

# **Jahresbericht 2004**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2003**

**(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)**



## INHALTSÜBERSICHT

	<b>Vorwort</b>	V
<b>A</b>	<b>Allgemeines</b>	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2004	5
4	Haushaltspläne 2002, 2003 und 2004/2005	18
5	Haushaltsrechnung 2002	20
6	Vermögen und Schulden des Landes	56
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	66
8	Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2003	67
<b>B</b>	<b>Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung</b>	
	<b>Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen</b>	
9	Wirtschaftlichkeit der Druckerei des Landesvermessungsamtes	69
10	Prüfung „Zuwendungstatbestände und Erfolgskontrolle“	74
11	Anlagen des „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“	84
12	Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung	90

**Innenministerium (Epl. 03)**

13	Prüfung der Leistungs- und Entgeltverzeichnisse der zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums	108
14	Luftfahrzeuge bei der Polizei	115
15	Erstattungen an die Gemeinden für Zwecke der Zentralen Ausländerbehörden	124

**Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (Epl. 05)**

16	Öffentliche Berufskollegs	131
----	---------------------------	-----

**Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)**

17	Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studierendenschaften	143
18	Hausmeister der Universitäten	151
19	Katholische sowie Evangelische Theologie an den Universitäten des Landes	156
20	Zwei Hauptberufe im Öffentlichen Dienst	167

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

21	Förderung des Ausbaus eines schienengebundenen Nahverkehrsystems	171
----	------------------------------------------------------------------	-----

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

22	Vergabe von Aufträgen für Untersuchungsvorhaben	180
----	-------------------------------------------------	-----

**Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (Epl. 11)**

23	Nichtbeachtung der Grundsätze für die Erhebung von Einnahmen	189
24	Bewilligung besonderer Beträge nach dem Krankenhausgesetz Nordrhein-Westfalen	194
25	Beitragsleistungen des Landes an die Landesunfallkasse	203
26	Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen	212
27	Vereinnahmung von Finanzierungsbeiträgen des Bundes zu sozialen Ausgleichsleistungen des Landes	226

**Finanzministerium (Epl. 12)**

28	Prüfung des Projekts FISCUS	229
----	-----------------------------	-----

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

29	Zuschuss für Brandschutzmaßnahmen eines Theaters	245
30	Zuschüsse an ein privatrechtliches Unternehmen für die Bewerbung um eine Großveranstaltung	252

**Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Epl. 15)**

31	Prüfung der Personal- und Stellenbewirtschaftung bei einem Landesbetrieb	261
32	Prüfung der Tourismusförderung des Landes	271
33	Bau eines Gründerinnenzentrums	286
34	Erlass einer Zinsforderung	295
35	Initiative „Jugend in Arbeit“	299

**Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)**

36	Bearbeitung intensiv zu prüfender Steuerfälle	304
37	Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe	318
38	Schulpauschale	324

**C Beratungsbeiträge**

39	Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung beim Landesamt für Besoldung und Versorgung	329
40	Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems in der Versorgungsverwaltung (Bereich des Schwerbehindertenrechts)	335
41	Cross-Border-Leasing-Geschäfte der Kommunen	340

**D Anhang**

42	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	357
43	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	366
44	Sonstige Prüfungen	369

	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>376</b>
--	------------------------------	------------

## Vorwort

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen legt hiermit dem Landtag seinen Jahresbericht 2004 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2003 vor, den er auch der Landesregierung zuleitet (Artikel 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung und § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung). In dem Bericht sind

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2003 gelegten Haushaltsrechnung 2002 und
- signifikante Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2003 und früherer Jahre

unter Teil A und Teil B zusammengefasst, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung durch das Parlament von Bedeutung sind.

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

Neben den Prüfungsergebnissen in Teil B enthält der Jahresbericht in Teil C auch ein Kapitel mit Beratungsbeiträgen. Hierzu zählt u. a. der Beitrag über Cross-Border-Leasing-Geschäfte (CBL-Geschäfte).

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, unter Berücksichtigung der langen Laufzeit und der finanziellen Tragweite von CBL-Geschäften jeden Einzelfall einer Risikoanalyse und einer Gesamtbetrachtung der Wirtschaftlichkeit zu unterziehen. CBL-Geschäfte können finanzielle Gefahren beinhalten, z. B. bei einer vorzeitigen Beendigung der Transaktion,

bei Veränderung der Bonität/des Ratings, der Änderung der Wechselkurse oder der Zinsen.

Der Beratungsbeitrag legt gleichfalls dar, dass auch kommunale CBL-Geschäfte erhebliche Belastungen des Landeshaushalts nach sich ziehen könnten.

Die finanzielle Lage des Landes hat sich, insbesondere als Folge von weiteren Steuermindereinnahmen, in den letzten Jahren besorgniserregend entwickelt.

Zwar sank die Nettokreditaufnahme in 2002 im Vergleich zu 2001 um rund 1,2 Mrd. €, 2003 stieg sie allerdings wieder um rd. 2,4 Mrd. € an. Mit rd. 6,6 Mrd. € erreichte sie einen neuen Höchststand.

Damit belief sich die Gesamtverschuldung des Landes zum Stichtag 31.12.2003 auf 98,78 Mrd. €. Diese Schuldenlast schränkt den finanziellen Handlungsspielraum des Landes für lange Zeit ein.

Die Staatsverschuldung erfordert über die bereits erfolgten Konsolidierungsanstrengungen hinaus eine weitere nachhaltige Sanierung des Haushalts. Der Haushaltsvollzug ist restriktiv durchzuführen.

Hierzu gehört eine verstärkte Aufgabenkritik, die insbesondere darauf abzielt, Standards zu überprüfen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, Regelungsdichten abzubauen und Hierarchieebenen zurückzuführen. Ein zügiges Handeln ist erforderlich, um auf Grund der zu erwartenden Synergien und Effizienzgewinne zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen - insbesondere durch Reduktion der Personalkosten - beizutragen.

Der Berichtsbeitrag über die Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagements in der Versorgungsverwaltung (Beitrag Nr. 40) verdeutlicht, dass oft der Einsatz von Investitionsmitteln die wesentliche Voraussetzung für danach erst mögliche Einsparungen von Personalausgaben ist. In den Folgejahren könnten die Einsparungen ein Mehrfaches der verauslagten Investitionskosten ausmachen.



Darüber hinaus zeigen folgende Prüfungen Personaleinsparungsmöglichkeiten auf: Personalabbau bei einem Landesbetrieb (Beitrag Nr. 31), Druckerei des Landesvermessungsamtes (Beitrag Nr. 9) sowie Optimierung der Aufbau- u. Ablauforganisation der Beihilfenbearbeitung (Beitrag Nr. 39).

Zur Haushaltssanierung können auch Kürzungen der Transferleistungen beitragen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt hierzu in seinem Jahresberichtsbeitrag Nr. 10 erneut, Programmwirksamkeitskontrollen für die Förderprogramme des Landes aufzubauen bzw. zu verbessern und die Förderprogrammlandschaft unter Berücksichtigung aufgabenkritischer Überlegungen zu durchforsten.

Angesichts der verschlechterten Haushaltslage des Landes kommt nicht nur der Ausgabenseite, sondern auch der Einnahmenseite stärkere Bedeutung zu.

Der Landesrechnungshof zeigt hierzu z. B. in seinen Beiträgen „Bearbeitung intensiv zu prüfender Steuerfälle“, „Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe“ sowie „Nichtbeachtung der Grundsätze für die Erhebung von Einnahmen“ Erfordernisse für eine Optimierung auf.

Der Bericht enthält nur die wichtigsten Ergebnisse aus der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs und der ihm nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter im vergangenen Jahr. Darüber hinaus sind zahlreiche weitere Prüfungsfeststellungen und Vorschläge zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits während des Prüfungsverfahrens von den geprüften Stellen aufgegriffen bzw. umgesetzt worden. Insofern wirkt die Arbeit des Landesrechnungshofs weit über das aus dem Jahresbericht Erkennbare hinaus.

Das finanzielle Ergebnis der Arbeit des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für das Geschäftsjahr 2003 beträgt an kassenwirksamen Mehreinnahmen rund 97,2 Mio. €, das monetär bewertbare Gesamtergebnis beläuft sich auf rund 122,8 Mio. €. Hierbei sind die künftigen finanziellen Auswirkungen der Vorschläge zur Personaleinsparung und Optimierung der Arbeitsprozesse in den Verwaltungen sowie die weiteren Ergebnisse der zahlreichen Organisations- und Systemuntersuchungen des Landesrechnungshofs nicht berücksichtigt.

Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit und insbesondere dem Landtag Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung unserer Arbeit bei der Umsetzung von Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofs.

**Düsseldorf, im Juni 2004**

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs  
Nordrhein-Westfalen**

**Ute Scholle**

**Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder** sehen die aktuelle Verschuldensentwicklung der öffentlichen Haushalte mit größter Sorge. Sie haben auf ihrer Frühjahrstagung im Mai 2004 in Hildesheim die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland eingehend erörtert. Die Ergebnisse dieser Beratungen haben sie in dem beigefügten Beschluss zusammengefasst, in dem sie Bund und Länder auffordern, die weitere Staatverschuldung zu stoppen:

1. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat mit rd. **1,3 Billionen €** bedrohliche Ausmaße angenommen. Rechnerisch entfällt auf jeden Einwohner Deutschlands - gleich welchen Alters - eine Schuldenlast von rd. 16.000 €. Das **Finanzierungsdefizit** der öffentlichen Haushalte war im letzten Jahr mit rd. **82 Mrd. €** oder rd. 3,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts so hoch wie nie zuvor. Das Ziel, einen ausgeglichenen Staatshaushalt mittelfristig zu erreichen, haben der Bund und die überwiegende Zahl der Länder aufgegeben.
2. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die Folgen der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden in den letzten 30 Jahren sind jedoch unübersehbar. So steigt die Zinslast in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden immer weiter an. Fast 16 Prozent der Steuereinnahmen in den Haushalten der Gebietskörperschaften müssen allein für Zinsen verwendet werden. Auf Grund der ungünstigen demografischen Entwicklung werden sich die Sozialausgaben weiter drastisch erhöhen. Zudem beanspruchen die Personalausgaben insbesondere bei Ländern und Gemeinden einen hohen Anteil der Gesamtausgaben, wobei vor allem die Versorgungsausgaben für das Personal deutlich ansteigen werden.  
Hierdurch werden die finanzwirtschaftlichen **Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt**. Immer weniger Haushaltsmittel stehen für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben, wie dem weiteren

Auf- und Ausbau einer leistungsfähigen Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur, zur Verfügung.

3. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder betrachten die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Ein Ausweg aus dieser „**Schuldenfalle**“ wird immer schwieriger. Erforderlich ist ein schnelles und entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen des Bundes, der Länder und Gemeinden, um die finanziellen Freiräume für zukunftsgerichtete Aufgaben wieder herzustellen. An dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung und - daran anschließend - einer Tilgung der aufgehäuften Schulden muss mit konkreten Maßnahmen konsequent festgehalten werden. Es ist nicht zuletzt ein Gebot der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit, geordnete Staatsfinanzen zu schaffen. Die nachfolgenden Generationen müssen Ihre Lebensbedingungen eigenverantwortlich gestalten können.
4. Wichtige Konsolidierungsschritte wurden zum Jahresende 2003 unternommen. Die bisherigen Maßnahmen reichen aber nicht aus, um mittel- und langfristig tragfähige Haushalte zu erhalten. Dennoch mehrten sich die Stimmen, die den eingeschlagenen Konsolidierungskurs als zu weit gehend empfinden und Korrekturen fordern. Dem halten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder entgegen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte - neben anderen Reformmaßnahmen - ein wesentliches Element ist, um die **Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand** und der sozialen Sicherungssysteme nachhaltig zu gewährleisten.

5. Bei der Bekämpfung der Staatsverschuldung sind nach Auffassung der Rechnungshöfe vor allem folgende Gesichtspunkte zu beachten:
- Die weitere **Konsolidierung muss langfristig wirken** und in eine **auf Dauer angelegte Reformstrategie** eingebettet sein.
  - Die **Planung** der öffentlichen Haushalte muss **realitätsnäher** sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung riesige „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Das schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher **vorsichtige Annahmen** zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu Grunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden. Gegebenenfalls sind durch vorsichtige Veranschlagung Reserven zum Ausgleich für mögliche künftige Haushaltsbelastungen vorzusehen.
  - Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme waren weitgehend unwirksam, weil die für die Höchstgrenzenberechnung des Artikels 115 GG maßgebliche Investitionssumme zu weit gefasst und die Kreditobergrenze nach dem Verständnis der Finanzverwaltungen nur bei der Haushaltsaufstellung zu beachten ist. Die Forderungen der Rechnungshöfe, den Investitionsbegriff zumindest so einzugrenzen, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und die Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt, Doppelzahlungen vermieden und Kredite durch die tatsächlich getätigten Investitionen begrenzt werden, blieben unbeachtet (Beschluss der Konferenz der

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001).

- Eine zu entwickelnde **neue nationale Verschuldungsregel** mit mehr „Biss“ sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise - etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten - zugelassen wird, wäre die **Tilgung** dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind **Haushaltsüberschüsse** anzustreben, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.
  
- Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine **aufgabenkritische Überprüfung** des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Auch der Verwaltungsapparat selbst verfügt trotz der bislang auf den Weg gebrachten Reformen noch über erhebliche **Effizienzpotenziale**. Wichtige Bausteine eines modernen Verwaltungsmanagements sind z. B. der Abbau bürokratischer Hemmnisse, eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.
  
- Die Konsolidierung der Ausgaben muss zuvorderst bei den **konsumtiven Leistungen**, Standards und Rechtsverpflichtungen des Staates ansetzen. Dies umfasst auch eine Reform der **sozialen Sicherungssysteme**, ohne die eine Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen kann.

- Der Staat benötigt zur Finanzierung seiner vielfältigen öffentlichen Aufgaben eine **verlässliche Einnahmehasis**. Deshalb ist eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch **verbreiterte Besteuerungsgrundlagen** im Zusammenhang mit einer Vereinfachung des Steuersystems anzustreben. Dies würde dazu beitragen, die hohen Fehlerquoten bei der Anwendung des immer komplizierter gewordenen Steuerrechts im Verwaltungsvollzug zu vermindern. Zudem ist den hohen Einnahmeausfällen durch **Steuerbetrug** und **Steuerumgehung** entschieden entgegenzutreten. Dadurch könnte im Ergebnis mehr **Steuergerechtigkeit** für den einzelnen Steuerpflichtigen erreicht werden. An Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu sind **alternative Einnahmequellen** in Betracht zu ziehen, die auf den Kreis der Nutzer von Leistungen der öffentlichen Hand abstellen.
  
  - Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine **gesamtstaatliche Aufgabe**, bei der alle Gebietskörperschaften zusammenwirken müssen. Im Rahmen der vorgesehenen **Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** müssen Bund und Länder daher Wege finden, Bundes- und Landesaufgaben zu entflechten, die Steuerverteilung zu vereinfachen, einen wirksameren Steuereinzug sicherzustellen sowie die nationale Umsetzung der **europäischen Stabilitätsverpflichtungen** deutlich besser abzustimmen.
6. Deutschland hat in der Finanzpolitik **kein grundlegendes Erkenntnisproblem**. Es gibt eine Fülle von Analysen und zielführenden Vorschlägen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Sie reichen von den Jahresgutachten des Sachverständigenrates, den Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute bis zu den regelmäßigen Expertisen der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der

Länder geben den Parlamenten und Regierungen auf der Grundlage ihrer Prüfungserkenntnisse regelmäßig Hinweise dafür, wie die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden können. Die grundsätzlichen Entscheidungen zur **Umsetzung** vorhandener Konsolidierungsvorschläge und -konzepte sind Sache der Politik.



## **A Allgemeines**

### **1 Gegenstand des Berichts**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2003 (01.01.2003 - 31.12.2003) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs.1 bis 3 LHO).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2004 wieder.

Die wesentlichen Aussagen sind den einzelnen Beiträgen in Form eines Leitsatzes vorangestellt. Als erste Information über den Inhalt des Jahresberichts sind alle Leitsätze auf den Seiten 5 bis 17 zusammengefasst.

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

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

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

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

### **2.1 Gliederung**

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

### **2.2 Entscheidungsgremien**

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

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

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

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

### **2.3 Entscheidungszuständigkeiten**

Das Große Kollegium entscheidet u. a. gemäß § 8 Abs. 1 Buchstaben a) bis d) LRHG über den Bericht an den Landtag nach § 97 LHO (Jahresbericht), über die Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO, über die Beratung des Landtags oder der Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO sowie über sonstige Stellungnahmen gegenüber dem Landtag. In diesen Fällen treten die übrigen Mitglieder der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prüfungsabteilung mit Sitz und Stimme zu dem Großen Kollegium hinzu (§ 8 Abs. 2 LRHG).

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

## 2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2003 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

### Abteilung I

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

### Abteilung II

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

### Abteilung III

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

### Abteilung IV

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

### Abteilung V

Direktorin beim LRH	<b>Keisers</b>	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrat	<b>Dr. Hähnlein</b>	
Ltd. Ministerialrat	<b>Schmid</b> (bis 31.08.2003)	
Ltd. Ministerialrat	<b>Pfeifer</b> (ab 30.09.2003)	

### 3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2004

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

#### **9 *Wirtschaftlichkeit der Druckerei des Landesvermessungsamtes***

***Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Druckerei des Landesvermessungsamtes geprüft. Es hat festgestellt, dass diese Druckerei auch 8 Jahre nach der früheren Prüfung des Landesrechnungshofs noch nicht wirtschaftlich betrieben wird.***

***Das Innenministerium hat aufgrund dieser Feststellungen den Betriebskostenzuschuss an das Landesvermessungsamt um jährlich mehr als 2 Mio. € gekürzt und 19 derzeit nicht besetzte Stellen gestrichen. An dem Betrieb der Druckerei soll bis auf Weiteres festgehalten werden; jedoch sollen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit weitere 12 Stellen bis zum Jahre 2010 abgebaut werden.***

#### **10 *Prüfung „Zuwendungstatbestände und Erfolgskontrolle“***

***Der Landesrechnungshof hat der Landesregierung erneut empfohlen, Zuwendungen erfolgsorientiert zu gewähren, Programmwirksamkeitskontrollen für die Förderprogramme des Landes aufzubauen bzw. zu verbessern und die Notwendigkeit von Förderprogrammen unter Berücksichtigung aufgabenkritischer Überlegungen zu untersuchen.***

#### **11 *Anlagen des „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“***

***Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium empfohlen, im Vorfeld von Anlageentscheidungen des „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“ Renditevergleiche, die alle während der gesamten Laufzeit anfallenden Kosten und Erlöse berücksichtigen, vorzunehmen und zu dokumentieren. Auch eine mit Änderung des Versorgungsfondsgesetzes vom 08.07.2003 zugelassene Übertragung der Fondsverwaltung auf Kapitalanlagegesellschaften sollte geprüft werden.***

## **12 Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung**

**Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung automatisierter, landesweit einsetzbarer Personal- und Stellenverwaltungsverfahren durch das Innen- und das Finanzministerium geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass entgegen den Festlegungen des IT-Konzepts des Landes Nordrhein-Westfalen kostenaufwändige Parallelentwicklungen gleichartiger Verfahren durchgeführt werden. Der Landesrechnungshof hat daher nicht nur die fehlende Koordinierung der Automationsvorhaben durch das Innenministerium, sondern auch das Fehlen jeglicher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Verfahrensentwicklungen beanstandet.**

**Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass keines der geprüften Verfahren die für einen landesweiten Einsatz erforderliche Einsatzreife besitzt. In der Projektorganisation und der Projektdurchführung bestehen gravierende Mängel.**

**Die Darlegung der Kosten als Mehrjahresprogramme wurden entgegen den eindeutigen Festlegungen der Landeshaushaltsordnung in den Haushaltsplänen der Jahre 1997 bis 2003 (Entwicklungskosten bisher rund 17,1 Mio. €) nicht vorgenommen. Prüfbare Unterlagen (§ 24 LHO) wurden nicht erstellt.**

**Der Landesrechnungshof hat dringend empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Verfahren nachzuweisen und diese entsprechend den Entwicklungsfortschritten laufend zu analysieren. Weiterhin hat der Landesrechnungshof empfohlen, Controllingmechanismen für die Überwachung, Bewertung und Steuerung der Projekte einzurichten.**

**Außerdem müssen für die Ressorts und die nutzenden Dienststellen die notwendige Verbindlichkeit und Planungssicherheit für den landesweiten Einsatz der Verfahren durch eine Entscheidung der Landesregierung geschaffen werden.**

**Abschließend hat der Landesrechnungshof dem Finanz- und Innenministerium eine Prüfung empfohlen, ob künftig die Ausgaben der Ressorts für die Entwicklung und den landesweiten Einsatz gemeinsamer Verfahren an einer zentralen Haushaltsstelle veranschlagt werden sollten.**

## **13 Prüfung der Leistungs- und Entgeltverzeichnisse der zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums**

**Die zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums sind als Landesbetriebe organisiert und sollen ihre IT-Dienstleistungen auf der Basis von Leistungs- und Entgeltverzeichnissen den Kunden aus der Landesverwaltung in Rechnung stellen. Der Landesrechnungshof hat den Stand der Entwicklung dieser Verzeichnisse geprüft und dabei auch Verfahren der zugrunde liegenden**

**Kosten- und Leistungsrechnungen analysiert. Dabei wurden einige Problemfälle festgestellt, die zu einer Verschiebung zwischen zuführungsfinanzierten Leistungen und entgeltfinanzierten Leistungen oder innerhalb von entgeltfinanzierten Leistungen führen können. Ebenfalls hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass nicht von den Rechenzentren zu vertretende Gründe zu Leistungsverteuerungen führen können.**

#### **14 Luftfahrzeuge bei der Polizei**

**Schwerpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofs war die 1999 begonnene Umsetzung eines Konzepts zur Ausstattung der Polizeifliegerstaffel mit Fluggeräten. Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem Innenministerium angeregt, die vorgesehene Anzahl von drei mittleren Transporthubschraubern und von drei – im Bereich der Polizei erstmals eingesetzten – Tragflächenflugzeugen zu überprüfen. Darüber hinaus sollte im Interesse eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes im Bereich der Luftfahrzeuge bei der Polizei verstärkt auf Kooperationen mit dem Bund und anderen Bundesländern hingewirkt werden. Kritisiert hat der Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang, dass die voraussichtlichen Gesamtkosten des Ausstattungskonzepts und dessen finanzielle Abwicklung nicht in den Haushaltsplänen ausgewiesen waren.**

#### **15 Erstattungen an die Gemeinden für Zwecke der Zentralen Ausländerbehörden**

**Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erstattete das Land den vier Städten, die eine Zentrale Ausländerbehörde für die Erstaufnahme von Asylbewerbern betreiben, nicht immer nur die hierfür notwendigen Kosten. So stellten die Städte dem Land – in unterschiedlichem Umfang – so genannte Verwaltungskostenerstattungen für Leistungen anderer städtischer Ämter und Einrichtungen in Rechnung, ohne dass im Einzelnen erkennbar war, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich von der Zentralen Ausländerbehörde in Anspruch genommen wurden. Die Personalausstattung der vier Zentralen Ausländerbehörden sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofs an Hand von nachvollziehbaren Kriterien überprüft werden.**

#### **16 Öffentliche Berufskollegs**

**Vor dem Hintergrund der bis zum Schuljahr 2008/2009 steigenden Schülerzahlen an Berufskollegs und der bereits jetzt bestehenden Schwierigkeiten, genügend Lehrkräfte für sie zu gewinnen, hat der**

**Landesrechnungshof die Ermittlung des Lehrerstellenbedarfs der Berufskollegs für das Schuljahr 2001/2002 nachvollzogen und festgestellt, dass dabei bedarfsrelevante Faktoren nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Außerdem hatten Schulen vielfach kleine Klassen unterhalb des Klassenfrequenzrichtwertes gebildet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist es vorrangig erforderlich, die bedarfsrelevanten Faktoren in Übereinstimmung mit den im Haushalt ausgewiesenen Stellen zu bringen. Ferner hat er Möglichkeiten zur Bedarfsreduzierung und Optimierung im bestehenden System aufgezeigt.**

### **17 Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studierendenschaften**

**Bei einer Studierendenschaft war ein Haushaltsdefizit von rund 450.000 € entstanden mit der Folge, dass die Bezahlung des Semestertickets gefährdet war. Ursächlich für das Defizit waren Verluste in einem von der Studierendenschaft betriebenen Café. Der Landesrechnungshof hat der Studierendenschaft eine Reihe von Maßnahmen zur Reduzierung des Defizits sowie zur Umstellung der Buchführung vorgeschlagen. Ferner hat er sie aufgefordert, zukünftig die zweckgebundenen Mittel für das Semesterticket von den übrigen Haushaltsmitteln zu trennen.**

**Die festgestellten Mängel waren vom Rektorat der Hochschule, das die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft ausübt, nicht erkannt worden. Um weiteren Fehlentwicklungen in den Haushalten von Studierendenschaften wirksam zu begegnen, hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung Vorschläge zur Verbesserung der Rechtsaufsicht gemacht.**

**Jüngste Feststellungen bei einer weiteren Studierendenschaft haben ergeben, dass dort ein Defizit von mehr als 500.000 € entstanden war, zu dessen Ausgleich auch diese Studierendenschaft auf die für das Semesterticket zweckbestimmten Mittel zurückgegriffen hatte. Um bei allen Studierendenschaften die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel sicherzustellen, hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung vorgeschlagen, die Verfügung hierüber künftig nur noch unter Mitwirkung der Hochschulverwaltung zuzulassen oder den Studierendenschaften den Bereich des Semestertickets gänzlich zu entziehen.**

### **18 Hausmeister der Universitäten**

**Als Ergebnis einer Querschnittsprüfung des Hausmeisterbereichs der Universitäten hat der Landesrechnungshof unter anderem empfohlen, Hausmeistertätigkeiten zum Teil auf externe Bewachungsunternehmen zu verlagern oder durch verstärkten Technikeinsatz ent-**



*behrlich zu machen. Ferner sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofs der Mehrschichtbetrieb der Hausmeister, der zurzeit bei einigen Universitäten noch erhebliche Kräfte bindet, weitgehend aufgegeben werden. Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat sich die Vorschläge des Landesrechnungshofs zu eigen gemacht. Es hat die Universitäten gebeten, eine Reorganisation der Hausmeisterdienste vorzunehmen, um damit Kosten zu sparen.*

## **19 Katholische sowie Evangelische Theologie an den Universitäten des Landes**

*Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs ist die Zahl der Studierenden der katholischen sowie der evangelischen Theologie seit Jahren rückläufig. Die Zahl der Professuren hat sich hingegen nicht in gleichem Maße vermindert. Dies hat zu niedrigen Auslastungswerten bei den theologischen Studiengängen geführt.*

*Um die Auslastung für die katholische und die evangelische Theologie zu erhöhen, hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung hochschulübergreifende Kooperationen zwischen den Universitäten im Ruhrgebiet und im Raum Bonn/Köln empfohlen. Für die Universität Münster hat der Landesrechnungshof eine Konzentration des Lehrangebotes vorgeschlagen.*

*Bei Realisierung der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen hochschulübergreifenden Kooperationen sowie der Konzentration des Lehrangebots an der Universität Münster könnten 35 Professuren mit jährlichen Personalkosten von rund 3,2 Mio. € eingespart werden.*

*Zur Umsetzung dieser Empfehlungen ist eine Verständigung mit den Kirchen erforderlich.*

## **20 Zwei Hauptberufe im Öffentlichen Dienst**

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Hochschullehrer drei Jahre lang zugleich als Ärztlicher Direktor Vorsitzender des Vorstands eines Universitätsklinikums war und zwei volle Gehälter bezog. Der Landesrechnungshof hält die hauptberufliche Ausübung beider Tätigkeiten für miteinander unvereinbar. Er wies das Ministerium für Wissenschaft und Forschung darauf hin, dass es sich bei der Tätigkeit als Ärztlicher Direktor um eine genehmigungspflichtige Nebenbeschäftigung handele. Das Ministerium hat unterdessen das Verfahren zur Abführung der Vergütung für die Tätigkeit als Ärztlicher Direktor an die Landeskasse eingeleitet.*

## **21 Förderung des Ausbaus eines schienengebundenen Nahverkehrssystems**

*Das Land fördert mit erheblichen finanziellen Zuwendungen den Ausbau eines schienengebundenen Nahverkehrssystems in einer Stadt. Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Projekt weder zum Zeitpunkt der Beantragung der Fördermittel noch zum Zeitpunkt der Vergabe des Hauptauftrags ordnungsgemäß durchgeplant war. Umfangreiche Nachträge und Verhandlungen mit dem Hauptauftragnehmer waren erforderlich und haben zu einer erheblichen Kostensteigerung beigetragen. Die daraus resultierenden Mehrkosten dürfen nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht zulasten des Zuwendungsgebers gehen.*

## **22 Vergabe von Aufträgen für Untersuchungsvorhaben**

*Vom Landesrechnungshof geprüfte Untersuchungsvorhaben wurden vom Ministerium weitgehend freihändig ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Vor der Auftragsvergabe wurde die Notwendigkeit der Vorhaben häufig nur pauschal behauptet. Nach Durchführung der Vorhaben wurde nur selten in den Akten dokumentiert, welcher konkrete Nutzen mit den Vorhaben erzielt worden war. Das Ministerium beabsichtigt, die Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofs in einem Hauserlass zu berücksichtigen.*

## **23 Nichtbeachtung der Grundsätze für die Erhebung von Einnahmen**

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie die dem Land aus einem Besserungsschein zustehenden Einnahmen von über 1,5 Mio. DM (rund 768 T€) bisher nicht erhoben hat. Das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie ist der Angelegenheit nicht mit dem gebotenen Nachdruck nachgegangen und hat die Grundsätze für die Erhebung von Einnahmen, nach denen die dem Land zustehenden Einnahmen bei Fälligkeit rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, nicht ausreichend beachtet.*

## **24 Bewilligung besonderer Beträge nach dem Krankenhausgesetz Nordrhein-Westfalen**

*Im Rahmen der Krankenhausförderung hat das Ministerium im untersuchten Zeitraum jeden Bewilligungsfall zur Förderung kurzfristiger Anlagegüter nach § 26 des Krankenhausgesetzes Nordrhein-Westfalen bis in die Einzelheiten hinein selbst entschieden. Das Mi-*

*nisterium hat damit Aufgaben wahrgenommen, die den für die Bewilligung zuständigen Bezirksregierungen oblagen.*

*Bei 10 Bewilligungen besonderer Beträge zur Beschaffung medizinisch-technischer Großgeräte wurden daneben gewährte, noch nicht zweckentsprechend verwendete pauschale Fördermittel in Höhe von rund 14,2 Mio. DM (rund 7,3 Mio. €) nicht wie gesetzlich vorgesehen auf die Beschaffungskosten angerechnet. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, diese Förderfälle daraufhin zu überprüfen, ob die Beschaffungskosten nicht bereits durch die pauschalen Fördermittel gedeckt waren und die Bewilligungsbescheide insoweit zurückgenommen werden müssen.*

## **25 Beitragsleistungen des Landes an die Landesunfallkasse**

*Das Land Nordrhein-Westfalen leistete für eine Reihe von Unternehmen, die in die Zuständigkeit der Landesunfallkasse übernommen worden waren, Beiträge an die Landesunfallkasse, ohne hierzu gesetzlich verpflichtet gewesen zu sein. Auch bestehen Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine Übernahme der Studentenwerke in die Zuständigkeit der Landesunfallkasse (Beitragsanteil insgesamt rund 530.000 € jährlich) überhaupt gegeben waren.*

*Das Land zahlte ferner für Landesbetriebe und den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen Beiträge an die Landesunfallkasse. Lediglich der Landesbetrieb Straßenbau erstattete dem Land den auf ihn entfallenden Beitragsanteil. Der Landesrechnungshof bat das zuständige Ministerium, dafür Sorge zu tragen, dass auch die übrigen Landesbetriebe und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die auf sie entfallenden Beitragsanteile an den Landeshaushalt abführen. Das Ministerium hat der Forderung des Landesrechnungshofs entsprochen und die diesbezüglichen Einnahmen in Höhe von rund 1,46 Mio. € pro Jahr im Haushalt 2004/2005 ausgewiesen.*

## **26 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen**

*Im Personennahverkehr werden schwerbehinderte Menschen unter bestimmten Voraussetzungen unentgeltlich befördert. Die damit verbundenen Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsunternehmern auf Antrag erstattet.*

*Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben das sehr aufwändige, langwierige und äußerst fehleranfällige Erstattungsverfahren geprüft und schwerwiegende Mängel mit erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land festgestellt, die sich bereits jetzt auf mindestens 25 Mio. € belaufen. In einem Einzelfall, in dem die Staatsanwaltschaft zwischenzeitlich Ermittlungen eingeleitet hat, ergab sich der Verdacht eines Betrages zum Nachteil des Landes in Höhe von rund 3 Mio. €.*

**Der Landesrechnungshof ist zu der Überzeugung gelangt, dass Veränderungen des bestehenden Systems allein nicht genügen, um dessen Schwachstellen nachhaltig zu beseitigen. Er hat daher dem Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie einen neuen Ansatz zur Sicherstellung der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen empfohlen und die hierzu erforderlichen Gesetzesänderungen angeregt.**

## **27 Vereinnahmung von Finanzierungsbeiträgen des Bundes zu sozialen Ausgleichsleistungen des Landes**

**Der Landesrechnungshof hat die mit dem „Gesetz über die Rehabilitation und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet“ zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass das Land im Zeitraum von 1993 bis 2002 versäumt hat, den gesetzlich vorgeschriebenen Anteil des Bundes an den Ausgaben des Landes in voller Höhe anzufordern. Dadurch waren dem Land Einnahmen von insgesamt rund 1,151 Mio. € entgangen. Hiervon hat der Bund bislang rund 711.000 € erstattet.**

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten zu erläutern, wie es die künftige Erstattung des Bundes sicherstellen wird.**

## **28 Prüfung des Projekts FISCUS**

**Der Landesrechnungshof hat erneut das Projekt FISCUS geprüft, das die Entwicklung bundeseinheitlicher Software für die Länder-Finanzverwaltungen zum Gegenstand hat. Mit der Gründung der fiscus GmbH, der strategischen Ausrichtung auf eine Migration der Kernverfahren, der Straffung der föderalen Strukturen und der Verlagerung technischer Probleme auf einen strategischen Partner hat FISCUS den Weg hin zu einem ergebnisorientierten Entwicklungsprojekt beschritten. Die Beteiligten müssen allerdings beweisen, dass sie mit diesen verbesserten Rahmenbedingungen tatsächlich in der Lage sind, die anstehenden komplexen Probleme der Migration von Kernverfahren der Finanzverwaltung und der Koexistenz zu den unterschiedlichen bisherigen Verfahren zu lösen. Der Landesrechnungshof sieht diesen Nachweis als erbracht an, wenn bis zum Jahre 2005 in mindestens zwei Ländern mit bisher unterschiedlichen Verfahren die erste Version des neuen Erhebungsverfahrens pilotiert wird. Sollte es der FISCUS-Organisation und der fiscus GmbH nicht gelingen, dieses Ziel zu erreichen, so erscheinen dem Landesrechnungshof weitere Investitionen des Landes Nordrhein-Westfalen in die gemeinsame Softwareentwicklung nicht mehr vertretbar.**

## **29 Zuschuss für Brandschutzmaßnahmen eines Theaters**

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Zuschusses an eine GmbH, an der das Land Nordrhein-Westfalen zu 50 % beteiligt ist, festgestellt, dass das Land der GmbH für Brandschutzmaßnahmen Fördermittel zur Verfügung gestellt hat und weiterhin zur Verfügung stellt, ohne zuvor zu prüfen, ob und inwieweit die zu 50 % an der GmbH beteiligte Kommune als alleinige Eigentümerin des Gebäudes zur Zahlung dieser Maßnahmen verpflichtet ist. Die Gesamtkosten für Brandschutzmaßnahmen wurden 2000 auf insgesamt 1,2 Mio. € geschätzt. Die Übernahme der Kosten durch die Eigentümerin hätte den Zuschussbedarf der GmbH verringert und zu einer Einsparung von Landesmitteln um bis zu 0,6 Mio. € geführt.*

*Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass das Land in dieser Hinsicht seine Interessen als Gesellschafter im Aufsichtsrat nicht ausreichend gewahrt hat und wahrt.*

## **30 Zuschüsse an ein privatrechtliches Unternehmen für die Bewerbung um eine Großveranstaltung**

*Die zweckentsprechende Verwendung der einem Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH gewährten Zuwendungen konnte nur eingeschränkt nachgewiesen werden, weil grundlegende Bestimmungen des Zuwendungsrechts missachtet wurden. Ferner sind einer Stiftung des Landes Einnahmen zugeflossen, die bei dem Unternehmen zuwendungsmindernd zu berücksichtigen waren. Das Unternehmen hat zahlreiche Aufträge ohne Beachtung der Vergabevorschriften vergeben. Weiterhin sind dem Personal der Gesellschaft Leistungen gewährt worden, die über den in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Rahmen hinausgehen.*

## **31 Prüfung der Personal- und Stellenbewirtschaftung bei einem Landesbetrieb**

*Bei einem Landesbetrieb können nach Auffassung des Landesrechnungshofs mindestens 9 Stellen eingespart und dadurch die Personalausgaben jährlich um rund 705.000 € verringert werden.*

*Der Landesbetrieb hat zudem in seiner Handelsbilanz Rückstellungen für Altersteilzeit nicht nach handelsrechtlichen sondern nach steuerrechtlichen Maßgaben gebildet. Dies hat dazu geführt, dass die Ergebnisse der Jahre 2000 bis 2002 um bis zu rund 1,7 Mio. € zu hoch ausgewiesen wurden.*



### **32 Prüfung der Tourismusförderung des Landes**

*Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter prüften die Tourismusförderung des Landes und haben schwerwiegende Mängel festgestellt.*

*Das Land hat es versäumt, frühzeitig Kriterien festzulegen, anhand derer die Realisierung des mit der Tourismusinitiative verknüpften Zieles überprüft werden kann. Die Erwartung, der touristische Dachverband werde sich wirtschaftlich selbst tragen oder zumindest ganz überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren, hat sich bisher nicht erfüllt. Auch zog das Ministerium bislang keine ausreichenden Konsequenzen daraus, dass der Dachverband Pflichten aus den Zuwendungsbescheiden nicht nachgekommen ist. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs bestehen ernstliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Dachverbands. Die Querschnittsprüfung hat darüber hinaus gezeigt, dass sich die bisherige Bewilligungspraxis der Tourismusprojekte nicht bewährt hat.*

### **33 Bau eines Gründerinnenzentrums**

*Eine Stadt hat mit einer Zuwendung des Landes Kasernengebäude auf einer Konversionsfläche zu einem Gründerinnenzentrum umgebaut. Der Landesrechnungshof hat beim Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie bei der Verwendung der Zuwendung erhebliche Rechtsverstöße festgestellt und das Ministerium aufgefordert, den Zuschuss in Höhe von rund 1,2 Mio. DM (rund 0,6 Mio. €) zurückzufordern.*

### **34 Erlass einer Zinsforderung**

*Ein Ministerium hat den Antrag einer GmbH auf Erlass einer Zinsforderung des Landes in Höhe von rund 312.000 DM (ca. 159.000 €) jahrelang nicht bearbeitet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist die Entscheidung über den Antrag außerdem rechtsfehlerhaft. Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof bisher weder die zu diesem Verfahren angeforderten Unterlagen vollständig übersandt noch inhaltlich zu dem Vorgang Stellung genommen.*

### **35 Initiative „Jugend in Arbeit“**

*Das Land hat im Rahmen der Initiative „Jugend in Arbeit“ in der Zeit von 1998 bis einschließlich 2001 Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 93 Mio. € gewährt. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei der Überprüfung dieser Ausgaben festgestellt, dass die Ver-*

*wendungsnachweise einer GmbH, die von der Bewilligungsbehörde noch nicht geprüft worden waren, überhöhte Ausgaben in erheblichem Umfang enthielten. Bereits während der Prüfung hat die Gesellschaft mit der Berichtigung der Nachweise begonnen und bislang Fördermittel von insgesamt rund 4 Mio. € an das Land zurückgezahlt. Die abschließende Überprüfung durch die Bewilligungsbehörde steht noch aus.*

### **36 Bearbeitung intensiv zu prüfender Steuerfälle**

*Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 16 Finanzämtern die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen, die für eine intensive Überprüfung ausgewählt waren, untersucht.*

*In rund 19 vom Hundert der geprüften Veranlagungen mit Fehlerpotential wurden Bearbeitungsfehler mit einer durchschnittlichen Auswirkung von rund 3.000 € festgestellt.*

*Außerdem stellte sich heraus, dass insbesondere in den unteren Einkommensgruppen ein großer Teil der maschinell ausgewählten Fälle keine intensive Bearbeitung erforderte. Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, die Anzahl der Intensivprüfungsfälle in diesen Gruppen wegen des regelmäßig nicht vorhandenen Fehlerpotentials zu reduzieren, um die Aufmerksamkeit deutlicher auf die verbleibenden Intensivprüfungsfälle zu lenken.*

*Das Finanzministerium hat angekündigt, die Auswahlkriterien für intensiv zu prüfende Steuerfälle unter Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofs im Rahmen bundeseinheitlicher Vorgaben zu ändern.*

### **37 Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe**

*Werden als Sonderausgabe berücksichtigte Kirchensteuerzahlungen in einem späteren Veranlagungszeitraum wieder erstattet, ist der ursprüngliche Abzugsbetrag in bestimmten Fällen nachträglich zu kürzen.*

*Auf Veranlassung des Landesrechnungshofs hat das Finanzministerium landesweit 696 Steuerfälle überprüfen lassen, in denen im Veranlagungszeitraum 1999 hohe Kirchensteuerbeträge erstattet wurden. Die Überprüfung führte zur Festsetzung von Mehrsteuern von rund 4,4 Mio. €. Das Finanzministerium beabsichtigt, für die Veranlagungszeiträume 2000 und 2001 entsprechend vorzugehen.*

### **38 Schulpauschale**

**Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei 43 Kommunen den Einsatz von Mitteln der Schulpauschale im Umfang von rund 92 Mio. € geprüft. Die Mittel der Schulpauschale wurden von einem Teil dieser Kommunen nicht immer zweckentsprechend verwendet. In einigen Fällen wurde festgestellt, dass nach den Haushaltsplanungen eine Zuführung von Mitteln der Schulpauschale zum Verwaltungshaushalt ausgewiesen war, ohne dass in ausreichender Höhe zweckentsprechende Ausgaben für die Verwendung der Schulpauschale vorgesehen waren. Bei diesen Kommunen wäre in der Folge der Verwaltungshaushalt nicht mehr ausgeglichen gewesen bzw. das Defizit des Verwaltungshaushaltes wäre insoweit höher ausgefallen.**

**Im Übrigen wurden die Mittel der Schulpauschale, die im Landeshaushalt als Investitionsausgaben veranschlagt sind, von den Kommunen in einem nicht zu vernachlässigenden Umfang auch konsumtiv eingesetzt.**

### **39 Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung beim Landesamt für Besoldung und Versorgung**

**Die Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung im Landesamt für Besoldung und Versorgung kann bei dem vorgesehenen Einsatz des neuen Beihilfeberechnungsprogramms „Beihilfe NT“ weiter optimiert werden. Dies ermöglicht eine Leistungssteigerung um voraussichtlich rund 20 vom Hundert.**

**Dadurch können in diesem Amt Personalmehrausgaben in Höhe von rund 2 Mio. € jährlich, die andernfalls zur Bewältigung der in den nächsten Jahren zu erwartenden Steigerung der Antragszahlen erforderlich wären, zumindest für einige Jahre vermieden werden.**

**Die Nutzung neuer Informationstechniken, zum Beispiel die Online-Antragstellung und die Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems, kann mittel- bis langfristig zu weiteren Wirtschaftlichkeitsgewinnen führen.**

### **40 Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems in der Versorgungsverwaltung (Bereich des Schwerbehindertenrechts)**

**In der Versorgungsverwaltung könnten nach Auffassung des Landesrechnungshofs im Aufgabenbereich des Schwerbehindertenrechts durch den Einsatz eines automatisierten Dokumentenmana-**



***gementsystems 84 Stellen für die Aktenverwaltung und den Akten-transport entfallen. Darüber hinaus ergäben sich Einsparungen bei den Sachmitteln.***

***Dem einmaligen Investitionsbedarf von rund 4,2 Mio. € und den laufenden Kosten für Wartung und Pflege des Systems von jährlich rund 300 T€ stünden nach dem Wegfall aller 84 Stellen jährliche Einsparungen von voraussichtlich rund 5 Mio. € gegenüber.***

#### **41 Cross-Border-Leasing-Geschäfte der Kommunen**

***Cross-Border-Leasing-Geschäfte auf kommunaler Ebene können nicht nur den jeweiligen Kommunalhaushalt gefährden, sondern auch negative Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof Anregungen zur Behandlung derartiger Geschäfte durch die Kommunalaufsichtsbehörden gegeben. Unter Einbeziehung der hiesigen Prüfungserfahrungen haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mit der Problematik von Cross-Border-Leasing-Geschäften beschäftigt und Handlungsempfehlungen in Form von Leitsätzen beschlossen. Das Innenministerium hat in einem Gespräch mit dem Landesrechnungshof diese Leitsätze als Grundlage für die Beurteilung von Cross-Border-Leasing-Geschäften anerkannt.***

#### 4 Haushaltspläne 2002, 2003 und 2004/2005

Der Haushalt 2002 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 19.12.2001 (GV.NRW. S. 876), der Haushalt 2003 mit dem Haushaltsgesetz vom 18.12.2002 (GV.NRW. S. 660), der Nachtragshaushalt 2003 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 08.07.2003 (GV.NRW. S. 372) und der Doppelhaushalt 2004/2005 mit dem Haushaltsgesetz vom 03.02.2004 (GV.NRW. S. 64) festgestellt.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen mit

48.323.269.100 € im Jahr 2002

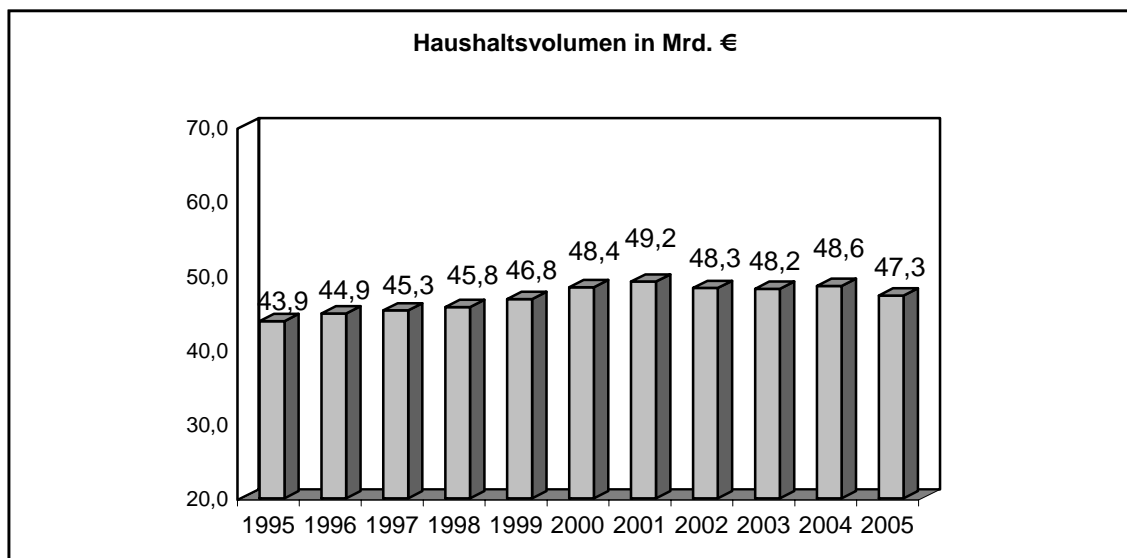
48.169.321.500 € im Jahr 2003 (Nachtragshaushalt)

48.624.148.500 € im Jahr 2004

47.266.191.600 € im Jahr 2005

ab.

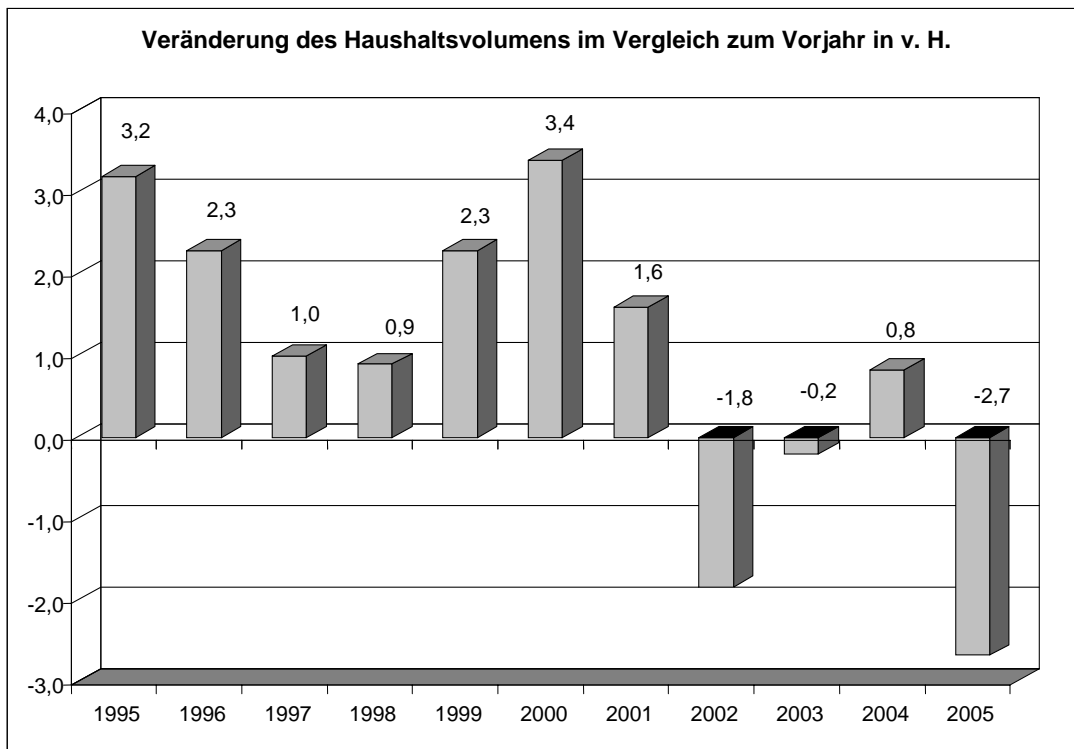
Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 1995 wie folgt entwickelt:



Nach einem Rückgang der Haushaltsvolumina in den Jahren 2002 und 2003 ist im Doppelhaushalt 2004/2005 für das Jahr 2004 wieder eine Steigerung zu beobachten; das Haushaltsvolumen dieses Jahres liegt a-

ber immer noch unter dem bisherigen Höchststand des Jahres 2001. Für das Jahr 2005 soll das Haushaltsvolumen wieder deutlich geringer ausfallen.

Gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 hat sich das Haushaltsvolumen im Jahr 2004 um 4,7 Mrd. € bzw. rd. 10,7 v. H. erhöht. Wegen des stetigen Anstiegs des Haushaltsvolumens bis zum Jahr 2001 hatte die Steigerungsrate im Vergleich der Jahre 1995 und 2001 noch bei rd. 12,1 v. H. gelegen.



Das nach dem Doppelhaushalt 2004/2005 für das Jahr 2005 vom Haushaltsgesetzgeber beschlossene Haushaltsvolumen liegt um rd. 1,9 v. H. unter dem des Jahres 2003 und sogar um rd. 2,7 v. H. unter dem des Jahres 2004.

## **5 Haushaltsrechnung 2002**

### **5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung**

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2002 dem Landtag am 19.12.2003 mit dem Antrag vorgelegt, der Landesregierung Entlastung zu erteilen (Drs. 13/4845); die Haushaltsrechnung ist dem LRH am 23.12.2003 zugegangen.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) hat mit seinem Urteil vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02) festgestellt, dass die Haushaltsgesetze 2001 und 2002 nichtig sind, soweit diese gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und die Kreditbegrenzungsregelung verstoßen (vgl. Art. 81 Abs. 3 und Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen – LV –).

Von der Entscheidung des VerfGH unberührt sind die sich aus Art. 86 Nr. 1 LV in Verbindung mit § 114 LHO ergebende Verpflichtung des Finanzministers, dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben im Laufe des nächsten Haushaltsjahres zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen, und die sich für den LRH aus Art. 86 Nr. 2 LV NRW ergebende Verpflichtung, die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu prüfen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2002 geprüft.

Die Haushaltsrechnung enthält

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

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

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

Die in den Haushaltsrechnungen der Vorjahre noch enthaltenen Übersichten über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben und über die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (vgl. § 85 Abs. 1 Nrn. 3 - 4 LHO) waren der Haushaltsrechnung 2002 nicht mehr beizufügen. Auf Antrag des FM ist mit Einverständnis des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags und im Einvernehmen mit dem LRH<sup>1</sup> zugelassen worden, dass für die Haushaltsrechnungen der Rechnungsjahre 2002 und 2003 von der Vorlage der Übersichten nach § 85 Abs. 1 Nr. 3 - 4 LHO abgesehen werden kann<sup>2</sup>.

Ungeachtet der nicht mehr in der Haushaltsrechnung enthaltenen Übersichten über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe legt der LRH – wie in den Vorjahren – Wert darauf, dass über die Jahresabschlüsse berichtet wird. Die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe werden regelmäßig dem Unterausschuss Landesbetriebe und Sondervermögen des Landtags zugeleitet. Die Jahresabschlüsse betreffen die nachfolgend genannten Landesbetriebe:

- Staatsbad Oeynhausen
- Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen
- Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen
- Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen
- Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen
- Straßenbau Nordrhein-Westfalen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Vorlagen 13/1968, 13/2033, 13/2104, Ausschussprotokoll 13/845 (Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 08.04.2003), Entscheidung des LRH vom 18.07.2003 (Az.: G.K. – 172 E 7 – 32).

<sup>2</sup> Gleichwohl enthält die Haushaltsrechnung 2002 – wie im Vorjahr – die Übersicht nach § 85 Abs. 1 Nr. 4 LHO über die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Anlage IV).

Ebenso von Bedeutung sind die Jahresabschlüsse der wie Landesbetriebe behandelten Universitätskliniken Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster als Anstalten des öffentlichen Rechts.

Die Jahresabschlüsse für das Jahr 2002 liegen vor.

Die Übersichten über den Jahresabschluss bei den genannten Landesbetrieben und Anstalten enthalten in allen Fällen Testate der Wirtschaftsprüfer.

Dem LRH liegen für die Abschlüsse der nachfolgend genannten Landesbetriebe bzw. Anstalten **uneingeschränkte** Testate für das Jahr 2002 vor:

- Staatsbad Oeynhausen
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Universitätsklinika Aachen, Bonn, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster.

Zu nachfolgenden Landesbetrieben liegen **eingeschränkte** Testate vor:

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

Die Einschränkungen bezüglich der Testate beziehen sich auf Feststellungen der Wirtschaftsprüfer, nach deren Auffassung die für die jeweils betroffenen Landesbetriebe gebildeten Rückstellungen für Verpflichtungen aus Altersteilzeit zu gering seien und aus diesem Grunde den handelsrechtlichen Grundsätzen nicht genügten.

Über entsprechende Feststellungen hatte der LRH im Jahresbericht 2003 berichtet. Zu den Feststellungen über eingeschränkte Testate hatte sich der Ausschuss für Haushaltskontrolle kritisch geäußert<sup>3</sup>.

Für das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ wird der Jahresabschluss weiterhin der Haushaltsrechnung beigelegt (Anlage III). Hinsichtlich dieses Sondervermögens lag der Jahresabschluss zum 31.12.2002 bis zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch nicht vor. Abgedruckt wurde daher – im Nachgang zur Haushaltsrechnung 2001 – der Jahresabschluss zum 31.12.2001.

Zwischenzeitlich wurde auch der Jahresabschluss für 2002 fertig gestellt und dem LRH zugeleitet; der Jahresabschluss enthält ein **uneingeschränktes** Testat der Wirtschaftsprüfer.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2002 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 2002 schloss mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

47.878.422.278,20 €

ab.

---

<sup>3</sup> Vgl. Ausschussprotokoll 13/952 vom 23.09.2003. Der Haushaltskontrollausschuss hatte folgenden Beschluss gefasst:

„Der Haushaltskontrollausschuss stellt fest, dass wesentliche Teile der Landesbetriebe nicht in der Lage sind, eine ordnungsgemäße Buchführung sicher zu stellen. Das wird belegt durch eine ganze Reihe von eingeschränkten Testaten der Wirtschaftsprüfer. Darüber hinaus lassen die eingeschränkten Testate erkennen, dass es erhebliche fachliche Mängel sowie Bilanzierungsunsicherheit bei den Landesbetrieben gibt. Der Haushaltskontrollausschuss fordert die Landesregierung auf, umgehend die festgestellten Mängel abzustellen, die Kontrolle der ordnungsgemäßen Geschäftsführung sicher zu stellen und dem Haushaltskontrollausschuss darüber zeitnah zu berichten. Ferner erwartet der Haushaltskontrollausschuss die schnellstmögliche Vorlage der Wirtschaftsprüfungsberichte des Jahres 2002 an den Landesrechnungshof.“

## 5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

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

237.609.324,88 €

Von den in der Anlage I ausgewiesenen 237.609.324,88 € waren 173.434.636,01 € bereits durch den Landtag genehmigt worden; hiervon wurden 152.514.861,26 € tatsächlich verausgabt.

Bisher noch nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen von 85.094.463,62 € wurden dem Landtag vom FM mit Schreiben vom 10.03.2004 (Vorlage 13/2740) mit der Bitte um Genehmigung vorgelegt. Davon entfielen 74.995.776,42 Mio. € auf die Globale Minderausgabe bei den Personalausgaben (im Soll mit 115 Mio. €). Die Globale Minderausgabe bei den Personalausgaben konnte nur in Höhe von 40.004.223,58 € durch Einsparungen im Personalbereich erwirtschaftet werden<sup>4</sup>. Die Überschreitung ist durch Einsparungen bei den anderen Ausgaben im Gesamthaushalt gedeckt. Das FM führt zur Begründung der Haushaltsüberschreitung im Bereich der Personalausgaben aus:

„Aufgrund der stärker als erwartet gestiegenen Zahl der Versorgungsempfänger sind die im Haushaltsjahr 2002 geleisteten Personalausgaben höher als bei Aufstellung des Haushalts vorhergesehen.

Im Kassenabschluss 2002 ergaben sich im Rahmen des Soll-Ist-Vergleiches bei den Personalausgaben bereits Mehrausgaben in Höhe von rd. 25,8 Mio. €

Die Ausgabensteigerung konnte nicht wie erwartet durch Verstärkung aus Einnahmen und Deckung aus anderen Ausgabehauptgruppen aufgrund von Haushaltsvermerken kompensiert werden. Vielmehr erhöhten Deckungspflichten gegenüber anderen Ausgabehauptgruppen die Mehrausgaben um knapp 50 Mio. €. So durften z.B. im Rahmen der Personalausgabenbudgetierung Einsparungen bei Hauptgruppe 4 die Ausgaben der Hauptgruppen 5 und 8 verstärken.

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch nachstehende Ausführungen zu Nr. 5.3.



Ebenso konnten im Rahmen der Flexibilisierung in der Regel die Ausgaben der Hauptgruppe 5 bis zur Höhe der Einsparungen aufgrund freier und besetzbarer, aber nicht besetzter Planstellen/Stellen überschritten werden.

Die veranschlagten Globalen Minderausgaben für Personalausgaben konnten somit nach Auswertung aller Deckungsvermerke nur in Höhe von rd. 40 Mio. € aus Einsparungen im Personalbereich erwirtschaftet werden.

In Höhe des nicht erwirtschafteten Betrages liegt eine Überschreitung des Haushaltsansatzes vor. Die Überschreitung ist durch Einsparungen bei den übrigen Ausgaben im Gesamthaushalt gedeckt<sup>5</sup>.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren lässt zwar keine einheitliche Entwicklung erkennen, jedoch konnten diese Ausgaben – bis auf das Jahr 2002 – in den letzten fünf Jahren zurückgeführt werden.

Ungeachtet der mit Jahresbeginn 2002 erfolgten Währungsumstellung wurden auch die die Vorjahre betreffenden Übersichten in € ausgewiesen:

---

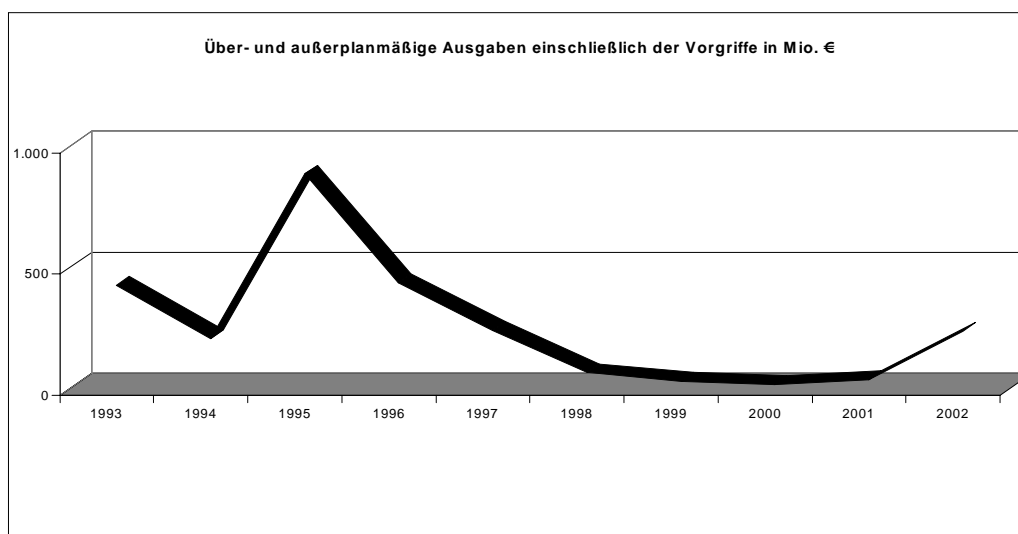
<sup>5</sup> Vgl. Darstellung in der Haushaltsrechnung, Band I, Seite 119, zu Epl. 20, Kap. 20 020 Titel 462 00.

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außer- planmäßige Ausga- ben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1993	40.664,2	426,8	1,05
1994	42.484,9	208,3	0,49
1995	43.879,6	885,4	2,02
1996	44.906,3	437,0	0,97
1997	45.337,8	241,6	0,53
1998	45.774,8	67,0	0,15
1999	46.852,2	31,4	0,07
2000	48.429,2	19,3	0,04
2001	49.160,8	38,7	0,08
2002	48.323,3	237,6	0,49

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben haben sich im Jahr 2002 gegenüber 2001 um 198,9 Mio. € bzw. um 514 v. H. erhöht und damit nahezu das Niveau des Jahres 1997 erreicht. Die deutliche Erhöhung gegenüber dem Vorjahr beruht im Wesentlichen auf überplanmäßigen Ausgaben für Personalkosten von rd. 75 Mio. €<sup>6</sup> wie auf überplanmäßigen Wohngeldzahlungen von rd. 70,3 Mio. €<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Vgl. insoweit vorstehende Ausführungen zu den Globalen Minderausgaben bei den Personalausgaben.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 14 050 Titel 681 10.



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

Die im Einzelplan 20 insgesamt veranschlagten globalen Mehreinnahmen in Höhe von 37.433.400 € wurden nicht erwirtschaftet. Es handelt sich um folgende Ansätze:

- 433.400 € zum Ausgleich der Schlusssummen des Haushaltsplans<sup>8</sup>,
- 37.000.000 € aus Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1) in allen Einzelplänen<sup>9</sup>.

Bei einem Haushaltssoll von 48.323,3 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen in Höhe von 47.878,4 Mio. €

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 20 020 Titel 371 10.

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

Die im Haushaltsplan 2002 in den Einzelplänen bei den Hauptgruppen 4, 5, 8 und 9 veranschlagten<sup>10</sup> globalen Minderausgaben betragen insgesamt

411.725.400 €

Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2001 um rd. 277,5 Mio. €<sup>11</sup> bzw. rd. 206 v. H.

Von den globalen Minderausgaben entfallen 115 Mio. € auf die Hauptgruppe 4 (Personalausgaben), 37,8 Mio. € auf die Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben), 711.200 € auf die Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) sowie 258,2 Mio. € auf die Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben).

Von den auf die Hauptgruppe 4 entfallenden globalen Minderausgaben in Höhe von 115 Mio. € konnten nur 40 Mio. € durch Einsparungen im Personalbereich eingespart werden; die Überschreitung in Höhe von rd. 75 Mio. € (überplanmäßige Ausgaben<sup>12</sup>) wurde durch Einsparungen bei Ausgaben in anderen Teilen des Gesamthaushalts erwirtschaftet.

In den Hauptgruppen 5 bis 9 wurden insgesamt 1.311,9 Mio. € eingespart. Von diesen Einsparungen<sup>13</sup> entfielen 806,2 Mio. € ( 61,5 v. H. ) und damit der größte Anteil auf die Hauptgruppe 6, 169,1 Mio. € (12,9 v. H. ) entfielen auf die Hauptgruppe 5, 36,6 Mio. € (2,8 v. H. ) auf die Hauptgruppe 9 und rd. 300 Mio. € (22,9 v. H. ) auf die Hauptgruppen 7 und 8. Die Gesamtsumme der Einsparungen von 1.311,9 Mio. € vermindert sich allerdings um die in Abgang gestellten Reste, um die Deckung für überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Ausgaben und um Kürzungen in der

---

<sup>10</sup> Vgl. Haushaltsrechnung 2002 Band I, Seiten 15 und 94.

<sup>11</sup> Der in der Haushaltsrechnung 2001 in DM ausgewiesene Betrag lautete 262.519.000 DM (entspricht 134.223.833 €).

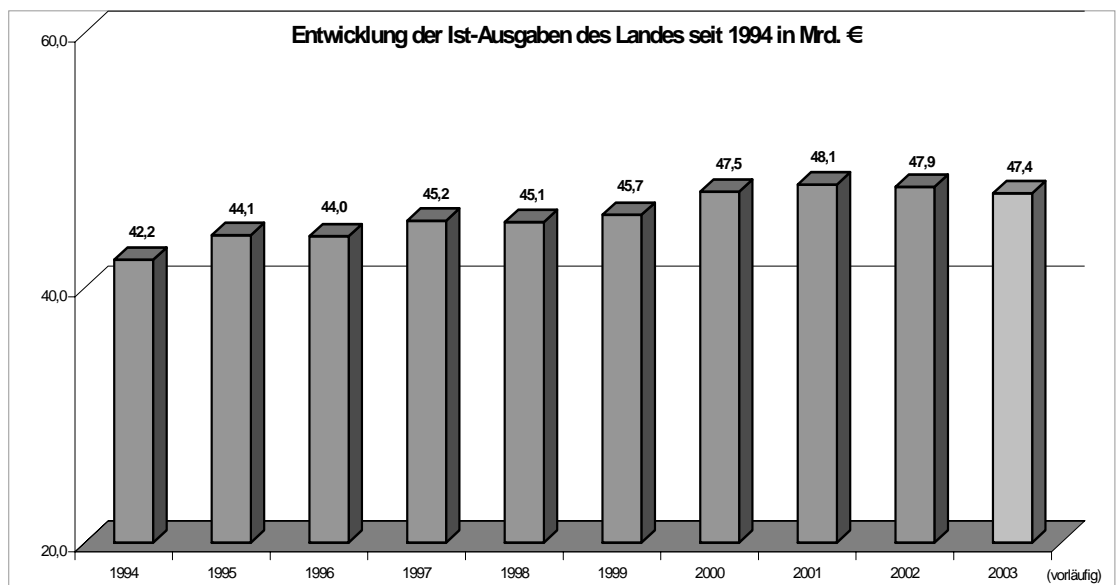
<sup>12</sup> Bei Kapitel 20 020 Titel 462 00, vgl. hierzu vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.2.

<sup>13</sup> Vgl. Band I Seite 93.

Hauptgruppe 9. Die nach Abzug dieser Beträge verbleibenden Minderausgaben belaufen sich auf 666,8 Mio. €. Eine Aufteilung der verbleibenden Minderausgaben auf die einzelnen Hauptgruppen ist aus der Haushaltsrechnung nicht ersichtlich<sup>14</sup>.

## 5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

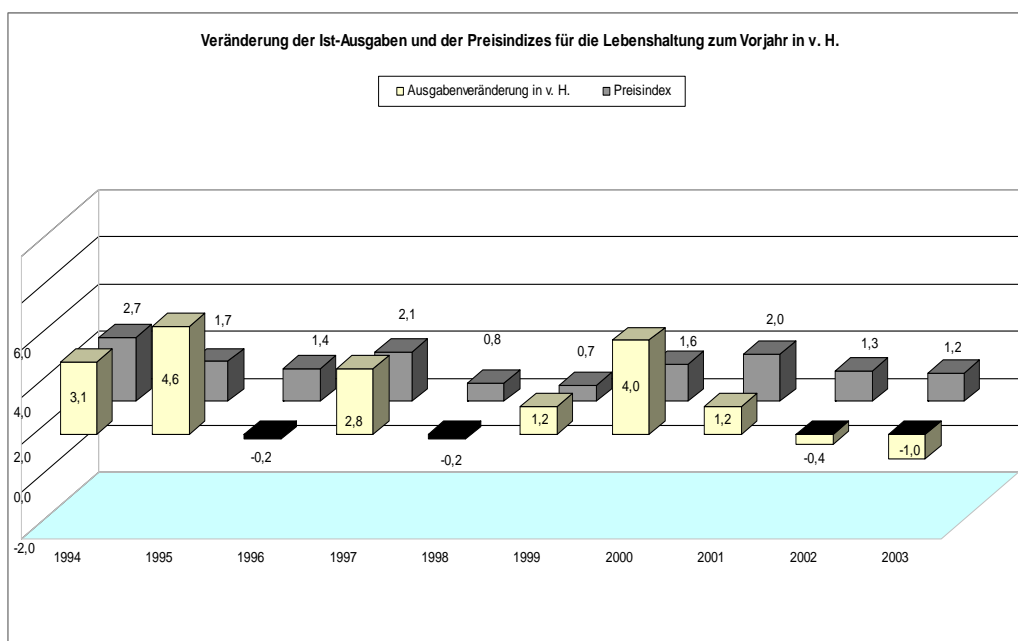
Die Ist-Ausgaben des Landes stellen sich nach den Haushaltsrechnungen wie folgt dar:



Im Vergleich der letzten 10 Jahre schlossen nur die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen in Höhe von 792 Mio. DM und 1.636 Mio. DM (404,9 Mio. € und 836,5 Mio. €) ab. Für die Jahre bis 1998 sowie ab 2001 wurden jeweils ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt.

<sup>14</sup> Vgl. Band I Seite 99.

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex<sup>15</sup> für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:



Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten der Verbraucherpreisindizes ergibt, dass die Ist-Ausgaben im Jahr 2001 geringer als der entsprechende Preisindex gestiegen sind. In den Jahren 1996, 1998, 2002 und wiederum im Jahr 2003 sanken die Ist-Ausgaben gegenüber denen der jeweiligen Vorjahre, während die entsprechenden Preisindizes leicht anstiegen.

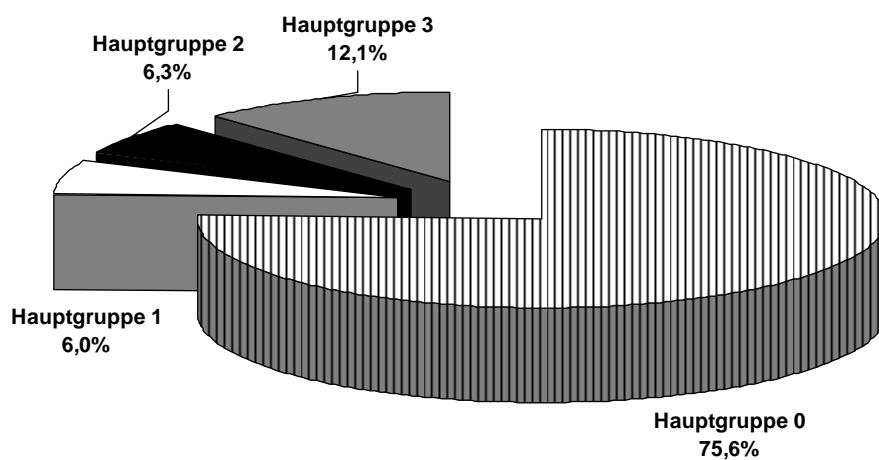
<sup>15</sup> Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Februar 2003 wurde der „Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte“ (Basisjahr war insoweit das Jahr 1995) abgelöst durch den „Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen“ (Basisjahr ist nunmehr das Jahr 2000). Aufgrund der Neuberechnung ergeben sich zum Teil (geringere) Unterschiede der Preissteigerungsraten auch für die Vorjahre.

### 5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Einnahmen in Mio. €					
Hauptgruppen	2001	2002		Abweichungen Ist - Soll	2003
	Ist	Soll	Ist		Ist
<b>0</b> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	33.883,0	36.983,5	36.187,6	-795,9	33.673,7
<b>1</b> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.645,2	3.016,6	2.887,7	-128,9	2.756,4
<b>2</b> Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.005,8	3.034,0	3.027,3	-6,7	3.098,5
<b>3</b> Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	8.562,3	5.289,1	5.775,8	486,7	7.894,9
<b>Insgesamt</b>	48.096,3	48.323,2	47.878,4	-444,8	47.423,5

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

Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Einnahmen des Jahres 2002



## 5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1994 wie folgt entwickelt:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in Mrd. €									
<b>Gemeinschaftsteuern</b>										
Lohnsteuer	14,0	14,5	13,3	13,2	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer <sup>16</sup>	7,7	8,8	10,3	10,5	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4
Veranlagte Einkommensteuer <sup>17</sup>	1,7	1,3	1,2	1,0	1,4	2,1	1,9	1,5	1,0	0,9
Körperschaftsteuer	1,0	1,6	1,8	1,9	2,4	2,3	3,0	-1,6	1,3	0,3
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,1	1,2	1,1	1,2	1,5	2,0	2,2	3,6	2,4	1,0
Zinsabschlagsteuer	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	0,8
Gewerbesteuerumlage	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
<b>Landessteuern</b>										
Kraftfahrzeugsteuer	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6
Grunderwerbsteuer	0,7	0,6	0,7	1,0	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,3	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
sonstige Landessteuern	2,0	2,4	2,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
<b>Einnahmen aus Steuern insgesamt<sup>18</sup></b>	<b>31,2</b>	<b>33,4</b>	<b>34,0</b>	<b>33,4</b>	<b>35,1</b>	<b>36,8</b>	<b>37,8</b>	<b>33,6</b>	<b>35,9</b>	<b>33,4</b>

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden<sup>19</sup> haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

<sup>16</sup> Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage gegenzurechnen.

<sup>17</sup> Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmемindernd aus.

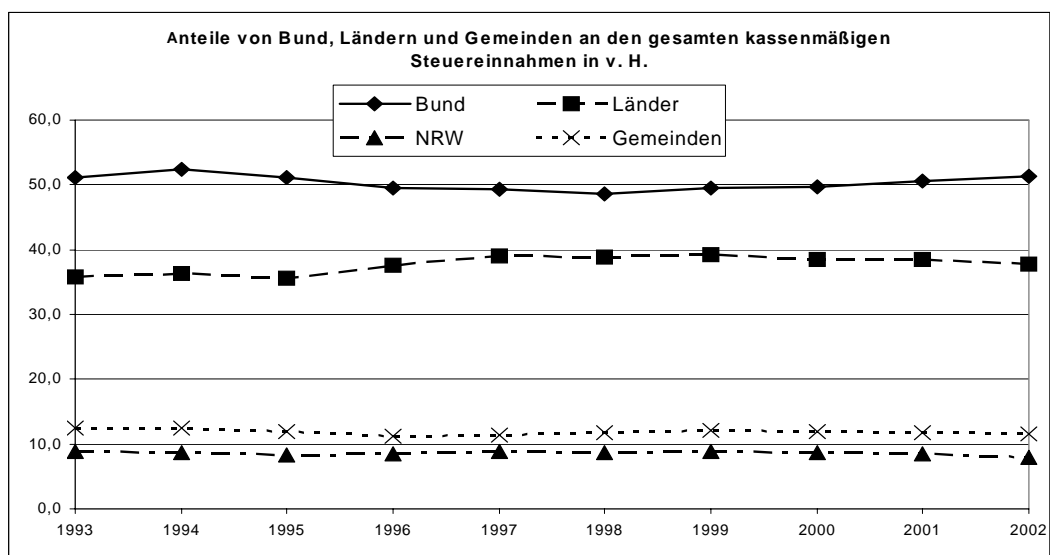
<sup>18</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>19</sup> Quelle: Finanzbericht 2004 des BMF, Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW (Drs. 13/4501), Vorlage 13/2670, eigene Berechnungen.

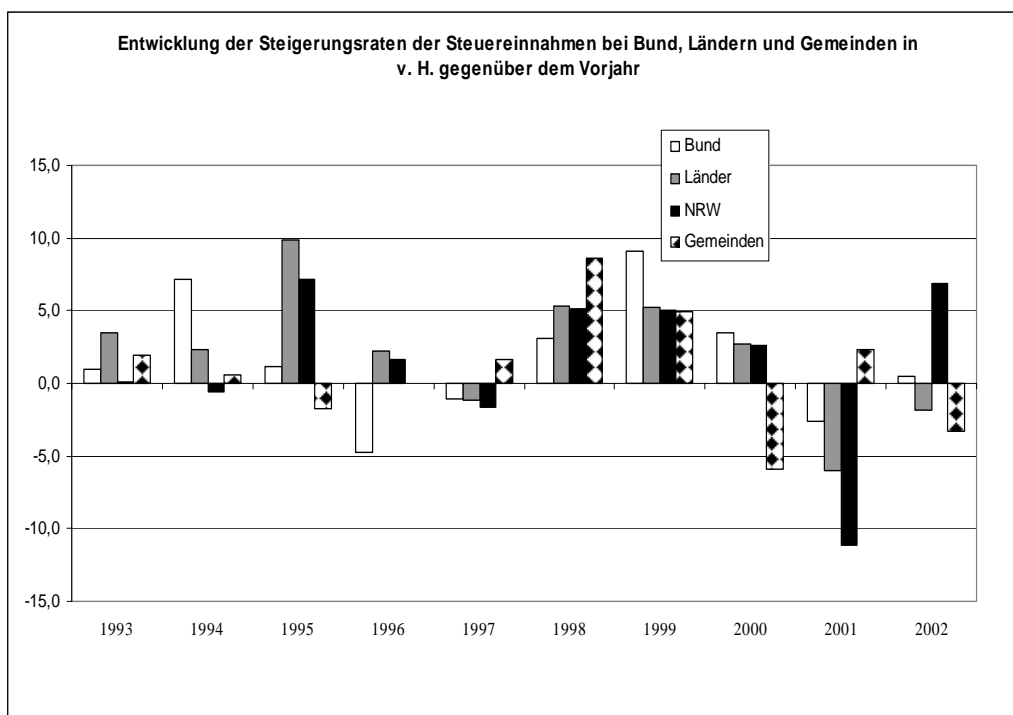


	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	Insgesamt
	in Mrd. €				
1993	184,2	131,0	31,3	44,6	359,7
1994	197,4	133,9	31,2	44,8	376,2
1995	199,8	147,2	33,4	44,1	391,1
1996	190,4	150,4	34,0	44,1	384,9
1997	188,3	148,7	33,4	44,8	381,7
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:



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



Die bis zum Jahre 2000 beobachteten Steigerungsraten der Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind hinter den durchschnittlichen Steigerungsraten in den Ländern zurückgeblieben. Im Jahre 2001 gingen die Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen deutlicher zurück als in Bund, Ländern und Gemeinden. Im Jahr 2002 konnten lediglich der Bund mit 0,5 v. H. und das Land Nordrhein-Westfalen mit 6,8 v. H. wieder einen Zuwachs der Steuereinnahmen gegenüber 2001 erreichen, während die Steuereinnahmen bei Ländern und Gemeinden jeweils weiter zurückgingen. Allerdings haben die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 noch nicht wieder das Niveau des Jahres 1999 erreicht.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen für das Jahr 2003 in Nordrhein-Westfalen ist mit nur 33,6 Mrd. € allerdings wieder rückläufig. Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vor.

## 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 angestiegen. Bei den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)<sup>20</sup> sind dagegen von der Schuldenaufnahme ausgelöste starke Schwankungen zu beobachten:

Hauptgruppe	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in Mio. €									
1	2.164	2.137	2.192	2.359	2.703	2.407	2.255	2.645	2.887	2.756,4
2	2.503	3.001	2.469	2.861	2.851	2.859	2.898	3.006	3.027	3.098,5
3	4.863	4.702	5.152	6.396	4.231	3.662	5.064	8.559	5.772	7.894,9

Für das Haushaltsjahr **2002** sind als besondere Einnahmepositionen bei den Hauptgruppen 1, 2 und 3 hervorzuheben:

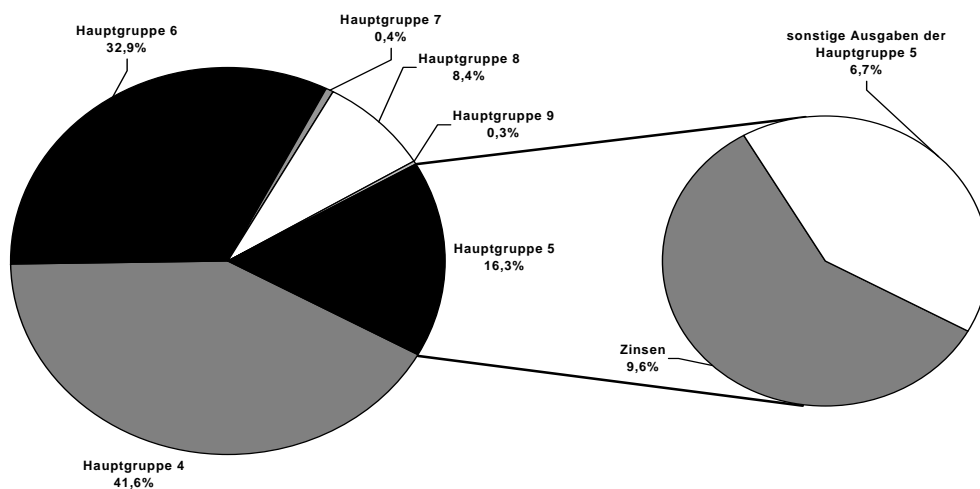
<sup>20</sup> Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert.

	<b>Soll</b> in Mio. €	<b>Ist</b> in Mio. €
<b>Hauptgruppe 1</b>		
Gebühren und tarifliche Entgelte der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	746,8	757,5
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften	130,3	125,6
Vermischte Einnahmen im Bereich der Oberfinanzdirektionen und Finanzämter	143,7	149,7
Konzessionseinnahmen aus dem Nordwest-Lotto	363,7	298,1
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes	Mit Einnahmen wurde nicht gerechnet.	161,9
<b>Hauptgruppe 2</b>		
Anteil des Bundes an den Aufwendungen des Landes für Wohngeld	494,8	561,7
Zuweisungen aus dem europäischen Sozialfonds für laufende Maßnahmen im Rahmen des Operationellen Programms der EU (Ziel 3 neu)	97,1	102,9
Zuweisungen des Bundes nach § 8 Abs. 1 und 2 Regionalisierungsgesetz des Bundes	1.152,4	1.062,6
<b>Hauptgruppe 3</b>		
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt	3.426,8	4.163,5
Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	156,0	119,9
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) für den ÖPNV	173,2	178,5
Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) für den kommunalen Straßenbau	130,3	129,7
Zuschüsse des Bundes für Investitionen im sozialen Wohnungsbau	79,6	81,4

### 5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Ausgaben in Mio. €					
	2001	2002		2003	
Hauptgruppen		Haushalts-		Abwei- chungen	
	Ist	Soll	Ist	Ist - Soll	
<b>4</b> Personalausgaben	19.193,7	19.880,7	19.906,5	25,8	19.573,6
<b>5</b> Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.447,2	7.750,9	7.822,8	71,9	7.747,7
<b>6</b> Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	16.449,8	16.317,7	15.758,4	- 559,3	15.411,8
<b>7</b> Baumaßnahmen	245,2	210,5	200,7	- 9,8	193,3
<b>8</b> Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.101,0	4.353,7	4.036,2	- 317,5	4.490,3
<b>9</b> Besondere Finanzierungsausgaben	659,4	-190,3	153,7	344,0	6,8
<b>insgesamt</b>	48.096,3	48.323,2	47.878,4	- 444,8	47.423,5

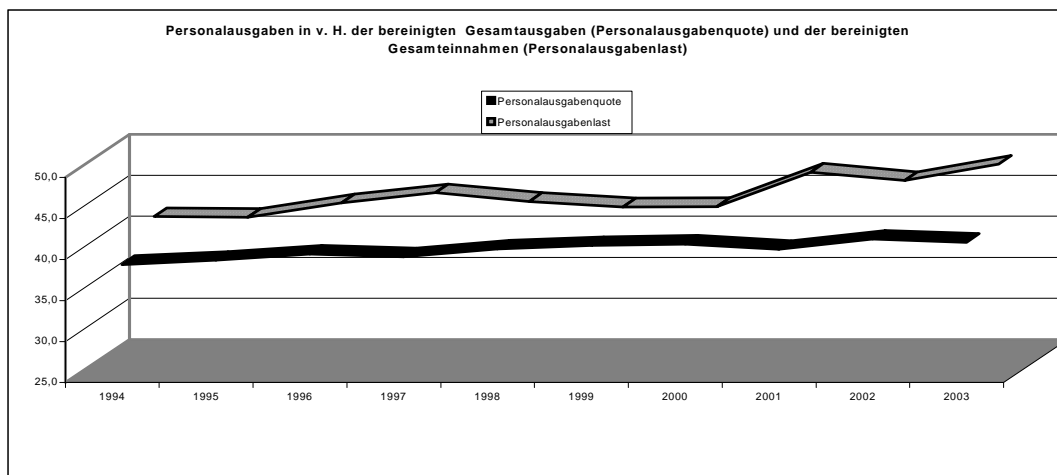
Anteile der Hauptgruppen an den Ist-Ausgaben des Jahres 2002



## 5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1994 bis 2003:

Haushaltsjahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegen- über Vorjahr	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben <sup>21</sup>	Anteil der Perso- nalausgaben an den bereinigten Gesamteinnah- men <sup>22</sup>
	in Mio. €		in v. H.	
1994	16.198,6	2,0	38,6	41,8
1995	17.055,2	5,3	39,1	41,7
1996	17.493,2	2,6	39,9	43,5
1997	17.837,0	2,0	39,5	44,7
1998	18.239,6	2,3	40,5	43,7
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2
2003	19.573,6	- 1,7	41,3	48,2



<sup>21</sup> Die „bereinigten Gesamtausgaben“ ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 59), Zuführung an Rücklagen (Obergruppe 91), Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (Obergruppe 96) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 98).

