titelgruppe 67)		EU-Mittel (Kapitel 07 030 Titelgruppe 74)	
	Soll (in Mio. DM)	Ist (in Mio. DM)	Soll (in Mio. DM)	Ist (in Mio. DM)
1990	53,0	1,5	44,5	2,8
1991	34,0	15,3	50,3	19,8
1992	28,1	52,1	37,6	53,6
1993	62,0	43,7	37,6	41,9
1994	48,6	26,7	41,5	17,8
1995	62,3	48,4	50,9	37,7
1996	86,2	86,8	81,1	89,1
Summe	374,2	274,5	343,5	262,7

(Quelle: Jahresrechnungen der Haushaltsjahre 1990 bis 1996)

Der LRH hat diese Förderungen in den Jahren 1996 bis 1998 in Stichproben geprüft, um Erkenntnisse zur praktischen Umsetzung sowie zur Wirksamkeit der Programme zu erlangen und die Ergebnisse in die Überlegungen für künftige Förderungen einzubringen.

Im Einzelnen ergab die Prüfung:

28.2 Bewilligungen ab 1995 auf Grund eines Richtlinienentwurfes

Grundlage der Förderungen waren gemeinsame Richtlinien des MAGS und des MWMT vom 16.01.1990, die Ende 1994 ausliefen und durch eine Neufassung im Jahr 1995 ersetzt werden sollten. Wegen fehlender Zustimmung des Innenministeriums trat die Neufassung bis zum Ende der Förderphase der EU am 31.12.1999 nicht in Kraft. Ungeachtet dessen wurden aber seit 1995 Zuwendungen auf der Grundlage dieses Richtlinienentwurfs bewilligt.

Die Qualifizierungsmaßnahmen wurden vom MAGS über die Versorgungsverwaltung und vom MWMT über die Bezirksregierungen (BR) gefördert. Trotz gemeinsamer Richtlinien wurden unterschiedliche Fördergrundsätze angewendet.

Während das MAGS das Verwaltungsverfahren vollständig auf die Versorgungsverwaltung übertragen hatte, hat das MWMT die Zuwendungsanträge für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen selbst geprüft und den BR die Bewilligungsentscheidungen im Einzelnen vorgegeben. Diesen oblag danach die Abwicklung der Förderverfahren. Änderungen während des Bewilligungszeitraums wurden in der Regel trotzdem zwischen dem MWMT und dem Zuwendungsempfänger unmittelbar besprochen. Die BR erhielten nur in wenigen Fällen von den häufig mündlich vereinbarten Änderungen frühzeitig Kenntnis und wurden vielfach erst bei der Prüfung der Verwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern über geänderte Sachverhalte unterrichtet.

Die Verfahrensvoraussetzungen waren zudem weder auf ministerieller Ebene noch auf der Ebene der Bewilligungsbehörden abgestimmt. So förderte beispielsweise das MWMT Qualifizierungsmaßnahmen ab 3 Teilnehmern, während das MAGS mindestens 10 Teilnehmer erwartete. Die

BR wichen auch in der Bearbeitungsweise trotz derselben Vorgaben sehr stark voneinander ab.

28.3 Feststellungen im Bereich des MAGS

Die Versorgungsämter haben im Förderverfahren Regelungen des Haushaltsrechts und der Förderrichtlinien nicht beachtet.

28.3.1 Gleichzeitige Förderung mit der Bundesanstalt für Arbeit (BfA)

Nach den Förderrichtlinien war eine Förderung von Maßnahmen grundsätzlich ausgeschlossen, wenn diese aus sonstigen Bundes- oder Landesprogrammen oder nach dem Arbeitsförderungsgesetz gefördert werden konnten. In elf Fällen hat der LRH die Förderung von Arbeitsmarktmaßnahmen beanstandet, die von der BfA mit insgesamt etwa 4,1 Mio. DM gefördert wurden. Das Land hat sich an diesen Maßnahmen mit mehr als 6,9 Mio. DM eigenen bzw. EU-Mitteln beteiligt. Nach Auffassung des LRH hätten diese Mittel für andere oder zusätzliche Maßnahmen aufgewendet werden müssen, da die Förderung durch die BfA bereits bei der Antragstellung ersichtlich war.

Das MASQT hat in seiner Stellungnahme vom 28.12.2000 die Auffassung des LRH im Grundsatz bestätigt, jedoch weiter ausgeführt, dass die förderrechtlichen Entscheidungen immer unter Abwägung von Besonderheiten des Einzelfalles zu treffen gewesen seien. Eine Förderung durch mehrere Zuwendungsgeber sei in Einzelfällen möglich gewesen.

Der LRH hält diese pauschalen Ausführungen für unzureichend. Er hat deshalb das Ministerium gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass dem LRH in allen Einzelfällen ausführliche Stellungnahmen zugehen, zumal seit den Prüfungsentscheidungen mehr als zwei Jahre vergangen sind.

28.3.2 Förderung von Abschreibungen

Die Bewilligungsbehörden haben entgegen den haushaltsrechtlichen Regelungen und ohne Abstimmung mit dem FM nicht zu Ausgaben führende Abschreibungen als zuwendungsfähig anerkannt. Dadurch erhielten einige Zuwendungsempfänger überhöhte Zuwendungen. Zudem wurde nicht beachtet, dass diese Wirtschaftsgüter bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit Landesmitteln oder sonstigen öffentlichen Mitteln möglicherweise gefördert worden sind.

Das MASQT hat diese Förderpraxis auf Veranlassung des LRH zwischenzeitlich aufgegeben und mitgeteilt, dass auch in diesem Bereich Abschreibungen nicht mehr förderfähig seien. In den beanstandeten Einzelfällen komme es aber aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht zu Rückforderungen.

28.3.3 Überprüfung der Zielgebietsvoraussetzungen

Nach den Vorgaben der EU darf aus dem Ziel 2/5b-Programm nur der Strukturwandel in bestimmten Regionen des Landes, vorwiegend im Ruhrgebiet und in einigen ländlichen Gebieten, unterstützt werden. Die Zuwendungen wurden daher unter dem Vorbehalt bewilligt, dass der Hauptwohnsitz der Teilnehmer an den Qualifizierungsmaßnahmen in diesen Zielgebieten lag.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass in etlichen Fällen auch Teilnehmer gefördert wurden, auf die diese Voraussetzung nicht zutraf. So haben einige Teilnehmer in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Beginn der Fördermaßnahme Nebenwohnsitze im Zielgebiet begründet und sie nach Beendigung der Maßnahmen wieder aufgegeben.

Um diese Vorgaben der EU für die Praxis zu mildern, hat das Ministerium in einer überarbeiteten Dienstanweisung zugelassen, dass Teilnehmer gefördert werden konnten, die ihren Hauptwohnsitz zwar nicht im Zielgebiet, jedoch schriftlich die Absicht erklärt hatten, nach dem Abschluss der Maßnahme im Zielgebiet erwerbstätig zu sein. Der LRH hat die Ansicht vertreten, dass die generelle Ausweitung der Zielgebiete durch diese sog. Absichtserklärungen mit den Vorgaben der EU nicht vereinbar sei. Der LRH hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass nach seinen Feststellungen die meisten der nicht aus dem Zielgebiet stammenden Teilnehmer entgegen ihrer Absichtserklärung nach Beendigung der Maßnahme an ihren bisherigen Wohnort zurückkehrten.

28.3.4 Bedeutende Einzelfälle

Zu den nachstehenden Einzelfällen hat das MASQT bisher nur in allgemeiner Form bzw. nicht vollständig Stellung genommen:

28.3.4.1 Beispiel 1

Einem Zuwendungsempfänger wurden für 21 Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt etwa 20 Mio. DM mit der Maßgabe bewilligt, dass alle Teilnehmer während des Förderzeitraumes aus Ziel 2-Gebieten kommen bzw. ihren Hauptwohnsitz bei Projektbeginn im Ziel 2-Gebiet haben mussten. Diese Voraussetzungen waren nicht erfüllt. Daher kam es bereits im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Versorgungsamt zu Rückforderungen von 2,8 Mio. DM.

In Kenntnis dieser Sachlage hat der LRH 8 der 21 Qualifizierungsmaßnahmen mit Zuwendungen von 7 Mio. DM in seine Erhebungen einbezogen und bei allen Maßnahmen festgestellt, dass weitere Teilnehmer die

Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllten. Der LRH stellte eine Fehlerquote von fast 50 v. H. mit einer Rückforderungssumme von 3,4 Mio. DM fest. Deshalb forderte der LRH die Bewilligungsbehörde auf, alle anderen Förderfälle zu überprüfen.

28.3.4.2 Beispiel 2

Der LRH hat bei einem Zuwendungsempfänger zwei Qualifizierungsmaßnahmen mit einem Fördervolumen von rund 2,6 Mio. DM geprüft und dabei festgestellt, dass die überwiegende Zahl der Teilnehmer die Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllte, weil sie ihren Hauptwohnsitz nicht im Zielgebiet hatten. Einige Teilnehmer begründeten eigens Nebenwohnsitze bei Mitarbeitern des Zuwendungsempfängers. Andere Teilnehmer hatten am Schluss des Kurses „Absichtserklärungen“ unterschrieben, wonach sie planten, nach Abschluss der Qualifizierung eine Beschäftigung im Zielgebiet aufzunehmen. Gleichwohl nahmen die meisten Teilnehmer ihre Berufstätigkeit nach Ende der Maßnahme nicht im Zielgebiet auf.

Der LRH hat die Auffassung vertreten, dass die Förderung insgesamt nicht gerechtfertigt gewesen sei, da dem Zuwendungsempfänger bei Beginn der Maßnahme bekannt war, dass viele Teilnehmer die Fördervoraussetzungen nicht erfüllten. Zudem musste der Erfolg der Fördermaßnahmen in Frage gestellt werden, da die Struktur- und die Arbeitsmarktrelevanz im Fördergebiet nicht verbessert werden konnten.

Nach der Stellungnahme der Bewilligungsbehörde ist in einem der Förderfälle eine Rückforderung von etwa 500.000 DM zuzüglich etwa 230.000 DM Zinsen beabsichtigt.

28.3.4.3 Beispiel 3

Ein Zuwendungsempfänger erhielt für ein Qualifizierungsprojekt eine Zuwendung von 3 Mio. DM. Die BfA beteiligte sich in Form von Festbeträgen und durch die Finanzierung der Unterhaltsgelder für die Teilnehmer mit 800.000 DM an den Ausgaben des Projektes. Die EU- und Landesmittel sollten dazu dienen, die Unterhaltsleistungen an die Teilnehmer aufzustocken und zusätzliche Personalausgaben des Zuwendungsempfängers zu finanzieren.

Wie die Erhebungen des LRH ergeben haben, hatte die Landesentwicklungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen GmbH (LEG) dem Zuwendungsempfänger eine vollständige Fremdfinanzierung durch die BfA, das MAGS und die LEG einschließlich des Eigenanteils zugesagt. Alle hierzu getroffenen Absprachen zwischen dem MAGS, dem Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr, der LEG und dem Zuwendungsempfänger waren der Bewilligungsbehörde bis zur Prüfung des LRH unbekannt. Selbst im Verwendungsnachweis hat der Zuwendungsempfänger die Bewilligungsbehörde nicht über die tatsächliche Finanzierung der Maßnahme

unterrichtet und seine Einnahmen von der LEG in Höhe von 1,4 Mio. DM verschwiegen.

Auch die Bewilligungsbehörde sieht in der unterbliebenen Anzeige eine Pflichtwidrigkeit des Zuwendungsempfängers. Eine abschließende Stellungnahme liegt noch nicht vor.

28.3.4.4 Beispiel 4

Einem gemeinnützigen Verein sind für drei Qualifizierungsmaßnahmen Zuwendungen in Höhe von insgesamt 3,75 Mio. DM bewilligt worden.

Der LRH hat seine Prüfung ausnahmsweise auf die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung erweitert, da sich erhebliche Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung ergeben hatten und eine bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel zweifelhaft erschien. Der Zuwendungsempfänger hatte Kooperationsvereinbarungen mit Gesellschaften geschlossen, an denen er oder seine Vorstandsmitglieder mittelbar oder unmittelbar beteiligt waren oder mit denen eine Bürogemeinschaft unterhalten wurde. Verträge über diese Verbindungen und Originalbelege konnten vielfach nicht vorgelegt werden.

Die Bewilligungsbehörde hat Rückforderungen von fast 900.000 DM geltend gemacht und Zwangsvollstreckungsmaßnahmen eingeleitet. Der Antrag des Vereins auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens ist vom Amtsgericht mangels Masse abgelehnt worden. Gegen Mitarbeiter des Vereins laufen strafrechtliche Ermittlungen.

28.3.4.5 Beispiel 5

Einem Zuwendungsempfänger wurden 749.000 DM als Einstellungsbeihilfe für die 12-monatige Einarbeitung von 53 Arbeitnehmern in eine neu zu gründende Gesellschaft bewilligt. Der Betrieb hat seine Tätigkeit am 01.01.1996 aufgenommen und 32 Arbeitnehmer aus einem am 31.12.1995 aufgelösten Unternehmen derselben Branche übernommen, an dem Mitglieder der Familie beteiligt waren, der der neue Betrieb gehört. Übernommen wurden nicht nur das Personal einschließlich der Personalstammdaten und die Geschäftsräume, sondern auch das komplette Rechnungswesen. Der Zuwendungsempfänger trat auch in die bestehenden Verträge ein und wickelte die noch nicht erledigten Aufträge des alten Unternehmens vollständig ab.

