

Jahresbericht 2007

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2006

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

INHALTSÜBERSICHT

	Vorwort	V
A	Allgemeines	
1	Gegenstand des Berichts	1
2	Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Abteilungen des Landesrechnungshofs	2
3	Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2007	5
4	Haushaltspläne 2005, 2006 und 2007	18
5	Haushaltsrechnung 2005	21
6	Vermögen und Schulden des Landes	61
7	Feststellungen gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	77
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
	Besondere Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	
8	Prüfung des Einsatzes von IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung	78
9	Prüfung des IT-gestützten Bezügeverfahrens	91
10	E-Government in der Landesverwaltung	100
11	Kostenrelevanz von Gesetzen und Verordnungen	113
	Staatskanzlei (Epl. 02)	
12	Förderung der Multimediaindustrie	126

Innenministerium (Epl. 03)

13	Prüfung des Instituts für Aus- und Fortbildung der Polizei des Landes NRW	138
14	Kostenerstattung für den Einsatz der Bereitschaftspolizei des Landes Nordrhein-Westfalen in anderen Bundesländern	147
15	Neuunterbringung einer Landesbehörde	154
16	Zuschüsse zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit in Sportvereinen	160

Justizministerium (Epl. 04)

17	Auslagen in Insolvenzverfahren	165
----	--------------------------------	-----

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

18	Erteilung von Lehrerpflichtstunden an öffentlichen Gymnasien	175
----	--	-----

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

19	Technologie- und Innovationsprogramm Bereich Life Science	188
20	Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet	200
21	Gästehäuser und Tagungszentren von Universitäten	207
22	Lehraufträge an den Fachhochschulen des Landes	212
23	Förderung eines Zentrums für Existenzgründer an einer Universität - Gesamthochschule	219

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

24	Förderung der Rationellen Energienutzung (REN-Programm) - Programmbereich Wärme	226
----	---	-----

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

25	Verwaltung für Agrarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen	232
26	Rückforderung von Zuwendungen bei Vergabeverstößen	247

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)

27	Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes	254
----	--	-----

Finanzministerium (Epl. 12)

28	Beteiligung des Landes an einer Immobiliengesellschaft Weigerung des Finanzministeriums, ein Gutachten zu übersenden	261
----	---	-----

Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14)

29	Förderung des Straßen- und Brückenbaus sowie der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs	267
----	---	-----

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (Epl. 15)

30	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	276
31	Prüfung der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge	290

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

32	Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern	295
33	Steuerliche Behandlung von Organschaftsverhältnissen	310

C Beratungsbeiträge

34	Betrieb eines zentralen Bürger- und ServiceCenters in der Staatskanzlei	320
35	Neuorganisation der Vermessungsverwaltung des Landes	328
36	Neuorganisation der Arbeitsschutz- und Umweltämter	334
37	Neuorganisation der Bergverwaltung	339

D Anhang

38	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	344
39	Zusammenstellung der dem Landtag von der Landesregierung nach § 114 Abs. 4 LHO zuzuleitenden Berichte	354
40	Sonstige Prüfungen	357

	Abkürzungsverzeichnis	361
--	------------------------------	-----

Vorwort

Seinem Verfassungsauftrag aus Art. 86 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung NRW folgend legt der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen dem Landtag auch entsprechend § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) seinen Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 2006 vor. Der Bericht wird auch der Landesregierung zugeleitet. Als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung sind in seinen Teilen A und B

- Feststellungen des Landesrechnungshofs zu der vom Finanzminister dem Landtag im Dezember 2006 vorgelegten Haushaltsrechnung 2005 und
- bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2006 und früherer Jahre durch den Landesrechnungshof selbst sowie der seine Prüfungstätigkeiten unterstützenden und ergänzenden sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

zusammengefasst worden.

Die finanzielle Lage des Landes bleibt trotz der Bemühungen der Landesregierung zur Konsolidierung des Haushalts weiterhin äußerst angespannt. Die deutliche Reduzierung der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2006 auf noch 3,4 Mrd. € darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Landesregierung erst einen ersten - wenn auch wichtigen - Schritt zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts gemacht hat. Die Schuldenlast des Landes ist auf 116 Mrd. € angewachsen. Nur bei einem Abbau der Schuldenlast können finanzielle Handlungsspielräume zurückgewonnen werden. Deshalb muss der begonnene Konsolidierungskurs konsequent und verstärkt fortgeführt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, dass steuerliche Mehreinnahmen und eventuelle Verkaufserlöse ausschließlich zur weiteren Reduzierung des jährlichen Haushaltsdefizits sowie zum zügigen Abbau der Gesamtverschuldung eingesetzt werden, um der Verantwortung gegenüber den nachfolgenden Generationen gerecht zu werden.

Eine dauerhafte Konsolidierung der Landesfinanzen kann nur durch eine Rückführung der Ausgaben gelingen. Dabei stehen die Personalausgaben, die auch 2006 den größten Ausgabenblock darstellen, besonders im Fokus.

Die Landesregierung hat begonnen, die Personalausgaben mittelfristig pauschal weiter zu reduzieren, indem sie von den noch rd. 324.000 Stellen rd. 3.000 zusätzlich als künftig wegfallend (kw) ausgebracht hat. Diese neuen kw-Stellen sind jedoch nur auf der Basis von rd. 37.000 Stellen berechnet worden. Insbesondere die personalintensiven Bereiche Polizei (rd. 43.000 Stellen), Justiz (rd. 30.000 Stellen), Schule (rd. 145.000 Stellen), Hochschulen (rd. 38.000 Stellen) und Finanzverwaltung (rd. 26.000 Stellen) sind aus der jährlichen Einsparvorgabe herausgenommen worden. Der pauschale Fortfall von mittelfristig etwa einem Zwölftel der Stellen aus dem Bereich aller sonstigen vom Land wahrgenommenen Aufgaben könnte ohne eine vollzugskritische Begleitung gravierende Auswirkungen haben. Um sicher zu stellen, dass die Arbeit der Verwaltung auch nach dem Stellenabbau effizient und wirtschaftlich geleistet werden kann, sollte zuvor jeweils kritisch überprüft werden, welcher Personalbedarf tatsächlich besteht.

Durch sinnvolle Veränderungen von Verwaltungsabläufen oder der Organisation kann erhebliches personelles Einsparpotenzial oder eine Verbesserung der Einnahmesituation des Landes erreicht werden, wie der Landesrechnungshof in diesem Jahresbericht belegt. So wurden bei Prüfungen der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und Ausländische

Flüchtlinge (Beitrag Nr. 31), der Arbeitsschutz- und Umweltämter (Beratungsbeitrag Nr. 36), der Vermessungs- und Bergverwaltung (Beratungsbeiträge Nr. 35 und 37), der Verwaltung für Agrarordnung (Beitrag Nr. 25) und der Versorgungsämter im Zusammenhang mit dem Opferentschädigungsgesetz (Beitrag Nr. 27) auch personelle Einsparpotenziale aufgezeigt, die von der Landesregierung z. T. noch während der Prüfungen umgesetzt wurden.

Der Landesrechnungshof stellte wieder Fälle unwirtschaftlichen Verhaltens auf allen Verwaltungsebenen fest. So belegte z. B. die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz einen vom Gesetzgeber verursachten unnötig hohen Vollzugsaufwand. Deshalb hat er eine konkrete gesetzgeberische Initiative empfohlen (Beitrag Nr. 30). Eine weitere Prüfung (Beitrag Nr. 9) ergab, dass bei einem frühzeitigen Umsteigen auf eine Standardsoftware statt des Festhaltens an einem selbst entwickelten IT-Programm Kosten in Höhe von 17,6 Mio. € hätten vermieden werden können. Aufgrund einer Prüfung zur Umsetzung des maschinellen Risikomanagements bei der Einkommensteuer-Veranlagung von Arbeitnehmern geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in Höhe von mindestens 250 Mio. € aus. Er hat deshalb Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht (Beitrag Nr. 32).

Der Landesrechnungshof prüfte die Abwicklung unterschiedlichster Fördervorhaben. Er stellte wiederum teilweise eklatante Mängel bei der ziel- und zweckgerichteten Verwendung der öffentlichen Mittel, der Beachtung förderrechtlicher Nebenbestimmungen, der notwendigen begleitenden wie abschließenden Prüfungen sowie der Geltendmachung von Rückforderungen fest. So kann der Landesrechnungshof aufgrund einer Prüfung des Technologie- und Investitionsprogramms für den Bereich Life Science nicht ausschließen, dass bis zu 50 Mio. € zuviel gewährt wurden (Beitrag Nr. 19). Die Prüfung der Förderung eines Zentrums für Existenzgründer an

einer Universität-Gesamthochschule zeigt exemplarisch die Folgen einer völlig unkritischen Antragsprüfung zur „Rettung“ von Strukturhilfemitteln des Bundes auf (Beitrag Nr. 23). Die Prüfung einer landwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaft verdeutlicht neben anderen gravierenden Feststellungen die Auswirkungen verspäteter Rückforderungen (Beitrag Nr. 26).

Zur Reduzierung des Risikos, dass Fördermittel im Einzelfall nicht zielgerichtet eingesetzt oder im Extremfall sogar von Zuwendungsempfängern veruntreut werden können, erscheint es geboten, das gesamte Subventionsverfahren transparenter zu gestalten. Es wird nicht ausreichen, nur ein funktionierendes Zentralregister zu installieren, das dem potenziellen Zuwendungsgeber vor einer Bewilligung anzeigt, welche Subventionen der Antragsteller bisher erhielt. Vielmehr sollte darüber nachgedacht werden, wie bei europäischen Fördermitteln auch, die Empfänger nationaler Subventionen mit der jeweiligen Höhe der erhaltenen Mittel öffentlich zu benennen. Größtmögliche Transparenz stellt das probateste Mittel gegen Subventionsmissbrauch dar.

Der Beitrag Nr. 11 enthält eine Verfahrensuntersuchung, die aufzeigt wie die Instrumente zur finanziellen Folgenabschätzung von beabsichtigten Gesetzen und Verordnungen verbessert werden können. Nur durch den Erhalt geeigneter Informationen kann der Landtag bei der Gesetzgebung sinnvoll unterstützt werden. In einem weiteren Beitrag (Nr. 17) werden die Ursachen der deutlichen Steigerung der Ausgaben des Landes bei Insolvenzverfahren zwischen 2001 (rd. 5,4 Mio. €) und 2005 (rd. 25,7 Mio. €) untersucht und Vorschläge zur Kostendämpfung gemacht.

Auch in diesem Jahr enthält der Jahresbericht in seinem Teil C einen weiteren Beratungsbeitrag mit dem mögliche Potenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns aufgezeigt werden (Beitrag Nr. 34). So kann die Effizienz des zentralen Bürger- und ServiceCenters in der Staatskanzlei durch Übernahme weiterer Informationsaufgaben

aus den Ministerien gesteigert werden und es zeichnen sich Personalkosteneinsparungen ab.

Der vorgelegte Jahresbericht beschränkt sich auf die nach Auffassung der Mitglieder des Landesrechnungshofs wichtigsten Ergebnisse seiner und/oder der Prüfungen der nachgeordneten sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Daneben sind im Teil D (Anhang) noch Einzelprüfungsergebnisse mit erheblichen finanziellen Auswirkungen aufgeführt. Eine Fülle weiterer Einzelfallerkenntnisse aus dem abgelaufenen Prüfungsjahr wurden beispielsweise deshalb nicht aufgenommen, weil die Prüfungsfeststellungen oder Vorschläge zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits im unmittelbaren Zusammenhang mit der Prüfung von den geprüften Stellen aufgegriffen wurden, kritisierte Verhaltensweisen eindeutig abgestellt oder Rückforderungen sofort verfügt wurden. Generell gilt, nur wenn die vom Landesrechnungshof oder den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern vorgeschlagenen Maßnahmen so schnell wie möglich umgesetzt werden, sind die festgestellten Einsparpotenziale auch tatsächlich zu realisieren.

Im Teil D (Anhang) werden die kassenwirksamen Mehreinnahmen aufgrund der Prüfungen in Höhe von 98,3 Mio. € und das Gesamtergebnis (einschließlich nicht kassenwirksamer Mehreinnahmen) in Höhe von 211 Mio. € dargestellt. Tatsächlich sind die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit aber noch deutlich höher. Vielfach können z. B. Ergebnisse von Organisations- und Systemuntersuchungen sowie Vorschläge zu optimierten Verwaltungsabläufen bzw. zu Personaleinsparpotenzialen nicht oder noch nicht seriös beziffert werden, weil zum Zeitpunkt der Entscheidung des LRH noch nicht feststeht, ob und ggf. welche Einsparvorschläge von der Landesregierung verwirklicht werden. Darüber hinaus sind die indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit im Einzelnen überhaupt nicht summenmäßig erfassbar. Erfreulich ist, dass Behörden auch

Prüfungsfeststellungen im Sinne der Vorschläge des Landesrechnungshofs umsetzen, wenn sie selbst gar nicht geprüft wurden.

Für die fast ausnahmslos konstruktive Zusammenarbeit möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung bedanken.

Mein ausdrücklicher Dank gilt aber auch den Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen für ihr stetes Bemühen, den Landesrechnungshof bei der Umsetzung seiner Empfehlungen und Forderungen zu unterstützen.

Düsseldorf, im Juni 2007

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

Ute Scholle

A Allgemeines

1 Gegenstand des Berichts

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Ergebnis seiner Prüfung im Geschäftsjahr 2006 (01.01.2006 - 31.12.2006) in diesem Jahresbericht für den Landtag zusammengefasst, der auch der Landesregierung zugeleitet wird (Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 1 bis 3 LHO).

Der Bericht gibt den Stand Ende April 2007 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 EntschlieÙung nicht zu Stande, tritt aus derselben Prüfungsabteilung eine weitere Prüfungsgebietsleiterin oder ein weiterer Prüfungsgebietsleiter hinzu. Die Entscheidung erfolgt dann durch Mehrheitsbeschluss (§ 7 Abs. 3 LRHG).

2.3 Entscheidungszuständigkeiten

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

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

2.4 Zusammensetzung der Abteilungen

Die Abteilungen waren im Geschäftsjahr 2006 sowie während der Beratungen über den Jahresbericht wie folgt besetzt:

Abteilung I

Präsidentin	Scholle	(Vorsitzende)
Ltd. Ministerialrätin	Susallek	
Ltd. Ministerialrat	Clouth (bis 19.10.2006)	
Ltd. Ministerialrat	Krantz (ab 20.10.2006)	

Abteilung II

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

Abteilung III

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

Abteilung IV

Vizepräsident	Dr. Heikaus (bis 31.07.2006)	(Vorsitzender)
Vizepräsident	Clouth (ab 20.10.2006)	(Vorsitzender)
Ltd. Ministerialrat	Bordt	
Ltd. Ministerialrätin	Kampschulte	

Abteilung V

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

3 Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen 2007

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

8 ***Prüfung des Einsatzes von IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung***

Der Landesrechnungshof hat die informationstechnische Unterstützung der ab dem Haushaltsjahr 2006 flächendeckend einzuführenden Personalausgabenbudgetierung geprüft. Er hat festgestellt, dass nicht durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine fehlende einheitliche und verbindliche Vorgabe durch die Landesregierung landesweit zu einem uneinheitlichen Softwareeinsatz geführt haben. Dies bedingte mit hoher Wahrscheinlichkeit einen erheblichen Mehraufwand hinsichtlich der Beschaffung und Einführung der verschiedenen Softwareprodukte und wird zudem künftig entsprechend hohe Folgekosten nach sich ziehen.

Angesichts einer fehlenden konkreten Planung für die künftige IT-Unterstützung der (Personalausgaben-)Budgetierung hat der Landesrechnungshof dringend die kurzfristige Entwicklung und ressortübergreifende Abstimmung einer Konzeption mit belastbarer und transparenter Zeitplanung unter Berücksichtigung der Anforderungen der Ressorts empfohlen.

9 ***Prüfung des IT-gestützten Bezügeverfahrens***

Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung des Bezügeverfahrens Obelix durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Nichterstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und das Fehlen einer verantwortlichen Projektleitung in 2003 zu einem Festhalten an der Eigenentwicklung Obelix führte, obwohl zu diesem Zeitpunkt in anderen Bundesländern bereits Standardsoftware für die Bezügeberechnung beauftragt war. Bis zur letztlich im September 2005 erfolgten Entscheidung zum Einsatz einer Standardsoftware entstanden so weitere Kosten von rund 17,6 Millionen €.

Da die Planungen für die Beschaffung einer Standardsoftware bereits wieder von den erst im März 2006 genehmigten Haushaltsunterlagen gemäß § 24 Landeshaushaltsordnung abweichen, hat der Landesrechnungshof neben einer Neuerstellung dieser Unterlagen gefordert, umgehend dem Landesamt für Besoldung und Versorgung die Zuständigkeit für die weitere Projektentwicklung zu entziehen.

10 E-Government in der Landesverwaltung

Die Aktivitäten der Landesregierung zum Ausbau des E-Government haben noch nicht zu einer wirtschaftlichen Nutzung der zentral bereitgestellten Komponenten geführt. Ursächlich dafür sind einerseits die bereits im Jahresbericht 2006 (Nr. 41) aufgezeigten strukturellen Defizite, andererseits eine eher technisch orientierte Problembetrachtung, die teilweise zu aufwändigen und teuren Lösungen führt. Ebenso verhindern Mängel bei Lizenzbeschaffungen, Auftraggebercontrolling und Pilotierung von Anwendungen einen wirtschaftlichen Erfolg von durchaus sinnvollen Maßnahmen.

11 Kostenrelevanz von Gesetzen und Verordnungen

Der Landesrechnungshof hat das Verfahren der Finanzfolgenabschätzung bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen untersucht, die - als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung - durchzuführen ist. Dabei hat er festgestellt, dass eine Finanzfolgenabschätzung von den geprüften Ministerien vielfach nicht, nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig durchgeführt worden ist. Ursache hierfür war insbesondere, dass Kenntnisse über die rechtliche Verpflichtung und/oder die Bedeutung der Finanzfolgenabschätzung überwiegend fehlten.

Der Landesrechnungshof hat Maßnahmen für eine Verbesserung der Finanzfolgenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen empfohlen.

12 Förderung der Multimediaindustrie

In den Jahren zwischen 1998 und 2004 wurde ein Multimedia Zentrum mit rund 16 Millionen € gefördert. Wesentliches Ziel war die Förderung der Multimediaindustrie in Nordrhein-Westfalen. Dieses Ziel sollte erreicht werden mit Hilfe des dauerhaften Bestands des als GmbH geführten Zentrums sowie der Schaffung und dauerhaften Sicherung von mindestens 40 Arbeitsplätzen in dieser GmbH. Hinzu kommen sollte die Einbindung privater Unternehmen zur Etablierung einer Public-Private-Partnership sowie die Schaffung weiterer mittelbarer Arbeitsplätze in der Region Köln / Bonn.

Am 31.12.2004 stellte die GmbH ihren Geschäftsbetrieb ein. Die Geschäftsräume wurden aufgegeben und sämtliche Arbeitsplätze abgebaut. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs wurde das Förderziel nicht erreicht.

13 Prüfung des Instituts für Aus- und Fortbildung der Polizei des Landes NRW

Im Zuge der Neuorganisation der polizeilichen Aus- und Fortbildung ergab sich ein Überhang von rund 400 Personalstellen. Das bei dem neu errichteten Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei entbehrliche Personal wurde zu verschiedenen Kreispolizeibehörden verlagert. Der Landesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, weshalb ein entsprechender Stellenabbau im Landeshaushalt nicht erfolgte.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs weisen vier der zu dem Institut gehörenden so genannten Bildungszentren deutliche Auslastungsdefizite auf, weil die dort vorgehaltenen Unterkünfte im Rahmen der Ausbildung nur zu einem geringen Teil benötigt werden und für Fortbildungsmaßnahmen nur eingeschränkt nutzbar sind.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, entbehrliche Bettenkapazitäten so weit wie möglich abzubauen; dabei stellt sich auch die Frage, ob der Fortbestand aller vier Bildungszentren wirtschaftlich vertretbar ist.

14 Kostenerstattung für den Einsatz der Bereitschaftspolizei des Landes Nordrhein-Westfalen in anderen Bundesländern

Die bei zwei Bezirksregierungen durchgeführte Prüfung der Kostenerstattung für Einsätze der nordrhein-westfälischen Bereitschaftspolizei in anderen Bundesländern ließ erhebliche Abrechnungsmängel erkennen. Bei 21 der für die Jahre 2001 bis 2003 abzurechnenden 32 Unterstützungseinsätze waren Erstattungsforderungen in einer Größenordnung von 2,4 Millionen € (noch) nicht geltend gemacht. Der Landesrechnungshof hat die festgestellten Mängel gegenüber dem Innenministerium aufgezeigt und Empfehlungen zur Verbesserung des Verfahrensablaufs gegeben. Das Ministerium ist diesen Empfehlungen weitgehend gefolgt.

15 Neuunterbringung einer Landesbehörde

Für die Prüfung des Raumbedarfs von Landesbehörden und -einrichtungen auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit wird zu wenig Sorgfalt aufgewandt. Dadurch bleiben Möglichkeiten für erhebliche Kosteneinsparungen ungenutzt. Gerade der Umzug einer Behörde bietet Gelegenheit, die Notwendigkeit bisher in Anspruch genommener Flächen infrage zu stellen.

Der Landesrechnungshof hat den Umzug einer Landesbehörde innerhalb einer Stadt geprüft und dabei Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt, die zu einem Gesamtschaden von rund 500.000 € führen

16 Zuschüsse zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit in Sportvereinen

Ein beliehener Verein verwandte Landesmittel zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit in Sportvereinen zweckwidrig, indem er in den Jahren 2002 und 2003 Fördermittel in Höhe von insgesamt rund 1,8 Millionen € nicht an die Zuwendungsempfänger auszahlte, sondern für eigene Zwecke einsetzte. Erwirtschaftete Zinsen aus vorzeitig abgerufenen Landesmitteln führte er nicht an das Land ab.

17 Auslagen in Insolvenzverfahren

Seit Inkrafttreten der neuen Insolvenzordnung im Jahr 1999 hat sich die Zahl der Insolvenzverfahren in Nordrhein-Westfalen von 6.638 auf 29.418 im Jahr 2005 mehr als vervierfacht. Die Ausgaben des Landes für diese Verfahren haben sich seit dem Jahr 2001 von 5,4 Millionen € auf 25,7 Millionen € im Jahr 2005 nahezu verfünffacht.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof bei 10 von 19 Insolvenzgerichten des Landes insgesamt mehr als 700 Verbraucherinsolvenzverfahren näher untersucht. Er hat festgestellt, dass an Stelle der vom Gesetzgeber mit der Verbraucherinsolvenz primär bezweckten Befriedigung der Gläubiger der Aspekt der Entschuldung des Schuldners in den Mittelpunkt des Verfahrens gerückt ist. Seine Prüfungsergebnisse hat der Landesrechnungshof dem Justizministerium mit der Bitte unterbreitet, diese einerseits bei der geplanten Reform der Insolvenzordnung zu berücksichtigen und andererseits der gerichtlichen Praxis zur Verfügung zu stellen.

Das Justizministerium ist dieser Bitte nachgekommen. Ein vom Bundesministerium der Justiz erarbeiteter Gesetzentwurf zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens berücksichtigt die Vorschläge des Landesrechnungshofs weitestgehend.

18 Erteilung von Lehrerpflichtstunden an öffentlichen Gymnasien

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs wurde ein hoher Anteil der Lehrerpflichtstunden, die öffentlichen Gymnasien zur Verfügung standen, aus unterschiedlichen Gründen nicht erteilt. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, bezüglich dieser Gründe allgemein verbindliche Regelungen zu treffen, ob und inwieweit nicht erteilte Pflichtstunden nachzuholen sind, und für jede Lehrkraft nachprüfbar festzuhalten, ob das persönliche Pflichtstunden-Soll im Schuljahr erfüllt wurde. Etwaige Unter- und Überschreitungen sollten in das nächste Schuljahr übertragen werden.

19 Technologie- und Innovationsprogramm Bereich Life Science

Bis Ende 2005 sind nach dem Technologie- und Innovationsprogramm für den Bereich Life Science insgesamt über 153 Millionen € Fördermittel bewilligt worden. Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern eine Querschnittsprüfung durchgeführt und erhebliche Mängel festgestellt. Für den Landesrechnungshof ist nicht auszuschließen, dass hochgerechnet auf den gesamten Förderbereich Life Science über 50 Millionen € an Fördermitteln zuviel gewährt wurden. Eine Programmevaluierung fehlt bislang.

Zur Stärkung des Bereichs Life Science wurde auf Initiative des Landes die L-GmbH gegründet und mit insgesamt über 10 Millionen € vom Land gefördert. Bei der Förderung wurden die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Es war nicht zu erkennen, ob die mit der Förderung der L-GmbH verfolgten Ziele erreicht wurden.

Das nunmehr federführend zuständige Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie wird die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Anlass nehmen, die Förderpraxis zu ändern. Erste Schritte sind eingeleitet.

20 Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet

Das Land hat in den Jahren 2000 bis 2006 den Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet durchgeführt. Im Wettbewerbsverfahren sollten Fördermittel in Höhe von bis zu 102 Millionen € für innovative technologieorientierte Kooperationsprojekte von Wirtschaft und Wissenschaft zielorientiert vergeben werden. Das Ziel des Landes „keine Förderung mit der Gießkanne“ wurde mit dem Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet nicht adäquat umgesetzt. Die Hinweise des Landesrechnungshofs beabsichtigt das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie bei der künftigen Gestaltung von Wettbewerbsverfahren einzubeziehen.

21 Gästehäuser und Tagungszentren von Universitäten

Bei sechs vom Landesrechnungshof geprüften Gästehäusern und Tagungszentren entstehen jährlich Betriebskostendefizite von insgesamt mehr als 650.000 €. Aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofs haben die betroffenen Hochschulen Maßnahmen zur Wirtschaftlichkeitsverbesserung eingeleitet. Eine Hochschule will darüber hinaus ihr Tagungszentrum nicht fortführen, da die dauerhafte Abdeckung des verbleibenden Defizits nicht zu verantworten sei. Dagegen will eine andere Hochschule ungeachtet eines auf Dauer zu erwartenden Defizits nicht auf den Betrieb ihres Tagungszentrums verzichten.

22 Lehraufträge an den Fachhochschulen des Landes

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs werden an den Fachhochschulen des Landes lediglich 15 v. H. der Lehre durch Lehrbeauftragte erbracht. Der Landesrechnungshof hat auf die personalwirtschaftlichen und finanziellen Vorteile des Einsatzes von Lehrbeauftragten hingewiesen und hat den Fachhochschulen empfohlen, den Anteil der Lehrbeauftragten an der Lehre zu erhöhen. Die Fachhochschulen haben ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, dieser Empfehlung zu folgen.

23 Förderung eines Zentrums für Existenzgründer an einer Universität - Gesamthochschule

Eine Gesellschaft erhielt Fördermittel in Höhe von 9 Millionen DM (rund 4,6 Millionen €) für die Errichtung eines Existenzgründerzentrums.

Der erforderliche Raumbedarf wurde nicht anhand geeigneter Daten ermittelt. Ferner wurden infolge einer völlig unzureichenden Antragsprüfung der Bewilligungsbehörde keine wirksamen Maßnahmen zur Kostenkontrolle ergriffen.

Aufgrund der Versäumnisse wurde ein überdimensioniertes Gebäude errichtet, das überdies den vorgesehenen Kostenrahmen sprengte. Dies hatte letztlich zur Folge, dass das Gebäude zur Abwendung der Insolvenz der Gesellschaft noch vor dessen Fertigstellung zum symbolischen Kaufpreis von 1 € an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen veräußert werden musste, sodass der Förderzweck nicht mehr erfüllt werden kann.

24 Förderung der Rationellen Energienutzung (REN-Programm) - Programmbereich Wärme

Der Landesrechnungshof sieht bei Förderungen im Programmbereich Wärme die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Er kann aufgrund seiner Prüfung Mitnahmeeffekte nicht ausschließen. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie hat bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Das Ministerium hat angekündigt, den Programmbereich grundlegend zu überarbeiten und hierbei auch die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu berücksichtigen.

Bei der Bezirksregierung führte die Vielzahl von Widerrufs- und Rückforderungsverfahren wegen Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch die Zuwendungsempfänger zu erheblichen Arbeitsrückständen.

25 Verwaltung für Agrarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung für Agrarordnung des Landes untersucht und dabei Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Bei den Ämtern für Agrarordnung hat er festgestellt, dass durch Aufgabenverzicht, Aufgabenverlagerung, Nutzung von Effizienzpotenzialen bei der Aufgabenwahrnehmung und weitere organisatorische

Maßnahmen erhebliche Personaleinsparungen erzielt werden können. Zusätzliche Personaleinsparpotenziale ergeben sich aus einem Rückgang des Aufgabenvolumens bei den Bodenordnungsverfahren. Insgesamt hat der Landesrechnungshof ein Einsparvolumen von mehr als 300 Kräften ermittelt.

Bei der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster hat der Landesrechnungshof ebenfalls Optimierungsmöglichkeiten festgestellt, aus denen er ein Einsparpotenzial von 27 Kräften abgeleitet hat.

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sieht die vom Landesrechnungshof dargelegten Einsparmöglichkeiten nur zum Teil als gegeben an.

26 Rückforderung von Zuwendungen bei Vergabeverstößen

Der Landesrechnungshof und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben die von einer Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts bewilligten Zuwendungen für Baumaßnahmen geprüft. In allen drei geprüften Fällen wurden massive Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen Vergabebestimmungen festgestellt, denen seitens der Bewilligungsbehörde trotz Kenntnis aller Umstände nicht nachgegangen worden war. Auch nachdem sie auf die Verstöße hingewiesen worden war, weigerte sich die Bewilligungsbehörde zunächst, die Verstöße als solche anzuerkennen und zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen. In einem Fall führte die Haltung der Körperschaft dazu, dass ein Rückforderungsanspruch infolge Fristablaufs nicht mehr durchgesetzt werden konnte.

Der Landesrechnungshof hat das Aufsicht führende Ministerium gebeten sicherzustellen, dass die Körperschaft die Zuwendungen des Landes künftig in Einklang mit der geltenden Rechts- und Erlasslage bewirtschaftet.

27 Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes

Die für die Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes eingesetzte Personalausstattung der Versorgungsämter war überhöht. Zum Teil war der geltend gemachte Personalbedarf rechnerisch nicht nachvollziehbar. Der Aufgabenbereich wurde bereits während der Prüfung des Landesrechnungshofs um insgesamt 46 Stellen reduziert. Ferner hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales zugesagt, eine Personalbedarfsberechnung durchzuführen.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Bundesanteile an den Ausgaben und Einnahmen des Landes in Zusammenhang mit der Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes wurden zum Teil in unzutreffender Höhe vereinnahmt bzw. abgeführt. Die vom Landesrechnungshof veranlassten Neuberechnungen haben bisher per Saldo zu Nachzahlungen des Bundes an das Land in Höhe von rund 850.000 € geführt. Das Ministerium hat weitere Neuberechnungen veranlasst.

**28 *Beteiligung des Landes an einer Immobiliengesellschaft
Weigerung des Finanzministeriums, ein Gutachten zu
übersenden***

Die vom Landesrechnungshof erbetene Übersendung des Gutachtens zu dem beabsichtigten Verkauf der Anteile an einer Immobiliengesellschaft hat das Finanzministerium nachhaltig mit der Begründung verweigert, der Landesrechnungshof dürfe nur abgeschlossene Vorgänge prüfen; der Verkauf der Anteile sei aber noch nicht abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof sieht hierdurch seine Auskunfts- und Prüfungsrechte in schwerwiegendem Maße verletzt und damit seinen verfassungsmäßigen Auftrag beeinträchtigt. Er misst dem Vorgang erhebliche und grundsätzliche Bedeutung zu.

**29 *Förderung des Straßen- und Brückenbaus sowie der
Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs***

Der Landesrechnungshof hat mit einer landesweiten Querschnittsprüfung in Förderverfahren die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu einem so genannten vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn durch das Ministerium für Bauen und Verkehr und die Bezirksregierungen geprüft.

Er hat dabei festgestellt, dass eine Bezirksregierung im Rahmen des Förderprogramms „Kommunaler Straßen- und Radwegebau“ im Vergleich zu anderen Bezirksregierungen weit überproportional viele Ausnahmegenehmigungen erteilte und in mehrere aufeinander folgende Jahresförderprogramme jeweils so viele Maßnahmen einplante, dass die zugewiesenen Fördersummen um ein Vielfaches überschritten wurden.

Diese Vorgehensweise der Bezirksregierung führte dazu, dass in ihrem Bezirk zum einen die Fördermöglichkeiten künftiger Jahre bereits jetzt verplant sind; zum anderen ist vorgesehen, haushaltsrechtswidrig Förderungen für Maßnahmen auszusprechen, die zum Teil schon seit Jahren fertig gestellt sind.

Darüber hinaus wurde landesweit festgestellt, dass in einigen Fällen auch Jahre nach Erteilung der Ausnahmegenehmigungen mit dem Bau noch nicht einmal begonnen worden war.

30 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

Der Landesrechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz geprüft. Er hat hierbei Vollzugsdefizite bei den geprüften kommunalen Unterhaltsvorschusskassen festgestellt.

Mit Blick auf den hohen Vollzugaufwand hat er empfohlen, Empfänger von Grundsicherung von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gesetzlich auszuschließen, um den Personal- und Sachaufwand bei den Unterhaltsvorschusskassen deutlich zu reduzieren und das Verfahren zu vereinfachen. Den Leistungsempfängern würde hierdurch kein Nachteil entstehen.

Das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration hat zugesagt, auf eine Behebung der Vollzugsdefizite hinzuwirken. Im Übrigen verweist das Ministerium auf die Absicht der Bundesregierung, eine Wirkungsanalyse durchzuführen und auf deren Grundlage eine Harmonisierung aller familienpolitischen Leistungen anzustreben.

31 Prüfung der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge

Die Prüfung der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen hat ergeben, dass dort aufgrund rückläufiger Zuwandererzahlen UnterbringungsKapazität abgebaut und Personal reduziert werden können. Den Vorschlägen des Landesrechnungshofs will das Ministerium für Generationen, Frauen, Familie und Integration weitgehend folgen. Zukünftig sollen 62 Stellen eingespart und ein Großteil der Liegenschaft aufgegeben werden.

32 Risikomanagement bei der Einkommensteueranmeldung von Arbeitnehmern

Der Landesrechnungshof hat bei fünf Finanzämtern geprüft, wie sich die Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems auf die Bearbeitungsqualität der Einkommensteueranmeldungen von Arbeitnehmern ausgewirkt hat.

In mehr als einem Drittel der geprüften Fälle wurden Bearbeitungsfehler festgestellt, obwohl programmgesteuerte Risikohinweise vorlagen. Trotz der festgestellten Defizite hält der Landesrechnungshof das Risikomanagementsystem für ein geeignetes Instrument, Arbeitnehmerfälle risikoorientiert zu bearbeiten. Die praktische Umsetzung in den Finanzämtern bedarf aber noch erheblicher Verbesserungen.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von mindestens 250 Millionen € aus, die auf die fehlerhafte Bearbeitung risikobehafteter Arbeitnehmerfälle zurückzuführen sind.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität in dem untersuchten Bereich gemacht, deren Umsetzung zugesagt wurde.

33 Steuerliche Behandlung von Organschaftsverhältnissen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat in 8 Finanzämtern die steuerliche Behandlung von ertragsteuerlichen Organschaftsverhältnissen geprüft.

In jedem vierten geprüften Fall wurden Bearbeitungsmängel festgestellt, obwohl die Betriebsprüfungsdienste bei einem Drittel dieser Fälle beteiligt waren.

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

34 Betrieb eines zentralen Bürger- und ServiceCenters in der Staatskanzlei

Der Betrieb eines Bürger- und ServiceCenters in der Staatskanzlei ermöglicht eine effektive Zentralisierung einzelner Dienstleistungen und Informationsangebote der Landesregierung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und lässt Einsparpotenzial auf Seiten der Ministerien erkennen. Deshalb sollten weitere Bereiche ermittelt werden, die sich für eine zentrale Bearbeitung im Bürger- und ServiceCenter eignen. Darüber hinaus sollte der Einsatz landeseigener Bediensteter im Bürger- und ServiceCenter angestrebt werden.

Bei der Veranschlagung und Buchung von Ausgaben bedarf es einer den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit entsprechenden einheitlichen und transparenten Verfahrensweise.

35 Neuorganisation der Vermessungsverwaltung des Landes

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium eine grundlegende Neuorganisation der Vermessungsverwaltung des Landes empfohlen und die Bündelung der Aufgaben in einer Organisationseinheit im Land vorgeschlagen.

Diese Maßnahme ist aus Sicht des Landesrechnungshofs vor allem im Hinblick auf die technische Entwicklung auf dem Gebiet des Kataster- und Vermessungswesens und die damit einhergehende Reduzierung des Aufgabenumfangs geboten. Außerdem sollten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bestimmte Aufgaben der Landesvermessung verstärkt den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren übertragen werden.

Nach der Berechnung des Landesrechnungshofs können dann 226 Stellen und Planstellen entfallen. Dies führt nach Realisierung der Stelleneinsparungen zu einer Reduzierung der Personalausgaben um rund 9 Millionen € jährlich. Demgegenüber wird der durch die verstärkte Auftragsvergabe an Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure entstehende Mehrbedarf im Sachmittelbereich nach Einschätzung des Landesrechnungshofs deutlich geringer ausfallen.

Die Landesregierung hat am 06.03.2007 einen Beschluss zur zukünftigen Gestaltung der Vermessungsverwaltung des Landes gefasst, der in weiten Teilen mit den Vorschlägen des Landesrechnungshofs übereinstimmt.

36 Neuorganisation der Arbeitsschutz- und Umweltämter

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen, die Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz auf die jeweiligen Bezirksregierungen zu übertragen. Weiterhin solle auch die Landesanstalt für Arbeitsschutz in eine Bezirksregierung integriert werden.

Dadurch können nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs insgesamt rund 850 Stellen bzw. Planstellen entfallen. Zusammen mit einigen Stellenumwandlungen ergibt dies ein Einsparpotenzial von insgesamt mehr als 35 Millionen € jährlich.

Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 12.12.2006 ist dem Organisationsvorschlag des Landesrechnungshofs weitgehend Rechnung getragen worden. Das Einsparpotenzial wird derzeit von den zuständigen Ressorts untersucht.

37 Neuorganisation der Bergverwaltung

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie empfohlen, die organisatorische Trennung zwischen der Bezirksregierung Arnsberg (Abteilung 8) als Aufsichtbehörde und den fünf Bergämtern aufzuheben und die Aufgaben der beiden Stufen der nachgeordneten Bergverwaltung künftig in einer einzigen Organisationseinheit unter einer einheitlichen Leitung wahrnehmen zu lassen.

Nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs können dadurch insgesamt 45 (Plan-)Stellen entfallen. Dies ergibt ein Einsparpotenzial von rund 1,7 Millionen € jährlich. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie hat dem im Grundsatz zugestimmt.

Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 12.12.2006 wurde diesem Organisationsvorschlag des Landesrechnungshofs Rechnung getragen. Die Entscheidung über die genaue Höhe des damit verbundenen Einsparpotenzials steht noch aus.

4 Haushaltspläne 2005, 2006 und 2007

Der Doppelhaushalt 2004/2005 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 03.02.2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW - GV.NRW. - S. 64) festgestellt und für das Haushaltsjahr 2005 durch das Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) vom 01.03.2005 (GV.NRW. S. 69) sowie durch das 2. NHG 2005 vom 15.12.2005 (GV.NRW. S. 936) geändert.

Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2006 und das Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsstrukturgesetz 2006) wurde am 23.05.2006 (GV.NRW. S. 197) festgestellt und durch das Nachtragshaushaltsgesetz vom 20.12.2006 (GV.NRW. S. 610) geändert. Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2007 wurde am 30.01.2007 (GV.NRW. S. 44) festgestellt.

Die Haushaltspläne schließen in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen ab mit

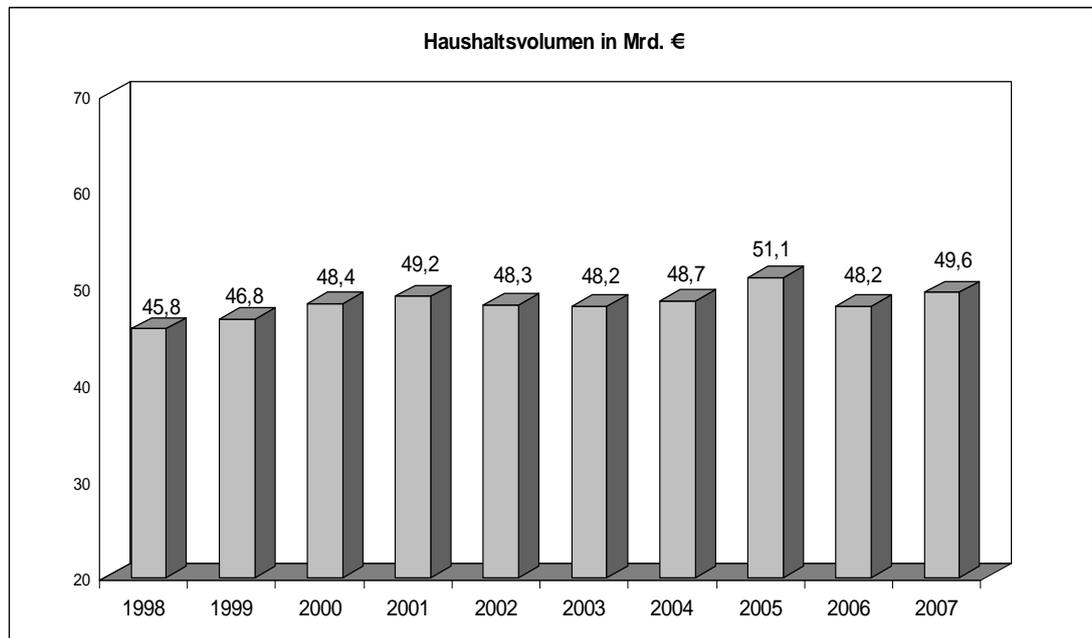
51.068.927.100 € im Jahr 2005 (2. Nachtragshaushalt)

48.230.424.700 € im Jahr 2006 (Nachtragshaushalt)

49.619.522.100 € im Jahr 2007.

Die Haushaltsvolumina haben sich seit dem Jahr 1998 wie folgt entwickelt:

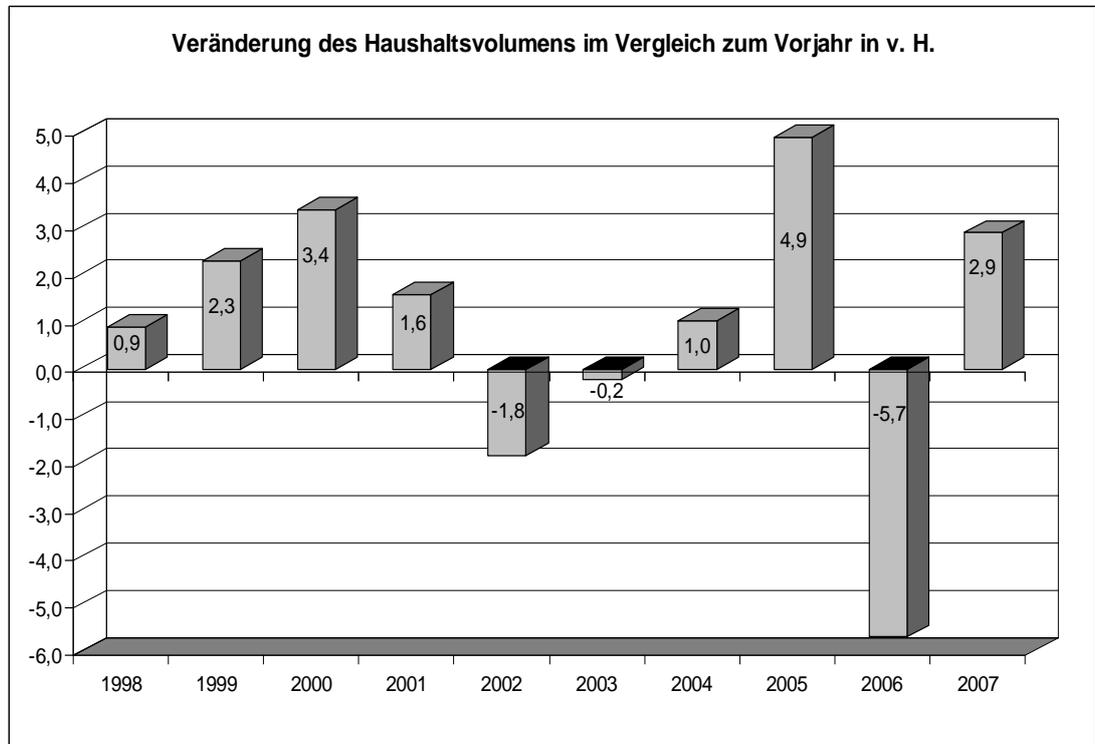
Abbildung 1



2007 hat das Haushaltswolumen mit 49,6 Mrd. € nach 2005 mit seinerzeit 51,1 Mrd. € den bisher zweithöchsten Stand erreicht. Gegenüber 2006 mit 48,2 Mrd. € - einem deutlichen Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 2,9 Mrd. € bzw. 5,7 v. H. - stieg es 2007 um 1,4 Mrd. € bzw. um 2,9 v. H. wieder an.

Gegenüber 1998 hat sich das Haushaltswolumen 2007 um 3,8 Mrd. € bzw. 8,3 v. H. erhöht.

Abbildung 2



5 Haushaltsrechnung 2005

5.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Der Finanzminister hat die Haushaltsrechnung 2005 nach Art. 86 Abs. 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 20.12.2006 dem Landtag vorgelegt¹; die Haushaltsrechnung ist dem Landesrechnungshof (LRH) am 27.12.2006 zugegangen.

Der LRH hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2005 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 Haushaltsrechnung 2005 enthält die in § 85 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 LHO aufgeführten Übersichten, insbesondere - in der Anlage III - die Übersicht über die vorgelegten Jahresabschlüsse der Landesbetriebe, des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) und der Universitätsklinik des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt derzeit über insgesamt zehn Landesbetriebe

¹ Drs. 14/3442.

i. S. v. § 26 LHO² sowie über das wie ein Landesbetrieb behandelte Sondervermögen BLB.

Für den BLB wurde neben dem Jahresabschluss zum 31.12.2005 auch der bis zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung 2004 noch nicht fertig gestellte Jahresabschluss zum 31.12.2004 abgedruckt.

Nach Angaben des Finanzministeriums (FM) in der Haushaltsrechnung wurden hinsichtlich der Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und des Sondervermögens BLB von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkte Testate erteilt.

Ausweislich der Darstellung in der Haushaltsrechnung³ lag der endgültige Jahresabschluss zum 31.12.2005 des zu Beginn des Jahres 2005 neu gegründeten Landesbetriebs Wald und Holz Nordrhein-Westfalen zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung noch nicht vor.

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2005 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.

² Siehe hierzu Ausführungen des FM im Finanzbericht 2007 zu lfd. Nr. 6.2 (A 70, Drs. 14/2301).

³ Angaben zu Anlage III der Haushaltsrechnung.

Der Haushalt 2005 schloss ab mit Gesamt-Isteinnahmen und Gesamt-Istausgaben von

50.600.977.200,79 €⁴.

Gegenüber dem Haushalt 2004 mit einem Gesamtvolumen von 48.109.748.214,61 € sind dies Mehreinnahmen und Mehrausgaben von 2.491.228.986,18 € bzw. rd. 5,2 v. H.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat am 24.04.2007 entschieden (VerfGH 9/06), dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 wegen Überschreitung der Kreditgrenze verfassungswidrig ist⁵.

5.2 Abweichungen vom Haushaltsplan

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

15.782.894,79 €

Sie werden in der Anlage I zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt⁶.

⁴ Die Differenz zu dem Haushaltsansatz von 51.068.927.100 € ergibt sich einerseits aus Minderausgaben bei der HGr. 4 (Personalausgaben) in Höhe von rd. 91,9 Mio. €, der HGr.5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) in Höhe von rd. 148,6 Mio. €, HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) in Höhe von rd. 191,7 Mio. €, HGr. 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) in Höhe von rd. 466,2 Mio. € und andererseits aus der Erwirtschaftung der besonderen Finanzierungsausgaben (globale Mehr- und Minderausgaben) – HGr. 9 – in Höhe von 414,4 Mio. € (siehe hierzu Haushaltsrechnung zu Abschnitt V Nr. 7, Seite 15 und nachstehende Darstellung zu Nr. 5.8).

⁵ Wegen der näheren Einzelheiten hierzu wird auf die nachstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.4 Bezug genommen.

⁶ Abschlussbericht zur Landeshaushaltsrechnung 2005 S. 20 und Anlage I, S. 137 bis 150.

Dem Landtag sind bislang Zusammenstellungen i. H. v. 171.615.863 € (Sollbetrag) zur Genehmigung gemäß Art. 85 Abs. 2 LV vorgelegt worden. In diesem Betrag waren Mehrausgaben im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 165.000.000 € enthalten. Mit Verabschiedung des 2. Nachtragshaushalts wurde der entsprechende Ausgabeansatz deutlich erhöht, sodass die Überplanmäßigkeit dieser Ausgaben nachträglich entfallen ist. Von den danach verbleibenden genehmigten Überschreitungen i. H. v. 6.615.863 € wurden 4.325.070,20 € (Ist-Betrag) tatsächlich über- bzw. außerplanmäßig verausgabt. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung sind zusätzliche Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 11.457.824,59 € ermittelt worden. Hiervon entfallen 5.793.372,13 € auf Vorgriffe, die durch Einnahmezusagen gedeckt und bereits vorab durch Haushaltsvermerk genehmigt waren⁷.

Die noch genehmigungsbedürftigen Überschreitungen in Höhe von 5.602.326,49 € sind dem Landtag mit Schreiben vom 19.03.2007 zur Genehmigung vorgelegt worden⁸.

Bis auf eine Ausnahme wurden sämtliche in den Einzelplänen veranschlagten Globalen Minderausgaben erwirtschaftet⁹.

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

⁷ Siehe Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 LHO (Drs. 14/3442).

⁸ Vorlage 14/1008. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat der Vorlage bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichts noch nicht zugestimmt.

⁹ Vgl. hierzu weitere Ausführungen zu Nr. 5.3.

Tabelle 1

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außer- planmäßige Ausga- ben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1996	44.906,3	437,0	0,97
1997	45.337,8	241,6	0,53
1998	45.774,8	67,0	0,15
1999	46.852,2	31,4	0,07
2000	48.429,2	19,3	0,04
2001	49.160,8	38,7	0,08
2002	48.323,3	237,6	0,49
2003	48.169,3	38,3	0,08
2004	48.715,9	55,1	0,11
2005	51.068,9	15,8	0,03

5.3 Erwirtschaftung der globalen Mehreinnahmen bzw. der globalen Minderausgaben

Die im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 veranschlagten globalen Mehreinnahmen in Höhe von 700.400 € wurden nicht erwirtschaftet. Bei einem Haushaltssoll von 51.068,9 Mio. € ergaben sich Ist-Einnahmen i. v. H. von 50.601,0 Mio. €.

Die im Haushaltsplan 2005 in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben betragen 72,8 Mio. € bei der Hauptgruppe 4 und 500,4 Mio. € bei den Hauptgruppen 5 bis 9, mithin insgesamt

573,3 Mio. €¹⁰.

¹⁰ Addierte Beträge nach Darstellung in der Haushaltsrechnung 2005 zu Abschnitt V Nr. 8.2 (vgl. Band I, Seite 18) sowie Antrag der Landesregierung auf Erteilung der Entlastung nach § 114 der Landeshaushaltsordnung (Drs. 14/3442).

Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2004 um rd. 321,8 Mio. €

Bezogen auf das Haushaltsvolumen des Jahres 2005 von rd. 51,1 Mrd. € beträgt der Anteil der veranschlagten Minderausgaben von 573,3 Mio. € rd. 1,1 v. H. Im Haushaltsjahr 2004 betragen die globalen Minderausgaben 251,5 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von rd. 48,7 Mrd. €. Im Haushaltsjahr 2003 beliefen sich die globalen Minderausgaben auf 863,8 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von knapp 48,2 Mrd. €

Bei den Personalausgaben des Jahres 2005 übersteigen die verbleibenden Minderausgaben die Mehrausgaben um rd. 32,8 Mio. €; Mehrausgaben von rd. 456,2 Mio. € stehen Minderausgaben von rd. 489,0 Mio. € gegenüber¹¹.

Aufgrund von Deckungspflichten gegenüber anderen Ausgabehauptgruppen wurden nicht alle Globalen Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen erwirtschaftet. Nicht vollständig erwirtschaftet werden konnte die Globale Minderausgabe i. H. v. 186.457,60 € im Einzelplan 06 bei Kapitel 06 085 (Institut Arbeit und Technik). Die Überschreitung wurde als überplanmäßige Ausgabe ausgewiesen und durch Minderausgaben an anderer Stelle des Einzelplans 06 gedeckt. Unter Berücksichtigung der im Kapitel 20 020 bei Titel 461 10 mit 35,0 Mio. € veranschlagten Verstärkungsmittel für Personalausgaben ergeben sich insgesamt Einsparungen i. H. v. 67,8 Mio. €, denen zentral veranschlagte globale Minderausgaben i. H. v. 45,0 Mio. € gegenüber stehen. In den Hauptgruppen 5 bis 9 verbleiben Minderausgaben i. H. v. rd. 615,6 Mio. €, denen zentral veranschlagte globale Minderausgaben i. H. v. 260,0 Mio. € gegenüberstehen. Die zentral veranschlagten globalen Minderausgaben wurden nach der Haushaltsrechnung 2005 somit vollständig erwirtschaftet¹².

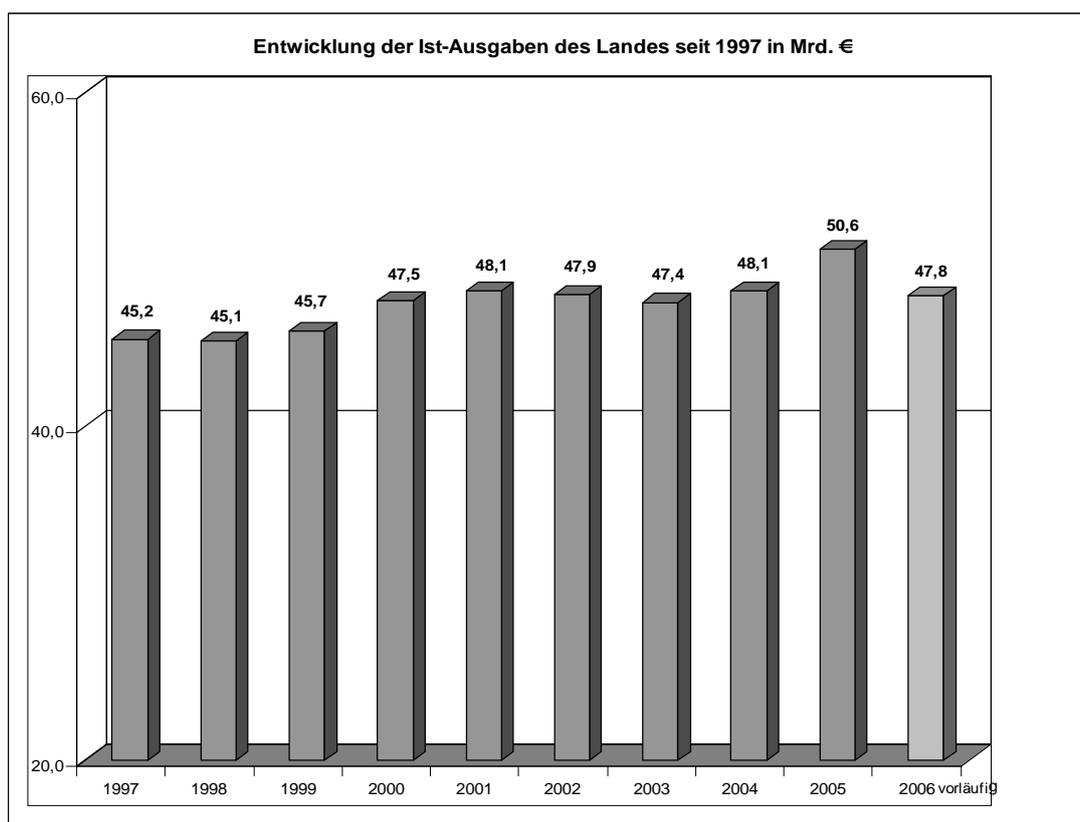
¹¹ Siehe Darstellung in der Haushaltsrechnung, Band I, Seite 101 Kapitel 20 020 Titel 461 10.

¹² Haushaltsrechnung 2005, Band I, Seiten 18 und 136.

5.4 Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen

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

Abbildung 3

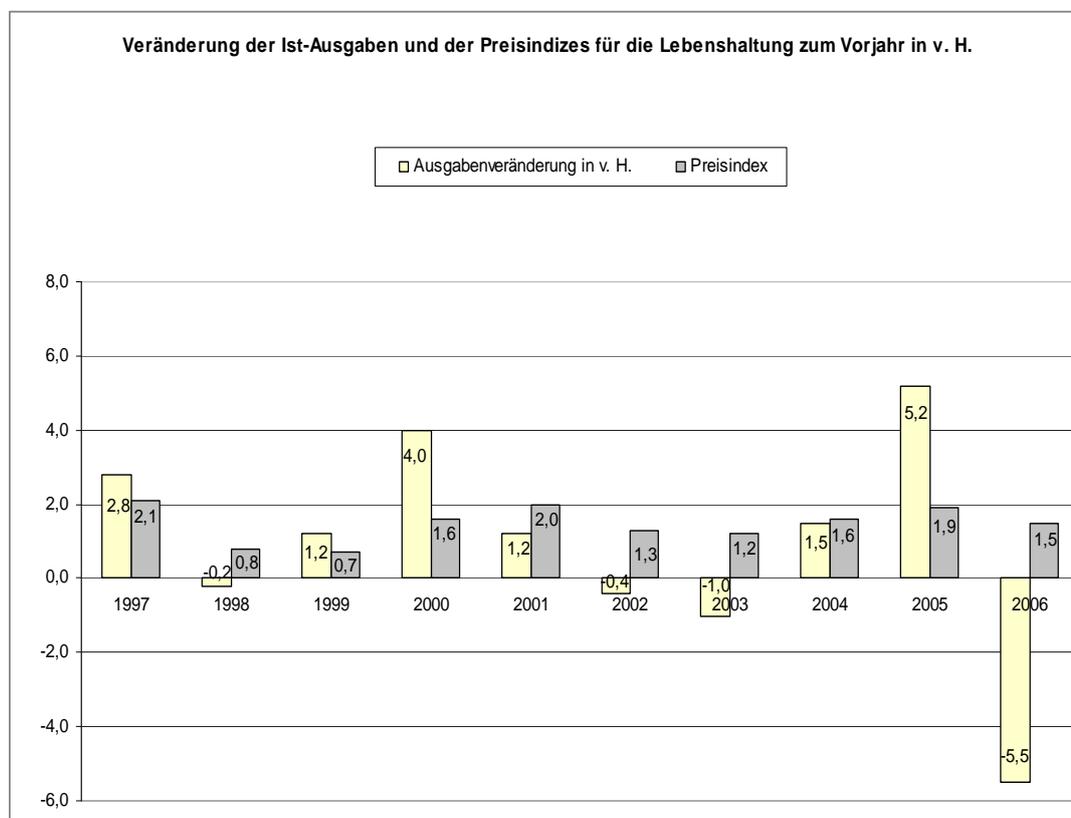


Im Vergleich der letzten 10 Jahre schlossen nur die Haushaltsjahre 1999 und 2000 jeweils mit kassenmäßigen Überschüssen in Höhe von 404,9 Mio. € und 836,5 Mio. € ab. Für die Jahre bis 1998 sowie ab 2001 wurden jeweils ausgeglichene Abschlüsse vorgelegt.

Um die reale Veränderung der Ist-Ausgaben deutlich zu machen, wurde sie den Veränderungen des Verbraucherpreisindex¹³ für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt:

¹³ Veröffentlicht durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Februar 2003 wurde der „Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte“ (Basisjahr war insoweit das Jahr 1995) abgelöst durch den „Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen“ (Basisjahr ist nunmehr das Jahr 2000). Aufgrund der Neuberechnung ergeben sich zum Teil (geringere) Unterschiede der Preissteigerungsraten auch für die Vorjahre.

Abbildung 4



Der Vergleich der Steigerungsraten der Ist-Ausgaben mit den Steigerungsraten der Verbraucherpreisindizes zeigt in den letzten sechs Jahren eine wechselhafte Entwicklung auf. Zunächst - in 2001 - stiegen die Ist-Ausgaben geringer als der entsprechende Preisindex. In den Jahren 2002 und 2003 sanken die Ist-Ausgaben gegenüber denen der jeweiligen Vorjahre, während die entsprechenden Preisindizes weiterhin leicht anstiegen. In 2004 stiegen die Ist-Ausgaben erstmals seit 2002 wieder an; die Steigerungsrate entspricht für 2004 in etwa der des Preisanstiegs. Der mit 5,2 v. H. deutlichen Steigerung der Ist-Ausgaben 2005 gegenüber 2004, die auf Sonderentwicklungen beruht¹⁴, stand mit 1,9 v. H. ein wesentlich geringerer Preisanstieg gegenüber. Gegenläufig ist die Entwicklung wiederum in 2006; einer mit 5,5 v. H. deutlichen Reduzierung der Ist-

¹⁴ Siehe hierzu nachstehende Ausführungen zu Nr. 5.15.

Ausgaben stand ein - gegenüber 2005 nochmals höherer - Anstieg des Preisindexes gegenüber.

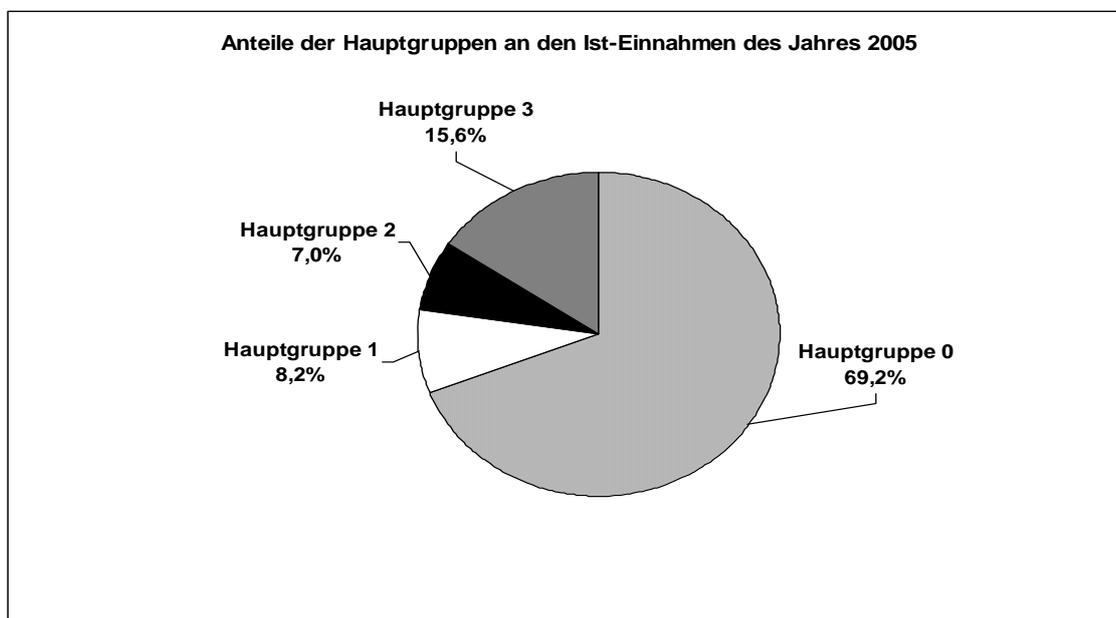
5.5 Gliederung der Einnahmen nach Arten

Tabelle 2

Einnahmen in Mio. €					
Haushaltsjahr	2004	2005		2006	
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abweichungen Ist - Soll	Ist
		Soll	Ist		
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	34.210,1	34.747,5	35.032,8	+285,3	37.312,2
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.878,7	4.125,4	4.139,5	+14,1	2.628,9
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.062,8	3.429,1	3.544,1	+115,0	3.300,6
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	7.958,1	8.767,0	7.884,6	-882,4	4.585,6
Insgesamt	48.109,7	51.069,0	50.601,0	-468,0	47.827,3

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

Abbildung 5



5.6 Einnahmen aus Steuern

Die Einnahmen aus Steuern haben sich seit 1997 wie folgt entwickelt:

Tabelle 3

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mrd. €									
Gemeinschaftssteuern										
Lohnsteuer	13,2	13,6	13,7	13,7	13,2	13,5	13,5	12,5	12,0	12,3
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer ¹⁵	10,5	10,1	10,7	10,9	10,5	11,4	11,4	11,7	11,4	11,8
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁶	1,0	1,4	2,1	1,9	1,5	1,0	0,9	0,9	1,1	1,8
Körperschaftsteuer	1,9	2,4	2,3	3,0	-1,6	1,3	0,3	1,2	2,0	2,3
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1,2	1,5	2,0	2,2	3,6	2,4	1,0	1,3	1,6	1,9
Zinsabschlagsteuer	0,6	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9
Gewerbsteuerumlage	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5
Landessteuern										
Kraftfahrzeugsteuer	1,6	1,7	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9
Grunderwerbsteuer	1,0	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3
Zuschl. zur Gewerbesteuerumlage	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9
sonstige Landessteuern	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,4
Einnahmen aus Steuern insgesamt¹⁷	33,4	35,1	36,8	37,8	33,6	35,9	33,4	33,9	34,7	37,0

¹⁵ Um die Rechnungsergebnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Ergebnissen vergleichen zu können, wurden Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer zusammengefasst und um die Zahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt. Den Belastungen des Landes durch den Fonds „Deutsche Einheit“ ist der von den Gemeinden abzuführende Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage gegenzurechnen.

¹⁶ Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer bei der Einkommensteuer wirken sich einnahmehindernd aus.

¹⁷ Differenzen durch Rundungen.

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden¹⁸ haben in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung genommen:

Tabelle 4

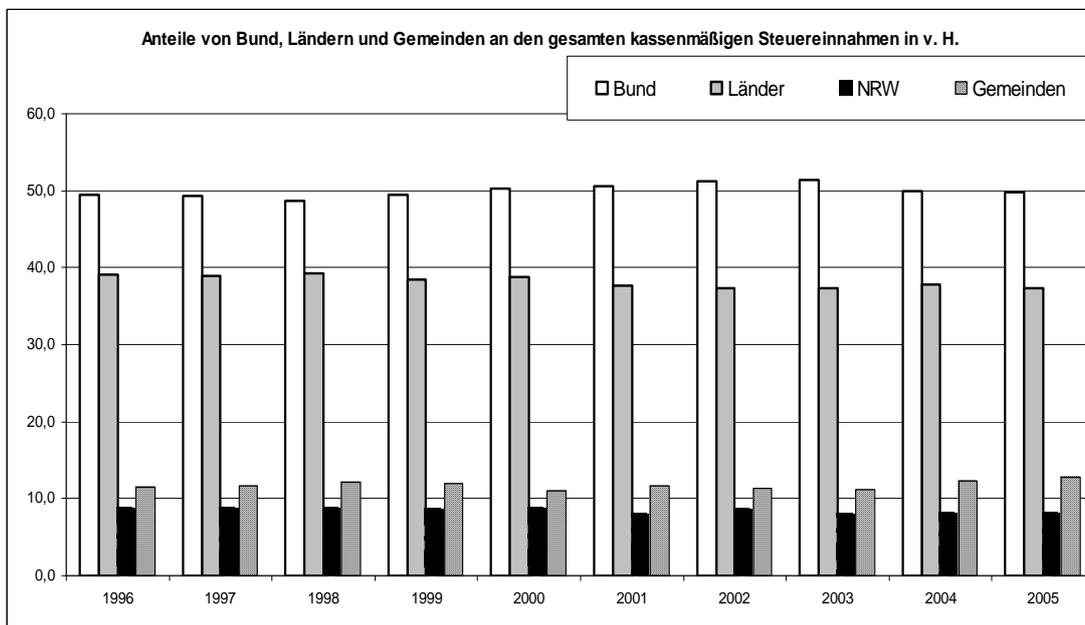
	Bund	Länder	NRW	Gemeinden	Insgesamt ¹⁹
	in Mrd. €				
1996	190,4	150,4	34,0	44,1	384,9
1997	188,3	148,7	33,4	44,8	381,7
1998	194,0	156,5	35,1	48,6	399,2
1999	211,7	164,7	36,8	51,0	427,5
2000	219,0	169,2	37,8	51,9	440,1
2001	213,3	159,1	33,6	49,1	421,5
2002	214,4	156,2	35,9	47,5	418,1
2003	214,0	155,5	33,4	46,8	416,3
2004	208,9	157,9	33,9	51,2	418,0
2005	211,8	158,8	34,7	54,3	424,9

Hieraus ergeben sich als Anteile an den gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen:

¹⁸ Finanzbericht 2007 des FM (Seite A 100, Drs. 14/2301), Finanzbericht 2007 des BMF, (Seite 172), statistische Auswertungen des Bundesamts für Statistik und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF – I A 6).

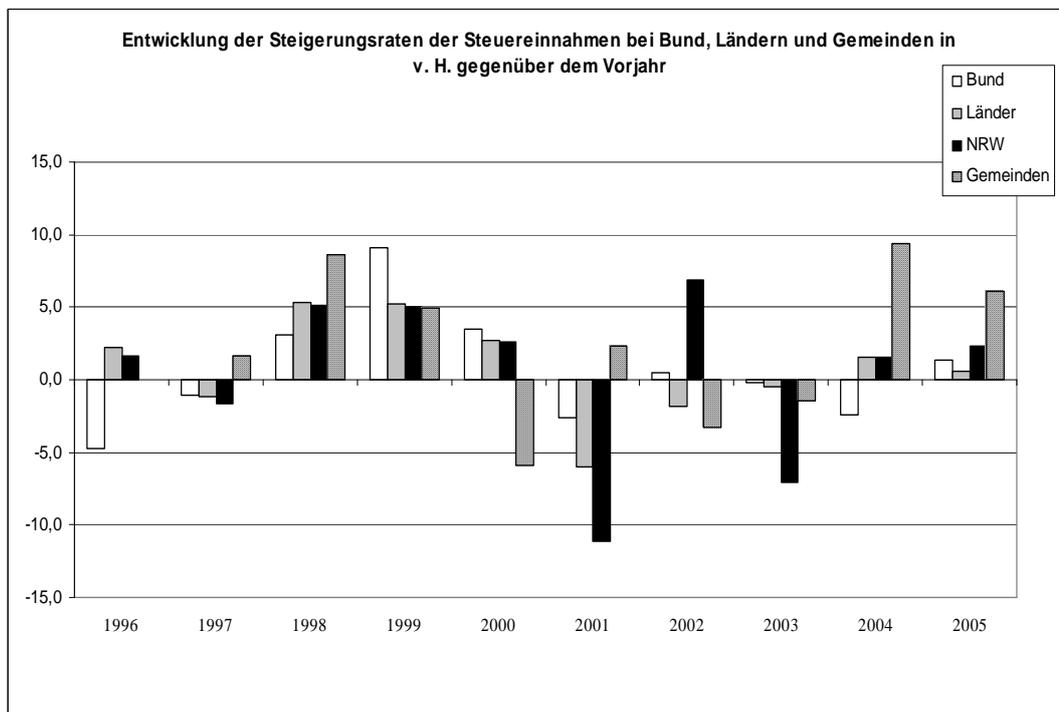
¹⁹ Differenzen durch Rundungen.

Abbildung 6



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

Abbildung 7



Gegenüber dem Zeitraum bis 2000 gingen die Steuereinnahmen in Bund, Ländern und Gemeinden bis 2003 deutlich zurück. Lediglich in Nordrhein-Westfalen gab es - nach deutlichem Einbruch in 2001 - einen allerdings einmaligen Anstieg in 2002. Dem erneuten Einbruch in 2003 folgte - mit Ausnahme für den Bund - ein Anstieg in 2004, der sich vor allem im Bereich der Gemeinden in abgeschwächter Form auch für das Land Nordrhein-Westfalen in 2005 fortsetzte. Beim Bund war erst in 2005 wieder ein Anstieg der Steuereinnahmen zu verzeichnen.

Die Steuereinnahmen für das Jahr 2006 sind in Nordrhein-Westfalen mit 37,0 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr nochmals angestiegen. Die Vergleichszahlen für die anderen Gebietskörperschaften liegen noch nicht vollständig vor.

Die Steuerfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Gesamtausgaben, der durch eigene Steuereinnahmen gedeckt ist, hatte im Haushaltsjahr 2005 nur noch 68,6 v. H. betragen²⁰. Sie stieg 2006 aufgrund der deutlichen Steuermehreinnahmen bei verringerten Ausgaben auf rd. 77,7 v. H.²¹. Nach dem Haushaltsplan 2007 ergibt sich aufgrund des hierbei gegenüber 2006 auf nunmehr 38,5 Mrd. € leicht erhöhten Ansatzes der Steuereinnahmen bei allerdings wieder erhöhtem Ausgabenvolumen eine Steuerfinanzierungsquote von 77,6 v. H.

²⁰ Siehe Finanzbericht 2007, Übersicht A 113 (Drs. 14/2301).

²¹ Berechnung des FM zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2006 (Vorlage 14/930).

5.7 Sonstige Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Hauptgruppe 1), die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) sowie insbesondere die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)²² sind starken Schwankungen ausgesetzt. Nach deutlichen Anstiegen bis zum Jahre 2005 gingen die Einnahmen bei den Hauptgruppen 1 und 2 in 2006 erstmals zurück. Dies trifft in besonderem Maße auch auf die von der Schuldenaufnahme ausgelösten Veränderungen zu.

Tabelle 5

Haushaltsjahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hauptgruppe	Einnahmen in Mio. €									
1	2.359	2.703	2.407	2.255	2.645	2.887	2.756,4	2.878,7	4.139,5	2.628,9
2	2.861	2.851	2.859	2.898	3.006	3.027	3.098,5	3.062,8	3.544,1	3.300,6
3	6.396	4.231	3.662	5.064	8.559	5.772	7.894,9	7.950,6	7.874,7	4.585,6

²² Die Einnahmen der Hauptgruppe 3 wurden um die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) vermindert (Stand 2006 nach dem „Auslaufzeitraum“).

5.8 Gliederung der Ausgaben nach Arten

Tabelle 6

Ausgaben in Mio. €					
Haushaltsjahr	2004	2005			2006
Hauptgruppen	Ist	Haushalts-		Abwei- chungen Ist - Soll	Ist
		Soll	Ist		
4 Personalausgaben	19.897,5	20.352,7	20.260,8	-91,9	18.601,2
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	7.804,5	7.932,2	7.783,6	-148,6	7.034,5
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15.818,5	16.007,7	15.809,0	-191,7	17.813,9
7 Baumaßnahmen	197,5	182,7	198,7	+16,0	218,4
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitions- förderungsmaßnahmen	4.384,0	7.005,0	6.538,8	-466,2	4.130,2
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	7,8	-404,4	10,0	+414,4	29,2
insgesamt	48.109,8	51.068,9	50.601,0²³	-467,9²³	47.827,3²³

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der deutliche Ausgabenrückgang gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,5 v. H. liegt überwiegend im Bereich der Ausgaben für Investitionen und ist auf den Basiseffekt der vorjährigen Kapitalzuführungen an die WestLB AG, die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft, den BLB sowie die NRW.Bank zurückzuführen²⁴.

Der Rückgang der Personalausgaben in 2006 geht einher mit einer Zunahme der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse. Die Veränderungen konzentrieren sich vor allem auf den Einzelplan 06, sie sind größten-

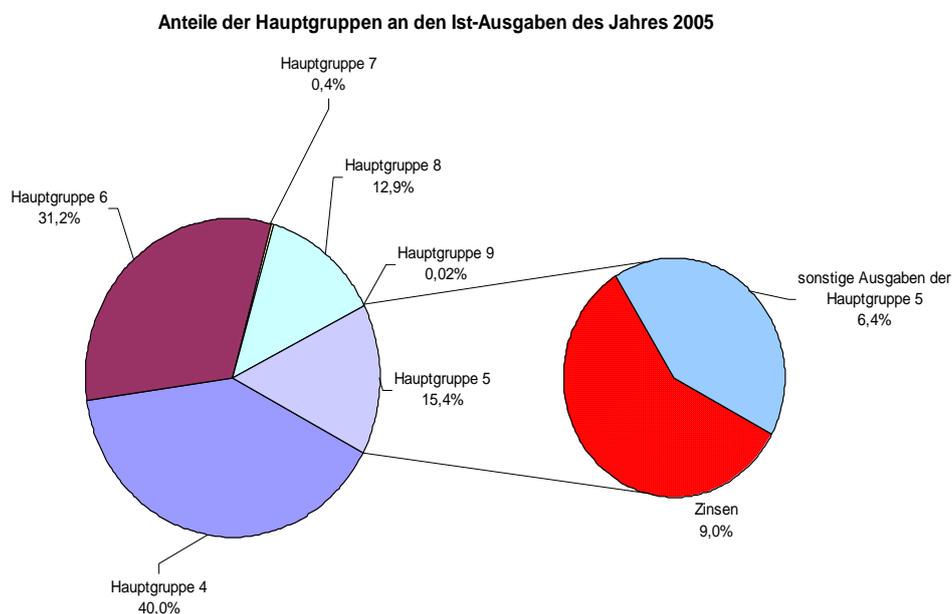
²³ Differenzen durch Rundungen.

²⁴ Siehe hierzu Ausführungen des FM zu Nr. 1.2 zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2006 (Vorlage 14/930) und zu Abschnitt A Nr. 5.15 des Jahresberichts 2006 des LRH.

teils Folge der Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte (§ 5 Abs. 2 Hochschulgesetz) und der Veranschlagung der hochschulbezogenen Personalausgaben in der Hauptgruppe 6²⁵.

Auch der Rückgang der sächlichen Verwaltungsausgaben ist zum Teil Folge der eingeführten Globalhaushalte bei den Hochschulen.

Abbildung 8



²⁵ Siehe hierzu Haushaltsvermerke zu den Kapiteln 06 111 bis 06 860 des Epl. 06 für 2006 (S. 200), Jahresbericht 2006 des LRH zu Abschnitt A Nr. 6.1.3 sowie Erläuterungen des FM zu Nr. 3.1.1 zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2006 (Vorlage 14/930).