<sup>22</sup> Die „bereinigten Gesamteinnahmen“ ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32), Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35), Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) und haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38).

Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) gegenüber 2002 zwar leicht zurückgegangen ist, dabei aber das noch geringere Niveau des Jahres 2001 noch nicht wieder erreicht hat. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast) hingegen ist im letzten Jahr um 2 v. H. gestiegen.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1994 bis 2003 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, in den letzten beiden Jahren sogar deutlich mehr als die Hälfte:

Haushalts- jahr	Steuern und steuer- ähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. €		in v. H.
1994	32.543,9	16.198,6	49,8
1995	34.203,8	17.055,2	49,9
1996	34.108,9	17.493,2	51,3
1997	33.534,0	17.837,0	53,2
1998	35.280,0	18.239,6	51,7
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0
2003	33.673,7	19.573,6	58,1

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

Haus- halts- jahr	Personal- ausgaben insgesamt	Personal- ausgaben ohne Ver- sorgungs- leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzaus- gleichs	Kreditmarkt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.				
1994	41,8	34,9	14,3	9,9	34,1
1995	41,7	34,1	13,3	9,5	34,4
1996	43,5	35,4	15,0	9,8	33,1
1997	44,7	36,2	15,2	10,2	34,2
1998	43,7	35,1	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8
2001	47,2	36,7	16,2	10,8	32,4
2002	46,2	35,8	15,2	10,6	28,9
2003	48,2	37,0	13,4	11,4	34,0

Die Aufstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen im letzten Jahr deutlich angestiegen ist. Die im Jahr 2003 gegenüber 2002 wieder gesunkenen Steuereinnahmen führen zu einem Anstieg des Anteils der in den Sp. 5 bis 6 bezeichneten Ausgabenart an den bereinigten Gesamteinnahmen.

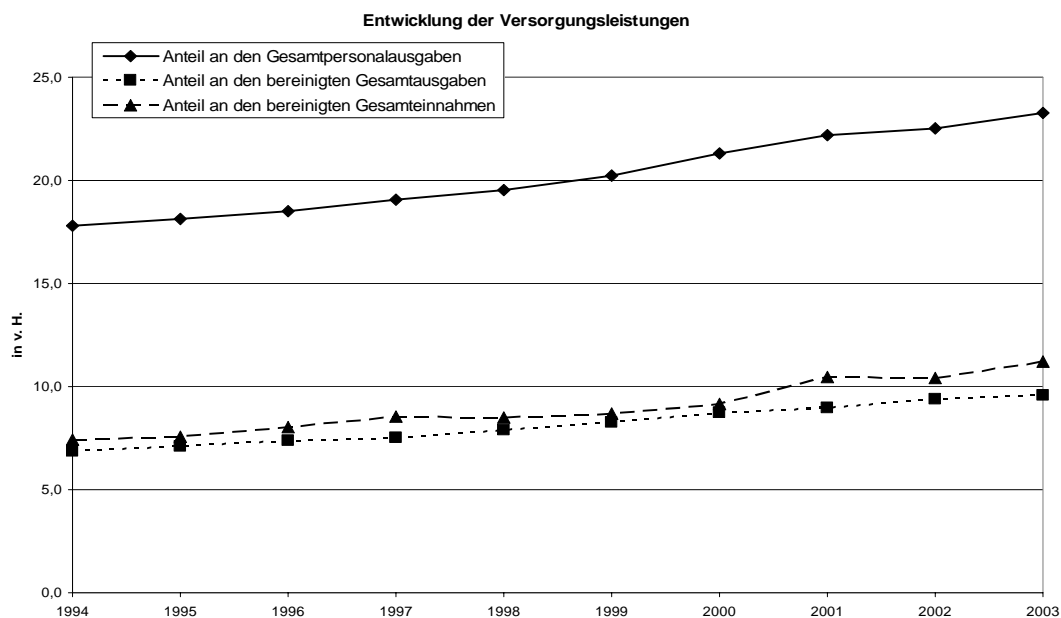
### 5.10 Versorgungsleistungen

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



Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtperso- nalausgaben	bereinigten Gesamtausga- ben	bereinigten Gesamtein- nahmen
	Mio. €	in v. H.		
1994	2.881,3	17,8	6,9	7,4
1995	3.095,9	18,2	7,1	7,6
1996	3.236,1	18,5	7,4	8,0
1997	3.401,6	19,1	7,5	8,5
1998	3.563,0	19,5	7,9	8,5
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	4.260,1	22,2	9,0	10,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2

In der Grafik stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Die vom FM prognostizierte Entwicklung der Versorgungsbezüge<sup>23</sup> zeigt, dass diese trotz der mit den Reformgesetzen der 90er Jahre umgesetzten Maßnahmen zur Gegensteuerung auch in den künftigen Jahren einen erheblichen Anteil des Landeshaushalts binden. Obgleich die beschlossenen Reformmaßnahmen zur Eindämmung der Versorgungsbezüge nach Ablauf der notwendigen Übergangsfristen mittelfristig zu jährlichen Einsparungen im Versorgungsbereich von rd. 700 Mio. € führen<sup>24</sup>, wachsen die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter an. Für den Finanzplanungszeitraum von 2003 bis 2007<sup>25</sup> stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
2002 <sup>26</sup>	3.942,5	19.906,5	47.878,4	36.187,6
2003 <sup>27</sup>	3.976,6	19.573,6	47.423,5	33.673,7
2004 <sup>28</sup>	4.132,1	19.892,4	48.624,1	35.719,5
2005 <sup>29</sup>	4.300,2	20.399,9	47.266,2	38.115,1
2006 <sup>30</sup>	4.437,1	20.874,0	50.300,0	39.515,0
2007 <sup>30</sup>	4.613,0	21.347,0	51.200,0	41.270,0

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

<sup>23</sup> Im Unterschied zu dem weiter gefassten Begriff der „Versorgungsleistungen“ umfasst der vom FM gewählte Begriff der „Versorgungsbezüge“ nur die Ausgaben der Obergruppe 43. Nicht erfasst sind hiervon z. B. Beihilfen an Versorgungsempfänger.

<sup>24</sup> Vgl. Ausführungen zu Nr. 3.3.1 „Personalausgaben“ innerhalb des Berichts „Finanzplanung 2003 – 2007 (Drs. 13/4501)“.

<sup>25</sup> Vgl. Drucksache 13/4501.

<sup>26</sup> Ist 2002.

<sup>27</sup> Vorläufiges Ist 2003.

<sup>28</sup> Soll nach Haushaltsplan 2004/2005 für das Jahr 2004.

<sup>29</sup> Soll nach Haushaltsplan 2004/2005 für das Jahr 2005.

<sup>30</sup> Quelle: Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2003 – 2007 (Drs. 13/4501). Für die Versorgungsbezüge wurden die in den Landtagsvorlagen 13/2220 bzw. 13/985 des FM ausgewiesenen Beträge angesetzt.

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in v. H.		
2002	19,80	8,23	10,89
2003	20,31	8,38	11,81
2004	20,77	8,50	11,57
2005	21,08	9,10	11,28
2006	21,25	8,82	11,23
2007	21,61	9,00	11,18

Die Übersicht verdeutlicht, dass der Anteil der Versorgungsbezüge an den Personalausgaben ständig zunimmt. Der Umstand, dass die Anteile der Versorgungsbezüge an den Ausgaben insgesamt und an den Steuereinnahmen ab dem Jahre 2004 in etwa auf dem gleichen Niveau verharren oder sogar leicht rückläufig sind, beruht im Wesentlichen auf günstigen Prognosedaten der Gesamtausgaben und der Steuereinnahmen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung.

Das FM hatte dem Landtag im Jahre 2001 seinen bislang letzten Bericht über die Versorgungslasten des Landes Nordrhein-Westfalen zugeleitet<sup>31</sup>. Gestützt auf die Basiszahlen des Jahres 1999<sup>32</sup> hatte das FM seinerzeit für das Jahr 2002 einen Anteil der Versorgungsausgaben – also der Versorgungsbezüge und weiterer Leistungen für Versorgungsempfänger, wie z.B. Beihilfen – an den Ausgaben insgesamt von 7,7 v. H. prognostiziert. Der tatsächliche Anteil allein der Versorgungsbezüge an den Ist-Ausgaben des Jahres 2002 von 8,23 v. H. geht allerdings über die seinerzeitige

<sup>31</sup> Vgl. Vorlage 13/985. Dieser Bericht war Gegenstand der Diskussionen im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 05.11.2002 (vgl. Ausschussprotokoll 13/698).

<sup>32</sup> Gestützt wurden die Schätzungen auf die konkreten Preise des Jahres 1999.

Prognose noch hinaus. Es dürfte daher davon auszugehen sein, dass auch die vom FM seinerzeit für das Jahr 2020 prognostizierte Quote von 15,7 v. H. noch überschritten werden wird.

In gleicher Weise wird die Prognose zum Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalkosten mit 18 v. H. für das Jahr 2000 durch die aus den tatsächlichen Ist-Ausgaben für das entsprechende Jahr errechnete Quote von 19,8 v. H. übertroffen. Für das Jahr 2020 prognostizierte das FM eine Quote von 32 v. H. Weitergehende Prognosen zur Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft beabsichtigt das FM in einer internen Modellrechnung bis in das Jahr 2040 darzustellen<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Vgl. Vorlage 13/2220.

## 5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Nachdem der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen bis zum Jahr 2000 kaum verändert geblieben war, setzte sich der im Jahr 2001 auf rd. 7 v. H. erhöhte Anstieg auch in den Jahren 2002 und 2003 fort.

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungs- ausgaben	bereinigte Gesamtein- nahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1994	1.913,4	38.746,9	4,9
1995	1.972,1	40.880,9	4,8
1996	1.997,7	40.225,6	5,0
1997	2.146,1	39.879,5	5,4
1998	2.173,3	41.782,6	5,2
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,7	40.575,1	7,3

## 5.12 Zinsausgaben

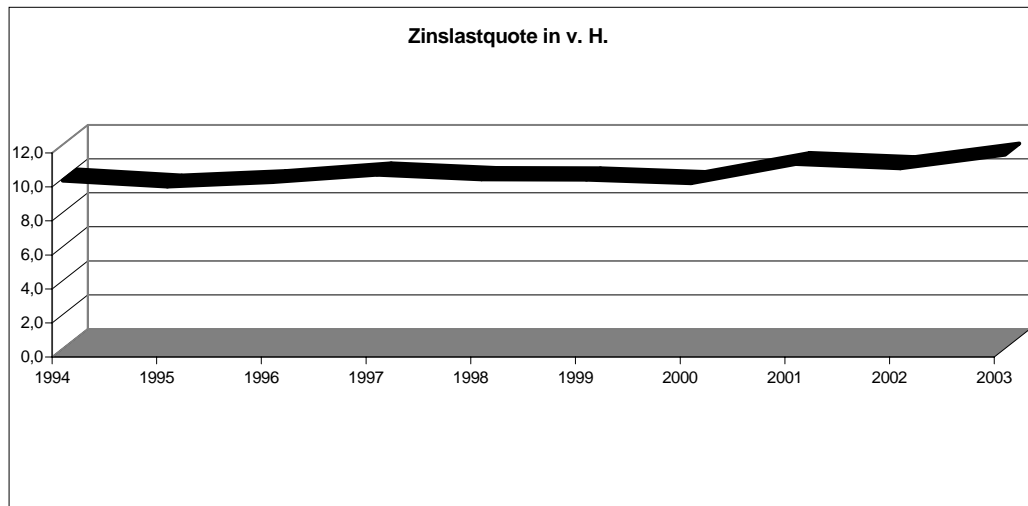
Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €		
1994	3.824,0	18,8	3.842,8
1995	3.894,0	21,9	3.915,9
1996	3.936,9	28,0	3.964,9
1997	4.079,1	34,0	4.113,1
1998	4.158,3	34,4	4.192,7
1999	4.303,1	38,0	4.341,1
2000	4.289,3	32,4	4.321,7
2001	4.407,5	31,3	4.438,8
2002	4.559,5	34,0	4.593,5
2003	4.634,9	34,7	4.669,6

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

Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1994	9,9
1995	9,5
1996	9,8
1997	10,2
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8
2002	10,6
2003	11,4

Die grafische Darstellung zeigt den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben (Zinslastquote), der im Jahr 2003 den bisher höchsten Wert der letzten 10 Jahre erreicht hat:

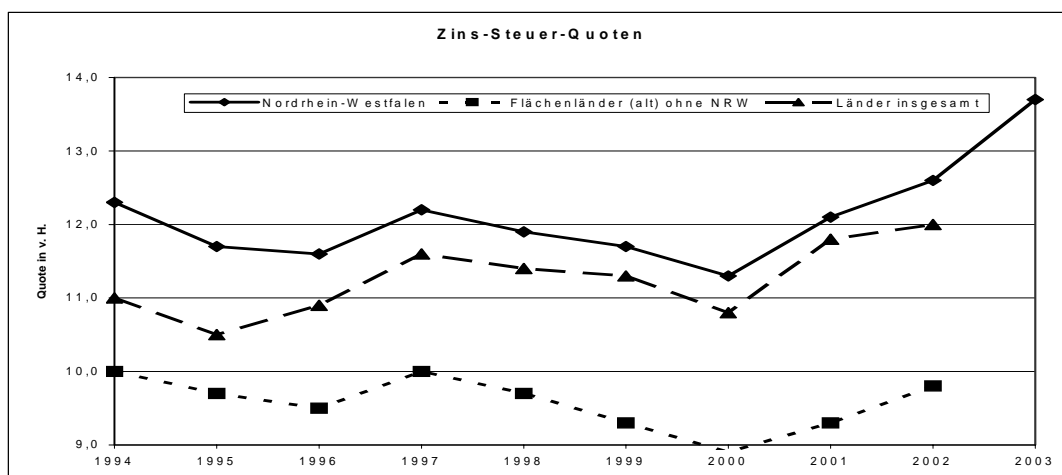


Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote<sup>34</sup> (Verhältnis der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu den Steuereinnahmen) des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Durchschnittswerten der alten Flächenländer sowie aller Länder zeigt den hohen Anteil an Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen, der für Zinsen aufgewendet werden muss. Der Anstieg der Quote aller Länder in dem Zeitraum seit 2001 ist im Wesentlichen auf Steigerungen bei den neuen Bundesländern sowie bei den Stadtstaaten zurückzuführen:

<sup>34</sup> Quelle: Finanzbericht 2004 FM NRW (Drs. 13/4501).

## Zins-Steuer-Quote

Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
1994	12,3	10,0	11,0
1995	11,7	9,7	10,5
1996	11,6	9,5	10,9
1997	12,2	10,0	11,6
1998	11,9	9,7	11,4
1999	11,7	9,3	11,3
2000	11,3	8,9	10,8
2001	12,1	9,3	11,8
2002	12,6	9,8	12,0
2003	13,7	-- <sup>35</sup>	-- <sup>35</sup>

<sup>35</sup>

Die Angaben sind in dem nach Stand von Oktober 2003 veröffentlichten Finanzbericht 2004/2005 (Drs. 13/4501) noch nicht enthalten; zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht lagen aktuelle Daten noch nicht vor.



### 5.13 Transferausgaben

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

Die Transferausgaben haben sich seit dem Jahr 1994 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen
	Mio. €	in v. H.	
1994	18.763,7	44,7	48,4
1995	19.507,0	44,7	47,7
1996	19.340,4	44,1	48,1
1997	19.720,2	43,7	49,4
1998	19.093,0	42,4	45,7
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.258,1	40,6	47,5

Nach einem gegenüber den Vorjahren deutlichen Rückgang im Jahre 2002 haben sich die Transferausgaben wie auch ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen im Jahr 2003 wieder leicht erhöht.

Der LRH hat in der Vergangenheit bereits mehrfach die den Landeshaushalt belastenden Transferausgaben untersucht und hierbei festgestellt, dass ein Großteil dieser Ausgaben als rechtlich gestaltbar einzustufen ist, wodurch sich Konsolidierungsmöglichkeiten in diesem Bereich ergeben<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Vgl. Beitrag Nr. 29 des Jahresberichts 1998 und Untersuchung aus dem Jahre 2003 (Unterlage zur Beratung nach § 88 Abs. 2 LHO, Vorlage 13/2074).

## 5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1993 bis 2002 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind<sup>37</sup>:

Haushaltsjahr	Länderfinanzausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“	Bundesergänzungszuweisungen	Insgesamt
	in Mio. €			
1993	- 15,9	818,1	- 7,9	794,2
1994	- 79,7	1.374,4	-	1.294,7
1995	1.763,4	1.108,0	-	2.871,4
1996	1.598,0	1.098,8	-	2.696,8
1997	1.564,2	1.091,1	-	2.655,3
1998	1.583,0	831,4	-	2.414,4
1999	1.317,5	842,6	-	2.160,1
2000	1.141,2	853,9	-	1.995,1
2001	268,7	786,5	-	1.055,2
2002	1.626,9	654,5	-	2.281,4
Summe	10.767,3	9.459,3	- 7,9	20.218,6

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

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff) festgestellt, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt und deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar ist. Es hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 01.01.2003 ein Maßstäbengesetz in Kraft zu setzen und das bestehende, vorläufig fort-

<sup>37</sup> Quelle: Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW und Vorjahre.

geltende Finanzausgleichsgesetz bis zum 31.12.2004 neu zu regeln. Beide Gesetzgebungsaufträge sind bereits im Jahr 2001 erfüllt worden. Das neue Finanzausgleichsrecht wird nach Ablauf des Solidarpaktes I zum 01.01.2005 in Kraft treten.

## 5.15 Investitionen

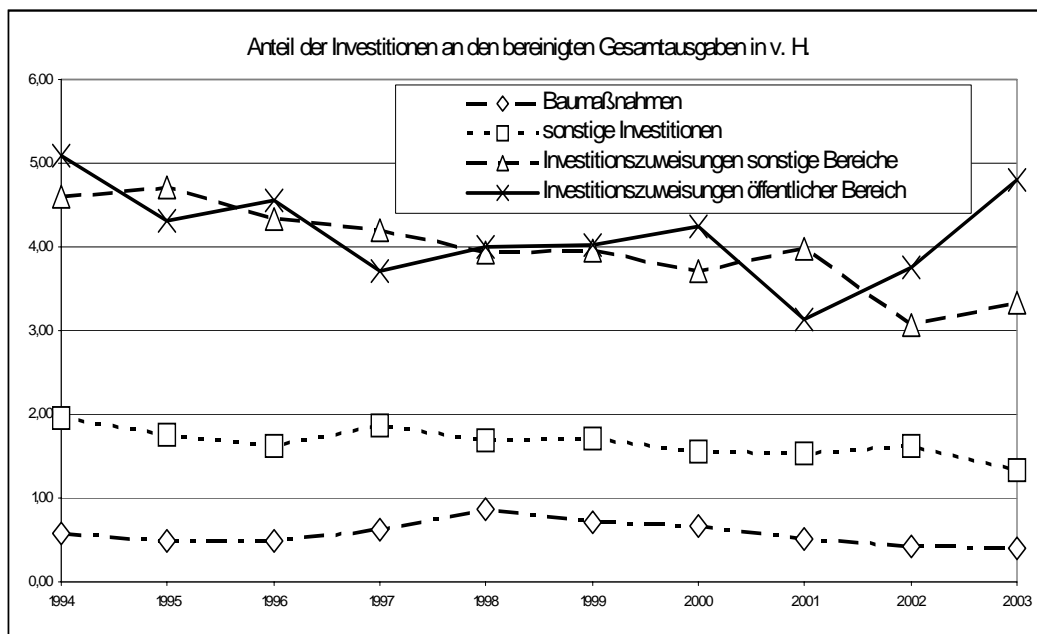
Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) haben sich in den letzten 10 Jahren wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Baumaßnahmen	sonstige Investitionen	Investitionszuweisungen öffentl. Bereich	Investitionszuweisungen sonstige Bereiche	insgesamt
1994	242,8	822,5	2.134,4	1.927,9	5.127,6
1995	210,8	766,9	1.881,6	2.055,9	4.915,1
1996	214,9	709,8	1.998,7	1.902,9	4.826,3
1997	282,2	844,9	1.674,2	1.890,3	4.691,6
1998	385,3	762,7	1.800,4	1.767,1	4.715,5
1999	321,8	776,5	1.827,5	1.797,3	4.723,1
2000	309,7	713,9	1.962,3	1.708,9	4.694,8
2001	245,2	723,9	1.488,5	1.888,7	4.346,2
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9
2003	193,3	632,8	2.277,7	1.579,8	4.683,6

Die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben sind in den letzten 10 Jahren weiter zurückgegangen. Während sich die bereinigten Gesamtausgaben von rd. 42 Mrd. € im Jahr 1994 auf rd. 47,4 Mrd. € im Jahr 2003, mithin um knapp 13 v. H. erhöhten, sank die Summe der Investitionen im gleichen Zeitraum von rd. 5,1 Mrd. € auf knapp 4,7 Mrd. € bzw. um knapp 8 v. H.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsarten zeigt sich, dass der bis 2001 beobachtete Rückgang insbesondere auf eine Verringerung

der Zuweisungen für Investitionen im öffentlichen Bereich zurückzuführen ist. Erst seit dem Jahr 2002 ist insoweit wieder ein deutlicher Anstieg festzustellen, während die sonstigen Investitionen und die Baumaßnahmen weiterhin rückläufig sind:



## 5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

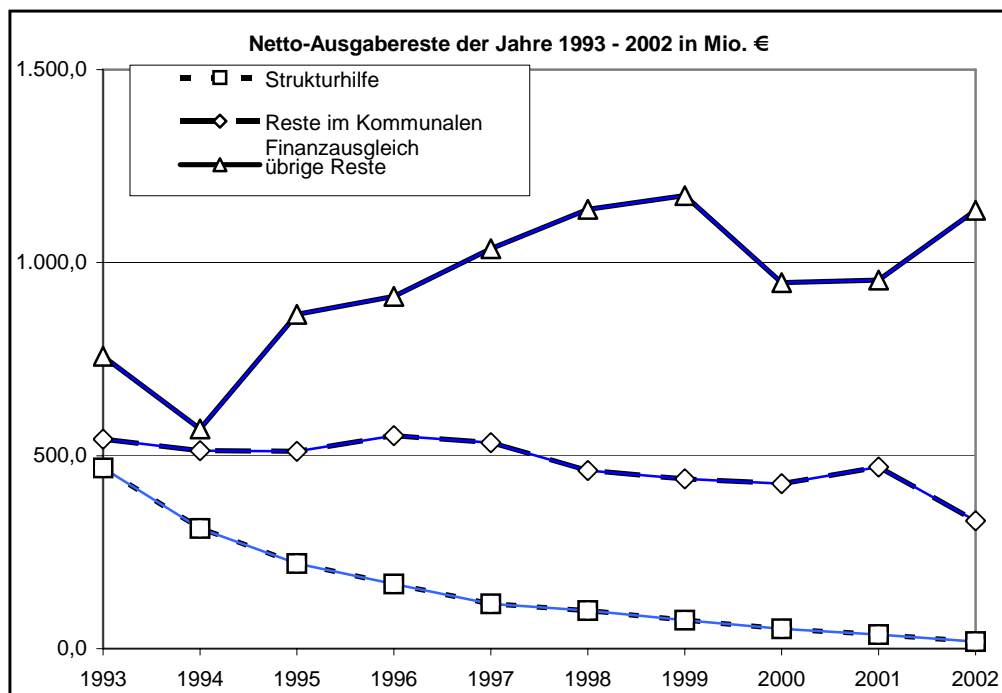
Die Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 1993 bis 2002 haben sich wie folgt entwickelt:

Haushalts-jahr	Brutto-Ausgabereste	Vorgriffe	Netto-Ausgabere-ste <sup>38</sup>	Volumen Haushalts-plan	Anteile der Netto-Ausgabere-ste <sup>38</sup> am Volumen
1993	1.777,5	9,3	1.768,2	40.664,2	4,3
1994	1.417,0	23,1	1.393,9	42.484,9	3,3
1995	1.603,5	6,2	1.597,3	43.879,6	3,6
1996	1.637,2	5,9	1.631,3	44.906,3	3,6
1997	1.690,2	4,7	1.685,5	45.337,8	3,7
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,1	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,8	48.323,3	3,1

Besonders ins Gewicht fallen die Netto-Ausgabere-ste beim kommunalen Finanzausgleich:

Haushalts-jahr	Strukturhilfereste	Reste im kom-munalen Finanz-ausgleich	übrige Reste	Insgesamt
1993	468,3	542,8	757,1	1.768,2
1994	311,6	512,7	569,5	1.393,9
1995	220,3	511,2	865,7	1.597,3
1996	167,5	551,7	912,1	1.631,3
1997	115,7	533,6	1.036,1	1.685,5
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,3
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8

<sup>38</sup> Ausgabere-ste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.



## 5.17 Verpflichtungsermächtigungen

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

In den Jahren 1999 bis 2003 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 26,9 Mrd. € an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in den Haushaltsjahren						
		Vor 2002	2002	2003	2004	2005	2006	Folgejahre
		in Mio. €						
1999	4.041,1	2.941,3	546,5	262,4		290,9		
2000	4.235,7	1.779,8	938,8	567,0	326,8	196,6		426,7
2001	6.395,1		1.823,9	982,1	627,6	1.654,7		1.306,8
2002	3.815,8			1.692,2	862,3	552,4		708,9
2003	8.403,2				2.525,1	1.646,9	1.368,9	2.862,3
Summe	26.890,9	4.721,1	3.309,2	3.503,7	4.341,8	4.341,5	1.368,9	5.304,7

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

Haushaltsjahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jahren
		Mio. €	Mio. €	Mio. €
1999	45,70	2000	3,80	41,90
2000	26,36	2001	12,35	14,01
2001	25,05	2002	12,46	12,59
2002	36,43	2003	14,71	21,72
Summe	133,54		43,32	90,22

## 6 Vermögen und Schulden des Landes

### 6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2002 stellt sich wie folgt dar:

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz a) soweit im Jahresabschluss des Bau- und Liegenschaftsbetriebs nachgewiesen <sup>39</sup>	9.010,03	Wert nach der testierten Abschlussbilanz 2002 vom 17.02.2004.
b) soweit <b>nicht</b> auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb übergegangen <sup>40</sup>	1.146,18	Anschaffungs- oder Herstellungswert
Landesbetriebe, Fachbereiche Medizin der Hochschulen und Universitätskliniken sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb <sup>41</sup>	3.458,25	Anlage- und Umlaufvermögen
Rücklagen	187,79	Aus Sonderrücklage Zukunftsmaßnahmen im Bildungsbereich und Sonderrücklage Strukturmaßnahmen Region Ruhr / Agentur Ruhr <sup>42</sup>
Sondervermögen	397,45	teilweise Kurswert von Wertpapieren <sup>43 44</sup>
Forderungen	1.985,06	Nennwerte der Forderungen <sup>45</sup>
Beteiligungen	541,59	Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft <sup>46</sup>
Summe	16.726,35	

<sup>39</sup> Quelle: Abweichend von der in Anlage III der Haushaltsrechnung 2002 noch abgedruckten Abschlussbilanz vom 31.12.2001 „wurde für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die am 17.02.2004 testierte Abschlussbilanz vom 31.12.2002 für die Berechnung der Daten zu Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken zugrunde gelegt.

<sup>40</sup> Quelle: Addierte Werte des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2002.

<sup>41</sup> Quelle: Berichte der Landesbetriebe, der Fachbereiche Medizin der Hochschulen und Universitätskliniken und des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen zu den Jahresabschlüssen 2002.

<sup>42</sup> Bei den Rücklagen handelt es sich um die „Sonderrücklage Zukunftsmaßnahmen im Bildungsbereich (Forschung und Entwicklung im Wirtschaftsbereich (Kapitel 20 610 Titel 356 20 und 916 00) und um die Sonderrücklage „Strukturmaßnahmen Region Ruhr/Agentur Ruhr (Kapitel 02 020 Titel 356 00 und 912 00, vgl. Anlage II der Haushaltsrechnung 2002).

<sup>43</sup> Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

<sup>44</sup> Das Sondervermögen enthält sowohl das Kapital des Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW in Höhe von 305,57 Mio. € als auch das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds von 41,01 Mio. € sowie der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse von 50,87 Mio. € (vgl. Anlage II, Band I Seite 121 der Haushaltsrechnung 2002). Bezüglich der nachstehend aufgeführten Schul- und Studienfonds erhöhen sich die dargestellten Kapitalwerte um folgende Darlehensforderungen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb:  
- bezüglich des Bergischen Schulfonds um 7,67 Mio. €,  
- bezüglich des Münster'schen Studienfonds um 17,89 Mio. €  
Differenzen durch Rundungen.

<sup>45</sup> Dem Vermögen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen steht darüber hinaus gegenüber eine Forderung des Landes i.H.v. 6.127,5 Mio. € aufgrund Darlehensvertrags über den Wertersatz gemäß § 2 Abs. 3 BLBG (vgl. Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW, Drs. 13/4501, Seite A 87).

<sup>46</sup> Quelle: Finanzbericht 2004/2005 des FM NRW (Drs. 13/4501, Seite A 106).



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

## 6.2 Schulden des Landes

### 6.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 2002 hat der Finanzminister die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2001 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		1.720,6 Mio. €
Ermächtigung gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2002 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	3.426,8 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2002	8.767,8 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2002	506,5 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2002	810,0 Mio. €	13.511,1 Mio. €
Gesamtkreditermächtigung		<hr/> 15.231,7 Mio. €

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2002 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 14.247,8 Mio. € betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2003 (§ 18 Abs. 3 LHO) 983,9 Mio. €.

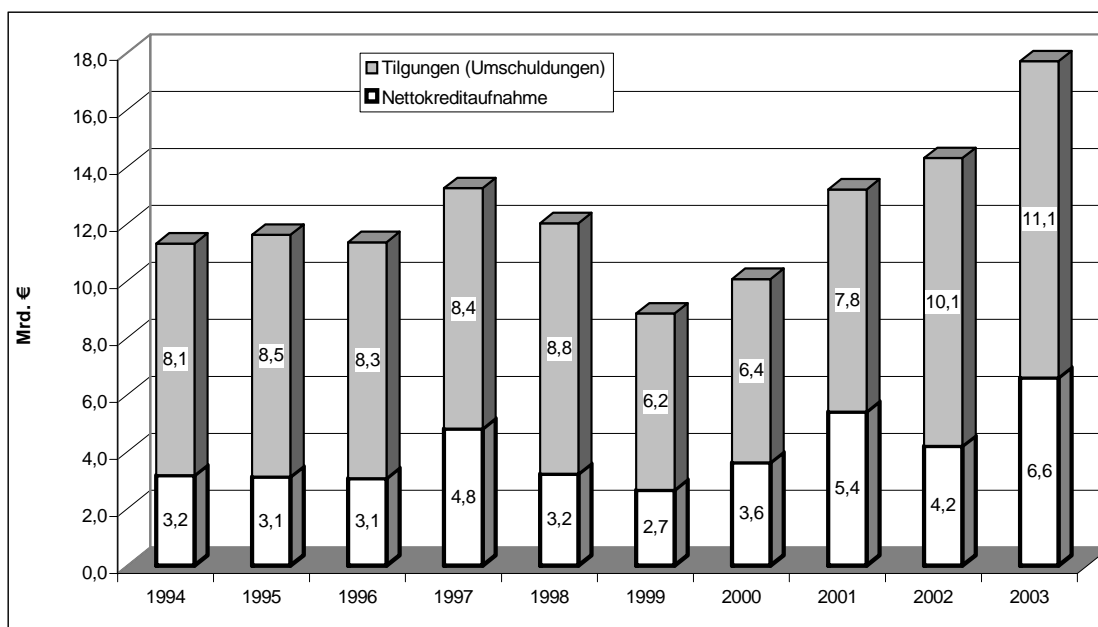
Darüber hinaus wurde das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ durch § 2 a HG 2002 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 307,99 Mio. € aufzunehmen. Neu aufgenommen wurden im Haushaltsjahr 2002 Darlehen i.H.v. insgesamt 230 Mio. €

### 6.2.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von 14.247,8 Mio. €

abzüglich der Umschuldungen 10.084,3 Mio. € darstellt, betrug im Haushaltsjahr 4.163,5 Mio. €

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2003 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:



Darüber hinaus hat das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ von der ihm nach § 3 BLBG in Verbindung mit § 2 a HG 2001 und 2002 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Höhe

von 515.564.594 € Gebrauch gemacht. Dieser Betrag ist in der Haushaltsrechnung 2002 zu Abschnitt VI a der Haushaltsrechnung 2002 als Gewährleistungsverpflichtung des Landes für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb ausgewiesen. Es handelt sich um den kumulierten Betrag der in den Jahren 2001 und 2002 getätigten Kreditaufnahmen und gibt den Schuldenstand dieses Sondervermögens wieder. Gegenüber dem in 2001 bestehenden Betrag von 285.564.594 € hat sich das Haftungsrisiko des Landes zum Jahresende 2002 insoweit um 230 Mio. € bzw. bzw. um mehr als 80 v. H. erhöht. Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2003 betragen die Schuldverpflichtungen des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ zum 31.12.2003 insgesamt rd. 762 Mio. €

### 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 2002 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8 des Haushaltsplans von	4.564,2 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	1.142,1 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.422,1 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung <sup>47</sup>	3.352,5 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung unterschritt die im Haushaltsplan 2002 veranschlagten Investitionen um (= 2,0 v. H.)	69,6 Mio. €

<sup>47</sup> Nettoneuverschuldung = Obergruppen 31 + 32 ./ 58 + 59

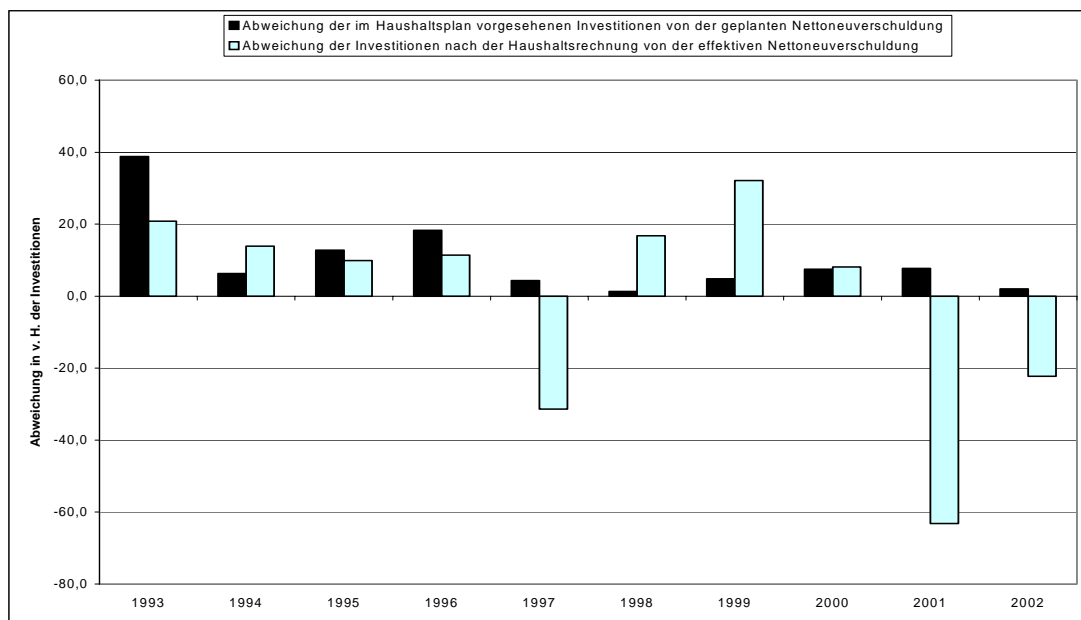
Für den Haushaltsvollzug 2002 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8	4.236,9 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen	938,9 Mio. €
anrechenbare Investitionen	3.298,0 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	4.033,6 Mio. €

Die Nettoneuverschuldung **überschritt** die Investitionen um

735,6 Mio. €  
(= 22,3 v. H.)

Für die Jahre 1993 bis 2002 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:



Wie aus der Grafik erkennbar, ist die Kreditfinanzierungsgrenze - jedenfalls im Haushaltsvollzug - in 2001 und 2002 nicht nur erreicht, sondern überschritten worden.

Eine besondere Bedeutung kommt dem in Art. 83 Satz 2 LV normierten Begriff der Ausgaben für Investitionen als Gegengewicht zur Kreditaufnahme zu. Die zur Bestimmung der Kreditfinanzierungsgrenze herangezogenen Investitionsausgaben ergeben sich aus § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO. Dabei werden die Einnahmen, die aus der Veräußerung von Vermögen sowie der Rückzahlung von Darlehen dem Landeshaushalt zufließen, nicht von den Ausgaben für Investitionen abgesetzt. Wenn aber Ausgaben für Investitionen, Darlehensvergaben und Gewährleistungen in die Berechnung der Kreditobergrenze einbezogen werden, wäre es bei wirtschaftlicher Betrachtung konsequent, die aus ihnen erzielten Einnahmen bei der Berechnung der Kreditobergrenze wieder abzuziehen. Im Übrigen entspräche der Abzug dem Ziel, dass jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst tragen sollte<sup>48</sup>. Insoweit ergäben sich für die Jahre 2001 - 2003 die folgenden Beträge:

Jahr	2001		2002		2003	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Vorläufiges Ist
in Mio. €						
anrechenbare Investitionen	3.413,4	3.286,5	3.422,1	3.298,0	3.695,9	3.660,6
Mögliche Abzugsposten						
• Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	47,9	26,8	232,2	193,1	114,1	22,7
• Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,5	2,8	0,5	2,9	0,5	6,5
• Darlehensrückflüsse	139,5	133,8	146,9	147,0	216,9	218,0
<b>verbleibende Investitionen</b>	<b>3.225,5</b>	<b>3.123,1</b>	<b>3.042,5</b>	<b>2.955,0</b>	<b>3.364,4</b>	<b>3.413,4</b>
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>3.150,4</b>	<b>5.365,1</b>	<b>3.352,5</b>	<b>4.033,6</b>	<b>5.663,5</b>	<b>6.566,8</b>
<b>Die Netto neuverschuldung überschritte die verbleibenden Investitionen um</b>		<b>2.242,0</b>	<b>310,0</b>	<b>1.078,6</b>	<b>2.299,1</b>	<b>3.153,4</b>
<b>Die Netto neuverschuldung unterschritte die verbleibenden Investitionen um</b>	<b>75,1</b>					

<sup>48</sup> Vgl. BVerfGE Bd. 79, S. 311.

Wie im Vorjahr überstiege bei dieser wirtschaftlichen Betrachtung auch im Jahr 2003 die Nettoneuverschuldung die verbleibenden Investitionen nicht nur im Haushaltsvollzug, sondern bereits in der Haushaltsplanung. Für das Jahr 2003 hat der Haushaltsgesetzgeber bei der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 die Überschreitung der Investitionsgrenze mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

#### 6.2.4 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2002 hat sich der Schuldenstand<sup>49</sup> des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	89.099,2 Mio. €
um	4.059,6 Mio. €
auf	93.158,8 Mio. €

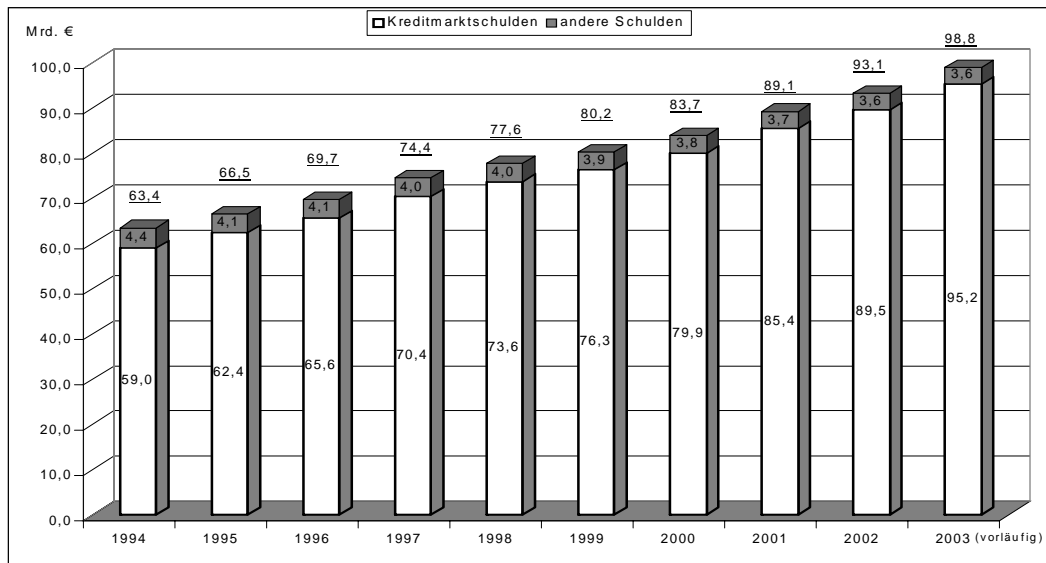
Von dem Schuldenstand entfallen

auf Kreditmarktschulden	89.517,4 Mio. €
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	3.641,3 Mio. €

Die Entwicklung der Gesamtschulden<sup>50</sup> stellt sich wie folgt dar:

<sup>49</sup> Angaben des FM in der Haushaltsrechnung (vgl. Anlage VI a, Band I, Seite.132)

<sup>50</sup> Für 2003 handelt es sich um die Zahlen zum Stichtag 31.12.2003 (vgl. Vorlage 13/2687).



Die Entwicklung verdeutlicht einen in den letzten Jahren ständig ansteigenden Schuldenstand. Betrag der Anstieg von 1998 auf 1999 noch 3,3 v. H. , so stieg der Schuldenstand von 1999 auf 2000 um 4,4 v. H. , von 2000 auf 2001 um 6,4 v. H. , von 2001 auf 2002 um 4,5 v. H. und im Vergleich von 2002 auf 2003 um 6,1 v. H.

Der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2003 übersteigt mit rd. 98,8 Mrd. € um 1 Mrd. € die für das Jahr vorgenommene Prognose<sup>51</sup> von 97,8 Mrd. €. Für das Jahresende 2004 sieht der Haushaltsplan einen Schuldenstand von 102,5 Mrd. € und für das Jahresende 2005 einen von 106,1 Mrd. € vor. Das Planungsergebnis ist für 2006 mit 109,4 Mrd. € und für 2007 mit 111,9 Mrd. € prognostiziert.

### 6.2.5 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1993 bis 2002 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

<sup>51</sup> Vgl. Finanzbericht 2004/2005 (Drucksache 13/4501) nach dem Stand von Oktober 2003.

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	Insgesamt <sup>52</sup>
	in Mio. €		
1993	1.907,04	744,61	2.651,66
1994	2.017,01	793,99	2.810,99
1995	2.018,41	843,84	2.862,25
1996	2.126,49	902,89	3.029,38
1997	2.391,46	996,11	3.387,57
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.667,55 <sup>53</sup>	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62 <sup>54</sup>	5.715,97

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 3.064,31 Mio. € oder 115,56 v. H. erhöht. Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

<sup>52</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>53</sup> Der Betrag erhöht sich um die nach § 3 BLBG in Verbindung mit § 2 a HG 2001 bestehende Haftung des Landes für die Kreditaufnahme durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen; für das Haushaltsjahr 2001 betrug diese ausweislich der Haushaltsrechnung, Anlage VI a, Abschnitt B 3. Gewährleistungsverpflichtungen, 558.515.800 DM (entspricht 285.564.594 €). Im Gegensatz zur Darstellung in der Haushaltsrechnung für 2001 ist die den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen betreffende Kreditaufnahme hier nicht in die das Land Nordrhein-Westfalen unmittelbar betreffende Aufstellung zu Bürgschafts- und Gewährleistungsverpflichtungen eingerechnet worden,

<sup>54</sup> Der Betrag erhöht sich um die nach § 3 BLBG in Verbindung mit § 2 a HG 2002 bestehende Haftung des Landes für die Kreditaufnahme durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen in Höhe von 515.564.594 €. Es handelt sich um den kumulierten Betrag der in den Jahren 2001 und 2002 getätigten Kreditaufnahmen und gibt den Schuldenstand beim BLB wieder. Die Darstellung entspricht der Haushaltsrechnung 2002; nach der der Schuldenstand lediglich nachrichtlich an die Darstellung in der Anlage VI a der Haushaltsrechnung angefügt worden ist.



Haushaltsjahr	Einnahmen im Zusammenhang mit Gewährleistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Gewährleistungen			Belastung des Landeshaushalts (Spalten 4, 5 und 6 ./ Spalten 2 + 3)
	Gebühren	Einnahmen aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Obergruppe 14)	Bearbeitungsentgelte	Anteilige Bürgerschaftsentgelte des Bundes	Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen (Obergruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
in Mio. €						
1994	5,64	0,72	3,42	0,07	52,49	49,62
1995	6,48	1,94	3,81	0,08	40,33	35,80
1996	7,09	1,14	4,18	0,11	48,67	44,74
1997	13,91	0,53	10,13	0,12	29,01	24,82
1998	9,64	0,77	5,28	0,04	52,05	46,95
1999	9,42	1,85	5,13	0,04	110,14	104,04
2000	9,94	1,19	5,85	0,09	47,32	42,13
2001	10,47	2,77	6,09	0,09	52,59	45,54
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88
2003	10,76	6,47	6,02	0,76	110,89	100,44

### 6.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist weiterhin äußerst angespannt und hat sich auch im Haushaltsjahr 2002 nicht verbessert. Zwar sank die Nettokreditaufnahme im Vergleich zu 2001 um rd. 1,2 Mrd. €, 2003 stieg sie allerdings wieder um rd. 2,4 Mrd. € und lag damit noch über dem Stand des Jahres 2001; mit rd. 6,6 Mrd. € erreichte sie einen neuen Höchststand.

Die Gesamtverschuldung des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2003 98,78 Mrd. €<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Vgl. Vorlage 13/2687 und vorstehende Ausführungen zu Nr. 6.2.4 – Schuldenstand –.

**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.

## 8 Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2003

*Durch die Veranschlagung im Haushaltsplan 2003 wurde nicht ausgeschlossen, dass Globale Minderausgaben durch Einsparungen bei den Investitionsausgaben erwirtschaftet werden. Infolgedessen könnte die Kreditaufnahme die Höhe der Investitionsausgaben überschreiten. Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs im Hinblick auf die Kreditfinanzierungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 Landesverfassung bedenklich.*

Nach Art. 83 Satz 2 LV dürfen Einnahmen aus Krediten in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden.

Im Haushaltsgesetz 2003 unterschritt die Nettoneuverschuldung die veranschlagten Investitionsausgaben und damit die Kreditfinanzierungsgrenze nur um 50,8 Mio. €. Zum Ausgleich des Haushalts waren bei Gruppe 972 Globale Minderausgaben in Höhe von 407 Mio. € ausgebracht. Einen Haushaltsvermerk, der Einsparungen bei den Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 zur Erwirtschaftung dieser Globalen Minderausgaben ausgeschlossen hätte, gab es nicht. Somit war durch die Veranschlagung im Haushaltsplan zugelassen, dass die Investitionsausgaben niedriger sein konnten als die Nettoneuverschuldung.

Nach Ansicht des LRH ist es bedenklich, Globale Minderausgaben, die unter anderem auch durch Einsparungen bei den Investitionsausgaben erwirtschaftet werden können, bei der Ermittlung der Kreditfinanzierungsgrenze unberücksichtigt zu lassen, wenn die Differenz zwischen der Nettoneuverschuldung und den veranschlagten Investitionen geringer ist als diese Globalen Minderausgaben. Die im Haushaltsplan vorgesehene Investitionssumme bildet regelmäßig die Obergrenze für die Aufnahme von

Kreditfin. Mit der Festlegung dieser Grenze dient Art. 83 Satz 2 LV dem Schutz künftiger Generationen vor unbeschränkter Vorwälzung staatlicher Lasten. Es geht um einen Lastenausgleich: Kreditaufnahmen als zukunftsbelastende Einnahmen sind zu kompensieren durch Investitionen als zukunftsbeginnende Ausgaben. (vgl. Urteil des VerfGH NRW vom 02.09.2003 - VerfGH 6/02 m. w. N.). Das Haushaltsgesetz mit Haushaltsplan muss der Nettokreditaufnahme entsprechende Investitionen vorsehen (vgl. Prof. Dr. Rudolf Wendt m. w. N. in Landtags-Vorlage 13/2116).

Es wäre nach Auffassung des LRH erforderlich gewesen, die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben bei den Investitionsausgaben durch Haushaltsvermerk maximal auf die Höhe des Differenzbetrages zur Kreditobergrenze, also auf 50,8 Mio. €, zu beschränken.

Das FM teilt die Bedenken des LRH gegen den Haushaltsplan 2003 nicht, weil anders als in früheren Haushaltsjahren keine konkrete gesetzliche Zuordnung der zu erwirtschaftenden Globalen Minderausgaben auf die Investitionsausgaben erfolgt sei. Es sieht keinen verfassungsrechtlichen Anhalt für eine Kürzung der veranschlagten Investitionsausgaben bei der Ermittlung der Kreditfinanzierungsgrenze.

Nach Ansicht des LRH kommt es jedoch nicht auf die konkrete gesetzliche Zuordnung der zu erwirtschaftenden Globalen Minderausgaben auf die Investitionsausgaben an. Entscheidend ist vielmehr, dass der Haushaltsgesetzgeber die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben bei den Investitionsausgaben so einschränkt, dass der Betrag der Nettoneuverschuldung nicht unterschritten wird.

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

### **Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen so- wie Querschnittsuntersuchungen**

#### **9 Wirtschaftlichkeit der Druckerei des Landesvermessungs- amtes**

*Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Druckerei des Landesvermessungsamtes geprüft. Es hat festgestellt, dass diese Druckerei auch 8 Jahre nach der früheren Prüfung des Landesrechnungshofs noch nicht wirtschaftlich betrieben wird.*

*Das Innenministerium hat aufgrund dieser Feststellungen den Betriebskostenzuschuss an das Landesvermessungsamt um jährlich mehr als 2 Mio. € gekürzt und 19 derzeit nicht besetzte Stellen gestrichen. An dem Betrieb der Druckerei soll bis auf Weiteres festgehalten werden; jedoch sollen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit weitere 12 Stellen bis zum Jahre 2010 abgebaut werden.*

- 9.1** Im Jahresbericht 1996 (Beitrag Nr. 9) hatte der LRH die Ergebnisse seiner Prüfung zu „Organisation und Personalbedarf der Landesvermessungsverwaltung“ dargestellt und unter anderem empfohlen, den Betrieb der Druckerei beim Landesvermessungsamt (LVermA) aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mittel- bis langfristig aufzugeben und zur Fremdvergabe überzugehen.

Das Innenministerium (IM) hielt damals jedoch an dem Betrieb der Druckerei mit der Begründung fest, es sei nicht nachgewiesen, dass die Fremdvergabe kostengünstiger als die Eigenproduktion sei. Der Landtag beschloss daraufhin, vor der Ausweisung von kw-Stellen das Ergebnis der vom LRH geforderten Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) beim LVermA abzuwarten.

Seit dem 01.01.2001 wird das LVermA als Landesbetrieb geführt. Es erhält jährlich einen Betriebskostenzuschuss aus Kapitel 03 640 Titel 682 00 von über 20 Mio. €.

Der LRH hat ein RPA mit einer Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Druckerei beauftragt.

**9.2** Die Aufträge für die Druckerei des LVermA verteilten sich im Jahre 2001 wie folgt:

- rd. 33 v. H. Aufträge aus dem eigenen Haus, insbesondere Druck der vom LVermA veröffentlichten Hauptkartenwerke
- rd. 25 v. H. Freizeit und Wanderkarten, die vom LVermA in Zusammenarbeit mit Fremdenverkehrsverbänden bzw. Kommunen heraus gegeben werden
- rd. 37,5 v. H. gewerbliche Aufträge (Druck- und Kartendruckaufträge)
- rd. 4,5 v. H. Aufträge der Bundeswehr

Die Anzahl der Kartendruckaufträge sank von 1997 bis zum Geschäftsjahr 2002 um 31 v. H.; im Jahre 2001 waren die für den Kartendruck eingesetzten Maschinen nur zu rd. 45 v. H. ausgelastet.

Das Druckvolumen insgesamt verringerte sich von fast 2,4 Mio. Stück im Jahr 2000 (Höchststand) auf rd. 1,35 Mio. Stück im Jahre 2002 (Abnahme um rd. 43 v. H.).

Dieser Rückgang ist zum einen auf eine Veränderung am Markt (Umstellung von gedruckten Karten auf die in Satellitennavigationsgeräten digitalisiert erstellten Karten) zurückzuführen. Zum anderen ging die Auflage der von der Bundeswehr bestellten Kartenblätter beträchtlich zurück.

Darüber hinaus können die Behörden des Landes beim LVermA seit dessen Umwandlung in einen Landesbetrieb nicht mehr – wie vorher – weitgehend unentgeltlich drucken lassen, sondern erhalten entsprechende Rechnungen. Deshalb schreiben die Behörden die Druckaufträge jetzt in der Regel aus. Dabei erweisen sich die Angebote des LVermA oft als nicht wettbewerbsfähig, obwohl es teilweise Angebote bis zu 15 v. H. unter dem von ihm vorkalkulierten Preis abgibt.

**9.3** Das RPA stellte im Ergebnis fest, dass die Druckerei des LVermA auch 8 Jahre nach der Prüfung des Landesrechnungshofs noch nicht wirtschaftlich betrieben wird. Hauptkostenfaktor war der mit dem Betrieb der Druckerei verbundene Personalaufwand.

Bereits den eigenen Berechnungen des LVermA war zu entnehmen,

- dass die Druckerei defizitär war (nach dem Betriebsabrechnungsbogen des Jahres 2001 ergab sich ein Defizit von mehr als 860.000 €),
- dass der Kostendeckungsgrad der Druckerei im Jahr 2001 nur etwa 50 v. H. betrug  
und

- dass der Kostendeckungsgrad der einzelnen im Ein-Schicht-Betrieb eingesetzten Druckmaschinen im Jahre 2001 lediglich zwischen rd. 32 v. H. und 67 v. H. lag.

Allerdings hatte das LVermA bei seinen Berechnungen einige nicht unerhebliche Kosten der Druckerei unberücksichtigt gelassen. Bei deren Einbeziehung betrug das Kostendeckungsdefizit der Druckerei ca. 2,0 Mio. €.

Besonders problematisch war, dass die Vor- und Nachkalkulation der Kosten von Druckaufträgen organisatorisch getrennt waren und die Vorkalkulation keine Rückmeldungen über die im Rahmen der Nachkalkulation tatsächlich ermittelten Kosten erhielt. Dadurch fiel nicht auf, dass die vorkalkulierten Entgelte für Druckaufträge im Jahre 2001 durchschnittlich um 30 v. H. unter den vom LVermA später ermittelten Selbstkosten lagen. Bei Berücksichtigung aller Kosten wäre der Kostendeckungsgrad noch geringer gewesen.

Das RPA hat dem LVermA dringend empfohlen, die für die Vor- und Nachkalkulation verantwortlichen Stellen organisatorisch zusammenzulegen.

- 9.4** Um die Wirtschaftlichkeit der Druckerei zu verbessern, beabsichtigte das LVermA, eine neue Druckmaschine als Ersatz für zwei der im Jahr 2003 vorhandenen drei Maschinen anzuschaffen. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme sollte mit Hilfe einer sog. Kosten-Nutzen-Analyse nachgewiesen werden, bei der ein Auslastungsgrad der Maschine von 85 v. H. unterstellt wurde.

Das RPA hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung dieser neuen Maschine mit der vorgelegten Berechnung nicht nachgewiesen werden könne. Alleine die Fixkosten der neuen Maschine würden bereits alle tatsächlichen und fiktiven (für hauseigene Auf-



träge) Einnahmen aufzehren. Dabei wären die Personalkosten noch nicht einmal berücksichtigt. Die Anschaffung einer neuen Druckmaschine sei nach den vorliegenden Daten betriebswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen.

- 9.5** Der LRH hat das Ergebnis dieser Prüfung an das IM herangetragen und erklärt, dass er hinsichtlich der Festlegung der Höhe der künftigen Zuschüsse an das LVermA ein Tätigwerden des Ministeriums für geboten halte, um den Landesbetrieb zu mehr Wirtschaftlichkeit bei der Erledigung der Druckaufträge zu veranlassen.

Das IM hat daraufhin mitgeteilt, dass es den Betriebskostenzuschuss an das LVermA für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 um jeweils mehr als 2 Mio. € gekürzt und außerdem 19 derzeit nicht besetzte Stellen endgültig gestrichen habe. Die vom LVermA beantragte neue Druckmaschine werde nicht angeschafft.

An dem Betrieb der Druckerei werde jedoch zumindest vorerst – auch vor dem Hintergrund, dass den vorhandenen Mitarbeitern nicht gekündigt werden soll – festgehalten. Jedoch sollten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit weitere 12 Stellen bis zum Jahre 2010 abgebaut werden. Im Ergebnis werde dadurch der Personaleinsatz der Druckerei auf 10,5 Stellen reduziert werden.

## 10 Prüfung „Zuwendungstatbestände und Erfolgskontrolle“

*Der Landesrechnungshof hat der Landesregierung erneut empfohlen, Zuwendungen erfolgsorientiert zu gewähren, Programmwirksamkeitskontrollen für die Förderprogramme des Landes aufzubauen bzw. zu verbessern und die Notwendigkeit von Förderprogrammen unter Berücksichtigung aufgabenkritischer Überlegungen zu untersuchen.*

### 10.1 Vorbemerkung

Neben den Personalausgaben sind die sog. Transferausgaben der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt.

Die Finanzwissenschaft versteht unter Transferausgaben die Leistungen des Staates an Dritte - andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen -, denen unmittelbar keine Gegenleistungen zuzurechnen sind. Dazu zählen auch die - weitgehend disponiblen - Zuwendungen des Landes. Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO sind Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Zu ihnen gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.

Das charakteristische Merkmal dieser Art von Ausgaben ist, dass sie zwar vom Haushaltsgesetzgeber bereitgestellt sind, dass aber die Entscheidung mindestens über die Höhe und über „das Wie“ der Einzelvergabe Sache der Exekutive ist. Als freiwillige Leistungen des Landes sollten sie für Konsolidierungsbemühungen besonders zugänglich sein.

Bereits 1992 hatte der LRH eine kritische Bestandsaufnahme aller im Haushalt des Landes NRW ausgebrachten Zuwendungstatbestände vor-

gelegt. Die seinerzeitigen Ergebnisse sind im parlamentarischen Raum begrüßt worden (LT-Vorlage 11/2806 sowie Ausschussprotokolle 11/1154 und 11/1231).

Zehn Jahre nach der letzten Untersuchung war es Ziel der als Nachschau angelegten aktuellen Prüfung, die Zuwendungstatbestände zusammenzustellen und dem Landtag und der Landesregierung als Information für die Entscheidung, inwieweit Zuwendungen zur Erfüllung von Aufgaben des Landes erforderlich sind, an die Hand zu geben.

Der LRH hat im Zusammenwirken mit den RPÄ eine Bestandsaufnahme der haushaltsplanmäßigen Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO durchgeführt und untersucht, inwieweit die Landesverwaltung Folgerungen aus den mit Entscheidung des LRH vom 02.11.1992 mitgeteilten Feststellungen gezogen hat.

## **10.2 Ergebnisse**

Der Haushaltsplan 2000 sah Ausgaben in Höhe von insgesamt 94.719,3 Mio. DM vor. Nach den Feststellungen des LRH enthielt der Landeshaushalt 481 Förderansätze für Zuwendungen mit einem Sollansatz in Höhe von umgerechnet 10.637,9 Mio. DM; der relative Anteil der erfassten Haushaltsansätze am Gesamthaushalt betrug 11,2 v. H. gegenüber 12,4 v. H. nach dem Stand der Untersuchung von 1992.

Im Haushaltsjahr 2000 hat das Land unter Einbeziehung von übertragenen Ausgaberesten und Deckungsmöglichkeiten Ist-Ausgaben für Zuwendungen i. H. v. 11.215,4 Mio. DM getätigt; dies entsprach einem Anteil von rd. 12,1 v. H. der Gesamtausgaben.

Epl.	Bezeichnung im Hj. 2000:	Für Hj. 2000 vorgesehene Ausgabeermächtigungen	Ansätze lt. Übersicht des LRH: Titel einzeln gezählt		Ansätze für Zuwendungen lt. Übersicht des LRH	Anteil der vom LRH erfassten Ansätze für Zuwendungen am Gesamtbetrag des Epl.
			DM	Anzahl		
01	LT	165.596.600	4	4	3.975.000	2,40
02	MP/Stk	269.027.900	36	29	86.929.000	32,31
03	IM	7.495.143.200	15	14	110.222.300	1,47
04	JM	5.472.988.400	8	8	7.523.000	0,14
05	MSWF	29.536.733.100	101	71	722.327.900	2,45
08	MWMEV	6.631.133.400	343	83	5.051.494.400	76,18
10	MUNLV	1.779.946.700	228	83	713.482.000	40,08
11	MFJFG	3.871.738.700	121	57	2.271.808.800	58,68
12	FM	3.215.274.200	0	0	0	0,00
13	LRH	65.827.500	0	0	0	0,00
14	MSWKS	4.061.968.400	97	55	313.029.000	7,71
15	MASQT	2.567.861.000	241	76	1.351.142.700	52,62
20	Allg. Fin.	29.586.028.500	1	1	6.000.000	0,02
<b>Su.</b>		<b>94.719.267.600</b>	<b>1.195</b>	<b>481</b>	<b>10.637.934.100</b>	<b>11,23</b>
		<b>in €(gerundet)</b>			<b>in €(gerundet)</b>	
<b>Su.</b>		<b>48.492.192.500</b>			<b>5.439.100.000</b>	

39 v. H. der in der aktuellen Erhebung festgestellten Fördertatbestände waren auch in der früheren Erhebung enthalten:

Epl.	Für das Hj. 2000 erfasste Fördertatbestände	Davon waren in der früheren Erhebung bereits vorhanden		Anteil der in der früheren Erhebung bereits enthaltenen Fördertatbestände an den jetzt erfassten Fördertatbeständen (gerundet)
		Anzahl	Anzahl	
01	4	3	75	
02	29	10	34	
03	14	9	64	
04	8	3	38	
05	71	38	54	
08	83	33	40	
10	83	25	30	
11	57	16	28	
12	0	0	0	
13	0	0	0	
14	55	27	49	
15	76	22	29	
20	1	1	100	
<b>Su.</b>	<b>481</b>	<b>187</b>	<b>39</b>	

Aus 137 Haushaltsstellen wurden 216 Zuwendungsempfänger institutionell gefördert.

Als Form der Zuwendung absolut vorrangig war und ist auch weiterhin die nicht rückzahlbare Leistung (verlorener Zuschuss). Im Vergleich dazu spielen Darlehen und Schuldendiensthilfen nur eine untergeordnete Rolle.

Die vom LRH vor 10 Jahren erhobene Forderung nach einer Verbesserung von Erfolgskontrollen mit dem Ziel der Durchführung von Programmwirksamkeitskontrollen führte 1997 zum Beschluss der Landesregierung, ein Programmcontrolling zunächst für die Beratungsprogramme des Landes einzuführen. Grundlage sollte das von einer Unternehmensberatung erarbeitete Pflichtenheft „Neues Förderrichtlinienkonzept“ sein, mit dem neben einer Wirkungsanalyse auch die Wirtschaftlichkeit von Förderprogrammen untersucht werden kann. Die Ressorts sollten für ihre jeweiligen Geschäftsbereiche die Controlling- bzw. Förderinformationssysteme mit besonderer Zielsetzung entwickeln.

Der LRH und die RPÄ haben insbesondere untersucht, ob Programmwirksamkeitskontrollen durchgeführt wurden. Nach den Prüfungsfeststellungen hat die Verwaltung über die Prüfung von Verwendungsnachweisen und Mittelabflusskontrollen hinaus weitergehende Erfolgskontrollen durchgeführt. Zu nennen sind hier z. B. Controlling, Erfahrungsberichte und die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit einer Zuwendung.

Die Verwaltung hat aber nur durchschnittlich 30 v. H. der Zuwendungstatbestände mit z. T. weniger als 50 v. H. der jeweiligen Ist-Ausgaben untersucht. Die Kriterien „Zielerreichung“ und „Wirksamkeit“ standen dabei im Vergleich zu Fragen der Wirtschaftlichkeit eines Förderprogramms im Vordergrund.

Festzuhalten ist, dass Programmwirksamkeitskontrollen unterschiedlicher Ausprägung in einigen Förderbereichen, aber nicht flächendeckend durchgeführt wurden.

Mit dem „Ersten Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen“ vom 01.07.2002<sup>56</sup> wurden die Berichte der Ressorts über die Förderaktivitäten des Landes zusammenfassend dargestellt und zugleich die Ansichten der Ressorts zu den Fragen des Controllings beschrieben. Daraus wird erkennbar, dass die Ressorts verschiedene Ansätze des Projektcontrollings zur Qualitätssteigerung der Zuwendungsgewährung nutzen; Programmwirksamkeitskontrollen und Entwicklung von Kennzahlen seien aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der Programme jedoch nur eingeschränkt möglich.

### **10.3 Würdigung und Vorschläge des LRH**

**10.3.1** Gegenüber den Ressorts hat der LRH bekräftigt, dass sowohl die Wirksamkeit eines Förderprogramms als auch seine Wirtschaftlichkeit einer gezielten und dauerhaften Kontrolle bedürften. Eine solche Programmwirksamkeitskontrolle sei Voraussetzung dafür, dass ein Förderprogramm gezielter, als es bei seiner Einrichtung möglich sei, auf die tatsächlichen Notwendigkeiten ausgerichtet werde.

Die vorgefundenen Kontrollen reichten noch nicht aus. Der LRH halte daher an seiner 1992 erhobenen Forderung nach Verbesserung der Erfolgskontrollen im Sinne einer Programmwirksamkeitskontrolle fest. Dabei solle verstärkt der Aspekt der Wirtschaftlichkeit einer Zuwendung in die Betrachtung einbezogen werden.

Ungeachtet der möglicherweise leichter durchsetzbaren linearen Kürzung von Ausgaben für Zuwendungen sei es nach Auffassung des LRH unerlässlich, die einzelnen Tatbestände auf ihre Notwendigkeit und das Landesinteresse aufgabenkritisch zu prüfen. Nur die gezielte, regelmäßige

---

<sup>56</sup> Vorlage 13/1646

und nach messbaren Kriterien durchzuführende Überprüfung, ob die Gewährung von Zuwendungen notwendig ist, verspreche dauerhaften Erfolg.

Das Land Nordrhein-Westfalen solle seine bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben für Zuwendungen beschleunigen und Zuwendungen nur noch erfolgsorientiert gewähren.

Erfolgskontrollen im Sinne von Programmwirksamkeitskontrollen sollten zügig aufgebaut, ausgebaut und verbessert werden; das Ziel eines weitgehend flächendeckenden Programmcontrolling solle konsequent verfolgt werden.

Quantitative und qualitative Kennzahlen und Indikatoren - auch mit dem Fernziel eines Benchmarking - sollten gefunden und eingesetzt werden. Dem LRH sei bewusst, dass Kennzahlen und Indikatoren den individuellen Zwecken der einzelnen Förderprogramme gerecht werden sollten. Diese „Individualität“ dürfe aber nicht so weit gehen, dass die auf ähnliche Problemstellungen ausgerichteten Erfolgsgrößen verschiedener Zuwendungsbereiche von den Ressorts als nicht mehr vergleichbar qualifiziert würden. Auch wenn nicht alle Methoden und alle Kennzahlen und Indikatoren auf jedes Zuwendungsprogramm anwendbar seien, so könne doch in verschiedenen Hauptkategorien eine Vergleichbarkeit hergestellt werden; programmspezifische Erfolgsgrößen könnten ggf. im Einzelfall hinzugenommen werden.

- 10.3.2** Der LRH hat den Ressorts die einzelplanbezogenen Zusammenstellungen der Zuwendungen mit der vorstehenden Würdigung zugeleitet und sie um Stellungnahme insbesondere zur Altersstruktur der Programme und zu ggf. vorhandenen institutionellen Förderungen gebeten. Darüber hinaus hat er gebeten, die weiter beabsichtigten Maßnahmen zum Programmcontrolling und zu Programmwirksamkeitskontrollen mitzuteilen. Über Erkenntnisse zum Umfang der im Rahmen von Projektförderungen bezu-

schussten Personalausgaben der Zuwendungsempfänger sollten die Ressorts den LRH ergänzend unterrichten.

Das FM ist zusätzlich um Mitteilung gebeten worden, welche konkreten Schritte zur Umsetzung der im Rahmen der Beratungen des Nachtrags Haushalts 2003 angekündigten Maßnahmen zur Begrenzung der haushaltsplanmäßigen Zuwendungen eingeleitet werden sollen. Hierbei sollte dargelegt werden, ob und bis wann flächendeckend Programmwirksamkeitskontrollen eingeführt werden sollen.

#### **10.4      Stellungnahmen der Ressorts**

Die bis zur Erstellung dieses Beitrags vorliegenden Äußerungen der Ressorts über die Einführung von Controllinginstrumenten geben ein uneinheitliches Bild. Danach wird der Bedarf für ein Controlling sowie die Steuerungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten für die vielfältigen Formen der Förderung sehr unterschiedlich gesehen.

Hervorgehoben wird die Notwendigkeit, den verschiedenen Zielsetzungen der einzelnen Programme durch ein modifiziertes Berichtswesen mit unterschiedlicher Akzentuierung und Gewichtung der Prüfelemente des Pflichtenheftes Rechnung zu tragen. Auch wenn nicht alle Förderungen aus vielfältigen Gründen einem Programmcontrolling zugänglich seien, wären Möglichkeiten zu einem Projektcontrolling gegeben, die auch genutzt würden. In verschiedenen Bereichen würden Programmwirksamkeitskontrollen durch Prüfung der Verwendungsnachweise, durch Evaluationen und Wirksamkeitsdialoge sowie durch differenzierte Berichtswesen insbesondere gegenüber der EU und/oder dem Bund durchgeführt oder seien geplant. Im Zuge der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle würden Berichtswesen und Controlling umgesetzt. Die von den Ressorts



im Einzelnen beschriebenen Verfahren würden der Forderung des LRH nach einem Benchmarking Rechnung tragen.

Das Pflichtenheft „Neues Förderrichtlinienkonzept“ setze an der im Rahmen von Förderprogrammen ausgerichteten Landesförderung an. Dabei solle ein programmatisches Ziel durch eine auf eine gewisse Dauer angelegte finanzielle Förderung einer Vielzahl gleichartiger Förderfälle erreicht werden. Bei dieser Fallkonstellation bestehe angesichts nicht auszuschließender Unsicherheiten hinsichtlich der Eignung und Wirksamkeit des Förderinstrumentes, der Auswahl und des Erreichens der Zielgruppe etc. ein hoher Bedarf für ein Controlling mit dem Ziel einer Steuerung und Nachjustierung im Sinne eines Regelkreises.

Davon zu unterscheiden sei aber die Förderung einzelner Projekte, bei der die Phase der Prüfung der Förderungswürdigkeit eines konkret beschriebenen Projekts vor der Förderentscheidung liege. Nach Erlass eines Zuwendungsbescheides komme ein Nachjustieren und Nachsteuern im konkreten Förderfall nicht mehr in Betracht, so dass ein Fördercontrolling insoweit keine unmittelbaren Wirkungen mehr entfalten könne. Ein Controlling sei in diesen Fällen nur denkbar für die Gesamtheit oder größere Teilbereiche der Förderaktivitäten im Rahmen von förderpolitischen Schwerpunktsetzungen.

Institutionelle Förderungen seien einem Controlling im Sinne des Pflichtenheftes hingegen nur schwer zugänglich.

Darüber hinaus wurde mitgeteilt, dass bei den nicht investiven Zuwendungen die Mittel überwiegend für Personalkostenförderungen eingesetzt würden; Aufschreibungen über die Verwendung der Mittel für Personalausgaben würden jedoch nicht geführt. Gleichwohl würde die Anregung des LRH berücksichtigt werden, die im Rahmen von Projektförderungen bezuschussten Personalausgaben in das Programmcontrolling aufzunehmen.

Ferner seien die bisher bestehenden Förderrichtlinien bereits im Zuge des Abbaus von Standards innerhalb der Erlassbereinigung 2003 und der Haushaltsaufstellung 2004/2005 auf ihre Gültigkeit, Umfang und Aktualität hin überprüft worden.

Im Übrigen wurden Ansätze für ressortspezifische IT-unterstützte Controllinginstrumente mitgeteilt.

Ergänzend hat das FM zu der Frage des Förderprogrammcontrollings und zu Möglichkeiten der Begrenzung der haushaltsplanmäßigen Zuwendungen grundsätzlich Stellung genommen. Das FM unterstützt die Forderung des LRH nach einer Verbesserung der Erfolgskontrolle bei der Programmwirksamkeit auf der Grundlage des Pflichtenheftes sowie das Ziel einer Verringerung der Zahl und Dotierung von Förderprogrammen. Gemeinsam mit dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit würden zurzeit für den Bereich Mittelstandsförderung neue Finanzierungs- und Förderkonzepte entwickelt, die ohne direkte Zuschüsse des Landes auskommen und Baustein für eine Neuausrichtung der Förderpolitik sein sollen. Im weiteren beabsichtige die Landesregierung, die Abwicklung der Förderprogramme dadurch neu zu organisieren, dass eine Übertragung auf die Landesbank NRW erfolgen soll. Die rechtliche Grundlage hierfür sei durch das am 31. März 2004 in Kraft tretende Gesetz zur Umstrukturierung der Landesbank NRW zur Förderbank des Landes NRW geschaffen worden.

Der Umfang und der weitere Fahrplan zur Übertragung der Abwicklung weiterer Förderprogramme auf die Landesbank und damit verbunden die Möglichkeit zur Implementierung eines zentralen Förderprogrammcontrollings würden derzeit von der Landesregierung geprüft.

## **10.5 Position des LRH**

Angesichts der Haushaltssituation des Landes wird es nach Auffassung des LRH immer dringlicher, die mit der Gewährung freiwilliger Leistungen des Landes verfolgten Ziele konkreter zu definieren und in messbare Größen zu fassen sowie das Erreichte damit zu vergleichen. Das gilt sowohl für die Projektförderungen als auch für die institutionellen Förderungen. Der LRH hält es weiter für geboten, dass ausreichende Erfolgskontrollen grundsätzlich nicht allein durch die zuwendungsgewährenden Stellen gesteuert werden, sondern dass umfassende, ressortübergreifende Programmwirksamkeitskontrollen durchgeführt werden.

In diesem Zusammenhang begrüßt der LRH das Vorhaben der Landesregierung, die Abwicklung der Förderprogramme neu zu organisieren, als weiteren Schritt hin zu einem zentralen Förderprogrammcontrolling.

Der Schriftwechsel dauert an.

## **11 Anlagen des „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“**

*Der LRH hat dem Finanzministerium empfohlen, im Vorfeld von Anlageentscheidungen des „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“ Renditevergleiche, die alle während der gesamten Laufzeit anfallenden Kosten und Erlöse berücksichtigen, vorzunehmen und zu dokumentieren. Auch eine mit Änderung des Versorgungsfondsgesetzes vom 08.07.2003 zugelassene Übertragung der Fondsverwaltung auf Kapitalanlagegesellschaften sollte geprüft werden.*

### **11.1 Vorbemerkung**

Der durch das Versorgungsreformgesetz 1998 in das Bundesbesoldungsgesetz neu eingefügte § 14 a hat dem Bund und den Ländern die Bildung von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen auferlegt. Nordrhein-Westfalen ist dieser Verpflichtung durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW - Versorgungsfondsgesetz – (EFoG) vom 20.04.1999 nachgekommen.

Seit dem Haushaltsjahr 1999 erfolgten jährliche Zuführungen zu diesem Sondervermögen, die aus der Verminderung der jährlichen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen erbracht wurden. Sie wurden auf der Grundlage der Ist-Ausgaben für Besoldung und Versorgung des jeweiligen Vorjahres berechnet und hatten pro Jahr um 0,2 v. H. ansteigend im Haushaltsjahr 2002 eine Höhe von 0,8 v.H. erreicht. Infolge des Versorgungsänderungsgesetzes des Bundes vom 20.12.2001 ist die Rechtsgrundlage für das Versorgungsfondsgesetz des Landes geändert worden. Die Erhöhung der Zuführungen aus linearen Besoldungsverbesserungen wurde vorübergehend ausgesetzt. Gleichwohl wächst das Sondervermö-

gen auch während des Aussetzungszeitraums weiter an, da das bis zum Jahr 2002 erreichte Zuführungsniveau von 2003 an bis voraussichtlich 2010 beibehalten wird. Anschließend steigen die Zuführungen wieder um jährlich 0,2 v.H. bis zum Jahr 2017.

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 02.07.2003 das Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes beschlossen und rückwirkend zum 01.01.2003 in Kraft gesetzt. Damit wurde das Versorgungsänderungsgesetz des Bundes landesrechtlich umgesetzt. Weitere Kernpunkte der Änderung sind:

- Erweiterung des Anlagespektrums auf Pfandbriefe und Kommunalobligationen sowie auf Spezialfonds, die auch Aktien enthalten können. Für diese Anlageform sind die Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) und des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) maßgebend.
- Einräumung der Möglichkeit, die Verwaltung des Sondervermögens auf Kapitalanlagegesellschaften zu übertragen, die den Aufsichts- und Schutzvorschriften des VAG und des KAGG unterliegen.

Die neuen Regelungen sehen vor, dass keine zusätzlichen Kosten für den Landeshaushalt entstehen. Sollten Kosten für eine externe Verwaltung des Fonds entstehen, so sind diese vom Sondervermögen zu tragen.

Der „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“ (nachfolgend „Versorgungsfonds“ genannt) verfügte am 15.07.2003 über ein Gesamtvermögen in Höhe von 426,8 Mio. €. Ausschließlicher Zweck des Sondervermögens ist die Sicherung der Versorgungsausgaben.

Die dem Versorgungsfonds zufließenden Mittel einschließlich deren Erträge sind anzulegen. Die Anlage und Verwaltung des Sondervermögens erfolgen bisher durch das FM, das dafür Anlagerichtlinien erlassen hat.

Untersucht wurde die Anlage bzw. Wiederanlage der Zuführungen und der daraus erwirtschafteten Erträge. Schwerpunktmäßig wurde geprüft, ob die Anlage der Mittel unter Berücksichtigung von Liquidität, Rendite und Sicherheit wirtschaftlich war.

## **11.2 Bewirtschaftung des Versorgungsfondsvermögens**

Die dem Sondervermögen zugeflossenen Mittel einschließlich deren Erträge wurden vom FM seit der Errichtung des Versorgungsfonds ausschließlich in inländischen, festverzinslichen Wertpapieren angelegt, wobei das Schwergewicht auf Landesschatzanweisungen der Länder Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen lag.

Nach § 6 Abs. 2 EFoG sind die Mittel zu „marktüblichen Konditionen“ anzulegen, wobei die Anlageentscheidungen bis zum Ende des Haushaltsjahres 2002 den Anlagebeschränkungen auf Schuldverschreibungen oder Anleihen des Landes, anderer Bundesländer, des Bundes oder von Staaten, die an der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) teilnehmen, unterlagen. Eine Fremdvergabe durch Dritte war nicht zulässig.

Die Anlageentscheidungen des FM entsprachen zwar diesen Vorgaben, jedoch ist nach Ansicht des LRH nicht auszuschließen, dass mit den Anlagen eine niedrigere Rendite erzielt wurde, als auf dem Wertpapiermarkt hätte erzielt werden können. Der LRH hat hierzu angemerkt, dass bezogen auf den jeweiligen Anlagezeitpunkt Anleihen einzelner EWWU-Staaten eine höhere Rendite auswiesen als die vom Versorgungsfonds ausgewählten Wertpapiere.

Das FM teilte hierzu mit, dass nach mehrmaligen Konsultationen der Landeszentralbank (LZB) und von Geschäftsbanken von einem Erwerb von

Auslandsanleihen aus unterschiedlichen Gründen Abstand genommen worden sei. So sei nach Auskunft der LZB ein Erwerb im Inland nicht möglich und der geringe Renditevorsprung würde durch Einschaltung eines ausländischen Binnenmaklers aufgezehrt. Hinzu kämen Zusatzkosten in nicht bezifferbarer Höhe durch ausländische Verwahrung oder Transferkosten. Auch seien diese Papiere nach Auskunft der LZB nur in kleinen Tranchen verfügbar, so dass ein Ankauf zahlreicher Tranchen über einen längeren Zeitraum den nur schwach vorhandenen Markt negativ beeinträchtigen würde.

Aufgrund dieser Auskünfte und der bestehenden Rechts- und Sachlage sei auf eine genaue Spezifikation der möglicherweise anfallenden Kosten verzichtet worden.

Der LRH hat auf die Begründung des FM empfohlen, im Vorfeld von Anlageentscheidungen Renditevergleiche, die alle während der gesamten Laufzeit anfallenden Kosten und Erlöse berücksichtigen, vorzunehmen und zu dokumentieren. Das dafür vorgesehene technische Instrumentarium eines Rendite-Benchmarkings sollte genutzt werden, um die Anlageentscheidungen abzusichern.

### **11.3 Zuführungstermin**

Die Zuführung zum Sondervermögen ist nach § 5 Abs. 1 EFoG jährlich zum 1. Juli zu Lasten der Ausgaben für Besoldungs- und Versorgungsbezüge zu leisten.

Aus den Anlagevorgängen der vergangenen Jahre war erkennbar, dass durch den gesetzlich vorgegebenen Zuführungstermin und die daraus folgenden Anlageterminzwänge - nur ein Betrag von bis zu 1 Mio. € darf vorübergehend dem Kassenbestand des Landes zugeführt werden - die Erzielung einer optimierten Rendite erschwert wurde.

Nach Meinung des LRH sollte die Zuführung nicht zu einem Stichtag, sondern über mehrere Stichtage verteilt erfolgen. Er hat daher angeregt, eine Gesetzesinitiative zu ergreifen, mit dem Ziel, die Zuführung dahingehend zu ändern. Zumindest sollte in den Anlagerichtlinien eine flexiblere Anlagefristenregelung (z. B. pro rata temporis) eingeführt werden.

Nach Auffassung des FM empfiehlt sich die gesetzliche Festlegung eines festen jährlichen Zuführungstermins aus Gründen der Verwaltungsökonomie, der Haushaltsplanung und der verwaltungsmäßigen Abwicklung. Zum einen sähen die entsprechenden Versorgungsfondsgesetze des Bundes und der meisten Länder dies ebenfalls vor, zum anderen würden über das Jahr verteilte Abschlagszahlungen umfangreiche Vorbereitungen, Spitzabrechnungen, Zinsberechnungen etc. voraussetzen, die vom Fachreferat des FM mit dem vorhandenen Personalbestand nicht leistbar und unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll seien. Im weiteren würde der gesetzliche Zuführungstermin 1. Juli eines Jahres keineswegs bedeuten, dass eine Anlage zum selben Datum zu erfolgen hat, eine Streckung auf 2 - 3 Monate wäre durchaus denkbar; allerdings bestände hier das Problem der rentablen Zwischenanlage.

Diese Argumentation berücksichtigt nach Meinung des LRH nicht, dass zur Zeit auch zum 1. Juli keine Zinsberechnung erfolgt und Spitzabrechnungen mit einem vertretbaren Aufwand zu leisten wären. Vorrangiges Ziel des Versorgungsfonds sollte u. a. die Erzielung der bestmöglichen Rendite sein. An diesem Ziel müssten sich alle Rahmenbedingungen der Anlagen messen lassen. Soweit darauf hingewiesen wird, dass eine Streckung der Anlage durchaus denkbar wäre, steht diese Aussage im Widerspruch zu den geltenden Anlagerichtlinien, die Tagesgeldanlagen nur bis zu einer Höhe von 1 Mio. € zulassen.



#### **11.4 Übertragung des Fondsmanagements**

Durch die zum 01.01.2003 rückwirkende Änderung des Versorgungsfondsgesetzes hat der Gesetzgeber die Möglichkeiten erweitert, die Aufgaben der Fondsverwaltung auf Kapitalanlagegesellschaften zu übertragen. Der LRH hat das FM gebeten, diese Möglichkeiten unter Renditegesichtspunkten zu prüfen.

Der Schriftwechsel dauert an.