Der LRH hat den vorliegenden Sachverhalt nicht als Neugründung eines Unternehmens, sondern als Betriebsübergang bewertet und gefragt, ob bei dieser Sach- und Rechtslage tatsächlich eine förderfähige Maßnahme oder lediglich ein Umgehungstatbestand mit einer unzulässigen Rechtsgestaltung vorliege, der eine Förderung ausschliesse. Darüber hinaus hielt er eine Einarbeitungszeit der Mitarbeiter von mehr als 10 Wochen, die weitere Voraussetzung für eine Förderung ist, hinsichtlich der vom alten Unternehmen übernommenen Arbeitnehmer für nicht erforderlich, da diese ihre bisherigen Tätigkeiten im Wesentlichen fortgeführt haben.

Das Ministerium hält einen Widerruf der Zuwendung wegen eines Betriebsübergangs nicht für geboten, hat aber aus anderen Gründen einen Teilbetrag von 162.000 DM zurückgefordert. Die Prüfung, ob eine 12-monatige Einarbeitungszeit der Mitarbeiter erforderlich war, hat das MASQT noch nicht abgeschlossen.

28.4 Feststellungen im Bereich des MWMT

Das MWMT (bzw. MWMTV) hat in seinem Programm „Technologieorientierte Qualifizierung“ ebenfalls Ziel 2-Mittel aus dem ESF eingesetzt. Der LRH hat zum Einsatz dieser Mittel festgestellt, dass erhebliche Beträge unter Verletzung haushaltsrechtlicher und fachlicher Vorgaben verausgabt worden sind.

28.4.1 Einnahmen aus den Qualifizierungsmaßnahmen als Eigenanteil

Bestandteil der Zuwendungsanträge waren Finanzierungspläne, die alle erwarteten Einnahmen und Ausgaben der Qualifizierungsmaßnahmen enthielten. Das MWMT behandelte die erwarteten Einnahmen aus den Qualifizierungsmaßnahmen als den vom Zuwendungsempfänger zu erbringenden Eigenanteil und begründete dieses mit einem erheblichen Landesinteresse an einer kostengünstigen Durchführung der Maßnahme. Der LRH hat hierzu darauf hingewiesen, dass als Eigenanteil grundsätzlich nur Geldleistungen in Betracht kommen, die der ZE seinem eigenen Vermögen entnimmt. Einnahmen aus der Maßnahme selbst mindern zunächst die Gesamtausgaben und damit die Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Zuwendung. Erst dann ergeben sich unter Anwendung des Fördersatzes der Zuwendungsbetrag und der zu erbringende Eigenanteil.

28.4.2 Mindestteilnehmerzahl

Nach den Richtlinien sollten nur die Teilnehmer gefördert werden, die entweder ihren Wohnsitz in den Ziel 2-Gebieten hatten oder die in einem Unternehmen beschäftigt waren, das seine Betriebsstätte im Ziel 2-Gebiet hatte und weniger als 500 Mitarbeiter beschäftigte. Zur Prüfung dieser Fördervoraussetzung waren die Zuwendungsempfänger nach dem Bewilligungsbescheid verpflichtet.

Das MWMT wurde von einer BR bereits frühzeitig auf die Schwierigkeiten der Zuwendungsempfänger hingewiesen, diese Vorgaben bei der Teilnehmergewinnung einzuhalten. Daraufhin legte das MWMT eine Mindestteilnehmerzahl von 3 Personen mit Wohnsitz oder Arbeitsstätte im Ziel 2-Gebiet fest und erachtete die Teilnahme weiterer Personen, bei denen die Fördervoraussetzungen nicht vorlagen, als unschädlich. In begründeten Einzelfällen ließ es auch die Förderung anteiliger Durchführungskosten für Maßnahmen zu, deren förderfähige Mindestteilnehmerzahl von 3 Personen je Kurs unterschritten wurde. Darüber hinaus hielt es sogar die vorbereitenden Ausgaben einer Maßnahme für förderfähig, wenn ein Kurs mangels Erreichens der Mindestteilnehmerzahl überhaupt nicht durchgeführt werden konnte.

Der LRH hat angesichts der hohen Maßnahmekosten kritisiert, dass eine derartig großzügige Auslegung der Fördervoraussetzungen mit einer Mindestteilnehmerzahl von nur drei Teilnehmern oder nur einem Versuch der Teilnehmergewinnung zugelassen wurde.

28.4.3 Maßnahmedauer und Mitteilungspflichten

Die geplanten Lehrgänge sollten nach den Zuwendungsanträgen in der Regel drei bis zehn Tage dauern. In der Durchführungsphase stellte sich häufig heraus, dass Unternehmen nicht bereit waren, ihre Arbeitnehmer über einen längeren Zeitraum für ein Seminar abzustellen oder Seminare mit bestimmten Themen nicht angenommen wurden. In derartigen Fällen wurden die Lehrgänge durch Änderung der Konzepte mit einer Laufzeit von ein oder zwei Tagen erneut angeboten und teilweise auch durchgeführt. In einigen Fällen wurden auch nur eintägige Workshops durchgeführt. Das Ministerium hatte zu Beginn des Förderprogramms für die Durchführung von technologieorientierten Qualifizierungsmaßnahmen eine Lehrgangsdauer von mindestens drei Tagen oder mindestens 18 Stunden

festgelegt, in begründeten Ausnahmefällen aber auch ein- oder zweitägige Lehrgänge zugelassen.

Die Zuwendungsempfänger informierten die Bewilligungsbehörden nicht oder zu spät über eintretende Änderungen. Jene erhielten erst mit der Vorlage des Verwendungsnachweises Kenntnis hiervon und konnten daher nicht rechtzeitig zuwendungsrechtliche Konsequenzen ziehen.

Nach den Feststellungen des LRH erfüllten viele Maßnahmen nicht die Mindestvoraussetzungen zur Lehrgangsdauer. Vielmehr waren die nur im Einzelfall zugelassenen ein- oder zweitägigen Lehrgänge die Regel.

28.4.4 Werkverträge

Einige Zuwendungsempfänger sahen sich zeitlich oder fachlich nicht in der Lage, die Seminare einschließlich der Seminarunterlagen selbst vorzubereiten und schlossen zu diesem Zweck Werkverträge mit Dritten. Als Honorar wurden in der Regel 125 DM je Arbeitsstunde vereinbart. Dies entsprach der Obergrenze, die für die Inanspruchnahme externen Sachverständigen als zuwendungsfähig anerkannt werden durfte. In einem Fall wurde einem Vertragspartner zusätzlich ein Nutzungsrecht am erarbeiteten Konzept eingeräumt.

Der LRH hat die Einräumung des Nutzungsrechtes beanstandet, das nach dem Zuwendungsrecht des Landes dem Zuwendungsgeber zugestanden hätte.

28.4.5 Programmwirksamkeit

Die Prüfung des LRH sollte Erkenntnisse zur Umsetzung der Richtlinien und der Förderung erbringen. Zu diesem Zweck hat der LRH bei zwei BR Feststellungen getroffen.

Bei der ersten BR ergaben sich folgende Daten:

Die BR bewilligte in den Jahren 1991 bis 1997 Haushaltsmittel von rund 36,5 Mio. DM für insgesamt 103 Maßnahmen. Der LRH hat davon 11 Maßnahmen mit einem Haushaltsvolumen von ca. 9,8 Mio. DM geprüft und bei einigen Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durchgeführt. Danach ergab sich folgende Übersicht:

	Antrag (Planzahlen)	Verwendungsnachweis (Istzahlen)
Zuwendungen	11.336.971,00 DM	9.853.780,20 DM
Teilnehmer	2.275	426
Förderfähige Teilnehmer	2.275	201

Bezogen auf die bei der Antragstellung geplanten Teilnehmerzahlen wurde eine tatsächliche Teilnahmequote von 18,8 v. H. erreicht, die sich auf 8,8 v. H. verringert, wenn nur die förderfähigen Teilnehmer berücksichtigt werden. Die tatsächliche Zuwendung für jeden förderfähigen Teilnehmer betrug bei ein- bis dreitägigen Lehrgängen somit etwa 49.000 DM. Es wurden etwa 5,2 Mio. DM für Teilnehmer verausgabt, die die Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllten.

Bei der zweiten BR sahen die vom LRH überprüften Gesamtfälle wie folgt aus:

Die BR bewilligte von 1991 bis 1993 für 29 Maßnahmen Haushaltsmittel von etwa 5 Mio. DM. Ab 1994 wurde dieses Programm von ihr nicht mehr gefördert. Es ergab sich folgende Übersicht:

	Antrag (Planzahlen)	Verwendungsnachweis (Istzahlen)
Zuwendungen	7.861.034,99 DM	4.959.082,15 DM
Teilnehmer	5.075	901
Förderfähige Teilnehmer	5.075	302

Auch hier stellte der LRH ein erhebliches Missverhältnis zwischen Planung und Durchführung fest. So konnte im Vergleich zur ursprünglichen Planung nur eine Teilnehmerquote von 17,8 v. H. erreicht werden, die sich auf 6 v. H. verringert, wenn nur die förderfähigen Teilnehmer berücksichtigt werden. Die Zuwendung für jeden förderfähigen Teilnehmer betrug somit etwa 16.400 DM. Es wurden etwa 3,3 Mio. DM für Teilnehmer aufgewendet, die die Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllten.

Das MWMTV räumt in seiner Stellungnahme ein, dass beim Programmvollzug Veränderungen mit dem Ziel einer effektiveren Förderung angebracht gewesen seien. Diese seien ab dem Jahre 1994 mit der Reform der EU-Strukturfonds eingeleitet worden. Die ESF-Mittel sollten zudem zukünftig zentral bewirtschaftet werden, um eine einheitliche Förderpraxis sicherzustellen.

In einer Folgeentscheidung hat der LRH das MWMTV gebeten, neben diesen grundsätzlichen Aspekten den aus seiner Antwort erkennbaren Verzicht auf Rückforderungen von Fördermitteln in nachvollziehbarer Weise darzulegen.

Eine Äußerung hierzu liegt noch nicht vor, da auch dieses Verfahren nach der Neuorganisation der Landesregierung vom MASSQT bearbeitet wird.

28.5 Empfehlungen des LRH

Der LRH hat angeregt, in Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU die sachlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine wirksame Umsetzung der EU-Arbeitsmarktprogramme gewährleistet wird. Insbesondere sollten der förderfähige Personenkreis, die Zielgebiete und die Umsetzung der Förderprogramme durch klare Richtlinienvorgaben mit möglichst wenigen Ausnahmeregelungen festgelegt werden. Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Programme sollte bei einer Landesbehörde zentralisiert werden, um eine landeseinheitliche Förderpraxis sicherzustellen.

28.6 Verfahrensstand

Das MASQT hat auch die Bearbeitung der an die vier Bewilligungsbehörden gerichteten Prüfungsentscheidungen an sich gezogen, aber keine Stellungnahme abgegeben. Erst nach fast zwei Jahren hat das MASQT die Bearbeitung wieder auf die Versorgungsämter zurückdelegiert. Die Versorgungsämter haben sich nunmehr zu einigen Beanstandungen des LRH geäußert. Die finanziell bedeutsamen Sachverhalte können aber mangels vollständiger Stellungnahmen immer noch nicht abschließend durch den LRH bewertet werden.

Die Abwicklung der Prüfung wird sich daher weiter verzögern.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

29 Ausweisung eines Überschusses

Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 1999 ein Haushaltsüberschuss in Höhe von 792 Mio. DM durch die Aufnahme von Krediten gebildet wurde.

29.1 Nach der vom FM vorgelegten Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1999 weist die Haushaltswirtschaft des Landes in diesem Jahr einen Überschuss in Höhe von 792 Mio. DM aus.

Der Überschuss 1999 errechnet sich aus

Ausgaben in Höhe von	89.376.071.610,96 DM
bei Einnahmen in Höhe von	<u>90.168.071.610,96 DM</u>
	<u>792.000.000,00 DM</u>

In den Einnahmen sind Schuldenaufnahmen

(Obergruppen 31 und 32) in Höhe von 5.345.189.647,19 DM

enthalten, woraus sich unter Berücksichtigung

der in den Ausgaben enthaltenen Tilgungen

(Obergruppen 58 und 59) 288.873.200,19 DM

eine Nettoneuverschuldung von 5.056.316.447,00 DM

ergibt.

Dabei wurden Kredite in Höhe von 2.970,4 Mio. DM im so genannten Auslaufzeitraum aufgenommen, also dem Zeitraum zwischen Jahresende und Abschluss der Bücher nach § 76 LHO. Für das Rechnungsjahr 1999 dauerte dieser Zeitraum vom 01.01.2000 bis zum 03.03.2000. In derselben Zeit wurden Ausgaben in Höhe von rd. 257 Mio. DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1999 geleistet. Außer zur Deckung dieser Ausgaben und zum Ausweis des Überschusses wurden die aufgenommenen Kreditmarktmittel

zur haushaltsmäßigen Abdeckung von bis dahin kassenmäßig auf andere Weise (z. B. durch Kassenverstärkungskredite) finanzierten Ausgaben verwendet.

Der Überschuss des Haushaltsjahres 1999 wurde im Jahr 2000 der allgemeinen Rücklage zugeführt. Der Finanzminister hat dies damit begründet, dass Vorsorge für im Haushaltsjahr 2001 erwartete Steuermindereinnahmen getroffen werden sollte.

29.2 Der LRH hält es für bedenklich, dass im Auslaufzeitraum ein Haushaltsüberschuss durch die Aufnahme von Krediten gebildet wurde.

29.2.1 Nach § 18 Abs. 2 LHO und den jährlichen Haushaltsgesetzen wird ausschließlich zwischen der Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben und der Aufnahme von Krediten zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft unterschieden. Die Aufnahme von Krediten für andere Zwecke ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Durch § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1999 wurde das FM ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 1999 Kreditmittel bis zu einem Höchstbetrag von rd. 7,5 Mrd. DM aufzunehmen.