5.9 Personalausgaben

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgungsbezüge) und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1997 bis 2006:

Tabelle 7

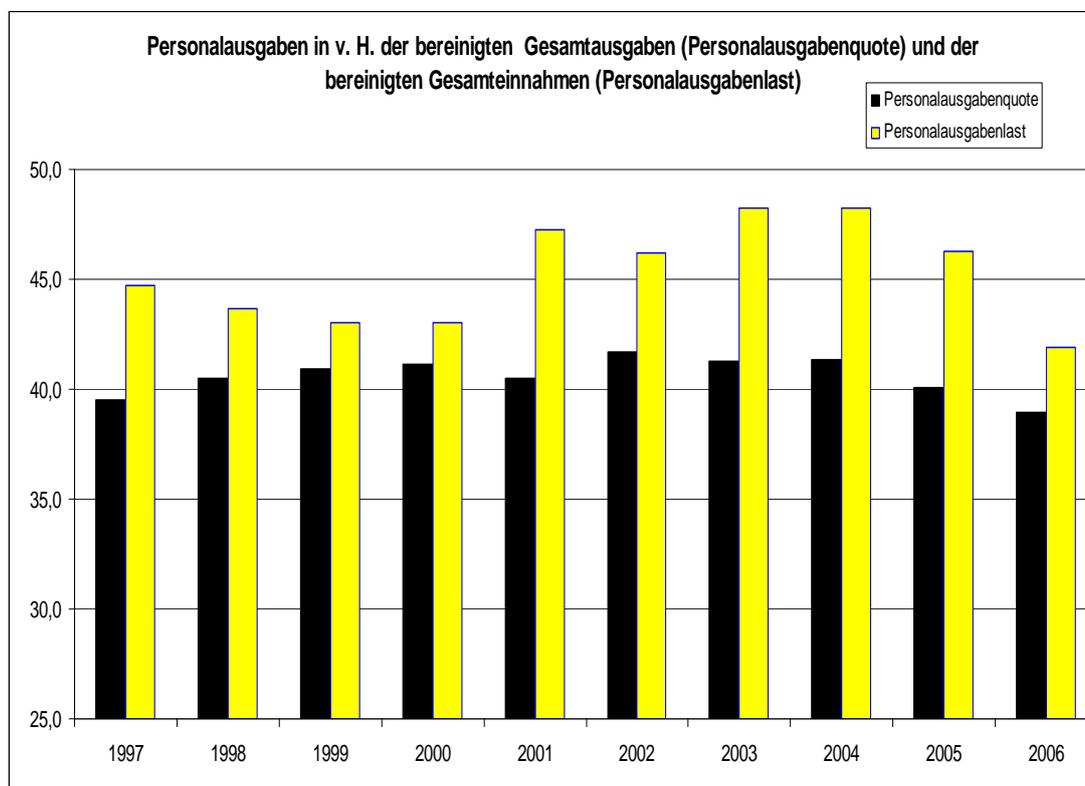
Haushaltsjahr	Personalausgaben Ist	Erhöhung gegenüber Vorjahr	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ²⁶	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ²⁷
	in Mio. €	in v. H.		
1997	17.837,0	2,0	39,5	44,7
1998	18.239,6	2,3	40,5	43,7
1999	18.620,4	2,1	40,9	43,0
2000	18.977,5	1,9	41,1	43,0
2001	19.193,7	1,1	40,5	47,2
2002	19.906,5	3,7	41,7	46,2
2003	19.573,6	- 1,7	41,3	48,2
2004	19.897,5	1,7	41,4	48,3
2005	20.260,8	1,8	40,0	46,2
2006	18.601,2	- 8,2	38,9	41,9

Der auffällige zahlenmäßige Rückgang der Personalausgaben im Jahr 2006 beruht fast ausschließlich auf Auslagerungen insbesondere der bereits erwähnten Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte (s. vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8).

²⁶ 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).

²⁷ 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).

Abbildung 9



Die grafische Darstellung zeigt, dass der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) seit 2005 zurückgegangen ist. Dies betrifft in besonderem Maße auch den Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personalausgabenlast); dieser Anteil ist insbesondere in 2006 gegenüber 2005 deutlich gesunken. Zum großen Teil - im Umfang von rd. 1,6 Mrd. € - handelt es sich hierbei aber um einen lediglich zahlenmäßigen Rückgang.

Die Personalausgaben nahmen in den Jahren 1997 bis 2006 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Anspruch, seit 2001 bis 2005 sogar mehr als die Hälfte. Die in 2005 eingetretene rückläufige Tendenz der Quote der Beanspruchung hat sich 2006 deutlich fortgesetzt. Dies liegt zum einen in den gestiegenen Steuereinnahmen, zum anderen in dem zahlenmäßigen Rückgang der Personalausgaben durch die bereits erwähnte Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte begründet.

Tabelle 8

Haushaltsjahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	Personalausgaben	Beanspruchung
	in Mio. €		in v. H.
1997	33.534,0	17.837,0	53,2
1998	35.280,0	18.239,6	51,7
1999	37.065,8	18.620,4	50,2
2000	38.024,1	18.977,5	49,9
2001	33.883,0	19.193,7	56,7
2002	36.187,6	19.906,5	55,0
2003	33.673,7	19.573,6	58,1
2004	34.210,1	19.897,5	58,2
2005	35.032,8	20.260,8	57,8
2006	37.312,2	18.601,2	49,9

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

Tabelle 9

Haus- haltsjahr	Personalaus- gaben insge- samt	Personalaus- gaben ohne Versorgungs- leistungen	Allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzaus- gleichs	Kreditmarkt- zinsen	Transfer- ausgaben (ohne Spalte 4)
1	2	3	4	5	6
	Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in v. H.				
1997	44,7	36,2	15,2	10,2	34,2
1998	43,7	35,1	13,9	10,0	31,8
1999	43,0	34,3	14,0	9,9	29,9
2000	43,0	33,9	15,0	9,7	28,8
2001	47,2	36,7	16,2	10,8	32,4
2002	46,2	35,8	15,2	10,6	28,9
2003	48,2	37,0	13,4	11,4	34,0
2004	48,3	36,9	15,8	11,1	31,2
2005	46,2	35,1	13,7	10,3	30,4
2006	41,9	30,7	13,1	10,4	34,9

Die Aufstellung zeigt, dass sowohl der Anteil der Personalausgaben insgesamt als auch der der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen an den bereinigten Gesamteinnahmen nach der seit 2004 bereits erkennbaren Tendenz auch 2006 deutlich gesunken sind. Auch der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs an den bereinigten Gesamteinnahmen ist gegenüber 2004 und 2005 weiter rückläufig. Mit ursächlich hierfür sind die 2006 gegenüber den beiden Vorjahren gestiegenen Steuereinnahmen. Allerdings ist 2006 gegenüber den Vorjahren wieder ein leichter Zuwachs der Anteile der Kreditmarktzinsen und - sogar eine deutliche - Steigerung der Anteile der Transferausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen zu verzeichnen. Die Abnahme der Anteile der Personalausgaben bei gleichzeitiger Zunahme des Anteils bei den Transferausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen ist vor allem Folge der bereits erwähnten Verlagerung der Personalausgaben der Hochschulen von der Hauptgruppe 4 in die Hauptgruppe 6.

5.10 Versorgungsleistungen

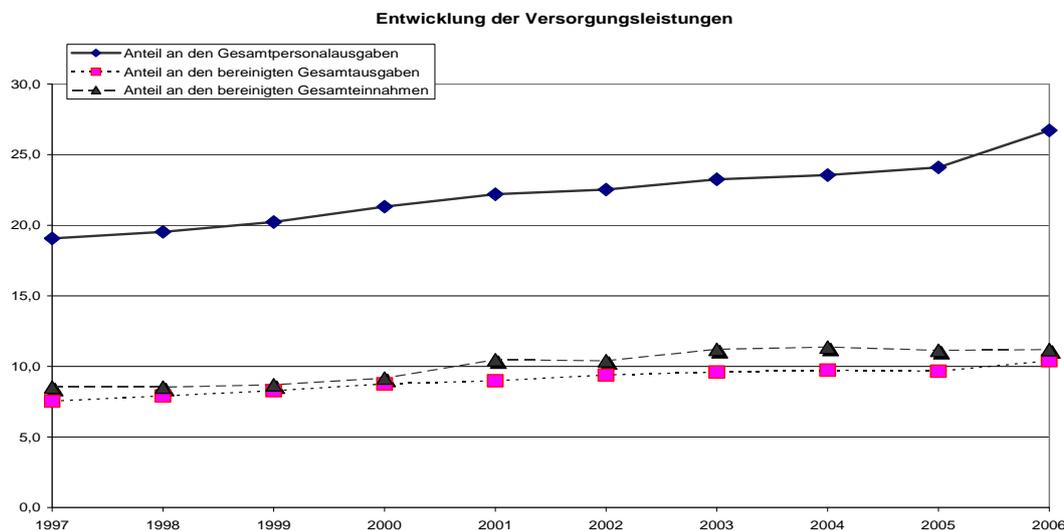
Der Anteil der Versorgungsleistungen des Landes im Verhältnis zu den Gesamtpersonalausgaben, den bereinigten Gesamtausgaben und den bereinigten Gesamteinnahmen ergibt sich aus folgender Übersicht:

Tabelle 10

Haushalts- jahr	Versorgungs- leistungen	Anteil der Versorgungsleistungen an den		
		Gesamtper- sonalausgaben	bereinigten Gesamtaus- gaben	bereinigten Gesamtein- nahmen
	Mio. €	in v. H.		
1997	3.401,6	19,1	7,5	8,5
1998	3.563,0	19,5	7,9	8,5
1999	3.766,0	20,2	8,3	8,7
2000	4.045,9	21,3	8,8	9,2
2001	4.260,1	22,2	9,0	10,5
2002	4.484,4	22,5	9,4	10,4
2003	4.551,4	23,3	9,6	11,2
2004	4.686,7	23,6	9,7	11,4
2005	4.883,6	24,1	9,7	11,1
2006	4.969,7	26,7	10,4	11,2

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

Abbildung 10



Ungeachtet der zur Eindämmung der ansteigenden Versorgungsbezüge mit den Reformgesetzen der 90er Jahre eingeleiteten Maßnahmen verdeutlicht die vom FM prognostizierte Entwicklung²⁸, dass die Versorgungsbezüge gerade in den künftigen Jahren einen erheblichen Anteil des Landeshaushalts binden werden. Die beschlossenen Reformmaßnahmen zur Begrenzung der Versorgungsbezüge führen nach Ablauf der notwendigen Übergangsfristen zwar mittelfristig zu jährlichen Einsparungen im Versorgungsbereich von rd. 700 Mio. €²⁹, gleichwohl werden die Aufwendungen für die Versorgungsbezüge in der Zukunft weiter anwachsen. Für den Finanzplanungszeitraum von 2006 bis 2010³⁰ stellt sich die voraussichtliche Entwicklung wie folgt dar:

²⁸ 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.

²⁹ Vgl. Ausführungen zu Nr. 3.7.1 „Personalausgaben“ innerhalb des Berichts „Finanzplanung 2006–2010 (Drs. 14/2301)“.

³⁰ Daten laut Angaben des FM (vgl. Vorlage 14/190 und Drs. 14/2301).

Tabelle 11

Haushalts- jahr	Versorgungsbezüge	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in Mio. €			
2005 ³¹	4.256,7	20.260,8	50.601,0	35.032,8
2006 ³²	4.323,4	18.601,2	47.827,3	37.312,2
2007 ³³	4.520,8	19.103,9	49.619,5	37.704,0 ³⁴
2008 ³⁵	4.838,2	19.478,0	50.265,0	38.455,0
2009 ³⁵	5.041,9	19.865,0	50.900,0	39.580,0
2010 ³⁵	5.141,8	20.186,0	51.469,0	41.095,0

Für das Jahr 2015 rechnet das FM mit Versorgungsbezügen in Höhe von rd. 5.905 Mio. €³⁶.

³¹ Ist 2005.

³² Ist 2006.

³³ Soll nach dem Haushaltsplan 2007.

³⁴ Soll nach der Gruppierungsübersicht zur HGr. 0 „Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel“ des Haushaltsplans 2007.

³⁵ Finanzplanung Nordrhein-Westfalen 2006 – 2010 (Drs.14/2301) und Berechnungen zu den Versorgungsbezügen in den Landtagsvorlagen 13/2220, 13/985 und 12/2669 sowie ergänzende Angaben des FM.

³⁶ Siehe hierzu Darstellung in der Anlage 3 der Pressemitteilung vom 18.01.2007 des FM zum Jahresabschluss 2006, <http://www.fm.nrw.de/cgi-bin/fm/custom/pub/visit.cgi?lang=1&ticket=guest&oid=1099>.

Der Anteil der Versorgungsbezüge an den vorgenannten Ausgaben und an den Einnahmen aus Steuern stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 12

Haushaltsjahr	Anteile der Versorgungsbezüge an den		
	Personalausgaben insgesamt	Ausgaben insgesamt	Einnahmen aus Steuern
	in v. H.		
2005	21,01	8,41	12,15
2006	23,24	9,04	11,59
2007	23,66	9,13	11,99
2008	24,84	9,62	12,58
2009	25,38	9,91	12,74
2010	25,47	9,99	12,51

Der Anteil der Versorgungsbezüge sowohl an den Personalausgaben als auch an den Steuereinnahmen nimmt ständig zu; der leichte Rückgang hingegen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen in 2010 gegenüber 2009 ergibt sich aus den für das Vergleichsjahr prognostizierten unterschiedlichen Steigerungsraten der Einnahmen und Ausgaben.

Über die Entwicklung der Versorgungsausgaben und der Versorgungsleistungen für die weitere Zukunft hat das FM eine bis in das Jahr 2040 fortgeschriebene Modellrechnung „Alterslast“³⁷ entwickelt. Danach wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2030 progressiv ansteigen. Belief sich deren Zahl 2001 noch auf rd. 130.000 Personen, für die rd. 3,8 Mrd. € an Versorgungsausgaben aufzubringen waren, und stieg die Zahl der Versorgungsberechtigten zum Ende des Jahres 2006 auf rd. 146.900 Personen, so wird diese Zahl 2008 bereits auf rd. 156.700 Personen steigen mit anfallenden Versorgungs-

³⁷ Siehe Hinweis in Vorlage 14/190 und Ausführungen in der Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2006 bis 2010 zu Abschnitt Nr. 3.7.1 (Personalausgaben, Drs. 14/2301).

ausgaben von rd. 4,6 Mrd. €³⁸. In 2028 würden die Versorgungsausgaben ihren voraussichtlichen Höchststand mit rd. 7,2 Mrd. € erreichen. 2040 werden nach der Prognose rd. 233.000 versorgungsberechtigte Personen den Haushalt mit Versorgungsausgaben i. H. v. rd. 6,8 Mrd. € belasten.

In das für die Versorgung bereits eingestellter Beamter gebildete Sondervermögen „Versorgungsrücklage“³⁹ sind bisher schon Zahlungen aus dem Landeshaushalt abgeführt worden; die Zuführungen betragen bis zum 01.07.2006 insgesamt 858.349.861 €⁴⁰, nachdem sie zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres noch bei 700.769.861 € gelegen hatten.

Um darüber hinaus die wachsenden Versorgungsausgaben finanzieren zu können, wurde mit dem Versorgungsfondsgesetz vom 03.05.2005⁴¹ die Grundlage für den Aufbau eines weiteren Sondervermögens geschaffen, in das seit 2006 monatlich 500 € für jede neu eingestellte Beamtin/Richterin und jeden neu eingestellten Beamten/Richter abgeführt werden. Bei 500 € pro Neueinstellung und Monat sowie angenommenen rd. 6.000 Neueinstellungen im Jahr ergibt sich ein Anlagevolumen von 36 Mio. € jährlich. Im Haushalt 2007 sind für diesen Zweck 54 Mio. € vorgesehen, für die Folgejahre sind entsprechend höhere Beträge in Aussicht genommen⁴².

³⁸ Zur Gesamtzahl der Versorgungsempfänger im Dezember 2006 und im Jahre 2008: Siehe Anlage 5 zum Rd. Erl. des FM zur Aufstellung des Entwurfs des Haushalts für das Haushaltsjahr 2008 und der Finanzplanung bis 2011 (Az.: I 1 – 1520 – 1/08 / I C 4 / 1 – 2 – 1).

³⁹ Frühere Bezeichnung: Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen; die Bezeichnung ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz) vom 03.05.2005 geändert worden.

⁴⁰ Siehe Erläuterungen zu Kapitel 20 020 Titel 424 00, 434 00 und 434 10 im Haushaltsplan 2007, S. 27.

⁴¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz), GV. NRW. 2005, S. 486.

⁴² Siehe Hinweis zu Nr. 3.7.1 (Personalausgaben) der Finanzplanung 2006 bis 2010 (Drs 14/2301). Für die Mittelfristige Finanzplanung hat die Landesregierung jeweils dynamisierte Zuführungen geplant, und zwar: 2008 91,8 Mio. €, 2009 129,8 Mio. € und 2010 168,6 Mio. €.

5.11 Sächliche Verwaltungsausgaben

Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen um rd. 2 v. H. auf nur noch 5 v. H. gesunken.

Tabelle 13

Haushaltsjahr	sächliche Verwaltungsausgaben	bereinigte Gesamteinnahmen	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
1997	2.146,1	39.879,5	5,4
1998	2.173,3	41.782,6	5,2
1999	2.221,2	43.309,7	5,1
2000	2.328,8	44.091,2	5,3
2001	2.916,4	40.643,2	7,2
2002	3.082,0	43.086,0	7,2
2003	2.949,8	40.580,4	7,3
2004	3.014,5	41.217,2	7,3
2005	3.118,0	43.815,7	7,1
2006	2.237,8	44.424,0	5,0

5.12 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 14

Haushaltsjahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	Zinsausgaben an Ge- bietskörperschaften und Sondervermögen	Zinsausgaben insgesamt
	in Mio. €		
1997	4.079,1	34,0	4.113,1
1998	4.158,3	34,4	4.192,7
1999	4.303,1	38,0	4.341,1
2000	4.289,3	32,4	4.321,7
2001	4.407,5	31,3	4.438,8
2002	4.559,5	34,0	4.593,5
2003	4.634,9	34,7	4.669,6
2004	4.592,3	32,7	4.625,0
2005	4.509,5	29,8	4.539,3
2006	4.633,5	0,7	4.634,2

Auch für den Finanzplanungszeitraum bis 2010 geht das FM von weiter leicht steigenden Zinsausgaben für Kreditmarktmittel aus; es rechnet von 2007 an mit einem jährlich um 100 Mio. € bzw. 200 Mio. € steigenden Haushaltsansatz auf 5.200 Mio. € in 2010⁴³.

Die Ausgaben für Zinsen an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (OGr. 56) sind gegenüber dem Vorjahr 2005 hingegen deutlich zurückgegangen. Auch für die Folgejahre rechnet das FM nur noch mit Ausgaben auf dem deutlich reduzierten Niveau des Jahres 2006⁴⁴.

⁴³ Finanzplanung 2006 bis 2010 des FM zu Nr. 3.7.5 – Zinsausgaben – (Drs. 14/2301).

⁴⁴ Für das Haushaltsjahr 2006 betrug der Gesamtansatz bei der OGr. 56 nur noch 0,7 Mio. € gegenüber 30,8 Mio. € in 2005. Für das Haushaltsjahr 2007 wird dieser Ansatz unverändert fortgeschrieben (vgl. Haushaltsplan 2007, - Haushaltsgesetz -, Seite 45).

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

Tabelle 15

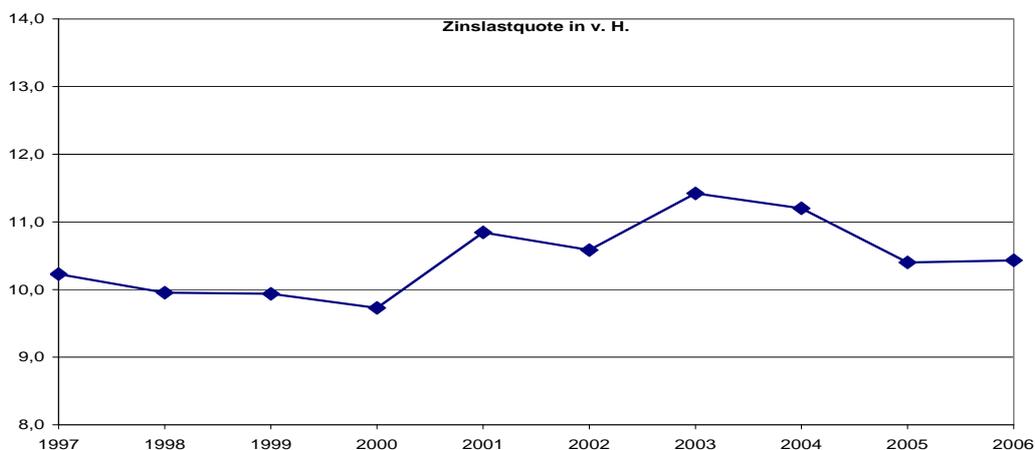
Haushaltsjahr	Zinslastquote in v. H.
1997	10,2
1998	10,0
1999	9,9
2000	9,7
2001	10,8
2002	10,6
2003	11,4
2004	11,2
2005	10,4
2006	10,4

Hatte die Zinslastquote im Jahre 1980 noch bei 3,8 v. H. gelegen, so stieg sie bis zum bisherigen Höchststand 2003 auf 11,4 v. H. Der 2004 eingeleitete Rückgang setzte sich 2005 und 2006 fort. Die rückläufige Zinslastquote ist aber nicht allein durch eine geringere Kreditaufnahme bedingt, sondern Folge von Umschichtungen auslaufender Kredite zu den Konditionen der in der jüngeren Vergangenheit gesunkenen Zinsen. Für die weitere Zukunft ist allerdings wieder mit einem bereits 2006 zu beobachtenden ansteigenden Zinsniveau zu rechnen. Das FM hatte auf die Möglichkeit des sich abzeichnenden erneuten Anstiegs des Zinsniveaus bereits besonders hingewiesen⁴⁵.

⁴⁵ Finanzplanung 2006 bis 2010 (Hinweis zu Nr. 3.7.5 - Zinsausgaben -, Drs. 14/2301).

Die Entwicklung wird auch aus der nachstehenden grafischen Darstellung erkennbar; sie verdeutlicht ungeachtet des vorübergehenden Rückgangs 2004 und 2005 den anhaltend hohen Verwendungsgrad der Einnahmen für Zinsausgaben.

Abbildung 11



Ein Vergleich der Zins-Steuer-Quote⁴⁶ (Anteil 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 für Zinszahlungen aufzuwendenden Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen.

⁴⁶ Finanzbericht 2007 (Seite A 111, Drs. 14/2301).

Tabelle 16

Haushaltsjahr (Ist-Ergebnis)	Nordrhein-Westfalen	Flächenländer (alt) ohne NRW	Länder insgesamt
	in v. H.		
1997	12,2	10,0	11,6
1998	11,9	9,7	11,4
1999	11,7	9,3	11,2
2000	11,3	8,9	10,8
2001	13,1 ⁴⁷	9,3	11,8
2002	12,7	9,8	12,4
2003	13,9	10,0	12,7
2004	13,5	10,0	12,7
2005	13,0	10,0	12,7
2006	12,4	---- ⁴⁸	---- ⁴⁸

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

⁴⁷ Angaben des FM: Die Vergleichbarkeit zum Vorjahr ist wegen umfangreicher Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen, insbesondere Ausgliederungen von Landesbetrieben, erheblich eingeschränkt (vgl. hierzu auch Abschnitt A 8 des Jahresberichts 2005 des LRH).

⁴⁸ Die Daten zu den anderen Ländern lagen zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht noch nicht vor.

Abbildung 12



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 1997 wie folgt entwickelt:

Tabelle 17

Haushaltsjahr	Transferausgaben	Anteil an den be- reinigten Gesamt- ausgaben	Anteil an den be- reinigten Gesamt- einnahmen
	Mio. €	in v. H.	
1997	19.720,2	43,7	49,4
1998	19.093,0	42,4	45,7
1999	18.996,8	41,7	43,9
2000	19.305,2	41,8	43,8
2001	19.770,3	41,7	48,6
2002	19.008,7	39,8	44,1
2003	19.263,0	40,6	47,5
2004	19.378,1	40,3	47,0
2005	19.309,2	38,2	44,1
2006	21.313,3	44,6	48,0

Der auffällige Anstieg der Transferausgaben im Jahr 2006 beruht fast ausschließlich auf Auslagerungen insbesondere der bereits erwähnten Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte (s. vorstehende Ausführungen zu Nr. 5.8).

5.14 Finanzausgleich

Aus dem Länderfinanzausgleich ergeben sich für das Land NRW für die Jahre 1997 bis 2006 folgende Beträge, wobei Zahlungen an das Land negativ dargestellt sind⁴⁹:

Tabelle 18

Haushaltsjahr	Länderfinanz- ausgleich	Fonds „Deutsche Einheit“ ⁵⁰	Fonds „Aufbauhilfe“ (Landesanteil) ⁵¹	Insgesamt
1997	1.564,2	1.091,1	-	2.655,3
1998	1.583,0	831,4	-	2.414,4
1999	1.317,5	842,6	-	2.160,1
2000	1.141,2	853,9	-	1.995,1
2001	268,7	786,5	-	1.055,2
2002	1.626,9	654,5	-	2.281,4
2003	156,2	635,6	581,0	1.372,8
2004	156,2	574,3	-	730,5
2005	460,9	-0,4	-	460,5
2006	315,5	0,0 ⁵²		315,5
Summe	8.590,3	6.269,5	581,0	15.440,8

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

⁴⁹ Finanzplanung 2006 bis 2010 des FM (Drs. 14/2301) und Vorjahre.

⁵⁰ Differenzen durch Rundungen.

⁵¹ Im Haushalt 2003 war eine Belastung der Länder (und Kommunen) als Folge des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 ausgewiesen. Das Gesetz diente der Leistung von Hilfen in den im August 2002 vom Hochwasser betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Von den auf NRW insgesamt entfallenden 771 Mio. € zahlten die Kommunen 190 Mio. € und das Land 581 Mio. €.

⁵² Der Betrag beläuft sich aufgerundet auf 0,02 Mio. €.

gehalten. Nach einem nur vorübergehenden Anstieg 2005 sank die Belastung Nordrhein-Westfalens 2006 gegenüber dem Vorjahr wieder leicht.

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

- horizontale Umsatzsteuerverteilung
- Länderfinanzausgleich und
- Bundesergänzungszuweisungen.

Wegen der vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 11.11.1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) beanstandeten fehlenden Transparenz der vorherigen Regelungen zum Finanzausgleich gilt seit der Neuregelung 2005 ein linear stetiger Tarif, symmetrisch für Empfänger und Zahler. Außerdem wurde eine Abschöpfungsobergrenze und zur Stärkung des Eigenbehalts eine Prämienregelung für Länder mit überdurchschnittlich steigenden Steuereinnahmen eingeführt⁵³. Entfallen ist die Abgeltung von Sonderlasten im Finanzausgleich wie auch die zuvor komplizierten Normierungsregelungen bei den Grundsteuern und bei der Gewerbesteuer.

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

Aufgrund der aktuellen Entwicklung des Steueraufkommens in NRW und nach den Erkenntnissen aus der überjährigen Abrechnungssystematik

⁵³ Finanzplanung 2006 bis 2010 des FM (Drs. 14/2301) zu Nr. 3.7.2 - Länderfinanzausgleich - mit Verweis auf Fußnote 30 a. a. O.: „Als Bonus werden 12 v. H. der überdurchschnittlichen Einnahmen nicht in den Finanzausgleich eingerechnet“.

geht das FM für den weiteren Finanzplanungszeitraum künftig von rd. 500 Mio. € aus⁵⁴.

5.15 Investitionen

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

Tabelle 19

Haushalts- jahr	Baumaß- nahmen	sonstige In- vestitionen (OGr'en 81 - 87)	Investitionszu- weisungen öf- fentl. Bereich (OGr. 88)	Investitions- zuschüsse sonstige Bereiche (OGr. 89)	insgesamt
1997	282,2	844,9	1.674,2	1.890,3	4.691,6
1998	385,3	762,7	1.800,4	1.767,1	4.715,5
1999	321,8	776,5	1.827,5	1.797,3	4.723,1
2000	309,7	713,9	1.962,3	1.708,9	4.694,8
2001	245,2	723,9	1.488,5	1.888,7	4.346,3
2002	200,7	779,3	1.792,9	1.464,0	4.236,9
2003	193,3	632,8	2.277,7	1.579,8	4.683,6
2004	197,5	818,0	2.033,7	1.532,3	4.581,5
2005	198,7	3.032,3	2.030,8	1.475,7	6.737,5
2006	218,4	630,7	1.967,5	1.532,0	4.348,6

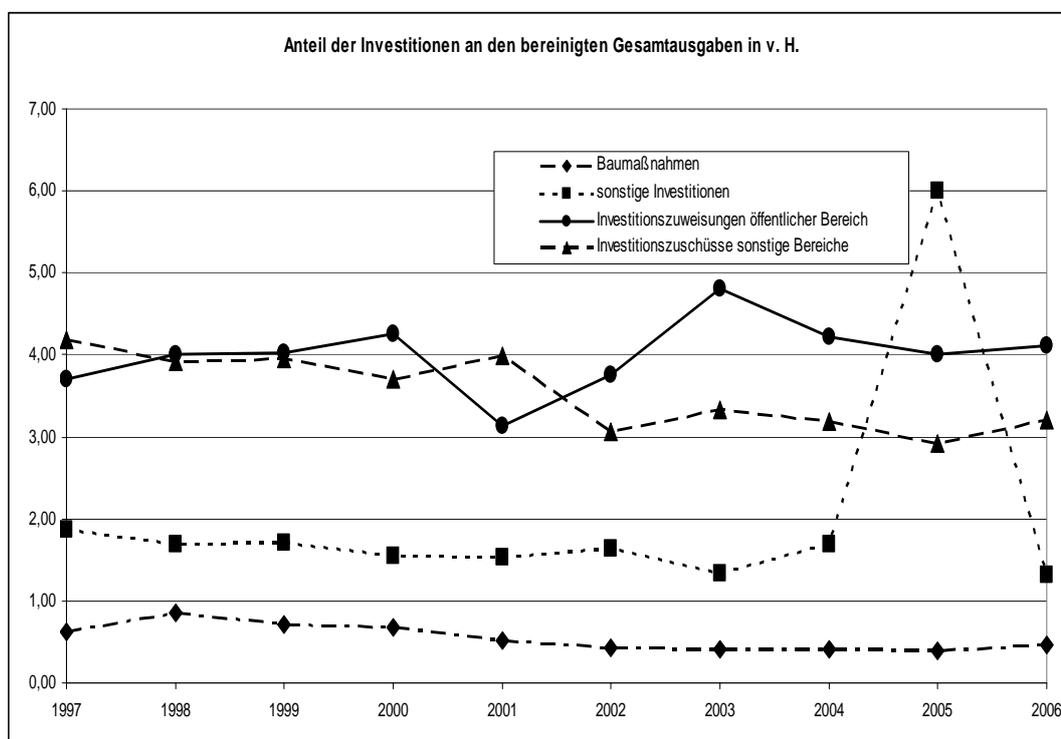
Der in den Jahren bis 2004 zu beobachtende Trend, dass die Anteile der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben weiter zurückgegangen sind, hat sich 2006 fortgesetzt. Die einmalige Steigerung 2005 bei den „sonstigen Investitionen“ beruht im Wesentlichen auf Sonderentwicklungen im Zuge der einmaligen „Re-Investition“ von Kapitalmitteln infolge der Umsetzung von Maßnahmen der beihilferechtlichen Entscheidung der Eu-

⁵⁴ Finanzplanung 2006 bis 2010 des FM (Drs. 14/2301) zu Nr. 3.7.2 - Länderfinanzausgleich - a. E.

ropäischen Kommission gegen die WestLB AG im Zusammenhang mit der Einbringung des WfA-Vermögens. Das FM hatte diese Maßnahme seinerzeit ausdrücklich als Sonderbewegung beschrieben; der LRH hatte den Umstand der Investition im Jahresbericht 2006 besonders herausgestellt. Weitere Investitionen betrafen Kapitalzuführungen an den BLB und die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes⁵⁵.

Die Sonderbewegungen des Jahres 2005 außer acht lassend stiegen die bereinigten Gesamtausgaben von 45,1 Mrd. € im Jahr 1997 auf rd. 47,8 Mrd. € im Jahr 2006, mithin um rd. 6,0 v. H. Demgegenüber steht im gleichen Zeitraum eine Ermäßigung bei der Summe der Investitionen von rd. 4,7 Mrd. € auf über 4,3 Mrd. € und damit um rd. 7,3 v. H.

Abbildung 13



⁵⁵ Siehe hierzu Begründung des FM im Einführungsbericht zum Epl. 20 für das Haushaltsjahr 2006 (Vorlage 14/295, Seite 14) und zu Nr. 1.3 der Vorlage zur Unterrichtung des Landtags vom 06.02.2006 über den vorläufigen Haushaltsabschluss 2005 (Vorlage 14/215); im Übrigen Jahresbericht 2005 des LRH zu lfd. Nr. 6.2.4.2. und Jahresbericht 2006 des LRH zu lfd. Nr. 5.1.5.

5.16 Ausgabereste und Vorgriffe

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

Tabelle 20

Haushalts- jahr	Brutto- Ausgabereste	Vorgriffe	Netto- Ausgabe- reste ⁵⁶	Volumen lt. Haushalts- plan	Anteile der Netto- Ausgabereste ⁵⁶ am Volumen
1996	1.637,2	5,9	1.631,3	44.906,3	3,6
1997	1.690,2	4,7	1.685,5	45.337,8	3,7
1998	1.707,1	8,6	1.698,5	45.774,8	3,7
1999	1.688,0	1,0	1.687,0	46.852,2	3,6
2000	1.427,8	1,5	1.426,3	48.429,2	3,0
2001	1.468,6	7,5	1.461,1	49.160,8	3,0
2002	1.491,9	7,2	1.484,7	48.323,3	3,1
2003	1.369,5	6,5	1.363,0	48.169,3	2,8
2004	1.096,6	8,7	1.087,9	48.715,9	2,2
2005	1.169,0	7,8	1.161,2	51.068,9	2,3

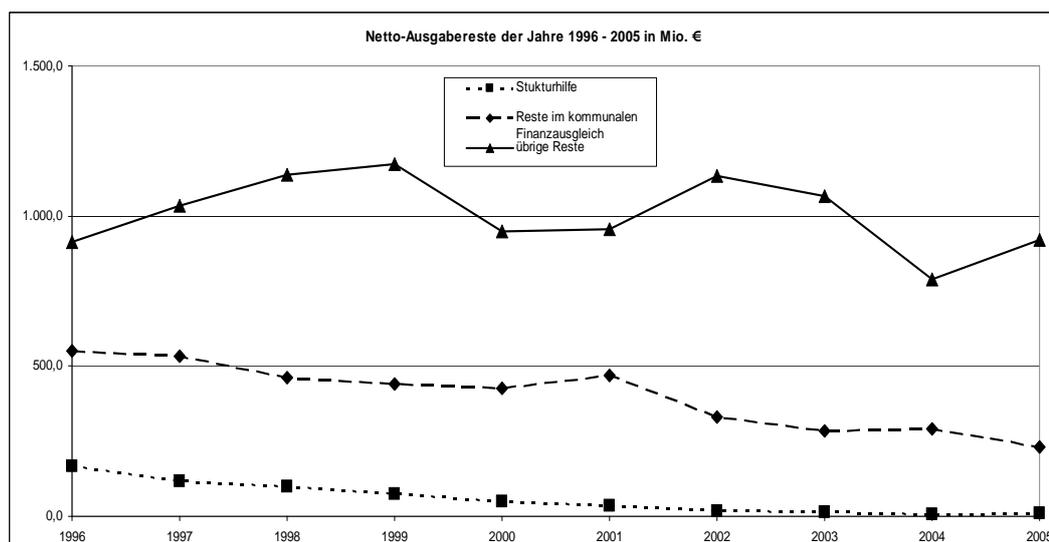
⁵⁶ Ausgabereste abzüglich der Vorgriffe zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres.

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

Tabelle 21

Haushalts- jahr	Strukturhilfereste	Reste im kom- munalen Fi- nanzausgleich	übrige Re- ste	Insgesamt ⁵⁷
	in Mio. €			
1996	167,5	551,7	912,1	1.631,3
1997	115,7	533,6	1.036,1	1.685,4
1998	98,9	461,6	1.138,0	1.698,5
1999	73,7	440,0	1.173,4	1.687,1
2000	51,1	427,4	947,7	1.426,2
2001	36,2	470,5	954,4	1.461,1
2002	18,4	331,2	1.135,2	1.484,8
2003	12,9	285,5	1.064,6	1.363,0
2004	7,4	291,0	789,5	1.087,9
2005	8,5	230,1	922,5	1.161,2

Abbildung 14



⁵⁷ Differenzen durch Rundungen.

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 2003 bis 2007 waren in den Haushaltsplänen insgesamt rd. 22,3 Mrd. € an Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Tabelle 22

Haushaltsjahr	Gesamt- betrag der Verpflichtungsermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig im Haushaltsjahr/ in den Haushaltsjahren							
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Folgejahre ⁵⁸
		in Mio. €							
2003	8.403,2	2.525,1	1.646,9	1.368,9					2.862,3
2004	3.319,2		1.373,4	763,3	465,2				717,4 ⁵⁹
2005	3.772,4			1.298,7	842,7	-- ⁵⁹			1.631,0 ⁵⁹
2006	3.538,4				1.325,3	779,1	408,3		1.025,7
2007	3.315,7					1.202,5	756,6	428,0	928,6
Summe	22.348,9	2.525,1	3.020,3	3.430,9	2.633,2	1.981,6	1.164,9	428,0	7.165,0

⁵⁸ Differenzen durch Rundungen.

⁵⁹ Im Doppelhaushalt 2004/2005 und im 2. NHG 2005 ist eine Aufteilung der jahresbezogenen Fortschreibung unterblieben. Aus Vereinfachungsgründen wurde der Gesamtbetrag daher dem Zeitraum „Folgejahre“ zugerechnet.

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

Tabelle 23

Haushalts- jahr	Gesamtbetrag der über- oder außerplan- mäßigen Verpflichtungs- ermächtigungen	Von dem Gesamtbetrag wurden bzw. werden fällig		
		im Haushaltsjahr		in späteren Jah- ren
	Mio. €	Mio. €		Mio. €
2001	25,05	2002	12,46	12,59
2002	36,43	2003	14,71	21,72
2003	18,46 ⁶⁰	2004	0,56	15,46
2004	15,85	2005	3,17	12,68
2005	36,90	2006	20,82	16,08
Summe	132,69		51,72	78,53

⁶⁰ Der Gesamtbetrag für das Jahr 2003 stellt nicht das Ergebnis der zusammengerechneten Einzelbeträge zu den Fälligkeiten für die Jahre 2004 und die Folgejahre dar, sondern ergibt sich aus der Addition der haushaltsstellenbezogenen Darstellung des FM in der Anlage V der für 2003 erstellten Haushaltsrechnung (vgl. Band I, Seite 131 der Haushaltsrechnung 2003).

6 Vermögen und Schulden des Landes

6.1 Vermögen des Landes

Das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen am Ende des Haushaltsjahres 2005 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 24

Vermögen	in Mio. €	Erläuterungen
Grundbesitz		
a) soweit im Jahresabschluss des BLB nachgewiesen	7.805,21	Werte nach den testierten Abschlussbilanzen 2004 bzw. 2005.
b) soweit nicht auf den BLB übergegangen ⁶¹	1.172,38	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM
Landesbetriebe sowie BLB ⁶²	1.409,24	Anlage- und Umlaufvermögen ⁶²
Rücklagen	---	Die bisherige Sonderrücklage für Zukunftsmaßnahmen im Bildungsbereich / Forschung und Entwicklung im Wirtschaftsbereich (Kapitel 20 610 Titel 356 20 und 916 00) wurde in vollem Umfang entnommen. Die Sonderrücklage bestand zum 31.12.2005 nicht mehr ⁶³ .
Sondervermögen	938,94	teilweise Kurswert von Wertpapieren ^{64 65}
Forderungen	1.737,19	Nennwerte der Forderungen ⁶⁶
Beteiligungen	1.140,37	Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft in der Gesamthöhe von 1.139.990.318 € in 2005 (bzw. 541.374.067 € in 2004) ⁶⁷ . Hinzu kommt mit rd. 375.400 € die Beteiligung des Landes am gezeichneten Kapital der Nordwestdeutschen Klassenlotterie.
Summe	14.203,33	

⁶¹ Addition des Verwaltungs- und Finanzvermögens aus der Anlage VI b der Haushaltsrechnungen 2005 bzw. 2004.

⁶² Darstellung in der Anlage III der Haushaltsrechnung 2005 zu den Landesbetrieben und dem Sondervermögen BLB zu den Jahresabschlüssen 2004 bzw. 2005.

Nicht erfasst ist hierbei der neu gegründete Landesbetrieb „Wald und Holz“. Der Jahresabschluss bezüglich dieses Landesbetriebs lag zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushaltsrechnung 2005 noch nicht vor (vgl. einleitender Hinweis zur Anlage III der Haushaltsrechnung, Band I); auch ein vorläufiger Jahresabschluss lag zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Übersicht nicht vor. Daneben werden für den Bereich der Universitätskliniken insgesamt 3.147,5 Mio. € an Anlage- und Umlaufvermögen ausgewiesen.

⁶³ Siehe Darstellung zum Bestand in den Haushaltsrechnungen 2004 und 2005 (Anlage II) sowie Darstellung zur Entwicklung in der Beilage 2 zu Epl. 20 für die Haushaltsjahre 2006 und 2007.

⁶⁴ Soweit das Sondervermögen „Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW“ betroffen ist.

⁶⁵ Die Sondervermögen enthalten das Kapital des Entlastungsfonds für die Versorgungsaufwendungen des Landes NRW in Höhe von 778,72 Mio. € (in 2004: 584,64 Mio. €), das Kapitalvermögen der Schul- und Studienfonds von 87,99 Mio. € (79,43 Mio. €) sowie das der Heinrich-Hertz-Stiftung und der Tierseuchenkasse von 72,23 Mio. € (65,91 Mio. €); (vgl. hierzu Anlage II, Band I Seite 151 der Haushaltsrechnung 2005 bzw. Seite 121 der Haushaltsrechnung 2004). In den für die Schul- und Studienfonds aufgeführten Kapitalwerten waren folgende Darlehensforderungen an den BLB enthalten: Bezüglich des Bergischen Schulfonds: 7,67 Mio. €, bezüglich des Münster'schen Studienfonds: 17,89 Mio. € (Differenzen durch Rundungen.) Die Darlehen wurden zum 31.12.2005 zurückgezahlt.

⁶⁶ Anlage VI c der Haushaltsrechnung 2005 (Seite 162).

⁶⁷ Beteiligungsberichte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2003 nach dem Stand von April 2004 bzw. für das Jahr 2005 nach dem Stand von Dezember 2006 (Vorlagen 14/2 sowie 14/889). Berücksichtigt wurden die unmittelbaren Beteiligungen des Landes und der BVG an privatrechtlichen Unternehmen i. S. d. § 65 LHO sowie der NRW Bank (vormals Landesbank NRW), nicht jedoch das Grundkapital an der Wohnungsbauförderungsanstalt. Zu der das Haushaltsjahr 2005 betreffenden Darstellung vgl. Finanzbericht 2007 des FM, Abschnitt A Nr. 6.4 (Drs. 14/2301).

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

6.2 Schulden des Landes

6.2.1 Kreditermächtigung

Für das Haushaltsjahr 2005 (zweiter Nachtragshaushalt) hat das FM die Ermächtigung zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln wie folgt berechnet:

fortgeltende Ermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2004 gemäß § 18 Abs. 3 LHO		288,9 Mio. €
Ermächtigung gemäß:		
§ 2 Abs. 1 HG 2005 i. V. m. § 18 Abs. 3 LHO	7.520,0 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 1 HG 2005	14.286,1 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HG 2005	626,2 Mio. €	
§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HG 2005	0,0 Mio. €	22.432,3 Mio. €
Gesamtkreditermächtigung		<hr/> 22.721,2 Mio. €

Nach der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2005 (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von 21.682,5 Mio. € betrug die fortgeltende Kreditermächtigung für das Jahr 2006 (§ 18 Abs. 3 LHO) 1.038,7 Mio. €

Darüber hinaus wurde das Sondervermögen BLB durch § 2a HG 2005 ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 280,1 Mio. € aufzunehmen⁶⁸. Neu aufgenommen wurden im Haushaltsjahr 2005 Darlehen i. H .v. insgesamt rd. 104,4 Mio. €⁶⁹.

6.2.2 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage ist aus dem Finanzierungssaldo erkennbar. Hierbei werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres – bereinigt um die Schuldenaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (§ 13 Abs. 4 LHO) – nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats gegenübergestellt⁷⁰.

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

Im Jahre 2005 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 6.775,3 Mio. €, d. h. eine Unterdeckung des Haushalts um 13,4 v. H. Die Quote der Unterdeckung ist damit gegenüber der des Vorjahres 2004 leicht gesunken.

⁶⁸ Für das Haushaltsjahr 2006, für das bisher noch nicht Rechnung gelegt worden ist, betrug die Kreditermächtigung 240,66 Mio. € (vgl. § 26 HG 2006).

⁶⁹ Errechnet aus der Gegenüberstellung der Differenz der in den Haushaltsrechnungen 2005 zu 2004 in der Anlage VI a (nachrichtlich) ausgewiesenen Kreditaufnahmen des BLB.

⁷⁰ Die Angaben sind Bestandteil der Darstellungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen (vgl. Finanzierungsübersicht).

Der Finanzierungssaldo stellt sich ab 2003 wie folgt dar:

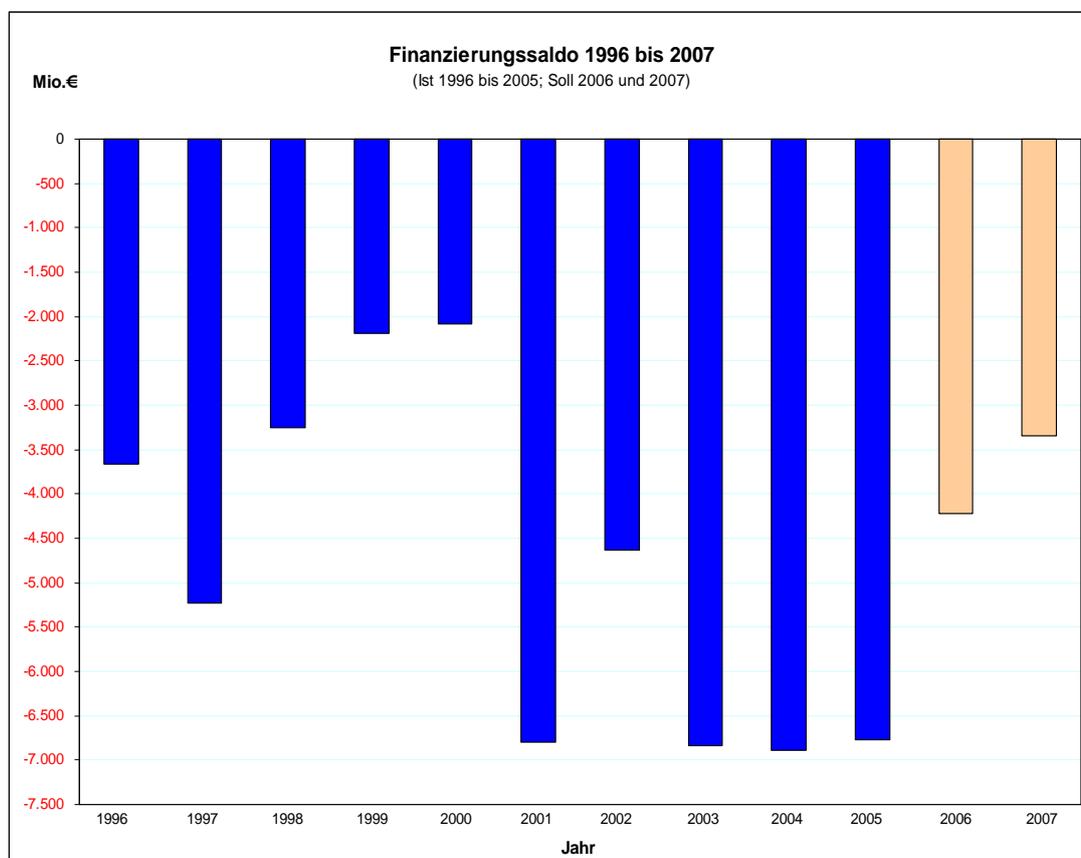
Tabelle 25

in Mio. €	2003	2004	2005		
Ist-Einnahmen	47.423,5	48.109,7	50.601,0		
davon ab					
• Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (netto)	6.666,1	6.872,4	6.770,3		
• Entnahme aus Rücklagen	170,2	12,5	5,1		
haushaltstechnische Verrechnungen (Überschüsse aus Vorjahren)	6,8	7,6	9,9		
Bereinigte Ist-Einnahmen	40.580,4	41.217,2	43.815,7		
Ist-Ausgaben (ohne Schuldentilgung)	47.423,5	48.109,7	50.601,0		
davon ab					
• Zuführungen an Rücklagen	--	--	--		
• haushaltstechnische Verrechnungen (Fehlbeträge aus Vorjahren)	6,8	7,8	10,0		
Bereinigte Ist-Ausgaben	47.416,7	48.101,9	50.591,0		
Finanzierungssaldo-Ist	-6.836,3	-6.884,7	-6.775,3		
	2003 (NHG)	2004 (2. NHG)	2005 (2. NHG)	2006 (NHG)	2007
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan (Soll)	-5.952,9	-7.076,8	-7.525,4	-4.225,6	-3.351,4

Ausgehend von einem Gesamtvolumen von 48.230,4 Mio. € nach dem NHG 2006 (Soll) beträgt der (negative) Finanzierungssaldo 4.225,6 Mio. €, dies entspricht rd. 8,8 v. H. des Haushaltsvolumens. Bei einem Gesamtvolumen von 49.619,5 Mio. € nach dem Haushaltsplan 2007 beläuft sich der negative Finanzierungssaldo auf 3.351,4 Mio. € bzw. rd. 6,8 v. H. des Haushaltsvolumens.

Der (negative) Finanzierungssaldo hatte seine bisher höchsten Stände in den Jahren von 2001 bis 2005 erreicht. Nach einem deutlichen Rückgang 2006 fällt er 2007 sogar hinter den Stand des Jahres 1996 zurück:

Abbildung 15



Nettokreditaufnahme

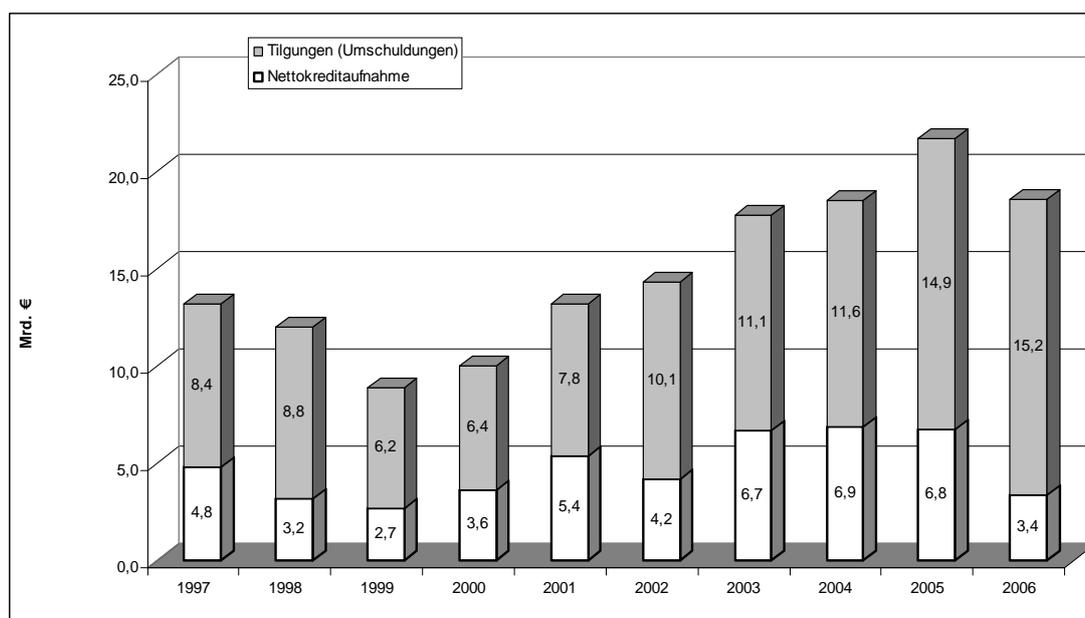
Die Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt, die die Bruttokreditaufnahme von	21.682,5 Mio. €
abzüglich der Umschuldungen	14.912,2 Mio. €
darstellt, betrug im Haushaltsjahr 2005	6.770,3 Mio. €

Die Nettokreditaufnahme liegt um 749,7 Mio. € unter dem Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2005 von 7.520,0 Mio. €⁷¹.

⁷¹ Abschnitt IV Nrn. 4.2 und 4.3 der Haushaltsrechnung 2005 (Band I, Seite 12).

Unter Einbeziehung der vorläufigen Zahlen des Haushaltsjahres 2006 stellt sich die Kreditaufnahme wie folgt dar:

Abbildung 16



Darüber hinaus hat der BLB von der ihm nach § 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW (BLBG)“ in Verbindung mit § 2a HG 2001 bis 2005 erteilten Ermächtigung zur Kreditaufnahme Gebrauch gemacht. Bis zum Jahresende 2004 wurden Kredite in Höhe von 1.025.814.594 € aufgenommen. Im Verlauf des Jahres 2005 wurden weitere Kredite i. H. v. 230 Mio. € aufgenommen. Durch das 2. NHG 2005 sind die Eigenkapitalmittel des BLB verstärkt worden; bei Kapitel 12 700 Titel 831 10 wurden insgesamt 613,6 Mio. € zur Eigenkapitalzuführung an den BLB in den Haushalt eingestellt⁷². Mit Hilfe dieser Mittel wurden im Haushaltsjahr 2005 Darlehens-

⁷² Zur Begründung hatte das FM im 2. NHG 2005 (zu Abschnitt B II zu Nr. 2, vgl. Seite 17) ausgeführt: „In der Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (01.01.2001) wurde eine Rückstellung in Höhe von 613,6 Mio. € für Altlasten und erforderliche Brandschutzmaßnahmen hinsichtlich der vom Land übertragenen Immobilien gebildet, ohne dass dem BLB die für den Abbau dieser Altlasten erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt wurden. Diese Unterlassung hat wesentlich zur Unterfinanzierung des BLB beigetragen. Nunmehr ist beabsichtigt, diese in der Vergangenheit unterlassene notwendige Kapitalzuführung nachzuholen und dem BLB Kapital in Höhe von 613,6 Mio. € zuzuführen, die dieser zur Tilgung von Kapitalmarktverbindlichkeiten einsetzen soll. Der damit in Zukunft einhergehende geringere Zinsaufwand dient zur liquiditätsmäßigen Absicherung der Brandschutzmaßnahmen und der Maßnahmen zur Beseitigung ökologischer Altlasten.“

verbindlichkeiten i. H. v. 125.564.594 € getilgt. Zum Jahresende 2005 betrug der Schuldenstand des BLB somit 1.130,25 Mio. €

Dieser Betrag ist in der Haushaltsrechnung 2005 zu Abschnitt VI a als Gewährleistungsverpflichtung des Landes für den BLB ausgewiesen.

Im Jahr 2006 wurden vom BLB neue Kredite aufgenommen in einer Gesamthöhe von 170 Mio. €, dem stand eine Schuldentilgung in Höhe von 350 Mio. € aus den 2005 zugeführten Mitteln gegenüber. Der Gesamtschuldenstand belief sich somit zum Jahresende 2006 auf 950,25 Mio. €

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

6.2.4 Kreditfinanzierungsgrenze

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

Die Überprüfung der Einhaltung der Kreditfinanzierungsgrenze ergab:

Im Haushaltsplan 2005 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben lt. Hauptgruppen 7 und 8	7.187,7 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zu- schüsse und Beiträge für Investitionen	1.224,1 Mio. €
anrechenbare Investitionen	5.963,6 Mio. €
geplante Nettoneuverschuldung ⁷³	7.388,7 Mio. €
Die geplante Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die im Haushaltsplan 2005 veranschlagten Investitionen um (= 23,9 v. H.)	1.425,1 Mio. €

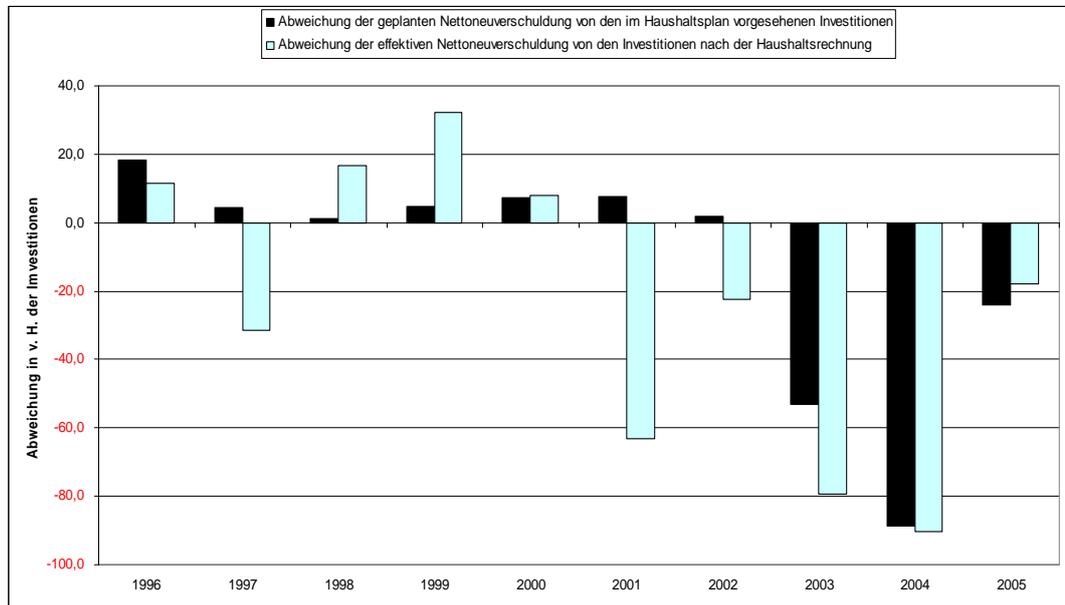
Für den Haushaltsvollzug 2005 ergeben sich nach der Haushaltsrechnung:

Investitionsausgaben der Hauptgrup- pen 7 und 8	6.737,5 Mio. €
vermindert um Zuweisungen, Zu- schüsse und Beiträge für Investitionen	1.086,8 Mio. €
anrechenbare Investitionen	5.650,7 Mio. €
effektive Nettoneuverschuldung	6.656,4 Mio. €
Die Nettoneuverschuldung <u>überschritt</u> die Investitionen um	1.005,7 Mio. €
(= 17,8 v. H.)	

Für die Jahre 1996 bis 2005 stellt sich die jeweilige Abweichung der Investitionen von der Nettoneuverschuldung des Landes wie folgt dar:

⁷³ Nettoneuverschuldung = Obergruppen (31 + 32) ./ (58 + 59).

Abbildung 17



Wie aus der Grafik erkennbar, ist die Kreditfinanzierungsgrenze im Haushaltsvollzug 2005 seit dem Jahr 2001 zum fünften Mal in ununterbrochener Reihenfolge überschritten worden; erstmals im Jahr 2003 wurde die Kreditfinanzierungsgrenze bereits bei der Haushaltsaufstellung überschritten. Die Überschreitung der Kreditfinanzierungsgrenze bereits bei der Haushaltsaufstellung betrifft auch das Haushaltsjahr 2006, für das bislang aber noch keine Rechnung gelegt worden ist.

Hatte sich der Haushaltsgesetzgeber zur Begründung für die Überschreitung der Kreditfinanzierungsgrenze nach Art. 83 Satz 2 LV bezüglich der Jahre 2003 und 2004 jeweils auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berufen, verwies er bezüglich des zweiten Nachtragshaushalts 2005 - erstmals - auf eine besondere Haushaltsnotlage mit einer eingeschränkten Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des nordrhein-westfälischen Haushaltsgesetzgebers. In entsprechender Weise wurde auch die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushalt 2006 begründet.

So sei es angesichts der unabdingbaren Ausgaben aufgrund der bundesrechtlichen Verpflichtungen und der landesverfassungsrechtlichen Vorgaben objektiv unmöglich gewesen, die Kreditaufnahme auf die Regelobergrenze zu begrenzen. Die Einzelheiten zur Rechtfertigung der erhöhten Kreditaufnahme ergeben sich aus den Begründungen der Haushaltsgesetze selbst⁷⁴.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat am 24.04.2007 entschieden (VerfGH 9/06), dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 wegen Überschreitung der Kreditgrenze verfassungswidrig ist. Er hat festgestellt, dass von der Überschreitung der in Art. 83 Satz 2 LV normierten Regelverschuldungsgrenze grundsätzlich nur zur Abwehr einer - im vorliegenden Fall nicht in Rede stehenden - Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung exzeptioneller Sondersituationen abgewichen werden kann. Eine derartige Sondersituation liege nicht schon dann vor, wenn während des laufenden Haushaltsjahres ein Regierungswechsel erfolge und die neue Landesregierung sich aufgrund der vorgefundenen Haushaltssituation nicht in der Lage sehe, die von ihr als zwingend notwendig erachteten Ausgaben ohne Überschreitung der Kreditgrenze zu tätigen⁷⁵.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich nicht mit der Frage befasst, ob und ggf. in welchem Umfang eine für das folgende Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung in Anspruch genommen werden kann. Wie vorstehend zu Nr. 6.2.1 festgestellt, betrug die für das Haushaltsjahr 2006 fortgeltende Kreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 LHO) 1.038,7 Mio. €

Der jährliche Haushaltsausgleich wird regelmäßig nur über (neue) Kredite herbeigeführt. Ungeachtet der hierbei einzuhaltenden verfassungsrechtli-

⁷⁴ Vgl. 2. NHG 2005 und Haushaltsgesetz 2006 (Begründungen zu Art. I).

⁷⁵ Pressemitteilung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24.04.2007 (<http://www.vgh.nrw.de/presse/2007/p070424.htm>).

chen Grundsätze (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 83 Satz 2 LV) schreitet die Verschuldung jährlich weiter fort. Der LRH hat auf diesen Umstand bereits mehrfach hingewiesen und sich auch zu den Problemstellungen sowie zu den Folgen der schon die geplanten Investitionen seit mehreren Jahren übersteigenden Kreditaufnahmen ausführlich geäußert. Er hat ferner nicht nur das Ausmaß des schon erreichten - strukturellen - Haushaltsdefizits aufgezeigt, sondern im Interesse der zu wahren Generationengerechtigkeit sowohl eine künftig nachhaltige Haushaltsaufstellung als auch die notwendige Rückführung der Verschuldung sowie die gebotene Haushaltskonsolidierung gefordert.

Wie ausgeführt, darf die Verschuldung hierbei nicht nur auf die kamerale Betrachtung allein beschränkt bleiben. Das Ausmaß der erreichten Verschuldung muss sich bei der im Sinne einer verbesserten Transparenz gebotenen Erfassung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und der impliziten Schulden im öffentlichen Haushalt vielmehr auch auf die nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu betrachtenden Aufwendungen zur Erfüllung der bereits eingegangenen und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen des Landes erstrecken.

Die Rückführung des Schuldenstands setzt ferner eine Finanzierung der Schuldzinsen aus eigenfinanzierten Einnahmen⁷⁶ voraus.

Die die Landesregierung tragenden Fraktionen des Landtags haben zwischenzeitlich Überlegungen für eine künftig nachhaltige Finanzpolitik sowie für die Änderung der Kriterien für eine Neuverschuldung angestellt. So wurde die Landesregierung aufgefordert, u. a. beginnend mit dem Haushaltsjahr 2008 eine regelmäßige und an geeigneten Indikatoren ausgerichtete Berichterstattung zur langfristigen Entwicklung des Landeshaushalts und damit zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik vorzulegen⁷⁷. Ferner wurde

⁷⁶ Die eigenfinanzierten Einnahmen ergeben sich aus den um die Einnahmen aus Kreditmarktmitteln, Entnahmen aus Rücklagen und Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Gesamteinnahmen des Haushalts (siehe hierzu Darstellung zu Abschnitt II Nrn. 2 und 3 der haushaltsjährlichen Finanzierungsübersicht). Die Einzelheiten der Äußerungen des LRH zu den Problemstellungen der fortdauernden Kreditfinanzierung des Haushalts ergeben sich aus dem Jahresbericht 2006 zu Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“.

⁷⁷ Entschließungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP vom 23.01.2007 „Nachhaltige Finanzpolitik – Indikatoren zur Evaluation langfristiger Haushaltsentwicklungen einsetzen“ (Drs. 14/3590).

gefordert, die in den Art. 109 und 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG enthaltenen Kriterien zur Begrenzung von kreditfinanzierten Haushalten durch eine Bundesratsinitiative neu zu regeln. In einem weiteren Schritt sei auch die in Art. 83 Satz 2 LV normierte verfassungsrechtliche Landesregelung anzupassen⁷⁸.

Auch bei der eingeleiteten Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, der sog. „Föderalismusreform II“, werden die grundgesetzlichen Regelungen zur Verschuldungsgrenze zur Diskussion gestellt.

Für 2007 wurde in NRW wieder ein Haushalt aufgestellt, der eine Neuverschuldung unterhalb der Ausgaben für Investitionen vorsieht. In der Begründung zur Ergänzung des Entwurfs zum Haushaltsgesetz 2007 verweist die Landesregierung darauf, dass sie an dem Kurs der strikten Haushaltskonsolidierung festhalte, um die Nettoneuverschuldung zu begrenzen und zurückzuführen. Der Saldo aus Steuermehreinnahmen und steuerbedingten Minder- bzw. Mehrausgaben werde daher vollständig zur Absenkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt. Aus dieser Konzeption ergebe sich eine Reduzierung der Nettoneuverschuldung um 1.123,5 Mio. € auf 3.229,5 Mio. €⁷⁹.

Diese liegt mit 34,0 Mio. € allerdings nur knapp unter der Kreditfinanzierungsgrenze.

Ob mit dem Haushalt 2007 eine grundsätzliche Trendwende eingeleitet worden ist, wird erst die weitere Entwicklung der künftigen Haushalte zeigen. Wie der LRH bereits dargestellt hat, könnte ein erhöhter Steuerzufluss durchaus zu einer künftig verringerten Nettokreditaufnahme führen. Angesichts der schon erreichten Größenordnung der strukturellen Haus-

⁷⁸ Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Wider den Staatsbankrott – Streichung des kreditverfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestands der ‚Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts‘“ (Drs. 14/2578).

⁷⁹ Vgl. hierzu Ausführungen der Landesregierung zum Haushaltsgesetz 2007 (Drs. 14/2850).

haltsprobleme ist hiermit jedoch lediglich eine Verringerung, nicht aber die Beseitigung des Defizits verbunden⁸⁰.

6.2.5 Schuldenstand

Zum Ende des Haushaltsjahres 2005 hatte sich der Schuldenstand⁸¹ des Landes gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

Von	106.448,0 Mio. €
um	6.655,7 Mio. €
auf	113.103,7 Mio. €

Von dem Schuldenstand entfielen

auf Kreditmarktschulden	109.826,2 Mio. €
auf andere Schulden (insbesondere beim Bund)	3.277,4 Mio. €

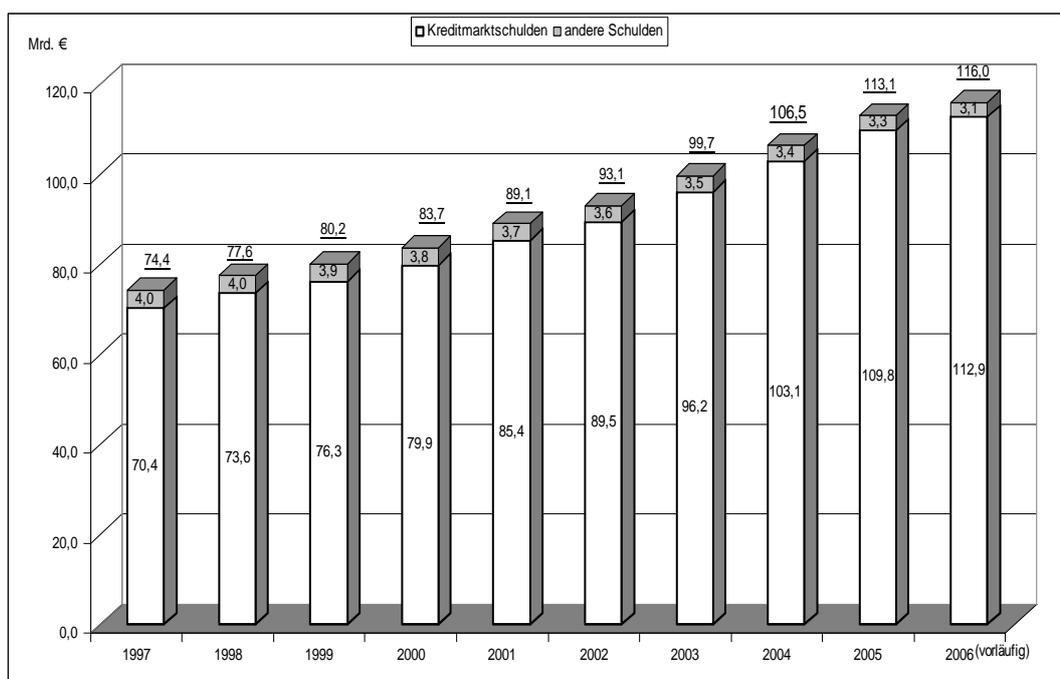
⁸⁰ Siehe Jahresbericht 2006 des LRH zu Abschnitt A 9 „Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts“.

⁸¹ Angaben des FM in der Haushaltsrechnung 2005 (Anlage VI a, Band I, Seite 158/159); Differenz durch Rundungen.

Hierbei nicht berücksichtigt ist die Kreditaufnahme durch den BLB. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.3 Bezug genommen.

Die Entwicklung der Gesamtschulden stellt sich unter Einbeziehung des Jahres 2006⁸² wie folgt dar:

Abbildung 18



Die Entwicklung verdeutlicht einen ständig ansteigenden Schuldenstand. Die jährlichen Steigerungsraten fallen mit 4,5 v. H. von 2001 auf 2002, 7,1 v. H. von 2002 auf 2003, 6,7 v. H. von 2003 auf 2004, 6,3 v. H. von 2004 auf 2005 allerdings unterschiedlich aus; lediglich die Steigerungsrate von 2005 auf 2006 mit 2,6 v. H. ist im Vergleich zu den Vorjahren deutlich niedriger.

Der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2006 liegt mit 116,0 Mrd. € zwar unter der für das Jahr erstellten Prognose von 117,8 Mrd. €⁸³. Die aktuelle Finanzplanung sieht für das Jahresende 2007 allerdings bereits einen Schuldenstand von 122,2 Mrd. € und für 2008 von

⁸² Für 2006 zugrunde gelegt wurden die Angaben der Berechnung des FM unter Berücksichtigung des sog. „Auslaufzeitraums“.

⁸³ Finanzplanung 2006 bis 2010 (Drs. 14/2301) nach dem Stand von Juli 2006.

126,4 Mrd. € vor. Für 2009 wurden 130,4 Mrd. € und für 2010 wurden 133,4 Mrd. € prognostiziert.

6.2.6 Bürgschaften und Garantien

In den Jahren 1996 bis 2005 beliefen sich die vom Land Nordrhein-Westfalen übernommenen Bürgschaften und Garantien (Eventualverpflichtungen) auf:

Tabelle 26

Haushaltsjahr	Bürgschaften und Rückbürgschaften	Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	Insgesamt ⁸⁴
			in Mio. €
1996	2.126,49	902,89	3.029,38
1997	2.391,46	996,11	3.387,57
1998	3.007,07	1.650,34	4.657,41
1999	3.195,82	1.745,81	4.941,63
2000	3.288,17	1.827,12	5.115,29
2001	3.718,32	1.667,55 ⁸⁵	5.385,87
2002	3.976,35	1.739,62 ⁸⁵	5.715,97
2003	4.387,79	1.829,35 ⁸⁵	6.217,14
2004	4.596,47	2.071,04 ⁸⁵	6.667,51
2005	4.480,40	4.167,83 ⁸⁵	8.648,24

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

⁸⁵ Ohne die den BLB betreffenden Verbindlichkeiten.
Für das Haushaltsjahr 2001 betrug die vom FM in der Anlage VI a der Haushaltsrechnung (Abschnitt B II 3, Gewährleistungsverpflichtungen) bezeichnete „Haftung des Landes“ insoweit 558.515.800 DM (entspricht 285.564.594 €). Die Darstellungen für die nachfolgenden Haushaltsjahre entsprechen dem in der Anlage VI a der jeweiligen Haushaltsrechnungen nachrichtlich ausgewiesenen Schuldenstand des BLB.
Für das Haushaltsjahr 2002 betrug die Kreditaufnahme aus den kumulierten Beträgen 2001 und 2002 insgesamt 515.564.594 €. Für das Haushaltsjahr 2003 betrug der kumulierte Betrag 758.814.594 €, für das Haushaltsjahr 2004 belief er sich auf 1.025.814.594 Mio. € und für das Haushaltsjahr 2005 auf 1.130.250.000 Mio. €. Auf die vorstehenden Ausführungen zu Nr. 6.2.3 wird Bezug genommen.

In dem dargestellten Zeitraum haben sich die Eventualverpflichtungen um 5.618,86 Mio. € oder rd. 185,48 v. H. erhöht.

Dass diese Eventualverpflichtungen zu Belastungen des Landeshaushalts werden können, zeigt die folgende Darstellung:

Tabelle 27

Haushalts- jahr	Einnahmen im Zusammen- hang mit Gewähr- leistungen		Ausgaben im Zusammenhang mit Ge- währleistungen			Belastung des Landes- haushalts (Spalten 4, 5 und 6 ./.. Spal- ten 2 + 3) ⁸⁶
	Gebühren	Einnahmen aus der Inanspruch- nahme aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 14)	Bearbei- tungsent- gelte	Anteilige Bürg- schafts- entgelte des Bundes	Inanspruch- nahmen aus Gewähr- leistungen (Ober- gruppe 87)	
1	2	3	4	5	6	7
in Mio. €						
1997	13,91	0,53	10,13	0,12	29,01	24,82
1998	9,64	0,77	5,28	0,04	52,05	46,95
1999	9,42	1,85	5,13	0,04	110,14	104,04
2000	9,94	1,19	5,85	0,09	47,32	42,13
2001	10,47	2,77	6,09	0,09	52,59	45,54
2002	10,58	2,92	6,11	0,13	131,14	123,88
2003	10,76	6,47	6,02	0,08	110,89	99,76
2004	10,85	3,59	6,03	0,08	118,61	110,28
2005	10,76	4,78	5,77	0,13	64,29	54,65
2006	9,80	4,16	5,28	0,19	59,90	51,42

⁸⁶ Differenzen durch Rundungen.

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

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

B. Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Besondere Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

8 Prüfung des Einsatzes von IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung

Der Landesrechnungshof hat die informationstechnische Unterstützung der ab dem Haushaltsjahr 2006 flächendeckend einzuführenden Personalausgabenbudgetierung geprüft. Er hat festgestellt, dass nicht durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine fehlende einheitliche und verbindliche Vorgabe durch die Landesregierung landesweit zu einem uneinheitlichen Softwareeinsatz geführt haben. Dies bedingte mit hoher Wahrscheinlichkeit einen erheblichen Mehraufwand hinsichtlich der Beschaffung und Einführung der verschiedenen Softwareprodukte und wird zudem künftig entsprechend hohe Folgekosten nach sich ziehen.

Angesichts einer fehlenden konkreten Planung für die künftige IT-Unterstützung der (Personalausgaben-)Budgetierung hat der Landesrechnungshof dringend die kurzfristige Entwicklung und ressortübergreifende Abstimmung einer Konzeption mit belastbarer und transparenter Zeitplanung unter Berücksichtigung der Anforderungen der Ressorts empfohlen.

8.1 Ausgangslage

Die Landesregierung hat am 24.10.2000 im Zuge der Modernisierung von Regierung und Verwaltung die Neustrukturierung der Ministerialverwaltung beschlossen. In diesem Zusammenhang wurde den einzelnen Ministerien im Rahmen eines auf mindestens drei Jahre befristeten Modellversuchs ab dem Haushaltsjahr 2001 u. a. die Möglichkeit eröffnet, das Personalausgabenbudgetierungsmodell einzuführen. In den folgenden Jahren haben schrittweise alle Ministerien, der Landtag, der Landesrechnungshof (LRH) sowie einige nachgeordnete Dienststellen - wie z. B. das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) - den Wechsel in das Budgetierungsmodell vollzogen. Auf der Grundlage der Erfahrungen, die im Rahmen des Modellversuchs gesammelt wurden, erfolgte die Erarbeitung eines Konzepts zur flächendeckenden Einführung der Personalausgabenbudgetierung, das dem Landtag im Juli 2003 vorgestellt wurde. Angesichts erheblicher Probleme bei der - zeitnahen - technischen Umsetzung des Konzepts, u. a. auch aufgrund mangelnder informationstechnischer Unterstützung, hat die Landesregierung von einer Einführung der Personalausgabenbudgetierung für den Doppelhaushalt 2004/2005 abgesehen. Um eine Umsetzung ab dem Haushaltsjahr 2006 zu gewährleisten, wurde in § 7a Abs. 1 Haushaltsgesetz 2004/2005 von der Landesregierung gefordert, vorrangig die Vorbereitungen zur flächendeckenden Personalausgabenbudgetierung zum Abschluss zu führen.

Der LRH hat im Geschäftsjahr 2006 die IT-Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung geprüft. Die örtlichen Erhebungen wurden im Finanzministerium (FM), Innenministerium (IM), Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Justizministerium (JM), Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) sowie im LBV durchgeführt.

8.2 Prüfungsfeststellungen und Schwachstellen

8.2.1 IT-Entscheidungen

Trotz einer mehrjährigen Modellphase und der Verschiebung des Einführungszeitpunkts auf das Haushaltsjahr 2006 erfolgte die Einführungsentscheidung zur landesweiten Personalausgabenbudgetierung aus Sicht des FM überraschend, sodass erst die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2004/2005 im Februar 2004 für das FM Anlass bot, sich der Problematik einer bis dahin fehlenden IT-Unterstützung anzunehmen. Angesichts des verbleibenden Zeitraums bis zur gesetzlich vorgeschriebenen Einführung der Personalausgabenbudgetierung sah sich das FM nunmehr einem erheblichen Zeitdruck ausgesetzt, eine geeignete Softwarelösung bereitzustellen. Der LRH ist der Ansicht, dass dieser Zeitdruck vermeidbar war, wenn die Frage der Bereitstellung einer geeigneten IT-Unterstützung im Falle einer landesweit einzuführenden Personalausgabenbudgetierung rechtzeitig bedacht worden wäre. Da dies dringend notwendig und möglich war, muss das FM sich sämtliche daraus resultierenden negativen Konsequenzen zurechnen lassen.