## 12 Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltung

*Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung automatisierter, landesweit einsetzbarer Personal- und Stellenverwaltungsverfahren durch das Innen- und das Finanzministerium geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass entgegen den Festlegungen des IT-Konzepts des Landes Nordrhein-Westfalen kostenaufwändige Parallelentwicklungen gleichartiger Verfahren durchgeführt werden. Der Landesrechnungshof hat daher nicht nur die fehlende Koordinierung der Automationsvorhaben durch das Innenministerium, sondern auch das Fehlen jeglicher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Verfahrensentwicklungen beanstandet.*

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass keines der geprüften Verfahren die für einen landesweiten Einsatz erforderliche Einsatzreife besitzt. In der Projektorganisation und der Projektdurchführung bestehen gravierende Mängel.*

*Die Darlegung der Kosten als Mehrjahresprogramme wurden entgegen den eindeutigen Festlegungen der Landeshaushaltsordnung in den Haushaltsplänen der Jahre 1997 bis 2003 (Entwicklungskosten bisher rund 17,1 Mio. €) nicht vorgenommen. Prüfbare Unterlagen (§ 24 LHO) wurden nicht erstellt.*

*Der Landesrechnungshof hat dringend empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Verfahren nachzuweisen und diese entsprechend den Entwicklungsfortschritten laufend zu analysieren. Weiterhin hat der Landesrechnungshof empfohlen, Controllingmechanismen für die Überwachung, Bewertung und Steuerung der Projekte einzurichten. Außerdem müssen für die Ressorts und die nutzenden Dienststellen die notwendige Verbindlichkeit und Planungssicherheit für den landesweiten Einsatz der Verfahren durch eine Entscheidung der Landesregierung geschaffen werden.*

***Abschließend hat der Landesrechnungshof dem Finanz- und Innenministerium eine Prüfung empfohlen, ob künftig die Ausgaben der Ressorts für die Entwicklung und den landesweiten Einsatz gemeinsamer Verfahren an einer zentralen Haushaltsstelle veranschlagt werden sollten.***

## **12.1 Ausgangslage**

Bereits am 09.07.1991 billigte die Landesregierung ein Konzept für ein landeseinheitliches automatisiertes Stellenverwaltungsverfahren. Sie beauftragte das Finanzministerium (FM) (Federführung) und das Innenministerium (IM) mit der Verwirklichung des Verfahrens. Zugleich wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, ein Konzept für die Realisierung des geplanten Informationssystems Personalausgaben (IPA) zu entwickeln.

Das von der Landesregierung am 11.05.1999 verabschiedete IT-Konzept des Landes NRW und der dazu ergangene Schlussbericht von November 2002 greifen diese Fragestellungen wieder auf und betonen die Notwendigkeit, die Verwaltung des Personals und die Stellenbewirtschaftung IT-gestützt durch eine landeseinheitliche Software durchzuführen.

Die automatisierte Datenverarbeitung koordiniert in NRW gem. § 4 des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung (ADVG) das IM. Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) unterstützt das IM gem. § 5 Abs. 4 ADVG bei der Durchführung seiner Aufgaben. Weiterhin berät der Interministerielle Arbeitskreis für Automation (IMA Automation) das IM in allen Fragen der automatisierten Datenverarbeitung einschließlich der Mittelverteilung, eine Rechtsgrundlage hierfür ist jedoch im ADVG nicht enthalten.

Der LRH hat bei der Prüfung des „IT-Einsatzes bei der Polizei“ (s. Beitrag Nr. 12 des Jahresberichts 2003) festgestellt, dass die Zentralen Polizeitechnischen Dienste (ZPD) für die Polizei im Herbst 2001 ein eigenes Per-

sonal- und Stellenverwaltungsverfahren (PersIS) einschließlich einer Option für einen landesweiten Einsatz in allen Ressorts ausschrieben.

Außerdem wurde dem LRH durch seine Teilnahme im IMA Automation der Konsortialvorschlag mehrerer Rechenzentren von Januar 2001 bekannt, als Alternative zur Beschaffung einer Standardsoftware auf dem Markt durch eine Eigen- bzw. Weiterentwicklung vorhandener Verfahren ein landesweit einsetzbares Personal- und Stellenverwaltungsverfahren, genannt PersNRW, zu entwickeln. Das Verfahren PersNRW besteht aus den Modulen EMiL (Elektronische Mitarbeiterverwaltung in der Landesverwaltung) und SVS (Stellenverwaltungssystem). Im Juni 2001 erklärte sich der IMA Automation mit der Entwicklung des gemeinsamen IT-Verfahrens PersNRW durch das Konsortium einverstanden.

Die Grundlage der Verfahren PersIS und PersNRW bildet das von der AG Verfahrensintegration im November 2000 einvernehmlich gebilligte Lastenheft für ein landeseinheitliches Personalverwaltungsverfahren.

Aufgrund der parallelen Entwicklung mehrerer Personal- und Stellenverwaltungsverfahren durch verschiedene Landesbehörden und der Tatsache, dass jedes Verfahren für sich den Anspruch erhebt, landesweit einsetzbar zu sein, sah der LRH trotz der noch laufenden Arbeiten die Notwendigkeit, zeitnah diese Verfahren auf ihre grundsätzliche Eignung als landeseinheitlich bei allen Ressorts und deren nachgeordneten Dienststellen einsetzbare Software zu prüfen.

Die Prüfung sollte außerdem Feststellungen zu den Kosten der Verfahrensentwicklungen und des Echteinsatzes treffen. Vergaberechtliche Aspekte der Beauftragung externer Unternehmen hat der LRH nicht geprüft.

Der LRH hat örtliche Erhebungen im IM, im FM, im MSJK, in den ZPD, im Gemeinsamen Gebietsrechenzentrum (GGRZ) Köln, im Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF) sowie in zwei Kreispolizeibehörden (KPB) durchgeführt.

## **12.2 Prüfungsfeststellungen**

### **12.2.1 Verfahren PersIS**

#### **Ausschreibung/Pilotierung**

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH hat das IM die ZPD im Juli 2001 beauftragt, ein Personalinformationssystem (PersIS) auszuschreiben. Die Ausschreibung sollte neben der Option für einen flächendeckenden Einsatz bei der Polizei NRW (Option 1) eine weitere Option für einen Einsatz der Software bei allen Ressorts des Landes NRW (Option 2) enthalten. Das IM legte weiterhin fest, eine Pilotierung in drei KPB und einer Polizeieinrichtung durchzuführen. PersIS besteht nach den Ausschreibungsunterlagen aus den Modulen Personalverwaltung, Stellenbewirtschaftung und Fortbildung.

Diesem dem Beschluss des IMA Automation von Juni 2001 für die Entwicklung des landesweiten Verfahrens PersNRW widersprechenden Vorgehen des IM liegt ein Schriftwechsel zwischen dem Innen- und dem Finanzminister zugrunde. Danach akzeptierte der Finanzminister trotz Vorliegens des Vorschlags der Rechenzentren für eine landeseinheitliche Lösung im Februar 2001 die Beschaffung eines eigenen Personalverwaltungsverfahrens durch die Polizei. Dies galt jedoch ausdrücklich nicht für das Verfahren zur Stellenbewirtschaftung. Hierfür sollte das vom RZF auf der Grundlage der Entscheidung der Landesregierung vom 09.07.1991 entwickelte Verfahren SVS eingesetzt werden.

Dennoch schrieben die ZPD auch ein Modul Stellenbewirtschaftung aus und schlossen im April 2002 mit dem Anbieter einer Standardsoftware einen Vertrag, der beide Optionen umfasst. Zu keinem Zeitpunkt wurden dabei von dem IM und den ZPD die Ressorts des Landes NRW von der sie betreffenden Option 2 unterrichtet.

Der LRH hat sodann die Durchführung der Pilotierung von PersIS einschließlich des Stellenbewirtschaftungsmoduls in zwei KPB geprüft. Er musste dabei im Wesentlichen in Übereinstimmung mit den ZPD feststellen, dass eine vertragsgerechte Pilotierung bis zu dem im Vertrag genannten Abschlusstermin (31.03.2003) aus einer Vielzahl von Gründen nicht möglich war. Die ZPD kamen daher in ihrem Abschlussbericht vom 09.07.2003 nach Auffassung des LRH zutreffend zu dem Ergebnis, dass PersIS für einen flächendeckenden Einsatz bei der Polizei ohne eine mindestens viermonatige Konsolidierungsphase nicht geeignet sei. Diesen Abschlussbericht hat das IM lediglich zur Kenntnis genommen, eine inhaltliche Stellungnahme erfolgte nicht.

Für den LRH ist es bei dieser konzeptionslosen und mangelhaften Durchführung der Pilotierung unverständlich, dass die ZPD dennoch am 31.03.2003 gegenüber dem Auftragnehmer eine rechtsverbindliche Abnahmeerklärung abgegeben haben. Der LRH hat daher das IM insbesondere um Stellungnahme gebeten, auf welche Weise eine vertragsgerechte und aussagekräftige Pilotierung nachgeholt werden kann. Die Kosten der Pilotierung hat der LRH mit insgesamt rd. 1,5 Mio. € ermittelt.

### **Einführung von PersIS**

Da die ZPD zu den Kosten für die Realisierung der Option 2 keinerlei Aussagen treffen konnten, war der LRH gezwungen, Schätzungen unter Einbeziehung von Erfahrungswerten vorzunehmen. Zudem musste der LRH die Kostenansätze der ZPD für die Realisierung der Option 1 ergänzen. Danach betragen die geschätzten Personal- und Sachkosten mindestens

für die Option 1	2,8 Mio. € und
für die Option 2	25,6 Mio. €

Zu diesen Kosten treten auch noch die Kosten für ein landesweites Hosting (Betrieb, Administration, Wartung) hinzu. Da im Prüfungszeitpunkt eine Entscheidung darüber, welches Rechenzentrum das Hosting von PersIS übernehmen könnte, nicht getroffen war, musste der LRH diese mit Sicherheit erheblichen Kosten bei den Berechnungen außer Ansatz lassen.

Der LRH hat seine detaillierten Berechnungen dem IM übersandt. Er hat zugleich empfohlen, alle bisher nur auf Annahmen beruhenden Ansätze durch konkrete Mengenerhebungen zu ersetzen und fehlende Grundlagenentscheidungen zu treffen.

Weiterhin hat der LRH unter Hinweis auf die auch die Polizei bindende Entscheidung der Landesregierung vom 09.07.1991 für ein landesweites SVS dem IM dringend empfohlen, bei Ausübung der Option 1 auf den Erwerb des Stellenbewirtschaftungsmoduls zu verzichten.

### **Haushalt PersIS**

Die Gesamtkosten für den Erwerb einer Personal- und Stellenbewirtschaftungssoftware für die Polizei sind nicht in den Haushaltplänen der Jahre 2001 bis 2003 ausgewiesen. § 17 Abs. 2 i. V. m. § 24 LHO und die Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes NRW schreiben zwingend das Verfahren für die Veranschlagung von Mitteln für Mehrjahresprogramme vor. Hierfür ist es notwendig, vor Beginn einer derartigen Maßnahme nachvollziehbare Bedarfsfeststellungen vorzunehmen, eindeutige, prüfbare Kostenermittlungen aufzustellen und diese vom FM genehmigen zu lassen.

Die vom IM vorgenommene Veranschlagung von einzelnen Jahresbeträgen ermöglichte es dem Haushaltsgesetzgeber nicht, die sich hinter dieser Veranschlagung verbergenden Gesamtkosten und Zusammenhänge zu erkennen.

Der LRH sieht in dieser Veranschlagung einen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit und hat Empfehlungen für die künftige Veranschlagung und Erstellung von Unterlagen (§ 24 LHO) ausgesprochen.

§ 7 LHO fordert für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Auch nach den vom IM erlassenen IT-Richtlinien NW ist für die Initiierung von IT-Vorhaben die Wirtschaftlichkeit des beabsichtigten IT-Einsatzes durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzulegen. Gleichwohl wurden von den ZPD Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für PersIS nicht durchgeführt.

Der LRH hat daher dringend empfohlen, die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens PersIS nachzuweisen und zudem sicherzustellen, dass diese entsprechend den Entwicklungsfortschritten laufend analysiert wird.

#### **Festsetzung der Versorgungsbezüge/Änderungsdienst zum LBV**

Nach den Feststellungen des LRH berücksichtigt das Verfahren PersIS nicht die Erfordernisse des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV) für die Festsetzung der Versorgungsbezüge. Erhebliche Synergieeffekte durch eine elektronische Personalakte können nicht erzielt werden, da Datenfelder für die Erfassung versorgungsrechtlich bedeutsamer Sachverhalte fehlen. Auch konnte ein automatisierter Änderungsdienst zum LBV nicht realisiert werden, da das vom LBV eingesetzte Bezügeverfahren dies nicht erlaubt.

Der LRH hat daher dringend empfohlen, die in dem Verfahren gespeicherten Personaldaten um Datenfelder für versorgungsrelevante Angaben zu ergänzen. Außerdem erwartet der LRH, dass nunmehr die seit vielen Jahren wiederholt geforderte Automatisierung des Änderungsdienstes durchgeführt wird (s. Beitrag Nr. 23 des Jahresberichts 1999). Dies erfordert zwingend die aktive Einbindung des LBV in die Verfahrensentwicklung.



## **12.2.2 Verfahren PersNRW**

### **Produktentwicklung EMiL**

Die Entwicklung von EMiL erfolgt federführend durch das GGRZ Köln als Sprecher des Konsortiums auf der Grundlage des Beschlusses des IMA Automation von Juni 2001. Das GGRZ Köln wird seit September 2001 durch einen externen Berater in der Planung, Steuerung und Kontrolle des Projekts unterstützt. Aufgrund der geschaffenen Projektstrukturen (Lenkungsausschuss, Facharbeitsgruppe) ist es nach den Prüfungsfeststellungen des LRH nicht möglich, einen Projektverantwortlichen zu bestimmen. Insbesondere trägt der externe Berater, der auf der Basis von Jahresverträgen nur jährliche Dienstleistungen zu erbringen hat, keine Projektverantwortung. Die Ablieferung eines fertigen Produktes zu einem definierten Zeitpunkt wurde mit ihm nicht vereinbart.

Die fehlende Bestimmung eines Projektverantwortlichen und die als Folge der jährlichen Beauftragung ebenfalls fehlende Kostentransparenz erfordern nach Auffassung des LRH, zunächst für die Entwicklung und sodann für den späteren Einsatz des Verfahrens klare Strukturen und Verantwortlichkeiten festzulegen sowie Controllingmechanismen zur Steuerung des Verlaufs und zur Erfolgskontrolle des Projekts einzuführen.

Die Entwicklung von EMiL war im Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Nach den Planungen des GGRZ Köln sollte mit dem Release 1.4 eine vollständig entwickelte Personalverwaltungssoftware bis April 2004 zur Verfügung stehen und die Stufe 2 der Gesamtplanung beendet sein. Die Finanzierung dieser Arbeiten ab 2004 war zum Prüfungszeitpunkt jedoch völlig ungeklärt. Die Anforderungen der den Abschluss der Produktentwicklung bildenden Stufe 3 waren noch nicht definiert.

Eine Pilotierung von EMiL war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH (August 2003) noch nicht durchgeführt, das dafür erforderliche Release 1.3 war noch nicht entwickelt. Ebenfalls waren ein Pilotie-

rungskonzept nicht erstellt und die Finanzierung der Pilotierung nicht geklärt.

Eine aussagekräftige Pilotierung erfordert zudem zwingend die Einbeziehung der Schulverwaltung als dem landesweit größten Nutzer dieser Software. Diese Teilnahme setzt zunächst die Änderung einer auf § 19 a Schulverwaltungsgesetz beruhenden Rechtsverordnung, die sich mit der automatisierten Verarbeitung von Lehrerpersonaldateien befasst, voraus. Der MSJK erwartete das Inkrafttreten der geänderten Rechtsverordnung Anfang 2004.

Vor Beginn einer Pilotierung in der Schulabteilung einer BR ist außerdem die Umsetzung der Ergebnisse des vom MSJK im September 2001 begonnenen Analyseprojekts „Ablösung der Stellendatei (STD)“ in die Verfahren EMiL und SVS durchzuführen. Mit Unterstützung des gleichen externen Beraters, der EMiL und auch SVS entwickelt, soll das nicht mehr zukunftsfähige STD-Verfahren für den Personal- und Stellenbewirtschaftungsteil durch PersNRW ersetzt werden. Da zumindest die Umsetzung der Forderungen des Analyseprojekts in dem Verfahren SVS nicht vor Mitte bis Ende 2004 abgeschlossen sein wird, kann ein Pilotierungszeitraum derzeit nicht bestimmt werden.

Bei diesem Sachverhalt erwartet der LRH nicht, dass das GGRZ Köln in absehbarer Zeit die Entwicklung von EMiL abschließen kann.

### **Kosten der Produktentwicklung EMiL**

Da prüfbare Unterlagen nicht vorhanden waren, hat der LRH die Personal- und Sachkosten ermittelt. Diese betragen voraussichtlich bis Ende März 2004 rd. 4,7 Mio. €. In dem Konsortialvorschlag von Januar 2001 hatte das GGRZ Köln diese Kosten lediglich auf rd. 1,2 Mio. € geschätzt.

Auch die Kosten in Höhe von rd. 4,7 Mio. € sind nicht abschließend. Es fallen weitere Kosten für notwendige Anpassungen der Software an Anforderungen anderer Nutzer an. Der LRH hat seine detaillierten Berech-

nungen dem IM übersandt. Er hat zugleich empfohlen, alle bisher auch für die Pilotierung nur auf Annahmen beruhenden Ansätze durch konkrete Mengenerhebungen zu ersetzen.

### **Kosten des landesweiten Einsatzes von EMiL**

Das GGRZ Köln konnte die Kosten für einen landesweiten Einsatz von EMiL nicht mitteilen. Es fehlten eine Finanzplanung ab dem Haushaltsjahr (HHJ) 2004 und insbesondere verbindliche Entscheidungen der künftigen Nutzer des Verfahrens EMiL sowie eine Festlegung des Rechenzentrums, das demnächst das Hosting dieser Software übernehmen wird. Es wurde bisher nur entschieden, dass Software entwickelt werden soll. Gleichwohl hat der LRH eine Schätzung der Kosten unter Einbeziehung von Erfahrungswerten durchgeführt. Danach betragen die geschätzten Personal- und Sachkosten mindestens

für einmalig anfallende Kosten rd.	19,8 Mio. € und
für jährlich anfallende Kosten rd.	2,5 Mio. €

Der LRH hat seine detaillierten Berechnungen dem IM übersandt. Er hat zugleich empfohlen, alle bisher nur auf Annahmen beruhenden Ansätze durch konkrete Mengenerhebungen zu ersetzen und fehlende Grundlagenentscheidungen, die vor Beginn der Produktentwicklung hätten vorliegen müssen, nunmehr zu treffen.

### **Haushalt EMiL**

Der Beschluss des IMA Automation von Juni 2001 beinhaltet auch eine Finanzierung des Projekts aus den bei Kapitel 03 020 Titel 547 70 veranschlagten Mitteln. Da diese Mitte 2001 für andere Maßnahmen gebunden waren, übernahm das FM die Anschubfinanzierung aus bei Kapitel 20 020 Titel 538 81 verfügbaren Mitteln. Ab dem HHJ 2002 erfolgte die Finanzierung ausschließlich aus Mitteln des IMA Automation.

Auch für das Verfahren EMiL sind die Gesamtkosten der Produktentwicklung nicht in den Haushaltsplänen der Jahre 2001 bis 2003 ausgewiesen. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen zum Haushalt PersIS fehlt auch hier die Veranschlagung als Mehrjahresprogramm gem. § 17 Abs. 2 LHO und den Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes NRW mit den sich daraus ergebenden Folgerungen und Empfehlungen. Entsprechendes gilt im Übrigen auch für die Darlegung der Kosten des Analyseprojekts des MSJK im gleichen Zeitraum.

Auch für das Verfahren EMiL wurden von dem GGRZ Köln Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entgegen § 7 LHO und den IT-Richtlinien NW nicht durchgeführt. Wegen der Empfehlungen hierzu wird ebenfalls auf die Ausführungen zum Haushalt PersIS Bezug genommen.

#### **Festsetzung der Versorgungsbezüge/Änderungsdienst zum LBV**

Auch das Verfahren EMiL berücksichtigt nach den Feststellungen des LRH nicht die Erfordernisse des LBV für die Festsetzung der Versorgungsbezüge. Weiterhin konnte auch für EMiL ein automatisierter Änderungsdienst zum LBV nicht realisiert werden.

Der LRH hat daher auch für das Verfahren EMiL eine dem Verfahren PersIS entsprechende Empfehlung gegeben.

#### **Produktentwicklung SVS**

Mit ihrer Entscheidung vom 09.07.1991 billigte die Landesregierung das von einer Arbeitsgruppe vorgelegte Konzept eines landeseinheitlichen automatisierten Stellenverwaltungsverfahrens für alle Ressorts und beauftragte das FM (Federführung) und das IM mit der Verwirklichung des Verfahrens. Außerdem wurde die Arbeitsgruppe beauftragt, ein Konzept für

die Realisierung eines Informationssystems Personalausgaben (IPA) zu erarbeiten (vgl. auch § 34 Abs. 5 LHO).

Das RZF übertrug die Entwicklung eines SVS einem externen Berater. Die erstellte Software konnte jedoch 1996 nicht abgenommen werden, so dass 1997 ein Neuanfang erfolgte. Die Ausführungen des LRH betreffen nur den Zeitraum ab 1997.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wird das Verfahren SVS seit 1997 wiederum nahezu vollständig von externen Beratern mit jährlichen Beauftragungen entwickelt. Das erstellte Fachkonzept wurde Ende 1997 nur den Oberfinanzdirektionen zur Stellungnahme übersandt, eine vergleichbare Beteiligung der Ressorts war in den Akten nicht dokumentiert. 1998 wurde ein weiterer externer Berater mit der objektorientierten Analyse, dem Design und der Realisierung des Verfahrens SVS beauftragt. Hierbei handelt es sich um den Berater, der seit 2001 sowohl Entwicklungsarbeiten für das Verfahren EMiL erbringt als auch das Analyseprojekt des MSJK durchführt. Gegenüber dem LRH konnte nicht geklärt werden, wer für die Entwicklung von SVS die Projektverantwortung trägt.

Das Verfahren SVS befindet sich seit dem Jahr 2002 in der Finanzverwaltung im Echteinsatz. Parallel dazu wurde vom RZF das IPA entwickelt. Ein Prototyp dieser Software ist vorhanden, er ist jedoch nur im Bereich des Einzelplans 12 einsetzbar. Das FM hat das Einvernehmen der Ressorts nach § 34 Abs. 5 LHO bisher nicht eingeholt.

Das Analyseprojekt des MSJK hat ergeben, dass das in der Finanzverwaltung eingesetzte SVS bereits die Anforderungen des landesweit größten Ressorts (rd. 175.000 Zahlfälle) nicht erfüllt. Das entwickelte SVS ist offenkundig derart auf die Belange der Finanzverwaltung zugeschnitten, dass es nunmehr mit hohem finanziellen Aufwand (rd. 1 Mio. €) zunächst für das MSJK bis frühestens Mitte 2004 einsetzbar gemacht werden muss. Über diesen geschätzten Mitteleinsatz hinaus erwartet der LRH auch für

die Erfordernisse der Polizei einen erheblichen Anpassungsaufwand. Dies gilt in ähnlicher Weise für alle anderen, künftig das Verfahren SVS nutzenden Ressorts.

Bei diesem Sachverhalt erwartet der LRH nicht, dass das Verfahren SVS in absehbarer Zeit in allen Ressorts einsetzbar sein wird. Dies gilt um so mehr, da die Veränderungen in der Landesverwaltung während der letzten 13 Jahre eine Überprüfung der Grundlagen der Entscheidung der Landesregierung vom 09.07.1991 erfordern. Insbesondere fehlen Entscheidungen über die Einbeziehung der in den letzten Jahren gegründeten Landesbetriebe und Sondervermögen. Auch die bereits 1991 von der Landesregierung geforderte Prüfung des Einsatzes des landesweiten Verfahrens in den Hochschulen steht noch aus.

Der LRH hat daher dringend empfohlen, für alle Beteiligten die notwendige Planungssicherheit herzustellen. Dazu ist es nicht nur erforderlich, die noch ausstehenden Prüfungen durchzuführen, sondern auch die Entscheidung der Landesregierung vom 09.07.1991 den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Erst danach hält der LRH eine Pilotierung für durchführbar.

### **Kosten der Produktentwicklung SVS**

Da das RZF nicht über eine Gesamtkostenübersicht verfügte, musste der LRH die Kosten der Produktentwicklung selbst ermitteln. Diese betragen von 1997 bis Ende 2003 rd. 10,9 Mio. €. Im HHJ 2004 werden allein für die Umsetzung des Analyseprojekts des MSJK Kosten in Höhe von rd. 1 Mio. € neben allgemeinen Entwicklungskosten von SVS, deren geschätzte Höhe weitere rd. 1 Mio. € betragen dürfte, entstehen.

Auch die Kosten in Höhe von insgesamt rd. 12,9 Mio. € sind nicht abschließend. Es fallen weitere Kosten für notwendige Anpassungen der Software an Anforderungen anderer Nutzer - insbesondere der Polizei -

an, die noch zu ermitteln sind. Der LRH hat seine detaillierten Berechnungen dem FM übersandt. Er hat zugleich empfohlen, alle bisher nur auf Annahmen beruhenden Ansätze durch konkrete Mengenerhebungen zu ersetzen.

### **Kosten des landesweiten Einsatzes von SVS**

Die Kosten eines landesweiten Einsatzes von SVS hat das RZF nicht ermittelt. Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH wurde durch das FM entschieden, das Verfahren SVS nicht im RZF zu hosten. Welches Rechenzentrum das Hosting von SVS übernimmt, ist von der Landesregierung auch im Zusammenhang mit der Frage, wo die Verfahren PersIS bzw. PersNRW gehostet werden sollen, noch festzulegen. Erst danach kann eine Kostenermittlung vorgenommen werden.

### **Haushalt SVS**

Die Finanzierung der Entwicklung von SVS erfolgte im HHJ 1997 zunächst aus Mitteln, die vom IMA Automation verwaltet werden. Im HHJ 1998 erfolgte daneben auch eine Finanzierung aus Kapitel 20 020 Titel 538 81, ohne dass die Erläuterungen einen Hinweis auf das Verfahren SVS enthielten. Ab dem HHJ 1999 wurden dem RZF für die Verfahrensentwicklung ausschließlich Mittel bei Kapitel 20 020 Titel 538 81 zugewiesen.

Auch für das Verfahren SVS sind die Kosten der Produktentwicklung nicht in den Haushaltsplänen der Jahre 1997 bis 2003 ausgewiesen. Unter Bezugnahme auf die gleichlautenden Ausführungen zum Haushalt PersIS und PersNRW fehlt auch hier die Darlegung der Kosten als Mehrjahresprogramm gem. § 17 Abs. 2 LHO und den Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes NRW mit den sich daraus ergebenden Folgerungen und Empfehlungen des LRH.

Auch für das Verfahren SVS wurden vom RZF entgegen § 7 LHO und den IT-Richtlinien NW Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt.

Wegen der Empfehlungen hierzu wird ebenfalls auf die Ausführungen zum Haushalt PersIS Bezug genommen.

### **12.3 Abschließende Empfehlungen**

Der LRH sieht wegen der Gleichartigkeit der Prüfungsfeststellungen und der Empfehlungen zu den Verfahren PersIS und PersNRW aus Wirtschaftlichkeitsgründen die dringende Notwendigkeit, die Organisation und den Ablauf der Entwicklung und des Einsatzes landesweit einsetzbarer IT-Verfahren zu verbessern.

Die parallele und damit unwirtschaftliche Entwicklung gleichartiger Verfahren, für die bisher rd. 17,1 Mio. € an Entwicklungskosten entstanden sind, hätte durch das IM im Rahmen seiner Koordinierungskompetenz nach dem ADVG verhindert werden können. Da dies nicht geschehen ist, sah der LRH noch während des Prüfungsverfahrens die Notwendigkeit, dem IM und dem FM Empfehlungen für den Einsatz nur eines Personal- und Stellenverwaltungsverfahrens zu geben. Diese wurden jedoch von dem IM und dem FM Ende Oktober 2003 abgelehnt.

Für die weitere Entwicklung der Verfahren PersIS und PersNRW ist es daher umso wichtiger, dass ihre Wirtschaftlichkeit umgehend nachgewiesen und entsprechend den Entwicklungsfortschritten laufend analysiert wird.

Außerdem erwartet der LRH die Schaffung von Kostentransparenz für die Verfahren PersIS und PersNRW durch prüfbare Kostenermittlungen, die Darlegung der Kosten als Mehrjahresprogramme entsprechend den Bestimmungen der LHO und die Einrichtung von Controllingmechanismen zur Steuerung der Projekte. Neben der Festlegung eines Projektverantwortlichen muss durch eine Entscheidung der Landesregierung der Kreis



der Nutzer festgelegt werden, damit die zwingend erforderliche Planungssicherheit für alle Beteiligten hergestellt werden kann. Beschlüsse des IMA Automation haben keine Bindungswirkung für die Ressorts.

Da diese Grundvoraussetzungen nicht erfüllt sind, muss es derzeit offen bleiben, welches der geprüften Verfahren nach Aufarbeitung der Empfehlungen des LRH letztlich in NRW landesweit zum Einsatz kommen wird.

#### **12.4      Stellungnahmen des IM und des FM**

Das FM hat im Einvernehmen mit dem IM eine erste Stellungnahme zum Management-Summary des Prüfungsberichts abgegeben, die vornehmlich Ausführungen zum Verfahren PersNRW enthält. Zudem hat sich das IM in einer eigenen Stellungnahme im Wesentlichen auf die Koordinierungsfunktion im Bereich der Informationstechnik sowie auf die Feststellungen des LRH zum Projekt PersIS und zu Fragen des Haushaltsrechts bezogen.

Zu den oben dargestellten Bemerkungen wurde folgendes ausgeführt:

##### **Verfahren PersIS**

Das IM vertritt die Auffassung, der LRH unterstelle eine landesweite Nutzung von PersIS und komme daher zu Aussagen, die für den beabsichtigten Einsatz allein bei der Polizei unzutreffend seien. Eine landesweite Einführung des Verfahrens sei aber nur unter bisher nicht diskutierten Bedingungen überhaupt denkbar und würde voraussetzen, dass dann die Lösung u. a. der vom LRH aufgezeigten Probleme gelänge.

Nach den Ausführungen des IM geschieht die Weiterentwicklung der beiden Verfahren PersNRW und PersIS nicht in Abweichung von den Festlegungen des IT-Konzepts.

Der Pilotbetrieb des Verfahrens PersIS sei inzwischen erfolgreich abgeschlossen und die festgestellten Mängel seien weitestgehend behoben worden. Die Einsatzreife für die Polizei sei in Kürze gegeben.

Im Zusammenhang mit der Thematik Wirtschaftlichkeitsberechnungen führt das IM aus, eine automatisierte Personalverwaltung sei auf Dauer unverzichtbar. Mit dem Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot habe die Polizei das Ausschreibungsverfahren seinerzeit abgeschlossen.

Gemeinsam mit dem FM werde an der Planung festgehalten, die Schnittstelle zwischen PersIS und SVS zeitnah herzustellen.

### **Verfahren PersNRW**

Die Feststellungen des LRH zur Einhaltung der LHO, Projektorganisation und der Einsatzreife berücksichtigten teilweise nicht den Systemaufbau des Projekts PersNRW. Zudem werde die Bewertung der Fremdunterstützung bei der Softwareentwicklung nicht geteilt.

Im Hinblick auf die bislang nicht realisierte technische Umsetzung des elektronischen Änderungsdienstes zum LBV wird auf bestehende Kapazitätsengpässe hingewiesen.

Der Datenspeicher des vollständigen PersNRW solle u. a. auch alle versorgungsrelevanten Daten umfassen. Eine Besonderheit stelle ein Teil der versorgungsrelevanten Daten dar, die der rechtlichen Würdigung (nach Aktenlage) durch das LBV bedürfen. Die entsprechende Teilfunktionalität sei ebenfalls mangels bereitstehender Kapazitäten zurückgestellt worden.

Die Kritik des LRH an der langen Entwicklungsdauer des Verfahrens SVS berücksichtige nicht die Komplexität der Aufgabenstellung.

Das FM ist der Ansicht, hinsichtlich SVS läge mit § 34 Abs. 5 LHO ein Gesetzesauftrag vor. Daher sei bei SVS auf eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Zweck der Entscheidung über die Durchführung des Projekts verzichtet worden.

Aufwandsüberschreitungen seien unvermeidbar, wenn die Vorgabe nicht hinreichend konkretisiert sei und es teilweise an der Bereitschaft oder der Möglichkeit auf der Fachseite in den Ressorts fehle, entsprechende Beiträge zu liefern.

Die beteiligten Rechenzentren seien zwischenzeitlich gebeten worden, gleichwohl eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach IT-Bestimmungen durchzuführen.

### **Empfehlungen**

Nach den einvernehmlichen Ausführungen des FM und IM werde eine Kabinetttvorlage erarbeitet, die eine zentrale Etatisierung der Softwareentwicklungs- und Pflegekosten, Einführungsunterstützungskosten sowie der Betriebskosten (Hosting) sicherstelle. Dabei sollen sich die Ressorts verpflichten, sich dieser IT-Unterstützung zu bedienen, soweit sie bisher keine IT-gestützten Verfahren mit vergleichbarem Leistungsumfang einsetzen oder von sich aus ein Altverfahren ablösen möchten. Die Vorlage werde insbesondere das Ziel eines möglichst einheitlichen Softwareeinsatzes setzen, um Mehrfachaufwände bei der Fortschreibung der parallel im Einsatz befindlichen Systeme und Schnittstellen zu anderen Verfahren zu vermeiden.

Soweit der LRH den Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen festgestellt hat, verweist das IM auf seine umfänglichen Stellungnahmen zur Prüfung des IT-Einsatzes bei der Polizei. Danach wurde u. a. hinsichtlich der Nichtausweisung der Gesamtkosten mehrjähriger Maßnahmen die zukünftige Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zugesagt. Im Hinblick auf die erforderlichen Unterlagen gem. § 24 LHO wurde für die Zukunft zugesagt, dass – im Rahmen der jeweils geltenden Wertgrenzen – die erforderlichen Unterlagen nicht nur erstellt, sondern auch dem FM vorgelegt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## Innenministerium (Epl. 03)

### 13 Prüfung der Leistungs- und Entgeltverzeichnisse der zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums

*Die zentralen Rechenzentren im Geschäftsbereich des Innenministeriums sind als Landesbetriebe organisiert und sollen ihre IT-Dienstleistungen auf der Basis von Leistungs- und Entgeltverzeichnissen den Kunden aus der Landesverwaltung in Rechnung stellen. Der Landesrechnungshof hat den Stand der Entwicklung dieser Verzeichnisse geprüft und dabei auch Verfahren der zugrunde liegenden Kosten- und Leistungsrechnungen analysiert. Dabei wurden einige Problemfälle festgestellt, die zu einer Verschiebung zwischen zuführungsfinanzierten Leistungen und entgeltfinanzierten Leistungen oder innerhalb von entgeltfinanzierten Leistungen führen können. Ebenfalls hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass nicht von den Rechenzentren zu vertretende Gründe zu Leistungsverteuerungen führen können.*

#### 13.1 Ausgangslage

Die zentralen Rechenzentren (RZ) im Geschäftsbereich des Innenministeriums (IM) sind seit dem 01.01.2001 (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik [LDS]) bzw. 01.01.2003 (3 Gemeinsame Gebietsrechenzentren [GGRZ] in Hagen, Köln und Münster) als Landesbetriebe organisiert. Die innere Organisation ist über die jeweiligen Betriebssatzungen vom IM vorgegeben worden. Die Landesbetriebe sollen ihre IT-Dienstleistungen auf der Basis von Leistungs- und Entgeltverzeichnissen den Kunden aus der Landesverwaltung in Rechnung stellen. Zur Gewährleistung der bisherigen Aufgaben und zum Aufbau geeigneter Strukturen für die Bewältigung

zukünftiger Aufgaben im Umfeld privatwirtschaftlicher Konkurrenten wurde über eine Leistungsabnahmeverordnung eine fünfjährige Übergangsfrist festgelegt, während der eine einseitige Kündigung bestehender Aufträge nicht möglich ist.

Im Vorfeld der rechtlichen Umorganisation haben die Rechenzentren begonnen, kaufmännische Buchführung, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Controllinginstrumente zu installieren. Aufgrund des unterschiedlichen Zeitpunktes der Umwandlung, der Größe und des Aufgabenspektrums sind diese Entwicklungen auch unterschiedlich weit fortgeschritten. Der LRH hat seinen Prüfungsschwerpunkt beim LDS gesetzt.

## **13.2 Prüfungsfeststellungen**

Grundlage der späteren Festlegung von Entgeltsätzen sind in allen Rechenzentren die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die dazu gehörenden Systeme zur Verteilung der Personalkosten (einschl. Stundenaufschreibungen der Bediensteten), der Raumkosten (einschl. deren Nutzung), der RZ-Kosten (z. B. Account-Systeme der Rechenanlagen) und sonstiger Kosten (z. B. Portomaschine).

Die Zuordnung der Kosten zu Leistungen erfolgt in den RZ auf unterschiedliche Weise. Während das GGRZ Köln, das ausschließlich Software-Leistungen erbringt, alle Kosten zusammenfasst und diese dem erfassten Projektaufwand gegenüberstellt, ermitteln die GGRZ in Hagen und Münster für jeden Auftraggeber und für jede unterschiedliche Leistung die Kosten durch möglichst direkte Zuordnung. Dabei werden auch die tatsächlichen Kosten der jeweils eingesetzten Bediensteten zugeordnet, was letztendlich dazu führt, dass vergleichbare Leistungen unterschiedliche Kosten haben können. Das LDS geht demgegenüber einen aufwändigeren Weg und ermittelt auf der Basis der tatsächlichen Kosten Durchschnittssätze für die einzelnen Laufbahnen und rechnet diese Durchschnittssätze den Leistungen zu. Bei den Sachkosten verfahren das LDS

sowie die GGRZ in Hagen und Münster grundsätzlich nach der verursachergerechten Direktzuordnung, lediglich die unbedeutenderen und nur schlecht zuzuordnenden Kosten werden über Umlagen verteilt.

Der LRH hat im Rahmen seiner Erhebungen unter anderem die folgenden Schwachstellen aufgedeckt:

- Die Umlage der Raumkosten auch für große Funktionsräume (RZ-Säle und Schulungsräume) erfolgte im LDS nach der Zahl der dort regelmäßig eingesetzten Bediensteten, was zu einer erheblichen Verschiebung von Kosten führte.
- Bei der Ermittlung der Personalkostendurchschnittssätze für die einzelnen Laufbahngruppen hatte das LDS keine Gewichtungen der Vergütungs- und Besoldungsgruppen entsprechend der tatsächlichen Verteilung vorgenommen, was zu einer Verringerung der Kostensätze beim mittleren und gehobenen Dienst und zu einer Erhöhung beim höheren Dienst geführt hat.
- Bei der Kalkulation der RZ-Leistungen durch das LDS wurden mehrere Problemfälle lokalisiert. Durch die vom LDS vorgenommenen Kalkulationen waren Kostenverschiebungen zwischen zuführungsfinanzierten und entgeltfinanzierten Leistungen möglich. Ebenso konnten sich Verschiebungen zwischen verschiedenen entgeltfinanzierten Leistungen ergeben, so dass damit eine unangemessene Kostenverteilung auf die Auftraggeber erfolgt wäre.
- Auf der Basis der Kalkulation der RZ-Leistungen im LDS konnte auch festgestellt werden, dass ein Großrechner zum Zeitpunkt der Erhebungen über erhebliche freie Reserven verfügte, was die Wirtschaftlichkeit dieser Investition verschlechterte.
- Als ein grundsätzliches Problem musste festgestellt werden, dass die RZ Personalüberhänge zwar feststellen, diese Bediensteten aber wegen tatsächlich nicht möglicher anderer Verwendung bestimmten Prozessen zuordnen und somit diesen Leistungen mehr Kosten zuordnen als tatsächlich erforderlich wäre.

- Bei den GGRZ waren zum Zeitpunkt der Erhebungen die Verfahren zur Kostenzuordnung noch nicht in einem Zustand, dass Fehler oder Mängel festgestellt werden konnten. Die zum Zeitpunkt der Erhebungen durchgeführten Berechnungen können bestenfalls als Proberechnungen eingestuft werden. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat jedoch die Kosten- und Leistungsrechnung des GGRZ Köln zwischenzeitlich detailliert analysiert und stimmt die Ergebnisse mit dem GGRZ ab. Aufgrund der unterschiedlichen Methodik kann der LRH aber feststellen, dass kalkulierte Preise für Leistungen aller vier RZ trotz gleicher oder ähnlicher Bezeichnung nicht miteinander vergleichbar sind.

Darüber hinaus wurden folgende Risiken aufgedeckt, die die Kalkulation von Leistungen sowie die Wettbewerbsfähigkeit einschränken:

- Die Beihilfeausgaben für die Beamten können insbesondere bei den GGRZ zu einem unkalkulierbaren Risiko werden, wenn sie diese Kosten allein tragen müssen.
- Die RZ stehen vor dem Problem, einerseits den Leistungsempfängern nur ihre Kosten in Rechnung stellen zu können, andererseits aber in Konkurrenz zu Anbietern der freien Wirtschaft zu stehen, die ihre Leistungen unter anderen Rahmenbedingungen erbringen können. Dazu gehören insbesondere Vorabinvestitionen und Risikozuschläge. Dadurch gingen den RZ bereits nach Gründung als Landesbetrieb Aufträge verloren.
- Die RZ stehen auch vor dem Problem, dass viele Landesdienststellen IT-Leistungen mit eigenem Personal erbringen und eine durchaus sinnvolle Verlagerung zu den RZ aufgrund zu komplizierter Rahmenbedingungen (Umwandlung von Stellen in Sachmittel, Personalverlagerung bzw. Personalverwendung, Angst vor ungenügender Betreuung durch das RZ) scheitert.

- Für die RZ ist ebenfalls ein Problem, dass andere Landesdienststellen, die nicht als Landesbetrieb organisiert sind, vergleichbare Leistungen entgeltfrei anbieten können (z. B. Fachrechenzentren).

In der Summe seiner Feststellungen kommt der LRH zu der Erkenntnis, dass die derzeitigen Verfahren zur Kostenermittlung und Zuordnung der Kosten zu Leistungen noch Schwachstellen aufweisen und dass eine Vergleichbarkeit der kalkulierten Entgelte zwischen den RZ und auch zu Wettbewerbern aus der freien Wirtschaft für gleich bezeichnete Leistungen derzeit nicht oder nur eingeschränkt möglich ist.

### 13.3 Prüfungsempfehlungen

Zur zügigen Erlangung einer wettbewerbsfähigen Leistungserbringung durch die RZ hat der LRH u. a. die nachfolgenden Empfehlungen ausgesprochen:

- Kalkulation aller Leistungen der RZ nach kaufmännischen Gesichtspunkten
- Einheitliche Kalkulationsgrundlage für vergleichbare Leistungen
- Einstellung von Leistungen, bei denen Marktpreise mittelfristig nicht kostendeckend sind (soweit nicht andere triftige Gründe für die Beibehaltung sprechen)
- Bildung von Arbeitsgruppen zur Festlegung von einheitlichen Berechnungsalgorithmen für Personalkosten und RZ-Leistungen
- Abführung einer Beihilfepauschale als „Versicherungsleistung“ an die zuständige Beihilfestelle, die dann das Risiko erhöhter Beihilfeleistungen aus dem Landeshaushalt abdeckt
- Beschleunigter weiterer Aufbau der Controlling-Verfahren zur Ermöglichung einer den wirtschaftlichen Anforderungen gerecht werdenden Steuerung der Landesbetriebe



- Schaffung interner Strukturen zur Abwicklung schwankender Auftragsvolumen durch eine verstärkte Einbindung von Subunternehmern.

Darüber hinaus erscheint es dem LRH sinnvoll, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es den RZ ermöglichen, ihre Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen zu erbringen. So erscheint es dem LRH fragwürdig, dass die RZ zwar erkennen, dass in speziellen Bereichen Personalüberhänge bestehen und diese Bediensteten auch nicht anderweitig eingesetzt werden können, diese aber durch die (über die tarifrechtlich hinausgehende) politische Intention, keinen Bediensteten des öffentlichen Dienstes zu entlassen, mit diesen Kosten belastet werden und somit in einem Wettbewerbsumfeld nicht chancengleich sind.

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

Der LRH hat die Prüfungsfeststellungen mit den einzelnen Rechenzentren sowie dem IM eingehend erörtert. Das LDS hat bereits die Übernahme der Empfehlungen, soweit es in eigener Zuständigkeit möglich ist, zugesagt. Ebenso hat das IM zugesagt, entsprechende Arbeitsgruppen zur Festlegung einheitlicher Kalkulationsgrundlagen einzurichten. Zudem sei die Verlagerung des Beihilferisikos von den Landesbetrieben auf den Landeshaushalt von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des FM, des IM und Vertretern aller Landesbetriebe grundsätzlich positiv aufgenommen worden.

In seiner Stellungnahme vom 30.01.2004 führt das IM aus, in den Betriebssatzungen der Landesbetriebe sei festgelegt, dass die Entgelte für Leistungen an Kunden aus der Landesverwaltung die Selbstkosten nicht übersteigen sollen. Was unter Selbstkosten zu verstehen sei, ergebe sich aus den Leitsätzen für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53). In den beabsichtigten Leitlinien für alle Landesbetriebe sollten die in die Kalkulation einzubeziehenden Kos-

tenbestandteile unter Hinweis auf die o.g. Regelung näher konkretisiert werden.

Der Vorschlag des LRH, zur Vereinheitlichung der Kalkulation der Personalkostensätze eine Arbeitsgruppe der Rechenzentren einzusetzen, sei bereits aufgegriffen worden. Die Arbeitsgruppe werde sich auch mit der Vereinheitlichung der Personalkostensätze befassen. Die Arbeitsgruppe werde die vom IM als sehr hilfreich bewerteten Empfehlungen des LRH zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen machen.

Die empfohlene Berechnung von Pauschbeträgen für Beihilfeleistungen sei bedenkenswert. Einerseits würde der Verwaltungsaufwand bei den Beihilfestellen durch eine solche Verfahrensweise minimiert und die Kosten für die Landesbetriebe würden planbar. Andererseits sei auch eine Prüfung des Risikos für den Landeshaushalt erforderlich. Darüber hinaus bedürfe es einer ressortübergreifenden Entscheidung, da sich dieses Problem auch für andere Landesbetriebe stelle.

Der Schriftwechsel dauert an.

## 14 Luftfahrzeuge bei der Polizei

**Schwerpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofs war die 1999 begonnene Umsetzung eines Konzepts zur Ausstattung der Polizeifliegerstaffel mit Fluggeräten. Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem Innenministerium angeregt, die vorgesehene Anzahl von drei mittleren Transporthubschraubern und von drei – im Bereich der Polizei erstmals eingesetzten – Tragflächenflugzeugen zu überprüfen. Darüber hinaus sollte im Interesse eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes im Bereich der Luftfahrzeuge bei der Polizei verstärkt auf Kooperationen mit dem Bund und anderen Bundesländern hingewirkt werden. Kritisiert hat der Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang, dass die voraussichtlichen Gesamtkosten des Ausstattungskonzepts und dessen finanzielle Abwicklung nicht in den Haushaltsplänen ausgewiesen waren.**

Die Polizeifliegerstaffel Nordrhein-Westfalen mit den beiden Flugeinsatzgruppen in Düsseldorf und in Dortmund verfügte in den neunziger Jahren über acht Beobachtungshubschrauber und zwei mittlere Transporthubschrauber. Da das Innenministerium (IM) aus technischen und wirtschaftlichen Gründen die Aussonderung der z. T. bereits 20 Jahre alten Hubschrauber sowie entsprechende Ersatzbeschaffungen für erforderlich hielt, leitete es die Modernisierung des Fluggeräteparks ein. Grundlage war der Bericht einer zu diesem Zweck eingesetzten polizeiinternen Arbeitsgruppe „Einsatz von Fluggeräten bei der Polizei“ aus dem Jahre 1996.

Nach diesem Konzept war die Ausstattung der Fliegerstaffel mit

- drei Beobachtungshubschraubern (vorrangig für Aufklärungsaufgaben),
- drei mittleren Transporthubschraubern (vorrangig für den schnellen Einsatz von Spezialeinheiten)

sowie – und dies war neu –

- drei einmotorigen Tragflächenflugzeugen (vorrangig für die Unterstützung von Observationen)

vorgesehen. Die Modernisierung der Fliegerstaffel sollte 1999 mit der Beschaffung eines Tragflächenflugzeugs beginnen und 2011 mit dem Kauf des dritten Transporthubschraubers abgeschlossen werden.

Die Umsetzung des Ausstattungskonzepts war Schwerpunkt einer im Jahr 2002 begonnenen Prüfung durch den LRH.

#### **14.1 Tragflächenflugzeuge**

Für die Verwendung von Tragflächenflugzeugen bei der Polizeifliegerstaffel sprachen neben einsatztaktischen Gesichtspunkten auch wirtschaftliche Gründe. So kosteten z. B. die beiden 1999 bzw. 2000 beschafften Flugzeuge jeweils rd. 325.000 €, während für einen Beobachtungshubschrauber rd. 5 Mio. € angesetzt werden. Auch wurden für ein Flugzeug Betriebskosten je Flugstunde errechnet, die nur rd. ein Viertel von denen eines Beobachtungshubschraubers betragen.

Als Ergebnis seiner Prüfung hat der LRH allerdings Zweifel daran geäußert, dass ein Bedarf für ein drittes Tragflächenflugzeug bestand, dessen Beschaffung nach dem Konzept für 2003 vorgesehen war. Ausschlaggebend hierfür war nicht so sehr die geringe bisherige Flugleistung der beiden vorhandenen Flugzeuge; diese waren in den Jahren 2000 und 2001 etwa wegen Umrüstarbeiten häufig nicht einsatzbereit und wurden im Übrigen vornehmlich zur Ausbildung der Piloten eingesetzt. Entscheidend für die Zweifel des LRH an der Notwendigkeit eines dritten Flugzeugs war vielmehr, dass die Fliegerstaffel in einem Bericht an das Innenministerium von Anfang 2002 die voraussichtliche Flugleistung der Tragflächenflugzeuge gegenüber der Einschätzung der eingangs erwähnten Arbeitsgrup-

pe deutlich reduziert hatte und darauf hin auch die Anzahl der hierfür benötigten Piloten niedriger angesetzt wurde. Ergänzend hat der LRH auf die Möglichkeit hingewiesen, einen in Einzelfällen auftretenden zusätzlichen Bedarf durch den Einsatz von Charterflugzeugen zu decken.

Das IM führt in seiner Stellungnahme vom 20.01.2004 aus, dass der Bedarf für ein drittes Tragflächenflugzeug grundsätzlich begründet sei. Wenn bei einem Bestand von nur zwei Flugzeugen eines auf Grund von Wartungs- oder Instandsetzungsarbeiten nicht einsatzbereit sei, könne bei Tankstopps oder Besatzungswechseln keine unterbrechungsfreie Übergabe polizeilicher Observationen erfolgen. Dies sei jedoch gerade bei selteneren, aber besonders brisanten Einsatzfällen zwingend erforderlich. Chartermaschinen könnten insoweit keinen Ersatz bieten, da ihnen die notwendige polizeitaktische Ausstattung fehle.

Auf Grund der bisherigen Erfahrungen sei aber die Beschaffung des dritten Flugzeugs – auch mit Rücksicht auf die aktuelle Haushaltsentwicklung – vorläufig ausgesetzt worden; für Fortbildungsflüge könnten bei Verfügbarkeitsengpässen bis auf Weiteres Maschinen gechartert werden. Eine erneute Überprüfung der Erfahrungen sei für das Jahr 2008 vorgesehen.

## **14.2 Mittlere Transporthubschrauber**

Von den nach dem Ausstattungskonzept vorgesehenen drei mittleren Transporthubschraubern sind bisher zwei für jeweils rd. 8,3 Mio. € beschafft worden. Der Ankauf des dritten Hubschraubers dieses Typs ist für das Jahr 2011 vorgesehen, wenn die vorhandenen beiden älteren Transporthubschrauber zur Aussonderung anstehen. Nach den bisherigen Planungen sind drei Hubschrauber notwendig, um zu gewährleisten, dass auch bei Nichtverfügbarkeit eines Hubschraubers infolge von Wartungs- oder Reparaturmaßnahmen immer zwei einsatzklare Transporthubschrauber zur Verfügung stehen.

Als Anhaltspunkt für die Beurteilung des Bedarfs an Transporthubschraubern hat der LRH die im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe aus dem Jahre 1996 prognostizierten und die tatsächlich erbrachten Flugleistungen herangezogen. Weil entsprechende Daten für die neuen Modelle noch nicht vorlagen – zur Zeit der örtlichen Erhebungen war erst einer der beiden bislang beschafften Hubschrauber ausgeliefert – hat er auf die Daten der vorhandenen älteren Transporthubschrauber zurückgegriffen, die allerdings eine geringere Transportkapazität haben. Er hat dabei festgestellt, dass im untersuchten Zeitraum (1999 bis 2001) nicht annähernd die Hälfte der Flugstunden pro Jahr erreicht wurde, die von der Arbeitsgruppe prognostiziert worden waren.

Dem LRH ist durchaus bewusst, dass die tatsächliche Flugleistung nur einen begrenzten Erkenntniswert für die Frage des Bedarfs hat. Denn die Transporthubschrauber werden letztlich nicht mit dem Ziel beschafft, bestimmte Flugleistungen zu erzielen, sondern um zur Bewältigung gewichtiger polizeilicher Einsatzlagen bereitzustehen. Gleichwohl darf nach seiner Ansicht nicht unberücksichtigt bleiben, dass die festgestellten aktuelleren Flugdaten erheblich unter den im Abschlussbericht prognostizierten Werten liegen. Der LRH hat in diesem Zusammenhang empfohlen zu prüfen, ob nicht im Rahmen von Kooperationen mit den Polizeien des Bundes und anderer Länder von dort zusätzliche Hubschrauberkapazitäten in Not-situationen zur Verfügung gestellt werden könnten.

Abschließend hat der LRH die Auffassung vertreten, dass erst auf Grund der konkreten Einsatzerfahrungen der nächsten Jahre zu entscheiden sei, ob an der vorgesehenen Beschaffung eines dritten Transporthubschraubers festgehalten werden soll.

In seiner Stellungnahme führt das IM aus, dass die vorhandenen älteren Transporthubschrauber bei einer Vielzahl akuter Bedrohungslagen mit gegenwärtiger Gefahr für die Opfer erst gar nicht zum Einsatz gekommen seien, weil ihre Transportkapazität niedriger sei als die des neuen Modells

und sie deshalb den taktischen Anforderungen bei SEK-Einsätzen nicht genügt hätten. Auch seien sie bei Dunkelheit nur eingeschränkt verwendbar gewesen. Die Sichtung der Kooperationsmöglichkeiten habe ergeben, dass für den Einsatzraum Nordrhein-Westfalen nur zwei Fliegerstaffeln des Bundesgrenzschutzes als Kooperationspartner in Betracht kämen. Für komplexe taktische Einsätze mit Spezialeinheiten kämen allerdings Transporthubschrauber von Kooperationspartnern nicht in Frage, da für derartige Einsätze ein hoher gemeinsamer Trainingsstand der Hubschrauber-Besatzungen und der Spezialeinheit unabdingbar sei. Daher sei der Einsatz fremder Transporthubschrauber nur in wenigen Fällen reiner Luftverlastung möglich.

Nachdem unterdessen zwei der neuen Transporthubschrauber in Dienst gestellt sind, besteht nach Auffassung des IM nun aber die Möglichkeit, in den Folgejahren ausreichend Erfahrungen zu sammeln, um rechtzeitig vor der im Jahre 2011 vorgesehenen Beschaffung des dritten Transporthubschraubers eine sachgerechte Entscheidung zu treffen.

### **14.3 Entwicklung der Investitionskosten**

Das Investitionsvolumen für die zu beschaffenden neun Fluggeräte wurde 1998 auf 53,5 Mio. DM (27,4 Mio. €) beziffert. Die Ausgaben für die inzwischen beschafften zwei Tragflächenflugzeuge und zwei mittleren Transporthubschrauber beliefen sich bereits auf insgesamt 34,0 Mio. DM (17,4 Mio. €); in der Kostenschätzung von 1998 waren hierfür noch 22,7 Mio. DM (11,6 Mio. €) angesetzt worden (Kostensteigerung rd. 50 %).

Haushaltsmittel für die zur Umsetzung des Konzepts vorgesehenen Beschaffungen waren vom Haushaltsjahr 1999 an veranschlagt. Die voraussichtlichen Gesamtkosten waren den Haushaltsplänen aber nicht zu entnehmen. Auch gaben die Erläuterungen des jeweiligen Haushaltplans keinen Aufschluss über die für die einzelnen Fluggeräte tatsächlich zu erwar-

tenden Beschaffungskosten. Beispielsweise war im Haushaltsplan 2002 für einen mittleren Transporthubschrauber ein Betrag in Höhe von 11,5 Mio. DM (5,9 Mio. €) genannt, obwohl bereits im Dezember 2000 der erste Transporthubschrauber gleichen Typs – ohne vollständige Zusatzausstattung – zu einem Preis von 15,4 Mio. DM (7,9 Mio. €) bestellt worden war.

Die dargestellte Kostenentwicklung gab dem LRH Anlass zu dem Hinweis an das IM, dass für die Zukunft Anstrengungen unternommen werden müssten, Kostenplanungen verlässlicher zu machen, um sachgerechte Entscheidungen treffen zu können. Angesichts der gestiegenen Kosten erscheine es dem LRH auch geboten, das Ausstattungskonzept für die Fliegerstaffel auf kostengünstigere Alternativen hin zu überprüfen.

Hinsichtlich der haushaltsplanmäßigen Abwicklung hat der LRH kritisiert, dass entgegen § 17 Abs. 2 LHO die voraussichtlichen Gesamtkosten des Konzepts und die finanzielle Abwicklung nicht im Haushaltsplan dargelegt und in den Folgejahren auch nicht entsprechend der Kostenentwicklung fortgeschrieben wurden. Er hat – bezogen auf die in den Erläuterungen des Haushaltsplans aufgeführten Beträge – außerdem die Auffassung vertreten, dass nach dem Grundsatz von Haushaltsklarheit und -wahrheit im Haushaltsplan realistische Investitionskosten dargestellt werden müssten.

In seiner Stellungnahme vom 20.01.2004 führt das IM aus, die Grundlagen der Kostenprognosen sowie die Fortschritte und die Kostenentwicklung bei der Umsetzung des Konzepts seien u. a. in verschiedenen Berichten an den Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform des Landtages dargestellt worden. Auch jetzt unterlägen Aussagen zu den Kosten noch ausstehender Beschaffungen den gleichen Unwägbarkeiten wie beim ursprünglichen Konzept der Arbeitsgruppe.

Wirtschaftlichkeits- und Verfügbarkeitserwägungen werden nach Darstellung des Innenministeriums möglicherweise zu einer Abweichung von dem bisherigen Konzept führen. Es werde geprüft, ob die vorhandenen, veral-



teten Beobachtungshubschrauber früher und durch ein anderes Modell als zunächst geplant zu ersetzen seien. Damit werde auch der – vom LRH in anderem Zusammenhang problematisierte – gleichzeitige Einsatz von bis zu fünf unterschiedlichen Fluggeräten während der Umsetzungsphase reduziert. Außerdem würden sich bei einem vorgezogenen Ersatz der Beobachtungshubschrauber – abgesehen davon, dass er nach ersten Einschätzungen erheblich niedrigere Beschaffungskosten erwarten ließe – weitere Einsparungen durch weniger Fortbildung für das Personal und einen geringeren Ersatzteil- und Spezialwerkzeugbestand ergeben. Im Übrigen weist das Ministerium an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass die Beschaffung eines dritten Tragflächenflugzeugs und eines dritten Transporthubschraubers zu den festgelegten Zeitpunkten überprüft werde.

Hinsichtlich der haushaltsplanmäßigen Abwicklung der Gesamtmaßnahme teilt das IM mit, dass dem FM eine überarbeitete Haushaltsunterlage vorgelegt worden sei. Ferner seien die nach § 17 Abs. 2 LHO erforderlichen Darlegungen für mehrjährige Beschaffungsmaßnahmen in die Erläuterungen des Doppelhaushalts 2004/2005 eingestellt worden; sie würden auch in späteren Haushaltsjahren fortgeschrieben. Die voraussichtlichen Gesamtausgaben seien derzeit mit 40.970.000 € ausgewiesen. Das FM, das vom LRH zu dieser Frage ebenfalls um Stellungnahme gebeten worden war, hatte bereits im September 2003 eine entsprechende Ergänzung des Haushaltsplans angekündigt.

#### **14.4 Kooperationen mit dem Bund und anderen Ländern**

Neben Nordrhein-Westfalen setzen auch die meisten anderen Bundesländer und der Bund im Rahmen ihrer polizeilichen Aufgaben Luftfahrzeuge – in der Regel Hubschrauber – ein. Gleichwohl hat der LRH in diesem Bereich Kooperationen nur in Einzelfällen feststellen können. Er hat deshalb angeregt, insbesondere im Interesse eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes stärker auf Kooperationen mit dem Bund und den anderen Län-

dem hinzuwirken. Möglichkeiten hierzu sah der LRH beispielsweise bei der Beschaffung und Nutzung der Fluggeräte, der Beschaffung und Bewirtschaftung von Ersatzteilen und Betriebsmitteln sowie der Aus- und Fortbildung des fliegenden und technischen Personals.

In seiner Stellungnahme weist das IM hierzu auf Beschlüsse hin, die der Arbeitskreis „Innere Sicherheit“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren im April 2003 zu den Ergebnissen einer mit der Untersuchung von „Möglichkeiten zur Kooperation und Effizienzsteigerung der Polizeiflugdienste des Bundes und der Länder“ beauftragten Projektgruppe gefasst hat. Danach soll u. a. geprüft werden, inwieweit die gemeinsame Beschaffung und Bewirtschaftung von Fluggeräteausrüstungen (z. B. Wärmebildgeräte, Nachtsichtbrillen) und Hochwert-Ersatzteilen rechtlich und technisch möglich ist. Des Weiteren werde beispielsweise geprüft, ob die Bundesgrenzschutz-Luftfahrerschule zur Flugschule für den Polizeiflugdienst mit dem Ziel einer gemeinsamen fliegerischen Grundausbildung und Fortbildung fortentwickelt werden könne.

Für Fälle eines besonderen Bedarfs in Einsatzlagen sieht das Ministerium – wie vorstehend im Zusammenhang mit der Frage der Beschaffung eines dritten Transporthubschraubers ausgeführt – allenfalls sehr eingeschränkte Kooperationsmöglichkeiten mit dem Bund bzw. benachbarten Bundesländern.

#### **14.5 Weitere Entwicklung**

Die sich bereits nach der vorstehend genannten Stellungnahme des Innenministeriums vom Januar 2004 abzeichnende Abweichung vom bisherigen Ausstattungskonzept für die Polizeifliegerstaffel soll nunmehr verwirklicht werden. Wie das IM Ende April 2004 in Ergänzung der Antwort der Landesregierung vom 07.01.2004 auf die Kleine Anfrage Nr. 1553 (Drucksache 13/4854) ausführt, ist die (vorgezogene) Beschaffung der

drei Beobachtungshubschrauber inzwischen eingeleitet worden. Neben einer Einsparung von Haushaltsmitteln in Höhe von mindestens 2 Mio. € sieht das Ministerium dabei weitere Vorteile. Bei den zu einem günstigen Gesamtpreis angebotenen Hubschraubern handelt es sich um Modelle des gleichen Typs wie die vorhandenen und auf Grund ihres Alters auszu-sondernden Transporthubschrauber. Mit ihnen könnten somit sowohl die Anforderungen an einen Beobachtungshubschrauber als auch – eingeschränkt – die Anforderungen an einen Transporthubschrauber realisiert werden, so dass sie bei Ausfall eines Transporthubschraubers in reduziertem Maß auch für luftgestützte Einsätze der Spezialeinheiten nutzbar seien.

Auf der Grundlage der Erfahrungen mit der sich nach dieser Entwicklung ergebenden Zusammensetzung der Fluggeräte will das IM die vollständige Umsetzung des bisherigen Ausstattungskonzepts erneut evaluieren und danach entscheiden, ob die Beschaffung eines dritten Transporthubschraubers und auch eines dritten Tragflächenflugzeugs noch erforderlich ist.

Der Schriftwechsel mit dem IM ist noch nicht abgeschlossen.

## **15 Erstattungen an die Gemeinden für Zwecke der Zentralen Ausländerbehörden**

*Nach den Feststellungen des Landesrechnungshof erstattete das Land den vier Städten, die eine Zentrale Ausländerbehörde für die Erstaufnahme von Asylbewerbern betreiben, nicht immer nur die hierfür notwendigen Kosten. So stellten die Städte dem Land – in unterschiedlichem Umfang – so genannte Verwaltungskostenerstattungen für Leistungen anderer städtischer Ämter und Einrichtungen in Rechnung, ohne dass im Einzelnen erkennbar war, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich von der Zentralen Ausländerbehörde in Anspruch genommen wurden. Die Personalausstattung der vier Zentralen Ausländerbehörden sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofs an Hand von nachvollziehbaren Kriterien überprüft werden.*

### **15.1 Ausgangslage**

Nach dem Asylverfahrensgesetz sind die Länder verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen. In Nordrhein-Westfalen sind zu diesem Zweck vier von den jeweiligen Städten betriebene Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) eingerichtet. Ihnen sind Einrichtungen zur Unterbringung von Asylbewerbern zugeordnet, und zwar einmal bei den ZAB bestehende kommunale Einrichtungen zur vorläufigen Unterbringung und darüber hinaus Zentrale Unterbringungseinrichtungen des Landes (zu letzteren s. Jahresbericht 2002, Nr. 11). Wesentliche Aufgaben der ZAB sind neben der Erstregistrierung und vorläufigen Unterbringung in den kommunalen Aufnahmeeinrichtungen ausländer- und asylrechtliche Maßnahmen

für die in den Unterbringungseinrichtungen des Landes lebenden Asylbewerber. Darüber hinaus sind die ZAB zunehmend mit Tätigkeiten im Rahmen der Abschiebung abgelehnter Asylbewerber und anderer ausreisepflichtiger Ausländer – insbesondere z. B. der Beschaffung von Passersatzpapieren – befasst.

Die den Städten im Zusammenhang mit den ZAB entstehenden Kosten trägt das Land. Im Haushaltsplan 2003 waren zur Erstattung der Kosten für die ZAB selbst insgesamt 12,3 Mio. € und daneben für die Kosten der Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber 5,5 Mio. € veranschlagt. Weitergehende Regelungen über Art und Umfang der erstattungsfähigen Kosten existieren - von Entscheidungen des Innenministeriums (IM) in Einzelfällen abgesehen - nicht. In den Erläuterungen des Haushaltsplans findet sich lediglich der Hinweis, dass das Land den Gemeinden, die eine ZAB betreiben, die für die Errichtung und den Betrieb notwendig entstehenden Kosten erstattet. Die mit einer ZAB verbundenen Belastungen der Städte sind im Übrigen bei der Zuweisung ausländischer Flüchtlinge zu berücksichtigen, wenn diese aus den Aufnahmeeinrichtungen des Landes auf die Gemeinden verteilt werden. Dies geschieht in der Weise, dass die Zahl der nach dem Verteilungsschlüssel des Flüchtlingsaufnahmegesetzes aufzunehmenden Flüchtlinge um das Dreifache der zur vorläufigen Unterbringung bei der ZAB bereitgestellten Unterbringungsplätze gekürzt wird (§ 1 der auf Grund von § 3 Abs. 5 Flüchtlingsaufnahmegesetz erlassenen Verordnung).

Der LRH hat die Kostenerstattung an die vier Städte durch die für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Bezirksregierungen (BR) geprüft. Nach seinen Feststellungen beschränkte sich die Erstattung nicht immer auf die für den Betrieb der ZAB notwendigen Kosten. Die geltend gemachten Beträge wurden von den BR weitgehend nur auf ihre rechnerische Richtigkeit überprüft.

## 15.2 Verwaltungskostenerstattungen

Die Städte rechneten gegenüber dem Land nicht nur die Personal- und Sachkosten ab, die unmittelbar bei der ZAB entstanden (z. B. Ausgaben für die dort eingesetzten städtischen Mitarbeiter oder für die Räumlichkeiten der ZAB). Darüber hinaus brachten sie in erheblichem Umfang auch so genannte Verwaltungskostenerstattungen (VKE) für Kosten anderer Ämter und Einrichtungen der Stadt in Ansatz. Zwei Städte hatten beispielsweise für das Jahr 2000 weit über 500.000 DM an VKE geltend gemacht, bei den beiden anderen waren es rd. 200.000 DM. Mit diesen VKE stellten die Städte zum Teil konkret für die ZAB erbrachte Leistungen in Rechnung. Weitgehend handelte es sich aber um Pauschalen für Ämter mit Querschnittsaufgaben, ohne dass im Einzelnen erkennbar war, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich von der ZAB in Anspruch genommen wurden oder ihr Betrieb dort zusätzliche Kosten verursacht hatte. In den Abrechnungen einzelner Städte für das Jahr 2000 fanden sich z. B. Ansätze für oberste Gemeindeorgane (29.500 DM), Fachdienst Oberbürgermeister (77.398 DM), Büro des Rates (45.748 DM), Personalrat (39.000 DM) und Gleichstellungsstelle (7.149 DM); bei einer Stadt war ein Betrag für „Innere Verrechnungen“ von 176.022 DM aufgeführt, der nicht weiter spezifiziert war.

Eine Stadt kürzte die von ihr errechnete VKE (rd. 400.000 DM) pauschal um 50 % und kam so auf den genannten Betrag von rd. 200.000 DM.

Der LRH hat gefordert, die Erstattung auch hinsichtlich der VKE auf die Kosten zu beschränken, die durch den Betrieb der ZAB notwendig entstehen. Mit den vom Land bereitgestellten Mittel könne nicht bezweckt sein, die vier Städte (anteilig) von allgemeinen Verwaltungskosten zu entlasten, die bei der Erfüllung eigener Aufgaben entstehen. Gerechtfertigt sei nur die Erstattung von Kosten, die bei der ZAB selbst oder dadurch entstehen, dass andere Stellen und Einrichtungen der Stadt Leistungen für die ZAB erbringen.

Gegenüber dem IM hat der LRH betont, die Feststellungen sollten Anlass geben, Art und Umfang der in diesem Bereich erstattungsfähigen Kosten näher zu konkretisieren.

In einer ersten Stellungnahme vom 06.02.2004 stimmte das IM mit dem LRH insoweit überein, als die Kosten anderer städtischer Stellen nicht zu erstatten sind, soweit es sich um Gemeinkosten handelt, die auch ohne die Einrichtung und den Betrieb der ZAB entstehen. Soweit solche Kosten aber der ZAB konkret und nachweisbar zugeordnet werden könnten, seien sie anteilig als erstattungsfähig anzuerkennen. Die Städte seien bemüht, entsprechend der Forderung des LRH keine Kosten zur Erstattung anzumelden, die den ZAB nicht zugeordnet werden können.

Die Stellungnahmen der BR lassen erkennen, dass eine eindeutige Zuordnung der als VKE geltend gemachten Kosten zu den ZAB problematisch sein kann, da sie weitgehend auf Schätzungen oder internen Verteilungsschlüsseln beruhen und die Verursachung im Einzelnen mangels objektiver Grundlagen kaum nachprüfbar ist. Eine BR weist dazu darauf hin, dass der Sonderstellung der ZAB gegenüber den anderen städtischen Ämtern (Wahrnehmung von Aufgaben für das Land) in ihrem Bezirk bereits durch die pauschale Kürzung der VKE um 50 % Rechnung getragen werde. Damit ist nach ihrer Auffassung sichergestellt, dass die Erstattungsleistungen des Landes den tatsächlichen Aufwand nicht übersteigen.

Der LRH sieht hier weiterhin Regelungsbedarf. Soweit die Verursachung durch die ZAB nicht konkret nachvollziehbar ist, ist zu besorgen, dass das Land mit Kosten belastet wird, welche die betroffene Stadt im Rahmen ihrer eigenen Aufgabenerfüllung selbst zu tragen hat. Dabei hält es der LRH durchaus für denkbar, dass zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes Pauschalierungen erfolgen, etwa im Sinne der für eine ZAB bereits praktizierten prozentualen Kürzung der auf Grund interner städtischer Verteilungsschlüssel errechneten Kosten.

### **15.3 Personalausstattung**

**15.3.1** Für den Aufgabenbereich Angelegenheiten der vorläufigen Unterbringung und sozialen Betreuung der Asylbewerber waren bei einer ZAB insgesamt 7,5 Personalstellen vorgesehen und damit deutlich mehr als bei den anderen ZAB. Die meisten der in diesem Bereich tätigen Mitarbeiter waren nach den Feststellungen des LRH während der normalen Dienstzeiten in der der ZAB angeschlossenen Unterbringungseinrichtung eingesetzt, wenn sich ein großer Teil der zu Betreuenden (z. B. auf Grund von Anhörungen oder Arztterminen) dort gar nicht aufhielt. Der LRH hat die Auffassung vertreten, dass der personelle Aufwand hier durch organisatorische Maßnahmen reduziert werden könnte.

Die BR teilte in ihrer Stellungnahme mit, bis zum Jahresende 2003 werde die Stadt in dem genannten Aufgabenbereich 3,5 Personalstellen einsparen, davon 2,5 Stellen für bisher in der Unterbringungseinrichtung tätige Mitarbeiter.

**15.3.2** Über diesen Einzelfall hinaus hat sich der LRH wegen der Personalausstattung bei den vier ZAB generell an das IM gewandt. Die den Organisationsplänen zu entnehmende Ausstattung der einzelnen ZAB variierte von 61 Stellen bis 76,5 Stellen. Es fiel auf, dass die Zahl der für vergleichbare Aufgaben ausgewiesenen Mitarbeiter erheblich differierte. Dies ließ sich mit einem – gemessen an Fallzahlen – unterschiedlichen Arbeitsanfall nicht erklären, zumal die Fallzahlen pro Stelle bei den ZAB zum Teil deutlich voneinander abwichen.

Der LRH hat sich im Hinblick auf den erheblichen Umfang der vom Land für das bei den ZAB eingesetzte Personal zu erstattenden Kosten in dieser Frage an das IM gewandt. Auch wenn die genannten Daten etwa auf Grund unterschiedlicher Aufgabenverteilungen bei den verschiedenen ZAB nicht uneingeschränkt vergleichbar sein dürften, sollten sie nach Ansicht des LRH doch Anlass geben, die Personalausstattung der ZAB an



Hand von nachvollziehbaren und möglichst einheitlichen Kriterien zu überprüfen.

Nach Darstellung des IM in seiner Stellungnahme vom 06.02.2004 beruhen die unterschiedlichen Personalzahlen auf unterschiedlichen Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufen und Aufgabenzumessungen. Der jeweilige Arbeitsaufwand und damit die Personalausstattung werde durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Auf Grund der Organisations- und Personalhoheit der Kommunen könne das Land hierauf nur bedingt Einfluss nehmen. Darüber hinaus weist das Ministerium darauf hin, dass sich die Aufgaben der ZAB im Laufe der Zeit von ihren originären Zuständigkeiten als Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber immer mehr zu Aufgaben im Zusammenhang mit der Beendigung des Aufenthalts ausreisepflichtiger Ausländer verschoben hätten. Dabei seien den ZAB zusätzlich jeweils besondere (Einzel-) Aufgaben (z. B. Datenbanken und Informationsstellen für bestimmte Aufgaben oder Herkunftsländer) übertragen worden. Gleichwohl werde im Rahmen der Personalfluktuations auch zukünftig eine Anpassung an die insgesamt gesunkenen Asylbewerberzahlen vorgenommen.

Der LRH sieht auch unter Berücksichtigung der vom IM genannten Gesichtspunkte, die ihm auf Grund seiner Feststellungen bei der Prüfung weitgehend bekannt waren, weiterhin die Notwendigkeit, die Personalausstattung der ZAB zu überprüfen. Sie kann nicht allein den Städten überlassen werden, denen das Land die entstehenden Kosten dann ungeprüft zu erstatten hätte. Außerdem bleibt nach Ansicht des Rechnungshofs zu prüfen, inwieweit die den ZAB zusätzlich übertragenen Aufgaben zur Verminderung des Personalaufwandes zurückgeführt werden können.

#### 15.4 Weitere Entwicklung

Nach einer ergänzenden Stellungnahme vom 23.03.2004 hält es das IM nunmehr auf Grund des anhaltenden Rückgangs der Asylbewerberzahlen für erforderlich, die Kapazitäten der ZAB und der angeschlossenen Unterbringungseinrichtungen zurückzuführen. Dabei seien die Planungen zunächst dahin gegangen, zwei der vier Standorte ganz aufzugeben. Nachdem sich die betroffenen Städte gegen die Schließung der Einrichtungen ausgesprochen hätten, werde nach Möglichkeiten gesucht, unter Beibehaltung aller Standorte entsprechende Einsparungen – als Zielvorgabe nennt das Ministerium 4 Mio. € – zu erreichen. Die vier Städte seien aufgefordert worden, konkrete Einsparungsvorschläge zu machen. Das Ergebnis der laufenden Gespräche müsse zunächst abgewartet werden.

Der LRH erwartet, dass seine Prüfungsfeststellungen bei der Suche nach Einsparungsmöglichkeiten insbesondere hinsichtlich der VKE und der Personalausstattung der ZAB berücksichtigt werden. Es sollten nachvollziehbare und möglichst einheitliche Kriterien für VKE und Personalbedarf festgelegt werden, damit nur noch die für den Betrieb einer ZAB wirklich notwendigen Kosten aus Mitteln des Landes erstattet werden. Bei den Verhandlungen über mögliche Kosteneinsparungen sollte nach Auffassung des LRH nicht unberücksichtigt bleiben, dass den Städten – wie eingangs erwähnt – zum Ausgleich der mit dem Betrieb einer ZAB verbundenen Belastungen eine deutlich geringere Zahl ausländischer Flüchtlinge zugewiesen wird, als nach dem Verteilungsschlüssel des Flüchtlingsaufnahmegesetzes auf sie entfallen würde. Auf die damit verbundene finanzielle Entlastung hatte der LRH schon in seinen Prüfungsmitteilungen hingewiesen.

Der Schriftwechsel mit dem IM ist noch nicht abgeschlossen.

## Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (Epl. 05)

### 16 Öffentliche Berufskollegs

*Vor dem Hintergrund der bis zum Schuljahr 2008/2009 steigenden Schülerzahlen an Berufskollegs und der bereits jetzt bestehenden Schwierigkeiten, genügend Lehrkräfte für sie zu gewinnen, hat der Landesrechnungshof die Ermittlung des Lehrerstellenbedarfs der Berufskollegs für das Schuljahr 2001/2002 nachvollzogen und festgestellt, dass dabei bedarfsrelevante Faktoren nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Außerdem hatten Schulen vielfach kleine Klassen unterhalb des Klassenfrequenzrichtwertes gebildet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist es vorrangig erforderlich, die bedarfsrelevanten Faktoren in Übereinstimmung mit den im Haushalt ausgewiesenen Stellen zu bringen. Ferner hat er Möglichkeiten zur Bedarfsreduzierung und Optimierung im bestehenden System aufgezeigt.*

Mit dem Berufskolleggesetz vom 25. November 1997 sind die bis dahin nebeneinander bestehenden, verschiedenen berufsbildenden Schulen und die Kollegschulen zum 1. August 1998 in der neuen einheitlichen Schulform Berufskolleg (BK) zusammengeführt worden. Die am 1. August 1999 in Kraft getretene Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg (APO-BK) hat hierzu die notwendigen strukturellen und inhaltlichen Vorgaben getroffen. Die komplexe Schulform umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher einfach- oder doppeltqualifizierender Bildungsgänge in Vollzeit- oder Teilzeitform, die alternativ den Schultypen Berufsschule, Berufsfachschule, Fachoberschule und Fachschule zugeordnet werden.

Rd. 20 % der Schüler des Landes besuchen öffentliche BK. Deren Schülerzahlen steigen weiter an. Ebenso steigt der Bedarf an Lehrkräften, dem allerdings nicht genügend geeignete Bewerber gegenüberstehen.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Unterrichtsversorgung und –organisation an den öffentlichen BK<sup>57</sup> für das Schuljahr 2001/2002 untersucht und dabei die nachfolgenden, wesentlichen Feststellungen getroffen.

## 16.1 Ausgangslage

Im Schuljahr 2001/2002 verteilten sich rd. 520.000 Schüler auf die 251 BK des Landes und die von diesen jeweils vorgehaltenen Schultypen und Bildungsgänge. Ausgehend von der Systematik der amtlichen Schulstatistik, die die verschiedenen Bildungsangebote nach Vollzeit- und Teilzeitform sowie Einfach- und Doppeltqualifikation aufschlüsselt, gab es im Schuljahr 2001/2002 insgesamt 41 Bildungsgänge. Rd. drei Viertel der Schüler besuchte den Schultyp Berufsschule; rd. 96 % von ihnen waren Teilzeitschüler.

Schultyp	Schüler	Vollzeit-schüler	Teilzeit-schüler	Bildungs-gänge
<b>247 Berufsschulen</b>	<b>382.500</b>	<b>16.300</b>	<b>366.200</b>	<b>8</b>
<b>239 Berufsfachschulen</b>	<b>93.500</b>	<b>93.400</b>	<b>100</b>	<b>17</b>
<b>166 Fachoberschulen</b>	<b>16.100</b>	<b>8.200</b>	<b>7.900</b>	<b>5</b>
<b>184 Fachschulen</b>	<b>28.000</b>	<b>10.600</b>	<b>17.400</b>	<b>11</b>

Abb. 1: Aufteilung der Schülerzahlen

Der LRH hat die vorstehende, bereits sehr unterschiedliche Aufteilung der Schülerzahlen zusätzlich nach Bildungsgängen und Ausbildungsjahren aufgeschlüsselt und dabei auch insoweit eine sehr ungleichmäßige Verteilung festgestellt. Einzelne Bildungsgänge, insbesondere wenn sie sich über mehrere Jahrgänge erstreckten, wiesen nur sehr geringe Schülerzahlen auf. Darüber hinaus zeigten sich bei mehrjährigen Bildungsgängen erhebliche Differenzen zwischen den Jahrgängen, so z. B. zwischen dem 1. und 2. Ausbildungsjahr bei den zweijährigen Vollzeitbildungsgängen der

---

<sup>57</sup> ohne die (17) öffentlichen BK, deren Lehrkräfte Bedienstete des Schulträgers waren

Berufsfachschule „Berufliche Kenntnisse /Fachhochschulreife“ (Differenz von rd. 32 %), „Berufsabschluss /Fachoberschulreife“ (rd. 52 %) und „Berufsgrundbildung /Fachoberschulreife“ (rd. 61 %). Dies deutet auf hohe Abbrecherquoten hin.

Der grundsätzlich auf eine Dauer von 2 Jahren angelegte Teilzeitbildungsgang für Jugendliche ohne Ausbildungsverhältnis an der Berufsschule konnte bereits nach einem Jahr verlassen werden, wenn die Schüler zu diesem Zeitpunkt ihre Berufsschulpflicht erfüllt hatten. Von dieser Möglichkeit machten überschlägig rd. 93 % der Jugendlichen Gebrauch. Stichproben des LRH ergaben zudem eine große Zahl von Schülern, die den Unterricht überhaupt nicht aufgenommen hatten oder ihn nur unregelmäßig besuchten.

## **16.2 Verfahren zur Berechnung des Lehrerstellenbedarfs**

Die amtliche Schulstatistik wies für die BK zum Stichtag 15. Oktober 2001 einen Stellenbedarf von insgesamt 18.724 Vollzeit-Lehrerstellen aus. Der Bedarf wurde nach einem von der Systematik her seit Jahren unveränderten Verfahren ermittelt. Bei diesem Verfahren wird zwischen dem Grundstellenbedarf und dem Sonderbedarf unterschieden. Der Grundstellenbedarf ist zur Deckung des normalen Unterrichts erforderlich und belief sich für das Schuljahr 2001/2002 auf 18.033 Stellen. Der Sonderbedarf, der aus besonderen Gründen zusätzlich zum Grundstellenbedarf und z. T. nur an einigen Schulen auftritt (z. B. Ganztags- oder integrierter Unterricht), belief sich im gleichen Schuljahr auf 691 Stellen.

Der LRH hat die Ermittlung des Grundstellenbedarfs nachvollzogen. Diesen hatte das Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (MSJK) nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften in der Verordnung zur Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz (AVO) ermittelt. Hiernach werden die Schülerzahlen bildungsgangbezogen durch die in der AVO jeweils festgesetzte Relation „Schüler je Stelle“ geteilt.

### **16.2.1 Berechnungsgrundlage „Schülerzahl“**

Maßgebend für die endgültige Stellenberechnung sind die Schülerzahlen der amtlichen Schulstatistik zum Stichtag 15. Oktober des laufenden Schuljahres. Nach Feststellungen des LRH enthielt die Zahl von rd. 520.000 Schülern, die für das Schuljahr 2001/2002 gemeldet waren, auch Schüler, die im laufenden Schuljahr überhaupt nicht oder nur zeitweise am Unterricht teilgenommen hatten.

So waren rd. 19.700 Schüler für Bildungsgänge der Berufsschule im 4. Ausbildungsjahr gemeldet, das nach einem halben Schuljahr endete. Wären diese Schülerzahlen nur zur Hälfte berücksichtigt worden, hätte sich nach der festgesetzten Relation „Schüler je Stelle“ ein um rd. 240 Stellen geringerer Lehrerbedarf ergeben.