29.2.2 Soweit die übrigen Einnahmen, vor allem jene aus dem Steueraufkommen, nicht ausreichen, verbleibt als „Steuerungsinstrument“ zum Ausgleich des Haushalts die Aufnahme von Deckungskrediten.

Gegen Ende des Auslaufzeitraums stand fest, dass die aufgenommenen Kredite nicht in voller Höhe zur Deckung der Ausgaben des Landes im Haushaltsjahr 1999 benötigt wurden. Das FM wäre daher gehalten gewesen, entweder die Kreditaufnahme zu drosseln oder - wie es seiner bishe-

rigen Praxis zum Ausgleich des Haushalts entsprach -, den überschießenden Kreditanteil in Höhe von 792 Mio. DM auf das Haushaltsjahr 2000 zu buchen.

- 29.3** Das FM hat in seinen Stellungnahmen im Wesentlichen auf das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 LHO) verwiesen. Hiernach könnte rechtlich keine Aussage dazu getroffen werden, aufgrund welcher Einnahmen der in Rede stehende Überschuss entstanden sei.
- 29.4** Der LRH vertritt demgegenüber die Ansicht, dass das Gesamtdeckungsprinzip im vorliegenden Fall nicht einschlägig ist, da es lediglich besagt, dass alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Bei einem Überschuss handelt es sich jedoch gerade nicht um Ausgaben, sondern um das Ergebnis der die Ausgaben übersteigenden Einnahmen.

30 **Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren**

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass eine Gemeinde die Höhe der Abwassergebühr nicht korrekt ermittelt hatte. Dadurch wurde die Auszahlung eines der Gemeinde nicht zustehenden Betrages in Höhe von 1,5 Mio. DM verhindert.

Nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) erhalten bestimmte Gemeinden pauschale Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren. Mit der Landesförderung soll im Ergebnis die besondere Belastung der Bürger und Unternehmen der betroffenen Gemeinde abgemildert werden. Die empfangsberechtigten Gemeinden und der der jeweiligen Gemeinde zustehende Betrag ergeben sich aus einer Anlage zum GFG.

Um den Kreis der empfangsberechtigten Gemeinden zu ermitteln, leitet das Innenministerium (IM) den Gemeinden jährlich einen Fragebogen mit der Bitte um Angabe der Abwassergebühren, des Gebührenaufkommens und der zugrundeliegenden Frischwassermenge zu. Anhand der aus der Umfrage gewonnenen Daten wird festgestellt, bei welchen Gemeinden die Abwassergebühren erheblich über dem Landesdurchschnitt liegen. Für die betroffenen Gemeinden sieht das IM im Entwurf des GFG des folgenden Jahres eine Zuweisung vor, die sich für die Abgabenschuldner gebührensenkend auswirkt. So sind in § 20 Abs. 1 Nr. 5 GFG 1999 für 15 empfangsberechtigte Gemeinden insgesamt ca. 14,1 Mio. DM als pauschale Zuweisungen zur Verfügung gestellt worden.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat bei vier empfangsberechtigten Gemeinden geprüft, ob die Voraussetzungen für den Erhalt der Zuweisung vorlagen. Zu Vergleichszwecken wurden auch Erhebungen bei

drei nicht empfangsberechtigten Gemeinden durchgeführt. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass eine Gemeinde bei Ausfüllen des Fragebogens Auflösungen der Rückstellungen für Bauzuschüsse sowie Gewinnvorträge dem Gebührenaufkommen hinzugerechnet hatte. Die so errechnete fiktive durchschnittliche Gebühr lag erheblich über der von den Grundstückseigentümern tatsächlich zu entrichtenden Gebühr. Dies widersprach den Vorgaben im Fragebogen und führte dazu, dass der Gemeinde zu Unrecht - auf Kosten der anderen Gemeinden - eine Zuweisung in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM bewilligt wurde.

Der LRH hat das Ergebnis dieser Prüfung dem IM mitgeteilt. Nach Anhörung der Gemeinde wurde die Festsetzung der bereits bewilligten, aber noch nicht ausgezahlten Zuweisung zurückgenommen. Die Gemeinde hat auf Rechtsmittel verzichtet.

Das IM hat mitgeteilt, dass bei der Überarbeitung des Fragebogens „Abwassergebühren“ sich aus der Prüfung ergebende Hinweise berücksichtigt wurden. Bisher missverständliche Erläuterungen wurden klarer gefasst, sodass sich für die Gemeinden eindeutige Handlungsanweisungen ergeben. Weiterhin wurden alle in NRW angewandten Berechnungsmodalitäten für die Abwassergebühr in den Fragebogen aufgenommen. Umrechnungen oder Zusammenfassungen durch die Gemeinden entfallen damit.

Die Angelegenheit ist erledigt.

31 Bearbeitung der Grunderwerbsteuer

Der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben durch eine Querschnittsprüfung festgestellt, dass die Grunderwerbsteuer in einer Vielzahl steuerlich bedeutender Fälle fehlerhaft festgesetzt worden ist. Der Landesrechnungshof hat das Finanzministerium aufgefordert, die Bearbeitungsqualität nachhaltig zu verbessern.

Die Prüfung hat außerdem ergeben, dass es in zahlreichen Fällen mit erheblicher grunderwerbsteuerlicher Auswirkung nicht zur Besteuerung gekommen ist, obwohl die Sachverhalte der Finanzverwaltung bekannt waren. Der Landesrechnungshof hält es zur grunderwerbsteuerlichen Erfassung dieser Fälle für erforderlich, Arbeitsabläufe anzupassen und zusätzliche Kontrollmechanismen einzuführen.

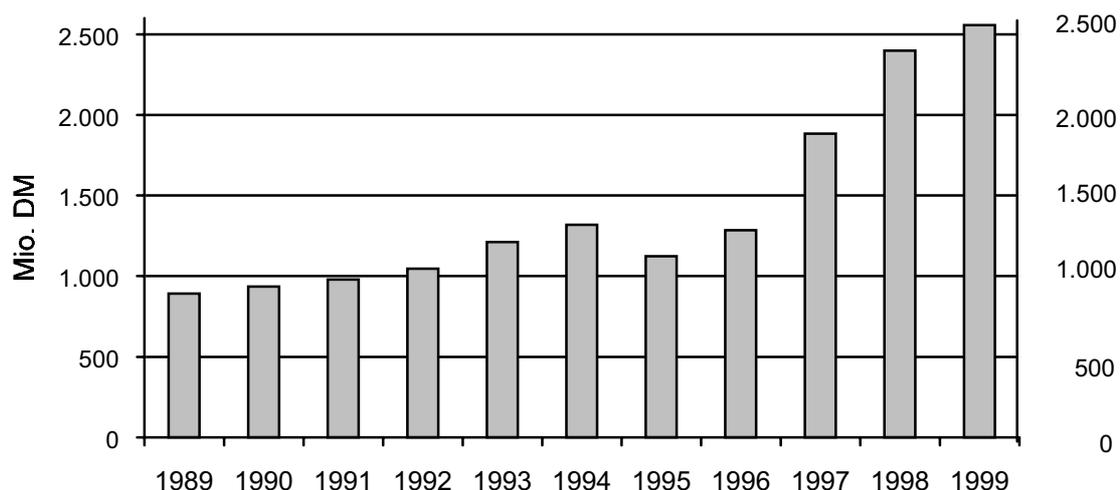
31.1 Allgemeine Angaben zur Grunderwerbsteuer

Der Grunderwerbsteuer unterliegen Vorgänge des Rechtsverkehrs, sie wird deshalb den Verkehrsteuern zugeordnet. Besteuerungsgegenstand ist typischerweise der Kaufvertrag über ein inländisches Grundstück (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 des Grunderwerbsteuergesetzes [GrEStG]). Um sicherzustellen, dass der Finanzverwaltung sämtliche Grundstückskaufverträge bekannt werden, hat der Gesetzgeber die Eigentumsumschreibung im Grundbuch von der Erteilung einer Bescheinigung durch das Finanzamt abhängig gemacht. Das Finanzamt hat zu bescheinigen, dass der Eintragung des Erwerbers im Grundbuch keine steuerlichen Bedenken entgegenstehen. Diese so genannte Unbedenklichkeitsbescheinigung (§ 22 GrEStG) wird üblicherweise erst dann erteilt, wenn die Grunderwerbsteuer gezahlt worden ist. Sie dient der Sicherung des Steueranspruchs.

Weitere der Grunderwerbsteuer unterliegende Sachverhalte sind zum Beispiel der Übergang von Grundstücken durch Umwandlung von Gesellschaften (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 GrEStG) und der Erwerb aller Anteile an einer grundbesitzhaltenden Gesellschaft durch einen Käufer (§ 1 Abs. 3 GrEStG). In diesen Fällen entfällt die Sicherung des Steueranspruchs durch die Unbedenklichkeitsbescheinigung, stattdessen hat der Gesetzgeber einen Katalog von Anzeigepflichten normiert.

31.1.1 Aufkommen

Das Aufkommen der Verkehrsteuern steht den Ländern zu. Die Entwicklung der Grunderwerbsteuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen weist eine steigende Tendenz auf, wie aus der folgenden Übersicht über den Zeitraum 1989 bis 1999 ersichtlich ist:



Beeinflusst wurden die Steuereinnahmen durch den Anstieg der Verkaufsfälle und der Grundstückspreise. Die bedeutende Steigerung der Steuereinnahmen im Jahr 1997 beruht auf der zur Kompensation des Vermögensteuerausfalls eingeführten Erhöhung des Steuersatzes von 2 v. H. auf 3,5 v. H.

31.1.2 Fallzahlen

Die Arbeit in der Grunderwerbsteuerstelle ist geprägt durch die Vielzahl der zu bearbeitenden Fälle und den Zeitdruck, der infolge der Abhängigkeit der Grundbuchumschreibung von der Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung verursacht wird.

Die Anzahl der in den Grunderwerbsteuerstellen in Nordrhein-Westfalen eingegangenen Steuerfälle hat sich seit 1989 um etwa 20 v. H. erhöht:

	Fälle gesamt
1989	371.237
1999	444.744

31.2 Prüfungsablauf

Im Verlauf der bis 1998 durchgeführten turnusmäßigen Prüfungen des LRH und des Rechnungsprüfungsamts für Steuern (RPAS) in den Finanzämtern wurden immer wieder Einzelfeststellungen zur Grunderwerbsteuer getroffen. Die von den Finanzämtern auf Grund der Prüfungen gemeldeten Ergebnisse summierten sich auf mehr als 4,6 Mio. DM. Diese Prüfungserfahrungen gaben Anlass, die Grunderwerbsbesteuerung thematisch zu prüfen.

Die Querschnittsprüfung der Grunderwerbsteuer hat der LRH zusammen mit dem RPAST durchgeführt¹. Gegenstand der Prüfung war die Erfassung und die Bearbeitung bedeutender Grunderwerbsteuerfälle durch die Finanzverwaltung. Die örtlichen Erhebungen erstreckten sich auf Grunderwerbsteuerakten und Ertragsteuerakten. Auswahlkriterium für die Prüfung der Grunderwerbsteuerakten war im Regelfall eine hohe Steuerfestsetzung von mehr als 100.000 DM. Die Ertragsteuerakten von Personen- und Kapitalgesellschaften wurden auf Hinweise nach grunderwerbsteuerrelevanten Vorgängen untersucht. Sofern sich derartige Hinweise ergaben, wurde geprüft, ob der Grunderwerbsteuerstelle der Vorgang bekannt war und wie er dort besteuert wurde.

Durch die Beschränkung auf steuerrechtliche Prüfungsansätze traten organisatorische Fragen in den Hintergrund. Auch die Bearbeitung des typischen Durchschnittsfalls, wie zum Beispiel der Erwerb eines Einfamilienhauses, war nicht Prüfungsgegenstand.

Die örtlichen Erhebungen begannen Ende 1998 und erfolgten in den Finanzämtern der Stadtgebiete Bochum, Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln und Wuppertal. Daneben wurde die Grunderwerbsteuerbesteuerung infolge Umwandlung oder Fusion mehrerer großer Konzerne geprüft.

Die zu den Einzelfällen ergangenen Prüfungsmitteilungen haben der LRH und das RPAST den betroffenen Finanzämtern über die jeweils zuständige Oberfinanzdirektion bekannt gegeben. Insgesamt führten die Erhebungen zu 539 Prüfungsmitteilungen.

Der LRH gab eine zusammenfassende Darstellung der bei der Themenprüfung getroffenen Feststellungen und seiner Empfehlung in einer ab-

¹ Im Folgenden wird aus Vereinfachungsgründen verschiedentlich auf die Nennung des RPAST verzichtet.

schließenden Besprechung mit Vertretern des Finanzministeriums und der Oberfinanzdirektionen am 09.08.2000 und im Bericht an das Finanzministerium vom 16.08.2000.

Das Finanzministerium nahm am 08.12.2000 schriftlich Stellung.

31.3 Finanzielles Ergebnis der Prüfung

Die Finanzämter haben aus der Bearbeitung der 539 Prüfungsmitteilungen bisher ein steuerliches Mehrergebnis von 73,3 Mio. DM gemeldet, davon konnten 54,6 Mio. DM noch erhoben werden. Darüber hinaus wurde die Festsetzung weiterer beträchtlicher Steuerbeträge mitgeteilt, deren Bestandskraft abzuwarten bleibt.