Da zum damaligen Zeitpunkt kein einsatzbereites Produkt bekannt war, hat das FM im Juni 2004 dem LBV die Projektleitung für die Anpassung der in Rheinland-Pfalz eingesetzten Software - diese wurde im Rahmen der Kieler Beschlüsse⁸⁷ kostenlos an NRW weitergegeben - an nordrhein-westfälische Anforderungen sowie die Einführung des angepassten Verfahrens (PAB NRW) in der Landesverwaltung NRW übertragen. Ziel des Projektes war die Bereitstellung einer Software als Interimslösung bis zur spätestens mit dem Jahr 2009 flächendeckenden Nutzung des Personal- und Stellenverwaltungssystems PersNRW mit einem Budgetierungsmodul.

⁸⁷ Vereinbarung zur kostenlosen Weitergabe von selbst entwickelter Software im öffentlichen Bereich bei Gegenseitigkeit.

In den folgenden Monaten wurde die Möglichkeit der Bereitstellung einer weiteren Softwarelösung durch ein externes Unternehmen bekannt. In Kenntnis bestehender Beschaffungsalternativen stand für das FM jedoch letztlich nur die Anpassung des rheinland-pfälzischen Verfahrens zu PAB NRW im Fokus. Obwohl sich einige Ressorts schon frühzeitig für das Alternativprodukt interessiert haben, hat sich das FM nicht ernsthaft mit der Möglichkeit auseinander gesetzt, dieses IT-Verfahren ggf. für den landesweiten Einsatz zu beschaffen. Stattdessen wurde u. a. zur Minimierung des Softwarerisikos eine Parallelentwicklung bewusst in Kauf genommen und als vertretbar angesehen. Für den LRH sind allerdings weder zeitliche, technische noch wirtschaftliche Aspekte erkennbar, die zur Rechtfertigung bzw. zum Nachweis der Notwendigkeit der Parallelentwicklung herangezogen werden könnten.

Angesichts eines fehlenden Anschluss- und Benutzungszwangs bezüglich des Verfahrens PAB NRW haben sich die Ressorts nachfolgend in eigener Verantwortung für eine Softwarelösung entschieden. Zu den Rahmenbedingungen der Entscheidungsprozesse gehörte die Tatsache, dass PAB NRW allen Ressorts kostenlos zur Verfügung gestellt wurde, andere Produkte jedoch mit eigenen Mitteln finanziert werden mussten. Dennoch haben sich einige Ressorts zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten gegen den Einsatz von PAB NRW entschieden und z. T. das Alternativverfahren beschafft. Diese Entscheidungen wurden dabei nicht zuletzt aufgrund erheblicher Zweifel an der rechtzeitigen Weiterentwicklung und der fachlichen Eignung des Verfahrens PAB NRW getroffen. Die diesbezüglichen Unsicherheiten beruhen z. T. auf der Erfahrung, dass das FM den Ressorts seit Jahren die Bereitstellung des dringend erwarteten Personal- und Stellenverwaltungssystems PersNRW in Aussicht stellt, dies aber bislang nicht realisieren konnte.

Auch das MSW hat sich für die Beschaffung des Alternativprodukts entschieden. Als einziges Ressort konnte es - im Gegensatz zu den entspre-

chenden Bemühungen des JM - hierfür im Haushaltsplan 2006 bei Kapitel 05 020 Titel 812 80 (Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen im Inland) eine Erhöhung i. H. v. 400.000 € erreichen.

Die Eigeninitiativen der Ressorts haben letztlich zu Mehrfachlösungen auf Kosten der landesweiten Einheitlichkeit der IT geführt. Selbst das FM setzte nicht das innerhalb des eigenen Ressorts federführend weiterentwickelte Verfahren PAB NRW ein; stattdessen hat es ein für das in der Finanzverwaltung eingeführte Personal- und Stellenverwaltungssystem passendes Modul für die Personalausgabenbudgetierung entwickeln lassen und eingesetzt. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH wurden mit Unterstützung von PAB NRW die Personalausgaben von lediglich rd. 25 v. H. der zu berücksichtigenden Bediensteten budgetiert.

Das FM hat aufgrund einer fehlenden einheitlichen und verbindlichen Vorgabe Parallelentwicklungen zugelassen. Angesichts dieser Rahmenbedingungen blieb wenig bis gar kein Raum für eine strategische und effiziente Vorgehensweise. Nach den Feststellungen des LRH sind die bisherigen Ergebnisse der IT-Entwicklung des FM im Bereich des Personalwesens nicht geeignet, um als Grundlage für eine notwendige Zusammenarbeit der Ressorts zu dienen.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung musste der LRH erneut feststellen, dass die Koordinierungsfunktion des IM für ressortübergreifende IT-Verfahren ein zu schwaches Instrument für einen wirtschaftlichen Produkteinsatz darstellt. Das IM hat im Zuge der teilweise eingeleiteten Abstimmungsverfahren nach § 4 des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung (ADVG) darauf hingewiesen, dass es den Einsatz unterschiedlicher Softwareprodukte zum gleichen Zweck bei den gleichen Behörden generell für unwirtschaftlich und aus Sicht der IT-Organisation schon deshalb für unvertretbar halte. Allerdings hat es sich dem Einsatz verschiedener Software angesichts dessen, dass das FM ei-

ne Parallelentwicklung von Konkurrenzprodukten nicht grundsätzlich abgelehnt und dem MSW sogar Mittel für die Beschaffung einer geeigneten IT-Lösung zur Verfügung gestellt hatte, nicht widersetzt.

8.2.2 Weiteres Vorgehen

Die Frage der Ablösung der aktuell eingesetzten Verfahren war zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH entgegen der landesweit bekannten und gegenüber dem Landtag dargestellten Planung völlig ungeklärt. Die geprüften Behörden kennen die Aussage des FM, dass ab 2008/2009 mit der flächendeckenden Nutzung von PersNRW mit einem Budgetierungsmodul gerechnet werden kann. Dieser Zeitplanung wird z. T. jedoch mit großer Skepsis begegnet. Nach Aussage des FM sind verschiedene Varianten zur Ablösung der eingesetzten Verfahren denkbar. Eine landeseinheitliche Softwarelösung sei jedoch ggf. nicht vor 2014 zu erwarten. Ein konkretes Konzept einschließlich entsprechender Zeitplanungen ist für den LRH nicht erkennbar.

Obwohl PAB NRW lediglich als Interimslösung dienen sollte und die Anpassungsarbeiten angesichts dieser Zielsetzung auf ein notwendiges Maß beschränkt wurden, muss damit gerechnet werden, dass PAB NRW und u. U. parallel dazu auch andere IT-Produkte auf unbestimmte Zeit im Einsatz bleiben werden. Fraglich ist, inwieweit in diesem Fall noch von Übergangslösungen gesprochen werden kann und ob ein vorgesehener längerfristiger Einsatz der jeweiligen Software zu anderen IT-Entscheidungen geführt hätte. Insoweit bestätigen die sehr vagen Überlegungen des FM die völlig offene Strategie und damit auch die Bedenken der Ressorts.

8.2.3 Kosten der IT-Unterstützung

Der aktuelle Zustand der landesweiten IT-Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung hat mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem erheblichen Mehraufwand hinsichtlich Beschaffung und Einführung der Produkte geführt und wird zudem entsprechend hohe Folgekosten nach sich ziehen.

Bei einer nach Darlegung des FM denkbaren Verlängerung des Zeitrahmens bis zur Ablösung der aktuell eingesetzten Verfahren zur Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung durch eine landeseinheitliche Lösung müssten für den Zeitraum 2009 bis 2014 erhebliche Folgekosten berücksichtigt werden. Für den Betrieb der verschiedenen Anwendungen allein bei den geprüften Ressorts ist in dieser Zeit mit Kosten i. H. v. mindestens 4,33 Mio. € zu rechnen.

Es lässt sich feststellen, dass die zahlreichen und seitens des LRH in der Vergangenheit mehrfach dargestellten Vorteile des landeseinheitlichen Einsatzes von Software für Querschnittsaufgaben für den Bereich der Personalausgabenbudgetierung nicht zum Tragen kommen. Durch den Einsatz eines landesweit einheitlichen Softwareprodukts bieten sich vor allem vielfältige Möglichkeiten, Kosten zu minimieren und Arbeitsabläufe zu optimieren. Wirtschaftliche Vorteile können beispielsweise durch die zentrale Beschaffung, Bereitstellung, Pflege und Weiterentwicklung von IT-Verfahren und die Beauftragung eines zentralen Dienstleisters eintreten.

Vorliegend steht die informationstechnische Umsetzung der Personalausgabenbudgetierung angesichts der bisherigen Kostenentwicklung im Widerspruch zu der aus fachlicher Sicht angestrebten Zielsetzung, mit Unterstützung dieses Steuerungsinstruments einen verantwortungsvolleren Umgang mit Haushaltsmitteln zu erreichen.

8.2.4 Wirtschaftlichkeit

Nach den Feststellungen des LRH sind im Zuge der Planung und Beschaffung der IT-Unterstützung für die Personalausgabenbudgetierung größtenteils keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt worden. Die nach § 7 Abs. 2 LHO geforderte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte u. U. schon frühzeitig finanzielle sowie strategische Konsequenzen eines landesweit uneinheitlichen Softwareeinsatzes aufzeigen und so möglicherweise zu anderen Beschaffungsentscheidungen führen können.

Ohne die Kosten der Alternativen ermittelt zu haben, gelangte das FM zu der Auffassung, dass die Anpassung der rheinland-pfälzischen Software im Vergleich zu einer Beschaffung des Alternativprodukts für die gesamte Landesverwaltung kostengünstiger sei.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurde offenbar weder zu Beginn des Vorhabens zur Beschaffung einer Softwarelösung noch im weiteren Verlauf dem Umstand Rechnung getragen, dass PAB NRW nicht in allen Ressorts Einsatz finden wird. Dies zeichnete sich bereits in 2004 deutlich ab und hat sich nachfolgend auch bestätigt. Der Nutzungsgrad des IT-Verfahrens (z. B. im Hinblick auf die Zahl der Anwender oder die Zahl der Bediensteten, die mit Hilfe des Verfahrens budgetiert werden) und die damit einhergehende Notwendigkeit des parallelen Einsatzes verschiedener Softwareprodukte sind jedoch wichtige Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme. Gleiches gilt für die voraussichtliche Einsatzdauer des Verfahrens bis zur Ablösung durch ein anderes Produkt.

8.3 Empfehlungen

Der LRH hat unter Hinweis auf die nach § 7 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen zwingend vorgeschriebene Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dringend empfohlen, diese gesetzlichen Regelungen bei der Entwicklung bzw. Beschaffung von IT-Verfahren zur Sicherstellung wirtschaftlichen Verwaltungshandelns zu beachten.

Zudem hat der LRH gefordert, künftig konsequent das Ziel der Einheitlichkeit der Softwareprodukte auf Landesebene zu verfolgen und möglichst keine Alternativprodukte zuzulassen, um so Aufwand und Nutzen des IT-Einsatzes zu optimieren.

Zur Schaffung einer Grundlage für die notwendige Zusammenarbeit der Ressorts ist es erforderlich, dass über eine einheitliche und für alle Ressorts verbindliche Vorgehensweise ein wirtschaftlicher IT-Einsatz im Personalbereich erreicht wird. Eine zentrale Strategie sowie eine konsequente und nachvollziehbare Projektplanung und spätere Projektabwicklung sind hierfür grundlegende Voraussetzungen. Vor allem gilt es, den Zeitablauf zu klären und Planungssicherheit zu schaffen, d. h. es muss eine belastbare und transparente Zeitplanung unter Berücksichtigung der Anforderungen der Ressorts aufgestellt werden.

Weiterhin hat der LRH angeregt, dass das FM im Rahmen seiner grundsätzlichen Zuständigkeit für den Landeshaushalt und für Grundsatzfragen des Personalhaushalts eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der landesweiten IT-Unterstützung der Personalausgabenbudgetierung durchführt und im Zuge dessen Optimierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Aspekte prüft und umsetzt.

Ferner hat der LRH dringend die kurzfristige Entwicklung und ressortübergreifende Abstimmung einer Konzeption für die künftige IT-Unterstützung

der (Personalausgaben-)Budgetierung empfohlen. Dabei müssen anstehende Projekte, wie z. B. die Einführung von PersNRW, EPOS.NRW und die Beschaffung eines neuen Bezügeverfahrens unbedingt Berücksichtigung finden.

Wirtschaftliches Verwaltungshandeln auf Landesebene erfordert eine ressortübergreifende strategische Vorgehensweise. In diesem Zusammenhang hat der LRH auf entsprechende Ausführungen und Empfehlungen in seinem Prüfungsbericht zu den IT-Strukturen der Landesverwaltung (vgl. Beratungsbeitrag im Abschnitt 41 des Jahresberichts 2006) verwiesen und erneut die Notwendigkeit betont, Vorgaben und Strukturen an die heutigen Anforderungen anzupassen.

8.4 Stellungnahmen der Ressorts

Das FM und das IM haben jeweils in einer ersten Stellungnahme zu den hier dargestellten Bemerkungen folgendes ausgeführt:

8.4.1 Stellungnahme des FM

Das FM trägt einleitend vor, der LRH habe alle Nachteile einseitig ihm als Projektverantwortlichem angelastet.

IT-Entscheidungen

Noch Ende 2003 sei umstritten gewesen, zu welchem Zeitpunkt (bereits 2004 oder erst 2006) die flächendeckende Personalausgabenbudgetierung eingeführt werden sollte. Erst mit dem Haushaltsgesetz 2004 sei der endgültige Termin (01.01.2006) festgelegt worden. Unmittelbar nach dieser Entscheidung habe das FM mit den Vorarbeiten begonnen. Auch in den Ressorts sei erst nach dieser Entscheidung mit Überlegungen zu fachlichen Anforderungen an eine Software begonnen worden.

Hauptziel des FM habe seinerzeit die Einhaltung der Budgets durch die Ressorts sein müssen. Diesem Ziel habe die Einheitlichkeit der Programmanwendungen vorübergehend untergeordnet werden müssen, da die Ressorts sehr hohe Anforderungen an das Überwachungs- und Hochrechnungsprogramm gestellt hätten.

Ein einheitlicher und wirtschaftlicher IT-Einsatz sei nur nach Veränderungen bei den Organisationsstrukturen der Ressorts möglich gewesen. Dies sei vor dem Hintergrund der Prioritätensetzung „Einhaltung des Budgets“ nicht möglich gewesen.

Die rheinland-pfälzische Software konnte im Rahmen der Kieler Beschlüsse kostenlos an NRW weitergegeben werden. Zum damaligen Zeitpunkt wäre eine Eigenentwicklung - unmittelbar durch das Land oder durch beauftragte Unternehmen - daher kostenseitig nicht zu vertreten gewesen.

Da eine Kabinettsentscheidung für PAB NRW nicht herbeizuführen gewesen sei und andererseits eine Ausschreibung eines anderen Programms zeitlich unmöglich gewesen wäre, sei nur die Möglichkeit geblieben, PAB NRW allen Ressorts anzubieten, diesen aber die Möglichkeit zu eröffnen, sich eine eigene Software zu beschaffen. Hätte das FM diese Möglichkeit nicht eröffnet, hätten die Ressorts (insb. MSW) das FM für Budgetüberschreitungen verantwortlich gemacht.

Die Darstellung des LRH, dass lediglich rd. 25 v. H. der Bediensteten mit PAB NRW verwaltet werden, sei irreführend. Die Mehrzahl der Ressorts arbeite mit PAB NRW.

Weiteres Vorgehen

Wenn Akzeptanzprobleme bei den Ressorts z. B. gegenüber PAB NRW oder PersNRW entstünden, so sei der Schluss falsch, dass die Gründe

hierfür zwingend in der schlechten Qualität der Angebote und Planungen des FM zu suchen seien. Grund für mangelnde Akzeptanz seien häufig die Ressortinteressen.

Kosten der IT-Unterstützung

Nach Ansicht des FM wäre das Alternativprodukt erheblich teurer gewesen als die heutige Mischlösung. Grund hierfür sei im Wesentlichen, dass für PAB NRW keine Lizenzgebühren zu zahlen seien. Von mangelnder Wirtschaftlichkeit könne daher keine Rede sein.

Preiswerter wäre eine einheitliche Entscheidung nur dann gewesen, wenn alle Ressorts PAB NRW eingesetzt hätten. Dies habe jedoch nicht in der Macht des FM gestanden, insoweit sei das FM nicht der richtige Adressat dieses Vorwurfs.

Wirtschaftlichkeit

Bei der seinerzeitigen Lage bedurfte es keiner ausführlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Am wirtschaftlichsten sei ohne Zweifel eine vollständige Übernahme von PAB NRW gewesen, danach - ebenso klar - die jetzt entstandene Variante.

8.4.2 Stellungnahme des IM

Offenbar habe es unter den Ressorts Meinungsunterschiede über die Notwendigkeit eines Antrags auf Abstimmung nach § 4 ADVG gegeben. Nach Auffassung des IM sei PAB NRW ein abstimmungspflichtiges IT-Verfahren. Das IM habe sich unter Hinweis auf die Ausführungen des FM in seinem Bericht der Landesregierung gegenüber dem Landtag gemäß § 7a HG 2004/2005 und den Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 14.10.2004, woraus sich u. a. ergebe, dass das FM eine Parallelentwicklung von Konkurrenzprodukten nicht grundsätzlich ablehne,

dem Einsatz einer anderen Software nicht widersetzt. Bei dieser Entscheidung habe es insbesondere berücksichtigt, dass den Ressorts rechtzeitig ein lauffähiges, IT-gestütztes Prognoseverfahren zur Verfügung gestellt werde.

Der Aussage des LRH, dass die Instrumente des IM nach dem ADVG zur IT-Koordinierung nicht ausreichend seien, sei zuzustimmen. Der Empfehlung zur Vereinheitlichung der Softwareprodukte auf Landesebene werde ebenfalls zugestimmt.

8.5 Auffassung des LRH

Nach den ersten Stellungnahmen bleibt der LRH bei seiner Auffassung.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

9 Prüfung des IT-gestützten Bezügeverfahrens

Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung des Bezügeverfahrens Obelix durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Nichterstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und das Fehlen einer verantwortlichen Projektleitung in 2003 zu einem Festhalten an der Eigenentwicklung Obelix führte, obwohl zu diesem Zeitpunkt in anderen Bundesländern bereits Standardsoftware für die Bezügeberechnung beauftragt war. Bis zur letztlich im September 2005 erfolgten Entscheidung zum Einsatz einer Standardsoftware entstanden so weitere Kosten von rund 17,6 Millionen €.

Da die Planungen für die Beschaffung einer Standardsoftware bereits wieder von den erst im März 2006 genehmigten Haushaltsunterlagen gemäß § 24 Landeshaushaltsordnung abweichen, hat der Landesrechnungshof neben einer Neuerstellung dieser Unterlagen gefordert, umgehend dem Landesamt für Besoldung und Versorgung die Zuständigkeit für die weitere Projektentwicklung zu entziehen.

9.1 Ausgangslage

In den Jahren 1991 und 1992 führte ein externer Gutachter eine Organisationsuntersuchung bei dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) durch. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Automatisierung des Bezügeverfahrens einer dringenden Optimierung bedarf.

Eine Überprüfung durch den Landesrechnungshof (LRH) im Jahr 1999 ergab, dass dieses Ziel auch nach mehr als fünf Jahren noch nicht realisiert

werden konnte. Im September 1999 wurde daraufhin das Projekt Obelix eingerichtet. Ziel dieses Projekts war die Ablösung der über 30 Jahre alten Software durch eine Eigenentwicklung.

9.2 Prüfungsfeststellungen

9.2.1 Projektentwicklung Obelix

Als oberstes Entscheidungsgremium für das Projekt Obelix konstituierte sich ein aus Vertretern des Finanzministeriums (FM), des LBV und des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) gebildeter Lenkungsausschuss. Dieser setzte zwar einen Gesamtprojektleiter ein, übertrug ihm jedoch keine Entscheidungsbefugnisse. Stattdessen erschöpften sich seine Aufgaben im Wesentlichen in einer Berichtspflicht gegenüber dem Lenkungsausschuss. Entsprechendes galt für die Projektleiter der vier Teilprojekte. Hier kam erschwerend die Aufgabenteilung zwischen dem LBV (Teilprojekte Fachkonzept und Test) und dem LDS (Teilprojekte DV-Umsetzung und Einführung) hinzu.

Der Lenkungsausschuss legte im Jahr 2000 fest, die Fachkonzepterstellung des Projekts Obelix in mehrere Releases (selbstständige Abschnitte) zu gliedern. Ziel dieser Maßnahme war eine sukzessive Ablösung des Altverfahrens. Er nahm dabei bewusst das erhebliche Risiko einer ständigen Änderung bereits fertig gestellter Funktionen in Kauf.

Nach den Feststellungen des LRH trug diese Festlegung und die fehlende Bestimmung eines für das Projekt Obelix verantwortlich Handelnden wesentlich dazu bei, dass es während der Projektlaufzeit von 1999 bis 2005 dem LBV nicht gelang, ein vollständiges und abgenommenes Fachkonzept für das gesamte Bezügeverfahren mit den Teilen Besoldung, Vergütung und Versorgung zu erarbeiten.

Auch ein zusätzlicher Personaleinsatz des LBV, eine gemeinsame Unterbringung des Fachkonzeptteams des LBV und des DV-Designteam des LDS sowie die Festlegung, ab 01.07.2005 nur noch gesetzliche Änderungen bei der Fachkonzepterstellung zu berücksichtigen, führten zu keiner Beschleunigung.

Daher musste die für den 30.06.2003 geplante Fertigstellung des Releases 1 (Grundsystem und Besoldung) vom Lenkungsausschuss mehrfach verschoben werden, zuletzt bis zum 15.12.2005.

Zeitgleich mit der Erstellung des Fachkonzepts entwickelte das LBV eine so genannte Anwendungsintegrationsplattform. Dieses elektronische Portal wurde als zentraler Einstieg in alle IT-Fachverfahren des LBV, und damit auch in das Verfahren Obelix, konzipiert. Die Anwendungsintegrationsplattform wurde vom LBV so entwickelt, dass Obelix ohne diese Plattform nicht lauffähig gewesen wäre. Damit missachtete das LBV eine mehrfach vom Lenkungsausschuss in den Jahren 2001 bis 2003 erteilte Weisung.

9.2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung/Kosten

Nach den Feststellungen des LRH erfolgten im gesamten Projektverlauf Obelix keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO). Diese hätten jedoch insbesondere bei den massiven Kostensteigerungen in 2002 um 5,6 Mio. € und in 2003 um weitere 12,2 Mio. € zwingend durchgeführt werden müssen.

Die VV zu § 7 LHO schreiben u. a. vor, Aussagen über Alternativen zu der vom LBV beabsichtigten weiteren Eigenentwicklung zu treffen, hier konkret zum Einsatz einer Standardsoftware. Diese Alternative war spätes-

tens in 2003 gegeben. Ende 2002/Anfang 2003 hatten die Länder Hessen und Bayern jeweils einen Anbieter von Standardsoftware mit der Entwicklung ihrer neuen Bezügeverfahren für Besoldung, Vergütung und Versorgung beauftragt. In beiden Ländern sind diese neuen Bezügeverfahren heute im Echteinsatz.

Durch die unterlassene Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO im Jahr 2003 wurde Obelix trotz der massiven Kostensteigerungen und erheblicher Projektverzögerungen durch die unvollständige Fachkonzepterstellung bis zum Stopp im September 2005 weiter entwickelt. Nach den Feststellungen des LRH hätten durch ein im Jahr 2003 mögliches Umsteuern zum Einsatz einer Standardsoftware Kosten i. H. v. rd. 17,6 Mio. €, die durch die Weiterentwicklung von Obelix entstanden, vermieden werden können.

Für das Projekt Obelix wurden insgesamt sechs Haushaltsunterlagen (HU) gemäß § 24 LHO vom LBV erstellt und vom FM genehmigt. Obwohl die VV zu § 24 LHO zwingend die Beifügung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO fordern, wurde das Fehlen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom FM bei seinen Genehmigungen nicht beanstandet.

Die genehmigten Gesamtkosten des Projekts Obelix betragen 32.648.275 €. Hiervon wurden bis Ende 2005 Mittel i. H. v. 29.112.135 € verausgabt.

9.2.3 Stopp des Projekts Obelix

Der Lenkungsausschuss wurde vom LBV Ende 2004 davon unterrichtet, dass ein externer Gutachter mit einer Überprüfung der Projektentwicklung Obelix beauftragt sei. Der Gutachter empfahl eine Konsolidierung des Projekts Obelix durch eine Vielzahl von Maßnahmen, die vom LBV umgehend

beauftragt wurden. In einer groben Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stellte er zudem durch einen Kostenvergleich fest, dass der Einsatz einer Standardsoftware kostengünstiger sei als die Fertigstellung von Obelix, auch bei einem Echteinsatz des Releases 1 (Grundsystem und Besoldung) zum 15.12.2005.

Obwohl diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach den Feststellungen des LRH wegen unzutreffender Annahmen keine Aussagekraft entfalten kann, entschied das FM im September 2005, das Projekt Obelix zu stoppen. Da die entscheidungsrelevanten Besprechungen zwischen dem LBV und dem FM in den Akten nicht dokumentiert waren, konnte der LRH die tatsächlichen Gründe für den Stopp von Obelix nicht feststellen.

9.3 Standardsoftware

Das LBV hat für die im Haushaltsjahr 2006 neu etatisierte Beschaffung einer Standardsoftware zur Bezügeberechnung HU gemäß § 24 LHO erstellt. Diese wurde im März 2006 vom FM genehmigt, obwohl auch diesen HU eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO nicht beigefügt war und insbesondere die Betriebskosten der Standardsoftware nicht angegeben wurden.

Die HU schließen mit Gesamtkosten i. H. v. 15,7 Mio. € ab. Sie basieren vollinhaltlich auf den von dem externen Gutachter in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung genannten Kosten und Zeitangaben für die Einführung des neuen Bezügeverfahrens.

Nur rd. drei Monate nach der Genehmigung der HU, die die bindende Festlegung enthielt, dass eine weitere Erhöhung der Gesamtkosten ausgeschlossen ist, wurden die Planungsgrundlagen durch das LBV und das FM erheblich verändert.

Statt der vom Gutachter vorgesehenen direkten Auftragsvergabe wurde als Vergabeverfahren ein Teilnehmerwettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren gewählt. Dies führt zu einer Zeitverzögerung von bis zu eineinhalb Jahren und erfordert weitere Kosten für den längeren Betrieb des Altverfahrens i. H. v. rd. 10,6 Mio. €. Dieser Betrag ist vom LBV an das LDS für den Betrieb des Altverfahrens für eineinhalb Jahre zu entrichten.

Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass in der EU-weiten Ausschreibung von Juli 2006 das LBV eine gegenüber den Festlegungen in den HU größere Anzahl von Endanwender- und Entwicklerlizenzen für erforderlich hält, auch dies führt zu Mehrkosten. Außerdem wurde vom LBV in Abweichung von den Gutachterfestlegungen und den HU kein erfahrener externer Berater als Gesamtprojektleiter mit der Einführung der Standardsoftware beauftragt.

9.4 Elektronischer Änderungsdienst

Der LRH hat festgestellt, dass zum geplanten Start des Obelix-Releases 1 am 15.12.2005 und jetzt auch für das neue Bezügeverfahren kein elektronischer Änderungsdienst eingeführt werden sollte.

Bereits in einer Prüfungsmitteilung von 1999 (Abschnitt 23 Jahresbericht 1999) hatte der LRH u. a. dringend empfohlen, ein Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Daten von den anweisenden Dienststellen an das LBV mit unmittelbarer, produktionswirksamer Verarbeitung im LBV im Einvernehmen mit den anderen Ressorts zu installieren. Bei der Prüfung der IT-gestützten Personalverwaltungssysteme (Abschnitt 12 Jahresbericht 2004) hatte der LRH diese Forderung wiederholt.

Eine nachvollziehbare Begründung für die jahrelange Nichtbeachtung der Forderungen des LRH konnte nicht gegeben werden.

9.5 Empfehlungen

Der LRH hat auf die in § 7 LHO normierte zwingende Notwendigkeit der Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen hingewiesen und gefordert, in das Projekt-handbuch für alle IT-Verfahren des LBV klare Festlegungen der Zuständigkeiten für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Durchführung der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle aufzunehmen.

Für den Einsatz einer Standardsoftware hat der LRH empfohlen, umgehend die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO nachzuholen. Da die Grundannahmen der HU wegen der nachträglichen Änderungen der Festlegungen zur Art des Vergabeverfahrens, der zeitlichen Planung und des Lizenzbedarfs bereits nicht mehr zutreffen, fordert der LRH, möglichst kurzfristig eine Neuerstellung und Genehmigung der HU einschließlich der Veranschlagung der Betriebskosten vorzunehmen.

Für die Projektentwicklung Obelix und jetzt für die Planungen der Standardsoftware nahm das LBV Unterstützung durch externe Berater in Anspruch. Dies und die Schwachstellen bei der Projektentwicklung zeigen eindeutig, dass die IT-Projektentwicklung nicht zu den Kernkompetenzen des LBV gehört. Auch das langjährige Nichtbeachten der gesetzlichen Regelungen der LHO bestätigt dies nachhaltig. Hinzu kommt, dass nach Genehmigung der HU im März 2006 Änderungen der Gutachterfestlegungen, die erhebliche Kosten und erneute Zeitverzögerungen zur Folge haben werden, vorgenommen wurden.

Aufgrund seiner Feststellungen zum Ablauf der Entwicklung von Obelix und aktuell zum Sachstand bei der Einführung einer Standardsoftware geht der LRH davon aus, dass das LBV eine wirtschaftliche und effektive Projektentwicklung dieses bedeutsamen IT-Verfahrens auch in Zukunft nicht gewährleisten kann. Der LRH empfiehlt daher dringend, dem LBV kurzfristig die Zuständigkeit für die weitere Projektentwicklung zu entziehen.

9.6 Stellungnahme

Das FM hat in einer ersten Stellungnahme zu den hier dargestellten Bemerkungen folgendes ausgeführt:

9.6.1 Projektentwicklung Obelix

In Hessen sei eine Standardsoftware für die Bezügeabrechnung beginnend mit einem Pilotbetrieb in 01/2003 stufenweise eingeführt worden. Die Einführung sei für insgesamt 200.000 Zahlfälle erst zum 01.01.2007 abgeschlossen worden und erst zu diesem Zeitpunkt seien alle Funktionalitäten vollständig vorhanden gewesen.

Der Entwicklung einer Anwendungsintegrationsplattform habe der Lenkungsausschuss seinerzeit mit der Maßgabe zugestimmt, dass hierdurch die Einführung von Obelix nicht gefährdet werden dürfe. Das LBV habe diese Maßgabe erfüllt, denn die Anwendungsintegrationsplattform sei seit 09/2005 für das derzeitige Bezügeverfahren im Einsatz.

9.6.2 Stopp des Projekts Obelix

Nach Auffassung aller Prozessbeteiligten stelle die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Gutachters eine valide Entscheidungsgrundlage für den Strategiewechsel dar. Außerdem habe der LRH den Strategiewechsel

schon für 2003 angemahnt. Dieser Wechsel entspräche zudem auch der neuen IT-Ausrichtung der Landesregierung.

9.6.3 Standardsoftware

Die Behauptung des LRH, durch den Weiterbetrieb des derzeitigen Bezügeverfahrens entstünden Kosten i. H. v. rd. 10,6 Mio. €, sei nicht nachvollziehbar.

9.6.4 Elektronischer Änderungsdienst

Die flächendeckende Einführung eines elektronischen Änderungsdienstes bedürfe im Vorfeld einer Ressortabstimmung. Das Zustimmungsverfahren zum Einsatz eines elektronischen Änderungsdienstes sei bereits durch die Haushaltsabteilung des FM eingeleitet worden.

9.6.5 Empfehlungen

Das FM sei für den Fall, dass die Landesregierung eine einheitliche IT-Strategie beschließen werde, bereit, auch das Projekt Neues Bezügeverfahren - sofern wirtschaftlich vertretbar - entsprechend auszurichten. Hierbei gehe das FM davon aus, dass die angegebenen Defizite bereits vor der Prüfung des LRH erkannt und abgestellt worden seien.

9.7 Auffassung des LRH

Nach den ersten Stellungnahmen bleibt der LRH bei seiner Auffassung.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

10 E-Government in der Landesverwaltung

Die Aktivitäten der Landesregierung zum Ausbau des E-Government haben noch nicht zu einer wirtschaftlichen Nutzung der zentral bereitgestellten Komponenten geführt. Ursächlich dafür sind einerseits die bereits im Jahresbericht 2006 (Nr. 41) aufgezeigten strukturellen Defizite, andererseits eine eher technisch orientierte Problembetrachtung, die teilweise zu aufwändigen und teuren Lösungen führt. Ebenso verhindern Mängel bei Lizenzbeschaffungen, Auftraggebercontrolling und Pilotierung von Anwendungen einen wirtschaftlichen Erfolg von durchaus sinnvollen Maßnahmen.

10.1 Ausgangslage

IT-Konzepte der Landesregierung

Die Landesregierung hat in der Vergangenheit mehrere Konzepte für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen erstellt. Während in der Vergangenheit der Schwerpunkt auf einer flächendeckenden Ausstattung mit vernetzter Informationstechnik lag, wurde für den Zeitraum von 2003 bis 2005 die konkrete Umsetzung von E-Government in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen geplant (IT-Konzept 2005). Zielsetzung war dabei, die bedeutsamen, internetfähigen Verwaltungsdienstleistungen der Landesverwaltung für die externen Kunden über das Internet zur Verfügung zu stellen. In dem 2006 veröffentlichten Abschlussbericht wurde festgestellt, dass die wesentlichen Komponenten der E-Government-Infrastruktur, die zur Unterstützung der E-Government-Dienste notwendig sind, zentral vom Innenministerium (IM) bereitgestellt werden und landesweit verfügbar sind.

Projektorganisation

Gemäß § 4 Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-G) koordiniert das IM die IT der Landesregierung. Der Interministerielle Arbeitskreis Automation (IMA) entscheidet im Einvernehmen über ressortübergreifende Belange der IT sowie über die Verwendung der Haushaltsmittel der Titelgruppe (TG) 70 im Kapitel 03 020. Für die Umsetzung des IT-Konzepts waren ein Lenkungsausschuss sowie Arbeitsgruppen eingerichtet worden.

Haushalt

Grundsätzlich haben die Ressorts ihre IT-Ausgaben aus eigenen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Die im Folgenden dargestellten Entwicklungen und Beschaffungen wurden zumindest teilweise aus dem Kapitel 03 020 des Haushalts finanziert. Dort stehen für ressortübergreifende Aufgaben Mittel in der TG 70 (Landesbudget Schwerpunktbildung Informations- und Kommunikationstechnik in den Behörden und Einrichtungen des Landes) sowie in dem Titel 547 00 (ab 2006 547 11, Aufwendungen für Leistungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) für die Kommunikationsinfrastruktur) zur Verfügung. Die Finanzierung von Entwicklungen der zentralen Infrastrukturkomponenten sowie der Pilotierung neuer Infrastrukturkomponenten in Fachverfahren erfolgte aus der TG 70. Daneben stellte das IM dem LDS für den Betrieb der zentralen Infrastrukturkomponenten in der Einführungszeit ggf. Mittel aus dem Titel 547 00 als Anschubfinanzierung zur Verfügung. Diese Anschubfinanzierung soll mit zunehmendem Einsatz reduziert und die Kosten langfristig komplett auf die Kunden des LDS, die die einzelnen Komponenten beziehen, umgelegt werden. Mit der Anschubfinanzierung soll sichergestellt werden, dass der erste Bezugskunde einer Maßnahme nicht die Finanzlast des kompletten Betriebs einer noch nicht ausgelasteten und verbreiteten Infrastruktur so-

wie deren Weiterentwicklung bis zu einem Standardprodukt alleine trägt und die Einführung neuer Dienstleistungen dadurch ins Stocken gerät.

Vorgehensweise des LRH

Der LRH hat in einer gesonderten Prüfung den Einsatz von Content-Management-Systemen (CMS) in der Landesverwaltung untersucht. Unter Content-Management versteht man die strukturierte Verwaltung, Speicherung, Archivierung, Publikation und Aufbereitung von Daten und Dokumenten. CMS automatisieren diese Vorgänge. Dabei wurden sowohl die zentralen Maßnahmen des IM und des LDS als auch die Erstellung von Webangeboten in den einzelnen Geschäftsbereichen analysiert.

Anschließend wurde die zentrale Bereitstellung der übrigen E-Government-Infrastrukturkomponenten geprüft. Parallel dazu wurde die Entwicklung von bestimmten Fachverfahren der Justiz untersucht, denen nach den Planungen und Berichten der Landesregierung eine Leitfunktion für E-Government in der Landesverwaltung zukam.

10.2 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Strukturelle Defizite

Im Rahmen der Prüfungen wurden die strukturellen Defizite, mit denen sich der LRH in seiner Beratung der Landesregierung (Jahresbericht 2006 Nr. 41) befasst hatte, erneut sichtbar. Ein ressortübergreifendes zielorientiertes Handeln ist nicht erkennbar, die Einflussnahmemöglichkeiten des IM zur Vereinheitlichung eingesetzter Technik sind sehr gering, zentrale Produktentscheidungen werden nicht oder nur zögerlich in den Ressorts umgesetzt, der ressortübergreifende Wissenstransfer erfolgt nur eingeschränkt. Lösungsansätze werden vorrangig unter technischen Gesichtspunkten und nicht unter wirtschaftlichen Aspekten erarbeitet, was zu früh-

zeitigen technischen Entscheidungen führt, die im Einzelfall kostenträchtig revidiert werden müssen. In Ermangelung geeigneter Ressortvorleistungen dauern Pilotierungsphasen länger als geplant und wirken sich so negativ auf die weitere Verbreitung neuer Technologien aus.

Wie die strukturellen Defizite behoben werden können, hat der LRH in seinem Beratungsbeitrag dargestellt.

Einsatz von CMS

Der Einsatz eines CMS wurde mit zentralen Mitteln i. H. v. mehr als 3 Mio. € für Lizenzen und Einführung (TG 70) sowie den Betrieb (Titel 547 00) unterstützt. Dieses Produkt wird jedoch nur in einem Teilbereich der Landesverwaltung genutzt. In anderen Teilen (z. B. Polizei) werden vergleichbar leistungsfähige Produkte oder (z. B. Staatliche Umweltämter) deutlich leistungsschwächere, aber kostengünstigere Produkte eingesetzt.

Obwohl ressortübergreifende Arbeitsgruppen zu der Erkenntnis gelangten, dass die organisatorische Vielfalt bei den Redaktionskonzepten unterschiedliche Anforderungen an die Softwareunterstützung bedinge und sich deshalb gegen eine Bezugsverpflichtung aussprachen, wurde trotzdem 2001 eine zentrale Beschaffung für ein Produkt durchgeführt, das allen Geschäftsbereichen angeboten werden sollte.

Der LRH hat diese Festlegung auf ein Produkt bemängelt und dazu festgestellt, dass ein wirtschaftlicher Einsatz mit dem ausgewählten Produkt in allen Aufgabenbereichen der Landesverwaltung nicht möglich ist. Vor der Produktfestlegung im Rahmen des Beschaffungsvorgangs hätten gezielt Szenarien definiert werden müssen, für welche Anwendungszwecke einheitliche Software zum Einsatz kommen sollte und in welchen Fällen allein die Anpassung von Geschäftsprozessen wirtschaftlicher gewesen wäre.

Bei der Zuordnung zu Szenarien hätten auch organisatorische Defizite bei den bzw. Synergiepotenziale für die Redaktionskonzepte aufgedeckt werden können. In mehreren Fällen hätten allein durch organisatorische Maßnahmen erheblich mehr Effizienzsteigerungen realisiert werden können, als sie durch technische Maßnahmen überhaupt möglich sind. Die Optimierung der Redaktionskonzepte sollte nach Auffassung des LRH spätestens nach Abschluss der Organisationsänderungen im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform vorgenommen werden.

Ebenfalls im Vorfeld der Produktentscheidung hätten Überlegungen angestellt werden müssen, wie ein flächendeckender und wirtschaftlicher Einsatz eines auszuwählenden Produktes möglich gewesen wäre. So hat der Bund bei seinen Maßnahmen ein wesentlich stärkeres Augenmerk auf die Bereitstellung zentraler Basiskomponenten für Bundesdienststellen (Government-Site-Builder) gelegt. Die Landesverwaltung hat erst im Jahr 2005 mit dem Projekt MoSaik vergleichbare Schritte eingeleitet. Zudem verhinderte eine Vielzahl von Produktmängeln die Akzeptanz der Anwender.

Neben den vom LRH vorgefundenen Mängeln oder Unterlassungen im Vorfeld der Produktbeschaffung unterliefen dem IM und LDS bei der formellen Vertragsabwicklung sowie der Erbringung zentraler Dienstleistungen eine Vielzahl „handwerklicher“ Fehler. So hat eine Umstellung der Abrechnungsmethodik beim Lizenzabruf zu einem finanziellen Schaden von mindestens 50.000 € geführt. Die spätere Beschaffung der Landeslizenz für 371.200 € stuft der LRH als Fehlinvestition ein, da ein hinreichender Lizenzabruf in angemessener Zeit nicht erfolgte und Vereinbarungen zu Support und Update sowohl administrativen Aufwand verursachten als auch eine Kettenbindung (ständige Vertragsverlängerung) bewirkten. Zudem wurde auch keine einheitliche Versionierung der eingesetzten Software im Land erreicht. Des Weiteren ist der Abruf der Landeslizenz unter beschaffungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch, da ein dem

zugrunde liegenden Vertrag entsprechender Bedarf nicht existierte, die vertraglichen Rahmenbedingungen komplett geändert wurden und Ausschreibungswertgrenzen überschritten waren. Wie hoch der für das Land eingetretene finanzielle Schaden durch die Beschaffung ist, lässt sich nicht berechnen, da Vergleichskosten für spätere Lizenzbeschaffungen sowie den Support nicht zur Verfügung stehen.

Zur Optimierung der vorhandenen Lizenzen hat der LRH mehrere Vorschläge unterbreitet, die teilweise bereits umgesetzt sind. Dem LDS wurde empfohlen, bei der Entwicklung von Kundenlösungen wiederverwendbare Programmbausteine zu verwenden.

Eine Vielzahl von Landesdienststellen verzichtet auf einen Einsatz des zentral beschafften Produktes wegen der damit verbundenen Kosten. Diese Kosten für die Landesdienststellen wären noch deutlich höher, wenn das IM dem LDS für den Betrieb des Produktes nicht jährliche Mittel im sechsstelligen Bereich zur Verfügung stellte. Aus Sicht des LRH ist die Bezuschussung nicht mehr gerechtfertigt, da mit einer Steigerung der Kundenzahl nicht mehr zu rechnen ist, das Produkt mehrere Jahre im Einsatz ist und der Produktzyklus sich deshalb möglicherweise schon dem Ende nähert. Die Mischfinanzierung des Produkteinsatzes aus Leistungsentgelten einerseits und aus einer zentralen Mittelbereitstellung andererseits führt nach Auffassung des LRH zu unwirtschaftlichen Ergebnissen für das Land NRW, weil die einzelnen Kunden bei ihren Entscheidungen nicht alle für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erforderlichen Parameter einbeziehen (können). Ein dieses unwirtschaftliche Ergebnis aufwiegender strategischer Nutzen für die Landesverwaltung besteht mangels Einheitlichkeit eines CMS-Produktes nicht. Bezüglich der Bereitstellung zentraler Mittel für den Betrieb des CMS erwartet der LRH eine konkrete Aussage, bis wann und in welcher Höhe diese noch geleistet werden soll. Die für den Einsatz neuer Techniken ausgewählten Pro-

jekte sollten aus zentralen Mitteln lediglich bezuschusst statt finanziert werden.

Hinsichtlich der Webauftritte der Ministerien (Inter- und Intranet) hat der LRH eine einheitliche Vorgehensweise empfohlen, die einerseits eine Zusammenfassung oder Trennung der Webauftritte im Zuge von Umressortierungen innerhalb kürzester Zeit ermöglicht und andererseits das Aussehen der Webauftritte vereinheitlicht (NRW.Design).

Entwicklung von E-Government-Infrastrukturkomponenten

Der LRH begrüßt die ressortübergreifende Bereitstellung von E-Government-Infrastrukturkomponenten, da diese grundsätzlich dazu geeignet ist, Aufwand zu minimieren und den Nutzen des IT-Einsatzes zu optimieren.

Dessen ungeachtet hat der LRH mehrere Defizite im Vorfeld von Produktbeschaffungen, beim Projektmanagement und der Pilotierung von Anwendungen festgestellt. Dazu kamen auch bei der formellen Vertragsabwicklung sowie der Erbringung zentraler Dienstleistungen durch das LDS mehrere „handwerkliche“ Probleme.

Bei der Bereitstellung von zentralen Mitteln des IM in Höhe von mehr als 4 Mio. € für die E-Government-Infrastrukturkomponenten fehlt es an einer erkennbaren Strategie, bis wann und in welchem Umfang Projekt- und Anschubfinanzierungen geleistet werden sollen. Der LRH vermisst konkrete Bedarfsermittlungen und darauf basierende Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Hinsichtlich einzelner E-Government-Infrastrukturkomponenten wurden u. a. folgende Einzelfeststellungen getroffen:

- Für den IT-gestützten rechtsverbindlichen Geschäftsverkehr wurde von der Landesverwaltung eine zentrale Virtuelle Poststelle eingerichtet (in der Justiz wurde darauf basierend das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach entwickelt, das spezielle Nutzerkreise anspricht). Diese wird faktisch nicht genutzt, da die technischen Anforderungen aufgrund gesetzlicher Vorgaben (qualifizierte elektronische Signatur) für gelegentliche Nutzer zu hoch sind. Der LRH empfiehlt einen Ausbau des IT-gestützten rechtsverbindlichen Geschäftsverkehrs bei solchen Fachanwendungen, die mit hohen Fallzahlen je Nutzer arbeiten sowie die Prüfung, inwieweit bei derartigen Verfahren der IT-gestützte Geschäftsverkehr verpflichtend vorgeschrieben werden kann.
- Bei der Erstellung des Dienstleistungsportals wurden durch verfrühte Entscheidungen und Aufträge in nicht unerheblichem Maße Haushaltsmittel eingesetzt, ohne dass daraus ein Nutzen erzielt werden konnte.
- Bei der Bereitstellung eines Formularmanagementsystems (FMS) wurde nach Auffassung des LRH kein geeignetes Pilotverfahren ausgewählt, da die Aussagekraft der Entwicklung bzgl. der Eignung für die weborientierte Dateneingabe nur gering, der zeitliche und finanzielle Aufwand aber unangemessen hoch war. Zudem muss bezweifelt werden, ob bei der vorgenommenen Entwicklung ohne die Einstufung als Pilotverfahren eine Automation zu diesem Zeitpunkt angegangen worden wäre. Während der Durchführung der Pilotierung war das gleiche Produkt bereits in einem anderen Ressort im produktiven Einsatz, ohne dass ein Wissenstransfer erfolgte. Der LRH hat empfohlen, nach Abschluss der Pilotierung vorrangig interne Vordrucke sowie Vordrucke bereits bestehender Webanwendungen auf das FMS umzustellen, da

dies mit relativ geringem Aufwand zu schnellen Ergebnissen führen kann.

- Die von der Landesverwaltung bei der Umsetzung des IT-Konzepts vorgenommenen Maßnahmen zur Wahrung der Sicherheit der Kommunikationsinfrastruktur lassen sich von anderen Maßnahmen dieses Aufgabenbereiches kaum abgrenzen; eine auftragsbezogene Darstellung konnte insoweit in der Kosten- und Leistungsrechnung des LDS nicht festgestellt werden. Darüber hinaus sind Fragen zur Ausschreibung sicherheitsrelevanter Technik zu klären.

Daneben hat der LRH festgestellt, dass das Auftraggebercontrolling des IM sich bei einigen Komponenten als unzureichend erwiesen und so zu Aufwand geführt hat, dem kein oder nur ein geringer Nutzen gegenübersteht. Der LRH sieht in allen Fällen, bei denen hinreichende Kennzahlen zur Aussage der Wirtschaftlichkeit eines LDS-Angebots nicht verfügbar sind, d. h. insbesondere bei Leistungen, die in der Form (noch) nicht am freien Markt angeboten werden, den Bedarf eines verstärkten Auftraggebercontrollings. Dies sollte in den jeweiligen Vereinbarungen zwischen LDS und Auftraggeber bedarfsgerecht geregelt werden. Bei Projekten mit fehlenden Kalkulationsgrundlagen sollten zukünftig, wie auch bei vom LDS erteilten Aufträgen an IT-Dienstleister, Stundenkontingente vereinbart werden, über die konkret Rechenschaft abzulegen ist.

Die langfristige Finanzierung der Aufgaben wird nach Auffassung des LRH nicht frühzeitig genug thematisiert. Der LRH sieht die Notwendigkeit, dieses Thema bereits bei der Pilotierung aufzugreifen, damit im Rahmen des Abschlusses der Pilotierung hinreichende Entscheidungskriterien für eine wirtschaftliche Beurteilung und Mittelbereitstellung vorliegen.

Der LRH hat weiter empfohlen, eine strikere Trennung zwischen Erprobung und Pilotierung auf der einen Seite und Produktion auf der anderen

Seite vorzunehmen. Erprobung und Pilotierung müssen von vorneherein mit einem konkreten Ende definiert werden und dürfen keine automatische Überführung in die Produktion vorsehen. Nach Abschluss der Pilotierung müssen Wirtschaftlichkeitsanalysen vorgenommen werden und Rahmenbedingungen für die Produktion festgelegt werden. Erst wenn unter diesen Rahmenbedingungen ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist, sollte ein produktiver Betrieb realisiert werden.

Im Übrigen sieht der LRH die gewählte Vorgehensweise bei der Finanzierung von Pilotanwendungen als nicht zielgerichtet an. Der LRH hält es für sinnvoll, die zentral finanzierte Entwicklung von Pilotanwendungen und Bezuschussung von E-Government-Infrastrukturkomponenten auf eine Projektunterstützung umzustellen. Gegenstand der Projektunterstützung sollten dabei ausschließlich die zentralen Aktivitäten für die ressortübergreifend einzusetzenden Komponenten sein, während von den Ressorts die fachlichen Leistungen (z. B. Geschäftsprozessmodellierung) zu erbringen wären.

E-Government-Fachverfahren der Justiz

Im Rahmen der Umsetzung des IT-Konzepts 2005 wurden drei Fachverfahren der Justizverwaltung, das „Automatisierte Gerichtliche Mahnverfahren“, die elektronische Registerführung mit RegisSTAR und das elektronische Grundbuch mit SolumSTAR sowie deren Onlinekomponenten als Leitprojekte hervorgehoben, mit dem Ziel, neue Basistechnologien hieraus zu gewinnen oder zentrale Infrastrukturkomponenten einzusetzen.

Der LRH hat festgestellt, dass diese drei Fachverfahren aufgrund der Entwicklung in länderübergreifenden Entwicklungsverbänden sowie der Zweckrichtung der Programmierung auf das spezielle Arbeitsumfeld der Justizverwaltung eine Funktion als Leitprojekte für E-Government in der

Landesverwaltung nicht erfüllt haben. Die Anwendungen oder Teile davon lassen sich nicht in anderen Fachverfahren implementieren. Erfahrungen können lediglich hinsichtlich der Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur weitergegeben werden, wobei die geringe Verbreitung der dafür erforderlichen Technik das Haupthindernis für eine umfassende Nutzung darstellt. Zudem konnten notwendige Infrastrukturkomponenten (z. B. Bezahlungsfunktion) noch nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die bundesweite Vereinheitlichung von Software in der Justizverwaltung hat auch nach Auffassung des LRH eindeutig den Vorrang vor der Vereinheitlichung auf Landesebene. Bei der Entwicklung neuer Fachanwendungen empfiehlt der LRH die Verwendung fachanwendungsunabhängiger Infrastrukturkomponenten, die ggf. auch länderübergreifend entwickelt werden können.

10.3 Weiterer Schriftwechsel

Das IM hat in einer mit dem FM abgestimmten Stellungnahme vom 09.10.2006 zur Prüfung des Einsatzes von Content-Management-Systemen die strukturellen Probleme bestätigt und auf die Aktivitäten der Landesregierung zur Neuregelung hingewiesen. Zudem bestünde das Problem, dass die Leistungen des LDS für die Landesdienststellen kostenpflichtig wären und somit aus dem Sachhaushalt zu bestreiten wären, während die Erstellung von Webinhalten mit dem eigenen Personal ohne größere Sachmittelaufwendungen möglich sei.

Die Einschätzung des LRH bzgl. der finanziellen Schäden und der Fehlinvestitionen bei der Lizenzbeschaffung teilt das IM nicht. Im Hinblick auf noch zu erwartende Lizenzabrufe würde sich rechnerisch ein Investitionsvolumen ergeben, was die Entscheidung auch im Nachhinein rechtfertigen

würde. Zudem sei unter den zum jeweiligen Zeitpunkt bekannten Informationen die wirtschaftlichste Entscheidung getroffen worden.

Der LRH ist den Argumenten des IM nicht gefolgt. Er hat in einer erneuten Entscheidung dargelegt, dass nach den eingesehenen Unterlagen die Problematik der Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Umstellung des Preismodells geführt hat und wirtschaftliche Analysen nicht vorgenommen worden sind. Zudem haben Modellrechnungen ergeben, dass finanzielle Vorteile für das Land nur mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit eingetreten wären. Unter Berücksichtigung der damaligen Vorstellungen des Lizenzbedarfs wären die Verluste des Landes sogar größer gewesen als sie tatsächlich eingetreten sind. Auch bzgl. der Anschaffung der Landeslizenz hat der LRH seine Auffassung beibehalten.

Bzgl. der Vereinheitlichung des Webauftritts der Ministerien verweist das IM auf ressortübergreifende Abstimmungen, die zu ersten Erfolgen geführt hätten, wegen teilweise längerfristiger Verträge einzelner Ressorts mit externen Dienstleistern jedoch eine weitergehende Vereinheitlichung derzeit ausschließen.

In seiner Stellungnahme vom 15.02.2007 bestätigt das IM die Auffassung des LRH, dass die Bedarfsermittlung für E-Government-Infrastrukturkomponenten verbessert werden kann, und hat eine Prüfung der Möglichkeiten zugesagt. Bezüglich der Optimierung des Auftraggebercontrollings gegenüber dem LDS hat das IM ebenfalls eine Prüfung angekündigt. Die langfristige Finanzierung hat sich nach Darstellung des IM bewährt und bedürfe daher keiner Änderung. Das IM weist darauf hin, dass durch die vorgesehene IT-Neuorganisation in der Landesverwaltung erhebliche Veränderungen hinsichtlich Planung, Durchführung und Finanzierung von E-Governmentvorhaben zu erwarten seien.

Das Justizministerium (JM) hat in einer ersten Stellungnahme vom 13.02.2007 dargelegt, dass die drei untersuchten Fachverfahren der Justizverwaltung und deren Onlinekomponenten sehr wohl Leitprojekte im E-Government darstellen würden. Leitprojekte im E-Government seien nicht nur solche, deren Anwendungskomponenten sich für weitere Verfahren wieder verwenden ließen, sondern auch solche, die eine besondere Bedeutung für die Wirtschaft und den Bürger haben und den Weg für eine weitere Verbreitung des elektronischen Rechtsverkehrs ebnen. Dies sei bei allen geprüften Verfahren der Fall. Aber auch bei engerer Auffassung des Leitprojektbegriffs seien bei diesen Verfahren Erfahrungen gesammelt worden, die für andere Verfahren wichtig sind und die sich nicht nur auf die elektronische Signatur beschränken.

Das JM begrüßt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die bundesweite Vereinheitlichung von Software in der Landesjustizverwaltung Vorrang vor der Vereinheitlichung auf Landesebene habe.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

11 Kostenrelevanz von Gesetzen und Verordnungen

Der Landesrechnungshof hat das Verfahren der Finanzfolgenabschätzung bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen untersucht, die - als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung - durchzuführen ist. Dabei hat er festgestellt, dass eine Finanzfolgenabschätzung von den geprüften Ministerien vielfach nicht, nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig durchgeführt worden ist. Ursache hierfür war insbesondere, dass Kenntnisse über die rechtliche Verpflichtung und/oder die Bedeutung der Finanzfolgenabschätzung überwiegend fehlten.

Der Landesrechnungshof hat Maßnahmen für eine Verbesserung der Finanzfolgenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen empfohlen.

11.1 Ausgangslage

Ein Ziel der Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen ist es, den Rechtssetzungsprozess zu optimieren. Hierbei nimmt die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) eine zentrale Rolle ein. Die GFA soll helfen, den Prozess sowohl eines Normvorhabens als auch der Änderung bestehender Regelungen zu unterstützen und zu verbessern. Den politisch Verantwortlichen sollen rechtzeitig adäquate Informationen entweder über zu erwartende oder bereits eingetretene Wirkungen und Folgen zur Verfügung gestellt werden. Die Verpflichtung zu einer sachgerechten GFA basiert auf dem Haushaltsrecht, insbesondere den §§ 7 und 10 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Über finanzwirksame Gesetzesvorlagen kann nur dann sachgerecht entschieden werden, wenn die Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften vollständig dargelegt werden und Deckungsmöglichkeiten

erkennbar sind. Eine Grundlage bilden angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO).

In der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) ist die Verpflichtung festgeschrieben, Rechtssetzungsverfahren transparent zu gestalten und die tragenden Erwägungen für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe anhand bestimmter Kriterien offenzulegen. Gemäß den §§ 82 Abs. 1 i. V. m. 97 GGO ist jedes Rechtssetzungsvorhaben auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit, nach dem Prinzip des Gender Mainstreaming sowie auf Kostenrelevanz zu überprüfen. Sollen Gesetze oder Verordnungen geändert werden, erstreckt sich die Prüfung auf das gesamte Regelwerk. Eine Clearingstelle (ressortübergreifende Normprüfstelle), der die Chefin bzw. der Chef der Staatskanzlei sowie die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Ressorts angehören, prüft die Entwürfe aller geplanten Gesetze und Rechtsverordnungen auf Notwendigkeit, Wirksamkeit, Vollzugstauglichkeit, finanzielle Auswirkungen sowie die Frage der Befristung und gibt hierzu ein Votum ab (§ 112 Abs. 1 und 2 GGO).

11.2 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Finanzfolgenabschätzung als Teil der GFA anhand 107 Gesetzes- und Rechtsverordnungsvorhaben der letzten Legislaturperiode aus den Geschäftsbereichen des Innenministeriums (IM), Justizministeriums (JM), Ministeriums für Schule und Weiterbildung (MSW), Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) und Finanzministeriums (FM) untersucht. Schwerpunkt der Prüfung war insbesondere die Durchführung des Verfahrens der Kostenfolgenabschätzung.

11.3 Prüfungsfeststellungen

11.3.1 Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens

Mit der in § 110 GGO aufgenommenen Prüfungspflicht sind die Anforderungen an die Begründung von Gesetzesvorlagen zur Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen eindeutig festgelegt worden. Zudem sind mit der ebenfalls verbindlich vorgeschriebenen Anwendung des in Teil II der Anlage 4 zu § 110 GGO aufgestellten Prüfkatalogs, der in einem Abschnitt alle für eine Finanzfolgenabschätzung relevanten Fragen enthält und jedem Normentwurf in bearbeiteter Form beizufügen ist, die Grundlagen für eine fachlich und inhaltlich standardisierte Bearbeitung geschaffen worden.

Daher wurde dieser als Abgrenzungskriterium dafür herangezogen, ob eine Finanzfolgenabschätzung rechtzeitig vor Erlass von Rechtsvorschriften durchgeführt worden war.

Der LRH hat festgestellt, dass bei 67 der 107 in die Prüfung einbezogenen Normentwürfen, also bei fast zwei von drei Fällen, keine oder eine nicht rechtzeitige Finanzfolgenabschätzung durchgeführt worden ist. Ein Teil der Prüfbögen war offenkundig erst nachträglich erstellt worden. Dies war dadurch ersichtlich, dass die neuere Fassung des Prüfbogens⁸⁸ und nicht die zu dem Zeitpunkt gültige, zu dem die Prüfbögen hätten ausgefüllt werden müssen, ausgefüllt worden war.

Der LRH merkt in diesem Zusammenhang an, dass eine realistische GFA nur dann durchführbar ist, wenn rechtzeitig sämtliche relevanten Informationen des Regelungsumfeldes vorliegen und diese richtig und umfassend bewertet werden⁸⁹. Um die finanziellen Auswirkungen eines Normvorhabens transparent zu machen, sollte die Finanzfolgenabschätzung vor al-

⁸⁸ Bek. d. Innenministeriums vom 27.04.2005 zur GGO.

⁸⁹ siehe Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, Optimierung der Gesetzgebung, Landtags-Information 14/27, Seite 35.

lem Aussagen über die Kosten - inklusive Bürokratiekosten - und Erträge in der Einführungsphase sowie für die Folgejahre treffen. Die verbindlich vorgeschriebene Verwendung des Prüfbogens dient somit nicht allein dem Nachweis einer rechtzeitig erfolgten Normprüfung durch das federführende Ressort. Der Zweck besteht ebenso darin, dass nur bei sorgfältiger und umfassender Bearbeitung der im Prüfbogen geforderten Angaben über die Kosten die Ausführungen im Gesetzesvorblatt (§ 90 Abs. 1 GGO) u. a. zu „Kosten“, „Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“ und „Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte“ zuverlässig gemacht werden können.

Im Einzelnen ergab sich folgendes Bild:

	Art der Norm	Anzahl	rechtzeitig er- stellte Prüfbögen	fehlende / nicht rechtzeitig er- stellte Prüfbögen
IM	Gesetz	14	8	6
IM	Rechtsverordnung	10	5	5
JM	Gesetz	6	5	1
JM	Rechtsverordnung	13	3	10
MSW	Gesetz	3	1	2
MSW	Rechtsverordnung	14	2	12
MUNLV	Gesetz	10	7	3
MUNLV	Rechtsverordnung	13	3	10
FM	Gesetz	12	4	8
FM	Rechtsverordnung	12	2	10
	SUMME	107	40	67
	davon Gesetze	45	25	20
	davon Verordnungen	62	15	47

11.3.2 Beantwortung der Prüffragen zur Finanzfolgenabschätzung

11.3.2.1 Ausklammerung von Regelungen zur Umsetzung von EU- und Bundesrecht

Wenn zwingende Vorgaben des Bundes oder der EU umgesetzt werden müssen, brauchen die in dem Prüfbogen zur Finanzfolgenabschätzung aufgeführten Fragen ausnahmsweise nicht beantwortet zu werden.

Auf diese Ausnahmeregelung berief sich zum Beispiel das IM im Rahmen der Neufassung der GutachterausschussVO und begründete dies mit „Umsetzung einer zwingenden Vorschrift des Bundes (s. § 199 Abs. 2 Baugesetzbuch - BauGB)“. Nach Meinung des LRH trägt diese Begründung nicht, weil § 199 Abs. 2 BauGB nur die Ermächtigung für die Landesregierung enthält, durch Rechtsverordnung die Bildung der Gutachterausschüsse und weitere Einzelheiten dazu zu regeln. Die Landesregierung war damit innerhalb des gesetzten Rahmens frei hinsichtlich der Ausgestaltung der GutachterausschussVO.

Nach den Erkenntnissen des LRH wurde neben dem genannten Beispielfall die Ausnahmeregelung häufig grundlos als Argument dafür herangezogen, keine Kostenfolgenabschätzung durchführen zu müssen. Er hat deshalb darauf hingewiesen, künftig verstärkt darauf zu achten, dass von einer Kostenfolgenabschätzung - bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage - nur dann abgesehen werden darf, wenn zwingende Vorgaben des Bundes oder der EU umgesetzt und nicht auch darüber hinausgehende Regelungen getroffen werden.

Zum einen müssen schon heute bei Kabinettsvorlagen die finanziellen Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen angegeben werden, zum anderen werden bei entsprechenden Be- oder Entlastungen des Landeshaushalts Anpassungen der Finanzplanungen erforderlich. Selbst wenn eine Regelung nur der zwingenden Umsetzung übergeordneten Rechts dient, sollten die über die Landesregelung beschließenden Stellen über die Kostenfolgen informiert sein. Als Beispiel hierfür ist die Verordnung

über Zuständigkeiten nach dem Legehennenbetriebsregistergesetz vom 13.01.2004 (MUNLV) zu nennen, deren Grundlage nach Angaben des Ressorts eine EU-Vorgabe und die Bundesgesetzgebung ist. Mit der Verordnung wurden eine neue Zuständigkeit und neue Aufgaben (Kontroll- und Berichtspflichten, Statistiken) und damit auch neue Arbeit für das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd NRW begründet.

Aus diesem Grund hält der LRH eine Änderung der GGO dahingehend für sinnvoll, dass die Kostenfolgenabschätzung immer durchzuführen ist und daher die dafür im Prüfbogen vorgesehenen Fragen ausnahmslos zu beantworten sind.

11.3.2.2 Frage nach Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Bei Neuregelungen oder der Änderung bestehender Regelungen wurde oft vom FM Haushaltsneutralität gefordert und vom zuständigen Ressort zugesagt. In diesen Fällen wurde folglich das Entstehen eines Mehrbedarfs erwartet, der durch Verschiebungen/Umschichtungen gedeckt werden sollte.

Die hierzu im Prüfbogen aufgeführten Fragen „Wirkt sich die Regelung auf den Landeshaushalt aus (ggf. geschätzt)?“ / „Werden die Kosten/Mehrausgaben und /oder Mindereinnahmen durch Entlastungen an anderer Stelle kompensiert?“ dienen dem Ziel der GFA, die Wirtschaftlichkeit einer Regelung zu überprüfen, indem sämtliche finanzielle Auswirkungen aufgezeigt werden.

Mit diesen Fragen sollten nach Überzeugung des LRH auch freie Kapazitäten offengelegt werden. Grundsätzlich sind Verschiebungen/Umschichtungen nur möglich, wenn entweder freie Kapazitäten - also vom Grundsatz her Einsparungsmöglichkeiten - bestehen oder Aufgaben zukünftig mit Qualitätsverlust erledigt werden.

Daher sollte auch bei angestrebter Haushaltsneutralität eines Regelungsvorhabens dargestellt werden, in welchem monetären Umfang hierfür Verschiebungen und Umschichtungen erforderlich werden. Nur so erfolgt eine Transparenz aller finanziellen Regelungsauswirkungen.

11.3.3 Gründe für das Fehlen umfassender Finanzfolgenabschätzungen

Im Rahmen der Prüfung waren eine Reihe von Gründen erkennbar, warum - trotz der für alle neu zu erstellenden oder zu ändernden Gesetze und Rechtsverordnungen bestehenden rechtlichen Verpflichtung - von einer ordnungsgemäßen Finanzfolgenabschätzung sehr häufig abgesehen wurde.

11.3.3.1 Unkenntnis

Der Prüfbogen war nicht flächendeckend in der Ministerialverwaltung bekannt.

11.3.3.2 Zu hoher Zeitaufwand und Termindruck

Das Argument des zu hohen Zeitaufwandes hat nach Auffassung des LRH zwei Aspekte: Auf der einen Seite könnte das Kosten/Nutzen-Verhältnis für die Anwendung des Prüfbogens nicht gerechtfertigt sein. Auf der anderen Seite könnte allein die erwartete zeitliche Verzögerung in Verbindung mit einem Termindruck aufgrund eines kurzfristigen Abgabetermins ausschlaggebend sein.

Im Rahmen der Prüfung konnte der LRH nicht feststellen, dass das Kosten/Nutzen-Verhältnis für die Anwendung des Prüfbogens und insbesondere die Beantwortung des Abschnitts zu den finanziellen Auswirkungen

grundsätzlich unangemessen war. Auch die Eilbedürftigkeit eines Rechtsetzungsvorhabens darf keinesfalls ein Rechtfertigungsgrund dafür sein, Fragen nach den finanziellen Auswirkungen nicht zu beantworten. Denn in solchen Fällen wird dann auch die nicht zuletzt im Hinblick auf § 7 LHO erforderliche Kostenfolgenabschätzung nur unzureichend erfolgen.

11.3.3.3 Fehlende Anwendbarkeit auf konkrete Regelung

Von verschiedenen Stellen wurde im Rahmen der Prüfung des LRH darauf hingewiesen, dass der standardisierte Prüfbogen nicht auf die jeweils untersuchte Rechtsvorschrift - z. B. ein Gesetz zu einem Staatsvertrag - anwendbar sei.

Nach der Vorbemerkung zum Prüfbogen sollen die Fragen sinngemäß beantwortet werden, soweit sie den Sachverhalt wegen der Eigenart des Normentwurfs nicht genau treffen. Zudem erübrigt sich eine Beantwortung dann, wenn Fragen keine praktische Relevanz für das konkrete Normsetzungsvorhaben haben. Der fehlende sachliche Bezug ist in diesen Fällen zu erläutern. Hieran mangelte es jedoch.

Im Übrigen vertritt der LRH die Auffassung, dass zumindest die Fragen zu den Kosten hätten beantwortet werden können.

11.3.3.4 Fehlen von belastbarem Zahlenmaterial und Angst vor Schätzfehlern

Als weiterer Grund, warum die Fragen nach den Kosten einer Regelung nicht beantwortet wurden und auch die Angaben im Gesetzesvorblatt vage geblieben waren, wurde häufig das Fehlen belastbaren Zahlenmaterials für eine Finanzfolgenabschätzung angeführt. Damit ging die Sorge einher, die Kosten falsch einzuschätzen.

Nach Auffassung des LRH gibt es verschiedene Möglichkeiten, Zahlenmaterial zu beschaffen. Einige Behörden müssten bereits über Kosten- und Leistungsrechnungen und/oder statistische Daten verfügen, die es ihnen ermöglichen sollten, konkrete Angaben zu finanziellen Auswirkungen zu machen. Im Einzelfall könnte es auch zweckmäßig sein, Landesbehörden aufzugeben, für einen gewissen Zeitraum Erhebungen durchzuführen, um daraus Aussagen zu finanziellen Auswirkungen des Rechtssetzungsvorhabens ableiten zu können.

Nicht zu bestreiten ist, dass selbst bei Vorliegen von statistischem Material zu Fallzahlen oder Ist-Kosten eine Schätzung der finanziellen Folgen im Rahmen der begleitenden GFA häufig mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet bleibt. Gleichwohl ist eine Prognose aber immer noch besser als eine völlig fehlende Bezifferung der Kostenfolgen. Unwägbarkeiten könnten beschrieben und bei Bedarf verschiedene Kostenszenarien abhängig von den sie jeweils bestimmenden Prämissen dargestellt werden.

11.3.3.5 Keine Überprüfung/Anforderung durch Kabinett oder andere Stellen

Bisher wurde weder an einer zentralen Stelle im jeweils federführenden Ressort noch von der Staatssekretärskonferenz, der Clearingstelle oder dem Kabinett das Vorliegen des Prüfbogens in jedem Einzelfall geprüft. Dementsprechend war es nachvollziehbar, dass in vielen Fällen kein Prüfbogen erstellt wurde und auch die Angaben im Gesetzesvorblatt zu oft vage blieben, anstatt Größenordnungen zu benennen.

Zur Optimierung des Rechtssetzungsprozesses hat der LRH angeregt, in Zukunft durchgängig zu kontrollieren, ob die Prüffragen zu den Normvorhaben vollständig beantwortet worden sind. In diesem Zusammenhang begrüßt er, dass die Einhaltung der Befristungserfordernisse und die ressortübergreifende Normprüfung nach der Kabinetttentscheidung vom

24.10.2006 zukünftig in der Hand einer Arbeitsgruppe mit speziellen Verfahrensrechten liegen. Im Übrigen sollte das „Standardkostenmodell“⁹⁰ im Falle seiner ständigen Einführung als Teil der GFA ebenfalls in eine umfassende Normprüfung einbezogen werden, zumal in jüngster Zeit der „Ermittlung von Bürokratiekosten“ unter diesem Stichwort verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet wird.

11.3.3.6 Sonstige Gründe für das Fehlen von Finanzfolgenabschätzungen

Daneben wurde mit den unterschiedlichsten Begründungen von der Bearbeitung des Prüfbogens abgesehen:

- Es handelt sich um bereits seit langem bestehende Verordnungen, die lediglich neu gefasst bzw. befristet wurden.
- Für das Gesamtprojekt, dem das Rechtssetzungsvorhaben zuzurechnen ist, existiert eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung. Es liegt ein Abschlussbericht zum Vorhaben vor.
- Es handelt sich um Änderungen von Zuständigkeitsregelungen.
- Das Kabinett hat einen eindeutigen politischen Auftrag zur Regelung erteilt.

⁹⁰ Das Standardkostenmodell ist ein Verfahren, mit dem die bürokratischen Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bei den so genannten Informationspflichten ermittelt werden sollen. Wegen der näheren Einzelheiten zum Verfahren wird auf die Landtags-Information 14/187 verwiesen.

In NRW werden - nach der Broschüre des Innenministeriums „Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen, Erster Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung“ (Landtags-Vorlage 14/517) - seit Anfang 2006 erste Erfahrungen mit dem Standardkostenmodell in zweifacher Hinsicht gesammelt.

„Während das Bauministerium NRW zusammen mit anderen Bundesländern an einem Pilotversuch für die Landesbauordnung teilnimmt, soll noch in diesem Jahr unter der Federführung des Finanzministeriums eine grobe Kostenbewertung aller Bereiche nordrhein-westfälischen Rechts durchgeführt werden. Anschließend ist zu entscheiden, welche kostentreibenden Rechtsbereiche als geeignet angesehen werden, um näher untersucht zu werden. Das Ziel besteht dann darin, die Belastungen insbesondere für die Wirtschaft spürbar zu senken.“

11.3.4 Hilfsmittel zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen

In einigen Fällen⁹¹ wurden im Vorfeld zu Rechtssetzungsvorhaben Gutachten eingefordert, die nur/auch Aussagen zu finanziellen Auswirkungen umfassen sollten. So hatte das MUNLV im Rahmen der Novellierung der „Selbstüberwachungsverordnung kommunal“ die Ermittlung der Kosten der Selbstüberwachung kommunaler Kläranlagen in NRW durch ein Institut einer Hochschule in Auftrag gegeben. Ziele der Untersuchung waren die Erhöhung der Transparenz der Kosten, die durch die Selbstüberwachung kommunaler Kläranlagen verursacht werden, und die Darstellung der vielschichtigen Kostenverschiebungen, die durch die Novellierung gemäß überarbeitetem Entwurf der Verordnung hervorgerufen werden.

Zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen können die zuständigen Stellen sich verschiedener Hilfsmittel wie dem „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“⁹² bedienen. Das IM etwa hatte in seinem Geschäftsbereich im Jahr 2000 die Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg⁹³ bekannt gegeben. Im Rahmen seiner Prüfung hat der LRH nicht feststellen können, ob auf diese Hilfsmittel zurückgegriffen wurde.

Nach Auffassung des LRH sind Finanzfolgeabschätzungen grundsätzlich selbstständig durch die Verwaltung zu erstellen. Dafür ist es erforderlich, das für alle Bereiche der GFA notwendige Fachwissen in der Landesverwaltung vorzuhalten. Nur dann ist die Landesverwaltung selber in der Lage, die finanziellen Auswirkungen von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben abzuschätzen. Hierdurch würde nicht nur die Qualität der GFA insge-

⁹¹ MUNLV: Gesetz über den Verband zur Sicherung und Aufbereitung von Altlasten NRW und zur Änderung des Landesabfallgesetzes; IM: Gesetz zur Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt; FM: Zweites Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes.

⁹² Das Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung sowie einen Leitfaden und einen Praxistest zur GFA hat die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg erstellt und in den Jahren 2000 und 2002 veröffentlicht.

⁹³ http://www.staat-modern.de/sm_artikel_staat_modern,-802655/Gesetzesfolgenabschaetzung-bei.htm.

samt und der Finanzfolgenabschätzung im Besonderen gesteigert, sondern es könnten auch Ausgaben für Sachverständige eingespart werden. Um dies sicherzustellen, sollten begleitende Maßnahmen wie Fortbildungsveranstaltungen durchgeführt werden, da die derzeitige Fassung des anzuwendenden Prüfbogens allein nur eine eingeschränkte Hilfestellung gibt.

11.4 Zusammenfassende Bewertung durch den LRH

Die in der GGO geregelte Normprüfung nimmt eine wichtige Funktion bei der Qualitätssicherung im Rechtssetzungsprozess ein. Als Teil der GFA kann die Finanzfolgenabschätzung u. a. einen wesentlichen Beitrag zur besseren Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von gesetzgeberischen Maßnahmen leisten. Dies setzt jedoch voraus, dass sie sorgfältig und umfassend sowie mit entsprechendem Fachwissen zur Methodik durchgeführt wird.

Für eine standardisierte Finanzfolgenabschätzung stellt der nach § 110 GGO vorgeschriebene Prüfbogen durchaus ein zweckmäßiges Hilfsmittel dar. Um eine bessere Verständlichkeit und Akzeptanz von ihm zu erreichen, bedarf es jedoch seiner Überarbeitung. Der LRH hat dazu, und um zumindest kurzfristig eine Verbesserung der Finanzfolgenabschätzung zu erreichen, verschiedene Ansatzpunkte aufgezeigt. Darüber hinaus sind nach Ansicht des LRH jetzige und künftige Vorhaben zum Themenkreis Finanzfolgenabschätzung nicht nur aufeinander abzustimmen, sondern auch nach angemessener Zeit bezüglich ihrer Effizienz und Effektivität zu evaluieren.

11.5 Stellungnahme des IM

Das für die Bearbeitung der GGO federführende IM teilt die Auffassung des LRH, dass in der heutigen Zeit allgemein knapper finanzieller Ressourcen ein besonderes Augenmerk auch auf Gesetzesfolgekosten zu richten ist. Es sieht ebenso die Notwendigkeit einer Qualitätsverbesserung im Rahmen der vorzunehmenden Gesetzesfolgenabschätzung. Eine weitergehende Stellungnahme unter Einbeziehung der zu beteiligenden Stellen, insbesondere der gerade erst eingerichteten Normprüfungsstelle, wurde angekündigt.

Der Schriftwechsel mit dem IM dauert an.

Staatskanzlei (Epl. 02)

12 Förderung der Multimediaindustrie

In den Jahren zwischen 1998 und 2004 wurde ein Multimedia Zentrum mit rund 16 Millionen € gefördert. Wesentliches Ziel war die Förderung der Multimediaindustrie in Nordrhein-Westfalen. Dieses Ziel sollte erreicht werden mit Hilfe des dauerhaften Bestands des als GmbH geführten Zentrums sowie der Schaffung und dauerhaften Sicherung von mindestens 40 Arbeitsplätzen in dieser GmbH. Hinzu kommen sollte die Einbindung privater Unternehmen zur Etablierung einer Public-Private-Partnership sowie die Schaffung weiterer mittelbarer Arbeitsplätze in der Region Köln/Bonn.

Am 31.12.2004 stellte die GmbH ihren Geschäftsbetrieb ein. Die Geschäftsräume wurden aufgegeben und sämtliche Arbeitsplätze abgebaut. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs wurde das Förderziel nicht erreicht.