Ferner hat der LRH festgestellt, dass BK insbesondere berufsschulpflichtige Schüler des Teilzeitbildungsganges „Jugendliche ohne Berufsausbildungsverhältnis“ allein auf Grund der Angaben der zuvor besuchten Schule zur Schulstatistik gemeldet hatten, unabhängig davon, ob sie den Unterricht tatsächlich angetreten hatten. Bei einem näher untersuchten BK waren das 250 von 563 gemeldeten Schülern. Eine Quantifizierung der diesbezüglichen Schülerzahlen insgesamt bzw. der darauf entfallenden Lehrstellen war jedoch nicht möglich.

### **16.2.2 Berechnungsgrundlage Relation „Schüler je Stelle“**

Die Relationen „Schüler je Stelle“ werden getrennt nach Schulformen, Schulstufen oder Klassen jeweils für ein Schuljahr in der AVO festgesetzt.

Für die Bildungsgänge des BK wurden „in Übereinstimmung mit dem Haushaltsplan“ (vgl. Vorbemerkung AVO-Richtlinien, hier 2001/02) für das Schuljahr 2001/02 insgesamt 21 Relationen „Schüler je Stelle“ festgesetzt,

die sich bei näherer Betrachtung auf nur vier verschiedene Relationen reduzierten. Sie betragen für

- einfachqualifizierende Bildungsgänge in Teilzeitform 40,9,
- doppeltqualifizierende Bildungsgänge in Teilzeitform 37,7,
- einfachqualifizierende Bildungsgänge in Vollzeitform 15,9,
- doppeltqualifizierende Bildungsgänge in Vollzeitform 14,1.

Die AVO setzt neben den Relationen zugleich Standards für die Klassengrößen, Lehrerpflichtstunden und Unterrichtsstunden fest. Diese Vorgaben können naturgemäß nur eingehalten werden, wenn sie in die Relation „Schüler je Stelle“ einfließen. Für eine bedarfsgerechte Relationsermittlung sind dementsprechend drei Parameter maßgeblich, die sich aus den in der AVO festgesetzten Standards ableiten lassen:

#### 1. Durchschnittsklassenfrequenz (**f**)

Der Parameter berücksichtigt, wie groß die Klassen an den BK durchschnittlich sein sollen.

#### 2. Lehrerwochenstundenangebot (**a**)

Hierunter werden die Pflichtstunden erfasst, die Lehrer zu erteilen haben. Diese können sich individuell oder für bestimmte Altersgruppen ändern (z. B. durch Altersermäßigungsstunden).

#### 3. Bedarf an Lehrerwochenstunden je Klasse (**bk**)

Damit wird berücksichtigt, wie viele Unterrichtsstunden die Schüler erhalten sollen. Auch dieser Faktor unterliegt individuellen Veränderungen, etwa einer Erhöhung der Unterrichtsstundenzahl durch Differenzierungsangebote (z. B. Förderunterricht).

Die Relation „Schüler je Stelle“ lässt sich dementsprechend mit der Formel  $(f \times a) : bk$  berechnen. Das Ministerium hat die Parameter sowie die Berechnungsformel im laufenden Prüfungsverfahren bestätigt. Für das Schuljahr 2001/2002 ging das MSJK für die vg. Parameter von den aus der folgenden Abbildung ersichtlichen Zahlen aus.

Parameter	Bildungsgänge			
	Teilzeit		Vollzeit	
	Einfach-qualifikation	Doppelt-qualifikation	Einfach-qualifikation	Doppelt-qualifikation
Durchschnittsklassenfrequenz	22,00	22,00	22,00	22,00
Lehrerwochenstundenangebot	22,96	23,36	23,66	23,36
Lehrerwochenstundenbedarf je Klasse	13,90	15,05	34,53	37,04

Abb. 2: Bedarfsparameter

Der LRH hat die vorstehende Formel unter Berücksichtigung dieser Bedarfsparameter angewandt. Dabei ergaben sich rechnerisch Relationen, die – z. T. erheblich – unter den festgesetzten Relationen lagen.

Relation „Schüler je Stelle“	Bildungsgänge			
	Teilzeit		Vollzeit	
	Einfach-qualifikation	Doppelt-qualifikation	Einfach-qualifikation	Doppelt-qualifikation
festgesetzt	40,9	37,7	15,9	14,1
vom LRH berechnet	36,3	34,1	15,1	13,9
Differenz	4,6	3,6	0,8	0,2

Abb. 3: Relationen „Schüler je Stelle“ im Schuljahr 2001/2002

Für die Lehrerbedarfsberechnung, für die die Schülerzahlen durch die jeweilige Relation geteilt werden, gilt aber: Je niedriger die Relation, umso größer ist der Lehrerstellenbedarf. Bei Anwendung der Formel würde sich rechnerisch ein Stellenbedarf ergeben, der um rd. 1.545 Stellen bzw. 8,25 % über dem in den Amtlichen Schuldaten ausgewiesenen Bedarf läge.



Die Problematik ist nicht neu. Der LRH hatte bereits 1990 schulformübergreifend darauf hingewiesen, dass im gesamten Schulwesen eine Diskrepanz zwischen den bedarfsauslösenden Parametern und den festgesetzten Relationen zu verzeichnen und daraus resultierend die Lehrerbedarfsberechnung in sich nicht mehr stimmig ist.<sup>58</sup> Diese Unstimmigkeiten waren von Anfang an im berufsbildenden Bereich besonders groß. Die nachfolgend zunächst im „Handlungskonzept zur effektiveren Gestaltung der Schulorganisation und bedarfsgerechten Zuweisung von Lehrerstellen“ vom 26.11.1991 und sodann im „Mittelfristigen Konzept zur Unterrichtsversorgung/Ansätze und Elemente für das Maßnahmenbündel“ vom 18. Juni 1996 initiierten Maßnahmen konnten, wie aufgezeigt, die Problematik bezüglich der BK bis heute nicht bereinigen.

### **16.3 Klassenbildung**

Die den Lehrerstellenbedarf bestimmenden Relationen „Schüler je Stelle“ stellten für die BK im untersuchten Schuljahr auf eine durchschnittliche Klassengröße von 22 Schülern ab. Der Planungswert war damit identisch mit dem Klassenfrequenzrichtwert nach der AVO. Die tatsächliche durchschnittliche Klassengröße im Schuljahr 2001/2002 betrug nach Feststellung des LRH jedoch nur 20,63 Schüler.

Der LRH hat die Ursachen für die Abweichung untersucht. Er hat dabei festgestellt, dass insbesondere die Klassenbildungen im Berufsschulbereich (mit durchschnittlich 20,23 Schülern) und im Fachschulbereich (mit durchschnittlich 20,35 Schülern) unter dem Richtwert lagen. An den besonders stark frequentierten Berufsschulen wurde der Richtwert wiederkehrend bereits seit dem Schuljahr 1990/1991 nicht erreicht.

---

<sup>58</sup> Bericht an den Landtag über die „Ermittlung des Lehrerbedarfs“ vom 11.09.1990 - I B - 151 00 00 - 1/88

In der Praxis führt die Unterschreitung der Planungswerte zu Unterrichtsausfall. Dies ist für den Teilzeitbereich der Berufsschulen belegt. Dort wurden nach Unterlagen des MSJK durchschnittlich nur 10,53 Stunden Unterricht pro Woche erteilt, obwohl nach der APO-BK für sie ein Unterrichtsvolumen von mindestens 12 Wochenstunden vorgesehen ist.

Nach den vom LRH durchgeführten Berechnungen hätte sich der Lehrstellenbedarf für das Schuljahr 2001/2002 rechnerisch um weitere 1.218 Stellen erhöht, wenn der Ermittlung die tatsächliche Durchschnittsklassengröße an Stelle des z. T. seit Jahren unterschrittenen Planungswertes zu Grunde gelegt worden wäre.

#### **16.4 Würdigung und Empfehlungen**

Der LRH hat dem MSJK im August 2003 mitgeteilt, nach seinen für das Schuljahr 2001/2002 getroffenen Feststellungen seien die BK nicht in der Lage, alle in der AVO definierten Standards zu erfüllen. Ursächlich dafür sei, dass die Lehrerbedarfsberechnung auf überhöhten Relationen „Schüler je Stelle“ beruhte und demzufolge einen zu geringen Bedarf auswies. Außerdem würde die der Relationsberechnung zu Grunde gelegte durchschnittliche Klassengröße in der Praxis unterschritten. Hinzu komme, dass ein Teil der ausgewiesenen Stellen nicht besetzt war.

Vor diesem Hintergrund und in Kenntnis der bis zum Schuljahr 2008/2009 weiter ansteigenden Schülerzahlen an den BK (auf rd. 594.000) sowie der bereits jetzt bestehenden Schwierigkeiten, geeignetes Lehrpersonal zu gewinnen, sei es nach Auffassung des LRH zwingend erforderlich, eine in sich stimmige Lehrerbedarfsberechnung auf der Basis von realistischen Standards vorzunehmen. Angesichts der Haushaltslage des Landes könne nicht übersehen werden, dass eine Deckung des sich bei zutreffender Relationsermittlung ergebenden rechnerischen Bedarfs, der sich bei Bei-

behaltung des derzeit praktizierten Verfahrens mit steigenden Schülerzahlen entsprechend vergrößern werde, nicht durch Ausweisung zusätzlicher Lehrerstellen im Haushalt zu realisieren sei. Die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme sei zudem insoweit in Frage zu stellen, als bereits jetzt nicht genügend geeignete Bewerber für die derzeit ausgewiesenen freien Lehrerstellen vorhanden seien.

Der LRH hat deshalb insbesondere folgende Empfehlungen gegeben:

- Als Erstes sollte sichergestellt werden, dass nur diejenigen Schüler bei der Lehrerbedarfsberechnung berücksichtigt werden, die tatsächlich Unterricht erhalten und dementsprechend Lehrerkapazität binden.
- Darüber hinaus sei darauf hinzuwirken, dass die in der AVO festgelegten Klassenfrequenzrichtwerte zumindest eingehalten werden.
- Angesichts der personellen wie finanziellen Rahmenbedingungen sei es zudem dringend erforderlich, Anzahl und Inhalt der vorgehaltenen Bildungsgänge zu überdenken. Dies gelte z. B. für die „Angebotsschulen“ - Fachoberschule, Berufsfachschule und Fachschulen - und dort vor allem für den Bereich der Weiterbildungsangebote, für die Alternativen durch Dritte angeboten würden.
- Hohen Abbrecherquoten müsse durch geeignete Maßnahmen begegnet werden, z. B. durch die Einführung von Aufnahmeprüfungen. Darüber hinaus empfehle es sich, auch die Beschulung der Jugendlichen ohne Berufsausbildungsverhältnis neu zu gestalten. Dabei böte es sich an, die Schüler, die sich nicht in einer von der Arbeitsverwaltung geförderten berufsvorbereitenden Maßnahme befinden, nur für kurze Zeit in einem weniger theorielastigen vollzeitschulischen Bildungsgang zu betreuen und sie dann ggf. aus der Schulpflicht zu entlassen.

Abschließend hat der LRH darauf hingewiesen, dass die Durchführung der vorstehend empfohlenen Maßnahmen, die den Lehrerbedarf bereits reduzieren könnten, seinem Anliegen allein nicht Rechnung tragen würde. Ihm gehe es insbesondere darum, die Lehrerbedarfsberechnung in sich stimmig zu machen. Das setze aber zwingend voraus, dass die dafür maßgeblichen Parameter Klassenfrequenzrichtwert, Pflichtstundenzahl der Lehrer und Stundentafeln der Schüler in Übereinstimmung mit den im Haushalt ausgewiesenen Stellen gebracht werden.

## **16.5 Weiterer Schriftwechsel**

Das MSJK hat mit Schreiben vom 26.01.2004 eine erste Stellungnahme abgegeben. Die Folgeentscheidung des LRH datiert vom 30.03.2004.

Hinsichtlich des vom LRH angesprochenen Grundsatzproblems der nicht stimmigen Lehrerbedarfsberechnung hat das MSJK zunächst die vom LRH ermittelten Relationen „Schüler je Stelle“ bestätigt. Ergänzend hat es mitgeteilt, dass dem Erläuterungsband zum Entwurf des Haushaltsplanes für die Jahre 2004/2005 ein „Bericht zur Unterrichtsversorgung der Schüler 2004/2005 auf der Grundlage des Haushaltsentwurfs 2004“ beigelegt sei, der die durch die nicht bedarfsgerechte Ermittlung der Lehrerstellen bestehende Lücke nunmehr für alle Schulformen ausweise (Für die BK beläuft sich die Lücke danach auf 1.900 Stellen.). Im Hinblick auf den Doppelhaushalt 2004/2005 sei kurzfristig eine Übereinstimmung der bedarfsauslösenden Vorgaben (Bedarfsparameter) sowie der Haushaltsrelationen nicht herzustellen. Zwischenzeitlich sei im Ministerium aber eine Arbeitsgruppe „Verbesserung des Systems der Stellenberechnung und Stellenbewirtschaftung im Schulbereich“ eingerichtet worden, die mit einer systematischen Aufbereitung des Themas und der Entwicklung konkreter Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge beauftragt sei. Auch die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe dürften zu einer Lösung der angesprochenen Probleme beitragen.

Der LRH hat das MSJK gebeten, ihn über den Berechnungsweg, nach dem die vg. 1.900 Stellen ermittelt wurden, sowie über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu unterrichten.

Im Übrigen hat das MSJK zu den Empfehlungen des LRH mitgeteilt:

- Die vom LRH angeregten Maßnahmen mit dem Ziel, Schüler bei der Lehrerbedarfsberechnung nur in dem Maße zu berücksichtigen, wie sie Unterrichtskapazität binden, würden aufgegriffen.
- Die Klassenbildung (und damit die Einhaltung der Klassenfrequenzrichtwerte) sei für die BK angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Ausbildungsberufe im Berufsschulbereich, bei denen es z. T. weniger als 100 Auszubildende, zudem verteilt auf mehrere Ausbildungsjahre gebe, nicht steuerbar. Die BK versuchten sich in diesen Fällen durch berufs- und berufsfeldübergreifenden Unterricht in Lerngruppen zu helfen. Der vom LRH vorgenommene Vergleich der durchschnittlichen Klassengröße mit dem Klassenfrequenzrichtwert sei daher ein unzureichender Beurteilungsmaßstab. Geeigneter sei die Größe der Lerngruppe, wie sie im Zusammenhang mit der Schüler-Lehrerstellenrelation des Kurssystems der Gymnasialen Oberstufe verwandt werde.

Demgegenüber hat der LRH darauf hingewiesen, dass die von ihm gezogenen Schlussfolgerungen auf einem Vergleich des vom Ministerium selbst gewählten Planungsparameters „Durchschnittsklassenfrequenz“ mit den tatsächlichen Klassengrößen beruhten. Soweit dieser Planungsparameter nunmehr kritisch hinterfragt werde, berühre dies die angesprochene Grundsatzproblematik der Notwendigkeit eines in sich stimmigen Verfahrens zur Berechnung des Lehrerstellenbedarfs.

- Zu der Anregung des LRH, Anzahl und Inhalt der vorgehaltenen Bildungsgänge bei den Angebotsschulen zu überdenken, hat das Ministerium im Wesentlichen die Auffassung vertreten, eine Reduzierung der Bildungsgänge an den Angebotsschulen führe in der aktuellen Situation

auf dem Arbeitsmarkt nicht zu einer Reduzierung der Schülerzahl, sondern nur zu einer Umverteilung. Zudem sei zu berücksichtigen, dass für die Einrichtung eines Bildungsgangs im Einzelfall der Wille des Schulträgers maßgeblich sei.

Dazu hat der LRH geantwortet, bei einem gleich bleibenden Kontingent an Lehrerstunden führe der Unterricht an Angebotsschulen zur Verringerung des für den Berufsschulunterricht zur Verfügung stehenden Stundenangebots. Dies gelte umso mehr bei einer Klassenbildung unterhalb des Richtwertes, wie der LRH sie insbesondere für die Fachschulen festgestellt habe. Nach dem Runderlass des Ministeriums vom 06.05.1997 müsse aber vorrangig - vor der Einrichtung neuer Bildungsgänge - der vorgeschriebene Berufsschulunterricht gesichert sein. Insofern sei zu fragen, was zu geschehen habe, wenn sich später herausstelle, dass die für die Einrichtung der Bildungsgänge erforderlichen Voraussetzungen nicht (mehr) gegeben seien.

- Bezüglich der teilweise hohen Abbrecherquoten hat das Ministerium insbesondere mitgeteilt, der Ausstieg im Verlauf oder nach Abschluss des ersten Jahrgangs der Bildungsgänge sei nicht zu beanstanden, weil die Schüler zu diesem Zeitpunkt die Berufsschulpflicht erfüllt oder einen Ausbildungsplatz bzw. Arbeit erhalten hätten. Gleichwohl sollten die vom LRH von einer Aufnahmeprüfung erwarteten Effekte nach den Vorstellungen der Landesregierung durch die angestrebten Standardisierungen und zentralen Prüfungen im Bereich der Sekundarstufe I erreicht werden. Für Jugendliche ohne Berufsausbildungsverhältnis sei ein neuer einjähriger Bildungsgang eingerichtet worden, der drei Tage Praktikum in einem Betrieb mit zwei Tagen Berufsschulunterricht je Woche verbinde.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Epl. 06)

### 17 Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studierendenschaften

*Bei einer Studierendenschaft war ein Haushaltsdefizit von rund 450.000 Euro entstanden mit der Folge, dass die Bezahlung des Semestertickets gefährdet war. Ursächlich für das Defizit waren Verluste in einem von der Studierendenschaft betriebenen Café. Der Landesrechnungshof hat der Studierendenschaft eine Reihe von Maßnahmen zur Reduzierung des Defizits sowie zur Umstellung der Buchführung vorgeschlagen. Ferner hat er sie aufgefordert, zukünftig die zweckgebundenen Mittel für das Semesterticket von den übrigen Haushaltsmitteln zu trennen.*

*Die festgestellten Mängel waren vom Rektorat der Hochschule, das die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft ausübt, nicht erkannt worden. Um weiteren Fehlentwicklungen in den Haushalten von Studierendenschaften wirksam zu begegnen, hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung Vorschläge zur Verbesserung der Rechtsaufsicht gemacht.*

*Jüngste Feststellungen bei einer weiteren Studierendenschaft haben ergeben, dass dort ein Defizit von mehr als 500.000 € entstanden war, zu dessen Ausgleich auch diese Studierendenschaft auf die für das Semesterticket zweckbestimmten Mittel zurückgegriffen hatte. Um bei allen Studierendenschaften die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel sicherzustellen, hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung vorgeschlagen, die Verfügung hierüber künftig nur noch unter Mitwirkung der Hochschulverwaltung zuzulassen oder den Studierendenschaften den Bereich des Semestertickets gänzlich zu entziehen.*

## 17.1 Vorbemerkung

Die an einer Hochschule eingeschriebenen Studierenden bilden gemäß § 72 des Hochschulgesetzes Nordrhein-Westfalen die Studierendenschaft. Sie hat insbesondere die Aufgabe, die fachlichen, wirtschaftlichen und sozialen Belange der Studierenden wahrzunehmen. Als rechtsfähige Gliedkörperschaft ihrer Hochschule verwaltet die Studierendenschaft ihre Angelegenheiten selbst und verfügt über eigenes Vermögen und Personal. Vertreten wird die Studierendenschaft durch den Allgemeinen Studierenden-ausschuss (AStA). Die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft übt das Rektorat der jeweiligen Hochschule aus.

Zur Finanzierung der Aufgaben der Studierendenschaft haben die Studierenden für jedes Semester den sog. Studierendenschaftsbeitrag zu zahlen. Dieser ist ganz überwiegend zur Bezahlung des Semestertickets bestimmt, das die eingeschriebenen Studierenden dazu berechtigt, den öffentlichen Personennahverkehr für die Dauer eines Semesters zu Vorzugspreisen zu benutzen.

## 17.2 Prüfungsanlass

Der LRH und die RPÄ haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften in der Vergangenheit wiederholt geprüft und immer wieder z. T. gravierende Mängel festgestellt. Zuletzt hatten die RPÄ im Jahr 1999 im Auftrag des LRH eine landesweite Schwerpunktprüfung bei Studierendenschaften durchgeführt, deren Ergebnisse unter Nr. 22 des Jahresberichts 2000 dargestellt wurden.

Anfang 2003 veranlasste ein Presseartikel den LRH, sich erneut mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studierendenschaft zu beschäftigen. Aus der Presse hatte der LRH erfahren, dass eine Studierendenschaft vor massiven finanziellen Problemen stand und dass ihr nach Aus-



sage des AStA-Vorsitzenden die Zahlungsunfähigkeit drohte. Dem Presseartikel zufolge wies der Haushalt der Studierendenschaft ein Defizit von etwa 454.000 € auf.

### **17.3 Prüfungsfeststellungen**

Nach der geltenden Beitragsordnung belief sich der Studierendenschaftsbeitrag auf 77,52 € je Semester, von denen 65,52 € für das Semesterticket und die restlichen 12,00 € für den AStA bestimmt waren. Die Einnahmen an Studierendenschaftsbeiträgen betragen rd. 3,2 Mio. € jährlich. Hiervon mussten rd. 2,7 Mio. € für das Semesterticket an das Verkehrsunternehmen weitergeleitet werden.

Insgesamt belief sich das Haushaltsvolumen der Studierendenschaft auf etwa 4 Mio. € jährlich. Die nicht aus Beiträgen der Studierenden stammenden Einnahmen wurden im Wesentlichen durch wirtschaftliche Betätigungen erzielt, deren Schwerpunkt der Betrieb eines Cafés bildete. Nach den Feststellungen des LRH entstanden in diesem Bereich über mehrere Jahre hinweg erhebliche Betriebsverluste. Sie wurden durch den übrigen Haushalt der Studierendenschaft gedeckt und trugen maßgeblich zu dem eingangs genannten Defizit bei, dessen Größenordnung sich bei der Prüfung bestätigte.

Im Einzelnen ergab sich bei der Prüfung Folgendes:

#### **17.3.1 Wirtschaftliche Betätigung**

Die Studierendenschaft betrieb u. a. ein Café, in dem auch Konzerte und Sommerfeste durchgeführt wurden. Dieser Wirtschaftsbetrieb hatte mit einem Haushaltsvolumen von über 550.000 € den Umfang eines mittelständischen Gewerbebetriebs. Bei seiner Führung waren nach den Feststellungen des LRH wesentliche Regeln für wirtschaftliches Handeln missachtet worden.

So hatte die Studierendenschaft

- weder den Bedarf an Personal ermittelt noch dessen Einsatz entsprechend den betrieblichen Erfordernissen geplant,
- Preiskalkulationen teilweise auf Grund politischer Willensbildung im AStA unter Missachtung wirtschaftlicher Aspekte vorgenommen,
- bei der Durchführung von Veranstaltungen erhebliche Defizite erwirtschaftet und
- Getränke an Mitarbeiter und Dritte über längere Zeiträume kostenlos bzw. zu stark verminderten Preisen abgegeben,
- keine oder nur unzureichende Wareneingangskontrollen und Inventuren durchgeführt.

Nach den Feststellungen des LRH haben diese Mängel zu der defizitären Entwicklung des Cafés geführt.

### **17.3.2 Semesterticket**

Bei der Bewirtschaftung des Haushalts der Studierendenschaft hat der AStA die zweckgebundenen Mittel für das Semesterticket nicht von den übrigen Mitteln getrennt. Zahlungen für den defizitär arbeitenden Bereich der wirtschaftlichen Betätigungen wurden aus den insgesamt vorhandenen Mitteln und damit im Ergebnis zu Lasten der zweckgebundenen Mittel geleistet.

Dass die für das Semesterticket zweckgebundenen Mittel zur Begleichung der an das Verkehrsunternehmen zu entrichtenden Raten nicht mehr ausreichen, blieb zunächst unentdeckt. Soweit die Studierendenschaft die monatlichen Abschläge für das Semesterticket nicht mehr aus den bereits zugeflossenen Mitteln zahlen konnte, griff sie auf die für das folgende Semester eingehenden Studierendenschaftsbeiträge zurück. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Januar 2003 stieß dieses System an seine Grenzen, die Bezahlung der Abschläge für das Semesterticket war ernsthaft gefährdet.

#### **17.3.4 Buchführung**

Nach den Feststellungen des LRH entsprach die Buchführung der Studierendenschaft nicht den geltenden Bestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (HWVO)<sup>59</sup>. Sie erfüllte nicht einmal Mindestanforderungen hinsichtlich Transparenz, Kontrollierbarkeit und Verlässlichkeit. Beispielsweise waren Buchungen nicht belegt, stimmten Beträge in den Rechnungsergebnissen nicht mit den Büchern überein und wurden Rechnungsergebnisse unzutreffend in die Folgejahre übertragen. Insbesondere war nicht feststellbar, ob die tatsächlichen Bestände an Barmitteln und Guthaben bei Kreditinstituten mit den in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Kassensollbeständen übereinstimmten.

Die Unzulänglichkeiten in der Buchführung waren mitursächlich dafür, dass die Studierendenschaft den Überblick über ihre sich stetig verschlechternde finanzielle Situation verloren hatte.

#### **17.4 Bewertung durch den LRH**

##### **17.4.1 Studierendenschaft**

Der LRH hat prüfungsbegleitend mit der Studierendenschaft ein Sanierungskonzept entwickelt mit dem Ziel, das Defizit im Bereich des Cafés zu beseitigen. U. a. hat er vorgeschlagen, den Personaleinsatz in dem Café zu verringern, das Warensortiment neu zu kalkulieren, die Kostenkalkulation bei kulturellen Veranstaltungen zu verbessern, Freigetränke zu streichen sowie regelmäßige Inventuren und Wareneingangskontrollen einzuführen. Weiterhin hat der LRH auf die Notwendigkeit hingewiesen, durch Änderungen bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel eine Trennung der zweckgebundenen Mittel für das Semesterticket sicherzustellen. Darüber hinaus hat der LRH die Studierendenschaft aufgefordert, auf der Ba-

---

<sup>59</sup> Verordnung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften der wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich Gesamthochschulen und der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02.04.1979

sis des - noch festzustellenden - tatsächlichen Finanzstatus einen Jahresabschluss durchzuführen, diesen zur Grundlage des Haushaltsplans für das nächste Haushaltsjahr zu machen sowie die Buchführung neu und bestimmungsgemäß einzurichten.

Zu den Prüfungsmitteilungen des LRH vom April 2003 hatte der AStA zunächst im August 2003 über eine Reihe von Maßnahmen berichtet, die zur Verbesserung der finanziellen Situation eingeleitet worden seien.

Ein neu gewählter AStA hat dem LRH im März 2004 mitgeteilt, die behaupteten Maßnahmen zur Haushaltssanierung seien tatsächlich nicht ergriffen worden, und die finanzielle Lage der Studierendenschaft habe sich tendenziell noch verschlechtert.

Der LRH hat sich wegen dieser Entwicklung am 06.04.2004 an das Rektorat der Hochschule gewandt und um Mitteilung der ergriffenen oder vorgesehenen Maßnahmen gebeten.

Im Hinblick darauf, dass die Forderung des LRH nicht erfüllt worden war, Buchhaltung, Finanzwesen und Personalwirtschaft umgehend wieder auf eine ordnungsgemäße Grundlage zu stellen, hat das Rektorat mit Beschluss vom 13.04.2004 von seinen rechtsaufsichtlichen Befugnissen Gebrauch gemacht. Es hat anstelle der gewählten AStA - Mitglieder zwei Beauftragte mit weit reichenden Befugnissen eingesetzt.

#### **17.4.2 Rechtsaufsicht**

Über die finanzielle Entwicklung des Haushalts der Studierendenschaft hatte sich das Rektorat der betreffenden Hochschule zunächst nur unzureichend informiert und deshalb auch bis zum April 2004 keine Veranlassung zu einem Eingreifen gesehen.

Nach Auffassung des LRH hätte das Rektorat im Rahmen seiner Rechtsaufsicht die Verstöße gegen die HWVO schon erheblich früher erkennen und rügen müssen. Insbesondere hätte es den festgestellten erheblichen Differenzen zwischen den Haushaltsplänen zweier Jahre und den Ursachen hierfür nachgehen müssen. Auf diese Weise hätten die finanziellen Schwierigkeiten der Studierendenschaft verhindert oder zumindest frühzeitig erkannt werden können. Das Rektorat war indessen der Auffassung, derartige Maßnahmen stellten eine Finanzaufsicht dar, die über den Rahmen seiner Rechtsaufsicht hinausgehe.

Der LRH hat im April 2003 gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) auf die eingangs erwähnte Schwerpunktprüfung aus dem Jahr 1999 Bezug genommen und gebeten, die Rektorate aller Hochschulen nochmals nachdrücklich zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Studierendenschaften anzuhalten.

Das MWF hat der Bitte des LRH entsprochen und die Hochschulen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Rechtsaufsicht auch die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung umfasse und insoweit eine Finanzaufsicht einschließe.

Darüber hinaus hat der LRH im weiteren Verlauf seiner Prüfung dem Ministerium seine Einschätzung mitgeteilt, dass die gegenwärtig geltenden Bestimmungen möglicherweise nicht ausreichten, um eine wirksame Rechtsaufsicht durch die Rektorate sicherzustellen. Die Erkenntnismöglichkeiten der Rektorate im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften müssten verbessert werden. Der LRH hat dem MWF hierzu Vorschläge gemacht.

## 17.5 Weitere Entwicklung

Anfang 2004 hat der LRH bei der Prüfung einer weiteren Studierendenschaft festgestellt, dass auch dort Verluste im so genannten gewerblichen Bereich - insbesondere bei der Durchführung von Veranstaltungen - entstanden und im Laufe von mehreren Jahren auf eine Größenordnung von mehr als 500.000 € angewachsen waren. Zum Ausgleich des Defizits hatte auch diese Studierendenschaft auf die für das Semesterticket zweckbestimmten Mittel zurückgegriffen mit der Folge, dass die Raten an die Verkehrsunternehmen nur noch mit Verzug geleistet und nicht mehr alle im laufenden Semester fälligen Beträge gezahlt werden konnten.

Die Mittel für das Semesterticket stellen regelmäßig den weitaus größten Teil der Einnahmen der Studierendenschaften dar. Der LRH hält es für dringend geboten, die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel bei allen Studierendenschaften sicherzustellen. Mit Blick auf die festgestellten schweren Verstöße in diesem Bereich ist der LRH über seine bisherigen Lösungsansätze hinausgegangen. Er hat dem MWF mit Schreiben vom 26.04.2004 vorgeschlagen, die Verfügung über die Mittel für das Semesterticket künftig nur noch unter Mitwirkung der Hochschulverwaltung zuzulassen oder den Studierendenschaften den Bereich des Semestertickets gänzlich zu entziehen und z. B. auf die Studentenwerke zu übertragen. Beide Vorschläge setzen eine Änderung des Hochschulgesetzes voraus.

Der Schriftwechsel mit dem MWF ist noch nicht abgeschlossen.

## 18 Hausmeister der Universitäten

*Als Ergebnis einer Querschnittsprüfung des Hausmeisterbereichs der Universitäten hat der Landesrechnungshof unter anderem empfohlen, Hausmeistertätigkeiten zum Teil auf externe Bewachungsunternehmen zu verlagern oder durch verstärkten Technikeinsatz entbehrlich zu machen. Ferner sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofs der Mehrschichtbetrieb der Hausmeister, der zurzeit bei einigen Universitäten noch erhebliche Kräfte bindet, weitgehend aufgegeben werden. Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat sich die Vorschläge des Landesrechnungshofs zu eigen gemacht. Es hat die Universitäten gebeten, eine Reorganisation der Hausmeisterdienste vorzunehmen, um damit Kosten zu sparen.*

### 18.1 Ausgangslage

Die Hochschulen des Landes beschäftigen eine Vielzahl von Hausmeistern zur Betreuung ihrer Gebäude. Zum 01.01.2002 waren bei den Universitäten des Landes rund 343 Hausmeister und zugeordnete Hilfskräfte tätig.

<b>Universität (ohne Deutsche Sporthochschule Köln und Fernuniversität Hagen)</b>	<b>Zahl der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente)</b>
Aachen	24,00
Bielefeld	14,60
Bochum	38,00
Bonn	51,45
Dortmund	10,50
Düsseldorf	21,00
Duisburg-Essen, Standort Duisburg	13,00
Duisburg-Essen, Standort Essen	15,00
Köln	55,90
Münster	69,00
Paderborn	10,00
Siegen	10,00
Wuppertal	10,40
<b>Summe</b>	<b>342,85</b>

Diese erheblichen Personalressourcen, die die Hochschulen im Hausmeisterdienst einsetzen und die zu jährlichen Ausgaben von mehr als 12 Mio. € führen, haben den LRH zu einer Querschnittsprüfung bei allen Universitäten mit dem Ziel veranlasst, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufzuzeigen. Dementsprechend hat der LRH in den Jahren 2002/2003 mit Unterstützung der RPÄ die verschiedenen hausmeistertypischen Tätigkeiten bei den einzelnen Universitäten erfasst und näher untersucht.

## **18.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH zu einzelnen Aufgabebereichen**

Ausgehend von besonders wirtschaftlichen Lösungen, die der LRH bei einzelnen Hochschulen vorgefunden hat oder die ihm von Forschungseinrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs bekannt wurden, hat der LRH die nachstehenden Empfehlungen zu bestimmten Tätigkeiten der Hausmeister ausgesprochen.

### **Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten**

Nach Auffassung des LRH sollten Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten, die die Hausmeister besonders in den Abendstunden in den Gebäuden durchführen, weitgehend auf externe Wachdienste übertragen werden. Diese externen Wachdienste führen in den Abend- und Nachtstunden ohnehin Kontrollgänge auf dem Universitätsgelände durch. Für diese zusätzlich übernommenen Tätigkeiten wäre dann zwar eine zusätzliche Vergütung zu zahlen, diese hätte nach den Erfahrungen des LRH jedoch nur einen vergleichsweise geringen Umfang.

Im übrigen könnte nach Auffassung des LRH der Zeitaufwand für die verbleibenden Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten der Hausmeister durch den verstärkten Einsatz von Gebäudeleittechnik verringert werden.



Gebäudeleittechnik weist u. a. auf technische Störungen hin und macht Kontrollgänge weitgehend überflüssig.

### **Schließ Tätigkeiten**

Auch das morgendliche Öffnen und das abendliche Schließen der Gebäude sowie der Hörsäle und Seminarräume sollte nach Auffassung des LRH weitgehend durch externe Bewachungsunternehmen durchgeführt werden.

Weitere Schließ Tätigkeiten der Hausmeister könnten dadurch entfallen, dass Hochschulbedienstete oder Reinigungskräfte Schlüssel erhalten oder dass moderne Schließsysteme installiert werden. Bei diesen Schließsystemen erhält der Nutzer eines Gebäudes oder einer Räumlichkeit mittels einer entsprechend programmierten Magnetkarte oder eines Chips die Zugangsmöglichkeit für das jeweilige Gebäude bzw. die jeweilige Räumlichkeit. Das Auf- und Abschließen durch Hausmeister entfällt.

### **Postverteilung**

Nach den Feststellungen des LRH ist die Postverteilung durch Hausmeister insbesondere dann personalaufwändig, wenn die Zuständigkeiten der Hausmeister nach Gebäuden abgegrenzt sind und jeder von ihnen den Posttransport zwischen den von ihm betreuten Gebäuden und der zentralen Poststelle der Universität durchführt. Der LRH hat empfohlen, diesen Posttransport zwischen den Hochschulgebäuden zu bündeln und im Rahmen von Rundgängen oder Rundfahrten erledigen zu lassen. Alternativ hat der LRH vorgeschlagen, einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen und dann ggf. eine Fremdvergabe des Posttransportdienstes auf externe Unternehmen in Betracht zu ziehen.

Ferner ist nach Auffassung des LRH die bei einigen Hochschulen noch übliche Postverteilung innerhalb der Gebäude durch Hausmeister weitgehend entbehrlich. Wie bei anderen Hochschulen sollten Postfächer/Postverteilungsschränke in den Gebäuden eingerichtet werden, so dass die Bediensteten selbst die Postverteilung vornehmen können.

### **18.3 Feststellungen und Empfehlungen zum Schichtdienst**

Erheblichen Einfluss auf die im Hausmeisterdienst eingesetzten Personalkapazitäten hat das jeweils praktizierte Schichtdienstmodell, d. h. das Vorhalten eines Einschicht- oder eines Mehrschichtbetriebs. Nach den getroffenen Feststellungen war der Hausmeisterdienst an fünf der geprüften Universitäten im Einschichtbetrieb organisiert. Alle anderen Universitäten hielten dagegen zumindest in Teilbereichen einen Zweischichtbetrieb, zum Teil sogar einen Dreischichtbetrieb aufrecht.

Der LRH hat hierzu die Auffassung vertreten, dass ein Mehrschichtbetrieb weitgehend entbehrlich sei. Allenfalls bei denjenigen Gebäuden, die in den Abendstunden intensiv genutzt würden und einer besonderen Betreuung bedürften (z. B. Audimax), könne die Präsenz von Hausmeistern auch in den Abendstunden geboten sein.

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

Der LRH hat seine Empfehlungen mit Schreiben vom 30.09.2003 gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) zusammengefasst und das MWF aufgefordert, eine steuernde Funktion bei der Umsetzung der Vorschläge zu übernehmen.

Schon während der örtlichen Erhebungen zeigten sich die Universitäten den Empfehlungen des LRH gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen. Einige Hochschulen haben allerdings Bedenken gegen den Einsatz von Fremdfirmen erhoben. Eigene Mitarbeiter der Hochschulen würden qualitativ bessere Leistungen erbringen als Mitarbeiter von Fremdfirmen.

Das MWF hat mit Schreiben vom 04.02.2004 mitgeteilt, dass es sich den Empfehlungen des LRH zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei den einzelnen hausmeistertypischen Tätigkeiten anschließen werde. Dasselbe gelte für die Empfehlungen des LRH zur Reduzierung des Schichtbetriebs und

zu verstärktem Technikeinsatz. Vor diesem Hintergrund habe das MWF die Hochschulen gebeten – auch im Kontext mit Qualitätspakt, Finanzautonomie und Globalhaushalt – eine Reorganisation der Hausmeisterdienstleistungen vorzunehmen, um damit Kosten zu sparen. Über die Ergebnisse der Umsetzung geeigneter Maßnahmen werde das MWF den LRH Mitte des Jahres unterrichten.

Zusammenfassend ist der LRH der Auffassung, dass bei Umsetzung seiner Vorschläge eine erhebliche Anzahl von Stellen im Hausmeisterbereich eingespart werden könnte. Die Universitäten des Landes sollten alles tun, um dieses Einsparpotential alsbald zu realisieren.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## **19 Katholische sowie Evangelische Theologie an den Universitäten des Landes**

*Nach den Feststellungen des Landesrechnungshof ist die Zahl der Studierenden der katholischen sowie der evangelischen Theologie seit Jahren rückläufig. Die Zahl der Professuren hat sich hingegen nicht in gleichem Maße vermindert. Dies hat zu niedrigen Auslastungswerten bei den theologischen Studiengängen geführt.*

*Um die Auslastung für die katholische und die evangelische Theologie zu erhöhen, hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung hochschulübergreifende Kooperationen zwischen den Universitäten im Ruhrgebiet und im Raum Bonn/Köln empfohlen. Für die Universität Münster hat der Landesrechnungshof eine Konzentration des Lehrangebotes vorgeschlagen.*

*Bei Realisierung der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen hochschulübergreifenden Kooperationen sowie der Konzentration des Lehrangebots an der Universität Münster könnten 35 Professuren mit jährlichen Personalkosten von rund 3,2 Mio. € eingespart werden.*

*Zur Umsetzung dieser Empfehlungen ist eine Verständigung mit den Kirchen erforderlich.*

### **19.1 Ausgangslage**

Die wissenschaftliche Theologie ist traditionell fester Bestandteil der Lehre und Forschung an Universitäten in Deutschland und wird vielfach durch Verträge zwischen Staat und Kirchen geregelt.

### 19.1.1 Staatskirchenrechtliche Gewährleistungen

Mit Vertrag vom 26.03.1984 haben das Land NRW und der Heilige Stuhl eine umfassende Vereinbarung über die katholische Theologie an den Hochschulen des Landes getroffen<sup>60</sup>. In dem Vertrag wird unter Bezugnahme auf das fortgeltende Preußische Konkordat von 1929 vor allem Folgendes geregelt: Pflege und Entwicklung der katholischen Theologie durch Forschung, Lehre und Studium gehören zum Auftrag der wissenschaftlichen Hochschulen des Landes. Für die wissenschaftliche Vorbildung der Geistlichen im Land NRW bleiben die Katholisch-theologischen Fakultäten an den Universitäten Bochum, Bonn und Münster bestehen. Das Land gewährleistet für die wissenschaftliche Ausbildung in katholischer Theologie zum Erwerb der Befähigung zur Erteilung des katholischen Religionsunterrichts ein ausreichendes und regional ausgewogenes Lehrangebot durch entsprechende Studiengänge. Vor Einführung, Änderung oder Aufhebung dieser Studiengänge ist das Benehmen mit dem Bischof, in dessen Diözese die betroffene Hochschule ihren Sitz hat, herzustellen. Eine sog. Freundschaftsklausel sieht vor, dass das Land und der Heilige Stuhl Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung dieses Vertrages auf freundschaftliche Weise beseitigen werden.

Mit Vertrag vom 29.03.1984 haben auch die Evangelische Kirche im Rheinland, die Evangelische Kirche von Westfalen und die Lippische Landeskirche unter Bezugnahme auf den Preußischen Kirchenvertrag von 1931 mit dem Land NRW eine umfassende Vereinbarung über die evangelische Theologie an den wissenschaftlichen Hochschulen des Landes getroffen<sup>61</sup>. Ihr Inhalt stimmt hinsichtlich der Bestandsgarantie für die Evangelisch-theologischen Fakultäten an den Universitäten Bochum, Bonn und Münster, hinsichtlich eines ausreichenden und regional ausgewogenen Studienangebots für die Religionslehrausbildung sowie hinsichtlich

---

<sup>60</sup> GV. NW. 1984 S. 582

<sup>61</sup> GV. NW. 1984 S. 592

der Freundschaftsklausel nahezu wortgleich mit der Vereinbarung zwischen dem Land und dem Heiligen Stuhl überein.

### **19.1.2 Personelle Mindestausstattung der theologischen Lehreinheiten**

Nach den genannten Verträgen zwischen dem Land und den Kirchen dienen die Theologischen Fakultäten der wissenschaftlichen Vorbildung der Geistlichen. Hierbei handelt es sich nach allgemeiner Meinung um eigene Angelegenheiten der Kirchen gemäß Art. 140 des Grundgesetzes i. V. m. Art. 137 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung, die die Kirchen nach ihrem Selbstverständnis und gemäß ihren Vorschriften ordnen und verwalten dürfen. Dementsprechend ergeben sich die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ausbildung der Geistlichen aus den einschlägigen kirchenrechtlichen Bestimmungen und kirchlichen Weisungen. Es besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass aus den von den Kirchen festgelegten inhaltlichen Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Theologiestudium eine angemessene Ausstattung mit Professuren folgt.

Nach Auffassung der Deutschen Bischofskonferenz (Frühjahrsvollversammlung 1996) bedarf eine Katholisch-theologische Fakultät einer Mindestausstattung von 10 Professuren. Daneben sei die Bewahrung besonderer wissenschaftlicher Schwerpunkte der jeweiligen Fakultät auch in Gestalt von ausgewiesenen Professuren wünschenswert. Für die Universitäten, die allein Religionslehrerinnen und Religionslehrer ausbilden, geht die Deutsche Bischofskonferenz von einer Mindestausstattung von 4 Professuren für die Ausbildung zur Sekundarstufe II sowie von 3 Professuren für die Ausbildung zur Primarstufe/Sekundarstufe I aus.

Für die Evangelischen Kirchen liegt ein Positionspapier des Evangelisch-Theologischen Fakultätentages vom 08.10.1994 vor. Danach wird für die Evangelisch-Theologischen Fakultäten eine Mindestausstattung von 12

Professuren gefordert. Für die Universitäten, die allein Religionslehrerinnen und Religionslehrer ausbilden, hält der Fakultätentag eine Mindestausstattung von drei Professuren für erforderlich.

### **19.1.3 Überblick über die derzeitigen theologischen Studienangebote**

Ein Studium der Theologie kann in NRW sowohl an staatlichen als auch an kirchlichen Hochschulen absolviert werden. Der weit überwiegende Teil der Studierenden der Theologie ist allerdings nach wie vor an den staatlichen Universitäten immatrikuliert.

An den Universitäten des Landes bestehen Theologische Fakultäten sowohl für Katholische wie für Evangelische Theologie in Bochum, Bonn und Münster. Darüber hinaus kann Theologie im Rahmen der Lehrerbildung zurzeit an den Universitäten in Aachen, Bielefeld, Dortmund, Duisburg-Essen, Köln, Paderborn, Siegen und Wuppertal belegt werden.

Die Studienmöglichkeiten für wissenschaftliche Theologie an den genannten Universitäten des Landes sind vielfältig. Im Wesentlichen lässt sich jedoch, ausgehend vom angestrebten Abschluss und Berufsziel, das theologische Vollstudium von Lehramtsstudiengängen unterscheiden. Das theologische Vollstudium schließt mit einer kirchlichen oder universitären Prüfung ab und bildet hauptsächlich für kirchliche oder kirchennahe Berufe aus; die Lehramtsstudiengänge enden mit einer Staatsprüfung und befähigen – unbeschadet der zusätzlich erforderlichen kirchlichen Lehrbefugnis – zur Tätigkeit als Religionslehrerin/Religionslehrer.

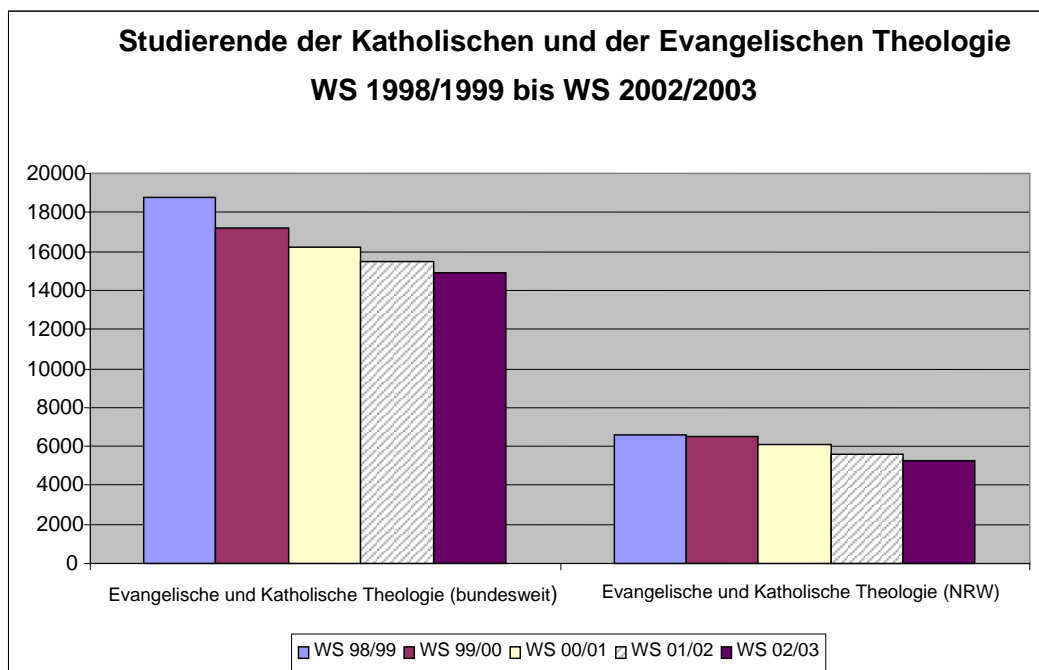
### 19.1.4 Prüfungsansatz

Der LRH hat das Lehrangebot und die Lehrnachfrage in den Studiengängen der katholischen sowie der evangelischen Theologie an den Universitäten des Landes anhand der beim Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) vorhandenen Daten zu Studierenden und Lehrpersonal untersucht. Dabei hat er den jeweils aktuellsten Stand der Daten zugrunde gelegt.

## 19.2 Feststellungen

### 19.2.1 Entwicklung der Zahl der Studierenden und der Professuren

Aus den untersuchten Daten ergab sich, dass die Zahl der Studierenden der Theologie sowohl in ganz Deutschland als auch in NRW seit Jahren kontinuierlich rückläufig ist. Dies verdeutlicht die nachstehende Grafik.



Quelle: Statistisches Bundesamt und MWF<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Studierende aller Hochschulen im 1. Studiengang, 1. Fach, ohne Nebenhörer/-innen, ohne Beurlaubte, Gasthörer/-innen



Die Zahl der Studienanfänger sinkt ebenfalls seit Jahren.

Nur für NRW vorliegende Zahlen für einen längeren Zeitraum (ab 1984, dem Jahr des Abschlusses der Staatskirchenverträge) bestätigen diese Entwicklung.

Für das theologische Vollstudium, also für die Studiengänge Kirchliche Prüfung und Diplom, zeigte sich in NRW im Zeitraum zwischen Wintersemester (WS) 1998/99 und WS 2002/03 sowohl für die katholische wie für die evangelische Theologie ein starker Rückgang (von 2136 auf 1649 Studierende = 22,8 %). Bei den Lehramtsstudiengängen war im selben Zeitraum eine vergleichbare Entwicklung der Zahl der Studierenden zu beobachten.

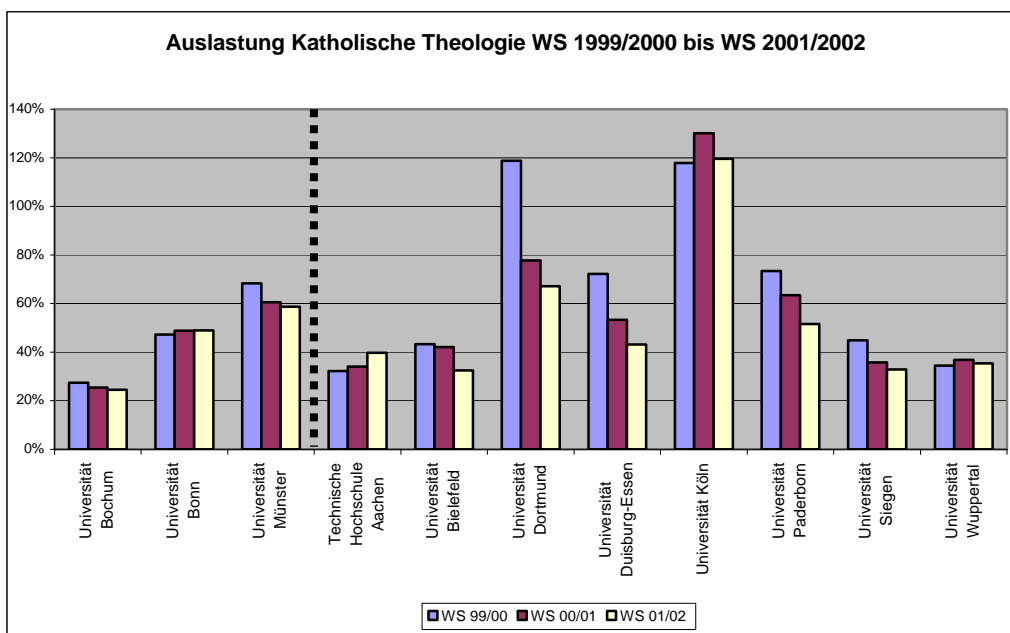
Die Zahl der Theologieprofessuren an den Universitäten des Landes war ebenfalls rückläufig, jedoch nicht im gleichen Maße wie bei den Studierenden. Für die katholische Theologie ist sie von 86 im Jahre 1998 auf 79 im Jahre 2003 (= 8,1 %) und für die evangelische Theologie von 79 im Jahre 1998 auf 71 im Jahre 2003 (= 10,1 %) zurückgegangen.

### **19.2.2 Auslastung in den Theologischen Fächern**

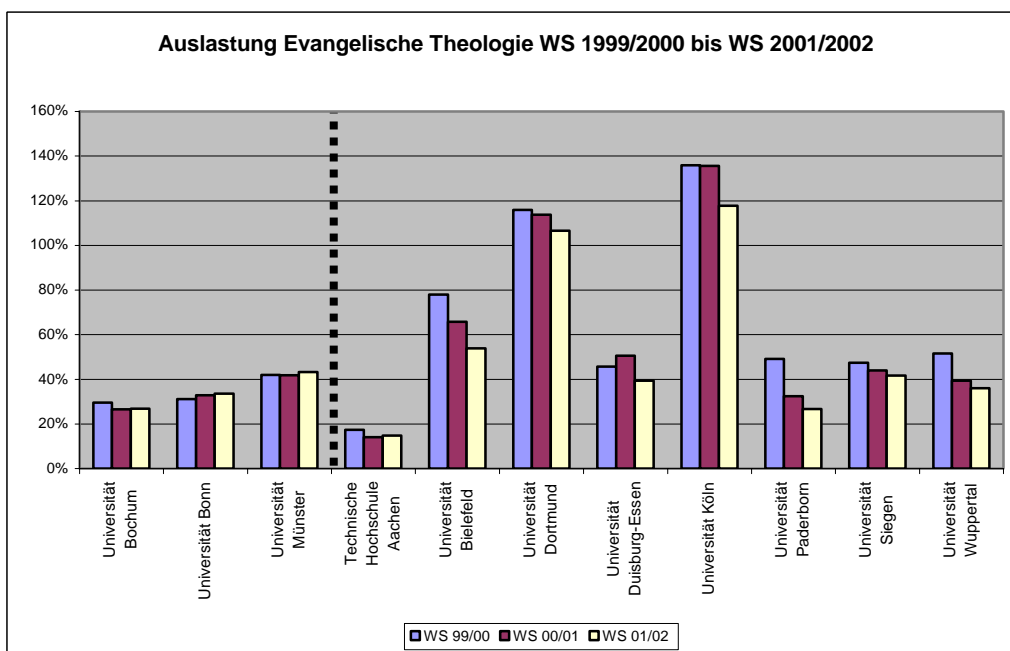
Der LRH hat ferner die Auslastung in den Theologischen Fakultäten Bochum, Bonn und Münster, die sowohl Volltheologen als auch Religionslehrerinnen/Religionslehrer ausbilden, untersucht. Darüber hinaus hat er sich mit der Auslastung bei denjenigen Universitäten befasst, die nur die Religionslehrerausbildung anbieten.

Die Auslastung ergibt sich aus der Summe der Lehrnachfrage geteilt durch die Summe des Lehrangebots.

Für alle untersuchten Universitäten sind nachfolgend die prozentualen Auslastungswerte zwischen dem WS 1999/2000 und dem WS 2001/2002 grafisch dargestellt.



Quelle: MWF



Quelle: MWF

Wie die Grafiken zeigen, ist die Auslastung der theologischen Fächer ganz überwiegend gering. Ausnahmen bilden lediglich die Universität Köln für die Religionslehrausbildung in beiden Theologien und die Universität Dortmund für die Religionslehrausbildung in evangelischer Theologie.

### **19.3 Empfehlungen des LRH**

Nach Auffassung des LRH liegt in einer engen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Hochschulen ein besonderes Potenzial für neue Entwicklungen in Forschung und Lehre. Nach den Zielvereinbarungen zur Umsetzung des Qualitätspakts streben mehrere Universitäten bereits Kooperationen mit benachbarten Hochschulen an. Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Empfehlungen des LRH für die theologischen Studienangebote zu sehen.

#### **19.3.1 Vorschlag für das theologische Studienangebot im Ruhrgebiet**

Der LRH hat vorgeschlagen, für die im Ballungsraum Ruhrgebiet gelegenen Universitäten Bochum, Dortmund und Duisburg-Essen je eine hochschulübergreifende fachliche Einheit für katholische bzw. für evangelische Theologie zu schaffen (vgl. §§ 109 und 110 des Hochschulgesetzes). Zu diesem Zweck müssten die Theologischen Fakultäten der Universität Bochum mit den die Lehramtsstudiengänge anbietenden Universitäten Dortmund und Duisburg-Essen Kooperationsverträge schließen. Der LRH hat für diese fachlichen Einheiten - ausgehend von der Mindestausstattung, die von den Kirchen für eine Theologische Fakultät gefordert wird, und unter Berücksichtigung von Forschungsschwerpunkten - eine Zahl von jeweils 14 Professuren zugrunde gelegt. Bei dieser Ausstattung mit Professuren ergäbe sich bei konstanter Lehrnachfrage, basierend auf den Werten des WS 2001/2002, rechnerisch eine Erhöhung der Auslastung für die katholische Theologie von rd. 37 % auf rd. 49 % und für die evangelische

Theologie von rd. 42 % auf rd. 64 %. Die Zahl der bei den Universitäten im Ruhrgebiet vorhandenen Professuren könnte so im Bereich der katholischen Theologie um 7 und im Bereich der evangelischen Theologie um 10 reduziert werden.

### **19.3.2 Vorschlag für das theologische Studienangebot im Raum Bonn/Köln**

Eine hochschulübergreifende Kooperation für den Raum Bonn/Köln ist im Bereich der evangelischen Theologie bereits realisiert. Professoren der Universität Bonn erbringen im Rahmen der Ausbildung von Religionslehrerinnen/Religionslehrern Lehrleistungen für die Universität Köln.

Für die katholische Theologie ist Vergleichbares noch nicht geschehen. Deshalb hat der LRH auch hier eine hochschulübergreifende fachliche Einheit mit einer Gesamtausstattung von 14 Professuren vorgeschlagen. Dadurch ließe sich die Auslastung von rd. 69 % auf rd. 88,5 % steigern. Im Ergebnis könnten an den Universitäten Bonn und Köln insgesamt 7 Professuren im Bereich der katholischen Theologie entfallen.

### **19.3.3 Vorschlag für das theologische Studienangebot in Münster**

Auch für die Theologischen Fakultäten in Münster hält der LRH eine Auslastungserhöhung durch Stellenreduzierung bei Professuren für geboten. Seinem Vorschlag hat er auch hier eine Ausstattung in Höhe von 14 Professuren je Fakultät zugrunde gelegt. Dadurch ergäbe sich eine Auslastungserhöhung von rd. 68 % auf rd. 89 % bei der Katholisch-theologischen Fakultät sowie von rd. 42 % auf rd. 47 % bei der Evangelisch-theologischen Fakultät. Im Ergebnis könnten insgesamt 11 Professuren eingespart werden, davon 9 bei der Katholisch-theologischen Fakultät und 2 bei der Evangelisch-theologischen Fakultät.

#### **19.3.4 Abschließende Bemerkung**

Der LRH hat bei dieser Untersuchung die Lehre in den Mittelpunkt seiner Betrachtung gestellt. Dabei ist ihm bewusst, dass Forschung und Lehre gleichberechtigt nebeneinander stehen. Er ist allerdings der Überzeugung, dass angesichts der festgestellten Unterauslastung der theologischen Fächer Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die vorgeschlagenen Kooperationen und Konzentrationen geben den Universitäten die Möglichkeit, ihre Auslastungsquote in den theologischen Studiengängen zu steigern.

Durch die vom LRH vorgeschlagenen Kooperations- und Konzentrationsmöglichkeiten könnten insgesamt 35 Professuren mit einem jährlichen Personalkostenvolumen in Höhe von rd. 3,2 Mio. € eingespart werden. Hinzu kämen noch weitere Einsparungen beim sonstigen wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personal in zur Zeit nicht quantifizierbarem Umfang.

Der LRH ist sich in diesem Zusammenhang bewusst, dass die Umsetzung seiner Vorschläge aufgrund der vorhandenen staatskirchenrechtlichen Gewährleistungen einer Verständigung zwischen der Landesregierung und den Kirchen bedarf.

#### **19.4 Stellungnahme des Ministeriums**

In einer ersten Stellungnahme hat das MWF mit Schreiben vom 04.05.2004 mitgeteilt, dass die Untersuchung des LRH eine wichtige Grundlage für eine bedarfsbezogene Kapazitätsüberprüfung der theologischen Fächer biete. Die vom LRH angestellten Auswertungen des vorliegenden statistischen Materials unterstützten die Bestrebungen des MWF, auch für die Theologien eine angemessene Ausstattung zu erreichen. Dabei lege das MWF großen Wert auf die Feststellung, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Reduzierungen im Einzelnen unter dem Vorbehalt einer

nach den Kirchenverträgen notwendigen freundschaftlichen Verständigung mit den Kirchen stehe, dass bei der Umsetzung für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen C 4 - und C 3 - Wertigkeiten der Stellen gesorgt werde und dass standortbezogene Besonderheiten berücksichtigt würden. Das MWF beabsichtige, auf dieser Grundlage Gespräche mit den Kirchen aufzunehmen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 20 Zwei Hauptberufe im Öffentlichen Dienst

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Hochschullehrer drei Jahre lang zugleich als Ärztlicher Direktor Vorsitzender des Vorstands eines Universitätsklinikums war und zwei volle Gehälter bezog. Der Landesrechnungshof hält die hauptberufliche Ausübung beider Tätigkeiten für miteinander unvereinbar. Er wies das Ministerium für Wissenschaft und Forschung darauf hin, dass es sich bei der Tätigkeit als Ärztlicher Direktor um eine genehmigungspflichtige Nebenbeschäftigung handele. Das Ministerium hat unterdessen das Verfahren zur Abführung der Vergütung für die Tätigkeit als Ärztlicher Direktor an die Landeskasse eingeleitet.*

### 20.1 Ausgangslage

Die Medizinischen Einrichtungen (ME) der Universitäten wurden zum 01.01.2001 in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, sog. Universitätsklinikum (UK), umgebildet. Organe des UK sind der Aufsichtsrat und der Vorstand. Der Vorstand leitet das UK. Dem Vorstand gehören u. a. die Ärztliche Direktorin oder der Ärztliche Direktor (ÄD) als Vorsitzende oder Vorsitzender an, die vom Aufsichtsrat bestellt werden; sie oder er vertreten das UK gemeinsam mit der Kaufmännischen Direktorin oder dem Kaufmännischen Direktor.

### 20.2 Feststellungen des Landesrechnungshofs

Der LRH stellte Erhebungen zur Bestellung der Vorstandsmitglieder an. Bei allen UK bestellten die Aufsichtsräte jeweils einen C 4-Professor und Chefarzt zum ÄD. Die ÄD hatten bereits vor der Umbildung der ME als Professoren Aufgaben in Forschung und Lehre wahrgenommen und im Rahmen der Krankenversorgung Abteilungen der ME geleitet. Die Prüfung führte hinsichtlich der Bestellung eines ÄD zu folgenden Feststellungen:

**20.2.1** Das UK schloss, vertreten durch den Vorsitzenden seines Aufsichtsrats, mit dem Professor einen Dienstvertrag über dessen Tätigkeit als ÄD des UK für die Zeit vom 01.01.2001 bis zum 31.12.2003. Der Dienstvertrag sah u. a. vor, dass der Professor als ÄD die Geschäfte unter Beachtung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen sowie nach Maßgabe der Beschlüsse des Vorstandes und des Aufsichtsrates zu führen hatte. Nach dem Vertrag gehörte es insbesondere zu seiner Tätigkeit als ÄD, für die Erfüllung der medizinischen Aufgaben des UK und einen geordneten und wirtschaftlichen Betriebsablauf im Bereich der Krankenversorgung zu sorgen. Schließlich sollte er – wie bereits vor Umbildung der ME – eine Abteilung (Klinik) des UK leiten.

Die Parteien vereinbarten in dem Vertrag als Vergütung für die Tätigkeit als ÄD ein Jahresgrundgehalt, das weit über die Professorenbezüge hinausging. Darüber hinaus stand dem Professor unter bestimmten Voraussetzungen ein einmaliger jährlicher leistungsabhängiger Bonus bis zur Höhe von 25 v.H. seines Jahresgrundgehaltes als ÄD zu. Wie das Landesamt für Besoldung und Versorgung dem LRH auf dessen Anfrage im August 2003 mitteilte, hat der Professor für die Zeit vom 01.01.2001 bis Juni 2003 sowohl volle Bezüge aus seinem Beamtenverhältnis als Hochschullehrer als auch die vereinbarte Vergütung für seine Tätigkeit als ÄD einschließlich vereinbarter Bonuszahlungen erhalten.

Die Dienstverträge der ÄD bei den anderen UK enthielten nahezu gleichlautende Festlegungen der Dienstpflichten. In diesen Fällen konnten die Professoren jedoch auf ihren Antrag hin vom Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MWF) unter Fortfall ihrer Bezüge aus dem Professorenamt für die Zeit ihrer Tätigkeit als ÄD beurlaubt werden. In dem vom LRH beanstandeten Fall hatte der Professor bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen durch den LRH im August 2003 keinen Antrag auf Beurlaubung aus dem Professorenamt unter Fortfall seiner Bezüge gestellt.



**20.2.2** Der LRH wandte sich in der Angelegenheit an das MWF. Er hat in seiner Entscheidung vom 10.09.2003 insbesondere darauf hingewiesen, dass die weitere hauptberufliche Tätigkeit als ÄD mit den Dienstpflichten nicht vereinbar sei, die sich aus dem Amt des Universitätsprofessors ergeben. Beamtenrechtlich handele es sich bei der Tätigkeit als ÄD um eine genehmigungspflichtige Nebenbeschäftigung im öffentlichen Dienst gegen Vergütung. Der LRH bat das MWF hierzu um Stellungnahme.

### **20.3      Stellungnahme des Ministeriums und Entscheidung der Hochschule**

Das MWF nahm mit Schreiben vom 13.01. und 26.02.2004 Stellung und führte aus, dass mit dem Professor zahlreiche Gespräche über die Notwendigkeit geführt worden seien, einen Antrag auf Beurlaubung aus seinem Professorenamt unter Fortfall der Bezüge zu stellen. Die Gespräche, in die man auch den Rektor der Hochschule eingeschaltet habe, hätten sich außerordentlich schwierig und zeitaufwändig gestaltet. Von Bedeutung sei in diesem Zusammenhang, dass der Professor in diesen Gesprächen einer Antragstellung keine Absage erteilt habe. Erst zu einem sehr späten Zeitpunkt habe er es definitiv abgelehnt, den fraglichen Antrag zu stellen. Daraufhin habe man die Hochschule angewiesen, den Professor aufzufordern, seiner Pflicht zur Abführung von Einkünften aus der Nebentätigkeit als ÄD nachzukommen. Der Rektor der Hochschule habe dem Professor Anfang Januar 2004 einen entsprechenden Bescheid für die Jahre 2001 und 2002 erteilt.

In dem Bescheid, der dem LRH vorliegt, führte der Rektor zur Begründung der Abführungsverpflichtung aus, die Ausübung der Funktion des ÄD sei rechtlich als Nebentätigkeit zu werten. Dies ergebe sich daraus, dass der Professor es abgelehnt habe, einen rückwirkenden Antrag auf Beurlaubung zu stellen. Nachdem kein Antrag gestellt wurde, habe festgestanden, dass der Professor gleichzeitig zwei „Hauptämter“ ausgeübt habe, was

aus beamtenrechtlichen Gründen nicht zulässig sei. Diese Betrachtungsweise habe die Verpflichtung des Professors zur Konsequenz, die an ihn vom UK für die Tätigkeit als ÄD in den Jahren 2001 und 2002 gezahlten Bruttovergütungen einschließlich der geleisteten Bonuszahlungen unter Abzug eines Freibetrages an das Land abzuführen. Ein entsprechender Bescheid für das Jahr 2003 werde zu gegebener Zeit gefertigt.

Laut MWF hat der Professor inzwischen fristgerecht Widerspruch gegen den Bescheid erhoben.

Der Schriftwechsel zwischen dem LRH und dem MWF ist noch nicht abgeschlossen.

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

### **21 Förderung des Ausbaus eines schienengebundenen Nahverkehrssystems**

*Das Land fördert mit erheblichen finanziellen Zuwendungen den Ausbau eines schienengebundenen Nahverkehrssystems in einer Stadt. Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Projekt weder zum Zeitpunkt der Beantragung der Fördermittel noch zum Zeitpunkt der Vergabe des Hauptauftrags ordnungsgemäß durchgeplant war. Umfangreiche Nachträge und Verhandlungen mit dem Hauptauftragnehmer waren erforderlich und haben zu einer erheblichen Kostensteigerung beigetragen. Die daraus resultierenden Mehrkosten dürfen nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht zulasten des Zuwendungsgebers gehen.*

*Einzelne Abschnitte des Ausbaus wurden gegenüber der Planung wesentlich teurer, weil die Stadt das gesamte Nahverkehrssystem nachträglich als Denkmal unter Schutz gestellt und in die Denkmalliste eingetragen hat. Die daraus resultierenden Kostensteigerungen dürfen nicht mit Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert werden.*

#### **21.1 Gefördertes Vorhaben**

Die Stadtwerke AG einer nordrhein-westfälischen Stadt sind Betreiber des örtlichen schienengebundenen Nahverkehrssystems. Im September 1993 stellten sie beim Landschaftsverband als damals zuständiger Bewilligungsbehörde einen Antrag auf Förderung des Ausbaus des Verkehrssystems nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Das sei-

nerzeit zuständige Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWMTV) erteilte nach fachlicher Prüfung der Antragsunterlagen im September 1995 dem Landschaftsverband seine nach den Verwaltungsvorschriften zum GVFG für die Bewilligung von Fördermitteln notwendige vorherige Zustimmung. In dem diesbezüglichen Erlass ging das Ministerium „davon aus, dass das Vorhaben voll durchgeplant ist und Kostenerhöhungen nur noch durch Lohn- und Preiserhöhungen entstehen“. Diese Formulierung entspricht den vom Bundesgesetzgeber in § 3 Nr. 1 c GVFG normierten Voraussetzungen für die Förderung.

Nach den Antragsunterlagen beliefen sich die Gesamtkosten der Maßnahme auf 225,28 Mio. €, von denen 206,83 Mio. € als zuwendungsfähig anerkannt wurden. Auf dieser Grundlage wurde bis zum Zeitpunkt der Prüfung (Mitte 2002) eine Zuwendung in Höhe von 186,14 Mio. € bewilligt. Der Fördersatz beträgt 90 %. Bis zum 31.12.2002 hat das Land aufgrund dieser Bewilligung Zuwendungsteilbeträge in Höhe von insgesamt 184,77 Mio. € (über 99 % der bewilligten Mittel) ausgezahlt.

Am 26.03.2001 legten die Stadtwerke der seit dem 01.01.2001 zuständigen Bezirksregierung einen aktualisierten Änderungsantrag zur Maßnahme vor. Er enthielt zuwendungsfähige Ausgaben von 347,18 Mio. € bei Gesamtausgaben von 394,18 Mio. €<sup>63</sup>. Unter Einbeziehung weiterer für die Ausbaumaßnahme gestellter Förderanträge betrug das gesamte Finanzvolumen nach dem Änderungsantrag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH 430,3 Mio. €. Weitere Kostenerhöhungen für Maßnahmen in der Leitzentrale und für das Betriebssystem sind nach Auskunft der Stadtwerke bereits absehbar. Insgesamt kann bis zum Abschluss der Maßnahme mindestens von einer Verdoppelung der ursprünglich mit 225,28 Mio. € angesetzten Kosten ausgegangen werden.

---

<sup>63</sup> Zu diesem Sachverhalt vgl. den Bericht des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.11.2003 an den Ausschuss für Haushaltskontrolle, Vorlage 13/2469

Über den Änderungsantrag vom 26.03.2001 hat die Bezirksregierung noch nicht entschieden. Nachfolgend werden aus dem umfangreichen Bericht des LRH vom 26.03.2003 über die Prüfung der Maßnahme einige wesentliche Feststellungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen dargestellt:

## **21.2 Beauftragung von Stahlbauarbeiten**

Die Stadtwerke führten zwischen 1993 und 1995 eine statische Grundsatzbearbeitung als Vorplanung für die Erneuerung der Tragkonstruktion des Verkehrssystems durch. Die Grundsatzbearbeitung, die Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen war, sollte dem Auftragnehmer als Grundlage für die Berechnung und Erstellung der neuen Tragkonstruktion dienen und die erforderlichen Materialmassen im Stahlbau festlegen.

Parallel zur Prüfung dieser Grundsatzbearbeitung durch den Prüfstatiker legten die Stadtwerke 1995 unter anderem auch unter Einsatz eines neuen Berechnungsverfahrens neue Lastannahmen für die Tragkonstruktion fest. Ergebnis dieser Berechnung war eine Erhöhung der erforderlichen Stahlmengen gegenüber der Grundsatzbearbeitung. Die Stadtwerke passeten die bereits vorbereitete Ausschreibung allerdings nicht einmal überschlägig an diese neuen Berechnungen an, sondern führten sie mit den unzutreffenden Mengenangaben durch. Anschließend schrieben sie der beauftragten Arbeitsgemeinschaft (ARGE) allerdings die neuen Lastannahmen als verbindliche Berechnungsgrundlage für die später von dieser zu fertigende Ausführungsstatik vor.

Nach dieser Ausführungsstatik ergaben sich dann aufgrund der neuen Berechnungsgrundlagen erhebliche Mehrmassen: Das Gewicht von Stahlbrücken erhöhte sich um 12 – 19 %, für andere Bauteile wurden Gewichtszunahmen gegenüber der Ausschreibungsgrundlage um über 50 % errechnet.

Die Stadtwerke gaben somit – lange nachdem das Vorhaben bereits voll durchgeplant sein sollte – den Bietern bei der Ausschreibung Massenermittlungen als Kalkulationsgrundlage vor, von denen sie bereits vor der Ausschreibung annehmen mussten, dass die Mengen unzureichend waren. Die VOB fordert jedoch vom Auftraggeber eine eindeutige und erschöpfende Beschreibung der Leistung; andernfalls ist die Möglichkeit nachträglicher Preisänderungen durch den Auftragnehmer gegeben. Weiterhin haben die Stadtwerke es versäumt, die Bewilligungsbehörde rechtzeitig von der zu erwartenden Massen- und Kostenerhöhung in Kenntnis zu setzen. Dies geschah erst 1999. Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid waren die Stadtwerke jedoch zu einer unverzüglichen Mitteilung an die Bewilligungsbehörde verpflichtet.

Die ARGE sah sich schon bald nach Beginn der Bauarbeiten durch die ihrer Ansicht nach fehlerhafte und unvollständige Grundsatzbearbeitung in der Planung und Bauausführung behindert. Aufgrund dessen forderte sie eine Verlängerung der vertraglich vereinbarten Bauzeit und stellte finanzielle Mehrforderungen in Höhe von 61,36 Mio. € (das ursprüngliche Auftragsvolumen der ARGE betrug 103,95 Mio. €). Die Stadtwerke wiesen die Forderungen zurück und machten ihrerseits die vereinbarte Vertragsstrafe wegen Überschreitung der Bauzeit geltend.

Ende 1999 stellte die ARGE die Arbeiten wegen Nichterfüllung der geltend gemachten Vergütungsansprüche ein. Ende Januar 2000 fand ein Gespräch zwischen den Spitzenvertretern beider Vertragsparteien statt, das zu einer Vergleichsvereinbarung führte, in der die Stadtwerke sich zur pauschalen Abgeltung der Mehrforderungen zur Zahlung einer Summe von 30,68 Mio. € bei Verzicht auf die Vertragsstrafe bereit erklärten. Schriftliche Aufzeichnungen, aus denen hervorgeht, wie der Betrag errechnet wurde, hat der LRH nicht vorgefunden.

Der formale Nachweis für den Zahlungsanspruch aus dem Vergleich sollte von der ARGE durch von den Parteien so bezeichnete „belastbare Nachträge“ erbracht werden. Eine Prüfung der geltend gemachten Nachtragspreise unterblieb, Verhandlungen mit dem Auftragnehmer über Leistungen und Preise fanden nicht statt.

Die vertragliche Vereinbarung von Nachtragsleistungen in dem Vergleich entsprach nicht den Regelungen in § 2 Nr. 6 VOB/B (Ankündigung des Anspruchs und Vereinbarung der Vergütung vor Beginn der Ausführung der Arbeiten). Nach Auffassung des LRH haben die Stadtwerke mit ihrer Zustimmung zu dem Vergleich Ansprüche und Einwendungen der ARGE aus der Grundsatzbearbeitung anerkannt und so die eigene unzureichende Bauvorbereitung selbst zugestanden.

Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war die Auftragssumme der ARGE durch den Vergleich und durch weitere Nachträge auf 149,96 Mio. € angewachsen.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde gebeten, die durch die Massenmehrung verursachten Mehrkosten von der Förderung auszuschließen. Im Rahmen des anschließenden Schriftverkehrs haben die Stadtwerke der Bewilligungsbehörde ein Schreiben des Auftragnehmers hinsichtlich der außervertraglichen Leistungen überreicht, aus dem sich die Berechnung der ursprünglich 61,36 Mio. € betragenden Forderung ergab. Zwar sind die Leistungen, die durch den Vergleich abgegolten sind, nicht detailliert einzelnen Positionen dieser Forderung zuzuordnen. Aus dem Änderungsantrag und den von den Stadtwerken bisher vorgebrachten Argumenten ergibt sich jedoch, dass diese Leistungen durch die Mehrmassen im Stahlbau verursacht wurden. Die Bezirksregierung hat dem LRH mitgeteilt, sie werde die damit verbundenen Mehrausgaben in den Nachträgen als nicht zuwendungsfähig behandeln.

### 21.3 Vergaberechtsverstöße

Die Ausschreibung der Planung, Herstellung und Lieferung einer Absturzsicherung für Personen, die an der Schienenstrecke arbeiten (sog. Personenschutzanlage), war von der Vergabepflichtstelle der Stadt beanstandet worden, weil die Leistung ohne besonderen sachlichen Grund unter Beschreibung des Produktes eines bestimmten Herstellers ausgeschrieben worden war und Divergenzen zwischen den Ausschreibungstexten im Bundesausschreibungsblatt und im Supplement zum EU-Amtsblatt bestanden. Der LRH stellte diesen Sachverhalt aufgrund der Prüfung der Unterlagen der Stadtwerke fest und unterrichtete die Bewilligungsbehörde davon. Diese beabsichtigt aufgrund der Information, die darauf entfallenden zuwendungsfähigen Ausgaben von 8,49 Mio. € um 25% zu kürzen; maßgebend hierfür ist ein Erlass des FM vom 16.12.1997<sup>64</sup> zur Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen.

Der LRH stellte bei seiner Prüfung weiterhin fest, dass bei Ausschreibungen gegen die Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung verstoßen wurde sowie Aufträge ohne stichhaltige Begründung freihändig vergeben wurden. Auch hier beabsichtigt die Bewilligungsbehörde, die zuwendungsfähigen Ausgaben nach Maßgabe des vorerwähnten Erlasses des FM zu kürzen.

### 21.4 Denkmalschutz bei Bahnhöfen

Im Jahre 1997 haben die Stadtwerke den Neubau von 8 Bahnhöfen ausgeschrieben, für die zu diesem Zeitpunkt Baurecht bestand. Bei der Auftragserteilung wurden jedoch die beiden Bahnhöfe „A“ und „B“ ausgeklammert, da der Rat der Stadt zwischen Submission und Auftragsertei-

---

<sup>64</sup> Jetzt Runderlass vom 18.12.2003 (SMBI. NRW. Gliederungsnummer 631)



lung am 26.05.1997 die Eintragung des gesamten Nahverkehrssystems in die Denkmalliste der Stadt sowie am 02.06.1997 die historische Rekonstruktion der beiden Bahnhöfe unter weitgehender Wiederverwendung der Originalsubstanz beschlossen hatte. Daraufhin wurde für die beiden vorerwähnten Bahnhöfe das Baurecht aufgehoben und ein Planfeststellungsverfahren mit dem Ziel der historischen Rekonstruktion durchgeführt.

Die beiden Bahnhöfe wurden mit dem Änderungsantrag vom 12.01.2000 aus dem bisherigen Bewilligungsverfahren herausgenommen und Gegenstand zweier separater Förderanträge: Für den Bahnhof „A“ wurden Zuwendungen zu Gesamtkosten von 5,93 Mio. €, für den Bahnhof „B“ zu Gesamtkosten von 5,78 Mio. € beantragt. Die ursprünglichen Angebotspreise für die jeweiligen Neubauten (die die Stadtwerke der Bewilligungsbehörde nicht offengelegt hatten) betragen 2,91 Mio. € für den Bahnhof „A“ und 2,76 Mio. € für den Bahnhof „B“. Aufgrund des bestehenden Baurechts wären die Stadtwerke in der Lage gewesen, die beiden Bahnhöfe wie die anderen Bahnhöfe auch kostengünstig durch eine Stahl-Glas-Konstruktion zu ersetzen. Die verwaltungsseitige Prüfung der neuen Förderanträge durch die Bewilligungsbehörde war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abgeschlossen.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde darauf hingewiesen, dass nach § 1 GVFG die Finanzhilfen nach diesem Gesetz nur zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse gewährt werden; nach § 3 GVFG sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Für Kosten, die allein denkmalpflegerischen Belangen zuzuordnen sind, ist eine Förderung nach dem GVFG nicht vorgesehen.

Nach den Feststellungen des LRH hat das Ministerium in einer Besprechung u. a. mit einem Vertreter der Stadtwerke bereits am 21.05.1997, also fünf Tage vor der ersten oben angesprochenen Ratssitzung, ausgeführt, dass Fördergegenstand die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse

ist. Belange der Denkmalpflege könnten unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen der zur Verfügung gestellten Mittel dann finanziert werden, wenn sie im Planfeststellungsverfahren als Auflagen verbindlich vorgeschrieben worden wären. Mehraufwendungen, die sich allein aus vermeintlich oder tatsächlich größerer öffentlicher Akzeptanz der historischen Stilform ergäben, seien infrage zu stellen.

Nach einer weiteren Besprechung am 23.05.1997 hielten die Stadtwerke selbst als Ergebnis fest: „Für die Haltestellen ... A, B,... liegt bestandskräftiges Baurecht vor, das auch vom Denkmalschutz nicht mehr aufgehoben werden kann. Daraus resultiert, dass die Ratsvorlage .... geändert werden muss. ... Für diese Haltestellen sind keine nachträglichen denkmalpflegerischen Erlaubnisse möglich.“

Auf mehrmaliges Nachfragen der Bewilligungsbehörde, welche der im Änderungsantrag enthaltenen Kostensteigerungen auf Maßnahmen der Denkmalpflege entfielen, erklärten die Stadtwerke jeweils, dass sich entsprechende Kostenanteile nicht ermitteln ließen. Dies trifft nicht zu. Bei einem Vergleich der vom LRH in den Akten vorgefundenen ursprünglichen Submissionspreise mit den Beträgen der neuen Förderanträge lassen sich für die beiden Bahnhöfe denkmalpflegerisch bedingte Mehrkosten in Höhe von 6,04 Mio. € ermitteln. Der LRH hat die Bewilligungsbehörde gebeten, diese Mehrkosten von der Förderung aus GVFG-Mitteln auszuschließen.

Die Bewilligungsbehörde hat sich in ihrer Stellungnahme der Auffassung des LRH angeschlossen. Da die Stadtwerke bereits uneingeschränktes Baurecht für die in dem genehmigten Finanzierungsantrag enthaltenen Bahnhöfe hatten, wird die nachträgliche Eintragung in die Denkmalliste von der Bewilligungsbehörde „als selbst verursachte Bauerschwernis“ gewertet. Die Bewilligungsbehörde schließt deshalb eine Förderung der durch den Denkmalschutz verursachten Kosten aus.

## **21.5 Schlussbemerkung**

Der LRH erwartet, dass die Bezirksregierung über die vorliegenden Anträge unter Berücksichtigung seiner Prüfungsfeststellungen entscheidet. Der Schriftverkehr dauert an.

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

### **22 Vergabe von Aufträgen für Untersuchungsvorhaben**

*Vom Landesrechnungshof geprüfte Untersuchungsvorhaben wurden vom Ministerium weitgehend freihändig ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Vor der Auftragsvergabe wurde die Notwendigkeit der Vorhaben häufig nur pauschal behauptet. Nach Durchführung der Vorhaben wurde nur selten in den Akten dokumentiert, welcher konkrete Nutzen mit den Vorhaben erzielt worden war. Das Ministerium beabsichtigt, die Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofs in einem Hauserlass zu berücksichtigen.*

#### **22.1 Ausgangslage**

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) werden seit Jahren erhebliche Mittel für Untersuchungen, Gutachten, Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, Planungs- und Beratungsleistungen u. ä. (im Folgenden Untersuchungsvorhaben genannt) verausgabt. Die Haushaltstitel der Gruppe 537, aus denen Ausgaben für Untersuchungsvorhaben geleistet werden, wiesen für diesen Geschäftsbereich (Einzelplan 10) in den letzten fünf Jahren Ansätze in einer jährlichen Gesamthöhe zwischen rund 20 Mio. € und rund 25 Mio. € auf.

Der LRH hat die Ausgaben für Untersuchungsvorhaben, die in den Jahren 1999 bis 2001 vom früheren Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) sowie vom MUNLV selbst vergeben wurden, stichprobenweise geprüft. Die Stichprobe umfasste 58 Vorhaben aus un-

terschiedlichen thematischen Bereichen mit einem Auftragsvolumen von insgesamt rund 4,3 Mio. €.

Gegenstand der geprüften Untersuchungsvorhaben war z. B. die Entwicklung eines neuen Corporate Designs für das MUNLV, die Entwicklung eines Grundmoduls zur Einführung von Umweltkostenrechnungssystemen bei Unternehmen, ein Konzept zur Zentralisierung der Tierarzneimittelüberwachung, ein Forschungsprojekt zur Verbesserung des Schutzes einheimischer Fledermäuse im Kernbereich der Westfälischen Bucht, ein Gutachten über die Anforderungen zur zeitgemäßen tierschutzkonformen Putenhaltung oder eine Studie zur Geschichte des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen mittels einer Zeitzugbefragung.

Sein Hauptaugenmerk hat der LRH auf die Organisation der Auftragsvergabe, die Notwendigkeit der Untersuchungsvorhaben, die Wahl der Vergabeart sowie die Erfolgskontrolle gelegt.

Mit Entscheidung vom 15.12.2003 hat der LRH dem MUNLV die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das Ministerium hat hierauf mit Schreiben vom 15.03.2004 geantwortet.