Dieses Prüfungsergebnis erhält dadurch ein zusätzliches Gewicht, dass die Grunderwerbsteuer grundsätzlich den Anschaffungs- oder Herstellungskosten zugerechnet werden muss und damit ertragsteuerlich nicht sofort absetzbar ist. Die auf den Grund und Boden entfallende Grunderwerbsteuer führt im Regelfall zu überhaupt keiner Ertragsminderung, weil der Grund und Boden keiner Abnutzung unterliegt.

31.4 Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer

Die Ermittlung der grunderwerbsteuerlichen Bemessungsgrundlage gehört als grundlegende und häufig wiederkehrende Tätigkeit zur täglichen Routine der Grunderwerbsteuerstelle.

In den Prüfungsberichten wurde der Ansatz der Bemessungsgrundlage in 213 vorwiegend bedeutenden Fällen beanstandet. Die hohe Anzahl der Prüfungsmittelungen führt der LRH darauf zurück, dass in diesen Fällen der Bearbeitungsqualität nicht ausreichend Beachtung beigemessen worden ist. Eine nach der Bedeutung des Falles gewichtende Bearbeitung fand nicht statt. Die Mängel traten auch auf, weil von den vorgesetzten Stellen nur unzureichende Arbeitshilfen und –hinweise gegeben wurden.

31.4.1 Die Besteuerung des Kaufvertrags

Der Grundstückskaufvertrag ist der am häufigsten der Grunderwerbsteuer unterworfenen Tatbestand. Die grunderwerbsteuerliche Bemessungsgrundlage ist in diesem Fall der Wert der Gegenleistung, die sich gem. § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG aus folgenden Komponenten zusammensetzt:

Kaufpreis
+ vom Käufer übernommene sonstige Leistungen
+ dem Verkäufer vorbehaltenen Nutzungen
= Gegenleistung

Prüfungsmittelungen zur Ermittlung der Gegenleistung bei der Besteuerung des Kaufvertrags ergingen in 160 Fällen.

31.4.1.1 Fehlerbeschreibung und Analyse

Die Ermittlung des Kaufpreises war in 33 Fällen fehlerhaft. Häufigster Mangel war die unzureichende Erhöhung des Kaufpreises um die Umsatzsteuer in den Fällen eines umsatzsteuerpflichtigen Grundstücksgeschäfts, beispielsweise durch Anwendung eines zu niedrigen Umsatzsteuersatzes oder Ansatz einer zu niedrigen umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage.

Die fehlende oder unzureichende Ermittlung der vom Käufer neben dem eigentlichen Kaufpreis übernommenen sonstigen Leistungen wurde in 106 Fällen und damit am häufigsten beanstandet. Die in den Verträgen vorgefundenen Leistungsmöglichkeiten waren sehr zahlreich, zum Beispiel:

- Die Übernahme von Verpflichtungen des Veräußerers aus Vorverträgen oder Maklerverträgen;
- die Übernahme von Vermessungs- oder Erschließungskosten, Erhaltungsaufwendungen, Umzugs-, Räumungs- oder Umbaukosten;
- die vorzeitige Kaufpreiszahlung, ohne dass der Veräußerer eine adäquate Leistung erbringt;
- die erstmalige Bestellung von Dienstbarkeiten wie die Verpflichtung zur Duldung von Ver- und Entsorgungsanlagen, von Lärm- und Geruchsbelästigungen durch das Nachbargrundstück oder die Übernahme von Auflagen zur Nutzungs- oder Bebauungsbeschränkung.

Dem Veräußerer vorbehaltene Nutzungen wurden in 21 Fällen nicht der Grunderwerbsteuer unterworfen. Der Besteuerung dieser Vorgänge liegt die Regelung des § 446 Abs. 1 Satz 2 BGB zugrunde, wonach dem Käufer von der Übergabe an die Nutzungen des Kaufgegenstands gebühren. Wird diese Rechtsfolge vertraglich abbedungen und behält sich der Veräußerer eine Nutzung vor, so gehört der Wert dieser Nutzung zur Gegenleistung.

Die Ursache für die Bearbeitungsmängel lag häufig darin, dass vertragliche Vereinbarungen übersehen wurden. Ein Ansatz im Steuerbescheid unterblieb in manchen Fällen selbst dann, wenn den steuerrelevanten Leistungen im Kaufvertrag ein Wert beigemessen worden war. Der LRH geht davon aus, dass diese Mängel durch eine oberflächliche Bearbeitung verursacht worden sind. Die Bearbeiter der Grunderwerbsteuerstelle stehen im Rahmen der Steuerfestsetzung vor der Aufgabe, die zum Teil umfangreichen Verträge auf die wenigen Passagen hin durchzuarbeiten, die für die Grunderwerbsbesteuerung bedeutsam sind. Hinzu kommt der Arbeitsdruck durch hohe Fallzahlen und die Erwartung des Erwerbers auf zeitnahe Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung. Die Oberflächlichkeit der Bearbeitung zum Zweck der Zeitersparnis zeigte sich in diesen Fällen darin, dass nur wenige Teile des Vertrags nach einem bestimmten Schema gelesen wurden, zum Beispiel die Bestimmungen über den Kaufpreis und die Kostentragung.

In einigen Fällen war die fehlerhafte grunderwerbsteuerliche Beurteilung der vertraglichen Regelungen ursächlich dafür, dass die Erfassung eines Teils der Gegenleistung unterblieb.

Schließlich wurden Fälle festgestellt, in denen die Bearbeiter die grunderwerbsteuerliche Bedeutung einer Leistung zwar erkannt, jedoch keine Ermittlungen zu deren Wert vorgenommen hatten. Die Vertragsparteien hatten den Leistungen im Vertrag keinen Wert zugeordnet. Die Veranlagung zur Grunderwerbsteuer erfolgte daher ohne Ansatz dieser Leistung. Diese Vorgehensweise wurde auf eine Anweisung des Finanzministeriums gestützt, wonach Ermittlungen wegen des Werts einer neben dem Kaufpreis vereinbarten Leistung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dann unterbleiben sollen, wenn deren Wert voraussichtlich 5.000 DM nicht übersteigt. In den beanstandeten Fällen wurde die Anweisung angewandt, ohne dass das Unterschreiten dieser Wertgrenze mit hinreichender Sicherheit feststand. Anzumerken ist allerdings, dass der Wert einzelner

Leistungen, z. B. der Wert eines Leitungs- oder Wegerechtes, mit den vorhandenen Arbeitshilfen und Anweisungen in der Tat nicht ohne weiteres abschätzbar ist.

31.4.1.2 Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Der LRH vertritt die Auffassung, dass die Bearbeitungsqualität durch eine sorgfältigere Ermittlung der grunderwerbsteuerlichen Gegenleistung verbessert werden muss. Zur Entlastung der Grunderwerbsteuerstelle sollten intensivere Ermittlungen auf Sachverhalte mit größerer fiskalischer Bedeutung beschränkt werden. Die Bearbeitung dieser Fälle ist durch detaillierte Arbeitshilfen und –hinweise zu unterstützen.

Die steuerliche Auswirkung eines die Höhe der Gegenleistung beeinflussenden Sachverhalts steigt in der Regel mit der Höhe des Kaufpreises. So ist zum Beispiel die Höhe von übernommenen Maklerkosten des Veräußerers durch den Erwerber direkt vom Kaufpreis abhängig.

Darüber hinaus ergibt sich aus der Art der zu beurteilenden Leistung ein unterschiedliches steuerliches Gewicht. Die dem Veräußerer vorbehaltene Nutzung beispielsweise wird eher eine bedeutende steuerliche Auswirkung erreichen als die Übernahme von Vermessungskosten.

Der LRH schlägt vor, die Erforderlichkeit von Ermittlungen an die beiden vorgenannten Kriterien zu knüpfen und wertmäßig einzugrenzen. Als mögliche Wertgrenze für den Kaufpreis hat der LRH 5 Mio. DM benannt. Dieser Betrag wurde vom Finanzministerium bislang als Kriterium für die Einstufung als bedeutender Steuerfall festgelegt. Hinsichtlich der Ermittlungsgrenze für neben dem Kaufpreis vereinbarte Leistungen regt der LRH an, den bisher in der Vereinfachungsregelung maßgeblichen Betrag von 5.000 DM auf 10.000 DM zu verdoppeln.

Der LRH hält es ferner für erforderlich, die Ermittlungstätigkeit der Grunderwerbsteuerstelle durch eine umfangreiche fachliche Anweisung zu möglichen Gegenleistungen zu unterstützen und zu lenken. Der Bearbeiter kann die Notwendigkeit einer Sachverhaltsaufklärung erst dann erkennen, wenn er in der Lage ist, die Grunderwerbsteuerliche Relevanz einer Leistung festzustellen und den Wert der Leistung abzuschätzen. Nützlich wäre, die Anweisung nach dem Vorbild eines Katalogs zu gliedern und in eine Grunderwerbsteuerkartei aufzunehmen. Zu den einzelnen Stichwörtern wäre neben allgemeinen Erläuterungen und Hinweisen aus der Rechtsprechung ergänzend anzugeben, wie sich der Grunderwerbsteuerliche Wert ermittelt bzw. wie er geschätzt werden kann.

31.4.2 Bemessungsgrundlage bei der Übernahme und dem Zusammenschluss von Gesellschaften vor dem 01.01.1997

In den Fällen der Übernahme einer Gesellschaft durch Vereinigung aller Gesellschaftsanteile in einer Hand und den Fällen des Gesellschaftszusammenschlusses beispielsweise durch Verschmelzung wird der gesamte Grundbesitz der Gesellschaft der Grunderwerbsteuer unterworfen. Die steuerliche Bemessungsgrundlage wurde in den vor dem 01.01.1997 verwirklichten Fällen auf unterschiedliche Weise ermittelt.

31.4.2.1 Ansatz der Einheitswerte Grundbesitz

Die Bemessungsgrundlage für die Vereinigung aller Anteile einer Personen- oder Kapitalgesellschaft in einer Hand war in den bis zum 31.12.1996 verwirklichten Fällen der um 40 v. H. erhöhte so genannte Einheitswert des Grundstücks. Grundgedanke dieser Regelung war, den Gesetzesvollzug zu vereinfachen.

Die Einheitswerte der Grundstücke wurden auch bei der Berechnung anderer Steuerarten angesetzt, zum Beispiel der bis zum 31.12.1996 erhobenen Vermögensteuer. Hinsichtlich der jährlich zu veranlagenden Vermögensteuer war organisatorisch sichergestellt, dass Veränderungen des Einheitswerts beispielsweise durch eine werterhöhende Fortschreibung dem für die Vermögensteuerveranlagung zuständigen Bezirk mitgeteilt wurden.

Der LRH hat festgestellt, dass eine organisatorische Verbindung von Einheitswertfeststellung und Grunderwerbsteuerveranlagung nicht bestand. So war der Grunderwerbsteuerstelle in einigen Fällen nicht bekannt, dass sich die Einheitswerte nach der Festsetzung der Grunderwerbsteuer nachträglich erhöht hatten.

Der LRH hat das Finanzministerium daher gebeten, durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass im Rahmen von steuerlichen Außenprüfungen geprüft wird, ob im Fall einer bis zum 31.12.1996 verwirklichten Anteilsvereinigung die zutreffenden Einheitswerte angesetzt wurden.

31.4.2.2 Bemessungsgrundlage bei der Übertragung des gesamten Betriebsvermögens

Bei der Verschmelzung von Gesellschaften oder bei der Übertragung eines vollständigen Betriebs auf eine Gesellschaft gegen Gewährung von Gesellschaftsrechten (so genannte Einbringung) wird eine einheitliche Gegenleistung für eine Vielzahl von Vermögensgegenständen erbracht. Der Grunderwerbsteuer unterliegt aber nur die Übertragung des Grundbesitzes. Es besteht das Problem, dass aus der gesamten Gegenleistung der auf die Grundstücke entfallende Teil herauszurechnen ist. Der Ge-

setzgeber hat in diesen Fällen ab dem 01.01.1997 zur Verwaltungsvereinfachung den Ansatz des von der Bewertungsstelle festzustellenden Grundbesitzwerts vorgesehen.

Die Grunderwerbsteuerstelle hatte in den bis zum 31.12.1996 bewirkten Übertragungsfällen den auf die Grundstücke entfallenden Anteil der Gesamtgegenleistung zu ermitteln. Dies geschah durch Gegenüberstellung des Werts der Grundstücke zu dem Wert sämtlicher Vermögensgegenstände einschließlich der Grundstücke. Die Gesamtgegenleistung wurde im Verhältnis der beiden Werte der Grunderwerbsteuer unterworfen (sog. Boruttau'sche Formel).

Die Anwendung dieser Berechnungsmethode war sehr arbeitsintensiv, weil die Grunderwerbsteuerstelle neben der Gesamtgegenleistung die Werte aller aktiven Wirtschaftsgüter zu ermitteln hatte. Der LRH hat die Höhe der nach dieser Methode ermittelten Gegenleistung in 11 Fällen mit zum Teil erheblichen Auswirkungen beanstandet.

Für den Fall, dass die vorstehend dargestellte Ermittlungsmethode auf besondere Schwierigkeiten stieß, hat das Finanzministerium eine vereinfachte Ermittlung der Gegenleistung vorgesehen; mit Zustimmung des Steuerpflichtigen konnte allein der Verkehrswert zugrundegelegt werden. Lagen keine Anhaltspunkte für den Verkehrswert z. B. in Form von Gutachten vor, kam der Ansatz der Gegenleistung in Höhe eines Vielfachen, zuletzt des 3,5-fachen des Einheitswerts in Betracht. Mindestens war jedoch der um bestimmte Faktoren bereinigte Buchwert Grundstücke in der Steuerbilanz anzusetzen.