12.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der Landesinitiative „media nrw“ wurde 1995 im Auftrag der Landesregierung ein Konzept für ein Multimedia Zentrum entwickelt. Mit der Einrichtung des Zentrums wurde u. a. folgendes Ziel verfolgt:

„Förderung der Multimedia-Industrie in Nordrhein-Westfalen durch die Bildung eines organisatorischen Rahmens, innerhalb dessen sich insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen ansiedeln können, um sich als Anbieter von Multimedia-Techniken zu qualifizieren.“

Damit sollte ein umfassendes Qualifizierungs- und Beratungsangebot für Entwickler und Anwender neuer multimedialer Technologien einhergehen. Das Zentrum sollte auf der Basis einer auf sechs Jahre angelegten öffentlichen Förderung gestaltet und betrieben werden. Danach sollte es sich finanziell selbst tragen.

Ende des Jahres 1997 wurde daher die M-GmbH mit Sitz in Köln gegründet. An der GmbH waren zu 83 v. H. eine Kapitalbeteiligungsgesellschaft eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts und zu 17 v. H. ein weiteres öffentlich-rechtliches Kreditinstitut beteiligt. Gesellschaftszweck war die unternehmerische Beratung und Unterstützung von Unternehmen beim Aufbau und der Entwicklung ihrer Tätigkeiten im Multimediabereich.

Mit Zuwendungsbescheid vom 19.12.1997 bewilligte das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr der GmbH für eine „Gründungsphase“ vom 01.01.1998 bis 31.12.2001⁹⁴ einen Zuschuss in Höhe von rd. 12 Mio. € im Wege der Anteilfinanzierung (86 v. H.) nach dem Technologieprogramm Wirtschaft (TPW). Der Zuwendungszweck entsprach der Zielsetzung des Konzeptes aus dem Jahr 1995.

Der Bund beteiligte sich im Rahmen der Ausgleichsmaßnahmen für den Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin an dieser Projektförderung in Höhe von rd. 7,6 Mio. €.

Zum Abschluss der Gründungsphase stellte der Bund einen Kriterienkatalog auf, der für die Auszahlung der Bundesmittel in der „Etablierungsphase“ vom 01.01.2002 bis 31.12.2004 maßgeblich sein sollte. Die weitere Förderung sollte danach u. a. gemessen werden an

- der Schaffung von neuen unmittelbaren Arbeitsplätzen innerhalb des Zentrums,
- der mittelbaren Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen,

⁹⁴ Mit Änderungsbescheid vom 16.08.1999 wurde der Bewilligungszeitraum vom 31.12.2000 bis zum 31.12.2001 verlängert.

- der Treuhandfunktion der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute für den Zugang und die Aufnahme von kleinen und mittleren Unternehmen aus der Region sowie
- dem dauerhaften Bestand des Zentrums.

Zum Ende der Gründungsphase beauftragte die GmbH in Abstimmung mit dem Land und dem Bund einen Gutachter. Dieser erstellte unter Berücksichtigung des Kriterienkataloges des Bundes einen Evaluationsbericht zur Gründungsphase. In diesem empfahl er die Fortsetzung der Förderung.

Mit Zuwendungsbescheid vom 27.06.2002 bewilligte die Staatskanzlei daraufhin für die Etablierungsphase des Projekts vom 01.01.2002 bis 31.12.2004 bei unverändertem Zweck einen Zuschuss in Höhe von rd. 4,1 Mio. € im Wege der Anteilfinanzierung (86 v. H.) nach dem Technologie- und Innovationsprogramm (TIP). Durch entsprechende Bezugnahme wurden die Angaben in dem Zuwendungsantrag verbindlicher Bestandteil des Zuwendungsbescheides. Die Förderung wurde vom Bund in Höhe von rd. 2,6 Mio. € kofinanziert. Mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Zuwendung beauftragte die Staatskanzlei die Bezirksregierung Köln.

Am 31.12.2004 - und damit mit Ablauf des Bewilligungszeitraums - stellte die GmbH den Geschäftsbetrieb ein. Die Räumlichkeiten wurden aufgegeben. Die GmbH beschäftigt kein Personal mehr. Es ist lediglich noch ein Liquidator tätig.

Die Zuwendung in der Etablierungsphase war Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH). Dabei wurde insbesondere der Frage nachgegangen, ob die Förderziele erreicht wurden.

12.2 Feststellungen des LRH

Die Prüfung des LRH führte zu folgenden wesentlichen Feststellungen:

12.2.1 Schaffung von Dauerarbeitsplätzen

Das Förderziel der „erfolgreichen Förderung und Ansiedlung von Multimedia-Unternehmen in der Region Köln / Bonn“ sollte nach dem Zuwendungsbescheid für die Etablierungsphase einhergehen mit der „Schaffung von möglichst vielen, neuen, qualifizierten Dauerarbeitsplätzen“.

Der Zuwendungsbescheid ging davon aus, dass in der Etablierungsphase „die Personalkapazität aufgaben- und bedarfsbezogen auf 40 Dauerarbeitsplätze“ innerhalb der GmbH ausgebaut werde. Aussagen zur Anzahl der neuen Dauerarbeitsplätze, die außerhalb der GmbH zu schaffen waren, enthielt der Zuwendungsbescheid nicht.

Nach den Feststellungen des LRH waren während der Etablierungsphase bis zu 28 Arbeitsplätze innerhalb der GmbH entstanden. Daneben wurden von ihr noch bis zu 11 Auszubildende, Praktikanten und studentische Hilfskräfte beschäftigt.

Durch die Auflösung der GmbH entfielen alle Arbeitsplätze.

Zudem enthielten die Teilverwendungsnachweise der GmbH für die Jahre 2002 und 2003 Hinweise darauf, dass sich die weitere Entwicklung der GmbH finanziell und strukturell schwierig gestalten würde. Darüber hinaus ergaben sich daraus erhebliche Überschreitungen des im Zuwendungsbescheid enthaltenen verbindlichen Finanzierungsplans.

Sowohl die Staatskanzlei als auch die Bezirksregierung hätten noch im laufenden Bewilligungszeitraum anhand dieser Anhaltspunkte die bestehenden Risiken für den dauerhaften Bestand der GmbH und damit ihrer

Dauerarbeitsplätze erkennen können. Dennoch ergriffen sie keine Maßnahmen zur Einhaltung des Finanzierungsplans und zur Erreichung der Förderziele. Insbesondere wurde entgegen den einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht geprüft, ob das Vorhaben eingeschränkt, umfinanziert oder notfalls eingestellt werden sollte. Eine begleitende Erfolgskontrolle fand nicht statt.

12.2.2 Public-Private-Partnership

Nach dem Konzept aus dem Jahr 1995 sollte das Zentrum als Public-Private-Partnership gestaltet werden; dabei sollten sich Unternehmen aus Nordrhein-Westfalen als Gesellschafter an der GmbH beteiligen.

In dem Evaluationsbericht zur Gründungsphase wurde darauf hingewiesen, dass es weder zu konkreten Verhandlungen noch zu konkreten Planungen mit kleinen und mittleren Unternehmen über eine Beteiligung gekommen sei. Dieser Bericht wurde von der Staatskanzlei im Prüfungsverfahren für die Förderung der Etablierungsphase nicht zum Anlass genommen, auf eine Beteiligung privater Unternehmen einzugehen.

Während der Etablierungsphase bestand bei der GmbH dieselbe Gesellschafterstruktur wie bei deren Gründung im Jahr 1997. Kleine und mittlere Unternehmen waren nicht Gesellschafter der GmbH.

Auch die jährlichen Teilverwendungsnachweise des Geschäftsführers der GmbH enthielten keine Aussagen zu einer Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen.

Da die Einbindung von privaten Unternehmen unterblieb, wurde ein wesentliches Ziel der Förderung nicht erreicht.

12.2.3 Besserstellungsverbot

Für die Gründungsphase hatte das Finanzministerium unter Hinweis auf die Befristung des Dienstvertrages des Geschäftsführers auf drei Jahre der beantragten Ausnahme vom Besserstellungsverbot zugestimmt.

In dem Zuwendungsantrag für die Etablierungsphase waren Angaben zu der vorgesehenen Vergütung für einen neuen Geschäftsführer enthalten, der bereits im Jahr 2000 den ursprünglichen Geschäftsführer in der Gründungsphase abgelöst hatte. Danach sollte auch dessen Gehalt die nach dem Bundes-Angestellentarifvertrag (BAT) an vergleichbare Landesbeschäftigte vorgesehenen jährlichen Bezüge erheblich übersteigen.

Die Staatskanzlei beantragte keine erneute Zustimmung des Finanzministeriums zu einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot, da sie insoweit von der Weitergeltung der für die Gründungsphase erteilten Zustimmung ausging. Demzufolge lag auch keine Zustimmung des Finanzministeriums vor.

Der Zuwendungsbescheid für die Etablierungsphase enthielt das Besserstellungsverbot als Auflage. Gleichwohl überstiegen die in der Etablierungsphase gezahlten Gehälter an die jeweils tätigen Geschäftsführer und einiger weiterer Beschäftigter die nach dem BAT an vergleichbare Landesbeschäftigte vorgesehenen jährlichen Bezüge erheblich. Aus den Teilverwendungsnachweisen für die einzelnen Jahre waren die tatsächlich geleisteten Zahlungen ersichtlich.

Zuwendungsrechtliche Konsequenzen hat die Bezirksregierung nicht gezogen.

Nach dem Haushaltsgesetz war eine Zustimmung des Finanzministeriums zur Ausnahme vom Besserstellungsverbot erforderlich. Eine solche Zustimmung ist nach Ansicht des LRH aufgrund der im Hinblick auf den Ge-

geschäftsführer für die Gründungsphase erteilten Zustimmung des Finanzministeriums, die auf einer dreijährigen Befristung des Dienstvertrages des Geschäftsführers beruhte, für die Etablierungsphase nicht entbehrlich geworden. Hinsichtlich der weiteren Beschäftigten der GmbH hätte die Bezirksregierung wegen erkennbarer Verstöße gegen die Auflage im Zuwendungsbescheid Konsequenzen ziehen müssen.

12.2.4 Finanzierungsplan

Der im Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärte Finanzierungsplan der GmbH für die Etablierungsphase sah Gesamtausgaben in Höhe von rd. 4,7 Mio. € vor. Überschreitungen bedurften der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsbehörde.

Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich auf über 5,9 Mio. € und überstiegen damit den Finanzierungsplan um rd. 25 v. H. Zwar stellte die GmbH als Zuwendungsempfängerin die Mehrausgaben in den Teilverwendungsnachweisen für die einzelnen Jahre dar, beantragte jedoch nicht die erforderlichen Zustimmungen.

Die Bezirksregierung hat nicht geprüft, ob Konsequenzen aus diesen erkennbaren Verstößen gegen die Auflage im Zuwendungsbescheid zu ziehen waren.

12.2.5 Prüfung des Schlussverwendungsnachweises

Am 28.07.2005 erstellte der Liquidator der GmbH einen Schlussverwendungsnachweis und legte diesen am Folgetag der Bezirksregierung vor. Der Prüfbericht zum Schlussverwendungsnachweis wurde von der Bezirksregierung erst am 16.08.2006 erstellt, also mehr als ein Jahr nach

Vorlage des Schlussverwendungsnachweises. Zudem enthielt der Prüfbericht keine inhaltliche Aussagen zur Erreichung der Förderziele.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen und den Umfang und das Ergebnis der Prüfung zeitnah zu dokumentieren, wie es im Haushaltsrecht vorgesehen ist. Diesen Erfordernissen wird der Prüfbericht der Bezirksregierung zum Schlussverwendungsnachweis nicht gerecht, der erst über ein Jahr nach dessen Vorlage erstellt wurde. Zudem muss die Prüfung als inhaltliche Erfolgskontrolle grundsätzliche Feststellungen dazu treffen, ob der mit der Zuwendung verfolgte Zweck tatsächlich erreicht wurde. Eine Beschränkung allein auf eine rechnerische Überprüfung und die Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit einzelner Ausgaben ist nicht sachgerecht.

Im Rahmen ihrer Fachaufsicht hätte die Staatskanzlei in der erforderlichen Weise überwachen sollen, ob Verwendungsnachweise fristgerecht vorgelegt sowie zeitnah und in dem notwendigen Umfang von der Bezirksregierung geprüft wurden.

12.3 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei sieht den Zuwendungszweck als erreicht an:

Bei der GmbH selbst hätten während der Projektlaufzeit durchschnittlich 25 und in der Spitze 45 Arbeitsplätze bestanden. Weiterhin habe sie in dieser Zeit über 400 Existenzgründer und junge Unternehmer beraten. In diesem Zusammenhang seien rd. 600 Arbeitsplätze in der Region neu geschaffen worden. Es liege „in der Natur von Sensibilisierungs- und Transfermaßnahmen, dass dort oftmals keine direkt messbaren Kriterien vorgegeben werden können.“

Im Hinblick auf die Beteiligung privater Unternehmen an der GmbH habe der Bund Steuerungsinstrumente vermisst, die eine wettbewerbsneutrale Auswahl weiterer Gesellschafter sicherstellen. Deshalb habe man sich auf die realisierte öffentlich-rechtliche Struktur verständigt, wobei der Bund auf einer Mehrheit öffentlich-rechtlicher Gesellschafter während der gesamten Zeit der öffentlichen Förderung bestanden habe. Eine frühzeitige Beteiligung privaten Kapitals sei daher nicht realisierbar gewesen.

Hinsichtlich der Vergütung des Geschäftsführers habe die Staatskanzlei im September 2002 mit dem Finanzministerium die Frage erörtert, ob der Wechsel in der Person des Geschäftsführers Anlass zu einer neuen Bewertung geben könne. Staatskanzlei und Finanzministerium seien sich einig gewesen, dass der mit dem neuen Geschäftsführer abzuschließende dreijährige Vertrag (Befristungsende: 31.12.2003) keine andere Beurteilung rechtfertige. Nach Ansicht der Staatskanzlei sei die Etablierungsphase eine konsequente und kontinuierliche Fortführung der Arbeiten und Ergebnisse der Gründungsphase gewesen. Unter Berücksichtigung der vergleichbaren Sachverhalte erachte sie die Vergütung des Geschäftsführers auch in der Etablierungsphase als angemessen.

Zukünftig werde sie die nach den jeweiligen Haushaltsgesetzen notwendigen Zustimmungen des Finanzministeriums einholen. Sie habe die Bezirksregierung darauf hingewiesen, dass das Besserstellungsverbot zu beachten und dessen Einhaltung zu prüfen sei. Zudem habe sie diese gebeten, zukünftig etwaigen Verstößen gegen das Besserstellungsverbot nachzugehen, die Staatskanzlei als Bewilligungsbehörde zu unterrichten und die ggf. notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

Im Hinblick auf die in der Etablierungsphase entstandenen Mehrausgaben habe die Staatskanzlei die Bezirksregierung gebeten, künftig auf eventuelle Mehrausgaben zu achten und die Teilverwendungsnachweise zeitnah zu prüfen, um möglichst frühzeitig zuwendungsrechtliche Konsequenzen ziehen zu können.

Bei der Erstellung des Prüfberichtes zum Schlussverwendungsnachweis und der Umsetzung der Ergebnisse hieraus habe die Bezirksregierung die Prüfungsergebnisse des LRH „abgewartet, um zu vermeiden, dass präjudizierende Entscheidungen getroffen werden, die den Ergebnissen“ der Prüfung des LRH widersprechen. Die Staatskanzlei werde eine computer-gestützte Terminüberwachung für die Berichtsfristen bei Förderprojekten einrichten.

12.4 Würdigung durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof sieht auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Staatskanzlei das Ziel der Maßnahme, nämlich die dauerhafte Förderung der Multimediaindustrie, als nicht erreicht an.

Durch die Auflösung der GmbH ist die Schaffung von eigenen dauerhaften Arbeitsplätzen gescheitert. Die Einrichtung von Arbeitsplätzen lediglich für den Bewilligungszeitraum entspricht nicht dem Ziel der Förderung. Die Schaffung von rd. 600 dauerhaften Arbeitsplätzen außerhalb der GmbH in der Region wurde nicht belegt. Zwar hat der Evaluationsgutachter in seinem Bericht die Schaffung mittelbarer Arbeitsplätze in der Region Köln / Bonn durch die Aktivitäten des Zentrums bejaht, allerdings darauf hingewiesen, die Anzahl der in der Gründungsphase mittelbar geschaffenen Arbeitsplätze sei „nicht messbar bzw. quantifizierbar“. In dieser Hinsicht erfolgte kein begleitendes Controlling. Daher hat der Landesrechnungshof die Staatskanzlei gebeten, bei künftigen Förderungen messbare Kriterien vorzugeben und auf deren Grundlage eine spätere - nach den einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften notwendige - Erfolgskontrolle durchzuführen.

Aus Sicht des LRH sollten Fördermaßnahmen grundsätzlich derart konzipiert sein, dass messbare Kriterien für die Erfolgskontrolle zur Verfügung

stehen. Darin liegt eine wesentliche Aufgabe der Konzeptionierung im Vorfeld der Förderung.

Zudem wird die Fokussierung der Staatskanzlei auf die Projektlaufzeit der Zielsetzung der Fördermaßnahme nur unzureichend gerecht. Schon das grundlegende Konzept aus dem Jahr 1995 sah einen dauerhaften Bestand der GmbH mit festem Personal vor, um langfristig Unternehmensgründungen und -ansiedlungen begleiten zu können. Ohne eine derartige Dauerhaftigkeit der GmbH war deren eigentlicher Zweck nicht erreichbar, die Multimediaindustrie in der Region zu fördern.

Die Umsetzung einer Public-Private-Partnership wäre möglich gewesen. Auch unter Berücksichtigung der Anforderungen des Bundes an die Gesellschafterstruktur hätten Anstrengungen unternommen werden können und müssen, zumindest eine Minderheitsbeteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an der GmbH zu realisieren.

Hinsichtlich der Vergütung der jeweiligen Geschäftsführer in der Etablierungsphase geht der Landesrechnungshof nicht von einem im Vergleich zur Gründungsphase gleichwertigen Sachverhalt aus, da sich die Aufgaben des Geschäftsführers - unabhängig von dem Wechsel in der Person - durch den Übergang zur Etablierungsphase auch inhaltlich geändert hatten. Daher hätte es einer nachweisbaren Zustimmung des Finanzministeriums bedurft.

Im Hinblick auf die verzögerte Erstellung des Prüfberichts zum Schlussverwendungsnachweis weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass er als externe Finanzkontrolle nicht die verwaltungsmäßige Prüfung ersetzt oder ergänzt. Seine Prüfungen befreien die zuständigen Stellen nicht von ihrer haushaltsrechtlichen Verpflichtung, Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen und ggf. erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.

Bei Fördermaßnahmen, die einen Förderzeitraum von mehreren Jahren umfassen und mit erheblichen Haushaltsmitteln bezuschusst werden, ergibt sich schon aus den einschlägigen Vorschriften des Haushaltsrechts das Erfordernis

- eines insgesamt klaren, umfassenden Konzepts,
- messbarer Kriterien sowie
- einer begleitenden, zeitnahen und inhaltlichen Überwachung und Erfolgskontrolle durch die Bewilligungsbehörde.

Der Schriftwechsel dauert an.

Innenministerium (Epl. 03)

13 Prüfung des Instituts für Aus- und Fortbildung der Polizei des Landes NRW

Im Zuge der Neuorganisation der polizeilichen Aus- und Fortbildung ergab sich ein Überhang von rund 400 Personalstellen. Das bei dem neu errichteten Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei entbehrliche Personal wurde zu verschiedenen Kreispolizeibehörden verlagert. Der Landesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, weshalb ein entsprechender Stellenabbau im Landeshaushalt nicht erfolgte.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs weisen vier der zu dem Institut gehörenden so genannten Bildungszentren deutliche Auslastungsdefizite auf, weil die dort vorgehaltenen Unterkünfte im Rahmen der Ausbildung nur zu einem geringen Teil benötigt werden und für Fortbildungsmaßnahmen nur eingeschränkt nutzbar sind.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, entbehrliche Bettenkapazitäten so weit wie möglich abzubauen; dabei stellt sich auch die Frage, ob der Fortbestand aller vier Bildungszentren wirtschaftlich vertretbar ist.

13.1 Vorbemerkungen

Mit Wirkung vom 11.09.2003 wurde das Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei des Landes NRW (IAF) errichtet. Damit sollten polizeiliche Ausbildung und polizeiliche Fortbildung organisatorisch verbunden werden. Das IAF unterhält sechs sog. Bildungszentren an verschiedenen Standorten, die aus den bis dahin bestehenden vier Polizeiausbildungsinstituten und zwei Polizeifortbildungsinstituten gebildet wurden.

Die Neuorganisation sollte auch der Einführung der so genannten zweigeteilten Laufbahn (gehobener und höherer Polizeivollzugsdienst) Rechnung tragen. Mit deren Einführung entfiel die Ausbildung für die Anwärter des mittleren Polizeivollzugsdienstes, die umfassend in den Polizeiausbildungsinstituten stattgefunden hatte. Die Ausbildungskapazitäten des IAF werden nunmehr nur noch im Rahmen des fachpraktischen Teils der Ausbildung für den gehobenen Dienst genutzt; der fachtheoretische Teil fällt in die Zuständigkeit der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung.

Darüber hinaus verringerte sich die Belastung des IAF mit Ausbildungsaufgaben weiter, weil seit 2004 die Zahl der Neueinstellungen für den (gehobenen) Polizeivollzugsdienst um mehr als die Hälfte auf rd. 500 Einstellungen pro Jahr reduziert wurde. Dabei ging man davon aus, dass diese - in erster Linie auf der Verlängerung der Lebens- und Wochenarbeitszeit für Polizeibeamte beruhende - Einstellungszahl bis 2012 beibehalten werden sollte.

Der Landesrechnungshof (LRH) ist der Frage nachgegangen, wie sich diese Veränderungen auf die Personalausstattung des IAF und die Auslastung der vier Bildungszentren ausgewirkt haben, die früher als Polizeiausbildungsinstitute dienten. Er hat seine Feststellungen mit Schreiben vom 06.09.2006 an das IAF und das Innenministerium (IM) herangetragen und auch das Finanzministerium um Stellungnahme gebeten.

13.2 Personal des IAF

Im Zuge der Errichtung des IAF beauftragte das IM den Institutsleiter, die erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen zu veranlassen und eine Personalbedarfsberechnung für die wahrzunehmenden Aufgaben vorzulegen. Das Ministerium genehmigte im Juni 2004 eine vorläufige Berechnung. Sie ergab bei einem Bestand von rd. 1.500 Personal-

stellen einen Überhang von annähernd 400 (Plan-) Stellen. Dieser beruhte vornehmlich auf dem Wegfall von Aufgaben im Ausbildungsbereich (mittlerer Dienst, verringerte Einstellungszahlen) sowie auf veränderten Aufgabenstrukturen und Synergieeffekten u. a. in den Bereichen Führung, Verwaltung und Logistik. Eine Evaluation der Organisation und des Personalbedarfs des IAF sollte im 2. Quartal 2006 erfolgen. Zudem war eine kontinuierliche Fortschreibung und Anpassung der Personalbedarfsberechnung beabsichtigt.

Nach Auskunft des IAF wurde der festgestellte Personalüberhang dort abgebaut; das Personal wurde zu verschiedenen Kreispolizeibehörden verlagert. Zu Stellenreduzierungen im Landeshaushalt kam es nach den Feststellungen des LRH nicht; entsprechende kw-Vermerke wurden im Haushaltsplan nicht ausgebracht. Der LRH hat deshalb das Innen- und das Finanzministerium um Stellungnahme gebeten, weshalb die aufgrund der Neuorganisation der polizeilichen Aus- und Fortbildung entbehrlichen Personalstellen gleichwohl nicht wegfallen sollen.

Das IM führt dazu in seiner Stellungnahme vom 27.12.2006 u. a. aus, Ziel aller organisatorischen Maßnahmen im Polizeibereich sei es, möglichst viel Personal für den operativen Bereich zur Verfügung zu stellen. Dies habe auch für die Neuorganisation der Aus- und Fortbildung gegolten. Ziel dieser Maßnahme sei gewesen, den Kreispolizeibehörden zusätzliches Personal zur Verfügung zu stellen. Durch einen Wegfall der beim IAF entbehrlichen Personalstellen könne zwar der Landeshaushalt entlastet werden; das politische Ziel, die Wahrnehmung operativer Aufgaben bei der Polizei zu stärken, sei damit aber nicht erreichbar.

Ergänzend teilt das IM mit, die Evaluation im 2. Quartal 2006 habe es ermöglicht, beim IAF rd. 30 weitere Personalstellen abzubauen. Allerdings würden sich voraussichtlich durch Veränderungen in der Polizeiorganisation (Verlagerung polizeilicher Aufgaben von den Bezirksregierungen zum IAF) Auswirkungen auf die Aufgabenstellung und damit auf den Personal-

bedarf des IAF ergeben. Auch müssten dem IAF bei einem Wiederanstieg der Einstellungszahlen rechtzeitig zusätzliche Planstellen für Lehrende zur Verfügung gestellt werden.

Ähnlich wie das IM äußert sich mit Schreiben vom 16.02.2007 auch das Finanzministerium zur Frage des Stellenabbaus. Die Zusammenführung der früheren Aus- und Fortbildungseinrichtungen habe auch der Erzielung von Einsparungen im Personalbereich gedient. Aus seiner Sicht hätte es deshalb grundsätzlich nahe gelegen, den aus der Neuorganisation abgeleiteten Personalüberhang durch Ausbringung von entsprechenden kw-Vermerken in dem betroffenen Kapitel abzubauen. Es entspreche aber einem zentralen Anliegen der Landesregierung, dass durch derartige organisatorische Maßnahmen freigesetzte personelle Ressourcen im Interesse der Inneren Sicherheit durch Verlagerung anderen Polizeibehörden zur Optimierung bei der Wahrnehmung polizeilicher Kernaufgaben zugute kommen; sie sollten bewusst nicht zu Einsparungen im Landeshaushalt führen. Diese Anfang 2005 auch in einem Kabinettsbeschluss dokumentierte politische Prioritätensetzung stehe zudem in Einklang mit einem entsprechenden Beschluss des Landtags. Sie trage dazu bei, das Ziel einer Verstärkung des operativen Polizeidienstes ohne Mehrbelastung des Landeshaushalts sukzessive zu realisieren.

Nach Auffassung des LRH kann auf der Grundlage dieser politischen Prioritätensetzung auf einen endgültigen Stellenabbau nur verzichtet werden, wenn sichergestellt ist, dass die Verlagerung von personellen Ressourcen auf die Kreispolizeibehörden auch tatsächlich der Wahrnehmung polizeilicher Kernaufgaben zugute kommt. Soweit es sich bei den aufgrund der Neuorganisation der Aus- und Fortbildung im IAF freigesetzten Kapazitäten um Verwaltungspersonal handelt, kann dies allenfalls indirekt geschehen, indem etwa mit Verwaltungsaufgaben befasste Vollzugsbeamte ersetzt und im operativen Bereich tätig werden. Der LRH erwartet deshalb

vom IM, dass es sich den Verbleib und die zweckentsprechende Verwendung der zu den Kreispolizeibehörden verlagerten Personalstellen konkret nachweisen lässt.

13.3 Nutzung der Unterbringungskapazitäten des IAF

Die nähere Prüfung der räumlichen Auslastung der Bildungszentren hat der LRH auf die vier ehemaligen Polizeiausbildungsinstitute beschränkt. Hier waren aufgrund der veränderten Ausbildungssituation und der verringerten Einstellungszahlen in erster Linie Auswirkungen der Neuorganisation zu erwarten. Zudem waren bei den beiden früheren Polizeifortbildungsinstituten keine nennenswerten Auslastungsdefizite zu erkennen.

Für Ausbildungszwecke werden derzeit nur drei der vier genannten Bildungszentren genutzt. Das vierte Bildungszentrum diente zeitweise - bis zum Sommer 2006 - der Fachhochschule für Finanzen als Ausweichstandort; in welchem Umfang hier künftig polizeiliche Fortbildung stattfinden sollte, war zurzeit der Prüfung noch nicht entschieden.

Gegenstand näherer Untersuchung waren die in den vier Bildungszentren für die Teilnehmer an der Aus- bzw. Fortbildung verfügbaren Unterkünfte. Diese verursachen einen erheblichen Teil der Unterhaltungskosten der Liegenschaften; ihr Nutzungsumfang lässt Rückschlüsse auf die Auslastung der Bildungszentren und damit auch auf die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebs zu.

Grundlage der Berechnungen des LRH waren die Bettenkapazitäten, die nach einer Auflistung des IAF nach Abschluss notwendiger Umbau- und Sanierungsarbeiten als Sollkapazität zur Verfügung stehen sollen. Es handelt sich bei den vier untersuchten Bildungszentren um insgesamt 1.640 Bettenplätze, mehr als 80 v. H. davon in 2-Bettzimmern. Anhand dieser Daten hat der LRH ermittelt, in welchem Umfang diese Unterbrin-

gungsmöglichkeiten für Ausbildungszwecke benötigt werden und inwieweit verbleibende Kapazitäten im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen nutzbar sind.

Der Unterbringungsbedarf im Rahmen der Ausbildung wird bestimmt durch die Zahl der Teilnehmer und die Dauer ihres Aufenthalts im Bildungszentrum. Wegen der verringerten Einstellungszahlen nehmen derzeit (nur) knapp 500 Kommissaranwärterinnen und -anwärter an der Ausbildung teil. Sie halten sich während der fachpraktischen Ausbildung - unterbrochen durch fachtheoretische Ausbildungsteile in der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung - insgesamt 27 Wochen⁹⁵ in den Bildungszentren des IAF auf.

Im Ergebnis hat der LRH festgestellt, dass die nach den genannten Bettenkapazitäten bei den vier Bildungszentren - ausgehend von 225 Aus- bzw. Fortbildungstagen pro Jahr - mögliche Zahl von Teilnehmertagen nur zu rd. 19 v. H. für Ausbildungszwecke benötigt wird.

Die verbleibenden Unterbringungskapazitäten sind jedoch nur eingeschränkt für mehrtägige Fortbildungsveranstaltungen nutzbar, weil insoweit andere Belegungs- und Ausstattungsstandards gelten als im Rahmen der Ausbildung. Während beispielsweise bei Ausbildungsmaßnahmen die Teilnehmer generell in Doppelzimmern wohnen, soll ihnen bei Fortbildungsmaßnahmen ein Zimmer zur alleinigen Nutzung zur Verfügung stehen. Auch werden an die sanitäre Ausstattung der Unterkünfte im Rahmen der Ausbildung geringere Anforderungen gestellt.

Der LRH kam damit zu dem Ergebnis, dass ein erheblicher Teil der bei den vier Bildungszentren insgesamt möglichen Teilnehmertage weder im Rahmen der Ausbildung benötigt wird noch für mehrtägige Fortbildungsmaßnahmen uneingeschränkt nutzbar ist.

⁹⁵ Bei einem Bildungszentrum war zusätzlich ein 3-wöchiges Aufstiegsseminar mit rd. 300 Teilnehmern zu berücksichtigen.

Besonders auffallend waren die Verhältnisse bei dem Bildungszentrum, in dem keine Ausbildung mehr stattfand. Aufgrund der dem geltenden Standard weitgehend nicht entsprechenden Ausstattung der Unterkünfte ergab sich hier, dass von 429 vorhandenen Bettenplätzen nur 68 (rd. 16 v. H.) für Fortbildungsveranstaltungen geeignet sind. Die restlichen Unterbringungskapazitäten müssten zwangsläufig ungenutzt bleiben.

Der LRH hat dazu gegenüber dem IM und dem Finanzministerium (FM) ausgeführt, das Vorhalten von Bettenkapazitäten, die in erheblichem Umfang nur eingeschränkt oder gar nicht nutzbar sind, sei unwirtschaftlich. Schon wegen der damit verbundenen Sachkosten sei es geboten, entbehrliche Bettenkapazitäten so weit wie möglich abzubauen. In diesem Zusammenhang stelle sich auch die Frage, ob es aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vertretbar sei, alle vier vom LRH untersuchten Bildungszentren beizubehalten. Dies gelte insbesondere für das Bildungszentrum, in dem keine Ausbildung mehr stattfindet.

Der LRH hat dabei nicht verkannt, dass ein zu erwartender Anstieg der Einstellungszahlen für den gehobenen Polizeivollzugsdienst zu einem zusätzlichen Bedarf an Bettenplätzen im Rahmen der Ausbildung führen wird. Er hat darauf hingewiesen, dass allein bei zwei der für die Ausbildung genutzten Bildungszentren annähernd 1.000 Bettenplätze zur Verfügung stehen werden. Da diese nur gut ein halbes Jahr für die fachpraktische Ausbildung benötigt würden, blieben noch erhebliche Unterbringungskapazitäten für Fortbildungsveranstaltungen.

Das IM bestätigt in seinem Antwortschreiben vom 27.12.2006 im Grundsatz die vom LRH aufgezeigten Auslastungsdefizite in den vier Bildungszentren. Entscheidende Ursache dafür sei die nach Einführung der so genannten zweigeteilten Laufbahn geringere Verweildauer der Auszubildenden in den Bildungszentren und die derzeit auf weniger als die Hälfte reduzierte Einstellungszahl. Mit Beginn des nächsten Jahrzehnts müsse je-

doch mit einer Verdoppelung der Anwärterzahl gerechnet werden, sodass sich die zurzeit feststellbaren Überkapazitäten alsbald relativieren könnten.

Durch eine flexiblere Gestaltung des Studiums solle eine gleichmäßigere Belastung auch der Bildungszentren des IAF erreicht werden. Im Übrigen sei aufgrund der Feststellungen des LRH zu den vorhandenen Überkapazitäten ein Projekt „Liegenschaftskonzeption IAF NRW“ eingerichtet worden. Ziel sei es, unter Beteiligung des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW und der Leitung des IAF eine bedarfsgerechte Liegenschaftskonzeption für das IAF zu entwickeln. Neben der Auslastungsproblematik sei der erhebliche Sanierungs- und Renovierungsbedarf an den verschiedenen Standorten zu berücksichtigen. Eine Vielzahl von Unterkuftsgebäuden sei unter Wirtschaftlichkeitsaspekten nicht sanierungsfähig. Daher sei im Rahmen des genannten Projekts auch eine (Teil-) Aufgabe von Standorten oder eine anderweitige Nutzung bzw. Verwertung der Liegenschaften zu prüfen. Die Prüfung dauere noch an. Zwischenzeitlich sei man bemüht, insbesondere für das nur zu einem geringen Teil ausgelastete Bildungszentrum sinnvolle Zwischennutzungen zuzulassen.

Das FM verweist in seiner Stellungnahme vom 16.02.2007 ebenfalls auf die angestrebte neue Liegenschaftskonzeption für das IAF und geht davon aus, dass diese klare Perspektiven für eine optimierte Nutzung oder auch Verwertung der betreffenden Liegenschaften aufzeigen wird.

Nach Auffassung des LRH bleiben die neue Liegenschaftskonzeption, deren Umsetzung sowie die konkret zu ergreifenden Maßnahmen bis hin zur Schließung von Standorten zunächst abzuwarten. Dabei geht der LRH

davon aus, dass im Rahmen dieser Konzeption auch die Ergebnisse der von der Landesregierung initiierten Prüfung möglicher Synergieeffekte u. a. durch eine landesweit stärkere Vernetzung der Fortbildungseinrichtungen berücksichtigt werden; auf diese Prüfung hat auch das FM in seiner Stellungnahme hingewiesen.

Der Schriftwechsel dauert an.

14 Kostenerstattung für den Einsatz der Bereitschaftspolizei des Landes Nordrhein-Westfalen in anderen Bundesländern

Die bei zwei Bezirksregierungen durchgeführte Prüfung der Kostenerstattung für Einsätze der nordrhein-westfälischen Bereitschaftspolizei in anderen Bundesländern ließ erhebliche Abrechnungsmängel erkennen. Bei 21 der für die Jahre 2001 bis 2003 abzurechnenden 32 Unterstützungseinsätze waren Erstattungsforderungen in einer Größenordnung von 2,4 Millionen € (noch) nicht geltend gemacht. Der Landesrechnungshof hat die festgestellten Mängel gegenüber dem Innenministerium aufgezeigt und Empfehlungen zur Verbesserung des Verfahrensablaufs gegeben. Das Ministerium ist diesen Empfehlungen weitgehend gefolgt.

14.1 Vorbemerkungen

Wie die anderen Bundesländer unterhält auch Nordrhein-Westfalen (NRW) innerhalb seiner Polizei organisatorisch selbstständige Einheiten der Bereitschaftspolizei. Diese sind bei Polizeipräsidien eingerichtet und bestehen aus 18 Einsatzhundertschaften, drei technischen Einsatzeinheiten und drei Führungsgruppen. Zu den Aufgaben der Bereitschaftspolizei gehört auch die Unterstützung anderer Bundesländer im Wege der Amtshilfe bei der Bewältigung von „Lagen aus besonderem Anlass“, wie z. B. bei Demonstrationen, Staatsbesuchen und Castor-Transporten.

Das unterstützte Bundesland hat für die Einheiten aus anderen Ländern nicht die vollen Personal- und Sachkosten zu erstatten, sondern lediglich die sog. einsatzbedingten Mehrkosten (insbesondere Mehrarbeitsentschädigung, Reisekosten, Kraftfahrzeugbetriebskosten).

In den Jahren 2001 bis 2003 leistete die Bereitschaftspolizei des Landes NRW mit 54 Einsätzen wesentlich häufiger länderübergreifend Unterstützung als die Bereitschaftspolizeien anderer Länder in NRW, die auf lediglich sechs Einsätze kamen. Dementsprechend übertrafen die Erstattungsansprüche von NRW die der anderen Länder um ein Vielfaches. NRW hatte in den genannten Jahren Beträge in Höhe von rd. 20,5 Mio. € geltend gemacht, die anderen Länder gegenüber NRW hingegen nur rd. 0,4 Mio. €.

Die Abwicklung eines Unterstützungseinsatzes der nordrhein-westfälischen Bereitschaftspolizei ist im Wesentlichen wie folgt geregelt: Nach Eingang des Unterstützungsgesuchs des anderen Bundeslandes legt das Innenministerium (IM) in einem Erlass an alle beteiligten Bezirksregierungen und Einrichtungen den wesentlichen Inhalt, den Umfang und die Durchführung der Einsatzunterstützung fest. In diesem Einsatzerlass wird auch eine Bezirksregierung bestimmt, die die Kosten des Einsatzes zentral mit dem unterstützten Land abzurechnen hat; dies soll innerhalb einer Frist von zwei Monaten geschehen.

Die beteiligten Bezirksregierungen legen in Einsatzverfügungen an die Polizeipräsidien ihres Bezirks konkret Art und Umfang der bereitzustellenden Einsatzkräfte und Fahrzeuge fest. Weiterhin werden die Polizeipräsidien angewiesen, die einsatzbedingten Mehrkosten zeitnah für die Abrechnung mit dem anderen Bundesland zu melden.

Nach Abschluss des Einsatzes erhalten die Polizeipräsidien die für die Abrechnung notwendigen Angaben von den einzelnen Einheiten, stellen diese zusammen und leiten sie weiter. Die abrechnende Bezirksregierung fasst die Kostenmitteilungen der beteiligten Stellen zusammen und stellt den Gesamtbetrag dem unterstützten Land in Rechnung.

14.2 Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Erstattungsanforderungen bei zwei Bezirksregierungen näher untersucht. Diese hatten in den Jahren 2001 bis 2003 insgesamt 32 Unterstützungseinsätze mit anderen Ländern abzurechnen. Die vom IM angeordnete Abrechnungsfrist von zwei Monaten wurde in nur zwei Fällen eingehalten. Eine Bezirksregierung hatte 10 ihrer 18 Unterstützungseinsätze nach einem halben Jahr noch nicht abgerechnet.

Weiter hat der LRH bei der Abrechnung von 21 der 32 untersuchten Unterstützungseinsätze Mängel festgestellt; zumeist waren die Abrechnungen unvollständig. Nach den Berechnungen des LRH waren Erstattungsbeträge in einer Größenordnung von 2,4 Mio. € (noch) nicht geltend gemacht.

14.2.1 Der LRH stellte im Wesentlichen Folgendes fest:

- Ein wesentlicher Grund für die unvollständigen und verzögerten Erstattungsanforderungen lag in Informationsdefiziten des mit der zentralen Abrechnung befassten Dezernats der Bezirksregierung. Diesem lagen häufig nicht alle Einsatzverfügungen der betroffenen Bezirksregierungen vor, aus denen sich der Einsatzumfang, die beteiligten Einheiten und etwaige Änderungen bei der Einsatzplanung ergaben. Zwar gingen alle Einsatzverfügungen der abrechnenden Bezirksregierung nachrichtlich zu, sie erreichten dort aber vielfach nicht das die Erstattungen bearbeitende Dezernat. Eine Kontrolle der eingehenden Kostenmitteilungen auf Vollständigkeit fand deshalb allenfalls eingeschränkt statt; auch eine aktive Steuerung des Abrechnungsverfahrens - indem etwa ausstehende Unterlagen angemahnt wurden - war praktisch ausgeschlossen.

Weil die Kostenmitteilungen für die abzurechnenden Unterstützungseinsätze zudem nur sukzessive bei der zuständigen Bezirksregierung eingingen, machte diese häufiger mehrere Erstattungsanforderungen für denselben Einsatz geltend. Dies führte zu einem vermeidbaren Mehraufwand sowohl bei der Bezirksregierung als auch beim erstattungspflichtigen Land.

- Die Kostenmitteilungen der an den Einsätzen beteiligten Behörden und Einrichtungen waren sehr unterschiedlich. Sie reichten von der schlichten Mitteilung der auf einzelne Positionen entfallenden Gesamtbeträge bis hin zu sehr umfangreichen, unterschiedlich aufgebauten Nachweisen und Tabellen mit zahlreichen Einzelbelegen. Einheitliche Regelungen für die Erfassung der relevanten Mehrkosten existierten nicht, auch nicht innerhalb eines Regierungsbezirks. Ein funktionierendes Formularwesen war nicht eingeführt.

Vielfach waren die Angaben zur Abrechnung nicht vollständig oder nicht nachvollziehbar. Unklare Abrechnungen führten zu vermeidbaren Rückfragen und veranlassten die unterstützten Bundesländer häufig, detaillierte Belege zu fordern. Die Vorteile einer IT-gestützten Datenerfassung und -verarbeitung wurden wenig genutzt.

- Der Rechtslage entsprechend wurden die einzelnen Aufwendungsarten grundsätzlich detailliert und mit Einzelnachweisen abgerechnet. Diese „Spitzabrechnung“ machte z. B. die Abrechnung von Kfz-Betriebskosten sehr aufwändig, da Tankquittungen bzw. Belege von behördeneigenen Tankstellen gesammelt werden mussten. Zur Vermeidung des damit verbundenen Verwaltungsaufwands wurde vereinzelt versucht, anhand der Kilometersätze aus den Kraftfahrzeugrichtlinien des Landes pauschaliert abzurechnen.

14.2.2 Der LRH hat seine Feststellungen dem IM mit Schreiben vom 31.01.2006 mitgeteilt. Er hat darauf hingewiesen, dass Einnahmen gemäß § 34 LHO rechtzeitig und vollständig erhoben werden müssen. Als Bundesland mit den meisten Unterstützungseinsätzen müsse NRW ein gesteigertes Interesse an einer vollständigen und zeitnahen Erstattung einsatzbedingter Mehrkosten haben. Die dargelegten Mängel machten allerdings deutlich, dass es an elementaren Voraussetzungen hierfür fehle.

Nach Auffassung des LRH ist insbesondere eine umfassende Information der mit der Abrechnung befassten Mitarbeiter der Bezirksregierung über den Umfang des Einsatzes, beteiligte Einheiten usw. - etwa durch Bereitstellung aller diesbezüglichen Einsatzverfügungen - sicherzustellen. Dadurch wären sie in der Lage, den Eingang der Kostenmitteilungen zu überwachen und gezielt auf eine zügige und vollständige Vorlage hinzuwirken. Eine zeitnahe und vollständige Abrechnung von Unterstützungseinsätzen ist zur Vermeidung finanzieller Nachteile für das Land erforderlich, zumal verspätete Ersatzforderungen in der Vergangenheit in Einzelfällen nur „widerwillig“ akzeptiert wurden. Der LRH hat deshalb betont, dass es angezeigt sei, für alle beteiligten Ebenen angemessene Fristen verbindlich festzulegen und konsequent zu überwachen.

Weiter hat der LRH angeregt, einheitliche und möglichst IT-gestützte Erfassungs- und Abrechnungsformulare vorzugeben. Damit ließe sich das Abrechnungsverfahren vereinfachen und beschleunigen; außerdem würde eine Überprüfung der geltend zu machenden Erstattungsbeträge auf Vollständigkeit deutlich erleichtert.

Zu den Kfz-Betriebskosten hat der LRH dem IM empfohlen, mit den anderen Ländern eine Absprache über eine Abrechnung nach wirtschaftlich angemessenen Kilometerpauschalen anzustreben. Der LRH hat angeregt,

für weitere geeignete Kostenarten auf Pauschalierungen hinzuwirken. Dadurch würde der für die Geltendmachung der einsatzbedingten Mehrkosten zu verzeichnende Personal- und Verwaltungsaufwand erheblich reduziert.

14.3 Weitere Entwicklung

Das IM hat mit Schreiben vom 27.10.2006 zu den Feststellungen Stellung genommen. Es sieht als Hauptgrund für die Abrechnungsmängel die vom LRH festgestellten Kommunikationsdefizite zwischen den beteiligten Behörden und Dienststellen. Die gesamte Thematik sei mit allen Bezirksregierungen und anderen beteiligten Stellen des Landes in einer ganztägigen Besprechung erörtert und aufgearbeitet worden. Weiterhin seien alle Beteiligten mit Erlass aufgefordert worden, die Prüfungsergebnisse des LRH zu beachten und umzusetzen. Zusammen mit einer engen Fachaufsicht habe sich dadurch die Bearbeitungsqualität schon deutlich verbessert.

Ferner sei NRW mit Wirkung vom 01.11.2006 einer „Verwaltungsvereinbarung über vereinfachte Regelungen und einheitliche Pauschalen für die Abrechnung von Unterstützungseinsätzen“ des Bundes und der Länder beigetreten. Darin würden die abrechenbaren Kosten benannt und verschiedene Pauschalen festgelegt, u. a. auch solche für die Kfz-Betriebskosten.

Ausgerichtet an den Regelungen der Verwaltungsvereinbarung hat das IM zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens einen IT-gestützten Abrechnungsbogen eingeführt.

Darüber hinaus konnten ausstehende Beträge aus den 21 nicht vollständig abgerechneten Unterstützungseinsätzen vereinnahmt werden. Nach den erhaltenen Auskünften haben die unterstützten Länder bislang rd.

500.000 € gezahlt (Stand Oktober 2006); weitere Geldeingänge stünden noch aus.

Der LRH sieht die vom IM getroffenen Maßnahmen als sachdienlich an. Es ist davon auszugehen, dass die Bearbeitungsqualität aufgrund der verbesserten Kommunikation der beteiligten Stellen untereinander deutlich ansteigen wird. Die länderübergreifenden neuen Regelungen und Pauschalierungen sowie der IT-gestützte Abrechnungsbogen lassen ein einfacheres und effizienteres Abrechnungsverfahren erwarten.

Der Schriftwechsel dauert an.

15 Neuunterbringung einer Landesbehörde

Für die Prüfung des Raumbedarfs von Landesbehörden und -einrichtungen auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit wird zu wenig Sorgfalt aufgewandt. Dadurch bleiben Möglichkeiten für erhebliche Kosteneinsparungen ungenutzt. Gerade der Umzug einer Behörde bietet Gelegenheit, die Notwendigkeit bisher in Anspruch genommener Flächen infrage zu stellen.

Der Landesrechnungshof hat den Umzug einer Landesbehörde innerhalb einer Stadt geprüft und dabei Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt, die zu einem Gesamtschaden von rund 500.000 € führen.

15.1 Ausgangslage

Eine dem Innenministerium (IM) angegliederte Behörde war bis zum Ende des Jahres 2005 in angemieteten Gebäuden in Düsseldorf untergebracht. Seit Jahresbeginn 2006 hat sie neue Flächen angemietet.

Anlass für die Neuankmietung der Behörde war, dass der Vermieter die bisherige Unterbringung im Jahre 2004 veräußert und dabei gegenüber dem Käufer zugesichert hatte, dass das bestehende Mietverhältnis spätestens zum 31.12.2005 beendet und der Mieter die Mietfläche bis zu diesem Zeitpunkt geräumt haben werde. Zwar betonte die Behörde, dass es weder ihr Wunsch noch ihre Pflicht sei, die gemieteten Gebäude zu räumen und in ein anderes Dienstgebäude umzuziehen, gleichwohl zeigte sie sich bereit, auf die Erfüllung des Mietvertrages zu verzichten, wenn eine Liegenschaft gefunden werde, die ihrer Aufgabenerfüllung in gleicher Weise dienlich sei wie die bisherigen Dienstgebäude. In diesen Gebäuden verfügte die Behörde über eine Nutzfläche von rd. 2.000 m².

Im Oktober 2005 genehmigte das IM im Einverständnis mit dem Finanzministerium das von der Behörde anlässlich der bevorstehenden Neuunterbringung aufgestellte Raumprogramm. Hierin stellte es den Bedarf der Behörde auf 1.286 m² Hauptnutzfläche und 120 m² Nebennutzfläche = 1.406 m² Nutzfläche fest.

Nach Sichtung verschiedener Angebote fiel die Wahl der Behörde auf das Bürogebäude eines privaten Investors, das über eine Mietfläche von insgesamt 2.041,82 m² inklusive Kellerfläche verfügte. Da selbst der Investor die Anmietung der Gesamtfläche für überzogen hielt, hatte er seinem Angebot erläuternd hinzugefügt:

„Wie sie der beigefügten, skizzierten Raumplanung entnehmen können, wäre ihr Flächenbedarf jedoch aufgrund der besonderen Flächeneffizienz des Gebäudes sogar nur auf den oberen drei Etagen (auf 1.323 m²) zu realisieren. Die Fläche von rd. 490 m² im 2. Obergeschoss könnte eingespart werden, sodass eine weitere Mietersparnis von monatlich 4.000 bis 5.000 € erzielbar wäre.“

Die Behörde entschied sich indes mit Zustimmung des IM zur Anmietung des gesamten Gebäudes: Zusätzlich zum 2., 3. und 4. Obergeschoss sowie dem Dachgeschoss mietete sie auch die Flächen von 172 m² im Erdgeschoss und weitere 55,43 m² im Kellergeschoss an, sodass sie nunmehr eine Gesamtfläche von 2.041,82 m² in Anspruch nimmt.

15.2 Bewertung

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs (LRH) hat die Behörde bei der Anmietung ihrer neuen Unterbringung gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Sie hat den ihr zuzubilligenden

Raumbedarf um mindestens 500 m² überzogen. Bei der siebenjährigen Laufzeit des Mietvertrages beträgt der hierdurch verursachte Schaden des Landes rd. 500.000 €.

15.2.1 Genehmigtes Raumprogramm

Schon das mit 1.406 m² genehmigte Raumprogramm vom Oktober 2005 enthält Flächen, die selbst bei großzügiger Betrachtungsweise als deutlich überdimensioniert zu bezeichnen sind.

Bei seiner Beurteilung des für eine Behörde notwendigen Raumbedarfs hat sich der LRH - in Ermangelung verpflichtender Raummaße auf Landesebene - der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes bedient. In Anwendung dieser Richtlinien hat er neben den überhöhten Raummaßen insbesondere auf der Leitungsebene sowie im Bereich Teamassistentz/Referatsregistratur die Notwendigkeit eines Mehrzweckraumes, eines Besprechungsraumes und eines Lagerraumes für Möbel und Ausstattungsgegenstände beanstandet. Darüber hinaus hält der LRH die Notwendigkeit der Unterbringung der Sachbearbeiter in Einzelzimmern für nicht gegeben. Daraus ergibt sich für den LRH ein Einsparpotenzial, das zu einer Schmälerung des Raumbedarfs auf 1.088 m² führt. Schon bei der Genehmigung des Raumprogramms durch das IM hätten somit unter Sparsamkeitsgesichtspunkten 318 m² eingespart werden müssen.

15.2.2 Bedarfsgerechte Mietfläche

Zur Ermittlung der bedarfsgerechten Mietfläche sind dieser Hauptnutzfläche von 1.088 m² die Verkehrsflächen mit 31 v. H. der Haupt- und Nebennutzflächen hinzuzurechnen. Da sich der so bemessene Bedarf nicht 1 : 1 auf Gebäude, die am Markt angeboten werden, umsetzen lässt, ist weiter

ein Zuschlag für Bauten im Bestand im Umfang von 100 m² hinzuzurechnen, sodass ein Mietobjekt mit einer Gesamtnutzfläche von 1.530 m² dem Bedarf der Behörde entsprochen hätte. Tatsächlich wurden jedoch 2.041,82 m² durch die Anmietung des Objekts in Anspruch genommen. Damit besteht ein Überhang an Mietfläche im Umfang von 512 m².

15.3 Stellungnahme des IM

In seiner Stellungnahme vertritt das IM die Auffassung, dass die grundsätzliche Unterbringung in Einzelzimmern aufgrund der Vorgaben des Schutzes persönlicher Daten sachlich begründet sei. Der Bedarf für einen großen Besprechungs- und einen Mehrzweckraum sei gegeben, weil in diesen Räumen große Dienstbesprechungen, Veranstaltungen, Schulungen, Arbeitskreise etc. durchgeführt würden, die zu der Aufgabenerfüllung der Behörde gehörten. Im Übrigen entspreche die Anmietung des Gebäudes den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

15.4 Nachschau durch den LRH

Die Stellungnahme des IM hat der LRH zum Anlass genommen, seine bisherige Auffassung durch eine Begehung des angemieteten Objekts im März 2007 nochmals zu überprüfen. Dabei hat er seine Feststellungen eindeutig bestätigt gefunden:

Bei der Behörde sind zurzeit 53 Personen beschäftigt. Davon sind 47 Personen in Einzelzimmern, lediglich 6 Beschäftigte (Vorzimmerdienst, Poststelle, Registratur) sind zu je zwei Personen in Doppelzimmern untergebracht. Für den gelegentlichen Einsatz von Praktikanten steht ein Raum im Dachgeschoss des Hauses zur Verfügung, der jedoch einen dauerhaften Leerstand aufweist, weil die Praktikanten sich nach gängiger Praxis in den Zimmern der für sie zuständigen Sachbearbeiter aufhalten.

Neben den Verwaltungsräumen bietet das Objekt u. a. neun (!) Küchen unterschiedlicher Größe sowie drei Besprechungsräume, von denen einer grundsätzlich nicht, ein anderer, 103 m² Fläche umfassender Raum, nur an 1½ Wochentagen genutzt wird. Darüber hinaus verfügt das Objekt über eine groß angelegte Terrasse.

Insgesamt zeichnet sich das Objekt durch ein großzügiges Flächenangebot aus und vermittelt den Eindruck unverhältnismäßiger Weitläufigkeit. Der Zuschnitt vieler Räume hat einen saalähnlichen Charakter. Insbesondere die Räume der Leitungsebene sind stark überdimensioniert. Auch unter Berücksichtigung häufig stattfindender Dienstbesprechungen ist das vorhandene Platzangebot nicht akzeptabel. Darüber hinaus ist auch das Raummaß vieler Sachbearbeiterzimmer, deren Türen im Regelfall immer weit offen stehen, bei durchaus üblicher Aktenlagerung vollkommen überzogen. Es besteht ein Überangebot an Besprechungsräumen und Küchen. Die vorhandene außergewöhnlich große Terrasse ist aus Sicht des LRH ebenfalls nicht erforderlich. Selbst in den Fällen, in denen die Sachbearbeiterräume zugleich der Aufbewahrung der Registratur dienen, ist deren Fläche unangemessen groß. Das Inventar scheint sich in einem Großteil der Räume zu verlieren. Über das für Besprechungen übliche Mobiliar (Besuchertische und Stühle) hinaus befinden sich zum Teil weitere Sitzmöbel wie Sofas in den Räumen, um freistehende Flächen nicht gänzlich ungenutzt zu lassen. Auch die Poststelle verfügt mit rd. 40 m² über eine unangemessen große Fläche.

15.5 Fazit

Der LRH vertritt nach wie vor die Auffassung, dass die grundsätzliche Unterbringung der Sachbearbeiter in Einzelzimmern auch in Ansehung der besonderen Aufgabe der Behörde unangemessen ist, zumal auch andere Landesbehörden mit schutzbedürftigen Daten bei gleichzeitiger Unterbringung des zuständigen Personals in Doppelzimmern umgehen. So geht die

Sachbearbeitung in Finanzämtern ebenfalls mit dem Umgang sensibler, personengebundener Daten einher, die üblicherweise in Doppelzimmern erfolgt. Der Forderung nach Einzelzimmern für Sachbearbeiter widerspricht auch die in der Behörde übliche Praxis, die Zimmertüren immer offen stehen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund der tatsächlichen Nutzung ist es als besonders unverständlich zu bewerten, dass die Behörde dem Angebot des Vermieters, bei der Anmietung auf ein volles Geschoss mit rd. 490 m² Nutzfläche zu verzichten, nicht Rechnung getragen hat. Aus Sicht des LRH hätte das Angebot fraglos umgesetzt werden müssen. Die Unterbringung der Behörde wäre ohne weiteres auf drei Etagen möglich gewesen.

Der LRH erwartet, dass die Behörde sich darum bemüht, den bestehenden Mietvertrag noch vor Ablauf der Bindungsfrist zu ändern, um ihn dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

16 Zuschüsse zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit in Sportvereinen

Ein beliehener Verein verwandte Landesmittel zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit in Sportvereinen zweckwidrig, indem er in den Jahren 2002 und 2003 Fördermittel in Höhe von insgesamt rund 1,8 Millionen € nicht an die Zuwendungsempfänger auszahlte, sondern für eigene Zwecke einsetzte. Erwirtschaftete Zinsen aus vorzeitig abgerufenen Landesmitteln führte er nicht an das Land ab.

16.1 Allgemeines

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) fördert die Leitung der Übungsarbeit in Sportvereinen. In den Jahren 2002 bis 2005 betrug die Fördermittel insgesamt rd. 32 Mio. €. Das zuständige Ministerium übertrug dem Verein gemäß § 44 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) die Befugnis, die Mittel im Auftrage des Landes NRW zu bewirtschaften und zu verwalten (Beleihung). Der Beliehene bewilligt die Zuwendungen im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung und zahlt sie an die Sportvereine aus. Er hat bei der Bewirtschaftung der Landesmittel die LHO und bei der Weitergabe der Landesmittel die zuwendungsrechtlichen Vorschriften und die Förderrichtlinien (FRL) zu beachten. Nach den FRL richtet sich die Höhe der jeweiligen Zuwendung im Wesentlichen nach der Vereinsgröße und der Anzahl der anerkannten Leiterinnen und Leiter der Übungsarbeit. Gegenstand der Förderung ist ausschließlich die Leitung der Übungsarbeit.

16.2 Herausgabe eines Magazins

Der Beliehene ist Herausgeber eines Magazins, in dem neben vereinsinternen Angelegenheiten Sportthemen sowie Beiträge für die Sportvereine behandelt werden. Die Auflage betrug in 2002 und 2003 jeweils rd. 1,3 Mio. Exemplare, deren Abnehmer zu rd. 70 v. H. Übungsleiter waren. Diese waren durch Beschluss der Mitgliederversammlung des Beliehenen zur Abnahme des Magazins gegen eine Gebühr verpflichtet. Die Restauflage ging als Freixemplare an verschiedene Adressaten.

Seit Anfang der 80er Jahre bis zum Jahr 2003 kürzte der Beliehene jeweils die Auszahlung der Zuwendungen an die Vereine um die Gebühr für die Pflichtabonnements der Übungsleiter. Diese Kürzungen betrugen in 2002 rd. 911.000 € und in 2003 rd. 938.000 €. Das damals zuständige Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) wurde hierüber nicht informiert.

Nachdem das MSWKS von diesen Kürzungen Kenntnis erhalten hatte, teilte es dem Beliehenen Anfang 2004 mit, die Mittel zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit seien Landesmittel, die entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landes zu bewirtschaften seien. Eine Finanzierung der Abonnementkosten aus diesen Mitteln sei nicht möglich. Die zugewiesenen Mittel sollten vollständig und ohne Abstriche ausgezahlt werden. Dem entsprach der Beliehene ab 2004.

Der Landesrechnungshof (LRH) stellte fest, dass das Magazin nur in geringem Umfang Themen, die den Förderzweck berühren, behandelt. Die Zuwendung zur Förderung der Übungsarbeit soll den Trainerinnen und Trainern eine Anerkennung für ihr ehrenamtliches Engagement geben. Die Kürzung der Auszahlungen um die Gebühren für die Pflichtabonnements des Magazins war insoweit zweckwidrig.

Der LRH hat das jetzt zuständige Innenministerium (IM) aufgefordert, die nicht dem Förderzweck entsprechend verwandten Landesmittel für 2002 und für 2003 i. H. v. rd. 1,8 Mio. € zzgl. Zinsen dem Landeshaushalt wieder zuzuführen.

In seiner Stellungnahme vom 01.02.2007 hat das IM die Beanstandungen des LRH zurückgewiesen und ausgeführt, es handele sich bei den Kürzungen der Auszahlungen um zwei rechtlich unterschiedliche Sachverhalte, die in einem Zahlungsvorgang abgewickelt worden seien. Die Zuwendungen seien ungekürzt ausgezahlt und die Gebühren für die Pflichtabonnements des Magazins seien lediglich „verrechnet“ worden. Überdies habe der LRH dieses Verfahren bei einer Prüfung im Jahre 1986 für das Haushaltsjahr 1985 nicht beanstandet.

Hinsichtlich der Feststellung des LRH, die Finanzierung des Magazins diene nicht der richtliniengemäßen Förderung der Leitung der Übungsarbeit, hat das IM keine Stellungnahme abgegeben.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass durch die Kürzungen der Auszahlungen um die Gebühren für die Pflichtabonnements des Magazins Landesmittel zur Förderung der Leitung der Übungsarbeit zweckwidrig verwendet worden sind. Eine Aufrechnung ist rechtlich ausgeschlossen. Die Vereine haben einen Anspruch auf Auszahlung der bewilligten Mittel. Ihr Anspruch richtet sich letztlich gegen das Land, das den Beliehenen mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Fördermaßnahmen beauftragt hat. Die Bezugsgebühren stehen dem Beliehenen selbst hingegen aus dem vereinsrechtlichen Vertragsverhältnis zu. Somit fehlte die wechselseitige Identität von Gläubiger und Schuldner.

Soweit sich das IM darauf beruft, in einer früheren Prüfung des LRH sei das Verfahren nicht beanstandet worden, kann aus dem Umstand, dass der damalige Prüfbericht keine Ausführungen zum Magazin enthält, nicht geschlossen werden, der LRH habe dem Verfahren zugestimmt; der LRH führt seine Prüfung nach § 89 Abs. 2 LHO in Stichproben durch.

16.3 Bewirtschaftung der Landesmittel

Das Land überwies dem Beliehenen die Landesmittel antragsgemäß jeweils zu Beginn des Monats Oktober. Nach den Feststellungen des LRH hat er die Zuwendungen an die Vereine regelmäßig erst Ende Oktober geleistet. Bis dahin legte er die Landesmittel Zins bringend an und erzielte - nach überschlägiger Berechnung - in 2002 bis 2005 Zinseinnahmen i. H. v. insgesamt rd. 47.400 €, die er nicht dem Landeshaushalt zuführte, sondern für eigene Zwecke verwandte.

Bei der Bewirtschaftung von Landesmitteln und der Ausführung des Haushaltsplans sind die LHO und damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Da der Beliehene die Landesmittel erst am Monatsende auszahlte, waren die Mittelanforderungen zu Beginn des Monats nach Auffassung des LRH nicht gerechtfertigt. Zinseinnahmen aus der Anlage dieser Mittel standen dem Land zu und hätten dem Landeshaushalt zugeführt werden müssen.

Der LRH hat das IM gebeten, dem Beliehenen künftig Landesmittel zeitnah vor Auszahlung der Zuwendungen an die Vereine zuzuweisen sowie die in den Jahren 2002 bis 2005 erwirtschafteten Zinsen i. H. v. rd. 47.400 € dem Landeshaushalt zuzuführen.

Das IM hat hierzu ausgeführt, ein Zeitraum von bis zu 20 Arbeitstagen sei zur kassenmäßigen Durchführung von rd. 10.000 Zahlungsanweisungen angemessen. Dieses Verfahren entspreche dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO. Die Beleihung des Vereins enthalte keine Bestimmungen hinsichtlich der Erwirtschaftung von Zinsen, sodass eine Rechtsgrundlage zur Rückforderung dieser Zinsen nicht bestehe.

Die Ausführungen des Ministeriums können die Verfahrensweise des Beliehenen nicht rechtfertigen. Die Bearbeitung der Vorgänge kann unabhängig davon beginnen, ob die Mittel bereits auf den Konten des Beliehenen zur Verfügung stehen. Der Zeitraum vom Ende der Antragsfrist am 28.02. bis zur Auszahlung der Zuwendungen reicht auch bei Einräumung einer Nachfrist aus, um die Auszahlung entsprechend vorzubereiten. Darüber hinaus verkennt das IM, dass es sich bei den Fördermitteln um Landesmittel handelt, die dem Beliehenen lediglich zur Bewirtschaftung überlassen worden sind. Erwirtschaftete Zinsen stehen somit dem Land zu und sind vom Beliehenen zurückzufordern.

Der Schriftwechsel dauert an.

Justizministerium (Epl. 04)

17 Auslagen in Insolvenzverfahren

Seit Inkrafttreten der neuen Insolvenzordnung im Jahr 1999 hat sich die Zahl der Insolvenzverfahren in Nordrhein-Westfalen von 6.638 auf 29.418 im Jahr 2005 mehr als vervierfacht. Die Ausgaben des Landes für diese Verfahren haben sich seit dem Jahr 2001 von 5,4 Millionen € auf 25,7 Millionen € im Jahr 2005 nahezu verfünffacht.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof bei 10 von 19 Insolvenzgerichten des Landes insgesamt mehr als 700 Verbraucherinsolvenzverfahren näher untersucht. Er hat festgestellt, dass an Stelle der vom Gesetzgeber mit der Verbraucherinsolvenz primär bezweckten Befriedigung der Gläubiger der Aspekt der Entschuldung des Schuldners in den Mittelpunkt des Verfahrens gerückt ist. Seine Prüfungsergebnisse hat der Landesrechnungshof dem Justizministerium mit der Bitte unterbreitet, diese einerseits bei der geplanten Reform der Insolvenzordnung zu berücksichtigen und andererseits der gerichtlichen Praxis zur Verfügung zu stellen.

Das Justizministerium ist dieser Bitte nachgekommen. Ein vom Bundesministerium der Justiz erarbeiteter Gesetzentwurf zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens berücksichtigt die Vorschläge des Landesrechnungshofs weitestgehend.

17.1 Ausgangslage

Zum 01.01.1999 ist die neue Insolvenzordnung (InsO) in Kraft getreten. Sie bezweckt die bestmögliche gemeinschaftliche Befriedigung aller vermögensrechtlichen Gläubiger eines Schuldners im Zuge eines einheitli-

chen Verfahrens. Natürlichen Personen räumt die neue InsO erstmalig die Möglichkeit ein, von den im Zuge des Insolvenzverfahrens nicht befriedigten Forderungen, den sog. Restschulden, befreit zu werden.

Neben dem „Regelinsolvenzverfahren“ (IN-Verfahren), das für Unternehmen und grundsätzlich auch für Selbstständige gilt, sieht die InsO für natürliche Personen, die nicht selbstständig wirtschaftlich tätig sind oder gewesen sind, sowie unter bestimmten Voraussetzungen für ehemals Selbstständige „Verbraucherinsolvenzverfahren und sonstige Kleinverfahren“ (IK-Verfahren) vor.

Entscheidet sich ein Schuldner für ein IK-Verfahren, muss er insgesamt vier Phasen durchlaufen:

- Zunächst muss der Schuldner unter Beteiligung einer Schuldnerberatungsstelle oder einer geeigneten Person außergerichtlich versuchen, eine Einigung mit den Gläubigern zu erzielen.
- Scheitert der außergerichtliche Einigungsversuch, beantragt der Schuldner die Eröffnung des Insolvenzverfahrens und die Erteilung der Restschuldbefreiung bei dem Insolvenzgericht. In Nordrhein-Westfalen gibt es 19 Insolvenzgerichte. Diese sind bei den Amtsgerichten eingerichtet, in deren Bezirk ein Landgericht seinen Sitz hat. Das Insolvenzgericht prüft zunächst, ob in einem gerichtlichen Schuldenbereinigungsplanverfahren der erneute Versuch unternommen wird, eine Einigung mit den Gläubigern zu erreichen.
- Sieht das Gericht von der Durchführung des Schuldenbereinigungsplanverfahrens ab oder scheitert dies, wird das eigentliche Insolvenzverfahren eröffnet. Zu Beginn dieses Verfahrens bestellt das Gericht einen Treuhänder, der die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners ermittelt und die von den Gläu-

bigern nach Aufforderung des Gerichts angemeldeten Forderungen prüft. Er verwertet das pfändbare Vermögen des Schuldners und verteilt es, soweit es nicht zur Deckung der vorrangigen Verfahrenskosten benötigt wird, im Rahmen des so genannten Schlusstermins an die vorhandenen Gläubiger.

- Hieran schließt sich das Restschuldbefreiungsverfahren mit einer sechsjährigen Wohlverhaltensphase an, nach deren Ablauf der Schuldner durch Beschluss des Gerichts von seinen Restschulden befreit werden kann. Kommt der Schuldner hingegen während dieser Phase seinen Obliegenheiten nicht nach, kann auf Antrag eines Gläubigers die Restschuldbefreiung versagt werden.

Im Unterschied zu den IK-Verfahren entfallen in IN-Verfahren der außergerichtliche und der gerichtliche Einigungsversuch. Zudem bestellt das Gericht in IN-Verfahren an Stelle eines Treuhänders einen Insolvenzverwalter.

Wegen der beständig steigenden Zahl von Verbraucherinsolvenzverfahren und der damit verbundenen Kostenbelastung für die Justizhaushalte der Länder ist seit 2004 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter der Federführung des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) und unter Beteiligung des Justizministeriums (JM) mit einer Novellierung der InsO befasst.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Auswirkungen der neuen InsO auf die Auslagen in Insolvenzverfahren und die damit verbundenen Einnahmen der Justiz geprüft und dabei folgende wesentlichen Feststellungen getroffen:

17.2 Wesentliche Feststellungen

Seit Inkrafttreten der neuen InsO hat sich die Zahl der Insolvenzverfahren in Nordrhein-Westfalen von 6.638 auf 29.418 im Jahr 2005 mehr als vervierfacht. Die damit verbundenen Ausgaben des Landes haben sich seit dem Jahr 2001 von rd. 5,4 Mio. € auf rd. 25,7 Mio. € im Jahr 2005 nahezu verfünffacht.

Ursächlich für die drastische Entwicklung der Ausgaben war vorrangig die im Jahr 2001 eingeführte Möglichkeit der Stundung der Verfahrenskosten. Zudem führte die seit Ende 2004 erheblich erhöhte Mindestvergütung der Treuhänder (von 250 € auf 600 €) und Insolvenzverwalter (von 500 € auf 1.000 €) zu außerordentlichen Kostensteigerungen.

Der LRH hat festgestellt, dass die von der Justizverwaltung geführten Geschäftsstatistiken zu Insolvenzverfahren unzulänglich und nicht geeignet sind, umfassende Erkenntnisse über die Entwicklung in diesem Geschäftsbereich zu liefern. Deshalb hat der LRH eine Stichprobenprüfung von Insolvenzverfahren gegen natürliche Personen bei 10 Insolvenzgerichten des Landes durchgeführt. Dabei wurden 709 Verfahren, darunter 473 IK- und 236 IN-Verfahren, welche 2003 eröffnet worden waren, näher untersucht. Die Auswertung hat im Einzelnen zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

17.2.1 Ziel der InsO in der Praxis

Der Gesetzgeber hat mit der InsO primär die bestmögliche gemeinschaftliche Befriedigung aller vermögensrechtlichen Gläubiger eines Schuldners im Zuge eines einheitlichen Verfahrens bezweckt. Der LRH ist daher u. a. der Frage nachgegangen, wie viele Gläubiger in den geprüften Verfahren beteiligt waren.

In den untersuchten IK-Verfahren waren durchschnittlich 7,2 Gläubiger beteiligt. Rd. 14 v. H. dieser Verfahren wurden nur wegen der Forderungen eines einzigen Gläubigers durchgeführt. Ferner handelte es sich bei nahezu zwei Dritteln der geprüften Verfahren um so genannte „Null-Plan-Verfahren“, in welchen der Schuldner keine oder nur geringfügige Zahlungen angeboten hatte. In diesen Fällen konnte von vornherein keine nennenswerte Befriedigung der Forderungen der Gläubiger erwartet werden.

Daraus wird deutlich, dass an die Stelle der vom Gesetzgeber mit der Verbraucherinsolvenz primär bezweckten Befriedigung der Gläubiger der Aspekt der Entschuldung des Schuldners in den Mittelpunkt des Verfahrens gerückt ist.

17.2.2 Stundung der Verfahrenskosten

Ursprünglich wurde ein Insolvenzverfahren nur durchgeführt, wenn das Vermögen des Schuldners voraussichtlich ausreichte, um die Verfahrenskosten zu decken. Andernfalls wurde der Eröffnungsantrag abgewiesen. Seit 2001 besteht für die Insolvenzverfahren natürlicher Personen die Möglichkeit einer Stundung der Verfahrenskosten, um auch Schuldnern Zugang zum Insolvenzverfahren und zur Restschuldbefreiung zu ermöglichen, die nicht über die Mittel verfügen, die Verfahrenskosten zu bestreiten (so genannte „masselose Fälle“). Für den Stundungszeitraum verzichteten die Gerichte auf die Geltendmachung ihrer Gebühren; für die Auslagen (z. B. Vergütung der Treuhänder) tritt die Landeskasse in Vorleistung. Seit Einführung der Kostenstundung ist ein sprunghafter Anstieg der Verfahrenszahlen zu verzeichnen. Der Anteil der Verfahren mit Verfahrenskostenstundung lag in den vom LRH untersuchten Fällen bei 95 v. H. (IK-Verfahren) und 83 v. H. (IN-Verfahren).

Nach den Feststellungen des LRH wurden die Schuldner bei Antragstellung häufig „ärmer“ dargestellt, als sie tatsächlich waren. Der Antrag auf Kostenstundung war vielfach obligatorischer Bestandteil des Eröffnungsantrages. Die Insolvenzgerichte übernahmen die diesbezüglichen Angaben in der Regel ungeprüft. Selbst wenn aus den Antragsunterlagen hervorging, dass ein Schuldner im außergerichtlichen Einigungsversuch beachtliche monatliche Raten angeboten hatte, wurde dies nicht zum Anlass genommen, eine entsprechende Ratenzahlung für die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Für die oft „unterschätzte“ Zahlungsfähigkeit spricht auch die Feststellung, dass in einem Drittel der geprüften „Null-Plan-Verfahren“ Mittel zur Masse gelangt sind, nachdem der Treuhänder im Laufe des Verfahrens die Vermögens- und Einkommenssituation deutlicher geklärt hatte. In diesem Zusammenhang ist auch auf eine ganze Reihe von Verfahren hinzuweisen, in welchen aktenkundig mittellose Schuldner kurzfristig höhere Geldbeträge aufbrachten, um z. B. bei dem Treuhänder die Ablösung ihres zur Masse eingezogenen PKW zu bewirken.

17.2.3 Versagung der Restschuldbefreiung

Der LRH hat in den geprüften Verfahren eine Reihe von Fällen vorgefunden, in denen Schuldner ihre Einkommenssituation falsch dargestellt, vorhandenes Vermögen - in einem Fall sogar ein Ferienhaus - nicht angegeben oder außerhalb des Verfahrens veräußert hatten sowie über längere Zeiträume weder für das Insolvenzgericht noch für den Treuhänder erreichbar gewesen waren und sich somit der gebotenen Mitwirkung am Verfahren entzogen hatten. Diese Verhaltensweisen hätten zur Versagung der Restschuldbefreiung führen können, wenn im Schlusstermin der dazu benötigte Antrag eines Gläubigers vorgelegen hätte. In aller Regel wurde aber kein Versagungsantrag gestellt, sodass auch Schuldner, deren Redlichkeit erheblichen Zweifeln unterlag, die Restschuldbefreiung angekündigt wurde.

Dieser Umstand belegt die vom LRH beobachtete generelle Passivität der Gläubiger in Verbraucherinsolvenzverfahren. Maßgeblich hierfür dürfte die Tatsache sein, dass die Gläubiger in diesen Verfahren regelmäßig keine oder nur geringfügige Zahlungen aus der Masse erhalten. Sie haben ihre Forderung zum Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung zumeist schon abgeschrieben und sehen in einer Beteiligung am Verfahren wohl nur unnötigen Aufwand. Bezeichnend hierfür war ein Gläubiger, der sich bei Gericht regelrecht beschwerte, als ihm ein Kleinbetrag überwiesen worden war; da er die entsprechende Kostenstelle längst geschlossen habe, sei ihm durch den Zahlungseingang nur unverhältnismäßiger Mehraufwand entstanden.

Hinzu kommt, dass der Antrag auf Versagung der Restschuldbefreiung den Gläubiger Gebühren in Höhe von 30 € kostet. Dies hält insbesondere diejenigen Gläubiger von der Antragstellung ab, die keine Zuteilung aus der Masse erwarten.

Die Vorschriften zur Versagung der Restschuldbefreiung entfalten somit in der Praxis nicht die vom Gesetzgeber beabsichtigte erzieherische Wirkung auf den Schuldner. Bestünde hingegen die Möglichkeit, die Restschuldbefreiung von Amts wegen zu versagen, könnte - anders als bisher - vermieden werden, dass auch offenkundig unredliche Schuldner in den Genuss der Restschuldbefreiung kommen. Zudem hätte die Versagungsmöglichkeit von Amts wegen nach Einschätzung der gerichtlichen Praxis für die Insolvenzgerichte und die Treuhänder in problematischen Fällen positiven Einfluss auf die Verfahrensführung.

17.2.4 Unterschiede in der gerichtlichen Praxis

Der LRH hat trotz der einheitlichen und umfassenden Verfahrens- und Kostenregelungen in der Praxis der geprüften Insolvenzgerichte erhebliche Unterschiede festgestellt.