## **22.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des LRH**

### **22.2.1 Organisation der Auftragsvergabe**

Das Ministerium hatte mit Hauserlass vom 30.12.1998 in jeder Abteilung ein Referat zur zentralen Vergabestelle für Untersuchungsvorhaben der Abteilung bestimmt. Sofern die anderen Referate der Abteilung Bedarf für ein Untersuchungsvorhaben sahen, hatten sie diesen Bedarf gegenüber der Vergabestelle anzumelden. Ihr oblag dann die Prüfung der Bedarfsanmeldung und die Entscheidung über die Auftragsvergabe.

Den zu Vergabestellen bestimmten Referaten waren - neben Haushaltsangelegenheiten - auch fachliche Aufgaben übertragen. Dies führte dazu,

dass diese Referate häufig eigenen Bedarf für Untersuchungsvorhaben sahen und über die Auftragsvergabe dann selbst entschieden. Bedarfsanmeldung und Vergabeentscheidung waren in derartigen Fällen lediglich personell innerhalb des Referats getrennt.

Der LRH hat das MUNLV darauf hingewiesen, dass es die nach den allgemeinen Grundsätzen zur Beschaffungsorganisation gebotene funktionale und organisatorische Trennung von Bedarfs- und Vergabeentscheidung auch sicherstellen müsse, wenn Vergabestellen eigenen Bedarf für Untersuchungsvorhaben anmelden. Nur hierdurch könne die einer Vergabestelle obliegende unabhängige und kritische Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit beabsichtigter Vorhaben garantiert werden.

### **22.2.2 Notwendigkeit der Untersuchungsvorhaben**

Nach den 1975 vom Ministerpräsidenten und den Landesministern gemeinsam erlassenen Richtlinien für Untersuchungsvorhaben des Landes (RL-UV) war von den Landesbehörden und –einrichtungen vor dem Abschluss von Verträgen über Untersuchungsvorhaben eingehend die Notwendigkeit des jeweiligen Vorhabens zu prüfen. Hierbei waren im Einzelnen folgende Fragen zu klären und die entsprechenden Feststellungen aktenkundig zu machen:

- Ist das Vorhaben aus wissenschaftlichen oder fachlichen Gesichtspunkten erforderlich?
- Liegen gleichartige Ergebnisse bereits vor oder sind sie in angemessener Zeit aus anderen Quellen zu erwarten?
- Können die anstehenden Fragen durch eigene Kraft der Verwaltung, ggf. im Wege der Amtshilfe, beantwortet werden?
- Kann das Vorhaben von Hochschulen oder deren Instituten, von Instituten an Hochschulen oder von sonstigen Einrichtungen des Landes durchgeführt werden?

Die RL-UV wurden zwar Anfang Februar 2003 – im Zuge der Reduzierung von Vorschriften – aufgehoben; die v. g. vier Fragestellungen sind aber auch weiterhin zu beachten, da sie lediglich die in den §§ 6 und 7 Abs. 1 LHO verankerten Grundsätze der Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns konkretisieren und damit aus diesen allgemeinen Vorschriften ableitbar sind.

Der LRH hat geprüft, ob das Ministerium die vier Fragestellungen, zu denen es mit Hauserlass vom 30.12.1998 teilweise ergänzende Regelungen getroffen hatte, vor der Vergabe der Untersuchungsaufträge berücksichtigt hatte.

#### **22.2.2.1 Wissenschaftliche oder fachliche Erforderlichkeit**

Von den Bedarfsstellen wurde gegenüber den Vergabestellen in der Regel lediglich pauschal behauptet, die Untersuchungsvorhaben seien aus wissenschaftlichen oder fachlichen Gesichtspunkten erforderlich.

Die Vergabestellen nahmen nach Aktenlage die ihnen obliegende Aufgabe einer kritischen Bewertung der Bedarfswünsche regelmäßig nicht wahr. Die pauschalen Ausführungen der Bedarfsstellen zur Erforderlichkeit der Vorhaben wurden nicht hinterfragt. Zum notwendigen Umfang und damit auch zu den Kosten der Vorhaben war eine eigene begründete Meinungsbildung der Vergabestellen ebenfalls nicht zu erkennen.

Der LRH hat das MUNLV gebeten, die Vergabestellen dazu anzuhalten, konsequent von einer Vergabe abzusehen, sofern seitens der Bedarfsstellen nicht schlüssig begründet wird, dass das Untersuchungsvorhaben aus wissenschaftlichen oder fachlichen Gesichtspunkten erforderlich ist.

#### **22.2.2.2 Vorliegende oder zu erwartende gleichartige Ergebnisse**

Die Bedarfsanmeldungen enthielten regelmäßig die nur pauschale Aussage, gleichartige Ergebnisse zu den beabsichtigten Vorhaben lägen nicht vor und seien auch in angemessener Zeit nicht zu erwarten. Den Akten war nur selten zu entnehmen, wie die Bedarfsstellen zu dieser Erkenntnis gelangt waren. Lediglich bei vier (rd. 7 %) der 58 geprüften Untersuchungsvorhaben war dokumentiert, dass hierzu – wie im Hauserlass vom 30.12.1998 vorgeschrieben – Recherchen in einer Forschungsdatenbank des Umweltbundesamtes durchgeführt worden waren.

Der LRH hat das MUNLV darauf hingewiesen, dass es neben der v. g. Forschungsdatenbank weitere, fachspezifische Datenbanken gibt. Er hat gebeten, die Bedarfsstellen anzuweisen, künftig entsprechende Recherchen vorzunehmen und in den Akten aussagekräftig zu dokumentieren. Insbesondere bei den geprüften Untersuchungsvorhaben, deren Themenstellungen nicht nur für Nordrhein-Westfalen, sondern ggf. auch für andere Bundesländer oder den Bund von Interesse waren, war es nach Meinung des LRH nicht unwahrscheinlich, dass im Bundesgebiet entsprechende (Teil-) Ergebnisse bereits vorhanden oder zu erwarten waren.

Im Übrigen hat der LRH angeregt, bei Themenstellungen der v. g. Art die Möglichkeit einer gemeinsamen Auftragsvergabe bzw. Finanzierung mit anderen Bundesländern oder dem Bund zu prüfen.

#### **22.2.2.3 Nutzung der eigenen Kraft der Verwaltung**

Die Bedarfsstellen verneinten grundsätzlich, dass die anstehenden Fragen durch eigene Kraft der Verwaltung, ggf. im Wege der Amtshilfe, hätten beantwortet werden können. Nur bei fünf (rd. 9 %) der 58 geprüften Untersuchungsvorhaben wurde ansatzweise nachvollziehbar geprüft, welche Dienststellen oder Einrichtungen für die Durchführung der Vorhaben oder zumindest für die Mitwirkung hieran in Betracht kommen konnten. Bei ei-



nigen Vorhaben diene die Vergabe ausschließlich dem Zweck, Leistungen durch Externe erbringen zu lassen, weil sich die Fachreferate zu deren Bewältigung zeitlich nicht in der Lage sahen.

Nach Auffassung des LRH hat die Bedarfsstelle regelmäßig darzulegen, welche Dienststelle oder Einrichtung fachlich für die Fragestellung des beabsichtigten Untersuchungsauftrags zuständig ist und warum diese nicht (auch nicht zumindest teilweise) selbst die Untersuchungsaufgabe übernehmen und die gewünschten Erkenntnisse liefern kann. Die Haushaltsmittel für Untersuchungsvorhaben sollten grundsätzlich nicht dazu dienen, bestehende Arbeitsüberlastungen mittels Vergabe von Untersuchungsaufträgen abzubauen.

#### **22.2.2.4 Beauftragung von Hochschulen oder sonstigen Landeseinrichtungen**

Die Bedarfsstellen schlossen häufig die Möglichkeit aus, Untersuchungsvorhaben von Hochschulen oder deren Instituten, von Instituten an Hochschulen oder von sonstigen Einrichtungen des Landes durchführen zu lassen, ohne substantiiert darzulegen, wie sie zu ihrer Auffassung gelangt waren. Eigene Recherchen erfolgten nach Aktenlage nicht. Auch die im Hauserlass vom 30.12.1998 vorgesehene Prüfung einer Bekanntgabe der beabsichtigten Vorhaben fand nicht statt.

Nach Einschätzung des LRH war zu einigen Themenkomplexen der geprüften Vorhaben durchaus Know-how bei Hochschulen oder bestimmten Landeseinrichtungen vorhanden, so dass diese für eine Durchführung der Vorhaben in Betracht gekommen wären.

Der LRH hat das MUNLV gebeten, vorgesehene Vergaben von Untersuchungsvorhaben regelmäßig u. a. in einer bereits bestehenden elektronischen Datenbank für Forschungsförderinformationen zu veröffentlichen, um hierdurch potenzielle Interessenten für eine Durchführung der Vorhaben anzusprechen.

### 22.2.3 Vergabeart

Bei zwei (rd. 3 %) der 58 geprüften Untersuchungsvorhaben ergingen die Vergabeentscheidungen im Rahmen von Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung auf der Grundlage der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF). Bei diesem Vergabeverfahren werden zunächst durch eine Vergabebekanntmachung potenzielle Bewerber, die entsprechende Leistungen erbringen können, auf die bevorstehende Auftragsvergabe aufmerksam gemacht und zur Teilnahme am Vergabeverfahren aufgefordert. Anschließend tritt der Auftraggeber mit ausgewählten Bewerbern in Verhandlungen über die Auftragsbedingungen ein und entscheidet danach über die Auftragserteilung.

Die übrigen 56 Vorhaben (rd. 97 %) wurden freihändig ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Die Vergabestellen begründeten dies - weitgehend pauschal - jeweils damit, für die Durchführung der Vorhaben kämen nur bestimmte Auftragnehmer in Frage bzw. die Auftragnehmer hätten auf Grund von Vorarbeiten erhebliche Erfahrungen und Kenntnisse, über die andere potenzielle Bewerber nicht verfügten. Worauf sich diese Einschätzungen konkret stützten, war den Akten nicht zu entnehmen.

Die Bestimmungen der VOF sind auf die Vergabe von Leistungen anzuwenden, die im Rahmen freiberuflicher Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden, sofern der Auftragswert mindestens 200.000 € beträgt und der Auftragsgegenstand eine Aufgabe ist, deren Lösung nicht vorab eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann.

Die geprüften Untersuchungsvorhaben richteten sich weitgehend auf die Erbringung von Leistungen der v. g. Art unterhalb des Auftragswerts von 200.000 €. Wird dieser Wert unterschritten, ist bei der Vergabe die allgemeine vergaberechtliche Bestimmung des § 55 Abs. 1 LHO anzuwenden, die eine öffentliche Ausschreibung vorsieht, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Zwar

ist bei vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbaren freiberuflichen Leistungen der Ausnahmetatbestand erfüllt und daher eine freihändige Vergabe möglich. Auch bei einer freihändigen Vergabe sind jedoch nach Auffassung des LRH beabsichtigte Vergaben von Untersuchungsvorhaben regelmäßig in geeigneter Weise bekannt zu machen, um möglichst Angebote mehrerer potenzieller Auftragnehmer zu erhalten. Die Vergabestellen können sich so einen fundierten Überblick über den in Betracht kommenden Auftragnehmerkreis verschaffen und sodann unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten Verhandlungen über die Auftragsbedingungen einschließlich der Preise führen. Dadurch wird den Grundsätzen des Wettbewerbs und der Chancengleichheit Rechnung getragen sowie ein Mindestmaß an Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe gewährleistet.

Der LRH hat sich deshalb dafür ausgesprochen, die Regelungen der VOF hinsichtlich des Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Vergabebekanntmachung auch unterhalb des Schwellenwertes von 200.000 € - zumindest ab einem vom Ministerium noch zu bestimmenden Auftragswert - sinngemäß anzuwenden.

#### **22.2.4 Erfolgskontrolle**

Nach Durchführung der Untersuchungsvorhaben wurde nur selten aktenkundig gemacht, welcher konkrete Nutzen mit diesen Projekten erzielt worden war. Eine Verwertung oder Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen von Planungs- oder Vollzugsentscheidungen konnte den Unterlagen häufig nicht entnommen werden. In einigen Fällen beschränkte sich die Nutzung der Erkenntnisse auf deren Veröffentlichung, etwa in Broschüren oder im Internet.

Nach Auffassung des LRH beachtete das Ministerium nicht hinreichend das sich aus § 7 LHO ergebende Erfordernis einer Erfolgskontrolle. Er hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer Erfolgskontrolle u. a. zu analysieren ist, ob der mit der Durchführung des jeweiligen Vorhabens angestrebte Nutzen eingetreten ist und ob die erlangten Erkenntnisse aus nachträglicher Sicht die Ausgaben rechtfertigen.

Der LRH hat das MUNLV aufgefordert, das Notwendige zu veranlassen, damit künftig Erfolgskontrollen durchgeführt und deren Ergebnisse dokumentiert werden.

### **22.3      Stellungnahme und Maßnahmen des Ministeriums**

In seiner Antwort vom 15.03.2004 hat das MUNLV ausgeführt, es habe die Prüfungsmittelungen des LRH zum Anlass genommen, eine Organisationsänderung im Ministerium vorzunehmen. Es sei vorgesehen, schnellstmöglich eine zentrale Vergabestelle einzurichten. Darüber hinaus werde der Hauserlass vom 30.12.1998 grundlegend überarbeitet; die Anmerkungen des LRH würden hierbei berücksichtigt. Zur Zeit befinde sich der Entwurf des neuen Erlasses in der hausinternen Abstimmung.

Hinsichtlich der Feststellungen des LRH zur Notwendigkeit der Untersuchungsvorhaben hat das MUNLV lediglich zur Frage der Nutzung eigener Verwaltungskraft Stellung genommen. Hierzu hat es mitgeteilt, bei den Vergaben habe es sich zum Teil um zeitlich befristete, in sich abgeschlossene zusätzliche Aufgaben gehandelt, die aus eigener Kraft der Verwaltung in der erforderlichen Zeit nicht hätten erledigt werden können.

Auf die Feststellungen des LRH zur Vergabeart und Erfolgskontrolle ist das MUNLV in seiner Antwort vom 15.03.2004 nicht eingegangen.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium ist noch nicht abgeschlossen.

## **Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (Epl. 11)**

### **23 Nichtbeachtung der Grundsätze für die Erhebung von Einnahmen**

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie die dem Land aus einem Besserungsschein zustehenden Einnahmen von über 1,5 Mio. DM (rund 768 T€) bisher nicht erhoben hat. Das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie ist der Angelegenheit nicht mit dem gebotenen Nachdruck nachgegangen und hat die Grundsätze für die Erhebung von Einnahmen, nach denen die dem Land zustehenden Einnahmen bei Fälligkeit rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, nicht ausreichend beachtet.*

**23.1** Das Land hat gegenüber der A-GmbH einen Zinsanspruch in Höhe von über 1,5 Mio. DM (rd. 768 T€) wegen vorzeitig abgerufener öffentlicher Mittel aus einer im Jahre 1991 bewilligten Landeszuwendung in Höhe von über 22 Mio. DM (rd. 11,2 Mio. €) bestandskräftig festgesetzt. Im Februar 1998 hat die A-GmbH wegen drohenden Konkurses einen Antrag auf Erlass der Forderung gestellt.

**23.2** Im Zuge der Entscheidung über den Erlassantrag wurde am 11.08.1999 ein „Besserungsschein“ vertraglich vereinbart. Das Land erklärte sich bereit, im Rahmen von Umstrukturierungsmaßnahmen sowie eines Sanierungskonzeptes der A-GmbH und damit in Zusammenhang stehender Neugründungen der Firmen B-GmbH und C-GmbH, auf die Zinsforderungen unter bestimmten Bedingungen zu verzichten. Die Gesellschaften ihrerseits verpflichteten sich, diese Verbindlichkeiten zu tilgen, wenn sich die

Vermögensverhältnisse wieder bessern. Im Vertrag wurde hierzu u. a. vereinbart: „Ab dem Geschäftsjahr 1999 lebt für einen Zeitraum von 30 Jahren (2028) der Zinsanspruch des Landes in Höhe von bis zu 481.111,00 DM wieder auf, wenn“ die A-GmbH, B-GmbH und die C-GmbH „andernfalls einen Jahresüberschuss gem. § 275 HGB ausweisen würden. Im übrigen lebt der Anspruch bis zur Höhe von weiteren 1.021.096,84 DM wieder auf, wenn andernfalls“ die A-GmbH „(allein) für die Geschäftsjahre 1999 bis 2003 einen solchen Jahresüberschuss ausweisen würde.“ Die Besserungsscheinansprüche entstehen zum jeweiligen Bilanzstichtag. Sie sind sofort nach Testat des Jahresabschlusses fällig und bis zu ihrer Begleichung zu verzinsen. Der Besserungsschein sah weiter vor, dass Jahresüberschüsse mit Verlustvorträgen verrechnet und Jahresfehlbeträge vor-, aber nicht rückgetragen werden können. Darüber hinaus hatten die Gesellschaften u. a. dem Land unverzüglich, spätestens 9 Monate nach dem jeweiligen Bilanzstichtag die testierten Jahresabschlüsse, den Wirtschaftsprüferbericht sowie eine separate Bestätigung des Wirtschaftsprüfers über die ordnungsgemäße Ermittlung des Jahresergebnisses vorzulegen.

**23.3** Der LRH hat geprüft, ob und wie das Ministerium den sich aus dem Besserungsschein ergebenden Ansprüchen nachgegangen ist.

Bei der Durchsicht der ihm übersandten Unterlagen hat der LRH festgestellt, dass das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (MGSFF) nicht mit dem gebotenen Nachdruck nachgehalten hat, dass die Unterlagen fristgerecht vorgelegt wurden und den Anforderungen des Besserungsscheins genügten. So datieren sämtliche dem Ministerium einzureichenden Bestätigungen des Wirtschaftsprüfers für die Jahresabschlüsse 1999 bis 2001 erst vom 31.03. bzw. 01.04.2003.

Die weitere Durchsicht der Unterlagen durch den LRH hat ergeben, dass bereits der Jahresabschluss 1999 der A-GmbH, der vom Wirtschaftsprüfer

erst am 16.10.2001 testiert wurde, ein positives Jahresergebnis von rd. 5,2 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. €) ausweist. Bei der Ermittlung dieses Jahresergebnisses wurde ein außerordentlicher Ertrag in Höhe von 5,5 Mio. DM sowie gewinnmindernd eine Rückstellung für die Inanspruchnahme aus dem Besserungsschein in Höhe von über 1 Mio. DM berücksichtigt.

Hierzu führt der Wirtschaftsprüfer in seiner Bestätigung vom 01.04.2003 aus, dass Besserungsscheinansprüche für das Land Nordrhein-Westfalen trotz des ausgewiesenen Gewinnes nicht berücksichtigt sind, da zum einen nach mündlich geäußelter Auffassung der Parteien auf den Gesamtüberschuss der Jahre 1999 bis 2003 bzw. 1999 bis 2028 abzustellen sei und zum anderen nach Auffassung der A-GmbH der Sanierungsgewinn des Jahres 1999 in Höhe von 5,5 Mio. DM (rd. 2,8 Mio. €) nicht als Überschuss i. S. der Besserungsscheinvereinbarung anzusehen sei, da die Durchführung der Sanierung der Grund für den Zinsverzicht sei, so dass der bei der Sanierung entstehende Überschuss nicht zugleich den Wegfall des Zinsverzichtes auslösen könne. In allen übrigen Bestätigungen führte der Wirtschaftsprüfer demgegenüber aus, dass Besserungsscheinansprüche nicht entstanden sind.

Obwohl sich die Bescheinigung des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 1999 der A-GmbH erheblich von den übrigen Bestätigungen unterscheidet, hat das MGSFF keine Veranlassung gesehen, der Angelegenheit weiter nachzugehen. Offenkundig hat das Ministerium die Bestätigung des Wirtschaftsprüfers nicht im Hinblick auf den Vertragstext des Besserungsscheins hinterfragt. Auch die Bildung der gewinnmindernden Rückstellung in Höhe von über einer 1 Mio. DM für die Inanspruchnahme aus dem Besserungsschein im Jahresabschluss 1999 und die Nichtauflösung dieser Rückstellung in den Jahresabschlüssen der A-GmbH für 2000 und 2001 haben nicht dazu geführt, dass das Ministerium die nach dem Besserungsschein fälligen Beträge angefordert hat.

Der LRH hat deshalb mit Schreiben vom 16.06.2003 das Ministerium aufgefordert, die bereits entstandenen, sich aus dem Besserungsschein für das Land ergebenden Einnahmen unverzüglich geltend zu machen und zu erheben. Er hat dem MGSFF mitgeteilt, dass die Ausführungen des Wirtschaftsprüfers in der hier in Rede stehenden Bestätigung dem eindeutigen Wortlaut des Besserungsscheins widersprechen. Danach werden auch außerordentliche Erträge – wie der in der Bestätigung als „Sanierungsgewinn“ bezeichnete Betrag in Höhe von 5,5 Mio. DM – mit erfasst, denn der zwischen dem Land und den drei Gesellschaften geschlossene Vertrag geht von einem Jahresüberschuss gem. § 275 HGB aus. Der LRH hat zudem darauf hingewiesen, dass zwar im Jahresabschluss der A-GmbH für 1999 eine Rückstellung für die Inanspruchnahme aus dem Besserungsschein gebildet und vom Wirtschaftsprüfer bestätigt wurde, sich dies aber in der vom selben Wirtschaftsprüfer erstellten Bestätigung nicht widerspiegelt.

Auch die in der Bestätigung dargestellte mündliche Auffassung der Parteien, wonach auf den Gesamtüberschuss aus den Jahren 1999 bis 2003 bzw. 1999 bis 2028 abzustellen sei, findet keine Grundlage in der vertraglichen Vereinbarung. Nach dem Vertrag können Jahresüberschüsse zwar mit Verlustvorträgen verrechnet und Jahresfehlbeträge zwar vor-, jedoch nicht rückgetragen werden. Verlustvorträge liegen im Jahr 1999 nicht vor. Spätere Verluste der Folgejahre können nicht rückgetragen werden. Der LRH hat das MGSFF darauf hingewiesen, dass auch nach einer Saldierung der Jahresergebnisse 1999 der drei Gesellschaften noch immer ein Jahresüberschuss in Höhe von rd. 4,8 Mio. DM (rd. 2,4 Mio. €) verbleibt. Danach ist der nach dem Besserungsschein fällige Betrag von rd. 1,5 Mio. DM (rd. 768 T€) in voller Höhe an das Land zu zahlen. Die Ansprüche des Landes sind zum Bilanzstichtag 31.12.1999 entstanden und sofort nach Testat des Jahresabschlusses fällig und ab diesem Zeitpunkt, hier 16.10.2001, zu verzinsen.



Einnahmen des Landes sind nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Das MGSFF hat nach Auffassung des LRH die Angelegenheit zu zögerlich und nicht mit der gebotenen Sorgfalt behandelt.

Nach den vertraglichen Bestimmungen hätten der testierte Jahresabschluss 1999 bereits spätestens zum 30.09.2000 vorgelegt und die sich aus dem Besserungsschein ergebenden Konsequenzen noch im Jahre 2000 gezogen werden müssen. Die dem Land aus dem Besserungsschein zustehenden Einnahmen hätten danach noch im Jahre 2000 erzielt werden können. Hierauf hätte das Ministerium hinwirken müssen. Die Beträge sind jedoch vom MGSFF auch nicht am 16.10.2001 (Datum des – verspätet – erstellten Testats) erhoben worden.

Erst auf Drängen des LRH hat das Ministerium mit Schreiben vom 18.12.2003 die Ansprüche des Landes gegenüber den drei Gesellschaften geltend gemacht und den Betrag von rd. 768 T€ zuzüglich der vertraglich festgesetzten weiteren Zinsen bis zum 01.02.2004 angefordert.

- 23.4** Nach Angaben des MGSFF vom 10.02.2004 konnte der bereits zum 31.12.1999 entstandene und seit dem 16.10.2001 fällige Betrag in Höhe von rd. 768 T€ noch immer nicht vereinnahmt werden. Inzwischen sind weitere Zinsen von über 95.000 € angefallen. Die Rechtsanwälte der Firmen haben beantragt, die Vollziehung des Bescheides des MGSFF, mit denen die vorgenannten Beträge angefordert wurden, zunächst bis zum 31.03.2004 auszusetzen. Unter dem 22.03.2004 teilte das MGSFF mit, dass die Rechtsanwälte zwecks Sichtung der Unterlagen um weiteren Fristaufschub gebeten haben, dem das Ministerium stattgegeben habe.

Der Schriftwechsel mit dem Ministerium dauert an.

## **24 Bewilligung besonderer Beträge nach dem Krankenhausgesetz Nordrhein-Westfalen**

*Im Rahmen der Krankenhausförderung hat das Ministerium im untersuchten Zeitraum jeden Bewilligungsfall zur Förderung kurzfristiger Anlagegüter nach § 26 des Krankenhausgesetzes Nordrhein-Westfalen bis in die Einzelheiten hinein selbst entschieden. Das Ministerium hat damit Aufgaben wahrgenommen, die den für die Bewilligung zuständigen Bezirksregierungen oblagen.*

*Bei 10 Bewilligungen besonderer Beträge zur Beschaffung medizinisch-technischer Großgeräte wurden daneben gewährte, noch nicht zweckentsprechend verwendete pauschale Fördermittel in Höhe von rund 14,2 Mio. DM nicht wie gesetzlich vorgesehen auf die Beschaffungskosten angerechnet. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, diese Förderfälle daraufhin zu überprüfen, ob die Beschaffungskosten nicht bereits durch die pauschalen Fördermittel gedeckt waren und die Bewilligungsbescheide insoweit zurückgenommen werden müssen.*

### **24.1 Ausgangslage**

Alle in den Krankenhausplan des Landes Nordrhein-Westfalen aufgenommenen Krankenhäuser werden gemäß § 25 des Krankenhausgesetzes (KHG) durch feste jährliche Beträge, sog. Jahrespauschalen, gefördert. Die Jahrespauschalen sind zur (Wieder-) Beschaffung von kurzfristigen Anlagegütern bestimmt. Neben dieser pauschalen Förderung kann nach § 26 KHG unter bestimmten Voraussetzungen die (Wieder-) Beschaffung kurzfristiger Anlagegüter auch mit besonderen Beträgen gefördert werden. Zu den kurzfristigen Anlagegütern gehören neben Mikroskopen, Krankenbetten, Computern etc. vor allem die medizinisch-

technischen Großgeräte: Kernspintomograph, Positronenemissionstomograph, Linearbeschleuniger, Linksherzkatheter-Messplatz und Lithotripter. Zuständige Bewilligungsbehörden sind die Bezirksregierungen (BR).

Die Förderung der (Wieder-)Beschaffung durch besondere Beträge kann nur im Ausnahmefall Platz greifen, soweit dies zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses unter Berücksichtigung seiner im Krankenhausplan bestimmten Aufgaben notwendig und ausreichend ist. Für die Förderung der Wiederbeschaffung medizinisch-technischer Großgeräte muss der Krankenhausträger darüber hinaus nachweisen, dass die Kosten nicht durch bestimmte anteilige Abschreibungsbeträge angesammelt oder durch die Jahrespauschale, soweit sie noch nicht zweckentsprechend verwendet wurde, gedeckt werden können.

## **24.2 Prüfung des LRH**

Der LRH hat die Festsetzung und Gewährung besonderer Beträge gemäß § 26 KHG durch örtliche Erhebungen bei dem ehemaligen Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit (MFJFG) und allen BR geprüft und dabei alle 114 Einzelfälle der Jahre 1999 bis 2001 näher untersucht.

Von 114 Anträgen auf Gewährung eines besonderen Betrages zur Beschaffung kurzfristiger Anlagegüter wurden 68 bewilligt und 46 abgelehnt. 21 Bewilligungen hatten die Festsetzung eines besonderen Betrages zur Beschaffung eines medizinisch-technischen Großgerätes zum Gegenstand. Insgesamt wurden die folgenden Beträge ausgezahlt:

Übersicht 1

	<b>1999</b> in Mio. DM	<b>2000</b> in Mio. DM	<b>2001</b> in Mio. DM	<b>Gesamt</b> in Mio. DM
Medizinisch- technische Großgeräte	10,4	13,4	18,7	42,5
Sonstige kurz- fristige Anlagegüter	12,3	20,7	15,9	48,9
Summe	22,7	34,1	34,6	91,4

Beträge sind gerundet.

### 24.3 Bewilligungsverfahren

Nach den Feststellungen des LRH lief das Bewilligungsverfahren in allen geprüften Förderfällen nach dem gleichen Schema ab: Der Träger des Krankenhauses beantragte bei der zuständigen BR die Festsetzung eines besonderen Betrages nach § 26 KHG. Die BR berichtete dem Ministerium mit der Bitte um Entscheidung in dem jeweiligen Förderfall. Das Ministerium erteilte der BR im Erlasswege die Zustimmung oder die Ablehnung zur Förderung nach § 26 KHG. Im Falle der Zustimmung legte das Ministerium in dem Erlass bereits die Einzelheiten der Förderung fest, u. a.

- die Berücksichtigung anteiliger Abschreibungsbeträge
- die Anrechnung von noch nicht zweckentsprechend verwendeten pauschalen Fördermitteln
- die Bemessungsgrundlage
- den Fördersatz
- die Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheides.

Die BR erteilte dem Krankenhausträger sodann einen Bewilligungsbescheid entsprechend den Vorgaben des Ministeriums.

**24.3.1** Der LRH erblickt in der konkreten und detaillierten Regelung jedes einzelnen Bewilligungsfalles durch das Ministerium einen Vorstoß gegen § 5 Abs. 1 des Landesorganisationsgesetzes (LOG NRW) und die §§ 1 und 2 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Krankenhauswesens. Nach § 5 Abs. 1 LOG NRW haben die Landesministerien im Rahmen ihres Geschäftsbereichs die Landesverwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen und grundsätzlich nicht Einzelfallentscheidungen zu treffen. Nach §§ 1 und 2 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Krankenhauswesens ist die jeweilige BR die zuständige Bewilligungsbehörde.

Der LRH hatte das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (MGSFF) gebeten, das Bewilligungsverfahren vollständig den BR zu überlassen und sich auf die allgemeine und grundsätzliche Regelung des landesweiten Vollzugs zu beschränken.

**24.3.2** Das MGSFF nahm mit Schreiben vom 11.12.2003 und 28.01.2004 Stellung. Das MGSFF schlug vor, das Verfahren zur Förderung besonderer Beträge nach § 26 KHG unter Berücksichtigung der Feststellungen des LRH kurzfristig umzustellen. Die BR sollten beauftragt werden, jeweils bis zum 30.06. eines Jahres eine Aufstellung der von ihnen befürworteten dringlichen Maßnahmen mit Rangfolge zu erstellen, die für jeden Einzelfall zu begründen sei. Das MGSFF werde die Aufstellung der BR seinerseits nach landesweiten Prioritäten prüfen und gewichten. Auf dieser Basis sollten die BR die Bewilligungsverfahren durchführen.

Um eine einheitliche und gleichmäßige Entscheidungspraxis des MGSFF zu gewährleisten, sollten ferner Kriterien vorgegeben werden, die für die Beurteilung der jeweiligen Prioritäten ausschlaggebend seien, wie z. B. der Bedarf für die Versorgung der Bevölkerung, die Eilbedürftigkeit, die Finanzsituation des Krankenhausträgers und die anderen Finanzierungsmöglichkeiten des Trägers.

Das MGSFF hat angekündigt, entsprechende Verwaltungsvorschriften auszuarbeiten. Der LRH werde über den Fortgang informiert.

**24.3.3** Mit Entscheidung vom 19.02.2004 hat der LRH dem MGSFF mitgeteilt, dass er den nunmehr eingeschlagenen Weg für gangbar halte. Vor seiner abschließenden Stellungnahme bleibe der Entwurf entsprechender Verwaltungsvorschriften abzuwarten.

#### **24.4 Anrechnung noch nicht zweckentsprechend verwendeter pauschaler Fördermittel**

Die Beschaffung medizinisch-technischer Großgeräte darf nur gefördert werden, wenn u. a. nachgewiesen wird, dass die Kosten nicht durch pauschale Fördermittel, die noch nicht zweckentsprechend verwendet worden sind, gedeckt werden können. Für den Nachweis vorhandener Pauschalmittel durch den Krankenhausträger ist nach einem Erlass des MGSFF als Stichtag der 31.12. des Jahres der Antragstellung ausschlaggebend.

**24.4.1** Nach den Feststellungen des LRH wiesen die Krankenhausträger das Vorhandensein pauschaler Fördermittel regelmäßig dadurch nach, dass sie Testate der Wirtschaftsprüfer (WP) hinsichtlich der Jahresabschlüsse zum 31.12. des Jahres vor Antragstellung vorlegten, aus denen sich der Stand ihres sog. Fördermittelkontos zu diesem Zeitpunkt ergab. Zusätzlich fügten sie ihrem Bewilligungsantrag in der Regel Aufstellungen über die ihnen im Jahr der Antragstellung zugeflossenen und noch nicht zweckentsprechend verwendeten pauschalen Fördermittel sowie über die bis zum Zeitpunkt der Antragstellung eingegangenen Verpflichtungen und die noch geplanten Ausgaben bei. In einigen Fällen erklärten die Krankenhausträger lediglich, dass sie zum Stichtag über keinerlei pauschale Fördermittel mehr verfügen würden. Weitere Belege wurden nicht eingereicht. Ministerium und BR nahmen auch keinerlei ergänzende Prüfungen der Angaben

der Krankenhausträger vor. In keinem der 21 Fälle, die die Förderung der Beschaffung medizinisch-technischer Großgeräte zum Gegenstand hatten, wurden noch nicht zweckentsprechend verwendete pauschale Fördermittel auf die Beschaffungskosten angerechnet.

Der LRH hat in seine Prüfung die Testate der WP aus dem Folgejahr einbezogen. In 10 der 21 Förderfälle wiesen die nach der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12. des Jahres der Antragstellung durch einen WP erstellten Testate ein Guthaben auf dem Fördermittelkonto der Krankenhausträger aus.

#### Übersicht 2

Krankenhaus	Jahr der Antragstellung	Bewilligter besonderer Betrag	Pauschale Fördermittel gemäß Testat der WP zum 31.12. des Jahres der Antragstelle (siehe Spalte 1); Stand des sog. Fördermittelkontos	Auf die Beschaffungskosten anzurechnende Pauschale, noch nicht zweckentsprechend verwendete Fördermittel
		in DM	in DM	in DM
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
1	2000	2.011.172	3.192.315	2.011.172
2	2001	3.290.000	1.000.555	1.000.555
3	1999	1.554.000	7.723.605	1.554.000
4	1999	862.900	2.057.109	862.900
5	2000	1.146.356	932.918	932.918
6	2001	2.464.000	4.439.356	2.464.000
7	1999	1.830.000	1.199.275	1.199.275
8	2001	3.100.000	6.417.333	3.100.000
9	1999	1.280.000	264.463	264.463
10	1999	1.830.000	815.371	815.371
<b>Insgesamt</b>		<b>19.368.428</b>	<b>28.042.300</b>	<b>14.204.654</b>

Der LRH hat dem MGSFF mit Entscheidung vom 11.04.2003 mitgeteilt, dass in den dargestellten 10 Förderfällen noch nicht zweckentsprechend verwendete pauschale Fördermittel offenbar entgegen dem gesetzlichen Gebot nicht berücksichtigt worden seien. Wie die Übersicht 2 deutlich werden lasse, sei in diesen 10 Fällen auf die Anträge der Krankenhausträger

träger hin ein besonderer Betrag zur Beschaffung eines medizinisch-technischen Großgerätes gewährt worden, obschon das jeweilige Testat der WP zum 31.12. des Jahres der Antragstellung, dem für den Nachweis relevanten Stichtag, auf dem Fördermittelkonto des jeweiligen Trägers ein Guthaben ausweise. Eine Gegenüberstellung der in allen 10 Fällen gewährten besonderen Beträge (Spalte 2) mit den nach Testat der WP zum 31.12. des Jahres der Antragstellung vorhandenen pauschalen Fördermitteln (Spalte 3) lege die Annahme nahe, dass unter Anrechnung dieser Mittel in den Jahren 1999 bis 2001 insgesamt 14.204.654 DM (Summe der Spalte 4) an Ausgaben für besondere Beträge nicht hätten geleistet werden dürfen. Die Gegenüberstellung mit den in diesen Jahren bewilligten Beträgen zur Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten i. H. v. insgesamt 42,5 Mio. DM (Übersicht 1) mache deutlich, dass es sich hierbei um ein Drittel der gesamten Ausgaben handele.

**24.4.2** Nach Auffassung des LRH sind die von den Krankenhausträgern in den Bewilligungsanträgen abgegebenen Erklärungen und die beigefügten Aufstellungen unzureichend; mit ihnen kann der geforderte Nachweis nicht erbracht werden. Die Aufstellungen weisen überwiegend lediglich geplante künftige Ausgaben auf, von denen nicht erkennbar ist, wann sie kassenwirksam werden. Schließlich fehlen jedwede Belege wie z.B. Auszüge zum aktuellen Stand des Fördermittelkontos, Kaufverträge und Bestellscheine mit verbindlichen Lieferdaten, mit denen sich die Validität der Angaben begründen ließe.

**24.4.3** Das MGSFF äußerte gegenüber dem LRH zunächst Zweifel daran, ob dessen Angaben in der Übersicht 2 zutreffend seien. Im Übrigen könne der Forderung des LRH, alle Angaben der Krankenhausträger durch Vorlage entsprechender Belege nachzuweisen, aus fachlicher und sachlicher Sicht nicht Folge geleistet werden. Die Forderung des LRH führe zu einer „Überbürokratisierung“.



Nachdem der LRH dem MGSFF weitere Unterlagen zur Untermauerung seiner Angaben in der Übersicht 2 vorgelegt und sie ausführlich erläutert hatte, teilte das Ministerium dem LRH in einer zweiten Stellungnahme mit, es zeichne sich ab, dass die Feststellungen des LRH zu bestätigen seien. Nach Auskunft des MGSFF vom 10.03.2004 schließlich haben weitere eigene Prüfungen des Ministeriums ergeben, dass die vom LRH in der Übersicht 2 aufgeführten Beträge zutreffend sind.

**24.4.4** Der LRH ist sich durchaus bewusst, dass die Testate des Folgejahres weder dem MGSFF noch den BR zum Zeitpunkt der Bewilligung bekannt sein konnten. Die in den Testaten angeführten Guthaben beweisen jedoch, dass die von den Krankenhausträgern gefertigten Aufstellungen nicht ohne weiteres als Nachweis noch nicht zweckentsprechend verwendeter pauschaler Fördermittel dienen können. Außerdem gibt der LRH zu bedenken, dass Krankenhausträger erklärt haben, sie verfügten zum Jahresende der Antragstellung über keinerlei pauschale Fördermittel mehr. Wenn nun die Testate der WP zum Ende des Jahres der Antragstellung noch nicht zweckentsprechend verwendete pauschale Fördermittel ausweisen, sprechen deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die Krankenhausträger die Bewilligungsbescheide auf Grund fehlerhafter Angaben erwirkt haben.

Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass die gesetzlichen Vorgaben unmissverständlich sind: Noch nicht zweckentsprechend verwendete pauschale Fördermittel müssen bei der Bewilligung besonderer Beträge für die Beschaffung medizinisch-technischer Großgeräte angerechnet werden. Schon aus diesem Grunde kann der Auffassung des Ministeriums keine Relevanz beigemessen werden, dass die Vorlage entsprechender Belege (Kontoauszüge, Kaufverträge, Bestellscheine mit verbindlichen Lieferdaten etc.) der Krankenhausträger nicht zu leisten sei oder jedenfalls zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand führe. Zudem sind in den in

der Übersicht 2 dargestellten Fällen Beträge von rd. 863.000 DM bis 3.290.000 DM bewilligt worden. Bei Bewilligungen dieser Größenordnung ist die Vorlage und genaue Prüfung entsprechender Antragsunterlagen unabdingbar.

Der LRH bat das MGSFF erneut, die BR anzuweisen, die Rücknahme der Bewilligungsbescheide zu prüfen.

Der Schriftwechsel zwischen LRH und MGSFF ist noch nicht abgeschlossen.

## 25 Beitragsleistungen des Landes an die Landesunfallkasse

*Das Land Nordrhein-Westfalen leistete für eine Reihe von Unternehmen, die in die Zuständigkeit der Landesunfallkasse übernommen worden waren, Beiträge an die Landesunfallkasse, ohne hierzu gesetzlich verpflichtet gewesen zu sein. Auch bestehen Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine Übernahme der Studentenwerke in die Zuständigkeit der Landesunfallkasse (Beitragsanteil insgesamt rund 530.000 € jährlich) überhaupt gegeben waren.*

*Das Land zahlte ferner für Landesbetriebe und den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen Beiträge an die Landesunfallkasse. Lediglich der Landesbetrieb Straßenbau erstattete dem Land den auf ihn entfallenden Beitragsanteil. Der Landesrechnungshof bat das zuständige Ministerium, dafür Sorge zu tragen, dass auch die übrigen Landesbetriebe und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die auf sie entfallenden Beitragsanteile an den Landeshaushalt abführen. Das Ministerium hat der Forderung des Landesrechnungshofs entsprochen und die diesbezüglichen Einnahmen in Höhe von rund 1,46 Mio. € pro Jahr im Haushalt 2004/2005 ausgewiesen.*

### 25.1 Ausgangslage

Mit dem Gesetz zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch (SGB) vom 07. August 1996 wurde die im Landes- und Kommunalbereich bestehende Eigenunfallversicherung beseitigt. Für die Unternehmen und Versicherten im Landesbereich sind nunmehr die Landesunfallkassen Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Die Landesregierung errichtete durch Verordnung über die Organisation der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand in Nordrhein-

Westfalen mit Wirkung vom 15. November 1997 die „Landesunfallkasse Nordrhein-Westfalen“ (LUK). Mit deren Errichtung gingen die Rechte und Pflichten des Landes als Eigenunfallversicherungsträger auf die LUK über. Die LUK ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Die Aufsicht über die LUK führt das Landesversicherungsamt Nordrhein-Westfalen.

Die LUK ist zuständig für die gesamte Landesverwaltung einschließlich der nicht rechtsfähigen Anstalten und Einrichtungen sowie der Betriebe des Landes. Außerdem kann das Land ein Unternehmen, das in selbständiger Rechtsform betrieben wird, unter bestimmten Voraussetzungen aus der Zuständigkeit einer Berufsgenossenschaft in die Zuständigkeit der LUK übernehmen.

Versichert sind bei der LUK Arbeiter, Angestellte und Auszubildende. Außerdem genießen beispielsweise Kinder in Tageseinrichtungen von Trägern der freien Jugendhilfe, Schülerinnen und Schüler an privaten allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen<sup>65</sup>, Studierende an staatlichen und privaten Hochschulen, Personen, die für das Land ehrenamtlich tätig sind - wie z. B. Mitglieder von Prüfungsausschüssen und Schöffen - Versicherungsschutz.

Zu den Aufgaben der LUK gehört es, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren mit allen geeigneten Mitteln zu verhüten, für eine wirksame Erste Hilfe Sorge zu tragen sowie im Fall eines Unfalls oder einer Berufskrankheit den Versicherten zu entschädigen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanziert sich die LUK im Wesentlichen über Beiträge, die vom Land und übernommenen Unternehmen erhoben werden. Außerdem werden die Aufwendungen für Schüler und Personen mit

---

<sup>65</sup> Kinder in Tageseinrichtungen örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder sonstiger kreisangehöriger Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender und beruflicher Schulen sind bei den Gemeindeunfallversicherungsverbänden versichert.

besonderem Unfallversicherungsschutz auf das Land umgelegt. Ursprünglich war das Land einziger umlagepflichtiger Beitragszahler.

Zum 01. Januar 2003 wurde die Satzung der LUK hinsichtlich der Aufbringung der Mittel geändert. Es wurden vier Umlagegruppen gebildet, die Unfallrisiken berücksichtigen:

Umlagegruppe I	Schülerunfallversicherung, Personen mit besonderem Unfallversicherungsschutz (z. B. Hilfeleistende, Gefangene)
Umlagegruppe II	Landesbedienstete, ehrenamtlich Tätige, Zeugen
Umlagegruppe III	Versicherte in Landesbetrieben und übernommenen Unternehmen
Umlagegruppe IV	Freiwillig Versicherte (zur Zeit ohne Bedeutung)

Das Land ist alleiniger Beitragszahler für die in den Umlagegruppen I und II ermittelten Umlagen. Die für die Umlagegruppe III ermittelte Umlage wird auf das Land, eine landeseigene Gesellschaft und die Universitätsklinik verteilt.

## 25.2 Prüfung des LRH

Der LRH hat die Beitragsleistungen des Landes an die LUK und die Erstattung von Beitragsleistungen des Landes an die LUK durch Landesbetriebe geprüft und hierzu im April und Mai 2003 örtliche Erhebungen bei dem Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (MGSFF) und dem Landesversicherungsamt NRW angestellt. Gegenstand der Untersuchung waren vor allem die Beitragsleistungen des Landes in den Jahren 2000 bis 2003 mit einem finanziellen Volumen von durchschnittlich rd. 33 Mio. € pro Jahr.

### **25.3 Erweiterung der Beitragspflicht zu Lasten des Landes**

Mit Änderung der Satzung der LUK vom 07. November 2001 wurde die Beitragserhebung umfassend neu geregelt. So wurde u. a. in der Satzung bestimmt, dass für die vor dem 1. Januar 2001 nach § 128 Abs. 4 Satz 1 SGB Siebtes Buch (VII) in die Zuständigkeit der LUK übernommenen Unternehmen weiterhin das Land beitragspflichtig bleiben sollte, während die nach dem 31. Dezember 2000 in die Zuständigkeit der LUK übernommenen Unternehmen selbst beitragspflichtig sein sollten. Der LRH hat im Rahmen seiner Erhebungen einige übernommene Unternehmen ermittelt, die bereits vor dem 31.12.2000 unter dem Versicherungsschutz der LUK standen.

**25.3.1** Der LRH kritisierte mit Entscheidung vom 08.09.2003 gegenüber dem MGSFF, dass die oben wiedergegebene Satzungsänderung den gesetzlichen Bestimmungen zur Beitragspflicht im SGB VII widerspreche. Nach § 185 Abs. 1 i. V. m. § 150 Abs. 1 SGB VII seien die Unternehmer beitragspflichtig, für deren Unternehmen Versicherte tätig sind. Bei den übernommenen Unternehmen handele es sich um solche im unfallversicherungsrechtlichen Sinne. Folglich seien diese Unternehmer kraft Gesetzes selbst beitragspflichtig. Satzungsregelungen dürften nicht ohne spezielle formal-gesetzliche Ermächtigung in den Rechtskreis anderer eingreifen. Die Satzungsneuauflage erweitere jedoch die Beitragspflicht über die gesetzliche Regelung hinaus und greife dadurch in den Rechtskreis des Landes ein. Dies sei nur zulässig, wenn ein Gesetz es ausdrücklich vorschreibe oder zulasse. Das SGB VII enthalte aber keine Vorschrift, die die Erweiterung der Beitragspflicht des Landes auf Versicherte anderer Unternehmen über die §§ 185 Abs. 1, 150 Abs. 1 SGB VII hinaus begründe. Der LRH halte daher eine Korrektur der Satzung für erforderlich und rege an, dass das Landesversicherungsamt als zuständige Aufsichtsbehörde auf eine entsprechende Änderung hinwirke.

**25.3.2** Das MGSFF teilte dem LRH hierauf mit Schreiben vom 30.01.2004 mit, das Landesversicherungsamt sei bereits aufgefordert worden, die Satzung insoweit zu beanstanden und der LUK aufzugeben, unverzüglich eine den Vorschriften des SGB VII entsprechende Satzung durch deren Selbstverwaltungsorgane beschließen zu lassen.

#### **25.4 Voraussetzungen für die Übernahme in die Zuständigkeit der Landesunfallkasse**

Das Land war 1996 durch Erlass des zuständigen Ministeriums nach den seinerzeit geltenden Vorschriften zum Träger der gesetzlichen Unfallversicherung für die Bediensteten der Studentenwerke bestimmt worden. Bis dahin waren die Studentenwerke Mitglieder der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege bzw. der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft. Seit der Reform der gesetzlichen Unfallversicherung im Jahre 1997 genießen die Studentenwerke den Versicherungsschutz der LUK. Die LUK erhebt die auf die Studentenwerke entfallenden Beitragsanteile vom Land.

Ausweislich der Selbstdarstellung der Studentenwerke im Internet sind dort 3.358 Mitarbeiter/innen beschäftigt. Die LUK ordnete die Studentenwerke als „übernommene Unternehmen“ der Umlagegruppe III zu. Dem Beitragsbescheid der LUK an das Land vom 14.02.2003 ist zu entnehmen, dass der Hebesatz für die Umlagegruppe III rd. 157 € je Versicherten beträgt. Unter Zugrundelegung der Zahl von 3.358 Beschäftigten ergibt sich somit ein auf die Studentenwerke entfallender Beitragsanteil für 2003 in Höhe von rd. 530.000 €

Die 12 Studentenwerke in Nordrhein-Westfalen sind nach dem Gesetz über die Studentenwerke im Lande Nordrhein-Westfalen rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Or-

gane des Studentenwerks sind der Verwaltungsrat, der Verwaltungsausschuss und die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer.

- 25.4.1** Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 08.09.2003 gegenüber dem MGSFF Zweifel daran geäußert, ob die Studentenwerke in die Zuständigkeit der LUK fallen. Nach § 128 Abs. 4 Satz 1 SGB VII könne ein in selbständiger Rechtsform betriebenes Unternehmen in die Zuständigkeit eines Unfallversicherungsträgers der öffentlichen Hand nur übernommen werden, wenn das Land allein oder zusammen mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden an dem Unternehmen überwiegend beteiligt sei oder auf seine Organe einen ausschlaggebenden Einfluss habe. Ein ausschlaggebender Einfluss des Landes auf die Organe der Studentenwerke bestehe nicht. Denn von den 15 Mitgliedern des Verwaltungsrates stünden lediglich 5 und von den 6 Mitgliedern des Verwaltungsausschusses lediglich 2 Personen im Landesdienst, so dass hinsichtlich des Verwaltungsrates und des Verwaltungsausschusses nicht von einem ausschlaggebenden Einfluss des Landes gesprochen werden könne. Im Übrigen seien weder die Mitglieder des Verwaltungsrates noch die Mitglieder des Verwaltungsausschusses bei der Ausübung ihres Stimmrechts an Weisungen gebunden.

Im Hinblick auf die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer durch das Land sei zwar deren Einfluss nicht zu leugnen. Darin könne jedoch kein ausschlaggebender Einfluss auf die Leitung der Studentenwerke und die Geschäftsführung erblickt werden. Denn die Geschäftsführer führten die Geschäfte der Studentenwerke eigenverantwortlich.

Auch eine überwiegende finanzielle Beteiligung des Landes an den Studentenwerken sei nicht gegeben. Die Erträge der Studentenwerke stammten zum weit überwiegenden Teil aus selbst erzielten Verkaufserlösen, Mieteinnahmen und Sozialbeiträgen der Studierenden.



Der LRH bat das MGSFF, zu prüfen, ob die LUK als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung der Beschäftigten der Studentenwerke angesehen werden könne.

**25.4.2** Das MGSFF hat mit Schreiben vom 30.01.2004 mitgeteilt, dass sich auch nach seiner Auffassung Anhaltspunkte dafür ergäben, dass die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft der Studentenwerke bei der LUK nicht mehr vorlägen. Es habe das Landesversicherungsamt gebeten, ein Verfahren mit dem Ziel der Prüfung einzuleiten, ob die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft der Studentenwerke bei der LUK nach § 128 Abs. 4 SGB VII noch bestünden.

## **25.5 Erstattungen von Beiträgen an die Landesunfallkasse durch Landesbetriebe**

**25.5.1** Im Beitrag des Landes an die LUK waren die Beitragsanteile für die Versicherten der Landesbetriebe enthalten. Die Haushaltsrechnungen 2001 und 2002 wiesen jedoch bei dem ehemaligen Kapitel 15 020 Titel 281 10 nur Einnahmen aus Erstattungen von Beitragsleistungen des Landes an die LUK durch einen Landesbetrieb aus. Hierbei handelte es sich um Erstattungen des zum 01.01.2001 errichteten Landesbetriebes Straßenbau. Das Land hatte von den übrigen Landesbetrieben die Erstattung ihrer Beitragsanteile bis 2003 nicht gefordert. Bei den übrigen Landesbetrieben handelt es sich um: Materialprüfungsamt NRW, Landesbetrieb Eich- und Messwesen NRW, Landesvermessungsamt NRW, Geologischer Dienst NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik und Gemeinsame Gebietsrechenzentren Hagen, Köln und Münster. Der LRH hat die Beitragsanteile der Landesbetriebe - ausgenommen die Gebietsrechenzentren, die erst zum 01.01.2003 zu Landesbetrieben wurden - auf der Grundlage des im Beitragsbescheid der LUK vom 14.02.2003 festgestellten Mittelbedarfs und des Hebesatzes der einschlägigen Umlagegruppe III sowie der Beschäftigtenzahlen aus der Bilanz des Landesamtes für Besoldung

und Versorgung für das Jahr 2001 mit rd. 1 Mio. € für das Kalenderjahr 2003 näherungsweise bestimmt.

- 25.5.2** In den Beitragsleistungen des Landes an die LUK war auch der Beitragsanteil für die Versicherten des Bau- und Liegenschaftsbetriebes Nordrhein-Westfalen (BLB), eines teilrechtsfähigen Sondervermögens des Landes, enthalten. Der BLB erstattete dem Land den auf ihn entfallenden Beitragsanteil nicht. Im Falle des BLB hat der LRH nach dem zuvor beschriebenen Modus für das Kalenderjahr 2003 einen Beitragsanteil von rd. 346.000 € berechnet.
- 25.5.3** Der LRH hat gegenüber dem MGSFF in seiner Entscheidung vom 08.09.2003 ausgeführt, er halte es für erforderlich, dass sowohl die Landesbetriebe als auch der BLB die auf sie entfallenden Beitragsanteile selbst erwirtschaften und an den Landeshaushalt abführen. Die auf die Landesbetriebe und den BLB entfallenden Anteile am Gesamtbeitrag des Landes zur LUK stellten den Betrieben und dem BLB zuzurechnende Aufwendungen dar, weil es sich um Personalnebenkosten der bei ihnen beschäftigten Angestellten und Arbeiter handele. Landesbetriebe seien zwar rechtlich unselbständige, doch organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich, d. h. gewinnorientiert oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet sei. Auch der BLB sei wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Dies setze sowohl bei den Landesbetrieben als auch beim BLB eine exakte Kenntnis, Erfassung und verursachungsgerechte Zuordnung des durch die Erstellung und Verwertung betrieblicher Leistungen bewirkten Werteverzehrs (Kosten) voraus. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt sei, könnten auch die Beitragsanteile bei der Kalkulation von Entgelten für Dienst- und sonstige Leistungen berücksichtigt und somit zumindest teilweise refinanziert werden. Der LRH bat das MGSFF, ab dem Haushaltsjahr 2004 die Beitragsanteile der Landesbetriebe und des BLB zu ermitteln und dem Landeshaushalt zuzuführen.

**25.5.4** Das MGSFF hat dem LRH mit Schreiben vom 30.01.2004 mitgeteilt, dass entsprechend dessen Feststellungen in Abstimmung mit dem Finanzministerium ermittelt worden sei, welche Beitragsanteile für die Haushaltsjahre 2004/2005 auf die Landesbetriebe und den BLB entfielen. Die betroffenen Ressorts seien darauf hingewiesen worden, dass die ermittelten Beitragsanteile in den Wirtschaftsplänen der Einrichtungen zu berücksichtigen und dem Land zu erstatten seien.

**25.5.5** Im Haushaltsplan 2004/2005 sind im Einzelplan 11 bei Kapitel 11 020, Titel 281 10 „Erstattung von Beiträgen an die Landesunfallkasse durch Landesbetriebe“ 1.455.600 € veranschlagt. Der LRH hat dem MGSFF mit Entscheidung vom 25.03.2004 mitgeteilt, dass damit seinem Anliegen entsprochen worden sei.

Der Schriftwechsel zwischen LRH und MGSFF ist noch nicht abgeschlossen.

## **26 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen**

*Im Personennahverkehr werden schwerbehinderte Menschen unter bestimmten Voraussetzungen unentgeltlich befördert. Die damit verbundenen Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsunternehmern auf Antrag erstattet.*

*Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben das sehr aufwändige, langwierige und äußerst fehleranfällige Erstattungsverfahren geprüft und schwerwiegende Mängel mit erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land festgestellt, die sich bereits jetzt auf mindestens 25 Mio. € belaufen. In einem Einzelfall, in dem die Staatsanwaltschaft zwischenzeitlich Ermittlungen eingeleitet hat, ergab sich der Verdacht eines Betruges zum Nachteil des Landes in Höhe von rund 3 Mio. €.*

*Der Landesrechnungshof ist zu der Überzeugung gelangt, dass Veränderungen des bestehenden Systems allein nicht genügen, um dessen Schwachstellen nachhaltig zu beseitigen. Er hat daher dem Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie einen neuen Ansatz zur Sicherstellung der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen empfohlen und die hierzu erforderlichen Gesetzesänderungen angeregt.*

### **26.1 Ausgangslage**

Schwerbehinderte Menschen werden unter bestimmten Voraussetzungen unentgeltlich im öffentlichen Personennahverkehr befördert. Gleiches gilt für sie begleitende Personen und mitgeführte Gegenstände.

Die durch die unentgeltliche Beförderung entstehenden Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsunternehmern auf Antrag erstattet. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen tragen der Bund und die einzelnen Länder. Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Haushaltsjahr 2003 Fahrgeldausfälle von mehr als 107 Mio. € erstattet.

Der LRH hat zusammen mit den RPÄ das Erstattungsverfahren geprüft. Die örtlichen Erhebungen wurden im zuständigen Ministerium, bei den für die Antragsbearbeitung zuständigen Bezirksregierungen (BR), der für Schwerbehindertenangelegenheiten zuständigen Versorgungsverwaltung sowie einer Vielzahl von Verkehrsunternehmern vorgenommen.

Durch Entscheidungen vom 17.02.2003 hat der LRH die BR und die Versorgungsverwaltung auf die sie betreffenden Einzelfeststellungen hingewiesen. Die zentralen Prüfungsergebnisse wurden dem zuständigen Ministerium am 03.02.2003 mitgeteilt. Das Ministerium hat mit Schreiben vom 28.05. und 28.10.2003 gegenüber dem LRH Stellung genommen.

## **26.2 Rechtslage**

Die gesetzlichen Grundlagen der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personenverkehr sind im Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch (SGB IX) normiert (§§ 145 bis 154).

Die Fahrgeldausfälle im Nahverkehr werden gemäß § 148 Abs. 1 SGB IX nach einem Prozentsatz der von den Unternehmern nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen im Nahverkehr erstattet. In § 148 Abs. 2 und 3 SGB IX ist festgelegt, was unter Fahrgeldeinnahmen zu verstehen ist. Bei dem hierauf anzuwendenden Prozentsatz handelt es sich entweder um einen landeseinheitlichen Prozentsatz, der im Wesentlichen nach dem Anteil schwerbehinderter Menschen an der Gesamtbevölkerung im Bundesland festgelegt wird, oder um einen speziell für einen konkreten Verkehrsunter-

nehmer durch Verkehrszählung ermittelten Prozentsatz (§ 148 Abs. 4 und 5 SGB IX).

Weitere Einzelheiten des Erstattungsverfahrens sind in Richtlinien geregelt, die der damalige Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) im Jahr 1987 erlassen hat.

## **26.3 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des LRH**

### **26.3.1 Nachgewiesene Fahrgeldeinnahmen**

Das SGB IX versteht unter „Fahrgeldeinnahmen“ alle Erträge aus dem Fahrkartenverkauf. Trotz dieser scheinbar klaren Definition ergab sich in der Praxis eine Vielzahl von Auslegungsproblemen. Diese konnten auch durch eine in den o. g. Richtlinien enthaltene nicht abschließende Aufzählung von 16 Einnahmepositionen, die im Rahmen des Erstattungsverfahrens nicht als Fahrgeldeinnahmen im Sinne des Gesetzes berücksichtigt werden dürfen, nicht ausgeräumt wurden.

#### **26.3.1.1 Einnahmenaufteilung bei Verkehrsverbänden**

Verkehrsunternehmer, die sich in Verkehrsverbänden zusammengeschlossen haben, wandten regelmäßig Gemeinschaftstarife an, die Fahrten im gesamten Verbundraum ermöglichten. Die Erträge aller im Verbund verkauften Fahrausweise wurden auf die einzelnen Verkehrsunternehmer entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbeförderungsleistung des Verbundes aufgeteilt.

Die im Erstattungsverfahren berücksichtigungsfähigen Fahrgeldeinnahmen des einzelnen Verkehrsunternehmers eines Verkehrsverbundes ergaben sich demnach aus der Summe oder der Differenz der von den ein-

zelenen Unternehmern selbst erzielten Erträge aus dem Fahrkartenverkauf und den Ausgleichsbeträgen des Verbundes. Hatte ein Unternehmer Ausgleichszahlungen erhalten, erhöhten sich seine Fahrgeldeinnahmen dementsprechend und damit auch sein Erstattungsanspruch gegenüber dem Land. War ein Unternehmer hingegen zur Zahlung eines Ausgleichs verpflichtet, verringerten sich seine Fahrgeldeinnahmen um die geleisteten Ausgleichszahlungen. Dadurch reduzierte sich auch die Höhe seines Erstattungsanspruchs.

Dieser Ausgleichsmechanismus hatte nach den Feststellungen des LRH nicht zur Konsequenz, dass sich zu hohe und zu geringe Erstattungen des Landes im Ergebnis aufhoben, da die einzelnen Verkehrsunternehmer regelmäßig unterschiedlich hohe Prozentsätze der nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen erstattet erhielten. Dementsprechend führte der Beschluss der Gesellschafterversammlung eines Verkehrsverbundes im Jahr 1992, die Ausgleichsbeträge zwischen den Verbundunternehmern nicht bei der Beantragung der zu erstattenden Fahrgeldausfälle zu berücksichtigen, nach Neuberechnungen des LRH wegen der zu Grunde liegenden unterschiedlichen Prozentsätze im Zeitraum 1994 bis 1999 zu überhöhten Erstattungen durch das Land in Höhe von mehr als 300.000 €.

Der LRH hat das Ministerium um Stellungnahme gebeten. Eine abschließende Antwort hierzu steht noch aus.

### **26.3.1.2 Pauschalzuwendungen**

Einige Kommunen und Verkehrsverbände schlossen mit privaten Verkehrsunternehmern zur Verbesserung des Verkehrsangebots sog. Verkehrsdurchführungsverträge. Darin verpflichteten sich die privaten Verkehrsunternehmer u. a., die Fahrausweise des Verkehrsverbunds anzuerkennen. Hierfür erhielten sie Pauschalzuwendungen als Ausgleich für ein-

getretene Mindereinnahmen. Diese Pauschalzuwendungen waren nach den o. g. Richtlinien keine Fahrgeldeinnahmen im Sinne des Gesetzes.

Gleichwohl hatte ein Verkehrsunternehmer die erhaltenen Pauschalzuwendungen von 1993 bis 2000 in seinen Erstattungsanträgen als Fahrgeldeinnahmen deklariert. Auf der Grundlage der so überhöhten Fahrgeldeinnahmen hatte die BR die Fahrgelderstattungen in Unkenntnis des Sachverhalts um mehr als 1,6 Mio. € zu hoch festgesetzt.

Ein weiterer Verkehrsunternehmer hatte im Zeitraum von 1996 bis 2000 aus dem gleichen Grund überhöhte Erstattungen von rund 240.000 € erhalten.

Der LRH hat die zuständige BR um Rückforderung der zu Unrecht geleisteten Erstattungen gebeten. Dies hat die BR zugesagt.

### **26.3.1.3 Unentgeltliche Fahrausweise**

Mehrere Verkehrsunternehmer hatten regelmäßig Fahrkarten unentgeltlich an ihre aktiven und ehemaligen Mitarbeiter/innen sowie deren Angehörige abgegeben. Die Einnahmefälle für diese unentgeltlichen Mitarbeiterfahrausweise wurden gegenüber dem Land als Fahrgeldeinnahmen i.S.d. SGB IX deklariert. Die darauf entfallenden Erstattungsleistungen des Landes beliefen sich allein bei einem Verkehrsunternehmer für den Zeitraum von 1992 bis 2000 auf insgesamt rund 4,5 Mio. €

Die durch die unentgeltliche Abgabe von Fahrausweisen entgangenen Einnahmen dürfen nach Auffassung des LRH nicht im Rahmen der Erstattung von Fahrgeldausfällen berücksichtigt werden. Bei ihnen handelt es sich gerade nicht um Erträge aus dem Fahrkartenverkauf (= Fahrgeldein-



nahmen i. S. d. SGB IX), da es am erforderlichen Tatbestand des Verkaufs mangelt.

Das Ministerium hat dazu geantwortet, die Auffassung des LRH zu den unentgeltlichen Fahrausweisen werde „zunächst“ nicht geteilt. Gleichzeitig bat es die BR, die Entscheidung über die Einnahmenanteile aus unentgeltlichen Fahrausweisen „bis zu einer einvernehmlichen Entscheidung auszusetzen“.

#### **26.3.1.4 Provisionen**

Zwei Verkehrsverbände berücksichtigten bei den Einnahmenaufteilungen auch Provisionen für Fahrkartenverkäufe, die von einem Verkehrsverbund als Vertriebsboni bezeichnet wurden. Die Provisionen / Vertriebsboni sollten die unterschiedlich hohen Vertriebskosten für den Verkauf gegenseitig anerkannter Fahrkarten ausgleichen, die dadurch entstanden, dass die Verkehrsunternehmer unterschiedlich dichte Verkaufsnetze unterhielten.

Die Berücksichtigung der Provisionen durch die BR veränderte die Höhe der den einzelnen Verkehrsunternehmern vom Verkehrsverbund zugewiesenen Fahrgeldeinnahmen und damit auch die Höhe der Erstattungen.

Der LRH hat hierzu die Auffassung vertreten, dass Provisionen für Fahrkartenverkäufe Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Fahrkarten seien, ebenso wie etwa Aufwendungen für das Verkaufspersonal oder die Werbung. Provisionen seien mithin keine Erträge aus dem Fahrkartenverkauf und daher auch keine Fahrgeldeinnahmen i. S. d. SGB IX. Diese speziellen Aufwendungen würden auch nicht dadurch zu Erträgen aus dem Fahrkartenverkauf, dass sie im Rahmen der verbundinternen Einnahmenaufteilung berücksichtigt wurden.

Das Ministerium teilt die Auffassung des LRH. Es hat die BR durch Erlass vom 14.11.2003 aufgefordert, Provisionen nicht als Fahrgeldeinnahmen anzuerkennen.

Gleichwohl hat eine Bezirksregierung diesen Erlass bislang nicht umgesetzt. Sie ist der Auffassung, „welcher Verteilungsschlüssel vereinbart und angewandt“ werde, sei „allein eine Sache des Verbundes bzw. der im Verbund zusammengeschlossenen Unternehmen. Das Ergebnis dieses Verfahrens“ sei „dann auch von den zuständigen Behörden nach dem SGB IX als Ertrag jeweils zu akzeptieren“.

### **26.3.2 Prozentsatz**

Die Verkehrsunternehmer erhalten einen bestimmten Prozentsatz ihrer Fahrgeldeinnahmen als Fahrgeldausfall für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen erstattet. Dieser Prozentsatz wird entweder landeseinheitlich festgelegt (§ 148 Abs. 4 SGB IX) oder vom Verkehrsunternehmer durch Verkehrszählung nachgewiesen (§ 148 Abs. 5 SGB IX).

#### **26.3.2.1 Landeseinheitlicher Prozentsatz**

Der landeseinheitliche Prozentsatz, in dem sich der Anteil der schwerbehinderten Menschen an der Gesamtbevölkerung widerspiegelt, wird jährlich neu berechnet und von dem zuständigen Ministerium bekannt gemacht. In Nordrhein-Westfalen belief er sich in den Jahren 1991 bis 2000 im Durchschnitt auf 6,18 %.

Die zur Berechnung des Prozentsatzes notwendigen Grunddaten wurden einer Statistik entnommen, die von der Versorgungsverwaltung geführt wird. Der LRH hat zunächst die in der Statistik enthaltenen Ausgangsdaten und danach deren weitere Verarbeitung geprüft. Dabei wurde neben

anderen Mängeln insbesondere festgestellt, dass der Datenbestand der Versorgungsverwaltung eine erhebliche Anzahl bereits Verstorbener enthielt. Ein stichprobenartiger Abgleich mit den Daten einzelner Einwohnermeldeämter hat dieses Ergebnis bestätigt.

Der LRH hat daher einen vollständigen Abgleich der Sterbedaten der Einwohnermeldeämter mit dem Datenbestand der Versorgungsverwaltung für die letzten fünf Jahre angeregt.

Das Ministerium hat dem LRH zwischenzeitlich mitgeteilt, dass der Datenabgleich mit 392 von 396 Kommunen vorgenommen worden sei und in Zukunft regelmäßig durchgeführt werde. Im Ergebnis sei in 7,6 % aller Fälle festgestellt worden, dass der schwerbehinderte Mensch bereits verstorben war.

Die Korrektur des Datenbestandes führte auch zu einer Verringerung des landeseinheitlichen Erstattungsprozentsatzes um 0,3 Prozentpunkte. Der LRH hat die hieraus resultierenden jährlichen Minderausgaben für das Land mit etwa 160.000 € veranschlagt.

### **26.3.2.2 Nachgewiesener Prozentsatz**

Das Schwerbehindertenrecht sah ursprünglich nur die Möglichkeit vor, die durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehenden Fahrgeldausfälle auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Prozentsatzes der nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen zu erstatten. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 wurde diese Erstattungsmöglichkeit um eine Härteklausel ergänzt, die heute in § 148 Abs. 5 SGB IX fortbesteht. Hiernach kann ein Unternehmer durch Verkehrszählung nachweisen, dass ihm überdurchschnittlich hohe Fahrgeldausfälle durch die unentgeltliche Beförderung von überproportional vielen schwerbehinderten

Menschen entstehen. Seinem Erstattungsantrag wird dann der nachgewiesene Prozentsatz zu Grunde gelegt, wenn dieser den landeseinheitlichen Prozentsatz um mindestens ein Drittel übersteigt.

Der Bundesgesetzgeber wollte mit der Einführung dieser Ausnahmeregelung der Tatsache Rechnung tragen, dass bei einzelnen Verkehrsunternehmen, insbesondere in Kur- und Erholungsgebieten, die Inanspruchnahme der unentgeltlichen Beförderung weit über dem landesweiten Durchschnittsvomhundertsatz liegen kann.

Der als Ausnahmefall konzipierte nachgewiesene Prozentsatz wurde nach den Feststellungen des LRH in den Jahren 1996 bis 2000 von mehr als der Hälfte aller Verkehrsunternehmer in Nordrhein-Westfalen in Anspruch genommen. Auf diese Gruppe der Verkehrsunternehmer entfielen im Untersuchungszeitraum rund 95 % aller zur Erstattung angemeldeten Fahrgeldeinnahmen. Für sie wurde ein Prozentsatz von durchschnittlich rund 14 %, in der Spitze bis zu 34,25 % geltend gemacht.

Das bedeutet, dass der Ausnahmefallbestand des § 148 Abs. 5 SGB IX mittlerweile zum Regelfall geworden ist. Dieses Ergebnis begegnet in zweierlei Hinsicht Bedenken. Zum einen sind die fraglichen Fahrgeldausfälle nicht, wie bei der Einführung der Härteklausele 1984 vorausgesetzt, insbesondere in Kur- und Erholungsgebieten angefallen, sondern im umsatzstarken Nahverkehr in den Ballungsräumen. Zum anderen ist es auffällig, dass die Höhe des individuell ermittelten Prozentsatzes von durchschnittlich 14 % - und dieser wiederum bezogen auf immerhin 95 % der angemeldeten Fahrgeldeinnahmen - den durch das Land errechneten Prozentsatz von 6,18 % um mehr als das Doppelte übersteigt.

Der LRH hat daher das Verfahren der Verkehrszählung untersucht, mit dem der individuelle Erstattungsprozentsatz der Verkehrsunternehmer nachgewiesen wurde.

### **26.3.2.2.1 Grundlagen der Verkehrszählung**

In den bereits erwähnten Richtlinien ist umfangreich geregelt, in welcher Weise die Verkehrszählung durchzuführen und nachzuweisen ist. Sie enthalten detaillierte Vorgaben z. B. darüber, wann – Erhebungsperiode, Wochentagstypen, Tageszeiten – stichprobenweise auf allen Linien des Unternehmers alle Einsteiger auf der gesamten Fahrt befragt werden müssen, um auf diese Weise die Anzahl der Freifahrtberechtigten und der sonstigen Fahrgäste zu ermitteln. Anschließend ist das gewonnene Zahlenmaterial nach einem von einem Verkehrswissenschaftler entwickelten Verfahren auszuwerten. Durch das abschließende Testat eines vereidigten Wirtschaftsprüfers, eines Ingenieurbüros oder eines vergleichbaren Instituts mit nachgewiesener Fachkenntnis soll bestätigt werden, dass sowohl die Planung der Verkehrszählung als auch die Berechnung des Prozentsatzes in korrekter Anwendung der Richtlinien vollzogen wurde. Bei der Beantragung der Fahrgelderstattung haben die Verkehrsunternehmer den Bezirksregierungen umfangreiche Nachweise vorzulegen, insbesondere das Testat, die Stichprobenpläne, die Zusammenfassung der Zählergebnisse sowie die detaillierte und im Einzelnen nachvollziehbare Darstellung der Auswertung.

### **26.3.2.2.2 Ermittlung der Fahrgastzahlen**

Nach den Feststellungen des LRH wurden die Verkehrszählungen regelmäßig von den Verkehrsunternehmern selbst geplant und mit eigenem Personal durchgeführt. Einige Verkehrsunternehmer haben gegenüber dem LRH Fehler des Personals bei der Verkehrszählung eingeräumt und zugestanden, dass fehlerhafte Zählergebnisse nicht ausgeschlossen und im Nachhinein kaum festgestellt werden könnten. Dies wurde auch durch Erhebungen eines Verkehrsverbundes bestätigt, der im Mai und November 2000 die Verkehrszählungen der ihm angeschlossenen Verkehrsun-

ternehmer begleitet hatte. Bei rund 40 Prozent seiner Kontrollen ergaben sich Mängel bei der Verkehrszählung.

Der LRH stellte bei einem Verkehrsunternehmer, dessen Unterlagen er im Einzelnen überprüft hat, fest, dass maßgebliche Unterlagen der Verkehrszählung in großem Umfang verändert worden waren. Dies führte zu ungerichtfertigten Fahrgelderstattungen von etwa 3 Mio. €. Die zuständige BR hat die Rückforderung dieser Leistungen eingeleitet und Strafanzeige erstattet. Die staatsanwaltlichen Ermittlungen dauern an.

#### **26.3.2.2.3 Erfassung und Auswertung der Zählergebnisse**

Die umfangreichen Zählergebnisse sowie die Betriebsdaten wurden durch die Verkehrsunternehmer in Datenbanksysteme eingegeben, auf die ein Auswertungsprogramm zurückgriff. Nach den Feststellungen des LRH wurden die Daten nicht immer zutreffend aus den Zählprotokollen in das EDV-System übertragen. Darüber hinaus wurden auch korrekt eingegebene Zählergebnisse durch das Auswertungsprogramm nicht immer vollständig berücksichtigt. So wurde bei einem Verkehrsunternehmer festgestellt, dass ein solcher Programmfehler im Ergebnis den Prozentsatz um 0,06 Prozentpunkte erhöhte, sodass der Unternehmer einen um rd. 38.000 € überhöhten Erstattungsbetrag erhielt.

#### **26.3.2.2.4 Testate und Durchsicht der Nachweise**

Die Richtlinien enthielten zu Inhalt und Umfang der erforderlichen Testate keine Vorgaben. Entsprechend stark wichen sie hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer inhaltlichen Aussagekraft voneinander ab. Gleichwohl hatte es zu keinem der vom LRH geprüften Testate seitens der BR Nachfragen bei dem Verkehrsunternehmer oder dem Testierenden in schriftlicher oder (fern)mündlicher Form gegeben.

Von der vorgeschriebenen Vorlage der zu dem Testat gehörenden Stichprobenpläne, der Zusammenfassung der Zählergebnisse sowie der detaillierten Darstellung der Auswertung hatten die Unternehmer regelmäßig abgesehen. Die BR hatten diese Anlagen ebenso wenig eingefordert. Das bedeutet, dass die Nachweisunterlagen durchgängig nicht auf ihre Richtigkeit gesichtet worden waren und die BR die testierten Ergebnisse ungeprüft zur Grundlage ihrer Erstattungsentscheidungen gemacht hatten.

Nach Auffassung des LRH ist ein solches Fehlverhalten der BR nicht allein den zuständigen Bediensteten anzulasten und lässt sich auch nicht allein mit zu geringen Personalressourcen begründen. Die eigentliche Ursache liegt vielmehr darin, dass die BR angesichts des Umfangs und der Komplexität der zu prüfenden Nachweise sowie der dargelegten Mängel so gut wie außer Stande waren, inhaltliche Fehler zu erkennen, geschweige denn sie zu belegen. Die Ursache ist mithin systembedingt.

#### **26.3.2.2.5 Zwischenergebnis**

Der LRH ist der Auffassung, dass die derzeit praktizierte Verkehrszählung sehr aufwändig und als Nachweis für entstandene Fahrgeldausfälle nicht geeignet ist. Angefangen von der Erfassung der Fahrgastzahlen über die Eingabe der Zählergebnisse in die Datenbanken bis hin zur Hochrechnung der Stichprobenergebnisse liegen alle Verfahrensschritte für den Nachweis allein und abschließend in der Hand des Verkehrsunternehmers, der zugleich ein vitales Eigeninteresse am Ergebnis des Verfahrens, konkret an einem möglichst hohen Erstattungsprozentsatz hat. Die Testatgeber, die Erstattungsbehörden und letztendlich auch die Finanzkontrolle können die auf diese Weise durchgeführte und ausgewertete Verkehrszählung im Nachhinein allenfalls stichprobenweise und auch dann nur auf offensichtliche Unrichtigkeiten überprüfen.

### **26.3.3 Zusammenfassung und Empfehlung**

Zusammenfassend betrachtet ist das derzeitige Verfahren zur Erstattung der durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehenden Fahrgeldausfälle sehr komplex, langwierig, äußerst fehleranfällig, leicht zu manipulieren und vor allem so gut wie nicht nachprüfbar.

Der LRH ist der Überzeugung, dass Veränderungen des bestehenden Systems nicht genügen, um die aufgezeigten gravierenden Mängel nachhaltig zu beseitigen und um transparent zu machen, für welche tatsächliche Beförderungsleistung die öffentliche Hand in Anspruch genommen wird. Er empfiehlt daher einen Wegfall des Erstattungsverfahrens.

Die unentgeltliche Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs durch schwerbehinderte Menschen führt gegenwärtig nur deshalb zu Fahrgeldausfällen und äußerst komplizierten Verfahren, um diese zu ermitteln, weil überhaupt ein Erstattungssachverhalt entsteht. Dieser könnte durch den Ankauf von Fahrausweisen für Freifahrtberechtigte seitens der Versorgungsverwaltung mit der Folge vermieden werden, dass nicht erstattet werden müsste, was bereits bezahlt wurde.

Nach alledem hat der LRH gegenüber dem Ministerium angeregt, die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr durch die deutlich weniger aufwändige Bereitstellung besonderer Fahrausweise sicherzustellen und die dazu erforderlichen Änderungen des SGB IX zu initiieren.

### **26.4 Stellungnahmen des Ministeriums zum Gesamtergebnis**

Das Ministerium hat dem LRH am 17.12.2003 die protokollierten Ergebnisse einer Besprechung vom 03.12.2003 beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung zur „Neugestaltung des Rechts der



unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen im Personenverkehr“ zugeleitet, an der Bundes- und Länderreferenten beteiligt waren. Danach wurde Konsens darüber erzielt, dass einzelne Verbesserungen des bestehenden Erstattungssystems nicht weitreichend genug sind. Der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen stimmte einem „Systemwechsel zu, da hierbei die Förderung der Person direkt erfolge, anstatt dass ein betrugsanfälliges System gefördert werde.“

Zum aktuellen Stand des Novellierungsverfahrens teilte das Ministerium dem LRH zuletzt am 28.01.2004 mit, nunmehr werde ein vollständiger Systemwechsel diskutiert, „der u.a. beinhalten könnte, dass kein Erstattungsverfahren an die Betreiber des öffentlichen Personennahverkehrs mehr erforderlich ist. Alle anderen angedachten Lösungsansätze würden die strukturellen Probleme nicht beseitigen, sondern allenfalls in ihren Folgen mildern. Wie diese Lösung aussehen wird, ist noch unklar, da die Diskussionen hierzu erst begonnen haben.“

Das Prüfungsverfahren dauert an.

## **27 Vereinnahmung von Finanzierungsbeiträgen des Bundes zu sozialen Ausgleichsleistungen des Landes**

*Der Landesrechnungshof hat die mit dem „Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet“ zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass das Land im Zeitraum von 1993 bis 2002 versäumt hat, den gesetzlich vorgeschriebenen Anteil des Bundes an den Ausgaben des Landes in voller Höhe anzufordern. Dadurch waren dem Land Einnahmen von insgesamt rund 1,151 Mio. € entgangen. Hiervon hat der Bund bislang rund 711.000 € erstattet.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten zu erläutern, wie es die künftige Erstattung des Bundes sicherstellen wird.*

**27.1** Das „Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz - StrRehaG)“ ist Bestandteil des „Ersten Gesetzes zur Bereinigung von SED-Unrecht“ vom 29.10.1992.

Nach dem StrRehaG können strafrechtliche Entscheidungen eines staatlichen deutschen Gerichtes der ehemaligen DDR bzw. der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone aus der Zeit vom 08.05.1945 bis zum 02.10.1990 unter bestimmten Voraussetzungen für rechtsstaatswidrig erklärt und durch Gerichtsbeschluss aufgehoben werden (Rehabilitierung). Die Rehabilitierung begründet einen Anspruch auf soziale Ausgleichsleistungen für Nachteile, die dem Betroffenen durch eine Freiheitsentziehung entstanden sind. Als soziale Ausgleichsleistung wird auf Antrag unter anderem eine einmalige Kapitalentschädigung gewährt. Diese beträgt 306 € für jeden angefangenen Kalendermonat einer mit wesentlichen Grundsät-

zen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbaren Freiheitsentziehung. Für die Gewährung der Kapitalentschädigung sind die Länder zuständig. In Nordrhein-Westfalen werden entsprechende Anträge von Kreisen und kreisfreien Städten, in deren Zuständigkeit der Wohnsitz des Antragstellers liegt, entgegengenommen und entschieden. Die gesetzliche Antragsfrist ist mehrfach verlängert worden, zuletzt bis zum 31.12.2007.

Der Bund hat nach dem StrRehaG 65 v. H. der Ausgaben zu tragen, die den Ländern durch Leistungen nach diesem Gesetz entstehen.

Der LRH hat die o. g. Einnahmen und Ausgaben geprüft und die Prüfungsergebnisse dem Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (MGSFF) mit Entscheidung vom 20.06.2003 mitgeteilt. Das Ministerium hat hierzu mit Schreiben vom 24.10.2003 und 13.01.2004 Stellung genommen.

- 27.2** Die Ausgaben des Landes für Kapitalentschädigungen nach dem StrRehaG beliefen sich im Zeitraum von 1993 bis einschließlich 2002 auf rund 39,3 Mio. €. Der LRH hat festgestellt, dass die Bundesanteile an den Leistungen des Landes zwischen 1993 und 2002 nicht in der gesetzlich vorgesehenen Höhe vereinnahmt wurden. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen lagen die jährlichen Erstattungsleistungen des Bundes sowohl oberhalb als auch unterhalb des gesetzlichen 65prozentigen Anteils. Per Saldo waren nach den Berechnungen des LRH die anteiligen Leistungen des Bundes im Prüfungszeitraum insgesamt um rund 1.151.000 € zu gering ausgefallen.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die ausstehenden Bundesmittel nachzufordern sowie mitzuteilen, wie es künftig eine gesetzeskonforme Ausgabenerstattung des Bundes nach dem StrRehaG sicherstellen will.

Das Ministerium hat dem LRH mitgeteilt, es habe beim Bundesministerium der Justiz (BMJ) „zur haushaltsmäßigen Abwicklung des StrRehaG der Jahre 1993 bis 2002 auf der Basis der LRH-Bemerkungen einen Nachzahlungsanspruch angemeldet.“ Das BMJ habe bislang einen Nachzahlungsanspruch des Landes in Höhe von rund 711.000 € anerkannt. Dieser Betrag sei bereits im Landeshaushalt vereinnahmt worden. Hinsichtlich des verbleibenden Restbetrages in Höhe von rund 440.000 € sei die Angelegenheit noch nicht endgültig geklärt und somit noch keine abschließende Stellungnahme möglich.