Der LRH hat festgestellt, dass die vereinfachte Ermittlung der Gegenleistung fehleranfällig war. Zu diesem Thema ergingen Prüfungsmittelungen in 28 Fällen. Häufigster Kritikpunkt war der pauschale Ansatz des Vielfachen vom Einheitswert, der in 13 Fällen bemängelt wurde. Den Grunder-

werbsteuerstellen war nicht ausreichend bewusst, dass die Ermittlung der Gegenleistung nach dem Wortlaut der Anweisung eine bestimmte Reihenfolge vorsah, nämlich vordringlich die Anwendung der Verhältnisrechnung und erst unter bestimmten Voraussetzungen den Ansatz des Verkehrswerts und schließlich des Vielfachen vom Einheitswert. Ein Wahlrecht zwischen den einzelnen Wertansätzen sah die Anweisung nicht vor. In einigen Fällen war der auf die Grundstücke entfallende Anteil der Gegenleistung aus dem Inhalt der Grunderwerbsteuerakte oder der Ertragsteuerakte ermittelbar. In anderen Fällen war ersichtlich, dass Unterlagen zur Ermittlung des Verkehrswerts des Grundstücks (z. B. Gutachten für Kaufverträge, Kredit- oder Versicherungszwecke) vorliegen mussten. Die steuerliche Auswirkung der Bearbeitungsmängel lag zum Teil deutlich über 100.000 DM.

In 12 Fällen fehlte der Abgleich zwischen dem Vielfachen des Einheitswerts und dem Buchwert.

Der LRH hat das Finanzministerium gebeten, die Finanzämter anzuweisen, die Ermittlung der grunderwerbsteuerlichen Bemessungsgrundlage in allen noch änderbaren Fällen der Übertragung eines gesamten Betriebs kritisch zu überprüfen und mit den Angaben der Steuerpflichtigen aus den Ertragsteuerakten abzugleichen. In geeigneten Fällen sollten Ermittlungen im Rahmen einer steuerlichen Außenprüfung angeregt werden. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass in diesen Fällen der Ablauf der Festsetzungsverjährungsfrist zum 31.12.2000 drohte.

31.5 Feststellung von Besteuerungsgrundlagen für die Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer wird gem. § 17 Abs. 1 Satz 1 GrEStG stets durch das Finanzamt festgesetzt, in dessen Bezirk das übertragene Grundstück

liegt (sog. Lagefinanzamt). Eine mehrfache Zuständigkeit entsteht zum Beispiel durch einen Kaufvertrag, der mehrere Grundstücke betrifft, die in den Bezirken verschiedener Finanzämter liegen.

In diesen Fällen sind die auf die beteiligten Finanzämter entfallenden Besteuerungsgrundlagen durch ein Finanzamt festzustellen. Die Feststellung führt das Finanzamt durch, in dessen Bezirk sich die wertvollsten Grundstücke befinden (§ 17 Abs. 2 GrEStG). Das Feststellungsverfahren soll die Steuerfestsetzung vereinfachen und vereinheitlichen.

Für die Grunderwerbsbesteuerung der Übernahme und des Zusammenschlusses von Gesellschaften (Hinweis auf Tz. 6.1 und 6.2) hat der Gesetzgeber die Entscheidungshoheit über den Steueranspruch dem Finanzamt zugewiesen, in dessen Bezirk die Geschäftsleitung der Gesellschaft liegt (sog. Betriebsfinanzamt). Sind von diesen Vorgängen Grundstücke betroffen, die außerhalb des Bezirks des Geschäftsleitungsfinanzamts liegen, ist ebenfalls eine mehrfache Zuständigkeit gegeben. Die Feststellung der Besteuerungsgrundlagen ist gem. § 17 Abs. 3 GrEStG durch das Betriebsfinanzamt durchzuführen.

Der LRH hat in seinen bisherigen Berichten die zu lange Bearbeitungsdauer in vielen Feststellungsfällen beanstandet. Die Verzögerungen im Verfahrensablauf traten ein durch

- fehlende oder inkonsequente Bearbeitung im Feststellungsfinanzamt, teilweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren,
- zögerliche Auswertung der Feststellungsmittelung im Lagefinanzamt oder
- Reibungsverluste aufgrund fehlender oder uneinheitlicher Regelungen.

In anderen Fällen ist ein erhöhter Ermittlungsaufwand der Finanzämter dadurch entstanden, dass die Notare die für die Bestimmung des zuständigen Finanzamts notwendigen Angaben der Grunderwerbsteuerstelle nicht oder nicht vollständig mitgeteilt haben.

In den bedeutendsten Grunderwerbsteuerfällen kommt es in der Regel zu Feststellungsveranlagungen, z. B. bei der Veräußerung einer Vielzahl von Grundstücken oder aufgrund von Umwandlung großer Gesellschaften innerhalb von Konzernen. Der LRH hat dem Finanzministerium daher eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, um die Verfahrensmängel künftig zu vermeiden und die Dauer des Veranlagungsverfahrens vom Eingang der Anzeige beim Feststellungsfinanzamt bis zur Festsetzung der GrESt beim Lagefinanzamt zu verkürzen.

31.6 Sicherung des Steueranspruchs

Durch seine örtlichen Erhebungen hat der LRH gravierende Mängel bei der Sicherung des Steueranspruchs aufgedeckt. Der LRH hat festgestellt,

dass insbesondere in Fällen von Unternehmensübernahmen und -zusammenschlüssen sowie bei Gewährung einer Steuerbefreiung die Sicherung des Steueranspruchs nicht gewährleistet ist.

Insgesamt hat der LRH in 392 Einzelfällen beanstandet, dass eine Besteuerung unterblieben ist. Das von der Finanzverwaltung zu diesen Fällen gemeldete Ergebnis beträgt zurzeit ca. 60 Mio. DM.

31.6.1 Grunderwerbsteuer bei der Übernahme von Gesellschaften

Seit einigen Jahren steigt die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen stetig. Diese tief greifenden Änderungen in den Besitzverhältnissen an Unternehmen können zur Entstehung von Grunderwerbsteuer führen.

Durch den Erwerb aller Anteile einer im Handelsregister eingetragenen Gesellschaft bleibt das zivilrechtliche Eigentum am Grundbesitz der übernommenen Firma unverändert. Seine Gesellschafterstellung ermöglicht es dem Erwerber jedoch tatsächlich, über den Grundbesitz wie ein Eigentümer zu verfügen.

Aus diesem Grund unterliegt der Erwerb aller Anteile einer grundbesitzenden Gesellschaft der Grunderwerbsteuer nach § 1 Abs. 3 GrEStG (so genannte Anteilsvereinigung). Die Vorschrift stellt die Übernahme einer grundbesitzenden Gesellschaft mit der direkten Übertragung von Grundbesitz gleich.

Seit dem 01.01.2000 ist der Tatbestand des § 1 Abs. 3 GrEStG bereits erfüllt, wenn mindestens 95 v. H. der Anteile einer grundbesitzenden Gesellschaft vereinigt werden. Daher ist zu erwarten, dass künftig noch mehr Fälle der Besteuerung nach § 1 Abs. 3 GrEStG unterliegen werden.

Die Gleichstellung der Übernahme von Gesellschaften mit der direkten Übertragung von Grundbesitz liegt einer weiteren auf Personengesellschaften zugeschnittenen Vorschrift zu Grunde. Nach § 1 Abs. 2a GrEStG wird seit dem 01.01.1997 die Übertragung von mindestens 95 v. H. der Anteile am Gesellschaftsvermögen einer grundbesitzenden Personengesellschaft auf neue Gesellschafter besteuert. Bei Ermittlung der 95 v. H.-Grenze werden alle Übertragungen innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren berücksichtigt.

Die Besonderheit der o. g. Grunderwerbsteuerfälle, dass das zivilrechtliche Eigentum am Grundbesitz der übernommenen Gesellschaften unverändert bleibt, birgt eine Gefahr für die Sicherung des Steueranspruchs. Wird Grundbesitz direkt übertragen, hat der Käufer ein großes Interesse, als Eigentümer in das Grundbuch eingetragen zu werden. Wie bereits oben dargelegt, trägt das Grundbuchamt den Eigentumswechsel bis auf wenige Ausnahmen erst dann in das Grundbuch ein, wenn der Erwerber eine Bescheinigung der Finanzbehörde über die Zahlung der für diesen Rechtsvorgang zu erhebenden Grunderwerbsteuer vorgelegt hat (Unbedenklichkeitsbescheinigung).

Dieser Sicherungsmechanismus entfällt bei der Übernahme von Gesellschaften.

Zur Sicherung des Steueranspruchs hat der Gesetzgeber einen Katalog von Anzeigepflichten normiert (s. §§ 18 Abs. 2 S. 2, 19 Abs. 1 Nr. 3 a bis 7 GrEStG). Anzeigepflichtig sind die den Vertrag über einen Gesellschafterwechsel beurkundenden Notare sowie die Steuerpflichtigen selbst.

Zudem hat die Finanzverwaltung die Veranlagungsstellen und die Prüfungsdienste (Finanzämter für Groß- bzw. Konzernbetriebsprüfung, u. a.)

angewiesen, die diesen Stellen bekannt gewordenen Übernahmen von Gesellschaften den Grunderwerbsteuerstellen mitzuteilen.

31.6.1.1 Prüfungsergebnis in Fällen der Übernahme von Gesellschaften

Der LRH hat im Zuge seiner Erhebungen gezielt untersucht, ob die bestehenden gesetzlichen Regelungen und die Anweisungen der Finanzverwaltung zur Sicherung des Steueranspruchs ausreichend sind. Er hat dazu zahlreiche Ertragsteuerakten der Veranlagungsstellen eingesehen.

Der LRH hat in 257 Fällen festgestellt, dass die Finanzverwaltung nach § 1 Abs. 2a und Abs. 3 GrEStG steuerpflichtige Übernahmen von Gesellschaften nicht besteuert hat. Das finanzielle Prüfungsergebnis dieser Fälle beläuft sich zurzeit auf mehr als 18,9 Mio. DM. Die Bearbeitung der Prüfungsbeanstandungen durch die Finanzverwaltung dauert noch an.

Die Erhebungen des LRH haben gravierende Probleme in der praktischen Umsetzung der gesetzlich normierten Anzeigepflichten aufgedeckt. Zudem haben sie große Wissenslücken bei den in den Veranlagungsstellen und den Prüfungsdiensten eingesetzten Beschäftigten der Finanzverwaltung deutlich werden lassen.

Die Notare können den Grunderwerbsteuerstellen z. B. nur solche Anteilsvereinigungen anzeigen, die ihnen mit Abschluss des zu beurkundenden Vertrages bekannt werden. Erfolgt der Erwerb der Gesellschaftsanteile in mehreren zeitlich aufeinander folgenden Schritten, kann die Anteilsvereinigung vom Notar nur mitgeteilt werden, sofern er von den zuvor erfolgten Anteilsübertragungen erfahren hat.

Beispiel 1: Im Jahr 1992 erwarb A 80 v. H. der GmbH-Anteile von B.

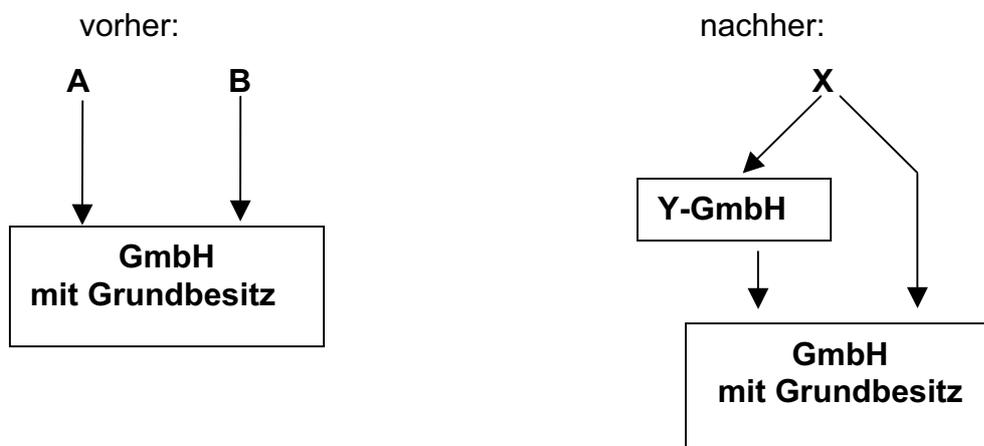
Im Jahr 1998 erwarb A die restlichen 20 v. H. der GmbH-Anteile von B.

Darüber hinaus ist es den Notaren in der Regel nicht möglich, die sehr häufig anzutreffenden so genannten mittelbaren Anteilsvereinigungen anzuzeigen. Bei den mittelbaren Anteilsvereinigungen fehlen den Notaren Kenntnisse über die Besitzverhältnisse an den zwischengeschalteten Gesellschaften (im Beispiel 2 die Y-GmbH).

Beispiel 2: A verkauft seinen GmbH-Anteil an X.

B verkauft seinen GmbH-Anteil an die Y-GmbH.

Alleiniger Gesellschafter der Y-GmbH ist X.



Ferner war bei den örtlichen Erhebungen festzustellen, dass insbesondere Anteilsübertragungen von großen Unternehmen aus Kostengründen häufig im Ausland, vornehmlich in der Schweiz, beurkundet werden. Anzeigen ausländischer Notare hat der LRH in den Grunderwerbsteuerstellen nicht vorgefunden.

Anzeigen der Steuerpflichtigen selbst gingen selten bei den Finanzämtern ein.

Der LRH hat festgestellt, dass den Bearbeitern der Veranlagungsstellen regelmäßig die grunderwerbsteuerrechtliche Relevanz der Übernahme von Gesellschaften nicht bewusst ist.