- So hat der LRH eine durchschnittliche Dauer von IK-Verfahren vom Eingang des Antrags bis zur Aufhebung bzw. Einstellung des Verfahrens von 19,6 Monaten ermittelt. Die Spannbreite reichte hierbei von 10,5 bis zu 25,5 Monaten. Ein ähnliches Bild ergab sich bei der Dauer der IN-Verfahren. Bei einem Mittelwert von 23,7 Monaten reichte hier die Spanne von 17,2 bis zu 31,7 Monaten.
- Im Durchschnitt der zehn geprüften Insolvenzgerichte wurden Verfahrenskosten in Höhe von 686,86 € (IK-Verfahren) bzw. 2.775,90 € (IN-Verfahren) ermittelt. Von diesen Beträgen wichen die durchschnittlichen Verfahrenskosten der einzelnen geprüften Insolvenzgerichte zum Teil erheblich ab. Die Bandbreite reichte von rd. 489 € bis zu 1.064 € bei den IK-Verfahren bzw. von rd. 1.927 bis zu 4.600 € bei den IN-Verfahren. Ursächlich hierfür war insbesondere die sehr unterschiedliche Vergütung der Treuhänder. Diese betrug nach den Feststellungen des LRH im Durchschnitt rd. 475 € pro Verfahren. Während Treuhänder von einem Insolvenzgericht mit durchschnittlich rd. 317 € pro Verfahren vergütet wurden, zahlte ein anderes Gericht durchschnittlich rd. 741 € pro Verfahren. Dies führte im Vergleich dieser beiden Gerichte zu einer durchschnittlich mehr als doppelt so hohen Treuhändervergütung.
- Auch bei der Erstellung der Kostenrechnungen gingen die Insolvenzgerichte höchst unterschiedlich vor. Während bei einigen Gerichten nach Aufhebung oder Einstellung des Verfahrens in allen Verfahrensakten vollständige Kostenrechnungen vorhanden waren, fehlten bei anderen Gerichten Kostenrechnungen selbst in den Fällen, in welchen eine Insolvenzmasse aktenkundig vorhanden war.

Der Verzicht auf eine zeitnahe Kostenberechnung wird nach Auffassung des LRH eine vollständige Durchsicht der gesamten, umfangreichen Verfahrensakten erfordern und zwar erst nach Erteilung der Restschuldbefreiung.

freierung und Ablauf der Wohlverhaltensperiode. Die Kosten würden somit erst nach Jahren berechnet werden. Diese Verfahrensweise wird nach Auffassung des LRH zukünftig zu einem erheblichen Arbeitsanfall und einer starken Belastung der Bediensteten führen. Es steht zu erwarten, dass Kostenbeamte die Durchsicht der vollständigen Akten unterlassen und die Kosten wegen vermeintlichen Unvermögens des Kostenschuldners nicht ansetzen werden, obwohl möglicherweise Vermögen des Schuldners aktenkundig ist. In diesen Fällen muss mit erheblichen Einnahmeausfällen gerechnet werden.

17.3 Ergebnisdarstellung

Der LRH hat dem JM das Ergebnis seiner Prüfung am 31.10.2006 übermittelt und gebeten, insbesondere die Feststellungen und Anregungen zum Wegfall der Kostenstundung und zur Versagung der Restschuldbefreiung in die Überlegungen zur Gesetzesreform einzubeziehen. Er hat im Übrigen angeregt, die Auswertungsergebnisse der gerichtlichen Praxis mit dem Ziel zur Kenntnis zu bringen, den Gründen für die festgestellten, zum Teil erheblichen Unterschiede in eigener Verantwortung und unter Berücksichtigung der auch vom LRH beachteten richterlichen Unabhängigkeit und der sachlichen Unabhängigkeit der Rechtspfleger nachzugehen.

17.4 Stellungnahme des JM

Das JM hat am 22.01.2007 zu den Prüfungsmitteilungen Stellung genommen und mitgeteilt, die umfangreichen Auswertungen würden eine wertvolle Grundlage für die weitere rechtspolitische Diskussion bieten. Das Ministerium habe die Prüfungsmitteilungen der gerichtlichen Praxis zur Verfügung gestellt, damit dort ggf. geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation getroffen werden könnten.

Ferner hat das JM dem LRH den vom BMJ erarbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens übermittelt. Dieser sieht sowohl eine Abweisung des Verfahrens mangels Masse unter Wegfall der Verfahrenskostenstundung als auch die Möglichkeit zur Versagung der Restschuldbefreiung von Amts wegen vor.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerium für Schule und Weiterbildung (Epl. 05)

18 Erteilung von Lehrerpflichtstunden an öffentlichen Gymnasien

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs wurde ein hoher Anteil der Lehrerpflichtstunden, die öffentlichen Gymnasien zur Verfügung standen, aus unterschiedlichen Gründen nicht erteilt. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, bezüglich dieser Gründe allgemein verbindliche Regelungen zu treffen, ob und inwieweit nicht erteilte Pflichtstunden nachzuholen sind, und für jede Lehrkraft nachprüfbar festzuhalten, ob das persönliche Pflichtstunden-Soll im Schuljahr erfüllt wurde. Etwaige Unter- und Überschreitungen sollten in das nächste Schuljahr übertragen werden.

18.1 Ausgangslage

Ende der neunziger Jahre hatte der Landesrechnungshof (LRH) den Umfang und die Gründe des Unterrichtsausfalls an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen untersucht (vgl. Jahresbericht 2000 Nr. 19). Die damaligen Feststellungen gaben, wie der Begriff Unterrichtsausfall verdeutlicht, die Sicht des Schülers wieder, dessen Stundenplan nicht vollständig erfüllt wird. Damit eng verknüpft ist ein anderer Blickwinkel, der die „Kehrseite“ des Stundenplans des Schülers, nämlich die Unterrichtsverpflichtung des Lehrers, hervorhebt. Die Erfüllung dieser Verpflichtung war Gegenstand einer weiteren, an öffentlichen Gymnasien durchgeführten Untersuchung des LRH.

Den Schulen wird für ihre unterrichtlichen Aufgaben im Rahmen des nach der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz errechneten Stellenbedarfs eine bestimmte Anzahl an Lehrern zugewiesen. Die Lehrer erteilen eine in

der Verordnung festgelegte Anzahl an wöchentlichen Pflichtstunden, die sich im untersuchten Schuljahr 2002/2003 für vollzeitbeschäftigte Lehrer an Gymnasien auf 24,5 Pflichtstunden je Unterrichtswoche belief. Die Summe der wöchentlichen Pflichtstunden aller Lehrer einer Schule ergibt das Lehrerwochenstundenkontingent, das der Schule - nach Abzug der persönlichen Ermäßigungs- und Entlastungsstunden für nichtunterrichtliche Tätigkeiten - für Unterrichtszwecke zur Verfügung steht und in den Stundenplänen seinen Niederschlag findet. Multipliziert mit der Anzahl der Unterrichtswochen (39,4 im untersuchten Schuljahr) ergibt sich das Gesamtkontingent an Unterrichtsstunden dieser Schule, das Pflichtstunden-Soll.

Der LRH hat am Beispiel von 15 der insgesamt 522 öffentlichen Gymnasien (drei je Regierungsbezirk) untersucht, ob zwischen dem jeweiligen Pflichtstunden-Soll der Schule und dem tatsächlich erteilten Pflichtstunden-Ist eine relevante Differenz bestand und welche Gründe hierfür ggf. maßgeblich waren.

Zur Ermittlung des Pflichtstunden-Solls konnte der LRH auf Daten der Schulverwaltung zurückgreifen. Dies war bezüglich des Pflichtstunden-Ist nicht möglich. Auch die Schulen selbst verfügten über keine dahingehenden Zusammenstellungen. Daher hat der LRH selbst mit sehr großem Aufwand aus einer Vielzahl von Unterlagen (Vertretungspläne, soweit vorhanden, Klassenbücher, Kurshefte, schuljahresbezogene Terminübersichten, kalendermäßige Aufzeichnungen z. B. über Elternsprechtage und Wandertage) herausgefiltert, wie viele Pflichtstunden an den ausgewählten Schulen im untersuchten Schuljahr tatsächlich erteilt worden waren und wie viele Pflichtstunden aus welchen Gründen nicht. Unter anderem wurden die Daten von mehr als 2.500 Klassenbüchern und Kursheften ausgewertet. Der LRH hat die Daten jeweils für die gesamte Schule erhoben; eine Auswertung nach den einzelnen Lehrkräften war faktisch nicht durchführbar. Insgesamt betrachtet boten die ausgewerteten Unterlagen

eine Datengrundlage, die trotz gewisser Unzulänglichkeiten und vereinzelt auftretender Auswertungsprobleme letztlich doch sichere Erkenntnisse im Sinne des Untersuchungszieles zuließen.

Abschließend hat der LRH die Feststellungen, die er bezogen auf die einzelnen Gymnasien getroffen hatte, mit den Schulleitungen abgestimmt und die Ergebnisse für alle 15 Schulen zusammengeführt.

18.2 Nicht erteilte Pflichtstunden

18.2.1 Nach den Amtlichen Schuldaten addierte sich das Pflichtstunden-Soll der 15 Gymnasien im untersuchten Schuljahr auf insgesamt 671.233 Lehrerstunden. Dem vorstehenden Soll korrespondierte nach den Feststellungen des LRH ein Pflichtstunden-Ist von 589.045 Lehrerstunden. Im Ergebnis wurden an den 15 Schulen demnach 82.188 Pflichtstunden, das entspricht 12,24 v. H., nicht erteilt. Die Bandbreite lag bei den einzelnen Schulen zwischen 8,9 v. H. und 17,2 v. H.

Setzt man den durchschnittlichen Anteil von 12,24 v. H. nicht erteilter Pflichtstunden an den untersuchten 15 Gymnasien in Bezug zu dem Pflichtstunden-Soll aller 522 öffentlichen Gymnasien, so ergibt sich hochgerechnet ein Volumen von 2,7 Mio. nicht erteilter Pflichtstunden im Jahr, was einem Volumen von mehr als 3.000 Vollzeitlehrerstellen entspricht.

18.2.2 Der LRH hat eine Vielzahl von Gründen ermittelt, aus denen Unterricht nicht erteilt wurde. Der vom Umfang her wichtigste Grund war das vorzeitige Unterrichtsende der Schüler des Abiturjahrgangs, die nach den Osterferien keinen Unterricht mehr erhalten. Die infolgedessen nicht erteilten Pflichtstunden (24.830) wurden nur z. T. durch anderweitig erteilte „zusätzliche“ Unterrichtsstunden (1.450) ersetzt. In der Reihenfolge der gewichtigen Gründe folgten als nächstes Krankheit und Mutterschutz, Elternsprechtag, Fortbildung und Schulwanderungen / Schulfahrten. Weitere

Gründe reichten von Konferenzen und Dienstbesprechungen, Hitzefrei, „Abistreich“ und Abiturfeier, Kollegiumsausflug, Karnevalsfeiern, Praktikum bis hin zum Sportfest.

Der LRH hat alle Gründe aufgelistet und, soweit vorhanden, auf diesbezügliche Vorschriften hingewiesen. Dabei handelte es sich z. T. um Regelungen, die sich unmittelbar auf die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte beziehen. So bestimmt etwa § 11 Abs. 4 der Allgemeinen Dienstordnung für Lehrkräfte und Schulleiter an öffentlichen Schulen (ADO), dass, wenn der stundenplanmäßige Unterricht wegen Abwesenheit der zu Unterrichtenden nicht erteilt werden kann (z. B. Abgangsklassen, Schulfahrten, Exkursionen, Berufspraktika) oder durch Abschlussprüfungen (z. B. Abiturprüfung) vorzeitig endet, die nicht erteilten Unterrichtsstunden insbesondere für Vertretungszwecke verwendet werden sollen und besondere dienstliche Belastungen im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Z. T. handelte es sich um Regelungen, die sich nicht auf die Unterrichtsverpflichtung, sondern auf den Unterricht beziehen und z. B. festlegen, ob bei bestimmten Anlässen Unterricht gekürzt oder ausfallen darf (z. B. am Tag der Zeugnisausgabe nach drei Unterrichtsstunden) oder auch nicht (z. B. am Schuljahresbeginn).

18.3 Individuelle Erfassung der Pflichtstunden

Der LRH hat die Gründe, aus denen Pflichtstunden nicht erteilt wurden, lediglich aufgelistet. Die Zusammenstellung differenziert dementsprechend nicht zwischen Gründen, die unstreitig zu einer endgültigen Befreiung von der Unterrichtsverpflichtung führen wie etwa Krankheit oder Mutterschutz, und Gründen, bei denen die Verpflichtung grundsätzlich bestehen bleibt.

Um eine solche Differenzierung vornehmen zu können, müssten bei den Schulen Aufzeichnungen geführt werden, die für jede Lehrkraft festhalten,

ob noch Pflichtstunden „offen sind“ bzw. ob nicht planmäßig erteilte Unterrichtsstunden zu einem anderen Zeitpunkt nachgeholt oder stattdessen Vertretungsstunden erteilt wurden. Von den untersuchten Gymnasien verfügten 13 über keine dahingehenden Aufzeichnungen, sie konnten auch nicht mit vertretbarem Aufwand nachträglich erstellt werden.

Anders hingegen verhielten sich zwei Gymnasien. Zwar hatten auch sie keinen Gesamtüberblick über das Pflichtstunden-Ist ihrer Lehrkräfte. Sie hatten jedoch für jeden Lehrer und Schultag die nicht erteilten Unterrichtsstunden, die nach Auffassung der jeweiligen Schulleitungen nachzuholen waren, sowie die „zusätzlich“ erteilten Stunden schuljahresbezogen in einem so genannten „Lehrerkonto“ erfasst und gegeneinander verrechnet. Am Schuljahresende zu verzeichnende Mehr- oder Minderstunden wurden auf das nächste Schuljahr übertragen. Erfasst wurden beispielsweise Pflichtstunden, die wegen Schulwanderungen / Schulfahrten, wegen Hitze frei oder wegen organisatorischer Maßnahmen zum Schuljahresbeginn nicht erteilt worden waren. Überdies wurden die aus persönlichen Anlässen der Lehrer nicht erteilten Stunden, für die die Sonderurlaubsverordnung keine Befreiung vom Dienst vorsieht (z. B. Beerdigung eines nicht nahen Verwandten), entsprechend der vorgenannten Regelung nachgehalten.

Die Schulleitungen hatten diese Verfahrensweise mit der Begründung gewählt, es könne nach ihrer Auffassung nicht hingenommen werden, dass ein Teil der Lehrerstunden ohne ein dienstliches Äquivalent entfalle. Zudem gewährleiste dieses Vorgehen einen möglichst gleichmäßigen, dem Gebot der Gleichbehandlung Rechnung tragenden Einsatz aller Lehrkräfte sowohl beim planmäßigen Unterricht als auch bei Vertretungen. Anderenfalls kämen z. B. Lehrer, die in der Sekundarstufe I unterrichteten, in den Genuss von Hitze frei, ohne diese Stunden jemals nachzuholen; die Lehrer in der Sekundarstufe II, für die kein Hitze frei gewährt werde, hingegen würden diesen Vorteil nie erhalten. Entsprechendes gelte auch bezüglich eines verspäteten Unterrichtsbeginns bei der Einschulung der Fünftkläss-

ler sowie der durch Wandertage und Klassenfahrten freigesetzten Lehrkräfte. Überdies werde auf diese Weise sichergestellt, dass bei Ausfall von stundenplanmäßigem Unterricht wegen der Abwesenheit der zu Unterrichtenden oder wegen Abschlussprüfungen die nicht erteilten Unterrichtsstunden, wie in der Allgemeinen Dienstordnung vorgesehen, insbesondere für Vertretungsunterricht verwendet würden.

An den beiden Gymnasien, die das Lehrerkonto führten, wurden im untersuchten Schuljahr mehr als doppelt so viele Vertretungsstunden erteilt wie, soweit feststellbar, an den Gymnasien, die eine solche Verrechnung nicht vornahmen. Im Ergebnis wiesen die beiden Schulen im Durchschnitt einen um 3,5 Prozentpunkte niedrigeren Anteil nicht erteilter Pflichtstunden aus als die übrigen 13 Gymnasien. Außerdem waren an den beiden Schulen mehrere Gründe, aus denen an anderen Schulen Pflichtstunden nicht gegeben worden waren, erst gar nicht aufgetreten (z. B. Ausgleich für den Tag der offenen Tür, vorzeitiger Unterrichtsschluss vor den Ferien, Schul- und Sommerfest).

18.4 Würdigung und Empfehlungen

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 05.12.2005 gegenüber dem Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) hervorgehoben, dass er sich zu der Frage, ob, in welchem Umfang und bei welchen Gründen im Einzelnen die nicht erteilten Pflichtstunden in irgendeiner Form nachgeholt werden müssten, nicht abschließend geäußert habe; er sehe dies auch nicht primär als seine Aufgabe an.

Angesichts der Bedeutung seiner Feststellungen halte er es jedoch für dringend geboten, dass sich das MSW dieser Frage annehme und die Voraussetzungen dafür schaffe, dass nicht erteilte, aber weiterhin geschuldete Pflichtstunden noch erbracht und nicht ersatzlos entfallen wür-

den. Dazu müsse zunächst für die aufgezählten Gründe entschieden werden, ob die jeweiligen Pflichtstunden überhaupt und als solche nachgeholt werden müssten oder ob sie durch andere Unterrichts-/Vertretungsstunden ersetzt werden könnten. Ggf. seien auch sonstige Tätigkeiten gegenzurechnen, wie sie etwa mit der Durchführung des Abiturs verbunden seien. Dazu bedürfe es einer individuellen Dokumentation, die für jede Lehrkraft einer Schule die jährlich geleisteten bzw. nicht geleisteten Pflichtstunden ausweise. Auf dieser Grundlage sei es möglich, eine normgerechte und gleichmäßige Belastung aller Lehrkräfte sicherzustellen. In dem Zusammenhang werde auf die Verfahrensweise der beiden Schulen verwiesen, die bereits ein Lehrerkonto führten.

Darüber hinaus hat der LRH ausgeführt, die Ergebnisse der Untersuchung zeigten, dass für die Unterrichtsversorgung Reserven verfügbar gemacht werden könnten. Dies erscheine angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes von besonderer Bedeutung. Die Empfehlungen sollten einen Anstoß dafür geben, diese Reserven durch einen effizienteren Personaleinsatz zu nutzen. Dies gelte nach Auffassung des LRH aber nicht nur für die beispielhaft geprüfte Schulform Gymnasium, sondern ebenso für die anderen Schulformen. Der LRH beziehe daher auch sie ausdrücklich in seine Empfehlungen mit ein.

Zusammenfassend hat der LRH empfohlen,

- bezüglich der aufgezählten Gründe allgemein verbindliche Regelungen zu treffen, ob und inwieweit nicht erteilte Lehrerpflichtstunden nachzuholen sind,
- den Schulen aufzugeben, für jede Lehrkraft ein sog. Jahrespflichtstundenkonto zu führen, in dem die Zahl der im Schuljahr zu erteilenden Unterrichtsstunden und die Zahl der tatsächlich gehaltenen Unterrichtsstunden einschließlich der Vertretungsstunden dokumentiert wird,

- Unter- oder Überschreitungen der jährlichen Unterrichtsverpflichtung der einzelnen Lehrkräfte in das nächste Schuljahr zu übertragen.

18.5 Stellungnahme des MSW

In seiner Stellungnahme vom 06.10.2006 hat das MSW zunächst allgemein auf die vorrangige Leitlinie der aktuellen Schulpolitik, dem Unterrichtsausfall entgegenzuwirken, verwiesen. Nicht erteilter Unterricht blockiere das Bemühen, die nach den PISA-Ergebnissen dringend notwendige Leistungssteigerung unseres Schulsystems zu erreichen. Aus diesem Grund habe die Landesregierung seit ihrem Amtsantritt große Kraftanstrengungen unternommen, hier gegenzusteuern. Unterricht habe Vorrang vor allem, was im Schulleben wünschenswert und notwendig sei. Darauf habe die Schulministerin auch in ihrem an alle Lehrkräfte gerichteten Schreiben zum Schuljahresbeginn 2005/2006 ausdrücklich hingewiesen. Gleichzeitig seien mit der Schulaufsicht intensive Gespräche zur Sicherung von Lernzeit geführt worden, in denen u. a. nachdrücklich die Umsetzung gültiger Rechtsvorschriften angemahnt worden sei. Mit der Novellierung des Schulgesetzes zum 01.08.2006 seien weitere Maßnahmen zur Sicherung der Lernzeit eingeführt worden.

Zu den Gründen für nicht erteilte Pflichtstunden hat das MSW insbesondere mitgeteilt, aufgrund der öffentlichen Diskussion über Unterrichtsausfälle, des o. g. Schreibens der Ministerin und der Gespräche mit der Schulaufsicht sei die Sensibilität für das Problem gestiegen. Insofern gehe das MSW davon aus, dass die rechtlichen Bestimmungen eingehalten würden und der Unterrichtsausfall zurückgegangen sei. Im Übrigen würden die Schulen mit Inkrafttreten des neuen Schulrechts „eigenverantwortliche Schulen“. Durch eine Erweiterung der Gestaltungsspielräume erhielten die Schulen die Möglichkeit, ihre Qualität und ihre Schulentwicklung nachhal-

tig zu verbessern. Eine besondere Verantwortung übernehmen die Schulleiter, die im Rahmen der personellen Ressourcen darauf hinwirken würden, dass der Unterricht ungekürzt erteilt werde. Die Vertretungskonzepte würden zukünftig eine entscheidende Rolle spielen.

Außerdem seien in das neue Schulgesetz Regelungen aufgenommen worden, die Unterrichtsausfall verhindern sollten, wie z. B. § 42 Abs. 7. Danach sind außerunterrichtliche Veranstaltungen der Schule, die kein Unterricht in anderer Form sind, grundsätzlich so zu organisieren, dass kein Unterricht ausfällt; Nachprüfungen finden vor Unterrichtsbeginn des neuen Schuljahres statt. Vergleichbare Regelungen gibt es im neuen Schulgesetz für Elternsprechtage (§ 44 Abs. 4), Fortbildung (§ 57 Abs. 3) und Konferenzen / Dienstbesprechungen (§ 62 Abs. 7).

Im Übrigen, hat das MSW mitgeteilt, beabsichtige es über die vom LRH bereits genannten und die in diesem Antwortschreiben aufgeführten Regelungen hinaus keine weiteren Regelungen. Im Rahmen der Eigenverantwortlichkeit der Schulen seien die weiteren Entscheidungen auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen vor Ort zu treffen.

Darüber hinaus hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass für einige der dargestellten Sachverhalte, insbesondere den Grund „Krankheit / Mutterschutz“, von ihm keine Pflicht zur Nachholung festgestellt werden könne. Diese persönlichen oder auch dienstlichen Gründe würden in ihrer Wirkung - ohne nähere Wertung des LRH - zu einer Summe addiert. Als Dienstherr und Arbeitgeber sei das Land NRW jedoch an das geltende Dienst- und Arbeitsrecht gebunden. Eine Nachholung solcher Zeiten werde dadurch zumindest für einige Tatbestände ausgeschlossen. Die ermittelte Gesamtsumme führe daher an einigen Stellen zu einer Überschätzung.

Zur Frage der Erfassung der noch geschuldeten Pflichtstunden hat das MSW geantwortet, mit Blick auf die schulischen Tätigkeiten und wachsen-

den Anforderungen sei es auch aus seiner Sicht empfehlenswert, Jahrespflichtstundenkonten für die jeweiligen Lehrkräfte zu führen. Dies könne ein erster Schritt sein. Hierbei werde jedoch nur ein Teil - wenngleich auch ein sehr wesentlicher - der Lehrerarbeitszeit erfasst. In diesem Zusammenhang hat das MSW darauf hingewiesen, dass es zwischenzeitlich den Antrag eines Berufskollegs für eine Erprobungsphase eines Jahresarbeitszeitmodells genehmigt habe („Mindener Modell“). Danach würden den Lehrkräften ihre Stundenverpflichtungen mit unterschiedlichem Gewicht auf ihr Deputat angerechnet. Es sei das Ziel des Modells, kostenneutral sowohl eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Lehrkräften als auch einen flexibleren und effizienteren Ressourceneinsatz herbeizuführen.

18.6 Weiterer Schriftwechsel

18.6.1 Der LRH hat dem MSW erwidert, die Stellungnahme des Ministeriums vermöge ihn nur teilweise zu überzeugen. Zwar sei auch nach seiner Einschätzung durch die öffentliche Diskussion und die getroffenen Maßnahmen bei allen Beteiligten die Sensibilität für das Problem Unterrichtsausfall gestiegen. Gleichwohl werde es jedoch auch zukünftig vorkommen, dass aus unterschiedlichen Gründen Lehrerpflichtstunden nicht erteilt würden. Daher werde sich auch weiterhin die Frage stellen, ob diese Unterrichtsstunden nachgeholt oder durch andere Tätigkeiten kompensiert werden müssten und wie dies nachzuhalten sei.

Nichts anderes gelte für das zwischenzeitlich genehmigte Mindener Jahresarbeitszeitmodell. Dieses Modell beinhalte zwar eine Abkehr von den allein nach der Schulform differenzierenden Pflichtstundenregelungen hin zu einer individuellen Berücksichtigung des fächerbezogenen Arbeitsanfalles. Aber auch dabei stelle sich die Frage, ob vorgegebene, nicht erfüllte Verpflichtungen in irgendeiner Form nachgeholt werden müssten. Die mit

den Empfehlungen des LRH verfolgte Absicht gehe dementsprechend letztlich dahin, einen gleich wie ermittelten Sollwert von Leistungen der einzelnen Lehrkraft mit deren tatsächlich erbrachten Leistungen zu vergleichen und etwaige Unter- oder Überschreitungen in das nächste Schuljahr zu übertragen.

Im Übrigen befürworte auch der LRH die eigenverantwortliche Schule und sei dagegen, dass das Ministerium für jeden nur denkbaren Einzelanlass, aus dem Unterrichtsstunden nicht erteilt würden, eine Regelung treffe. Angesichts der vom LRH festgestellten sehr unterschiedlichen Praxis halte er es jedoch schon aus Gründen der Gleichbehandlung von Lehrern und Schülern für erforderlich, dass zumindest für die im Schulleben regelmäßig wiederkehrenden Anlässe eine eindeutige Richtung vorgeben werde, die nicht am Unterrichtsausfall, sondern an der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte anknüpfe.

18.6.2 Mit Schreiben vom 30.03.2007 hat das MSW seine Stellungnahme wie folgt ergänzt:

- Zu der Empfehlung, bezüglich der aufgezählten Gründe allgemeinverbindliche Regelungen zu treffen, verweist das MSW auf die grundsätzliche Regelung in dem - oben zitierten - § 11 Abs. 4 ADO, die den Schulleitungen der eigenverantwortlichen Schulen die Handhabe und die Verantwortung gebe, die wegen der Abwesenheit der Schülerinnen und Schüler nicht erteilten Unterrichtsstunden von der Lehrkraft nachholen zu lassen. Dabei würden Umfang und Form der Nachholungsverpflichtung in das Ermessen der Schulleitung gestellt.

Aufgrund dieser und der in seinem vorherigen Schreiben genannten, allgemein verbindlichen Regelungen sehe das MSW keinen Handlungsbedarf für weitergehende Regelungen. Die schulorganisatorischen Bedingungen und Bedarfe der Einzelschulen seien in der Re-

gel so verschieden, dass weitere allgemein verbindliche Regelungen keinen gewinnbringenden Effekt hätten. Das Ministerium habe aber anlässlich des Schreibens des LRH die Schulaufsicht aufgefordert, in Schulleiterdienstbesprechungen auf die Regelungen des § 11 Abs. 4 ADO hinzuweisen und auf die strikte Einhaltung zu achten.

- Zur Empfehlung, Jahrespflichtstundenkonten einzuführen, teilt das MSW mit, es habe zum Gesamtthema „Lehrerarbeitszeit“ unter Einbezug der Lehrerverbände eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich u. a. mit der Erfassung der Lehrerarbeitszeit beschäftigen werde.

Darüber hinaus habe das MSW die Prüfung des LRH über den Hinweis auf § 11 ADO hinaus auch zum Anlass genommen, den Schulleiterinnen und Schulleitern in einem ersten Schritt die Einführung eines sog. Jahrespflichtstundenkontos zu empfehlen. Das Ministerium werde demnächst entsprechende Good-Practice-Beispiele veröffentlichen, u. a. auch diejenigen der vom LRH geprüften beiden Gymnasien, und im Rahmen der Schulleitungsaus- und -fortbildung das Jahrespflichtstundenkonto ansprechen.

Beispiel für die sinnvolle und gesamtbezogene Erfassung von Lehrerarbeitszeit könne das „Mindener Modell“ sein, das sich in grundlegenden Zügen auf die Hamburger Arbeitszeitregelungen beziehe. Danach werde nicht nur die jeweilige Stundenverpflichtung, sondern die Gesamtarbeitszeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von zzt. 41 Wochenstunden betrachtet, die für Lehrkräfte ebenfalls gelte. Im Gesamtrahmen des zu leistenden Jahresarbeitszeitsolls könnten Lehrkräfte die auf dem entsprechenden Arbeitszeitkonto ihr individuelles Stundensoll nicht erreichende Unterrichtszeit, wenn möglich, durch Vertretungsunterricht, aber auch durch andere schulische (dienstliche) Tätigkeiten auffangen bzw. kompensieren. Dieses Modell trage dem Umstand Rechnung, dass sich die Arbeitszeit der Lehrkräf-

te auch mit Blick auf die unterschiedlichen Belastungen (Korrekturbelastungen) nicht auf die „bloße“ Betrachtung der Lehrverpflichtung reduzieren lasse. Unter dem Gesichtspunkt der eigenverantwortlichen Schule aber auch im Interesse der Akzeptanz sollten verschiedene Modelle der Jahresarbeitszeit zugelassen und erprobt werden. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeige, dass es im Bereich der Lehrerarbeitszeit kein einheitliches Konzept gebe.

- Zur Empfehlung, Unter- oder Überschreitungen der Unterrichtsverpflichtung ins nächste Schuljahr zu übertragen, weist das MSW auf § 11 Abs. 2 ADO und § 2 Abs. 4 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz hin. Danach kann die Zahl der wöchentlichen Pflichtstunden einer Lehrkraft vorübergehend aus schulorganisatorischen Gründen in gewissem Umfang über- oder unterschritten werden. Die zusätzlich oder weniger erteilten Unterrichtsstunden sind innerhalb des Schuljahres auszugleichen, ausnahmsweise im folgenden Schuljahr.

Der Schriftwechsel dauert an.

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

19 Technologie- und Innovationsprogramm Bereich Life Science

Bis Ende 2005 sind nach dem Technologie- und Innovationsprogramm für den Bereich Life Science insgesamt über 153 Millionen € Fördermittel bewilligt worden. Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern eine Querschnittsprüfung durchgeführt und erhebliche Mängel festgestellt. Für den Landesrechnungshof ist nicht auszuschließen, dass hochgerechnet auf den gesamten Förderbereich Life Science über 50 Millionen € an Fördermitteln zuviel gewährt wurden. Eine Programmevaluierung fehlt bislang.

Zur Stärkung des Bereichs Life Science wurde auf Initiative des Landes die L-GmbH gegründet und mit insgesamt über 10 Millionen € vom Land gefördert. Bei der Förderung wurden die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Es war nicht zu erkennen, ob die mit der Förderung der L-GmbH verfolgten Ziele erreicht wurden.

Das nunmehr federführend zuständige Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie wird die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Anlass nehmen, die Förderpraxis zu ändern. Erste Schritte sind eingeleitet.

19.1 Ausgangslage

Die Technologie- und Innovationsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit dem Technologie und Innovationsprogramm (TIP) neu ausgerichtet worden. Ziel der Technologie- und Innovationsförderung ist es insbesondere, die Erschließung technischer Möglichkeiten zur Lösung künftiger Aufgaben unserer Gesellschaft zu unterstützen. Eine besondere Rolle spielt dabei die Erschließung von neuen Handlungsfeldern in Hoch- und Querschnittstechnologien. Durch die Bereitstellung von öffentlichen Fördermitteln sollen die Unternehmen in NRW im Innovationswettbewerb ertüchtigt werden, um sich auf besonders dynamischen und wachstumsstarken Innovations- und Technologiefeldern nachhaltig behaupten zu können⁹⁶. Mit dem TIP sollen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen als potentielle Antragsteller angesprochen werden. Einzelheiten regelt die TIP - Richtlinie vom 19.12.2001⁹⁷, die vom Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr zusammen mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie und der Staatskanzlei erlassen wurde. Ab dem 01.09.2005 wechselte die Federführung für das TIP vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)⁹⁸ in den Geschäftsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT). Die Zuständigkeit der Staatskanzlei blieb unberührt.

Ein wesentlicher Bereich der Förderung des MIWFT und des MWME nach dem TIP ist der Bereich Life Science. Hierzu gehören insbesondere die Bio- und Gentechnologie, das Gesundheitswesen, die Gerontotechnologie und der Ernährungssektor. Das MIWFT und das MWME bedienen sich bei der Förderung eines Projektträgers nach § 44 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO). Der Projektträger ist befugt, im Rahmen des TIP Zuwen-

⁹⁶ Vorwort zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Technologie- und Innovationsprogramm NRW.

⁹⁷ Seit dem 01.10.2006 ist die TIP - Richtlinie vom 21.08.2006 in Kraft. Inhaltliche Änderungen haben sich nicht ergeben.

⁹⁸ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit beibehalten.

dungen gemäß §§ 23, 44 LHO im eigenen Namen und für Rechnung des Landes zu bewilligen und abzuwickeln. Die Fachaufsicht verblieb bei dem zuständigen Ministerium. Zur Stärkung des Bereichs Life Science wurde auf Initiative des Landes Ende 2002 von drei als Landesinitiativen in diesem Bereich tätigen Vereinen die L-GmbH gegründet.

19.2 Umfang und Ziel der Prüfung

Für den Bereich Life Science wurden von Inkrafttreten der TIP-Richtlinie bis zum 31.12.2005 insgesamt 142 Zuwendungen mit einem Haushaltsvolumen von über 153 Mio. € bewilligt.

Der LRH ist der Frage nachgegangen, ob die Ziele des TIP für den Bereich Life Science erreicht wurden und die Förderungen bestimmungsgemäß und wirtschaftlich erfolgten. Er hat hierzu gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) im Rahmen einer Querschnittprüfung rd. 30 v. H. der Förderfälle sowie des Haushaltsvolumens geprüft. Die Querschnittprüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

19.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren

- 19.3.1** Nach der TIP-Richtlinie können Ausgaben bei der Förderung berücksichtigt werden, soweit diese projektbezogen sind und die Verpflichtung zur Leistung nach Eingang eines prüffähigen Antrags bei der zuständigen Stelle begründet worden ist. Damit lässt die TIP-Richtlinie eine Ausnahme vom haushaltsrechtlichen Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zu und ermöglicht bereits vor Erteilung eines Zuwendungsbescheides eine Einbeziehung von Projektausgaben in die Förderung.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass der Projektträger bei jedem Antragsteller kurze Zeit nach Antragstellung einen förderunschädlichen Beginn seines beantragten Vorhabens noch vor Erteilung eines Zuwendungsbescheides zugelassen hat. Die als Ausnahme vorgesehene Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmebeginns wurde damit zur Regel gemacht.

Rd. 40 v. H. aller Förderanträge waren nicht bewilligungsfähig. Diese hohe Quote ist besonders bemerkenswert, da ein wesentlicher Teil der Antragsteller bereits im Vorfeld von der L-GmbH (zuvor von den drei Landesinitiativen) beraten wurde. Zu den Aufgaben der mit erheblichen finanziellen Landesmitteln geförderten L-GmbH gehört es, potentiellen Antragstellern zur Seite zu stehen.

Soweit Bewilligungen ausgesprochen werden konnten, betrug in mehr als der Hälfte der bewilligten Fälle die Dauer zwischen Antragstellung und Bescheiderteilung länger als ein Jahr. Der vorzeitige Maßnahmebeginn zusammen mit der langen Dauer des Bewilligungsverfahrens hat dazu geführt, dass Zuwendungsempfänger in finanzielle Schwierigkeiten bis hin zur Insolvenz gerieten und Projekte abgebrochen werden mussten.

19.3.2 Der LRH hat moniert, dass das Antrags- und Bewilligungsverfahren dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht genügt.

Ein Projektbeginn vor Bewilligung kann einerseits ein Indiz dafür sein, dass der Antragsteller ein Projekt auch ohne staatliche Förderung durchzuführen vermag. Andererseits ist ein vorzeitiger Beginn des Vorhabens für den Antragsteller mit erheblichen Risiken und zusätzlichen Zwischenfinanzierungskosten verbunden. Die finanziellen Nachteile für den Antragsteller erhöhen sich umso mehr, je später über den Förderantrag ent-

schieden wird. Dies trifft im besonderen Maße auf den sich rasant entwickelnden Bereich Life Science zu.

Für den Zuwendungsgeber birgt der zugelassene vorzeitige Maßnahmebeginn die Gefahr, dass der Antragsteller vollendete Tatsachen schafft und hierdurch der Zuwendungsgeber in seiner Entscheidungsfreiheit über die Bewilligung beeinflusst wird. Sind Projekte im Zeitpunkt der Bewilligung schon weit vorangeschritten, ist zudem nicht mehr gewährleistet, dass der Zuwendungsgeber auf die wirtschaftliche und zweckmäßige Ausgestaltung des Vorhabens einwirken kann.

Angesichts der großen Anzahl der Förderanträge, denen nicht entsprochen werden konnte, kommen für den LRH Zweifel auf, ob die L-GmbH insoweit ihren Aufgaben nachgekommen ist.

19.4 Verwendungsnachweise

19.4.1 Im Rahmen der Querschnittprüfung wurde festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger Verwendungsnachweise erheblich verspätet vorlegten. In Einzelfällen hat sich der Projektträger hinsichtlich der Einreichung des Verwendungsnachweises über ein Jahr über die anfangs gesetzte Frist vom Zuwendungsempfänger „vertrösten“ lassen.

In nahezu jedem zweiten der geprüften Förderfälle wurden die Verwendungsnachweise nicht zeitnah nach Eingang bearbeitet. Bei nahezu jedem vierten Schlussverwendungsnachweis betrug der Zeitraum zwischen Eingang des Verwendungsnachweises und dem Prüfvermerk des Projektträgers über ein Jahr. Die Verwendungsnachweise wurden nach Angaben des Projektträgers mit Kenntnis und aufgrund der Prioritätenvorgabe der Fachaufsichtsbehörde, dem MWME, nicht zeitnah geprüft.

Durch diese Handhabung wurden Landesansprüche verspätet geltend gemacht. Teilweise waren diese wegen zwischenzeitlich eingetretener Insolvenz des Zuwendungsempfängers uneinbringlich.

- 19.4.2** Der LRH hat bereits in der Vergangenheit mehrfach gerügt, dass Verwendungsnachweise in zahlreichen Fällen nicht zeitgerecht geprüft wurden und hat dies auch zum Gegenstand seiner Jahresberichte gemacht. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat in hierzu ergangenen Beschlüssen⁹⁹ die Landesregierung aufgefordert, die Einhaltung der hier in Rede stehenden Bestimmungen sicherzustellen. Der LRH hat bemängelt, dass das MWME / MIWFT der Verwendungsnachweisprüfung erneut nicht die Bedeutung beigemessen hat, die für eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung der Fördermittel notwendig ist und etwaigen Fehlentwicklungen der Projekte nicht rechtzeitig entgegen wirken konnte.

19.5 Personalausgaben

- 19.5.1** Personalausgaben können nach der TIP-Richtlinie entweder nach dem Aufwand des Antragstellers mit einem 10 %igen Zuschlag für Gemeinkosten oder pauschal angesetzt werden. Als Pauschalansätze je Stunde nach dem TIP hat das MWME mit Erlass vom 04.05.2001 die vom Innenministerium (IM) festgesetzten Gesamtkosten je Arbeitsstunde aus den Runderlassen zu den Verwaltungsgebühren¹⁰⁰ übernommen und mit Erlass vom 08.04.2002 aktualisiert. Die vom IM festgesetzten Gesamtkosten je Arbeitsstunde beinhalten Zuschläge für die Leitung und Verwaltung sowie für Hilfskräfte, zudem eine Sachkostenpauschale für Kosten des Gebäudes,

⁹⁹ Beschlussempfehlungen und Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 05.05.1999, Drs. 12/3915 und vom 06.06.2003, Drs. 13/3923.

¹⁰⁰ Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren Runderlass des Innenministeriums 55/20 (1.1) in der jeweils gültigen Fassung - Runderlass zu den Verwaltungsgebühren.

der Büroausstattung und der Energieversorgung. Als Jahresarbeitszeit wurden vom IM 1.578¹⁰¹ Arbeitsstunden zugrunde gelegt.

Entsprechend dem Erlass des MWME ermittelten die Zuwendungsempfänger den pauschalen Ansatz ihrer Personalausgaben, indem sie für alle im Projekt eingesetzten Mitarbeiter, auch für Verwaltungs-, Leitungs- und Hilfskräfte die vom MWME vorgesehenen Stundensätze für bis zu 1.700 Arbeitsstunden je Kalenderjahr berücksichtigten. Hierdurch erhöhten sich die zuwendungsfähigen Ausgaben unzutreffend, da in den vom IM festgesetzten Gesamtkosten Zuschläge für Verwaltungs- und Leitungs- sowie Hilfskräfte bereits enthalten waren. Zudem führt die Berücksichtigung von 1.700 Stunden je Arbeitskraft und Kalenderjahr zu einer überhöhten Bemessungsgrundlage.

19.5.2 Der LRH hat im Rahmen der Querschnittprüfung die Fälle, in denen die Personalausgaben auf Basis der Pauschalsätze berücksichtigt wurden, mit dem tatsächlichen Personalaufwand des Zuwendungsempfängers verglichen:

Die pauschal abgerechneten Personalausgaben überstiegen die tatsächlichen Personalausgaben der Zuwendungsempfänger um rd. 60 v. H. Die Pauschale trifft nicht annähernd die tatsächlichen Personalausgaben. Weil die Personalausgaben den weit überwiegenden Teil der zuwendungsfähigen Ausgaben ausmachten, hatte dies gravierende Auswirkungen.

Allein in den geprüften Fällen waren Zuwendungsbeträge in Höhe von rd. 8,3 Mio. € zu hoch bewilligt worden. Bezogen auf den Bereich Life Science macht dies hochgerechnet bis zu 28 Mio. € aus. Da die Zuwendungen in der Form der Anteilfinanzierung gewährt wurden, kommt dies einer Fördersatzerhöhung gleich. Die Fördersätze laut Zuwendungsbescheid er-

¹⁰¹ Aufgrund der Erhöhung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit bei den Beamtinnen und Beamten des Landes wurde der am 16.11.2005 bekannt gegebenen Berechnung eine Jahresarbeitszeit von 1.635 Stunden zugrunde gelegt.

höhten sich bezogen auf die tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben faktisch von 35 v. H. auf bis zu 76 v. H., von 40 v. H. auf bis zu 80 v. H. und von 45 v. H. auf bis zu 75 v. H. Sie überschritten die in der TIP-Richtlinie festgelegten Förderhöchstgrenzen. In den Fällen, in denen der Fördersatz 100 v. H. oder nahezu 100 v. H. betrug, führte dies dazu, dass die Zuwendungen sogar die tatsächlichen Projektausgaben überstiegen und einem Fördersatz von bis zu 171 v. H. entsprachen.

19.6 Einnahmen und Eigenmittel

In einigen Anträgen waren in den Finanzierungsplänen Einnahmen aus der Projektverwertung angegeben, die über Kapitalrücklagen bzw. Investorenkapital abgesichert waren. In den Zuwendungsbescheiden bestimmte der Projektträger, dass diese Einnahmen nicht zuwendungsmindernd zu berücksichtigen seien. Nur darüber hinausgehende Einnahmen sollten die Zuwendung anteilig im Verhältnis zum Fördersatz ermäßigen.

Die Querschnittprüfung hat ergeben, dass durch diese Bestimmung voraussichtliche Einnahmen aus den Projekten von insgesamt rd. 11,1 Mio. € nicht berücksichtigt wurden. Insoweit wurden Zuwendungen von rd. 3,4 Mio. € zu viel bewilligt.

Bei einigen Zuwendungsempfängern war erkennbar, dass sie aus eigener Kraft höhere Eigenmittel für die Finanzierung des Projekts hätten aufbringen können, als tatsächlich vom Projektträger bei der Gewährung der Zuwendungen berücksichtigt wurden. In den geprüften Fällen hätten die Zuwendungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzkraft der Zuwendungsempfänger im Ergebnis insgesamt rd. 4,4 Mio. € niedriger ausfallen können.

Damit wurde gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoßen. Bei den geprüften Zuwendungen sind rd. 7,8 Mio. € zuviel gewährt worden. Bezogen auf den Bereich Life Science ist nicht auszuschließen, dass dies einen Betrag von bis zu 26 Mio. € ausmacht.

19.7 Vergaben

Die Querschnittprüfung hat ergeben, dass Zuwendungsempfänger bei Aufträgen entgegen der Auflagen im Zuwendungsbescheid das Vergaberecht nicht beachtet haben. Der Projektträger ist den Vergabeverstößen nicht im gebotenen Umfang nachgegangen.

19.8 Evaluierung

Wie für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind auch für das Technologie- und Innovationsprogramm angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung und zur begleitenden Erfolgskontrolle fehlen. Das Land hat nicht evaluiert, ob und inwieweit die Ziele mit den Förderungen im Bereich Life Science erreicht wurden. Auch ist das MWME / MIWFT seinen Pflichten gegenüber dem Projektträger, die auch eine ausreichende Fachaufsicht beinhalten, nicht umfänglich nachgekommen.

19.9 Folgerungen

Der LRH hat moniert, dass das Land den effizienten Einsatz der Fördermittel nicht überwacht und gesteuert hat. Ein Förderprogramm oder auch ein Förderbereich kann nicht bereits deshalb als erfolgreich angesehen werden, weil die hierzu bereitgestellten Haushaltsmittel weitgehend verausgabt wurden. Aufgrund der Feststellungen des LRH ergibt sich hoch-

gerechnet auf den Förderbereich Life Science, dass insgesamt über 50 Mio. € an Fördermitteln zuviel gewährt wurden. Die NRW.Bank, auf die zwischenzeitlich ein Teil des TIP übertragen wurde, weist auf ihrer Webseite zum TIP darauf hin, dass Antragsteller wegen der derzeit knappen Haushaltsmittel des Landes nicht mit der Bewilligung ihrer Förderanträge rechnen können.

Der LRH hat das für das TIP nunmehr federführende MIWFT insbesondere gebeten, die festgestellten Mängel abzustellen und das Verfahren zu überdenken; hierbei habe es auch EU-rechtliche Aspekte zu berücksichtigen, da die TIP-Richtlinie EU-notifiziert ist.

19.10 L-GmbH

Seit mehr als neun Jahren unterstützt das Land mit erheblichen Fördermitteln Landesinitiativen aus dem Bereich Life Science mit dem Ziel, das Land zu einem europaweit führenden Life Science Standort auszubauen. Auf Initiative des Landes gründeten Ende 2002 die drei als Landesinitiativen in diesem Bereich tätigen Vereine die L-GmbH und bündelten in dieser Gesellschaft ihre Aufgaben. Das Land war im Aufsichtsrat der L-GmbH vertreten. Mit der L-GmbH sollte das Ziel erreicht werden, wissenschaftliche Spitzenforschung schnell und effizient in marktfähige Produkte und Verfahren zu überführen. Zur Deckung ihrer Ausgaben gewährte das MWME der L-GmbH für den Zeitraum 2003 bis Ende 2008 aus Mitteln des TIP drei Zuwendungen in Höhe von insgesamt über 10 Mio. €. Die bisherigen, voneinander unabhängigen Förderungen der drei Landesinitiativen wurden beendet.

Den Unterlagen des nunmehr zuständigen MIWFT ist zu entnehmen, dass das MIWFT die Arbeit der L-GmbH als nicht befriedigend einschätzte. Die Querschnittprüfung des LRH hat gezeigt, dass trotz Einbindung der

L-GmbH die Qualität der Förderanträge im Bereich Life Science häufig unzureichend war. Ob und inwieweit die mit den Zuwendungen an die L-GmbH verfolgten Ziele erreicht wurden, geht aus den Unterlagen nicht hervor. Die L-GmbH rechnete ihre Personalausgaben pauschal ab. Da auch bei ihr die tatsächlichen Personalausgaben erheblich geringer waren, führte dies dazu, dass die L-GmbH in ihren Jahresabschlüssen Überschüsse in Höhe von insgesamt über 175.000 € auswies, die im Weiteren in Höhe von nahezu 100.000 € an die Gesellschafter ausgeschüttet wurden.

Der LRH hat beanstandet, dass gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen wurde. Er hat gebeten, die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen, die Förderung zu überdenken und hierbei auch der Frage nachzugehen, welche Folgerungen aus der bisherigen Tätigkeit der Vertreter des Landes im Aufsichtsrat der L-GmbH zu ziehen seien.

19.11 Stellungnahme

Das MIWFT hat in einer ersten Stellungnahme vom 31.01.2007 eingeräumt, dass beim TIP eine ausreichende Programmevaluierung fehlt. Mit dieser solle im 2. Halbjahr 2007 begonnen werden. Die Feststellungen sowie die Empfehlungen des LRH werde es aufgreifen und insbesondere bei der im ersten Halbjahr 2007 anstehenden Neufassung der TIP-Richtlinie beachten. Eine abschließende Regelung zur Pauschalierung von Personalausgaben solle unter Berücksichtigung der Feststellungen des LRH erfolgen. Das MIWFT schließt Überförderungen insgesamt nicht aus, hält diese aber betragsmäßig für wesentlich geringer als vom LRH hochgerechnet. Als erste - vorläufige - Maßnahme habe das MIWFT den Projektträger insbesondere gebeten,

- gegenüber den Antragstellern die Zulässigkeit des vorzeitigen Maßnahmebeginns nur noch in begründeten - dem Ministerium vorzulegenden - Ausnahmefällen zuzulassen,
- die Verwendungsnachweise zeitnah zu prüfen und unter allen Umständen zu vermeiden, dass mögliche Ansprüche auf Rückforderungen durch das Land erlöschen,
- die Zulassung der Pauschalierung von Personalausgaben bis auf Weiteres auszusetzen,
- Einnahmen aus dem jeweiligen Förderprojekt und andere Deckungsmittel fördermindernd anzurechnen und die vorhandene Finanzkraft des Antragstellers zu berücksichtigen,
- Verstößen von Zuwendungsempfängern gegen das Vergaberecht mit besonderer Sorgfalt nachzugehen.

Zur L-GmbH hat das MIWFT mitgeteilt, dass sich die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat der L-GmbH immer wieder für eine zukunftsweisende Neuausrichtung eingesetzt hätten, diese aber nicht gelungen sei. Die nicht aufzulösende Interessenkollision zwischen Aufsichtsratsmandat und der Vertretung der Landesinteressen habe im Dezember 2006 zur Amtsniederlegung geführt. Die laufende Zuwendung sei widerrufen worden, da die L-GmbH ein tragfähiges und strategisches Konzept für die Zukunft nicht vorgelegt und keine konstruktiven Aktivitäten unternommen habe, um das Projekt zielgerichtet und Erfolg versprechend weiter zu führen. Am 16.01.2007 habe die L-GmbH Insolvenzantrag gestellt. Vor diesem Hintergrund gehe das MIWFT davon aus, dass die Förderung zum 01.01.2007 beendet sei.

Der Schriftwechsel dauert an.

20 Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet

Das Land hat in den Jahren 2000 bis 2006 den Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet durchgeführt. Im Wettbewerbsverfahren sollten Fördermittel in Höhe von bis zu 102 Millionen € für innovative technologieorientierte Kooperationsprojekte von Wirtschaft und Wissenschaft zielorientiert vergeben werden. Das Ziel des Landes „keine Förderung mit der Gießkanne“ wurde mit dem Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet nicht adäquat umgesetzt. Die Hinweise des Landesrechnungshofs beabsichtigt das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie bei der künftigen Gestaltung von Wettbewerbsverfahren einzubeziehen.

20.1 Ausgangslage

In den Jahren 2000 bis 2006 wurde der vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)¹⁰² und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT)¹⁰² initiierte Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet (ZWR) durchgeführt, der als eines der größten (Förder-)Programme in Europa bezeichnet wird¹⁰³. Ziel des ZWR war es, durch eine projektbezogene Zusammenarbeit von wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren die vorhandenen „PS¹⁰⁴“ aus den Hochschulen und Forschungsinstituten auf die ökonomischen Straßen des Ruhrgebiets zu bringen¹⁰⁵. Diese Zusammenarbeit sollte Grundlage für die Entstehung zukunftsfähiger Arbeitsplätze in den Ziel 2-Gebieten und damit großer Teile des Ruhrgebiets sein. Eine wesentliche Teilnahmevoraussetzung für den ZWR war, dass es sich um Kooperationsprojekte handelte, bei denen

¹⁰² Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

¹⁰³ Website zum ZWR www.zukunftswettbewerb.de.

¹⁰⁴ Anm.: gemeint sind Pferdestärken.

¹⁰⁵ Ausschreibungsunterlagen ZWR.

Unternehmen aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen mit Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen zur Entwicklung neuer Produkte, innovativer Verfahren oder Dienstleistungen zielgerichtet zusammenarbeiten sollten, um insbesondere neue zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen oder bestehende Arbeitsplätze zu sichern.

Im Wettbewerbsverfahren sollten wiederholt in mehreren Ausschreibungsrunden die besten Ideen für technologieorientierte Innovationen für eine Förderung nach dem Technologie- und Innovationsprogramm (TIP) ausgewählt und so eine „Förderung nach dem Gießkannenprinzip“¹⁰⁶ vermieden werden. Die Auswahlentscheidung hatte zunächst für alle Projekte eine „unabhängige Jury aus erfahrenen und sachkompetenten Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft“ zu treffen; seit der zweiten Ausschreibungsrunde traf die Auswahlentscheidung für kleinere Fälle der „interdisziplinäre Arbeitskreis“. Für die Förderungen der im ZWR ausgewählten Projekte galten die TIP-Richtlinie sowie die Regelungen des Ziel 2-Programms. Die Bewilligung der Förderung sowie die Abwicklung oblagen dem nach § 44 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) beliebigen Projektträger¹⁰⁷. Der ZWR wurde aus dem Ziel 2-Programm der EU und aus Mitteln des Landes gefördert. Insgesamt waren für den ZWR Fördermittel von bis zu 102 Mio. € vorgesehen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg (RPA) geprüft, inwieweit die mit dem ZWR verfolgten Ziele erreicht wurden und ob sich das Verfahren bewährt hat. Die Prüfung hat im Wesentlichen zu folgenden Feststellungen geführt:

¹⁰⁶ Website zum ZWR www.zukunftswettbewerb.de.

¹⁰⁷ Zum weiteren Verfahren nach dem TIP s. a. Jahresberichtsbeitrag „Technologie und Innovationsprogramm – Bereich Life Science“.

20.2 Wettbewerb

In der Planungsphase des ZWR hatte im Jahr 1999 ein vom Land beauftragter externer Berater u. a. eine Studie zur Umsetzung des ZWR erstellt. Als wesentliche Erfolgsvoraussetzungen für den ZWR nannte der Berater eine offene Gestaltung des Wettbewerbs, eine wettbewerbliche Mittelvergabe nach einheitlichen Kriterien und eine transparente Beurteilung der eingereichten Projektideen. Zur Vergleichbarkeit der Projektideen hatte der Berater eine Bewertungsmatrix entwickelt und sieben Beurteilungskriterien beispielhaft vorgeschlagen, die er jeweils anteilig prozentual gewichtete.

In 17 Ausschreibungsrunden wurden im ZWR 671 Projektskizzen und -anträge¹⁰⁸ eingereicht, die von der Jury bzw. dem Arbeitskreis zu bewerten waren. Hierbei wurde das vom Berater entwickelte Bewertungsverfahren nicht übernommen. Das MWME und das MIWFT waren an die Empfehlungen des externen Beraters nicht gebunden. Die Gründe, weshalb die Bewertungsmatrix nicht zur Anwendung kam, waren nicht dokumentiert; sie lassen sich heute auch nicht mehr nachvollziehen. Die vorgeschlagenen sieben Kriterien wurden auf vier reduziert. Der neue Beurteilungsbogen unterteilte die Kriterien „Projektidee“, „Marktpotenzial“, „Arbeitsplätze“ und „Netzwerk“ nur noch in „hoch“, „mittel“ oder „niedrig“. Ein Mitglied der Jury sah die Vergleichbarkeit der Bewertungen zweier oder mehrerer Projekte untereinander nur als eingeschränkt gegeben an. Er teilte dem MWME im Jahr 2002 mit, dass der direkte Vergleich zweier Projektvorschläge über den Beurteilungsbogen nicht möglich sei, da diesem keine quantitative und damit über die einzelnen Projektvorschläge hinausgehende vergleichbare Systematik zugrunde liege.

¹⁰⁸ Stand Mai 2006.

Zum Teil wurden neben dem MWME und dem MIWFT auch andere Ressorts in das Wettbewerbsverfahren eingebunden. Vom MWME oder dem MIWFT festgelegte Regelungen, wann dies zu erfolgen hatte und mit welcher Zielsetzung oder zu welchen Beurteilungskriterien die Ressorts Stellung nehmen sollten, fehlten.

Der LRH hat moniert, dass vom Land für den ZWR keine eindeutige Präferenz hinsichtlich der Auswahlmaßstäbe definiert wurde. Des Weiteren war nach Auffassung des LRH das praktizierte Bewertungsverfahren nicht transparent und ließ keine Vergleichbarkeit der Projekte zu. Es war nicht festgelegt, welche Voraussetzungen ein Siegerprojekt von den übrigen am Wettbewerb teilnehmenden Projekten unterscheiden sollte; somit fehlten die Vorgaben, die einen Wettbewerb erst ausmachen. Auch fehlten Vorgaben, wie die am Verfahren Beteiligten ihre Aufgaben wahrzunehmen hatten. Das Land hat es der Jury bzw. dem Arbeitskreis überlassen, festzulegen, wie die Auswahl der Projekte vorgenommen werden sollte. Auch hat das Land nicht vorgegeben, ob die Auswahlentscheidung mit Stimmenmehrheit oder einstimmig zu treffen ist.

Bereits im Jahr 2002 hatte auch das Förderreferat in seiner Vorlage an den Wirtschaftsminister den fehlenden Wettbewerb als Hauptproblem des ZWR aufgezeigt; Folgerungen wurden nicht gezogen.

20.3 Verfahren

Die „Gewinner des ZWR“ erhielten vom MWME und dem MIWFT ein gemeinsames Mitteilungsschreiben, aber noch keine Fördermittel für ihr Siegerprojekt. Erst wenn die Prüfung des Projektträgers ergab, dass insgesamt die Voraussetzungen für eine Förderung nach dem TIP und den Regelungen des Ziel 2-Programms vorlagen, erließ der Projektträger den

Zuwendungsbescheid und gewährte für das Projekt einen Zuschuss mit einem um 10 v. H. erhöhten Fördersatz.

Anzumerken ist, dass der um 10 v. H. erhöhte Fördersatz keine Besonderheit des ZWR darstellt. Bereits die TIP-Richtlinie sieht für Kooperationsprojekte von Wirtschaft und Wissenschaft vor, dass der Fördersatz um einen Förderzuschlag in Höhe von 10 v. H. angehoben werden kann. Nach den Feststellungen des LRH wurden Kooperationsprojekte auch außerhalb des ZWR gefördert; die Antragssteller hatten hier kein Wettbewerbsverfahren zu durchlaufen. Auch das Förderreferat hatte in seiner oben genannten Ministervorlage zum ZWR darauf hingewiesen, dass Antragsteller die Möglichkeit hätten, ohne Teilnahme am Wettbewerbsverfahren ihre Projekte zu gleichen Konditionen zur Förderung nach der TIP-Richtlinie zu beantragen.

Das RPA hat zur Verfahrensdauer für die Förderfälle des ZWR festgestellt, dass bis zum Erlass der Zuwendungsbescheide durchschnittlich 18,5 Monate vergingen. Die lange Verfahrensdauer behinderte nach Auffassung des LRH eine zügige Umsetzung der Projekte des ZWR. Bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheides hatten die Wettbewerbsteilnehmer den Förderanteil langfristig vorzufinanzieren und gerieten zum Teil an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten; vereinzelt konnten Projekte nicht mehr umgesetzt werden.

20.4 Wirtschaftlichkeit

Von dem damals federführenden MWME wurden für den ZWR keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt. Zum Mittelansatz von 102 Mio. € hat das MIWFT ausgeführt, die Höhe der Fördermittel für den ZWR beruhe „auf einer politischen Willensentscheidung der Landesregierung“. Bis Mai 2006 wurden 99 Projekte des ZWR mit ei-

nem Fördervolumen in Höhe von 50,1 Mio. € bewilligt. Das nunmehr zuständige MIWFT hat im Nachhinein versucht, die Verfahrenskosten des ZWR zu ermitteln. Danach sind dem Land Ausgaben in Höhe von 6 Mio. € durch die Beauftragung Externer für das Wettbewerbsverfahren und die Abwicklung der Projekte durch den Projektträger entstanden.

Wiederholt wurde die Meinung geäußert, dass die Ergebnisse des ZWR positiv zu bewerten seien¹⁰⁹. Der LRH hat festgestellt, dass für eine Evaluierung keine Kriterien zur Messung der Zielerreichung des ZWR festgelegt worden sind. So sind beispielsweise die ausschließlich auf Angaben der Zuwendungsempfänger basierenden und nicht näher verifizierten Zahlen über die Auswirkungen der Förderung auf die Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen als eines der Hauptziele des ZWR nicht belastbar und lassen Rückschlüsse auf einen positiven Effekt für den Arbeitsmarkt nicht zu. Die Erfüllung der Arbeitsplatzkriterien war zudem nicht in die Zuwendungsbescheide als Auflage aufgenommen worden, sodass das Verfehlen des Arbeitsplatzziels nicht sanktioniert werden konnte.

20.5 Folgerungen

Der LRH hat festgestellt, dass das Ziel des Landes „keine Förderung mit der Gießkanne“ mit dem ZWR nicht adäquat umgesetzt wurde. Vor dem Hintergrund, dass die Landesregierung beabsichtigt, künftig verstärkt Fördermittel im wettbewerblichen Verfahren zu vergeben¹¹⁰, hält er es insbesondere für erforderlich, dass Wettbewerbe nur durchgeführt werden, wenn sie wirtschaftlich sind und zu einer bestmöglichen Auswahl von Projekten führen. Begleitend sollte ein geeignetes Controlling eingerichtet und die Zielerreichung des Wettbewerbs in vorher festgelegten Zeitabschnitten

¹⁰⁹ z. B. Website zum ZWR www.zukunftswettbewerb.de.

¹¹⁰ vgl. Regierungserklärungen vom 13.07.2005 und vom 01.02.2006; Perspektiven der Wirtschaftspolitik für 2007 www.wirtschaft.nrw.de.

und anhand im Vorhinein bestimmter Kriterien evaluiert werden. Für den Wettbewerb sollten Auswahlmaßstäbe definiert und gewichtete Beurteilungskriterien sowie klare Verfahrensregelungen zur Verbesserung der Transparenz festgelegt werden. Um die Aushöhlung des Wettbewerbs zu vermeiden, hat der LRH empfohlen, Projekte, die in die Zielsetzung des Wettbewerbs fallen, ausschließlich auf diesem Wege auszuwählen.

20.6 Stellungnahme des MIWFT

Das nunmehr zuständige MIWFT hat zu den Feststellungen des LRH umfangreich Stellung genommen. Es teilt die Würdigungen des LRH nur zum Teil. Unabhängig von den positiven externen Bewertungen des ZWR gebe der Prüfungsbericht des LRH zusätzlich wichtige Anregungen, um die zukünftige Gestaltung von Fördermittel-Wettbewerben zu verbessern. Der Kabinettsbeschluss vom 22.12.2006 lege jetzt einheitliche Grundlagen für Wettbewerbe fest. Die konkrete Ausgestaltung künftiger Wettbewerbsverfahren sei im MIWFT noch nicht abgeschlossen. Das MIWFT werde die Hinweise des LRH in die Gestaltung der Wettbewerbsverfahren einbeziehen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

21 Gästehäuser und Tagungszentren von Universitäten

Bei sechs vom Landesrechnungshof geprüften Gästehäusern und Tagungszentren entstehen jährlich Betriebskostendefizite von insgesamt mehr als 650.000 €. Aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofs haben die betroffenen Hochschulen Maßnahmen zur Wirtschaftlichkeitsverbesserung eingeleitet. Eine Hochschule will darüber hinaus ihr Tagungszentrum nicht fortführen, da die dauerhafte Abdeckung des verbleibenden Defizits nicht zu verantworten sei. Dagegen will eine andere Hochschule ungeachtet eines auf Dauer zu erwartenden Defizits nicht auf den Betrieb ihres Tagungszentrums verzichten.

21.1 Ausgangslage

Bei fast allen Universitäten des Landes gibt es Gästehäuser, die zur Unterbringung ausländischer Doktoranden, Gastprofessoren und ihrer Familien bestimmt sind. Die Wohnungen in den Gästehäusern werden zumeist für einen längeren Zeitraum an die Gastwissenschaftler vermietet. Die Gästehäuser werden teilweise von den Universitäten selbst, teilweise von Vereinen (Freundes- und Förderergesellschaften, Trägerverein) betrieben.

Einige Universitäten verfügen darüber hinaus auch über ein Tagungszentrum zur Durchführung von Seminaren und sonstigen wissenschaftlichen Veranstaltungen. Diese Tagungszentren bieten hotelartige Unterbringungsmöglichkeiten.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahre 2005 an vier Universitäten insgesamt vier Gästehäuser und zwei Tagungszentren geprüft, die durch diese Universitäten selbst bewirtschaftet werden. Ziel der Prüfung war es, die Aufwendungen und Erträge der Häuser über einen längeren Zeitraum

(2001 bis 2004) hinweg vollständig zu erfassen, die Auslastungen zu ermitteln und Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu machen.

21.2 Feststellungen und Empfehlungen des LRH

21.2.1 Gästehäuser

In den vier geprüften Gästehäusern standen insgesamt 80 Wohneinheiten zwischen 16 und 75 m² Wohnfläche zur Verfügung, die im Durchschnitt zu 90,3 v. H. ausgelastet waren. Der Kostendeckungsgrad bewegte sich dennoch lediglich zwischen 57,8 v. H. und 69 v. H. Das Betriebskostendefizit aller vier Häuser belief sich auf insgesamt rd. 195.000 € pro Jahr. Bei der Ermittlung des Defizits hat der LRH die Mietzahlungen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) unberücksichtigt gelassen. Hätte der LRH die Mietzahlungen an den BLB einbezogen, wäre das Defizit mehr als doppelt so hoch ausgefallen.

Durch eine breit angelegte Recherche bei anderen universitären Gästehäusern im gesamten Bundesgebiet konnte der LRH feststellen, dass dort im Durchschnitt deutlich höhere Mieten von den Nutzern verlangt werden.

Der LRH hat den geprüften Universitäten empfohlen, die Mieten zu erhöhen, Nebenkosten konsequent auf die Mieter umzulegen, anhand der Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen Wirtschaftlichkeitsreserven zu identifizieren und für die Gästehäuser auf der Grundlage des vom LRH entwickelten Erhebungsschemas eine Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen.

21.2.2 Tagungszentren

Die zwei geprüften Tagungszentren verfügten über insgesamt 57 Gästezimmer, die aber im Durchschnitt nur zu 20,9 v. H. ausgelastet waren. Auch die Auslastung der Seminarräume ließ mit rd. 32 v. H. deutlich zu wünschen übrig. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der Tagungszentren war mit 45,3 v. H. noch weit geringer als der der Gästehäuser. Das Betriebskostendefizit der beiden Zentren betrug jährlich insgesamt rd. 461.000 € und war damit mehr als doppelt so hoch wie dasjenige der Gästehäuser. Auch hier wurden die Mietzahlungen an den BLB nicht berücksichtigt.

Der LRH hat das erhebliche strukturelle Defizit beider Häuser beanstandet und festgestellt, dass ohne eine grundlegende Verbesserung der Auslastung und eine spürbare Reduzierung der Kosten ein wirtschaftlicher Betrieb der Tagungszentren nicht zu erwarten sei. Der LRH hat die Universitäten deshalb gebeten, im Einzelnen darzulegen, wie die Aufwendungen für die Tagungszentren durch die Erträge gedeckt werden sollen und wie durch verbesserte Konzeptionen eine höhere Auslastung erreicht werden kann.

21.3 Stellungnahmen der Universitäten

Die geprüften Universitäten haben in ihren Stellungnahmen eingeräumt, dass die Wirtschaftlichkeit ihrer Gästehäuser verbessert werden müsse, und angekündigt, konkrete Schritte hierfür einzuleiten. Alle betroffenen Universitäten werden die Mieten erhöhen und Nebenkosten wie Endreinigung oder Telefonanschluss künftig auf die Mieter umlegen. Schließlich haben alle Universitäten angekündigt, für ihre Gästehäuser eine Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen. Ziel sei es, dass bei den Gästehäusern volle Kostendeckung - ohne BLB-Mieten - erreicht werde. Die bis zur Erreichung dieses Ziels entstehenden Defizite wollen die Universitäten

hinnehmen. Die eingeleiteten Maßnahmen lassen bereits Wirtschaftlichkeitsverbesserungen von bisher rd. 57.000 € jährlich bei den Gastehäusern erkennen.

Hinsichtlich der Tagungszentren haben beide betroffenen Universitäten ausgeführt, dass Maßnahmen zur Defizitverringerung bei den Tagungszentren unumgänglich seien.

Eine Universität hat in einer ersten Stellungnahme mitgeteilt, bereits konkrete Maßnahmen zur Kostensenkung bei ihrem Tagungszentrum eingeleitet zu haben. So sei der Umfang der Unterhaltungsarbeiten ebenso wie die Höhe der Personalkosten reduziert worden. Bislang kostenlos bereitgestellte Leistungen würden nur noch gegen kostendeckendes Entgelt geleistet. Konzeptionell werde die Möglichkeit geprüft, in erhöhtem Maße hochschulfremde Dritte für einen Aufenthalt zu gewinnen. In diesem Zusammenhang bestünden auch Überlegungen, das Tagungszentrum im Rahmen einer in Gründung befindlichen „Hochschulgesellschaft“ zu vermarkten. Die Universität wolle das Tagungszentrum aber erhalten, da es wesentlich zum international attraktiven Profil der Universität beitrage.

In einer weiteren Stellungnahme hat sie dann ausgeführt, dass es aufgrund der Haushaltslage der Universität und der durch die Hochschulfreiheit entstandenen zusätzlichen Risiken und Aufwendungen nicht zu verantworten sei, das Defizit des Tagungszentrums dauerhaft abzudecken. Eine Fortführung des Hauses durch die Universität scheidet aus. Um von den finanziellen Lasten befreit zu sein, gleichzeitig das Haus als Tagungs-ort und Weiterbildungsstätte erhalten zu können, solle der Betrieb des Tagungszentrums in die Eigenverantwortung eines Generalpächters überführt werden. Sollte das vorbeschriebene Verfahren nicht den gewünschten Erfolg bringen, bleibe als letzte Handlungsalternative nur die Bitte an den BLB, die Liegenschaft zu veräußern.

Die andere geprüfte Universität hat darauf verwiesen, dass im Jahr 2005 bereits ein deutlich besseres Betriebsergebnis erzielt worden sei. Ungeachtet dessen sei die schlechte Auslastung analysiert und ein neues Betreiberkonzept in Angriff genommen worden. Dieses sehe im Kern vor, ein nicht genutztes Kontingent von Gästezimmern gegen Zahlung einer festgelegten monatlichen Summe einer externen Betreibergesellschaft zu überlassen, die sich selbsttätig um die weitere Vermarktung kümmere. Die Prüfung der Umsetzbarkeit - insbesondere unter steuerlichen Aspekten - sei allerdings noch nicht abgeschlossen. Hilfsweise werde die Möglichkeit weiter verfolgt, für die Nutzung der Räumlichkeiten verstärkt außeruniversitäre öffentliche oder gemeinnützige Körperschaften zu gewinnen. Die Universität halte den Fortbestand des Hauses als Tagungszentrum im Hinblick auf die verstärkte Internationalisierung und als repräsentativen Ort für Universitätsveranstaltungen jedoch für unverzichtbar. Die beabsichtigten Maßnahmen sind nach Ansicht des LRH noch nicht ausreichend, um den Weiterbetrieb des Tagungszentrums unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu rechtfertigen.

Der LRH hat die Ergebnisse seiner Prüfung und die Antworten der Universitäten in zusammengefasster Form an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie herangetragen und um Stellungnahme gebeten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

22 Lehraufträge an den Fachhochschulen des Landes

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs werden an den Fachhochschulen des Landes lediglich 15 v. H. der Lehre durch Lehrbeauftragte erbracht. Der Landesrechnungshof hat auf die personalwirtschaftlichen und finanziellen Vorteile des Einsatzes von Lehrbeauftragten hingewiesen und hat den Fachhochschulen empfohlen, den Anteil der Lehrbeauftragten an der Lehre zu erhöhen. Die Fachhochschulen haben ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, dieser Empfehlung zu folgen.

22.1 Ausgangslage

Für einen durch hauptamtliches Personal nicht gedeckten Lehrbedarf können die Hochschulen Lehraufträge erteilen. Während hauptamtliche Kräfte die Kontinuität und Professionalität der Lehre gewährleisten sollen, wird die Aufgabe von Lehrbeauftragten vor allem darin gesehen, den Bezug zur beruflichen Praxis herzustellen. Lehraufträge werden befristet für ein oder zwei Semester und nur für eine geringe Stundenzahl erteilt. Die Lehrbeauftragten nehmen ihre Lehraufgaben gewöhnlich neben ihrem Hauptberuf wahr, sie stehen nicht in einem Arbeitsverhältnis zu den Hochschulen.

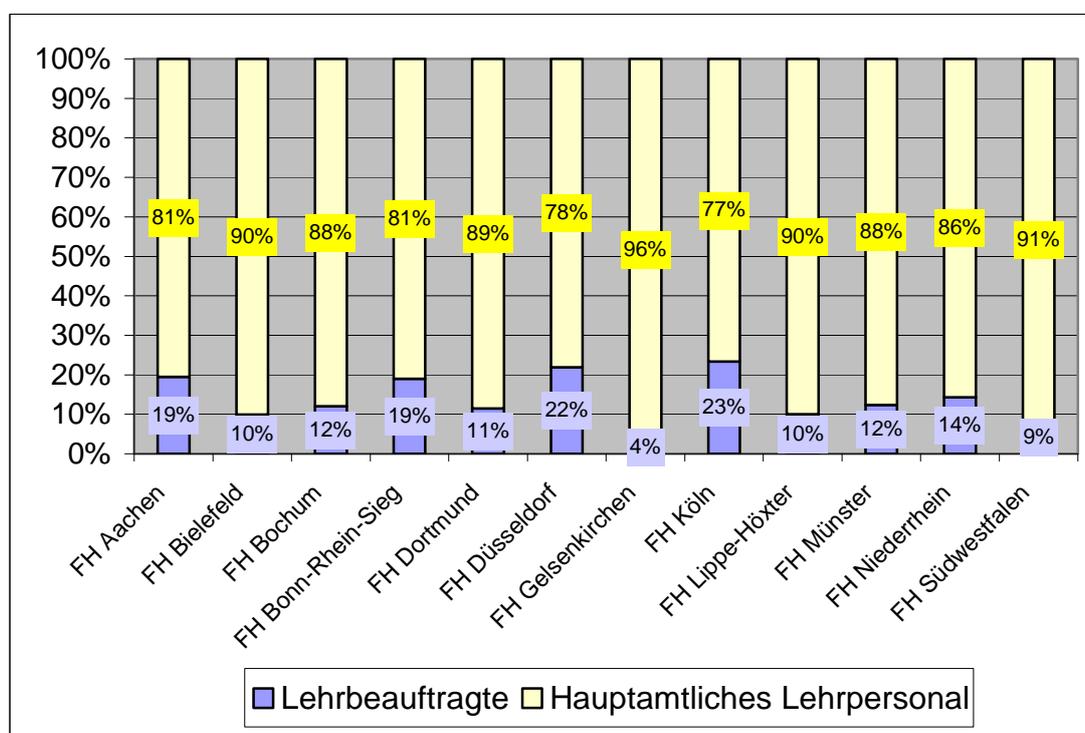
Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahre 2005 die Erteilung von Lehraufträgen durch die Fachhochschulen des Landes näher untersucht. Zu diesem Zweck hat er an allen 12 staatlichen Fachhochschulen in NRW für ein Semester die gesamte Lehrerbringung, d. h. alle geleisteten Veranstaltungsstunden, erfasst¹¹¹.

¹¹¹ Erhebungszeitraum: Wintersemester 2004/2005; bei der Fachhochschule Köln: Wintersemester 2005/2006.

22.2 Feststellungen des LRH

Nach den Feststellungen des LRH wurden 85 v. H. aller Veranstaltungsstunden an den Fachhochschulen des Landes durch hauptamtliches Lehrpersonal erbracht, und zwar 78 v. H. durch Professoren und 7 v. H. durch sonstiges Lehrpersonal (Lehrkräfte für besondere Aufgaben, Studienräte und Fachlehrer). Lediglich 15 v. H. der gesamten Lehre wurden durch Lehrbeauftragte erbracht.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die unterschiedlichen Anteile des hauptamtlichen Lehrpersonals und der Lehrbeauftragten an der Lehre bei den einzelnen Fachhochschulen. Der Anteil der Lehre durch Lehrbeauftragte bewegte sich zwischen 23 v. H. (Fachhochschule Köln) und 4 v. H. (Fachhochschule Gelsenkirchen). Bei acht der zwölf untersuchten Fachhochschulen blieb der Anteil der Lehre durch Lehrbeauftragte unter 15 v. H.



Ein Vergleich der Fachhochschulen auf der Ebene der Fachbereiche zeigte ähnliche Unterschiede bei den Anteilen des hauptamtlichen Lehrpersonals und der Lehrbeauftragten. Die verschiedenen hohen Anteile resultierten mithin nicht aus den unterschiedlichen fachlichen Profilen der einzelnen Fachhochschulen, vielmehr zeigte sich über alle Fachbereiche hinweg eine erhebliche Bandbreite beim Einsatz von Lehrbeauftragten.

Die Fachhochschulen erteilten Lehraufträge in erster Linie zur Kompensation von Vakanzen beim hauptamtlichen Personal (in allen Fächern), zur Betreuung von Praktika und für Wahlfächer. Weitere Schwerpunkte für Lehraufträge waren der Fremdsprachenunterricht und Kurse für Rhetorik, Kommunikations-, Konflikttraining und Ähnliches. Die Lehrbeauftragten stammten aus den unterschiedlichsten Berufsgruppen (Lehrer, Selbstständige, Angestellte aus der Wirtschaft, emeritierte Professoren usw.). Ihre Tätigkeit wurde - abhängig von ihrer Qualifikation - mit rd. 16 € bis 29 € für die geleistete Veranstaltungsstunde vergütet. Die Vor- und Nachbereitung des erteilten Unterrichts war in dieser Vergütung mit enthalten.

Um Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Lehrerbringung zu gewinnen, hat der LRH die Ausgaben für die verschiedenen Gruppen des Lehrpersonals an drei Fachhochschulen über mehrere Semester hinweg erfasst und verglichen (Wintersemester 2002/2003 bis Sommersemester 2005). Danach betragen die Personalausgaben für eine Veranstaltungsstunde, die für die Dauer eines Semesters wöchentlich erbracht wurde (Semesterwochenstunde), im Durchschnitt für

Professoren	rd. 1.148 €
Sonstiges Lehrpersonal	rd. 1.078 €
Lehrbeauftragte	rd. 377 €

Bei dieser Berechnung wurden beim hauptamtlichen Lehrpersonal Abzüge für Aufgaben in der Forschung und in der akademischen Selbstverwal-

tung, für Prüfungen sowie für die Beratung von Studierenden vorgenommen.