Das Ministerium werde künftig in geeigneter Weise durch spezielle Bewirtschaftungsregelungen, die im Rahmen der endgültigen Haushalts- und Wirtschaftsführung für 2004 ergehen würden, eine nachprüfbare Ausgabenerstattung des Bundes nach dem StrRehaG sicherstellen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

## Finanzministerium (Epl. 12)

### 28 Prüfung des Projekts FISCUS

*Der Landesrechnungshof hat erneut das Projekt FISCUS geprüft, das die Entwicklung bundeseinheitlicher Software für die Länder-Finanzverwaltungen zum Gegenstand hat. Mit der Gründung der fiscus GmbH, der strategischen Ausrichtung auf eine Migration der Kernverfahren, der Straffung der föderalen Strukturen und der Verlagerung technischer Probleme auf einen strategischen Partner hat FISCUS den Weg hin zu einem ergebnisorientierten Entwicklungsprojekt beschritten. Die Beteiligten müssen allerdings beweisen, dass sie mit diesen verbesserten Rahmenbedingungen tatsächlich in der Lage sind, die anstehenden komplexen Probleme der Migration von Kernverfahren der Finanzverwaltung und der Koexistenz zu den unterschiedlichen bisherigen Verfahren zu lösen. Der LRH sieht diesen Nachweis als erbracht an, wenn bis zum Jahre 2005 in mindestens zwei Ländern mit bisher unterschiedlichen Verfahren die erste Version des neuen Erhebungsverfahrens pilotiert wird. Sollte es der FISCUS-Organisation und der fiscus GmbH nicht gelingen, dieses Ziel zu erreichen, so erscheinen dem LRH weitere Investitionen des Landes NRW in die gemeinsame Softwareentwicklung nicht mehr vertretbar.*

#### 28.1 Ausgangslage

Die Durchführung des Projekts FISCUS in den Jahren 1989 bis 2000 hat der LRH in Beitrag Nr. 25 des Jahresberichts 2001 ausführlich beschrieben. Während der damaligen Prüfung hatten Bund und Länder begonnen, die Strategie grundlegend zu ändern und mit der Gründung der fiscus GmbH versucht, die strukturellen Probleme der gemeinsamen Software-Entwicklung aufzulösen. Bereits in seinem damaligen Bericht hatte der

LRH darauf hingewiesen, dass mit der Gründung einer GmbH nur ein Teil der bestehenden Probleme behoben werden könne.

Die fiscus GmbH hat im Frühjahr 2001 ihre Tätigkeit aufgenommen und die Aktivitäten zur Software-Entwicklung von einzelnen Ländern übernommen. Zunächst wurde durch ein externes Unternehmen ein Review des Projektes erstellt, um darauf basierend die weitere Vorgehensweise zu planen. Der externe Gutachter bestätigte die Analysen des LRH und dessen Empfehlungen. Zur Vermeidung grundlegender technischer Probleme, wie sie in der früheren Projektphase wiederholt aufgetreten waren, wurde die Regie für die Entwicklung und Pflege der technischen Basis langfristig auf einen strategischen Partner übertragen.

Zur Steuerung der Aufträge an die fiscus GmbH haben der Bund und die Länder eine Organisationsstruktur für die Auftraggeberseite definiert, die mit möglichst flachen Hierarchien und kurzfristigen Entscheidungen die Aufträge an die GmbH vergeben, diese bei der Entwicklung begleiten und schließlich die Ergebnisse abnehmen soll.

Der Freistaat Bayern hatte bereits bei der Gründung der fiscus GmbH erhebliche Bedenken gegen die Vorgehensweise angemeldet und war deshalb nicht Gesellschafter der GmbH geworden. Am 15.11.2001 erklärte Bayern seinen Ausstieg aus dem Projekt FISCUS. Die mit Bayern bei den bestehenden Verfahren zusammenwirkenden Länder (neue Länder und Saarland) sahen sich finanziell nicht in der Lage, sowohl bei FISCUS als auch bei den bayerischen Neuentwicklungen mitzuwirken, wollten aber grundsätzlich an der bundeseinheitlichen Entwicklung festhalten. Die Finanzministerkonferenz hat daraufhin am 06.12.2001 beschlossen, das Projekt ohne Bayern fortzusetzen und die neuen Länder und das Saarland bis zum Einsatz fertiggestellter Software von den Zahlungsverpflichtungen freizustellen. Durch einen erhöhten finanziellen Einsatz der übrigen Länder und insbesondere des Bundes konnte der geplante Finanzrahmen zunächst eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof (BRH) und die Rechnungshöfe der Länder haben hinsichtlich der Prüfung der fiscus GmbH eine Prüfungsvereinbarung gemäß § 93 BHO/LHO getroffen, nach der dem LRH NRW und dem BRH die Aufgaben der Prüfung übertragen worden sind.

## **28.2 Prüfungsfeststellungen**

### **Organisation der Auftraggeberseite**

Der organisatorische Aufbau und die vorgesehenen Entscheidungsprozesse auf der FISCUS-Auftraggeberseite (= Sollzustand) sind aus Sicht des LRH NRW grundsätzlich geeignet, die Softwareentwicklungsaufgaben umzusetzen. Aufbau und Prozesse zeigen aber auf, wie umständlich und aufwändig föderale Entscheidungsfindung sein kann. Entscheidend für eine erfolgreiche Durchführung von FISCUS ist nicht die Definition eines entsprechenden Organisationsaufbaus und der darauf aufbauenden Prozesse, sondern vielmehr der pragmatische Umgang mit diesen. Um tatsächlich bundeseinheitliche Software zu erstellen, die den Anforderungen aller Länder gerecht wird, ist es unabdingbar, auf Länderbesonderheiten zu verzichten, soweit sie nicht mit einer speziellen Rechtslage begründet werden.

### **Auftragsstrategie und –abwicklung**

Mit der im Jahre 2001 eingeleiteten Konzentration auf die Entwicklung und Migration der Kernverfahren (Erhebung, Veranlagungsbereich) der Steuerverwaltung wurde ein Paradigmenwechsel zum Altprojekt vollzogen. Mit der Zielsetzung, verwendbare Einzelpakete in den Kernbereichen zu definieren, zu realisieren und in die bestehenden Verfahren zu integrieren, wird der aus Sicht des LRH einzig vertretbare Weg für die Installation neuer Software-Verfahren beschritten, ohne dass massive Eingriffe in die gesamte Struktur der Finanzverwaltung erforderlich sind. Dabei zeigen die bisherigen Projekte zur Übernahme von Daten aus den laufenden Verfah-

ren in eine neue strukturierte Datenbank, dass die mit der Migration und Integration verbundenen Probleme massiv unterschätzt wurden. So ist das Wissen über die eigenen bestehenden Verfahren, insbesondere wenn diese im Verbund mehrerer Länder gepflegt werden, gering und zudem verteilt. Desgleichen entsprechen die in rund 40 Jahren gewachsenen Strukturen nicht den Bedürfnissen und Möglichkeiten moderner Software-Entwicklung. Darüber hinaus sind, bedingt durch frühere technische Restriktionen, in den bisherigen Verfahren so viele logische Konstrukte (wie z. B. Plausibilitätsprüfungen) eingebaut worden, dass die Datenhaltung für sich genommen keinen Informationsgehalt mehr hat. Deshalb sind für die Gesamtzeit des Zusammenspiels von bestehenden Verfahren und fiscus-Anwendungen enorme Anstrengungen erforderlich, um der Verwaltung eine anforderungsgerechte Automationsunterstützung bieten zu können. Die Realisierung und Integration der Kernverfahren ist daher der Maßstab, an dem FISCUS sich messen lassen muss.

Die Konzentration der Produktentwicklung auf die Pilotverfahren BuStra (Straf- und Bußgeldsachenstelle) und GrESt (Grunderwerbsteuer) während der ersten beiden Jahre des Betriebs der GmbH zur Feststellung der Tauglichkeit der technischen und fachlichen Gliederung des Gesamtverfahrens hat sich aus Sicht des LRH bewährt. Im Rahmen dieser Entwicklungen konnten wesentliche Leistungen der Produktbasis realisiert werden, die Grundlage aller anderen Fachanwendungen sein werden. Nur mit mehr oder weniger kleinen und isoliert einsetzbaren Verfahren wie BuStra und GrESt kann die Verwendbarkeit der Produktbasis getestet werden. Die im Verhältnis zum Nutzen der Produkte enorm hohen Kosten sind daher unter dem Gesichtspunkt der vorweggenommenen Investitionen in die Kernverfahren zu sehen und letztendlich dann gerechtfertigt, wenn diese Kernverfahren möglichst kurzfristig realisiert werden. Die Produkte BuStra und GrESt haben insoweit ihre Pilotfunktion erfüllt und dürfen daher keine nennenswerten eigenen Entwicklungs-Kapazitäten mehr binden.



Anders als im Altprojekt FISCUS ist mit den neuen organisatorischen Strukturen nunmehr eine deutlich erhöhte Dynamik zu erkennen. So waren während der Erhebungen die Fortschritte der einzelnen Projekte durchaus erkennbar, selbst wenn diese mit erheblichen Problemen zu kämpfen hatten. Diese Dynamik beruht aus Sicht des LRH darauf, dass konsequent auf die Einhaltung von Terminen geachtet wird. Dies ist einerseits auf Vorgaben der Anteilseigner der GmbH (Aufsichtsrat), andererseits aber auch auf die Vorgehensweise der GmbH zurückzuführen, die den aktuellen Vorgehensmodellen für die Softwareentwicklung entspricht. Diese Vorgehensmodelle gehen von der Annahme aus, dass Softwareentwicklungsprojekte nur dann erfolgreich sind, wenn

- feste Termine vereinbart und eingehalten werden,
- ein enger Kontakt zum Auftraggeber gewählt wird,
- Auftraggeber und Auftragnehmer während der Projektdurchführung ständig den Auftragsgegenstand gemeinsam präzisieren und priorisieren,
- Projektergebnisse unmittelbar produktiv genutzt werden können (Daily Build),
- nur das zur Zeit Erforderliche programmiert wird,
- ein regelmäßiges Reengineering vorgenommen wird,
- die Laufzeit der Projekte überschaubar ist.

Die Erhebungen haben jedoch ergeben, dass die o. g. Vorgehensweise vorrangig auf der Auftragnehmerseite umgesetzt wird. Obwohl die dieser Vorgehensweise zugrunde liegenden Ansätze auch im Altprojekt durchaus vorgesehen waren, hat der LRH den Eindruck, dass die Auftraggeberseite sich mit dieser Vorgehensweise noch schwer tut, so z. B. deshalb, weil häufig kurzfristige Entscheidungen auf der Arbeitsebene erforderlich sind, die in öffentlichen Verwaltungen üblicherweise auf der „Management-

Ebene“ getroffen werden. Zudem entwickelt sich tendenziell eine unterschiedliche Erwartungshaltung hinsichtlich der Ergebnisse. Die Auftraggeberseite erwartet eher die perfekte Lösung zu einem unbestimmten Zeitpunkt, während die GmbH eine funktionierende Lösung just-in-time aufwandsmäßig kalkuliert.

Als ausgesprochen kritisch ist zu würdigen, dass die Verträge zwischen der Auftraggeber- und der Auftragnehmerseite erst zu einem sehr späten Zeitpunkt abgeschlossen werden, in der Regel, wenn das Projekt bereits mehrere Monate läuft. Aufgrund des vom Aufsichtsrat erzeugten Termindrucks kommt die GmbH nicht umhin, Vorleistungen auf zu erwartende Aufträge zu erbringen, die den Rahmen des im Geschäftsverkehr zwischen fremden Dritten zur Akquisition Üblichen und wirtschaftlich Vertretbaren deutlich übersteigen. Hier wird deutlich, dass das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer weniger als Geschäftsverhältnis zwischen fremden Dritten, sondern vielmehr als Verhältnis zwischen vorgesetzter und nachgeordneter Behörde angesehen wird. Dadurch entstehen Mehraufwendungen bei der Durchführung der Projekte. Auch wird der Rechtsposition der GmbH als außerhalb der Verwaltung stehendes Unternehmen nicht ausreichend Rechnung getragen.

### **Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften**

Der LRH sieht die Finanzierung der fiscus GmbH in der derzeitigen vertraglichen Gestaltung der Geschäftsbeziehungen sowie in der tatsächlichen praktischen Durchführung als institutionelle Förderung an. Der LRH hat gefordert, die Finanzierung der GmbH auf Basis von direkten Entgelten durchzuführen.

Bezüglich der Finanzierung der fiscus GmbH vertritt das FM die Auffassung, dass aus seiner Sicht keine institutionelle Förderung vorliege. Unabhängig davon will es sich aber darum bemühen, dass in Zukunft eine unmittelbare Beziehung zwischen Beauftragung und Finanzierung der fiscus GmbH hergestellt wird.

### **Finanzierung und Wirtschaftlichkeit**

Die Festlegung eines ausreichenden Budgets für die fiscus GmbH in der Zukunft ist mitentscheidend für den Erfolg des derzeitigen Vorgehens. Nur mit Neuentwicklungen können die bestehenden Verfahren ersetzt werden und damit bei den derzeitigen Landesfinanzrechenzentren Kapazitäten freigesetzt werden. Je mehr Entwicklungen die fiscus GmbH jedoch fertig stellt, desto geringer werden bei gleichbleibendem Budget die Kapazitäten für Neuentwicklungen, da Kapazitäten für die Pflege und Wartung der bereits eingesetzten Verfahren erforderlich sind. Zudem hat der BRH bereits darauf hingewiesen, dass das derzeitige finanzielle Engagement des Bundes grundsätzlich nicht dauerhaft gerechtfertigt ist. Die Beteiligten müssen jedoch mittelfristige Lösungen finden, die die volle Funktionsfähigkeit der fiscus GmbH gewährleisten, solange die Länder ihre Aufwendungen für die Pflege der bestehenden Verfahren noch nicht reduzieren können.

Die für FISCUS aufgestellte Wirtschaftlichkeitsberechnung aus dem Jahre 2000 wurde bislang noch nicht aktualisiert. Gleichwohl hat der LRH aufgrund der Erkenntnisse der Erhebungen auf Auftraggeberseite und bei der GmbH sowie aufgrund der früheren Erhebungen bei der föderalen Entwicklung keine Zweifel daran, dass das derzeitige Organisationsmodell in Relation zur früheren föderalen Entwicklung schneller und zielgerichteter ausgelegt ist, wodurch im Vergleich mit der alten Organisationsform eine höhere Wirtschaftlichkeit erreicht wird. Der LRH hat jedoch erhebliche Bedenken, ob die mit der Zielsetzung „Optimierung der Steuereinnahmen“ begründete Wirtschaftlichkeit von FISCUS nicht mit anderen Mitteln, mit weniger Kapitaleinsatz und in einem geringeren Zeitraum hätte erzielt werden können. Die fiscus-Anwendungen bieten mit Sicherheit eine bessere technische Basis zur Erzielung von Steuermehreinnahmen als die derzeitigen Verfahren, aber auch nur dann, wenn sie bundesweit im Einsatz sind und das Potenzial gezielt dafür eingesetzt wird. Es besteht daher die dringende Notwendigkeit, Ziele und Prioritäten von FISCUS durch eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnung zu definieren.

### **Technische Strategie**

Durch die Einbeziehung des strategischen Partners wurden die rein technischen Probleme zumindest teilweise aus dem Projekt FISCUS ausgelagert. Unabhängig davon bestimmt jedoch die bestehende IT-Infrastruktur in den Ländern die Anforderungen an die Plattform. Dazu gehören unterschiedliche Strukturen von Datenhaltungssystemen (lokal, zentral, ggf. regional verteilt) sowie eingeschränkte Bandbreiten der Weitverkehrsnetze. Insoweit ist zu kritisieren, dass die Länder in den 14 Jahren seit der Idee einer bundeseinheitlichen Software nicht in der Lage waren, eine einheitliche technische Plattform anzustreben und zu beschreiben. Dazu müssten zunächst die technischen Anforderungen konkretisiert werden. Daraufhin könnten die Länder analysieren, welche Investitionen erforderlich sind, um eine einheitliche Infrastruktur möglichst kostengünstig zu realisieren und wie die Kosten der Erstinvestitionen auf die Länder – insbesondere auch auf diejenigen Länder, die ihre bestehende Infrastruktur beibehalten könnten - zu verteilen sind. Wären solche Bestrebungen in der Vergangenheit nicht wiederholt aus Länderinteressen zum Schutze von getätigten Investitionen abgelehnt worden, könnten die Finanzverwaltungen der Länder heute über eine kompatible technische Infrastruktur verfügen, die den Aufwand der FISCUS-Entwicklungen deutlich reduzieren würde.

### **Organisation und Betrieb der fiscus GmbH**

Die fiscus GmbH hat sich aus Sicht des LRH für die Umsetzung des Projektes FISCUS gut aufgestellt und bietet für die erfolgreiche Umsetzung des Projektes eine bessere Perspektive als die verteilten Entwicklungsstrukturen im Altprojekt.

Die in der GmbH installierten Planungs- und Steuerungsprozesse sind aufgrund des Einkaufs von verwaltungsexternem IT-know-how insbesondere im Management leistungsfähiger als die in einer parallelen Prüfung bei den als Landesbetrieb organisierten NRW-Rechenzentren vorgefundenen Prozesse.

Das Personalkonzept sieht den gezielten Einsatz von Bediensteten aus der Verwaltung, Angestellten mit Erfahrung aus der freien Wirtschaft und mit beauftragten Subunternehmern vor.

Die Kosten einer Entwicklerstunde bei der fiscus GmbH lagen im Jahr 2002 um 40 % über den Kosten der als Landesbetrieb organisierten Rechenzentren (RZ) des Landes NRW. Für 2003 werden die Mehrkosten aufgrund des Abbaus externer Mitarbeiter nach Planungen der fiscus GmbH auf ca. 15 % sinken. Die für 2003 zu erwartende Kostendifferenz ist nach Ansicht des LRH vertretbar, zumal nach den Erkenntnissen des LRH aus den Erhebungen bei den NRW-RZ ein externer Dienstleister unter vergleichbaren Rahmenbedingungen ca. 50 % höhere Kosten je Entwicklerstunde in Rechnung stellen würde.

Schwachstellen sieht der LRH darin, dass

- sich die GmbH mit den Problemen der Migration und der Koexistenz noch nicht genug auseinandersetzt,
- flexible und kurzfristige Personalverschiebungen innerhalb der GmbH nur eingeschränkt möglich sind,
- die mittelfristige Unterbringung der GmbH ungeklärt ist,
- die föderale Struktur der Auftraggeberseite einen erhöhten Aufwand für das Projektmanagement bei der GmbH bewirkt.

### **FISCUS und NRW**

Wie bereits im ersten FISCUS-Bericht kann erneut bestätigt werden, dass die in NRW eingesetzten Verfahren in den meisten Bereichen den heutigen Anforderungen gerecht werden und dem Stand der Technik entsprechen. Größtes Problem aus technischer Sicht ist nach wie vor die sequenzielle Datenhaltung im Bereich der Erhebung, die eine unmittelbare Dialogbearbeitung praktisch unmöglich macht.

Bzgl. der Migration konzentrieren sich die Bemühungen des Landes NRW auf die Pilotierung der Anwendung GrEst. Bei den Kernverfahren sind

noch keine Abstimmungen mit der fiscus GmbH erfolgt, wie eine mögliche Migration vorgenommen werden soll und welche Vorleistungen NRW dafür erbringen muss.

Die im Zusammenhang mit FISCUS entstehenden Ausgaben sind im Haushalt des Landes NRW nach wie vor nicht hinreichend transparent dargestellt. Das FM hat zwar im Haushalt 2004/2005 durch die Abgrenzung der Titelgruppen für mehr Transparenz gesorgt. Trotz dieser Bemühungen muss festgestellt werden, dass auch zukünftig die Kosten, die für die Begleitung der Entwicklung auf Auftraggeberseite anfallen, nicht gesondert im Haushalt ausgewiesen werden, da sich das FM nicht in der Lage sieht, diese Kosten zu ermitteln.

### **FISCUS, EOSS und ELSTER**

Bayern hat mit den in den bisherigen Verfahren verbundenen Ländern einen neuen Entwicklungsverbund (EOSS) gegründet. Die Entwicklungen im EOSS-Verbund und im Rahmen des bundesweit eingeführten ELSTER (Elektronische Steuererklärung) zeigen auf, dass eine einheitliche Strategie zur Modernisierung, Leistungssteigerung und Vereinheitlichung der IT-Verfahren in den Ländern nicht erkennbar ist. Eine Vielzahl von Arbeitsgruppen muss die parallel laufenden Verfahrensentwicklungen darauf hin überprüfen, ob die einzelnen Entwicklungen zumindest kompatibel zueinander sind. Als wirtschaftlich kann eine derartige Vorgehensweise nicht angesehen werden, zumal die derzeitige föderale Vielfalt der IT-Verfahren, die Anlass für die Gründung von FISCUS war und deren Vereinheitlichung FISCUS zum Ziel hat, letztendlich zementiert wird. Der LRH bedauert diese Entwicklung sehr und hofft, dass die positiven Ansätze und die strukturellen Änderungen, die in FISCUS in den letzten Jahren umgesetzt wurden, mittelfristig dazu führen, dass diese Parallelentwicklungen vollständig in FISCUS integriert werden. Unabhängig von unterschiedlichen Verfahrenslösungen ist ein bundeseinheitliches Datenmodell jedoch unabdingbar.

### **Beurteilung des aktuellen Standes**

Das derzeitige Organisationskonzept für FISCUS in Verbindung mit den bei der fiscus GmbH installierten Planungs- und Steuerungsmechanismen sowie dem dortigen Personalkonzept bietet die Möglichkeit zur Entwicklung einer bundeseinheitlichen Software für die Finanzverwaltungen der Länder. Aufgrund der spezifischen Vorgehensweise sind vorläufig neben den Pilotprodukten BuStra und GrESt jedoch noch keine Endanwendungen zu erwarten. Im Gegensatz zum Altprojekt hat der LRH aber derzeit keine Bedenken, dass die zu entwickelnden Produkte nicht in absehbarer Zeit (Orientierung an der Roadmap) fertiggestellt werden.

Trotzdem muss festgehalten werden, dass

- für die angestrebte Verbesserung der Zusammenarbeit der Länder zur Erzielung höherer Steuereinnahmen nicht zwingend eine einheitliche Software erforderlich gewesen wäre,
- die Festlegung auf ein einheitliches Datenmodell sowie die Definition von Schnittstellen für den Datenaustausch mit niedrigeren Ausgaben verbunden gewesen wäre,
- durch den Ausstieg Bayerns die Zielsetzung eines bundeseinheitlichen Verfahrens in Frage gestellt ist.

Darüber hinaus muss auch festgestellt werden, dass die fiscus GmbH in den beiden ersten Jahren ihres Betriebes deutlich höhere Kosten je produktiver Stunde verursacht hat als sie in den als Landesbetrieb organisierten RZ des Landes NRW anfallen. Zudem kann die Effizienz der produktiven Stunden durch Optimierung der Projekte und der Arbeit zwischen Auftraggeber- und Auftragnehmerseite noch deutlich gesteigert werden.

Aufgrund der nur beschränkt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel kommt die Auftraggeberseite nicht umhin, jedes Projekt an der Bedeutung für die Fortentwicklung des Gesamtsystems zu messen. Dies muss dazu führen, dass der Schwerpunkt auf der Ablösung der Altverfahren liegt und sich auch die Fortentwicklung der Produktbasis und der technischen Basis

an dieser Ablösung ausgerichtet. Dabei ist es jedoch wenig hilfreich, wenn die von den Entwicklungsprojekten losgelösten Migrationsprojekte sich nur mit **einem** bestehenden Verfahren auseinandersetzen. So ist das Risiko, dass durch Verzögerungen in einem Migrationsprojekt der Einsatz fertig entwickelter Produkte verzögert wird, viel zu groß. Es erscheint daher angebracht, für die in Entwicklung befindlichen Erhebungsprodukte für den Einsatz in mindestens zwei Ländern jeweils ein Migrationsprojekt zu installieren.

Die Realisierung von Verfahren, mit denen eine Migration von und eine Koexistenz zu bestehenden Verfahren ermöglicht wird, ist für FISCUS der Maßstab, an dem sich die Investitionen messen lassen müssen. Sie sind Ausdruck des Fortschritts hin zu einem bundeseinheitlichen Verfahren. Die bislang in FISCUS getätigten und in den kommenden Jahren noch zu tätigen Investitionen können aus Sicht des LRH nur dann als erfolgreich angesehen werden, wenn bis Ende 2005 das FISCUS-Erhebungsverfahren (mindestens Release 1.0) grundsätzlich in allen Ländern lauffähig und in mindestens zwei Ländern mit unterschiedlichen bisherigen Verfahren pilotweise im Einsatz ist. Sollte es der FISCUS-Organisation und der fiscus GmbH nicht gelingen, dieses Ziel zu erreichen, so erscheinen dem LRH weitere Investitionen des Landes NRW in die gemeinsame Softwareentwicklung nicht mehr vertretbar.

Allen Beteiligten ist nach wie vor nicht hinreichend bewusst, dass die Migration der Daten aus den bestehenden Verfahren hin zu einem bundeseinheitlichen Datenmodell (egal ob in FISCUS oder in EOSS) das komplexeste Problem der Automation der Finanzverwaltungen darstellt. Ohne dessen Lösung können die Grundlagen für eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Automationsunterstützung nicht geschaffen werden. Ebenso fehlt offensichtlich noch das Bewusstsein, dass die alten Datenhaltungssysteme schon heute praktisch nicht mehr gewartet werden können und



somit ein erheblicher Zeitdruck für die Realisierung einer neuen Datenhaltung besteht.

Der LRH sieht auch die Notwendigkeit, dass die beteiligten Länder die bereits fertiggestellten Produktversionen zumindest für Pilotierungszwecke frühzeitig einsetzen, um so bessere Rahmenbedingungen für einen späteren flächendeckenden Produktionseinsatz zu schaffen. Zudem können im Rahmen einer Pilotierung notwendige Organisationsänderungen erkannt werden. So bieten auch Produktversionen mit einem aus Sicht des jeweiligen Landes noch nicht hinreichenden Leistungsumfang genügend Möglichkeiten, den Einsatz späterer Versionen optimal vorzubereiten.

Zur Vereinbarkeit von FISCUS mit Entwicklungen auf anderer Ebene (EOSS und ELSTER) muss der LRH feststellen, dass trotz der angespannten Haushaltsslage unverändert parallele Neuentwicklungen vorgenommen werden, die deutliche Überlappungen haben und aufgrund ihrer eingeschränkten Gesamtkoordination auch in Zukunft neue Migrations- und Koexistenzprobleme aufwerfen werden. Im Hinblick darauf, dass der Beitrag von NRW für FISCUS aufgrund der leistungsfähigeren eigenen Produktionsverfahren und des größeren Volumens erst zu einem späteren Zeitpunkt einen „Return on Investment“ erbringen kann als in den anderen Ländern, kann NRW nach Auffassung des LRH eine derartige Verwendung von Haushaltsmitteln nicht tolerieren.

### **28.3 Prüfungsempfehlungen**

Für die FISCUS-Auftraggeberseite hat der LRH im Wesentlichen folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Konzentration auf die Migration der Erhebung in unterschiedlichen bestehenden Verfahren parallel zueinander

- kurzfristige Fertigstellung eines bundeseinheitlichen Datenmodells für die Kernverfahren, Abstimmung mit dem EOSS-Verbund und Analyse der Datenstrukturen in den Ländern zur Migrationsvorbereitung
- ein gleichbleibendes Budget für Entwicklungsaufgaben der fiscus GmbH sicher zu stellen
- Erstellung einer aktualisierten Wirtschaftlichkeitsberechnung, aus der der Nutzen von FISCUS ebenso ersichtlich wird wie die Prioritäten
- Konkretisierung der technischen Anforderungen einer einheitlichen Anwendungsplattform und Analyse einer technischen Vereinheitlichung der bestehenden Plattformen.

Für das Land NRW hat der LRH folgende Empfehlungen gesehen:

- möglichst viele FISCUS-Produkte auch in frühen Versionen zumindest pilotieren, um damit eine spätere Migration zu erleichtern und den flächendeckenden Einsatz zügig realisieren zu können
- klarere Darstellung der mit FISCUS zusammenhängenden Ausgaben im Haushalt
- Ausweisung der für die Begleitung der Entwicklung auf Auftraggeberseite anfallenden und nur durch die föderale Zusammenarbeit bedingten Personalkosten (Arbeitskreis Auftrag, Arbeitsgruppe Vertrag, Experten, Pilotierung) im Haushalt.

Zur Zusammenarbeit von NRW mit dem Bund und den anderen Bundesländern hat der LRH dem FM empfohlen, sich darum zu bemühen, dass

- von den Ländern ein bundeseinheitliches Datenmodell beschlossen wird,
- auf den EOSS-Verbund einzuwirken ist, damit dieser stärker in FISCUS eingebunden wird,

- bzgl. ELSTER die klare Definition der Aufgaben der ELSTER-Verfahren und deren Integration in FISCUS ständig kontrolliert werden und bei Bedarf die Prozesse zur Steuerung des Zusammenspiels von FISCUS und ELSTER angepasst werden.

#### **28.4 Stellungnahme des FM**

Die Ergebnisse der Prüfung des LRH wurden mit Vertretern des FM NRW ausgiebig diskutiert. Über die Einschätzung der Probleme wurde dabei grundsätzliche Übereinstimmung festgestellt.

In seiner Stellungnahme vom 22.01.2004 führt das FM zu den hier dargestellten Bemerkungen aus, dass

- die Produkte BuStra und GrESt mit schlankerer Struktur als ursprünglich geplant bis zum landesweiten Einsatz weiter entwickelt werden sollen,
- zwischenzeitlich bereits zu Projektbeginn die Verträge mit der fiscus GmbH abgeschlossen werden oder zumindest verbindliche Festlegungen über die wesentlichen Vertragsinhalte vorliegen und
- die doppelte Produktentwicklung in FISCUS und EOSS ebenfalls kritisch gesehen wird, sich seitens NRW aber nicht vermeiden lasse; bzgl. ELSTER seien parallele Entwicklungen derzeit unvermeidbar.

Hinsichtlich der Einschätzung des LRH, die konsequente Beachtung von Terminvorgaben würde vorrangig auf der Auftragnehmerseite umgesetzt werden, vertritt das FM die Auffassung, dass die Intentionen der Auftraggeberseite die gleichen wären und von ihr grundsätzlich auch „gelebt“ würden. Bei eventuell terminwahrenden Priorisierungen dürften Gesichtspunkte der Akzeptanz der Anwender jedoch nicht unberücksichtigt bleiben.

Der Empfehlung, das zu entwickelnde Erhebungsverfahren in zwei Ländern mit unterschiedlichen Verfahren zu pilotieren, solle nicht gefolgt werden, da bislang nur ein Pilot verabredet sei und auch ein Pilot die Funktionsfähigkeit eines IT-Systems erfolgreich nachweisen könne.

Zur Empfehlung, ein gleichbleibendes Budget für Entwicklungsaufgaben der fiscus GmbH sicher zu stellen, weist das FM daraufhin, dass hierfür derzeit keine ausreichenden Haushaltsmittel zur Verfügung stünden.

Im Übrigen verweist das FM darauf, dass Empfehlungen zur Vereinheitlichung der bestehenden technischen Plattformen oder zum Verzicht auf länderspezifische Besonderheiten in einem föderalen Verbund nicht erzwungen werden können.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

### **29 Zuschuss für Brandschutzmaßnahmen eines Theaters**

*Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Zuschusses an eine GmbH, an der das Land Nordrhein-Westfalen zu 50 % beteiligt ist, festgestellt, dass das Land der GmbH für Brandschutzmaßnahmen Fördermittel zur Verfügung gestellt hat und weiterhin zur Verfügung stellt, ohne zuvor zu prüfen, ob und inwieweit die zu 50 % an der GmbH beteiligte Kommune als alleinige Eigentümerin des Gebäudes zur Zahlung dieser Maßnahmen verpflichtet ist. Die Gesamtkosten für Brandschutzmaßnahmen wurden 2000 auf insgesamt 1,2 Mio. € geschätzt. Die Übernahme der Kosten durch die Eigentümerin hätte den Zuschussbedarf der GmbH verringert und zu einer Einsparung von Landesmitteln um bis zu 0,6 Mio. € geführt.*

*Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass das Land in dieser Hinsicht seine Interessen als Gesellschafter im Aufsichtsrat nicht ausreichend gewahrt hat und wahrt.*

#### **29.1 Ausgangssituation**

Am Stammkapital einer GmbH sind das Land NRW und eine Kommune je zur Hälfte beteiligt. Die GmbH betreibt in dieser Kommune ein Theater in einem im Eigentum der Kommune stehenden Gebäude. Das Land NRW, vertreten durch das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS), bewilligt der Gesellschaft jeweils jährlich eine Zuwendung in der Form der Fehlbedarfsfinanzierung zu den ungedeckten Kosten des Wirtschaftsplans, zu den Aufwendungen für Großreparaturen und Investitionen sowie zu den Aufwendungen für Brandschutzmaßnahmen entsprechend seinem Gesellschaf-

teranteil. Hierfür hat das Land NRW in den Haushaltsjahren 2000 bis 2003 Fördermittel i. H. v. insgesamt rd. 38,7 Mio. € zur Verfügung gestellt.

## **29.2 Feststellungen des LRH**

**29.2.1** Die GmbH hat gemäß dem zwischen der Kommune und der GmbH 1974 geschlossenen Vertrag die fachgerechte Unterhaltung und Instandhaltung des zur Nutzung unentgeltlich überlassenen Grundstückes und Gebäudes und die hierfür anfallenden Kosten zu übernehmen. Die Eigentümerin übernimmt die Unterhaltung und Instandhaltung des Gebäudes für „Dach und Fach“ (Dach und Fassade einschließlich der Glasteile, Fenster und Außen- und Innentüren).

Das Theater wurde in den Jahren 1998 und 2000 einer Brandschutzkontrolle durch ein von der Gesellschaft beauftragtes Ingenieurbüro unterzogen.

Die von dem Ingenieurbüro im Jahre 1998 durchgeführte „Brandschutztechnische Überprüfung der Lüftungsanlagen“ sollte diese entsprechend der brandschutztechnischen Konzeption der Baugenehmigung beurteilen und insbesondere die Anordnung von Brandschutzklappen untersuchen. Darüber hinaus sollten entsprechende Sanierungsvorschläge aufgezeigt werden. Nach dem Ergebnis des Gutachtens wurde ein Baubestand vorgefunden, der zum Teil nicht den früheren baurechtlichen Regelungen entsprach. Insbesondere wurde bemängelt, dass zum Zeitpunkt der Gebäudeerrichtung leicht entflammbare Baustoffe für die thermische Isolierung der Lüftungsleitungen verwendet worden waren. Sowohl die zum Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes als auch die derzeit gültigen Vorschriften der Landesbauordnung schreiben vor, dass bei der Errichtung und Änderung von baulichen Anlagen keine Baustoffe oder Bauteile verwendet werden dürfen, die nach der Verarbeitung oder dem Einbau noch leicht entzündlich sind. Die Verwendung dieses Baustoffes als Isolierung für Lüftungsleitungen war demnach schon bei der Errichtung des Gebäu-

des unzulässig. Die Kommune hatte dies weder als Eigentümerin noch als Bauaufsichtsbehörde beanstandet.

Die im Jahr 2000 nach Abstimmung mit der Eigentümerin von demselben Ingenieurbüro ergänzend vorgenommene „Brandschutztechnische Prüfung“ sollte die in 1998 festgestellten Mängel auch unter Hinzuziehung heutiger Vorschriften bewerten sowie Vorschläge für notwendige Sanierungs- bzw. Kompensationsmaßnahmen unterbreiten. Das Gutachten stellte weitere bereits seit Errichtung des Gebäudes bestehende Mängel sowie „Mängel hinsichtlich der Brand- und Verrauchungsrisiken in Flucht- und Rettungswegen und der unzureichenden Ausbildung brandschutzrelevanter Begrenzungsbauteile“ fest.

Beide Gutachten enthielten Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen. Zur Ausführung dieser Sanierungsmaßnahmen hat das Ingenieurbüro im Jahre 2000 eine Prioritätenliste mit einer Kostenschätzung erstellt, nach der die zur Behebung aller Mängel erforderlichen Gesamtausgaben auf rd. 1,2 Mio. € geschätzt wurden.

- 29.2.2** Die GmbH hatte bereits Ende 2000 vor dem Hintergrund des Nutzungsvertrages gegenüber der Eigentümerin die Frage der Kostenübernahme aufgeworfen und hierbei die Auffassung vertreten, dass nicht nur Maßnahmen, die den Bereich „Dach und Fach“ betreffen, sondern auch solche, die in die Grundsubstanz des Gebäudes eingreifen, in den Zuständigkeitsbereich der Kommune als Gebäudeeigentümerin fielen. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Anfang 2003) durch den LRH lag weder eine schriftliche Beantwortung vor noch hatte die GmbH die Kommune an die Beantwortung erinnert. Unabhängig von der Klärung dieser Grundsatzfrage hat die GmbH im Jahre 2001 unaufschiebbare Brandschutzmaßnahmen mit eigenem Personal durchgeführt und hierfür rd. 66.000 € aus dem Etat für laufende Instandhaltungen ausgegeben.

**29.2.3** Im Aufsichtsrat der Gesellschaft nimmt ein Bediensteter des MSWKS die Rechte des Landes wahr. Der Aufsichtsrat der GmbH sowie der für diesen vorbereitend tätige Prüfungsausschuss haben sich mit der Frage der Finanzierung der vorgeschlagenen Brandschutzmaßnahmen befasst.

Die Geschäftsführung hat dem Aufsichtsrat am 05.04.2001 eine Zusammenstellung der voraussichtlich anfallenden Brandschutzmaßnahmen mit einem Mittelbedarf von rd. 1,2 Mio. € vorgelegt und ihn gleichzeitig darüber informiert, dass in den Theaterferien unaufschiebbare Brandschutzmaßnahmen im Volumen von rd. 297.000 € vorgesehen seien. Diese und weitere mit baulichen Maßnahmen verbundene Brandschutzmaßnahmen i. H. v. rd. 864.000 € müssten mit der Kommune als Eigentümerin des Gebäudes hinsichtlich der Durchführung und Finanzierung abgeklärt werden. Dies war auch Thema der Sitzung des Prüfungsausschusses des Aufsichtsrates am 26.04.2001.

**29.2.4** Das auf der Basis der Gutachten und in Abstimmung mit der Bauverwaltung der Kommune aufgestellte Brandschutzkonzept der GmbH wurde vom zuständigen kommunalen Bauordnungsamt am 31.10.2002 genehmigt. Seit dieser Zeit ist die GmbH bestrebt, die anstehenden Brandschutzmaßnahmen zügig durchzuführen.

Das Land hat der GmbH in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 für diese Arbeiten Mittel i. H. v. insgesamt rd. 510.000 € zur Verfügung gestellt.

In einer Besprechung am 24.04.2003 hat der LRH mit dem MSWKS eingehend die Frage erörtert, ob die GmbH oder die Kommune verpflichtet sei, die Kosten zur Behebung der Brandschutzmängel zu tragen. Die Prüfungsmittelungen an das MSWKS datieren vom 21.08.2003.



**29.2.5** Nach den Feststellungen des LRH hat die GmbH bis zur Besprechung am 24.04.2003 die Frage der Kostenübernahme von Brandschutzmaßnahmen durch die Kommune als Eigentümerin des Gebäudes nicht abschließend geklärt. Dieser Frage war auch das Land weder als Gesellschafter noch als Zuwendungsgeber abschließend nachgegangen. Erst nach der Besprechung hat das MSWKS am 06.05.2003 gegenüber der GmbH und der Kommune die Frage der Kostenübernahme von Brandschutzmaßnahmen durch die Kommune als Eigentümerin des Gebäudes aufgegriffen und die Adressaten um Prüfung bzw. Stellungnahme zur Kostentragungspflicht der gesamten Brandschutzmaßnahmen gebeten. Die Antworten stehen bisher aus.

### **29.3 Bewertung des LRH**

**29.3.1** Nach Ansicht des LRH ist die Klärung der Kostentragungspflicht von zentraler Bedeutung. Eine Kostenübernahme durch die Kommune vermindert den Zuschussbedarf der GmbH sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft und damit auch den Einsatz von Landesmitteln. Nach Auffassung des LRH ist die Kommune als Eigentümerin verpflichtet, die Kosten für die Behebung aller bei der Errichtung bzw. Übergabe des Gebäudes festgestellten Brandschutzmängel zu tragen. Da die Kommune diese Mängel sowohl als Gebäudeeigentümerin als auch als Bauaufsichtsbehörde bei der Errichtung des Gebäudes nicht als vorschriftswidrig beanstandet hatte, sind die Kosten zur Behebung ausschließlich ihr zuzurechnen. Auch an der Verpflichtung der GmbH zur Tragung der Kosten für die übrigen erforderlichen Brandschutzmaßnahmen bestehen Zweifel, da bisher nicht eindeutig geklärt ist, ob es sich bei diesen Maßnahmen um Unterhaltungs- oder Instandsetzungsarbeiten handelt, die nach dem Überlassungsvertrag von der GmbH zu tragen sind. Wegen der finanziellen Bedeutung der Angelegenheit war nach Auffassung des LRH das MSWKS als Zuwendungsgeber verpflichtet, gegenüber der Eigentümerin die Klärung der gestellten Grundsatzfrage zu betreiben.

**29.3.2** Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass das Land als Gesellschafter trotz der erheblichen Kosten und des Zuschussbedarfes im Aufsichtsrat seine Gesellschafterrechte und –interessen insoweit nicht ausreichend vertreten hat, als bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen vom Landesvertreter die Grundsatzfrage nicht im Aufsichtsrat angesprochen worden ist. Diese Einschätzung wird durch die Tatsache verstärkt, dass trotz der Problematisierung der Grundsatzfrage in der Schlussbesprechung der Vertreter des Landes im Aufsichtsrat der GmbH bis zur Abfassung der Prüfungsmittelungen dies auch weiterhin unterlassen hat. Der LRH sieht hierin die bei der Verwaltung von Beteiligungen des Landes zu beachtenden Grundsätze, den Vorteil der Gesellschaft zu wahren und Schaden von ihr abzuwenden, nicht gewahrt (s. Tz. 63 der „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Nordrhein-Westfalen“ des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen).

**29.3.3** Er hat das MSWKS vor weiterem um Stellungnahme gebeten. Hierbei hat der LRH hinsichtlich der Mittel für die Behebung von Brandschutzmängeln, die schon bei Gebäudeerrichtung bestanden hatten, um Prüfung gebeten, inwieweit diese Mittel dem Landeshaushalt wieder zugeführt werden können.

#### **29.4 Stellungnahme des Ressorts**

Das MSWKS hat innerhalb der Beantwortungsfrist die Prüfungsmittelungen vom 21.08.2003 zum Themenkomplex Brandschutz nicht beantwortet. Erst nach Erinnerung des LRH vom 02.01.2004 hat das Ministerium mit Schreiben vom 12.01.2004 wegen der Komplexität des Themas um Fristverlängerung zur Beantwortung gebeten. Der LRH hat im Hinblick darauf, dass das Thema Gegenstand des Jahresberichts werden sollte und insoweit aus Zeitgründen die Stellungnahme des Ministeriums ggf. unberück-

sichtig bleiben müsste, dem Antrag nicht entsprochen. Eine Stellungnahme des MSWKS liegt dem LRH bisher nicht vor.

### **30 Zuschüsse an ein privatrechtliches Unternehmen für die Bewerbung um eine Großveranstaltung**

*Die zweckentsprechende Verwendung der einem Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH gewährten Zuwendungen konnte nur eingeschränkt nachgewiesen werden, weil grundlegende Bestimmungen des Zuwendungsrechts missachtet wurden. Ferner sind einer Stiftung des Landes Einnahmen zugeflossen, die bei dem Unternehmen zuwendungsmindernd zu berücksichtigen waren. Das Unternehmen hat zahlreiche Aufträge ohne Beachtung der Vergabevorschriften vergeben. Weiterhin sind dem Personal der Gesellschaft Leistungen gewährt worden, die über den in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Rahmen hinausgehen.*

#### **30.1 Allgemeines**

Das Land, die Stadt A und ein aus mehreren Städten bestehender Zweckverband waren übereingekommen, sich um die Austragung einer internationalen sportlichen Großveranstaltung im Jahre 2012 zu bewerben. Hierzu haben sie am 05.07.2001 eine GmbH gegründet, deren Gesellschaftszweck die Vorbereitung und Unterstützung der nationalen Bewerbung war. Am 12.04.2003 ist eine andere deutsche Bewerberstadt nominiert worden. Die Gesellschaft, deren Zweck infolgedessen nicht mehr zu realisieren ist, befindet sich seit dem 01.07.2003 in Liquidation.

#### **30.2 Zuwendungsrechtsrechtliche Feststellungen**

Das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) wollte mit den anderen Gesellschaftern den gesamten Geschäftsbetrieb der GmbH fördern. Die Zuwendungsbescheide für die Jahre 2001 und

2002 weisen als Zuwendungsart die Projektförderung aus. Der LRH hat hiergegen erstmalig mit Schreiben vom 25.10.2001 Bedenken erhoben und eine klare Trennung zwischen der Förderung einzelner abgegrenzter Vorhaben (Projektförderung) und der Gewährung von Zuschüssen zu den Aufwendungen des laufenden Geschäftsbetriebes (institutionelle Förderung) verlangt. Weiterhin hat der LRH gefordert, durch die Zuwendungsbescheide und die noch vorzulegenden Finanzierungspläne sicherzustellen, dass Kosten unterschiedlicher Projekte nicht miteinander verrechnet werden können. Er hat das MSWKS darauf hingewiesen, dass dadurch die Einzelansätze eines jeden Projekts nach Maßgabe der zuwendungsrechtlichen Vorschriften um bis zu 20 % überschritten werden könnten, soweit bei dem Projekt an anderer Stelle entsprechende Einsparungen in gleicher Höhe erzielt werden.

Das MSWKS ist dem Anliegen des LRH nach einer klaren Abgrenzung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung im Grunde nachgekommen. Bei der Projektförderung ist jedoch eine Trennung der einzelnen Projekte nicht erfolgt, vielmehr wurden mehrere Projekte in einem Zuwendungsbescheid zusammengefasst. Für diese lagen jeweils keine Finanzierungspläne vor.

Den Bedenken des LRH hat sich das FM angeschlossen. Gleichwohl hat das MSWKS am 13.08.2002 den LRH davon in Kenntnis gesetzt, dass das Zuwendungsverfahren in der vorgesehenen Form weitergeführt werde. Die Forderung des LRH wurde als unvertretbare Bindung von Personal- und Sachressourcen der Gesellschaft angesehen. Das MSWKS vertrat die Auffassung, dass es förderpolitisch nicht zu verantworten sei, eine zusätzliche und vermeidbare Bürokratie aufzubauen.

In den weiteren Bescheiden über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung sind die vom LRH geforderten Abgrenzungen einzelner Projekte ebenfalls nicht vorgenommen worden. Für Projektförderungen wurden in den Jahren 2001 bis 2003 rd. 3,5 Mio. € sowie für die institutionelle Förderung in den Jahren 2002 und 2003 1,7 Mio. € bewilligt.

Im Rahmen der Erhebungen des LRH wurde festgestellt, dass die Buchführung der GmbH zwar den handelsrechtlichen Grundsätzen entsprach, eine Kostenstellenrechnung, die eine vollständige Zuordnung der Aufwendungen zu den einzelnen Projekten ermöglicht hätte, aber nicht eingerichtet war.

Der Anteil des Landes an den Ausgaben für die Projektförderung entsprach 85,18 %. In den gegenüber dem Land erbrachten Verwendungsnachweisen hat die GmbH diesen Finanzierungsanteil des Landes zugrunde gelegt. Es war nicht nachvollziehbar, in welcher Höhe die gesamten Aufwendungen der GmbH in den für die einzelnen Projekte abgerechneten Beträgen enthalten waren.

Der LRH hat beanstandet, dass das MSWKS trotz frühzeitiger mehrfacher Hinweise des LRH die Projekte nicht voneinander abgegrenzt hat. Entgegen Nr. 3.31 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO war den Zuwendungsanträgen bei Projektförderungen kein Finanzierungsplan beigefügt. Mangels detaillierter Einzelansätze war nicht prüfbar, ob diese überschritten wurden und die Überschreitungen durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle hätten ausgeglichen werden können.

Da die einzelnen Ausgaben nicht konkreten Projekten zugeordnet werden können, entspricht der Verwendungsnachweis nicht den VV zu § 44 LHO. Unbeschadet der Frage, ob die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet worden sind, sieht der LRH den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel nur als eingeschränkt erbracht an.

In einer ersten Stellungnahme vom 25.02.2004 hat das MSWKS die Beanstandungen des LRH zurückgewiesen und ausgeführt, dass die Förderung von Projekten der GmbH nicht mit gängigen Projektförderungen vergleichbar sei. Es sehe durch die Unterscheidung zwischen institutioneller und projektbezogener Förderung im Wirtschaftsplan die zweckentspre-

chende Verwendung der Mittel als nachgewiesen an. Ein Verstoß gegen formelles oder materielles Haushaltsrecht sei nicht erkennbar.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass die Bewilligungen durch das MSWKS und das Zuwendungsverfahren nicht den Vorschriften der §§ 23 und 44 LHO genügen.

### **30.3 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

Die GmbH beauftragte die Firma B in einigen Fällen mit der Beratung in Presseangelegenheiten, obwohl sie einen Pressesprecher beschäftigte. Dabei sind Aufwendungen von rd. 15.000 € zzgl. Umsatzsteuer (USt) entstanden.

Die Firma C wurde mit überregionaler Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beauftragt. Die Firma sollte ihre journalistischen Kontakte und Kompetenzen, insbesondere im bundesweiten Kontext, einbringen und die GmbH in publizistischen Fragen sowie bei der Erstellung von Präsentations- und Pressematerialien beraten. Hierfür sind Aufwendungen von rd. 135.000 € zzgl. USt entstanden, nachdem die GmbH den ursprünglich vereinbarten Betrag um 10 % wegen Leistungsmängeln gekürzt hatte. Die Ermittlung der Höhe des Abzuges konnte nicht erläutert werden.

In beiden Fällen konnten keine Unterlagen vorgelegt werden, aus denen sich Art und Umfang der geleisteten Tätigkeiten ergeben.

Der LRH hat die Aufwendungen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, deren Gegenwert nicht nachgewiesen wurde und bei denen die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Frage steht, beanstandet.

Das MSWKS hat in seiner Stellungnahme die Beanstandungen zurückgewiesen und auf Unterlagen, die dem LRH bei der Prüfung nicht vorgelegt

wurden, hingewiesen. Es führt aus, dass den Zahlungen angemessene Leistungen gegenüber gestanden hätten. Bezogen auf die Tätigkeit der Firma C gehöre es zum Charakter dieser Tätigkeit, dass schriftliche Nachweise über die erbrachten Leistungen nicht üblich seien.

Der LRH hat das MSWKS aufgefordert, die von ihm behauptete Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung nachzuweisen.

### **30.4 Zurechnung von Einnahmen**

Die GmbH hat mit mehreren Firmen zur Unterstützung der Bewerbung sog. „Partnerverträge“ abgeschlossen. Dabei erwerben die Partner das Recht, sich „Förderer ...“ zu nennen und diese Bezeichnung zusammen mit dem Logo zu nutzen. Als Gegenleistung haben sie sich verpflichtet, ein Entgelt an die GmbH und/oder eine Stiftung aus dem Bereich des Sports zu leisten; insgesamt sind aufgrund von schriftlichen Verträgen in den Jahren 2002 und 2003 Barmittel i. H. v. 75.000 € unmittelbar an die Stiftung geflossen.

Außerdem haben weitere Maßnahmen der GmbH zu Einnahmen der Stiftung i. H. v. 494.000 € geführt.

Die GmbH hat mit ihrem Personal- und Sacheinsatz Leistungen erbracht, die bei der Stiftung zu Einnahmen geführt haben, obwohl die Leistungsbeziehungen nur zwischen der GmbH und dem jeweiligen Unternehmen bestanden haben. Der LRH ist der Auffassung, dass die in den Partnerverträgen vereinbarten finanziellen Gegenleistungen für von der GmbH eingeräumte Rechte der GmbH zuzurechnen sind und damit den Zuschussbedarf der Gesellschaft hätten mindern müssen.

Das MSWKS ist hingegen der Auffassung, dass weder die Zahlungen an die Stiftung auf Grund der „Partnerverträge“ noch auf Grund der sonstigen



Maßnahmen im Zusammenhang mit den von der GmbH erbrachten Leistungen stehen.

Der LRH verbleibt bei seiner Auffassung und hat gebeten, den Zuwendungsbedarf neu zu ermitteln.

### **30.5 Vergabe**

Die GmbH hat Aufträge grundsätzlich freihändig vergeben. Dies wurde auch in den Fällen so gehandhabt, in denen eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung erforderlich gewesen wäre. Beispielhaft genannt seien die Beschaffung der Telekommunikations- und IT-Ausstattung für rd. 124.000 € sowie die Beschaffung von Büromöbeln zu rd. 35.400 € und rd. 42.250 € jeweils zzgl. USt. Aus den vorgelegten Unterlagen waren die Entscheidungen für die Auftragsvergaben nicht nachvollziehbar.

Der LRH hat diese Vorgehensweise beanstandet und gebeten zu prüfen, ob zuwendungsrechtliche Maßnahmen erforderlich seien.

In seiner Stellungnahme vom 25.02.2004 hat das MSWKS angeführt, die GmbH habe während der gesamten Bewerbungsphase alle Aufgaben unter höchstem Zeitdruck erledigen müssen. Dieser Zeitdruck sei ein hinreichender Ausnahmetatbestand, der den Verzicht auf Ausschreibungen rechtfertige. Die Freihändigen Vergaben seien daher nicht zu beanstanden. Entscheidungsbegründende Unterlagen wurden nicht vorgelegt.

Nach § 3 Nr. 4 f der allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen – Teil A der Verdingungsordnung für Leistungen soll eine Freihändige Vergabe nur stattfinden, wenn die Leistung besonders dringlich ist. Die Gründe sind für jeden Einzelfall zu prüfen und zu dokumentieren. Ein pauschaler Nachweis der Dringlichkeit der Auftragsvergaben ist nicht vor-

gesehen. Die Dringlichkeit der Auftragsvergaben konnte nicht in jedem Fall nachvollzogen werden.

Der LRH hält daher an seiner Auffassung fest und hat das MSWKS gebeten, die erforderlichen zuwendungsrechtlichen Maßnahmen einzuleiten.

### **30.6 Nutzungsrechte an dem Logo**

Die GmbH hat die uneingeschränkten Nutzungsrechte an dem für die Bewerbung entworfenen Logo zeitlich beschränkt bis zum 31.12.2003 zum Preis von rd. 26.000 € erworben. Nach der Entscheidung zugunsten einer anderen Bewerberstadt hat sie gleichwohl die Option, das Logo dauerhaft zu einem zusätzlichen Betrag i. H. v. 67.000 € zu erwerben, im Juni 2003 ausgeübt. Die Gesellschafter sollen das Logo für sportliche Großveranstaltungen verwenden dürfen.

Mit der Entscheidung für eine andere nationale Bewerberstadt war der Gesellschaftszweck gegenstandslos. Der Erwerb des Logos zu diesem Zeitpunkt konnte dem Gesellschaftszweck der Vorbereitung und Bewerbung um die Austragung dieser bestimmten sportlichen Großveranstaltung nicht mehr dienen, daher hätte der Erwerb des Logos nicht mehr auswendungsmitteln erfolgen dürfen.

Nach Auffassung des MSWKS hatten die Gesellschafter ein Interesse an der Weiterverwendung des eingeführten Logos wegen des kommunizierten Images des Sportlandes NRW. Das MSWKS sieht deshalb den Gesellschaftszweck als gewahrt an. Es verweist darauf, dass die Intention für den Erwerb des Logos gewesen sei, die Rechte hieran für die Gesellschafter zu sichern.

Der LRH verkennt nicht das Interesse der Gesellschafter an einer weiteren Nutzung des Logos. Dieses Interesse ist aber nicht identisch mit dem der

Gesellschaft. Da der Erwerb keine zweckentsprechende Verwendung von Landesmitteln darstellt, hält der LRH an seiner Auffassung fest. Das MSWKS wurde um die Einleitung zuwendungsrechtlicher Maßnahmen gebeten.

### **30.7 Personal**

Nach den Zuwendungsbescheiden darf die GmbH ihre Angestellten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete (Besserstellungsverbot). Bei der Prüfung der Vergütungen sowie der Gewährung von Nebenleistungen hat der LRH erhebliche Verstöße gegen das Besserstellungsverbot festgestellt. Beispielhaft seien genannt:

- 30.7.1** Nach den Anstellungsverträgen der Mitarbeiter betrug die Wochenarbeitszeit 38,5 Stunden. Darüber hinausgehende Arbeitszeit sollte mit Freizeit ausgeglichen werden. Abweichend davon hat die GmbH mit acht Mitarbeitern Vereinbarungen über die Abgeltung von Mehrarbeit geschlossen und hierfür Pauschalen in Höhe von rd. 58.000 € ausgezahlt. Die geleistete Mehrarbeit konnte nur in einem Fall aktenkundig belegt werden. Nach Auffassung des LRH verstößt die finanzielle Abgeltung gegen das Besserstellungsverbot.

Das MSWKS vertritt hingegen die Auffassung, die Zahlung der Pauschalen sei rechtmäßig gewesen, da in einigen Fällen bestätigte oder glaubhafte Zeitaufzeichnungen der Mitarbeiter vorgelegen hätten.

Die Darlegungen des MSWKS können nicht nachvollzogen werden, da keine entsprechenden Dokumentationen bei der Gesellschaft vorhanden waren. Der LRH hat insoweit um ergänzende Stellungnahme gebeten.

**30.7.2** Die GmbH hat bei zwei Mitarbeitern Urlaubsansprüche aus vorherigen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen übernommen. Die Ansprüche konnten nach den Angaben der GmbH wegen einer ständigen Urlaubssperre nicht realisiert werden und wurden bis in das Jahr 2003 übertragen. Einem Mitarbeiter ist ein noch bestehender Urlaubsanspruch von 57,5 Tagen mit 19.900 € abgegolten worden. Einem weiteren Mitarbeiter sollte der Urlaubsanspruch von 57 Tagen mit 16.005 € ausbezahlt werden; das MSWKS hat den an diesen Mitarbeiter tatsächlich gezahlten Betrag bisher nicht beziffert.

Die finanzielle Abgeltung im Einvernehmen mit den Gesellschaftern war nach den Ausführungen des MSWKS notwendig. Aufgrund der ständigen Urlaubssperre sei der Urlaubsanspruch auf die Folgejahre nach Abschluss der nationalen Bewerbung übertragen worden. Hierdurch seien der GmbH zusätzliche Kosten erspart worden.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest und hat das MSWKS um ergänzende Stellungnahme und um die Einleitung zuwendungsrechtlicher Maßnahmen gebeten.

Der Schriftwechsel mit dem MSWKS dauert an.

## **Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Epl. 15)**

### **31 Prüfung der Personal- und Stellenbewirtschaftung bei einem Landesbetrieb**

*Bei einem Landesbetrieb können nach Auffassung des Landesrechnungshofs mindestens 9 Stellen eingespart und dadurch die Personalausgaben jährlich um rd. 705.000 € verringert werden.*

*Der Landesbetrieb hat zudem in seiner Handelsbilanz Rückstellungen für Altersteilzeit nicht nach handelsrechtlichen sondern nach steuerrechtlichen Maßgaben gebildet. Dies hat dazu geführt, dass die Ergebnisse der Jahre 2000 bis 2002 um bis zu rund 1,7 Mio. € zu hoch ausgewiesen wurden.*

#### **31.1 Ausgangslage**

Mit Wirkung vom 1. Januar 1995 ist durch Runderlass vom 22. Dezember 1994 des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie ein staatliches Amt in einen Landesbetrieb mit der Maßgabe überführt worden, dass die Buchführung, der Jahresabschluss und das Inventar den handels- und steuerrechtlichen Erfordernissen zu entsprechen haben. Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist.

Der v. g. Erlass wurde durch Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit (MWA) vom 30. Juni 2003 aufgehoben und durch eine Betriebssatzung ersetzt. Wie auch der damalige Erlass sieht die neue Betriebssatzung u. a. vor, dass der Landesbetrieb sich zu einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftsunternehmen fortentwickeln und seine Aufga-

benstruktur den Anforderungen der Wirtschaft unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung anpassen soll. Er hat seine Aufgaben mit dem Ziel der Kostendeckung durchzuführen.

Der Landesbetrieb nimmt keine hoheitlichen Aufgaben wahr, sondern bietet seine Dienstleistungen im Wettbewerb an.

Das RPA hat im Auftrag des LRH im Jahr 2002 die Personal- und Stellenbewirtschaftung des Landesbetriebes für die Jahre 1999 bis 2001 geprüft. Hierbei wurden auch die wirtschaftliche Gesamtsituation des Landesbetriebes und – soweit erforderlich – frühere Jahre und das Jahr 2002 in die Prüfung einbezogen.

Das RPA hat seine Feststellungen dem Landesbetrieb mitgeteilt. Der LRH hat mit Schreiben vom 23. Juli 2003 die Prüfungsmittelungen des RPA, denen er sich in vollem Umfang angeschlossen hat, sowohl dem MWA als der zuständigen Aufsichtsbehörde des Landesbetriebes als auch dem FM wegen der grundsätzlichen Bedeutung zur Stellungnahme übersandt.

## **31.2 Feststellungen**

Die Prüfung des RPA hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

### **31.2.1 Wegfall von Aufgaben**

Das Stellensoll des Landesbetriebes beträgt seit 1999 unverändert 297 Plan-/Stellen.

Durch ein externes Gutachten im Jahr 1994 zu möglichen Privatisierungsformen wurde festgestellt, dass eine verlustfreie Fortführung des Betriebes nur bei einem Personalbestand von nicht mehr als 250 Mitarbeitern möglich sei.

Die im Zusammenhang mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb durchgeführten Umstrukturierungen und Aufgabenverlagerungen hatten zur Folge, dass 21 Mitarbeiter nicht mehr erforderlich waren. Davon waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das RPA noch 7 Mitarbeiter (dies entspricht 6 Plan-/Stellen unter Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten) verblieben, die nach dem Wegfall ihrer Aufgaben weder anderweitig eingesetzt noch zu anderen Landesdienststellen umgesetzt werden konnten. Ungeachtet dieser personellen Überkapazitäten wurden für die 6 Plan-/Stellen keine kw-Vermerke ausgebracht.

Der LRH hat nach Nr. 7.2 VV zu § 17 LHO, wonach entbehrliche Planstellen und entbehrliche andere Stellen im Haushaltsplan für das nächste Haushaltsjahr nicht wieder auszubringen sind, den Abbau dieser 6 Stellen gefordert, da sie für die originäre Aufgabenerfüllung des Landesbetriebes dauerhaft entbehrlich sind. Außerdem wurde der Landesbetrieb um eine generelle Überprüfung des gesamten künftigen Stellenbedarfs gebeten.

### **31.2.2 Wegfall von Führungsfunktionen**

In den Jahren 2001 und 2002 hat der Landesbetrieb eine Fachabteilung aufgelöst und zwei Dezernate zusammengelegt. Dies führte zu einer Straffung der Aufbauorganisation. Trotz des Wegfalls einer Abteilungsleitung (Wertigkeit A 16 BBO) und einer Dezernatsleitung (Wertigkeit A 15 BBO) wurde die Anzahl der Planstellen in den Führungsebenen nicht verringert.

Der Kostendeckungsgrad betrug nach den Betriebsabrechnungen des Landesbetriebes in den Jahren 1995 bis 2001 maximal 90,9 % und sank im Jahr 2002 auf 88 %.

Der Landesbetrieb hat nach Auffassung des LRH zur Erreichung der vollständigen Kostendeckung alle sich bietenden Einsparmöglichkeiten kon-

sequent zu nutzen, um die Gesamtkosten auf das unbedingt notwendige Maß zurückzuführen. Deshalb hätte eine Reduzierung von Planstellen auch im Bereich der Leitungsfunktionen erfolgen müssen. Der LRH hat daher gemäß Nr. 7.2 VV zu § 17 LHO gefordert, die beiden entbehrlich gewordenen Funktionsstellen der Wertigkeit A 16 und A 15 im nächsten Haushalt abzusetzen.

### **31.2.3 Verwaltungsabteilung**

Die Verwaltungsabteilung des Landesbetriebes weist zwei Führungsebenen auf, die aus der Abteilungsleitung und drei Dezernatsleitungen bestehen. Die in der Verwaltungsabteilung zu bearbeitenden Angelegenheiten, wie z. B. Personal, Organisation, Finanz- und Rechnungswesen, sind auf das Gesamtunternehmen ausgerichtet. Sie erfordern daher in der Regel einen Koordinationsbedarf der Verwaltungsdezernate mit der Unternehmensleitung und den Fachabteilungen. Eine Abstimmung unter den einzelnen Dezernaten in der Verwaltungsabteilung ist hingegen grundsätzlich nicht notwendig.

Die Dezernenten der Verwaltungsabteilung nehmen im Gegensatz zu den Dezernenten der Fachabteilungen an allen Abteilungsleiterkonferenzen des Landesbetriebes teil und werden in die Entscheidungsprozesse des Unternehmens einbezogen. Die Stelle des Verwaltungsabteilungsleiters ist seit Ende 2002 unbesetzt, im Stellenplan aber weiterhin vorhanden.

Nach Auffassung des LRH ist für die Verwaltungsabteilung des Landesbetriebes unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Abteilungsleiter nicht erforderlich. Der aufgabenspezifisch begrenzte Koordinationsbedarf für die Verwaltungsangelegenheiten und die herausgehobene Stellung der Dezernenten zeigen, dass die bisher der Abteilungsleitungsebene zugeordneten Aufgaben unmittelbar auf der Dezernatsleitungsebene erledigt werden können. Eine weitere Führungsebene vorzu-



halten ist wegen der v. g. Gründe nicht notwendig und verstößt gegen den in § 7 LHO normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Mit der Einsparung der Abteilungsleiterstelle würden zum Einen die Verwaltungsarbeiten insgesamt kostengünstiger abgewickelt, zum Anderen die Arbeitsabläufe durch kürzere Informations- und Kommunikationswege optimiert werden. Damit würde auch den Führungsprinzipien des Landesbetriebes Rechnung getragen werden, wonach Aufgaben oder Kompetenzen so weit wie möglich zur eigenverantwortlichen Erledigung zu delegieren sind.

Der LRH hat den Landesbetrieb aufgefordert, die Abteilungsleiterstelle (Wertigkeit A 16) vollständig einzusparen. Dies diene auch der im Aufgabenerlass bzw. in der Betriebssatzung genannten Zielsetzung, sich zu einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftsunternehmen fortzuentwickeln.

#### **31.2.4 Rückstellungen Altersteilzeit**

Die bilanzielle Behandlung der Altersteilzeit wurde vom Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Abschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2000 aufgegriffen. Nach seiner Auffassung waren nach Handelsrecht hierfür Rückstellungen zu bilden. Der Landesbetrieb hat im Februar 2001 die damals zuständige Aufsichtsbehörde, das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (MWMEV), hinsichtlich der bilanzmäßigen Behandlung der Verpflichtungen aus Altersteilzeit um ein einheitliches Verfahren bei allen Landesbetrieben gebeten, da er bei unterschiedlicher Rückstellungsbildung erhebliche Auswirkungen in der Bilanz insbesondere bei personalintensiven Landesbetrieben gesehen hat.

Das MWMEV hat sich in der Angelegenheit an das FM gewandt. Mit Schreiben vom 5. April 2001 hat das FM mitgeteilt, die Frage, ob und zu welchem Zeitpunkt Rückstellungen zur Finanzierung der Altersteilzeit in

der Handelsbilanz zu bilden sind, obliege dem Justizressort und nicht seiner Zuständigkeit. Es verweist in diesem Zusammenhang auf das bundeseinheitlich abgestimmte BMF-Schreiben vom 11.11.1999, das umfassend zu Fragen der Bilanzierung und Bewertung von Altersteilzeitverbindlichkeiten in der Steuerbilanz Stellung nehme. Aus seiner Sicht bestehe keine Veranlassung, von diesem Schreiben, das auch im Vorfeld mit Wirtschaftsorganisationen und Verbänden erörtert worden sei, abzurücken.

Das MWMEV hat das Schreiben des FM an den Landesbetrieb weitergeleitet und mitgeteilt, dass die von den Wirtschaftsprüfern des Landesbetriebes vertretene Auffassung bereits unter Beteiligung des Bundesarbeits- und -justizministeriums diskutiert und verworfen worden sei. Deshalb bestehe aus seiner Sicht keine Veranlassung, eine Entscheidung des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zu erbitten. Eine weitergehende Weisung hat das MWA dem Landesbetrieb nicht erteilt. Im Mai 2001 hat der Landesbetrieb der Aufsichtsbehörde mitgeteilt, er werde die Rückstellungen für Altersteilzeit in der Handelsbilanz ebenso wie in der Steuerbilanz nach Maßgabe des BMF-Schreibens bilden.

Dem gemäß hat der Landesbetrieb in seinen Handelsbilanzen der Geschäftsjahre 2001 und 2002 Rückstellungen für Verpflichtungen aus Altersteilzeit nach steuerrechtlichen Grundsätzen gebildet. Für das Geschäftsjahr 2000 betrug die Rückstellung für Altersteilzeit nach steuerrechtlicher Maßgabe 0 DM und wurde nicht bilanziert. In den jeweiligen Testaten über die Prüfung des Jahresabschlusses wurden hierzu eingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt. Nach Auffassung der Abschlussprüfer hätten Rückstellungen nach handelsrechtlichen Grundsätzen gebildet werden müssen:

Jahr	Rückstellungen (gerundet) nach Steuerrecht lt. Landesbetrieb	Rückstellungen (gerundet) nach Handelsrecht lt. Abschlussprüfer
2000	0 DM/€	3.300 TDM/1.687 T€
2001	13 T€	430 T€
2002	96 T€	748 T€

Der Landesbetrieb hat im Jahr 2003 beschlossen, aus betrieblichen Gründen künftig keine Altersteilzeit mehr zu bewilligen. Er weist darauf hin, dass er die Lasten der Altersteilzeitregelungen verstärkt auf sich zukommen sieht. Während die Bilanzierung nach steuerlichen Grundsätzen zu bisher relativ geringen Rückstellungen geführt habe, sei damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren erhebliche Beträge erfolgsmindernd für den Rückstellungsaufwand benötigt würden.

Der LRH teilt die Rechtsauffassung der Abschlussprüfer.

Der Landesbetrieb hat nach Nr. 1.1 und 13.1 VV a. F. (Nr. 5.1 n. F.) zu § 74 LHO die für große Kapitalgesellschaften geltenden Regelungen des Handelsgesetzbuchs (HGB) entsprechend anzuwenden. Nach § 253 HGB sind Rückstellungen in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach vernünftiger kaufmännischer Bewertung notwendig ist. Danach sind sowohl die bestehenden Altersteilzeitarbeitsverhältnisse als auch der Grad der wahrscheinlichen künftigen Inanspruchnahme zu berücksichtigen.

Durch die vom Landesbetrieb nach steuerrechtlichen Maßgaben bewerteten Rückstellungen wurde das Jahresergebnis in den Geschäftsjahren 2000 bis 2002 insoweit unzutreffend ausgewiesen; nach handelsrechtlichen Grundsätzen hätten wesentlich höhere Rückstellungen gebildet werden müssen. Eine zutreffende periodengerechte Zuordnung künftig zu erwartender Vermögensminderungen ist nicht erfolgt.

Der LRH hat das MWA und das FM um Stellungnahme gebeten.

### **31.3      Stellungnahmen des MWA und des Landesbetriebes**

Das MWA hat in einer ersten Stellungnahme vom 21. Oktober 2003 hinsichtlich der 6 Plan-/Stellen mitgeteilt, dass durch Zusatzqualifikationen versucht werden sollte, diese Beschäftigten in anderen Arbeitsgebieten einzusetzen oder auch in andere Teile der Landesverwaltung zu vermitteln. Der Landesbetrieb seinerseits hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 26. September 2003 angekündigt, dass er die Ausbringung personenbezogener kw-Vermerke über das MWA beim FM beantragen werde. Ein Beschäftigter werde künftig in einem anderen Bereich eingesetzt. Im Übrigen werde zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in Abstimmung mit dem MWA ein Personalreduzierungskonzept erarbeitet. Danach soll innerhalb eines Zeitraums von etwa 5 Jahren eine schrittweise Rückführung des Plan-/Stellenbestandes von 297 um insgesamt 41 Plan-/Stellen unter Einbeziehung der Prüfungsmitteilungen sowie auf Grund von Umstrukturierungen und Arbeitszeiterhöhungen erfolgen.

Hinsichtlich des Wegfalls von Führungsfunktionen stützt das MWA die Äußerung des Landesbetriebes. Danach sei dem Landesbetrieb im Hinblick auf seine Marktfähigkeit ein entsprechender Handlungsspielraum einzuräumen. Das MWA hat den Vorschlag des Landesbetriebes befürwortet, wonach die Aufgabe des Abteilungsleiters der Verwaltung einem Dezernenten übertragen werden solle. Diese Stelle solle nach A 16 bewertet und dafür eine A 15 Planstelle eingespart werden.

Zur Bilanzierung der Rückstellungen für Altersteilzeit hat sich das MWA nicht geäußert.

#### 31.4 **Stellungnahme des FM**

Das FM hat hinsichtlich der Stelleneinsparungen die Auffassung des LRH geteilt. Es hat eine Straffung der Organisation des Landesbetriebes begrüßt und das MWA gebeten, ihm zeitnah über eine Diskussion hinsichtlich der organisatorischen Erforderlichkeiten des Landesbetriebes zu berichten, um eine Einarbeitung dieser Ergebnisse in die Ergänzungsvorlage zum Haushalt 2004/2005 zu ermöglichen. Insbesondere hat es das MWA aufgefordert, die in Rede stehenden Stellen zu überprüfen und ihm zur Ergänzungsvorlage zum Haushalt 2004/2005 die Absetzung von Stellen sowie die Ausbringung von kw-Vermerken zu melden.

Hinsichtlich der Frage, nach welchen Regeln die Rückstellungen für Altersteilzeit zu bilden sind, hat das FM ausgeführt, dass aus haushaltswirtschaftlicher Sicht darauf zu achten sei, die hier zu Grunde liegenden Aufwendungen unbedingt in die Preiskalkulation des Landesbetriebes einzu beziehen. Um willkürlichen Preisschwankungen entgegen zu wirken, die gar die Marktstellung des Landesbetriebes gefährden könnten, erscheine eine möglichst periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs zwingend erforderlich. Andernfalls sei eine Kostendeckung auf Sicht nicht zu erreichen. Diesem Erfordernis scheine die steuerliche Regelung zu genügen. Im Übrigen ergebe sich auf den Totalgewinn über die Gesamtlaufzeit der Altersteilzeit keine Auswirkung durch die unterschiedliche Bewertung der Rückstellungen.

Im Haushalt 2004/2005 ist hinsichtlich der vom LRH geforderten 9 Stelleneinsparungen Folgendes berücksichtigt worden:

- Mit dem Vermerk „Stelle kw ab dem 01.01.2004“ sind 5 Stellen versehen worden.
- Eine A 16 Planstelle ist abgesetzt worden,

- Eine A 15 Planstelle ist in eine mit A 15 vergleichbare Angestelltenstelle der Wertigkeit I a BAT umgewandelt worden. Eine Stelleneinsparung ist somit nicht eingetreten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## 32 Prüfung der Tourismusförderung des Landes

*Der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter prüften die Tourismusförderung des Landes und haben schwerwiegende Mängel festgestellt.*

*Das Land hat es versäumt, frühzeitig Kriterien festzulegen, anhand derer die Realisierung des mit der Tourismusinitiative verknüpften Zieles überprüft werden kann. Die Erwartung, der touristische Dachverband werde sich wirtschaftlich selbst tragen oder zumindest ganz überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren, hat sich bisher nicht erfüllt. Auch zog das Ministerium bislang keine ausreichenden Konsequenzen daraus, dass der Dachverband Pflichten aus den Zuwendungsbescheiden nicht nachgekommen ist. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs bestehen ernstliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Dachverbands. Die Querschnittsprüfung hat darüber hinaus gezeigt, dass sich die bisherige Bewilligungspraxis der Tourismusprojekte nicht bewährt hat.*

### 32.1. Ausgangslage

1997 wurde eine Tourismusinitiative des Landes mit dem Ziel gestartet, die Gästezahlen in NRW zu erhöhen und zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Hierfür wurde Ende 1997 unter maßgeblicher Beteiligung des Landes ein touristischer Dachverband in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins gegründet. In der Pilotphase von 1998 bis 2001 gewährte das Land dem Dachverband eine 100%-ige Anschubfinanzierung. Ab dem Jahre 2002 förderte das Land zum Teil den Kernhaushalt und Projekte des Dachverbands. Während der vierjährigen Pilotphase hatte ein Vertreter des Landes den Vorstandsvorsitz des Dachverbands inne. Bis heute ist der Landesvertreter stellvertretender Vorstandsvorsitzender. Hierdurch ist

das Ministerium in wesentliche Entscheidungen des Dachverbands eingebunden.

Mitte 2000 konkretisierte das Land unter dem Titel „Neue Ideen für den NRW-Tourismus, Strategie 2000 bis 2005“ die Zielsetzung der Tourismusinitiative. Danach sollen bis 2010 die Gästezahlen (Ankünfte) im Land von 14 Millionen auf 28 Millionen verdoppelt werden. Grundlage war die Studie „Konzept zur Profilierung des Nordrhein-westfälischen Tourismus“ (Kommunikationskonzept) über die Leistungsfähigkeit der betriebenen Marketingkommunikation in den Kommunen und Tourismusregionen. Mit Hilfe des Dachverbands soll das Kommunikationskonzept bis 2005 umgesetzt werden. Eine erste Evaluierung ist für das Jahr 2005 geplant.

Der LRH und die ihm nachgeordneten RPÄ haben die Tourismusförderung des Landes für den Zeitraum 1997 bis Anfang 2003 geprüft. Schwerpunktartig hat das RPA Düsseldorf die Zuwendungen an den Dachverband in Höhe von rd. 8,2 Mio. €<sup>66</sup> geprüft. Im Rahmen einer Querschnittsprüfung prüften darüber hinaus alle 5 RPÄ insgesamt 34 Zuwendungen zu einzelnen Tourismusprojekten weiterer Zuwendungsempfänger mit einem Fördervolumen i. H. v. 10,4 Mio. €

---

<sup>66</sup> Alle DM - Beträge wurden in € umgerechnet



## **32.2. Feststellungen**

Die Prüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

### **32.2.1 Dachverband**

#### **32.2.1.1 Finanzierung**

Das Land gewährte dem Dachverband für seine Tätigkeit in einer anfänglich auf drei Jahre angelegten, später um ein Jahr auf insgesamt vier Jahre verlängerten Pilotphase eine 100%-ige Anschubfinanzierung von rund 6,5 Mio. €. Mitgliedsbeiträge wurden durch den Dachverband in dieser Zeit nicht erhoben. Das Land ging hierbei davon aus, dass sich der Dachverband nach einer erfolgreichen Pilotphase auf Dauer wirtschaftlich selbst tragen könne und die Landesmittel sukzessive bis gegen Null abgebaut werden können. Mittlerweile hat das Ministerium seine Förderaussage dahingehend relativiert, dass die institutionelle Förderung des Kernhaushalts weniger als 50 % betragen müsse und sich die Arbeit des Dachverbands ganz überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen zu finanzieren habe.

Nach Ablauf der Pilotphase bewilligte das Land dem Dachverband für die Geschäftsjahre 2002 und 2003 Zuwendungen i. H. v. jeweils 332.000 € in der Form der Fehlbedarfsfinanzierung zur Deckung der Ausgaben des Geschäftsbetriebs (institutionelle Förderung). Das Ministerium ging hierbei von einer Förderung von unter 50 % aus. Zusätzlich wurden bis Mitte 2003 neun Projekte im Wege der Anteilfinanzierung mit über 1 Mio. € bezuschusst. Der Förderanteil des Landes betrug bei diesen Projekten durchschnittlich 70,43 %.

Nach Auffassung des LRH hätten diese zum engeren Aufgabenspektrum und damit zum Kernbereich des Dachverbands gehörenden Maßnahmen nicht als gesonderte Projekte gefördert, sondern im Rahmen der institutionellen Förderung berücksichtigt werden müssen. Durch diese Handha-

bung des Zuwendungsgebers wurde der tatsächliche Fehlbedarf für den Kernhaushalt nicht transparent und damit zu niedrig ausgewiesen. Dadurch wurde der Eindruck erweckt, die institutionelle Förderung bliebe unter 50 % des Kernhaushalts des Dachverbands, was den tatsächlichen Verhältnissen jedoch nicht entsprach. Der LRH hat das MWA gebeten sicherzustellen, dass sämtliche Maßnahmen, die zu den Kernaufgaben des Vereins gehören, ausschließlich im Rahmen der institutionellen Förderung berücksichtigt werden.

Zu den Mitgliedsbeiträgen hat der LRH festgestellt, dass etwa 85 % des gesamten Beitragsaufkommens auf die 11 Tourismusregionen des Landes entfallen. Alle weiteren Mitglieder haben satzungsgemäß wesentlich geringere Beiträge zu zahlen. Aufgrund dieser Beitragsstruktur ist die Mitgliederzahl für die Höhe der Landesförderung nur von untergeordneter Bedeutung. Auch eine positive Entwicklung der Mitgliederzahlen wird zu keinen nennenswerten Reduzierungen der Landesförderung führen.

Der LRH hat gegenüber dem MWA die Sorge geäußert, dass der Dachverband auf Dauer von einer erheblichen Förderung des Landes abhängig sein wird. Er hat das Ministerium gebeten, geeignete Maßnahmen zu benennen, mit denen die Landesförderung deutlich verringert bzw. sukzessive ganz eingestellt werden kann.

### **32.2.1.2 Beauftragung einer Agentur**

Das Ministerium beauftragte im Jahre 1997 eine Agentur, die die Tourismusinitiative begleiten, umsetzen und moderieren sollte. Diese wickelte auch das Verfahren zur Gründung des Dachverbandes ab. Hierzu schloss das Ministerium mit der Agentur zwei Werkverträge über insgesamt rd. 233.000 €. Die Aufträge vergab das Ministerium freihändig mit der Begründung, es sei nicht möglich, die erforderlichen Leistungen eindeutig

und erschöpfend zu beschreiben. Da die Agentur in der Pilotphase auch die Geschäftsbesorgung für den Dachverband übernehmen sollte, bewilligte das Ministerium dem Dachverband hierfür Fördermittel. Der Dachverband schloss mit der Agentur entsprechende Verträge über insgesamt rund 2,45 Mio. € ab; auch diese Aufträge wurden freihändig vergeben.

Der LRH hält alle hier in Rede stehenden Leistungen für beschreibbar und bemängelt die fehlende öffentliche Ausschreibung. Er vermag nicht zu erkennen, dass die Auftragnehmerin nicht nur mit dem Gründungsverfahren sondern zusätzlich auch mit der späteren Geschäftsbesorgung beauftragt werden musste. Auch hierzu hätte es einer gesonderten Ausschreibung bedurft. In den vorgenannten Fällen wurde der Wettbewerb unterlaufen. Darüber hinaus verhinderte das Ministerium durch die Festlegung der Agentur im Zuwendungsbescheid ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren, obwohl es den Dachverband durch die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung“ grundsätzlich zur Einhaltung der Vergabevorschriften verpflichtete.

### **32.2.1.3 Geschäftsführer**

Mit Billigung des Landes schloss der Dachverband nach der Pilotphase mit dem Mitgesellschafter und ehemaligen Geschäftsführer der vom Land zuvor beauftragten Agentur einen Geschäftsführervertrag ab. Danach erhielt der Geschäftsführer ab 01.01.2002 jährlich 115.200 € zzgl. Umsatzsteuer für 192 Tagewerke. Nach der Feststellung des RPA hatte der Geschäftsführer Wert darauf gelegt, die Geschäftsführung des Dachverbands im Rahmen einer selbstständigen Tätigkeit als Unternehmer und damit sozialversicherungsfrei auszuüben. Das Ministerium folgte bei der Bewilligung der institutionellen Förderung dem Wunsch des Geschäftsführers, obwohl es sich über die rechtliche Einordnung entweder als sozialversicherungspflichtiger Anstellungsvertrag oder als Werkvertrag noch unsicher

war. Eine Beteiligung des FM in Bezug auf das gesetzliche Besserstellungsverbot aufgrund der Höhe der Vergütung unterblieb. Auch wurde die Leistung nicht ausgeschrieben.

Nach Auffassung des LRH handelt es sich nicht um einen Werk-, sondern um einen Anstellungsvertrag. Insbesondere spricht hierfür, dass der Geschäftsführer dem Dachverband nicht die Herbeiführung eines bestimmten Erfolges oder die Erreichung bestimmter Unternehmensziele schuldet.

Im September 2003 teilte die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte im Zuge einer beantragten Statusfeststellung dem Dachverband mit, dass beabsichtigt sei, ein abhängiges und damit dem Grunde nach sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis festzustellen. Auf Nachfrage des LRH sagte das Ministerium im November 2003 zu, dass es den Feststellungen der Bundesversicherungsanstalt folgen werde und derzeit einen neuen Geschäftsführervertrag prüfe. Die bisherige Verfahrensweise der Verwaltung hat sich im Rahmen der institutionellen Förderung wegen der Nichtbeachtung des Besserstellungsverbots zu Lasten des Landes finanziell ausgewirkt.

Bereits im Jahre 1999 hat die zuständige Bezirksregierung (BR) bei der Verwendungsnachweisprüfung die Pflichtenkollision im Hinblick auf die gleichzeitige Tätigkeit des Geschäftsführers für die Agentur und den Dachverband aufgegriffen und dem Ministerium hierüber berichtet. Konsequenzen daraus hat das Ministerium jedoch nicht gezogen.

Der LRH sieht wegen bestehender gesellschaftsrechtlicher Verflechtungen und Einflussmöglichkeiten Interessenkonflikte in der Person des Geschäftsführers.