Das Wissen der Bediensteten der Prüfungsdienste (Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung, u. a.) ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Neben mittelbaren Anteilsvereinigungen und Anteilsvereinigungen über so genannte abhängige Unternehmen haben manche Betriebsprüfer sogar die grunderwerbsteuerliche Bedeutung der unmittelbaren Vereinigung aller Anteile in einer Hand (s. Beispiel 1) nicht erkannt. Betriebsprüfungsanordnungen, die die Steuerart Grunderwerbsteuer umfassten, haben dem LRH nur in wenigen Steuerfällen vorgelegen.

31.6.1.2 Sicherung des Steueranspruchs durch die Veranlagungsstellen und die Prüfungsdienste

Die Sicherung des Steueranspruchs bei der Übernahme von Gesellschaften nach den § 1 Abs. 2a und Abs. 3 GrEStG ist bislang nicht gewährleistet. Der LRH hat in seinem Bericht an das Finanzministerium gefordert, dass die Sicherung des Steueranspruchs von Veranlagungsstellen und Prüfungsdiensten arbeitsteilig wahrgenommen werden soll.

Der LRH erwartet von den Sachbearbeitern der Veranlagungsstelle, dass sie zwei grundlegende Fallgestaltungen aus den ihnen vorliegenden Ertragsteuerakten erkennen und den Grunderwerbsteuerstellen mitteilen. Der erste Fall betrifft den Tatbestand des § 1 Abs. 3 GrEStG und der zweite den Tatbestand des § 1 Abs. 2a GrEStG:

Fall 1: B verkauft 35 v. H. der Gesellschaftsanteile an A. Damit sind 95 v. H. der Gesellschaftsanteile in der Hand von A vereinigt.

vorher: nachher:

A: 60 v. H. A: 95 v. H.

B: 40 v. H. B: 5 v. H.

Gesellschaft mit Grundbesitz

Fall 2: A verkauft 20 v. H. der Anteile am Gesellschaftsvermögen an X.
B verkauft 75 v. H. der Anteile am Gesellschaftsvermögen an Y.
Damit sind 95 v. H. der Anteile am Gesellschaftsvermögen auf
neue Gesellschafter übergegangen.

vorher: nachher:

A: 20 v. H. X: 20 v. H.

B: 80 v. H. Y: 75 v. H.

B: 5 v. H.

Personengesellschaft mit Grundbesitz

Der LRH hält hierzu im Wesentlichen

- die Erstellung eines landeseinheitlichen Kontrollmitteilungsvordrucks,
- die Bereitstellung eines neuen Prüfhinweises durch das Rechenzentrum der Finanzverwaltung betreffend die Fälle des § 1 Abs. 2a GrEStG

für erforderlich.

Nach den Empfehlungen des LRH ist den Prüfungsdiensten die Aufdeckung der mittelbaren Anteilsvereinigungen (Grundfall s.o. unter Tz. 6.1.1 Beispiel 2) und der Anteilsvereinigungen über die so genannten abhängigen Unternehmen (§ 1 Abs. 3 i. V. m. Abs. 4 GrEStG) zu übertragen. Ferner sollen die Prüfungsdienste für die Ermittlung solcher Steuerfälle verantwortlich werden, bei denen sich die Änderung des Gesellschafterbestandes einer grundbesitzenden Personengesellschaft mittelbar vollzieht. Gemeinsam ist diesen Tatbeständen, dass sie grundsätzlich nur unter Hinzuziehung mehrerer Steuerakten zu erkennen sind.

Als begleitende Maßnahmen hat der LRH

- die Schulung der neu eingesetzten Betriebsprüfer,
- die Erweiterung der für die Vorbereitung der Betriebsprüfung aufgelegten Vordrucke um die Steuerart Grunderwerbsteuer und
- die Aufnahme einschlägiger Urteile des Bundesfinanzhofes in eine Grunderwerbsteuerkartei

gefordert.

31.6.2 Grunderwerbsteuer bei dem Zusammenschluss von Gesellschaften

Schließen sich zwei Gesellschaften zusammen, geschieht dies regelmäßig im Rahmen einer so genannten Umwandlung. In einem solchen Fall wird die eine Gesellschaft auf die andere verschmolzen. Ist die verschmolzene Gesellschaft zivilrechtliche Eigentümerin von Grundstücken, geht das Eigentum an diesen Grundstücken mit der Eintragung der Verschmelzung in das Handelsregister auf den aufnehmenden Rechtsträger über. Der Übergang von Grundstücken im Rahmen von Umwandlungen (mit Ausnahme des so genannten Formwechsels) unterliegt der Grunderwerbsteuer nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 GrEStG.

Die örtlichen Erhebungen des LRH haben gezeigt, dass die aufnehmenden Gesellschaften den Übergang am Eigentum der Grundstücke bis auf wenige Ausnahmen nicht im Grundbuch eintragen lassen. Daher stellt auch in den Fällen der Umwandlung die unter Tz. 6.1 beschriebene Unbedenklichkeitsbescheinigung den Steueranspruch nicht sicher.

31.6.2.1 Keine Sicherung des Steueranspruchs durch die Registergerichte

Das Grunderwerbsteuergesetz sieht im § 18 Abs. 1 Nr. 3 vor, dass in Umwandlungsfällen die Sicherung des Steueranspruchs durch Anzeigen der mit der Umwandlung befassten Registergerichte erfolgt.

Im Land Nordrhein-Westfalen sind die Registergerichte diesem gesetzlichen Auftrag nicht nachgekommen. Im Verlauf der Prüfung wurde in lediglich 2 Fällen festgestellt, dass Anzeigen von Registergerichten aus anderen Bundesländern eingegangen waren.

Im Zuge seiner Erhebungen hat der LRH 53 grunderwerbsteuerpflichtige Umwandlungsfälle aufgedeckt, die die Finanzverwaltung wegen der fehlenden Anzeigen der Registergerichte nicht besteuert hat. Die Finanzverwaltung hat bislang zu diesen Fällen ein finanzielles Ergebnis i. H. v. ca. 5,6 Mio. DM gemeldet. Das Ergebnis wird sich weiter erhöhen, da noch nicht alle Fälle abschließend bearbeitet wurden.

Der LRH fordert, dass die Arbeitsweise der Registergerichte der im Grunderwerbsteuergesetz enthaltenen Verpflichtung, alle Umwandlungsfälle anzuzeigen, angepasst werden muss.

31.6.3 Gewährung einer Steuerbefreiung

Die Sicherung des Steueranspruchs durch die unter Tz. 6.1 beschriebene Unbedenklichkeitsbescheinigung fehlt zudem in den Fällen der Gewährung einer Steuerbefreiung. Bei diesen Fällen geht das zivilrechtliche Eigentum am Grundbesitz unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei über. Da die Voraussetzungen für die Gewährung der Steuerbefreiung aber nicht mit dem Wechsel von Grundstückseigentum verbunden sind, kann die Unbedenklichkeitsbescheinigung allein den Steueranspruch nicht sicherstellen.

Veräußert ein Gesellschafter einer Personengesellschaft Grundbesitz an die Personengesellschaft, wird die Grunderwerbsteuer gem. § 5 Abs. 2 GrEStG zu dem Anteil nicht erhoben, der dem Anteil dieses Gesellschafters am Vermögen der Personengesellschaft entspricht. Der Steuerbefreiung liegt der Gedanke zu Grunde, dass der veräußernde Gesellschafter über die Personengesellschaft anteilig am Grundstückswert beteiligt bleibt.

Ausgeschlossen ist die Steuerbefreiung jedoch, sofern der veräußernde Gesellschafter nach einem vorgefassten Plan in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der Grundstücksübertragung aus der Personengesellschaft ausscheidet (Erlass des Finanzministeriums vom 26.07.1985).

Seit dem 01.01.2000 hat die Finanzverwaltung eine bereits gewährte Steuerbefreiung insoweit wieder zurückzunehmen, als sich der Anteil des veräußernden Gesellschafters am Vermögen der Personengesellschaft innerhalb von 5 Jahren nach der Grundstücksübertragung vermindert (§ 5 Abs. 3 GrEStG i. d. F. des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002).

Die Erhebungen des LRH haben gezeigt, dass die Steuerpflichtigen die Finanzverwaltung in den entsprechenden Fällen bis auf wenige Ausnah-

men über ihre Absicht im Unklaren ließen, ihren Anteil am Vermögen der Personengesellschaft in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der Grundstücksübertragung auf die Personengesellschaft zu verringern.

Mit Wirkung ab dem 01.01.2000 enthält das Grunderwerbsteuergesetz eine Vorschrift, nach der die Verminderung des Anteils am Gesellschaftsvermögen von der Personengesellschaft der Finanzverwaltung anzuzeigen ist (§ 19 Abs. 2 Nr. 4 GrEStG i. d. F. des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002). Aufgrund seiner unter Tz. 6.1.1 dargestellten Prüfungserfahrungen geht der LRH davon aus, dass die Finanzverwaltung Anzeigen von Personengesellschaften nur selten erhalten wird.

31.6.3.1 Keine Sicherung des Steueranspruchs durch die Grunderwerbsteuerstellen

Nach den Feststellungen des LRH hat die Finanzverwaltung die von ihr ausgesprochenen Steuerbefreiungen nicht daraufhin überwacht, ob der veräußernde Gesellschafter seinen Anteil am Vermögen der Personengesellschaft vermindert hat. Ohne den für die Gewährung der Steuerbefreiung maßgeblichen Sachverhalt vollständig aufzuklären, haben die Finanzbehörden selbst solche Vorgänge zu den erledigten Akten genommen, in denen die Steuerbefreiung den Wert von 1 Mio. DM überstieg.

Im Zuge seiner Erhebungen hat der LRH 38 Steuerfälle aufgegriffen, bei denen die zur Versagung der Steuerbefreiung führenden Voraussetzungen der Finanzverwaltung nicht bekannt geworden sind. Die dem LRH von der Finanzverwaltung zu diesen Fällen gemeldeten Ergebnisse belaufen sich zurzeit auf über 24,6 Mio. DM.

Der LRH hat in seinem Bericht an das Finanzministerium zur Sicherstellung des Steueranspruchs gefordert, dass die Grunderwerbsteuerstellen die ausgesprochenen Steuervergünstigungen daraufhin überwachen, ob der veräußernde Gesellschafter seinen Anteil am Vermögen der Personengesellschaft innerhalb von 5 Jahren nach der Grundstücksübertragung verringert.

Die Reduzierung des Anteils des veräußernden Gesellschafters an der Personengesellschaft kann durch

- eine Anfrage bei der Personengesellschaft selbst,
- eine Abfrage von Erkenntnissen der die Personengesellschaft ertragsteuerlich führenden Stelle der Finanzverwaltung sowie ggf.
- eine Anforderung von Handelsregistrauszügen bei den Amtsgerichten ermittelt werden.

Aus verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten hat der LRH angeregt, diese Überwachung auf solche Fälle zu beschränken, in denen die Steuerbefreiung einen Wert von 2.000 DM übersteigt.

31.7 Einführung einer Grunderwerbsteuerkartei

In den Gesprächen mit den Bediensteten der Finanzverwaltung ist von diesen vielfach der Wunsch geäußert worden, eine Arbeitshilfe in Form einer Grunderwerbsteuerkartei an die Hand zu bekommen. Diese Kartei sollte die wichtigsten Erlasse und Verfügungen zu materiellen Fragen des Grunderwerbsteuerrechts enthalten. Sie könnte auch Anweisungen zur Organisation der Grunderwerbsteuerstelle aufnehmen. Andere Bundesländer haben eine solche Kartei bereits aufgelegt.

Der LRH hält die Erstellung einer Grunderwerbsteuerkartei für geboten. Als Nachschlagewerk würde sie viel Arbeitszeit ersparen.

Der LRH hat angeregt, folgende Regelungen und Arbeitshilfen in die Grunderwerbsteuerkartei aufzunehmen:

- Grafische Darstellung der vom Bundesfinanzhof entschiedenen Fallgestaltungen zur Anteilsvereinigung nach § 1 Abs. 3 GrEStG. Diese Darstellungsform würde auch den Prüfungsdiensten das Erkennen mittelbarer Anteilsvereinigungen erleichtern. Auf die Ausführungen zur Sicherung des Steueranspruchs wird hingewiesen (Tz. 6.1.2).
- Gegenleistungskatalog mit umfangreichen fachlichen Anweisungen zu den Wertermittlungen (siehe Tz. 4.1.2).
- Zusammenfassende Anweisung zur Feststellung von Besteuerungsgrundlagen (siehe Tz. 5).

31.8 Reaktion der Finanzverwaltung

Das Finanzministerium hat dem LRH am 08.12.2000 eine umfassende Stellungnahme übersandt. Den Vorschlägen des LRH hat das Ministerium in nahezu allen Punkten zugestimmt. Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen ist bereits realisiert. Die übrigen Vorschläge sind überwiegend angestoßen und sollen kurzfristig umgesetzt werden.

Im Folgenden sind die wesentlichen Reaktionen auf den Bericht des LRH zusammengefasst.

1. Die Vorschläge des LRH zur Sicherung des Grunderwerbsteueraufkommens hat das Finanzministerium aufgegriffen. Veranlagungsstellen, Prüfungsdienste, Grunderwerbsteuerstellen und die Amtsgerichte wurden angewiesen, ihr Augenmerk auf die vollständige Erfassung aller Grunderwerbsteuerfälle zu richten.
 - 1.1 Die in den Veranlagungsstellen und den Prüfungsdiensten (Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung, u. a.) eingesetzten Beschäftigten der Finanzverwaltung werden intensiv geschult, um die den Grunderwerbsteuerstellen mitzuteilenden Fälle zu erkennen. Erstmals hat das Finanzministerium einen landeseinheitlichen Kontrollmitteilungsvordruck auflegen lassen, mit dem die Veranlagungsstellen und die Prüfungsdienste ihnen bekannt werdende Fälle der Übernahme von Gesellschaften den Grunderwerbsteuerstellen anzeigen können.