22.3 Bewertung durch den LRH

Der LRH hat gegenüber den Fachhochschulen ausgeführt, dass der Einsatz von Lehrbeauftragten mit einer Reihe von Vorteilen verbunden sei, die bislang nicht ausreichend genutzt würden. Im Gegensatz zur langfristigen Bindung bei festangestelltem Personal ermöglichten die stets befristeten Lehraufträge einen flexiblen Personaleinsatz. Bei der Modifizierung vorhandener und der Schaffung neuer Studienangebote könne durch den Einsatz von Lehrbeauftragten schnell auf geänderte Anforderungen reagiert werden. Dasselbe gelte bei ansteigenden Studierendenzahlen. Lehraufträge stärkten außerdem den Praxisbezug sowie die Aktualität der Lehre und ermöglichten zusätzliche Lehrangebote.

Die Vergabe von Lehraufträgen wirke sich auch vorteilhaft auf die angespannte Finanzsituation der Fachhochschulen aus. Für die über Lehraufträge abgedeckte Lehre an den Fachhochschulen würden nach den Ergebnissen der Prüfung erheblich weniger finanzielle Mittel benötigt als für die Lehre durch hauptamtliche Lehrkräfte. Bei einer Erhöhung des Anteils der Lehre durch Lehrbeauftragte ergäbe sich ein erhebliches finanzielles Potenzial für die Hochschulen.

Bei den Fachhochschulen Köln und Düsseldorf liegt der Anteil der Lehre durch Lehrbeauftragte deutlich über 20 v. H. der gesamten Lehre. Würden die übrigen zehn Fachhochschulen des Landes den Anteil der Lehrbeauftragten auf wenigstens 20 v. H. der Lehre erhöhen, ergäbe sich für diese Fachhochschulen rechnerisch ein Einsparpotenzial von insgesamt rd. 2 Mio. € pro Semester, das den Fachhochschulen zur Verfügung stünde.

22.4 Empfehlungen des LRH

Der LRH hat den Fachhochschulen empfohlen, den Anteil der Lehre durch Lehrbeauftragte zu erhöhen. In welchem Umfang dies zu geschehen habe, müsse von den Fachhochschulen für die einzelnen Fachbereiche unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten entschieden werden. Dabei müsse es selbstverständlich bei dem Grundsatz bleiben, dass der weitaus größte Teil der Lehre durch hauptamtliches Lehrpersonal, also durch Professoren, zu erbringen sei. In diesem Zusammenhang hat der LRH darauf hingewiesen, dass auch der Expertenrat des Landes NRW die Fachhochschulen im Jahr 2001 zu einer Überprüfung des hohen Anteils der professoralen Lehre aufgefordert habe¹¹². Auch nach Ansicht des Expertenrats könne ein größerer Anteil der Lehre durch Lehrbeauftragte übernommen werden.

Der LRH hat den Fachhochschulen empfohlen, vor der Besetzung von vakanten Stellen des hauptamtlichen Lehrpersonals zunächst den Einsatz von Lehrbeauftragten zu prüfen. Der Sprachunterricht sowie die Lehre in Spezialgebieten sollten grundsätzlich nur über Lehraufträge abgedeckt werden. Lehraufträge böten sich auch für Nachfragespitzen oder für neue Studiengänge bzw. neue Studieninhalte an, für die nicht sofort Professuren geschaffen werden sollten. Die Bemühungen zur Steigerung des Anteils von Lehraufträgen sollten durch eine bessere Einbindung der Lehrbeauftragten in die Hochschulen unterstützt werden (z. B. durch ein Mentorensystem zur Betreuung der Lehrbeauftragten). Außerdem hat der LRH Empfehlungen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bei der Abrechnung der Vergütungen sowie der Reisekosten der Lehrbeauftragten gegeben.

¹¹² Abschlussbericht des Expertenrats vom 20.02.2001, Seite 171.

22.5 Weiteres Verfahren

Seine Empfehlungen hat der LRH am 04.07.2006 an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) und die Fachhochschulen herangetragen. Dabei hat der LRH das MIWFT darauf hingewiesen, dass die bisherige Regelung im Hochschulgesetz¹¹³ allgemein dahingehend verstanden wurde, dass Lehraufträge grundsätzlich nur subsidiär erteilt werden können („zur Ergänzung des Lehrangebots“). Nach Ansicht des LRH sollten Lehraufträge nicht nur subsidiären Charakter haben, sondern als eigenständiges Element der Lehre anerkannt werden. Der LRH hat das MIWFT gebeten, den Regierungsentwurf des Hochschulfreiheitsgesetzes, der die hergebrachte Regelung unverändert enthielt, entsprechend zu ändern.

In seiner Stellungnahme vom 16.11.2006 hat das MIWFT ausgeführt, die Empfehlungen des LRH seien im weiteren Gesetzgebungsverfahren zum Hochschulfreiheitsgesetz aufgegriffen worden. Die Formulierung, dass Lehraufträge nur zur Ergänzung des Lehrangebots erteilt werden können, sei gestrichen und damit dem Anliegen des LRH Rechnung getragen worden. Dementsprechend schreibt das am 01.01.2007 in Kraft getretene Hochschulfreiheitsgesetz nicht mehr vor, dass Lehraufträge nur zur Ergänzung des Lehrangebots erteilt werden können¹¹⁴.

Die Fachhochschulen haben sich mit Schreiben vom 10.08.2006 sowie 27.11.2006 zu den Prüfungsergebnissen des LRH geäußert. Sie haben zugesagt, unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und der jeweiligen Profilbildung das Instrument „Lehrauftrag“ einsetzen zu wollen. Sofern und soweit es die Kontinuität und die Qualität der Lehre erlaubten,

¹¹³ § 55 Abs. 1 Satz 1 des bis zum 31.12.2006 geltenden Hochschulgesetzes.

¹¹⁴ Art. 1 § 43 Satz 1 des Hochschulfreiheitsgesetzes.

beinhalte diese Aussage selbstverständlich auch die Intention, den Anteil der Lehre durch Lehrbeauftragte zu erhöhen. Es bestehe Einvernehmen mit dem LRH, dass der verstärkte Einsatz von Lehrbeauftragten viele Vorteile biete. Weiterhin haben die Fachhochschulen ausgeführt, dass die Hinweise des LRH geeignet seien, administrativen Aufwand zu reduzieren.

Der LRH wird die Entwicklung des Anteils der Lehraufträge an der gesamten Lehre der Fachhochschule weiter beobachten.

23 Förderung eines Zentrums für Existenzgründer an einer Universität - Gesamthochschule

Eine Gesellschaft erhielt Fördermittel in Höhe von 9 Millionen DM (rund 4,6 Millionen €) für die Errichtung eines Existenzgründerzentrums.

Der erforderliche Raumbedarf wurde nicht anhand geeigneter Daten ermittelt. Ferner wurden infolge einer völlig unzureichenden Antragsprüfung der Bewilligungsbehörde keine wirksamen Maßnahmen zur Kostenkontrolle ergriffen.

Aufgrund der Versäumnisse wurde ein überdimensioniertes Gebäude errichtet, das überdies den vorgesehenen Kostenrahmen sprengte. Dies hatte letztlich zur Folge, dass das Gebäude zur Abwendung der Insolvenz der Gesellschaft noch vor dessen Fertigstellung zum symbolischen Kaufpreis von 1 € an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen veräußert werden musste, sodass der Förderzweck nicht mehr erfüllt werden kann.

23.1 Ausgangslage

Anfang der 90er Jahre plante eine Universität - Gesamthochschule im Rahmen einer städtebaulichen Maßnahme den Neubau eines Parkhauses, das im Wesentlichen mit Mitteln aus dem Strukturhilfefonds des Bundes gefördert werden sollte. Die Maßnahme war seinerzeit durch das zuständige Landesministerium gebilligt und durch das Bundesministerium der Finanzen als Reservemaßnahme in die Förderliste aufgenommen worden. Für die Durchführung der Maßnahme waren Fördermittel in Höhe von 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. €) veranschlagt. Nachdem das Projekt aufgrund eines kritischen Berichts des Landesrechnungshofs (LRH) verwor-

fen worden war, schlug der Kanzler der Hochschule zunächst vor, die freigebliebenen Strukturhilfemittel für eine Reihe alternativer Baumaßnahmen zu nutzen. Da diese Maßnahmen wegen ihrer Förderfähigkeit nach dem Hochschulbauförderungsgesetz einer Förderung mit Strukturhilfemitteln nicht zugänglich waren, lehnte das Ministerium die Vorschläge ab.

Um aber die für die ursprünglich geplante Maßnahme vorgesehenen Strukturhilfemittel des Bundes „für die Universität zu retten“, entwickelte die Hochschule das Modell eines von einer gemeinnützigen Gesellschaft mit zusätzlichen Landesmitteln getragenen Zentrums für Existenzgründer. Vornehmlicher Zweck dieser Gesellschaft sollte die Errichtung und der Betrieb eines Mehrzweckgebäudes sein, in dem Absolventen und Mitarbeitern der Hochschule in der Gründungs- und Aufbauphase einer eigenen Existenz günstige Büro- und Laborräume in unmittelbarer Nähe zur Universität vermietet werden sollten. Darüber hinaus sahen die Planungen vor, dass die Gesellschaft ein bestehendes Gebäude mit Fördermitteln zu einem Konferenz- und Schulungszentrum umbauen sollte. Schließlich sollte die Gesellschaft Beratungsleistungen in Fragen der Existenzgründung erbringen und Weiterbildungsmaßnahmen für die regionale Wirtschaft in Kooperation mit der Hochschule fördern. Der Bedarf hierfür wurde aus einer Studie aus dem Jahr 1996 abgeleitet.

Für die Baumaßnahmen wurden Kosten in Höhe von 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. €) veranschlagt, die zu 90 v. H. aus Zuschüssen finanziert werden sollten. Der Eigenanteil von 10 v. H. war über Bankkredite vorzufinanzieren.

Der Neubau des Mehrzweckgebäudes sah eine Hauptnutzfläche von 1.746 m², die Umbaumaßnahme eine Hauptnutzfläche von 581 m² vor. Beide Vorhaben sollten auf Erbpachtgrundstücken realisiert werden, sodass keine Erwerbskosten eingeplant waren. Mitte 1997 erteilte der Bund diesem Konzept seine grundsätzliche Förderzusage.

Da die Realisierung dieses Konzeptes an baurechtlichen Hindernissen scheiterte, sah eine modifizierte Planung, die Gegenstand des Antrags auf Gewährung der Zuwendung an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT)¹¹⁵ war, die Errichtung des Mehrzweckgebäudes auf einem noch zu erwerbenden Grundstück vor, in dem sowohl die Büro- und Laborräume, als auch das Schulungs- und Konferenzzentrum Platz finden sollten. Zudem sah der gegenüber der Ursprungsplanung deutlich aufwändigere Baukörper eine in der Summe um 85 m² auf 2.412 m² gestiegene Hauptnutzfläche vor. Gleichwohl ging die Antragstellerin von unveränderten Gesamtkosten in Höhe von rd. 5,1 Mio. € aus.

Das Ministerium bewilligte in den Jahren 1998 bis 2000 Fördermittel in Höhe von insgesamt 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. €) im Wege der Anteilfinanzierung als Höchstbetrag. Die Zuwendung bestand zu 90 v. H. aus Strukturhilfegeldern des Bundes sowie zu 10 v. H. aus Zuschüssen des Landes.

Nachdem die Gesamtkosten des Vorhabens im Zuge der Realisierung auf rd. 14,6 Mio. DM (rd. 7,47 Mio. €) gestiegen waren, war die Gesellschaft nicht mehr in der Lage, ihren Eigenanteil, der sich von 1 Mio. DM (rd. 0,51 Mio. €) auf 5,6 Mio. DM (rd. 2,86 Mio. €) erhöht hatte, zu erbringen. In Absprache mit dem Ministerium verkaufte sie deshalb das Mehrzweckgebäude im September 2002 zu einem symbolischen Preis von 1 € an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB). Dieser verpflichtete sich im Gegenzug, sämtliche noch ausstehenden Verbindlichkeiten zu übernehmen. Zugleich vermietete der BLB das Gebäude für rd. 300.000 € p. a. für die Dauer von 15 Jahren an die Hochschule.

Annähernd vier Jahre nach Fertigstellung ist nicht einmal die Hälfte der neu geschaffenen Räume von der Hochschule an Existenzgründer weitervermietet. Diese haben nunmehr marktübliche Mieten zu zahlen, womit

¹¹⁵ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

eine wesentliche Anreizfunktion für die Ansiedlung von Neuunternehmen entfallen ist. Im Übrigen wird das Gebäude überwiegend von der Hochschule selbst genutzt.

23.2 Beurteilung durch den LRH

Nach Feststellungen des LRH war das gesamte Projekt von dem Gedanken fehlgeleitet, die Strukturhilfemittel „für die Universität retten“ zu wollen. Die Gesellschaft hatte den Bedarf an Räumlichkeiten für Existenzgründer von vornherein nur nach der Höhe der zu erwartenden Fördermittel ermittelt. Zwar lag der Bedarfsermittlung die o. a. Studie aus dem Jahre 1996 zugrunde, diese bezog sich jedoch lediglich auf eine Reihe von Drittmittelprojekten der Hochschule, aus denen pauschal mögliche Gründungsvorhaben abgeleitet wurden. Sogar nach Auffassung der Universität ließ sich aus der Studie ein konkreter Raumbedarf nicht herleiten. Das gesamte Vorhaben war nur vordergründig von einem angeblich objektiv ermittelten Bedarf getragen. Bei der Dimensionierung des Mehrzweckgebäudes stand offensichtlich der Gedanke im Vordergrund, die zur Verfügung stehenden Gelder in voller Höhe auszunutzen. Die Folge war, dass das Gebäude entschieden zu groß gebaut wurde.

Der LRH hat die völlig unkritische Antragsprüfung durch das Ministerium beanstandet. Die ursprüngliche Kostenermittlung des Projektes betraf ein wesentlich schlichteres Gebäude auf einem Erbpachtgrundstück. Aufgrund der Umplanung des Mehrzweckgebäudes in ein architektonisch deutlich aufwändigeres Gebäude mit einer höheren Hauptnutzfläche, zusätzlichen Grunderwerbskosten und zu berücksichtigenden Erschließungskosten konnte schon vor Bewilligung des ersten Teilbetrages der Zuwendung nicht mehr davon ausgegangen werden, dass der Kostenrahmen von 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. €) eingehalten werden konnte. Vielmehr mussten sich bereits zu diesem Zeitpunkt erhebliche Zweifel an der

Sicherung der Gesamtfinanzierung des Vorhabens aufdrängen, da sich rechnerisch ein um 1,5 Mio. DM (rd. 0,8 Mio. €) erhöhter Eigenanteil der Antragstellerin ergab, die über kaum Eigenmittel verfügte.

Auch die Bedenken der zuständigen Bezirksregierung, die im Rahmen ihrer fachlichen Prüfung ebenfalls von einer Verdopplung des Eigenanteils infolge erheblich steigender Kosten ausging, wurden seitens des Ministeriums nicht zum Anlass genommen, die Finanzierung der Baumaßnahme kritisch zu hinterfragen.

23.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MIWFT hat in seinen Stellungnahmen ausgeführt, dass nach seiner Einschätzung keine belastbaren Parameter für die Ermittlung des Raumbedarfs für das Gründerzentrum vorgelegen hätten. Allerdings sei der erhebliche Raumbedarf für Drittmittelprojekte der Hochschule offensichtlich gewesen, sodass in jedem Fall von einer Vollbelegung des Gebäudes mit Existenzgründern und Drittmittelprojekten hätte ausgegangen werden können. Im Übrigen sei der geringe Anteil der Existenzgründerfirmen auch auf die ungünstige konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen, die sich jedoch erst seit Beginn der Projektrealisierung abgezeichnet habe.

Das Ministerium vertritt ferner die Auffassung, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung nur grobe Kostenschätzungen vorgelegen hätten, aufgrund derer weder eine sachgerechte Beurteilung der Gesamtfinanzierung noch eine ordnungsgemäße fachliche Prüfung möglich gewesen seien. Die für die fachliche Prüfung und eine belastbare Kostenberechnung anzufertigende Entwurfsplanung sei gerade Gegenstand der ersten Teilbewilligung gewesen. Zudem hätten sich wesentliche Faktoren, die zu den Kostensteigerungen beigetragen hätten, erst in der Phase der Realisierung ergeben.

Mit der Veräußerung des Gebäudes an den BLB und der langfristigen Weitervermietung an die Hochschule sei eine Lösung gefunden worden, mit der der angestrebte Zweck weitestgehend erfüllt werde. Die Gesellschaft werde - gestützt von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Wirtschaft und der Wissenschaft - weiter eine dem Förderzweck entsprechende Geschäftstätigkeit entfalten.

23.4 Bewertung

Auch unter Berücksichtigung der Einlassung des Ministeriums kommt der LRH zu dem Ergebnis, dass der Förderzweck - die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch die Betätigung der Gesellschaft und die Vermietung von Räumlichkeiten an Existenzgründer zu vergünstigten Preisen - nicht erreicht wurde und auch künftig kaum mehr erreicht werden kann.

Ein wesentlicher Grund dafür war das Bestreben des Ministeriums, ein bestimmtes Fördermittelvolumen im Bereich der Universitätsstadt zu belassen. Aus den zugrunde liegenden Daten konnte der konkrete Raumbedarf nicht abgeleitet werden mit der Folge, dass das Gebäude völlig überdimensioniert errichtet worden ist. Dieser Mangel hätte bereits bei der Antragsprüfung durch das bewilligende Ministerium ohne Weiteres erkannt werden müssen.

Auch das Kostenmanagement zu Beginn und während der Baumaßnahme verdeutlicht, dass aufgrund unzureichender Entscheidungsgrundlagen von einem wirtschaftlichen Handeln aller Beteiligten keine Rede sein kann, so dass das Objekt schließlich an den BLB veräußert werden musste. Aufgrund der Veräußerung des Gebäudes ist die Gesellschaft auf Dauer nicht in der Lage, finanzielle Mittel für eine nennenswerte Beratungstätigkeit und die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen zu erwirtschaften. Im Ergebnis wurde lediglich ein weiteres Gebäude für die Zwecke der Hochschule errichtet. Dies steht jedoch nicht mit dem Förderzweck im

Einklang, da eine derartige Förderung mit Strukturhilfemitteln von vornherein nicht zulässig gewesen wäre. Das Land wird auf Dauer mit erheblichen Mietzahlungsverpflichtungen belastet, für neu geschaffene Räume, deren Notwendigkeit nicht zuvor in einem ordnungsgemäßen Verfahren festgestellt worden ist.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Beteiligten bei der Realisierung dieser Maßnahme sowohl bei der Planung wie bei der Bauausführung in gravierender Weise gegen die Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstoßen haben.

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

24 Förderung der Rationellen Energienutzung (REN-Programm) - Programmbereich Wärme

Der Landesrechnungshof sieht bei Förderungen im Programmbereich Wärme die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Er kann aufgrund seiner Prüfung Mitnahmeeffekte nicht ausschließen. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie hat bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Das Ministerium hat angekündigt, den Programmbereich grundlegend zu überarbeiten und hierbei auch die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu berücksichtigen.

Bei der Bezirksregierung führte die Vielzahl von Widerrufs- und Rückforderungsverfahren wegen Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch die Zuwendungsempfänger zu erheblichen Arbeitsrückständen.

24.1 Allgemeines

Das Land gewährt aus dem Programm „Rationelle Energienutzung (REN-Programm) - Programmbereich Wärme“, vormals „Landesprogramm Fernwärme“, Zuwendungen zur Errichtung von Anlagen zur Bereitstellung, Auskopplung und Verteilung von Wärme sowie von sonstigen Anlagen zur Wärmenutzung. Von 1985 bis einschließlich 2005 förderte das Land 359 Projekte mit einem Volumen von rd. 144 Mio. €. Die Förderungen für die einzelnen Maßnahmen wurden in Form der Anteilfinanzierung als Zuschuss gewährt.

Die Bewirtschaftung der Fördermittel hat das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)¹¹⁶ dem ehemaligen Landesoberbergamt übertragen, das zum 01.01.2001 in die Bezirksregierung Arnsberg (BR) eingegliedert wurde.

24.2 Ziel der Prüfung

Gemeinsam mit dem Landesrechnungshof (LRH) haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg und Köln (RPÄ) in den Jahren 2003 bis 2005 im Rahmen einer Programmprüfung eine Stichprobe von 28 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 15,3 Mio. € geprüft. Mit der Prüfung wurde der Frage nachgegangen, ob die mit dem Programmbereich Wärme verfolgten Ziele erreicht wurden und die Förderungen ordnungsgemäß und zweckmäßig erfolgten. Die Prüfung hat zu folgenden Feststellungen geführt:

24.3 Förderprogramm

Gegenstand der Förderung im Programmbereich Wärme war die Nutzbarmachung des Wärmepotenzials zu Heiz- und Kühlzwecken auf der Basis von Kraft-Wärme-Kopplung, industrieller Abwärme, thermischer Verwertung von Abfällen und regenerativen Energiequellen. Gefördert wurde neben der Erschließung neuer Fernwärmeversorgungsgebiete auch die Steigerung des Anschlusswertes in vorhandenen Versorgungsgebieten (Verdichtung). Die Zuwendungen erhielten fast ausschließlich Versorgungsunternehmen.

¹¹⁶ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird einheitlich auch für die Vergangenheit verwendet.

24.3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bei allen finanzwirksamen Maßnahmen, mithin auch bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen, ist die Verwaltung verpflichtet, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) durchzuführen.

Das MWME gab für die Förderungen nach dem Programmbereich Wärme lediglich einen Förderrahmen von 5 bis 35 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben vor, ohne zwischen den einzelnen Maßnahmen wie gewerblich oder privat genutzten Anlagen, Wärmeauskopplungen, Netzerweiterungen oder Neubauvorhaben zu unterscheiden. Die Prüfung des LRH, wie der weit gefasste Förderrahmen in der Bewilligungspraxis umgesetzt wurde, hat für das Haushaltsjahr 2005 ergeben, dass die BR in Abstimmung mit dem MWME für Verdichtungsmaßnahmen einen Fördersatz von 20 v. H. und für Neuerschließungen einen Fördersatz von 22,5 v. H. gewährte. Die Höhe der tatsächlich gewährten Fördersätze beruhte nicht auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sondern nach den Ausführungen des MWME auf Erkenntnissen aus der Förderpraxis. Das MWME hat zu dem Programmbereich Wärme die Ziele, die das Land mit dem Förderprogramm verfolgt, bislang nicht evaluiert. Es ist auch nicht der Frage nachgegangen, ob die Fördermittel wirtschaftlich eingesetzt wurden.

24.3.2 Mitnahmeeffekte

Bei Verdichtungsmaßnahmen erhielten die Versorgungsunternehmen eine investitionsabhängige Förderung, um einzelne Hausanschlüsse zu realisieren. Eine besondere Fördervoraussetzung war, dass die Versorgungsunternehmen die Fördernotwendigkeit ausführlich darlegten.

Die Versorgungsunternehmen sind dem im Rahmen der Antragstellung nachgekommen. Der LRH hat jedoch festgestellt, dass bei der Bewilligung derartiger Maßnahmen die Überprüfung dieser Fördervoraussetzung mit Schwierigkeiten verbunden war. Wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liegen dem MWME bislang keine gesicherten Erkenntnisse vor, ob die Hausanschlüsse auch ohne Förderung hätten realisiert werden können. Der Prüfung, ob die Förderungen von Verdichtungsmaßnahmen unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes notwendig sind, kommt hier besondere Bedeutung zu. Die Versorgungsunternehmen dürften ein erhebliches Eigeninteresse haben, die Anzahl der Hausanschlüsse in bestehenden Fernwärmenetzen zu erhöhen, um dadurch die Wirtschaftlichkeit ihrer Netze zu steigern. Der LRH hält daher Mitnahmeeffekte nicht für ausgeschlossen.

24.3.3 Effizienz

Ein weiterer Aspekt ist, dass nach der bisherigen Ausgestaltung des Programmbereichs sich die Förderung von Hausanschlüssen bei Verdichtungsmaßnahmen nicht an der abgenommenen Wärmeleistung orientierte, sondern an den Investitionsausgaben der Versorgungsunternehmen. Im Ergebnis wurden die Maßnahmen unabhängig vom erreichten Anschlusswert mit gleich hohen Fördermitteln bezuschusst.

Die BR hatte nicht zu überprüfen, ob und inwieweit eine Anreizwirkung zum Bezug von Nah- und Fernwärme ausgelöst wurde. Es blieb der alleinigen Entscheidung der Versorgungsunternehmen überlassen, die finanziellen Vorteile der Förderung über einen niedrigeren Wärmepreis oder geringere Anschlusskosten an den Endkunden weiterzugeben.

24.4 Durchführung von Fördervorhaben

Die Zuwendungsempfänger hatten bei der Vergabe von Aufträgen Vergaberecht zu beachten. Die RPÄ stellten in 26 der 28 überprüften Projekte bei Bauvorhaben schwere Vergabeverstöße nach der VOB fest. Aufgrund der Feststellungen überprüfte die Bewilligungsbehörde die Einhaltung der Vergabebestimmungen in weiteren Zuwendungsverfahren und stellte bei nahezu 100 Förderprojekten aus dem Programmbereich Wärme Vergabeverstöße fest. Dies führte ebenfalls zu einer Vielzahl von Widerrufs- und Rückforderungsverfahren. Das MWME bezifferte die möglichen Rückforderungsbeträge auf rd. 17,8 Mio. € zuzüglich Zinsen.

Infolge des zusätzlichen Arbeitsanfalls sind die Verwendungsnachweise durch die Bewilligungsbehörde nicht zeitnah überprüft worden. Nach Auskunft der BR war im Februar 2006 bei 115 beendeten Projekten die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen.

24.5 Schlussbemerkung und Empfehlungen

Der LRH sieht bei Förderungen im Programmbereich Wärme die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Er hat das MWME gebeten, den Programmbereich Wärme zu überprüfen.

Soweit eine Bezuschussung von Hausanschlüssen im Hinblick auf das Landesinteresse weiterhin in Betracht komme, hat der LRH dem MWME empfohlen, die Ausgestaltung der Förderungen zu überdenken. Für einen effizienten Einsatz der Fördermittel hat der LRH angeregt, anstelle einer investitionsabhängigen Förderung eine nutzerorientierte Förderung vorzunehmen. Bei einer direkten Bezuschussung des Endkunden sei mit einer höheren Anreizwirkung der Förderung zu rechnen als bei einer indirekten Förderung über Versorgungsunternehmen. Bei einer nutzerorientierten

Förderung würden zudem nur dann Zuwendungen bewilligt, wenn zusätzliches Fernwärmepotenzial tatsächlich geschaffen werde¹¹⁷.

Wegen des erhöhten Arbeitsanfalls bei der BR aufgrund der Vergabeverstöße der Zuwendungsempfänger hat der LRH das MWME gebeten, im Rahmen seiner Fachaufsicht die Bewilligungsbehörde zu unterstützen, um eine rechtzeitige Verwendungsnachweisprüfung ohne Qualitätseinbußen sicherzustellen.

24.6 Stellungnahme des MWME

In einer ersten Stellungnahme hat das MWME mitgeteilt, dass das Landesprogramm Wärme grundlegend überarbeitet werde. Es hat erste Schritte eingeleitet. So sieht die neue Förderrichtlinie progres.nrw vor, künftig Hausanschlüsse mit Festbeträgen, die unmittelbar den Endkunden zufließen, zu fördern.

Hinsichtlich der Arbeitsrückstände bei den Verwendungsnachweisprüfungen hat das MWME angekündigt, dass es unter Beteiligung der BR eine Lösung erarbeite.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

¹¹⁷ Ein vom MWME zwischenzeitlich veranlasstes Gutachten zur „Fortentwicklung der Fernwärmeförderung in NRW“ kommt zu vergleichbaren Ergebnissen.

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

25 Verwaltung für Agrarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung für Agrarordnung des Landes untersucht und dabei Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Bei den Ämtern für Agrarordnung hat er festgestellt, dass durch Aufgabenverzicht, Aufgabenverlagerung, Nutzung von Effizienzpotenzialen bei der Aufgabenwahrnehmung und weitere organisatorische Maßnahmen erhebliche Personaleinsparungen erzielt werden können. Zusätzliche Personaleinsparpotenziale ergeben sich aus einem Rückgang des Aufgabenvolumens bei den Bodenordnungsverfahren. Insgesamt hat der Landesrechnungshof ein Einsparvolumen von mehr als 300 Kräften ermittelt.

Bei der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster hat der Landesrechnungshof ebenfalls Optimierungsmöglichkeiten festgestellt, aus denen er ein Einsparpotenzial von 27 Kräften abgeleitet hat.

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sieht die vom Landesrechnungshof dargelegten Einsparmöglichkeiten nur zum Teil als gegeben an.

25.1 Gegenstand der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2005 die Verwaltung für Agrarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) untersucht. Dabei hat er schwerpunktmäßig den Aufgabenbestand, den Personaleinsatz und die

Organisationsstruktur einer näheren Betrachtung unterzogen. Wesentliches Ziel der Prüfung war es, Optimierungsvorschläge zu erarbeiten und ggf. vorhandene Effizienzpotenziale aufzuzeigen.

Aufgaben im Bereich der Agrarordnung oblagen zum Zeitpunkt der Prüfung

- dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV),
- der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster und
- den acht Ämtern für Agrarordnung (ÄfAO).

Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW vom 12.12.2006 (GV.NRW. 2006 S. 622), das am 01.01.2007 in Kraft getreten ist, sind die Aufgaben der ÄfAO auf die Bezirksregierungen übertragen worden, in deren Bezirk die jeweilige Behörde ihren Sitz hatte, und die ÄfAO aufgelöst worden; die ehemaligen ÄfAO sind seit dem 01.01.2007 Außenstellen der jeweiligen Bezirksregierungen. Ferner sind durch dieses Gesetz die Aufgaben der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster auf das MUNLV übertragen und die Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster aufgelöst worden.

Mit Entscheidung vom 20.12.2006 hat der LRH das MUNLV und auch das Innenministerium (IM), u. a. wegen dessen Zuständigkeit für die Verwaltungsstrukturreform, über seine Prüfungsfeststellungen sowie die daraus - unter Berücksichtigung der vorgenannten Behördenstrukturänderungen zum 01.01.2007 - abgeleiteten Empfehlungen unterrichtet. Das MUNLV hat mit Schreiben vom 12.04.2007 geantwortet.

25.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des LRH

25.2.1 Ämter für Agrarordnung

Hauptaufgabe der ÄfAO war die Durchführung von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG). Ihnen oblag insoweit die Funktion als Flurbereinigungsbehörde im Sinne des FlurbG.

Bodenordnungsverfahren führen zu einer Neuordnung des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes und verfolgen unterschiedliche Ziele. Zu den klassischen Zielen der Flurbereinigung zählen die Verbesserung der Agrarstruktur und die Förderung der allgemeinen Landeskultur. Darüber hinaus dient die Flurbereinigung zunehmend auch weiteren Zwecken, wie etwa der Durchführung von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen sowie von Vorhaben zur Gewässerentwicklung oder der Verteilung des durch große öffentliche Baumaßnahmen (z. B. Bau von Autobahnen oder Eisenbahnstrecken) entstehenden Landverlustes auf einen größeren Eigentümerkreis unter Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur. Das FlurbG sieht - u. a. in Abhängigkeit von der mit einem Flurbereinigungsverfahren verfolgten Zielsetzung und unter Berücksichtigung der Größe eines Flurbereinigungsgebietes - unterschiedliche Arten von Flurbereinigungsverfahren vor.

Die ÄfAO nahmen im Rahmen von Bodenordnungsverfahren u. a. die erforderlichen Planungen vor, organisierten die Beteiligung der Eigentümer der betroffenen Flächen und führten Vermessungen durch.

Ferner oblag den ÄfAO die Abwicklung von Förderprogrammen, insbesondere die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung sowie von Zuwendungen im Vertragsnaturschutz, und die Erledigung sonstiger Fachaufgaben.

Die jährlichen Ausgaben der ÄfAO lagen in den Jahren 2003 bis 2005 bei insgesamt rd. 38 Mio. €. Größter Ausgabenblock waren die Personalausgaben in Höhe von jährlich über 31 Mio. €.

Nach den Feststellungen des LRH verfügten die ÄfAO im Jahr 2005 über eine Personalkapazität von insgesamt rd. 639 Kräften (Vollzeitäquivalenten). Um eine differenzierte Aussage über den Personaleinsatz treffen zu können, hat der LRH die Aufgaben der ÄfAO in die drei Fachaufgabenbereiche der Bodenordnung, der Förderung und der sonstigen Fachaufgaben sowie in den Querschnittsaufgabenbereich unterteilt und unter Auswertung der Daten der in den ÄfAO eingesetzten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für das Jahr 2005 ermittelt, welche Personalkapazität in jedem ÄfAO auf die einzelnen Aufgabenbereiche entfiel.

Im Aufgabenbereich der Bodenordnung, in dem im Jahr 2005 in den ÄfAO rd. 419 Kräfte eingesetzt waren, hat der LRH – auf der Grundlage der für die Durchführung von Bodenordnungsverfahren beanspruchten Personalkapazität sowie der Anzahl, der Flächengröße und der Teilnehmerzahl der anhängigen Bodenordnungsverfahren bei den einzelnen ÄfAO – einen Kennziffernvergleich vorgenommen. Der Vergleich hat zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den ÄfAO bezüglich der eingesetzten Personalkapazität aufgezeigt. Daraus hat der LRH ein durch die Nutzung von Effizienzpotenzialen bei der Aufgabenwahrnehmung realisierbares Personaleinsparvolumen von 107 Kräften abgeleitet.

Ferner hat der LRH in diesem Aufgabenbereich eine rückläufige Entwicklung bei der Anzahl der Bodenordnungsverfahren sowie der durchschnittlichen Flächengröße und Teilnehmerzahl festgestellt; besonders augenfällig war die abnehmende Verfahrenszahl bei der personalaufwändigen, klassischen Verfahrensart der sog. Regelflurbereinigung. Dieser Rückgang des Aufgabenvolumens wird sich nach Einschätzung des LRH in den kommenden Jahren fortsetzen und in der Folge Auswirkungen auf die künftig benötigte Personalkapazität haben. Er ist insofern von einem Personaleinsparpotenzial im Umfang von 46 Kräften ausgegangen.

Des Weiteren hat sich der LRH dafür ausgesprochen, dass künftig nicht mehr - wie bisher - für einzelne Gemeinden sog. Baulandumlegungsver-

fahren durchgeführt werden, da die Flurbereinigungsbehörden hierzu nicht verpflichtet seien und entsprechende Leistungen auch von den Kreisen oder öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren erbracht werden könnten. Die hierfür bei den ÄfAO eingesetzte Personalkapazität, die im Jahr 2005 bei rd. vier Beschäftigten lag, könnte dadurch eingespart werden.

Schließlich hat der LRH angeregt zu prüfen, ob eine Fremdvergabe der im Aufgabenbereich der Bodenordnung anfallenden Vermessungstätigkeiten kostengünstiger als die Eigenerledigung wäre. Nach seinen Feststellungen wurden derartige Tätigkeiten bisher teils durch eigenes Personal der ÄfAO erledigt und teils an öffentlich bestellte Vermessungsingenieure vergeben, ohne dass ein Kostenvergleich zwischen beiden Alternativen durchgeführt worden wäre. Im Falle einer vollständigen Privatisierung der Vermessungsarbeiten könnten 43 Kräfte eingespart werden.

Das im Aufgabenbereich der Bodenordnung identifizierte Personaleinsparpotenzial beläuft sich nach alledem auf insgesamt 157 Kräfte, zuzüglich 43 Kräfte bei Fremdvergabe aller Vermessungstätigkeiten.

Im Aufgabenbereich der Förderung, der im Jahr 2005 in den ÄfAO rd. 69 Kräfte beanspruchte, hat der LRH - differenziert nach Förderbereichen - ebenfalls Kennziffernvergleiche durchgeführt. Auch hier haben sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den ÄfAO bei der eingesetzten Personalkapazität gezeigt. Auf der Grundlage dieser Vergleiche hat der LRH ein durch die Nutzung von Effizienzpotenzialen bei der Aufgabenwahrnehmung realisierbares Personaleinsparvolumen von 24 Kräften gesehen.

Darüber hinaus ist der LRH für einzelne Förderbereiche von einem künftig rückläufigen Arbeitsanfall ausgegangen. Dies gilt insbesondere für Förderungen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren. Die im Aufgabenbereich der Bodenordnung festgestellte Entwicklung des Aufgabenvolumens hat nach Auffassung des LRH entsprechende Auswirkungen auf das Aufgabenvolumen im Förderbereich der Flurbereinigungsverfahren und damit

auf die hierfür künftig benötigte Personalkapazität. Insgesamt ergeben sich nach Meinung des LRH aufgrund des erwarteten Rückgangs des Arbeitsanfalls Personaleinsparmöglichkeiten im Umfang von drei Kräften.

Für die Gewährung von Zuwendungen im Vertragsnaturschutz waren neben den ÄfAO auch die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, diese Teilzuständigkeit der ÄfAO sowie eine weitere Förderzuständigkeit der ÄfAO im Bereich des Naturschutzes auf die Kreise und kreisfreien Städte unter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips zu verlagern und dadurch die Förderaufgaben auf dem Gebiet der Naturschutzmaßnahmen dort zu bündeln. Im Falle der Verlagerung würden von der in den ÄfAO eingesetzten Personalkapazität sieben Kräfte entbehrlich.

Für den Aufgabenbereich der Förderung beträgt das Gesamteinsparpotenzial damit 34 Kräfte.

Im Aufgabenbereich der sonstigen Fachaufgaben, in dem im Jahr 2005 in den ÄfAO rd. fünf Kräfte tätig waren, ist der LRH von Personaleinsparmöglichkeiten durch die Nutzung von Effizienzpotenzialen bei der Aufgabenwahrnehmung in Höhe von zwei Kräften ausgegangen.

Im Querschnittsaufgabenbereich, in dem im Jahr 2005 rd. 146 Kräfte in den ÄfAO eingesetzt waren, hat der LRH auf der Grundlage eines Kennziffernvergleichs zwischen den ÄfAO ein erzielbares Personaleinsparvolumen von 22 Kräften ermittelt. Im Falle einer Realisierung der für die drei Fachaufgabenbereiche aufgezeigten Einsparmöglichkeiten ergeben sich als Folge hieraus für den Querschnittsaufgabenbereich weitere Einsparpotenziale; diese hat der LRH auf 50 Kräfte beziffert.

Die im Querschnittsaufgabenbereich nach Einschätzung des LRH realisierbaren Einsparungen belaufen sich demnach auf insgesamt 72 Kräfte.

Vor dem Hintergrund der dargestellten beträchtlichen Einsparpotenziale in den einzelnen Aufgabenbereichen, deren Nutzung zu einer deutlichen

Verringerung der Personalkapazitäten führen würde, hat sich dem LRH unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten die Frage nach Möglichkeiten einer Optimierung der Organisationsstruktur der ÄfAO gestellt. Er hat insofern die Auflösung der ÄfAO und deren Eingliederung als Außenstellen in die Bezirksregierungen (als neue Flurbereinigungsbehörden im Sinne des FlurbG) zum 01.01.2007 zwar als einen Schritt in die richtige Richtung bezeichnet. Er hat jedoch als weitere organisatorische Maßnahme vorgeschlagen, die Zahl der Außenstellen auf künftig nur noch zwei zu reduzieren, um Bündelungseffekte zu erzielen. Dadurch sei es z. B. besser möglich, das in den Außenstellen zur Aufgabenwahrnehmung erforderliche Fachwissen vorzuhalten sowie die verfügbaren Personalkapazitäten flexibel einzusetzen und auszulasten.

Die vorgeschlagene Reduzierung auf zwei Außenstellen würde weitere Einsparungen im Personalbereich ermöglichen, die der LRH auf insgesamt 45 Kräfte beziffert hat.

Nach alledem beläuft sich das vom LRH bei den ÄfAO identifizierte Gesamteinsparpotenzial (ohne die bei Fremdvergabe aller Vermessungstätigkeiten mögliche Einsparung von 43 Kräften) auf 310 der im Jahr 2005 vorhandenen rd. 639 Kräfte.

25.2.2 Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster

Zu den Aufgaben der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster, welche die Funktion als obere Flurbereinigungsbehörde im Sinne des FlurbG wahrnahm, gehörten in erster Linie die Fachaufsicht über die ÄfAO, die Koordinierung der ÄfAO, die Bearbeitung fachlicher Grundsatzfragen, die Wahrnehmung bestimmter Vollzugsaufgaben nach dem FlurbG sowie einzelne Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen und der Mittelbewirtschaftung. Ferner oblagen ihr Entscheidungs- und

Vertretungszuständigkeiten im Rahmen von Beschwerde-, Widerspruchs- und Klageverfahren.

Nach den Feststellungen des LRH verfügte die Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster im Jahr 2005 über eine Personalkapazität von insgesamt rd. 44 Kräften (Vollzeitäquivalenten). Wie bei den ÄfAO hat der LRH auch hier die Verteilung der Personalkapazität auf die einzelnen Fachaufgabenbereiche sowie den Querschnittsaufgabenbereich erhoben.

In den beiden Aufgabenbereichen der Fachaufsicht über die ÄfAO und der Koordinierung der ÄfAO waren im Jahr 2005 insgesamt rd. 13 Kräfte tätig. Dieser Personaleinsatz resultierte aus Sicht des LRH u. a. aus zahlreichen Genehmigungsvorbehalten gegenüber den ÄfAO und Berichtspflichten der ÄfAO, für die der LRH keine fachliche Notwendigkeit erkennen konnte. Der LRH ist ferner zu der Einschätzung gelangt, dass im Falle der Reduzierung der Zahl der in die Bezirksregierungen eingegliederten ÄfAO auf zwei Außenstellen bei den Bezirksregierungen kein nennenswerter Personalaufwand für Koordination und Steuerung dieser Außenstellen erforderlich sein wird. Andererseits ist ein Personalmehrbedarf des MUNLV für Aufsichts- und Koordinationstätigkeiten gegenüber den Bezirksregierungen als neuen Flurbereinigungsbehörden zu berücksichtigen, für dessen Deckung der LRH eine Kraft als ausreichend angesehen hat.

Im Ergebnis könnten aus Sicht des LRH von der in den beiden vorgenannten Aufgabenbereichen eingesetzten Personalkapazität 12 Kräfte eingespart werden.

Der Personalaufwand im Aufgabenbereich der Bearbeitung fachlicher Grundsatzfragen, der sich im Jahr 2005 auf rd. 10 Kräfte belief, war nach Auffassung des LRH u. a. vor dem Hintergrund des bei den ÄfAO schon vorhandenen Fachwissens und der bereits verfügbaren, umfangreichen Grundlagenmaterialien überhöht. Er hält in diesem Aufgabenbereich ein Personaleinsparvolumen von 5,5 Kräften für realisierbar.

Aus dem Aufgabenbereich der Wahrnehmung bestimmter Vollzugsaufgaben nach dem FlurbG, der im Jahr 2005 rd. vier Kräfte beanspruchte, können nach Meinung des LRH eine Reihe von Aufgaben, die in einem engen fachlichen Zusammenhang mit Tätigkeiten der Flurbereinigungsbehörden stehen, ohne weiteres von den Flurbereinigungsbehörden miterledigt werden. Das Personaleinsparpotenzial in diesem Aufgabenbereich hat der LRH auf zwei Kräfte beziffert.

Auch in dem die Gewährung von Zuwendungen und die Mittelbewirtschaftung betreffenden Aufgabenbereich, in dem im Jahr 2005 rd. 3,5 Kräfte eingesetzt waren, hat der LRH mögliche Synergieeffekte identifiziert, die durch Verlagerung von Aufgaben auf die Flurbereinigungsbehörden realisierbar sind, sowie einen Wegfall von Aufgaben festgestellt. Hieraus hat der LRH ein Personaleinsparvolumen von 2,5 Kräften abgeleitet.

Im Querschnittsaufgabenbereich, in dem im Jahr 2005 rd. 11 Beschäftigte tätig waren, lassen sich nach Einschätzung des LRH als Folge der Auflösung der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster insbesondere bei den für Führungs- und Leitungsaufgaben eingesetzten Personalkapazitäten Einsparungen erzielen. Auch aus Aufgabenverlagerungen auf die Flurbereinigungsbehörden würden sich synergiebedingte Einspareffekte ergeben. Das Einsparvolumen beläuft sich aus Sicht des LRH auf fünf Kräfte.

Das bei der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster ermittelte Gesamteinsparpotenzial beläuft sich nach alledem auf 27 der im Jahr 2005 vorhandenen rd. 44 Kräfte.

25.3 Stellungnahme des MUNLV

Das MUNLV hat einleitend darauf hingewiesen, es habe bei seiner Stellungnahme das IM beteiligt und dessen Änderungs-/ Ergänzungsvorschläge berücksichtigt. Zu den Personalkapazitäten habe das IM noch keine Stellungnahme abgegeben.

25.3.1 Ämter für Agrarordnung

Das MUNLV hat die Zugrundelegung von KLR-Daten bei den Untersuchungen des LRH zu Personaleinsatz und Effizienzpotenzialen ebenso begrüßt wie den gedanklichen Ansatz, diese Daten bei sich verändernden Aufgabenvolumina für die Personalbemessung heranzuziehen. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass die KLR-Daten nur eines Jahres (2005) keine verlässliche Grundlage darstellten. Dies habe seine Ursache für den Aufgabenbereich der Bodenordnung darin, dass innerhalb eines Jahres nicht alle Arbeitsabschnitte in den Bodenordnungsverfahren anfielen und insofern in der KLR auch nicht abgebildet werden könnten. Für die Aufgabenbereiche der Förderung und der sonstigen Fachaufgaben sei die Heranziehung der KLR-Daten für Personalplanung und Steuerung eher möglich, da diese Bereiche kurzfristiger und gleichartiger angelegt seien; aber auch hier gelte, dass die Datenbasis des Jahres 2005 als erstem Jahr des KLR-Echtbetriebes nur als eine erste Näherung gewertet werden könne.

Ziel des MUNLV sei es, die KLR-Daten mittelfristig so zu aggregieren, dass sie zur Grundlage für das Benchmarking zwischen den operativ tätigen Organisationseinheiten und für die Personalplanung gemacht werden könnten. Auf Basis der KLR-Abschlüsse der Jahre 2004 bis 2006 solle im 2. Halbjahr 2007 im Rahmen eines Benchmarking eine erste Abschätzung von „Bestwerten“ für die Aufgabenbereiche der Verwaltung für Agrarordnung erfolgen; derartige Werte bedürften aber für den Bereich der „Bodenordnung“ einer Stabilisierung über mindestens fünf Jahresabschlüsse.

Bezüglich der im Aufgabenbereich der Bodenordnung ermittelten Effizienzpotenziale hat das MUNLV eingewandt, die zugrunde gelegten Kennziffern stellten nur einen „Beschäftigungsnachweis“ und keinen „Leistungsnachweis“ für das Jahr 2005 dar. Aus ihnen sei nicht erkennbar, was in diesem Jahr „geleistet“ worden sei und welche Leistungsabschnitte abgedeckt worden seien. Daher sei der durchgeführte Kennziffernvergleich methodisch ungeeignet.

Zur Ermittlung eines eventuellen Effizienzpotenzials bzw. Personalüberhangs müsse ein ganz anderer Ansatz gewählt werden, der die zu erbringenden bzw. erbrachten Leistungen und die Personalaufwendungen hierfür zu berücksichtigen habe. Im Rahmen eines im Jahr 2005 eingeholten Wertschöpfungsgutachtens für Unternehmensflurbereinigungen sei der über die gesamte Laufzeit der untersuchten Verfahren entstandene Aufwand ermittelt worden. Auf der Grundlage dieser Daten sowie ergänzender Erkenntnisse aus den bisher vorliegenden KLR-Auswertungen sei von einem durchschnittlichen Aufwand für die Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens nach dem FlurbG (ohne die Verfahrensart des sog. freiwilligen Landtausches) in Höhe von 45 Kräften je 1.000 ha zu bearbeitender Fläche auszugehen. Bei einer durchschnittlichen jährlichen „Einleitungsquote“ neuer Verfahren im Umfang von insgesamt 6.000 ha Verfahrensfläche und einer durchschnittlichen Verfahrensdauer neu einzuleitender Verfahren von 10 Jahren seien auf Dauer 270 Beschäftigte vorzuhalten. Zurzeit seien jedoch nicht Verfahren mit einer (jährlich 270 Kräfte bindenden) Gesamtfläche von 60.000 ha, sondern mit einer Gesamtfläche von rd. 165.000 ha in Bearbeitung. Für die über 60.000 ha hinausgehenden Flächen sei der personelle Aufwand gesondert zu ermitteln; unter Berücksichtigung der Bearbeitungsstände der betreffenden Verfahren ist das MUNLV zu dem Ergebnis gelangt, dass weitere 89 Kräfte erforderlich sind, um diese Verfahren in den nächsten 10 Jahren abzuarbeiten.

Zum Aufgabenvolumen auf dem Gebiet der Flurbereinigung hat das MUNLV u. a. erklärt, die vom LRH festgestellte Rückführung von Zahl und Flächengröße der Verfahren sei das Ergebnis einer strategischen Ent-

scheidung Anfang der neunziger Jahre gewesen und lasse einen Rückschluss auf die tatsächliche Bedarfssituation nicht zu. Dies verdeutliche z. B. der Anstieg von Zahl und Gesamtfläche neu eingeleiteter Unternehmensflurbereinungsverfahren seit dem Jahr 2006.

Zu den Baulandumlegungen hat das MUNLV mitgeteilt, diesbezügliche Tätigkeiten für Gemeinden würden künftig nicht mehr durchgeführt. Nach den Ausführungen des MUNLV ist hierfür im Jahr 2006 eine Personalkapazität von rd. zwei Kräften eingesetzt worden, die eingespart werden kann.

Ferner hat das MUNLV auf sich durch Synergieeffekte der Verwaltungsstrukturreform ergebende Personaleinsparmöglichkeiten von kurzfristig sechs Kräften und mittelfristig weiteren vier Kräften im Aufgabenbereich der Bodenordnung hingewiesen.

Der Anregung des LRH, für Vermessungsleistungen einen Kostenvergleich zwischen Fremdvergabe und Eigenerledigung durchzuführen, will das MUNLV folgen.

Die nach den Ausführungen des MUNLV im Aufgabenbereich der Bodenordnung möglichen Personaleinsparungen belaufen sich somit - einschließlich der 89 Kräfte, die das MUNLV auf der Grundlage seines methodischen Ansatzes lediglich für die zeitlich begrenzte Abarbeitung der derzeit über 60.000 ha hinausgehenden Verfahrensflächen beansprucht - auf insgesamt rd. 101 Kräfte (ohne Berücksichtigung einer Vergabe von Vermessungstätigkeiten).

Im Aufgabenbereich der Förderung hat das MUNLV den vom LRH auf der Grundlage der Kennziffernvergleiche gesehenen Personaleinsparmöglichkeiten widersprochen. Auch die Einschätzung des LRH, der Arbeitsanfall gehe zurück, hat es nicht geteilt; es hat hierzu u. a. auf die Einführung neuer Fördertatbestände und die Erhöhung von Fördermitteln hingewiesen. Das MUNLV geht aber davon aus, dass infolge von Synergieeffekten, die mit der Eingliederung der ÄfAO in die Bezirksregierungen verbunden seien, insgesamt 12,5 Kräfte in diesem Aufgabenbereich eingespart wer-

den könnten. Ferner werde die vom LRH vorgeschlagene Verlagerung von Förderzuständigkeiten im Vertragsnaturschutz auf die Kreise und kreisfreien Städte im Laufe des Jahres 2007 bzw. zum 01.01.2008 vollzogen; damit werde eine Personalkapazität von sieben Kräften freigesetzt. Die aus Sicht des MUNLV im Aufgabenbereich der Förderung möglichen Personaleinsparungen beziffern sich somit auf insgesamt 19,5 Kräfte.

Der Auffassung des LRH, im Aufgabenbereich der sonstigen Fachaufgaben könnten zwei Kräfte eingespart werden, hat das MUNLV zugestimmt.

Zum Querschnittsaufgabenbereich hat das MUNLV erklärt, durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW sowie seine administrative Umsetzung in den fünf Bezirksregierungen erübrigten sich weitere Ausführungen zu den diesbezüglichen Bemerkungen des LRH.

Mit der vom LRH vorgeschlagenen Reduzierung auf zwei Außenstellen würden nach Auffassung des MUNLV die Präsenz der Agrarordnungsverwaltung in den ländlichen Regionen und die damit verbundene Kundennähe aufgegeben. Sie würde zu einer Flurbereinigungsplanung „am grünen Tisch“ führen. Entscheidend für die Akzeptanz der Flurbereinigungsbehörden vor Ort und den Erfolg der Neuordnungsmaßnahmen sei die informelle Präsenz und Erreichbarkeit ihrer Mitarbeiter, welche zu großen Teilen „beiläufig“ der ansonsten notwendigen Außendienstarbeiten erfolge.

Nach alledem liegt das vom MUNLV im Bereich der ÄfAO quantifizierte Gesamteinsparpotenzial bei 122,5 Kräften.

25.3.2 Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster

Das MUNLV hat erklärt, der den Überlegungen des LRH zugrunde liegende Ansatz einer selektiven Betrachtung der einzelnen Aufgaben vernach-

lässige die synergetischen Wechselwirkungen, welche gerade in der Wahrnehmung von Fachaufgaben, Fachaufsicht und Koordination sowie Grundsatzaufgaben lägen. Daher werde vom MUNLV ein anderer Ansatz favorisiert, der durch Umstellung der vormals dreistufig aufgebauten Flurbereinigungsverwaltung auf einen zweistufigen Behördenaufbau zu einer Personalreduzierung im MUNLV führe.

Zu seinem Ansatz hat das MUNLV ausgeführt, die Verwaltungsstrukturreform habe - durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW - die Sonderbehörde „Verwaltung für Agrarordnung“ aufgelöst und in die innere Verwaltung eingegliedert und sehe für die Flurbereinigung einen zweistufigen Behördenaufbau vor. Die operativen Abläufe gingen aber noch von einer Sonderbehördeneigenschaft aus; das operative Geschäft werde faktisch aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgaben des FlurbG noch in einem dreistufigen Prozess abgebildet. Die bisherige Aufgabenteilung zwischen unterer, oberer und oberster Flurbereinigungsbehörde solle aufgegeben und durch eine zweistufige Aufbauorganisation ersetzt werden; dies ermögliche das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, durch welches das Flurbereinigungsrecht in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen sei. Alle mit Neuordnungsverfahren zusammenhängenden operativen Aufgaben würden künftig durch die Bezirksregierungen wahrgenommen. Im MUNLV verbliebe die Fachaufsicht, die Ressourcenallokation und ein „Aufsichtsprüfung“ zur Sicherstellung einer einheitlichen, den fachpolitischen Vorgaben des MUNLV folgenden effizienten Aufgabenerledigung.

Das MUNLV hat weiter erklärt, am 31.12.2006 seien in der Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster 43 Kräfte tätig gewesen. Diese Personalkapazität, die zum 01.01.2007 kraft Gesetzes auf das MUNLV übergegangen sei, sei bereits durch Wechsel einer Kraft zum Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz sowie durch Versetzung einer Kraft in den Ruhestand verringert worden. Ferner sei durch Versetzung einer Kraft in

ein anderes Bundesland eine Stelle weggefallen. Zudem wären, auf der Grundlage des oben genannten Ansatzes für die künftige Aufgabenverteilung zwischen dem MUNLV und den Bezirksregierungen, insgesamt 17 Stellen auf die Bezirksregierungen zu verlagern.

Nach einer ersten Bewertung der Stellungnahme des MUNLV bleibt der LRH bei seiner bisherigen Auffassung. Einzelheiten werden im weiteren Schriftverkehr erörtert.

26 Rückforderung von Zuwendungen bei Vergabeverstößen

Der Landesrechnungshof und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben die von einer Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts bewilligten Zuwendungen für Baumaßnahmen geprüft. In allen drei geprüften Fällen wurden massive Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen Vergabebestimmungen festgestellt, denen seitens der Bewilligungsbehörde trotz Kenntnis aller Umstände nicht nachgegangen worden war. Auch nachdem sie auf die Verstöße hingewiesen worden war, weigerte sich die Bewilligungsbehörde zunächst, die Verstöße als solche anzuerkennen und zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen. In einem Fall führte die Haltung der Körperschaft dazu, dass ein Rückforderungsanspruch infolge Fristablaufs nicht mehr durchgesetzt werden konnte.

Der Landesrechnungshof hat das Aufsicht führende Ministerium gebeten sicherzustellen, dass die Körperschaft die Zuwendungen des Landes künftig in Einklang mit der geltenden Rechts- und Erlasslage bewirtschaftet.

26.1 Ausgangslage

Eine Selbstverwaltungskörperschaft, die für das Land unter anderem Förderaufgaben im Bereich der Landwirtschaft wahrnimmt, bewilligte in den Jahren 1998 und 1999 Zuwendungen für die Durchführung verschiedener großer Baumaßnahmen. Allen Zuwendungsempfängern war in den Zuwendungsbescheiden jeweils die Einhaltung der Vergabebestimmungen, insbesondere der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen (VOL) - auferlegt worden. Der Landesrechnungshof (LRH) und ein

Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) haben die Selbstverwaltungskörperschaft in den Jahren 2002 bis 2005 geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

26.1.1 **Neubau eines Dressurstadions**

Im Jahre 1998 bewilligte die Körperschaft einem Verein (Zuwendungsempfänger) im Rahmen der Förderung der Pferdezucht für den Neubau eines Dressurstadions eine Zuwendung in Form einer 35 %-igen Anteilfinanzierung in Höhe von 2 Mio. DM (rd. 1,02 Mio. €). Das Stadion wurde 1999 fertig gestellt.

Das RPA hat den Vorgang geprüft und in seinem Bericht an die Bewilligungsbehörde beanstandet, dass der Zuwendungsempfänger - entgegen der ihm im Zuwendungsbescheid erteilten Auflagen - bei der Vergabe der Bauleistungen in grober Weise gegen die Einhaltung der Vergabevorschriften verstoßen hat. So waren Aufträge im Wert von über 5,3 Mio. DM (rd. 2,7 Mio. €) nicht öffentlich, sondern beschränkt ausgeschrieben oder sogar freihändig vergeben worden. In allen Fällen konnten keine Gründe nachgewiesen werden, die ausnahmsweise eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe gerechtfertigt hätten. Das RPA hat weiterhin beanstandet, dass der Zuwendungsempfänger in mehreren Fällen nach Abgabe der Angebote mit den Bietern Verhandlungen über Preisnachlässe und Skonti geführt hat. Derartige Nachverhandlungen sind nach den Vergabebestimmungen nicht statthaft (§ 24 VOB/A).

Die Bewilligungsbehörde wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass jede der genannten Zuwiderhandlungen nach dem Runderlass des Finanzministeriums vom 16.12.1997¹¹⁸ zur Rückforderung von Zuwendungen wegen der Nichtbeachtung der VOB und der VOL einen schweren

¹¹⁸ Jetzt Runderlass vom 18.12.2003 (SMBl. NRW. Gliederungsnummer 631).

Verstoß gegen die Vergabebestimmungen darstellt, der regelmäßig den Widerruf des Zuwendungsbescheides und eine Neufestsetzung der Zuwendung zur Folge hat.

Obwohl die Bewilligungsbehörde - wenn auch nur sehr zögerlich - einräumte, dass die Vergabepaxis des Zuwendungsempfängers nicht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben entspricht, hielt sie es für "unangemessen", förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen. Da kein bezifferbarer und nachweisbarer Schaden vorliege, sei von einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit der Zuwendung auszugehen, sodass ein Widerruf ausgeschlossen sei. Nachträgliche Verhandlungen mit der Folge von Preisnachlässen seien trotz des Verstoßes gegen das Nachverhandlungsverbot im Hinblick auf mögliche Einsparungen zu begrüßen. Daher werde die Zuwendung vollumfänglich belassen. Auch im weiteren Prüfungsschriftwechsel beharrte die Körperschaft auf ihrer Auffassung.

Der LRH hat daraufhin das zuständige Ministerium aufgefordert, gegenüber der Bewilligungsbehörde geeignete aufsichtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der gebotenen förderrechtlichen Konsequenzen zu ergreifen. Auf Weisung des Ministeriums leitete die Bewilligungsbehörde schließlich ein Widerrufs- und Rückforderungsverfahren ein, das vom Zuwendungsempfänger im verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren jedoch erfolgreich angefochten wurde. Das Gericht stellte fest, dass der Widerruf und die Rückforderung der Zuwendung wegen Fristablaufs nicht mehr zulässig waren. Die Bewilligungsbehörde habe es versäumt, den Rückzahlungsanspruch rechtzeitig innerhalb eines Jahres nach Kenntnisnahme der den Widerruf begründenden Tatsachen (§§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) NRW) geltend zu machen.

Der dem Land durch dieses zögerliche Vorgehen entstandene Schaden beläuft sich auf mindestens 200.000 €. Der LRH hat das Ministerium aufgefordert, mögliche Regressansprüche gegenüber den Verantwortlichen, die dieses Versäumnis zu vertreten haben, geltend zu machen.

26.1.2 Verlagerung einer Sportschule

Im Jahre 1999 beantragte ein Pferdesportverband (Zuwendungsempfänger) bei der Bewilligungsbehörde im Zuge der Verlagerung einer Sportschule Zuwendungen für den Aus- und Umbau eines Gebäudes. Für die Baumaßnahme wurden Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 5,97 Mio. DM (rd. 3,05 Mio. €) im Wege einer 60 %-igen Anteilfinanzierung gewährt. Das Vorhaben wurde 2003 abgeschlossen.

Das RPA hat die Maßnahme geprüft und auch hier schwere Verstöße bei der Vergabe der Bauleistungen durch den Zuwendungsempfänger festgestellt. Wiederum waren sämtliche Leistungen - entgegen § 3 VOB/A - ohne Begründung nicht öffentlich ausgeschrieben und teilweise freihändig vergeben worden. Darüber hinaus hatte der Zuwendungsempfänger bei der Vergabe des Auftrags für den Bau einer Halle und verschiedener Nebengebäude in gravierender Weise gegen den im Vergaberecht verankerten Wettbewerbsgrundsatz (§ 2 VOB/A) und gegen das sog. Nachverhandlungsverbot (§ 24 VOB/A) verstoßen: Er hatte mit einem Unternehmen, welches über ein Vorstandsmitglied eng mit diesem verbunden war, nach Wertung der abgegebenen Angebote einen Preisnachlass vereinbart, durch den das bis dahin günstigste Angebot eines anderen Bieters ausschied. Unabhängig von den Nachverhandlungen, die für sich allein genommen einen schweren Vergabeverstoß im Sinne des oben genannten Runderlasses des Finanzministeriums darstellen, war bereits die Beteiligung des Unternehmens am Wettbewerb nach den Vergabevorschriften unzulässig, da das betreffende Vorstandsmitglied im Vorfeld maßgeblich an der Erstellung der Leistungsbeschreibung beteiligt war.

Nachdem der LRH das Prüfungsverfahren an sich gezogen hatte, erstattete er Strafanzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft, da sich ihm nach Durchsicht der Unterlagen der Verdacht aufdrängte, dass die am Verfahren Beteiligten im Wege des kollusiven Zusammenwirkens strafbare

Handlungen vollzogen haben könnten. Daraufhin leitete die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren ein, in dessen Verlauf bei der Bewilligungsbehörde und dem Zuwendungsempfänger Unterlagen beschlagnahmt wurden. Unabhängig von der strafrechtlichen Relevanz der untersuchten Vorgänge kam die Staatsanwaltschaft nach Auswertung der Unterlagen zu dem Ergebnis, dass das durch die beschriebene Vorgehensweise begünstigte Unternehmen „in erheblich vergaberechtswidriger Weise protegiert wurde“. Darüber hinaus stellte sie fest, dass dem Unternehmen „der Auftrag trotz abweichenden Ergebnisses der ohnehin nur rudimentär erfolgten Ausschreibung regelrecht zugeschanzt worden ist“. Vergaberechtliche Bindungen seien „nicht ansatzweise beachtet“ worden.

Hinsichtlich der Bearbeitung des Förderantrags und der daran anschließenden formellen Abwicklung der Maßnahme durch die Bewilligungsbehörde stellte die Staatsanwaltschaft im Übrigen fest, dass diese Vorgänge als „abenteuerlich“ bezeichnet werden müssten.

Die Bewilligungsbehörde hatte bei der Prüfung der entsprechenden Verwendungsnachweise bezüglich der geförderten Baumaßnahmen keinerlei Beanstandungen getroffen. Sie vertrat auch im Schriftverkehr mit dem RPA und dem LRH lange Zeit den Standpunkt, dass die Verstöße förderrechtlich irrelevant seien, da ein nachweisbarer bzw. bezifferbarer Schaden nicht vorliege. Erst auf Weisung des Ministeriums hat die Bewilligungsbehörde die Zuwendungen im Januar 2005 widerrufen. Die Rückzahlung der Zuwendungen wurde bislang jedoch noch nicht veranlasst, weil der Zuwendungsempfänger gegen den Widerrufsbescheid Widerspruch eingelegt hat, über den noch nicht entschieden ist. Der LRH hat das Ministerium zu einer Stellungnahme aufgefordert.

26.1.3 **Neubau einer Vermarktungseinrichtung**

Im Jahre 1999 beantragte ein Unternehmen bei der Bewilligungsbehörde eine Zuwendung für die Errichtung einer landwirtschaftlichen Vermarktungseinrichtung. Für das in drei Investitionsabschnitte gegliederte Vorhaben wurden im Wege einer Anteilfinanzierung bis 2003 Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 25,1 Mio. € ausgezahlt. Der erste Investitionsabschnitt, der insbesondere die Erstellung mehrerer Vermarktungs- und Betriebsgebäude zum Gegenstand hatte, wurde mit einem Förderanteil von 35 v. H. (rd. 6 Mio. €) bezuschusst.

Der LRH hat die Maßnahme geprüft und festgestellt, dass die Zuwendungsempfängerin insbesondere die Aufträge zu sämtlichen Gewerken des ersten Investitionsabschnitts ohne entsprechende Begründung nicht öffentlich ausgeschrieben hatte, obwohl ihr die Einhaltung der Vergabebestimmungen mit den Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheides auferlegt worden war. Wegen dieser Verstöße hat der LRH die Bewilligungsbehörde, die auch in diesem Fall die Zuwiderhandlungen im Zuge ihrer Prüfung der Verwendungsnachweise nicht erkannt hatte, aufgefordert, den Zuwendungsbescheid in Anwendung des oben genannten Runderlasses des Finanzministeriums zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern.

Wiederum vermochte die Bewilligungsbehörde sich dieser Auffassung zunächst nicht anzuschließen. Sie war der Auffassung, dass förderungsrelevante Vergabeverstöße nicht gegeben seien, da die Zuwendungsempfängerin bei den wesentlichen Gewerken eine Vergabeart gewählt habe, die sich „den Vorgaben einer Öffentlichen Ausschreibung annähere.“ Erst nach einer ausführlichen mündlichen Erörterung und anschließender schriftlicher Korrespondenz teilte sie im Oktober 2006 mit, dass sie entgegen ihrer bisherigen Auffassung nunmehr die Rechtsauffassung des LRH teile. Sie hat daher die Zuwendungsempfängerin im Wege der Anhörung nach § 28 VwVfG NRW davon in Kenntnis gesetzt, dass sie beabsichtige,

den Zuwendungsbescheid zu widerrufen und anteilige Fördermittel in Höhe von rd. 5,36 Mio. € zurückzufordern. Das Anhörungsverfahren dauert noch an.

26.2 Zusammenfassende Bewertung

Der LRH kommt anhand der vorgenannten Fälle zu dem Ergebnis, dass seitens der Bewilligungsbehörde erhebliche Defizite in der Anwendung des Zuwendungs- und Vergaberechts bestehen. Darüber hinaus hat die Bewilligungsbehörde offenbart, dass bei ihr eine Fehleinschätzung hinsichtlich der Verbindlichkeit und des Anwendungsbereichs des oben genannten Runderlasses des Finanzministeriums vorliegt.

Der LRH hat das Ministerium daher gebeten sicherzustellen, dass die Selbstverwaltungskörperschaft die ihr übertragene Aufgabe als Bewilligungsbehörde in Zukunft ordnungsgemäß wahrnimmt.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)

27 Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes

Die für die Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes eingesetzte Personalausstattung der Versorgungsämter war überhöht. Zum Teil war der geltend gemachte Personalbedarf rechnerisch nicht nachvollziehbar. Der Aufgabenbereich wurde bereits während der Prüfung des Landesrechnungshofs um insgesamt 46 Stellen reduziert. Ferner hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales zugesagt, eine Personalbedarfsberechnung durchzuführen.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Bundesanteile an den Ausgaben und Einnahmen des Landes in Zusammenhang mit der Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes wurden zum Teil in unzutreffender Höhe vereinnahmt bzw. abgeführt. Die vom Landesrechnungshof veranlassten Neuberechnungen haben bisher per Saldo zu Nachzahlungen des Bundes an das Land in Höhe von rund 850.000 € geführt. Das Ministerium hat weitere Neuberechnungen veranlasst.

27.1 Ausgangslage

Opfer von Gewalttaten haben nach dem „Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten – OEG“ unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Versorgungsleistungen. Diese besondere Form sozialer Entschädigung hat ihren Ursprung in der Kriegsopferversorgung. Ausgehend von der Verantwortung des Staates für die Beschädigten und Hinterbliebenen der beiden Weltkriege wurde das Soziale Entschädigungsrecht seit Anfang der 50er Jahre um weitere Zielgruppen erweitert und fortent-

wickelt. Dabei wurden die Wehr- und Zivildienstleistenden ebenso berücksichtigt wie die Opfer von Gewalttaten.

Leitgedanke des 1976 in Kraft getretenen OEG ist die Verantwortung des Staates für die Opfer von Gewalttaten, da es ihm trotz aller Anstrengungen zur Verbrechensprävention nicht gelingt, Gewalttaten völlig zu verhindern. Diejenigen, die einen Gesundheitsschaden erleiden, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers einsteht, haben ein Recht auf

- die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit sowie
- angemessene Versorgung.

Anerkannte Gewaltopfer erhalten auf Antrag Rehabilitations- und ggf. Rentenleistungen in Form von Geld- und Sachleistungen. In Nordrhein-Westfalen werden jährlich zwischen 5.000 bis 6.000 Anträge von der Versorgungsverwaltung bearbeitet. Daneben gewähren die Landschaftsverbände und die Kommunen Opfern von Gewalttaten bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen weitere Leistungen, wie etwa ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt und zur Pflege. Die damit verbundenen Ausgaben werden den Landschaftsverbänden und Kommunen vom Land erstattet.

Die mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem OEG verbundenen Ausgaben des Landes beliefen sich in den Jahren 2004 bis 2006 auf durchschnittlich rd. 40 Mio. € jährlich. Davon entfielen rd. 50 v. H. auf Renten und die Hinterbliebenenversorgung für rd. 3.600 Versorgungsempfänger. Weitere rd. 30 v. H. wurden für Leistungen der Heil- und Krankenbehandlung verwendet. Die restlichen rd. 20 v. H. entfielen auf Fürsorgeleistungen der Landschaftsverbände und Kommunen.

Der Bund trägt 40 v. H. der Ausgaben, die dem Land durch Geldleistungen nach dem OEG entstehen. Dies sind vorwiegend Rentenzahlungen

an die Opfer von Gewalttaten. Alle übrigen Ausgaben werden vom Land allein getragen.

Soweit den Opfern von Gewalttaten Leistungen gewährt werden, gehen ihre Ansprüche auf Schadensersatz gegen Dritte auf das Land über. Von den eingezogenen Schadensersatzleistungen sind 7,5 v. H. an den Bund abzuführen. Im Jahr 2004 wurden Schadensersatzleistungen in Höhe von rd. 780.000 € vereinnahmt. Dies entsprach weniger als 2 v. H. der im gleichen Zeitraum geleisteten OEG-Ausgaben.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Einnahmen und Ausgaben in Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem OEG bei der Versorgungsverwaltung geprüft und dabei folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

27.2 Personaleinsatz in den Versorgungsämtern im Bereich OEG

Mit der Ausführung des OEG sind in den elf Versorgungsämtern vorrangig drei Organisationseinheiten befasst: die Rentengruppen OEG, der Ärztliche Dienst und die Gruppen Heil- und Krankenbehandlung (HuK).

Die Rentengruppen OEG sind zentrale Ansprechpartner für die Opfer von Gewalttaten. Dort gehen die Anträge ein und werden die Grundentscheidungen über Versorgungsansprüche getroffen.

Der Ärztliche Dienst trifft im Bereich OEG medizinische Feststellungen, die als Grundlage für die Verwaltungsentscheidungen der Rentengruppen dienen. Hierzu werden häufig externe Ärzte als sog. Außengutachter hinzugezogen.

Nachdem die Rentengruppen die Grundentscheidungen über die Versorgungsansprüche getroffen haben, gewähren die Gruppen HuK Leistungen der Heil- und Krankenbehandlung, z. B. durch ihre orthopädischen Ver-

sorgungsstellen, oder beauftragen Krankenkassen, die erforderlichen Leistungen zu erbringen.

Die Rentengruppen OEG sind überwiegend mit der Bearbeitung von OEG-Anträgen befasst und nur in geringem Umfang auch für die Bearbeitung von Versorgungsanträgen nach anderen Gesetzen zuständig, etwa dem Soldatenversorgungsgesetz und dem Zivildienstgesetz. Umgekehrt sind der Ärztliche Dienst und die Gruppen HuK nur in geringem Umfang für den Bereich OEG und zu großen Teilen für andere Fachabteilungen des Versorgungsamtes tätig, etwa für den Bereich schwerbehinderter Menschen.

Nach den Feststellungen des LRH wurde der Personalbedarf im Bereich der Rentengruppen OEG anhand der Zahl der OEG-Anträge errechnet. Der festgestellte Personalbestand im Bereich der Sachbearbeitung war u. a. durch Doppelzählung von Anträgen deutlich überhöht. Hierbei handelte es sich um Anträge, die von einem örtlich unzuständigen Versorgungsamt aufgenommen, anschließend lediglich an das zuständige Amt weitergeleitet und nur dort bearbeitet wurden. Diese Anträge wurden sowohl vom abgebenden wie vom zuständigen Versorgungsamt gezählt.

Beim Ärztlichen Dienst hat der LRH Vorschläge zur Änderung der Begutachtungspraxis unterbreitet, die eine bessere Nutzung der vorhandenen Personalressourcen und eine Reduzierung der Ausgaben für Außengutachter bewirken sollen.

Im Bereich der Gruppen HuK war der für die OEG-Aufgaben geltend gemachte Personalbedarf rechnerisch nicht nachvollziehbar.

Der LRH hatte in seiner Entscheidung vom 09.03.2006 zusammenfassend gefordert, die Personalausstattung bedarfsorientiert zu reduzieren und sicherzustellen, dass künftig jeder Antrag nur einmal bei der Personalbedarfsberechnung Berücksichtigung findet.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 09.11.2006 mitgeteilt, zwischenzeitlich sei auf Anregung des LRH in den Versorgungsämtern ein neues Dienstpostensoll für den Bereich des gesamten Sozialen Entschädigungsrechts eingeführt worden. Dies habe zu deutlichen Reduzierungen, insbesondere im Bereich der Heil- und Krankenbehandlung und der orthopädischen Versorgungsstellen geführt. Ferner wurde zugesagt, eine konkrete Personalbedarfsberechnung für den Bereich OEG durchzuführen, bei der jeder OEG-Antrag nur einmal berücksichtigt werde.

Nach Auskunft der für die Versorgungsämter zuständigen Bezirksregierung Münster betrug das Dienstpostensoll des Jahres 2004 für den Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts rd. 244 Stellen. Hiervon wurden bereits während der Prüfung des LRH zum 01.01.2006 insgesamt 46 Stellen reduziert.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung vom 06.02.2007 die Stellenstreichungen begrüßt und das Ministerium gebeten, die vom LRH aufgezeigten Möglichkeiten zur Reduzierung der Personalausstattung weiterhin konsequent zu nutzen.

27.3 Bundesanteile an den Einnahmen und Ausgaben des Landes in Zusammenhang mit dem OEG

Wie bereits dargestellt, trägt der Bund 40 v. H. der Ausgaben, die dem Land durch Geldleistungen nach dem OEG entstehen. Gleichzeitig sind an ihn 7,5 v. H. der vom Land oder den Kommunen eingezogenen Schadensersatzleistungen Dritter abzuführen.

Der LRH hat festgestellt, dass es sowohl bei der Geltendmachung der Bundesanteile als auch bei der Abführung der dem Bund zustehenden Mittel zu Fehlern gekommen ist. Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt,

dass es nach dem bisherigen Verfahrensstand per Saldo zu Nachzahlungen des Bundes an das Land in Höhe von rd. 850.000 € gekommen sei. Im Einzelnen:

- Vier Versorgungsämter hatten nicht in jedem Fall die Einnahme der Bundesanteile an den Geldleistungen des Landes sichergestellt. Hieraus haben sich Nachzahlungen des Bundes von rd. 148.000 € ergeben.
- Drei Versorgungsämter hatten zumindest seit dem 01.01.2005 die Einnahmen aus Schadensersatzansprüchen von den Ausgaben abgesetzt, obwohl diese auf einen Einnahmetitel zu buchen waren. Hierdurch wurden sowohl die Ausgaben, an denen sich der Bund mit 40 v. H. beteiligt, zu gering ausgewiesen als auch die Einnahmen, von denen 7,5 v. H. an den Bund abzuführen waren, zu niedrig verbucht.
Per Saldo hat das Land nach der Korrektur rd. 120.000 € vom Bund vereinnahmt. Das Ergebnis einer vom LRH geforderten Überprüfung der Jahre 2000 bis 2004 steht noch aus.
- Die Landschaftsverbände hatten seit dem Jahr 2000 bis zur Prüfung des LRH Einnahmen aus dem OEG-Bereich nicht - wie seit damals vorgesehen - beim zutreffenden Einnahmetitel, sondern - wie in den Jahren zuvor - durch Absetzen von den Ausgaben gebucht. Ursächlich hierfür war, dass die Bezirksregierung Münster es im Jahr 2000 bei der Einrichtung des neuen Einnahmetitels versäumt hatte, die Buchungsbefugnisse der Landschaftsverbände entsprechend zu erweitern.
Ob und in welcher Höhe die Kommunen Einnahmen aus dem OEG-Bereich erhalten haben, konnte der LRH nicht feststellen. Auch dem Ministerium war es wegen fehlender bzw. nicht plausibler Angaben einiger Kommunen im Zuständigkeitsbereich zweier Bezirksregierungen bislang nicht möglich, die notwendigen Neuberechnungen vollständig zum Abschluss zu bringen.

Die bisherigen Neuberechnungen haben allein insoweit zu einem Mehrextrgebnis für das Land von rd. 640.000 € geführt.