#### **32.2.1.4 Auftragsvergaben**

Nach den Zuwendungsbescheiden und den ihnen beigefügten allgemeinen Nebenbestimmungen war der Dachverband verpflichtet, die vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Das RPA untersuchte die Vergabepaxis des Dachverbands und stellte fest, dass dieser das Vergaberecht weitgehend nicht beachtete. Insgesamt wurden 170 Auftragsvergaben geprüft. In weit über 100 Fällen mit einem Gesamtvolumen von über 5 Mio. € ergaben sich schwere Vergabeverstöße, weil diese Aufträge freihändig vergeben wurden, obwohl die nach den vergaberechtlichen Bestimmungen vorgesehenen Ausnahmetatbestände nicht vorlagen. Zudem konnte der Dachverband keine Unterlagen vorlegen, in denen die Vorgehensweise und Verfahrensabläufe über die Vergaben dokumentiert waren. Das Ministerium wurde erstmalig Anfang 2000 durch die zuständige BR darüber informiert, dass der Dachverband vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet hatte.

Der LRH hat gegenüber dem Ministerium gerügt, dass Vergabeverstöße zwar erkannt, ihnen jedoch nicht mit dem gebotenen Nachdruck nachgegangen wurde und keine ausreichenden Konsequenzen gezogen wurden.

#### **32.2.1.5 Aufbau eines landesweiten Informations- und Reservierungssystems (IRS) und Kooperation mit einem Reiseveranstalter**

Das Land hat in der Pilotphase dem Dachverband den Aufbau eines landesweiten Informations- und Reservierungssystems (IRS) mit rund 1,18 Mio. € gefördert. Mit dem rechnergestützten IRS sollten die Tourismusregionen über Reisebüros buchbar gemacht werden. Sämtliche touristische Angebote aus NRW sollten künftig über den Dachverband als Reiseveranstalter in 18.000 deutschen Reisebüros vertrieben werden. Der Dachverband führte in seinem Förderantrag dazu aus, dass die Zukunft des Tourismus in NRW entscheidend von der Einführung des IRS abhängt.

Nach der Anbindung des IRS im Jahre 1999 gab der Dachverband einen eigenen Buchungskatalog heraus und schloss mit allen Tourismusregionen Vermittlungsverträge. Bis Mai 2000 wurden über das IRS lediglich 144 Buchungen getätigt. Aufgrund dieser geringen Buchungszahlen erkannte der Dachverband im ersten Halbjahr 2000, dass er als eigener Veranstalter nicht Fuß fassen konnte. Eine Mitteilung an die mit der Durchführung der Zuwendung beauftragte BR erfolgte nicht.

Der LRH stellt fest, dass es ein landesweites Reservierungssystem nicht gibt. Der Zuwendungszweck „Aufbau eines landesweiten Reservierungssystems mit Reisebüroanbindung“ wurde nicht erreicht, da eine dauerhafte wirtschaftliche Anbindung des IRS nicht umgesetzt werden konnte.

Nach dem Scheitern des IRS nahm der Tourismusverband im September 2000 eine Geschäftsbeziehung zu einem Reiseveranstalter mit dem Ziel auf, Reisen nach Nordrhein-Westfalen in ganz Deutschland zu vermarkten. Dafür sollte anstelle des IRS das funktionierende Buchungssystem des Reiseveranstalters genutzt werden und ihm in den Jahren 2001 bis 2004 Werbekostenzuschüsse i. H. v. zusammen annähernd 511.000 € gezahlt werden. Hierzu beantragte der Dachverband im Oktober 2000 weitere Landesmittel. Er begründete dies damit, dass neben dem IRS eine Kooperation mit dem Reiseveranstalter abgeschlossen werde, um den Reisebürovertrieb „deutlich zu professionalisieren“. Im November 2000 wies das Ministerium den Landtag auf die wirkungsvolle Installierung des Buchungssystems IRS als innovative Vertriebsstruktur hin.

Insgesamt wurden dem Dachverband für die Jahre 2001 und 2003 Fördermittel i. H. v. 190.000 € für das Projekt „Kooperation mit einem Reiseveranstalter“ bewilligt. Nach den Feststellungen des RPA sind jedoch bereits im Jahre 2000 für die Kooperation 163.000 € gezahlt worden. Es können daher nur andere, hierfür nicht vorgesehene Mittel zweckwidrig eingesetzt worden sein.

Der LRH vermag nicht zu erkennen, weshalb für ein gescheitertes Reservierungssystem weitere Fördergelder zur Verfügung gestellt werden, um dieses zu „professionalisieren“. Hinzu kommt, dass sich die Förderung des Dachverbands in der Pilotphase befand, so dass erhöhte Anforderungen an die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit gestellt werden mussten.

Der LRH hat hinsichtlich der Kooperation mit dem Reiseveranstalter das Ministerium im Zuge noch ausstehender Verwendungsnachweisprüfungen gebeten, die für das Projekt angefallenen Ausgaben im Einzelnen darzulegen und mit den bewilligten Fördermitteln für dieses Projekt abzugleichen sowie die sich daraus ergebenden zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Auch handelt es sich nach Auffassung des LRH bei der Kooperation mit dem Reiseveranstalter um die Vergabe einer Leistung durch den Dachverband, die einer vorherigen Ausschreibung bedurft hätte.

#### **32.2.1.6 Kreative Angebotsentwicklung**

Zur Umsetzung des für die Tourismusinitiative maßgeblichen Kommunikationskonzepts (s. Punkt Nr. 32.1 Ausgangslage) gewährte das Land dem Dachverband für das Projekt „Kreative Angebotsentwicklung“ rund 614.000 €. Damit sollte den Tourismusregionen und Kommunen Hilfestellung bei der Entwicklung marktgerechter touristischer Produkte geleistet werden. Das Projektende wurde auf den 30.04.2003 festgelegt.

Wie sich aus den vorgelegten Unterlagen ergab, hat sich der Dachverband schon vor Durchführung eines Wettbewerbs für eine bestimmte Projektleiterin entschieden und mit dieser das Angebot eines Mitbewerbers vor der stattgefundenen Präsentation besprochen. Der Dachverband vergab an die vorgesehene Bewerberin für die Jahre 2001 und 2002 zwei Aufträge mit einem Volumen von über 204.000 € und verstieß damit ge-

gen das Vergaberecht. Ab Februar 2002 musste die Projektleitung von einem anderen Unternehmen weitergeführt werden. Auch diesen Auftrag vergab der Dachverband freihändig ohne vorherigen Wettbewerb. Daneben wurde ab Mai 2002 zusätzlich eine weitere Person mit Projektaufgaben beauftragt. Die eingetretenen Änderungen in der Projektbetreuung teilte der Dachverband der zuständigen BR verspätet und inhaltlich unvollständig mit; er hat damit gegen seine Mitteilungspflichten als Zuwendungsempfänger verstoßen.

Im September 2002 beantragte der Dachverband eine Verlängerung des Projekts bis Ende 2003, die ihm antragsgemäß bewilligt wurde. Nach dem Projektbericht über die kreative Angebotsentwicklung für das Jahr 2002 waren die Festlegung der Kernkompetenzen in vier Tourismusregionen noch nicht abgeschlossen, die Bildung touristischer Arbeitsgemeinschaften nicht flächendeckend umgesetzt und die Zusammenarbeit insoweit teilweise erfolglos geblieben.

Bislang ist die kreative Angebotsentwicklung nicht vollständig umgesetzt. Sollte das Projekt nicht erfolgreich abgeschlossen werden können, wäre nach Auffassung des LRH auch die Umsetzung des Kommunikationskonzepts hinfällig.

#### **32.2.1.7 Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung**

Wegen der schwerwiegenden Feststellungen, insbesondere hinsichtlich der Mängel bei den Auftragsvergaben, der Verletzung von Mitteilungspflichten gegenüber dem Zuwendungsgeber und der zweckwidrigen Mittelverwendung, bestehen für den LRH ernstliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Dachverbands. Zuwendungen dürfen gemäß Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 der Landeshaushaltsordnung nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei de-



nen die ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Der LRH hält es für erforderlich, dass vor der Gewährung weiterer Zuwendungen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sichergestellt wird.

### **32.2.2 Querschnittsprüfung Tourismusprojekte**

#### **Allgemeines**

Nach den dem LRH für die Prüfung zur Verfügung gestellten Unterlagen hat das Wirtschaftsministerium den Tourismus im Zeitraum von 1997 bis 2002 mit mindestens 30 Mio. € gefördert. Die vom LRH beauftragten RPÄ prüften 34 im Zeitraum 1997 bis 2001 bewilligte und verwaltungsmäßig abgewickelte Tourismusprojekte des Landes mit einem Fördervolumen von insgesamt 10,4 Mio. €. Soweit erforderlich erstreckte sich die Prüfung auch auf Vorgänge der Haushaltsjahre 2002 und 2003.

#### **Feststellungen**

Die von den RPÄ getroffenen Feststellungen, die auch im Hinblick auf die Mitte 2002 erlassenen Förderkriterien von Bedeutung sind, lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

Das durchgeführte Bewilligungsverfahren hat sich nach Auffassung des LRH insgesamt nicht bewährt.

So wurden die beim Ministerium eingereichten Förderanträge - die Projekte waren in der Regel zwischen dem Ministerium und den Antragstellern besprochen worden – an die jeweils zuständigen BR mit der Weisung weitergeleitet, die Antragsprüfung in eigener Zuständigkeit nach den haus-

haltsrechtlichen Bestimmungen durchzuführen. Gleichzeitig enthielten die Erlasse den Hinweis, an dem jeweiligen Projekt bestehe ein hohes Landesinteresse, da es den tourismuspolitischen Zielen des Landes entspreche.

Ab dem Jahre 1999 konnte das Ministerium den Dachverband zur Abgabe eines Votums zu den Förderanträgen heranziehen. Zu den Kernaufgaben des Dachverbands gehören fachliche Stellungnahmen, Empfehlungen und die Beratung in Angelegenheiten mit tourismuspolitischem Bezug. Gleichwohl wurde der Dachverband zur Erfüllung dieser Aufgaben in nur geringem Maße eingesetzt. In lediglich 22 % der geprüften Fälle lag in den Förderakten ein Votum des Dachverbands zu den Förderanträgen vor.

Für den LRH wurde nicht transparent, welche Kriterien für das Ministerium hinsichtlich des hohen Landesinteresses maßgebend waren.

Unter dem Hinweis des Ministeriums, an dem jeweiligen Projekt bestehe ein hohes Landesinteresse, mussten die BR diese Fördervoraussetzung in eigener Zuständigkeit prüfen. Die RPÄ stellten hierzu fest, dass in 42 % der geprüften Fälle die Antragsprüfungsvermerke der BR keine Aussage dazu enthielten, ob und inwieweit das geplante Projekt den Tourismus in NRW voranbringen könne. In nur 6% der geprüften Fälle waren Kriterien festgelegt worden, anhand derer die Erreichung der Förderziele messbar gewesen wäre. Erfolgskontrollen führten die BR im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung in keinem der 34 geprüften Verfahren durch.

Die Fördersätze bewegten sich in einer Bandbreite von 30 bis 100%, wobei der Fördersatz nur in 3 Fällen unter 50 % lag. In 32 Fällen - das sind 94 % - konnte anhand der Antragsprüfungsvermerke nicht festgestellt werden, welche Kriterien für die festgelegten Fördersätze bestimmend gewesen waren. Den Förderakten war nicht zu entnehmen, dass die fi-

nanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller in diesem Zusammenhang geprüft wurde.

Fördermittel können den Zuwendungsempfängern nur belassen werden, sofern diese zielführend, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden. Um dies beurteilen zu können, ist es nach Auffassung des LRH unverzichtbar, anhand zuvor festgelegter Kriterien zu prüfen, ob mit der Förderung das angestrebte Ergebnis verwirklicht wurde. Fehlen - wie festgestellt - derartige Vorgaben, kann sich die Verwaltung bei der Verwendungsnachweisprüfung im Wesentlichen nur auf den rechnerischen Abgleich beschränken. Dies wird der Sache nicht gerecht.

Nach den Feststellungen des LRH bleibt die Frage, ob der Tourismus in NRW durch die geförderten Maßnahmen vorangebracht wurde und Strukturverbesserungen sowie positive, ökonomisch relevante Entwicklungen erreicht werden konnten, - von wenigen Projekten abgesehen - offen.

Bei der Abwicklung der Förderungen sind Unzulänglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und den BR deutlich geworden. Letztlich hat dies dazu geführt, dass keine Stelle verantwortlich die Vorgänge abschließend geprüft hat.

### **32.3 Schlussbetrachtung**

Ziel der Tourismusinitiative ist es, innerhalb von 10 Jahren die Gästezahlen zu verdoppeln. Nach den Statistiken des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) stagnieren jedoch die „Ankünfte“ seit 1999 bei 14 bis 14,4 Mio. mit rückläufigen Tendenzen in den Jahren 2002 und 2003.

Das Ministerium hat es versäumt, frühzeitig Kriterien festzulegen, anhand derer geprüft werden kann, ob das mit der Tourismusinitiative verknüpfte Ziel erreichbar ist. Die angespannte Finanzlage des Landes lässt es nicht

zu, die Evaluierung bis zum Jahre 2005 aufzuschieben. Bereits jetzt ist absehbar, dass wegen Verzögerungen bei der „Kreativen Angebotsentwicklung“ der bisherige Zeitplan nach Auffassung des LRH nicht eingehalten werden kann. Ungeachtet dessen sind erhebliche Mittel in die Tourismusförderung geflossen.

Eine Beibehaltung der derzeitigen Beitragsstruktur und der bisherigen Förderpraxis würde nach den getroffenen Feststellungen des LRH zur Folge haben, dass der Bestand des Dachverbands nur durch einen dauerhaften Einsatz von Landesmitteln in erheblicher Größenordnung gesichert werden könnte.

#### **32.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das MWA hat zu den Feststellungen des LRH am 03.03.2004 und 15.04.2004 eine erste Stellungnahme abgegeben. Seinem Schreiben vom 03.03.2004 ist der Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beigelegt, die der Dachverband anlässlich der Prüfungsmitteilung des LRH gesondert beauftragt hatte. Das MWA hat darauf hingewiesen, dass Stellungnahmen von ihm angeschriebener Beteiligter sowie Verwendungsnachweisprüfungen der zuständigen BR noch abzuwarten seien.

In seiner Antwort räumt das MWA ein, dass es beim Dachverband zum Teil Verstöße insbesondere gegen das Vergaberecht gegeben habe. Die vom LRH geäußerten Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung hat das MWA teilweise bestätigt und erste Schritte eingeleitet. Hingegen sei die Auftragsvergabe an die Agentur durch das Ministerium in einem wettbewerblich geordneten Verfahren erfolgt. Der enge zeitliche Rahmen von der Gründung des Dachverbands bis zur Beauftragung einer Agentur habe ein „kreatives, zielorientiertes Auswahlverfahren“ erfordert. Auch sieht das MWA hinsichtlich der Trennung des Kernhaushalts und des Projekthaushalts keinen Handlungsbedarf. Zudem prognostiziert das

MWA eine positive Entwicklung der Mitgliederzahl, mit der die Landesförderung weiter abgesenkt werden könne.

Das Projekt „IRS“ hält das MWA für nicht gescheitert. Allein der Wechsel der Veranstalterfunktion in den Reisebüros sei nicht als Beendigung des Projekts, sondern als Fortführung mit anderen Mitteln zu bewerten. Hinsichtlich des Projekts „Kreative Angebotsentwicklung“ habe es zur Vergabe des Auftrages ein wettbewerbliches Verfahren gegeben. Auch sei die Landesregierung zuversichtlich und werde sich auch außerhalb des auslaufenden Projekts intensiv bemühen und mithelfen, die z. Z. noch fehlenden Strukturen in den betroffenen Tourismusregionen aufzubauen, das allerdings ohne eine finanzielle Unterstützung.

Hinsichtlich der Prüfungsfeststellungen des LRH zur Querschnittsprüfung Tourismusprojekte führt das MWA aus, es handele sich – bis auf eine Ausnahme – um Förderfälle, die in den Jahren 1996 bis 2001 bewilligt worden seien. Für Haushaltsjahre 2001 und früher habe es noch keine landesweit fixierten Richtwerte für die Festlegung der Fördersätze und Förderkriterien im Bereich des Tourismus gegeben. Die vom LRH aufgegriffene Förderpraxis gehöre insoweit der Vergangenheit an. Das Ministerium werde mit den BR die Prüfungsfeststellungen des LRH detailliert besprechen und die Einhaltung der vom LRH gegebenen Hinweise bei der künftigen Förderung sicherstellen.

An der Zielsetzung „Verdoppelung der Gästezahlen innerhalb von 10 Jahren“ hält das MWA vorerst fest. Eine nähere Prüfung solle u. a. der für 2005 anstehenden Evaluierung zur Umsetzung des Kommunikationskonzepts vorbehalten bleiben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

### 33 Bau eines Gründerinnenzentrums

***Eine Stadt hat mit einer Zuwendung des Landes Kasernengebäude auf einer Konversionsfläche zu einem Gründerinnenzentrum umgebaut. Der Landesrechnungshof hat beim Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie bei der Verwendung der Zuwendung erhebliche Rechtsverstöße festgestellt und das Ministerium aufgefordert, den Zuschuss in Höhe von rund 1,2 Mio. DM ( 0,6 Mio. €) zurückzufordern.***

#### 33.1 Ausgangslage

Im Jahre 1998 beantragte die Stadt A. (Zuwendungsempfängerin) einen Zuschuss in Höhe von 1,2 Mio. DM für die Errichtung eines sog. Gründerinnenzentrums. Zu diesem Zweck sollten leerstehende Gebäude auf einem von der Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt erworbenen Kasernengelände um- und ausgebaut werden. Auf diese Weise sollte speziell von Frauen neu gegründeten Unternehmen für eine Startphase von 5 bis 8 Jahren kostengünstiger Mietraum zur Verfügung gestellt werden.

Im April 1999 empfahl der Arbeitskreis Infrastruktur (ein unter Leitung und Koordination des damaligen Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWMTV) stehendes Fachgremium verschiedener Ministerien, den Bezirksregierungen und der Investitions-Bank NRW), das Projekt bei einer Förderrate von 50 % unter Zugrundelegung der im Antrag angegebenen Gesamtkosten in Höhe von rd. 2,4 Mio. DM mit 1,2 Mio. DM zu fördern. Daraufhin sagte die Investitions-Bank NRW (IB) im Juli 1999 auf der Grundlage einer Bewilligung des MWMTV eine entsprechende Förderung aus Mitteln des regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms des Landes – Infrastrukturmaßnahmen – NRW – EU – Gemeinschaftsinitiative KONVER (Phase II) zu.

Die Zusage enthielt u. a. die Auflage, bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Bauvorhabens die VOB zu beachten.

Nachdem das Bauvorhaben im Jahre 2000 mit tatsächlichen Baukosten in Höhe von knapp 3,5 Mio. DM fertig gestellt worden war, legte die Zuwendungsempfängerin - entsprechend der in der Zusage enthaltenen Auflage der IB - zunächst dem städtischen Rechnungsprüfungsamt den Verwendungsnachweis zur Prüfung vor. Das städtische Rechnungsprüfungsamt sah sich jedoch nicht in der Lage zu bestätigen, dass an der Richtigkeit und Vollständigkeit der vorgelegten Rechnungsunterlagen kein Anlass zu Zweifeln bestehe. Auch könne auf keinen Fall bestätigt werden, dass den mit der Zusage verbundenen Bedingungen und Auflagen Rechnung getragen worden sei. Zur Begründung führte das städtische Rechnungsprüfungsamt im Wesentlichen aus, dass die Unterlagen nicht prüfbar seien und dass die Zuwendungsempfängerin bei der Vergabe der Bauleistungen elementare Regeln der VOB (Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung) nicht beachtet habe. Die Zuwendungsempfängerin bestritt die Nichteinhaltung der Vergaberegeln der VOB. Ein von ihr mit der Prüfung beauftragtes „Transferzentrum Wasser- und Abfallwirtschaft“ an einer Fachhochschule kam in einer gutachterlichen Äußerung zu dem Ergebnis, dass vorliegend zu Recht aus Kosten-, Dringlichkeits- und Praktikabilitätsgründen vom Regelfall der Vergabe im Wege öffentlicher Ausschreibung abgesehen worden sei.

Nunmehr beauftragte die Zuwendungsempfängerin eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung des Verwendungsnachweises. Diese kam unter Würdigung der gutachterlichen Äußerung des o. g. Transferzentrums zu dem Ergebnis, „dass es bei dem hier vorliegenden Fall und der den Maßnahmen obliegenden Besonderheiten vertretbar sei, keinen VOB-Verstoß anzunehmen“.

Der Verwendungsnachweis ist daraufhin mit dem Bestätigungsvermerk der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der IB vorgelegt worden.

Die IB hat im März 2001 den gesamten Sachverhalt dem Ministerium geschildert und um Entscheidung gebeten, „ob und inwieweit aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungsamtes (städtischen Rechnungsprüfungsamtes) zu dem Thema VOB/VOL einerseits und dem Gutachten des Transferzentrums andererseits sowie den Prüfungsfeststellungen des Wirtschaftsprüfers der vorgelegte Verwendungsnachweis anerkannt werden kann“. Das Ministerium hat im November 2002 der IB mitgeteilt, dass der LRH beabsichtige, das Infrastrukturprojekt zu prüfen. Bis zur Vorlage des Prüfungsberichts werde die Entscheidung über die angesprochenen Punkte zurückgestellt.

Der LRH hat die Maßnahme im Jahre 2003 geprüft. Er teilt die Auffassung des städtischen Rechnungsprüfungsamtes aufgrund seiner eigenen Feststellungen. Die gegenteiligen Ausführungen des „Transferzentrum Wasser- und Abfallwirtschaft“ sind rechtlich nicht haltbar.

Der LRH hat außerdem gravierende Mängel im Antrags- und Bewilligungsverfahren festgestellt, die nach seiner Auffassung zum Widerruf der Zuwendung führen müssen.

### **33.2 Antragsunterlagen**

Die von der Zuwendungsempfängerin vorgelegten Antragsunterlagen waren für eine Prüfung erkennbar völlig ungeeignet. Die Konzeptbeschreibung enthielt nur stichwortartig allgemeine Zielvorgaben. Die sog. Kostenschätzung bestand aus Betragsangaben zu pauschal bezeichneten Teilbereichen des Bauvorhabens. So wurden als Kostengruppen des Bauwerks ohne nähere Beschreibung der Einzelarbeiten die Gewerke Dach, Fenster, Fassade und Ausbau, die Bereiche Technik, Außenanlage und



die Nebenkosten genannt. Es war nicht ersichtlich, welche Planungen dem Projekt zugrunde gelegt worden waren. Es mangelte an Baubeschreibungen, die zumindest einen Eindruck hätten vermitteln können, wie man sich das Ergebnis der Um- und Ausbauten vorzustellen hätte. Es war nicht einmal annähernd konkret beschrieben, welche Arbeiten mit welchem Ziel durchgeführt werden sollten. Daher war es auch unmöglich, anhand der Unterlagen zu prüfen, ob die Kosten nach Notwendigkeit und Höhe realistisch geschätzt worden waren.

Nach Nr. 3.2 VV zu § 44 LHO muss ein Antrag auf Gewährung einer Zuwendung die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit erforderlichen Angaben enthalten, die auf Verlangen der Bewilligungsbehörde durch geeignete Unterlagen zu belegen sind. Die Bewilligungsbehörde hätte daher im vorliegenden Fall entsprechende Unterlagen nachfordern müssen. Da die Zuwendung zur Durchführung einer Baumaßnahme beantragt worden war, hätten nach Nr. 6.6 VV zu § 44 LHO zudem die in den Nrn. 6.61 bis 6.68 VV zu § 44 LHO genannten Unterlagen (z. B. Bau- und/oder Raumprogramm, vollständige Entwurfszeichnung, Erläuterungsbericht, Kosten-, Flächen- und Nutzflächenberechnung, Angaben zum Vergabeverfahren) beigebracht werden müssen. Die mit dem Zuwendungsantrag vorgelegten Unterlagen waren jedenfalls nicht geeignet, die Maßnahme im Hinblick auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung zu beurteilen. Inwieweit eine Antragsprüfung überhaupt stattgefunden hat, ist auch deshalb nicht nachzuvollziehen, da deren Ergebnis entgegen den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung nicht dokumentiert ist.

In seiner Stellungnahme ist das Ministerium auf die dargestellten Mängel bisher konkret nicht eingegangen. Es hat lediglich darauf verwiesen, dass der Zuwendungsantrag im Arbeitskreis Infrastruktur beraten worden sei. Der LRH hat das Ministerium erneut gebeten darzulegen, auf welcher konkreten Entscheidungsgrundlage der Zuschuss ohne das Vorliegen hinreichend prüffähiger Antragsunterlagen gewährt worden ist. Der Hinweis

auf die Darstellung des Ergebnisses der Antragsprüfung im Arbeitskreis sei nicht ausreichend.

### **33.3 Subventionserhebliche Tatsachen**

Der LRH hat weiter beanstandet, dass die Stadt in Kenntnis der Subventionserheblichkeit ihrer Angaben die Gesamtkosten in Abweichung von der eigenen Kalkulation deutlich zu niedrig angesetzt hat. In ihrem Antrag hatte die Zuwendungsempfängerin die voraussichtlichen Gesamtkosten mit 2,4 Mio. DM beziffert. Auf dieser Angabe basierend hat die Bewilligungsbehörde bei einer Förderrate von 50 % rd. 1,2 Mio. DM an Zuwendungen bewilligt. Ausweislich einer einige Zeit vor der Antragstellung vorgenommenen Kostenschätzung, datiert vom 03.08.1998, war die Zuwendungsempfängerin jedoch intern von einem Investitionsvolumen für die Baumaßnahme in Höhe von 3.567.000 DM ausgegangen. Tatsächlich beliefen sich die Gesamtkosten nach dem von der Zuwendungsempfängerin vorgelegten Verwendungsnachweis auf 3.448.535,01 DM.

Die örtlichen Erhebungen des LRH haben ergeben, dass die Antragsangaben zu den Gesamtkosten schon im Zeitpunkt der Antragstellung unrichtig bzw. unvollständig waren. Das Verfahren lässt erkennen, dass der Zuwendungsempfängerin die unrealistische Schätzungsgrundlage durchaus bekannt war.

Nach Nr. 9 der allgemeinen Bedingungen für die Gewährung von Investitionszuschüssen aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes gehört die Angabe der Gesamtkosten zu den subventionserheblichen Tatsachen, die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung von Bedeutung sind. Ein bewusst zu niedrig angesetzter Gesamtkostenbetrag lässt die Sicherstellung der Finanzierung in einem für den Antragsteller günstigeren Licht erscheinen. Die Beurteilung

der Angemessenheit wird durch ein solches Verhalten erheblich beeinflusst, da das durch den Förderanteil dokumentierte Interesse des Landes an der Maßnahme und das eigenwirtschaftliche Interesse der Antragstellerin eine andere Gewichtung erhalten.

In seiner Antwort weist das Ministerium die Ausführungen des LRH als „abwegig“ zurück. Es vermag nicht zu akzeptieren, dass die Zuwendungsempfängerin den Zuschuss durch unzutreffende Angaben zu Unrecht erlangt hat. Die Zuwendungsempfängerin führt aus, die im Förderantrag genannte Investitionssumme von 2,4 Mio. DM beruhe auf einer konsequenten Reduktion des der Schätzung vom 03.08.1998 zugrunde gelegten Ausbauzustandes der herzurichtenden Gebäude. Die auffällige annähernde Übereinstimmung zwischen der Kostenschätzung vom 03.08.1998 und den tatsächlichen Baukosten gemäß dem Verwendungsnachweis sei rein zufällig und durch anderweitige Kostensteigerung begründet.

Der LRH mag sich den Einwendungen nicht anschließen, zumal bisher konkrete Planungsunterlagen nicht vorgelegt werden konnten. Er hat das Ministerium aufgefordert, auf die Rückforderung des Investitionszuschusses in voller Höhe aus den in Nr. 9 der allgemeinen Bedingungen für Investitionszuschüsse genannten Gründen hinzuwirken und zu den unrichtigen Angaben unter dem Gesichtspunkt des § 6 Subventionsgesetzes erneut Stellung zu nehmen.

#### **33.4      Zuwendungszweck**

Wesentliches Ziel der geförderten Maßnahme war die Bereitstellung von Räumlichkeiten an Existenzgründerinnen. Durch öffentliche Förderung der Um- und Ausbauarbeiten an den Kasernengebäuden sollte für kleine und mittlere Existenzgründerinnen in der Startphase preisgünstiger Mietraum zur Verfügung gestellt werden. Ganz davon abgesehen, dass sich unter

den Vertragspartnern der Zuwendungsempfängerin auch männliche Unternehmer befanden, hat der LRH u. a. Folgendes festgestellt:

Im Mai 1999 hatte die Zuwendungsempfängerin Teile der öffentlich geförderten Mietfläche an ein markteingeführtes Unternehmen vermietet, dessen Zentrale in der Stadt B. gelegen war und das in der Stadt A. eine Zweigstelle unterhielt.

Durch Vertrag vom August 2000 hatte die Zuwendungsempfängerin neu geschaffene Flächen an ein Beratungsbüro vermietet, das bereits lange Jahre vor Abschluss des Mietvertrages erwerbswirtschaftlich tätig war. Das Unternehmen war keineswegs neu gegründet, lediglich eine Steuerberaterin war neu als Partnerin aufgenommen worden, die sodann nach außen als Vertreterin des Büros bei Abschluss des Mietvertrages aufgetreten war. Im Zeitpunkt der Prüfung des LRH hatte diese Partnerschaft bereits geendet.

Nach Auffassung des LRH ist es nicht hinnehmbar, dass die mit der Förderung beabsichtigte Unterstützung neu von Frauen gegründeter Unternehmen bereits langjährig bestehenden Betrieben zugute kommt. Der LRH hat das Ministerium aufgefordert, die Zuwendung anteilig wegen Verstoßes gegen die von der Zuwendungsempfängerin einzuhaltenden Bedingungen zurückzufordern.

### **33.5 Auftragsvergabe**

Der LRH hat ferner beanstandet, dass die Zuwendungsempfängerin gegen wesentliche Auflagen der Bewilligung dadurch verstoßen hat, dass sie bei der Vergabe von Aufträgen die VOB nicht beachtet hat.

Wie bereits das Rechnungsprüfungsamt der Stadt A. hat auch der LRH bei seiner Prüfung festgestellt, dass sämtliche Aufträge freihändig vergeben worden sind. Nur in drei von über dreißig Fällen waren jeweils zwei Vergleichsangebote eingeholt worden. Aufträge in Schriftform oder andere Dokumente über Vertragsabschlüsse wurden in den geprüften Unterlagen weder vorgefunden noch auf Befragen vorgelegt. Ein wie auch immer gearteter Wettbewerb hatte – mit Ausnahme der drei genannten Fälle – nicht stattgefunden. Alle Arbeiten wurden als Stundenlohnarbeiten beauftragt und abgerechnet. Einheitspreise wurden nicht vereinbart. Über geleistete Arbeiten und deren Abrechnung konnten lediglich die Rechnungen der Stundenzettel im Original und teilweise in Kopie vorgelegt werden. Eine Prüfung der Übereinstimmung zwischen Auftrag, erbrachter Leistung und Abrechnung war nicht möglich. Gemeinsame Aufmaße von Auftraggeber und Auftragnehmer waren nicht vorhanden.

Mit der förmlichen Zusage des Investitionszuschusses war der Zuwendungsempfängerin zur Auflage gemacht worden, bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Vorhabens die VOB zu beachten. Nach § 3 Nr. 2 VOB/A muss grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Zwar führt die Zuwendungsempfängerin aus, die freihändige Vergabe sei in allen Fällen wegen der Dringlichkeit der Maßnahme zulässig gewesen, zudem seien die Leistungen nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht festzulegen gewesen. Nach Auffassung des LRH hätte jedoch eine gründliche Vorplanung bei sämtlichen Gewerken eine ausschreibungsfähige Leistungsbeschreibung der insgesamt erforderlichen Arbeiten mit dem Ziel der Auftragsvergabe zu Einheitspreisen ermöglicht. Ein Abruf der Leistungen nach Baufortschritt wäre gleichwohl möglich gewesen. Die Vergabe von Aufträgen ausschließlich als Stundenlohnarbeiten statt zu Einheitspreisen verstößt zudem gegen § 5 Nr. 1 a VOB/A. Auch das Argument der Dringlichkeit der Leistung kann nicht hingenommen werden. Dass die Zuwendungsempfängerin Mietverträge kurz-

fristig abschloss und sich dadurch zur alsbaldigen Fertigstellung der Arbeiten verpflichtete, kann nicht dazu führen, dass sie sich selbst von der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung auf diesem Wege befreien konnte. Vielmehr hätte sie ihre Planungen auch hinsichtlich Akquisition und Vermarktung so einrichten müssen, dass sie den Auflagen der Bewilligung hätte nachkommen können. Das Verhalten der Zuwendungsempfängerin beinhaltet daher schwere Vergabeverstöße, die zu einem Widerruf der Zuwendung führen müssen.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium ausgeführt, der von der Zuwendungsempfängerin beauftragte Wirtschaftsprüfer sei bezüglich des VOB-Komplexes zum Ergebnis gekommen, dass es bei den hier vorliegenden Besonderheiten vertretbar sei, keinen VOB-Verstoß anzunehmen. Evident schwere Verstöße gegen die VOB könne es nicht feststellen, sodass zum Widerruf der Zuwendung auch keine Veranlassung bestehe.

Nach Auffassung des LRH hat das Ministerium es versäumt, den beanstandeten Sachverhalt einer eigenständigen Prüfung zu unterziehen, es hat sich stattdessen unkritisch den juristisch nicht vertretbaren Äußerungen des von der Zuwendungsempfängerin beauftragten Gutachters angeschlossen. Bei der Vorgehensweise der Zuwendungsempfängerin handelt es sich um schwere Vergabeverstöße im Sinne des Erlasses des Finanzministeriums vom 16.12.1997 bzw. 18.12.2003. Förderrechtliche Konsequenzen sind bei derartigen Verstößen im Regelfall dergestalt zu ziehen, dass die gesamte Maßnahme in der Förderung ausgeschlossen wird. Das Ministerium wurde erneut gebeten, das Vergabeverhalten der Gesellschaft eigenständig zu prüfen und den Widerruf zu veranlassen.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

## 34 Erlass einer Zinsforderung

***Ein Ministerium hat den Antrag einer GmbH auf Erlass einer Zinsforderung des Landes in Höhe von rund 312.000 DM (rund 159.000 €) jahrelang nicht bearbeitet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist die Entscheidung über den Antrag außerdem rechtsfehlerhaft. Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof bisher weder die zu diesem Verfahren angeforderten Unterlagen vollständig übersandt noch inhaltlich zu dem Vorgang Stellung genommen.***

Im Dezember 1993 sagte die Investitions-Bank NRW (IB) einer GmbH aus Haushaltsmitteln des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW einen Investitionszuschuss in Höhe von rd. 14,3 Mio. DM für die Errichtung eines Forschungs- und Entwicklungszentrums zu. Bei der Verwendungsnachweisprüfung stellte die IB fest, dass abgerufene Mittel nicht bzw. nicht vollständig innerhalb von zwei Monaten nach Anforderung zur Erfüllung des Zweckes verwendet worden waren. Für den nicht fristgerechten Einsatz der Fördermittel ermittelte die Bank einen Zinsanspruch des Landes in Höhe von 312.536,88 DM.

Unter Hinweis darauf, dass sie den gewährten Investitionszuschuss nicht ganz verausgabte und rd. 104.000 DM zurücküberwiesen habe, bat die Zuwendungsempfängerin zunächst um „Stornierung“ der Zinsen. Das Ministerium lehnte diese Bitte ab und forderte die IB im August 1996 auf, den ermittelten Zinsbetrag geltend zu machen.

Daraufhin beantragte die Zuwendungsempfängerin im November 1996 beim Ministerium den Erlass des Zinsanspruchs. Zur Begründung trug sie im Wesentlichen vor, dass sie mit der Investitionsmaßnahme nachweislich einen hohen wirtschaftlichen Erfolg erzielt und die nicht verausgabten Fördermittel zurückgezahlt habe. Da sie über kein Eigenkapital mehr ver-

füge, sei bei Durchsetzung der Zinsforderung wegen der dann eintretenden Überschuldung ihre Existenz gefährdet.

Der Erlassantrag blieb zunächst unbearbeitet.

Im Januar 1997 bat dann die IB das Ministerium, über den Antrag zu entscheiden. Erinnerungen und Mahnschreiben der IB vom Januar, Mai, Juni, August, November 1997, August 1998, Februar, Juni, August, Dezember 1999, März und Juli 2000, mit denen das Ministerium immer dringlicher um eine Entscheidung ersucht wurde, blieben unbeantwortet. Schließlich erließ das Ministerium im September 2000, fast vier Jahre nach der Antragstellung, den Zinsanspruch. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Zuwendungsempfängerin sei wirtschaftlich nicht in der Lage, die geforderten Zinsen zu zahlen, da sie über kein ausreichendes Kapital verfüge. Darüber hinaus sei die Zuwendungsempfängerin im Jahre 2000 von einem Bauunternehmen auf Zahlung von rd. 311.000 DM verklagt worden. Der Ausgang dieses Rechtsstreits sei ungewiss. Die Zuwendungsempfängerin habe daher eine Rückstellung in Höhe von rd. 330.000 DM gebildet. Da auch die Gesellschafter nicht in der Lage seien, den Betrag aufzubringen, werde ausnahmsweise im Ermessenswege von der Durchsetzung des Zinsanspruchs abgesehen.

Die Entscheidung des Ministeriums erging ohne Einwilligung des Finanzministers.

Im September 2003 hat der LRH Einsicht in die Förderakten der IB genommen. Dabei kam er zu dem Ergebnis, dass an der Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung des Ministeriums erhebliche Zweifel bestehen. Die Gründe der Entscheidung vermögen einen Erlass jedenfalls nicht zu tragen. Vielmehr lassen die Umstände des Falles vermuten, dass sich das Ministerium letztlich wegen seiner fast vierjährigen Untätigkeit gezwungen sah, dem beantragten Erlass stattzugeben. Denn bei einer Ablehnung des



Antrags wären zusätzlich zu der Forderung von rd. 312.000 DM mindestens noch 90.000 DM an Fälligkeitszinsen zu erheben gewesen.

Nach Nr. 3.2 VV zu § 59 LHO ist ein Erlass nur möglich, wenn eine Stundung nicht in Betracht kommt. Eine dahingehende Prüfung hat nicht stattgefunden. Angesichts der durch die Zuwendungsempfängerin gebildeten Rückstellung wäre jedoch eine Stundung des Zinsanspruchs geradezu zwingend gewesen. Für einen endgültigen Verzicht auf den Zinsanspruch bestand zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Erlassantrag jedenfalls kein Anlass. Denn im Falle des Obsiegens der Zuwendungsempfängerin im Klageverfahren hätten die zurückgestellten Mittel zur Begleichung der Zinsforderung des Landes zur Verfügung gestanden. Mit dem Erlass der Zinsforderung wurde jedoch diese Option zum Nachteil des Landes verwirkt. Auch wurde der Umstand nicht zutreffend gewürdigt, dass die Zuwendungsempfängerin für die gewährten Fördermittel eine Grundschuld bestellt hatte, die zur Sicherung des Zinsanspruchs hätte dienen können. Im Übrigen war die für den Erlass erforderliche Einwilligung des Finanzministers (§ 59 Abs. 2 LHO) nicht eingeholt worden.

Um den Sachverhalt umfassend prüfen zu können, bat der LRH im Februar 2003 das nunmehr zuständige Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW, ihm sämtliche den Erlass betreffenden Akten und Unterlagen vorzulegen. Dieser Bitte kam das Ministerium erst nach Anmahnung, Ende April 2003, nach.

Bei Durchsicht der Akten stellte der LRH fest, dass die Unterlagen nicht vollständig waren. So fehlten u. a. sämtliche an das Ministerium gerichteten Mahnschreiben der IB aus den Jahren 1996 bis 2000, mit denen die IB mehrfach um Entscheidung über den Erlassantrag gebeten hatte. Im August 2003 hat der LRH das Ministerium auf die Unvollständigkeit der Akten hingewiesen und dieses – unter ausführlicher Darlegung seiner bestehenden Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erlassentscheidung – aufgefordert,

die übersandten Akten innerhalb von zwei Monaten zu vervollständigen und zu den Rechtsausführungen des LRH Stellung zu nehmen. Trotz schriftlicher Erinnerungen vom November 2003 und Februar 2004 blieb eine Antwort des Ministeriums aus.

Zuletzt hat der LRH unter dem 22.03.2004 um Stellungnahme bis zum 15.04.2004 gebeten. Dabei hat er ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die gedeihliche Zusammenarbeit durch das weigerliche Verhalten des Ministeriums erheblich belastet werde. Das Ministerium hat auch diesen Termin ohne Reaktion verstreichen lassen.

Der LRH rügt die geradezu beispiellos zögerliche Bearbeitung des Erlassantrags. Er stellt im Übrigen fest, dass die Erlassentscheidung rechtsfehlerhaft ist. Er erwartet, dass das Ministerium seinen Anforderungen endlich entspricht und seine Prüfungshandlungen aktiv unterstützt.

## 35 Initiative „Jugend in Arbeit“

***Das Land hat im Rahmen der Initiative „Jugend in Arbeit“ in der Zeit von 1998 bis einschließlich 2001 Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 93 Mio. € gewährt. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei der Überprüfung dieser Ausgaben festgestellt, dass die Verwendungsnachweise einer GmbH, die von der Bewilligungsbehörde noch nicht geprüft worden waren, überhöhte Ausgaben in erheblichem Umfang enthielten. Bereits während der Prüfung hat die Gesellschaft mit der Berichtigung der Nachweise begonnen und bislang Fördermittel von insgesamt rund 4 Mio. € an das Land zurückgezahlt. Die abschließende Überprüfung durch die Bewilligungsbehörde steht noch aus.***

Seit 1998 gewährt das Land „Zuwendungen zur beruflichen Integration junger Arbeitsloser in Betrieben“ im Rahmen der Initiative „Jugend in Arbeit“. Ziel dieser Fördermaßnahme war und ist es, durch Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen im Alter von bis zu 25 Jahren einen signifikanten Beitrag zur Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit zu leisten.

Vier Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben das Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren der vom Land gewährten Zuwendungen für die Haushaltsjahre 1998 bis einschließlich 2001 in Stichproben untersucht und dabei die nachfolgenden wesentlichen Feststellungen getroffen.

### 35.1 Ausgangslage

Zielrichtung der Initiative „Jugend in Arbeit“ war es, jugendliche Arbeitslose, die mindestens seit 12 Monaten arbeitslos waren und die voraussicht-

lich nicht mehr für eine Ausbildung in Frage kamen, zu beraten, in den Arbeitsmarkt zu vermitteln und berufsbegleitend zu qualifizieren. Entsprechend erstreckte sich die Förderung des Landes auf die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen an Betriebe in Höhe von zunächst 70 v. H., ab Mitte 2002 in Höhe von 50 v. H. des Bruttolohns der beschäftigten Jugendlichen sowie auf die Zahlung von Beratungsleistungen und Qualifizierungsmaßnahmen.

Im Zeitraum von 1998 bis einschließlich 2001 leistete das Land hierfür Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 93 Mio. €. Zuwendungsempfänger waren die Handwerks-, Industrie- und Handelskammern des Landes, der Westdeutsche Handwerkskammertag, die Landesvereinigung der Industrie- und Handelskammern sowie die Kreise und kreisfreien Städte. Diese leiteten die Zuwendungen an Betriebe in Nordrhein-Westfalen, an Bildungsträger sowie an örtliche Träger der Beratungsinfrastruktur des privaten und öffentlichen Rechts weiter. Das Zuwendungsverfahren wurde landesweit über ein Versorgungsamt abgewickelt.

Die Initiative „Jugend in Arbeit“ wurde anfänglich allein aus Landesmitteln finanziert. Ab 2001 beteiligten sich die Kommunen und die Arbeitsverwaltung des Bundes an der Finanzierung der Lohnkostenzuschüsse. Seit dem 1.1.2003 wird das Programm unter der Bezeichnung „Jugend in Arbeit plus“ fortgesetzt. An der Finanzierung ist seither auch die Europäische Union mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds beteiligt. Mit Ablauf des Jahres 2003 hat die Arbeitsverwaltung des Bundes die Mitfinanzierung eingestellt. Gleichzeitig ist vom hiesigen Ministerium ein Umbau der Landesarbeitsmarktförderung begonnen worden. Im Zuge dieser Maßnahmen soll die Initiative bis Mitte 2006 auslaufen.

## 35.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat unter anderem bei einer GmbH geprüft, die im Rahmen des Zuwendungsverfahrens für 15 der landesweit 16 Industrie- und Handelskammern als zentrale Abrechnungsstelle auftrat. Sie rief die Landesmittel ab und legte der Bewilligungsbehörde die Verwendungsnachweise vor.

In dem geprüften Zeitraum erhielt die Gesellschaft ausweislich der Zuwendungskontrollübersicht der Bewilligungsbehörde Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 44,3 Mio. €. Der größte Anteil davon (etwa 43 Mio. €) entfiel auf Lohnkostenzuschüsse und die Förderung berufsbegleitender Qualifizierungsmaßnahmen.

Die von der Gesellschaft erstellten Verwendungsnachweise, die entsprechend den Auflagen in den Zuwendungsbescheiden bis Mitte 2002 bei der Bewilligungsbehörde vorlagen, waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Juli 2003) verwaltungsseitig noch nicht geprüft. Das RPA hat daraufhin insbesondere im Hinblick auf die erhaltenen Lohnkostenzuschüsse die Aufzeichnungen der örtlichen Kammern in Stichproben mit den Nachweisungen der Gesellschaft abgeglichen und zum Teil erhebliche Abweichungen festgestellt. So stimmten nachgewiesene Beschäftigungszeiten einzelner Jugendlicher nicht mit den geförderten Beschäftigungszeiten überein. Kündigungen, Maßnahmeabbrüche sowie die Aufnahme von Ausbildungsverhältnissen, die nach den Bestimmungen zur Beendigung der Förderung führen, wurden teilweise nicht berücksichtigt. Ebenso wurden Jugendliche teilweise doppelt aufgeführt. Vielfach wurden von den Beschäftigungsbetrieben nicht in Anspruch genommene Lohnkostenzuschüsse gleichwohl gegenüber dem Land als Ausgaben geltend gemacht.

Die Gesellschaft führte ihre falschen Angaben im Wesentlichen auf Probleme mit ihrer hausinternen Datenverarbeitung zurück. Sie bot bereits während der Prüfung an, sämtliche Verwendungsnachweise detailliert zu überprüfen und neu zu erstellen. Gleichzeitig zahlte sie abgerufene und erkennbar nicht in Anspruch genommene Landesmittel in Höhe von insgesamt rd. 4 Mio. € zurück.

Die endgültige Vorlage und die verwaltungsseitige Prüfung aller Verwendungsnachweise stehen noch aus.

### **35.3 Würdigung und Empfehlungen**

Das RPA hat der Versorgungsverwaltung mitgeteilt, dass nach seiner Überzeugung die festgestellten Mängel dem zuständigen Versorgungsamt aufgefallen wären, wenn es die Verwendungsnachweise pflichtgemäß zeitnah geprüft hätte. Zudem stellte es die Frage, ob der Gesellschaft auch künftig Zuwendungen bewilligt werden dürften, da dies nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen voraussetze, dass deren ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheine und sie in der Lage sei, die Verwendung der Fördermittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Der LRH hat die Feststellungen des RPA wegen ihrer grundsätzlichen und finanziellen Bedeutung mit Entscheidung vom 05.12.2003 an das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit zur Stellungnahme weitergeleitet.

### **35.4 Maßnahmen des Ministeriums**

Das Ministerium hat in einer Besprechung mit dem LRH am 23.12.2003 zugesichert, die von der Gesellschaft berichtigten Verwendungsnachweise vollständig prüfen zu lassen und ggf. über die bereits erstatteten Fördermittel von rd. 4 Mio. € hinausgehende Überzahlungen zurückzufordern.

In einer ersten schriftlichen Stellungnahme vom 14.02.2004 hat das Ministerium dem LRH mitgeteilt, zukünftig sei sichergestellt, dass „die Information aller an der Initiative beteiligten Partner über verbindliche Umsetzungsregelungen“ durch das Ministerium erfolge. Zudem überprüfe es die Trägereignung der Gesellschaft für die Abwicklung des Programms „Jugend in Arbeit“. In diesem Zusammenhang habe es von der Gesellschaft „aussagekräftige Unterlagen über die bestehenden Systeme der Innenrevision bzw. des internen Controllings angefordert“. Im Februar 2004 werde außerdem eine „entsprechende Vor-Ort-Prüfung“ bei der Gesellschaft durchgeführt.

Mit Schreiben vom 05.04.2004 hat das Ministerium mitgeteilt, die Voraussetzungen für eine Trägereignung der Gesellschaft würden nach den von ihm vorgenommenen Prüfungen „bezogen auf das Programm „Jugend in Arbeit plus“ grundsätzlich erfüllt“. Die „laufende Verwendungsnachweisprüfung (Vollprüfung) der Umsetzung der Initiative „Jugend in Arbeit“ durch die Gesellschaft“ werde zum 30.6.2004 abgeschlossen. Dann werde „auch die abschließende Feststellung der Überzahlung vorliegen“.

Der Prüfungsschriftwechsel dauert an.

## **36 Bearbeitung intensiv zu prüfender Steuerfälle**

*Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben bei 16 Finanzämtern die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen, die für eine intensive Überprüfung ausgewählt waren, untersucht.*

*In rund 19 vom Hundert der geprüften Veranlagungen mit Fehlerpotential wurden Bearbeitungsfehler mit einer durchschnittlichen Auswirkung von rund 3.000 € festgestellt.*

*Außerdem stellte sich heraus, dass insbesondere in den unteren Einkommensgruppen ein großer Teil der maschinell ausgewählten Fälle keine intensive Bearbeitung erforderte. Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, die Anzahl der Intensivprüfungsfälle in diesen Gruppen wegen des regelmäßig nicht vorhandenen Fehlerpotentials zu reduzieren, um die Aufmerksamkeit deutlicher auf die verbleibenden Intensivprüfungsfälle zu lenken.*

*Das Finanzministerium hat angekündigt, die Auswahlkriterien für intensiv zu prüfende Steuerfälle unter Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofs im Rahmen bundeseinheitlicher Vorgaben zu ändern.*

### **36.1 Ausgangslage**

Das Finanzministerium (FM) hat die für NRW geltenden ergänzenden Bestimmungen zur Geschäftsordnung der Finanzämter zum 1. Januar 1999 an die bundeseinheitlichen Regelungen zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen angepasst. Gleichzeitig ist für NRW - zunächst versuchswei-



se - eine Qualitätssicherung für den Veranlagungsbereich eingeführt worden.

Die geänderten Bearbeitungsregeln verfolgen insbesondere das Ziel, den Finanzämtern mehr Zeit für eine gründliche Überprüfung bedeutender oder besonders fehlerträchtiger Sachverhalte zu verschaffen.

Eine intensive Bearbeitung ist danach in Steuerfällen erforderlich, soweit

- sie maschinell hierzu ausgewählt werden (sog. Intensivprüfungsfälle),
- dies generell bzw. im Einzelfall angeordnet wird oder
- sich Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung ergeben.

Die maschinell auszuwählenden Intensivprüfungsfälle (I-Fälle) sind hinsichtlich aller in Betracht kommenden Steuerarten intensiv zu bearbeiten. Bei den nicht maschinell ausgewählten Fällen kann die intensive Bearbeitung auf bestimmte Gesichtspunkte (z. B. Prüffelder) beschränkt werden.

Die übrigen Steuerfälle sollen lediglich überschlägig bearbeitet werden, wobei jedoch offensichtliche Fehler richtig zu stellen und fehlende oder unvollständige Angaben zu ergänzen sind.

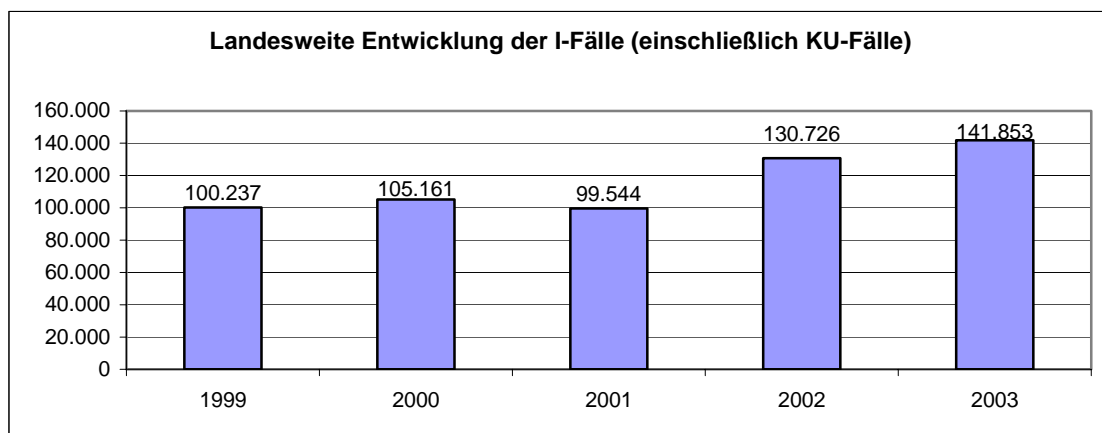
Nach den bundeseinheitlichen Rahmenvorgaben für die maschinelle Auswahl von Intensivprüfungsfällen werden die Steuerfälle aufgrund der Höhe der Einkünfte im letzten Steuerbescheid einer von 5 Gruppen zugeordnet. Steuerfälle, in denen eine Außenprüfung vorgesehen ist, werden nicht in das Auswahlverfahren einbezogen. Aus jeder Einkommensgruppe wird ein festgelegter prozentualer Anteil von Fällen zufallsgesteuert ausgewählt und als Intensivprüfungsfall gekennzeichnet, wobei dieser Anteil mit der Höhe der Einkünfte steigt. Damit soll erreicht werden, dass mehr Fälle mit hohen Einkünften intensiv geprüft werden. Da die Auswahlkriterien nicht

zur Veröffentlichung vorgesehen sind, wird von einer Wiedergabe abgesehen.

Bei der Festlegung der für NRW geltenden Auswahlquoten wurde der Anregung des LRH (Beratung nach § 88 Abs. 2 LHO) gefolgt, sämtliche wegen hoher positiver oder negativer Einkünfte der Gruppe 1 zuzuordnenden Fälle als intensiv zu prüfende Steuerfälle zu kennzeichnen. Nach den bundeseinheitlichen Vorgaben wäre es ausreichend gewesen, lediglich 70 v. H. dieser Fälle auszusteuern.

Zusätzlich werden in NRW erstmals für das Jahr 2002 Körperschaftsteuerfälle, die nicht der Betriebsprüfung unterliegen, maschinell für eine intensive Prüfung ausgewählt, wenn der Vorjahresumsatz eine bestimmte Höhe erreicht (sog. Gruppe KU). Dieses Auswahlkriterium hatte der LRH zur Behebung von Defiziten bei der Festsetzung der Körperschaftsteuer vorgeschlagen (siehe Jahresbericht 2000).

Durch das Rechenzentrum der Finanzverwaltung NRW wurden für die Jahre 1999 bis 2003 landesweit in folgendem Umfang Steuerfälle maschinell für eine intensive Überprüfung ausgewählt:



Die intensiv zu prüfenden Fälle werden nach der Bearbeitung im zuständigen Veranlagungsbezirk zur Hälfte durch die Sachgebietsleiter und zur Hälfte durch die Bearbeiter von Qualitätssicherungsstellen überprüft.

Qualitätssicherungsstellen sind in NRW ab 1999 aufgrund einer Organisationsuntersuchung der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern des Landes neu eingerichtet worden. Die Tätigkeit der Qualitätssicherungsstellen umfasst die Vollprüfung intensiv zu bearbeitender Fälle, die Teilprüfung von Fällen mit Prüffeldern sowie die Beratung und Schulung der Bearbeiter der Veranlagungsstelle.

## **36.2 Prüfungsanlass**

Der LRH hat in der Vergangenheit häufig auf gravierende Mängel bei der Bearbeitung von bedeutenden Steuerfällen hingewiesen. Im Laufe der Zeit stellte der LRH immer dringlicher die Forderung nach einer gewichtenden Arbeitsweise, die eine intensive Befassung mit den bedeutenden Steuerfällen und eine weniger intensive Überprüfung der sonstigen Fälle vorsehen sollte.

Nachdem die Festsetzungsfinanzämter in NRW seit dem 1. Januar 1999 nach den neuen Regeln arbeiten, hielt der LRH es für angebracht, insbesondere die materielle Richtigkeit der Steuerfestsetzungen bei intensiv zu prüfenden Fällen zu untersuchen. Dabei sollte auch die Arbeit der Qualitätssicherungsstellen beurteilt werden.

## **36.3 Prüfungsablauf**

Zur Überprüfung der Arbeitsqualität haben der LRH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) bei 16 Finanzämtern örtliche

Erhebungen durchgeführt. Im Folgenden wird aus Vereinfachungsgründen gelegentlich auf die Nennung des RPASSt verzichtet.

Im Vordergrund der Prüfung stand die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen, die maschinell für eine intensive Überprüfung ausgewählt waren.

Aus den I-Fällen des Jahres 2000 wurden nach einer strengen Zufallsauswahl in jedem Finanzamt 25 v. H. aller Fälle der Gruppen 1 bis 3 (Fälle mit hohen Einkünften) und der Gruppe KU (Körperschaftsteuerfälle mit hohen Umsätzen) sowie 10 v. H. aller Fälle der Gruppen 4 und 5 (Fälle mit niedrigen Einkünften) überprüft.

Gegenstand der Erhebungen des LRH waren 3.121 Einkommensteuerfälle, 200 Körperschaftsteuerfälle sowie 210 Fälle der gesonderten und einheitlichen Feststellung. In diesen 3.531 Steuerfällen waren durch die Bearbeiter in den Finanzämtern insgesamt 7.169 Veranlagungszeiträume intensiv zu überprüfen. Da die Fälle der Auswahlgruppe 1 mit mehr als 40 v. H. einen Großteil aller I-Fälle ausmachen, standen diese zahlenmäßig auch im Mittelpunkt der Erhebungen. Von den geprüften Veranlagungszeiträumen entfielen 4.917 auf Fälle der Gruppe 1 und 2.252 auf Fälle anderer Gruppen.

## **36.4 Prüfungsfeststellungen**

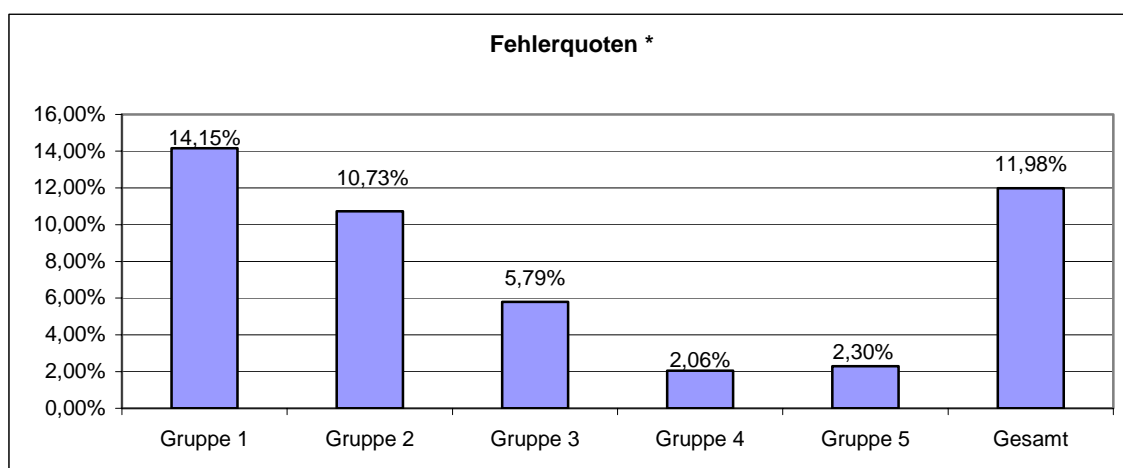
### **36.4.1 Fehlerquoten**

An die Bearbeitungsqualität der intensiv zu prüfenden Fälle ist nach Auffassung des LRH ein hoher Maßstab anzulegen, da eine gründliche Bearbeitung und Überprüfung vorgesehen ist. Gleichwohl haben der LRH und das RPASSt Fehler nur dann beanstandet, wenn deren voraussichtliche steuerliche Auswirkung mehr als 1.000 € je Veranlagungszeitraum betrug. Zudem wurde von Beanstandungen abgesehen, wenn die Bearbeitung der

Steuererklärungen lediglich in rein formeller Hinsicht fehlerhaft war, nach den Gesamtumständen aber davon ausgegangen werden konnte, dass die Steuerfestsetzung zutreffend erfolgte.

Der LRH und das RPASSt haben in 859 der 7.169 Veranlagungszeiträume die Steuerfestsetzungen beanstandet, was einer Fehlerquote von rd. 12 v. H. entspricht.

Deutliche Unterschiede hinsichtlich der Fehlerquoten ergeben sich bei den einzelnen Auswahlgruppen:



*\* Von einer Darstellung der Gruppe KU wird wegen der geringen Anzahl der geprüften Fälle in diesem und den folgenden Diagrammen abgesehen.*

Auffallend ist die relativ hohe Beanstandungsquote bei den Gruppen 1 und 2 im Vergleich zu den Gruppen 3 bis 5.

### 36.4.2 Steuerfälle mit geringem Fehlerpotential

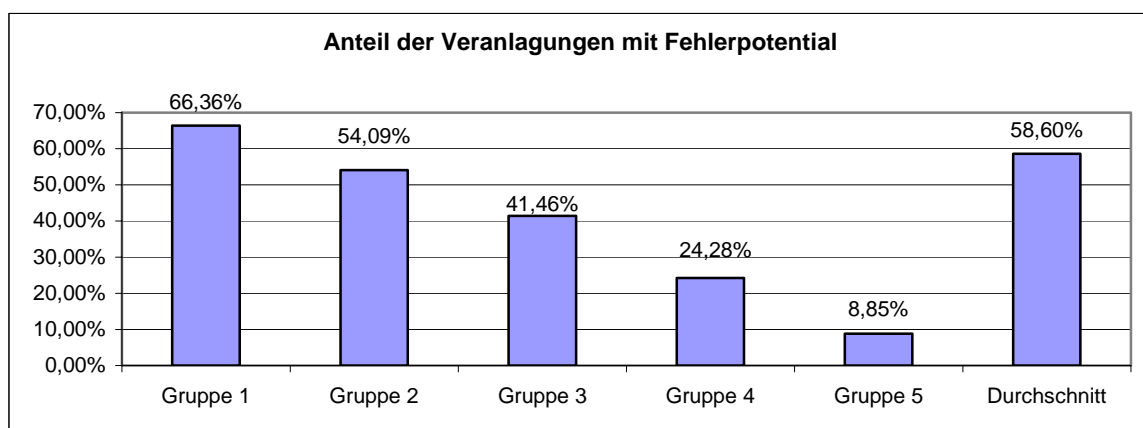
Bei den Erhebungen wurde neben der Überprüfung der Steuerfestsetzungen in materieller Hinsicht auch festgehalten, ob die einzelnen Steuerer-

klärungen rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten aufwiesen, die eine intensive Prüfung erforderten (Fehlerpotential).

Diese Entscheidung hinsichtlich des Fehlerpotentials konnte nur unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalles getroffen werden. Die Prüfungsbeauftragten haben deshalb ausgehend von ihren Prüfungserfahrungen entschieden, ob in den untersuchten Steuerfällen eine intensive Prüfung erforderlich war. Dabei galt die Leitlinie, dass in Zweifelsfällen eine Prüfungsbedürftigkeit anzunehmen und diese nur in eindeutigen Fällen zu verneinen war.

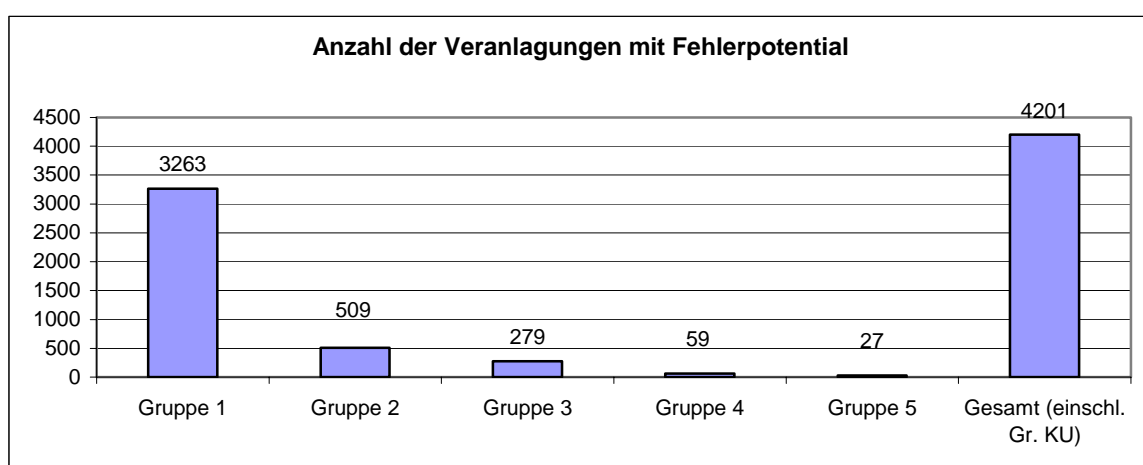
Nach den Erhebungen wäre in rd. 41 v. H. der o. g. 7.169 Veranlagungen eine intensive Überprüfung durch die Bearbeiter in den Finanzämtern nicht erforderlich gewesen. Lediglich in den verbleibenden rd. 59 v. H. (4.201 Veranlagungen) sind überprüfungswürdige Angaben und Sachverhalte festgestellt worden, die eine intensive Befassung mit dem Steuerfall rechtfertigen.

Auch hier ergaben sich deutliche Unterschiede innerhalb der einzelnen Auswahlgruppen:



Während in der Gruppe 1 fast zwei Drittel und in der Gruppe 2 mehr als die Hälfte aller Fälle zutreffend für eine intensive Prüfung ausgewählt wurden, reduziert sich die Anzahl dieser Fälle in den Gruppen 3 bis 5 deutlich.

Die Veranlagungen mit Fehlerpotential verteilen sich wie folgt:



Bezogen auf die 4.201 Veranlagungszeiträume, die nach Auffassung des LRH eine intensive Überprüfung erforderten, wurden Steuerfestsetzungen in 793 Veranlagungszeiträumen beanstandet, was eine Fehlerquote von rd. 19 v. H. ergibt.

Diese Fehlerquote wird maßgeblich bestimmt durch die hohe Anzahl der Beanstandungen in den Fällen der Gruppe 1 und 2. Von den insgesamt 793 Prüfungsmitteilungen in Fällen mit Fehlerpotential entfallen allein 739 auf diese Gruppen.

### 36.4.3 Finanzielles Ergebnis der Prüfung

Für die 859 Veranlagungszeiträume, in denen die Steuerfestsetzungen beanstandet wurden, hat der LRH das zu erwartende finanzielle Ergebnis zunächst vorsichtig geschätzt. In der Summe geht er in diesen Fällen von einem vorläufigen Ergebnis von mindestens rd. 2,7 Mio. € aus.

Bezogen auf die Steuerfestsetzungen in den 793 Veranlagungszeiträumen mit Fehlerpotential beträgt das zu erwartende finanzielle Ergebnis mindestens rd. 2,3 Mio. €, d. h. durchschnittlich entfallen rd. 3.000 € auf jede dieser beanstandeten Steuerfestsetzungen.

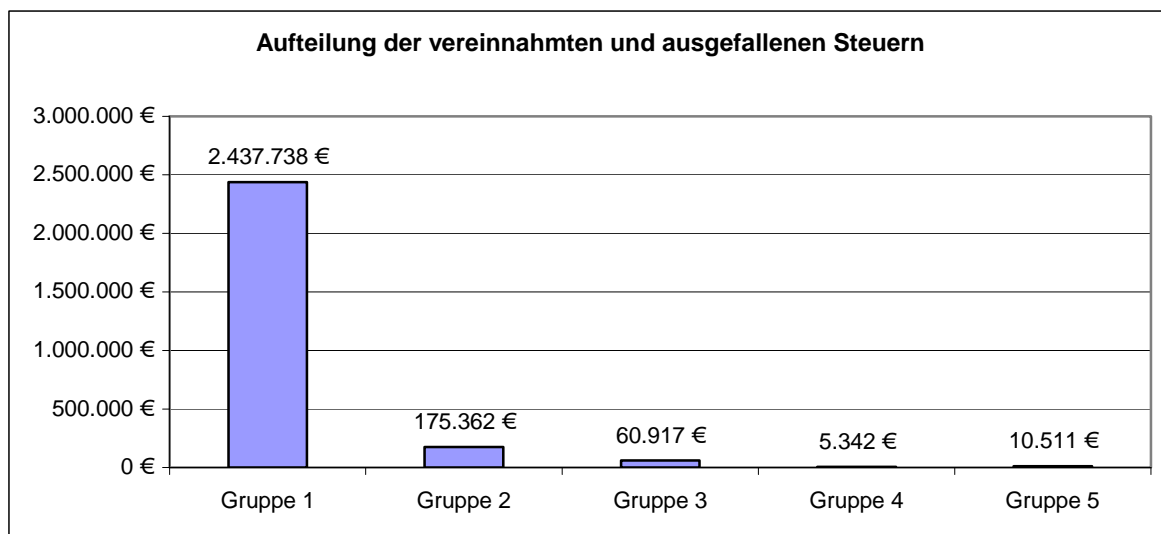
Aufgrund fehlender Korrekturmöglichkeiten für die entsprechenden Steuerbescheide können rd. 800.000 € voraussichtlich nicht mehr vereinnahmt werden. Zusätzlich wurde in einigen Fällen die Kürzung von Verlustvorträgen i. H. v. insgesamt rd. 400.000 € für erforderlich gehalten.

Weitere Ergebnisse werden sich in Fällen ergeben, in denen angeregt wurde, die im Veranlagungsverfahren unterbliebenen Ermittlungen nachzuholen. Hier ist in der Regel offen, ob und in welcher Höhe tatsächlich eine fehlerhafte Steuerfestsetzung vorliegt. Die Erfassung einer steuerlichen Auswirkung ist insoweit erst nach den entsprechenden Stellungnahmen der betroffenen Finanzämter möglich.

Da nach intensiver Prüfung regelmäßig eine endgültige Steuerfestsetzung erfolgt, sind Änderungen der Steuerbescheide nach den Vorschriften der Abgabenordnung vielfach nicht mehr möglich. Gleichwohl hat der LRH beanstandet, dass in einigen dieser Fälle notwendige Sachverhaltsermittlungen unterblieben sind. Inwieweit hier Steuerbeträge zu niedrig festgesetzt wurden, konnte naturgemäß nicht ermittelt werden. Ein finanzielles Ergebnis wurde deshalb nicht erfasst.

Bemerkenswert ist die Verteilung der finanziellen Ergebnisse auf die einzelnen Auswahlgruppen:





Demnach entfallen mehr als 90 v. H. der nachzuerhebenden oder ausgefallenen Steuerbeträge auf Fälle der Auswahlgruppe 1 und nur die verbleibenden rund 10 v. H. auf die Fälle der anderen Gruppen.

### 36.5 Bewertung der Prüfungsfeststellungen

Mit der Umsetzung der bundeseinheitlichen Regelungen zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen durch die ergänzenden Bestimmungen zur Geschäftsordnung für die Finanzämter wurde in NRW ein Weg beschritten, den der LRH grundsätzlich für geeignet hält, eine Qualitätsverbesserung der Steuerfestsetzungen zu erreichen.

Dabei betrachtet der LRH insbesondere die bisher nur in NRW eingerichteten Qualitätssicherungsstellen als ein geeignetes Instrument zur Steigerung der Bearbeitungsqualität. Während der Erhebungen haben der LRH und das RPAS den Eindruck gewonnen, dass in besonderem Maße auch nicht messbare Leistungen der Bearbeiter in den Qualitätssicherungsstellen, wie z. B. die Beratung bei schwierigen steuerrechtlichen Problemen oder die zentrale Erledigung von Sonderaufgaben, hilfreich sind.

Gleichwohl ergaben die Prüfungsfeststellungen, dass fast jede fünfte Veranlagung, die prüfungswürdige Sachverhalte enthielt, fehlerhaft war, wobei die durchschnittliche steuerliche Auswirkung rd. 3.000 € betrug. Vor dem Hintergrund, dass nur ein Bruchteil der gesamten Steuerfälle maschinell für eine intensive Überprüfung ausgewählt wird (2003 rd. 2 v. H.), betrachtet der LRH die festgestellte Fehlerquote als nicht zu vernachlässigend.

Aufgrund der großen Anzahl der eingesehenen Fälle hält der LRH es für gerechtfertigt, den finanziellen Schaden, der dem Fiskus durch die fehlerhafte oder unzureichende Bearbeitung der I-Fälle entstanden ist, mittels einer vorsichtigen Hochrechnung zu ermitteln. Bei einem vorläufigen Ergebnis von rd. 2,7 Mio. € und 7.169 geprüften Veranlagungszeiträumen ergibt sich rein rechnerisch ein Durchschnittswert der Beanstandungen von 370 € je I-Fall und Jahr. Der LRH geht somit bei rd. 115.000 I-Fällen in NRW (Mittelwert der letzten 5 Jahre) von einem jährlichen Steuerbetrag von mehr als 40 Mio. € aus, der zusätzlich hätte festgesetzt werden können.

### **36.6 Vorschläge des LRH zur Fallauswahl**

Dem LRH ist bewusst, dass die Höhe der Einkünfte als alleiniges Kriterium für die Fallauswahl gewählt wurde, weil aufgrund bestehender Probleme in der informationstechnischen Unterstützung mittelfristig kein geeigneterer Auswahlmaßstab zur Verfügung steht.

Auch führt die Auswahl aufgrund der Daten des letzten gespeicherten Veranlagungszeitraumes insbesondere bei Schwankungen in der Einkommenshöhe systembedingt dazu, dass viele Fälle nicht für eine intensive Überprüfung gekennzeichnet werden, obwohl sich anhand der aktuel-

len Steuererklärung offenkundig die Notwendigkeit einer gründlichen Bearbeitung ergibt.

Aus diesem Grund sollte das FM weiter bemüht sein, durch geeignete Maßnahmen die intensiv zu prüfenden Fälle künftig gezielter auszuwählen. Dabei begrüßt der LRH Überlegungen, anhand der Daten der jeweils aktuellen Steuererklärung zu entscheiden, ob ein Steuerfall für eine intensive Prüfung ausgewählt wird. In diesem Zusammenhang hält der LRH bereits eingeleitete Initiativen des FM für hilfreich, die Einkommensteuerklärungsvordrucke so zu ändern, dass zusätzliche Daten in Kennziffern erfasst werden und für eine automationsgestützte Risikoanalyse zur Verfügung stehen.

Neben diesen vermutlich nur mittel- oder langfristig zu realisierenden Maßnahmen sieht der LRH aber die Notwendigkeit und auch Möglichkeiten, die Bearbeitungsqualität bei den I-Fällen kurzfristig zu verbessern.

Die Erhebungen des LRH zeigen, dass ein großer Teil der Steuerfälle maschinell für eine intensive Prüfung ausgewählt wird, obwohl dies angesichts ihres geringen Fehlerpotentials eigentlich nicht erforderlich wäre. Der Anteil derartiger Fälle nimmt in dem Maße zu, in dem sich die Höhe der Einkünfte verringert. In den Gruppen 1 und 2 lag der Anteil dieser Fälle ohne Fehlerpotential bei deutlich unter 50 v. H., während in der Gruppe 5 rd. 91 v. H. der Fälle nicht risikobehaftet waren.

Nach den Prüfungsfeststellungen werden lediglich in den Auswahlgruppen 1 und 2 sowie in der Gruppe KU in ausreichendem Umfang Fälle ausgewählt, die tatsächlich eine intensive Bearbeitung sowie eine Beteiligung von Sachgebietsleitern bzw. Qualitätssicherungsstelle erfordern. Bei diesen Fällen besteht somit ein deutlich höheres Fehlerrisiko als bei den Fällen der verbleibenden Gruppen. So hat der LRH die Steuerfestsetzungen in Fällen der Gruppen 3 bis 5 in weitaus geringerem Umfang beanstandet

als in Gruppen 1 und 2. Besonders auffällig ist zudem, dass mehr als 90 v. H. der festgestellten finanziellen Ergebnisse allein auf die Fälle der Gruppe 1 entfallen.

Auf Grund dieser Feststellungen hat der LRH angeregt, die Anzahl der intensiv zu prüfenden Fälle in den unteren Einkommensgruppen zu reduzieren, um die Aufmerksamkeit deutlicher auf die verbleibenden I-Fälle zu lenken.

In diesem Zusammenhang hat der LRH gegenüber dem FM darauf verwiesen, dass bereits im Mai 2001 eine Änderung der bundeseinheitlichen Vorgaben für die maschinelle Auswahl der Intensivprüfungsfälle beschlossen wurde. Dabei sind insbesondere die für die Einordnung in die Gruppen maßgeblichen Einkommensgrenzen erhöht worden. Eine Umsetzung dieses Beschlusses ist in NRW bisher nicht erfolgt.

Eine an die geänderten Kriterien angelehnte Auswahl würde in NRW zu einer erheblichen Reduzierung der maschinell ausgesteuerten vollumfänglich intensiv zu prüfenden Fälle führen. Der LRH hält es aufgrund seiner Prüfungserfahrungen weiterhin für erforderlich, dass in den Gruppen mit hohen positiven bzw. negativen Einkünften alle Fälle intensiv geprüft werden. In den mittleren und unteren Einkommensgruppen sieht der LRH eine Aussteuerung mit den geringeren bundeseinheitlichen Mindestquoten als ausreichend an.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien geht der LRH davon aus, dass sich die Anzahl der I-Fälle zunächst um rd. 25 v. H. vermindern würde. Dies würde den Bearbeitern in den Veranlagungsbezirken, aber auch den Sachgebietsleitern und den Bearbeitern in den Qualitätssicherungsstellen die Möglichkeit eröffnen, sich noch intensiver mit den Steuerfällen zu befassen, in denen eine umfassende Überprüfung tatsächlich erforderlich ist.

Der LRH und das RPASSt haben bei den örtlichen Erhebungen den Eindruck gewonnen, dass bei der Fallbearbeitung die erforderliche Gewichtung zugunsten der intensiv zu prüfenden Fälle häufig noch nicht stattfindet.

Auch aus diesem Grund hält der LRH die Reduzierung der intensiv zu prüfenden Fälle in den unteren Auswahlgruppen für hilfreich. Da sich so auch der Anteil der tatsächlich nicht prüfungsbedürftigen Fälle verringert, verspricht sich der LRH eine höhere Bereitschaft, die verbleibenden Fälle vollumfänglich intensiv zu prüfen.

### **36.7 Reaktion des FM**

Mit Schreiben vom 30.03.2004 hat das FM die Vorschläge des LRH, die Prüfungsintensität durch eine Änderung der Auswahlkriterien für die I-Fälle mehr am Fehlerpotential des einzelnen Steuerfalles auszurichten, begrüßt.

Eine Umsetzung der im Jahr 2001 geänderten bundeseinheitlichen Vorgaben für die Auswahl der I-Fälle sei bislang wegen eines Gesamtzusammenhangs mit der Einführung von Auswahlkriterien für ein Risikomanagement zurückgestellt worden.

Das FM beabsichtigt nun, die maschinelle Fallauswahl unter Berücksichtigung der Feststellungen und Anregungen des LRH an die bundeseinheitlichen Rahmengrößen anzupassen. In den weniger fehleranfälligen unteren Einkommensgruppen soll dabei der Anteil der Intensivprüfungsfälle gesenkt werden, während in den Gruppen mit hohen positiven bzw. negativen Einkünften eine intensive Überprüfung sämtlicher Steuerfälle vorgesehen ist. Die vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung noch umzusetzenden Änderungen in der Programmierung sollen voraussichtlich ab Januar 2005 wirksam werden.

## 37 Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe

*Werden als Sonderausgabe berücksichtigte Kirchensteuerzahlungen in einem späteren Veranlagungszeitraum wieder erstattet, ist der ursprüngliche Abzugsbetrag in bestimmten Fällen nachträglich zu kürzen.*

*Auf Veranlassung des Landesrechnungshofs hat das Finanzministerium landesweit 696 Steuerfälle überprüfen lassen, in denen im Veranlagungszeitraum 1999 hohe Kirchensteuerbeträge erstattet wurden. Die Überprüfung führte zur Festsetzung von Mehrsteuern von rund 4,4 Mio. €. Das Finanzministerium beabsichtigt, für die Veranlagungszeiträume 2000 und 2001 entsprechend vorzugehen.*

### 37.1 Ausgangslage

Bei der Besteuerung des Einkommens dürfen nach § 12 des Einkommensteuergesetzes (EStG) Ausgaben eines Steuerpflichtigen, die in seinem Privatbereich anfallen, grundsätzlich nicht steuermindernd berücksichtigt werden. Von diesem Abzugsverbot ausgenommen sind u. a. als Sonderausgaben bezeichnete Aufwendungen, zu denen nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 EStG auch die gezahlte Kirchensteuer gehört.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) ist Voraussetzung für den Sonderausgabenabzug, dass die Steuerpflichtigen durch die Ausgaben tatsächlich und endgültig wirtschaftlich belastet sind. An einer solchen definitiven Belastung fehlt es, wenn gezahlte und als Sonderausgabe berücksichtigte Beträge in einem späteren Veranlagungszeitraum wieder erstattet werden. Dies ist bei der Ermittlung der als Sonderausgabe abzugsfähigen Kirchensteuer von besonderer Relevanz, da bei

kirchenzugehörigen Steuerpflichtigen die Erstattung von Einkommensteuer regelmäßig auch zur Erstattung von Kirchensteuer führt.

Die Finanzverwaltung sieht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung aus Gründen der Praktikabilität in diesen Fällen von der eigentlich erforderlichen Änderung des Einkommensteuerbescheides des Zahlungsjahres ab. Statt dessen erfolgt eine Verrechnung mit im Erstattungsjahr geleisteter Kirchensteuer mit der Folge, dass in diesem Jahr nur die Differenz aus Zahlungen und Erstattungen als Sonderausgabe vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden kann.

Dieser Vorgehensweise liegt die Annahme zugrunde, dass bei einer zeitraumübergreifenden Gesamtbetrachtung die Verrechnung der erstatteten Beträge mit Zahlungen in einem späteren Jahr zum Sonderausgabenabzug in zutreffender Höhe führt.

Dem LRH ist jedoch in der Vergangenheit bei örtlichen Erhebungen wiederholt aufgefallen, dass in einigen Steuerfällen eine Verrechnung nicht oder nicht in vollem Umfang möglich war. In diesen Fällen konnte der zu hohe Sonderausgabenabzug im Zahlungsjahr nicht durch einen entsprechend verringerten Abzug im Erstattungsjahr kompensiert werden.

So entrichtete ein Steuerpflichtiger im Jahr 1998 Kirchensteuervorauszahlungen i. H. v. rd. 92.000 DM, die das Finanzamt steuermindernd als Sonderausgabe berücksichtigte. Die im Jahr 2000 durchgeführte Einkommensteuerveranlagung für 1998 führte zu einer Kirchensteuererstattung von rd. 42.000 DM. Da die Einkünfte des Steuerpflichtigen zwischenzeitlich erheblich gesunken waren, hatte er im Jahr 2000 weder Vorauszahlungen auf die Einkommensteuer noch auf die Kirchensteuer zu leisten. Dies hatte zur Folge, dass bei der Einkommensteuerveranlagung für 2000 keine Verrechnung des Erstattungsbetrages mit geleisteten Kirchensteuerzahlungen möglich war.

Obwohl der Steuerpflichtige in diesem Fall durch die Kirchensteuer aufgrund der späteren Erstattung nur i. H. v. rd. 50.000 DM wirtschaftlich belastet war, wurde der Einkommensteuerbescheid für das Jahr 1998 nicht geändert.

Dies entsprach der bisherigen Verwaltungspraxis, nach der ein Erstattungsüberhang bei der Kirchensteuer in der Regel nicht zu einer nachträglichen Kürzung des Sonderausgabenabzugs im Zahlungsjahr führte.

### **37.2 Geänderte Verwaltungsauffassung**

Zur Behandlung der Fälle mit Erstattungsüberhängen bei den Sonderausgaben hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter Hinweis auf neuere Rechtsprechung des BFH (Urteil vom 28.08.1998) mit Schreiben vom 11.07.2002 Stellung genommen. Danach ist, abweichend von der bisherigen Verwaltungspraxis, der Sonderausgabenabzug in den Vorjahren rückgängig zu machen, soweit den in späteren Jahren wieder erstatteten Beträgen keine Zahlungen gegenüber stehen. Bereits bestandskräftige Steuerbescheide sollen nach der Berichtigungsvorschrift des § 175 Abs. 1 S.1 Nr. 2 der Abgabenordnung (AO) geändert werden.

### **37.3 Prüfungsanlass und Anregung des LRH**

Zur Umsetzung des BMF-Schreibens hat das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (FM) zunächst lediglich eine Änderung im maschinellen Verfahren zur Festsetzung der Einkommensteuer veranlasst. Seit Anfang 2003 werden die Bearbeiter in den Finanzämtern bei der Durchführung von Einkommensteuerveranlagungen automationsgestützt auf Fälle hingewiesen, in denen eine Verrechnung erstatteter Kirchensteuer nicht oder nicht vollständig möglich ist.



In den Jahren vor 2003 bearbeitete Steuerfälle mit Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer bleiben so unerkannt. Da das BMF-Schreiben aber keine Einschränkungen zum zeitlichen Anwendungsbereich enthält, ist nach Ansicht des LRH die neue Rechtsprechung des BFH auf alle nach den Vorschriften der AO noch änderbaren Steuerfestsetzungen anzuwenden. Der LRH hat daher in zwei Finanzämtern untersucht, inwieweit aufgrund von Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer in den Veranlagungszeiträumen 1998 bis 2001 eine Änderung von Einkommensteuerbescheiden der Vorjahre erforderlich gewesen wäre. Dabei hat er sich auf Fälle beschränkt, in denen die erstattete Kirchensteuer die gezahlten Beträge um mindestens 10.000 DM überstieg.

Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass in mindestens 27 Steuerfällen eine Berichtigung der Einkommensteuerbescheide erforderlich und auch noch zulässig war. In 15 dieser Fälle haben die Finanzämter den Abzug von Kirchensteuer als Sonderausgabe bereits um rd. 630.000 DM reduziert und so Mehrsteuern von rd. 168.000 € festgesetzt. Hinsichtlich der verbleibenden 12 Fälle steht die Ergebnismeldung der Finanzämter noch aus.

Ausgehend von diesen Prüfungserfahrungen hat der LRH gegenüber dem FM angeregt, zumindest Fälle mit hohen Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer im Wege einer landesweiten Überprüfung systematisch aufzugreifen.

#### **37.4 Reaktion der Finanzverwaltung und Erwidern des LRH**

Das FM lehnte eine derartige Überprüfung zunächst ab und vertrat den Standpunkt, dass von der geänderten Verwaltungsauffassung nur Fälle betroffen seien, in denen nach Veröffentlichung des BMF-Schreibens Erstattungsüberhänge bei der Kirchensteuer entstanden sind. Unter ande-

rem aus Gründen der Selbstbindung der Verwaltung sollten für zurückliegende Jahre keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden.

Dieser Auffassung ist der LRH entgegengetreten. Da sowohl der BFH als auch die Finanzverwaltung mit dem o. g. Urteil bzw. BMF-Schreiben erstmalig konkret zu den Folgen eines Erstattungsüberhanges bei den Sonderausgaben Stellung genommen haben, besteht nach seiner Einschätzung kein Vertrauensschutz der Steuerpflichtigen i. S. d. § 176 AO in die bisherige Verwaltungspraxis.

Der LRH hat das Rechenzentrum der Finanzverwaltung um Daten hinsichtlich des landesweiten Umfangs der Erstattungsüberhänge bei der Kirchensteuer in den Jahren 1999 – 2001 gebeten. Bei der Auswertung dieser Daten hat er wiederum nur Fälle berücksichtigt, in denen Kirchensteuererstattungen von mehr als 10.000 DM nicht mit Zahlungen verrechnet werden konnten. Allein für den Veranlagungszeitraum 1999 ergaben sich in 251 Fällen Erstattungsüberhänge in Höhe von 15,3 Mio. DM.

Mit Schreiben vom 09.10.2003 hat der LRH dem FM seine abweichende Rechtsauffassung sowie das landesweite Volumen der Erstattungsüberhänge mitgeteilt und erneut um eine systematische Überprüfung der betroffenen Steuerfälle gebeten. Dabei hat er darauf hingewiesen, dass sich die betroffenen Steuerfälle auf 112 Festsetzungsfinanzämter verteilen und die Mehrbelastung für die einzelnen Finanzämter somit nur gering wäre.

### **37.5 Landesweite Überprüfung durch die Finanzverwaltung**

Mit Schreiben vom 02.12.2003 hat das FM den LRH davon in Kenntnis gesetzt, dass es an seiner bisherigen Auffassung hinsichtlich der Behandlung von Erstattungsüberhängen bei der Kirchensteuer nicht mehr festhalte. Den Oberfinanzdirektionen seien für ihren Geschäftsbereich bereits im Oktober 2003 Listen mit Steuerfällen des Veranlagungszeitraumes 1999

übersandt worden, in denen Kirchensteuererstattungsüberhänge von mehr als 10.000 DM entstanden sind. Dabei hat das FM 696 in Frage kommende Fälle mit Erstattungsüberhängen von insgesamt rd. 23,9 Mio. DM ermittelt. Die vom LRH zunächst angenommene niedrigere Fallzahl sowie die geringeren Erstattungsüberhänge sind auf eine Fehlinterpretation seiner Datenanforderung durch das Rechenzentrum der Finanzverwaltung zurückzuführen.

Die nachfolgende Überprüfung der Fälle des Veranlagungszeitraumes 1999 durch die Finanzämter hat zur Festsetzung von Mehrsteuern in Höhe von rd. 4,4 Mio. € geführt.

Mit Erlass vom 30.03.2004 unterrichtete das FM die Oberfinanzdirektionen über dieses Ergebnis und bezeichnete die Überprüfungsmaßnahme als erfolgreich. Den Oberfinanzdirektionen wurden deshalb Listen übersandt, die Fälle mit Kirchensteuererstattungsüberhängen von mehr als 5.000 DM im Veranlagungszeitraum 2000 ausweisen. Von den Finanzämtern sind 1.584 Fälle mit einem Erstattungsüberhang von insgesamt rd. 46,5 Mio. DM zu überprüfen.

Der LRH schätzt, dass durch die Überprüfung der Veranlagungszeiträume 2000 und 2001 insgesamt Mehrsteuern über 10 Mio. € festgesetzt werden.

## 38 Schulpauschale

*Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei 43 Kommunen den Einsatz von Mitteln der Schulpauschale im Umfang von rund 92 Mio. € geprüft. Die Mittel der Schulpauschale wurden von einem Teil dieser Kommunen nicht immer zweckentsprechend verwendet. In einigen Fällen wurde festgestellt, dass nach den Haushaltsplanungen eine Zuführung von Mitteln der Schulpauschale zum Verwaltungshaushalt ausgewiesen war, ohne dass in ausreichender Höhe zweckentsprechende Ausgaben für die Verwendung der Schulpauschale vorgesehen waren. Bei diesen Kommunen wäre in der Folge der Verwaltungshaushalt nicht mehr ausgeglichen gewesen bzw. das Defizit des Verwaltungshaushaltes wäre insoweit höher ausgefallen. Im Übrigen wurden die Mittel der Schulpauschale, die im Landeshaushalt als Investitionsausgaben veranschlagt sind, von den Kommunen in einem nicht zu vernachlässigenden Umfang auch konsumtiv eingesetzt.*

### 38.1 Gegenstand der Prüfung

Das Land stellte auf der Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) erstmals mit Beginn des Jahres 2002 den Gemeinden und Gemeindeverbänden pauschale Zuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Schulbereich als sog. Schulpauschale zur Verfügung. Diese Mittel (500 Mio. € im Haushaltsjahr 2002) waren im Landeshaushalt als investive Ausgaben veranschlagt. Sie durften von den Kommunen nach § 18 GFG, einem Haushaltsvermerk sowie ergänzenden Erlassen des Innenministeriums (IM) im Rahmen des § 30 Schulverwaltungsgesetz für den Bau, die Modernisierung und Sanierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Schulgebäuden sowie für die Einrichtung und Ausstattung von Schulgebäuden eingesetzt werden, nicht jedoch für die den Kommu-

nen obliegenden laufenden Aufwendungen für Unterhaltung und Personal oder für Finanzierungskosten bereits früher geförderter Schulbaumaßnahmen.

Mit der Einführung der Schulpauschale bezweckte die Landesregierung primär einen Zugewinn an Schulen sowie Fach- und Unterrichtsräumen einschließlich einer erweiterten oder modernisierten Ausstattung. Darüber hinaus wurde die Schulpauschale für den Abbau bestehender Modernisierungs- und Sanierungsrückstände geöffnet, so dass deren Mittel auch für entsprechende (wertwiederherstellende oder wertverbessernde) Bauunterhaltungsmaßnahmen verwendet werden durften. Nicht benötigte Mittel aus der Schulpauschale waren nach einem Erlass des IM der allgemeinen Rücklage der Kommune zuzuführen.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben bei 43 Kommunen den Einsatz von Mitteln der Schulpauschale im Umfang von rd. 92 Mio. € geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

### **38.2 Verwendung der Schulpauschale**

Trotz der im GFG und in den ergänzenden Erlassen des IM zugelassenen, teils auch weitreichenden Verwendungsmöglichkeiten der Mittel der Schulpauschale setzte eine Reihe der geprüften Kommunen die Gelder nicht immer zweckentsprechend ein. Dies führte zu Beanstandungen in einer Größenordnung von rd. 1,4 Mio. €. Typische Fehler waren der Mitteleinsatz für:

- sonstige Unterhaltungskosten, wie z. B. Reparatur- oder Wartungskosten für betriebstechnische Anlagen (Aufzüge, Heizung etc.)
- Personalkosten (z. B. für DV-Systemadministratoren für Schulen)
- Finanzierungskosten von bereits aus Schulbaumitteln geförderten Objekten

- Mieten für bereits aus Schulbaumitteln geförderte Objekte (bei Auslagerung der Immobilienwirtschaft einer Kommune).

Ein Teil dieser Fehler beruhte u. a. darauf, dass aufgrund der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und der ausführenden Erlasse die Abgrenzung der zulässigen von den unzulässigen Verwendungsmöglichkeiten der Schulpauschale für die Kommunen schwierig und nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand zu leisten war.

Einige Kommunen führten nicht benötigte Mittel aus der Schulpauschale (rd. 6,2 Mio. €) entsprechend der Erlasslage ihrer allgemeinen Rücklage zu. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Mittel in späteren Jahren für andere als schulische Maßnahmen verwendet werden, weil eine Zweckbindung der allgemeinen Rücklage nach dem Gemeindehaushaltsrecht nicht zulässig ist.

Da die Kommunen den Bezirksregierungen entsprechend den genannten rechtlichen Bestimmungen weder Verwendungsnachweise noch Verwendungserklärungen zu der Schulpauschale vorzulegen haben, ist nach Ansicht des LRH in Anbetracht der Prüfungsfeststellungen für die Zukunft nicht hinreichend sichergestellt, dass alle Kommunen die Mittel der Schulpauschale nur im Sinne des GFG einsetzen werden.

### **38.3 Haushaltsausgleich**

Im Zuge der Untersuchungen wurde bei vier Kommunen festgestellt, dass nach den Haushaltsplanungen für das Jahr 2003 eine Zuführung von Mitteln der Schulpauschale zum Verwaltungshaushalt ausgewiesen war, ohne dass im Verwaltungshaushalt in ausreichender Höhe zweckentsprechende Ausgaben zur Verwendung der Schulpauschale vorgesehen waren. Dementsprechend hätte die Zuführung der Schulpauschale vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt (und damit auch die Gesamtzufüh-

rung) nur in geringerem Umfang erfolgen dürfen. Bei den Kommunen wäre in der Folge der Verwaltungshaushalt nicht mehr ausgeglichen gewesen bzw. das Defizit des Verwaltungshaushaltes wäre höher ausgefallen. Diesem Umstand hätten die Kommunalaufsichtsbehörden Rechnung tragen müssen.

#### **38.4 Investive Veranschlagung der Schulpauschale im Landeshaushalt**

Die Ausgaben für die Schulpauschale wurden im Landeshaushalt in der Hauptgruppe 8 als sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen veranschlagt, jedoch war durch Haushaltsvermerk für bestimmte Zwecke auch ein konsumtiver Einsatz der Mittel durch die Kommunen zugelassen. Hierzu hatten Vertreter des Finanzministeriums (FM) im Rahmen des Berichterstattergesprächs über den Einzelplan 20 für das Haushaltsjahr 2002 ausgeführt, „nach dem Schwerpunktprinzip seien die Mittel der Schulpauschale in der Hauptgruppe 8 veranschlagt worden, weil es nach wie vor das Ziel der Landesregierung sei, Investitionen zu fördern. Wenn Erfahrungen mit der Auszahlung der Mittel vorlägen, sei eine Aufteilung nach den tatsächlichen Verhältnissen möglich“.<sup>67</sup>

Für die haushaltsrechtliche Veranschlagung im Landeshaushalt ist die Verwendung beim Empfänger von Bedeutung. Die Untersuchung der RPÄ bei den Kommunen ergab, dass die Mittel der Schulpauschale nach der Haushaltsplanung 2002 zu 14,7 % und im Haushaltsvollzug sogar zu 25 % für andere als investive Zwecke verwendet wurden. Nach ergänzenden Feststellungen des RPA Arnsberg war nach den Haushaltsplänen für 2003 ein Anstieg des konsumtiven Verwendungsanteils auf 35,3 % zu verzeichnen.

---

<sup>67</sup> LT-Vorlage 13/939 vom 15.11.2001

Angesichts des festgestellten Umfangs des nicht investiven Mitteleinsatzes stellt sich die Frage, ob an der bisherigen Veranschlagungspraxis des Landes festgehalten werden kann, die es erlaubt, die Mittel in vollem Umfang bei der Berechnung der Kreditfinanzierungsgrenze zu berücksichtigen.

### **38.5 Schriftwechsel mit der Landesregierung**

Der LRH hat das IM um Stellungnahme zu den einzelnen Feststellungen und um Darlegung gebeten, welche Maßnahmen wegen der für das Haushaltsjahr 2002 festgestellten fehlerhaften Verwendung der Mittel der Schulpauschale veranlasst worden seien. Weiterhin wurde das IM gebeten mitzuteilen, wie künftig sichergestellt werden soll, dass bereits bei der Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen durch eine zutreffende Veranschlagung die zweckentsprechende Verwendung der Schulpauschale gewährleistet ist.

IM und FM wurden um Äußerung zu der Frage gebeten, ob an der bisherigen Veranschlagungspraxis des Landes festgehalten werden kann, die es erlaubt, die Mittel in vollem Umfang bei der Berechnung der Kreditfinanzierungsgrenze des Landes zu berücksichtigen.

Das IM teilte mit, dass es auf die Prüfungsbemerkungen des LRH erst eingehen möchte, wenn die Berichte der Bezirksregierungen zu den Einzelbeanstandungen der RPÄ vorliegen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.



## **C        Beratungsbeiträge**

### **39        Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung beim Landesamt für Besoldung und Versorgung**

*Die Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung im Landesamt für Besoldung und Versorgung kann bei dem vorgesehenen Einsatz des neuen Beihilfeberechnungsprogramms „Beihilfe NT“ weiter optimiert werden. Dies ermöglicht eine Leistungssteigerung um voraussichtlich rund 20 vom Hundert.*

*Dadurch können in diesem Amt Personalmehrausgaben in Höhe von rund 2 Mio. € jährlich, die andernfalls zur Bewältigung der in den nächsten Jahren zu erwartenden Steigerung der Antragszahlen erforderlich wären, zumindest für einige Jahre vermieden werden.*

*Die Nutzung neuer Informationstechniken, zum Beispiel die Online-Antragstellung und die Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems, kann mittel- bis langfristig zu weiteren Wirtschaftlichkeitsgewinnen führen.*

**39.1**        Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) setzt die Beihilfen für alle Versorgungsempfänger des Landes fest. Im Jahr 2002 wurden rd. 550.000 Beihilfeanträge bearbeitet und Beihilfen in Höhe von rd. 630 Mio. € ausgezahlt; das waren im Durchschnitt fast 1.150 € je Antrag.

Aufgrund der in den nächsten Jahren steigenden Zahl an Versorgungsempfängern werden voraussichtlich jährlich weitere 25.000 Beihilfeanträge hinzukommen. Sollen die Qualität der Bearbeitung erhalten und Überzahlungen zu Lasten des Landes verhindert werden, könnte eine solche Er-

höhung der Antragszahlen bei unveränderter Organisation grundsätzlich nur durch eine Erhöhung der Zahl der Sachbearbeiterstellen aufgefangen werden. Eine durchschnittliche Überzahlung von 10 € pro Antrag entspricht im Jahresergebnis bereits den Personalkosten eines Bearbeiters.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob im LBV bei dem bevorstehenden Einsatz des Berechnungsprogramms „Beihilfe NT“ Optimierungsmöglichkeiten in der Aufbau- und Ablauforganisation bestehen, die - bei unveränderter Qualität der Beihilfebearbeitung - zumindest den absehbaren mittelfristigen Personalmehrbedarf reduzieren.

Zu diesem Zweck hat das mit der Untersuchung beauftragte Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) die Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung analysiert. Sie stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar:

- 39.2** Die Bearbeitung der Beihilfen beim LBV erfolgt durch Sachbearbeiter des mittleren Dienstes in der Abteilung „Beihilfe“. Für die Berechnung des Personalbedarfs wird derzeit landesweit eine Fallzahl von 20 Anträgen je Sachbearbeiter und Tag zugrunde gelegt; hinzu kommen anteilig Kräfte des gehobenen und höheren Dienstes sowie Hilfskräfte.

Die Beihilfesachbearbeiter sind grundsätzlich für die Bearbeitung des gesamten Beihilfevorgangs zuständig, d. h., sie prüfen die eingereichten Belege auf Vollständigkeit, erfassen die Daten, prüfen sodann den Antrag inhaltlich und lehnen, soweit die Gewährung einer Beihilfe nicht zulässig ist, den Antrag ab. Sie führen darüber hinaus auch den notwendigen Schriftwechsel und Telefonverkehr.

Ergänzend werden Hilfskräfte (sog. Paper-Worker) eingesetzt, die sicherstellen, dass den Sachbearbeitern die erforderlichen Akten zur Verfügung

stehen. Zudem erledigen sie die anfallenden Sortier-, Abheft- und Versandarbeiten.

Die Beihilfebearbeitung erfolgt derzeit IT-gestützt mit einem LBV-eigenen Programm. Dieses ermöglicht die Erfassung und Speicherung bestimmter Grunddaten der Belege; außerdem unterstützt es die Berechnung der Beihilfe. Die Bearbeitung der Anträge ist ohne Hinzuziehung der Akten jedoch nicht möglich, weil nicht sämtliche entscheidungsrelevanten Daten (z. B. die Voranerkennungen von Sanatoriumsbehandlungen und Kuren oder bei Brillen die bisherige Sehschärfe) aus dem Programm ersichtlich sind.

- 39.3** Das künftige Beihilfeberechnungsprogramm „Beihilfe NT“ ermöglicht dagegen überwiegend eine aktenlose Bearbeitung der Anträge. Nahezu alle für die Bearbeitung relevanten Daten können in dem Programm vorgehalten und von verschiedenen Bearbeitern sogar gleichzeitig am Bildschirm aufgerufen werden. Dies lässt künftig aus Sicht des LRH eine kostengünstigere Aufbau- und Ablauforganisation als bisher zu.

Im Rahmen der Prüfung brachte das LBV auch eigene Überlegungen ein, die in die abschließenden Optimierungsvorschläge eingingen.

Danach soll künftig die Bearbeitung des Beihilfevorgangs nicht mehr an einer einzigen Stelle erfolgen, sondern auf drei Bereiche aufgeteilt werden, nämlich auf den Bereich „Erfassung der Daten“, den Bereich „Prüfung des Antrags“ und den Bereich „Korrespondenz und Service“. Die Trennung dieser Teilaufgaben soll eine stärkere Spezialisierung des einzelnen Bearbeiters und damit eine beschleunigte und stärker zielgerichtete Bearbeitung zur Folge haben. Mit der Einführung von „Beihilfe NT“ kann auch im Bereich „Paper-Work“ ein erheblicher Teil der Aufgaben entfallen.

Die Einführung des neuen Beihilfeberechnungsprogramms „Beihilfe NT“ wird bei Umsetzung der optimierten Aufbau- und Ablauforganisation voraussichtlich zu einer Reduzierung des Stellenbedarfs um 20 v. H. führen. Die in den kommenden Jahren ansteigende Zahl der Bearbeitungsfälle kann daher zumindest in den nächsten Jahren mit dem vorhandenen Personal (163 Stellen) aufgefangen werden.

**39.4** Das LBV hat in der Schlussbesprechung der Einschätzung des LRH hinsichtlich des Einsparpotenzials zugestimmt und erklärt, dass es die Umsetzung der Optimierungsvorschläge in Angriff nehmen werde, sobald die dargelegten Rahmenbedingungen (Einführung von „Beihilfe NT“) erfüllt seien.

Es hat weiterhin dargelegt, dass es bemüht sei, den Personalmehrbedarf für die Beihilfebearbeitung durch den Einsatz weiterer Informationstechniken – wie z. B. die Online-Antragstellung oder die Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems – auch langfristig in Grenzen zu halten. Allerdings müssten dem – wie auch bei dem Einsatz von „Beihilfe NT“ – entsprechende Beschaffungen vorausgehen.

Der LRH hält den Einsatz dieser Informationstechniken für geeignet, auch längerfristig den Stellenmehrbedarf zu begrenzen. So würde eine Online-Antragstellung, wie sie derzeit bereits im Finanzministerium erprobt wird, für die auch bei den Versorgungsempfängern zunehmende Zahl von Internetnutzern zu kürzeren Bearbeitungszeiten führen.

Bei einem automatisierten Dokumentenmanagementsystem – das bei privaten Krankenversicherungen bereits üblich ist – würden die in Papierform eingehenden Beihilfeanträge bzw. Rechnungen mittels eines Scanners übernommen und die Daten sofort an die zuständigen Arbeitsplätze übermittelt. Die Dokumente könnten dann ohne weitere Papiervorlage unmit-

telbar bearbeitet, jedoch jederzeit wieder beweiskräftig reproduziert werden.

Die Einführung einer solchen elektronischen Akte würde die bisherige Papierakte ersetzen. Hierdurch würden erhebliche Raumkapazitäten eingespart.

Das System böte auch die Voraussetzung für weitere gravierende Verbesserungen bei der Prüfung der Anträge. Die Technik würde es beispielsweise ermöglichen, die zu einem Antrag gehörenden Belege durch verschiedene spezialisierte Sachbearbeiter – unabhängig von deren Dienstort – prüfen zu lassen. Private Krankenkassen lassen heute schon bestimmte Rechnungen (z. B. für größere Operationen, stationäre Behandlungen) zentral von medizinisch ausgebildeten Spezialisten auch fachlich hinsichtlich der Angemessenheit der Behandlung untersuchen. Nach Aussage der Krankenkassen werden dadurch nicht unerhebliche Einsparungen erzielt.

Dies bedeutet aus Sicht des LRH jedoch, dass die Beihilfebearbeitung – unabhängig von dem Dienstort der Sachbearbeiter – zentraler organisiert werden müsste.

**39.5** Der LRH hat die Ergebnisse dieser Prüfung sowie seine Bewertung des Einsatzes der genannten weiteren Informationstechniken an das Finanzministerium (FM) herangetragen.

Im Hinblick auf die geplante landesweite Einführung des Beihilfeberechnungsprogramms „Beihilfe NT“ hat er um Stellungnahme gebeten, ob die für das LBV ermittelten Optimierungsvorschläge auch bei den übrigen Beihilfefestsetzungsstellen in NRW umgesetzt werden könnten.

Das FM hat dies grundsätzlich bejaht, jedoch auf die originären Zuständigkeiten derjenigen Ressorts verwiesen, in deren nachgeordnetem Bereich Festsetzungsstellen bestünden.

Die Erörterungen werden fortgesetzt.

#### **40 Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems in der Versorgungsverwaltung (Bereich des Schwerbehindertenrechts)**

*In der Versorgungsverwaltung könnten nach Auffassung des LRH im Aufgabenbereich des Schwerbehindertenrechts durch den Einsatz eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems 84 Stellen für die Aktenverwaltung und den Aktentransport entfallen. Darüber hinaus ergäben sich Einsparungen bei den Sachmitteln.*

*Dem einmaligen Investitionsbedarf von rund 4,2 Mio. € und den laufenden Kosten für Wartung und Pflege des Systems von jährlich rund 300 T € stünden nach dem Wegfall aller 84 Stellen jährliche Einsparungen von voraussichtlich rund 5 Mio. € gegenüber.*

**40.1** Der LRH hatte der Versorgungsverwaltung im Jahr 2000 empfohlen, für den Aufgabenbereich des Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERzGG) die herkömmlichen Papierakten und deren Verwaltung durch ein kunden- und nutzerfreundliches IT-gestütztes Dokumentenmanagementsystem zu ersetzen (vgl. Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 9).

Mit der Realisierung des Einsparpotenzials von 40 Stellen (jährlich rd. 1 Mio. €) konnte bisher jedoch noch nicht begonnen werden, da das in Pilotprojekten zur Erprobung eingesetzte Dokumentenmanagementsystem den Ansprüchen der Verwaltung nicht genügte.

Die Versorgungsverwaltung plant nun die Anschaffung eines anderen Dokumentenmanagementsystems und hat für die Einführung dieses Systems im Bereich BERzGG beim Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (MGSFF) Investitionsmittel in Höhe von rd. 1 Mio. € angefor-

dert. Mit der Pilotanwendung dieses Systems wurde inzwischen begonnen.

Ergänzend zu der Untersuchung des Aufgabenbereichs BErzGG hat der LRH ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) im Jahre 2003 beauftragt, bei der Bezirksregierung Münster (Abt. 10 / Landesversorgungsamt) sowie den 11 nachgeordneten Versorgungsämtern auch die Wirtschaftlichkeit eines IT-gestützten Dokumentenmanagementsystems im Schwerbehindertenrecht (SchwbR) zu untersuchen.

- 40.2** Im Verlauf des Verwaltungsverfahrens in Schwerbehindertenangelegenheiten prüft das Versorgungsamt auf Antrag eines Betroffenen das Vorliegen einer Behinderung und legt gegebenenfalls den Grad der Behinderung sowie die Nachteilsausgleiche fest.

Obwohl die Tätigkeit der Sachbearbeiter durch den Einsatz eines IT-Fachverfahrens unterstützt wird, ist Medium für die Dokumentation und die Weitergabe von Informationen im Wesentlichen Papier, das in Akten aufbewahrt wird. Zuständig für die Verwaltung der Akten sind die Registraturen. Jedes Versorgungsamt verfügt über eigene, im Wesentlichen manuell arbeitende Registraturen mit partieller IT-Unterstützung.

Der personelle Aufwand für die Registraturen ist erheblich: So waren im Aufgabenbereich SchwbR im Erhebungszeitraum in den 11 Versorgungsämtern mit insgesamt 59 Registraturen – ohne die Stellen mit kw-Vermerken – 122,5 Stellen für Registratoren vorhanden.

Zu den wesentlichen Tätigkeiten der Registratoren gehört das Anlegen der Vorgänge, die Entgegennahme und Weiterleitung von laufenden Vorgängen, die Verwaltung für die Sachbearbeitung und die Beschaffung alter Akten aus dem Archiv.



Im Rahmen der Bearbeitung von SchwbR-Verfahren wurden schätzungsweise jährlich über 8 Mio. Seiten auf Papier produziert:

Bearbeitungsart	Fallzahlen	Durchschn. Seiten je Fall	Seiten insgesamt
Erst- und Änderungsanträge	360.000	4	1.440.000
Nachprüfungen	80.000	2	160.000
Befundberichte	850.000	1,5	1.275.000
Anlagen zu Befundberichten	850.000	3	2.550.000
Krankenhausberichte	200.000	3	600.000
Stellungnahmen Ärztlicher Dienst	500.000	2	1.000.000
Gutachten	40.000	4	160.000
Widerspruchsverfahren	57.300	10	573.000
Klageverfahren	14.000	30	420.000
Seitenzahl insgesamt			8.178.000

Die laufenden Vorgänge werden in den SchwbR-Registaturen in einem Zwischenarchiv verwaltet. Für die Bearbeitung muss die Akte den verschiedenen Stellen innerhalb und außerhalb der Versorgungsverwaltung (z. B. Sachbearbeitung SchwbR, Ärztlicher Dienst, Vertragsärzte/Außengutachter, Bezirksregierung/Landesversorgungsamt, Sozialgericht) jeweils vorgelegt werden. Hierfür wird auch entsprechendes Personal im Boten- und Fahrdienst benötigt.

Nach abgeschlossener Bearbeitung wird die Akte in das Zentralarchiv der Fachabteilung übernommen; dort befinden sich derzeit insgesamt rd. 5 Mio. SchwbR-Akten. Sie werden nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen aussortiert und durch ein gewerbliches Unternehmen vernichtet.

**40.3** Die Prüfung des RPA hat ergeben, dass die Einführung eines automatisierten Dokumentenmanagementsystems – und damit die Einführung der elektronischen Akte – auch im Bereich des SchwbR zur einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führen würde. Denn der Einsatz eines solchen Systems ermöglicht erhebliche Einsparungen im Personal- und Sachmittelbereich, weil die bisherigen personal- und arbeitsaufwändigen manuellen Tätigkeiten in den Registraturen bei vollständiger Einführung des Systems weitgehend entfallen können.

Die elektronische Akte beinhaltet, dass sämtliche Vorgänge papierlos gespeichert werden. Zwar müssen dafür alle von außen an die Versorgungsverwaltung gerichteten Schriftstücke in einem Scan-Vorgang elektronisch erfasst werden. Sie können dann jedoch elektronisch weiterverarbeitet werden. Dadurch kann jede berechnigte Stelle ohne weitere Beteiligung der Registratur auf die benötigten Unterlagen zugreifen.

Ein Papierausdruck ist nur noch erforderlich, wenn die elektronische Akte oder Teile daraus aus rechtlichen (Gerichtsverfahren) oder technischen Gründen ausgegeben und versandt werden müssen, z. B. an solche für die Versorgungsverwaltung tätigen Außengutachter, die noch keine Möglichkeit des elektronischen Lesens der Akte besitzen. Mittel- bis langfristig sollte die Einbeziehung der Außengutachter und Vertragsärzte in das elektronische System angestrebt werden.

Der Einsatz des automatisierten Dokumentenmanagementsystems erfordert die Bereitstellung von Sachmitteln für die Hard- und Softwarebeschaffung sowie externe Dienstleistungen. Für die erstmalige Beschaffung ist einmalig ein Betrag von rd. 4,2 Mio. € und für Wartung und Pflege jährlich ein Betrag von rd. 300 T € anzusetzen.

Auch wenn in Zukunft weiterhin für das Scannen und Reproduzieren von Aktenvorgängen sowie für verbleibende Registraturarbeiten und Hilfstätig-

keiten voraussichtlich 38,5 Stellen benötigt werden, so können nach Einführung des Dokumentenmanagementsystems im Bereich SchwbR insgesamt 84 der 122,5 Personalstellen im Registraturbereich eingespart werden.

Die sächlichen Einsparungen ergeben sich bei den Raum- und Papierkosten sowie den Kosten der Aktenvernichtung. Allein bei den Papierkosten errechnen sich – auch unter Berücksichtigung der zu reproduzierenden Akten – Einsparungen von rd. 280 T € im Jahr.

Die Einsparungen nach Einführung des automatisierten Dokumentenmanagementsystems im Bereich des SchwbR und nach der dann folgenden Realisierung der kw-Vermerke werden auf rd. 5 Mio. € jährlich geschätzt.

- 40.4** Die Bezirksregierung Münster hat in ihrer Stellungnahme zu den diesbezüglichen Prüfungsmitteilungen mitgeteilt, dass sie die Höhe der notwendigen Investitionsmittel aufgrund eigener Untersuchungen ebenso einschätze. Auch die ermittelte Anzahl der durch die erfolgreiche Einführung eines Dokumentenmanagementsystems einzusparenden 84 Stellen entspreche ihren Berechnungen. Allerdings sei die Umsetzung der Vorschläge im Fachbereich SchwbR und die Realisierung der damit einhergehenden Stelleneinsparungen abhängig von der Bereitstellung der notwendigen Investitionsmittel und von der erfolgreichen Einführung des in der Pilotanwendung befindlichen Systems.
- 40.5** Der LRH sieht die Bereitstellung der erforderlichen Investitionsmittel für die Beschaffung eines Dokumentenmanagementsystems der Versorgungsverwaltung als notwendig an, um möglichst schnell die Voraussetzungen für den Abbau der 84 Stellen zu schaffen.

## 41 Cross-Border-Leasing-Geschäfte der Kommunen

*Cross-Border-Leasing-Geschäfte auf kommunaler Ebene können nicht nur den jeweiligen Kommunalhaushalt gefährden, sondern auch negative Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof Anregungen zur Behandlung derartiger Geschäfte durch die Kommunalaufsichtsbehörden gegeben. Unter Einbeziehung der hiesigen Prüfungserfahrungen haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mit der Problematik von Cross-Border-Leasing-Geschäften beschäftigt und Handlungsempfehlungen in Form von Leitsätzen beschlossen. Das Innenministerium hat in einem Gespräch mit dem Landesrechnungshof diese Leitsätze als Grundlage für die Beurteilung von Cross-Border-Leasing-Geschäften anerkannt.*

### 41.1 Vorbemerkung

In letzter Zeit werden verstärkt Cross-Border-Leasing-Geschäfte (CBL-Geschäfte) von Kommunen, deren Beteiligungen oder von Zweckverbänden getätigt, um hierdurch Einnahmen zu erzielen. Nach dem Ergebnis einer Umfrage des Innenministeriums (IM) Ende des Jahres 2002 bei den Bezirksregierungen (BR) als Kommunalaufsichtsbehörden waren in den letzten 5 Jahren in Nordrhein-Westfalen 19 CBL-Geschäfte von Kommunen durchgeführt worden, wobei Barwertvorteile von ca. 345,5 Mio. € erzielt werden konnten. Da die Barwertvorteile rd. 3 bis 6 % des Transaktionsvolumens ausmachen, dürfte sich der Gesamtwert der Transaktionsgegenstände auf bis zu 11,5 Mrd. € belaufen.

Beabsichtigte CBL-Geschäfte werden regelmäßig der BR bzw. dem Landrat als Kommunalaufsichtsbehörde angezeigt, wobei diese Stelle häufig

um Bestätigung gebeten wird, dass gegen das Geschäft keine kommunalrechtlichen Bedenken bestehen. Der LRH hat die möglichen Auswirkungen der CBL-Geschäfte von Kommunen auf den Landeshaushalt geprüft und dazu Erhebungen bei zwei BR vorgenommen. Eine Zuständigkeit des LRH zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsgebarens einzelner Kommunen besteht dagegen nicht. Es erfolgte keine Einzelbewertung der untersuchten Fälle. Auch waren weder zuwendungsrechtliche Fragen noch solche zur Gebührenkalkulation Gegenstand dieser Prüfung des LRH.

#### **41.2 Inhalt von CBL-Geschäften**

CBL bezeichnet Leasing über Staatsgrenzen hinweg. Es wird durchgeführt, um die unterschiedliche Steuergesetzgebung in verschiedenen Ländern steuermindernd auszunutzen. Für die ausländische Partei (meist ein US-Trust) können durch Abschreibungsmöglichkeiten Steuervorteile in Form von Steuerstundungseffekten erreicht werden, die in gewissem Umfang an den deutschen Finanzierungspartner in Form des so genannten Barwertvorteils weitergegeben werden.

Gegenstände der hier dargestellten Transaktionen sind etwa Kläranlagen und Kanalnetze sowie Messehallen, die i. d. R. im Eigentum einer Kommune oder einer ihrer Beteiligungsgesellschaften stehen und von dieser über einen so genannten „Hauptmietvertrag“ an eine ausländische Vertragspartei für einen die wirtschaftliche Nutzungsdauer des jeweiligen Leasinggegenstandes übersteigenden Zeitraum (häufig 99 Jahre) vermietet werden. Gleichzeitig werden diese Gegenstände für einen deutlich kürzeren Zeitraum (etwa 24 bis 30 Jahre) von der Kommune zurückgemietet („Rückmietvertrag“).

Nach Ablauf der Laufzeit des Rückmietvertrages hat der deutsche Eigentümer die Option, die Rechte des Trusts aus dem Hauptmietvertrag zu er-

werben („Kaufoption“) und damit die Transaktion gegen Zahlung eines bei Abschluss der Transaktionsverträge fest vereinbarten Kaufoptionspreises zu beenden. Der Preis für die Ausübung der Kaufoption übersteigt regelmäßig den dann erwarteten Verkehrswert.

Übt der deutsche Eigentümer seine Option nicht aus, hat der Trust das Recht, den Transaktionsgegenstand selbst zu nutzen oder ihn an einen Dritten zu vermieten; das Nutzungsrecht des Trusts endet nach Ablauf der Gesamtmietzeit des Hauptmietvertrages.

Am Tage des Abschlusses des CBL-Geschäfts zahlt der Trust die Miete für den gesamten Mietzeitraum in einer Summe im Voraus. Der deutsche Eigentümer zahlt gleichzeitig den Barwert der nach dem Rückmietvertrag geschuldeten Mietraten und des Kaufoptionspreises an Banken und/oder Finanzunternehmen hervorragender Bonität (Erfüllungsübernehmer). Im Gegenzug verpflichten sich diese, die entsprechenden Verpflichtungen des deutschen Eigentümers zur Zahlung der laufenden Mietraten und des Optionspreises in voller Höhe zu erfüllen. Den nach Abzug der Transaktionskosten verbleibenden Barwertvorteil darf der deutsche Eigentümer behalten.

### **41.3 Mögliche Risiken von CBL-Geschäften**

#### **41.3.1 Risikoarten**

Der Abschluss von CBL-Geschäften wird in der deutschen Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutiert, insbesondere wegen der bestehenden oder vermeintlichen Risiken, die die deutsche Seite bei CBL-Geschäften eingeht. Die Landesregierung hat in ihrer Antwort zu einer Kleinen Anfrage am 12.05.2003 (LT-Drucksache 13/3896) einige im Zusammenhang mit CBL-Geschäften benannte Risiken aufgelistet und angemerkt, dass durch entsprechende vertragliche Festlegungen die Risiken reduziert, aber - wie

bei anderen langfristigen Verträgen auch - nicht vollständig ausgeschlossen werden können. Auch wenn sich die Kommune bei CBL-Geschäften von externen Fachleuten beraten lassen, müsse sie sich selbst ein umfassendes Bild über die Vorteile und Risiken verschaffen, und die Verwaltung müsse dies dem Rat transparent vermitteln.

CBL-Geschäfte sind das Ergebnis umfangreicher Vertragsverhandlungen, bei denen jede beteiligte Seite für sich die besten Konditionen zu erzielen sucht. Diese Geschäfte sind in vielerlei Hinsicht höchst komplex, was sich u. a. darin zeigt, dass sie aus einer Vielzahl von Einzelverträgen bestehen. Da diese grundsätzlich nicht in Deutsch abgefasst sind und das Vertragswerk ausländischem Recht unterliegt, besteht für die deutsche Seite viel mehr als für den ausländischen Vertragspartner die Gefahr, Fallstricke des Geschäfts zu übersehen. Sie dürfte damit bei den Vertragsverhandlungen in der schwächeren Verhandlungsposition sein.

Dies hat sich in der Praxis u. a. bei den Verhandlungen über eine selbstschuldnerische Bürgschaft einer Kommune zur Absicherung eines CBL-Geschäfts ihrer Beteiligungsgesellschaft X gezeigt. In einem Schreiben der die Stadt beratenden Wirtschaftsberatungsgesellschaft heißt es u. a.:

- „Eine Zahlungspflicht auf erstes Anfordern bedeutet, dass berechnete Einwendungen gegen die Inanspruchnahme aus der Bürgschaft einer sofortigen Zahlungspflicht nicht entgegenstehen. Das Nichtbestehen der Zahlungspflicht müsste stattdessen im sog. gerichtlichen Nachverfahren vorgebracht werden, sodass die Stadt formell in der Angreifer- und nicht in der Verteidigungsposition wäre, quasi ihrem guten Geld hinterherlaufen müsste.“
- „Offensichtlich wird die Bereitschaft der Stadt, die X beim Vertragsabschluss bestmöglich zu unterstützen, von der Gegenseite ausgenutzt, um Zusatzvorteile zu erlangen zu versuchen.“
- „Bezüglich anderer Regelungen verzichten die Städte auf Rechte, die ein Bürge sich üblicherweise nicht nehmen lässt ...“

Risiken können sich bereits aus Vorverträgen ergeben, insbesondere wenn sich die kommunale Seite für den Fall der Nichtdurchführung der Transaktion verpflichtet, die Kosten aller an den Verhandlungen Beteiligten zu übernehmen. In einem Fall wurden noch während der laufenden Verhandlungen bereits angefallene Kosten von 11 Mio. € für Anwalts- und Steuerberatungskosten, Gutachterkosten, Reiseaufwendungen u. a. beziffert.

Die Leasingverträge selber können vielfältige finanzielle Gefahren für verschiedene Sachverhalte beinhalten. Der LRH hat in seinen Prüfungsmerkungen an das IM eine Reihe von Risiken beispielhaft beschrieben, wie

- Vorzeitige Beendigung der Transaktion (wegen Pflichtverletzungen, Leistungsstörungen, Untergang des Leasinggegenstandes etc.)
- Insolvenz der Vertragspartner
- Veränderung der Bonität / des Ratings (der beteiligten Banken, der Bundesrepublik, des Landes NRW oder der beteiligten Kommunen)
- Steuerliche Risiken (z. B. fehlende Anerkennung der Gestaltung durch die amerikanischen Steuerbehörden)
- Änderungen der Wechselkurse oder der Zinsen
- Änderung sonstiger äußerer Umstände (z. B. Änderung des Bedarfs am Transaktionsgegenstand wegen technischen Fortschritts oder aufgrund Verhaltensänderungen der Bevölkerung)
- Wahl ausländischen Rechts und eines ausländischen Gerichtsstands.

Diese Aufzählung kann jedoch wegen der vielen denkbaren Fallkonstellationen nicht umfassend sein. Das Gefährdungspotenzial von CBL-Geschäften für Kommunen zeigt sich an nachstehenden Beispielen:

### **Vorzeitige Beendigung der Transaktion**

Die Kommune trägt als Nutzer des Transaktionsgegenstandes nicht nur die üblichen Haftungs- und Unterhaltungspflichten, sondern auch das Ver-



lustrisiko. Kommt die Kommune ihren Verpflichtungen nicht nach, hat der andere Vertragspartner üblicherweise ein Kündigungsrecht. Bei einer berechtigten vorzeitigen Kündigung seitens des Vertragspartners ist die kommunale Seite zur Zahlung eines Beendigungswertes („Termination Value“) verpflichtet. Dieser „garantiert wirtschaftlich gesehen die Nachsteuerrendite des US-Investors bis zum Kündigungszeitpunkt“<sup>68</sup>. Nach den Feststellungen einer BR zu einem Einzelfall kann der von der Kommune zu entschädigende Renditeverlust zum ungünstigsten Zeitpunkt das 3-4fache des zu erzielenden Barwertvorteils ausmachen.

### **Insolvenz der Vertragspartner**

Im Falle des Konkurses des US-Trusts wird der Leasinggegenstand möglicherweise zur Insolvenzmasse gezogen, z. B. wenn einem Konkursverwalter das Recht zur vorzeitigen Beendigung einzelner oder aller Verträge zustünde. Hieraus könnten sich Beeinträchtigungen der Rechte der kommunalen Seite ergeben.

Bei Zwischenschaltung einer weiteren Gesellschaft auf den Cayman Islands wurde darüber hinaus im Falle des Konkurses des US-Trusts von einer Beratungsfirma „das lediglich theoretische Risiko einer Doppelzahlung ... durch die Kommune“ beschrieben. Denn der Konkurs des US-Trusts könne zur Beendigung der Verträge führen und es sei nicht gänzlich auszuschließen, dass der Konkursverwalter des US-Trusts von der Zwischengesellschaft und damit die Zwischengesellschaft von der Kommune pro rata die Rückzahlung der bei Vertragsbeginn erfolgten Mietvorauszahlungen verlange.

Da die Kommune nicht durch die Erfüllungsübernahme der Banken von ihrer grundsätzlichen Leistungspflicht befreit wird, hat eine Insolvenz der Banken finanzielle Auswirkungen für die Kommune. Im ungünstigsten Fall

---

<sup>68</sup> so verschiedene vom LRH eingesehene Transaktionsbeschreibungen

muss die Kommune die Mietraten und den Kaufoptionspreis ein zweites Mal leisten.

### **Steuerliche Risiken**

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Transaktion von den ausländischen Finanzbehörden nicht anerkannt wird.

In Steuerfreistellungsverträgen zu CBL-Geschäften verpflichten sich die Kommunen, den Investor für den Verlust bestimmter einkommensteuerlicher Vergünstigungen nach US-amerikanischem Bundes- und Landesrecht zu entschädigen, soweit der Verlust der Vergünstigungen auf einen Verstoß gegen abgegebene Zusicherungen zurückzuführen ist. Eine wesentliche Zusicherung, die von der Kommune in dem Steuerfreistellungsvertrag abgegeben werden muss, ist, dass beim Vertragsabschluss - unabhängig von der vereinbarten Hinterlegung des Optionspreises - ihre Entscheidung, die Kaufoption nach dem Mietvertrag auszuüben, nicht gefallen ist. D. h. die Kommune darf sich nicht vor Abschluss der Transaktion (und ggf. während eines begrenzten Zeitraumes danach) wirtschaftlich, rechtlich oder politisch zu einer Ausübung der Beendigungsoption verpflichten oder anderweitig binden.

Daneben bestehen auch Risiken aus deutschem Steuerrecht, weil sich CBL-Geschäfte möglicherweise in den Bereichen Ertragsteuer, Gewerbesteuer, Grunderwerbsteuer, Umsatzsteuer und Quellensteuer auswirken.

#### **41.3.2 Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts**

Es ist unbestritten, dass Risiken beim CBL-Geschäft existieren, streitig ist jedoch, wie diese einzuschätzen sind. Bei CBL-Geschäften hinzugezogene Berater erklärten, die Risiken ließen sich „i. d. R. beherrschen oder zumindest einschränken“. Im Rahmen seiner Erhebungen hat der LRH festgestellt, dass die von Beratern (insbesondere in Transaktionsbe-

schreibungen) zu Risiken gemachten Ausführungen teilweise sehr wenig griffig sind:

- „Abschließend erlauben wir uns ... den Hinweis, dass der Eintritt eines „Übergangereignisses“, wie es z. B. in dem Änderungsvertrag zu den Entsorgungsverträgen ... beschrieben ist, zu nachteiligen Auswirkungen führt, die auch aus deutscher steuerlicher Sicht nicht abschließend abzuschätzen sind. Da es sich aber um eine Extremsituation handelt ... wird es insoweit bei einer bloß hypothetischen Fallgestaltung bleiben.“
- „Eine endgültige rechtsverbindliche Begutachtung (Anm.: der steuerlichen Aspekte) bleibt jedoch der rechtsverbindlichen Auskunft durch das Betriebsstättenfinanzamt vorbehalten.“
- „Da die Jurisdiktionen, die in diese Transaktion einbezogen sind, bestandsfeste Rechtssysteme haben, wird das Risiko, dass wesentliche Gesetzesänderungen eintreten, im Allgemeinen als verhältnismäßig gering angesehen. Darüber hinaus gibt es gerade im Bereich der Quellensteuer verschiedene Restrukturierungsmöglichkeiten.“

Auffällig war, dass in den Transaktionsbeschreibungen oder Memoranden häufig Formulierungen wie: „Dieses Risiko ist jedoch deshalb gering einzuschätzen, da ...“ oder „Darin sollte kein ernsthaftes Risiko für die Stadt liegen, da ...“ enthalten waren, es aber nie hieß, dass ein Risiko ausgeschlossen sei.

In einem Fall, in dem es um die Übernahme der gesamtschuldnerischen Haftung bei einem CBL-Geschäft ging, hat der Berater zu dem Problem der Insolvenz des Haftungspartners ausdrücklich festgehalten: „Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein deutsches Gericht zu einer anderen Beurteilung des hier geprüften Sachverhalts kommen könnte.“

### **41.3.3 Schadenshöhe bei Risikoeintritt**

Zu einer Risikobewertung gehören nicht nur die Identifikation eines Risikos und eine Einschätzung zur Wahrscheinlichkeit seines Eintritts. Viel-

mehr erfordert ein ordnungsgemäßes Risikomanagement auch die Angabe des zu erwartenden Schadens im Falle des Risikoeintritts.

In den dem LRH vorgelegten Unterlagen fanden sich nur sehr vereinzelt wertmäßige Angaben zum möglichen Schadensumfang. So sollte in einem Fall mit einem geschätzten Transaktionsvolumen von 750 Mio. DM und einem Barwertvorteil von 25 bis 30 Mio. DM die Zahlungsverpflichtung des deutschen Vertragspartners zum ungünstigsten Zeitpunkt rd. 101 Mio. DM (ca. 13,5 % des Transaktionsvolumens) betragen.

#### **41.4 Aufgaben und Beteiligung der Kommunalaufsicht bei CBL-Geschäften**

Die Kommunen haben das Recht der Selbstverwaltung, wobei jedoch das Land die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung überwacht. Die Aufsicht des Landes schützt die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten. Hierzu wurden den Kommunalaufsichtsbehörden Beanstandungs- und Aufhebungsrechte eingeräumt.

Beabsichtigte CBL-Geschäfte wurden i. d. R. den Kommunalaufsichtsbehörden unter Vorlage einer Transaktionsbeschreibung angezeigt. Häufig wurde um Bestätigung gebeten, dass gegen das Geschäft keine kommunalrechtlichen Bedenken bestehen.

Im Verlauf des weiteren Verfahrens erfolgten meistens Gespräche der Kommunalaufsichtsbehörde mit der kommunalen Seite, deren näherer Inhalt i. d. R. nicht dokumentiert wurde. Teilweise wurden Erläuterungen oder Ergänzungen und ganz vereinzelt Auszüge aus dem Vertragswerk verlangt. Keine Kommunalaufsichtsbehörde ließ sich vor ihrer abschließenden Entscheidung das vollständige Vertragswerk vorlegen.

Die Entscheidungen zu CBL-Geschäften mit kommunaler Beteiligung beruhten auf dem vorgetragenen Sachverhalt, aber nur soweit dieser nach Auffassung der Kommunalaufsichtsbehörde nach geltendem Recht anzeige- oder genehmigungspflichtig war. Sie fußten auf der Auffassung der Kommunalaufsichtsbehörden, dass es nach dem nordrhein-westfälischen Gemeinderecht Sache der Kommunen sei, im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts eigenverantwortlich zu entscheiden, ob sie derartige Geschäfte abschließen wollen oder nicht. Es sei nicht Aufgabe der Kommunalaufsicht, das Vertragswerk vollständig und detailliert auf „Risiken und Nebenwirkungen“ zu prüfen. Sie weise die Kommunen im Vorfeld auf typische Risiken und Sorgfaltspflichten hin. Nur wenn die Kommune erkennbar gegen geltendes Recht verstieße, müsse die Kommunalaufsicht einschreiten.<sup>69</sup>

#### **41.5 Rechtliche Bewertung von kommunalen CBL-Geschäften**

Nach § 90 Gemeindeordnung NRW (GO) darf die Gemeinde Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern. Für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstandes gilt dies sinngemäß. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Veräußerung oder Nutzungsüberlassung ausgeschlossen sind, solange der Vermögensgegenstand benötigt wird.

Die Kommunalaufsichtsbehörden vertreten die Auffassung, dass CBL-Geschäfte trotz § 90 GO zulässig seien. Der Abschluss von CBL-Geschäften stelle weder einen Fall des § 90 Abs. 1 GO dar, da kein Eigentumsübergang erfolge, noch einen Fall des § 90 Abs. 2 GO, da keine Nutzungsüberlassung erfolge, wenn die Kaufoption nach Ablauf des Rückmietvertrages ausgeübt werde.

---

<sup>69</sup> s. auch Drs. 13/3896 und 13/1530

Diese Auffassung begegnet deutlichen Zweifeln. Immerhin wird diese Transaktion als Cross-Border-Leasing-Geschäft eingestuft, dessen wesentliches Kennzeichen die Nutzungsüberlassung ist. Haupt- und Rückmietvertrag eines CBL-Geschäfts dürfen gerade nicht deckungsgleich sein, weil ansonsten die Steuervorteile nicht realisiert werden könnten. Die Vertragskonstruktion ist vielmehr so gewählt, dass sich die wechselseitigen Nutzungsüberlassungen sowohl in der Dauer als auch in den Nebenpflichten unterscheiden. Dies zeigt sich u. a. darin, dass der Trust auf den Leasinggegenstand zugreifen und u. U. auch darüber verfügen kann, wenn der Vertrag nicht ordnungsgemäß erfüllt wird. Auch die eingeräumte Kaufoption führt zu keiner anderen Beurteilung, da bei Vertragsunterzeichnung noch nicht feststehen darf, dass die Kaufoption überhaupt ausgeübt werden soll.

Nach § 85 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 GO sind Entscheidungen der Gemeinde über die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt, der Aufsichtsbehörde schriftlich anzuzeigen; die aus dieser Zahlungsverpflichtung übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen. Eine Anzeige ist nicht erforderlich für die Begründung von Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der laufenden Verwaltung.

Einer Kreditaufnahme kommen nach einem Runderlass des IM zur Kreditwirtschaft der Gemeinden wirtschaftlich gleich z. B.

- Leasing (Immobilien-Leasing) und leasingähnliche Rechtsgeschäfte, wenn ein späterer Eigentumsübergang vereinbart wird oder nach dem Vertrag möglich ist,
- Abschluss langfristiger Leistungsverträge, z. B. Verträge mit einem Sanierungs- oder Entwicklungsträger, Vereinbarungen über Vorfinanzierungen mit Grundstücksbeschaffungs- und Erschließungsgesellschaften.

Dennoch haben die Kommunalaufsichtsbehörden bisher die Auffassung vertreten, dass die Kommune bei CBL-Geschäften keine Zahlungsverpflichtung eingehe, die einer Kreditverpflichtung gleichkomme, denn anders als bei Leasing- und sonstigen Verpflichtungsgeschäften würden die Finanzmittel der Kommune bei vertragsgemäßer Abwicklung nicht gemindert, sondern gemehrt.

Dieser Argumentation folgt der LRH nicht. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift soll die Verschuldung der Gemeinde einschließlich sonstiger Zahlungsverpflichtungen der Kommune, die nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung begründet wurden, unter Kontrolle der Aufsichtsbehörde gehalten werden. Denn diese muss im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht sicherstellen, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht gefährdet wird. Zwar tritt die langfristige Zahlungsverpflichtung der Kommune aus einem CBL-Geschäft bei ungestörtem Vertragsverlauf als langdauernde Belastung des kommunalen Haushalts insofern nicht in Erscheinung, als keine Ausgaben veranschlagt werden müssen, es darf aber nicht übersehen werden, dass das Risiko einer Vertragsstörung besteht. Sollte sich dieses Risiko realisieren, kann dies in erheblichem Maße die Leistungsfähigkeit der Kommune berühren. Daher muss die Kommunalaufsichtsbehörde über solche CBL-Geschäfte informiert werden, um ggf. reagieren zu können. Demzufolge ist der Abschluss eines CBL-Geschäftes einer Kommune der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.

Im Übrigen sollte nicht übersehen werden, dass auch in der Fachliteratur überwiegend die Meinung vertreten wird, CBL-Geschäfte seien kreditähnliche Rechtsgeschäfte.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> s. Laudenklos/Pegatzky, US-Leasingfinanzierungen in NVwZ 2002 S. 1303 m. w. N.

## 41.6 Risiken für den Landeshaushalt aus CBL-Geschäften der Kommunen

### 41.6.1 Garantenstellung

Aus Art. 28 Grundgesetz und Art. 78 Landesverfassung NRW ergibt sich das Risiko einer Einstandspflicht des Landes, wenn einzelne Kommunen ihre Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können.<sup>71</sup> Das damalige Mitglied des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Kirchhoff hat das vor dem Hauptausschuss des Landtags am 23.01.1997 plastisch so ausgedrückt: „Wenn die Kommunen Pleite gehen, muss das Land dafür bluten.“<sup>72</sup>

Wie bereits oben dargelegt wurde, sind CBL-Geschäfte mit nicht unerheblichen Risiken verbunden. Über die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Risiken liegen bisher belastbare Erfahrungswerte nicht vor. Festgehalten werden kann jedoch, dass z. B. im Falle der vorzeitigen Beendigung einer CBL-Transaktion die der Kommune obliegende Zahlungsverpflichtung den Barwertvorteil um ein Vielfaches überschreiten kann. Es ist durchaus nicht auszuschließen, dass im Einzelfall die Kommune zur Erfüllung ihrer Verpflichtung bei der vorzeitigen Beendigung einen dreistelligen Millionenbetrag aus ihrem Haushalt bereitstellen muss. Dies kann – nicht zuletzt im Hinblick auf die bereits jetzt sehr angespannte Haushaltslage der Kommunen – ihre Leistungsfähigkeit deutlich überschreiten.

Somit könnte auf Grund der Garantenstellung des Landes bei der vorzeitigen Beendigung eines CBL-Geschäfts aus den finanziellen Problemen der Kommune eine finanzielle Verpflichtung für das Land erwachsen, die über die bisher für die Gemeinden vorgesehenen Mittel hinausginge. Die Bedienung der in Zahlungsnot geratenen Kommune aus den vorhandenen,

---

<sup>71</sup> s. von Mutius/Groth, Amtshaftung bei fehlerhafter kommunalaufsichtsbehördlicher Genehmigung, NJW 2003 S. 1281 m. w. N.; zur finanziellen Gewährleistungspflicht bei verfassungsrechtlich gesicherten Institutionen auch: BVerfGE 89, 144; zum dargestellten Risiko s. a. Oebbecke, Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Kommunen?, in: Kommunale Verwaltung im Wandel, hrsg. von Erichsen, 1999, S. 165 ff m. w. N.

<sup>72</sup> Ausschussprotokoll 12/475 S. 21



d. h. vom Landtag jeweils im Gemeindefinanzierungsgesetz zur Verfügung gestellten Mitteln des Finanzverbundes dürfte in einem solchen Falle nicht in Betracht kommen, weil dies auch zu Lasten solcher Kommunen ginge, die – aus welchen Gründen auch immer – von risikobehafteten CBL-Geschäften Abstand genommen und stattdessen anderweitig ihre Aufgaben finanziert haben.

#### **41.6.2 Schadensersatzpflicht**

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat am 12.12.2002 im Falle eines kommunalen Leasinggeschäftes entschieden, dass Schutzpflichten der kommunalen Rechtsaufsicht gegenüber der Gemeinde auch bei begünstigenden Maßnahmen bestehen können, also solchen, die von der Gemeinde selbst angestrebt werden. Verletzungen dieser Pflichten, wie die Genehmigung eines unwirtschaftlichen Geschäfts, können Amts- und Staatshaftungsansprüche der Gemeinde gegen die Aufsichtsbehörde auslösen.

Somit ist in Betracht zu ziehen, dass eine fehlerhafte Tätigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden im Zusammenhang mit angezeigten kommunalen CBL-Geschäften zu Schadensersatzpflichten des Landes führen könnten, die dann den Landeshaushalt belasten würden. Fehler könnten in einer unzureichenden Beratung, nicht ausreichender Ermittlung des Sachverhalts oder falscher rechtlicher Bewertung liegen.

#### **41.7 Handlungsempfehlungen für die Kommunalaufsichtsbehörden**

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass kommunale CBL-Geschäfte erhebliche Belastungen des Landeshaushalts nach sich ziehen könnten. Das Land muss daher alles daran setzen, dies möglichst zu verhindern.

Wenn Kommunen die Möglichkeit haben sollen, sich an CBL-Geschäften zu beteiligen, müssen die Kommunalaufsichtsbehörden alle denkbaren Maßnahmen ergreifen, um die aus den kommunalen CBL-Geschäften resultierenden haushaltsrechtlichen Risiken für das Land zu minimieren. Hierzu bedarf es vor dem Hintergrund der neuesten Rechtsprechung des BGH einer Änderung ihrer bisherigen Praxis. Insbesondere muss die Aufsichtsbehörde nach Auffassung des LRH die Beteiligung einer Kommune im Einzelfall untersagen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei einem Risikoeintritt die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet wird. Dies bedeutet, die Kommunalaufsichtsbehörde muss das angezeigte Geschäft umfassend rechtlich und wirtschaftlich würdigen.

Da die Bestandteile eines CBL-Geschäfts in Abhängigkeit voneinander stehen und damit ein einheitliches, komplexes Vertragswerk vorliegt, ist eine isolierte Betrachtung einzelner anzeige- oder genehmigungspflichtiger Vertragsbestandteile nicht sachgerecht. Vielmehr muss das Geschäft in seiner Gesamtheit gewürdigt werden. Hierzu reichen Transaktionsbeschreibungen, mündliche und schriftliche Auskünfte sowie einzelne (wenige) Auszüge aus dem Vertragswerk nicht aus, denn Einzelregelungen jeder CBL-Transaktion können unterschiedlich sein. Vielmehr muss sich die Aufsichtsbehörde nach Ansicht des LRH alle Texte der Transaktion in Originalsprache mit deutscher Übersetzung vorlegen lassen.

Zur Würdigung eines CBL-Geschäfts gehört im Hinblick auf die Schutzfunktion der Kommunalaufsicht nicht zuletzt eine erschöpfende Risikobewertung des konkreten Falles. Dabei genügt es nicht, dass ein Risiko identifiziert und die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts mit Worten umschrieben wird. Vielmehr muss auch die zu erwartende Schadenshöhe im Falle des Risikoeintritts ermittelt werden. Denn die Kommunalaufsichtsbehörde benötigt diese Information zur Einschätzung der Auswirkungen eines Risikoeintritts auf die Leistungsfähigkeit der Kommune.

Für die rechtliche und wirtschaftliche Beurteilung von CBL-Geschäften sind besondere Fachkenntnisse erforderlich. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden sich diese verschaffen können.

Vor dem Hintergrund des Urteils des BGH muss aus Gründen des Selbstschutzes eine stärkere Formalisierung der Beratungstätigkeit der Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit CBL-Geschäften vorgenommen werden. Hier könnte eine Verwaltungsvorschrift hilfreich sein. So wurde in Sachsen am 26.08.2003 eine gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums des Innern und des Staatsministeriums der Finanzen zur kommunalwirtschaftlichen und rechtsaufsichtlichen Beurteilung von CBL-Transaktionen erlassen, in der u. a. Vorgaben für die Anbahnung und Durchführung solcher Geschäfte gemacht wurden.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich mit der Problematik von CBL-Geschäften auf der Grundlage von Prüfungserkenntnissen auch des LRH NRW auseinandergesetzt und hierzu folgende Leitsätze beschlossen:

„Insgesamt sehen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in dieser Finanzierungsform hohe Risiken und empfehlen, die nachfolgenden Leitsätze zu beachten:

1. Unter Berücksichtigung der langen Laufzeit und der finanziellen Tragweite der Verträge sind für jeden Einzelfall eine Risikoanalyse und eine Gesamtbetrachtung der Wirtschaftlichkeit notwendig.
2. Insbesondere Risiken, die sich aus der steuerlichen Nichtanerkennung des Geschäfts in den USA, der Änderung des Steuerrechts sowie aus Zins- und Wechselkursentwicklungen ergeben, dürfen nicht zu Lasten der deutschen Gebietskörperschaft als Vertragspartnerin gehen. Es ist sicherzustellen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der eingebrachten Güter entsprechend deren Zweck und der künftigen Entwicklung erhalten bleiben.
3. Aufgrund der langen Laufzeit und der kreditähnlichen Wirkung sind die Verträge nicht den Geschäften der laufenden Verwaltung zuzuordnen. Soweit Geschäfte der Kommunen betroffen sind, unterliegen sie nicht nur der Beschlussfassung durch die

zuständigen Gremien, sondern nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen auch einer Anzeigepflicht oder der kommunalaufsichtlichen Genehmigung. Dies gilt auch bei Übernahme von Gewährleistungen von Kommunen für entsprechende Geschäfte.

4. Im Vorfeld eines Cross-Border-Leasing-Geschäftes, das einen mit öffentlichen Mitteln geförderten Leasinggegenstand betrifft, ist zur Erlangung von Rechtssicherheit eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Fördermittelgebers, mindestens aber eine Abstimmung mit diesem erforderlich.“

#### **41.8 Antwort der Landesregierung**

Das IM sieht keinen Anlass, CBL-Geschäfte von Kommunen für unzulässig zu erklären oder Rechtsänderungen zu initiieren. Die Realisierung eines CBL-typischen Risikos sei der Höhe nach wahrscheinlich nicht geeignet, die haushaltswirtschaftliche Handlungsunfähigkeit einer Kommune zu verursachen. Eine Einstandspflicht des Landes für den Fall, dass Kommunen ihre Verpflichtungen nicht mehr erfüllen könnten, sei rechtlich umstritten.

Das IM hat in einem Gespräch mit dem LRH die von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder beschlossenen Leitsätze als Grundlage für die Beurteilung von CBL-Geschäften anerkannt.

## **D Anhang**

### **42 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 2003 geben nur eingeschränkt die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH, der RPÄ und der Vorprüfungsstellen wieder.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind nochmals unterschieden nach Ergebnissen mit einmaliger und solchen mit mehrjähriger Auswirkung.

Alle Ergebnisse werden unabhängig davon, ob sich das Ergebnis einmalig oder mehrjährig auswirkt, nur mit dem jeweiligen Jahresbetrag und - bei den kassenwirksamen Ergebnissen - erst nach Eingang der Beträge ausgewiesen.

## 42.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 53,4 Mio. €

davon waren

- kassenwirksam
  - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
    - einmalig rd. 38,5 Mio. €
    - mehrjährig rd. 5,1 Mio. €
  - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
    - einmalig rd. 0,3 Mio. €
- nicht kassenwirksam
  - einmalig rd. 3,5 Mio. €
  - mehrjährig rd. 6,0 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 5,0 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 239.000 € nicht mehr erstattet werden konnten.

## 42.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten  
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von

rd. 69,2 Mio. €

davon waren

- kassenwirksam
  - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
    - einmalig rd. 51,6 Mio. €
    - mehrjährig rd. 0,6 Mio. €
  - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
    - einmalig rd. 0,8 Mio. €
- nicht kassenwirksam
  - einmalig rd. 5,1 Mio. €
  - mehrjährig rd. 11,1 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 19,1 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 0,1 Mio. € nicht mehr erstattet werden konnten. Weiterhin wurden Zinsschäden für das Land in Höhe von rd. 1,5 Mio. € festgestellt.

### 42.3 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

140.600 €

erzielt, davon waren

- kassenwirksam  
Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben  
einmalig 130.600 €
- nicht kassenwirksam  
einmalig 7.000 €  
mehrjährig 3.000 €



#### 42.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

##### 42.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einem Verkehrsbetrieb wegen nicht erhobener Kostenbeteiligung Dritter und nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	1.786.730 €
Rückzahlung von Zuwendungen durch einen Verkehrsbetrieb wegen Mehreinnahmen und nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	291.630 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen der Übernahme von Leitungsverlegungskosten durch ein Versorgungsunternehmen	623.418 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen unberücksichtigter wirtschaftlicher Vorteile	165.076 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Verwaltungsausgaben	126.805 €
Rückzahlung von Zuwendungen, die für nicht zuwendungsfähige Umbauten und Beschaffungen in Anspruch genommen wurden	403.071 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	148.703 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen Verstoßes gegen die VOB und des Vorrangs anderweitiger Finanzierung	369.097 €
Rücknahme von Zuwendungen gegenüber einer Stadt wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	633.986 €
Zinsforderung wegen zu früh abgerufener Fördermittel	107.760 €
Einbeziehung von kalkulatorischen Kosten in die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes aus der Abwasserabgabe	1.000.000 €

Zinsen für vorzeitigen Fördermittelabruf	101.766 €
Nachträgliche Ermäßigung zuwendungsfähiger Ausgaben wegen Kostenbeteiligung Dritter	195.000 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben sowie Zinsen	124.307 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen Ausgabebeteiligung Dritter	262.447 €
Erstattung von zu Unrecht gezahltem Wohngeld	454.585 €
Teilweise Rückzahlung von Zuwendungen wegen Abrechnung von Maßnahmen, die nicht durchgeführt wurden sowie Überschreitung von Einzelansätzen ohne Einsparung an anderen Einzelansätzen des Finanzierungsplans	129.380 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen Verstoßes gegen Vergabevorschriften	122.500 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen Kürzung von Architekten- und Ingenieurhonoraren	393.249 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen unzulässiger Vergabe von Erdbauarbeiten	198.560 €
Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen zuviel gezahlter Architektenhonorare	543.005 €
Vorzeitige Volltilgung von Darlehen für Aus-siedlungen oder bauliche Maßnahmen in Alt-gehöften	1.460.000 €
Nachträgliche Bundesmitfinanzierung nach dem HBFG beim Neubau der Zentralküche eines Universitätsklinikums	7.930.500 €
Teilweise Rückforderung von Fördermitteln zur Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter nach § 26 KHG NRW	128.503 €

Durchführung eines Projektes zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Einkaufs sowie Ausschreibung und Nachverhandlung von Dienst- und Werkverträgen eines Universitätsklinikums	3.500.000 €
Zahlung von Mieterhöhungen einschließlich Zinsen durch den Bund	472.391 €
Resterstattungen von Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz durch ein Verkehrsunternehmen	613.550 €
Teilrückzahlung von Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz durch ein Verkehrsunternehmen	1.633.660 €
Rückzahlung eines Zuwendungsempfängers aus der Förderung von Arbeitslosenzentren (nach gerichtlicher Klärung)	149.667 €
Nachforderungen nicht abgerufener Bundesmittel durch das MGSFF	711.468 €
Teilrückzahlung eines Investitionszuschusses sowie darauf entfallende Zinsen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“	185.000 €
Rückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns sowie Zinsen	151.337 €
Rückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns sowie Zinsen	356.043 €
Teilrückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen abgerechneter nicht zuwendungsfähiger Ausgaben sowie Zinsen	293.240 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, und Zinsen durch die Auswertung von Mitteilungen über Einkünfte aus gewerblichen Beteiligungen, die weit über zwei Jahre unausgewertet geblieben waren und zu verjähren drohten	421.000 €

Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund nachträglicher Besteuerung einer Anteilsvereinigung	273.000 €
Mehreinnahmen an Erbschaftsteuer durch Herabsetzung einer unzutreffenden Zugewinnausgleichsforderung wegen der nachträglichen Berücksichtigung von ererbtem Vermögen	295.300 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer durch Ansatz einer Abfindungszahlung für zukünftige Versorgungsleistungen als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit	204.000 €
Mehreinnahmen an Erbschaftsteuer durch die Aufdeckung einer bislang nicht berücksichtigten Schenkung vom Kommanditanteilen	922.100 €

#### 42.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Einbeziehung von kalkulatorischen Kosten in die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes aus der Abwasserabgabe	400.000 €
Reduzierung der Kosten der Speiserversorgung infolge Änderungen der Organisation der Personalkantine eines Universitätsklinikums	155.000 €
Abschluss neuer Mietverträge	239.538 €
Erhebung von Entgelten für die Versendung von Büchern	115.000 €
Einsparungen auf Grund der Prüfung des öffentlichen Statistikwesens in der Bundesrepublik Deutschland durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	2.000.000 €
Künftiger Wegfall von 16 Stellen	757.872 €
Künftiger Wegfall von 4 Stellen wegen der Einführung eines automatisierten Dokumentenverwaltungs- und Archivierungssystems	250.281 €
Künftiger Wegfall von 3 Stellen auf Grund einer Prüfung der Effektivität und Effizienz einer	218.199 €

Innenrevision

Wegfall von Stellen für die Betreuung von Asylbewerbern bei einer zentralen Ausländerbehörde	130.768 €
Künftiger Wegfall von 9 entbehrlichen Stellen bei einem Landesbetrieb	705.609 €
Erhöhung der Gebühren nach dem Hochschulgebührengesetz	2.350.000 €
Wegfall von 7 Stellen bei den Hausmeisterdiensten an Hochschulen	334.955 €

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

Aus den Beratungen der früheren Jahresberichte ist zu unerledigt gebliebenen Beschlüssen mitzuteilen:

### 43.1 Jahresbericht 1999

#### 43.1.1 Gegenstand Eingang eines Kaufpreises

Beitrag Nr. 35

Ausschussprotokoll Nr. 12/1362 vom 28.09.1999

Berichtstermin ---

Bemerkungen „Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“

Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Weitere Teilleistungen wurden erst für das Jahr 2004 zugesagt. Die Restforderung beläuft sich unverändert auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 €).

**43.2 Jahresbericht 2003**

**43.2.1 Gegenstand Erstattung der Verwaltungskosten an die Studentenwerke aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes**

Beitrag	Nr. 20
Ausschussprotokoll	13/1139
Berichtstermin	Jahresende 2004
Bemerkungen	„Der Haushaltskontrollausschuss begrüßt die Prüfung des Landesrechnungshofes zur Erstattung der Verwaltungskosten an die Studentenwerke.

Der Ausschuss schließt sich der Empfehlung an, das Erstattungsverfahren durch Einführung einer umfassenden Pauschalierungsregelung zu vereinfachen. Er fordert das Ministerium für Wissenschaft und Forschung auf, bis Ende des Jahres einen Umsetzungsvorschlag zur Einführung der Pauschalierung dem Landtag vorzulegen.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe der Studentenwerke können so zeitnah bei der Erarbeitung des Umsetzungsvorschlages einfließen.“

<b>43.2.2</b>	<b>Gegenstand</b>	<b>Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen</b>
	Beitrag	Nr. 25
	Ausschussprotokoll	---
	Berichtstermin	---
	Bemerkungen	Der Beitrag ist im Ausschuss für Haushaltskontrolle noch nicht abschließend beraten worden.
<b>43.2.3</b>	<b>Gegenstand</b>	<b>Prüfung des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW</b>
	Beitrag	Nr. 32
	Ausschussprotokoll	---
	Berichtstermin	---
	Bemerkungen	Der Beitrag ist im Ausschuss für Haushaltskontrolle noch nicht abschließend beraten worden.



## 44 Sonstige Prüfungen

### 44.1 Verfassungsschutz

Dem LRH obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden letztmalig für die Haushaltsjahre 2000 bis 2002 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10 a Abs. 3 LHO).

### 44.2 Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 WDR-Gesetz den Jahresabschluss sowie Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der 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 2003 unter dem Punkt 36.2 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1996, 1997 und 1998 ist abgeschlossen. Die Prüfung des LRH befasste sich schwerpunktmäßig mit der **Filmförderung** durch den WDR im Rahmen seiner Beteiligung als Gesellschafter an der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH (Filmstiftung

GmbH) und der **betrieblichen Altersversorgung** des WDR. Der Intendant hat gemäß § 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts sowie die dazu beschlossene Stellungnahme des Rundfunkrates im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19.12.2003 auf den Seiten 1622 (1651 ff.) veröffentlicht. Der LRH hat u. a. auf folgendes hingewiesen:

„Die Prüfung der Jahresabschlüsse des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) für die Jahre 1996 - 1998 durch den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) befasste sich schwerpunktmäßig mit der Filmförderung durch den WDR im Rahmen seiner Beteiligung als Gesellschafter an der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH (Filmstiftung GmbH) und der betrieblichen Altersversorgung des WDR.

Der LRH musste feststellen, dass Filmfördermittel in einer Höhe veranschlagt und bereitgestellt worden waren, die in keinem Jahr auch nur annähernd verausgabt werden konnten. Auf die freiwillig aus dem WDR-Etat bereitgestellten Mittel in Höhe von zuletzt 6 Mio. DM jährlich für die Film- und Hörspielförderung sollte daher in der Zukunft verzichtet werden. Die nicht verausgabten Mittel wurden ab 1996 Rückstellungen zugeführt, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorgelegen haben.

Der mit Abstand größte Betrag der finanziellen Förderung des WDR wurde für die Förderung der Herstellung von Kino- und Fernsehproduktionen bereitgestellt. Die mit der Gründung der Filmstiftung GmbH beabsichtigte Stärkung der Filmwirtschaft konnte bisher nur bedingt erreicht werden. Ein wichtiger Maßstab für eine wirtschaftlich erfolgreiche Filmförderung stellt nach den Richtlinien für die Filmförderung die Höhe der Fördermittelrückflüsse zur Filmstiftung GmbH dar. Ein wesentlicher Grund für die festgestellten geringen Rückflüsse liegt in den Förderungsbedingungen, nach denen der WDR die Fernsehnutzungs-

rechte der von ihm geförderten Filme unmittelbar erwirbt. Dieses in den Richtlinien der Filmstiftung GmbH manifestierte Recht des WDR stellt sich als Hemmnis bei der wirtschaftlichen Filmförderung dar. Um mit einer effektiven Filmförderung auch die Entstehung von Kapitalkraft in der Filmwirtschaft zu fördern, hat der LRH unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Rundfunkgebühren gefordert, dass die Richtlinien der Filmstiftung GmbH dahingehend zu ändern sind, dass dem WDR künftig lediglich ein Vorkaufsrecht an den geförderten Filmen zustehen soll.

Bei der Prüfung der betrieblichen Altersversorgung des WDR wurde festgestellt, dass im Jahre 1998 die durchschnittliche monatliche betriebliche Altersrente beim WDR 4.008 DM betrug und damit die üblicherweise als Hauptsicherung anzusehende durchschnittliche Rente aus der gesetzlichen Angestelltenrentenversicherung (Altersrente für langjährig Versicherte) in Höhe von 2.329 DM beträchtlich überstieg. In dem Zeitraum von 1989 bis 1998 stieg die Anzahl der Versorgungsempfänger von 1.570 auf 2.251 Fälle und somit um 43 v. H. Ursächlich für die damit verbundenen hohen Versorgungslasten und das hohe Versorgungsniveau ist das auf der Grundlage von Dienstvereinbarungen festgelegte Gesamtversorgungssystem. Dieses Versorgungssystem garantiert dem berechtigten Mitarbeiter eine festgelegte, am letzten Arbeitseinkommen orientierte Versorgung. Kennzeichnend für dieses Gesamtversorgungssystem ist, dass Kürzungen bei den gesetzlichen Rentenversicherungsleistungen durch höhere Betriebsrenten wieder ausgeglichen werden müssen (Auffüllautomatik). Der LRH hatte schon in seinem Bericht im Jahre 1992 gefordert, eine Abkoppelung der WDR-Altersversorgung von den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung anzustreben.

Mit dem Abschluss der Dienstvereinbarung über die Versorgungszusage des WDR vom 31. Juli 1998 (DV 1998) ist jedoch nicht grundle-

gend in die Versorgungsstruktur eingegriffen worden, obwohl rechtliche Gründe dem nicht entgegenstanden. Abgesehen von unzureichenden Anpassungen an die seit der Neuordnung der Dienstvereinbarung im Jahre 1985 geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen und der Einführung von Abschlägen auf die Betriebsrente bei vorzeitiger Inanspruchnahme der betrieblichen Alters- und Berufsunfähigkeitsrente blieb das Gesamtversorgungssystem weiterhin bestehen. Aufgrund dieses unzureichenden Abschlusses kommen auf den WDR und damit letztlich auf den Gebührenzahler zusätzliche finanzielle Belastungen für die betriebliche Altersversorgung zu, die nach dem dazu im Auftrag der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) gefertigten sogenannten Heubeck-Gutachten jährlich zwischen rd. 25,4 Mio. DM bis rd. 33,9 Mio. DM betragen.

Zudem hat der WDR im Hinblick auf eine mögliche Überversorgung nicht in die Versorgungszusage von aktiv Beschäftigten eingegriffen. Selbst Eingriffe in künftige Versorgungszuwächse wurden nicht in Betracht gezogen. Eine Überversorgung liegt entsprechend dem Gutachten der Sachverständigen-Kommission „Alterssicherungssysteme“ vom 19.11.1983 dann vor, wenn nach etwa 40 bis 45 Versicherungs- bzw. Dienstjahren das Nettoalterseinkommen 70 bis 90 v. H. des Nettoarbeitseinkommens übersteigt. Nach der DV 1998 gelten noch Übergangsregelungen aus der DV 1985 fort, wonach für Beschäftigte, die vor dem 01.01.1984 eingestellt wurden, eine Netto-Gesamtversorgungsobergrenze von 91,75 v. H. bis 93,5 v. H. des Nettovergleichseinkommens besteht. Soweit diese Gesamtversorgungsobergrenzen überschritten sind, erhalten Beschäftigte, die vor dem 01.01.1980 eingestellt wurden und auf der Grundlage der DV 1979 mit einer Gesamtversorgungsobergrenze von 100 v. H. des **Bruttoeinkommens** rechnen durften, einen nicht durchgängig abbaubaren Ausgleichsbetrag.

Das Gesamtversorgungssystem der DV wird – soweit keine weiteren grundlegenden Änderungen vorgenommen werden – noch bis in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts fortwirken. In diesem Zusammenhang ist gutachterlich festgestellt worden, dass von den 3.878 WDR-Mitarbeitern mit Versorgungsanwartschaften nach der DV (Stand: 31.12.1998) noch im Jahre **2033** voraussichtlich 43 aktiv beschäftigt sein werden und 2.756 Versorgungsleistungen empfangen werden.

Nach In-Kraft-Treten der DV 1998 sind weitere gesetzliche Maßnahmen zur Steuer- und Rentenreform verabschiedet worden, die inzwischen zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen für den WDR und damit für den Gebührenzahler im Bereich der DV geführt haben. So stiegen die Pensionsrückstellungen für WDR-Mitarbeiter im Bereich der DV (ohne Beihilfen) seit 1998 in dem Dreijahreszeitraum von 1999 bis 2001 um rd. 216,9 Mio. DM. Es entstanden somit jährlich neue Pensionsverpflichtungen in Höhe von durchschnittlich rd. 72,3 Mio. DM. Daneben waren Pensionszahlungen vom WDR zu leisten. Überdies finden derzeit erneut Überlegungen im politischen Raum statt, wie die gesetzliche Rente durch weitere leistungsmindernde strukturelle Maßnahmen zu sichern ist.

Damit werden auf den WDR und somit letztlich auf den Gebührenzahler auch in Zukunft erhebliche finanzielle Lasten zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung zukommen. Der LRH hält eine Abkehr vom Gesamtversorgungssystem - wie im Bereich des öffentlichen Dienstes schon geschehen - für geboten. Durch die Schließung der Gesamtversorgungssysteme würde auch der ständige Anpassungsbedarf der DV zur Vermeidung von finanziellen Mehrbelastungen entfallen.

Der LRH hat gewürdigt, dass durch den ARD-Versorgungstarifvertrag vom 23.06.1997 (VTV) für die ab dem 01.01.1994 neu eintretenden

WDR-Mitarbeiter das bisherige Gesamtversorgungssystem abgeschafft und die Abkopplung von der Sozialversicherungsrente erreicht wurde. Das Versorgungsniveau wird im Vergleich zu den Altregelungen abgesenkt. Der VTV stellt sich aus Sicht des LRH als Schritt in die richtige Richtung dar.

Der LRH ist allerdings der Auffassung, dass der VTV früher hätte gekündigt werden können und dass durch die rechtlich mögliche Einbeziehung der Altfälle in den VTV (mit Ausnahme der rentennahen Jahrgänge) unter Wahrung erworbener Besitzstände in erheblichem Maße weitere Mittel hätten eingespart werden können. Dies hält der LRH allein vor dem Hintergrund der problematischen Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung im Bereich der DV 1998 für erforderlich.“

#### **44.3 Phoenix Ereignis- und Dokumentationskanal (Phoenix)**

Die Ergebnisse der Prüfung teilt der LRH sowohl nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht, als auch aufgrund der Prüfungsvereinbarungen den zuständigen Rechnungshöfen mit. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant des WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die hierzu vom Rundfunkrat beschlossene Stellungnahme im Ministerialblatt zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Das im Jahresbericht 2003 unter dem Punkt 36.3 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen 1997, 1998 und 1999 ist abgeschlossen. Der LRH hat im Juli 2002 dem Intendanten des WDR mitgeteilt, dass er die Teile des Prüfungsberichts, die sich kritisch mit der Organisation und den Entscheidungsstrukturen des Ereignis- und Dokumentationskanals (Prüfungsmittelung 4.) sowie mit den finanziellen Rahmenbedingun-

gen, der Gestaltung des finanziellen Rahmens und den unentgeltlichen Leistungen der Rundfunkanstalten für Phoenix (Prüfungsmittelungen 6.1, 6.2 und 6.4) auseinander gesetzt haben, für nicht erledigt erklärt hat. Der Intendant hat gemäß § 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts sowie die dazu beschlossene Stellungnahme des Rundfunkrates im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.05.2003 auf den Seiten 438 ff. veröffentlicht.

**Abkürzungsverzeichnis\***

<b>ADV</b>	Automatisierte Datenverarbeitung
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BR</b>	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
<b>BLB</b>	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BVerfGE</b>	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (mit Angabe des Bandes und der Seitenzahl)
<b>DV</b>	Datenverarbeitung
<b>EDV</b>	Elektronische Datenverarbeitung
<b>Epl.</b>	Einzelplan
<b>ESt</b>	Einkommensteuer
<b>EStG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>€</b>	Euro
<b>FM</b>	Finanzministerium
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GV. NRW.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
<b>HG</b>	Haushaltsgesetz
<b>IM</b>	Innenministerium
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>JM</b>	Justizministerium
<b>KLR</b>	Kosten- und Leistungsrechnung
<b>kw</b>	künftig wegfallend
<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>LRG</b>	Landesrundfunkgesetz
<b>LRH</b>	Landesrechnungshof
<b>LRHG</b>	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
<b>LV</b>	Landesverfassung
<b>MASQT</b>	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
<b>MBI. NRW.</b>	Ministerialblatt des Landes NRW
<b>MFJFG</b>	Ministerium für Frauen, Jugend, Familien und Gesundheit
<b>MGSFF</b>	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familien
<b>MP</b>	Ministerpräsident
<b>MSWKS</b>	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
<b>MSJK</b>	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder

---

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



<b>MSWF</b>	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
<b>MUNLV</b>	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
<b>MWA</b>	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
<b>MWF</b>	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
<b>MWMEV</b>	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr
<b>MVEL</b>	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OFD(en)</b>	Oberfinanzdirektion(en)
<b>PM</b>	Prüfungsmitteilung
<b>RPA / RPÄ</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
<b>RPAS<sub>t</sub></b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
<b>SMBl. NRW.</b>	Sammlung aller geltenden und in Teil I des MBl. NRW. veröffentlichten Erlasse
<b>StK</b>	Staatskanzlei
<b>v. H.</b>	vom Hundert
<b>VerfGH</b>	Verfassungsgerichtshof
<b>VOB/A</b>	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A
<b>VOL/A</b>	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschriften
<b>ZE</b>	Zuwendungsempfänger / Zuwendungsempfängerin