Ferner beabsichtigt das Finanzministerium, wie vom LRH gefordert, die Ermittlung der Fälle nach § 1 Abs. 2a GrEStG durch einen maschinellen Prüfhinweis zu unterstützen.
 - 1.2 Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH, dass in Zukunft der Grunderwerbsteuer bei Betriebsprüfungen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Dies wird entsprechend dem Vorschlag des LRH u.a. durch die Aufnahme der Steuerart Grunderwerbsteuer in den zur Vorbereitung einer Betriebsprüfung aufgelegten Vordruck unterstrichen werden.
 - 1.3 Zur Verletzung der Anzeigepflicht durch die Registergerichte in Fällen des Zusammenschlusses von Gesellschaften hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass das Justizministerium aufgrund der Prüfungsbemerkungen des LRH die Registergerichte nachdrücklich auf die Einhaltung der Anzeigepflichten hingewiesen hat. Die Registergerichte sind aufgefordert, Ende 2001 über die tatsächliche Erfüllung

der Anzeigepflichten zu berichten. Das Justizministerium beabsichtigt, die Anzeigepflichten in die Konzipierung des maschinellen Handelsregisters einzubeziehen.

- 1.4 Hinsichtlich der gravierenden Mängel bei der Gewährung der Steuerbefreiung nach § 5 GrEStG sind die Grunderwerbsteuerstellen, wie vom LRH angeregt, angewiesen worden, die ausgesprochenen Steuervergünstigungen systematisch zu überwachen.

2. Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität in bedeutenden Grunderwerbsteuerfällen soll durch eine Reihe von Maßnahmen erreicht werden.
 - 2.1 Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH, dass die Grunderwerbsteuerstellen ihre Arbeit stärker gewichten müssen. Steuerfälle, bei denen die Gegenleistung mehr als 5 Mio. DM beträgt, sollen intensiv geprüft werden. Das Finanzministerium wird sich der Anregung des LRH folgend auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die so genannte Nichtaufgriffsgrenze von 5.000 DM auf 10.000 DM erhöht wird. Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage soll durch einen Gegenleistungskatalog unterstützt werden.

 - 2.2 Hinsichtlich der zahlreichen Fehler, die von den Grunderwerbsteuerstellen bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage für vor dem 01.01.1997 verwirklichte Fälle von Gesellschaftsübernahmen bzw. – zusammenschlüssen gemacht worden sind, ist das Finanzministerium der Anregung des LRH gefolgt. Die Finanzämter wurden veranlasst, alle offenen Fälle vor einer möglichen Verjährung zum 31.12.2000 kritisch zu überprüfen.

3. Den vom LRH aufgezeigten Ursachen für die Verzögerungen bei der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen will das Finanzministerium durch einen bundesweit abgestimmten Erlass begegnen. Dieser Erlass soll zu einer Änderung der Arbeitsweise der Finanzämter führen.
4. Darüber hinaus hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass die vom LRH angeregte Grunderwerbsteuerkartei im Frühjahr 2001 eingeführt werden soll.

Der LRH begrüßt die zügige Umsetzung der von ihm erhobenen Forderungen. Er erwartet, dass die von der Finanzverwaltung ergriffenen Maßnahmen zu einer wesentlichen Verbesserung der Grunderwerbsbesteuerung führen werden.

32 Abzug von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Versicherungsbeiträge häufig in zu großem Umfang einkommensteuermindernd berücksichtigt wurden. Die Finanzämter gewährten einen zusätzlichen Sonderausgaben-Höchstbetrag, obwohl Steuererklärungen unvollständig ausgefüllt waren oder die Voraussetzungen für den Vorwegabzug nicht vorlagen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Finanzverwaltung insoweit mehr auf die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Steuererklärungen achtet und die Bearbeitungsqualität bei der maschinellen Umsetzung der erklärten Angaben verbessert.

32.1 Rechtslage

Vorsorgeaufwendungen, zu denen insbesondere Kranken-, Renten- und Lebensversicherungsbeiträge zählen, können nach § 10 Einkommensteuergesetz nur bis zu bestimmten Höchstbeträgen als Sonderausgaben steuermindernd berücksichtigt werden.

Neben den allen Steuerpflichtigen zustehenden Grundhöchstbeträgen wird unter bestimmten Voraussetzungen ein zusätzlicher Höchstbetrag von 6.000 DM für Alleinstehende bzw. 12.000 DM für Ehegatten gewährt. Dieser sog. Vorwegabzug soll die Steuerzahler, die für ihr Alter und für den Krankheitsfall allein vorsorgen müssen, begünstigen. Der Vorwegabzug ist zu kürzen, wenn der Arbeitnehmer steuerfreie Zuschüsse zu Vorsorgeaufwendungen (Arbeitgeberanteile am Sozialversicherungsbeitrag) erhält oder wenn aus dem Arbeitsverhältnis ein Anspruch auf Altersversorgung besteht, der ganz oder teilweise ohne eigene Beitragsleistung erworben wurde (Pensionszusage). Da die Kürzung 16% des Arbeitslohns beträgt,

entfällt der Vorwegabzugsbetrag bereits bei Arbeitslöhnen von 37.500 DM für Alleinstehende bzw. 75.000 DM für Ehegatten.

Nicht der Rentenversicherungspflicht unterliegende Personen sind verpflichtet, die Zeilen 25-30 der Anlage N zur Einkommensteuererklärung auszufüllen und die darin vorgesehenen Angaben zur Altersversorgung zu machen. Das Finanzamt hat aufgrund dieser Angaben über eine Berücksichtigung des zusätzlichen Sonderausgaben-Höchstbetrages zu entscheiden. Nur in den Fällen, in denen eine Kürzung des Vorwegabzugs nicht erforderlich ist, hat es eine entsprechende Kennzahl zur maschinellen Berechnung anzuweisen.

32.2 Prüfungsablauf

Bereits in der Vergangenheit haben der LRH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern bei der Prüfung der bedeutenden Steuerfälle in zahlreichen Einzelfällen eine zu Unrecht unterlassene Kürzung des Vorwegabzugs beanstandet. Da jedoch über Jahre keine flächendeckende und nachhaltige Verbesserung der Bearbeitungsqualität erkennbar war, hat der LRH die Berechnung der Sonderausgaben-Höchstbeträge bei 7 Finanzämtern thematisch geprüft. Die Prüfung beschränkte sich auf Fälle mit Arbeitslöhnen über 100.000 DM, in denen die Kürzung des Vorwegabzugs in mindestens einem Veranlagungszeitraum seit 1994 unterblieben war. Bei den örtlichen Erhebungen wurden insgesamt rund 3.000 Einkommensteuerakten eingesehen.

Mit Bericht vom 28.01.2000 hat der LRH das Finanzministerium über die Prüfungsfeststellungen informiert.

32.3 Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat festgestellt, dass die Steuererklärungen hinsichtlich des Vorwegabzugs häufig nicht mit der nötigen Sorgfalt bearbeitet wurden. In mehr als 30 % der geprüften Fälle ergaben sich Beanstandungen, weil

- der Vorwegabzug trotz unvollständig ausgefüllter Steuererklärungen ohne weitere Nachfrage ungekürzt gewährt wurde,
- bei der maschinellen Steuerfestsetzung Eingaben fehlerhaft vorgenommen wurden oder
- erkennbare Widersprüche und Fragen nicht geklärt wurden.

Die meisten Mängel waren bei den Einkommensteuer-Veranlagungen von nicht sozialversicherungspflichtigen GmbH-Gesellschafter-Geschäftsführern und Vorstandsmitgliedern festzustellen. Darunter befanden sich auch zahlreiche „bedeutende Steuerfälle“. Es war nicht zu beobachten, dass Steuererklärungen bei höheren Einkünften hinsichtlich des Vorwegabzugs intensiver bearbeitet worden waren als die übrigen Fälle.

32.3.1 Unvollständigkeit der Steuererklärungen

In zahlreichen Fällen wurde der zusätzliche Sonderausgaben-Höchstbetrag ungekürzt gewährt, obwohl die Steuererklärungen insoweit unvollständig ausgefüllt waren. Auch wenn die ergänzenden Angaben zu den Vorsorgeaufwendungen (Zeilen 25 - 30 der Anlage N) vollständig fehlten, haben die Finanzämter oft eine Kürzung des Vorwegabzugs durch Anweisung der entsprechenden Kennzahl verhindert, ohne die erforderlichen Angaben zur Altersversorgung zu verlangen.

32.3.2 Eingabefehler bei der Bearbeitung der Steuererklärungen

Häufig war die Steuerfestsetzung hinsichtlich des Vorwegabzugs selbst dann nicht zutreffend, wenn die ergänzenden Angaben zu den Vorsorgeaufwendungen in der Anlage N zur Einkommensteuererklärung vollständig und schlüssig waren.

So wurde eine maschinelle Kürzung des Vorwegabzugs durch unzutreffende Eingaben der Bediensteten verhindert, obwohl eine Anwartschaft auf Altersversorgung bejaht worden war. Diese Fehler beruhen auch auf fehlendem Bewusstsein über die Auswirkungen der unterschiedlichen Kennzahlen auf die maschinelle Berechnung der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen. Mehrfach wurde auch zu Unrecht nur ein Teil des gesamten Jahresarbeitslohns in die Berechnung der Kürzung einbezogen.

32.3.3 Unterlassene Überprüfung

In vielen Fällen gewährten die Finanzämter den Vorwegabzugsbetrag ungeprüft, obwohl zweifelhafte oder widersprüchliche Angaben gemacht waren oder nach Aktenlage Anhaltspunkte für eine Kürzung vorlagen.

So wurden z. B. aus der Eintragung von steuerfreien Zukunftssicherungsleistungen auf der Lohnsteuerkarte keine Folgerungen gezogen. Es erfolgte weder eine Kürzung des Vorwegabzugs noch eine Besteuerung von zu Unrecht steuerfrei belassenen Zuschüssen.

32.4 Fiskalische Bedeutung

In den vom LRH beanstandeten Einzelfällen haben die 7 geprüften Finanzämter noch Steuernachzahlungen in Höhe von rd. 1 Mio. DM vereinbart. Steuerbeträge in Höhe von mehr als 3 Mio. DM konnten mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden.

Das Unterlassen der Kürzung des Vorwegabzugs durch alle 111 Finanzämter des Landes NRW hatte bisher Steuerausfälle zur Folge, die nach einer vorsichtigen Schätzung des LRH pro Jahr im unteren Bereich eines zweistelligen Millionenbetrages liegen dürften.

32.5 Anregungen des LRH zur künftigen Fehlervermeidung

32.5.1 Vollständigkeit der Steuererklärungen

Der LRH hält es für geboten, zunächst auf die Vollständigkeit der abgegebenen Steuererklärungen zu achten. Falls diese unvollständig sind, sollten die Steuerpflichtigen um Ergänzung fehlender Angaben gebeten werden. Bevor der Vorwegabzug ungekürzt berücksichtigt wird, muss nach Aktenlage schlüssig sein, dass keine Pensionszusage besteht und vom Arbeitgeber keine Zukunftssicherungsleistungen steuerfrei gezahlt wurden. Der LRH hält es für unzulässig, den zusätzlichen Sonderausgaben-Höchstbetrag aufgrund von unterstellten Sachverhalten zu gewähren. Wenn Steuerpflichtige notwendige Angaben unterlassen, ist der Vorwegabzug zu versagen.

32.5.2 Maschinelle Umsetzung der erklärten Angaben

Zudem sollte verstärkt auf eine zutreffende maschinelle Umsetzung der erklärten Angaben geachtet werden. Den Bearbeitern muss bewusst sein, durch welche Eingaben zu bestimmten Kennzahlen eine Kürzung des Vorwegabzugs unterbunden wird.

32.5.3 Überprüfung der Steuererklärungen

Eine Überprüfung der Angaben zur Altersversorgung in den Einkommensteuererklärungen ist nach Auffassung des LRH nur in den Fällen geboten, in denen sich nach der Aktenlage Widersprüche ergeben oder erhebliche Zweifel an der Richtigkeit der Steuererklärung aufdrängen.

Eine ausreichende Kontrolle der Pensionszusagen zu Gunsten von GmbH-Gesellschafter-Geschäftsführern sollte bereits durch den Körperschaftsteuer-Veranlagungsbezirk, die Lohnsteuer-Außenprüfung und die Betriebsprüfung sichergestellt werden.

32.5.4 Verfahrensänderungen

Der LRH hat zur Unterstützung der Bearbeiter bei der zutreffenden Entscheidung über den Vorwegabzug Änderungen der Vorschriften zur Lohnsteuerbescheinigung, der Einkommensteuererklärungs-Vordrucke und des maschinellen Verfahrens angeregt.

32.6 Reaktionen der Finanzverwaltung

Die Stellungnahme des Finanzministeriums vom 27.12.2000 zählt folgende Maßnahmen auf:

- Die Verbesserung der Bearbeitungsqualität beim Sonderausgaben-Vorwegabzug wird auch weiterhin zum Gegenstand von Schulungsmaßnahmen gemacht.
- Die Körperschaftsteuerstellen sind angewiesen worden, in den Fällen, in denen erstmals eine Pensionsrückstellung für den Gesellschafter-Geschäftsführer gebildet wird, Kontrollmitteilungen an den für die Einkommensteuer-Veranlagung zuständigen Bezirk zu senden.
- Die vom LRH angeregte Umgestaltung der Zeilen 25 bis 30 der Anlage N zur Einkommensteuererklärung ist bereits mit den Vordrucken für das Jahr 2000 bundesweit realisiert.
- Die vorgeschlagenen Programmänderungen wurden auf Bundesebene erörtert. Künftig werden bei der maschinellen Bearbeitung der Einkommensteuer zwei neue Prüfhinweise zum Vorwegabzug ausgegeben.