- In den Jahren 2000 bis 2005 hatte die Bezirksregierung Münster Beiträge zur Pflegeversicherung der Versorgungsempfänger dem Bund gegenüber doppelt in Rechnung gestellt. Ursächlich hierfür waren Fehler bei der Sachbearbeitung. In der Summe wurden vom Bund rd. 60.000 € ohne Rechtsgrund angefordert und nach der Prüfung des LRH wieder ausgeglichen.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, ihn nach Abschluss der Berechnungen über die Ergebnisse der weiteren Überprüfungen zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Finanzministerium (Epl. 12)

28 Beteiligung des Landes an einer Immobiliengesellschaft Weigerung des Finanzministeriums, ein Gutachten zu übersenden

Die vom Landesrechnungshof erbetene Übersendung des Gutachtens zu dem beabsichtigten Verkauf der Anteile an einer Immobiliengesellschaft hat das Finanzministerium nachhaltig mit der Begründung verweigert, der Landesrechnungshof dürfe nur abgeschlossene Vorgänge prüfen; der Verkauf der Anteile sei aber noch nicht abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof sieht hierdurch seine Auskunfts- und Prüfungsrechte in schwerwiegendem Maße verletzt und damit seinen verfassungsmäßigen Auftrag beeinträchtigt. Er misst dem Vorgang erhebliche und grundsätzliche Bedeutung zu.

- 28.1 Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Beitrag 9 des Jahresberichts 2005 die wesentlichen Feststellungen bei seiner Prüfung der Betätigung des Landes als Mehrheitsgesellschafter einer Immobiliengesellschaft dargestellt. Da die Absicht, die Anteile des Landes an der Immobiliengesellschaft zu veräußern, von der damaligen Landesregierung 2004 aufgegeben worden war, hat der LRH es insbesondere für unabdingbar gehalten, den Gesellschaftsvertrag der Immobiliengesellschaft an den haushaltsrechtlichen Vorgaben auszurichten. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Die neue Landesregierung beschloss, ein Privatisierungskonzept für die Immobiliengesellschaft zu entwickeln und ließ dazu ein Gutachten erstellen. Die Landesregierung teilte dem Landtag am 26.10.2006 ihre Entscheidung mit, auf Basis des Gutachtens die Anteile des Landes an der Immobiliengesellschaft als Ganzes zu veräußern. Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung mit Schreiben vom 16.11.2006 das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV), das die Beteiligung an der Immobiliengesellschaft verwaltet, um Übersendung des von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachtens zum Verkauf der Immobiliengesellschaft gebeten.

28.2 Nachdem der LRH an die ausstehende Antwort erinnert hatte, hat das MBV am 26.01.2007 schriftlich mitgeteilt, dass es sich in Abstimmung mit dem Finanzministerium (FM) nicht in der Lage sehe, das Gutachten zur Verfügung zu stellen. Zur Begründung hat es auf die gemeinsame Stellungnahme mit dem FM vom 16.09.2005 zu den Prüfungsmitteilungen des LRH vom 15.03.2005, die dem Jahresbericht 2005 zugrunde lagen, verwiesen. Das MBV hat ausgeführt, dass die Landesregierung auch dem LRH gegenüber einen verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung beanspruchen könne und sich darüber hinaus - wegen der Akzessorietät der Erhebungsrechte zu den Aufgaben des LRH - die begehrte Antwort oder Unterlage auf eine abgeschlossene Maßnahme beziehen müsse.

Mit derselben Begründung hatte das FM bereits 2003 die Übersendung von Unterlagen abgelehnt, die der LRH angefordert hatte. Diesem Schriftwechsel lag die Absicht der damaligen Landesregierung zugrunde, die Beteiligung zu veräußern. Im Haushaltsplanentwurf 2003 war hierfür ein Einnahmeansatz von 100 Mio. € enthalten, dessen Berechtigung der LRH geprüft hat. Er hat die Veranschlagung und die fehlende Herausgabe von Unterlagen mit Entscheidung vom 15.03.2005 erneut beanstandet und den Verstoß gegen § 95 Landeshaushaltsordnung (LHO) gerügt. Auf die

erwähnte gemeinsame Stellungnahme vom 16.09.2005 hat der LRH mit Entscheidung vom 30.11.2005 auf die grundlegende Bedeutung der Behinderung seiner Prüfungsrechte hingewiesen und deutlich gemacht, dass die Landesverfassung keine prüfungsfreien Räume zulasse. Weiter werde die Entscheidung, welche Unterlagen nach § 95 LHO vorzulegen seien, allein vom LRH im Rahmen seiner Prüfung getroffen.

Von einer Weiterverfolgung in der Angelegenheit hatte er lediglich abgesehen, weil sich der zugrunde liegende Sachverhalt durch die Entscheidung der damaligen Landesregierung, die Anteile der Immobiliengesellschaft nicht mehr zu veräußern, grundlegend geändert hatte und der in Rede stehende Haushaltsansatz weggefallen war.

28.3 Aufgrund des ablehnenden Schreibens vom 26.01.2007 hat sich der LRH im noch laufenden Prüfungsverfahren am 02.02.2007 unmittelbar an den Bau- und Verkehrsminister gewandt und unter Hinweis auf seine verfassungs- und haushaltsgesetzlichen Rechte seine Bitte um Übersendung des Gutachtens wiederholt.

Das MBV teilte am 15.03.2007 mit, dass es sich in Abstimmung mit dem zwischenzeitlich für das Verkaufsverfahren der Immobiliengesellschaft federführenden FM nicht in der Lage sehe, das Gutachten zur Verfügung zu stellen.

In der daraufhin anberaumten mündlichen Erörterung vom 28.03.2007 zwischen Vertretern des LRH, MBV und FM bekräftigte das FM mehrfach, dass es der Bitte des LRH nicht nachkommen werde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass der LRH nur abgeschlossene Vorgänge prüfen dürfe. Solange der Verkaufsvorgang noch nicht beendet sei, könne das Gutachten nicht übersandt werden.

Mit Schreiben vom 30.03.2007 hat sich der LRH unmittelbar an den Finanzminister gewandt und seinen Standpunkt erneut dargelegt.

28.4 Nach § 95 LHO besteht eine uneingeschränkte Auskunftspflicht der staatlichen Behörden gegenüber dem LRH. Unterlagen, die der LRH zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen vorzulegen oder zu übersenden; erbetene Auskünfte sind zu erteilen. Die Vorschrift stellt das notwendige Instrumentarium für die in Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung verankerten Prüfrechte des LRH dar.

Nach der Verfassung prüft der LRH die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes; prüfungsfreie Räume sind nicht zulässig. Daher ist die Landesregierung daran gehindert, Bereiche zu definieren, die nicht der Prüfung durch den LRH unterliegen sollen. Die Inanspruchnahme eines „Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“, auf den sich das FM beruft, kann nicht den verfassungsmäßigen Grundsatz der lückenlosen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung außer Kraft setzen. Der Begriff des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe auch BVerfG, BVerfGE 67, 100 ff) zu den Auskunfts- und Vorlageersuchen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse geprägt und umfasst den Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung, zu dem auch die Willensbildung der Regierung gehört. Der LRH prüft im vorliegenden Falle nicht die interne Willensbildung der Landesregierung, sondern die Betätigung des Landes während der Beteiligung an der Immobiliengesellschaft. Die Weigerung des FM mit Hinweis auf einen verfassungsrechtlichen Kernbereich der Regierung würde im vorliegenden Fall prüfungsfreie Räume schaffen und ist daher nach Auffassung des LRH nicht haltbar.

Die Auffassung, dass sich die begehrte Auskunft oder Unterlage auf einen abgeschlossenen Verkaufsvorgang beziehen müsse, steht im Widerspruch zu den Aufgaben der externen Finanzkontrolle. Prüfungen des LRH gehen nicht nur von der Rechnung als abgeschlossenem Tatbestand

aus, sondern umfassen ebenso die laufende Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Abgeschlossene Teilmaßnahmen sind bereits einer Prüfung zugänglich. Hier liegt die Grundlage für gegenwartsbezogene Prüfungen. Finanziell bedeutende Vorgänge sollen unabhängig davon geprüft werden können, ob sie schon zu einer Einnahme oder Ausgabe des Landes geführt haben. Konkretisiert wird dies in § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO, wonach der LRH insbesondere auch Maßnahmen prüft, die sich finanziell auswirken können. Dies berechtigt den LRH auch begleitend zu prüfen; der Abschluss des Gesamtvorhabens muss nicht abgewartet werden.

Die ministerielle Auffassung steht ebenso im Widerspruch zu § 88 Abs. 2 LHO, wonach der LRH den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien beraten kann. Eine frühzeitige Beratung trägt dazu bei, Nachteile vom Land abzuwenden und ermöglicht der jeweiligen Stelle, frühzeitig korrigierende Maßnahmen einzuleiten. Bei abgeschlossenen Vorgängen läuft eine Beratung durch den LRH vielfach ins Leere.

Dass die Beschränkung des LRH auf die Prüfung abgeschlossener Vorgänge nicht zulässig ist, zeigt sich gerade bei der Beteiligung des Landes an einer Gesellschaft. Abgeschlossen ist der Vorgang der Beteiligung erst nach Beendigung der Beteiligung. Ansatz von Prüfungen des LRH ist aber gerade nicht das Ende der Beteiligung, sondern die Betätigung des Landes als Gesellschafter. Hierbei handelt es sich um eine Daueraufgabe im Rahmen der Wirtschaftsführung des Landes, die zu unterschiedlichen Prüfungen führen kann.

Die Anforderung des Gutachtens bezieht sich auf eine abgeschlossene Maßnahme: Das Gutachten wurde in Auftrag gegeben, erstellt und vorgelegt. Der LRH hat allein um die Übersendung des Gutachtens gebeten, nicht hingegen um eine Äußerung oder Bewertung durch das MBV oder FM. Überdies hat die Landesregierung schon in der Plenarsitzung am 26.10.2006 den Landtag darüber unterrichtet, auf der Basis der Empfeh-

lungen der Gutachter die Anteile des Landes an der Immobiliengesellschaft als Ganzes zu veräußern. Die Entscheidung der Landesregierung stellt damit eine Maßnahme im Sinne des § 89 Abs. 2 LHO dar.

Für den LRH ist die Angelegenheit von erheblicher und grundsätzlicher Bedeutung. Die Auffassung, der LRH dürfe nur abgeschlossene Vorgänge prüfen, führt zu einer schwerwiegenden Behinderung seines verfassungsmäßigen Auftrags und steht mit dem Haushaltsrecht nicht im Einklang.

Die Weigerung des FM, das Gutachten zu übersenden, behindert unzulässig die noch nicht abgeschlossene Prüfung der Betätigung des Landes als Gesellschafter der Immobiliengesellschaft.

28.5 Das FM hat auf das Schreiben des LRH vom 30.03.2007 nicht geantwortet.

Ministerium für Bauen und Verkehr (Epl. 14, früher Epl. 08)

29 Förderung des Straßen- und Brückenbaus sowie der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs

Der Landesrechnungshof hat mit einer landesweiten Querschnittsprüfung in Förderverfahren die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu einem so genannten vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn durch das Ministerium für Bauen und Verkehr und die Bezirksregierungen geprüft.

Er hat dabei festgestellt, dass eine Bezirksregierung im Rahmen des Förderprogramms „Kommunaler Straßen- und Radwegebau“ im Vergleich zu anderen Bezirksregierungen weit überproportional viele Ausnahmegenehmigungen erteilte und in mehrere aufeinander folgende Jahresförderprogramme jeweils so viele Maßnahmen einplante, dass die zugewiesenen Fördersummen um ein Vielfaches überschritten wurden.

Diese Vorgehensweise der Bezirksregierung führte dazu, dass in ihrem Bezirk zum einen die Fördermöglichkeiten künftiger Jahre bereits jetzt verplant sind; zum anderen ist vorgesehen, haushaltsrechtswidrig Förderungen für Maßnahmen auszusprechen, die zum Teil schon seit Jahren fertig gestellt sind.

Darüber hinaus wurde landesweit festgestellt, dass in einigen Fällen auch Jahre nach Erteilung der Ausnahmegenehmigungen mit dem Bau noch nicht einmal begonnen worden war.

29.1 Aufstellung des Jahresprogramms

Der Bund gewährte den Ländern bis Ende 2006 nach den Bestimmungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden¹¹⁹. Für Vorhaben, die mit diesen Finanzhilfen gefördert werden sollen, stellen die Länder Programme für den Zeitraum der jeweiligen Finanzplanung auf („Förderprogramme für den kommunalen Straßenbau und Radwegebau“), die nach § 5 GVFG auf die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel abzustellen sind. Dazu erarbeitet die nach § 3 des Landesplanungsgesetzes für die Landesplanung zuständige oberste Landesbehörde das Landesentwicklungsprogramm, auf dessen Grundlage die Regionalräte u. a. die von den Bezirksregierungen (BR) erarbeiteten Förderprogramme für den kommunalen Straßenbau beschließen.

Das Förderprogramm für das Jahr 2005 wurde von einer BR mit insgesamt 23 neuen Maßnahmen, zu denen Zuwendungen in Höhe von rd. 90 Mio. € erwartet wurden, aufgestellt und so vom Regionalrat beschlossen.

Aus den Vorjahren waren noch Maßnahmen auszufinanzieren, da bewilligte Zuwendungen wegen des Volumens der Maßnahmen und des bautechnisch bedingten Ablaufs in der Regel nicht in einem Programmjahr komplett ausgezahlt werden können. Das noch offene Finanzvolumen für diese bereits bewilligten Maßnahmen summierte sich bei der BR Ende des Jahres 2005 auf rd. 224 Mio. €.

Zudem konnten in den Programmjahren 1999 bis 2005 nicht für alle geplanten Maßnahmen Zuwendungen bewilligt werden. Für diese aus den Vorjahren ausstehenden Anträge (54 Altfälle) hat der Landesrechnungshof

¹¹⁹ Seit dem 01.01.2007 werden die Vorhaben aufgrund der Änderungen im Rahmen der Förderalismusreform durch Beträge aus dem Bundeshaushalt nach Art. 143c Abs. 1 des Grundgesetzes finanziert.

(LRH) zum Stand 10.10.2005 einen Fördermittelbedarf von rd. 112 Mio. € festgestellt. Diese Maßnahmen wurden nach einem Beschluss des Regionalrates mit einer Priorisierung versehen und sollten vorrangig bewilligt werden.

Die BR erhielt vom Ministerium für den Kommunalen Straßen- und Radwegebau in ihrem Bezirk in den letzten Jahren Haushaltsmittel zwischen 32 und 35 Mio. € (2005: 35 Mio. €). Aus dem Vorjahr waren für 2005 Verpflichtungsermächtigungen i. H. von 31,3 Mio. € für die durch erteilte Bewilligungen bereits festgelegten Zuwendungsteilbeträge eingeplant worden. Für die Finanzierung der neuen Maßnahmen des Jahresprogramms 2005 bzw. der bisher noch nicht bewilligten Altfälle standen damit nur noch 3,7 Mio. € zur Verfügung.

Die BR stellte das Jahresprogramm 2006 mit einem Fördervolumen von rd. 59 Mio. € auf. Sie befürchtete allerdings, dass keine der für 2006 vorgesehenen Maßnahmen bereits im Jahr 2006 bewilligt werden könnte.

29.2 Ausnahmegenehmigungen zum vorzeitigen Baubeginn

Nach Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (GV) - (VVG) - zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die in Nr. 1.3.1 VVG zu § 44 LHO vorgesehene Ausnahme von dieser Regelung kann vom zuständigen Ministerium im Einzelfall allein oder für einzelne Förderbereiche zugelassen werden, wenn - unter Beachtung der Mittelfristigen Finanzplanung - die erforderlichen Haushaltsmittel für eine Bewilligung voraussichtlich zur Verfügung stehen und ein prüffähiger Antrag vorliegt.

Die BR erteilte aufgrund der Ermächtigung des Ministeriums bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Rahmen des Förderprogramms in 37

Fällen Genehmigungen mit einem Gesamtvolumen von 87,1 Mio. € zu einem vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn, ohne Zuwendungen zu bewilligen.

Der LRH hat festgestellt, dass eine Bewilligung aufgrund des geringen Umfangs und der Priorisierung nur bei 3 Maßnahmen vor dem baulichen Abschluss der Maßnahmen zu erwarten ist.

Insgesamt 13 Maßnahmen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen - zum Teil schon seit Jahren - fertig gestellt. Diese Maßnahmen sind grundsätzlich aus förderrechtlicher Sicht bewilligungsreif, wegen der geschilderten Überfrachtung des Förderprogramms durch die BR dürften die Bewilligungen aber erst in einigen Jahren möglich sein. Die BR ging in diesen Fällen von einem Fördervolumen i. H. v. rd. 20,2 Mio. € aus.

Weitere 10 Maßnahmen mit erwarteten Förderungen i. H. v. rd. 9,6 Mio. € haben ein so kleines Bauvolumen oder sind vom Bauablauf so weit gediehen, dass auch in diesen Fällen davon auszugehen ist, dass die Maßnahmen bereits abgeschlossen sind, wenn die Bewilligung erfolgen sollte.

Die restlichen Maßnahmen waren noch nicht begonnen worden oder aus anderen Gründen nicht auffällig.

Alle erteilten Ausnahmegenehmigungen betreffen Fälle, für die noch eine Bewilligung beabsichtigt ist.

Der LRH hat landesweit zusätzlich festgestellt, dass bei einigen geprüften Baumaßnahmen von der Erteilung der Ausnahmegenehmigung bis zum Baubeginn ein erheblicher Zeitraum - bis zu 4 Jahre - verstrichen war. Die Beantragung und Genehmigung eines vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginns war bei diesen Maßnahmen im Zeitpunkt der Genehmigung schon aus diesem Gesichtspunkt nicht begründet gewesen.

29.3 Folgerungen des LRH

29.3.1 Förderprogramm

Die jährlich zur Verfügung stehenden Ausgabeansätze und Verpflichtungsermächtigungen im Bereich der BR reichen für die Finanzierung der erteilten Bewilligungen und der zusätzlichen Förderabsichten bei weitem nicht aus. Bei einem jährlichen Ausgabeansatz von 32 - 35 Mio. € führen schon die bereits bewilligten und anfinanzierten Maßnahmen aus den Vorjahren dazu, dass die Ansätze auf Jahre hinaus im Wesentlichen gebunden sind. Die verbleibenden freien Mittel, die nur einen Umfang von etwa 10 v. H. des Jahresansatzes umfassen, sollen nach der Zielsetzung des Regionalrates vorrangig für die noch beabsichtigten Bewilligungen aus Vorjahren genutzt werden. Zusätzlich sollen mit diesen Mitteln aber auch neue Jahresprogramme finanziert werden, die nicht nur über den verfügbaren Rahmen für die Anfinanzierung neuer Maßnahmen hinausgehen, sondern die Gesamtjahresansätze, die schon durch Vorjahresbewilligungen fast komplett gebunden sind, um das Doppelte bis Dreifache übersteigen. Eine Abarbeitung der Finanzierungslasten steht damit selbst mittelfristig nicht in Aussicht. Ob die Ausgabeansätze in der bisherigen Höhe bestehen bleiben können, steht nicht sicher fest. Wenn auch dieses Förderprogramm Einschnitte erfährt, würde sich die dargestellte Finanzierungssituation zusätzlich verschärfen.

Der LRH hat daher die BR und das Ministerium gebeten, die Förderpraxis grundlegend aufzuarbeiten und die Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre in den nächsten Jahren kontinuierlich abzubauen.

29.3.2 Ausnahmegenehmigungen

Für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu einem vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn ist u. a. Voraussetzung, dass die erforderlichen Haushaltsmittel - unter Beachtung der Mittelfristigen Finanzplanung - voraussichtlich zur Verfügung stehen. Diese Genehmigungsvoraussetzung ist bei der angesprochenen BR seit geraumer Zeit nicht mehr gegeben. Der LRH hält daher die erteilten Genehmigungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginn schon aus diesem Grunde für nicht rechtmäßig.

Die Überfrachtung des Förderprogramms durch die BR führt nach den Feststellungen des LRH dazu, dass Zuwendungen für Maßnahmen, in denen eine Genehmigung zu einem vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn erteilt worden war, erst bewilligt werden können, wenn die Baumaßnahmen - zum Teil seit mehreren Jahren - abgeschlossen sind.

Nach der haushaltsrechtlichen Zielsetzung ist eine Ausnahmegenehmigung für Maßnahmen vorgesehen, bei denen sich die Bewilligung kurzfristig verzögert, aus übergeordneten Gesichtspunkten aber trotzdem ein Baubeginn ermöglicht werden soll. Erfolgt eine Bewilligung der Zuwendung erst, nachdem die Maßnahme abgeschlossen ist, so bedeutet dies eine Erstattung von bereits entstandenen Aufwendungen. Diese Erstattung ist nach den Förderrichtlinien nicht vorgesehen. Eine nachträgliche Bewilligung in diesen Fällen ist daher richtlinienwidrig, d. h. rechtswidrig.

Die nachträgliche Erstattung von bereits finanzierten Leistungen widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip als wesentlichem Grundsatz des Zuwendungsrechts (vgl. § 23 LHO letzter Halbsatz). Die Bewilligung einer Zuwendung setzt voraus, dass die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers und etwaige Fremdmittel zur Finanzierung nicht ausreichen. Hat der Antragsteller ein Vorhaben bereits beendet, hat er damit in aller Regel den

Beweis angetreten, dass die Finanzierung des Vorhabens ohne staatliche Hilfe erfolgen konnte.

Der LRH hat der BR und dem Ministerium seine grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Bedenken bei der Gewährung einer Zuwendung zu einer bereits abgeschlossenen Maßnahme mitgeteilt und gebeten, von der Erteilung weiterer Ausnahmegenehmigungen abzusehen.

Um sicherzustellen, dass der Baubeginn nach Erteilung der Ausnahme-genehmigung nicht beliebig hinausgezögert werden kann, regte der LRH außerdem an, eine zeitliche Begrenzung der Wirkungskdauer der Genehmigung von 12 Monaten einzuführen und die Genehmigung durch einen rechtsbehelfsfähigen Bescheid zu erteilen.

29.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat dem LRH mit Schreiben vom 28.08.2006 mitgeteilt, dass die zu Anfang dieses Jahrzehnts aufgestellten umfangreichen Jahresprogramme durch die hohe Nachfrage der Kommunen nach Förderungen von Stadtverkehrsprojekten und dem Interesse des Verkehrs- und Wirtschaftsministeriums an einer Unterstützung der Arbeitsplatzsicherung in der Bauwirtschaft durch die ausgesprochenen Förderungen begründet waren.

Das Ministerium räumte ein, dass vor allem durch die Umstellung des Bewilligungsverfahrens im Jahre 2003, wonach die Gesamtfinanzierung über Verpflichtungsermächtigungen bereit gestellt werden musste, ein erheblicher Bewilligungstau entstanden sei. Dies habe insbesondere im genannten Regierungsbezirk zu einer prekären Situation geführt.

Das Ministerium kündigte auch eine Überarbeitung der Förderprogramme an. Es wurden dem LRH bisher jedoch keine konkreten Konzeptionen zur Auflösung der beschriebenen Problematik mitgeteilt.

Zu den erteilten Ausnahmegenehmigungen legte das MBV dar, dass es nach den bis Ende 2003 geltenden VVG bei einem Verfahren nach Ziffer 1.3 keinen direkten Bezug zu den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln gegeben habe. Diese Verknüpfung sei erst mit der Neufassung der VVG zum 01.01.2004 erfolgt. Es führte weiter aus, dass weder in der alten noch in der neuen Fassung der VVG Kriterien aufgeführt seien, ab welchem Umsetzungsstadium eines Bauprojektes eine Bewilligung nicht mehr zulässig sei. Der Meinung des LRH, wonach eine nachträgliche Bewilligung immer rechtswidrig sei, könne daher nicht gefolgt werden.

Im Übrigen hätten die Kommunen im Vertrauen auf die Gewährung der Zuwendungen mit den Bauarbeiten begonnen. Sie hätten es nicht zu vertreten, wenn die Förderung bis zur Fertigstellung und Inbetriebnahme nicht bewilligt werde und gingen daher von der Bewilligung der Zuwendungen aus.

Die Ausübung der Ermächtigung durch die BRen werde künftig daran geknüpft, dass eine zeitnahe Refinanzierung aus Fördermitteln gewährleistet sein müsste.

Zu der erbetenen Befristung der Ausnahmegenehmigungen beabsichtige das Ministerium eine erlassweise Regelung an die Bezirksregierungen. Dieser Erlass liegt dem LRH bisher nicht vor.

29.5 Entgegnung des LRH

Der LRH hat das Ministerium am 12.01.2007 erneut auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Jahresprogramme und seine haushaltsrechtlichen Bedenken zu den erteilten Ausnahmegenehmigungen hingewiesen.

Mit der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur LHO ab dem 01.01.2004 wurde ausdrücklich bestimmt, dass ausreichende Finanzmittel im Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung voraussichtlich zur Verfügung stehen müssen. Für insgesamt 14 der vom LRH geprüften Genehmigungen gilt diese Vorgabe ohne weiteres, da diese nach dem 01.01.2004 erteilt wurden. Aber auch für die davor bewilligten vorzeitigen Baubeginne war das Vorhandensein ausreichender Finanzmittel Genehmigungsvoraussetzung, da Maßnahmen, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert war (die künftigen Landesmittel bildeten jeweils ein Element der Finanzierung), nicht anfinanziert werden durften. Die Bedenken des LRH bezüglich der zur Verfügung stehenden Mittel als Genehmigungsvoraussetzung eines vorzeitigen, zuschussunschädlichen Baubeginns sind daher nicht ausgeräumt.

Die Refinanzierung einer bereits fertig gestellten Maßnahme ist nach Auffassung des LRH auch in den Fällen, in denen eine Genehmigung zum vorzeitigen zuschussunschädlichen Baubeginn erteilt wurde, nicht mit dem sich aus den grundsätzlichen Regelungen des Haushaltsrechts ergebenden Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Eine erteilte Ausnahmegenehmigung beinhaltet lediglich die Zusage, eine spätere Zuwendungsgewährung zu prüfen, nicht jedoch die Zusicherung einer späteren Förderung. Auf diesen Umstand kann sich der Zuwendungsempfänger einstellen, da er ausdrücklich darauf hingewiesen wird. Er trägt insoweit das Risiko der Finanzierung der durchgeführten Maßnahme allein.

Der Schriftwechsel dauert an.

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (Epl. 15)

30 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

Der Landesrechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz geprüft. Er hat hierbei Vollzugsdefizite bei den geprüften kommunalen Unterhaltsvorschusskassen festgestellt.

Mit Blick auf den hohen Vollzugaufwand hat er empfohlen, Empfänger von Grundsicherung von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gesetzlich auszuschließen, um den Personal- und Sachaufwand bei den Unterhaltsvorschusskassen deutlich zu reduzieren und das Verfahren zu vereinfachen. Den Leistungsempfängern würde hierdurch kein Nachteil entstehen.

Das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration hat zugesagt, auf eine Behebung der Vollzugsdefizite hinzuwirken. Im Übrigen verweist das Ministerium auf die Absicht der Bundesregierung, eine Wirkungsanalyse durchzuführen und auf deren Grundlage eine Harmonisierung aller familienpolitischen Leistungen anzustreben.

30.1 Ausgangslage

Mit dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz – UVG)¹²⁰ will der Gesetzgeber finanziellen Notlagen alleinstehender Elternteile und ihrer Kinder begegnen. Diese Notla-

¹²⁰ Vom 23.07.1979 (BGBl. I S. 1184), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 13.12.2006 (BGBl. I S. 2915).

gen entstehen durch folgende Umstände: Ein Elternteil entzieht sich den Zahlungsverpflichtungen gegenüber einem unterhaltsberechtigten Kind, ein Elternteil ist aus wirtschaftlichen Gründen zur Zahlung ganz oder teilweise nicht in der Lage oder ein Elternteil ist verstorben. In diesen Fällen werden die ausbleibenden Zahlungen der Unterhaltspflichtigen aus öffentlichen Mitteln übernommen, und zwar entweder als Vorschuss, wenn sie vom säumigen unterhaltspflichtigen Elternteil wieder eingezogen werden können (sog. Rückgriff), oder als Ausfalleistung. Anspruchsberechtigt ist, wer das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet hat; die Unterhaltsleistungen werden längstens für insgesamt 72 Monate gezahlt. Zurzeit betragen die Unterhaltsvorschussleistungen (nach Anrechnung des hälftigen Erstkindergeldes) in den alten Bundesländern 127 € für Kinder in der Altersgruppe bis 5 Jahre und 170 € für Kinder in der Altersgruppe 6 bis 11 Jahre.

Die Geldleistungen nach dem UVG tragen seit 2000 zu einem Drittel der Bund und zu zwei Dritteln die Länder. Die Länder sind nach dem UVG befugt, die auf sie entfallende Last angemessen zwischen sich und den Gemeinden aufzuteilen. In Nordrhein-Westfalen tragen die Gemeinden und Gemeindeverbände seit 2002 mit 53,33 v. H. die größte Last. Der Anteil des Landes beträgt nur noch 13,33 v. H. Die Einnahmen aus Rückgriffen werden entsprechend auf Bund, Land und Gemeinden und Gemeindeverbände aufgeteilt. Bund und Land (ohne Kommunen) gaben in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2005 rd. 94 Mio. € für Leistungen nach dem UVG aus.

Zuständige Stellen i. S. d. UVG sind die kreisfreien Städte und Kreise sowie diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, die über ein eigenes Jugendamt verfügen. Für den Vollzug des UVG wurden regelmäßig sog. Unterhaltsvorschusskassen (UVK) eingerichtet.

30.2 Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2005 und 2006 die Einnahmen und Ausgaben für Leistungen nach dem UVG geprüft. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei 12 UVK - je 3 bei kreisfreien Städten und Kreisen und 6 bei Gemeinden mit eigenem Jugendamt - hat der LRH im Jahre 2005 mehr als 1100 Verfahren ausgewertet. Um ein möglichst umfassendes Bild vom Vollzug des UVG zu gewinnen, hat er darüber hinaus alle 178 UVK im Land zu Beginn des Jahres 2006 angeschrieben und um zusätzliche Informationen gebeten. Von den 178 UVK haben 157 (rd. 88 v. H.) geantwortet.

30.3 Feststellungen und Empfehlungen des LRH

Der LRH hat das Ministerium für Generationen, Frauen, Familie und Integration (MGFFI) über die Ergebnisse seiner Prüfung im August 2006 unterrichtet. Die Auswertung der Antworten der UVK ist in die Prüfungsmitteilungen des LRH an das MGFFI eingeflossen.

30.3.1 Mangelhafter Vollzug des Gesetzes

Bei nahezu allen geprüften UVK stellte der LRH zum Teil erhebliche Mängel der Sachbearbeitung fest. Die Mängel betreffen alle Abschnitte des Verfahrens. Im Folgenden werden einige Vollzugsmängel dargestellt.

30.3.1.1 Verwaltungsverfahren

Bei einer UVK wurde noch eine Anordnung aus dem Jahr 2000 praktiziert, wonach sämtliche Fälle, in denen Überzahlungen eingetreten sind, wegen Personalmangels nicht weiter bearbeitet werden sollten. Ferner wurden

bei zahlreichen UVK Rückerstattungen aus Überzahlungen nicht ordnungsgemäß verbucht. Ansprüche auf Rückerstattungen wurden erst nach mehreren Jahren geltend gemacht oder ohne Angabe von Gründen nicht weiterverfolgt. Verjährungen wurden hierbei in Kauf genommen. Die jährlich von den Antragstellern auszufüllenden Fragebogen zur Überprüfung der Leistungsvoraussetzungen wurden ohne Auswertung zu den Akten genommen.

30.3.1.2 Antragsprüfung

In einer Vielzahl der geprüften Fälle waren die Anträge so lückenhaft, dass eine Bescheidung nicht hätte erfolgen dürfen. Selbst Anträge, die nur aus Namen, Vornamen und Geburtsdatum des Kindes sowie der Unterschrift bestanden, wurden positiv beschieden. Offensichtlichen Unrichtigkeiten wurde nicht nachgegangen. Teilweise wurden Antragsvordrucke für die Beantragung von Sozialhilfe verwendet mit der Folge, dass auch im Bescheid auf die wirtschaftlichen Belange des Empfängers abgestellt wurde, obschon es nach dem UVG weder auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des allein erziehenden Elternteils noch des anspruchsberechtigten Kindes ankommt. Es wurde Unterhaltsvorschuss bewilligt, ohne nachdrücklich auf die Vaterschaftsfeststellung hinzuwirken. In Fällen, in denen der Unterhaltspflichtige nach den Angaben im Antrag im Ausland leben sollte, wurde Unterhaltsvorschuss ohne Einschränkung bewilligt. Von einer Ermittlung des tatsächlichen Aufenthaltes des Unterhaltspflichtigen wurde Abstand genommen. Ein Suchvermerk im Ausländerzentralregister wurde nicht ausgebracht.

30.3.1.3 Bewilligung

Bei der Berechnung der Leistungsdauer wurden Zahlungen des Unterhaltspflichtigen oder Vorleistungszeiten nicht berücksichtigt. Unterhaltsvorschuss wurde über das 12. Lebensjahr hinaus bewilligt. Zwei UVK be-

willigten Unterhaltsvorschuss sogar ohne neuen Antrag in den Fällen, in denen ein früher gestellter Antrag bestandskräftig abgelehnt oder aber die Leistungsgewährung durch Verwaltungsakt eingestellt worden war. Eine UVK bewilligte Unterhaltsvorschuss, obschon Hinweise des Einwohnermeldeamtes vorlagen, dass Angaben zu den persönlichen Verhältnissen unzutreffend waren.

30.3.1.4 Rückgriff

Notwendige Mitteilungen an die Unterhaltspflichtigen über den gesetzlichen Forderungsübergang auf das Land wurden nicht oder mit mehrmonatiger Verspätung gefertigt oder nicht zugestellt. In Fällen, in denen bei Antragstellung der Kindesvater noch nicht festgestellt war, unterließ es die UVK nach der gerichtlichen Feststellung, dem Unterhaltspflichtigen eine Rechtswahrungsanzeige zuzustellen und ihn zur Leistung von Unterhalt aufzufordern. Häufig wurden wichtige und für die Heranziehung der Unterhaltspflichtigen maßgebliche Umstände, wie z. B. der Abschluss eines Vaterschaftsfeststellungs- und Unterhaltsverfahrens, nicht aufgeklärt. Seit Jahren eingestellte Leistungsfälle wurden nicht weiter bearbeitet. Zeigten Unterhaltspflichtige „Zahlungsinteresse“, wurde ohne Prüfung der Voraussetzungen Ratenzahlung vereinbart. Damit war die Angelegenheit oft für Jahre erledigt. Soweit ratenweise Zahlung vereinbart worden war, konnte nicht immer festgestellt werden, ob die Höhe der Raten unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einkommensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen festgesetzt worden war und in gewissen Zeitabständen überprüft wurde.

30.3.1.5 Haushaltsrecht

Die UVK erfassten oft nicht die offenen Forderungen. Forderungen wurden erst zum Soll gestellt, nachdem die Beträge eingegangen waren (Soll gleich Ist). Die UVK bearbeiteten Niederschlagungen, Stundungen und Er-

lasse nicht ordnungsgemäß. Um Unterhaltstitel bemühten sie sich nicht schnell und nachdrücklich genug. Mahn- und Vollstreckungsverfahren wurden nicht durchgeführt.

30.3.2 Verbesserung des Vollzuges

Im Hinblick auf die Vollzugsmängel hat der LRH das MGFFI gebeten, im Zusammenwirken mit den Gemeinden geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Bearbeitungsqualität zu heben und einen ordnungsgemäßen Vollzug des UVG sicherzustellen.

30.3.3 Vollzugaufwand

Bei den 157 UVK, deren Antworten dem LRH zur Auswertung vorlagen, waren zum Stichtag 31.12.2005 insgesamt rd. 766 Personal-Stellen unterschiedlichster Besoldung / Vergütung an dem Vollzug des UVG beteiligt. Rd. 448 Stellenanteile waren ausschließlich, rd. 318 Stellenanteile anteilig mit Aufgaben nach dem UVG befasst. Der Vollzug des UVG verursachte bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Berechnung des LRH Personal- und Sachausgaben von mehr als 54 Mio. € jährlich.

Die Auswertung der Antworten der UVK ergab für das Jahr 2005 hinsichtlich der gewährten Leistungen (Ausgaben) und der Einnahmen aus Rückgriffen die folgenden Ergebnisse.

UVK	Ausgaben (gerundet)	Einnahmen aus Rückgriffen (gerundet)	Rückgriffsquote (gerundet)
Kreisfreie Städte	89 Mio. €	13 Mio. €	15 v. H.
Kreise	32 Mio. €	7 Mio. €	22 v. H.
Gemeinden	64 Mio. €	13 Mio. €	20 v. H.
	185 Mio. €	33 Mio. €	18 v. H.

Nach dem Umfrageergebnis liegt die Rückgriffsquote im Durchschnitt bei rd. 18 v. H., bei 90 UVK über diesem Durchschnitt und bei 67 UVK darunter. Die Rückgriffsquote lag in den Jahren 2000 bis 2004 bei rd. 20 bis 22 v. H. und ist im Jahr 2005 wieder auf die niedrigeren Werte der ausgehenden 90er Jahre gefallen. Der Vollzugsaufwand macht mehr als ein Viertel der von den UVK mitgeteilten Ausgaben aus. Er steht damit nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit dem UVG verbundenen Nutzen.

30.3.4 Überprüfung des Unterhaltsvorschussgesetzes

Nach dem Ergebnis der Umfrage bei den UVK ist davon auszugehen, dass rd. zwei Drittel der allein erziehenden Elternteile, die für ihre Kinder Leistungen nach dem UVG erhielten, gleichzeitig Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) oder XII (Sozialhilfe) als Grundsicherung bezogen. In diesen Fällen sind auch die Kinder nach SGB II oder XII leistungsberechtigt. Leistungen nach SGB II und XII werden jedoch als staatliche Fürsorgeleistungen in Abhängigkeit vom Bedarf des Hilfebedürftigen gewährt, d. h. sie scheiden insoweit aus, als der Hilfebedürftige seinen Bedarf durch Einkommen selbst bestreiten kann. Zum Einkommen im Sinne dieser Regelungen gehört auch die Leistung nach dem UVG, die daher auf Leistungen nach dem SGB II und XII angerechnet wird.

Um die Komplexität und den Aufwand zu verdeutlichen, wenn Verfahren nach dem UVG und dem SGB II und XII zusammentreffen, sei beispielhaft ein typischer Fall aus der Vollzugspraxis dargestellt:

Nach der Geburt des Kindes stellt die Mutter bei der nach SGB II oder XII zuständigen Stelle einen Antrag auf Leistungen für das Neugeborene. Diese Stelle verweist die Mutter zunächst an die örtlich zuständige UVK. Die Kindesmutter beantragt dort Leistungen nach dem UVG. Ist die Vaterschaft noch ungeklärt, wird sie an die Beistandschaft des Jugendamtes zur Klärung der Vaterschaft und ggf. Geltendmachung des

Unterhaltsanspruchs (§§ 1712 ff. BGB) verwiesen. Mit der Bestätigung über die Antragstellung nach dem UVG wird die Mutter erneut bei der nach SGB II oder XII zuständigen Stelle vorstellig und erhält nun laufende Leistungen für das Kind mit dem Hinweis, dass diese Leistungen im Vorgriff auf die UVG-Leistungen gewährt werden. Die Stelle meldet ihren Erstattungsanspruch nach den §§ 103 ff. SGB X bei der UVK an. Die Mutter erhält einen Bescheid der UVK mit der Einschränkung, dass die Voraussetzungen für die Gewährung von UVG-Leistungen zwar erfüllt seien, diese Leistungen jedoch für die Zeit ab Antragstellung rückwirkend an die nach SGB II oder XII zuständige Stelle abgeführt würden, da die Unterhaltsvorschussleistungen als Einkommen anzurechnen sind. Für die Zukunft wird ihr Unterhaltsvorschuss gezahlt. Gleichzeitig stellt die nach SGB II oder XII zuständige Stelle die Zahlung der zuvor gewährten Mittel für das Kind in Höhe der UVG-Leistung ein. Für die Dauer der Leistungsgewährung erhält die Kindesmutter von der UVK einmal jährlich einen doppelseitigen Fragebogen, den sie ausfüllen muss, damit die UVK prüfen kann, ob die Voraussetzungen für eine Weiterbewilligung des Unterhaltsvorschusses noch vorliegen. Nach maximal 72 Monaten wird die Kindesmutter über die Einstellung der UVG-Leistung für ihr Kind informiert und wieder auf die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II oder XII verwiesen. An der tatsächlichen Höhe ihrer finanziellen Unterstützung ändert sich bei gleich bleibender Bedürftigkeit während der gesamten Zeit nichts. Unterzieht sich die Kindesmutter diesem Verfahren nicht, wird sie finanziell schlechter gestellt, da die Leistung nach SGB II oder XII um den entsprechenden UVG-Regelbetrag gekürzt wird.

Bei rd. zwei Drittel der Leistungsempfänger nach UVG verursacht dieses Nebeneinander zweier Sozialleistungssysteme (UVG einerseits und SGB II oder XII andererseits) nach Auffassung des LRH einen immensen Verwaltungsaufwand; es ist unwirtschaftlich und für die Betroffenen nicht mehr transparent und daher nur noch schwer nachvollziehbar. Um diesen Zustand zu beenden, hat der LRH empfohlen, in Anlehnung an einen Vorschlag des Bayerischen Obersten Rechnungshofs¹²¹ im UVG einen Leistungsausschluss nach dem Vorbild des § 1 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes (WoGG) zu verankern, soweit Empfänger von Unterhaltsvorschuss auch Leistungen nach dem SGB II oder XII erhalten. Um diese Änderung des UVG zu erreichen, müsste das Land über den Bundesrat initiativ werden.

¹²¹ Jahresbericht 2006, Seite 132.

Die Rechtsänderung würde nach Auffassung des LRH das Verfahren vereinfachen und mittel- und langfristig zu erheblichen Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand der Gemeinden und Gemeindeverbände führen. Die Höhe der Sozialleistungen würde durch die Rechtsänderung nicht tangiert. Das Kind erhielte nach SGB II oder XII nicht weniger Unterstützung als nach UVG.

Durch die Rechtsänderung wäre künftig in den in Rede stehenden Fällen nur noch eine Stelle für die Gewährung der Sozialleistung und den Rückgriff gegen den Unterhaltspflichtigen zuständig. Dieser Zustand wäre schon deswegen erstrebenswert, weil Unterhaltsvorschuss nach dem UVG nur für maximal 72 Monate gewährt wird. Danach kann das Kind ohnehin nur noch Leistungen nach SGB II oder XII in Anspruch nehmen.

Derzeit entscheidet eine Stelle über die Gewährung der Leistung nach SGB II oder XII und eine andere über die Gewährung von Unterhaltsvorschuss. Da der zivilrechtliche Unterhaltsanspruch höher ist als die Leistung nach UVG¹²², verfolgen auch beide Stellen diesen Anspruch gegen den Unterhaltspflichtigen. Bis zur Höhe der Leistung nach UVG geht der Anspruch auf die UVK über; der Kindesunterhalt ist vorrangig zur Deckung ihrer Leistung zu verwenden. Der dem Kind darüber hinaus zustehende Unterhalt steht im Rahmen des Anspruchsübergangs dem Träger der Leistungen nach SGB II oder XII zu.

Eine große Zahl von UVK hat in Stellungnahmen gegenüber dem LRH deutlich gemacht, dass die Parallelität der Leistungsverfahren auch im Hinblick auf den Rückgriff gegen den Unterhaltspflichtigen einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursache. Dieser Aufwand ließe sich durch die vom LRH befürwortete Rechtsänderung reduzieren, ohne dass bei den nach SGB II und XII zuständigen Stellen ein entsprechender Mehrbedarf entstünde.

¹²² Der Restunterhaltsanspruch beträgt 77 € im Monat.

30.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MGFFI weist in seiner Stellungnahme vom 27.02.2007 darauf hin, dass seine Einflussmöglichkeiten aufgrund des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden gering seien. Insbesondere belegten Erfahrungen der Vergangenheit, dass der auch bei den Gemeinden fortschreitende Stellenabbau die Bereitschaft habe schwinden lassen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Veranstaltungen zur Vollzugsschulung abzustellen.

Im Einzelnen hat das MGFFI ausgeführt:

30.4.1 Verwaltungsverfahren

Die vom LRH dargestellten Mängel bei der Verbuchung von Rückzahlungen seien von den betroffenen UVK inzwischen behoben worden. Im Übrigen variere die Bearbeitung von Rückzahlungen und die Kontrolle laufender Fälle sehr stark. Den meisten UVK seien die relevanten Regelungen schon bekannt und sie beachteten sie auch. Wenn es dennoch zur Verschiebung von notwendigen Arbeitsschritten komme, so läge dies an personellen Engpässen. Hier seien die Einflussmöglichkeiten des MGFFI wegen des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden gering. Die Thematik werde dennoch in der nächsten Dienstbesprechung mit den Bezirksregierungen aufgegriffen.

30.4.2 Antragsprüfung

Die vom LRH bei einzelnen UVK festgestellten Mängel seien inzwischen abgestellt worden. Darüber hinaus habe man in einer Dienstbesprechung mit den Bezirksregierungen vereinbart, durch die Entwicklung einheitlicher Antragsvordrucke und Arbeitshilfen die vollständige Antragsprüfung zu unterstützen.

30.4.3 Bewilligung

Nach Auffassung des MGFFI handelt es sich um Einzelfälle, die durch Umorganisationen verursacht sind. Gleichwohl werde das MGFFI die Feststellungen des LRH zum Anlass nehmen, die Bewilligungspraxis der fraglichen UVK noch einmal prüfen zu lassen.

30.4.4 Rückgriff

Die Kritik des LRH an der ordnungsgemäßen Heranziehung der säumigen Unterhaltspflichtigen sei berechtigt. Wie das MGFFI in seiner Stellungnahme im Einzelnen ausführte, hätten die Vollzugsmängel u. a. ihren Grund in den Richtlinien des Bundes zum UVG, die eine konsequente Vorgehensweise beim Rückgriff behinderten. Es werde sich daher für eine entsprechende Anpassung der Richtlinien bei der Bundesregierung einsetzen.

30.4.5 Haushaltsrecht

Das MGFFI halte es aufgrund der Feststellungen des LRH für erforderlich, Kenntnisse im Bereich des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens, des Eintritts der Verjährung, der Niederschlagung, der Stundung und des Erlasses gezielt zu vermitteln und zu vertiefen. Die Bezirksregierungen würden aufgefordert, die genannten Themenbereiche in den Dienstbesprechungen aufzugreifen und Schulungen anzubieten.

30.4.6 Leistungsausschluss im Unterhaltsvorschussgesetz

Das MGFFI legt in seiner Stellungnahme dar, dass die gegenüber früheren Jahren niedrigere Rückgriffsquote im Wesentlichen auf die wirtschaftliche Gesamtsituation zurückzuführen sei. Dieses Problem lasse sich auch nur schwer durch eine weitere Optimierung des Rückgriffsverfahrens lösen. Dennoch geht das MGFFI davon aus, dass nach der von ihm ins Auge gefassten Richtliniennovellierung eine konsequentere Vorgehensweise beim Rückgriff die Personal- und Sachkosten reduzieren und die Einnahmen erhöhen würde. Die Steigerung der Einnahmen - die zum Teil in den kommunalen Haushalt fließen - werde die Gemeinden auch bewegen, zusätzliches Personal in den UVK einzusetzen.

Die vom LRH angeregte Begrenzung des UVG auf den Personenkreis, der keine Transferleistungen nach dem SGB II und XII empfangt, wird vom MGFFI allerdings hinsichtlich des Einsparpotenzials kritisch betrachtet. Die vorgeschlagene Änderung werde zwar unabweisbar zu Einsparungen führen, doch entspreche die Einsparquote nicht genau dem Anteil der wegfallenden Anträge.

Zudem gelte es im Hinblick auf den Vorschlag des LRH zu bedenken, dass die bei Bund und Land eingesparten Unterhaltsvorschussmittel zu Lasten der Gemeinden gingen, da diese zusätzliche Mittel zur Erfüllung der Ansprüche der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem SGB II und XII aufbringen müssten.

Daher begrüße man eine - auch von Nordrhein-Westfalen im Bundesrat mit angestoßene - Initiative des Bundesfamilienministeriums, die familienpolitischen Leistungen einer Wirksamkeitsanalyse mit der Maßgabe zu unterziehen, mehr Zielgenauigkeit und Transparenz zu schaffen. Im Dezember 2006 habe das Bundesfamilienministerium hierzu ein interdisziplinäres wissenschaftliches Kompetenzzentrum für Familienleistungen eingerichtet.

Der Schwerpunkt der Analyse solle sich zunächst auf Maßnahmen und Leistungen konzentrieren, die bundesgesetzlich geregelt oder / und (mit-) finanziert seien bzw. solche Leistungen auf der Ebene der Länder und Gemeinden ergänzten. Auch das UVG werde von der geplanten Neuordnung der familienpolitischen Leistungen erfasst werden. Das UVG könne nur durch eine familienbezogene Transferleistung entbehrlich werden, wenn die Höhe dieser Transferleistung den am Existenzminimum auszureichenden Unterhaltsanspruch des Kindes sicherstelle. Die aktuelle, grundsätzliche Debatte über die Neuordnung der familienpolitischen Leistungen eröffne die Chance, eine solche Transferleistung zu realisieren.

30.5 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat gegenüber dem MGFFI dargelegt, dass er die Initiative des Bundesfamilienministeriums zwar begrüße, die Einrichtung und Arbeit eines Kompetenzzentrums für Familienleistungen alleine jedoch noch nicht gewährleiste, das Verfahren möglichst bald zu vereinfachen und den Vollzugsaufwand nachhaltig zu reduzieren. Immerhin konstatiere auch das MGFFI eine Einsparung, wenn es sie auch nicht in Höhe des Anteils der wegfallenden Anträge nach UVG erwarte.

Der LRH teile im Übrigen nicht die Auffassung des MGFFI, eine konsequentere Vorgehensweise beim Rückgriff verringere die Personal- und Sachkosten, führe zur Erhöhung der Einnahmen und bewege die Gemeinden zusätzliches Personal in den UVK einzusetzen. Zum einen widerspreche dies der vom Ministerium selbst gegebenen Begründung für die mit 18 v. H. niedrige Rückgriffsquote, wonach dafür im Wesentlichen die wirtschaftliche Gesamtsituation verantwortlich sei. Der LRH habe zudem bereits in seinen Prüfungsmitteilungen darauf hingewiesen, dass neben der schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Unterhaltspflichtiger auch die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen und die steigende Zahl von

Verbraucherinsolvenzverfahren dazu geführt haben, dass sich die staatliche Vorschussleistung zunehmend in eine Ausfallleistung wandle. Darüber hinaus habe der LRH bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass auch solche UVK, die den Vollzug sorgfältig und insbesondere den Rückgriff nachdrücklich betrieben, nur durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Rückgriffsquoten erzielten.

Dem MGFFI sei zuzugeben, dass auf der Mittelbereitstellungsseite die Entlastungen bei Bund und Land auch zu Lasten der Gemeinden gehen würden. Daher müsse ggf. die Ausgabenverantwortung neu geregelt werden. Mehrausgaben der Gemeinden sollten ausgeglichen werden.

Der LRH halte eine Gesetzesinitiative der Landesregierung auf Bundesebene nach wie vor für erforderlich und sehe eine wirksame Lösung in der Empfehlung, das UVG um eine mit § 1 Abs. 2 WoGG vergleichbare Regelung zu ergänzen. Der LRH hat daher das MGFFI erneut gebeten, in diesem Sinne tätig zu werden.

Der Schriftwechsel mit dem MGFFI dauert an.

31 Prüfung der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge

Die Prüfung der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen hat ergeben, dass dort aufgrund rückläufiger Zuwandererzahlen Unterbringungskapazität abgebaut und Personal reduziert werden können. Den Vorschlägen des Landesrechnungshofs will das Ministerium für Generationen, Frauen, Familie und Integration weitgehend folgen. Zukünftig sollen 62 Stellen eingespart und ein Großteil der Liegenschaft aufgegeben werden.

31.1 Vorbemerkungen

Die Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge ist seit dem Jahre 1951 zentrale Anlaufstelle für diesen Personenkreis in Nordrhein-Westfalen. Sie gibt diesen Menschen (nachfolgend einheitlich Zuwanderer genannt) eine erste Orientierung über das Leben in Deutschland und leitet erste Integrationsprozesse ein. In Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Bundes wickelt sie das Aufnahmeverfahren ab und gewährt Eingliederungshilfen. Die Zuwanderer werden zumeist nach zwei bis vier Wochen in Absprache mit den kommunalen Stellen an die Gemeinden weitergeleitet.

Die Zahl der Zuwanderer ist in den letzten 10 Jahren stark zurückgegangen. Im Jahre 1996 nahm die Landesstelle noch über 38.000 Menschen auf. In den Jahren 1998 bis 2002 lag die Zahl der Zuwanderer dann relativ konstant bei rd. 24.000 bis 27.000 pro Jahr. Seit 2003 geht das Aufkommen indes rapide zurück; so kamen im Jahre 2005 nur noch rd. 9.000 Personen über die Landesstelle nach NRW. Das Ministerium für Generationen, Frauen, Familie, und Integration (MGFFI) geht in seinen Prognosen von nur noch rd. 5000 Zuwanderern jährlich aus.

Im Haushaltsplan 2006 waren für die Landesstelle 186 Stellen ausgewiesen.

Angesichts der rückläufigen Zuwandererzahlen hat der Landesrechnungshof (LRH) im Jahre 2006 geprüft, ob die Unterbringungskapazität der Landesstelle abgebaut und ob das Personal reduziert werden kann.

31.2 Unterbringungskapazität der Landesstelle

Die insgesamt 75 Häuser zur Unterbringung der Zuwanderer stehen auf dem nördlichen und mittleren Teil des Geländes der Landesstelle. Der südliche Teil der Liegenschaft umfasst im Wesentlichen einen Sportplatz, einen Teich und Parkplätze. Für die Liegenschaft hat die Landesstelle rd. 3,1 Mio. € jährlich an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) zu entrichten.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im September 2006 war eine Vielzahl der Häuser nicht oder nicht vollständig nutzbar, da Renovierungen und Modernisierungen - vornehmlich auf dem mittleren Teil der Liegenschaft - durchgeführt wurden. Nach den Planungen der Landesstelle werden mit Abschluss dieser Maßnahmen im Jahre 2010 voraussichtlich 1482 Plätze zur Unterbringung von Zuwanderern zur Verfügung stehen. Davon entfallen auf den nördlichen Teil der Landesstelle 906 und auf den mittleren Teil 576 Plätze.

Diesem Platzangebot hat der LRH den voraussichtlichen Unterbringungsbedarf gegenübergestellt. Er ist dabei davon ausgegangen, dass die prognostizierten 5.000 Zuwanderer pro Jahr sich vier Wochen in der Landesstelle aufhalten. Daraus errechnet sich ein Unterbringungsbedarf von 140.000 Übernachtungen pro Jahr.

Für die benötigten 140.000 Übernachtungen ist die Landesstelle damit deutlich zu groß dimensioniert, denn die 1482 Unterbringungsplätze ab dem Jahre 2010 ergeben bei 365 Jahrestagen eine Kapazität von 540.930 Übernachtungen pro Jahr.

Der LRH hat daher eine Teilaufgabe der Liegenschaft als notwendig angesehen und in seinen Prüfungsmitteilungen an das MGFFI vom 14.02.2007 empfohlen, die Landesstelle auf den mittleren Bereich der Liegenschaft zu beschränken. Dieser mittlere Bereich wäre mit seinen 576 Unterbringungsplätzen und damit einer Kapazität von 210.240 Übernachtungen pro Jahr ausreichend, zumal ein Bedarf von 140.000 Übernachtungen nur dann entsteht, wenn sich alle Zuwanderer tatsächlich volle vier Wochen in der Landesstelle aufhalten. Zudem ließen sich eventuelle Engpässe bei Zugangsspitzen dadurch vermeiden, dass die Verweildauer der Zuwanderer in der Landesstelle in Absprache mit den aufnehmenden Kommunen verkürzt wird.

Durch die Beschränkung der Landesstelle auf den mittleren Bereich könnte voraussichtlich etwa die Hälfte der Liegenschaftskosten eingespart werden.

Das MGFFI schließt sich in seiner Stellungnahme vom 07.03.2007 den Empfehlungen des LRH an. Es beabsichtigt, das Mietverhältnis mit dem BLB über den nördlichen und südlichen Teil bis spätestens zum Ablauf der vertraglichen Bindung (31.12.2010) zu kündigen. Gespräche mit dem BLB und der betroffenen Kommune über eine sinnvolle Folgenutzung der abzugebenden Immobilien seien bereits aufgenommen worden. Eine vom LRH angesprochene vorzeitige Teilaufgabe der Liegenschaft zieht das MGFFI nicht in Betracht; nach seiner Einschätzung lässt sich die alleinige Nutzung des mittleren Bereichs reibungslos nur dann realisieren, wenn dort im Jahre 2010 die Renovierungsmaßnahmen abgeschlossen sind.

31.3 Personal der Landesstelle

Für die Prüfung, inwieweit sich der Rückgang der Zuwandererzahlen auf die Personalausstattung auswirkt, hat der LRH auf das Statistik- und Kennzahlenwesen der Landesstelle zurückgegriffen. Er hat zunächst für

das Jahr 2002 die damalige Personalausstattung in Bezug gesetzt zu den relevanten Kennzahlen, insbesondere den Zuwandererzahlen. Darauf basierend hat er die künftig erforderliche Personalausstattung ermittelt und dabei die prognostizierte Zahl von 5.000 Zuwanderern pro Jahr zugrunde gelegt. Die so ermittelten Personalzahlen hat der LRH weitgehend mit der Landesstelle und dem MGFFI abgestimmt.

Nicht in die Prüfung einbezogen hat der LRH die Personalausstattung im Aufgabenbereich Integration von Zuwanderern. Dieser Bereich war infolge der Neuausrichtung der Integrationspolitik der Landesregierung in einem Veränderungsprozess begriffen.

In seinen Prüfungsmittellungen vom 14.02.2007 ist der LRH zu dem Ergebnis gekommen, dass rd. 75 der insgesamt 186 Stellen entbehrlich sind. Dies sieht er zum einen in dem verminderten Arbeitsanfall infolge des Rückgangs der Zuwandererzahlen begründet, zum anderen ist es die Konsequenz aus organisatorischen Veränderungen, die der LRH angeregt hat (wie zum Beispiel die Zusammenfassung von Aufgabenbereichen und die Reduzierung von Geschäftsstellen).

Das MGFFI stimmt in seiner Stellungnahme vom 07.03.2007 den Ausführungen des LRH weitgehend zu. Allerdings könnten nur 62 und nicht 75 Stellen in der Landesstelle eingespart und abgebaut werden. Die fraglichen 13 Stellen sind nach Auffassung des Ministeriums für Integrationsaufgaben erforderlich, die bereits derzeit von der Landesstelle wahrgenommen würden. Sie betreffen die Aufgabenbereiche, die nicht Gegenstand der Prüfung des LRH waren.

Zu den 62 abzubauenen Stellen führt das Ministerium an, die 186 im Haushalt 2007 veranschlagten Stellen der Landesstelle seien mit 31 bereits ausgewiesenen kw-Vermerken belastet, von denen voraussichtlich bis zu 20 im Verlauf des Haushaltsvollzuges 2007 auch tatsächlich realisiert werden könnten. Weitere 31 kw-Vermerke seien im Haushalt 2008

auszuweisen; die Haushaltsanmeldung des MGFFI werde entsprechend angepasst.

Der Schriftwechsel dauert an. Insbesondere wird dabei auch der Frage nachzugehen sein, welche Auswirkungen es auf die Personalausstattung hat, wenn die Landesstelle - wie neuerdings beabsichtigt¹²³ - als Dezernat in eine Bezirksregierung integriert wird.

¹²³ Vgl. das Schreiben des MGFFI an die Vorsitzende des Ausschusses für Generationen, Familie und Integration vom 14.02.2007, Landtagsvorlage 14/957.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

32 Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern

Der Landesrechnungshof hat bei fünf Finanzämtern geprüft, wie sich die Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems auf die Bearbeitungsqualität der Einkommensteuerveranlagungen von Arbeitnehmern ausgewirkt hat.

In mehr als einem Drittel der geprüften Fälle wurden Bearbeitungsfehler festgestellt, obwohl programmgesteuerte Risikohinweise vorlagen. Trotz der festgestellten Defizite hält der Landesrechnungshof das Risikomanagementsystem für ein geeignetes Instrument, Arbeitnehmerfälle risikoorientiert zu bearbeiten. Die praktische Umsetzung in den Finanzämtern bedarf aber noch erheblicher Verbesserungen.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Landesrechnungshof von jährlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von mindestens 250 Millionen € aus, die auf die fehlerhafte Bearbeitung risikobehafteter Arbeitnehmerfälle zurückzuführen sind.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsqualität in dem untersuchten Bereich gemacht, deren Umsetzung zugesagt wurde.

32.1 Prüfungsanlass

Die Finanzverwaltung hat nach § 85 S. 1 Abgabenordnung (AO) sowie nach § 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) den Auftrag, die Steu-

ern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig sowie rechtzeitig und vollständig festzusetzen und zu erheben. Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtet der Untersuchungsgrundsatz des § 88 AO die Finanzverwaltung zur Ermittlung der Sachverhalte, die für die Steuerfestsetzung von Bedeutung sind. Diese Verpflichtung wird für die Finanzverwaltung allerdings dadurch eingeschränkt, dass sie Art und Umfang der Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls bestimmt (§ 88 Abs. 1 S. 2 u. 3 AO).

Schwierige Rahmenbedingungen, insbesondere die fortschreitende Komplexität des Steuerrechts durch Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie steigende Fallzahlen bei gleichzeitigem Personalabbau, bereiten der Finanzverwaltung schon seit Jahren Probleme, ihrem gesetzlichen Auftrag nach § 85 S. 1 AO in ausreichendem Maße nachzukommen.

Die Finanzverwaltung reagierte auf diese Probleme immer wieder mit Änderungen von Verfahrensabläufen und von Bearbeitungsregeln. Grundlegend war dabei regelmäßig der Gedanke einer gewichtenden Arbeitsweise, nach der der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung einer Steuererklärung an der steuerlichen Bedeutung des Falles ausgerichtet wird.

Die zurzeit gültigen bundeseinheitlichen Verwaltungsgrundsätze zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen (GNOFÄ 1997) hat das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (FM) mit Wirkung zum 01.01.1999 umgesetzt. Danach sind Steuerfälle nur unter bestimmten Voraussetzungen intensiv zu bearbeiten. Alle übrigen Fälle sind lediglich überschlägig zu prüfen. Dabei soll den Angaben der Steuerpflichtigen gefolgt werden, soweit diese schlüssig und glaubhaft sind. Ein Teil der intensiv zu prüfenden Fälle wird automationsunterstützt ausgewählt, wobei die steuerliche Bedeutung des Falles im Wesentlichen anhand der Höhe der Einkünfte des letzten gespeicherten Veranlagungszeitraumes ermittelt wird.

Die gewichtende Arbeitsweise wurde in Nordrhein-Westfalen durch die Einführung eines Risikomanagementsystems im Arbeitnehmerbereich fortentwickelt. Seit dem Jahr 2003 haben die Finanzämter die Möglichkeit, Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern anhand der aktuellen Erklärungsdaten automationsunterstützt auf ihren Risikogehalt hin zu überprüfen (sog. maschinelles Risikomanagementsystem).

Dazu können die Bearbeiter die Daten der Steuererklärungen grundsätzlich ohne inhaltliche und rechtliche Prüfung mit Hilfe einer sog. „Schnellerfassungsmaske“ in das Programmsystem des IT-Verfahrens zur Festsetzung der Einkommensteuer eingeben. Programmgesteuert wird dann entschieden, ob der Fall einer personellen Bearbeitung bedarf oder für die automatisierte Fertigung eines Steuerbescheides freigegeben wird. Dazu durchlaufen die Steuererklärungsdaten einen Risikofilter, der mehr als 50 Kriterien mit Plausibilitätsprüfungen enthält. Zu den Risikokriterien zählen u. a. steuerrechtliche Bereiche wie hohe Werbungskosten oder die erstmalige Geltendmachung steuermindernder Sachverhalte wie Kinderbetreuungskosten. Soweit ein Fall demnach nicht automatisiert freigegeben werden kann, ist er durch die Bearbeiter in den Finanzämtern hinsichtlich des Hinderungsgrundes personell zu bearbeiten. In den anderen Fällen verbleibt es bei einer, mit Ausnahme der Dateneingabe, rein elektronischen Bearbeitung.

Da sich die Arbeitsabläufe in den Finanzämtern in Nordrhein-Westfalen durch die Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems für Arbeitnehmerfälle in erheblichem Maße geändert haben, hat der LRH untersucht, welche Auswirkung der Einsatz dieses Systems auf die Bearbeitungsqualität der Steuerfälle hat.

32.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung des LRH waren die Bereiche der Steuererklärungen, die durch das maschinelle Risikomanagementsystem als risikobehaftet erkannt wurden und deshalb personell bearbeitet werden sollten. Im Vordergrund stand dabei die Frage, ob die durch den Einsatz des Risikomanagementsystems erwartete gründlichere Bearbeitung in diesem Fallsegment tatsächlich auch in der Qualität der Arbeitsergebnisse nachgewiesen werden kann.

Ausgehend vom Kriterienkatalog des Risikofilters hat der LRH Steuerfälle mit Anweisungen zu folgenden Bereichen eingesehen:

- Häusliches Arbeitszimmer (§ 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 6b Einkommensteuergesetz (EStG))
- Doppelte Haushaltsführung (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 EStG)
- Zuwendungen für steuerbegünstigte Zwecke (§ 10b EStG)
- Unterhaltsaufwendungen (§ 33a Abs. 1 EStG)
- Pflege-Pauschbetrag (§ 33b Abs. 6 EStG)
- Kinderbetreuungskosten (§ 33c EStG)
- Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und Beschäftigungsverhältnisse (§ 35a EStG).

Durch diese Auswahl von Sachverhalten aus verschiedenen Bereichen des Einkommensteuerrechts wollte der LRH einen möglichst umfassenden Überblick über die Arbeitsweise der Finanzverwaltung bei der Veranlagung von Arbeitnehmern erhalten. Bedeutsam war zudem der unterschiedliche Schwierigkeitsgrad dieser steuerfachlichen Vorschriften.

Der LRH hat nicht geprüft, ob Steuerfälle zu Recht als risikoarm eingestuft und damit programmgesteuert freigegeben wurden. Eine Überprüfung der einzelnen Aussteuerungskriterien des Risikofilters erfolgte demnach nicht.

32.3 Prüfungsdurchführung

Die örtlichen Erhebungen wurden in der Zeit von Anfang 2005 bis Anfang 2006 in fünf Finanzämtern durchgeführt. Die Fallauswahl bei den einzelnen Finanzämtern erfolgte anhand von Listen des Rechenzentrums der Finanzverwaltung, wobei in aller Regel die betragsmäßig größten Fälle zum jeweiligen steuerlichen Risikobereich eingesehen wurden.

Der LRH hat im Laufe seiner örtlichen Erhebungen insgesamt 3.246 Fälle hinsichtlich der zutreffenden Anwendung der oben beschriebenen einkommensteuerlichen Vorschriften geprüft. Dabei hat er sich punktuell auf die ausgewählten materiellen Bereiche beschränkt. Auch wenn der Risikofilter die Freigabe eines Falles aufgrund weiterer anderer Risikokriterien verhindert hatte, erfolgte insoweit keine weitergehende Prüfung der Bearbeitungsqualität.

32.4 Prüfungsfeststellungen

32.4.1 Nutzung der Schnellerfassungsmaske und Risikofilter

Bei der Prüfung stand für den LRH eine Beurteilung der Bearbeitungsqualität der Fälle im Vordergrund, in denen der Risikofilter zu einer Freigabeverhinderung geführt hatte. Voraussetzung für die Anwendung dieses Risikofilters ist die Nutzung der Schnellerfassungsmaske durch den jeweiligen Bearbeiter.

In 2.182 geprüften Fällen hatten die Bearbeiter in den Finanzämtern die Daten der Einkommensteuererklärungen mit der Schnellerfassungsmaske in das IT-System eingegeben. Die verbleibenden 1.064 Fälle waren über die „normale“ Eingabemaske erfasst worden und hatten den Risikofilter somit nicht durchlaufen.

Der Risikofilter führte in 1.743 (von 2.182) Fällen zu einem Abbruch der weiteren automatisierten Verarbeitung und zu einer Aussteuerung für eine nachfolgende personelle Bearbeitung („ausgesteuerte Fälle“).

32.4.2 Fehlerquote bei den ausgesteuerten Fällen

Von den 1.743 durch den Risikofilter zu den ausgewählten Sachverhalten ausgesteuerten Fällen hat der LRH mit 637 Fällen insgesamt **36,5 v. H.** beanstandet.

Bei der Ermittlung der Beanstandungsquote wurden nur Fehler berücksichtigt, die nach Einschätzung des LRH bei einer Prüfung des Sachverhaltes unter Berücksichtigung der Bearbeitungsregeln der Finanzverwaltung hätten vermieden werden können.

Die Fehlerquoten in den geprüften sieben steuerfachlichen Bereichen lagen zwischen 25,4 v. H. und 47,1 v. H. Hohe Fehlerquoten ergaben sich in den Bereichen doppelte Haushaltsführung, häusliches Arbeitszimmer und Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen. Aber auch bei der Umsetzung weniger komplexer Vorschriften des Einkommensteuerrechts wie beispielsweise die Regelungen zum Pflege-Pauschbetrag oder zum Abzug von Zuwendungen für steuerbegünstigte Zwecke (Spenden) hat der LRH erhebliche Defizite festgestellt.

Bei der Beurteilung der Fehlerquoten ist zudem von Bedeutung, dass in den nicht beanstandeten Fällen häufig bereits die Eintragungen und Erläuterungen der Steuerpflichtigen zutreffend waren. Somit hätte auch eine ungeprüfte Übernahme dieser Daten in die Steuerberechnung zu keinem Fehler geführt.

32.4.3 Finanzielles Ergebnis

In einer Vielzahl der zu beanstandenden Fälle konnte schon anhand der vorliegenden Unterlagen zweifelsfrei eine fehlerhafte Anwendung der einschlägigen Vorschriften des Einkommensteuergesetzes festgestellt und folglich die steuerliche Auswirkung im Einzelfall ermittelt werden.

In anderen beanstandeten Fällen war zwar eine fehlerhafte Steuerfestsetzung zu vermuten, aufgrund fehlender Unterlagen oder Bearbeitungsvermerke war eine abschließende Beurteilung des zu prüfenden Sachverhaltes durch den LRH jedoch nicht möglich. Da die Einkommensteuerveranlagungen im Arbeitnehmerbereich in aller Regel endgültig durchgeführt werden, konnten die Finanzämter die erforderlichen Ermittlungsarbeiten auch nicht mehr nachholen. Insoweit hat der LRH die steuerliche Auswirkung einer möglicherweise fehlerhaften Rechtsanwendung vorsichtig geschätzt und als Risikopotenzial dargestellt.

Der LRH hat festgestellt, dass in den 1.743 maschinell ausgesteuerten Sachverhalten durch fehlerhafte oder unzureichende Bearbeitung in den Finanzämtern Steuern i. H. v. insgesamt rd. 225.000 € nicht festgesetzt wurden. Zusätzlich bestand in diesen Fällen ein Risikopotenzial i. H. v. rd. 153.000 €

Damit ergibt sich bezogen auf jeden ausgesteuerten Sachverhalt ein durchschnittlicher Steuerausfall von 129 € und zusätzlich ein durchschnittliches Risikopotenzial von 88 €

Hinsichtlich der steuerlichen Auswirkung der Prüfungsfeststellungen ist weiterhin zu berücksichtigen, dass zu Bereichen wie Arbeitszimmer, Pflege-Pauschbetrag oder Kinderbetreuungskosten Risikohinweise i. d. R. nur

im Jahr der erstmaligen Geltendmachung ausgegeben werden. Ein unzulässiger Abzug dieser Aufwendungen im Erstjahr führt hier somit häufig auch in den Folgejahren zu Steuerausfällen.

32.5 Fiskalische Bedeutung der Prüfungsfeststellungen für Nordrhein-Westfalen

Dem LRH ist bewusst, dass aufgrund seiner Vorgehensweise keine mathematisch genaue Ermittlung der landesweiten Steuerausfälle durch die beschriebenen Defizite bei der Bearbeitung der nicht programmgesteuert freigegebenen Steuerfälle möglich ist. Trotzdem hält er es aber für erforderlich, die fiskalische Bedeutung der Prüfungsfeststellungen darzustellen.

Für jeden geprüften Sachverhalt, der eines der ausgewählten 7 steuerfachlichen Themen betraf, ergibt sich ohne Berücksichtigung der Risikopotenziale ein durchschnittlicher Steuerausfall von 129 €. Da hierbei sowohl Aufgriffskriterien mit vergleichsweise hohen als auch mit eher geringen finanziellen Auswirkungen eingeflossen sind, sieht der LRH diesen Wert als geeigneten Ausgangspunkt für eine Schätzung an.

Zu berücksichtigen ist, dass nach Auffassung des LRH auch eine materielle Prüfung der übrigen mehr als 40 Risikofelder zu vergleichbaren finanziellen Ergebnissen führen würde. Zudem wird die Freigabe einer Veranlagung häufig gleichzeitig aus mehreren Gründen verhindert, sodass ein möglicher Steuerausfall höher ist als bei der Aussteuerung aufgrund nur eines Kriteriums.

Unter Einbeziehung der als Risikopotenzial festgestellten Beträge, von denen ein gewisser Anteil tatsächlich als Steuerausfall zu betrachten sein wird, hält der LRH es für gerechtfertigt, von einem Betrag in der Größen-

ordnung von mindestens 100 € auszugehen, der in jedem für eine personelle Bearbeitung ausgesteuerten Steuerfall nicht festgesetzt wird.

Die Finanzverwaltung strebt an, die Hälfte der rd. 5 Mio. Arbeitnehmerfälle in Nordrhein-Westfalen im maschinellen Risikomanagementsystem programmgesteuert freizugeben, sodass künftig nur noch rd. 2,5 Mio. Arbeitnehmerveranlagungen personell bearbeitet werden. Selbst wenn zugunsten der Finanzverwaltung dieser reduzierte Anteil der personell zu bearbeitenden Fälle einer Berechnung zugrunde gelegt wird, ist von einem jährlichen Steuerausfall in Höhe von mindestens 250 Mio. € auszugehen, der durch Bearbeitungsdefizite in diesem Bereich entsteht.

32.6 Bewertung der Prüfungsfeststellungen durch den LRH

Maßstab für die Beurteilung des Risikomanagements ist für den LRH zum einen die bereits eingangs beschriebene Verpflichtung der Verwaltung zur gleichmäßigen und vollständigen Steuerfestsetzung nach Maßgabe der Gesetze (§ 85 AO sowie § 34 Abs. 1 LHO) sowie die damit verbundene Pflicht zur Sachverhaltsermittlung (§ 88 AO). Zum anderen sieht er aber auch die Aufgabe der Finanzverwaltung in Nordrhein-Westfalen, jährlich rd. 5 Mio. Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern mit den vorhandenen Personalressourcen zu bearbeiten.

Der LRH hält das in Nordrhein-Westfalen eingesetzte Risikomanagementsystem für Arbeitnehmerfälle trotz der aufgezeigten Defizite für ein geeignetes Instrument, um diesen Zielkonflikt mit vertretbaren Ergebnissen zu lösen. Grundlegend ist dabei der in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 35, 283) stehende Gedanke, dass eine vollständige Überprüfung aller Fälle in der Verwaltungspraxis des steuerlichen Massenverfahrens weder möglich noch wirtschaftlich ist.

Die festgestellten Fehlerquoten bei den ausgesteuerten und damit nachfolgend personell zu bearbeitenden Fällen zeigen nach Auffassung des LRH allerdings, dass die Finanzämter die mit dem Risikomanagement verbundenen Ziele und Erwartungen in erheblichem Umfang nicht erreichen.

Da das Risikomanagement insbesondere zu einer intensivierten und damit rechtlich zutreffenden Bearbeitung der nicht programmgesteuert freigegebenen Fälle führen sollte, hält der LRH die von ihm festgestellten Fehlerquoten in diesem Bereich für nicht hinnehmbar.

32.7 Forderungen und Anregungen des LRH

32.7.1 Steuerrechtsvereinfachung

Wesentliche Ursache für die festgestellten Bearbeitungsdefizite ist für den LRH der Umfang und die Komplexität des Steuerrechts auch in dem Bereich der Arbeitnehmerveranlagung. Ein hinreichender Gesetzesvollzug durch Verifikation der Steuererklärungsdaten ist der Finanzverwaltung mit der vorhandenen Personalausstattung nur in begrenztem Umfang möglich. Grundlegende Abhilfe kann nur eine - auch aus Sicht des LRH - dringend erforderliche Steuerrechtsvereinfachung schaffen, die aber bei realistischer Beurteilung der Gesamtumstände in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.

Auch unter schwierigen Rahmenbedingungen ist es aber Aufgabe der Finanzverwaltung, die bestehenden Steuergesetze in bestmöglichem Umfang umzusetzen.

32.7.2 Landesweiter Einsatz des maschinellen Risikomanagementsystems

Die grundsätzliche Entscheidung über den Einsatz und die praktische Ausgestaltung des Risikomanagements haben das FM und die Oberfinanzdirektionen nicht verbindlich vorgegeben, sondern in die dezentrale Verantwortung der einzelnen Finanzämter gelegt. In den Finanzämtern in Nordrhein-Westfalen existieren als Folge dieser Vorgehensweise vielfältige Modelle, die sowohl Elemente des neuen Risikomanagementsystems als auch solche der bisherigen Arbeitsweise enthalten.

Diese nicht konsequente Umstellung der Arbeitsweise in den Finanzämtern führt zu einem Nebeneinander unterschiedlicher Bearbeitungsregeln und bereitet den Bediensteten offenbar Schwierigkeiten.

Der LRH hat dem FM daher dringend empfohlen, auf einen einheitlichen flächendeckenden Einsatz des maschinellen Risikomanagementsystems im Arbeitnehmerbereich hinzuwirken.

32.7.3 Qualitätsverbesserung als Ziel des Risikomanagements

Der LRH hat den Eindruck gewonnen, dass das Risikomanagementsystem im Arbeitnehmerbereich in den Finanzämtern in erster Linie als Mittel zur Steigerung der Quantität und nur sehr nachrangig als Instrument zur Qualitätsverbesserung verstanden wird. Vorrangiges Ziel ist dort offensichtlich die zeitnahe Erledigung aller Arbeitnehmerveranlagungen unabhängig vom Risikogehalt des einzelnen Falles.

Der LRH hält es deshalb für erforderlich, dass das FM und die Oberfinanzdirektionen den Qualitätsaspekt des Risikomanagements gegenüber den Verantwortlichen in den Finanzämtern deutlicher herausstellen.