Die Oberfinanzdirektion Düsseldorf hat den Vorwegabzug für Vorsorgeaufwendungen als ein zentrales Prüffeld für das Jahr 2001 benannt.

32.7 Fazit

Der LRH hält es für möglich, bei der Sonderausgaben-Höchstbetragsberechnung jährliche Steuerausfälle in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages zu vermeiden, wenn die Einkommensteuererklärungen mit der notwendigen Sorgfalt bearbeitet werden.

In der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle sind keine rechtlich schwierigen Entscheidungen zu treffen, sondern nur die in den Steuererklärungen gemachten Angaben bewusst umzusetzen. Die festgestellten Serienfehler dürften regelmäßig mit geringem Arbeitsaufwand zu vermeiden sein, wenn die Bearbeiter in den Einkommensteuerbezirken unvollständige Steuererklärungen beanstanden, offensichtliche Unstimmigkeiten ausräumen und die maschinellen Eingaben zutreffend vornehmen.

Der LRH hält die von der Finanzverwaltung ergriffenen Maßnahmen für geeignet, zu einer Verbesserung der Arbeitsqualität bei der Berechnung der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen beizutragen.

C Anhang

33 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen sind insgesamt nur schwer zu quantifizieren.

Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln. Der Erfolg ist jedoch zahlenmäßig nicht immer messbar; auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an. Die finanziellen Auswirkungen aus Organisationsprüfungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können zudem kaum monetär gemessen und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten finanziellen Ergebnisse des Geschäftsjahres 2000 geben daher nur eingeschränkt die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen wieder.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

33.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 170,3 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 106,8 Mio. DM
 - mehrfährig rd. 3,9 Mio. DM
 - Mehrausgaben/rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 37,4 Mio. DM
- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 8,1 Mio. DM
 - mehrfährig rd. 14,1 Mio. DM

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 26,2 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,18 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

33.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 115,3 Mio. DM;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 88.7 Mio. DM
 - mehrjährig rd. 2,2 Mio. DM

- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 17,3 Mio. DM
 - mehrjährig rd. 7,1 Mio. DM

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 19,2 Mio. DM mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,12 Mio. DM nicht mehr erstattet werden konnten.

33.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM erzielt, davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen/rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig 2.558.300 DM

- nicht kassenwirksam

einmalig	35.000 DM
mehrfährig	7.000 DM

33.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

33.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Rückzahlung der von der Filmstiftung NRW aufgelösten Sicherheitsreserven	2.727.346 DM
Rückzahlung von Zuschüssen für Spielfilmprojekte	537.487 DM
Stelleneinsparungen bei der Einführung eines IT-gestützten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems	2.508.082 DM
Stelleneinsparungen bei Druckereien und Kopierstellen in der Landesverwaltung	9.436.575 DM
Mehreinnahmen an Körperschaftssteuer aufgrund nachträglicher Feststellung eines Veräußerungsgewinns	226.978 DM
Mehreinnahmen an Einkommen- und Kirchensteuer sowie an Solidaritätszuschlag aufgrund des nachträglichen Ansatzes eines Beteiligungsgewinns	524.000 DM
Mehreinnahmen an Erbschaftssteuer durch nachträgliche Änderung eines unzutreffenden Einheitswertes	491.900 DM
Mehreinnahmen an Einkommen- und Kirchensteuer nach Änderungen offener Unrichtigkeit der Veranlagung	267.000 DM
Entgeltminderung für die Durchführung eines Beleihungs- und Geschäftsbesorgungsvertrages	171.739 DM
Erlössteigerungen aufgrund einer besseren Auslastung eines Instituts	449.485 DM

Auslastung eines Instituts

Einnahme von Zinsen wegen der Rückforderung eines Investitionszuschusses	114.941 DM
Rückforderung eines Zuschusses und Erhebung von Zinsen bei einer Maßnahme der Technologieförderung	114.877 DM
Rückforderung eines Zuschusses und Erhebung von Zinsen bei einer Maßnahme der Regionalen Wirtschaftsförderung	331.854 DM
Mehreinnahmen durch die Erhöhung der Luft-sicherheitsgebühr	8.157.739 DM
Abwassergebühren; Schmutzwasserermäßigung für die Enthärtungsanlage	321.287 DM
Rückzahlung eines Landeszuschusses für eine Landesfachklasse	641.000 DM
Reduzierung der Kosten zur Erhaltung der Luftfahrerscheine für die bei den Bezirksregierungen tätigen Fachkräfte	127.000 DM
Erstattung einer Zuwendung wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben durch Leistungen Dritter und Wertausgleichszahlungen sowie nicht zuwendungsfähige Verwaltungsausgaben und Grunderwerbskosten	148.418 DM
Widerruf bewilligter Zuwendungen wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben durch Leistungen Dritter und Wertausgleichszahlungen sowie nicht zuwendungsfähige Verwaltungsausgaben und Grunderwerbskosten	185.804 DM
Widerruf bewilligter Zuwendungen wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben durch Pachteinnahmen und nicht zuwendungsfähige Ausgaben für Verwaltung, Beleuchtung und Bepflanzung	207.578 DM
Rückzahlung von Zuwendungen wegen Verstoßes gegen die Vergabebestimmungen	1.297.755 DM
Widerruf bewilligter Zuwendungen wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben	124.875 DM

durch nicht zuwendungsfähige Aufwendungen für Errichtung und Kunstausrüstung bzw. nicht zuwendungsfähige Bauausgaben	
Verrechnung von Zuwendungen aufgrund nicht zuwendungsfähiger Ausgaben wegen eines schweren Verstoßes gegen die VOB-Bestimmungen	119.900 DM
Verrechnung von Zuwendungen wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben um zu Unrecht geltens gemachte Umsatzsteuer	2.843.000 DM
Erstattung von Zuwendungen wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben durch Erlöse aus Grundstücksverkäufen und nicht zuwendungsfähigen Ausgaben für Verwaltung, Entschädigung und Bau als Folge von Planungsfehlern	202.859 DM
Widerruf bewilligter Zuwendungen wegen nicht zuwendungsfähiger Bauausgaben	222.843 DM
Widerruf bewilligter Zuwendungen wegen Verringerung der zuwendungsfähigen Ausgaben um Bauaufwendungen, die nicht der Fördermaßnahme zuzurechnen waren	1.161.032 DM
Verhinderte Zuwendung für den Bau einer Feuerwache	365.170 DM
Reduzierung des Raumprogramms für das Gästehaus einer Hochschule	260.850 DM
Reduzierung der Räumlichkeiten für eine Kindertagesstätte von 3 auf 2 Gruppen	168.750 DM
Rückzahlung eines Zuschusses zur Modernisierung von Wohnraum	121.004 DM
Rückzahlung einer Zinserstattung des Landes (negativer Zinssaldo)	619.781 DM
Zinsen für vorzeitigen Mittelabruf	192.800 DM
Vereinnahmung von Bundesfinanzhilfen (Darlehen) zur Förderung des Neubaus von Miet- und Genossenschaftswohnungen	5.000.000 DM

Erstattung überzahlter Fördermittel zur Krankenhausfinanzierung	2.516.000 DM
Rückzahlung zu viel gezahlter Fahrgelderstattungen nach § 62 Schwerbehindertengesetz	43.500.000 DM
Nachzahlung von zu wenig gezahlten Fahrgelderstattungen nach § 62 Schwerbehindertengesetz	37.200.000 DM
Rückzahlung einer zu Unrecht in Anspruch genommenen Zuwendung zur Förderung von Maßnahmen zur Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik	304.500 DM
Rückzahlung einer anteiligen Zuwendung (einschl. Zinsen) für nicht zuwendungsfähige Ausgaben beim Grunderwerb im Rahmen des Ökologie-Programms im Emscher-Lippe-Raum	108.997 DM
Rückzahlung von Zuwendungen für Grunderwerb im Rahmen der Durchführung von Landschaftsplänen, der jedoch nicht zur Umsetzung von Landschaftsplanfestsetzungen benötigt wird	144.844 DM
Mehreinnahme im Jahr 2000 durch die vorzeitige Volltilgung von Darlehen oder Erhöhung der jährlichen Tilgungsraten entsprechender Darlehen, die Landwirten für Aussiedlungen oder bauliche Maßnahmen in Altgehöften gewährt wurden	408.379 DM

33.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Mehreinnahmen durch die Anhebung der Verfahrenskostenpauschale gemäß § 88 FlurbG	214.300 DM
Wenigerausgaben durch Fremdvergabe der Wäscherei	2.066.000 DM
Kürzung eines Landeszuschusses für eine	200.000 DM

Landesfachklasse

Neuberechnung von Fördermitteln zur Krankenhausfinanzierung 2.516.000 DM

Zinseinsparung wegen früheren Abrufs von Bundesmitteln 500.000 DM

Jährliche Mehreinnahme durch die vorzeitige Volltilgung von Darlehen oder Erhöhung der jährlichen Tilgungsraten entsprechender Darlehen, die Landwirten für Aussiedlungen oder bauliche Maßnahmen in Altgehöften gewährt wurden 345.888 DM

Höhere Gebühreneinnahmen durch eine neue Berechnungsmethode zur Festsetzung von Gebühren für Ausnahmegenehmigungen vom Verbot der Nacharbeit 114.000 DM

34 Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte

Aus den Beratungen des früheren Jahresberichts ist zum unerledigt gebliebenen Beschluss mitzuteilen:

34.1 Jahresbericht 1998 (LT-Drucksache 12/1362)

34.1.1 Eingang eines Kaufpreises

Gegenstand

Beitrag	Nr. 35
Ausschussprotokoll	12/1362 vom 28.09.1999
Berichtstermin	---
Bemerkungen	"Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstückes 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."

Zwischenzeitlich war nach Mitteilung des Finanzministeriums ein weiterer Zahlungseingang zu verzeichnen. Der Kaufpreis ist jedoch noch nicht vollständig beglichen.

35 Sonstige Prüfung

35.1 Verfassungsschutz

Dem LRH obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden für die Haushaltsjahre 1993 bis 1996 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 LHO).

35.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Das im Jahresbericht 2000 unter dem Punkt 35.2 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1996, 1997 und 1998, das sich schwerpunktmäßig mit der Filmförderung und der betrieblichen Altersversorgung des WDR befaßt, ist noch nicht abgeschlossen. Im August 2000 hat der LRH gemäß § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz dem WDR und der Landesregie-

nung als Trägerin der Rechtsaufsicht das Ergebnis seiner Prüfung mitteilt.

35.3 Phoenix. Ereignis- und Dokumentationskanal (Phoenix)

Phoenix wird als öffentlich-rechtliche, rechtlich nicht selbständige Gemeinschaftseinrichtung von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF betrieben. Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Phoenix, soweit es den Anteil des WDR an Phoenix betrifft. Im Hinblick auf die Anteile der übrigen Landesrundfunkanstalten und des ZDF an Phoenix haben die für Rundfunkprüfungen zuständigen Rechnungshöfe ihre Prüfungsaufgaben gegenüber Phoenix durch Vereinbarungen auf den LRH übertragen.

Die Ergebnisse der Prüfung teilt der LRH sowohl nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht, als auch aufgrund der Prüfungsvereinbarungen den zuständigen Rechnungshöfen mit. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant des WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz). Das Prüfungsverfahren der Jahresabschlüsse 1997, 1998 und 1999 ist noch nicht abgeschlossen.

35.4 Landesanstalt für Rundfunk (LfR)

Der LRH prüft gemäß § 63 Abs. 1 Landesrundfunkgesetz (LRG) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LfR. Auch bei der LfR, der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunkveranstalter, dürfen die Prüfungsergebnisse nur der Anstalt selbst und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 64 Abs. 6 LRG). Nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Direktor der LfR im Ministerialblatt u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu von der Rundfunkkommission beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 64 Abs. 7 Nr. 3 LRG).

Das im Jahresbericht 2000 unter 35.3 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1994, 1995, 1996, 1997 und 1998 ist noch nicht abgeschlossen.

35.5 Deutschlandradio (DLR)

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DLR unterliegt nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ vom 17.06.1993 der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen. Der Prüfungsbericht ist nur dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Rundfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 S. 2 des Staatsvertrages). Nach einer Vereinbarung des DLR mit den prüfenden Rechnungshöfen wird nach Vorlage des Prüfungsberichts zwischen dem Intendanten und den Rechnungshöfen eine Zusammenfassung des Berichtes abgestimmt und – ggf. mit einer Stellungnahme des Intendanten – an die Präsidenten aller Landtage zur Kenntnis gebracht. Die Zusammenfassung wird anschließend der Presse zur Verfügung gestellt.

Diese Vereinbarung zwischen dem DLR und den Rechnungshöfen wurde im Berichtszeitraum teilweise modifiziert. Danach ist, nach dem die Zusammenfassung des Berichtes an alle Länderparlamente übermittelt wurde, eine Pressemitteilung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Intendanten zu erstellen und deren Veröffentlichung in der überregionalen Presse durch den Intendanten zu veranlassen.

Das im Jahresbericht 2000 unter Punkt 35.4 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1994, 1995 und 1996 wurde inzwischen abgeschlossen. Die festgestellten Beanstandungen konnten für erledigt erklärt werden.

Im Berichtszeitraum hat der LRH gemeinsam mit dem Rechnungshof von Berlin begonnen, ausgewählte Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Jahre 1997, 1998 und 1999 zu prüfen. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.