In diesem Zusammenhang hat er allerdings auch darauf hingewiesen, dass eine Stärkung des Qualitätsgedankens nur dann glaubhaft vermittelt werden kann, wenn den Finanzämtern infolge des Einsatzes des Risikomanagementsystems kein Personal entzogen wird und die freiwerdenden Personalkapazitäten zur Intensivierung der personellen Bearbeitungsvorgänge eingesetzt werden.

32.7.4 Gründlichere Bearbeitung der Risikobereiche

Im Hinblick auf seine Prüfungsfeststellungen hat der LRH eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität in den zur personellen Bearbeitung ausgesteuerten Fällen gefordert. Von entscheidender Bedeutung ist dabei nach seiner Auffassung, dass den Bearbeitern in den Finanzämtern ihre Stellung und Aufgabe im Risikomanagementsystem klar verdeutlicht wird. Die Bearbeiter sollten zu diesem Zweck noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass in den ausgesteuerten Fällen nur eine gründliche punktuelle Prüfung hinsichtlich der vorgegebenen Risikobereiche und keine umfassende Gesamtfallprüfung erforderlich ist. Insoweit muss ihnen aber auch ihre Verantwortlichkeit für eine zutreffende Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen in den Risikobereichen bewusst gemacht werden.

32.7.5 Steuerfachliche Hilfestellungen

Die Prüfung der steuerfachlichen Bereiche durch den LRH hat gezeigt, dass die Beanstandungen häufig die gleichen Fehlerschwerpunkte aufzeigen. Der LRH hat daher angeregt, die Bearbeiter nicht nur auf den als risikobehaftet erkannten Teil der Steuererklärung hinzuweisen, sondern darüber hinaus konkrete Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen. Dabei gibt er einer automationsgestützten Lösung den Vorzug, die bei der Anzeige des Risikobereiches am Bildschirm des Bearbeiters direkt weitergehende Bearbeitungshinweise (z. B. typische Fehlerquellen, Checklisten) bereitstellt.

32.7.6 Dokumentation von Dauertatbeständen

Da die Einkommensteuerklärungen von Arbeitnehmern grundsätzlich aktenlos zu veranlagern sind, können die Bearbeiter für die Folgejahre bedeutsame Daten zu dem jeweiligen Steuerfall in sog. Dauertatbestandsmasken speichern. Nach den Feststellungen des LRH sind die erforderlichen Eintragungen in die Dauertatbestandsmasken häufig nicht oder nur ungenau vorgenommen worden. Damit für nachfolgende Bearbeiter klar erkennbar ist, was in den Vorjahren mit welchem Ergebnis geprüft wurde, hat der LRH eine konsequentere Nutzung und sorgfältigere Pflege der Dauertatbestandsmasken gefordert.

32.7.7 Maschinelle Fallfreigabe ohne Prüfung auf Risikokriterien

Im maschinellen Risikomanagementsystem kann ein Steuerfall für künftige Veranlagungszeiträume generell für eine programmgesteuerte Freigabe vorgemerkt werden. Wird bei der Bearbeitung der Einkommensteuererklärung eines Arbeitnehmers beispielsweise festgestellt, dass dessen hohe Reisekosten in der Vergangenheit schlüssig waren und wird deshalb eine genaue Überprüfung jeder Steuererklärung in der Zukunft nicht für erforderlich gehalten, kann der Bearbeiter den Risikofilter in diesem Steuerfall für maximal sechs folgende Jahre deaktivieren.

Der LRH hat gegen diesen generellen Verzicht auf eine Überprüfung des Risikogehaltes eines Steuerfalls Bedenken geäußert und vorgeschlagen, die Möglichkeit zu schaffen, lediglich einzelne Aussteuerungskriterien gezielt auszuschalten.

32.8 Stellungnahme des FM

Das FM hat mit Schreiben vom 14.12.2006 zu der Entscheidung des LRH Stellung genommen und die Auffassung des LRH geteilt, dass die Bearbeitungsqualität bei den risikobehafteten Fällen weiter verbessert werden muss.

Wie der LRH sieht auch das FM eine landesweite, flächendeckende Nutzung des maschinellen Risikomanagementsystems als zielführend an. Die Oberfinanzdirektionen werden daher den Finanzämtern eine entsprechende Vorgehensweise dringend empfehlen. Es sei derzeit aber nicht vorgesehen, den Dienststellen insoweit verbindliche Vorgaben zu machen, damit auch weiterhin bei den einzelnen Steuerfällen oder bei Gruppen von Fällen individuelle, regionale oder sonstige Besonderheiten, die ggf. durch den Risikofilter nicht hinreichend abgedeckt werden, berücksichtigt werden können.

Das FM stimmt mit dem LRH darin überein, dass beim Risikomanagement der Gedanke der Qualitätsverbesserung im Vordergrund stehen muss. Eine Qualitätsverbesserung sei aber nur durch Umsteuerung der Personalressourcen auf die risikobehafteten Fälle möglich. Das FM ist mit dem LRH der Auffassung, dass ein Junktim zwischen Risikomanagement und Personalabbau, zu dem die Verwaltung keinen Anlass gegeben habe, falsche Signale setzen könne.

Hinsichtlich der Bearbeitung der Risikobereiche ist auch das FM der Auffassung, dass diese Sachverhalte gründlich und qualitativ hochwertig zu bearbeiten sind. Da die Bearbeiter in den Finanzämtern zum Teil über Jahrzehnte hinweg eine eher an quantitativen Aspekten orientierte Arbeitsweise praktiziert hätten, sei eine Veränderung hier aber nur im Rahmen eines längeren Prozesses möglich, der seine Zeit brauche. In diesem Veränderungsprozess seien aber nicht nur die Bearbeiter gefordert. Ins-

besondere würden die Führungskräfte in den Finanzämtern regelmäßig und verstärkt angehalten, auf die Beachtung der neuen Bearbeitungsgrundsätze hinzuwirken.

Weiterhin teilte das FM mit, dass die Oberfinanzdirektionen bei Besprechungen mit den Finanzämtern die Bedeutung der Dauertatbestandsmasken hervorheben werden. Es werde aber auch die Aufgabe der Führungskräfte sein, die notwendige Pflege und Nutzung der Dauertatbestandsmasken zu verdeutlichen.

Die weiteren Anregungen des LRH (steuerfachliche Hilfestellungen und gezielte Deaktivierung des Risikofilters für einzelne Bereiche) werden vom FM unterstützt. Eine kurzfristige Realisierung sei aber im Hinblick auf ein in der Entwicklung befindliches länderübergreifendes Verfahren voraussichtlich nicht möglich. Die Vorschläge des LRH würden in die für das Risikomanagementsystem zuständigen länderübergreifenden Gremien eingebracht.

33 Steuerliche Behandlung von Organschaftsverhältnissen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern in Münster hat in 8 Finanzämtern die steuerliche Behandlung von ertragsteuerlichen Organschaftsverhältnissen geprüft.

In jedem vierten geprüften Fall wurden Bearbeitungsmängel festgestellt, obwohl die Betriebsprüfungsdienste bei einem Drittel dieser Fälle beteiligt waren.

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

33.1 Rechtliche Ausgangslage

In bestimmten Teilbereichen des Steuerrechts können Organschaftsverhältnisse begründet werden. Damit wird erreicht, dass mehrere Unternehmen im Ergebnis wie ein einziges Steuersubjekt behandelt werden, obwohl sie zivilrechtlich selbstständige Unternehmen bleiben.

Allgemein liegt eine Organschaft dann vor, wenn eine juristische Person (Organgesellschaft) nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse in ein anderes Unternehmen (Organträger) eingegliedert ist. Als Folge werden die Besteuerungsgrundlagen der Organgesellschaft bei dem Organträger erfasst. Dies ermöglicht den beteiligten Unternehmen eine nahezu unbeschränkte Verrechnung von Gewinnen und Verlusten und eröffnet ein erhebliches steuerliches Gestaltungspotenzial.

Neben der körperschaftsteuerlichen Organschaft gibt es im Steuerrecht nur gewerbsteuerliche und umsatzsteuerliche Organschaften. Dabei sind jeweils unterschiedliche Voraussetzungen zu beachten, sodass die einzelnen Arten der Organschaften nicht zwangsläufig nebeneinander bestehen müssen.

Grundsätzlich kann jedes gewerblich tätige Unternehmen Organträger sein. Als Organgesellschaft kommen hingegen nur Kapitalgesellschaften in Betracht. Bedingung ist in jedem Fall, dass dem Organträger die Mehrheit der Stimmrechte an der Organgesellschaft zusteht (sog. finanzielle Eingliederung; § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 S. 1 Körperschaftsteuergesetz). Die weiteren Voraussetzungen haben sich in den letzten Jahren innerhalb der einzelnen Steuergebiete teilweise geändert. Der körperschaftsteuerlich zwingend erforderliche Gewinnabführungsvertrag ist ab dem Veranlagungszeitraum 2002 auch materielle Voraussetzung für eine gewerbsteuerliche Organschaft.

33.2 Anlass und Ablauf der Prüfung

In der Vergangenheit führten örtliche Erhebungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes für Steuern in Münster (RPASSt) immer wieder zu Beanstandungen im Bereich der Besteuerung von Organschaftsverhältnissen. Aufgrund dieser Erkenntnisse beauftragte der Landesrechnungshof (LRH) das RPASSt mit der Durchführung einer landesweiten Prüfung zu dieser Thematik.

Die notwendigen örtlichen Erhebungen wurden in 8 landesweit ausgewählten Festsetzungsfinanzämtern in den Jahren 2004 bis 2006 vorgenommen. Insgesamt wurden die Akten von 467 Steuerfällen, und zwar von

130 Organträgern und 337 Organgesellschaften, eingesehen. Die eingesehenen Steuerfälle unterlagen zu rd. 90 v. H. der abschließenden Bearbeitung durch die Betriebsprüfungsdienste. Im Regelfall waren hierfür die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung zuständig.

33.3 Ergebnis der Prüfung

In 119 Steuerfällen der 467 geprüften Fälle (25,48 v. H.) wurden Mängel bei der Bearbeitung von ertragsteuerlichen Organschaften festgestellt. Davon waren 37 Fälle (31,09 v. H.) bereits abschließend durch die Betriebsprüfungsdienste bearbeitet worden.

Die Einzelfeststellungen haben bislang zu einem vorläufigen steuerlichen Ergebnis von rd. 12 Mio. € geführt. Wegen der eingetretenen formellen und materiellen Bestandskraft konnten rd. 2,5 Mio. € nicht mehr festgesetzt werden. In einem Einzelfall wurden 6,2 Mio. € vereinnahmt.

Zu berücksichtigen ist, dass wegen der zurzeit noch nicht abgeschlossenen Fallbearbeitung durch die Finanzämter in der Hälfte der Fälle ein Ergebnis noch nicht hinreichend bestimmt werden kann und deshalb nicht in das vorläufige fiskalische Ergebnis eingeflossen ist.

33.4 Mängel bei der Bearbeitung

Nach der bestehenden Weisungslage (Nr. 2.3.7.3 zu Abschnitt 2.1 Ergänzende Bestimmungen zur Geschäftsordnung der Finanzämter) sind die Besteuerungsgrundlagen in Fällen, die der Außenprüfung unterliegen, grundsätzlich überschlägig zu prüfen. Aufwendige Sachverhaltsermittlungen sollen zur Vermeidung von Doppelarbeit der nachfolgenden Betriebsprüfung überlassen werden. Veränderungen im Vergleich zu den Vorjah-

ren sind von den Veranlagungsstellen zu überprüfen, wenn der zu beurteilende Sachverhalt steuerliche Auswirkungen von Gewicht hat.

Erscheint der Ermittlungsaufwand im Verhältnis zu den steuerlichen Auswirkungen unverhältnismäßig hoch, so kann die weitere Sachverhaltsaufklärung bis zur nächsten Betriebsprüfung zurückgestellt werden, sofern diese in absehbarer Zeit zu erwarten ist. In diesem Fall sind die prüfungsbedürftigen Sachverhalte und die Gründe für die Zurückstellung der weiteren Sachverhaltsaufklärung aktenkundig zu machen; ggf. ist eine zeitnahe (vorgezogene) Außenprüfung anzuregen.

Zu rd. 90 v. H. waren Fälle, die in den Zuständigkeitsbereich der Betriebsprüfung fielen, Gegenstand der Beanstandungen. Das RPAST hat hier häufig eine nicht genügende Zusammenarbeit zwischen Veranlagungsstellen und Außenprüfung festgestellt. Gerade bei Beginn oder Beendigung eines Organschaftsverhältnisses hat sich diese Schnittstelle als fehleranfällig herausgestellt.

Weiterhin waren die Mängel vielfach auf die unterbliebene oder fehlerhafte Würdigung der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen von gewerbsteuerlichen Organschaften zurückzuführen.

Ferner war anzumerken, dass die jeweiligen Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen die Umsetzung der geänderten Rechtslage bei der gewerbsteuerlichen Organschaft ab dem Veranlagungszeitraum 2002 in den Finanzämtern unterschiedlich unterstützt haben.

33.4.1 Begründung oder Beendigung von Organschaftsverhältnissen

Insbesondere die Begründung und die Beendigung von Organschaftsverhältnissen haben sich als fehleranfällig herausgestellt. In der weit

überwiegenden Anzahl der Organschaftsfälle fand die in den Festsetzungsfinanzämtern erforderliche überschlägige Prüfung nicht oder nur unzureichend statt. Häufig war eine nähere rechtliche Würdigung oder die Aufklärung von steuerlich relevanten Sachverhalten offensichtlich ganz unterblieben, was unter anderem auch durch fehlende oder lückenhafte Unterlagen deutlich wurde. Gründe für einen Nichtaufgriff waren entgegen der bestehenden Weisungslage jedenfalls den Akten regelmäßig nicht zu entnehmen. Soweit rechtliche Beurteilungen überhaupt stattgefunden haben, waren diese häufig als fehlerhaft zu beanstanden.

In fast der Hälfte der beanstandeten Steuerfälle zur Körperschaftsteuerlichen Organschaft wurde bemängelt, dass unter anderem der für eine ertragsteuerliche Organschaft erforderliche Gewinnabführungsvertrag den Voraussetzungen nicht genügte, weil er z. B. nicht auf die Mindestlaufzeit von 5 Zeitjahren abgeschlossen war oder die Regelungen zur Verlustübernahme nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprach.

Diese Mängel wurden in mehr als 40 v. H. der insgesamt beanstandeten Fälle auch nicht durch die Betriebsprüfungsdienste aufgegriffen oder beanstandet.

33.4.2 Gewerbesteuerliche Organschaft

Beanstandungen zur gewerbesteuerlichen Organschaft ergaben sich in 66 v. H. der geprüften Fälle; von diesen entfielen rd. 70 v. H. auf die tatbestandlichen Voraussetzungen der gewerbesteuerlichen Organschaft.

Zu den Eingliederungsvoraussetzungen für eine gewerbesteuerliche Organschaft gehörte bis zum Veranlagungszeitraum 2001 auch die wirtschaftliche Eingliederung der Organgesellschaft. Häufig hatten die Finanzämter nicht hinreichend geprüft, ob diese Voraussetzung erfüllt war.

Etliche Beanstandungen hatten ihren Grund in einer mangelnden aktiven Geschäftstätigkeit der Organgesellschaft und der damit verbundenen Frage, inwieweit die betroffene Gesellschaft überhaupt in der Lage war, die Interessen des Organträgers zu fördern oder zu ergänzen.

Für die Zeiträume ab 2002 sind die Voraussetzungen für die gewerbesteuerliche Organschaft mit denen der Körperschaftsteuerlichen Organschaft deckungsgleich. Die Voraussetzungen der wirtschaftlichen und organisatorischen Eingliederung sind weggefallen und durch das Erfordernis eines Gewinnabführungsvertrages ersetzt worden. In etlichen Fällen hatten die Finanzämter weiterhin ein gewerbesteuerliches Organschaftsverhältnis angenommen, obwohl der nunmehr erforderliche Gewinnabführungsvertrag nicht vorlag oder sein Abschluss zweifelhaft war.

In mehr als einem Viertel aller Beanstandungen war der Steuerfall bereits abschließend durch die Außenprüfung geprüft worden.

33.4.3 Unterschiedliche landesweite Vorgehensweise

Im Hinblick auf die ab dem Erhebungszeitraum 2002 geänderte Rechtslage bei gewerbesteuerlichen Organschaften reagierten die Oberfinanzdirektionen und ehemaligen Steuerabteilungen unterschiedlich. Die ehemalige Oberfinanzdirektion Düsseldorf - Steuerabteilung Köln - hatte den jeweiligen Festsetzungsfinanzämtern vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung erstellte fallbezogene Auswertungen möglicher risikobehafteter Steuerfälle zur Verfügung gestellt.

Hingegen beschränkte sich die ehemalige Oberfinanzdirektion Düsseldorf - Steuerabteilung Düsseldorf - mit ihrer Weisung vom 13.05.2003 auf die listenmäßige Auswahl von Fällen mit abweichendem Wirtschaftsjahr. Die

Oberfinanzdirektion Münster erließ zu diesem Thema lediglich eine allgemeine Weisung ohne konkrete Benennung möglicher Steuerfälle.

Von den beanstandeten Fällen zur gewerbsteuerlichen Organschaft ab dem Erhebungszeitraum 2002 entfielen weniger als 10 v. H. auf den Bezirk der ehemaligen Steuerabteilung Köln. Die Ursache für diese geringe Beanstandungsquote dürfte in den relativ auswahlgenauen Listen gelegen haben, die den Festsetzungsfinanzämtern zur Verfügung gestellt worden sind.

33.5 Würdigung und Forderungen des LRH

Der LRH hat mit seiner Entscheidung vom 16.03.2006 dem Finanzministerium (FM) das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt und Anregungen zur Steigerung der Arbeitsqualität gemacht.

33.5.1 Erstbearbeitung durch die Veranlagungsbezirke

Nach Auffassung des LRH ist es im Hinblick auf die weitreichende Bedeutung und den großen Gestaltungsspielraum, der insbesondere bei der erstmaligen Begründung und bei Beendigung einer ertragsteuerlichen Organschaft besteht, nicht ausreichend, dass die Veranlagungsbezirke der Festsetzungsfinanzämter die Steuerfälle nur soweit bearbeiten, dass sie in das IT-System der Finanzverwaltung eingegeben werden können (so genannte Eingabereife). Auch im Rahmen einer nur überschlägigen Prüfung müssen schon von den Veranlagungsstellen fehlende Unterlagen angefordert, gesichtet und auch einer zumindest überschlägigen rechtlichen Beurteilung unterzogen werden.

Durch die festgestellte unzureichende Bearbeitung der Steuerfälle durch die Veranlagungsbezirke ist eine nicht sachgerechte Verlagerung der zur Erstbearbeitung gehörenden Maßnahmen auf die Betriebsprüfungsdienste

eingetreten. Zudem ist zu bedenken, dass vertragliche Mängel durch die oft erst viele Jahre später stattfindende Betriebsprüfung festgestellt werden und vermeintliche Organschaftsverhältnisse mit Wirkung für die Vergangenheit nicht mehr anerkannt werden können. Die steuerlichen und damit finanziellen Folgen einer rückwirkenden Versagung eines Organschaftsverhältnisses sind für die betroffenen Unternehmen oft schwerwiegend. Im Hinblick auf die berechtigten Interessen der Steuerpflichtigen ist frühzeitig für Rechtssicherheit zu sorgen.

Der LRH hat demnach gefordert, den Veranlagungsbezirken für ihre Prüfungen Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen, in denen Zweifelsfragen bei der Gesetzesanwendung geklärt und insbesondere die erforderlichen Arbeitsschritte zur Erreichung einheitlicher Bearbeitungsstandards festgelegt werden.

Da sich gezeigt hat, dass auch die Betriebsprüfungsfinanzämter sich nur in eingeschränktem Maße der Prüfung der Voraussetzungen der Organschaftsverhältnisse gewidmet haben, ist es nach Auffassung des LRH geboten, auch hier durch eine Sensibilisierung für dieses Problemfeld auf eine Steigerung der Arbeitsqualität hinzuwirken.

33.5.2 Gewerbesteuerliche Organschaft

Hinsichtlich der ab dem Erhebungszeitraum 2002 geänderten Rechtslage bei der gewerbesteuerlichen Organschaft, ist die uneinheitliche Vorgehensweise der Oberfinanzdirektionen thematisiert worden.

Der LRH hat kritisch angemerkt, dass es hier nicht schon früher - spätestens nach den positiven Erfahrungen der ehemaligen Steuerabteilung Köln der ehemaligen Oberfinanzdirektion Düsseldorf - zu einem landesweiten

Aufgriff dieser Steuerfälle gekommen ist. Zumindest hätte sich dies im gesamten Geschäftsbereich der ehemaligen Oberfinanzdirektion Düsseldorf angeboten.

33.6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM hat mit den Schreiben vom 12.10.2006 und 07.02.2007 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität Stellung genommen.

Mit der vom LRH geforderten eindeutigen Aufgabenzuweisung, dass der Veranlagungsbezirk bei Begründung und Beendigung einer Organschaft fehlende Unterlagen anzufordern und eine zumindest überschlägige rechtliche Beurteilung vorzunehmen hat, stimmt das FM überein.

Das FM führt aus, dass die Prüfung der materiell rechtlichen Voraussetzungen einer Organschaft bereits durch die Festsetzungsfinanzämter zu erfolgen hat, auch wenn der Fall der Betriebsprüfung unterliegt. Es reiche nicht aus, lediglich die Eingabereife für das IT-System herzustellen. Eine Ausnahme sei nur gegeben, wenn die Betriebsprüfung unmittelbar bevorstehe.

Zusätzlich zu den bislang durchgeführten Arbeitstagen und Informationsveranstaltungen der Oberfinanzdirektionen wird eine erneute Sensibilisierung der Festsetzungsfinanzämter in diesem Bereich auch vom FM als notwendig erachtet und soll im Rahmen von Besprechungen zum Risikomanagement und Regionalbesprechungen sowie Körperschaftsteuer-Arbeitsbesprechungen durch die Oberfinanzdirektionen erfolgen. Die Oberfinanzdirektion Münster hat bereits anlässlich der Arbeitstagung am 14. und 15.11.2006 unter anderem Fallgestaltungen der körperschaftlichen Organschaft aufgezeigt, bei denen ein hohes Risikopotenzial gegeben ist.

Das FM stimmt im Ergebnis der Forderung nach Arbeitshilfen für den Veranlagungsbereich zu, die Zweifelsfragen beim Gewinnabführungsvertrag klarstellen und die erforderlichen Arbeitsschritte zur Erreichung einheitlicher Bearbeitungsstandards festlegen. Es hält zwar die Erstellung eines weiteren Arbeitspapiers für entbehrlich, hat gleichwohl eine vorhandene Checkliste überarbeitet und in das Intranet der Finanzverwaltung eingestellt.

C **Beratungsbeiträge**

34 **Betrieb eines zentralen Bürger- und ServiceCenters in der Staatskanzlei**

Der Betrieb eines Bürger- und ServiceCenters in der Staatskanzlei ermöglicht eine effektive Zentralisierung einzelner Dienstleistungen und Informationsangebote der Landesregierung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und lässt Einsparpotenzial auf Seiten der Ministerien erkennen. Deshalb sollten weitere Bereiche ermittelt werden, die sich für eine zentrale Bearbeitung im Bürger- und ServiceCenter eignen. Darüber hinaus sollte der Einsatz landeseigener Bediensteter im Bürger- und ServiceCenter angestrebt werden.

Bei der Veranschlagung und Buchung von Ausgaben bedarf es einer den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit entsprechenden einheitlichen und transparenten Verfahrensweise.

Im Jahre 1999 hat die Landesregierung ein zentrales Bürger- und ServiceCenter bei der Staatskanzlei eingerichtet. Dieses soll als erster Ansprechpartner eine Wegweiserfunktion für Bürgerinnen und Bürger einnehmen, deren Fragen und Anliegen die Landespolitik betreffen. Zugleich können die Ressorts das ServiceCenter als zentralen Anbieter von Informationen und verschiedenen Dienstleistungen für ihre jeweiligen Zielgruppen nutzen. Bei schwierigeren Problemen oder in speziellen Einzelfällen soll das Bürger- und ServiceCenter auf die Fachleute der Ministerien zurückgreifen und für eine schnelle Rückmeldung sorgen. Darüber hinaus verfügen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bürger- und ServiceCenters über eine Wissensdatenbank, die im Einzelnen zusätzlich von den Fach-Ressorts gepflegt wird.

Die Staatskanzlei hat ein Dienstleistungsunternehmen mit dem Betrieb des Bürger- und ServiceCenters beauftragt. Dieses Unternehmen setzt seit dem Jahr 2004 regelmäßig acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie eine Teamleiterin ein. Die Tätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstreckt sich im Wesentlichen auf die Entgegennahme und Bearbeitung von Anrufen, E-Mails und Broschürenbestellungen sowie die Erstellung von Standardschreiben mit Serienbriefen. Die Projektleitung für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Bürger- und ServiceCenters obliegt einem Referat der Staatskanzlei.

Für den Betrieb des Bürger- und ServiceCenters entstand im Jahr 2005 in der Staatskanzlei ein Aufwand in Höhe von rd. 1,2 Mio. €. Davon betragen die Ausgaben für Telekommunikation und die Beauftragung eines Dienstleistungsunternehmens rd. 897.000 €, die eigenen Personalaufwendungen der Staatskanzlei rd. 335.000 €.

34.1 Auslastung des Bürger- und ServiceCenters

Die Auslastung des Bürger- und ServiceCenters ist seit dessen Einrichtung kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2006 wurden durchschnittlich über 14.500 Anrufe, E-Mails und Briefe je Monat bearbeitet.

Das Bürger- und ServiceCenter wird nicht nur für die Staatskanzlei tätig. Rd. 65 v. H. seiner Aktivitäten betreffen verschiedene Ressorts der Landesregierung sowie diesen nachgeordnete Dienststellen.

Seit 2002 ist das Bürger- und ServiceCenter in die Abwicklung des Landesprogramms „Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“ - kurz REN-Programm - eingebunden, das vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie verantwortet und von einer Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde durchgeführt wird. Die

Übernahme diverser Auskunftleistungen (z. B. bei allgemeinen Förderanfragen, Versand von Richtlinien, Sachstandsankünften etc.) entlastet die in das Verfahren eingebundene Bezirksregierung und erhöht die Erreichbarkeit für Bürgerinnen und Bürger.

Im August 2005 initiierte das Bürger- und ServiceCenter in der Staatskanzlei das Projekt „Zentrale Briefbearbeitung“ u. a. mit den Zielen, die bearbeitenden Stellen vollständig zu erfassen, die fristgerechte Bearbeitung sicherzustellen sowie eine lückenlose Dokumentation der E-Mail-Bearbeitung zu gewährleisten. Insgesamt sollte hierdurch die Bearbeitungstransparenz und -effizienz gesteigert und damit ein Beitrag zur Entlastung der Fachreferate von Massen- und Standardvorgängen geleistet werden. Das Projekt stieß bei den beteiligten Fachreferaten der Staatskanzlei auf Akzeptanz. Inzwischen werden monatlich zwischen 500 und 4.000 Briefe nach diesem Konzept zentral im Bürger- und ServiceCenter bearbeitet.

Seit November 2006 hat das Bürger- und ServiceCenter die Funktion der Telefonzentrale des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen (ILS) übernommen. Mit der - virtuellen - Einrichtung der Telefonzentrale soll die telefonische Erreichbarkeit des ILS sichergestellt und erweitert sowie die Kosten für den Betrieb der Telefonzentrale reduziert werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs (LRH) kann ein zentrales Bürger- und ServiceCenter mit dazu beitragen, eine höhere Orientierung der öffentlichen Verwaltung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu erzielen. Die Bemühungen um effiziente und wirtschaftliche Strukturen können hierdurch ebenfalls unterstützt werden.

Eine zunehmende Tätigkeit für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen und die steigende durchschnittliche Auslastung des Bürger- und ServiceCenters deuten darüber hinaus auf ein entsprechendes Zentralisie-

rungs- und Einsparpotenzial bei den Ministerien hin. In den Ressorts sollte daher insbesondere geprüft werden, ob bei einer steigenden Inanspruchnahme des Bürger- und ServiceCenters der Landesregierung auf bestehende eigene Servicestellen der Ressorts mit vergleichbaren Aufgaben - beispielsweise der „Infoservice“ des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - verzichtet werden kann.

Der LRH hält es für erforderlich, weitere Bereiche zu ermitteln, die sich für eine zentrale Bearbeitung im Bürger- und ServiceCenter eignen. Diese Bereiche sollten in einem umfassenden und zukunftsbezogenen Konzept dokumentiert werden, das Einsparmöglichkeiten analysiert sowie eine wirtschaftliche Umsetzung beschreibt. Das Konzept sollte sich auf sämtliche Aspekte des Betriebs des Bürger- und ServiceCenters erstrecken und damit auch die Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit und Qualitätssicherung umfassen. Es sollte zudem einer laufenden Überprüfung und Aktualisierung unterliegen.

Der LRH hält zudem eine verstärkte Beteiligung aller Ressorts an der zentralen Einrichtung unter Berücksichtigung der Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Ressorts nach Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung für sinnvoll, um Synergieeffekte zu nutzen. Für die Dienstleistungen des Bürger- und ServiceCenters sollten dabei umfassende Qualitätsstandards vereinbart werden.

34.2 Einsatz landeseigener Bediensteter

Im Bürger- und ServiceCenter werden auf der Grundlage des bestehenden Vertrages bisher ausschließlich Beschäftigte eines Dienstleistungsunternehmens eingesetzt. Den Einsatz von landeseigenem Personal sieht der Vertrag nicht vor. Für die eingesetzten Servicemitarbeiterinnen und -mitarbeiter des Unternehmens zahlt das Land Nordrhein-Westfalen eine

Vergütung in Höhe von brutto 41,02 € je Stunde. Vertraglich wurde eine Leistung von jährlich 13.680 Stunden vereinbart.

Einer Studie „Kundenmanagement in der Bundesverwaltung – Behördenbefragung und Studie im Rahmen von BundOnline 2005“ zufolge werden in verschiedenen Call Centern Beschäftigte des mittleren Dienstes oder vergleichbare Angestellte eingesetzt¹²⁴. Nach der vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik erstellten Personalkostenübersicht für den Einzelplan 02 des Haushaltsjahres 2005 belief sich der Personalaufwand einschließlich eines Versorgungskostenzuschlages für eine Beamtin / einen Beamten der Besoldungsgruppe A 9 je Stunde auf 25,45 €. Für eine Stunde einer / eines Angestellten der Vergütungsgruppe Vb BAT wurde ein Aufwand einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung in Höhe von 29,01 € ermittelt.

Bei der Gegenüberstellung der Vergütung können Nebenkosten für die Einrichtung der Arbeitsplätze und für die Räumlichkeiten unberücksichtigt bleiben, da die Staatskanzlei diese Kosten auch bei dem externen Dienstleister trägt.

Der LRH hält es für erforderlich, unabhängig von einem weiteren Ausbau des Bürger- und ServiceCenters rechtzeitig vor Ablauf der derzeitigen Vertragslaufzeit einen Einsatz von Beschäftigten des Landes - wie von der Staatskanzlei bereits im Jahre 2000 angekündigt - sowohl unter Wirtschaftlichkeitsaspekten als auch mit dem Ziel der Realisierung von kw-Stellen eingehend zu prüfen. Daher sollten die vertraglichen Vereinbarungen mit dem Dienstleistungsunternehmen den Einsatz von Landesbeschäftigten zulassen.

¹²⁴ Studie vom April 2006 (Version 2): Die Studie wurde erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern.

34.3 Haushaltsmäßige Verfahrensweise

Die Ausgaben für das Bürger- und ServiceCenter werden im Wesentlichen durch die im Einzelplan 02 etatisierten Haushaltsmittel für Personal- und Sachausgaben finanziert.

Soweit das Bürger- und ServiceCenter von den Ressorts oder deren nachgeordneten Dienststellen in Anspruch genommen wird, liegt keine einheitliche haushaltsmäßige Verfahrensweise vor. Nur in Einzelfällen erfolgt eine Erstattung des finanziellen Aufwands an die Staatskanzlei. In einigen Fällen haben die Ressorts direkt Zahlungen an das von der Staatskanzlei beauftragte Dienstleistungsunternehmen geleistet.

Bei den Erstattungen und Zahlungen durch die Ressorts werden Ausgaben für die Tätigkeiten des Bürger- und ServiceCenters in deren Einzelplänen veranschlagt bzw. verbucht.

Eine einheitliche und hinsichtlich des Landeshaushalts transparente Handlungsweise liegt bisher nicht vor. Dies widerspricht nach Auffassung des Landesrechnungshofs den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Er hält daher eine einheitliche, diese Grundsätze beachtende Vorgehensweise für erforderlich.

34.4 Öffentlichkeitsarbeit

Zu der Öffentlichkeitsarbeit für das Bürger- und ServiceCenter fehlt ein umfassendes Konzept, das sowohl die Inhalte als auch die entsprechende haushaltsmäßige Abwicklung darstellt.

Nach Auffassung des LRH kann eine gezielte und angemessene Öffentlichkeitsarbeit für das Bürger- und ServiceCenter dazu beitragen, dass diese Anfragen vermehrt bei dem Bürger- und ServiceCenter eingehen. Dadurch könnten die Anfragen in den Fachressorts bzw. Fachabteilungen

und -referaten der Staatskanzlei reduziert werden. Den Bürgerinnen und Bürgern und den Ressorts der Landesregierung sollten die Existenz und das Leistungsangebot des Bürger- und ServiceCenters als neue Art eines Dienstleistungsangebotes der Landesregierung verdeutlicht werden.

Der LRH hält eine Ausweitung der für den Betrieb des Bürger- und ServiceCenters notwendigen Ausgaben hierbei nicht für erforderlich.

34.5 Qualitätssicherung

Das zuständige Referat in der Staatskanzlei nimmt eine Qualitätsbeurteilung der Leistungen des Bürger- und ServiceCenters überwiegend durch quantitative Auswertung der messbaren Daten vor (etwa Anzahl der Kontakte, Länge der Bearbeitungsdauer, Art der Anfragen sowie Anzahl der mit den Ressorts der Landesregierung durchgeführten (z. B. Chat-) Aktionen).

Der LRH sieht darüber hinaus eine inhaltliche Qualitätsbeurteilung als erforderlich an. Diese sollte in einem angemessenen Umfang kontinuierlich und systematisch durchgeführt werden. Insbesondere könnte die Zufriedenheit der Ressorts in einem standardisierten Verfahren gemessen werden.

Der LRH verkennt nicht die Schwierigkeit, hierfür geeignete Mess-Standards zu finden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass sich auf Basis der Ergebnisse dieser Zufriedenheitsbefragungen ggf. konkrete Verbesserungsmöglichkeiten für das Bürger- und ServiceCenter ableiten lassen. Auch können auf der Grundlage einer Befragung Erkenntnisse zu Erwartungen gewonnen sowie Vorschläge und Beschwerden erfasst und analysiert werden.

34.6 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei hat die Anregungen und Empfehlungen des LRH weitgehend aufgegriffen.

Sie beabsichtigt im Einvernehmen mit allen Ministerien ressortübergreifend weitere Bereiche zu identifizieren, die sich für eine zentrale Bearbeitung eignen. Dabei soll ein gemeinsames Konzept zur Erweiterung des Einsatzes des Bürger- und ServiceCenters erarbeitet werden. Neben der Identifizierung der geeigneten Bereiche sollen in dem Konzept zudem anzustrebende Synergie- und Effizienzgewinne sowie einheitliche Qualitätsstandards definiert werden.

Die Staatskanzlei hat auf die besonderen Anforderungen hingewiesen, die an das Personal des Bürger- und ServiceCenters zu stellen seien. Unter Berücksichtigung dessen werde sie zukünftig weitere Mitglieder des Teams im Bürger- und ServiceCenter durch das - noch vom Landtag zu beschließende - Personaleinsatzmanagement (PEM) rekrutieren.

Im Hinblick auf die haushaltsmäßige Verfahrensweise bei der Nutzung durch die Ressorts strebt die Staatskanzlei eine Klarstellung durch entsprechende Vermerke im Einzelplan der Staatskanzlei an.

35 Neuorganisation der Vermessungsverwaltung des Landes

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium eine grundlegende Neuorganisation der Vermessungsverwaltung des Landes empfohlen und die Bündelung der Aufgaben in einer Organisationseinheit im Land vorgeschlagen.

Diese Maßnahme ist aus Sicht des Landesrechnungshofs vor allem im Hinblick auf die technische Entwicklung auf dem Gebiet des Kataster- und Vermessungswesens und die damit einhergehende Reduzierung des Aufgabenumfangs geboten. Außerdem sollten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bestimmte Aufgaben der Landesvermessung verstärkt den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren übertragen werden.

Nach der Berechnung des Landesrechnungshofs können dann 226 Stellen und Planstellen entfallen. Dies führt nach Realisierung der Stelleneinsparungen zu einer Reduzierung der Personalausgaben um rund 9 Millionen € jährlich. Demgegenüber wird der durch die verstärkte Auftragsvergabe an Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure entstehende Mehrbedarf im Sachmittelbereich nach Einschätzung des Landesrechnungshofs deutlich geringer ausfallen.

Die Landesregierung hat am 06.03.2007 einen Beschluss zur zukünftigen Gestaltung der Vermessungsverwaltung des Landes gefasst, der in weiten Teilen mit den Vorschlägen des Landesrechnungshofs übereinstimmt.

35.1 Ausgangslage

Die Aufgaben der Landesvermessung und der Führung des Liegenschaftskatasters obliegen gemäß dem Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (VermKatG NRW) zum einen im Bereich der Landesverwaltung dem Landesvermessungsamt (LVermA) und den fünf Bezirksregierungen (BR), zum anderen werden sie durch die Kreise und kreisfreien Städte sowie die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVermlng) wahrgenommen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Jahr 1995 die Vermessungsverwaltung des Landes untersucht und dabei u. a. Verbesserungen der Aufbau- und Ablauforganisation vorgeschlagen¹²⁵.

Angesichts der technischen Entwicklung auf dem Gebiet des Kataster- und Vermessungswesens (z. B. durch satellitengestützte Verfahren) und der damit einhergehenden Veränderung der Aufgabenwahrnehmung (z. B. Geoinformationsmanagement) hielt er es für angezeigt, zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern erneut den Aufgabenbestand sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Vermessungsverwaltung des Landes zu prüfen, Ansatzpunkte für Optimierungen aufzuzeigen und ein daraus abgeleitetes Einsparpotenzial zu berechnen.

Zu diesem Zweck wurden in 2004 und 2005 sowohl die Aufbau- und Ablauforganisation der Dezernate 33 der BR als auch das LVermA untersucht; dabei wurde u. a. die Notwendigkeit einer auf mehrere Behörden aufgeteilte Aufgabenwahrnehmung hinterfragt. Ferner wurde beispielhaft geprüft, ob und ggf. welche Einspareffekte sich durch eine Aufgabenverlagerung auf Dritte (Kommunen und/oder Private) ergäben.

¹²⁵ Vgl. Jahresbericht des LRH 1996 Seite 36 ff.

35.2 Zusammengefasste Ergebnisse

In seiner Entscheidung vom 19.06.2006 hat der LRH festgestellt, dass sich die Aufgaben der Vermessungsverwaltung in den kommenden Jahren - vor allem durch die Einführung eines europaweiten einheitlichen geodätischen Lagebezugssystems bis zum 01.01.2009 - erheblich verändern und damit zusammenhängend der Aufgabenumfang gravierend zurückgehen wird. Der LRH hat deshalb für die Zukunft eine Aufgabenverteilung wie bisher auf sechs Behörden (LVermA und fünf BR) als unzweckmäßig und unwirtschaftlich angesehen.

Er hat vorgeschlagen, dass sich die Vermessungsverwaltung in Zukunft auf ihre Kernaufgaben konzentriert, bestimmte Aufgaben der Landesvermessung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit verstärkt den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren überträgt und die verbleibenden Aufgaben der Vermessungsverwaltung in einer Organisationseinheit - ggf. mit unselbstständigen Außenstellen - im Land bündelt.

Darüber hinaus hat er empfohlen, dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit insbesondere bei der Vermarktung der Geoprodukte stärker Rechnung zu tragen.

Der LRH hat das Einsparpotenzial von 226 Stellen wie folgt berechnet:

- Von den im Erhebungszeitraum insgesamt vorhandenen 210 Stellen der Dezernate 33 der BR werden in Zukunft – vor allem durch den Wegfall oder die Reduzierung von Aufgaben sowie infolge der Aufgabenübertragung auf die ÖbVermlng – 118 Stellen nicht mehr erforderlich sein. Weitere 12 Stellen können in den Querschnittsbereichen (Abt. 1) der BR in Zusammenhang mit der dann aus Effizienz- und Effektivitätsgründen gebotenen Zusammenführung der restlichen 92 Stellen der BR mit den verbleibenden Stellen des LVermA in einer Organisationseinheit entfallen.

- Beim LVermA werden durch den Wegfall oder die Reduzierung von Aufgaben, infolge der Aufgabenübertragung auf die ÖbVermlng und aufgrund der Effizienzgewinne durch die Bildung einer einzigen Organisationseinheit für die Vermessungsverwaltung nur noch 289 statt 371 Stellen erforderlich sein; 82 Stellen können entfallen.
- Die Zusammenlegung der künftigen Organisationseinheit für die verbleibenden Aufgaben der Landesvermessungsverwaltung mit einer geeigneten, bereits bestehenden Organisation ermöglicht durch die gemeinsame Nutzung eines Querschnittsbereichs die Einsparung von 14 weiteren Stellen.

Der durch die verstärkte Auftragsvergabe an Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure entstehende Mehrbedarf im Sachmittelbereich wird nach Einschätzung des LRH deutlich geringer ausfallen als das jährliche Einsparvolumen von rd. 9 Mio. € im Bereich der Personalausgaben.

35.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium hat mit Schreiben vom 23.03.2007 mitgeteilt, dass das Kabinett am 06.03.2007 einen Beschluss zur zukünftigen Gestaltung der Vermessungsverwaltung des Landes gefasst habe, der in weiten Teilen mit den Vorschlägen des LRH übereinstimme.

Insbesondere werde sich die Landesvermessungsverwaltung künftig auf die Wahrnehmung der gesetzlich festgelegten Kernaufgaben beschränken. Nicht zu diesen Kernaufgaben gehörten z. B. die gewerblichen Aktivitäten des LVermA. Mit dem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht besonders erfolgreichen Verkauf von Geoprodukten und anderen Leistungen seien bisher nur 5 v. H. der Erträge des LVermA erwirtschaftet worden. Es werde daher als ausreichend angesehen, dass die Vermessungsverwaltung sich auf ihren gesetzlichen Auftrag der Bereitstellung von

Geobasisdaten beschränke und deren Vermarktung einschließlich der Herstellung und Herausgabe marktfähiger Produkte (z. B. Wanderkarten) privaten Unternehmen überlasse.

Auch könne, wie vom LRH vorgeschlagen, die Erhebung von Geobasisdaten künftig von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren durchgeführt und damit privatisiert werden.

Die Kabinetttentscheidung sehe auch eine weitgehende Konzentration der Vermessungsverwaltung des Landes bei der Bezirksregierung (BR) Köln vor. So werde zum 01.01.2008 das LVermA aufgelöst und in die BR Köln eingegliedert.

Die vom LRH in seinem Beratungsbericht optional dargestellte Möglichkeit, unselbstständige Außenstellen einzurichten, werde von der Landesregierung insofern modifiziert umgesetzt, als bei allen BR Dezernate mit einem gegenüber dem derzeitigen Zustand deutlich verringerten Aufgabenbestand beibehalten würden. Ob es sich hierbei um eigenständige Organisationseinheiten der BR handeln werde oder ob diese mit anderen Aufgaben in einem Dezernat zusammengefasst würden, sei vom Ergebnis weiterer Entscheidungen über die Organisation der BR abhängig.

Die Entscheidung des Kabinetts führe auf mittlere Sicht zu einem Einsparvolumen von 196 Stellen. Die (rechnerische) Differenz zu dem vom LRH ermittelten Einsparpotenzial von 226 Stellen ergebe sich im Wesentlichen daraus, dass seit den Erhebungen des LRH (Ende 2004/Anfang 2005) für die genannten Bereiche bereits an zentraler Stelle im Einzelplan 03 kw-Vermerke in Höhe von 10 v. H. ausgebracht worden seien.

Korrespondierend hierzu würden - wie auch der LRH in seinem Beratungsbericht ausgeführt habe - sukzessive zusätzliche Sachmittel in zurzeit noch nicht bezifferbarer Höhe für die Vergabe von neuen Aufträgen an

Private benötigt, die jedoch deutlich unter den zu erwartenden Einsparungen lägen.

Der Schriftwechsel wird fortgesetzt.

36 Neuorganisation der Arbeitsschutz- und Umweltämter

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen, die Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz auf die jeweiligen Bezirksregierungen zu übertragen. Weiterhin solle auch die Landesanstalt für Arbeitsschutz in eine Bezirksregierung integriert werden.

Dadurch können nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs insgesamt rund 850 Stellen bzw. Planstellen entfallen. Zusammen mit einigen Stellenumwandlungen ergibt dies ein Einsparpotenzial von insgesamt mehr als 35 Millionen € jährlich.

Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 12.12.2006 ist dem Organisationsvorschlag des Landesrechnungshofs weitgehend Rechnung getragen worden. Das Einsparpotenzial wird derzeit von den zuständigen Ressorts untersucht.

36.1 Ausgangslage

Bis zum Jahre 2004 gab es im Land jeweils 12 staatliche Umweltämter und 12 staatliche Ämter für Arbeitsschutz, die sich in ihrer Größe allerdings erheblich von einander unterschieden.

Durch das Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL) vom 16.03.2004 wurde für die Modellregion OWL eine Reihe von Entbürokratisierungsmaßnahmen beschlossen.

In diesem Zusammenhang wurde auch ein Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz (StAfUA) mit Sitz in Detmold als untere staatliche Ver-

waltungsbehörde gegründet. Ihm wurden die Aufgaben der dort aufgelösten Umweltämter Bielefeld und Minden und der Arbeitsschutzämter Detmold und Paderborn sowie die entsprechenden Aufgaben der Bezirksregierung Detmold (Dezernate 52, 54, 55 und 56, mit Ausnahme ihrer Aufsichtsfunktionen) übertragen. Hiermit sollte dem Anliegen entsprochen werden, zentrale Anlaufstellen für die Wirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Im Sinne einer Kundenorientierung wurden kürzere Verfahrenslaufzeiten und schnellere Entscheidungen erwartet. Kostenersparnisse waren nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung durch diese Maßnahmen nicht absehbar.

36.2 Prüfungsanlass, Prüfungsziel

36.2.1 Der Landesrechnungshof (LRH) hatte vor dem Inkrafttreten des Bürokratieabbaugesetzes OWL bereits mit einer Untersuchung der Organisation und des Personalbedarfs der 12 Arbeitsschutzämter begonnen. Er hatte festgestellt, dass die Zusammenlegung bisher selbstständiger kleinerer Organisationseinheiten zu größeren zu nicht unerheblichen Kostenersparnissen führen würde. Diese resultierten im Wesentlichen aus dem Wegfall von Leitungs-, Service- und Assistenzstellen, die bei einer zentral gesteuerten Aufgabenwahrnehmung nicht mehr in der bisherigen Anzahl erforderlich wären, weil die Aufgaben zentral kostengünstiger erledigt werden könnten.

In seiner Entscheidung vom 14.05.2005 hatte der LRH das zuständige Ministerium darauf hingewiesen, dass die Reduktion der 12 Arbeitsschutzämter auf 5 - eins je Bezirksregierung - ein Einsparpotenzial von mehr als 4,5 Mio. € jährlich beinhaltet.

Unabhängig von diesen organisatorischen Überlegungen sei zudem die Technikunterstützung für die Erledigung der Fachaufgaben in weniger,

aber dafür größeren Organisationseinheiten kostengünstiger und schneller sowie mit größerer Effektivität zu realisieren.

Schließlich ermögliche die Einrichtung größerer Organisationseinheiten auch eine quantitativ und qualitativ gleichmäßigere Mitarbeiterausstattung, bessere fachliche Spezialisierungsmöglichkeiten für Fachbedienstete und damit eine Erhöhung der Fachkompetenz dieser Mitarbeiter, bessere Vertretungsmöglichkeiten im Urlaubs- oder Krankheitsfall und eine bessere Auslastung der Leitungskräfte bei der Wahrnehmung ihrer Leitungsaufgaben.

Das zuständige Ministerium hatte hierzu mit Schreiben vom 08.06.2005 mitgeteilt, dass in Abstimmung mit dem Finanzministerium Vorschläge zur Effizienzsteigerung der Arbeitsschutzverwaltung erarbeitet würden, um das im Haushalt 2005 festgelegte Einsparvolumen von 5 Mio. € zu erwirtschaften. Bei diesen Vorschlägen würden auch die organisatorischen, strukturellen und personalwirtschaftlichen Vorschläge des LRH berücksichtigt.

36.2.2 Die mit der Prüfung der Arbeitsschutzverwaltung verbundenen Feststellungen und Ergebnisse haben den LRH veranlasst, nach der Einrichtung des StAfUA Detmold zusammen mit dem dortigen Staatlichen Rechnungsprüfungsamt zu untersuchen, welche Einsparpotenziale sich bei einer Übertragung des Modells StAfUA auf alle Regierungsbezirke ergeben¹²⁶.

Wegen der inhaltlichen Nähe der Aufgabenstellung hat er ferner untersucht, welche Synergien durch eine zusätzliche Eingliederung der Landesanstalt für Arbeitsschutz in eine Bezirksregierung entstehen.

¹²⁶ Die angelegten Grundsätze und Berechnungsmethoden sind eingehend erläutert in der Anlage zum Beratungsbericht des LRH nach § 88 Abs.2 LHO zur Organisation und zum Personalbedarf der Versorgungsverwaltung vom 30.03.2007 – Vorlage Nr. 14/ 1028.

Nicht untersucht hat er die Frage, welche Aufgaben der Umweltämter und der Arbeitsschutzämter privatisiert oder kommunalisiert werden können. Der LRH geht allerdings davon aus, dass künftig bei der Bewertung, ob die Privatisierung oder Kommunalisierung einer Aufgabe wirtschaftlich ist, die Ergebnisse seiner Einsparvorschläge berücksichtigt werden.

36.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 28.03.2006 dem für die Verwaltungsstrukturreform zuständigen Innenministerium empfohlen, die Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz auf die jeweiligen Bezirksregierungen zu übertragen und die Landesanstalt für Arbeitsschutz in eine Bezirksregierung zu integrieren.

Neben den beschriebenen Vorteilen, die sich aus der Bildung größerer Organisationseinheiten ergeben, können nach seinen Berechnungen durch diese Maßnahmen insgesamt rd. 850 Stellen bzw. Planstellen entfallen. Dies ergibt zusammen mit einigen Stellenumwandlungen ein jährliches Einsparpotenzial von mehr als 35 Mio. €.

Zusätzlich können mittel- bis langfristig weitere Einsparungen z. B. in den Bereichen Versorgung, Personalnebenkosten und Immobilienbewirtschaftung realisiert werden.

36.4 Stand des Verfahrens

Der LRH hatte das Innenministerium um eine mit den Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Finanzministerium abgestimmte Stellungnahme gebeten. Diese steht derzeit noch aus.

Jedoch wurden durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen mit Wirkung vom 01.01.2007 u. a. die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, die Staatlichen Umweltämter und das Staatliche Amt für Umwelt und Arbeitsschutz Ostwestfalen-Lippe aufgelöst und ihre Aufgaben auf die jeweiligen Bezirksregierungen übertragen. Damit wurden die wesentlichen organisatorischen Vorschläge des LRH bereits umgesetzt. Eine Entscheidung zur Landesanstalt für Arbeitsschutz wurde bisher nicht getroffen.

In Verbindung mit der Umsetzung des Gesetzes wurde mit einer Überprüfung der Aufgaben unter den Aspekten Kommunalisierung und Privatisierung begonnen. Die hiervon abhängigen Organisationsentscheidungen und die Entscheidungen über die daraus resultierenden Einsparungen sollen Ende des Jahres 2007 getroffen werden.

Der Schriftwechsel dauert an.

37 Neuorganisation der Bergverwaltung

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie empfohlen, die organisatorische Trennung zwischen der Bezirksregierung Arnsberg (Abteilung 8) als Aufsichtsbehörde und den fünf Bergämtern aufzuheben und die Aufgaben der beiden Stufen der nachgeordneten Bergverwaltung künftig in einer einzigen Organisationseinheit unter einer einheitlichen Leitung wahrnehmen zu lassen.

Nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs können dadurch insgesamt 45 (Plan-)Stellen entfallen. Dies ergibt ein Einsparpotenzial von rund 1,7 Millionen € jährlich. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie hat dem im Grundsatz zugestimmt.

Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 12.12.2006 wurde diesem Organisationsvorschlag des Landesrechnungshofs Rechnung getragen. Die Entscheidung über die genaue Höhe des damit verbundenen Einsparpotenzials steht noch aus.

37.1 Prüfungsanlass, Prüfungsziel

Durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. ModernG) vom 09.05.2000 wurden die vom damaligen Landesoberbergamt wahrgenommenen Aufgaben auf die Bezirksregierung Arnsberg übertragen, die hierzu eine eigenständige Abteilung 8 mit Sitz in Dortmund einzurichten hatte. Zugleich wurden das Landesoberbergamt aufgelöst und die Bergämter der Bezirksregierung Arnsberg als Aufsichtsbehörde nachgeordnet.

Die Bergverwaltung war in den 90er Jahren Gegenstand von externen und internen Organisationsuntersuchungen, die zu organisatorischen Veränderungen sowie zum Abbau zahlreicher (Plan-)Stellen geführt hatten. Die Integration des Landesoberbergamtes in die Bezirksregierung Arnsberg durch das 2. ModernG wurde jedoch nicht mit der Erbringung von Effizienzrenditen verbunden. Hierzu hatte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg in seiner Prüfungsmitteilung vom 10.11.2003 kritisiert, dass die Bezirksregierung das aus der Integration resultierende nicht unerhebliche Einsparpotenzial zu internen Stellenverlagerungen, nicht aber zur Ausbringung zusätzlicher kw-Vermerke genutzt hatte.

Das Ergebnis dieser Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes und die zu erwartende Schließung weiterer Bergbaubetriebe veranlassten den Landesrechnungshof (LRH), aufgabenkritisch die äußere und innere Organisation der Bergämter zu untersuchen. Dabei hinterfragte er nicht nur die Notwendigkeit von fünf selbstständigen Bergämtern mit ihren sehr geringen Leitungsspannen, sondern generell die Notwendigkeit der damaligen Aufbauorganisation der Bergverwaltung.

Ziel der Untersuchung war es, ein Organisationsmodell zu entwerfen, das es der Bergverwaltung ermöglichen sollte, flexibel auf die Anforderungen der Zukunft zu reagieren und den erforderlichen Personalbedarf hierfür zu ermitteln.

37.2 Zusammengefasste Ergebnisse

Den - mit durchschnittlich 23 Mitarbeitern relativ kleinen - fünf Bergämtern mit Sitz in Düren, Gelsenkirchen, Kamen, Moers und Recklinghausen oblag vor allem die betriebsbezogene Bergaufsicht nach dem Bundesberggesetz, die Gefahrenabwehr aus dem Altbergbau und der Umweltschutz. Ihr Aufgabenvolumen ging nicht unerheblich zurück.

Die Aufgabenbereiche der Bergämter überschneiden sich teilweise mit denen der Aufsichtsbehörde; dies manifestierte sich auch in der jeweiligen Aufbauorganisation, denn die in den Bergämtern eingerichteten Fachbereiche fanden ihre jeweilige Entsprechung in den Fachdezernaten und Sachgebieten der Abteilung 8 der Bezirksregierung Arnsberg. Entsprechend intensiv war auch die Zusammenarbeit zwischen der Aufsichtsbehörde und den Bergämtern.

Vor allem diese Feststellungen veranlassten den LRH, dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) mit Entscheidung vom 22.05.2006 vorzuschlagen, die Trennung zwischen der Aufsichtsbehörde und den Bergämtern aufzuheben und die Aufgaben der dem Ministerium nachgeordneten Bergverwaltung künftig in einer einzigen Organisationseinheit unter einer einheitlichen Leitung wahrnehmen zu lassen.

Diese Organisationseinheit kann organisatorisch wie bisher der Bezirksregierung Arnsberg als Abteilung 8 zugeordnet bleiben. Die innere Organisation dieser Abteilung besteht dann wie bisher aus Dezernaten. Diese würden allerdings personell verstärkt um das notwendige Personal aus den Fachbereichen der Bergämter. Für die Querschnittaufgaben wie Personal-, Organisation- und Haushaltsangelegenheiten kann die Abteilung 8 wie bisher die Zentralen Dienste der Abteilung 1 in Anspruch nehmen.

Die vorgeschlagene Organisationsform schließt nicht aus, dass einzelne Aufgaben bestimmter Dezernate - sofern dies erforderlich oder wirtschaftlich ist - in Außenstellen der Bezirksregierung an anderen Standorten als dem Sitz der Abteilung 8 in Dortmund wahrgenommen werden. Im Hinblick auf die bereits vollzogene bzw. bevorstehende Schließung zweier Bergbaubetriebe muss nach Auffassung des LRH jedoch einer der derzeitigen Standorte der Bergämter in jedem Falle aufgegeben werden. Im Übrigen muss die Notwendigkeit oder Wirtschaftlichkeit von Außenstellen

angesichts der verkehrsmäßigen Erschließung des Landes nachvollziehbar dargelegt werden.

Eine gemäß diesem Modell organisierte Bergverwaltung ermöglicht nach Berechnung des LRH auf allen Ebenen und in allen Fachbereichen der Bergämter ein Einsparpotenzial von insgesamt 45 der 123 Stellen der Bergämter (Stand 01.01.2005). Dies ergibt ein Einsparpotenzial von rd. 1,7 Mio. € jährlich.

37.4 Stand des Verfahrens

Das MWME hat in seiner mit dem Innenministerium abgestimmten Stellungnahme vom 13.07.2006 erklärt, dass sich die organisatorischen Vorschläge des LRH, insbesondere zur Integration der Aufgaben und des Personals der Bergämter in die Bezirksregierung Arnsberg und - übergangsweise - zur Aufrechterhaltung von Außenstellen, sehr weitgehend mit dem aktuellen Diskussionsstand innerhalb der Landesregierung zur Verwaltungsstrukturreform decken. Hinsichtlich der Entwicklung der Stellenausstattung stimmt das MWME mit der Zielrichtung des LRH überein, ohne allerdings konkrete Angaben hierzu mitzuteilen.

Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen wurden die Bergämter - wie die meisten Sonderbehörden - mit Wirkung vom 01.01.2007 aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Bezirksregierung Arnsberg übertragen. Damit wurden die wesentlichen organisatorischen Vorschläge des LRH bereits umgesetzt.

Die am 01.01.2007 wirksam gewordene Neuorganisation der Bergverwaltung NRW hält zunächst weiterhin an allen fünf Standorten der bisherigen Bergämter Außenstellen der Bezirksregierung Arnsberg vor, die in einem

neu eingerichteten Dezernat der Abteilung 8 organisatorisch zusammengeführt wurden.

Auswirkungen dieser Neuorganisation auf den Personalhaushalt sind dem LRH nicht bekannt. Nach Auskunft des MWME sollen zunächst die in 2007 zu treffenden Grundsatzentscheidungen über die Organisation der Bezirksregierungen und ihrer Außenstellen abgewartet werden.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

D Anhang

38 Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Nachfolgend sind die finanziellen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs (LRH), der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) und der Vorprüfungsstellen zusammengestellt. Diese Ergebnisse spiegeln jedoch nur einen Bruchteil der finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit wieder.

Wegen ihrer begrenzten Ressourcen, aber auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehen die Organe der externen Finanzkontrolle vielfach nur ausgewählte Teilbereiche in ihre Prüfungen ein. Die bei diesen Prüfungen aufgezeigten Effizienzsteigerungspotenziale und ausgesprochenen Empfehlungen haben oftmals nicht nur für diese Teilbereiche, sondern darüber hinaus gehende Bedeutung, ohne dass sich dies in den dargestellten Ergebnissen niederschlägt. Auch fallen finanzielle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit nur mittelbar oder mit zeitlicher Verzögerung an.

Bei Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen, deren Anteil an den Prüfungsaktivitäten zugenommen hat, können die Auswirkungen meist nicht exakt beziffert und bisweilen nur unvollständig ermittelt werden. Ihr Ausmaß hängt zudem vielfach davon ab, ob die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden.

Gänzlich unberücksichtigt bleiben die Auswirkungen, die bereits das Bestehen einer externen Finanzkontrolle hat. Schon die von der Existenz der Finanzkontrollbehörden und deren Prüfungen ausgehende präventive Wirkung führt zu sparsamerem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln.

Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit dürften daher insgesamt deutlich höher sein, als aus den dargestellten finanziellen Ergebnissen hervorgeht.

Die finanziellen Ergebnisse sind in zwei Hauptgruppen unterteilt, und zwar kassenwirksame und nicht kassenwirksame Ergebnisse. Diese sind - soweit vorhanden - 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.

38.1 Prüfungen des LRH

Die Prüfungen des LRH einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten - soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 112,0 Mio. €

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 26,8 Mio. €
 - mehrjährig rd. 5,6 Mio. €
- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 72,1 Mio. €
 - mehrjährig rd. 7,5 Mio. €

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 2,0 Mio € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht und erhobene Steuern in Höhe von rd. 1.000 € nicht mehr erstattet werden konnten.

Zudem wurden Verlustfeststellungen von rd. 0,9 Mio. € gekürzt.

38.2 Prüfungen der RPÄ

Die Prüfungen der RPÄ einschließlich der Prüfung von Steuern erbrachten
- soweit zahlenmäßig feststellbar - finanzielle Ergebnisse in Höhe von
rd. 99 Mio. €;

davon waren

- kassenwirksam
 - Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben
 - einmalig rd. 63,7 Mio. €
 - mehrjährig rd. 0,5 Mio. €
 - Mehrausgaben / rückgängig gemachte Einnahmen
 - einmalig rd. 1,7 Mio. €
- nicht kassenwirksam
 - einmalig rd. 15,8 Mio. €
 - mehrjährig rd. 17,3 Mio. €

Das RPA für Steuern hat darüber hinaus festgestellt, dass Steuernachforderungen in Höhe von rd. 9,4 Mio. € mangels Berichtigungsmöglichkeit nicht mehr geltend gemacht werden konnten.

38.3 Prüfungen der Vorprüfungsstellen

Im Rahmen der Vorprüfung durch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Rechnungsprüfungsämter der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Landwirtschaftskammer NRW und die Innenprüfung der Wohnungsbauförderungsanstalt wurden im gleichen Zeitraum finanzielle Ergebnisse in Höhe von

66.800 €

erzielt, davon waren

- kassenwirksam
Mehreinnahmen / rückgängig gemachte Ausgaben

einmalig	21.000 €
mehrjährig	0 €

- nicht kassenwirksam

einmalig	44.000 €
mehrjährig	1.800 €

38.4 Folgende (gerundete) Einzelergebnisse sind erwähnenswert:

38.4.1 Einmalige Auswirkungen:

Teilweise Rückzahlung einer Zuwendung wegen verminderter zuwendungsfähiger Ausgaben	480.730 €
Letzte Teilrate incl. Zinsen aus einem so genannten „Besserungsschein“	478.983 €
Einsparungen aus der Prüfung der Umsetzung der Vorgaben der EU zur Einrichtung einer Unabhängigen Stelle EFRE	1.710.000 €
Teiltrückzahlungen aus der Prüfung des Technologie- und Innovationsprogramms NRW	2.288.103 €
Rückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Nichtbeachtung der Zweckbindungsfrist	122.030 €
Teiltrückzahlung einer Zuwendung durch ein Technologiezentrum wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben	106.000 €
Teiltrückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Förderung nach dem Technologieprogramm Wirtschaft wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben, vorzeitigen Mittelabrufs und zusätzlicher Einnahmen nebst Zinsen	105.586 €
Rückzahlung einer Zuwendung im Rahmen der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns nebst Zinsen sowie Zinsen wegen vorzeitigen Mittelabrufs	287.645 €
Teiltrückzahlung von Zuwendungen wegen nicht zuwendungsfähiger Ausgaben und zusätzlicher Einnahmen nebst Zinsen im Rahmen der Regionalen Wirtschafts- und der Städtebauförderung	1.585.338 €
Teiltrückzahlung von Fördermitteln aus der Regionalen Wirtschaftsförderung nach Klagevergleich wegen nicht förderbarer Kosten	6.000.000 €
Teiltrückzahlung eines Investitionszuschusses aus der Regionalen Wirtschaftsförderung wegen Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben und Berücksichtigung höherer Erlöse einschließlich Zinsen	150.712 €

Rückzahlung eines Investitionszuschusses aus der Regionalen Wirtschaftsförderung einschließlich Zinsen	120.811 €
Verringerung eines Gesellschafterzuschusses	224.800 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer nicht angezeigten Verschmelzung zweier Gesellschaften	1.286.400 €
Mehreinnahmen an Grunderwerbsteuer aufgrund einer im Ausland beurkundeten und nicht angezeigten Anteilsvereinigung in einer Hand	506.800 €
Mehreinnahmen an Körperschaftsteuer aufgrund der vom LRH angeregten Korrektur einer fehlerhaften Bescheinigung über Körperschaftsteuerminderungsbeträge i. S. d. § 37 Abs. 3 KStG	340.900 €
Mehreinnahmen an Einkommensteuer aufgrund einer vom LRH angeregten Überprüfung der geltend gemachten Werbungskosten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen	273.700 €
Richtigstellung der Steuerabzüge der Sonderzahlung 2005 an Beamte und Versorgungsempfänger	8.000.000 €
Kürzung der Landeszuwendungen an den Zuwendungsempfänger für die Jahre 2005 und 2006	454.875 €
Nutzungsentgelt aus Nebentätigkeit	114.866 €
Versagen der Bewilligung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme	382.000 €
Streichung einer bereits fertig gestellten Baumaßnahme aus einem Förderprogramm	4.086.000 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb wegen nicht zuwendungsfähigem Wertausgleich	3.904.197 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund nicht zuwendungsfähiger denkmalenschutzbedingter Mehrkosten	1.971.446 €
Inanspruchnahme von Zuwendungen für nicht zuwendungsfähige Verwaltungskosten	311.590 €
Absetzung wegen eines schweren Vergabeverstößes	272.392 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Ver-	10.445.693 €

kehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung und Ausschreibung von Stahlbaumassen	
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung und Ausschreibung von Mauernischen	2.720.590 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung, die zu einem Vergleich mit dem Auftragnehmer führte	13.464.599 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung von Nietverbindungen	417.587 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung einer Personenschutzanlage	2.945.041 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung und unterlassener Anzeige von Mehrkosten für einen Bohlenbelag	1.986.395 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung von Energieversorgungsanlagen	2.208.173 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung einer Leitzentrale und eines Betriebssystems	4.203.000 €
Versagen einer Zuwendungsgewährung an einen Verkehrsbetrieb aufgrund mangelhafter Planung von Gleisanlagen	8.213.837 €
Reduzierung genehmigter Baukosten nach Überarbeitung der Bauunterlagen	8.242.307 €
Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben	419.670 €
Pauschalierung der Verwaltungskostenerstattung an die Studentenwerke aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes	5.100.000 €
Fortsetzung der Vergütungsrückzahlungen, Steuernachzahlungen und Geldstrafen von Berufsbetreuern nach einer Prüfung aller Amtsgerichte in NRW	281.608 €
Buchungsfehler bei der Abrechnung zwischen Land und Bund sowie Stellenreduzierungen in der Versorgungs-	954.563 €

verwaltung im Zusammenhang mit der Prüfung der Aufwendungen des Landes NRW für das Opferentschädigungsgesetz innerhalb der Versorgungsverwaltung NRW

Einnahmen aus dem Verkauf eines Forstdienstgehöfts 243.500 €

38.4.2 Mehrjährige Auswirkungen:

Verringerung eines Gesellschafterzuschusses 322.830 €

Untersuchung der Organisation und des Stellenbedarfs der Bergverwaltung NRW und deren Neustrukturierung aufgrund des zweiten Modernisierungsgesetzes 335.034 €

Mehrergebnis aus der Prüfung der Beihilfestellen der Universitäten 174.944 €

Einsparung des Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik aufgrund der Prüfung des öffentlichen Statistikwesens in der Bundesrepublik Deutschland durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2.783.100 €

Zahlungen der Sozialversicherungsträger für die Arbeit des Prüfdienstes beim Landesversicherungsamt NRW an das Land (Versorgungskostenanteil) 500.000 €

Einsparung aufgrund inhaltlicher Änderung eines Ausstattungskonzeptes sowie eines wirtschaftlicheren Ressourceneinsatzes im Polizeibereich 3.900.000 €

Stelleneinsparungen bei einem Sondervermögen des Landes 563.459 €

Einführung von Gebühren für die Entgegennahme von Kirchenaustrittserklärungen nach einer Prüfung einiger Amtsgerichte in NRW 1.700.000 €

Einführung von Gebühren für Widerspruchsverfahren und Wiederholungsprüfungen im Zusammenhang mit juristischen Staatsprüfungen und juristischen Vorbereitungsdiensten in NRW nach einer Prüfung des Landesjustizprüfungsamtes NRW 393.100 €

Buchungsfehler bei der Abrechnung zwischen Land und Bund sowie Stellenreduzierungen in der Versorgungsverwaltung im Zusammenhang mit der Prüfung der Aufwendungen des Landes NRW für das Opferentschädigungsgesetz innerhalb der Versorgungsverwaltung NRW	2.057.607 €
--	-------------

39 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:

39.1 Jahresbericht 1999

39.1.1 Gegenstand Eingang eines Kaufpreises

Beitrag Nr. 35

Ausschussprotokoll Nr. 12/1362 vom 28.09.1999

Berichtstermin ---

Bemerkungen „Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelt, dass der dem Land zustehende Erlös in Höhe von 20 Mio. DM aus dem Verkauf eines Grundstücks im Jahr 1991 bisher nicht vollständig eingegangen ist.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das Finanzministerium auf, die Ansprüche des Landes zügig zu realisieren und den Ausschuss zu unterrichten.“

Nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12.12.2000 ist die Forderung zum 01.01.2001 auf das Sondervermögen übergegangen, dem damit die Überwachung des Zahlungseingangs obliegt. Teilleistungen sind auch in 2006 nicht erfolgt. Die Restforderung beläuft sich unverändert auf 9,1 Mio. DM (4.658.402 €)

39.2 Jahresbericht 2004

39.2.1 Gegenstand Zwei Hauptberufe im öffentlichen Dienst

Beitrag

Nr. 20

Ausschussprotokoll

Nr. 13/1448 vom 25.01.2005

Berichtstermin

Bemerkungen

„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 sowie das Ministerium für Wissenschaft und Forschung halten die hauptberufliche Ausübung beider Tätigkeiten für miteinander unvereinbar. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützt nachdrücklich das Anliegen des Landesrechnungshofes und des Ministeriums.

Rückforderungsbescheide über die in den Jahren 2001 bis 2003 gezahlten Vergütungen sowie der geleisteten Bonuszahlung unter Abzug eines Freibetrages sind ergangen.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nimmt zur Kenntnis, dass der Professor Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat.

Da der Vorgang zurzeit beim Verwaltungsgericht liegt, bittet der Ausschuss den Landesrechnungshof nach Abschluss des Verfahrens über das Ergebnis zu berichten.

Der Ausschuss sieht die Sache als erledigt an.“

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat der Klage des Hochschullehrers mit Urteil vom 20.10.2006 stattgegeben. Das Urteil ist seit dem 14.12.2006 rechtskräftig. Die Universität hat nach Abstimmung mit dem Ministerium von der Einlegung eines Rechtsmittels abgesehen. Der LRH ist im Vorfeld an dieser Entscheidung nicht beteiligt worden.

Das Verwaltungsgericht ist dem Begehren der Universität nicht gefolgt. In der Begründung des Urteils hat es eine Rückzahlungspflicht des Hochschullehrers nach § 13 Abs. 2 NtV NW verneint, weil der Professor nach seiner Auffassung gemäß § 36 Abs. 2 Satz 5 HG a. F. als beurlaubt anzusehen war.

Die Universität forderte den Professor daher mit Bescheid vom 20.12.2006 auf, die für die Jahre 2001, 2002 und 2003 erhaltene Besoldung als Hochschullehrer zurück zu zahlen. Der Professor hat mit Schreiben vom 28.12.2006 Widerspruch erhoben.

Das Verwaltungsverfahren dauert noch an.

40 Sonstige Prüfungen

40.1 Verfassungsschutz

Dem Landesrechnungshof (LRH) obliegt die Prüfung der Ausgaben für den Verfassungsschutz, deren Verwendung nach den gesetzlichen Bestimmungen geheim zu halten ist. An die Stelle der Entscheidung in den Kollegien tritt hier die alleinige Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 9 LRHG).

Die Ausgaben für den Verfassungsschutz wurden für die Haushaltsjahre 2003 bis 2005 geprüft. Der LRH hat das Kontrollgremium gemäß § 23 des Verfassungsschutzgesetzes NRW, das Innenministerium und den Finanzminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet (§ 10a Abs. 3 LHO).

40.2 Westdeutscher Rundfunk Köln

Der LRH prüft gemäß § 42 Abs. 1 Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR-Gesetz) den Jahresabschluss sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR). Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 44 Abs. 1 WDR-Gesetz nur dem Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR) und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der WDR den Jahresabschluss sowie die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen zu veröffentlichen (§ 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz).

Weiterhin prüft der LRH gemäß § 45 Abs. 5 des geänderten WDR-Gesetzes in der Fassung vom 30.11.2004 die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen der WDR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist, soweit deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch den LRH verlangt und deren wirtschaftliche Betätigung Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des WDR hat. Der WDR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen.

Im Geschäftsjahr 2006 hat der LRH die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des WDR geprüft. Des Weiteren wurde in ausgewählten Bereichen die Wirtschaftsführung bei einem Tochterunternehmen des WDR geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

40.3 Deutschlandradio

Nach § 30 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag) unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Deutschlandradios (DLR) der gemeinsamen Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen.

Sie prüfen auch die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen DLR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder -körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch den Rechnungshof des Sitzlandes vorsieht (§ 30 Abs. 3 Satz 2 des Staatsvertrages). DLR ist verpflichtet, für die Aufnahme der

erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen (§ 30 Abs. 3 Satz 3 des Staatsvertrages). Der Prüfungsbericht ist dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Hörfunkrates und allen Landesregierungen zuzuleiten (§ 30 Abs. 3 Satz 4 des Staatsvertrages).

Das Prüfungsverfahren zu der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 1997 bis 2000 wurde abgeschlossen.

In dem im Geschäftsjahr 2005 begonnenen Prüfungsverfahren der Rechnungshöfe von Berlin und Nordrhein-Westfalen, das insbesondere die Wirtschaftsführung bei einem Tochterunternehmen des DLR und insoweit die Beteiligungsverwaltung des DLR sowie in ausgewählten Bereichen die Leistungsbeziehungen zwischen dem DLR und dem Tochterunternehmen betraf, dauert der Schriftwechsel an.

40.4 Gebühreneinzugszentrale

Die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland ist eine von den Landesrundfunkanstalten, Deutschlandradio und dem Zweiten Deutschen Fernsehen betriebene öffentlich-rechtliche, nichtrechtsfähige Verwaltungsgemeinschaft zum Zweck der Abwicklung des Gebühreneinzugs. Der LRH prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung aufgrund seines im WDR-Gesetz und im Deutschlandradio-Staatsvertrag gesetzlich umschriebenen Auftrages sowie aufgrund einer Prüfungsvereinbarung mit den jeweils für die Prüfung der an der GEZ beteiligten Landesrundfunkanstalten zuständigen Landesrechnungshöfen.

Das Prüfungsverfahren, das unter anderem Feststellungen zu dem neuen Datenverarbeitungsverfahren für den Gebühreneinzug sowie zu den Ver-

änderungen in der Organisationsstruktur der GEZ enthielt, wurde - teilweise unter Aufrechterhaltung einer unterschiedlichen Beurteilung der Prüfungsfeststellungen - abgeschlossen.

40.5 Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen

Der LRH prüft gemäß § 113 Abs. 1 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM). Die Prüfungsergebnisse dürfen nur der LfM und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden (§ 114 Abs. 5 Satz 1 LMG NRW). Die Medienkommission berät den Jahresabschluss aufgrund einer schriftlichen Stellungnahme des Direktors der LfM und stellt ihn endgültig fest (§ 114 Abs. 5 Satz 2 LMG NRW). Nach der endgültigen Feststellung des Jahresabschlusses hat der Direktor der LfM im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen u. a. die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichtes und die dazu von der Medienkommission beschlossene Stellungnahme zu veröffentlichen (§ 115 Nr. 3 LMG NRW).

Das im Jahresbericht 2006 in Abschnitt 44.5 erwähnte Prüfungsverfahren zu den Jahresabschlüssen für die Jahre 1999 bis 2004 ist inzwischen abgeschlossen. Die Veröffentlichung der Jahresabschlüsse für diese Jahre ist im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2006 erfolgt.

Abkürzungsverzeichnis*

2. ModernG	Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW
ADO	Allgemeine Dienstordnung für Lehrkräfte und Schulleiter an öffentlichen Schulen
ADVG	Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung
ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BR	Bezirksregierung
Bürokratieabbaugesetz OWL	Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe
BVG	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft
CMS	Content-Management-System
DLR	Deutschlandradio
DV	Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
EstG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FM	Finanzministerium
FMS	Formularmanagementsystem
FRL	Förderrichtlinien
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
GNOFÄ 1997	Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens

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

GV.NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HU	Haushaltsunterlage
HuK	Heil- und Krankenbehandlung
IAF	Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei des Landes NRW
IK-Verfahren	Verbraucherinsolvenzverfahren und sonstige Kleinverfahren
IM	Innenministerium
IMA	Interministerieller Arbeitskreis Automation
InsO	Insolvenzordnung
IN-Verfahren	Regelinsolvenzverfahren
IT	Informationstechnik
JM	Justizministerium
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
kw	künftig wegfallend
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LHO	Landeshaushaltsordnung
LMG NRW	Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof NRW
LV	Landesverfassung
LVermA	Landesvermessungsamt
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBI. NRW.	Ministerialblatt des Landes NRW
MIWFT	Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MVEL	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖbVermlng	Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure
OEG	Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten

OGr	Obergruppe
PEM	Personaleinsatzmanagement
RPA / RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt / Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPASt	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
SGB	Sozialgesetzbuch
SMBI. NRW.	Sammlung aller geltenden und in Teil I des MBI. NRW. veröffentlichten Erlasse
StAfUA	Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz
TG	Titelgruppe
TIP	Technologie- und Innovationsprogramm
TPW	Technologieprogramm Wirtschaft
UVG	Unterhaltungsvorschussgesetz
UVK	Unterhaltungsvorschusskassen
VO	Verordnung
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (GV)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
WDR-Gesetz	Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln
WoGG	Wohngeldgesetz
ZWR	Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet